



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 6.10.2004
COM(2004) 656 def.

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

**Raccomandazione della Commissione europea sui progressi ottenuti dalla Turchia sulla
via dell'adesione**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Raccomandazione della Commissione europea sui progressi ottenuti dalla Turchia sulla via dell'adesione

1. INTRODUZIONE

Le relazioni Ue-Turchia sono di vecchia data. Nel 1963 la Turchia e la Cee firmarono un accordo di associazione che prevedeva la prospettiva dell'adesione. Nel 1995 fu formata l'unione doganale e nel dicembre 1999 il Consiglio europeo di Helsinki decise che la Turchia è candidata all'adesione all'Ue. Il Consiglio europeo di Copenaghen del dicembre 2002 ha concluso che se il Consiglio europeo del dicembre 2004 decide, sulla base di una relazione e di una raccomandazione della Commissione, che la Turchia rispetta i criteri politici di Copenaghen, l'Unione europea avvierà senza indugio negoziati di adesione con la Turchia. Queste conclusioni sono state riaffermate dal Consiglio europeo di Bruxelles nel giugno 2004.

Per lunghi periodi della storia europea, la Turchia è stata un importante elemento politico. Il paese è membro di tutte le altre grandi organizzazioni europee e a partire dalla Seconda guerra mondiale ha avuto un importante ruolo contribuendo a plasmare le politiche europee.

Entro i limiti del mandato ricevuto nel 2002 a Copenaghen, la presente comunicazione contiene la raccomandazione della Commissione e, in allegato, le conclusioni della relazione periodica, la quale delinea i progressi ottenuti dalla Turchia sulla via dell'adesione negli ultimi 12 mesi. Inoltre esamina il livello di rispetto da parte turca dei criteri politici ed economici per l'adesione dopo la decisione del Consiglio europeo di Helsinki del 1999. La raccomandazione e i documenti annessi forniranno la base per una decisione del Consiglio europeo che avrà una grande importanza politica per il futuro dell'Unione europea.

I servizi della Commissione hanno inoltre preparato una valutazione delle questioni derivanti dalla prospettiva di adesione della Turchia, le cui risultanze figurano nella presente comunicazione.

Su questa base, viene presentata una strategia formata da tre pilastri. Il primo concerne la cooperazione per rafforzare e sostenere il processo di riforma in Turchia, in particolare per quanto riguarda il continuo rispetto dei criteri politici di Copenaghen. Ciò si baserà su un partenariato per l'adesione riveduto, che conterrà le priorità in particolare per il processo di riforma e una strategia di preadesione migliorata. Il secondo pilastro propone le condizioni specifiche per lo svolgimento dei negoziati di adesione e fornisce alcune indicazioni preliminari per la loro preparazione, se la decisione sarà presa dal Consiglio europeo di dicembre. Il terzo pilastro suggerisce un dialogo politico e culturale notevolmente rafforzato tra i popoli degli Stati membri dell'Ue e della Turchia. Sarebbe necessario preparare accuratamente l'adesione della Turchia al fine di avere un'integrazione senza intoppi che metta in evidenza i risultati di cinquant'anni d'integrazione europea. Si tratta di

un processo il cui esito non può essere determinato o garantito in precedenza. Indipendentemente dall'esito dei negoziati o dal successivo processo di ratifica, le relazioni tra l'Ue e la Turchia devono garantire che il paese rimanga saldamente ancorato alle strutture europee.

