

ADRIANA KALICKA-MIKOŁAJCZYK
MIRAS DAULENOV
Uniwersytet Wrocławski

UNIA CELNA JAKO FORMA INTEGRACJI GOSPODARCZEJ PAŃSTW

WSTĘP

W ciągu ostatnich kilkunastu lat na kontynencie eurazjatyckim dostrzegamy różnorodne tendencje państw do ustanowienia ścisłej regionalnej integracji politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturowej¹. Za przykłady tego mogą być w większym lub mniejszym stopniu uważane: Unia Europejska, Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ang. Association of Southeast Asian Nations — ASEAN)² czy Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Zaznaczyć należy, iż organizacje te i wiele innych charakteryzują się różnym stopniem powodzenia, jako że regionalne grupy państw nie zawsze mają takie same ambicje, różny jest też ich potencjał integracyjny³. Nie sposób zaprzeczyć, że dą-

¹ Nie oznacza to jednak, że do integracji regionalnej, zwłaszcza integracji gospodarczej, nie dochodzi w innych częściach świata. Za przykładem Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) regionalne umowy handlowe stały się popularne szczególnie w Ameryce Południowej, gdzie Argentyna, Brazylia, Chile, Peru, Paragwaj i Urugwaj utworzyły Stowarzyszenie Wolnego Handlu Ameryki Łacińskiej. W Ameryce Środkowej obszar wolnego handlu stworzyły Kostaryka, Salwador, Gwatemala i Honduras. W Afryce Centralnej z kolei unię celną założyły Kamerun, Kongo, Gabon i Czad, zob. R.R. Ludwikowski, *Handel międzynarodowy*, Warszawa 2006, s. 19. W rezultacie w skali światowej prócz licznych wielostronnych umów handlowych i celnych zawarto ponad dwieście dwustronnych umów w różnych sprawach celnych, zob. M. Sarsembaev, *Basic Concepts of International Customs Law*, „Vestnik KazGU. Seria Meždunarodnye Otnošení i Meždunarodnoe Pravo” 1999, nr 1–2, s. 79.

² Organizację tę założono 8 sierpnia 1967 roku w Bangkoku. Obecnymi członkami są Filipiny, Indonezja, Malezja, Singapur, Tajlandia, Brunei, Wietnam, Laos, Birma i Kambodża. Wśród najważniejszych celów tej organizacji można wymienić przyspieszanie wzrostu ekonomicznego, rozwoju socjalnego i kulturowego w regionie oraz promowanie pokoju regionalnego i stabilizacji poprzez trwale respektowanie sprawiedliwości i zasady rządów prawa w stosunkach między krajami regionu, jak również przestrzeganie zasad Karty Narodów Zjednoczonych.

³ Zob. J. McCormick, *Zrozumieć Unię Europejską*, Warszawa 2010, s. 36.

zenie państw do integracji regionalnej jest procesem obiektywnym ze względu na to, że na przykład integracja gospodarcza pozwala uzyskać każdemu jej uczestnikowi tak zwany efekt systemowy, z którego już nie mogą korzystać inne kraje ograniczone tylko wzajemnym handlem⁴. W praktyce jednak niektóre kraje eurazjatyckie zachowywały wstrzeźliwość w kwestiach integracyjnych, a czasami nawet otwarcie sprzeciwiały się tym procesom, mając na celu zaspokojenie swych ambicji politycznych, często wywołując przez to niekorzystne skutki dla ich gospodarek.

Procesy integracji regionalnej były jednym z najważniejszych zjawisk w gospodarce światowej pod koniec lat 80. Charakterystyczną ich cechą jest etapowość. Międzynarodowa integracja gospodarcza dokonuje się poprzez wewnętrzne i wzajemne dostosowanie struktur gospodarczych poszczególnych państw, tworzenie się między nimi trwałych, strukturalnych powiązań gospodarczych, spajanie się ich w całość stanowiącą w miarę jednolity oraz nowy organizm gospodarczy, który wyróżnia się w międzynarodowym otoczeniu gospodarczym i zajmuje w nim oraz w stosunkach międzynarodowych nowe miejsce⁵.

Procesy integracji gospodarczej najczęściej przebiegają w ramach międzynarodowych ugrupowań integracyjnych, których zadaniem jest między innymi inicjowanie, ułatwianie oraz koordynowanie procesów integracyjnych⁶.

