

ВПЛИВ ПРИНЦИПУ НЕДИСКРИМІНАЦІЇ НА НАБУТТЯ ЧЛЕНСТВА В ЄС: ДОВГИЙ ШЛЯХ ТУРЕЧЧИНИ

THE INFLUENCE OF THE PRINCIPLE OF NON-DISCRIMINATION ON EU MEMBERSHIP: A LONG WAY FOR TURKEY

Галан В.О., к.ю.н.,
доцент кафедри міжнародного права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Маринів І.І., к.ю.н.,
доцент кафедри права Європейського Союзу

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена висвітленню впливу становлення концепції захисту прав людини в рамках ЄС на трансформацію критеріїв членства й умов відповідності держав-кандидатів. Проаналізовано еволюційний розвиток правових засад приєднання нових держав-членів до Європейського Союзу. Доведено, що затвердження концепції захисту прав людини як одного з головних векторів інтеграційного розвитку в рамках ЄС значно вплинуло на зміну критеріїв щодо набуття членства. Виявлено, що на початкових етапах розширення Співтовариств оцінювалась здебільшого економічна спроможність держави-кандидата бути включеним до Спільного ринку ЄС. Висвітлено основні етапи становлення та розвитку правовідносин Туреччини з Євросоюзом інтеграційного вектору в перспективі набуття членства (від подачі заявки на укладення Угоди про асоціацію до заяви Європарламенту про необхідність закриття переговорного процесу). Окреслено трансформацію умов приєднання в розрізі формалізації політичного критерію на прикладі Туреччини. Досліджено роль і місце прав людини та основних свобод та принципу недискримінації в реалізації євроінтеграційних прагнень Туреччини. Окреслено основні рамки вимог з боку Євроспільноти щодо відповідності Туреччини Копенгагенським критеріям у сфері захисту прав людини та принципу недискримінації. Розглянуті та проаналізовані основні моменти моніторингу процесів реформування та змін у політичній й законодавчій інституційних структурах щодо прав людини та недискримінації з боку інституцій євроінтеграційного об'єднання. Особлива увага приділена аналізу результатів оцінки імплементації та впровадження окремих складників політичного критерію з боку Туреччини – захисту прав людини та основних свобод й принципу недискримінації в процесі перебігу реформувань політичної складової частини умов набуття членства. Зроблено висновок, що формальна імплементація європейських стандартів у сфері захисту прав людини не є достатньою для повного виконання критеріїв членства. Резюмована наявність прямої залежності активізації та поглиблення переговорного процесу щодо членства Туреччини від результатів оцінювання означених сфер.

Ключові слова: членство в Європейському Союзі, євроінтеграція Туреччини, Копенгагенські критерії членства в ЄС, захист прав людини, принцип недискримінації.

The article is devoted to highlighting the impact of the formation of the concept of human rights protection within the EU on the transformation of membership criteria and conditions of compliance of candidate countries. The evolutionary development of the legal basis for the accession of new member states to the European Union is analyzed. It has been proven that the adoption of the concept of protection of human rights as one of the main vectors of integration development within the EU has significantly influenced the change of criteria for membership. It was found that in the initial stages of the enlargement of the Communities the economic capacity of the candidate country to be included in the Common Market of the EEC was mostly assessed. The main stages of formation and development of Turkey's relations with the European Union in the perspective of membership (from the application for the Association Agreement to the statement of the European Parliament on the need to close the negotiation process) are highlighted. The example of Turkey outlines the transformation of accession conditions in terms of formalizing the political criterion. The role and place of human rights and fundamental freedoms and the principle of non – discrimination in the realization of Turkey's European integration aspirations are studied. The main framework of the requirements of the European Community regarding Turkey's compliance with the Copenhagen criteria in the field of human rights protection and the principle of non-discrimination is outlined. The main points of monitoring the processes of reformation and changes in the political and legislative institutional structures on human rights and non-discrimination by the institutions of the European integration association are considered and analyzed.

Particular attention is paid to the analysis of the results of the evaluation of the implementation of certain components of the political criterion by Turkey – protection of human rights and fundamental freedoms and the principle of non-discrimination in the process of reforming the political component as one of the conditions for membership. It is concluded that the formal implementation of European standards in the field of human rights protection is not sufficient to fully meet the membership criteria. It is summarized that there is a direct dependence of the intensification and deepening of the negotiation process on Turkey's membership on the results of the evaluation of these areas.

Key words: membership in the European Union, European integration of Turkey, Copenhagen criteria for EU membership, protection of human rights, principle of non-discrimination.

Постановка проблеми та актуальність. Нині Європейський Союз розробив уніфікований підхід до переговорних процесів та змісту угод про приєднання нових країн-членів. Водночас регламентація процедури вступу до Європейського Союзу й вимоги відповідності критеріям членства не завжди мали чітке закріплення й нормативну конкретизацію. Тривалий процес турецької євроінтеграції є унікальним досвідом трансформації вимог до кандидата, формулювання та деталізації умов відповідності, а його перспективи та проблеми набуття статусу повноправного члена ЄС залишаються предметом багатьох дискусій. Тема членства Туреччини в Європейському Союзі була предметом опрацювання значної кількості науковців, як щодо загальних питань вступу до ЄС (В.В. Копійка, В.І. Муравйов, В.М. Посельський,

І.В. Яковюк [1–4]), загальних проблем членства Туреччини в ЄС (С.В. Бевзюк, М.І. Газдик, І.В. Гурак, М.А. Мирнова, О.О. Чубрікова [5–7]), так й щодо окремих аспектів означеної тематики, таких як кіпрська проблема (Б.І. Гумєнюк, С.В. Ковальський, О.В. Троніна [8–11]), релігійна проблема тощо (Г.С. Єрмакова [12]). Однак дослідження впливу прав людини та принципу недискримінації як одного з аспектів політичного критерію на процес набуття членства в ЄС не проводилось. Отже, ця стаття намагається продемонструвати вплив концепції прав людини загалом і принципу недискримінації зокрема на еволюцію критеріїв до держав-кандидатів на прикладі багатовимірних відносин між ЄС та Туреччиною.

