



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 6.10.2004  
COM(2004) 656 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO  
EUROPEO**

**Recomendación de la Comisión Europea sobre el avance de Turquía hacia la adhesión**

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

## Recomendación de la Comisión Europea sobre el avance de Turquía hacia la adhesión

### 1. INTRODUCCIÓN

Las relaciones de la UE y Turquía tienen una larga historia. En 1963, Turquía y la CEE firmaron un Acuerdo de Asociación que incluía una perspectiva de adhesión. En 1995 se formó una unión aduanera y, en diciembre de 1999, en Helsinki, el Consejo Europeo decidió incluir a Turquía entre los candidatos a adherirse a la UE. El Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 concluyó que si el Consejo Europeo de diciembre de 2004, basándose en el informe y la recomendación de la Comisión, decidiera que Turquía cumple los criterios políticos de Copenhague, la Unión Europea iniciaría sin demora negociaciones de adhesión con Turquía. Esas conclusiones fueron reiteradas por el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2004.

Durante importantes períodos de la historia de Europa, Turquía ha sido un factor crucial de la política en el continente. Turquía forma parte de todas las demás principales organizaciones europeas y ha contribuido de manera destacada a la configuración de las políticas europeas desde la segunda guerra mundial.

Dentro de los límites del mandato recibido en Copenhague en 2002, la presente Comunicación presenta la recomendación formulada por la Comisión y, en anexo, las conclusiones del Informe periódico sobre Turquía. En este último se detallan los avances realizados por Turquía en la vía de la adhesión durante los últimos doce meses y se examina el historial del país en lo tocante a los criterios políticos y económicos para la adhesión desde la decisión del Consejo Europeo de Helsinki en 1999. La recomendación y los documentos que la acompañan sentarán las bases de una decisión del Consejo Europeo de relevancia política general para el futuro de la Unión Europea.

Además, los servicios de la Comisión han preparado también una evaluación de las cuestiones que se plantean ante la perspectiva de la adhesión de Turquía, cuyos resultados se exponen en la presente Comunicación.

Basándose en lo anterior, se presenta una estrategia compuesta por tres pilares. El primer pilar se refiere a la cooperación dirigida a consolidar y apoyar el proceso turco de reforma de Turquía, en particular en relación con el cumplimiento constante de los criterios políticos de Copenhague. Ello se basará en una Asociación para la Adhesión revisada, en donde figurarán las prioridades para el proceso de reforma, y en una estrategia de preadhesión mejorada. En el segundo pilar se proponen las condiciones específicas para el desarrollo de las negociaciones de adhesión con Turquía. Se ofrecen varias indicaciones preliminares para la preparación de las mismas, en caso de que el Consejo Europeo adopte tal decisión en diciembre. El tercer pilar propone un aumento sustancial del diálogo político y cultural en el que participen ciudadanos de los Estados miembros de la UE y Turquía. La adhesión de este país debería prepararse minuciosamente, con objeto de que la integración se lleve a cabo armoniosamente, mejorando los logros de cincuenta años de integración

europaea. Se trata de un proceso evolutivo cuyo resultado no puede garantizarse de antemano. Con independencia del resultado de las negociaciones y del proceso de ratificación subsiguiente, las relaciones entre la Unión Europea y Turquía deben garantizar que Turquía permanezca firmemente anclada en las estructuras europeas.

## **2. EVALUACIÓN DE LOS CRITERIOS POLÍTICOS**

Tras décadas de avances esporádicos, Turquía ha convergido notablemente en el plano legislativo e institucional hacia los patrones europeos, sobre todo después de las elecciones de 2002. Las reformas políticas están contenidas, principalmente, en dos grandes reformas constitucionales, de 2001 y 2004, y en ocho baterías de medidas legislativas adoptadas por el Parlamento entre febrero de 2002 y julio de 2004. Las relaciones entre los estamentos civil y militar se aproximan progresivamente a los patrones europeos. Se han efectuado cambios importantes en el sistema judicial, incluida la abolición de los Tribunales de Seguridad del Estado. La administración pública está siendo reformada. En cuanto a los derechos humanos, Turquía reconoce la primacía del Derecho internacional y europeo. Ha armonizado en gran medida sus normas para ajustarse a los convenios y resoluciones internacionales, como ilustra la abolición de la pena de muerte en todos los casos y la liberación de las personas encarceladas por la expresión pacífica de opiniones. Aunque en la práctica quedan todavía algunas restricciones, el abanico de libertades fundamentales de que disfrutaban los ciudadanos turcos, como la libertad de expresión y reunión, se ha ampliado considerablemente. La sociedad civil se ha robustecido. Los derechos culturales de la población kurda han comenzado a ser reconocidos. Se ha anulado el estado de excepción en todo el país y, aunque la situación sigue siendo difícil, el proceso de normalización ha comenzado en el Sudeste. Por último, en relación con el diálogo político reforzado, la política exterior turca está contribuyendo de manera positiva a la estabilidad regional.

Turquía ha realizado progresos sustanciales en su proceso de reforma política, en particular a través de profundos cambios constitucionales y legislativos adoptados a lo largo de estos últimos años, de conformidad con las prioridades que figuran en la Asociación para la Adhesión. No obstante, la Ley sobre asociaciones, el nuevo Código Penal y la Ley sobre los tribunales de recurso intermedios no han entrado aún en vigor. Además, la decisión sobre el Código de enjuiciamiento penal, la legislación relativa a la creación de la policía judicial y la normativa sobre la ejecución de las penas y medidas siguen estando pendientes de adopción.

Turquía está realizando esfuerzos considerables para garantizar una ejecución eficaz de estas reformas. A pesar de ello, el proceso de ejecución debe consolidarse y ampliarse aún más. En particular, en lo que respecta a la política de tolerancia cero en la lucha contra la tortura y los malos tratos, y en lo que se refiere al refuerzo y la aplicación de las disposiciones relativas a la libertad de expresión y religiosa y a los derechos de las mujeres, los sindicatos y las minorías.