2. VALUTAZIONE DEI CRITERI POLITICI

Dopo decenni di progressi sporadici, in Turchia si è verificata una notevole convergenza legislativa e istituzionale con le norme europee, in particolare dopo le elezioni del 2002. Le riforme politiche sono contenute principalmente in due grandi riforme costituzionali del 2001 e del 2004 e in otto pacchetti legislativi adottati dal Parlamento tra il febbraio 2002 e il luglio 2004. Le relazioni tra civili e militari si stanno avvicinando agli standard europei. Sono stati introdotti importanti cambiamenti nel sistema giudiziario, compresa l'abolizione dei Tribunali di sicurezza dello Stato. È in corso una riforma della pubblica amministrazione. Per quanto riguarda i diritti umani, la Turchia riconosce il primato del diritto internazionale ed europeo. Il paese si è allineato in grande misura alle convenzioni e decisioni internazionali, come l'abolizione totale della pena di morte e il rilascio di persone condannate per opinioni espresse in modo non violento. Sebbene esistano ancora alcune restrizioni pratiche, la possibilità dei cittadini turchi di godere delle libertà fondamentali, come la libertà di espressione e di riunione, è notevolmente aumentata. La società civile si è rafforzata. I diritti culturali dei curdi hanno iniziato ad essere riconosciuti. Lo stato di emergenza è stato abolito ovunque; sebbene la situazione sia ancora difficile, il processo di normalizzazione è iniziato nel sud-est del paese. Infine, per quanto riguarda il dialogo politico rafforzato, la politica estera turca contribuisce positivamente alla stabilità regionale.

La Turchia ha ottenuto notevoli progressi nel processo di riforma politica, in particolare grazie a profondi mutamenti costituzionali e legislativi adottati negli ultimi anni, conformemente alle priorità del partenariato per l'adesione. Tuttavia, non sono ancora entrati in vigore la legge sulle associazioni, il nuovo Codice penale e la legge sulle corti d'appello intermedie. Inoltre, devono ancora essere adottati la decisione sul Codice di procedura penale, la normativa che istituisce la polizia giudiziaria e la legge sull'esecuzione delle condanne e delle misure.

La Turchia si sta adoperando con vigore per garantire una corretta attuazione delle riforme, che però deve essere consolidata ed estesa ulteriormente. Ciò riguarda specificamente la politica di tolleranza zero nella lotta contro la tortura e i maltrattamenti e il rafforzamento e l'attuazione delle disposizioni in materia di libertà di espressione, libertà religiosa, diritti delle donne, diritti sindacali e diritti delle minoranze.

Visti i progressi globali delle riforme, a condizione che entri in vigore la legislazione in sospenso summenzionata, la Commissione ritiene che la Turchia rispetti a sufficienza i criteri politici e raccomanda l'avvio dei negoziati di adesione.

L'irreversibilità del processo di riforma e la sua attuazione, in particolare per quanto riguarda le libertà fondamentali, dovranno essere confermate sul lungo periodo. Inoltre, si sta sviluppando l'acquis relativo ai criteri politici, in particolare grazie alla Costituzione per l'Europa. La Turchia dovrebbe seguire da vicino questa evoluzione.

La Turchia ha sostenuto e continua a sostenere gli sforzi per risolvere il problema di Cipro e in particolare ha accettato la soluzione presentata dal piano di pace del Segretario generale dell'Onu. Il Consiglio europeo del giugno 2004 ha invitato il paese a concludere i negoziati con la Commissione per conto della Comunità e dei suoi 25 Stati membri sull'adattamento dell'accordo di Ankara per tener conto dell'adesione dei nuovi Stati membri. La Commissione si attende una risposta positiva sul progetto di protocollo riguardante gli adattamenti necessari trasmesso nel luglio 2004. Inoltre, va rilevato che gli eventuali negoziati di adesione si svolgerebbero nel quadro di una conferenza intergovernativa composta da tutti gli Stati membri dell'Ue.

Le conclusioni complete della relazione periodica, contenenti anche i progressi ottenuti dalla Turchia in materia di rispetto degli altri criteri di adesione, si trovano in allegato (*Annex: Conclusions of the Regular Report on Turkey*, non tradotto in italiano).

3. VALUTAZIONE DELLE QUESTIONI DERIVANTI DALLA PROSPETTIVA DI ADESIONE DELLA TURCHIA

L'adesione all'Unione costituirebbe una sfida sia per l'Ue che per la Turchia. Se ben gestita, offrirebbe però grandi opportunità a entrambe. Come risulta dalla valutazione delle questioni derivanti dalla prospettiva di adesione, i necessari preparativi per l'adesione dureranno fino al prossimo decennio. In questo periodo l'Ue si evolverà, ma la Turchia dovrebbe cambiare ancora più radicalmente. L'acquis si svilupperà ulteriormente e risponderà alle necessità di un'Ue a 27 o più paesi. Il suo sviluppo potrà inoltre anticipare le sfide e le opportunità dell'adesione della Turchia.

