

ΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΧΩΡΗΣΗ ΤΗΣ ΤΟΥΡΚΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ: ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΣΥΝΙΣΤΩΣΕΣ*

*Απόστολος Παπακωνσταντίνου***

I

Η προσχώρηση της Τουρκίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί, περισσότερο από κάθε άλλη μέχρι σήμερα, ένα πολύπλοκο ζήτημα με πολιτικές, κοινωνικές, οικονομικές, νομικές και ιστορικές πτυχές. Οι παράγοντες που πρέπει να συνεκτιμηθούν για τη συντέλεσή της είναι ασφαλώς πολλοί. Κρίσιμο είναι εν πρώτοις το ερώτημα αν και σε ποιο βαθμό η ευρωπαϊκή προοπτική της Τουρκίας¹ εξυπηρετεί, ιδίως μακροπρόθεσμα, τα συμφέροντα τόσο της Ένωσης και των κρατών-μελών της, όσο και της ίδιας. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό θεωρούμε ότι πρέπει να είναι αναμφίβολα καταφατική: ο σταθερός ευρωπαϊκός προσανατολισμός της Τουρκίας και η πρόοδός της στις κοινές πολιτικές και συνταγματικές παραδόσεις και τις θεμελιώδεις αξίες των ευρωπαϊκών χωρών αποτελούν ικανές, αν και όχι τις μοναδικές, προϋποθέσεις για την ανάπτυξή της και, συνακόλουθα, τη διασφάλιση συνθηκών σταθερότητας και ειρηνικής συνύπαρξης στην ευαίσθητη αυτή περιοχή. Επιπλέον, η

* Επικαιροποιημένη εισήγηση του συγγραφέα η οποία παρουσιάστηκε σε επιστημονική ημερίδα με θέμα «Η Ευρωπαϊκή προοπτική της Τουρκίας» (Στάδιο Ειρήνης και Φιλίας, 11-12 Δεκεμβρίου 2004).

** Ο Απόστολος Παπακωνσταντίνου είναι διδάκτωρ Νομικής. Διδάσκει στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών του Πανεπιστημίου Πειραιά.

1. Οι σχέσεις Ε.Ε.-Τουρκίας χρονολογούνται από τη δεκαετία του 1960. Το 1963 η Τουρκία και η ΕΟΚ συνήψαν συμφωνία σύνδεσης στην οποία γινόταν μνεία μιας προοπτικής πλήρους προσχώρησης. Το 1995 συνήφθη τελωνειακή ένωση και τον Δεκέμβριο του 1999 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι αποφάσισε ότι η Τουρκία είναι υποψήφια για προσχώρηση στην Ένωση. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώθηκε, εξάλλου, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης του Δεκεμβρίου 2002 και στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών του Ιουνίου 2004.

συμμετοχή της στην ενοποιητική διαδικασία μπορεί, προοπτικά και υπό συγκεκριμένους όρους, να συμβάλει αφενός στην οικονομική πρόοδο και την ενίσχυση της γεωστρατηγικής θέσης της Ε.Ε. και αφετέρου στον πολιτισμικό εμπλουτισμό της.

Στην Ελλάδα, από τα μέσα περίπου της προηγούμενης δεκαετίας, γίνεται ολοένα και περισσότερο δεκτό ότι το συμφέρον της χώρας μας επιβάλλει την ενίσχυση της ευρωπαϊκής προοπτικής της γείτονος και, κατ' επέκταση, την πολιτική, οικονομική και κοινωνική ανάπτυξή της ως αναγκαίων όρων για την ειρήνη και τη σταθερότητα στην περιοχή. Ο αναπροσανατολισμός αυτός της εξωτερικής πολιτικής μας φαίνεται ότι ακολουθείται, σε γενικές γραμμές, και από τη νέα κυβέρνηση.

Ωστόσο, η προσχώρηση της Τουρκίας στην Ε.Ε. δεν αποτελεί εύκολη υπόθεση, αφού προϋποθέτει ριζικές συχνά μεταβολές στο νομικό πλαίσιο και τις πρακτικές που ακολουθούνται στη χώρα αυτή. Οι εν λόγω μεταβολές αγγίζουν μάλιστα, σε πολλές περιπτώσεις, τον πυρήνα της κοινωνικοπολιτικής φυσιολογίας της. Τα νεωτερικά και μετανεωτερικά χαρακτηριστικά που συνθέτουν τον σύγχρονο κοινό ευρωπαϊκό συνταγματικό και πολιτικό πολιτισμό καλούνται να εισρεύσουν και να επικρατήσουν σε μία χώρα που μόλις τις τελευταίες δεκαετίες επιχειρεί να ξεπεράσει κατά τρόπο ουσιαστικό τα παραδοσιακά αυταρχικά και συγκεντρωτικά χαρακτηριστικά της.

Η μελέτη επιχειρεί να παρουσιάσει συνοπτικά τα βασικά *πολιτικά κριτήρια* τα οποία οφείλει να πληροί η Τουρκία για να ενταχθεί στην Ε.Ε. Τα κριτήρια αυτά προκύπτουν είτε από το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο είτε από αποφάσεις των κύριων οργάνων της. Το περιεχόμενό τους αντανakλά ιδίως τις βασικές πολιτικές και συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών, η υιοθέτηση των οποίων συνιστά απαραίτητο όρο για την προσχώρηση στην Ε.Ε. Παρόλο που η αυστηρή εφαρμογή των ανωτέρω κριτηρίων υπόκειται σε πολιτικούς συμβιβασμούς, τυχόν μη τήρησή τους από την Τουρκία θα καθιστούσε, τόσο νομικά όσο και πολιτικά, εν πολλοίς αδιανόητη την προσχώρησή της.

