



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 6.10.2004
COM (2004) 656 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO
EUROPEU**

**Recomendação da Comissão Europeia sobre os progressos alcançados pela Turquia com
vista à adesão**

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

Recomendação da Comissão Europeia sobre os progressos alcançados pela Turquia com vista à adesão

1. INTRODUÇÃO

As relações entre a UE e a Turquia são de longa data. Em 1963, a Turquia e a CEE assinaram um Acordo de Associação na perspectiva de uma adesão. Em 1995, foi criada uma união aduaneira e, em Dezembro de 1999, o Conselho Europeu decidiu em Helsínquia que a Turquia é um país candidato à adesão à UE. Em Dezembro de 2002, o Conselho Europeu de Copenhaga concluiu que “se, com base num relatório e numa recomendação da Comissão, o Conselho Europeu de Dezembro de 2004 decidir que este país satisfaz os critérios políticos de Copenhaga, a União Europeia encetará sem demora as negociações de adesão com a Turquia”. Estas conclusões foram reafirmadas pelo Conselho Europeu em Bruxelas, em Junho de 2004.

Em períodos-chave da história europeia, a Turquia tem sido um factor importante da política europeia. A Turquia é membro de todas as outras organizações europeias importantes e tem, desde a segunda guerra mundial, desempenhado um papel importante e contribuído para a definição das políticas europeias.

No âmbito do mandato atribuído em Copenhaga em 2002, a presente comunicação contém a recomendação da Comissão e, em anexo, as conclusões do Relatório Periódico sobre a Turquia. O Relatório Periódico regista os progressos da Turquia com vista à adesão verificados nos últimos doze meses. Analisa também os progressos da Turquia em relação aos critérios políticos e económicos para a adesão verificados desde a decisão do Conselho Europeu de Helsínquia em 1999. A recomendação e os documentos de acompanhamento servirão de base para o Conselho Europeu tomar uma decisão, que terá uma importância política para o futuro da União Europeia em termos gerais.

Além disso, os serviços da Comissão prepararam também uma avaliação das questões decorrentes da perspectiva de adesão da Turquia. Os respectivos resultados são apresentados na presente comunicação.

Com base nessa avaliação, é apresentada uma estratégia assente em três pilares. O primeiro pilar diz respeito à cooperação com vista a reforçar e apoiar o processo de reforma na Turquia, especialmente quanto ao respeito sistemático dos critérios políticos de Copenhaga. Este pilar basear-se-á numa parceria de adesão revista, que estabeleça prioridades designadamente para o processo de reforma, bem como uma estratégia de pré-adesão melhorada. No segundo pilar, são propostas as condições específicas para a condução das negociações de adesão com a Turquia. São apresentadas algumas indicações preliminares para a preparação das negociações de adesão, caso o Conselho Europeu de Dezembro tome uma decisão nesse sentido. O terceiro pilar sugere um diálogo político e cultural substancialmente reforçado, que reúna cidadãos dos Estados-Membros da UE e da Turquia. A adesão da Turquia deveria ser objecto de uma preparação cuidada, a fim de permitir uma integração

harmoniosa que valorize as realizações de cinquenta anos de integração europeia. Trata-se de um processo aberto cujo resultado não pode ser garantido de antemão. Independentemente do resultado das negociações ou do subsequente processo de ratificação, as relações entre a UE e Turquia deverão assegurar que a Turquia permaneça plenamente ancorada às estruturas europeias.