In base alle attuali politiche e conoscenze dell'Ue, la Commissione ha identificato le seguenti questioni principali che saranno oggetto di riflessione ed analisi ulteriori nei prossimi anni:

- L'adesione della Turchia sarebbe diversa dai precedenti allargamenti a causa dell'impatto dei fattori seguenti: popolazione, dimensioni, ubicazione geografica e potenziale economico, di sicurezza e militare, grazie ai quali la Turchia è in grado di contribuire alla stabilità regionale e internazionale. La prospettiva dell'adesione dovrebbe migliorare le relazioni bilaterali con i suoi vicini conformemente al principio di riconciliazione sul quale si fonda l'Unione europea. Cresceranno anche le aspettative riguardo alle politiche Ue nei confronti di tali regioni, tenendo conto dei legami politici ed economici tra la Turchia e i suoi vicini. Molto dipenderà però dal modo in cui l'Ue affronterà la sfida e da come svolgerà il suo importante ruolo in materia di politica estera a medio termine in regioni tradizionalmente caratterizzate da instabilità e tensioni, fra cui il Medio Oriente e il Caucaso.
- Attualmente in Turchia si verificano mutamenti radicali, fra cui una rapida evoluzione delle mentalità, che è nell'interesse di tutti far proseguire. Quello turco sarebbe un grande esempio di un paese a maggioranza musulmana che accetta principi fondamentali come la libertà, la democrazia, il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e lo Stato di diritto.

- L'impatto economico dell'adesione della Turchia sarebbe positivo ma abbastanza modesto, a causa sia della scarsa entità dell'economia turca che del grado d'integrazione economica già esistente. Molto dipenderà dai futuri sviluppi economici del paese. L'avvio di negoziati di adesione dovrebbe contribuire ai continui sforzi della Turchia per garantire la stabilità macroeconomica e promuovere gli investimenti, la crescita e lo sviluppo sociale. A tali condizioni, si prevede che il Pil turco cresca più rapidamente rispetto alla media Ue.
- L'adesione della Turchia, paese a reddito medio-basso, aumenterebbe le disparità economiche e regionali dell'Ue ampliata in modo molto simile a quanto avvenuto con il recente allargamento e rappresenterebbe una grande sfida per la politica di coesione. La Turchia sarebbe ammessa a beneficiare a lungo di un forte sostegno dei Fondi strutturali e di coesione. Numerose regioni degli attuali Stati membri che ricevono il sostegno dei Fondi strutturali non potrebbero più beneficiarne in base alle attuali regole.
- L'integrazione della Turchia nel mercato interno porterebbe benefici. Ciò dipenderà però non soltanto dal rispetto degli obblighi ai sensi dell'unione doganale ma anche da riforme più intersettoriali, come rafforzare la gestione delle aziende pubbliche e i quadri regolamentari, intensificare la lotta contro la corruzione e migliorare notevolmente il funzionamento del sistema giudiziario.
- Gli oltre 3 milioni di turchi che vivono nell'Ue rappresentano di gran lunga il maggior gruppo di residenti legali di paesi terzi nell'Unione. Gli studi disponibili forniscono previsioni diverse sull'aumento della migrazione dopo l'eventuale adesione della Turchia. Possono essere presi in considerazione lunghi periodi di transizione e una clausola di salvaguardia permanente per evitare gravi squilibri sul mercato del lavoro dell'Ue. Tuttavia, l'andamento demografico turco potrebbe contribuire a controbilanciare l'invecchiamento della società Ue. A questo proposito, è di gran interesse per l'Ue che nel prossimo decennio in Turchia vi siano riforme e investimenti in materia di istruzione e formazione.
- L'agricoltura è uno dei settori socioeconomici più importanti per la Turchia e richiederebbe particolare attenzione. Per creare condizioni per quanto possibile favorevoli al fine di partecipare con successo alla politica agricola comune, la Turchia dovrebbe fare sforzi continui per lo sviluppo rurale e migliorare le capacità amministrative. Il paese avrebbe bisogno di molto tempo per rendere più competitivi alcuni settori agricoli al fine di evitare un notevole calo dei redditi agricoli. In base alle politiche attuali la Turchia beneficerebbe di un notevole sostegno. Nel settore veterinario, dovrebbero essere fatti grandi sforzi per migliorare la salute animale e i controlli alle frontiere orientali al fine di evitare gravi problemi al momento dell'adesione.
- L'adesione della Turchia contribuirebbe a garantire all'Ue migliori vie di rifornimento energetico. Sarebbe probabilmente necessario sviluppare le politiche Ue per la gestione delle risorse idriche e delle relative infrastrutture. Visti gli effetti transfrontalieri a volte notevoli, anche la buona attuazione da parte della Turchia di altre politiche Ue in materia di ambiente, trasporti, energia e protezione dei consumatori avrebbe notevoli effetti positivi per i cittadini Ue di altri paesi.