Υπό τα σημερινά δεδομένα, η υιοθέτηση εκ μέρους της Τουρκίας των θεσμικών και ιδεολογικών αυτών χαρακτηριστικών, που διαμορφώθηκαν σταδιακά ιδίως κατά τους τελευταίους τέσσερις αιώνες στην Ευρώπη, πρόκειται να ακολουθήσει μία σχετικά μακρά διαδικασία, το αποτέλεσμα της οποίας είναι, μάλιστα, αμφίβολο. Από την άποψη αυτή, η προσχώρηση της Τουρκίας στην Ένωση αποτελεί ένα σημαντικό *ιστορικό και επιστημολογικό παράδειγμα*, το οποίο δοκιμάζει, σε κάποιον τουλάχιστον βαθμό, παραδοσιακά στερεότυπα και προκαταλήψεις.

II

Στη σχετική πολιτική και διπλωματική συζήτηση που διεξάγεται τα τελευταία κυρίως χρόνια υποβαθμίζεται παραδόξως το γεγονός ότι το *πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο* περιλαμβάνει *ρητές διατάξεις* για τις προϋποθέσεις προσχώρησης νέων κρατών στην Ένωση. Έτσι, σύμφωνα με το *άρθρο 49 παρ. 1 εδ. α'* (πρώην *άρθρο Ξ*) της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣυνθΕΕ): «*Κάθε ευρωπαϊκό κράτος το οποίο σέβεται τις αρχές που καθορίζονται στο άρθρο 6 παρ. 1, μπορεί να ζητήσει να γίνει μέλος της Ένωσης*». Ακόμη, το *άρθρο 6 παρ. 1* (πρώην *άρθρο ΣΤ*) της ΣυνθΕΕ ορίζει: «*Η Ένωση βασίζεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου, αρχές οι οποίες είναι κοινές στα κράτη-μέλη*».

Από τις ανωτέρω διατάξεις προκύπτει σαφώς ότι για να προσχωρήσει ένα κράτος στην Ένωση είναι αναγκαίο να πληροί *τρεις βασικές προϋποθέσεις*: πρώτο να αποτελεί «κράτος» κατά την έννοια του διεθνούς δικαίου, δηλαδή να διαθέτει κρατική υπόσταση² δεύτερο, να είναι «ευρωπαϊκό»³ και τρίτο να σέβεται τις ανωτέρω αρχές που αναφέρονται στο *άρθρο 6 παρ. 1* της ΣυνθΕΕ. Το πρώτο και το τρίτο κριτήριο είναι κυρίως νομικά-πολιτειολογικά, ενώ το δεύτερο είναι γεωγραφικό.³ Τα ανωτέρω κριτήρια αποτελούν τις *ελάχιστες αναγκαίες προϋποθέσεις* για την προσχώρηση ενός κράτους στην Ένωση. Επομένως, τα ενωσιακά όργανα έχουν την ευχέρεια να θέτουν μόνον αυστηρότερες προϋποθέσεις.

Οι αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου, τις οποίες αναφέρει το *άρθρο 6 παρ. 1* της ΣυνθΕΕ,⁴ ταυτίζονται ουσια-

2. Πρβλ., τελείως ενδεικτικά, Κ. Ιωάννου - Κ. Οικονομίδη - Χ. Ροζάκη - Α. Φατούρου, *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, Θεωρία των πηγών*, 1988, σ. 88 κ.ε.· Α. Μανιτάκη, *Συνταγματική οργάνωση του κράτους*, 2001, σ. 95 κ.ε.· Α. Ράϊκου, *Γενική Πολιτειολογία*, 2000, σ. 104 κ.ε.· Απ. Παπακωνσταντίνου, *Κράτος και διεθνές δίκαιο. Η συνταγματική διαρρύθμιση των σχέσεων εσωτερικού και διεθνούς δικαίου*, 2001, σ. 71 κ.ε., 108 κ.ε.

3. Ο χαρακτηρισμός ενός κράτους ως «ευρωπαϊκού» συναρτάται, ωστόσο, όχι μόνον με γεωγραφικά αλλά και με ιστορικά και πολιτισμικά κριτήρια. Βλ. Chr. Dorau, *Die Öffnung der Europäischen Union für europäische Staaten*, *Europarecht* 1999, σ. 736 κ.ε., ιδίως σ. 765.

4. Οι εν λόγω αρχές έχουν «οριζόντια» εφαρμογή, καταλαμβάνουν δηλαδή κάθε πολιτική της Ε.Ε. τόσο στον ενωσιακό χώρο όσο και εκτός αυτού. Πρβλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, στο: Β. Σκουρής, *Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, 2003, *άρθρ. 177* ΣυνθΕΚ, αριθμ. περιθμ. 7.

στικά με τα βασικά νομικά, πολιτικά και ιδεολογικά χαρακτηριστικά των πολιτευμάτων των κρατών-μελών, όπως αυτά διαμορφώθηκαν στη μακρά ιστορική διαδρομή του δημοκρατικού, φιλελεύθερου και κοινωνικού κράτους, δηλαδή του σύγχρονου αστικού κράτους. Παραπέμπει έτσι ουσιαστικά το άρθρο αυτό⁵ στο *βασικό περιεχόμενο του κοινού ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού*, το οποίο αποτελεί, σήμερα, εν πολλοίς αυτονόητο και αδιαπραγμάτευτο όρο για την οργάνωση και τη λειτουργία του πολιτεύματος.