2. AVALIAÇÃO DOS CRITÉRIOS POLÍTICOS

Na sequência de décadas de progressos esporádicos, verificou-se uma convergência legislativa e institucional substancial na Turquia relativamente às normas europeias, especialmente após as eleições de 2002. As reformas políticas assentam principalmente em duas reformas constitucionais importantes realizadas em 2001 e 2004 e em oito pacotes legislativos adoptados pelo Parlamento entre Fevereiro de 2002 e Julho de 2004. As relações entre civis e militares estão a evoluir no sentido dos padrões europeus. Foram introduzidas alterações importantes no sistema judicial, incluindo a abolição dos Tribunais de Segurança do Estado. A reforma da administração pública está em curso. No que diz respeito aos direitos humanos, a Turquia reconhece o primado da lei internacional e europeia. Na Turquia verificou-se um alinhamento, em larga medida, com as convenções e decisões internacionais, como a abolição completa da pena de morte e a libertação de pessoas condenadas por expressarem a sua opinião de forma não violenta. Embora persistam ainda algumas restrições de carácter prático, o âmbito das liberdades fundamentais dos cidadãos turcos, como a liberdade de expressão e reunião, foi substancialmente alargado. A sociedade civil está mais forte. Os direitos culturais dos curdos começam a ser reconhecidos. Foi levantado o estado de emergência e, embora a situação continue a ser difícil, iniciou-se já o processo de normalização no sudeste do país. Finalmente, no âmbito do diálogo político reforçado, a política externa turca está a contribuir positivamente para a estabilidade regional.

A Turquia progrediu substancialmente no seu processo de reforma política, nomeadamente através de alterações constitucionais e legislativas de grande envergadura adoptadas nos últimos anos, em consonância com as prioridades estabelecidas na Parceria de Adesão. Contudo, a lei das associações, o novo Código Penal e a lei relativa aos tribunais de 2ª instância (tribunais de recurso) ainda não entraram em vigor. Além disso, ainda não foi adoptada a decisão sobre o Código do Processo Penal, a legislação relativa ao estabelecimento da polícia judiciária e a lei sobre a execução das penas e das medidas.

Embora a Turquia esteja a desenvolver esforços consideráveis para garantir a implementação adequada destas reformas, é necessário assegurar uma maior consolidação e alargamento dessa implementação. Tal é especialmente o caso no que diz respeito à política de tolerância zero na luta contra a tortura e os maus tratos, bem como ao reforço e aplicação das disposições em matéria de liberdade de expressão, liberdade religiosa, direitos das mulheres, direitos sindicais e direitos das minorias.

Tendo em conta os progressos globais realizados pela Turquia a nível das reformas e desde que a legislação pendente supramencionada entre em vigor, a Comissão considera que a Turquia cumpre suficientemente os critérios políticos de Copenhaga, pelo que recomenda a abertura das negociações de adesão.

O carácter irreversível do processo de reformas e a respectiva implementação, em especial no que diz respeito às liberdades fundamentais, terá de ser confirmado durante um período de tempo mais longo. Além disso, verifica-se um desenvolvimento do acervo relacionado com os critérios políticos, especialmente em resultado da Constituição para a Europa. A Turquia deveria seguir de perto esta evolução.

A Turquia apoiou e continua a apoiar activamente os esforços desenvolvidos para resolver o problema de Chipre, tendo, em especial, concordado com a solução apresentada no plano de paz do Secretário-Geral das Nações Unidas. O Conselho Europeu de Junho de 2004 convidou a Turquia a concluir negociações com a Comissão, em nome da Comunidade e dos seus 25 Estados-Membros, sobre a adaptação do Acordo de Ancara, a fim de ter em conta a adesão dos novos Estados-Membros. A Comissão espera receber uma resposta positiva da Turquia relativamente ao projecto de protocolo sobre as adaptações necessárias enviado em Julho de 2004. Além do mais, é de salientar que as negociações de adesão se realizam no âmbito de uma Conferência Intergovernamental constituída por todos os Estados-Membros da UE.

As conclusões completas do Relatório Periódico, que abrange igualmente os progressos realizados pela Turquia quanto à satisfação dos outros critérios de adesão, são apresentadas no *Anexo: Conclusões do Relatório Periódico sobre a Turquia*.

3. AVALIAÇÃO DAS QUESTÕES DECORRENTES DA PERSPECTIVA DE ADESÃO DA TURQUIA

A adesão da Turquia à União constituirá um desafio tanto para a UE como para a Turquia. Bem gerida, esta adesão proporcionaria oportunidades importantes para ambas as partes. Conforme demonstrado pela avaliação das questões decorrentes da perspectiva de adesão da Turquia, os preparativos necessários para a adesão prolongar-se-ão pela próxima década. Durante esse período, a União Europeia irá evoluir e a Turquia deverá mudar de uma forma ainda mais radical. O acervo comunitário continuará a evoluir e responderá às necessidades de uma União com 27 ou mais Estados-Membros. O seu desenvolvimento pode igualmente antecipar os desafios colocados e as oportunidades oferecidas pela adesão da Turquia.