- La gestione delle nuove lunghe frontiere esterne dell'Ue rappresenterebbe un'importante sfida politica e richiederebbe notevoli investimenti. La gestione della migrazione e dell'asilo nonché la lotta contro il crimine organizzato, il terrorismo, la tratta di esseri umani e il contrabbando di droga e armi sarebbero facilitate mediante una più stretta cooperazione sia prima che dopo l'adesione.
- L'impatto sul bilancio dell'adesione della Turchia può essere valutato pienamente soltanto dopo che saranno stati definiti i parametri dei negoziati finanziari nel contesto delle prospettive finanziarie a partire dal 2014. La natura e l'importo dei trasferimenti alla Turchia dipenderebbero da numerosi fattori mutevoli, quali le politiche Ue ed eventuali intese speciali concordate durante i negoziati nonché le disposizioni di bilancio in vigore in quel periodo, in particolare il massimale di bilancio complessivo. È però chiaro che l'impatto sul bilancio calcolato in base ai criteri attuali sarebbe notevole.
- Per quanto riguarda le istituzioni, l'adesione della Turchia, valutata sulla base della Costituzione per l'Europa, modificherebbe notevolmente l'assegnazione di seggi al Parlamento europeo degli attuali Stati membri, in particolare quelli medi e grandi. Al Consiglio, la Turchia avrebbe una grande voce in capitolo nel processo decisionale, vista la sua quota demografica, che si rifletterebbe nel sistema di voto. Per la Commissione l'impatto sarebbe minore, data la prevista riduzione dei suoi membri a partire dal 2014.

4. RAFFORZAMENTO E SOSTEGNO DEL PROCESSO DI RIFORMA IN TURCHIA

Nel complesso, è necessario proseguire con vigore l'attuazione delle riforme. Più specificamente, occorre applicare la politica di tolleranza zero nei confronti della tortura mediante grandi sforzi a ogni livello dello Stato turco per eliminare i casi rimanenti di tortura. È importante l'ulteriore sviluppo della società civile. La necessità di consolidare ed estendere le riforme politiche riguarda anche la normalizzazione e lo sviluppo della situazione nel sud-est del paese, comprese le misure per migliorare la situazione socioeconomica e iniziative per agevolare il ritorno degli sfollati e consentire il pieno godimento dei diritti e delle libertà da parte dei curdi. Occorre affrontare anche i problemi specifici delle comunità religiose non musulmane e la questione dei diritti sindacali.

Per garantire la sostenibilità e l'irreversibilità delle riforme politiche, l'Ue dovrà continuare a monitorarne da vicino i progressi, sulla base di un partenariato per l'adesione che delinei le priorità del processo di riforma. In seguito all'analisi della relazione periodica, la Commissione proporrà di rivedere il partenariato per l'adesione nella primavera 2005. Su questa base, a partire dalla fine del 2005 sarà effettuato ogni anno un riesame generale del modo in cui le riforme politiche vengono consolidate ed estese. A tal fine, la Commissione presenterà una prima relazione al Consiglio europeo del dicembre 2005. Il ritmo delle riforme determinerà i progressi dei negoziati.