Η τήρηση των ανωτέρω θεμελιωδών αρχών αποτελεί, μάλιστα, αναγκαία προϋπόθεση όχι μόνον για την προσχώρηση αλλά και για την *έναρξη διαπραγματεύσεων*. Ωστόσο, η εφαρμογή τους στην περίπτωση αυτή είναι λιγότερο αυστηρή, υπό τον όρο βέβαια ότι δεν παραβιάζεται ο κανονιστικός πυρήνας τους και ότι οι παρεκκλίσεις δεν είναι σημαντικές, ενώ, συγχρόνως, διαγράφονται προοπτικές για την κάλυψη εντός ευλόγου χρόνου των σχετικών θεσμικών ελλειμμάτων.⁶ Η απόφαση για την έναρξη των διαπραγματεύσεων ανάγεται σε *πολιτική εκτίμηση*, η οποία εκφεύγει του δικαστικού ελέγχου. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η κρίση για τη συνδρομή των ανωτέρω κριτηρίων δεν θεμελιώνεται μόνον –ή δεν θεμελιώνεται κυρίως– στους συνταγματικούς κανόνες αλλά στην *πρακτική εφαρμογή* τους.

Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι η σοβαρή και διαρκής παραβίαση των θεμελιωδών αρχών που προβλέπονται στο άρθρο 6 παρ. 1 μπορεί να επιφέρει για κάθε κράτος-μέλος, ως κύρωση, την αναστολή ορισμένων δικαιωμάτων τα οποία αναγνωρίζονται από τη ΣυνθΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων ψήφου στο Συμβούλιο. Η ανωτέρω κυρωτική διαδικασία που προβλέπεται στο *άρθρο 7 της ΣυνθΕΕ* αποβλέπει στη διασφάλιση της εφαρμογής των θεμελιωδών αρχών του άρθρου 6 παρ. 1 της ΣυνθΕΕ.⁷ Λαμβανομένου δε υπόψη ότι τα κράτη-μέλη της Ένωσης διαθέτουν επαρκείς συνταγματικές εγγυήσεις για την τήρηση των ανωτέρω θεμελιωδών αρχών, είναι ίσως εύλογο να υποθέσει κανείς ότι η διάταξη αυτή του άρθρου 7 της ΣυνθΕΕ αφορά κυρίως τα νέα κράτη-μέλη και τα υπό ένταξη κράτη των οποίων τα πολιτικά συστήματα δεν εμφανίζουν πάντα την αναγκαία θεσμική ωριμότητα.⁸ Θεοπί-

5. Το εν λόγω άρθρο δεν θεμελιώνει ασφαλώς δικαίωμα προσχώρησης ή έναρξης διαπραγματεύσεων. Πρβλ. E. Grabitz - M. Hilf (επιμ.), *Kommentar zur Europäischen Union*, 2001, άρθρο 49, αρ. περ. 6.

6. Βλ. J. Schwarze (επιμ.), *EU. Kommentar*, 2000, άρθρ. 49, αριθμ. περ. 5.

7. Πρβλ. C. Calliess - M. Ruffert (επιμ.), *Kommentar zu EU-Vertag und EG-Vertag*, 2002, άρθρ. 7, αριθμ. περιθ. 1.

8. Βλ. P.Y. Monjal, «Le traité d'Amsterdam et la procédure en constatation politique de manquement aux principes de l'Union», *Revue du Marché Unique Européen*, 1998, σ. 83-84.

ζεται έτσι μια πρόσθετη δικλίδα ασφαλείας για την «πολιτευματική» και θεσμική φυσιογνωμία της Ένωσης απέναντι σε κινδύνους που πιθανόν να προκύψουν από την ένταξη χωρών με ασταθή πολιτικά συστήματα, όπως είναι η Τουρκία.

III

Οι ανωτέρω διατάξεις του ενωσιακού δικαίου που υποχρεώνουν τα υποψήφια κράτη-μέλη να σέβονται τις θεμελιώδεις αρχές στις οποίες δομείται ιστορικά, πολιτικά και νομικά το ενωσιακό οικοδόμημα αποτελούν, ωστόσο, μία μόνον πτυχή των θεσμικών κριτηρίων που πρέπει να πληροί η Τουρκία στις *τρεις βασικές στιγμές* της πορείας της προς την ένταξη: *πριν από την έναρξη των διαπραγματεύσεων, κατά τις διαπραγματεύσεις και, τέλος, κατά μείζονα λόγο, κατά την προσχώρησή της.*

Η Ε.Ε. έχει αποκτήσει βασικά *υπερεθνικά* χαρακτηριστικά τα οποία προσδιορίζουν τη θεσμική της ποιότητα. Επιπλέον, υιοθετεί, ολοένα και εντονότερα, αρχές και θεσμούς της πολιτείας. Η «*συνταγματοποίηση*» αυτή της Ένωσης,⁹ δηλαδή η συνεκτικότερη οργάνωσή της με βάση πολιτειακές αρχές, όπως η δημοκρατική αρχή, η αρχή του κράτους δικαίου και η κοινωνική αρχή,¹⁰ διαμορφώνει νέα θεσμικά δεδομένα για την ένταξη και την παραμονή ενός κράτους σε αυτήν. Το *ευρωπαϊκό «Σύνταγμα»*¹¹ και ο *Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων*,¹² που αναμένουν την έγκρισή τους από τα κράτη-μέλη πριν τεθούν σε ισχύ, επιβεβαιώνουν ότι η ενοποιητική διαδικασία έχει εισέλ-

9. Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, *Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 2002.

10. Βλ. ιδίως Γ. Παπαδημητρίου, *Η αργόσυρτη πορεία προς την ευρωπαϊκή ομοσπονδίαση. Επίκαιροι προβληματισμοί*, 1997· Απ. Παπακωνσταντίνου, *Το «πολίτευμα» της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θεσμικές μεταρρυθμίσεις στην Ε.Ε.: προβλήματα και προτάσεις*, 1996.