Мета статті. Метою цього дослідження є встановлення впливу відповідності Туреччини політичної складо-

вої частини критеріїв членства на перебіг переговорного процесу щодо вступу в ЄС.

Виклад основного матеріалу. Європейський Союз за час свого існування перетворився з регіональних співтовариств економічного напрямку (характеру) на потужного актора геополітичної арени в усіх сферах міжнародних правовідносин. Україна визначилась із вектором зовнішньої політики та зазначила набуття членства в Європейському Союзі одним із головних пріоритетів зовнішньої політики. Отже, аналіз еволюції критеріїв набуття членства в Союзі, практика їх реалізації у процесі реформування внутрішнього законодавства та досвід її оцінки з боку ЄС є необхідним й у процесі адаптації українського законодавства до *aquis communitarie* загалом та у сфері захисту прав людини й дотриманні принципу недискримінації зокрема.

З самого початку свого заснування у 1951 (1957) рр. Європейські Співтовариства розглядалися інтеграційні об'єднання суто економічного спрямування. Як сфера захисту прав людини, так і конкретні питання запобігання дискримінації не були включені ані до сфери правової регламентації Співтовариств, ані до сфери захисту з боку інституційної структури. Заборона дискримінації опосередковано містилась у тих статтях установчих договорів, які були спрямовані на розбудову Єдиного внутрішнього ринку, Митного Союзу, й стосувалась здебільшого вільного руху осіб як запоруки їх впровадження та існування (ст. 119 Договору про ЄЕС 1957 р.).

Загальні умови набуття членства та їх еволюція в розрізі дотримання прав людини. Розширення складу держав-членів ЄС завжди було складним політико-правовим процесом, зумовленим станом відносин між сторонами переговорного процесу, поточними інтересами інтеграційного об'єднання та пріоритетністю цілей та завдань співтовариства на певному історичному етапі розвитку. Становлення та трансформація умов приєднання – критеріїв набуття членства відбувались разом із розвитком інтеграційного об'єднання та розширенням сфер його регулювання. Відповідно до установчих договорів ЄС належить до відкритих (напіввідкритих) міжнародних організацій, набуття членства в яких зумовлене низкою критеріїв та одностайною згодою держав-членів співтовариства. Так, ще в Договорі про заснування Європейського співтовариства вугілля та сталі 1951 р. ст. 98 передбачалась можливість приєднання до нього будь-якої європейської держави, шляхом звернення з відповідним запитом до Ради, яка діятиме «одностайним голосуванням після отримання висновку Високого керівного органу (High Authority, попередник сучасної Комісії ЄС – прим. В. Г.) [13]. Одночасно Рада ЄС наділялася повноваженнями щодо встановлення умов приєднання для держави-претендентки. Наступні установчі договори містили схожі положення – ст. 237 Договору про створення Європейської Економічної Спільноти та ст. 205 Договору про створення Євроатуому 1957 р. [14, р. 148].

Загальним впродовж всієї історії розширення європейських спільнот є те, що процедура набуття членства умовно включала три основні стадії – оціночну, переговорну та ратифікаційну. Впродовж першої, що зазвичай розпочиналась із подачі заявки на членство в ЄС, проводилась комплексна перевірка стану відповідності держави-заявниці поточним критеріям членства. Оціночну роботу проводить Комісія, за результатами якої ухвалюються відповідні висновки чи звіти. Умови приєднання є предметом договору між ЄС та державою-заявницею.

Першими країнами, що подали заявки щодо набуття членства, стали Великобританія, Данія, Норвегія та Ірландія. Звіти щодо відповідності країн заявників стосувались або економічних та фінансових питань («дослідження стосуються, зокрема, економічних та інституційних наслідків, яких можна було очікувати від приєднання» [15; 16]) або

загального висновку про спроможність дотримання положень установчих договорів [17; 18]. Надалі розширення Європейських Спільнот також відбувалось з урахування економічної спроможності держав бути включеними до єдиного внутрішнього ринку. А регламентація сфери прав людини обмежувалась додатковими Деклараціями до Договорів про приєднання щодо вільного руху працівників [19].