Jedną z takich instytucjonalno-organizacyjnych form integracji gospodarczej państw jest unia celna (dalej jako u.c.), która polega na likwidacji ceł i innych ograniczeń ilościowych w obrotach handlowych między państwami członkowskimi, ale z równoczesnym wprowadzeniem przez te państwa wspólnej zewnętrznej taryfy celnej oraz ujednoliconej polityki handlowej wobec państw trzecich. Powstanie u.c. pociąga za sobą następujące zjawiska: rozwój handlu między państwami członkowskimi i jednocześnie jego ograniczenie z państwami spoza u.c.; wyrównanie poziomu cen tych samych towarów przy uwzględnieniu kosztów transportu; rozwój specjalizacji, skali produkcji i obniżkę kosztów; zmianę kierunków specjalizacji, a ponadto występuje efekt kreacji handlu, który polega na zwiększonej liczbie wzajemnych obrotów handlowych i ogólnym wzroście popytu na towary importowane, oraz efekt przesunięcia handlu, który polega na zwiększeniu udziału państw należących do u.c. w handlu innych członków u.c. oraz równoczesnym zmniejszeniu tego udziału w przypadku pozostałych państw.

⁴ Zob. A. Myrzachmetova, *Regional'naâ integraciâ — put' vključeniâ Kazachstana v global'nye mirochozâjstvennye svâzi (na primere Tamożennogo soûza)*, „Vestnik KazGU. Seria Ekonomičeskââ” 2000, nr 6.

⁵ Zob. A. Makać, *Międzynarodowa integracja gospodarcza — podstawowe problemy teoretyczne*, [w:] *Procesy integracyjne we współczesnej gospodarce światowej*, red. E. Oziewicz, Warszawa 2001, s. 10; Z. Kamecki, *Pojęcie i typy integracji gospodarczej*, „Ekonomista” 1967, nr 1, s. 93 nn.; P. Bożyk, J. Misala, *Integracja ekonomiczna*, Warszawa 2003, s. 13–34; *Integracja europejska*, red. A. Marszałek, Łódź 1997, s. 44–45; Z. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska. Po zakończeniu negocjacji Polski z UE*, Białystok 2003, s. 29–34.

⁶ Zob. A. Makać, *op. cit.*, s. 18.

Efekt ten jest następstwem zmiany źródeł zakupu, gdyż państwa zaopatrują się u swoich partnerów handlowych z u.c.⁷

Celem opracowania jest pokazanie funkcjonowania w praktyce? u.c. na dwóch przykładach: u.c. między UE i Turcją oraz u.c. między Rosją, Białorusią i Kazachstanem. Praca została podzielona na cztery części: wstęp, część pierwszą dotyczącą prawnych i ekonomicznych aspektów funkcjonowania u.c. między UE i Turcją, część drugą, w której zostały omówione zasady funkcjonowania u.c. między Białorusią, Kazachstanem i Rosją, i zakończenie.

1. PRAWNE I EKONOMICZNE ZASADY FUNKCJONOWANIA UNII CELNEJ MIĘDZY UNIĄ EUROPEJSKĄ I TURCJĄ

Republika Turcji powstała z Imperium Osmańskiego, które w wyniku podbojów znacznej części Europy (Bałkany i Europa Środkowa) oraz części obszarów Azji historycznie powiązanych z Europą (Anatolia) stało się częścią europejskiego systemu relacji międzynarodowych i międzynarodowych powiązań ekonomicznych⁸.

W 1923 roku generał Kemal Atatürk utworzył nowe państwo — Republikę Turcji, świeckie państwo narodowe. Zlikwidowane zostały wszelkie przejawy tradycji Imperium Osmańskiego, takie jak sułtanat i kalifat, a w ich miejsce wprowadzono reformy, które miały przekształcić Turcję w nowoczesne świeckie państwo europejskie⁹. Z tych też powodów Turcja jest państwem odmiennym od pozostałych państw basenu Morza Śródziemnego. Jest ona również jednym z największych państw europejskich pod względem terytorium oraz liczby ludności¹⁰.