11. Πρβλ. ιδίως Ε. Βενιζέλου, *Η πρόκληση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος*, 2003· Α. Μανιτάκη, *Το «Σύνταγμα» της Ευρώπης αντιμετώπιζε με την εθνική και λαϊκή κυριαρχία*, 2004· Α. Μανιτάκη - Α. Παπαδοπούλου (επιμ.), *Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη*, 2003· Γ. Παπαδημητρίου, «Η παραγωγή του Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Ένα νέο πρότυπο στην ιστορία των θεσμών», στο *Σύνταγμα-Ελληνική Πολιτεία-Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, Αφιέρωμα στον Δ.Θ. Τσάτσο*, 2004, σ. 581 κ.ε.· Γ. Παπαδημητρίου, *Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Το Σχέδιο της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης*, 2003· Γ. Σωτηρέλη, «Το αβέβαιο συνταγματικό μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης», *ΤοΣ*, 2002, σ. 596 κ.ε.

12. Βλ. αντί άλλων Γ. Παπαδημητρίου, *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Σταθμός στη θεσμική ωρίμανση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 2001.

θει σε εντελώς νέο στάδιο.¹³ Ο σεβασμός των θεμελιωδών αρχών στις οποίες δομείται το καινοτόμο αυτό θεσμικό μοντέλο συνιστά ασφαλώς *sine qua non* στοιχείο για την ένταξη ενός κράτους στην Ένωση. Εξάλλου, όσο η «συνταγματοποίηση» της Ε.Ε. εντείνεται τόσο αυστηρότερη καθίσταται η θεσμική υποχρέωση της Τουρκίας να σέβεται τις ανωτέρω αρχές, αφού παύουν να αποτελούν απλά θεσμικά χαρακτηριστικά της ενωσιακής δομής και αποτελούν τις θεσμικές βάσεις του «πολιτεύματός» της. Τείνουν έτσι να ταυτιστούν με την ίδια την πολιτική της υπόσταση.

IV

Οι εγγενείς δυσκολίες που υπάρχουν για την υιοθέτηση του εν λόγω «πολιτευματικού» κεκτημένου από την Τουρκία, ως αναγκαίου όρου για την έναρξη των προενταξιακών διαπραγματεύσεων και, κατά μείζονα λόγο, για την προσχώρησή της, έχουν αναγνωρισθεί και επισημανθεί κατ' επανάληψη από την Ένωση. Διαμορφώθηκε έτσι ένα *ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο* που περιλαμβάνει τα αναγκαία για την προσχώρηση πολιτικά κριτήρια. Εδώ συγκαταλέγεται εν πρώτοις το κείμενο των συμπερασμάτων που υιοθετήθηκαν στο *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι τον Δεκέμβριο του 1999*. Τα κριτήρια του *Ελσίνκι* αποτέλεσαν τη βάση για την τελευταία διεύρυνση της Ένωσης. Συνιστούν εξάλλου το βασικό θεμέλιο και για την προσχώρηση της Τουρκίας.

Σύμφωνα με τα κριτήρια αυτά, τα υποψήφια κράτη πρέπει ιδίως:

α) «να συμμερίζονται τις αξίες και τους στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως ορίζονται στις Συνθήκες»·

β) να υιοθετούν την «αρχή της ειρηνικής επίλυσης των διαφορών σύμφωνα με τον Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών»·

γ) «να καταβάλουν κάθε προσπάθεια για την επίλυση κάθε εκκρεμούς συνοριακής διαφοράς και άλλων συναφών θεμάτων. Άλλως, θα πρέπει να φέρουν τη διαφορά ενώπιον του Διεθνούς Δικαστηρίου εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος» (άρθρο 4 των συμπερασμάτων).

Ακόμη, σύμφωνα με το άρθρο 12 των συμπερασμάτων, η προενταξιακή στρατηγική για την Τουρκία θα δίνει «έμφαση στην πρόοδο για την εκπλή-

13. Πρβλ. Δ. Τσάτσου, *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία. Για μια ένωση λαών με ισχυρές πατριδες*, 2001.

ρωση των πολιτικών κριτηρίων προσχώρησης, ιδίως όσον αφορά το θέμα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καθώς και στα θέματα που αναφέρονται στο άρθρο 4» των συμπερασμάτων. Ενδιαφέρον παρουσιάζει εξάλλου αφενός η σύνδεση της προενταξιακής στρατηγικής με την επίλυση του Κυπριακού στο πλαίσιο του ΟΗΕ και αφετέρου η επιβεβαίωση των πολιτικών κριτηρίων που όρισε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης του Ιουνίου του 1993 για την προσχώρηση στην Ένωση.

Σημειώνεται ότι σύμφωνα με τα ανωτέρω πολιτικά κριτήρια της Κοπεγχάγης για την προσχώρηση απαιτείται:

α) η υποψήφια χώρα να έχει επιτύχει *θεσμική σταθερότητα* που να εγγυάται τη λειτουργία του *δημοκρατικού πολιτεύματος, την έννομη τάξη, τα ανθρώπινα δικαιώματα καθώς και τον σεβασμό και την προστασία των μειονοτήτων*

β) η ύπαρξη και ομαλή λειτουργία της *ελεύθερης οικονομίας*, και

γ) η *ικανότητα ανάληψης των υποχρεώσεων του πλήρους μέλους, συμπεριλαμβανομένης της τήρησης των κριτηρίων της πολιτικής, οικονομικής και νομισματικής ένωσης.*

Το ειδικό θεσμικό πλαίσιο που διέπει την προενταξιακή στρατηγική για την Τουρκία συμπληρώνεται με σειρά νομοθετημάτων και Αποφάσεων του Συμβουλίου. Σημειώνεται εν πρώτοις ο *Κανονισμός 390/2001 του Συμβουλίου* της 26ης Φεβρουαρίου 2001 για την «παροχή ενίσχυσης στην Τουρκία στο πλαίσιο της προενταξιακής στρατηγικής, και ιδίως για τη θέσπιση εταιρικής σχέσης προσχώρησης». ¹⁴ Με το άρθρο 1 του ανωτέρω Κανονισμού θεσπίζεται ως μέρος της προενταξιακής στρατηγικής της Ε.Ε. για την Τουρκία «*εταιρική σχέση προσχώρησης*». Εξάλλου, σύμφωνα με το άρθρο 4 «όταν η πρόοδος προς την τήρηση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης είναι ανεπαρκής, το Συμβούλιο [...] μπορεί να λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα σχετικά με την προενταξιακή ενίσχυση που παρέχεται στην Τουρκία».