Teniendo en cuenta los avances globales de las reformas y a reserva de la aplicación por parte de Turquía de la legislación pendiente antes mencionada, la Comisión considera que Turquía cumple suficientemente los criterios políticos y recomienda la apertura de negociaciones de adhesión.

La irreversibilidad del proceso de reforma, su aplicación, en particular en lo tocante a las libertades fundamentales, deberá confirmarse durante un período de tiempo más prolongado. Además, el acervo relacionado con los criterios políticos está evolucionando, en concreto a resultas de la Constitución para Europa. Turquía debería seguir atentamente esta evolución.

Turquía ha apoyado y sigue apoyando activamente los esfuerzos desplegados para resolver el problema de Chipre; en particular, Turquía aceptó la solución propuesta en el plan de paz del Secretario General de la ONU. El Consejo Europeo de junio de 2004 invitó a Turquía a celebrar negociaciones con la Comisión, en nombre de la Comunidad y sus 25 Estados miembros, sobre la adaptación del Acuerdo de Ankara para tomar en cuenta la adhesión de los nuevos Estados miembros. La Comisión espera una respuesta positiva de Turquía sobre el proyecto de protocolo relativo a las adaptaciones necesarias remitido en julio de 2004. Cabe señalar asimismo que cualesquiera negociaciones de adhesión se celebran en el marco de una Conferencia Intergubernamental compuesta por todos los Estados miembros de la UE.

Las conclusiones íntegras del Informe periódico, que abarcan también los avances realizados por Turquía en el cumplimiento de los restantes criterios para la adhesión, figuran en el anexo (*Conclusions of the Regular Report on Turkey*).

### **3. EVALUACIÓN DE LAS CUESTIONES QUE SE PLANTEAN ANTE LA PERSPECTIVA DE LA ADHESIÓN DE TURQUÍA**

La incorporación de Turquía a la Unión constituirá un reto tanto para la UE como para Turquía, pero, bien gestionada, abrirá importantes oportunidades a ambas partes. Como muestra la evaluación de las cuestiones que se plantean ante la perspectiva de la adhesión de Turquía, los preparativos necesarios para la misma se prolongarán hasta bien avanzada la próxima década. La UE evolucionará durante dicho período, pero Turquía debería experimentar un cambio aún más radical. El acervo continuará desarrollándose para responder a las necesidades de una Unión de 27 miembros o más. Esta evolución podrá también anticipar los retos y las oportunidades que ofrece la adhesión de Turquía.

Basándose en las políticas y datos actuales de la UE, la Comisión ha seleccionado las siguientes cuestiones principales para profundizar la reflexión y el análisis a lo largo de los próximos años:

- La adhesión de Turquía diferirá de las ampliaciones anteriores a causa del efecto combinado de la población, la dimensión, la ubicación geográfica y el potencial económico, militar y de seguridad de Turquía, factores que le permiten contribuir a la estabilidad regional e internacional. La expectativa de adhesión debería propiciar una mejora de las relaciones bilaterales entre Turquía y los países vecinos, de conformidad con el principio de reconciliación en que se fundamenta la Unión Europea. También aumentarán las expectativas sobre las políticas comunitarias hacia esas regiones, habida cuenta de los actuales vínculos políticos y económicos de Turquía con los países vecinos. Mucho dependerá de la manera en que la propia Unión Europea asuma el reto de convertirse a medio plazo en un protagonista destacado de la política exterior en regiones caracterizadas tradicionalmente por la inestabilidad y las tensiones, en particular Oriente Medio y el Cáucaso.

- Turquía atraviesa actualmente un proceso de transformación radical que incluye una rápida evolución de las mentalidades. Redunda en interés de todos que prosiga el presente proceso de transformación. Turquía constituiría un modelo destacado de país de población musulmana mayoritaria que se adhiere a principios básicos tales como la libertad, la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- La repercusión económica de la adhesión de Turquía a la UE sería positiva pero relativamente reducida, debido a la modesta dimensión de la economía turca y al grado de integración económica ya existente antes de la adhesión. Mucho dependerá de la futura evolución económica de Turquía. El comienzo de las negociaciones de adhesión debería favorecer los continuos esfuerzos del país para garantizar la estabilidad macroeconómica y fomentar la inversión, el crecimiento y el desarrollo social. En estas condiciones, se espera que el PIB turco aumente con mayor rapidez que la media de la UE.
- La adhesión de Turquía, un país de renta media baja, incrementaría las disparidades económicas regionales en la UE ampliada de modo similar a la última ampliación y supondría un gran desafío para la política de cohesión. Turquía cumpliría los requisitos para recibir ayudas considerables de los Fondos Estructurales y de Cohesión durante un largo período de tiempo. Varias regiones de los Estados miembros actuales que reciben apoyo de los fondos estructurales podría perder la posibilidad de obtener ayudas con arreglo a las normas vigentes.
- La integración de Turquía en el mercado interior sería beneficiosa. Ello no sólo depende, sin embargo, del cumplimiento de las obligaciones actuales en virtud de la unión aduanera, sino también de la aplicación de reformas horizontales adicionales, como la consolidación de la gobernanza empresarial y los marcos reglamentarios, la intensificación de la lucha contra la corrupción y la mejora significativa del funcionamiento del poder judicial.
- Los más de tres millones de turcos que residen legalmente en la Unión constituyen, con gran diferencia, el mayor grupo de ciudadanos extracomunitarios en la actual UE. Los estudios disponibles ofrecen estimaciones variables de la migración adicional esperada tras la adhesión de Turquía. Con objeto de evitar perturbaciones graves en el mercado de trabajo de la UE pueden contemplarse períodos transitorios prolongados y una cláusula de salvaguardia permanente. No obstante, la evolución demográfica de Turquía podría contribuir a compensar el envejecimiento de las sociedades comunitarias. En este contexto, la UE tiene también gran interés en que durante la próxima década se realicen reformas e inversiones en materia de educación y formación en Turquía.
- La agricultura es uno de los sectores socioeconómicos más importantes de Turquía, por lo que exigiría especial atención. Turquía debería realizar esfuerzos continuos de desarrollo rural y mejora de las capacidades administrativas, con el fin de crear las condiciones más favorables posibles para participar con éxito en la política agrícola común. El país necesitaría mucho tiempo para aumentar la competitividad de algunos sectores agrícolas y evitar así que sus agricultores sufran una gran pérdida de ingresos. Turquía podría acceder a ayudas considerables al amparo de las políticas vigentes. En el ámbito veterinario deberían realizarse grandes esfuerzos para mejorar la situación zoonosológica y los

controles efectuados en las fronteras orientales, con el fin de evitar problemas graves tras la adhesión.

