



# BIULETYN

nr 64 (309) • 13 września 2005 • © PISM • nr egz. ....

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,  
Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik, Rafał Tarnogórski

## Perspektywy negocjacji o członkostwie Turcji w UE

Adam Szymański

*Kryzys w Unii Europejskiej związany z załamaniem się procesu ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy ożywił debatę w sprawie członkostwa Turcji w UE. Pojawiły się wątpliwości, czy termin otwarcia negocjacji o członkostwie wyznaczony na 3 października zostanie dotrzymany. Choć rozpoczęcie negocjacji jest już przesądzone, debata w UE będzie miała duży wpływ na czas ich trwania oraz przebieg. Nie można wykluczyć, że negocjacje te będą z tego powodu często opóźniane lub nawet zawieszane – z inicjatywy UE lub Turcji. Ich ostateczny wynik także nie jest oczywisty.*

Powodami odrzucenia TUK w referendum we Francji i Holandii były m.in. negatywna percepcja ostatniego rozszerzenia UE, a także obawy przed kontynuowaniem rozszerzania Unii. Pojawiły się głosy sugerujące możliwość zawieszenia procesu przyjmowania nowych członków lub ograniczenia go tak, by dotyczył grupy kilku państw, wobec których zapadły już wiążące decyzje. Niekorzystny klimat społeczny wokół rozszerzania UE w niektórych państwach członkowskich może wpłynąć negatywnie na tok negocjacji członkowskich Turcji z Unią Europejską.

**Rozpoczęcie negocjacji o członkostwie.** Decyzja o rozpoczęciu negocjacji członkowskich z Turcją w dniu 3 października 2005 r. zapadła na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli w grudniu 2004 r. Opatrzono ją dwoma warunkami. Do czasu rozpoczęcia negocjacji Turcja została zobowiązana do podpisania protokołu rozszerzającego o 10 nowych członków UE unię celną istniejącą między WE i Turcją. Ponadto miało wejść w życie sześć aktów prawnych, w tym kodeks karny oraz postępowania karnego. Oba te warunki zostały przez Turcję spełnione. Odpowiednie ustawy weszły w życie 1 czerwca 2005 r., natomiast wspomniany protokół podpisano 29 lipca 2005 r. Turcja dołączyła doń jednostronną deklarację stwierdzającą, że rozszerzenie unii celnej na nowych członków UE, w tym Republikę Cypru, nie oznacza uznania tego państwa przez Turcję.

Kryzys powstały w UE w związku z załamaniem się procesu ratyfikacji TUK sprowokował spekulacje na temat utrzymania przez UE terminu rozpoczęcia negocjacji członkowskich z Turcją. O możliwości odłożenia otwarcia negocjacji świadczył brak potwierdzenia daty ich rozpoczęcia w przyjętym przez Komisję Europejską w dniu 29 czerwca 2005 r. mandacie negocjacyjnym dla rozmów z Turcją. Jednocześnie nastroje niechętnie tureckiemu członkostwu w UE spowodowały pojawianie się nowych postulatów pod adresem tego państwa, od których spełnienia miałyby być uzależnione rozpoczęcie rozmów o członkostwie. Rząd francuski podniósł kwestię konieczności uznania przez Turcję Republiki Cypru, przedstawiciele rządu austriackiego wskazali na potrzebę dodania do mandatu negocjacyjnego możliwości ustanowienia między UE i Turcją „uprzywilejowanego partnerstwa” zamiast członkostwa Turcji w UE. Podobne propozycje wysuwali niemieccy politycy z prowadzących w sondażach przedwyborczych partii CDU/CSU. Turecki minister spraw zagranicznych Abdullah Gül oświadczył w odpowiedzi, iż propozycje dotyczące „uprzywilejowanego partnerstwa” są nie na miejscu, gdyż Turcja nie będzie takim statusem zainteresowana. Nie wykluczył natomiast uznania Cypru, ale dopiero po rozwiązaniu problemu podzielonej wyspy.

Pomimo spekulacji o odłożeniu rozpoczęcia negocjacji, wyznaczony w 2004 r. termin nie wydaje się zagrożony. Zaproponowany przez Komisję Europejską mandat negocjacyjny będzie musiał uzyskać jednomyślną akceptację Rady UE, co powinno nastąpić tuż przed startem rozmów. Wszystko wskazuje zaś na to, iż tak się właśnie stanie. Paradoksalnie, Turcji zaczęła sprzyjać sytuacja kryzysu w UE. Państwa członkowskie UE nie chcą pogłębiać istniejących w UE problemów i napięć, a odłożenie negocjacji z Turcją mogłoby spowodować nowe konflikty we-