Ακόμη, με την *Απόφαση 2001/235/ΕΚ του Συμβουλίου* της 8ης Μαρτίου 2001 «για τις αρχές, τις προτεραιότητες, τους ενδιάμεσους στόχους και τους όρους που περιέχονται στην εταιρική σχέση προσχώρησης της Δημοκρατίας της Τουρκίας», ¹⁵ προβλέφθηκαν, μεταξύ άλλων, ως «*βραχυπρόθεσμες προτεραιότητες*» στον τομέα των πολιτικών κριτηρίων η επίλυση του Κυπριακού (στο πλαίσιο των προσπαθειών του Γ.Γ. του ΟΗΕ), η ενίσχυση των συνταγ-

14. Επίσημη Εφημερίδα, αριθμ. L 058 της 28.02.2001.

15. Επίσημη Εφημερίδα, αριθμ. L 085 της 24.03.2001.

ματικών εγγυήσεων της ελευθερίας έκφρασης, της ελευθερίας του συνεταιρίζεσθαι και του συνέρχεσθαι, η ενίσχυση της κοινωνίας των πολιτών, η καταπολέμηση των βασανιστηρίων, η βελτίωση της λειτουργίας της δικαιοσύνης, η αναστολή της εκτέλεσης θανατικών ποινών, η κατάργηση της απαγόρευσης χρήσης της μητρικής γλώσσας, η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων ιδίως σε ό,τι αφορά τη νοτιοανατολική Τουρκία, κ.ά.

Εξάλλου, ως βάση για τις *μεσοπρόθεσμες προτεραιότητες* αναγνωρίζονται από την ανωτέρω Απόφαση του Συμβουλίου τα *κριτήρια του Ελσίνκι* αφενός για την τήρηση της αρχής της ειρηνικής επίλυσης των διαφορών σύμφωνα με τον Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και αφετέρου για την καταβολή κάθε δυνατής προσπάθειας για την επίλυση τυχόν εκκρεμών συνοριακών διαφορών και άλλων συναφών προβλημάτων. Επίσης, ως «*μεσοπρόθεσμες προτεραιότητες*» θεωρούνται: ο πλήρης σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών κάθε ατόμου χωρίς διάκριση και ανεξάρτητα από τη γλώσσα, τη φυλή, το χρώμα, το φύλο, τα πολιτικά φρονήματα, τις φιλοσοφικές και θρησκευτικές πεποιθήσεις· ο σεβασμός των ελευθεριών σκέψης, συνείδησης και θρησκείας· η αναθεώρηση του τουρκικού Συντάγματος και άλλων συναφών νομοθετικών κειμένων προκειμένου να διασφαλισθούν τα δικαιώματα και οι ελευθερίες όλων των τούρκων πολιτών, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ)· η κατάργηση της θανατικής ποινής· η επικύρωση των Διεθνών Συμφώνων του 1966 αφενός για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα και αφετέρου για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα· η προσαρμογή των όρων κράτησης στις φυλακές· η ευθυγράμμιση του συνταγματικού ρόλου του εθνικού συμβουλίου ασφαλείας ως συμβουλευτικού οργάνου της κυβέρνησης προς την πρακτική των κρατών μελών της Ε.Ε.· η άρση της κατάστασης έκτακτης ανάγκης στη νοτιοανατολική Τουρκία· και, τέλος, η διασφάλιση της πολιτισμικής πολυμορφίας και των πολιτιστικών δικαιωμάτων για όλους τους πολίτες.

Με την ανωτέρω Απόφαση του Συμβουλίου τίθενται, για πρώτη ίσως φορά, στην Τουρκία τόσο λεπτομερείς και αυστηρές κατευθύνσεις για την εφαρμογή των πολιτικών κριτηρίων της Κοπεγχάγης και του Ελσίνκι. Οι εν λόγω «βραχυπρόθεσμες και μεσοπρόθεσμες προτεραιότητες», που εισέρχονται ουσιαστικά στον πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας της Τουρκίας, επιβεβαιώνουν ασφαλώς τις διαφορές που υπάρχουν ως προς το επίπεδο του συνταγματικού και πολιτικού πολιτισμού ανάμεσα σε αυτή και τα κράτη-μέλη της Ένωσης και, κατ' επέκταση, τη σημαντική απόσταση που πρέπει να διανυθεί.

Οι ίδιες περίπου προτεραιότητες τίθενται, τέλος, για την Τουρκία με την *Απόφαση 2003/398/ΕΚ του Συμβουλίου* της 19ης Μαΐου 2003 «για τις αρχές, τις προτεραιότητες, τους ενδιάμεσους στόχους και τις προϋποθέσεις που περιέχονται στην εταιρική σχέση για την προσχώρηση της Τουρκίας».¹⁶ Ολοκληρώνεται έτσι το *βασικό θεσμικό πλαίσιο* εντός του οποίου οφείλει να κινηθεί η χώρα αυτή και ορίζονται τα πολιτικά κριτήρια για την προσχώρησή της.

