



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 85 (330) • 24 listopada 2005 • © PISM • nr egz.

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

Raport Komisji Europejskiej na temat postępów Turcji na drodze do Unii Europejskiej z 9 listopada 2005 r.

Adam Szymański

Opublikowany w listopadzie br. raport Komisji Europejskiej na temat postępów Turcji w spełnianiu kryteriów kopenhaskich jest pierwszym tego typu dokumentem po rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych. Jego treść może mieć istotne znaczenie dla ich przebiegu. Podkreślone w raporcie spowolnienie tureckich reform w 2005 r. nie tworzy korzystnego klimatu na początku rozmów, a liczne braki, np. w przyjmowaniu aqvis, mogą skłaniać UE i jej członków do przedłużania negocjacji. W dokumencie wskazano jednak elementy, które mogą się przyczynić do poprawy pozycji negocjacyjnej Turcji.

Komisja Europejska (KE) 9 listopada 2005 r. ogłosiła raport na temat postępów Turcji na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej. Tego samego dnia przedstawiła znowelizowany dokument: Partnerstwo dla przystąpienia, określający przede wszystkim krótko- i średnioterminowe cele priorytetowe, które Turcja powinna zrealizować. Ogłoszono także strategię rozszerzania Unii (w tym strategię akcesyjną dotyczącą zarówno Turcji, jak i Chorwacji, traktującą o przebiegu negocjacji oraz wspieraniu reform przez Komisję).

Raport na temat Turcji wskazuje, w jakim stopniu państwo to spełnia obecnie kryteria kopenhaskie. Rządowi tureckiemu daje dodatkowo rozeznanie, czego UE wymaga od Turcji. Dokument jest kolejną analizą sytuacji w tym państwie (Komisja przygotowuje je corocznie, począwszy od 1998 r.), ale jego znaczenie jest większe niż wcześniejszych raportów ze względu na to, iż został ogłoszony już po rozpoczęciu negocjacji członkowskich z Turcją. Treść raportu będzie więc ważna dla ich przebiegu, tym bardziej iż mandat negocjacyjny, przyjęty przez Radę UE 3 października 2005 r., podkreśla wyraźnie, że zawansowanie rozmów o akcesji zależeć będzie od postępów Turcji w spełnianiu kryteriów kopenhaskich.

Treść raportu. Raport Komisji Europejskiej jest krytyczny wobec Turcji, ale na jego treść nie miały zasadniczego wpływu ani niekorzystny klimat wokół dalszego rozszerzania UE, ani sceptyczne nastawienie wobec tureckiej akcesji obywateli większości państw Unii. Dokument standardowo opisuje pozytywne oraz negatywne zjawiska związane z dostosowywaniem się Turcji do wymogów członkostwa w UE. Można jednak wskazać kilka nowych istotnych kwestii.

W przypadku kryteriów politycznych Komisja podkreśla wielokrotnie sygnalizowane przez Unię spowolnienie reform w 2005 r. W latach 2001–2004 Turcja przeprowadziła liczne zmiany prawne, ale w bieżącym roku proces ten uległ zahamowaniu. Ogólne stanowisko Komisji wobec reform, prezentowane od kilku lat, pozostaje jednak niezmiennie. W raporcie ocenia się więc pozytywnie postępy procesu demokratyzacji Turcji. Wskazuje się przede wszystkim na potrzebę pełnego wdrażania zmian, m.in. przepisów kodeksu karnego (chodzi tutaj również o praktykę działania administracji państwowej). Jednocześnie dostrzega się nadal konieczność przeprowadzenia reform prawnych, zwłaszcza w obszarach: gwarancji dla wolności słowa, praw dla kobiet, mniejszości etnicznych i religijnych, a także regulacji umożliwiających skuteczniejsze zwalczanie tortur i nadużywania siły przez organy porządku publicznego. W dokumencie zaznacza się, że konieczne jest także dalsze wzmocnienie cywilnej kontroli nad armią oraz poprawa sytuacji społeczno-ekonomicznej w południowo-wschodniej Turcji, zamieszkiwanej w większości przez Kurdów. Raport sugeruje, że dużą przeszkodę na drodze do członkostwa może stanowić problem cypryjski.

Lepiej oceniane jest spełnianie przez Turcję kryteriów ekonomicznych. W raporcie, po raz pierwszy, uznano Turcję za państwo z „funkcjonującą gospodarką rynkową” (z tą opinią zgadza się Bank Światowy). Taki status będzie obowiązywał, jeśli Turcja utrzyma osiągniętą ostatnio stabilizację ekonomiczną oraz wykorzysta przeprowadzone reformy, zwłaszcza finansów i sektora bankowego. Według Komisji konieczne są kolejne reformy, a ich przeprowadzenie umożliwi w średnim okresie (trzy–cztery lata) spełnienie następnego kryterium ekonomicznego – zdolności sprostania konkurencji na rynku wspólnotowym. Krytycznie ocenia się natomiast przyjmowanie przez Turcję *acquis communautaire*. Wyraźne postępy zauważalne są jedynie w kilku obszarach, m.in. w zakresie swobodnego przepływu towarów.