- La adhesión de Turquía contribuiría a garantizar mejores rutas de suministro energético para la UE, lo que probablemente exigiese desarrollar las políticas aplicadas por la Unión con el fin de gestionar los recursos hídricos y la infraestructura relacionada. Teniendo en cuenta sus efectos transfronterizos, en ocasiones notables, la aplicación adecuada por Turquía de otras políticas de la UE en materia de medio ambiente, transporte, energía y protección de los consumidores tendría también efectos positivos considerables para los ciudadanos comunitarios en todas partes.
- La gestión de las nuevas y extensas fronteras exteriores de la UE constituiría un reto político considerable y exigiría inversiones significativas. La intensificación de la cooperación, antes y después de la adhesión, facilitaría tanto la gestión de la migración y el asilo como la lucha contra la delincuencia organizada, el terrorismo, la trata de seres humanos y el tráfico de armas y drogas.
- La incidencia presupuestaria de la adhesión de Turquía a la UE sólo puede valorarse plenamente una vez definidos los parámetros de las negociaciones financieras con ese país en el marco de las perspectivas financieras para el período posterior a 2014. La naturaleza y el volumen de las transferencias realizadas a Turquía dependería de una serie de factores variables, como las políticas de la UE y los regímenes especiales acordados con Turquía durante las negociaciones, sin olvidar las disposiciones presupuestarias vigentes en ese momento, en particular el límite presupuestario global. No obstante, es obvio que, sobre la base de las políticas actuales, la incidencia presupuestaria sería considerable.
- En cuanto a las instituciones, la adhesión de Turquía, evaluada a la luz de la Constitución para Europa, afectaría significativamente a los escaños atribuidos en el Parlamento Europeo a los Estados miembros actuales, en particular a los países medianos y de mayor tamaño. En el Consejo, Turquía tendría una participación destacada en el proceso de toma de decisiones habida cuenta de su peso demográfico, que se reflejaría en el sistema de votación del Consejo. Por lo que respecta a la Comisión, la repercusión sería menor, dada la reducción del número de comisarios prevista a partir de 2014.

#### **4. REFUERZO Y APOYO DEL PROCESO DE REFORMA CON TURQUÍA**

En conjunto, es necesario proseguir con vigor la aplicación de las reformas. Más en concreto, la política de tolerancia cero en la lucha contra la tortura debería aplicarse sin escatimar los esfuerzos en todos los niveles del Estado turco con el fin de erradicar los casos de tortura restantes. Es importante que continúe el desarrollo de la sociedad civil. La necesidad de consolidar y extender las reformas políticas abarca también la normalización y mejora de la situación en el Sudeste, incluidas medidas para mejorar la situación socioeconómica e iniciativas destinadas a facilitar el regreso de las personas desplazadas y garantizar el disfrute pleno de los derechos y libertades por parte de la población kurda. También se ha de proseguir la labor en el ámbito de los derechos sindicales y los problemas concretos de las comunidades religiosas no musulmanas.

Para garantizar el carácter duradero e irreversible del proceso de reforma política, la UE debería seguir atentamente los progresos alcanzados en este ámbito, sobre la base de una Asociación para la Adhesión en la que figuren las prioridades del proceso de reforma. Tras el análisis del Informe periódico, la Comisión propondrá revisar la Asociación para la Adhesión en la primavera de 2005. Sobre esta base, a partir de finales de 2005 se llevará a cabo con carácter anual un examen general de la manera en que se consolidan y extienden las reformas políticas. A tal efecto, la Comisión presentará un primer informe al Consejo Europeo en diciembre de 2005. El ritmo de las reformas determinará el avance de las negociaciones.

De conformidad con el Tratado de la Unión Europea y la Constitución para Europa, la Comisión recomendará la suspensión de las negociaciones en caso de violación grave y continuada de los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos, de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho, que constituyen el fundamento de la Unión. El Consejo podrá decidir sobre tal recomendación por mayoría cualificada.

Es necesario que el diálogo político reforzado y el control periódico prosigan tras la apertura de las negociaciones de adhesión. Como en ocasiones anteriores, ello irá de la mano de la asistencia proporcionada por los especialistas de la Comisión. También deberá continuar el diálogo en el ámbito económico, con una referencia nítida al acervo y, en particular, a los métodos de coordinación de la política económica aplicados en la UE.

Valiéndose de los instrumentos desarrollados en los últimos años, como el hermanamiento, la revisión inter pares y TAIEX, la UE debería proseguir la ayuda prestada a Turquía para que alcance la necesaria convergencia jurídica y real. Se ha de modernizar la estrategia de preadhesión para Turquía con el fin de centrarse en las prioridades descritas en la Asociación para la Adhesión revisada, que se basarán en el Informe periódico y en la evaluación de las cuestiones que surgen ante la perspectiva de la adhesión de Turquía. Es necesario desarrollar iniciativas concretas en favor del desarrollo socioeconómico del Sudeste, en particular mediante la movilización de buena parte de la asistencia comunitaria a Turquía.

Hasta 2006, la asistencia técnica y financiera de la UE en favor de los preparativos turcos seguirá basándose en el instrumento de preadhesión destinado a Turquía adoptado por el Consejo en diciembre de 2001. La Comisión ha propuesto al Consejo la creación de un nuevo instrumento de preadhesión (IPA), al que Turquía se acogería a partir de 2007, sobre la base de los instrumentos de preadhesión actuales, Phare, ISPA y SAPARD. En el contexto de las próximas perspectivas financieras, la Comisión propondrá un aumento de los importes que se destinarán a Turquía.