Dążenie Turcji do UE jest postrzegane jako kontynuacja trzystuletniej tradycji prozachodnich przemian. Po zakończeniu drugiej wojny światowej Turcja jako jedyne demokratyczne i pluralistyczne państwo w świecie muzułmańskim rozpoczęła ścisłą współpracę z państwami Europy Zachodniej. Od 1949 roku jest członkiem Rady Europy, od 1952 należy do Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (NATO), od 1948 jest członkiem Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), od 1964 jest państwem stowarzyszonym z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG), a od 2005 prowadzi negocjacje akcesyjne z UE.

⁷ Zob. J. Woś, *Integracja europejska*, Poznań 2004, s. 24–25. Zob. szerzej na temat efektów statycznych i dynamicznych utworzenia u.c. P. Bożyk, J. Misala, *op. cit.*, s. 111–128.

⁸ Zob. A. Balcer, R. Sadowski, W. Paszyński, *Turcja po rozpoczęciu negocjacji z Unią Europejską — relacje zagraniczne i sytuacja wewnętrzna*, cz. 1, Warszawa 2006, s. 8.

⁹ Zob. F.S. Larrabee, J.O. Lesser, *Turkish Foreign and Security Policy: New Dimensions and New Challenges*, [w:] *The Future of Turkish–Western Relations: Toward a Strategic Plan*, red. Z. Khalilzad, I.O. Lesser, F. Stephen, Santa Monica 2000, s. 45.

¹⁰ W 2006 roku liczba mieszkańców Turcji wynosiła ponad 72,5 miliona, a według szacunkowych danych do 2015 roku liczba ludności może wynieść nawet 91 milionów, [www. ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/index_en.htm](http://www.ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/index_en.htm) (dostęp: 15 lutego 2011).

Najważniejszym czynnikiem wpływającym na duże zainteresowanie państw członkowskich UE Turcją jest jej położenie geograficzne pomiędzy regionami Kaukazu, Bliskiego Wschodu, Bałkanów oraz sprawowanie kontroli nad cieśninami czarnomorskimi. Z perspektywy UE te czynniki nabrały dużego znaczenia w momencie przystąpienia Grecji do WE, gdyż od wielu lat „punktem zapalnym” w relacjach turecko-greckich jest sprawa Cypru oraz spór dotyczący delimitacji wód terytorialnych i szelfu kontynentalnego na Morzu Egejskim¹¹. Przełom lat 80. i 90. przyniósł nowe wyzwania, z którymi musiały się zmierzyć państwa członkowskie i sama EWG: konflikty etniczne na Półwyspie Bałkańskim i Kaukazie, wojnę w Iraku (1991 rok), rozpad ZSRR, powstanie nowych państw w Azji Centralnej i na Kaukazie, spory o przebieg tras rurociągów z Azji Centralnej i Azerbejdżanu, walkę z terroryzmem szczególnie zintensyfikowaną po 11 września 2001 roku, rozszerzenie UE w 2004 roku oraz przesunięcie wschodniej granicy UE, zamiar rozszerzenia UE o państwa Półwyspu Bałkańskiego, rosnące zaangażowanie UE w proces pokojowy na Bliskim Wschodzie oraz stale postępującą intensyfikacją kontaktów z tymi państwami. Spowodowało to, że położenie geograficzne Turcji zaczęło ponownie odgrywać znaczącą rolę w stosunkach UE–Turcja.

Jak najszybsze przystąpienie do UE to priorytetowy cel tureckiej polityki zagranicznej. Turcja niejednokrotnie podkreślała, że „jest to cel bezkompromisowy, ponieważ nie zaakceptuje ona innego związku z UE jak tylko pełne członkostwo”¹².

Do głównych problemów we wzajemnych relacjach należy zaliczyć¹³: odrębność religijną i kulturową, problemy polityczne¹⁴ oraz problemy gospodarcze¹⁵.

¹¹ Zob. K. Wierczyńska, *Konflikt cypryjski w kontekście wejścia Turcji do Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 2006, nr 4, s. 230 nn.

¹² Zob. C. Ünaydın, *Current Turkish foreign policy*, „Foreign Policy” 19, 2002, nr 2–3, s. 12 (tu i dalej tłumaczenie własne).

