



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 68 (408) • 21 listopada 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

Stanowisko Komisji Europejskiej wobec starań Turcji o członkostwo w UE

Adam Szymański

Raport Komisji Europejskiej z 8 listopada 2006 r. wskazuje, że Turcja na drodze do UE, mimo kontynuowania procesu reform, nie uczyniła w ciągu ostatniego roku znacznych postępów w spełnianiu kryteriów kopenhaskich. Ten dokument oraz wdrożona strategia rozszerzenia Unii, uwzględniająca jej zdolności do przyjmowania nowych państw, przyczynią się prawdopodobnie do spowolnienia negocjacji akcesyjnych. Strategia przewiduje wydanie przez KE zalecenia, mogącego prowadzić do częściowego zawieszenia rozmów, jeśli Turcja nie wywiąże się ze zobowiązań wynikających z protokołu do umowy o unii celnej.

Komisja Europejska ogłosiła 8 listopada 2006 r. dwa dokumenty dotyczące starań Turcji o członkostwo w UE. Jednym z nich jest raport na temat postępów tego państwa na drodze do Unii, drugim – strategia rozszerzania traktująca o głównych wyzwaniach związanych z tym procesem w latach 2006–2007. Zawiera ona również raport o zdolnościach UE do integracji nowych członków oraz konkluzje dotyczące postępów oficjalnych oraz potencjalnych kandydatów do akcesji. Oba dokumenty KE mogą wpłynąć na dalszy przebieg negocjacji akcesyjnych z Turcją.

Treść dokumentów. Długo oczekiwany raport na temat postępów Turcji na drodze do UE jest, jak zazwyczaj, niejednoznaczny. Z jednej strony KE podkreśla, że kandydat do członkostwa spełnia w wystarczającym stopniu polityczne kryteria kopenhaskie i kontynuuje proces reform. Wskazuje się na przyjęte elementy dziewiątego pakietu zmian prawnych, np. uchwalenie ustawy o ombudsmanie. Z drugiej strony Komisja ponownie zaznacza, że tempo reform uległo osłabieniu i Turcja ma nadal problemy z przestrzeganiem wolności słowa (krytyka artykułu 301 kodeksu karnego) oraz respektowaniem praw mniejszości religijnych i etnicznych, kobiet oraz związków zawodowych. Zastrzeżenia budzą: ciągle nadmierna rola armii w tureckim systemie politycznym i nieprawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości (problem niezawisłości sądów). W raporcie przypomina się o konieczności normalizacji stosunków z sąsiadami i dostrzega pozytywne działania, np. mające na celu poprawę relacji z Grecją. KE podtrzymała opinię, iż Turcji należy się status gospodarki rynkowej, wskazując jednocześnie na brak kompleksowego planu rozwiązania problemów społeczno-ekonomicznych południowo-wschodniej części kraju. Chociaż, według Komisji, państwo to uczyniło postępy w przejmowaniu prawa wspólnotowego, w wielu obszarach nie wywiązało się z krótkookresowych zadań Partnerstwa dla Przystąpienia. Wbrew oczekiwaniom dokument nie zawiera rekomendacji na temat dalszego przebiegu negocjacji akcesyjnych w związku z brakiem pełnego wdrożenia przez Turcję protokołu rozszerzającego unię celną na dziesięć nowych państw UE. Podkreśla się jedynie, iż nadal nie otworzyła ona swoich portów i lotnisk dla statków i samolotów Republiki Cypryjskiej. Stanowisko KE w tej kwestii jest uzupełnione w strategii rozszerzenia UE. Fragment o Turcji, streszczający w dużej mierze treść raportu, zawiera ostrzeżenie, iż w razie braku wypełnienia zobowiązań wynikających z protokołu Komisja przedstawi odpowiednie rekomendacje przed posiedzeniem Rady Europejskiej 14–15 grudnia.

Tegoroczny raport KE nie różni się więc zasadniczo od dokumentu ogłoszonego przez tę instytucję 9 listopada 2005 r. To pokazuje, że Turcja przez ostatni rok nie uczyniła istotnych postępów w spełnianiu kryteriów kopenhaskich i nie udało jej się rozwiązać problemów sygnalizowanych przez KE.

Strategia rozszerzania UE zawiera też istotne z punktu widzenia tureckich starań propozycje. Ma ona uwzględniać z jednej strony geostrategiczne znaczenie rozszerzenia, z drugiej zaś zdolności Unii do funkcjonowania. Stąd też KE opowiada się za tym, żeby zdolność do integracji nowych członków przez UE zależała od utrzymania odpowiedniego

tempa procesu integracji europejskiej (tj. właściwego funkcjonowania instytucji, budżetu i polityk wspólnotowych), spełniania przez kandydatów do członkostwa rygorystycznych warunków, jak również od osiągnięcia lepszej komunikacji między UE a jej obywatelami (informowanie i konsultacje na temat rozszerzenia). Poza tym, według Komisji, proces przedakcesyjny powinien uwzględniać doświadczenia z poprzednich rund rozszerzeń.