Znaczenie treści raportu dla negocjacji członkowskich. Zahamowanie procesu reform w Turcji nie sprzyja tworzeniu korzystnego klimatu na początku rozmów. Ocena KE wyrażona w raporcie może także utrudnić właściwe negocjacje w danym obszarze (rozpoczynające się po screeningu). Podkreślane w dokumencie liczne nieprawidłowości i opóźnienia utrwalają bowiem negatywne stanowisko części państw UE wobec tureckiej akcesji i dają solidną podstawę zgłaszania zastrzeżeń do poszczególnych rozdziałów negocjacyjnych, a to może prowadzić do odsunięcia w czasie zarówno ich otwierania (przyjmowania stanowiska negocjacyjnego przez Unię), jak i zamykania. Pozytywnym sygnałem KE jest stwierdzenie, iż mimo braków Turcja w wystarczającym stopniu spełnia polityczne kryteria kopenhaskie. Ma to duże znaczenie, gdyż zgodnie z mandatem negocjacyjnym w razie poważnego naruszania zasad demokracji i praw człowieka Rada UE ma prawo zawiesić rozmowy. Przyznanie Turcji statusu państwa z funkcjonującą gospodarką rynkową zachęci zagraniczne firmy do inwestowania i tym samym przyczyni się do poprawy sytuacji gospodarczej tego państwa.

Wydźwięk raportu zmobilizował rząd turecki. Zmiana przepisów dotyczących immunitetów deputowanych do parlamentu tureckiego, postulowana przez Komisję, stanie się w najbliższym czasie przedmiotem obrad Wielkiego Zgromadzenia Narodowego. Procesowi przeprowadzania koniecznych reform, a tym samym negocjacom akcesyjnym może paradoksalnie sprzyjać skrupulatne odnotowanie przez Komisję tegorocznych wydarzeń, ilustrujących nieprawidłowości w spełnianiu politycznych kryteriów kopenhaskich, np. użycie siły przeciwko demonstracji kobiet 8 marca, czy postawienie w stan oskarżenia znanego pisarza Orhana Pamuka za wypowiedź dla szwajcarskiej gazety dotyczącą problemów kurdyjskiego i ormiańskiego. Komisja Europejska sygnalizuje w ten sposób rządowi Turcji, że powinien zapobiegać tego typu incydentom. Jak bowiem pokazuje raport, szkodzą one całociowemu obrazowi sytuacji politycznej w tym państwie.

Prowadzenie rozmów akcesyjnych sprzyja także większemu uwzględnianiu przez Komisję tureckiego punktu widzenia. W raporcie wskazuje się między innymi, że to Partia Pracujących Kurdystanu, uznana za organizację terrorystyczną, jest odpowiedzialna za eskalację przemocy w ostatnim czasie w południowo-wschodniej Turcji. W dokumencie nie używa się terminu „ludobójstwo” w związku z poruszaniem w raporcie po raz pierwszy problemem rzezi Ormian, wspomina się natomiast o tureckiej inicjatywie pod adresem Armenii rozpoczęcia debaty historyków obu państw na ten temat. Nie pada też, inaczej niż dotychczas, pojęcie „mniejszości” przy opisywaniu naruszania praw religijnej wspólnoty alewitów (wskazywanie na istnienie mniejszości, zgodnie z wykładnią Turcji, szkodzi konstytucyjnej zasadzie jedności państwa i narodu tureckiego). W przypadku problemu cypryjskiego przypomina się o deklarowaniu gotowości rządu tureckiego do wznowienia rozmów pod auspicjami ONZ. Raport ogranicza się do wskazania, że Turcja blokuje członkostwo Cypru w niektórych międzynarodowych organizacjach (Komisja nie wysuwa tutaj jednak żadnych postulatów) i streszcza treść deklaracji przyjętej przez UE 21 września 2005 r. Wzywa się w niej Turcję do wypełnienia zobowiązań wynikających z protokołu rozszerzającego unię celną na 10 członków UE (w tym Cypr) oraz do jak najszybszej normalizacji stosunków z wszystkimi państwami członkowskimi Unii. Taki wyważony i mniej niż zazwyczaj dydaktyczny ton raportu powinien umożliwić tureckiemu rządowi i zespołowi negocjacyjnemu skoncentrowanie się na prowadzeniu rozmów akcesyjnych. Nie będzie bowiem prowokować sił politycznych niechętnych integracji z UE do działań mających na celu podsycanie nastrojów nacjonalistycznych w Turcji (są one obecnie bardzo widoczne) oraz wywoływać protestów społecznych, wynikających z coraz bardziej sceptycznego stosunku do członkostwa w Unii. Wskazuje na to na ogół umiarkowana krytyka raportu przez tureckie siły polityczne.