V

Από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι το 1999 και μετά, τα επίσημα κείμενα της Ένωσης επισημαίνουν τις «θετικές» εξελίξεις και την πρόοδο που σημειώνει τα τελευταία χρόνια η Τουρκία για τη συμμόρφωσή της με τα ανωτέρω πολιτικά κριτήρια. Στην πρόσφατη Σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «για την πρόοδο της Τουρκίας προς την προσχώρηση» της 6ης Οκτωβρίου 2004, σημειώνεται χαρακτηριστικά ότι στη χώρα αυτή «συντελέσθηκε σημαντική πρόοδος όσον αφορά τη σύγκλιση με τα ευρωπαϊκά πρότυπα στον νομοθετικό και θεσμικό τομέα, ειδικότερα μετά τις εκλογές του 2002. Οι πολιτικές μεταρρυθμίσεις περιέχονται σε δύο μεγάλες αναθεωρήσεις του Συντάγματος, το 2001 και το 2004, και σε οκτώ νομοθετικές δέσμες που εγκρίθηκαν από το Κοινοβούλιο μεταξύ Φεβρουαρίου 2002 και Ιουλίου 2004». Ακόμη, στο εν λόγω κείμενο αναγνωρίζεται η πρόοδος στις σχέσεις πολιτικής και στρατιωτικής εξουσίας με κατεύθυνση τα ευρωπαϊκά πρότυπα, στις αλλαγές στο δικαστικό σύστημα, στις μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση, στην αναγνώριση της νομικής υπεροχής του διεθνούς και του ευρωπαϊκού δικαίου, στην κατάργηση της θανατικής ποινής, στην ισχυροποίηση της κοινωνίας των πολιτών, κ.ά. Σημειώνεται επίσης ο θετικός ρόλος της εξωτερικής πολιτικής της Τουρκίας στην περιφερειακή σταθερότητα και στην επίλυση του Κυπριακού.

Συγχρόνως όμως επισημαίνονται τα σημαντικά βήματα που πρέπει ακόμη να γίνουν προκειμένου να επιβεβαιωθεί η «μη αναστρεψιμότητα της διαδικασίας μεταρρυθμίσεων και η εφαρμογή της, κυρίως όσον αφορά τις θεμελιώδεις ελευθερίες». Ενόψει των ανωτέρω, η Επιτροπή θεωρεί μεν ότι η Τουρκία πληροί επαρκώς τα πολιτικά κριτήρια και συνιστά την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, συγχρόνως όμως συμπεραίνει ότι «οι αναγκαίες προετοιμασίες για την προσχώρηση θα διαρκέσουν κάλλιστα μία δεκαετία».

16. Επίσημη Εφημερίδα, αριθμ. L 145 της 12.06.2003.

VI

Δεν χωρεί ασφαλώς αμφιβολία ότι τα τελευταία χρόνια, ιδίως δε μετά τις εκλογές του 2002, η Τουρκία έχει πραγματοποιήσει σημαντικά βήματα προς τον πολιτικό και θεσμικό εκσυγχρονισμό της. Με τις πρόσφατες συνταγματικές και νομοθετικές μεταρρυθμίσεις τίθενται οι βάσεις για την επαρκέστερη υιοθέτηση των βασικών δημοκρατικών, φιλελεύθερων και δικαιοκρατικών χαρακτηριστικών που συνθέτουν τον κοινό ευρωπαϊκό συνταγματικό και πολιτικό πολιτισμό. Ωστόσο, είναι εξαιρετικά πρώιμο να συμπεράνει κανείς ότι το εν πολλοίς ασταθές και συγκριτικά ανώριμο πολιτικό σύστημα της Τουρκίας θα εγκολπώσει προοπτικά στην πράξη τις αρχές αυτές.

Η δυστοκία που παρατηρείται στον τομέα αυτόν είναι ήδη ορατή. Δικαιολογείται όμως σε κάποιον βαθμό από τις ιδιαίτερες ιστορικές, πολιτικές και συνταγματικές παραδόσεις που χαρακτηρίζουν, εδώ και αρκετές δεκαετίες, τη χώρα αυτή και προσδιορίζουν τη θεσμική ποιότητα του πολιτικού της συστήματος. Η κυοφορία θα είναι ασφαλώς μακρά και επίπονη. Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, η πορεία για την προσχώρηση εμφανίζεται ως μονόδρομος: η εμμονή στην τήρηση αφενός των σχετικών προϋποθέσεων που θεσπίζει το ενωσιακό δίκαιο και αφετέρου των πολιτικών κριτηρίων της Κοπεγχάγης και του Ελσίνκι αποτελεί αδιαπραγμάτευτο όρο για την ένταξη της χώρας στην ευρωπαϊκή οικογένεια. Εκπτώσεις δεν είναι εν προκειμένω ασφαλώς επιτρεπτές.

Τόσο η Ελλάδα και τα άλλα κράτη-μέλη όσο και τα θεσμικά όργανα της Ένωσης δεν έχουν άλλη επιλογή από την αυστηρή τήρηση των ανωτέρω –αυτονόπτων στα θεσμικά τους συστήματα– πολιτικών κριτηρίων.¹⁷ Επιβάλλεται έτσι η υιοθέτηση ευέλικτων και αποτελεσματικών μηχανισμών για τον διαρκή έλεγχο του σεβασμού των ανωτέρω κριτηρίων εκ μέρους της Τουρκίας. Επιπλέον, είναι αναγκαία η πρόβλεψη ειδικής ρήτρας για τη διακοπή ή αναστολή των ενταξιακών διαπραγματεύσεων σε περίπτωση ουσιώδους παραβίασής τους.