wnątrz Unii. Taki wniosek można wyciągnąć między innymi z przebiegu rozmów Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER) w dniach 31 sierpnia i 7 września oraz nieformalnego spotkania ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich w Newport 1–2 września. W rezultacie tych konsultacji nie przyjęto żadnych dodatkowych warunków otwarcia negocjacji, zaś ministrowie spraw zagranicznych zapewnili Turcję, że rozpoczną się one zgodnie z planem. Turcję wezwano do wdrożenia wszystkich postanowień protokołu o rozszerzeniu unii celnej, to jest otwarcia tureckich portów i lotnisk dla cypryjskich statków i samolotów. Stanowisko to zostanie zawarte w odrębnej jednostronnej deklaracji UE, będącej odpowiedzią na wspomniany dokument strony tureckiej dołączony do protokołu o rozszerzeniu unii celnej. W przygotowywanej deklaracji UE zastrzeże sobie prawdopodobnie prawo do przeprowadzania przeglądu wypełnienia przez Turcję zobowiązań wynikających z protokołu, zostanie w niej także poruszony problem uznania Republiki Cypru. Rozmowy w UE nad sformułowaniem punktu dotyczącego tej ostatniej kwestii wciąż trwają. Wprowadzenie deklaracji nie będzie wiążące, ale stanowisko wypracowane przy tej okazji może zostać powtórzone w mandacie negocjacyjnym.

**Perspektywy przebiegu negocjacji.** Debata na temat przyszłości Unii Europejskiej będzie czynnikiem silnie wpływającym na przebieg negocjacji o członkostwie Turcji. Ewentualne przedłużanie się negocjacji może wynikać z kilku powodów. Komisja Europejska sprawdzi bardzo skrupulatnie stan przygotowań Turcji do przyjęcia *acquis communautaire*. Dlatego nie można wykluczyć, iż pojawią się opóźnienia ze względu na przedłużający się *screening* prowadzony przez Komisję. Zamykanie każdego z 35 rozdziałów negocjacyjnych będzie uzależnione od spełnienia warunków ustalanych jednomyślnie przez Radę UE. Będą one dotyczyć przebiegu procesu wdrażania przez Turcję *acquis*. Państwa UE ostrożnie podchodzące do tureckiej akcesji, których liczba ostatnio wzrosła, mogą opóźnić zamykanie poszczególnych rozdziałów, zgłaszając zastrzeżenia co do postępów w dostosowywaniu się Turcji do wymogów członkostwa. Wrażliwymi obszarami w negocjacjach będą prawdopodobnie: swobodny przepływ osób, polityka regionalna, rolnictwo, instytucje i finanse. Republika Cypru może dodatkowo opóźnić zamykanie rozdziałów ważnych z punktu widzenia jej interesów, np. polityki transportowej. Ponadto bez uznania tego państwa nie uda się Turcji pomyślnie zakończyć negocjacji członkowskich.

W przyjętym mandacie negocjacyjnym podkreślono wyraźnie, iż postępy negocjacji zależą od dostosowywania się Turcji do kryteriów kopenhaskich, uregulowania kwestii spornych z sąsiadami i rozwiązania problemu cypryjskiego. Dla Turcji nadanie pełni praw mniejszości kurdyjskiej oraz zakończenie sporów z Grecją i Armenią będzie stwarzało duże problemy wewnątrzpolityczne. Podobne trudności wiążą się z kwestią uznania Cypru. Turcja będzie miała także kłopoty z pełnym wdrożeniem protokołu o rozszerzeniu unii celnej, gdyż odrzuca ona żądanie jednostronnego otwarcia tureckich portów i lotnisk, stojąc na stanowisku, że jest to obowiązek, którego spełnienia można wymagać od państwa członkowskiego UE, nie wiąże się on natomiast ze statusem państwa kandydującego do członkostwa. Na czas trwania negocjacji wpłynie także przestrzeganie przez Turcję praw mniejszości religijnych i kobiet lub wdrażanie reform, bowiem przeciwnicy tureckiego członkostwa w UE będą wykorzystywać każde niedostosowanie się Turcji do norm unijnych, aby rozmowy opóźnić.

Rozmowy z Turcją na temat członkostwa będą trudne i długotrwałe, a ich rezultat wcale nie jest przesądzony. Na pewno nie przystąpi ona do Unii przed 2014 r., ale przebieg debaty o przyszłości UE może znacznie odsunąć turecką akcesję w czasie. Nie jest wykluczone, że Turcja, ze względu na problemy wewnątrzpolityczne, nie wiąże się ze zobowiązaniami wynikającymi z dostosowywania się do kryteriów członkostwa i przerwie negocjacje. Nastąpi to zwłaszcza wtedy, gdy poparcie społeczeństwa tureckiego dla akcesji spadnie w reakcji na antytureckie nastroje w państwach UE. W razie stwierdzenia rażącego i trwałego naruszenia zasad demokratycznych w Turcji, UE może uruchomić procedurę zawieszenia negocjacji.

Polska powinna stać na stanowisku, że warunki członkostwa Turcji mogą być trudne i zdefiniowane w sposób rygorystyczny. Państwo to bowiem musi być dobrze przygotowane do członkostwa w UE. Jednak w czasie trwania negocjacji Polska powinna przeciwstawiać się zmianom ustalonych wcześniej warunków, wynikającym z koniunktury politycznej, i opowiadać się za przejrzystą polityką negocjacyjną.