Водночас розвиток окремих прав соціально-економічного характеру (йдеться про право вільного пересування робітничої сили, заборона дискримінації за національною ознакою в питаннях працевлаштування та оплати праці, умов найму та інших умов перебування й проживання на території держав-членів) у рамках ЄС стало необхідним для подальшої розбудови Спільного ринку. У 1968 р. приймається перший Регламент щодо свободи пересування працівників [20]. Надалі відбувається поступове розширення сфери вільного руху робітників та закріплення їхніх прав, у тому числі на рівні установчих договорів. Послідовне поглиблення правової регламентації з боку ЄС у напрямі захисту прав людини на інтеграційному рівні стало одним з основних векторів розвитку. Із заснування саме Європейського Союзу у 1992 р. концепція захисту прав людини отримала нормативне закріплення вже на рівні установчих договорів (зокрема, Договір про ЄС 1992 р. [21]). Окрім запровадження інституту громадянства ЄС та значного розширення повноважень інституційної структури в означеній сфері, було наголошено на посиленні захисту прав і інтересів індивідів, а сам Союз з об'єднання держав перетворювався на «союз народів Європи». Таке утвердження ЄС як спільноти, що діє на принципах верховенства права, захисту прав людини, рівності та недискримінації поступово змінювало й вимоги щодо відповідності зазначеним цінностям із боку держав – кандидатів на вступ. Ухвалені рішенням Європейської ради у червні 1993 р. Копенгагенські критерії членства містили вимогу щодо забезпечення стабільного функціонування інституцій, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин (так званий політичний критерій), що назавжди окреслило вектор реформувань держав-кандидатів у площину захисту прав людини. А закріплення основних цінностей Союзу на рівні первинного права ЄС (ст. 2 Договору про ЄС 1992 р.) окреслило повагу до прав людини загалом та принцип недискримінації зокрема як основоположні аспекти діяльності спільноти, в тому числі й у площині подальшого розширення. Про це прямо йдеться у ст. 49 ДЄС, яка встановлює загальні правові засади набуття членства в ЄС: «Будь-яка європейська держава, яка поважає цінності, зазначені у ст. 2 та віддана їх поширенню, може подати заявку» [21].

Хронологія взаємин ЄС-Туреччина. Історія євроінтеграційних прагнень Туреччини розпочалась 31 липня 1959 р. з подачі заявки на асоціацію з Європейськими співтовариствами. Впродовж наступних трьох років така заявка подавалась ще двічі – у 1961 та 1962 рр. Узгодивши основні умови, сторони у вересні 1963 р. підписали Договір про асоціацію (набув чинності 1 грудня 1964 р.), який на довгі роки став базовою угодою, що регламентувала основні напрями взаємин між сторонами [22]. Туреччина стала другою після Греції країною, з якою було укладено подібну угоду [23, р. 95]. Документ встановлював цілі асоціації, форму взаємин між учасниками і наближення економіки Туреччини до вимог ЄЕС у три етапи. Метою Угоди було сприяння постійному та збалансованому зміцненню торгово-економічних відносин між сторонами, що мало відбуватись шляхом поступового встановлення Митного союзу між Туреччиною та Співтовариством, наближення економічної політики Туреччини до політики Співтовариства з метою забезпечення належного функціонування асоціації, а також розвитку спільних дій, необхідних для цієї мети (ст.ст. 1, 3). Першим був підготовчий етап,

що мав тривати з 1965 по 1969 рр. і передбачав надання експортних пільг для турецьких сільськогосподарських товарів та кредитів для будівництва інфраструктурних об'єктів. Другий етап мав розпочатися у 1970 р. і передбачав поетапне зниження мита і податків. На третьому етапі планувалося завершити створення Митного союзу, виробити й прийняти регламент міграції турецької робочої сили й капіталу [24, с. 95].

Вагомою особливістю Угоди про асоціацію 1963 року стала ст. 28, якою закріплювалась ймовірна перспектива майбутнього приєднання Туреччини до Співтовариства. Зокрема, за умови повного прийняття Туреччиною зобов'язань, що випливають із договору, сторони погодились, що «вивчать можливість приєднання Туреччини до Співтовариства» (ст. 28).

Додатковий Протокол від 13 листопада 1970 р., який має бути прийнятий 1 січня 1973 р., став основою стратегії, яка мала призвести до створення Митного союзу [25]. Окрім власне фінансових питань асоціації, в ньому впроваджувалось поетапність забезпечення свободи пересування робітників між державами-членами Співтовариства та Туреччиною. Ст. 37 Протоколу забороняла дискримінацію у сфері працевлаштування за національною ознакою «що стосується умов праці та винагороди, правила, які кожна держава-член застосовує до працівників турецької національності, зайнятих у Співтоваристві, не мають дискримінувати за ознаками національності між такими працівниками та працівниками, які є громадянами інших держав-членів Співтовариства» [25].

Отже, й сама Угода, й прийняті до неї протоколи і декларації містили регламентацію взаємин в економічній площині, захист прав людини не був визначальною сферою регулювання європейсько-турецьких відносин на той час. Окремі положення щодо заборони дискримінації мали фрагментарний характер та стосувались виключно забезпечення функціонування режиму асоціації (захист від недобросовісної конкуренції, вільний рух капіталу, окремі положення щодо правового статусу у світлі руху працівників, їх соціального забезпечення тощо).

Однак протягом середини 70-х років як Туреччина, так і світ пережили певні політичні та економічні труднощі, що призвели до фактичного призупинення правовідносин щодо подальшого провадження Угоди про асоціацію 1963 р. Окупація Туреччиною Північного Кіпру у липні 1974 р. та військовий переворот у Туреччині 12 вересня 1980 р. на довгий час заморозили ці відносини [26, р. 102].

Активізація євроінтеграційних прагнень Анкари відбулась наприкінці 80-х рр. Туреччина офіційно подала заявку на членство в 1987 р., але її розгляд було відкладено до 1989 р. через падіння залізної завіси та об'єднання Німеччини [27]. Втім у 1989 р. Комісія висловила несприятливу думку щодо відкриття переговорів із Туреччиною щодо її вступу до ЄС. Сектори, які розглядала Комісія, базувалися на економічних, регіональних, політичних проблемах та проблемах прав людини й були означені як позитивні перешкоди для членства Туреччини. У висновках щодо заявки Туреччини про приєднання до Співтовариства Комісією ЄС були зазначені вагомі позитивні зрушення у процесах реформування у сферах економіки та ін. та значне просування країни на шляху до виконання критеріїв, однак зазначалось, що «економічне та політичне становище Туреччини, наскільки Комісія може оцінити його в останньому кварталі 1989 р., не переконує її в тому, що проблеми адаптації <...> можна подолати в середньостроковій перспективі, <...> том відкриття перемовин є недоречним» [28].