## **5. INDICACIONES PARA EL DESARROLLO DE LAS NEGOCIACIONES DE ADHESIÓN**

La valoración resumida en los apartados anteriores ha confirmado que tanto la UE como Turquía necesitarán mucho tiempo para crear las condiciones que aseguren la integración armoniosa del país en la UE. No sólo es necesario proteger la cohesión y efectividad de la Unión, sino también evitar que Turquía se vea obligada a aplicar políticas que puedan resultar inadecuadas para su nivel de desarrollo.

Las negociaciones de adhesión tendrán lugar en el seno de una Conferencia Intergubernamental, cuyas decisiones exigen unanimidad. El marco de las negociaciones deberá tener en cuenta los retos concretos que conlleva la adhesión de Turquía. Los parámetros específicos para su desarrollo se elaborarán una vez adoptada la decisión relativa a la apertura de las negociaciones, basándose en las indicaciones generales presentadas a continuación.

Inmediatamente después de la apertura oficial de las negociaciones de adhesión, la Comisión organizará un proceso de examen exhaustivo del acervo, denominado escrutinio, con el fin de aclarar éste y obtener indicaciones preliminares de las cuestiones que puedan surgir durante las negociaciones. Éstas serán complejas y reflejarán, por un lado, las dificultades experimentadas por Turquía para aplicar el acervo y, por otro, la necesidad de disposiciones que faciliten la integración armoniosa de Turquía en la UE. La aplicación en Turquía de la política agrícola común y de la política de cohesión constituyen dos ejemplos. Un tercer ejemplo es el de las normas relativas a la libre circulación de personas. Es probable que, como en las ampliaciones anteriores, sea necesario establecer numerosas disposiciones específicas y, en algunos ámbitos, largos períodos transitorios. En el caso de la libre circulación de personas pueden contemplarse salvaguardias permanentes. La Comisión afinará su análisis a lo largo de las negociaciones antes de presentar un enfoque concreto para cada una de las cuestiones.

Los aspectos fundamentales de las negociaciones se dividirán en varios capítulos, cada uno de los cuales abarcará un ámbito político concreto. La Comisión recomendará al Consejo la apertura de negociaciones sobre cada capítulo específico cuando considere suficiente la preparación de Turquía. Por lo que respecta a algunos capítulos de alcance económico, el inicio de las negociaciones se supeditaría a la existencia de una economía de mercado operativa.

Antes de emprender las negociaciones sobre cada capítulo deberán definirse los parámetros para el cierre provisional de cada uno de ellos y, en su caso, para su apertura. Tales parámetros podrían referirse a la armonización legislativa y a resultados satisfactorios en materia de aplicación. Además, antes de la apertura de negociaciones sobre los capítulos relacionados se deberían respetar las obligaciones jurídicas derivadas del Acuerdo de Asociación y de la unión aduanera, en particular las que reflejan el acervo.

El avance de las negociaciones no sólo dependerá de la convergencia de Turquía con la UE. La Unión deberá asimismo prepararse ya que, como afirmó el Consejo Europeo de junio de 1993, la capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros, sin dejar de mantener el impulso de la integración europea, es también un factor importante a tener en cuenta en el interés general tanto de la Unión como de los países candidatos. Del análisis efectuado hasta la fecha sobre la adhesión de Turquía no se desprende que vayan a necesitarse grandes ajustes de las políticas relativas al mercado interior. Las negociaciones se basarán, como siempre, en el acervo existente. Cabe la posibilidad, no obstante, de que sea necesario adaptar el acervo antes de la adhesión. En cualquier caso, la UE deberá definir sus perspectivas financieras para el período posterior a 2014 antes de poder abordar las implicaciones financieras de determinados capítulos de negociación. Pueden ser necesarias disposiciones que tengan en cuenta las circunstancias específicas de Turquía. Por último, la UE tendrá que reflexionar sobre el fortalecimiento de las políticas en los ámbitos críticos identificados en la evaluación de las cuestiones que se plantean ante



la perspectiva de la adhesión de Turquía, como las fronteras externas y la política exterior.

La garantía de que el proceso de adhesión concluya con éxito depende, fundamentalmente, de que Turquía demuestre una firme voluntad de no cejar en el proceso de reforma. El desarrollo de las negociaciones y la perspectiva de la adhesión deberían contribuir a la ulterior reforma política, social, cultural y económica del país. El resultado final habrá de ser validado por el Parlamento Europeo, los países de la UE y Turquía.

## **6. INTENSIFICAR EL DIÁLOGO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y TURQUÍA**

A nadie se le escapa la necesidad de intensificar el diálogo sobre algunos aspectos de las relaciones entre la UE y Turquía. Es preciso abordar varias cuestiones pertinentes que no están relacionadas directamente con la UE como tal. Convendría crear diversos foros en los que participen ciudadanos de los Estados miembros y Turquía para debatir de manera abierta y sincera sus inquietudes y percepciones. Ello incluye un diálogo en materia de diferencias culturales y religiosas, cuestiones relativas a la migración, preocupaciones sobre derechos de las minorías y terrorismo. La sociedad civil debería protagonizar este diálogo, que la UE debería propiciar. La Comisión presentará propuestas sobre la manera de fomentar un diálogo de tales características en el futuro.

## **7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

En vista de lo expuesto anteriormente, las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Europea son las siguientes:

- (1) Turquía ha avanzado notablemente en su proceso de reforma política, en particular a través de profundos cambios constitucionales y legislativos adoptados a lo largo de estos últimos años, de conformidad con las prioridades que figuran en la Asociación para la Adhesión. No obstante, la Ley sobre asociaciones, el nuevo Código Penal y la Ley sobre los tribunales de recurso intermedios no han entrado aún en vigor. Además, el Código de enjuiciamiento penal, la legislación relativa a la creación de la policía judicial y la normativa sobre la ejecución de las penas y medidas siguen estando pendientes de adopción.
- (2) Turquía está realizando grandes esfuerzos para garantizar una ejecución eficaz de estas reformas. A pesar de ello, la legislación y las medidas de ejecución deben consolidarse y ampliarse aún más. En particular, en lo que respecta a la política de tolerancia cero en la lucha contra la tortura y los malos tratos y en lo que se refiere a la aplicación de las disposiciones relativas a la libertad de expresión y religiosa, los derechos de las mujeres, las normas de la OIT, incluidos los derechos sindicales, y los derechos de las minorías.
- (3) Teniendo en cuenta los avances globales de las reformas y a reserva de la aplicación por parte de Turquía de la legislación pendiente mencionada en el apartado 1, la Comisión considera que Turquía cumple suficientemente los

criterios políticos y recomienda la apertura de negociaciones de adhesión. La irreversibilidad del proceso de reforma, su aplicación, en particular en lo tocante a las libertades fundamentales, deberá confirmarse durante un período de tiempo más prolongado.