Μετά την απόφαση της Ένωσης για έναρξη των σχετικών ενταξιακών διαπραγματεύσεων¹⁸ ξεκινά μία δύσκολη πορεία με αβέβαιη, για πρώτη φορά στην ιστορία των διευρύνσεων της Ε.Ε., κατάληξη. Η πρωτοβουλία ανή-

17. Πρβλ., Γ. Παπαδημητρίου, «Μετά το Δόγμα του Ελσίνκι, τι;», *Το Βήμα της Κυριακής*, 14.11.2004.

18. Οι γραμμές αυτές γράφονται πριν από τη Σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 16ης-17ης Δεκεμβρίου 2004, όπου επρόκειτο, εκτός απρόοπτου να αποφασισθεί η ημερομηνία για την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Τουρκία.

και πλέον στην ίδια την Τουρκία, η οποία οφείλει να αποφασίσει κατά τρόπο οριστικό τον πολιτικό και αξιακό προσανατολισμό της, κάνοντας πράξη τις αναγκαίες θεσμικές και πολιτικές μεταρρυθμίσεις.

POST SCRIPTUM

Από τη στιγμή που γράφθηκαν οι ανωτέρω γραμμές ως σήμερα (Οκτώβριος 2005) μεσολάβησαν σημαντικές εξελίξεις στις σχέσεις ανάμεσα στην Τουρκία και την Ένωση. Τον Δεκέμβριο του περασμένου έτους το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφάσισε, όπως ήταν αναμενόμενο, να ορίσει ημερομηνία για την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Τουρκία μέσα στο δεύτερο εξάμηνο του 2005 (3 Οκτωβρίου). Η απόφαση αυτή, η οποία επικρίθηκε από πολλούς, αποτελεί ίσως τη σημαντικότερη στιγμή στη μακρά πορεία για την ένταξη της Τουρκίας στην Ένωση, η οποία ξεκινά με την αίτηση σύνδεσης το 1959 και διαρκεί μέχρι σήμερα με αβέβαια μάλιστα προοπτική.

Το βασικό στοιχείο που διαφοροποιεί τις πολιτικές συνθήκες υπό τις οποίες εξελίσσεται η ενταξιακή πορεία της Τουρκίας είναι ασφαλώς η αναστολή στη διαδικασία «συνταγματοποίησης»¹⁹ της Ένωσης λόγω των πρόσφατων αρνητικών δημοψηφισμάτων για το ευρωπαϊκό «Σύνταγμα»²⁰ στη Γαλλία και την Ολλανδία, δημοψηφισμάτων που σηματοδοτούν τη σημαντικότερη ίσως οπισθοδρόμηση στην πολιτική ενοποίησή της. Κρίσιμος παράγοντας για την εξέλιξη αυτή ήταν η ολοκλήρωση της τελευταίας μεγάλης διεύρυνσης της Ένωσης με χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης που εξήλθαν μόλις πριν από λίγα χρόνια από τον κομμουνισμό.

Η βιαστική αυτή εξέλιξη στη θεσμικά και πολιτικά ακόμη ανώριμη Ε.Ε. υποσκάπτει τα θεμέλια της ενοποιητικής διαδικασίας και αποθαρρύνει τα ομοσπονδιακά οράματα που είχαν αρχίσει να αποκτούν σάρκα και οστά μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) και τη σταδιακή, αν και αργόσυρτη,²¹ πολι-

19. Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, *Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 2002.

20. Για τη νομική φύση του Ευρωπαϊκού «Συντάγματος» βλ. τις δύο πρόσφατες ενδιαφέρουσες προσεγγίσεις των Α. Μανιτάκη, *Το «Σύνταγμα» της Ευρώπης αντιμέτωπο με την εθνική και λαϊκή κυριαρχία*, 2004, και Κ. Χρυσόγονου, *Το μετέωρο βήμα της Ευρώπης. Η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης και το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 2005.

21. Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, *Η αργόσυρτη πορεία προς την ευρωπαϊκή ομοσπονδίαση. Επίκαιροι προβληματισμοί*, 1997.

τευματική ωρίμανσή της.²² Η αντίδραση των ευρωπαϊών πολιτών που αποτυπώθηκε στα ανωτέρω δημοψηφίσματα αντανακλά την ευρύτερη απογοήτευσή τους για την πορεία που ακολουθεί η ενοποίηση και τα θεσμικά ελλείμματα που τη χαρακτηρίζουν.²³

Ήταν λοιπόν αναμενόμενο η έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Τουρκία να συναντήσει αντιδράσεις. Όπως προκύπτει από μετρήσεις της κοινής γνώμης, οι πολίτες των κρατών της Ένωσης δεν συμφωνούν, στην πλειοψηφία τους, με την προοπτική ένταξης της Τουρκίας. Το αρνητικό κλίμα ενισχύεται εξάλλου λόγω της γενικότερης έντασης που δημιουργείται από σειρά τρομοκρατικών επιθέσεων μουσουλμάνων σε ευρωπαϊκές πόλεις και την προοπτική, για πολλούς, της «σύγκρουσης των πολιτισμών».

Επιφυλάξεις εκδηλώθηκαν στα τέλη του περασμένου Σεπτεμβρίου τόσο στις συνεδριάσεις της Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων (Coreper), όσο και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Αν και η Τουρκία υπέγραψε στις 29 Ιουλίου την επέκταση της ισχύος του Πρωτοκόλλου της Άγκυρας στα δέκα νέα μέλη της Ένωσης, ο πρωθυπουργός της δήλωσε ότι η συμφωνία αυτή δεν ισοδυναμεί με αναγνώριση της Κυπριακής Δημοκρατίας. Το ζήτημα της Κύπρου αναδείχθηκε, έτσι, προσχηματικά ή όχι, ως βασικό πρόβλημα για την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων.