Com base nos actuais conhecimentos e políticas da UE, a Comissão considera que as questões importantes a seguir apresentadas exigem uma maior reflexão e análise nos próximos anos:

- A adesão da Turquia seria diferente de alargamentos anteriores devido ao impacto combinado da sua população, dimensão, localização geográfica e potencial em termos económicos, militares e de segurança. Estes factores permitem à Turquia contribuir para a estabilidade regional e internacional. A perspectiva de adesão deveria conduzir a uma melhoria das relações bilaterais entre a Turquia e os seus vizinhos, em conformidade com o princípio da reconciliação em que se baseia a União Europeia. As expectativas em relação às políticas da UE para estas regiões aumentarão igualmente, tendo em conta as actuais relações políticas e económicas da Turquia com os seus vizinhos. Muito dependerá do modo como a própria UE assumirá o desafio de se tornar um interveniente de pleno direito na política

externa a médio prazo em regiões tradicionalmente caracterizadas por instabilidade e tensões, incluindo o Médio Oriente e o Cáucaso.

- A Turquia atravessa actualmente um período de mudança radical, incluindo uma evolução rápida das mentalidades. A prossecução do actual processo de transformação é do interesse de todos. A Turquia seria um modelo importante de um país com uma população maioritariamente muçulmana que adere a princípios fundamentais como a liberdade, a democracia, o respeito dos direitos humanos e liberdades fundamentais e do Estado de Direito.
- O impacto económico na UE decorrente da adesão da Turquia seria positivo, embora relativamente pequeno, devido à dimensão modesta da economia turca e ao grau da integração económica já existente antes da adesão. Muito dependerá da futura evolução económica da Turquia. A abertura de negociações de adesão deveria contribuir para apoiar os esforços contínuos da Turquia para assegurar a estabilidade macroeconómica e promover o investimento, o crescimento e o desenvolvimento social. Nestas condições, prevê-se que o ritmo de crescimento do PIB da Turquia seja superior ao da média da UE.
- A adesão da Turquia, um país com um rendimento médio mais baixo, aumentaria as disparidades económicas regionais na UE alargada de uma forma semelhante ao alargamento mais recente e representaria um desafio importante para a política de coesão. A Turquia estaria em condições de obter um apoio significativo dos fundos estruturais e de coesão durante um longo período de tempo. Algumas regiões dos actuais Estados-Membros que beneficiam de apoio dos Fundos Estruturais poderiam deixar de ser elegíveis com base nas regras actuais.
- A integração de Turquia no mercado interno seria benéfica. No entanto, tal depende não só do cumprimento das actuais obrigações no âmbito da união aduaneira, como também de um maior número de reformas horizontais, como o reforço do governo das sociedades e de quadros regulamentares, que permitam uma intensificação da luta contra a corrupção e uma melhoria significativa do funcionamento do sistema judicial.
- Com um número superior a 3 milhões, os turcos são hoje indubitavelmente o maior grupo de cidadãos de países terceiros a residir legalmente na UE. Estudos disponíveis apresentam várias estimativas quanto à migração adicional esperada após a adesão da Turquia. Poderão assim ser considerados períodos de transição longos e uma cláusula permanente de salvaguarda, a fim de evitar perturbações graves no mercado de trabalho da UE. Todavia, a dinâmica demográfica da Turquia poderia contribuir para compensar o envelhecimento das sociedades da UE. Neste contexto, a UE tem igualmente um grande interesse em que se proceda a reformas e investimentos no ensino e formação na Turquia ao longo da próxima década.
- A agricultura é um dos sectores económicos e sociais mais importantes na Turquia e necessitaria de uma atenção especial. Seriam necessários esforços contínuos da Turquia em matéria de desenvolvimento rural e de melhoria da capacidade administrativa, a fim de criar condições tão favoráveis quanto possível para o sucesso da sua participação na política agrícola comum. A Turquia precisaria de um período de tempo considerável para tornar alguns sectores agrícolas mais competitivos, a fim de evitar perdas de rendimento substanciais dos agricultores

turcos. No âmbito das políticas actuais, a Turquia seria elegível para um apoio substancial. Na domínio da veterinária, teriam de ser envidados esforços importantes para melhorar a situação e os controlos sanitários dos animais nas fronteiras orientais, de modo a evitar problemas graves após a adesão.