- (4) Se debería aplicar una estrategia basada en tres pilares. El primer pilar se refiere a la cooperación dirigida a reforzar y apoyar el proceso de reforma de Turquía, en particular en relación con el respeto continuo de los criterios políticos de Copenhague. La UE debería seguir atentamente los progresos alcanzados en este ámbito para asegurarse del carácter duradero e irreversible del proceso de reformas políticas. Este seguimiento se llevará a cabo sobre la base de una Asociación para la Adhesión revisada, en donde figurarán las prioridades para las ulteriores reformas. A partir de finales de 2005, se llevará a cabo con carácter anual un examen general de los progresos de las reformas políticas. A tal efecto, la Comisión presentará un primer informe al Consejo Europeo en diciembre de 2005. El ritmo de las reformas determinará el avance de las negociaciones.
- (5) De conformidad con el Tratado de la Unión Europea y la Constitución para Europa, la Comisión recomendará la suspensión de las negociaciones en caso de violación grave y continuada de los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos, de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho, que constituyen el fundamento de la Unión. El Consejo decidiría sobre tal recomendación por mayoría cualificada.
- (6) El segundo pilar se refiere a la manera concreta de abordar las negociaciones de adhesión con Turquía, las cuales se llevarán a cabo en el marco de una Conferencia Intergubernamental cuyas decisiones requieren la unanimidad y la plena participación de todos los Estados miembros de la UE. Las negociaciones serán complejas. El Consejo debería fijar los parámetros para el cierre provisional —y, en su caso, la apertura— de las negociaciones sobre cada capítulo, referidos en particular a la armonización legislativa y a resultados satisfactorios en materia de aplicación del acervo. Antes de la apertura de las negociaciones sobre los capítulos relacionados deberán satisfacerse las obligaciones jurídicas existentes en virtud del acervo. Pueden ser necesarios largos períodos transitorios. Además, en ámbitos tales como las políticas estructurales y la agricultura, pueden requerirse disposiciones específicas y, en lo que respecta a la libre circulación de trabajadores, pueden contemplarse salvaguardias permanentes. La adhesión de Turquía tendrá importantes consecuencias financieras e institucionales. La UE deberá definir sus perspectivas financieras para el período posterior a 2014 antes de que se puedan concluir las negociaciones. Por otra parte, durante las negociaciones, la Comisión deberá controlar la capacidad de la Unión de absorber nuevos Estados miembros y de aumentar la integración, teniendo plenamente en cuenta los objetivos del Tratado en materia de políticas comunes y solidaridad.
- (7) El tercer pilar prevé un aumento considerable del diálogo político y cultural entre los ciudadanos de los Estados miembros de la UE y Turquía. La sociedad civil debería desempeñar el papel principal en este diálogo, que la Unión debería facilitar. La Comisión presentará propuestas sobre la forma de fomentar este diálogo.

- (8) La Comisión está convencida de que el proceso de negociación será un instrumento esencial que orientará la continuación de las reformas en Turquía. Se trata, por su propia naturaleza, de un proceso evolutivo cuyo resultado no puede garantizarse de antemano. Con independencia del resultado de las negociaciones y del proceso de ratificación subsiguiente, las relaciones entre la Unión Europea y Turquía deben garantizar que Turquía permanezca firmemente anclada en las estructuras europeas. La adhesión de Turquía debería prepararse minuciosamente con objeto de que la integración se lleve a cabo de manera armoniosa, mejorando los logros de cincuenta años de integración europea.

## **Annex: Conclusions of the Regular Report on Turkey**

When the European Council of December 1999 decided that Turkey is a candidate for accession, Turkey was considered to have the basic features of a democratic system while at the same time displaying serious shortcomings in terms of human rights and protection of minorities. In 2002, the Commission noted in its Regular Report that the decision on the candidate status of Turkey had encouraged the country to make noticeable progress with the adoption of a series of fundamental, but still limited, reforms. At that time, it was clear that most of those measures had yet to be implemented and that many other issues required to meet the Copenhagen political criteria had yet to be addressed. On that basis, the European Council decided in December 2002 to re-examine Turkey's fulfilment of the political criteria at the end of 2004.

Political reforms, in line with the priorities in the Accession Partnership, have been introduced by means of a series of constitutional and legislative changes adopted over a period of three years (2001-2004). There have been two major constitutional reforms in 2001 and 2004 and eight legislative packages were adopted by Parliament between February 2002 and July 2004. New codes have been adopted, including a Civil Code and a Penal Code. Numerous other laws, regulations, decrees and circulars outlining the application of these reforms were issued. The government undertook major steps to achieve better implementation of the reforms. The Reform Monitoring Group, a body set up under the chairmanship of the deputy Prime Minister responsible for Human Rights, was established to supervise the reforms across the board and to solve practical problems. Significant progress took place also on the ground; however, the implementation of reforms remains uneven.

On civil-military relations, the government has increasingly asserted its control over the military. In order to enhance budgetary transparency the Court of Auditors was granted permission to audit military and defence expenditures. Extra-budgetary funds have been included in the general budget, allowing for full parliamentary control. In August 2004, for the first time a civilian was appointed Secretary General of the National Security Council. The process of fully aligning civil-military relations with EU practice is underway; nevertheless, the armed forces in Turkey continue to exercise influence through a series of informal mechanisms.