¹³ Zob. szerzej w polskiej literaturze A. Balcer, R. Sadowski, W. Paszyński, *op. cit.*, s. 7–40; A. Balcer, *Relacje Turcji z UE*, Warszawa 2004, s. 29–47; J. Misiągiewicz, *Polityka zagraniczna Turcji po zimnej wojnie*, Toruń 2009, s. 137–147; M.S. Teitelbaum, P.L. Martin, *Is Turkey ready for Europe?*, „Foreign Affairs” 2003, nr 3, s. 97 nn.; F.S. Larrabee, J.O. Lesser, *op. cit.*, s. 63 nn.; Z. Onis, *Greek–Turkish relations and the EU: A critical perspective*, „Mediterranean Politics” 2001, nr 3, s. 31 nn.

¹⁴ Związane są z niestabilną demokracją oraz budowy państwa prawnego, czego dowodem są między innymi tendencje autorytarne, korupcja, nepotyzm, klientelizm, głębokie podziały polityczne, niestabilne koalicje rządowe, zjawisko terroryzmu, stosowanie tortur, duże znaczenie armii w polityce, problemy związane z przestrzeganiem praw człowieka, nierozwiązany problem kurdyjski, kwestia uznania masowych mordów osmańskich Ormian za ludobójstwo i związane z nią relacje z Armenią, wspomniane spory z Grecją oraz kwestia militaryzacji wysp greckich.

¹⁵ Związane są z niskim poziomem rozwoju gospodarczego. Turcja jest najbiedniejszym kandydatem do UE. Jedną z przyczyn takiego stanu było trwające do początku lat 80. uprzywilejowanie państwa w systemie gospodarczym Turcji, który opierał się na interwencjonizmie, protekcjonizmie

Dnia 31 sierpnia 1959 roku Turcja złożyła wniosek w sprawie stowarzyszenia z EWG. Negocjacje w sprawie zawarcia umowy stowarzyszeniowej toczyły się z przerwą cztery lata¹⁶ i zakończyły podpisaniem 12 października 1963 roku w Ankarze Umowy ustanawiającej stowarzyszenie między EWG i Turcją (dalej jako Umowa), która weszła w życie w dniu 1 grudnia 1964 roku¹⁷.

Po stronie Turcji do głównych powodów zawarcia umowy stowarzyszeniowej można zaliczyć przyczyny gospodarcze: uzyskanie dostępu do największego i najbliższego rynku dla tureckich produktów, możliwość otrzymania wsparcia finansowego na modernizację i rozwój gospodarki, szansa na zmniejszenie bezrobocia, obniżenie cel na import tureckich towarów, oraz przyczyny polityczne: proeuropejską politykę zagraniczną oraz próbę zniwelowania różnic między Turcją i Grecją, która złożyła wniosek o stowarzyszenie 12 czerwca 1959 roku. Po stronie EWG do powodów zawarcia umowy stowarzyszeniowej możemy zaliczyć przyczyny natury politycznej oraz geostrategiczne położenie Turcji¹⁸.

Analizując relacje między Turcją oraz EWG/WE/UE, można wyróżnić cztery zasadnicze etapy:

1. etap pierwszy, przypadający na lata 1964–1980, czyli od wejścia w życie postanowień Umowy do zamachu stanu;
2. etap drugi, przypadający na lata 1986–1995, czyli od nawiązania wzajemnych relacji po zamachu stanu do utworzenia u.c.;
3. etap trzeci, przypadający na lata 1996–2005, czyli od rozpoczęcia funkcjonowania u.c. do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych;
4. etap czwarty — od 2005 roku do chwili obecnej.

1.1. RELACJE MIĘDZY TURCJĄ I EWG W LATACH 1964–1980

Dnia 1 grudnia 1964 roku weszły w życie postanowienia Umowy. Sama Umowa nie jest aktem obszernym, gdyż składa się z: preambuły, części merytorycznej podzielonej na trzy tytuły, które dotyczą odpowiednio: zasad ogólnych współpracy, postanowień dotyczących etapu przejściowego stowarzyszenia oraz postanowień ogólnych i przejściowych. Łącznie są to 33 artykuły. Do Umowy zostały dołączone dwa protokoły: tymczasowy nr 1 i finansowy nr 2, akt końcowy oraz trzy deklaracje.

W preambule możemy przeczytać, że „EWG popiera wysiłki narodu tureckiego dążącego do poprawy standardów życia poprzez przyspieszenie postępu

i dużej dysproporcji między sektorem państwowym a prywatnym, z wyraźną przewagą tego pierwszego.