- A adesão da Turquia contribuiria para assegurar melhores vias de aprovisionamento energético para a UE. Seria provavelmente necessário um desenvolvimento das políticas da UE em matéria de gestão dos recursos hídricos e da respectiva infra-estrutura. Devido aos seus efeitos transfronteiriços por vezes consideráveis, uma boa implementação por parte da Turquia de outras políticas da UE nos domínios do ambiente, transportes, energia e protecção ao consumidor teria também efeitos positivos consideráveis para os outros cidadãos da UE.
- A gestão das novas e longas fronteiras externas da UE constituiria um desafio político importante e exigiria um investimento significativo. A gestão das questões relativas à migração e ao asilo, bem como à luta contra o crime organizado, o terrorismo e o tráfico de seres humano, drogas e armas seria facilitada através de uma cooperação mais estreita antes e depois da adesão.
- O impacto orçamental da adesão da Turquia à UE só pode ser plenamente avaliado uma vez definidos os parâmetros para as negociações financeiras com esse país no contexto das perspectivas financeiras para o período a partir de 2014. A natureza e o montante das transferências para a Turquia dependeriam de uma série de factores variáveis, como as políticas da UE e quaisquer disposições especiais acordadas com a Turquia nas negociações, bem como as disposições orçamentais em vigor nessa altura, nomeadamente o limite orçamental global. Contudo, é evidente que o impacto orçamental com base nas actuais políticas seria substancial.
- Quanto às instituições, a adesão da Turquia, avaliada em função da Constituição para a Europa, afectaria significativamente a distribuição de lugares no Parlamento Europeu pelos actuais Estados-Membros, nomeadamente dos países de média ou grande dimensão. No Conselho, a Turquia teria uma voz importante no processo de tomada de decisão em virtude da percentagem da sua população, que se reflectiria no sistema de votação do Conselho. O impacto em termos da Comissão seria menos importante pelo facto de já estar prevista a redução dos membros da Comissão a partir de 2014.

4. REFORÇO E APOIO DO PROCESSO DE REFORMA COM A TURQUIA

Em termos gerais, é necessária uma aplicação vigorosa das reformas. Mais especificamente, em matéria de tolerância zero relativamente à tortura deveriam ser envidados os maiores esforços a todos os níveis do Estado turco a fim de erradicar situações ainda existentes de tortura. É também importante um maior desenvolvimento da sociedade civil. A necessidade de consolidar e alargar a reforma política aplica-se igualmente à normalização e desenvolvimento da situação no sudeste do país, incluindo medidas para melhorar a situação socioeconómica, iniciativas para facilitar o regresso de desalojados e permitir o pleno usufruto dos direitos e liberdades pela população curda. É ainda necessário desenvolver maiores esforços no que diz respeito aos problemas específicos dos direitos das comunidades religiosas não muçulmanas e dos sindicatos.

A fim de garantir a sustentabilidade e irreversibilidade do processo de reforma política, a UE deveria continuar a acompanhar de perto a evolução das reformas políticas, com base numa Parceria de Adesão que estabeleça prioridades para o processo de reforma. A Comissão proporá, na sequência da análise do Relatório Periódico, uma revisão da Parceria de Adesão na Primavera de 2005. Nessa base será efectuada, com uma periodicidade anual a partir do final de 2005, uma revisão geral do modo como as reformas políticas são consolidadas e alargadas. Com esse fim em vista, a Comissão apresentará um primeiro relatório ao Conselho Europeu em Dezembro de 2005. O ritmo das reformas determinará a evolução das negociações.