The independence and efficiency of the judiciary were strengthened, State Security Courts were abolished and some of their competencies were transferred to the newly-created Serious Felony Courts. The legislation to establish Intermediate Courts of Appeal was recently adopted, but the draft new Code of Criminal Procedure, the draft Laws on the Establishment of the Judicial Police and on the Execution of Punishments still await adoption.

Since 1 January 2004, Turkey has been a member of the Council of Europe's Group of States Against Corruption (GRECO). A number of anti-corruption measures have been adopted, in particular by establishing ethical rules for public servants. However, despite these legislative developments, corruption remains a serious problem in almost all areas of the economy and public affairs.

Concerning the general framework for the respect of human rights and the exercise of fundamental freedoms, Turkey has acceded to most relevant international and European conventions and the principle of the supremacy of these international human rights conventions over domestic law was enshrined in the Constitution. Since 2002 Turkey has increased its efforts to execute decisions of the European Court of Human Rights. Higher

judicial bodies such as the Court of Cassation have issued a number of judgments interpreting the reforms in accordance with the standards of the European Court, including in cases related to the use of the Kurdish language, torture and freedom of expression. Retrials have taken place, leading to a number of acquittals. Leyla Zana and her former colleagues, who were released from prison in June 2004, are to face a further retrial, following a decision by the Court of Cassation.

The death penalty was abolished in all circumstances according to Protocol No 13 to the European Convention on Human Rights, which Turkey signed in January 2004. Remaining references to the death penalty in existing legislation were removed. Further efforts have been made to strengthen the fight against torture and ill-treatment, including provisions in the new Penal Code. Pre-trial detention procedures have been aligned with European standards, although detainees are not always made aware of their rights by law enforcement officers. The authorities have adopted a zero tolerance policy towards torture and a number of perpetrators of torture have been punished. Torture is no longer systematic, but numerous cases of ill-treatment including torture still continue to occur and further efforts will be required to eradicate such practices.

As regards freedom of expression, the situation has improved significantly, but several problems remain. The situation of individuals sentenced for non-violent expression of opinion is now being addressed and several persons sentenced under the old provisions were either acquitted or released. Constitutional amendments and a new press law have increased press freedoms. The new law abrogates sanctions such as the closure of publications, the halting of distribution and the confiscation of printing machines. However, in a number of cases journalists and other citizens expressing non-violent opinion continue to be prosecuted. The new Penal Code provides only limited progress as regards freedom of expression.

If adopted, the new Law on Associations, initially passed in July 2004 and then vetoed by the President, will be significant in terms of reducing the possibility of state interference in the activities of associations and will contribute towards the strengthening of civil society. Despite measures taken to ease restrictions on demonstrations, there are still reports of the use of disproportionate force against demonstrators.

Although freedom of religious belief is guaranteed by the Constitution, and freedom to worship is largely unhampered, non-Muslim religious communities continue to experience difficulties connected with legal personality, property rights, training of clergy, schools and internal management. Appropriate legislation could remedy these difficulties. Alevi are still not recognised as a Muslim minority.

As regards economic and social rights, the principle of gender equality has been strengthened in the Civil Code and the Constitution. Under the new Penal Code, perpetrators of “honour killings” should be sentenced to life imprisonment, virginity tests will be prohibited without a court order and sexual assault in marriage will qualify as a criminal offence. The situation of women is still unsatisfactory; discrimination and violence against women, including “honour killings”, remain a major problem. Children’s rights were strengthened, but child labour remains an issue of serious concern. Trade union rights still fall short of ILO standards.

As far as the protection of minorities and the exercise of cultural rights are concerned, the Constitution was amended to lift the ban on the use of Kurdish and other languages. Several Kurdish language schools recently opened in the Southeast of Turkey. Broadcasting in Kurdish and other languages and dialects is now permitted and broadcasts have started, although on a restricted scale. There has been greater tolerance for the expression of Kurdish

culture in its different forms. The measures adopted in the area of cultural rights represent only a starting point. There are still considerable restrictions, in particular in the area of broadcasting and education in minority languages.

The state of emergency, which had been in force for 15 years in some provinces of the Southeast, was completely lifted in 2002. Provisions used to restrict pre-trial detention rights under emergency rule were amended. Turkey began a dialogue with a number of international organisations, including the Commission, on the question of internally displaced persons. A Law on Compensation of Losses Resulting from Terrorist Acts was approved. Although work is underway to define a more systematic approach towards the region, no integrated strategy with a view to reducing regional disparities and addressing the economic, social and cultural needs of the local population has yet been adopted. The return of internally displaced persons in the Southeast has been limited and hampered by the village guard system and by a lack of material support. Future measures should address specifically the recommendations of the UN Secretary General's Special Representative for Displaced Persons.

In conclusion, Turkey has achieved significant legislative progress in many areas, through further reform packages, constitutional changes and the adoption of a new Penal Code, and in particular in those identified as priorities in last year's report and in the Accession Partnership. Important progress was made in the implementation of political reforms, but these need to be further consolidated and broadened. This applies to the strengthening and full implementation of provisions related to the respect of fundamental freedoms and protection of human rights, including women's rights, trade union rights, minority rights and problems faced by non-Muslim religious communities. Civilian control over the military needs to be asserted, and law enforcement and judicial practice aligned with the spirit of the reforms. The fight against corruption should be pursued. The policy of zero tolerance towards torture should be reinforced through determined efforts at all levels of the Turkish state. The normalisation of the situation in the Southeast should be pursued through the return of displaced persons, a strategy for socio-economic development and the establishment of conditions for the full enjoyment of rights and freedoms by the Kurds.

The changes to the Turkish political and legal system over the past years are part of a longer process and it will take time before the spirit of the reforms is fully reflected in the attitudes of executive and judicial bodies, at all levels and throughout the country. A steady determination will be required in order to tackle outstanding challenges and overcome bureaucratic hurdles. Political reform will continue to be closely monitored.