Протягом наступних восьми років європейська політика щодо Туреччини базується на виключно економічних чинниках, зумовлених процедурою впровадження Митного союзу. Позиція Європейської ради викладається здебільшого у світлі поглиблення економічних взаємин

та вітання «тісніших зв'язків» (Звіти за результатами засідань Європейської Ради 1993–1995 рр.) [29].

Після підписання 6 березня 1995 р. Угоди про створення Митного союзу між Туреччиною та ЄС (набуття чинності 1 січня 1996 р.) європейська стратегія щодо взаємин із Туреччиною починає розгортатися в бік сфери прав людини. Так, вже на Мадридській зустрічі 15–16 грудня 1995 р. Європейська Рада наголосила на «значенні, яке вона надає повазі прав людини, верховенству закону та основним свободам, і рішуче підтримує намагання Туреччини здійснити реформи в цій сфері, вітає заходи, вже прийняті турецькою владою, і закликає до їх продовження». Було висловлено підтримку «уряду Туреччини щодо зміцнення демократії <...> з метою подальшого сприяння інтеграції до <...> співтовариства» [30].

У 1997 р. Європейська рада на зустрічі 12–13 грудня в Люксембурзі підтверджує право Туреччини на членство в Європейському Союзі без надання йому статусу кандидата. Радою знов було наголошено, що оцінювати відповідність Туреччини будуть на основі тих самих критеріїв, що й інших держав-заявників. Зазначалось, що «Туреччина є державою-кандидатом, якій судилося приєднатися до Союзу на основі тих самих критеріїв, що застосовуються до інших держав-кандидатів». Європейська Рада підкреслила, що політичні та економічні умови, що дають змогу розпочати переговори про вступ, не є нині задовільними і важливо розробити стратегію підготовки Туреччини до вступу шляхом наближення її до Європейського Союзу в усіх сферах. Ця стратегія має полягати в розвитку можливостей, передбачених Анкарською угодою (питання національних меншин), активізації Митного союзу, здійсненні фінансової співпраці, наближенні законодавства та прийняття *acquis* ЄС, участі, яка вирішується в кожному конкретному випадку, у певних програмах та певних установах ЄС [31]. Тому стратегія подальшого відносин ЄС щодо Туреччини, що полягала, зокрема, у наближенні до законодавства та прийнятті *acquis* ЄС, вперше ставиться в залежність від дотримання Копенгагенських критеріїв щодо членства 1993 р. Про таке прямо йдеться у п. 33 «Стратегія буде переглянута Радою асоціації, зокрема, на підставі статті 28 Угоди про асоціацію з урахуванням Копенгагенських критеріїв та позиції Ради від 29 квітня 1997 року» (виділено мною – В. Г.).

Вже на цьому етапі була можливість окреслити найбільш чутливі моменти відповідно встановлених вимог, до яких серед інших (курдське питання, Кіпрська проблема та інш.) належали й питання належного захисту прав людини загалом та заборони дискримінації, в тому числі за гендерною ознакою [32].

У листопаді 1998 р. Комісії надає перший звіт про прогрес Туреччини на шляху вступу до Європейського Союзу і вже в грудні 1999 р. на зустрічі Європейської Ради у Гельсінкі (10–11 грудень 1999 р.) на підставі цього звіту Туреччина отримує статус країни-заявника ЄС. На цьому саміті Європейська рада привітала нещодавні позитивні зрушення у сфері продовжити реформи з метою дотримання Копенгагенських критеріїв Туреччиною, зазначені у звіті Комісії, а також її намір продовжувати свої реформи в напрямі дотримання Копенгагенських критеріїв. Підкреслювалось, що, спираючись на сучасну європейську стратегію, Туреччина, як і інші держави-кандидати, отримує користь від стратегії перед вступом для стимулювання та підтримки своїх реформ. Це включатиме посилений політичний діалог з акцентом на прогрес у напрямі виконання політичних критеріїв приєднання, із приділенням особливої уваги питанням прав людини [33].

26 лютого 2001 р. Постановою Ради ЄС затверджується Партнерство щодо приєднання Туреччини до Європейського Союзу (згодом було двічі переглянута – у 2003 та 2007 р.). Основні пріоритетні сфери (їх було 35), визначені для Туреччини, стосувалися її здатності взяти

на себе зобов'язання відповідати Копенгагенським критеріям. Також зазначено, що членство вимагає підтвердження стабільності та ефективності інститутів у питаннях гарантування демократії, верховенства права, прав людини та повагу до основних свобод й захисту меншин. Окреслена потреба в гарантуванні вільного доступу до всіх прав людини та основних свобод усіма особами «без будь-якої дискримінації та незалежно від їх мови, раси, кольору шкіри, статі, політичної думки, філософських переконань чи релігії». Наголошувалось на необхідності подальшої розробки умов для реалізації свободи думки, совісті та релігії та конкретних кроків на усунення всіх форм дискримінації жінок та всіх форм дискримінації за ознаками статі, расового чи етнічного походження, релігії чи переконань, інвалідності, віку чи сексуальної орієнтації [34].