De acordo com o Tratado da União Europeia e da Constituição para a Europa, a Comissão recomendará a suspensão das negociações caso se verifique uma violação grave e persistente dos princípios da liberdade, democracia, respeito dos direitos humanos e liberdades fundamentais e do Estado de Direito em que se baseia a União. O Conselho deveria poder decidir sobre a referida recomendação por uma maioria qualificada.

O diálogo político reforçado e o acompanhamento regular deverão prosseguir após a abertura das negociações de adesão. Tal como no passado, processar-se-ão em conjunto com a assistência técnica prestada pela Comissão. Será igualmente necessário prosseguir o diálogo no domínio económico, com uma referência clara ao acervo comunitário e, em especial, aos métodos de coordenação da política económica aplicados na UE.

Com base nos instrumentos desenvolvidos nos últimos anos, como as geminações, as avaliações pelos pares e o Serviço de Troca de Informações de Assistência Técnica (TAIEX), a UE deveria continuar a ajudar a Turquia a atingir a necessária convergência jurídica e efectiva. A estratégia de pré-adesão relativamente à Turquia deveria ser melhorada a fim de incidir nas prioridades estabelecidas na Parceria de Adesão revista, que se baseará no Relatório Periódico e na avaliação das questões colocadas pela possível adesão da Turquia. Devem ser desenvolvidas iniciativas concretas para resolver as questões de desenvolvimento socioeconómico no sudeste, nomeadamente através da mobilização de uma parte substancial da assistência comunitária à Turquia.

Até 2006, a assistência financeira e técnica da UE aos preparativos da Turquia continuará a ter como base o instrumento de pré-adesão específico para a Turquia adoptado pelo Conselho em Dezembro de 2001. A Comissão propôs ao Conselho a criação de um novo instrumento de pré-adesão (IPA), do qual a Turquia beneficiaria a partir de 2007, que tem como base os actuais instrumentos de pré-adesão Phare, ISPA e SAPARD. No contexto das próximas perspectivas financeiras, a Comissão proporá um aumento dos montantes a atribuir à Turquia.

5. INDICAÇÕES PARA A CONDUÇÃO DAS NEGOCIAÇÕES DE ADESÃO

A avaliação resumida supra demonstra que tanto a UE como a Turquia necessitarão de um período de tempo considerável para criar as condições que assegurarão uma integração harmoniosa da Turquia na UE. Não só é necessário proteger a coesão e eficácia da União, como também proteger a Turquia da necessidade de aplicação de políticas que possam não ser adequadas para o seu nível de desenvolvimento.

As negociações de adesão terão lugar no âmbito de uma conferência intergovernamental em que as decisões são tomadas por unanimidade. O quadro das negociações terá de reflectir os desafios específicos relacionados com a adesão da Turquia. Os parâmetros exactos para a condução das negociações serão elaborados, uma vez tomada a decisão de abertura das negociações, com base nas indicações gerais apresentadas infra.

Imediatamente após a abertura formal das negociações de adesão, a Comissão organizará um processo de análise exhaustiva do acervo, designado exame analítico (*screening*), a fim de o explicar e de obter indicações preliminares quanto às questões que se poderão colocar durante as negociações. As negociações serão complexas e reflectirão, por um lado, dificuldades verificadas pela Turquia na aplicação do acervo comunitário e, por outro lado, a necessidade de disposições que facilitem a integração harmoniosa da Turquia na UE. A aplicação na Turquia da política agrícola comum e da política de coesão são dois exemplos. As regras relativas à livre circulação de pessoas são um terceiro exemplo. É provável que se verifique, tal como aconteceu em rondas de negociação de alargamentos anteriores, a necessidade de disposições substanciais e específicas e, em alguns domínios, de longos períodos de transição. No caso da livre circulação de pessoas, poderão ser estudadas salvaguardas permanentes. A Comissão aprofundará a sua análise no decurso das negociações antes de apresentar uma abordagem concreta para cada uma destas questões.

A substância das negociações será dividida numa série de capítulos, abrangendo cada um deles a política num determinado domínio. A Comissão recomendará ao Conselho a abertura de negociações em cada capítulo específico logo que considere que a Turquia está suficientemente preparada. Relativamente a certos capítulos com uma dimensão económica, a existência de uma economia de mercado em funcionamento deveria constituir uma condição prévia para a abertura de negociações.