As regards the enhanced political dialogue, relations with Greece developed positively. A series of bilateral agreements were signed and several confidence building measures adopted. A process of exploratory talks has continued. On Cyprus, over the last year Turkey has supported and continues to support the efforts of the UN Secretary General to achieve a comprehensive settlement of the Cyprus problem. The European Council of June 2004 invited Turkey to conclude negotiations with the Commission on behalf of the Community and its 25 Member States on the adaptation of the Ankara Agreement to take account of the accession of the new Member States. The Commission expects a positive reply to the draft protocol on the necessary adaptations transmitted to Turkey in July 2004.

Turkey has made further considerable progress towards being a functioning market economy, in particular by reducing its macroeconomic imbalances. Turkey should also be able to cope with competitive pressure and market forces within the Union, provided that it firmly maintains its stabilisation policy and takes further decisive steps towards structural reforms.

Economic stability and predictability have been substantially improved since the 2001 economic crisis. Previously high inflation has come down to historic lows, political interference has been reduced and the institutional and regulatory framework has been brought closer to international standards. Thus, an important change towards a stable and rule-based economy has taken place. Key economic vulnerabilities, such as financial sector imbalances, have been tackled. Financial sector supervision has been strengthened. As a result, the shock resilience of the Turkish economy has significantly increased. Important progress has been achieved in increasing the transparency and efficiency of public administration, including public finances. Furthermore, important steps have been taken in facilitating the inflow of FDI and in improving the legal framework for privatisation.

In order to transform the current positive dynamics into sustained growth and stability, it is of crucial importance to continue the ongoing reform process. Maintaining a stability-oriented economic policy is a key element in this respect. In particular, fiscal imbalances have to be reduced and the disinflation process has to be maintained. The business climate would be improved by streamlining administrative procedures and strengthening the rule of law. Improving the efficiency of the commercial judiciary is of particular importance in this context. The banking sector's surveillance and prudential rules should continue to be aligned with international standards. The privatisation of state-owned banks and enterprises should be accelerated. Sufficient public and private investment and devoting particular attention to education are important to increase the competitiveness and the growth potential of the economy. The inflow of foreign direct investment has to be encouraged by removing remaining barriers.

Turkey's alignment has progressed in many areas but remains at an early stage for most chapters. Further work is required in all areas, new legislation should not move away from the *acquis*, and discrimination against non-Turkish service providers, or products should be discontinued. Administrative capacity needs to be reinforced. Moreover no Member State should be excluded from the mutual benefits deriving from the alignment with the *acquis*.

On the *free movement of goods*, overall transposition of the *acquis* is advancing steadily, but is not complete, while implementation remains uneven. There has been progress in the area of horizontal and procedural measures, and sector specific legislation, in particular in new approach areas, where substantial progress has taken place concerning conformity assessment and market surveillance. The public procurement Law still contains discrepancies with the *acquis*. Turkey should speed up the efforts to remove technical barriers to trade, and to increase compliance with the Decision 1/95 of the Association Council establishing the Customs Union, and to take the necessary steps to implement free circulation of products in the non-harmonised areas.

No progress has taken place concerning the *free movement of persons*, and overall legislative alignment is still at a very early stage. The administrative capacity needs thorough upgrading. Concerning the *freedom to provide services*, some progress could be recorded for financial services, except for insurance, but no development took place in the area of non-financial services. Market access restrictions are in place in particular in the area of non-financial services. In the field of professional services, no progress has been made since the previous Report. The alignment with the *acquis* on personal data protection needs to be achieved. An authority dealing with personal data protection should be established and the independence of the existing financial services supervisory authorities should be safeguarded. Limitations for foreigners should also be lifted. Alignment remains limited with the *acquis* on the *free movement of capital*. The priority should be the adoption of anti-money laundering

provisions, and the removal of restrictions to investment by foreigners. Improvements in this area would contribute to facilitate inflow of foreign direct investment.

In the area of *company law*, the alignment with the *acquis* remains very limited. However, important efforts have been undertaken to fight piracy with regards protection of intellectual and industrial property rights, but insufficient administrative capacity prevents remains a constraint. Concerning *competition policy*, the alignment with the *acquis* on anti-trust legislation is significant and progress continues in a satisfactory manner. On the contrary, alignment with state aid *acquis* is very limited, in spite of its inclusion in the Customs Union. The adoption of the state aid Law and the establishment of the state aid monitoring authority are crucial issues. Further efforts are also necessary to prepare an acceptable restructuring programme for the steel sector.

Little progress can be recorded since the previous Report in the area of *agriculture*, and overall alignment with the *acquis* remains limited. Progress has taken place concerning in particular veterinary, phytosanitary and food, but transposition and administrative capacity are still insufficient to ensure effective implementation. Rural development, eradication of animal diseases and upgrading of the Administrations concerned should be regarded as priorities. Progress has been very limited concerning *fisheries*. It is necessary to increase the efforts concerning resources management, as well as to reinforce the inspection and control capacities.

Some progress could be recorded in all *transport* modes, excepted air transport, but overall alignment remains limited and all modes present problematic issues. Concerning in particular maritime transport, the detention rate remains much higher than the EU average, and Turkey remains in the black list of the secretariat of the Paris Memorandum of Understanding on Port State controls. Cypriot vessels or vessels having landed in Cyprus are still not allowed in Turkish ports. Transposition of the *acquis* should take place in parallel with adherence to international agreements. The staff and capacity of the Ministry of Transport needs to be strengthened substantially.

As regards *taxation*, there has been limited progress in the area of *indirect taxation*, while no progress could be reported on direct taxation, or administrative co-operation. Overall, the Turkish fiscal regime remains partly aligned with the *acquis*, and important efforts remain necessary on all areas under this chapter. Alignment is necessary in particular concerning VAT, the scope of exemptions and applied rates. With regards to indirect taxation, excise duties should not penalise imported products. Also, administrative capacity requires a substantial strengthening, in particular to improve tax collection.

No progress can be recorded concerning *economic and monetary union* since the previous Report, and the overall level of alignment is limited. The most important issues to be addressed are the independence of the central bank and the remaining possibilities of privileged access to the financial sector to finance the budget.