Znaczenie stanowiska KE dla negocjacji akcesyjnych z Turcją. Stanowisko KE wobec Turcji wyrażone w raporcie oraz strategii rozszerzenia UE może przyczynić się do spowolnienia negocjacji akcesyjnych, a nawet stwarza możliwość ich zawieszenia. Raport Komisji nie jest tak krytyczny, jak rezolucja Parlamentu Europejskiego z 21 września 2006 r., na której treść w znacznie większym stopniu wpłynęły interesy polityczne poszczególnych państw UE. Nie pozwala na stwierdzenie, że w Turcji doszło do „poważnego i trwałego” naruszania zasad demokracji, praw człowieka i państwa prawa. Nie tworzy więc podstawy do uruchomienia procedury prowadzącej do zawieszenia negocjacji we wszystkich rozdziałach negocjacyjnych (mało prawdopodobnego ze względu na wymóg kwalifikowanej większości w Radzie UE). Jednak sygnalizowany brak postępów w przestrzeganiu powyższych zasad oraz wywiązywaniu się z zaciągniętych zobowiązań, jak również powolne tempo reform wpłynęły negatywnie na stanowisko państw członkowskich. W mandacie negocjacyjnym wyraźnie zawarto, że postęp w negocjacjach zależy od spełniania politycznych kryteriów kopenhaskich. Członkowie UE przeciwni tureckiej akcesji mogą spowalniać rozmowy, wskazując – na podstawie raportu – nie tylko na brak spełnienia warunków wstępnych otwierania lub zamykania kolejnych rozdziałów negocjacyjnych, ale także np. na naruszenie praw mniejszości religijnych. Republika Cypryjska już obecnie nie zgadza się na otwieranie negocjacji w kilkunastu ważnych rozdziałach (m.in. polityka rolna, społeczna oraz przemysłowa) – z powodu braku decyzji Turcji o otwarciu portów oraz lotnisk dla cypryjskich statków i samolotów. Zastrzeżenia KE mogą też ugruntować negatywną postawę unijnych obywateli wobec przystąpienia Turcji do UE, wzmacniając skłonność krajów członkowskich do hamowania negocjacji.

Skuteczność działań państw Unii będzie wzmacniana przez realizację propozycji strategii rozszerzania UE. Jej wdrożenie jeszcze bardziej utrudni negocjacje z Turcją. Strategia przyznaje bowiem państwom członkowskim mocniejsze instrumenty opóźniania otwierania i zamykania kolejnych rozdziałów negocjacyjnych. Chodzi tu nie tylko o postulat bardziej systematycznego egzekwowania warunków rozpoczynania oraz kończenia negocjacji w danym obszarze, ale również o regulamą ocenę przez KE wpływu akcesji danego państwa na unijne instytucje, budżet oraz polityki, czy o większy nacisk na reformy administracji i sądownictwa oraz walkę z korupcją i ze zorganizowaną przestępczością, wynikający z doświadczeń rozszerzenia o Bułgarię i Rumunię.

Ostrzeżenie o przedstawieniu nowej rekomendacji przed grudniowym posiedzeniem Rady Europejskiej, jeśli Turcja nie otworzy swoich portów i lotnisk dla statków i samolotów Republiki Cypryjskiej, oznacza możliwość zgłoszenia przez KE wniosku o częściowym zawieszeniu negocjacji akcesyjnych z tym kandydatem. Komisja może to uczynić, odwołując się do unijnej deklaracji z 21 września 2005 r. W tym dokumencie jest mowa o tym, że otwarcie rokowań w danym rozdziale zależy od spełniania przez Turcję zobowiązań umownych wobec wszystkich członków UE, a niewywiązanie się z tych zobowiązań wpłynie na postęp negocjacji. KE może więc zarekomendować przed 14 grudnia zawieszenie rozmów we wszystkich rozdziałach związanych z unią celną.

Brak takiej rekomendacji w dokumentach z 8 listopada jest sygnałem dla Turcji, iż otrzymała kilka tygodni na pełne wywiązanie się ze zobowiązań wynikających z protokołu do umowy o unii celnej. Jednak przedstawiciele tureckiego rządu, mając na uwadze przyszłoroczne wybory prezydenckie i parlamentarne, wykluczają otwarcie tureckich portów i lotnisk bez uprzedniego przerwania przez UE izolacji północnej części Cypru. To uprawdopodobnia grudniową rekomendację KE o częściowym zawieszeniu negocjacji. Zapobiec temu mogą wyraźne reformy polityczne, polegające m.in. na zmianie lub usunięciu art. 301 kodeksu karnego. W takim przypadku Turcja otrzymałaby prawdopodobnie więcej czasu na wyrażenie zgody na otwarcie portów i lotnisk dla Republiki Cypryjskiej, a kwestia ta byłaby rozstrzygana w czasie prezydentury niemieckiej. Do tego czasu negocjacje byłyby nadal blokowane przez Republikę Cypryjską.