Наступний етап розвитку взаємин Анкара-Брюссель можна охарактеризувати як найпродуктивніший. Туреччиною на виконання зобов'язань визначених Партнерством про співробітництво було розпочато та впроваджено низку значних перебудов у законодавчій та інституційній сферах. У 2001 та 2004 рр. було проведено дві основні конституційні реформи, а з лютого 2002 р. по липень 2004 р. Парламент прийняв вісім законодавчих пакетів, що стосувались впровадження політичного критерію щодо членства в ЄС. Прийнято нові кодекси, включаючи Цивільний та Кримінальний кодекси. Смертна кара була скасована за будь-яких обставин, відповідно до Протоколу № 13 до Європейської конвенції з прав людини, підписаного Туреччиною в січні 2004 р. Усі послання на смертну кару в чинному законодавстві були видалені. Поправки до Конституції та новий закон про пресу збільшили свободу засобів масової інформації. Принцип про гендерної рівності та недискримінації був закріплений у Цивільному кодексі та в Конституції. Відповідно до нового Кримінального кодексу, злочинці з «вбивств честі» мають бути засуджені до довічного ув'язнення, тести на незайманість будуть заборонені без постанови суду, а сексуальне насильство в шлюбі буде кваліфікуватися як кримінальний злочин.

На Копенгагенській зустрічі 12–13 грудня 2002 р. Європейська рада підтвердила статус Туреччини як країни-заявника, який було надано у 1999 р. та привітала важливі кроки, здійснені Туреччиною назустріч Копенгагенським критеріям, зокрема останні законодавчі пакети та наступні заходи щодо впровадження, які охоплюють велику кількість ключових пріоритетів, зазначених у Партнерстві приєднання. Європейські лідери закликали уряд швидко усунути всі недоліки, що залишилися в області політичних критеріїв, не тільки стосовно законодавства, а також, зокрема, щодо їх імплементації, а також нагадали, що «відповідно до політичних критеріїв, прийнятих у Копенгагені в 1993 р., членство вимагає, щоб країна-кандидат досягла стабільності інституцій, що гарантують демократія, верховенство права, права людини та повага та захист меншин».

Загальний висновок Копенгагенського саміту був наступним – у разі позитивної оцінки з боку Комісії в грудні 2004 р. щодо відповідності Туреччини Копенгагенським критеріям Європейська Рада на основі звіту та рекомендації Комісії розпочне переговори про приєднання країни без зволікань [35].

6 жовтня 2004 р. Європейська комісія «з огляду на загальний прогрес досягнутих реформ та за умови набрання чинності прийнятим законодавством, вважає, що Туреччина достатньо відповідає політичним критеріям і рекомендує розпочати переговори з Туреччиною про приєднання. Комісія відмітила позитивною оцінкою серію законодавчих пакетів щодо відповідності політичним критеріям. Водночас вимагалось подальше підтвердження незворотності процесу реформування: «Подальшу реалізацію реформ, зокрема, щодо фундаментальних прав людини, потрібно буде підтвердити протягом більш тривалого періоду часу». Зокрема, зазначалось, що ситуація

з правами жінок та гендерною рівністю є незадовільною, дискримінація та насильство щодо жінок, включаючи «вбивства честі», залишаються основною проблемою [36].

16–17 грудня 2004 р. Європейська рада на саміті в Брюсселі робить заяву, що Туреччина достатньо мірою відповідає критеріям та рекомендує відкрити переговори про вступ у жовтні 2005 р. У висновках за результатами зустрічі глав держав-членів ЄС, зокрема, йдеться, що Європейська Рада вітає вирішальний прогрес, досягнутий Туреччиною у своєму далекосяжному розвитку і висловлює впевненість, що Туреччина підтримає цей процес реформ й надалі. Європейські лідери закликали й надалі забезпечувати незворотність політичного процесу реформ та його повне, ефективне та всебічне впровадження, зокрема щодо до основних свобод та повної поваги прав людини. Європейська Рада вирішила, що «у світлі вищезазначеного та враховуючи доповідь та рекомендації Комісії, Туреччина достатньо відповідає копенгагенським політичним критеріям, щоб відкрити переговори про приєднання» (п. 22 Висновків [37]). І вже 3 жовтня 2005 р. відбулося офіційне відкриття переговорів із Туреччиною про вступ до Європейського Союзу. На Комісію покладено повноваження щодо проведення «скрінгінгу» подальшої відповідності держави-кандидата Копенгагенським критеріям членства в ЄС.

Зазвичай переговорний процес передбачає продовження реформування у державі-кандидатці, спрямоване на забезпечення кращої відповідності критеріям членства, а ЄК продовжує моніторити стан просування реформ, про що звітує щорічно у відповідних доповідях. З 2005 р. Комісія щорічно публікує звіти щодо просування реформ у Туреччині, які, окрім інших питань (реформування економіки, правил конкуренції, митної політики, свободи руху капіталу тощо), окреслюють питання дотримання прав людини та заборони дискримінації. Протягом наступного десятиріччя звіти Комісії констатують позитивні зміни в означених питаннях та повільне просування в питаннях дотримання прав людини загалом та заборони дискримінації зокрема. Так, вже у першому після відкриття переговорів звіті Комісії 2005 р. зазначається, що у сферах, охоплених судовою системою та основними правами, Туреччина досягла прогресу в узгодженні зі стандартами та практикою ЄС та продовжувала узгоджувати своє законодавство з *acquis* у сфері свободи та безпеки правосуддя (були прийняті зміни до Кримінального кодексу, деякі спеціальні заходи щодо свободи віросповідання). Що стосується свободи віросповідання, досягнутий лише дуже обмежений прогрес у створенні законодавства, яке вирішує невирішені проблеми. Питання заборони дискримінації та захисту меншин у сенсі подальшого розширення загального підходу та консолідації відповідної законодавчої бази не відбулося. Констатувалось, що загалом турецьке законодавство частково відповідає *acquis*, однак заходи щодо його впровадження та дотримання визначались недостатніми [38].