Conformemente al Trattato sull'Unione europea e alla Costituzione per l'Europa, la Commissione raccomanderà la sospensione dei negoziati in caso di violazione grave e permanente dei principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto sui quali si fonda l'Unione. Il Consiglio dovrebbe poter decidere su tale raccomandazione a maggioranza qualificata.

È necessario che il dialogo politico potenziato e il monitoraggio regolare proseguano dopo l'avvio dei negoziati di adesione. Come in passato, andranno di pari passo con l'assistenza fornita dagli esperti della Commissione. Occorrerà proseguire anche il dialogo in campo economico, con chiaro riferimento all'acquis e in particolare ai metodi di coordinamento della politica economica applicati nell'Ue.

Valendosi degli strumenti messi a punto negli ultimi anni, come il gemellaggio, le verifiche inter pares e TAIEX, l'Ue deve continuare ad assistere la Turchia affinché raggiunga la necessaria convergenza giuridica e reale. Occorre aggiornare la strategia di preadesione per la Turchia al fine di concentrarsi sulle priorità delineate nel partenariato per l'adesione riveduto, che si baseranno sulla relazione periodica e sulla valutazione delle questioni derivanti dalla prospettiva di adesione. È necessario elaborare iniziative concrete a favore dello sviluppo socioeconomico del sud-est, anche mediante la mobilitazione di una quota notevole dell'assistenza comunitaria alla Turchia.

Fino al 2006 l'assistenza finanziaria e tecnica dell'Ue a favore dei preparativi turchi continuerà a basarsi sullo strumento di preadesione dedicato alla Turchia adottato dal Consiglio nel dicembre 2001. Sull'esempio degli attuali strumenti di preadesione Phare, ISPA e SAPARD, la Commissione ha proposto al Consiglio di creare un nuovo strumento di preadesione (IPA), di cui la Turchia beneficerebbe a partire dal 2007. Nel contesto della prossima prospettiva finanziaria, la Commissione proporrà un aumento degli importi da assegnare alla Turchia.

5. INDICAZIONI PER LO SVOLGIMENTO DEI NEGOZIATI DI ADESIONE

La valutazione sintetizzata sopra ha confermato che da entrambe le parti occorrerà molto tempo per creare condizioni che garantiscano un'integrazione senza intoppi della Turchia nell'Ue. L'integrazione è necessaria per proteggere la coesione e l'efficacia dell'Unione, ma eviterebbe anche alla Turchia di dover applicare politiche che potrebbero essere inadeguate al suo livello di sviluppo.

I negoziati di adesione si svolgeranno nel quadro di una conferenza intergovernativa in cui le decisioni richiederanno l'unanimità. Il quadro negoziale dovrà riflettere le sfide specifiche relative all'adesione. I parametri esatti per lo svolgimento dei negoziati saranno elaborati dopo la decisione di avviarli, basandosi sulle indicazioni di massima di cui sotto.

Subito dopo l'avvio formale dei negoziati di adesione, la Commissione organizzerà un esame esaustivo dell'acquis, detto *screening*, per spiegarlo e per ottenere indicazioni preliminari sulle questioni che potrebbero sorgere durante i negoziati. Questi ultimi saranno complessi e rifletteranno, da un lato, le difficoltà incontrate dalla Turchia nell'applicare l'acquis e, dall'altro, la necessità di avere disposizioni che agevolino l'integrazione armoniosa del paese nell'Ue. L'applicazione in Turchia della politica agricola comune e della politica di coesione sono due esempi. Un terzo esempio sono le norme relative alla libera circolazione delle persone. Come in precedenti allargamenti, occorrerà probabilmente avere molte disposizioni specifiche e in alcuni settori lunghi periodi di transizione. Nel caso della libera circolazione delle persone possono essere considerate misure di salvaguardia permanenti. La Commissione affinerà l'analisi nel corso dei negoziati prima di presentare un approccio concreto su ogni questione.

La sostanza dei negoziati sarà suddivisa in numerosi capitoli, riguardanti ciascuno un settore politico specifico. La Commissione raccomanderà al Consiglio di avviare negoziati su ciascun capitolo quando riterrà che la Turchia è sufficientemente pronta. Per quanto riguarda alcuni capitoli di portata economica, la presenza di un'economia di mercato funzionante costituirà una condizione preliminare per l'avvio dei negoziati.