As metas de referência para o encerramento provisório de cada capítulo e, quando adequado, para a abertura de capítulos, deverão ser definidas antes da abertura das negociações relativas a cada capítulo. Essas metas de referência poderão estar ligadas ao alinhamento legislativo e a um balanço satisfatório na sua aplicação. Além disso, as actuais obrigações jurídicas decorrentes do Acordo da Associação e da União Aduaneira, nomeadamente as que reflectem o acervo comunitário, deveriam ser plenamente cumpridas antes da abertura de negociações em capítulos conexos.

Os progressos nas negociações não dependerão apenas da convergência da Turquia com a UE. A UE precisará de se preparar a si própria, dado que, tal como declarado pelo Conselho Europeu de Junho de 1993, a capacidade da União para absorver novos membros, mantendo simultaneamente o dinamismo da integração europeia, é igualmente uma questão importante a ter em conta no interesse geral tanto da União como dos países candidatos. A análise realizada até à data quanto à adesão da Turquia não sugere que sejam necessários ajustamentos importantes em políticas relacionadas com o mercado interno. As negociações basear-se-ão, como sempre, no acervo comunitário existente. Todavia, poderá ainda verificar-se a necessidade de adaptações do acervo antes da adesão da Turquia. De qualquer forma, a UE terá de definir as suas perspectivas financeiras para o período a partir de 2014 e só depois será possível equacionar as implicações financeiras de determinados capítulos em negociação. Poderão ser necessárias modalidades que contemplem as circunstâncias específicas da Turquia. Finalmente, a UE precisará de reflectir sobre o reforço de

políticas em domínios críticos identificados na avaliação relativa às questões decorrentes da perspectiva de adesão da Turquia, como as fronteiras externas e a política externa.

É principalmente pela demonstração de uma aplicação resoluta de reformas contínuas que a Turquia poderá garantir uma conclusão com êxito de todo o processo de adesão. A condução das negociações e a perspectiva de adesão deveriam contribuir para uma maior reforma política, social, cultural e económica na Turquia. O resultado final exigirá a aprovação do Parlamento Europeu e países da UE e da Turquia.

6. REFORÇO DO DIÁLOGO ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E A TURQUIA

Verifica-se uma necessidade clara de reforço do diálogo sobre uma série de questões referentes às relações entre a UE e a Turquia. É necessário tratar de diversas questões pertinentes, que não estão imediatamente relacionadas com a UE enquanto tal. É necessário criar uma série de instâncias que reúnam cidadãos dos Estados-Membros e da Turquia, nas quais as preocupações e percepções possam ser debatidas de uma maneira franca e aberta. Tal inclui um diálogo sobre a diferença de culturas e de religião, sobre questões referentes à migração, preocupações relativas aos direitos das minorias e terrorismo. No âmbito deste diálogo, que deverá ser facilitado pela União Europeia, o papel mais importante caberá à sociedade civil. A Comissão apresentará propostas quanto ao modo de apoio desse diálogo no futuro.

7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

De acordo com a exposição supra, as conclusões e recomendações da Comissão Europeia são as seguintes:

- (1) A Turquia progrediu substancialmente no seu processo de reforma política, nomeadamente através de alterações constitucionais e legislativas de grande envergadura adoptadas nos últimos anos, em consonância com as prioridades estabelecidas na Parceria de Adesão. Contudo, a lei das associações, o novo código penal e a lei sobre os tribunais de 2ª instância (tribunais de recurso) ainda não entraram em vigor. Além disso, ainda não foi adoptada a decisão sobre o Código do Processo Penal, a legislação relativa ao estabelecimento da polícia judiciária e a lei sobre a execução das penas e das medidas.
- (2) A Turquia está a envidar todos os esforços para assegurar a boa aplicação destas reformas. Apesar disso, é necessário uma maior consolidação e alargamento das medidas legislativas e de execução. Tal é especialmente verdade em relação à política de tolerância zero na luta contra a tortura e os maus tratos, bem como à aplicação de disposições em matéria de liberdade de expressão, liberdade religiosa, direitos das mulheres, normas e regras da OIT, incluindo direitos sindicais, e direitos das minorias.
- (3) Tendo em conta os progressos globais realizados pela Turquia a nível das reformas e desde que a legislação pendente referida no nº 1 entre em vigor, a Comissão considera que a Turquia cumpre suficientemente os critérios políticos e recomenda assim a abertura das negociações de adesão. O carácter

irreversível do processo de reforma e a respectiva implementação, em especial no que diz respeito às liberdades fundamentais, terá de ser confirmado durante um período de tempo mais longo.