Ωστόσο, παρά τις αντιδράσεις που εκδηλώθηκαν και την απειλή αρνησικυρίας από την Αυστρία, το Συμβούλιο Υπουργών Εξωτερικών αποφάσισε την 3^η Οκτωβρίου την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Τουρκία. Όπως ήταν αναμενόμενο, η απόφαση αυτή προκάλεσε έντονο σκεπτικισμό στους λαούς της Ένωσης, ενώ ήδη η θεωρία σπεύδει να εντοπίσει τα ελλείμματα που αναδεικνύονται.²⁴

Δεν χωρεί ασφαλώς αμφιβολία ότι η απόφαση της 3ης Οκτωβρίου εισάγει αποκλίσεις από βασικές αρχές του κοινού ευρωπαϊκού συνταγματικού και πολιτικού πολιτισμού πάνω στις οποίες θεμελιώνεται η ενωσιακή νομιμότητα. Επιπλέον, φαίνεται, τουλάχιστον προς το παρόν, να πλήττει τη θεσμική αξιοπιστία και την ουσιαστική νομιμοποίηση της Ένωσης. Σε μια περίοδο θεσμικής και πολιτικής «περισυλλογής» για την πορεία της συνταματοποίησής της, κυρίαρχες αναδεικνύονται έτσι οι δυνάμεις του ευρωσκεπτικισμού, είτε αυ-

22. Πρβλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, *Το «πολίτευμα» της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θεσμικές μεταρρυθμίσεις στην Ε.Ε.: Προβλήματα και προτάσεις*, 1996.

23. Στο ίδιο.

24. Βλ. ιδίως τις ενδιαφέρουσες επισημάνσεις του Κ. Χρυσόγονου, «Η Ε.Ε. και το “εξηπρές του μεσοευκλείου”», *Το Βήμα*, 8.10.2005, σ. 7.

τές βρίσκονται εντός της Ένωσης (λ.χ., Μεγάλη Βρετανία) είτε εκτός (ΗΠΑ).

Από την άλλη πλευρά, ωστόσο, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται ότι συμφέρον τόσο της Ένωσης και της Ελλάδας όσο και της Τουρκίας είναι η διατήρηση σταθερού του ευρωπαϊκού προσανατολισμού της τελευταίας. Η Τουρκία δεν μπορεί να αποκλειστεί από την Ευρώπη για λόγους πολιτισμικούς ή θρησκευτικούς. Ένα τέτοιο ενδεχόμενο δεν θα συμβιβαζόταν με τις σύγχρονες αρχές της μετανεωτερικότητας πάνω στις οποίες δομείται με γοργούς ρυθμούς η νέα παγκοσμιοποιημένη πραγματικότητα.

Η παγκοσμιοποίηση²⁵ επιβάλλει ένα ριζικά διαφορετικό και εξαιρετικά πολυπλοκό οικονομικό και πολιτικό σύστημα, στο οποίο κυριαρχούν ο πλουραλισμός των πολιτικών ταυτοτήτων και των πολιτικών κοινοτήτων, καθώς και η πολυπολιτισμικότητα.²⁶ Οδηγεί έτσι στην ανάγκη υιοθέτησης νέων αντιλήψεων και στην εγκατάλειψη των παλαιών που δομήθηκαν και κυριάρχησαν στην περίοδο της νεωτερικότητας και του «βεσπφωλιανού κράτους». Στο παγκοσμιοποιημένο αυτό περιβάλλον ο αριστεριστικός αποκλεισμός της Τουρκίας από την Ένωση δεν θα συμβιβαζόταν με τις σύγχρονες αναγκαιότητες.

Αποτελεί κοινό τόπο ότι ο δρόμος που πρέπει να διανύσει η Τουρκία είναι μακρύς. Το χρονοδιάγραμμα των 10 ή 15 ετών που έχει τεθεί ίσως να μην αποδειχτεί επαρκές για τις τεράστιες πολιτικές, νομικές, θεσμικές, οικονομικές και κοινωνικές μεταβολές στις οποίες πρέπει να προχωρήσει η χώρα προκειμένου να συμβαδίσει –σε ένα ηθικά και πολιτικά ανεκτό επίπεδο– με την Ευρώπη. Το χρονοδιάγραμμα αυτό, όμως, ίσως αποδειχτεί μικρό και για την ίδια την Ένωση, η οποία πρέπει να επιτύχει το αναγκαίο επίπεδο θεσμικής και πολιτικής ωρίμανσης που θα την καταστήσει ικανή να υποδεχθεί στους κόλπους της χώρες όπως η Τουρκία ή, γιατί όχι, η Ρωσία, χωρίς να διακινδυνεύσει τη συνοχή, την πολιτική σταθερότητα και τη θεσμική αξιοπιστία της.

Σε κάθε περίπτωση, अपαράβατος όρος κατά τη διάρκεια των μακροχρόνιων ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Τουρκία πρέπει να είναι η αυστηρή τήρηση των πολιτικών κριτηρίων της Κοπεγχάγης και του Ελσίνκι, καθώς και των σχετικών κανόνων που περιλαμβάνονται στο πρωτογενές και το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο και συγκροτούν την ενωσιακή νομιμότητα. Εκπτώσεις από τις αρχές και τα κριτήρια αυτά δεν επιτρέπονται, αφού αυτό θα απέβαινε καταστροφικό τόσο για την Ένωση όσο και για την Τουρκία.

25. Βλ., αντί άλλων, τις καταποτιστικές προσεγγίσεις των D. Held - A. McGrew, *Globalization/Anti-Globalization*, Polity Press, 2002.

26. Βλ. ιδίως τις ενδιαφέρουσες αναλύσεις του J. Swarzmantel, *Citizenship and Identity. Towards a new republic*, Routledge, 2003.