Однак події, пов'язані зі спробою військового перевороту в липні 2016 р. та подальшою жорсткою реакцією з боку Анкари, кардинально вплинули на просування Туреччини на шляху до виконання критеріїв членства. Надзвичайний стан, введений 15 липня 2016 р. після спроби державного перевороту, закінчився 18 липня 2018 р., коли спливав термін його останнього подовження. Але за таким впливом слідувало прийняття турецьким парламентом закону, який зберігав багато елементів надзвичайного стану ще три роки та значно обмежував деякі основні свободи. У 2016 р. ЄС рішуче засудив спробу державного перевороту, підтвердив повну підтримку демократичних інституцій країни та визнав законну потребу Туреччини вживати швидких та пропорційних заходів перед такою серйозною загрозою. Однак подальший широкий і колективний характер заходів, вжитих після спроби військового перевороту в умовах надзвичайного стану, таких як широкомасштабні звільнення, арешти

та затримання, продовжував викликати дуже серйозні занепокоєння. Висновки Комісії щодо прогресу на шляху до впровадження умов членства майоріли такими висловами, як «відбулося серйозне відступлення», «прогрес загалом обмежений», «відхід триває, і рекомендації попередніх звітів не були прийняті або виконані» або навіть «стрімке погіршення ситуації з правами людини». Так, у звіті Комісії 2018 р. зазначається, що, незважаючи на розроблену й впроваджену законодавчу та інституційну базу щодо недискримінації за гендерною ознакою, стан захисту принципу рівності чоловіків та жінок знаходиться на низькому рівні через слабе виконання законодавства та низький рівень послуг підтримки. Антидискримінаційними органами (Національний інститут із прав людини та рівності (NHREI) та Установа омбудсмена) не завершено розгляд жодної скарги на дискримінацію. Також зауважено відсутність загальнодержавної стратегії або плану дій щодо недискримінації у сфері зайнятості та соціальної політики. Гендерне насильство, дискримінація, мова ворожнечі проти меншин, злочини на ґрунті ненависті та порушення прав людини лесбійок, геїв, бісексуалів, трансгендерів та інтерсексуальних осіб все ще викликають серйозне занепокоєння [39]. У червні того ж року Рада з загальних питань зазначила, що Туреччина залишається ключовим стратегічним партнером ЄС із таких питань, як міграція, безпека, боротьба з тероризмом та економіка, але значно відступає у сферах демократії, верховенства права та основних прав, тому у відповідь Рада вирішила, що переговори про вступ із Туреччиною є фактично замороженими [40].

Загострення ситуації стосовно видобувної платформи в Егейському морі та опосередкована участь Анкари в Карабаському конфлікті вкрай погіршила відносини Туреччини з ЄС. Офіційна риторика Брюсселю вже не обмежувалась констатацією регресу в досягненні відповідності критеріям членства. Стурбованість незадовільним становищем у сфері захисту прав людини в Туреччині переходить від загальних настанов та пропозицій щодо позитивних змін у площину оцінок невідповідності критеріям членства. У березні 2019 р. Європарламент, констатуючи багаторічний жорсткий політичний та демократичний відступ, «беручи до уваги ситуацію з правами людини та нову Конституцію Туреччини», рекомендує офіційно припинити переговори з Туреччиною про вступ до ЄС [41].

Надалі політичний діалог набуває жорсткого характеру, часто звучать гості висловлювання з боку урядовців країн-членів ЄС, від заяв про необхідність жорсткого реагування на дії Анкари до пропозицій привілейованого партнерства чи завершення переговорного процесу щодо членства взагалі [42]. Пропозиція Європейської комісії щодо довгострокового бюджету на 2021–2027 рр., опублікована в травні 2018 р., включала стратегію передпрієднального фінансування Західних Балкан для подальшого розширення, але Туреччину не враховувала [43].

Нині помірковано налаштовані оптимісти турецького членства застерігають ЄС від різких кроків у бік офіцій-

ного закриття перемовин із Туреччиною чи навіть їх призупинення [44]. Оскільки в такому разі ЄС остаточно втрачить важелі впливу через зняття з Туреччини відповідних зобов'язань, покладених домовленостями щодо вступу. Це не лише усуне ключові міжнародні рамки для переговорів із Туреччиною про демократію та права людини, а й зменшить внутрішній тиск на реформи шляхом деморалізації учасників кампанії. Врешті-решт, відносини ЄС-Туреччина не дорівнюють відносинам «ЄС-Ердоган» і політична позиція євроспільноти щодо лідера країни не має відбиватись негативними наслідками для турецького суспільства. Розбіжності, які існують між сторонами стосовно Курдського питання, Кіпрської проблеми та стану демократії і прав людини в Туреччині, не зникатимуть разом із призупиненням чи остаточно розірванням переговорного процесу. Існує також аргумент, що така політика ЄС підірве довіру країн-кандидатів на Західних Балканах. Переговори мають залишитись на такому самому етапі – бездіяльними.