- (4) Deverá ser adoptada uma estratégia assente em três pilares. O primeiro pilar diz respeito à cooperação destinada a reforçar e apoiar o processo de reformas na Turquia, especialmente em relação ao respeito sistemático dos critérios políticos de Copenhaga. A fim de garantir a sustentabilidade e irreversibilidade deste processo, a UE deveria continuar a acompanhar de perto os progressos das reformas políticas. Esse acompanhamento será efectuado com base numa Parceria de Adesão revista que estabeleça as prioridades para maiores reformas. Anualmente, a partir do final de 2005, será efectuada revisão geral dos progressos das reformas políticas. Com esse fim em vista, a Comissão apresentará um primeiro relatório ao Conselho Europeu em Dezembro de 2005. O ritmo das reformas determinará a evolução das negociações.
- (5) Nos termos do Tratado da União Europeia e da Constituição para a Europa, a Comissão recomendará a suspensão das negociações caso se verifique uma violação grave e persistente dos princípios da liberdade, democracia, respeito dos direitos humanos e liberdades fundamentais e do Estado de Direito em que se baseia a União. O Conselho tomaria uma decisão sobre essa recomendação por maioria qualificada.
- (6) O segundo pilar diz respeito à abordagem específica a adoptar nas negociações de adesão com a Turquia. As negociações de adesão terão lugar no âmbito de uma Conferência Intergovernamental na qual as decisões são tomadas por unanimidade e com a plena participação de todos os Estados-Membros da UE. As negociações serão complexas. Para cada um dos capítulos das negociações, o Conselho estabelecerá metas de referência para o encerramento provisório e, quando adequado, para a abertura de negociações, incluindo um alinhamento legislativo e um balanço satisfatório da aplicação do acervo. As obrigações jurídicas existentes em consonância com o acervo comunitário deverão ser cumpridas antes da abertura das negociações sobre os capítulos correspondentes. Poderão ser necessários períodos de transição longos. Além disso, em alguns domínios, tais como as políticas estruturais e a agricultura, poderão ser necessárias disposições específicas e, quanto à livre circulação dos trabalhadores, poderá mesmo ser necessário prever medidas de salvaguarda permanentes. A adesão da Turquia terá repercussões importantes a nível financeiro e institucional. Só depois de a UE definir as perspectivas financeiras para o período posterior a 2014 é que será possível concluir as negociações. Além disso, durante as negociações, a Comissão acompanhará de perto a capacidade da União em termos de absorção de novos membros e de aprofundamento da integração, tendo devidamente em conta os objectivos do Tratado no que respeita às políticas comuns e à solidariedade.
- (7) O terceiro pilar implica um diálogo político e cultural substancialmente reforçado que reúna cidadãos dos Estados-Membros da União e da Turquia. No âmbito deste diálogo, que deverá ser facilitado pela União Europeia, o papel mais importante caberá à sociedade civil. A Comissão apresentará propostas quanto ao modo de apoio desse diálogo.

- (8) A Comissão está convicta de que o processo de negociação será essencial para orientar as futuras reformas na Turquia. Pela sua própria natureza, trata-se de um processo aberto cujo resultado não pode ser garantido de antemão. Independentemente do resultado das negociações ou do subsequente processo de ratificação, as relações entre a UE e Turquia deverão assegurar que a Turquia permaneça plenamente ancorada às estruturas europeias. A adesão da Turquia deveria ser objecto de uma preparação cuidada, a fim de permitir uma integração harmoniosa que valorize as realizações de cinquenta anos de integração europeia.

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 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.