In the area of *statistics*, there has been steady progress, but the alignment remains still limited. Therefore substantial efforts are still needed concerning statistical development. To this end, the new Statistical Law should be given priority. On *social policy and employment*, progress has been made since the last report, in particular as concerns health and safety at work. Nevertheless, the main problematic areas remain gender equality, labour law, anti discrimination, and social dialogue. Enforcement and full implementation of the legislation also appear as major challenges.



Turkey has made some progress in the *energy* chapter, while the degree of alignment remains limited and uneven across the different areas covered by the *acquis*. Effective implementation of the *acquis* requires a reinforcement of the administrative capacity. Sector restructuring including privatisation and the elimination of price distortions should continue.

In the area of *industrial policy*, there is a large alignment with the EC principles of *industrial policy*. Turkey has adopted an industrial strategy, but privatisation and restructuring are not progressing as planned. Steel sector and state owned banks in particular needs to be restructured. Despite progress in the framework legislation, foreign direct investment remains low. Concerning *small and medium sided enterprises*, access to finance has improved, and the Turkish policy is broadly in line with the EU enterprise policy. Nevertheless, further efforts remain necessary to improve SMEs' access to finance, and the business environment. In particular, a more effective treatment of the commercial court cases should be ensured. The definition of SME used by Turkey is not in line with the relevant Commission recommendations.

Some progress has been made in the area of *science and research*. The framework for co-operation is established, and representatives of Turkey participate as observers in the Committees preparing the 6<sup>th</sup> Framework Programme. To achieve full and effective participation to the Framework Programme requires that Turkey further upgrades its research-related administrative capacity. Similarly, some progress has been achieved concerning *education and training*, especially concerning the enrolment of girls in less favoured regions. The participation of Turkey to the EC programmes is satisfactory, but the investment remains below the EU average. Reforms and reinforcement of the training and education policies and institutions should continue, including the role of the High Education Board (YÖK), and the links between the labour market and the education should be improved.

In the *telecommunications* sector, fixed telephony services has been fully liberalised in 2004, and competition in internet services market has increased. There is overall a certain level of alignment with the *acquis*, but since the previous Report, very limited further progress has been made. Further efforts are in particular necessary to complete the legal framework and effectively implement the rules, including an adequate empowerment of the Telecom Authority, and to ensure an adequate level of competition in all telecommunication services.

Turkey's alignment with the *acquis* in *culture and audiovisual policy* remains limited, but some progress has been made through adoption of the regulation concerning radio and television broadcasts in languages and dialects used traditionally by Turkish citizens. The regulation has started to be implemented and broadcasts in Kurdish and other languages have started on national and regional basis. However, the conditions attached the regulation are still restrictive and substantial efforts continue to be necessary to achieve alignment with the *acquis*.

The *acquis* concerning *regional policy* is relevant for the implementation of Structural and Cohesion Funds. Very limited development has been made and the overall level of alignment with the *acquis* is limited. Substantial efforts would therefore be necessary to make appropriate use of the EU's structural instruments. Necessary institutions need to be created and administrative capacity to be reinforced.

Some progress has taken place concerning the *environment*, and the administrative capacity has been reinforced. However, the overall transposition of the environment *acquis* remains low. Administrative capacity needs further reinforcement and improved co-ordination among the administrations involved. The most intense efforts are needed for horizontal legislation,

air and water quality, waste management, nature protection, industrial pollution and risk management.

In the area of *consumers and health protection*, efforts to align with the *acquis* have continued, in particular concerning market surveillance. Overall alignment is uneven throughout the different components of consumers protection, and is more advanced concerning non-safety related measures. The efforts to ensure an effective transposition and implementation of the *acquis* on product liability and to improve administrative capacity should be pursued.

Turkey has continued to make efforts to align with the *acquis* in the area of *justice and home affairs*. Nevertheless, progress is required in important areas such as the reform of the judiciary and the fight against corruption. Co-operation both at national level among all relevant administrative bodies and with the EU should be improved on issues such as illegal migration and trafficking, including through the negotiation of a readmission agreement. The geographic limitation to the Geneva Convention on refugees should be lifted and co-operation among the relevant institutions should be improved.

Concerning the *acquis* in the area of *customs union*, there has been some progress since the previous Regular Report, the administrative capacity has been further strengthened and the overall level alignment is high, with exceptions in specific areas. The alignment of non-customs provisions applied in free zones continues to diverge from the *acquis* and need to be corrected. The overall level of alignment concerning *external relations* is already high, and some further progress has taken place. The adoption of most of the EC Generalised System of Preferences in particular is a welcome development. Certain discrepancies with the *acquis* still exist, concerning special regimes under the GSP, and other derive from the difficulties met in the negotiations with certain third Countries. Turkey is encouraged to continue its efforts in this area. As regards, *common foreign and security policy*, Turkey's foreign policy continues to be broadly in line with that of the EU, though less so when Turkey's neighbouring countries are concerned. Turkey's track record could be improved by ensuring a higher alignment with EU positions in international fora, and by ensuring the applicability of the sanctions or restrictive measures agreed.

Some progress can be reported since last year's Report regarding *financial control*. In particular, the adoption of the Public Financial Management and Control Law constitutes a significant step but the law will only be entirely implemented as from 2008. Turkey should further reinforce its administration and the capacity to protect the financial interests of the EC. In addition, significant progress has taken place concerning national budget formulation and execution, in the area of *financial and budgetary provisions*. However, there has been no improvement in the application of provisions on own resources. Further efforts are therefore necessary concerning the adoption of the necessary legislation and its implementation.

Implementation of legislation formally aligned with the *acquis* continues to be insufficient. Administrative capacity in most areas needs to be strengthened to ensure that the *acquis* is implemented and enforced effectively. In some cases, administrative reform should entail the establishment of new structures, for example in the field of state aid and regional development. Where regulatory bodies have been set up, they should be adequately empowered to perform their tasks, including adequate staffing and resources, and to ensure that their decisions are enforced. To this end, their autonomy should be safeguarded. Improved co-operation between the Commission and the Turkish administration in areas such as conformity assessment should be extended to other areas.