Аналіз політичних заяв із боку Європи вже не ставить під сумнів той факт, що у середньотривалій перспективі питання членства Туреччини в ЄС є замороженим. Серйозні внутрішньополітичні реформи, запроваджені в турецькій державі впродовж 2002–2004 рр. у напрямі розширення демократичних прав, механізмів гарантування релігійної свободи, розбудови громадянського суспільства та гарантії щодо недискримінації, стали підставою для серйозної активізації поглиблення процесу євроінтеграції Туреччини у 2005 р. І ті самі питання стали наріжним каменем у констатуванні регресу країни в термінах відповідності Копенгагенським критеріям вступу. Політичні виклики для Анкари (Сирійська криза, Курдське питання, проблема визнання Кіпру та ускладнення турецько-грецьких відносин) є також передумовою посилення негативного ставлення до перспектив приєднання з боку найбільш опозиційно налаштованих країн – членів ЄС (Австрія, Франція, Німеччина, Греція). Відходження від зовнішньополітичного курсу наближення до ЄС було жорстко зустрінуте як окремими державами-членами, так і самим ЄС в особі його інституцій та посадовців. Однак саме недотримання зобов'язань у сфері демократії, захисту прав людини та недискримінації з боку Туреччини стали приводом для офіційних заяв із боку головних інституцій євроспільноти та лягло в основу закликів щодо припинення переговорного процесу. Позиція Брюсселю щодо перспективи членства може бути кардинально змінена, й у Туреччині є всі шанси стати першою країною, чий шлях до Європи закінчиться на стадії перемовин відмовою від укладання угоди про приєднання. Очевидно, що вступ не є єдиною чи достатньою основою для відносин із Туреччиною нині. Потрібна більша політична участь європейських лідерів та більші зусилля щодо співпраці в галузі торгівлі, безпеки та міграції. Це сфери, де Європа та Туреччина можуть побудувати нове партнерство.

ЛІТЕРАТУРА

1. Копійка В.В. Європейський Союз: досвід розширення і Україна, Київ : Юридична думка, 2005. 448 с.
2. Муравйов В.І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами (теорія і практика). Київ : АкадемПрес, 2002. 426 с.
3. Пособський В. Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції. Київ : Смолоскип, 2002. 168 с.
4. Яковюк І.В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз : монографія. Харків : Право, 2013. 760 с.
5. Бевзюк Є.В., Газдик М.І. Тернистий шлях Туреччини до Європейського Союзу. URL: <http://www.pdaa.com.ua/np/pdf4/24.pdf> 3 (дата звернення: 29.03.2021)..
6. Гурак І. Україна та Туреччина на шляху до ЄС. URL: https://www.researchgate.net/publication/342159407_Ukraine_ta_Tureccina_na_slahu_do_ES (дата звернення: 29.03.2021)
7. Миронова М.А. Зовнішньополітична стратегія ЄС щодо Туреччини в контексті процесів розширення та поглиблення Європейської інтеграції. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2010. Вип. 94 (II). С. 30–36.
8. Чубрикова О.О. Євроінтеграційна мета в концепції сучасної зовнішньої політики Туреччини: переосмислення руху до Європейського Союзу в 50-ту річницю підписання Угоди про асоціацію. *Зовнішня політика і дипломатія: традиції, тренди, досвід*. 2013. Вип. 20. С. 44–51. URL: http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64. (дата звернення: 29.03.2021)
9. Гуменюк Б.І. Кіпрське питання: шлях до вирішення (проблеми та перспективи). *Україна дипломатична*. 2004. Вип. IV. С. 418–444.
10. Ковальський С.В. Кіпрський досвід євроінтеграції (1970-1980-ті рр.). *Всесвітня історія та актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2006. Вип. 2. С. 86–89.