Prima dell'avvio dei negoziati su ciascun capitolo occorrerà definire dei punti di riferimento per la chiusura provvisoria e per l'apertura. I punti di riferimento potrebbero riguardare l'allineamento legislativo e risultati soddisfacenti in materia di attuazione. Inoltre, prima dell'apertura dei negoziati sui vari capitoli dovranno essere rispettati gli obblighi giuridici derivanti dall'accordo di associazione e dall'unione doganale, in particolare quelli che riflettono l'acquis.

I progressi dei negoziati non dipenderanno soltanto dalla convergenza della Turchia con l'Ue. L'Unione dovrà prepararsi in quanto, come ha affermato il Consiglio europeo del giugno 1993, la sua capacità di assorbire nuovi membri, mantenendo nel contempo la spinta dell'integrazione europea, è importante nell'interesse generale sia dell'Unione che dei paesi candidati. L'analisi effettuata finora sull'adesione della Turchia non suggerisce che sarebbero necessari grandi adeguamenti nelle politiche relative al mercato interno. Come sempre, i negoziati si baseranno sull'acquis esistente. Potrebbe però ancora presentarsi la necessità di adattare l'acquis prima dell'adesione. In ogni caso, l'Ue dovrà definire la prospettiva finanziaria per il periodo successivo al 2014 prima di poter affrontare le implicazioni finanziarie di alcuni capitoli negoziali. Possono essere necessarie intese che riflettano le caratteristiche specifiche della Turchia. Infine, l'Ue dovrà riflettere sulla possibilità di rafforzare le politiche in settori critici identificati nella valutazione delle questioni derivanti dalla prospettiva di adesione della Turchia, come le frontiere esterne e la politica estera.

La Turchia sarebbe in grado di garantire il successo della conclusione dell'intero processo di adesione principalmente dimostrando la volontà di attuare senza sosta le riforme. Lo svolgimento dei negoziati e la prospettiva dell'adesione dovrebbero contribuire a ulteriori riforme politiche, sociali, culturali ed economiche in Turchia. L'esito finale dovrà essere avallato dal Parlamento europeo nonché dai paesi dell'Ue e dalla Turchia stessa.

6. POTENZIAMENTO DEL DIALOGO TRA L'UNIONE EUROPEA E LA TURCHIA

È evidente che occorre rafforzare il dialogo su numerose questioni riguardanti le relazioni Ue-Turchia. Occorre inoltre affrontare diverse questioni pertinenti che non riguardano direttamente l'Ue. Vanno creati numerosi forum, con la partecipazione di persone degli Stati membri e della Turchia, in cui possano essere discusse in modo franco e aperto le preoccupazioni e le opinioni. Ciò comprende un dialogo in materia di differenze culturali e religiose, questioni relative alla migrazione, preoccupazioni sui diritti delle minoranze e terrorismo. In questo dialogo, che l'Ue dovrebbe facilitare, il ruolo principale dovrà essere svolto dalla società civile. La Commissione presenterà proposte su come sostenere il dialogo in futuro.

7. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Visto quanto precede, le conclusioni e raccomandazioni della Commissione sono le seguenti:

- (1) La Turchia ha ottenuto notevoli progressi nel processo di riforma politica, in particolare grazie a profondi mutamenti costituzionali e legislativi adottati negli ultimi anni, conformemente alle priorità del partenariato per l'adesione. Tuttavia, non sono ancora entrati in vigore la legge sulle associazioni, il nuovo Codice penale e la legge sulle corti d'appello intermedie. Inoltre, devono ancora essere adottati il Codice di procedura penale, la normativa che istituisce la polizia giudiziaria e la legge sull'esecuzione delle condanne e delle misure.
- (2) La Turchia si sta adoperando con vigore per garantire una corretta attuazione delle riforme. Ciononostante, la legislazione e le misure di attuazione devono essere consolidate ed estese ulteriormente. Ciò riguarda specificamente la politica di tolleranza zero nella lotta contro la tortura e i maltrattamenti e l'attuazione delle disposizioni in materia di libertà di espressione, libertà religiosa, diritti delle donne e norme dell'OIL, compresi i diritti sindacali e i diritti delle minoranze.
- (3) Visti i progressi globali delle riforme, a condizione che entri in vigore la legislazione in sospenso summenzionata, la Commissione ritiene che la Turchia rispetti a sufficienza i criteri politici e raccomanda l'avvio dei negoziati di adesione. L'irreversibilità del processo di riforma e la sua attuazione, in particolare per quanto riguarda le libertà fondamentali, dovranno essere confermate sul lungo periodo.
- (4) Occorre seguire una strategia costituita da tre pilastri. Il primo concerne la cooperazione per rafforzare e sostenere il processo di riforma in Turchia, in particolare per quanto riguarda il continuo rispetto dei criteri politici di Copenaghen. Per garantire la sostenibilità e l'irreversibilità di questo processo, l'Ue dovrà continuare a monitorare da vicino i progressi delle riforme. Ciò avverrà sulla base di un partenariato per l'adesione riveduto che delinei le priorità di ulteriori riforme. A partire dalla fine del 2005 sarà effettuato ogni anno un riesame generale dei progressi delle riforme politiche. A tal fine, la Commissione presenterà una prima relazione al Consiglio europeo del dicembre 2005. Il ritmo delle riforme determinerà i progressi dei negoziati.
- (5) Conformemente al Trattato sull'Unione europea e alla Costituzione per l'Europa, la Commissione raccomanderà la sospensione dei negoziati in caso di violazione grave e permanente dei principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto sui quali si fonda l'Unione. Il Consiglio deciderebbe su tale raccomandazione a maggioranza qualificata.
- (6) Il secondo pilastro riguarda il modo specifico di affrontare i negoziati di adesione, i quali si svolgeranno nel quadro di una conferenza intergovernativa in cui le decisioni richiederanno l'unanimità, con la piena partecipazione di tutti gli Stati membri dell'Ue. I negoziati saranno complessi. Per ciascun

capitolo il Consiglio dovrà definire dei punti di riferimento per la chiusura provvisoria e, se del caso, per l'apertura dei negoziati, compresi l'allineamento legislativo e risultati soddisfacenti in materia di attuazione dell'acquis. Inoltre, prima dell'apertura dei negoziati sui vari capitoli dovranno essere rispettati gli obblighi giuridici conformemente all'acquis. Possono essere necessari lunghi periodi di transizione. Inoltre, in alcuni settori, come le politiche strutturali e l'agricoltura, possono essere necessarie intese specifiche e, per la libera circolazione dei lavoratori, possono essere considerate misure di salvaguardia permanenti. L'impatto finanziario e istituzionale dell'adesione della Turchia sarà notevole. L'Ue dovrà definire la prospettiva finanziaria per il periodo successivo al 2014 prima della conclusione dei negoziati. Inoltre, durante i negoziati la Commissione controllerà la capacità dell'Unione di assorbire nuovi membri e di approfondire l'integrazione tenendo pienamente conto degli obiettivi del trattato per quanto riguarda le politiche comuni e la solidarietà.

- (7) Il terzo pilastro comporta un dialogo politico e culturale notevolmente rafforzato tra i popoli degli Stati membri dell'Ue e della Turchia. In questo dialogo, che l'Ue dovrebbe facilitare, il ruolo principale dovrà essere svolto dalla società civile. La Commissione presenterà proposte su come sostenere il dialogo in futuro.
- (8) La Commissione è convinta che il processo negoziale sarà essenziale per plasmare ulteriori riforme in Turchia. Per sua stessa natura, si tratta di un processo il cui esito non può essere determinato o garantito in anticipo. Indipendentemente dall'esito dei negoziati o dal successivo processo di ratifica, le relazioni tra l'Ue e la Turchia devono garantire che il paese resti pienamente ancorato alle strutture europee. Sarebbe necessario preparare accuratamente l'adesione della Turchia al fine di avere un'integrazione senza intoppi che metta in evidenza i risultati di cinquant'anni d'integrazione 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. Alevis 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 6th 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.