11. Ковальський С. Кіпрське питання в Європейських інтеграційних процесах (1960–2004 рр.). *Європейські історичні студії*. 2019. С. 28–46.
12. Троніна О.В. Кіпрський конфлікт: історико-політологічний аналіз. *Науковий вісник Дипломатичної Академії України*. 2003. Вип. 8. С. 144–151.
13. Єрмакова Г.С. Релігійний фактор і питання інтеграції Туреччини в ЄС: організаційно-правовий і теоретико-методологічний аспекти. *Держава та регіони*. 2018. № 3. С. 11–15.
14. Treaty Establishing the European Coal and Steel Community, 18 April 1951, Paris. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11951K:EN:PDF> (дата звернення: 29.03.2021).
15. Treaty establishing the European Economic Community, Rome, 25 March 1957. Luxembourg: Publishing Services of the European Communities, [s.d.]. 378 p. URL: https://www.cvce.eu/obj/treaty_establishing_the_european_economic_community_rome_25_march_1957-en-ссабба28-0bf3-4се6-8а76-6b0b3252696е.html (дата звернення: 29.03.2021).
16. Opinion on the Applications for Membership received from the United Kingdom, Ireland and Denmark and Norway For Submission to the Council under Articles 237 of the EEC Treaty, 205 of the Euratom Treaty, and 98 of the ECSC Treaty (67) 750 29 September 1967. URL: http://aei.pitt.edu/1321/1/enlargement_UK_opinion_1967.pdf (дата звернення: 29.03.2021).
17. Opinion concerning the Applications for Membership from the United Kingdom, Ireland, Denmark and Norway submitted under Articles 237 of the EEC Treaty, 205 of the Euratom Treaty, and 98 of the ECSC Treaty Opinion submitted 1 October 1969 Published as Bulletin of the European Communities Supplement No. 9/10, 1969. URL: http://aei.pitt.edu/973/1/enlargement_UK_opinion_1969.pdf (дата звернення: 29.03.2021).
18. Documents concerning the accession to the European communities of the Kingdom of Denmark, Ireland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Commission opinion of 19 January 1972 on the application to the European Communities by the Kingdom of Denmark, Ireland, The Kingdom Of Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, OJ L 73, 27.3.1972, p. 3–3. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:11972B/AVI/COM&qid=1616667495487> (дата звернення: 29.03.2021).
19. Treaty concerning the accession of the Kingdom of Denmark, Ireland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the European Economic Community and to the European Atomic Energy Community. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:1972:073:TOC> (дата звернення: 29.03.2021).
20. Joint Declaration on the free movement of workers, 1972 27. 3. 72 Official Journal of the European Communities 195. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11972B/TXT&from=EN> (дата звернення: 29.03.2021).
21. Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community. Official Journal L 257, 19/10/1968. P. 0002 – 0012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31968R1612&qid=1616661739195> (дата звернення: 29.03.2021).
22. Treaty on European Union 1992. OJ C 191, 29.7.1992. P. 1–112. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT> (дата звернення: 29.03.2021).
23. Agreement establishing an Association between the European Economic Community and Turkey. OJ L 361, 31.12.1977. P. 29–43. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A21964A1229%2801%29&qid=1616743131383> (дата звернення: 29.03.2021).
24. Yesilada Birol A. "Turkey's Candidacy for EU Membership" Middle East Journal. vol. 56. no. 1. 2002, Pp. 94–111. URL: www.jstor.org/stable/4329722. Accessed 26 Mar. 2021. (дата звернення: 29.03.2021).
25. Мхитарян Н.І. Шлях Туреччини до Євросоюзу у контексті євроінтеграційних прагнень України. *Стратегічна панорама*. 2005. № 1-2. С. 63–66. URL: http://www.deltur.cec.eu.int/english/DECISION_No11.doc (дата звернення: 29.03.2021).
26. Additional Protocol and Financial Protocol signed on 23 November 1970, annexed to the Agreement establishing the Association between the European Economic Community and Turkey and on measures to be taken for their entry into force – Final Act – Declarations. OJ L 361, 31.12.1977. P. 2–186. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A21970A1123%2801%29&qid=1613631183933> (дата звернення: 29.03.2021).
27. Birol A. Yesilada Turkey's Candidacy for EU Membership. Middle East Journal Vol. 56. No. 1 (Winter, 2002). Pp. 94–111.
28. Бевзюк Є.В., Газдик М.І. Тернистий шлях Туреччини до Європейського Союзу. URL: <https://www.pdaa.com.ua/np/pdf4/24.pdf> 3. (дата звернення: 29.03.2021).
29. Commission Opinion on Turkey's request for accession to the Community, 20 December 1989. URL: http://www.cvce.eu/obj/commission_opinion_on_turkey_s_request_for_accession_to_the_community_20_december_19_89-en-4cc1acf8-06b2-40c5-bb1e-bb3d4860e7c1.html (дата звернення: 29.03.2021).
30. European Council conclusions (1993–2003). URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/1993-2003/> (дата звернення: 29.03.2021).
31. Commission Opinion on Turkey's request for accession to the Community (20 December 1989). URL: http://www.cvce.eu/obj/commission_opinion_on_turkey_s_request_for_accession_to_the_community_20_december_19_89-en-4cc1acf8-06b2-40c5-bb1e-bb3d4860e7c1.html (дата звернення: 29.03.2021).
32. Presidency Conclusions Madrid European Council 15 and 16 December 1995. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/21179/madrid-european-council.pdf> (дата звернення: 29.03.2021).
33. Emerson M. Has Turkey fulfilled the Copenhagen political criteria? Ceps Policy Brief. № 48/APRIL 2004. URL: <http://aei.pitt.edu/6575/1/1104.pdf> (дата звернення: 29.03.2021).
34. Helsinki European Council 15 And 16 December 1999. Presidency Conclusions. URL: https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm (дата звернення: 29.03.2021).
35. Decision 2001/235/EC (OJ L 85, 24.3.2001, p. 13) and Decision 2003/398/EC (OJ L 145, 12.6.2003, p. 40 2001/235/EC: Council Decision of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey. Official Journal. L 085, 24/03/2001. P. 0013–0023.
36. Copenhagen European Council 12 and 13 December 2002 Presidency Conclusions. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/20906/73842.pdf> (дата звернення: 29.03.2021).
37. Recommendation of the European Commission on Turkey's progress towards accession. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 6.10.2004 COM(2004) 656 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0656:FIN:EN:PDF> (дата звернення: 29.03.2021).
38. Brussels European Council 16/17 December 2004. Presidency Conclusions 16238/04 Brussels, 17 December 2004. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16238-2004-INIT/en/pdf> (дата звернення: 29.03.2021).
39. Turkey - 2005 Progress Report {COM(2005) 561 final} {COM(2005) 559 final}/*OSEC/2005/1426*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52005SC1426&qid=1616748968329> (дата звернення: 29.03.2021).
40. Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2018 Communication on EU Enlargement Policy, Strasbourg, 17.4.2018. Commission staff working document Turkey 2018. SWD(2018) 153 final. URL: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/20180417-turkey-report.pdf> (дата звернення: 29.03.2021).
41. Council Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process, 2018. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/35863/st10555-en18.pdf> (дата звернення: 29.03.2021).

42. Parliament wants to suspend EU accession negotiations with Turkey. Press Releases Plenary session 13-03-2019. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190307IPR30746/parliament-wants-to-suspend-eu-accession-negotiations-with-turkey>. (дата звернення: 29.03.2021).

43. Turkey is no longer an EU candidate, MEP says. Euronews. Retrieved, 10 April 2017. URL: <https://www.euronews.com/2017/04/10/turkey-is-no-longer-an-eu-candidate-mep-says> (дата звернення: 29.03.2021).

44. A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans Strasbourg, Communication from the Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions 6.2.2018 COM(2018) 65 final. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf (дата звернення: 29.03.2021)

45. Wesslau F. What to do about Turkey?: Commentary 17 October 2017. URL: https://ecfr.eu/article/commentary_what_to_do_about_turkey_7241/ (дата звернення: 29.03.2021)