¹⁶ W roku 1960 przerwał je zamach stanu. Do negocjacji powrócono dopiero w 1962 roku.

¹⁷ Zob. *Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie*, 64/733/CEE; wersja angielska OJ 1977 L 361/29.

¹⁸ Zob. E. Latoszek, *Polityka traktatowa Wspólnoty Europejskiej wobec pozaeuropejskich krajów nieczłonkowskich*, Warszawa 1999, s. 141.

gospodarczego, ekspansję handlu oraz zniwelowanie dysproporcji pomiędzy gospodarką turecką i gospodarkami państw członkowskich EWG”. Ponadto art. 28 Umowy zawiera zobowiązanie do przyjęcia Turcji do EWG „tak szybko, jak Turcja wypełni wszystkie postanowienia niniejszej Umowy oraz zaakceptuje wytyczne EWG, wówczas obie Strony określą możliwość przyjęcia Turcji do EWG”¹⁹.

Umowa została zawarta na czas nieokreślony, a podstawą prawną jej zawarcia był art. 238 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą mówiący, że każde państwo europejskie mogło ustanowić stowarzyszenie z EWG.

Zgodnie z art. 1 celem stowarzyszenia jest wzmocnienie wzajemnych stosunków handlowych i ekonomicznych oraz zapewnienie szybszego rozwoju gospodarki tureckiej. Cele te zamierzano osiągnąć za pomocą: utworzenia u.c., promocji wspólnych przedsięwzięć i harmonizacji polityki w różnych obszarach oraz zapewnienia funduszy na sfinansowanie tego rozwoju.

Okres stowarzyszenia miał nie trwać dłużej niż 20 lat i został podzielony na trzy etapy:

1. pięcioletni przygotowawczy (1964–1968) — przyznanie kontyngentów ilościowych na import określonych tureckich artykułów rolnych oraz udzielenie wsparcia finansowego z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) w wysokości 175 milionów ECU²⁰;

2. przejściowy, trwający dwanaście lat (1969–1980) — wprowadzenie u.c. na bazie stopniowego przejmowania przez Turcję wspólnotowej taryfy celnej oraz prowadzenie polityki mającej na celu stopniową liberalizację przepływu osób, usług i kapitału²¹;

3. końcowy (1981–1988) — w którym Turcja miała osiągnąć taki poziom rozwoju gospodarczego, jaki pozwoliłby na jej pełne członkostwo w EWG. Etap ten nie został ograniczony żadnymi ramami czasowymi²².

Zgodnie z art. 10 Umowy u.c. miała dotyczyć handlu artykułami przemysłowymi, jednakże przewidziano możliwość jej rozszerzenia na artykuły rolne i handel nimi, ale z zastrzeżeniem ich zgodności ze szczególnymi zasadami dotyczącymi wspólnej polityki rolnej.

Utworzenie u.c. miało za sobą pociągać zakaz wprowadzania między stronami cel, zarówno importowych, jak i eksportowych, oraz wszelakich opłat mających podobnych skutek, ograniczeń ilościowych oraz środków wywierających podobny efekt, które mają na celu ochronę rynku krajowego i pozostają w sprzeczności z celami Umowy.

¹⁹ Zob. E. Lenski, *Turkey (including Northern Cyprus)*, [w:] *The European Union and Its Neighbours. A Legal Appraisal of the EU's Policies of Stabilization, Partnership and Integration*, red. S. Blokmans, A. Łazowski, The Hague 2006, s. 283–302.

²⁰ Zob. art. 3 Umowy.

²¹ Zob. art. 4, 8 i 9 Umowy.

²² Zob. art. 5 Umowy.

Strony zobowiązały się do stosowania wszelkich właściwych środków, zarówno o charakterze ogólnym, jak i szczególnym, które zapewnią wykonanie zobowiązań wynikających z Umowy. Jednocześnie zobowiązały się do niepodejmowania takich działań, które uniemożliwiłyby realizację celów Umowy.

Nadzór nad prawidłowym wypełnianiem zobowiązań wynikających z Umowy sprawuje Rada Stowarzyszenia (dalej jako RS). W jej skład wchodzi przedstawiciele rządu tureckiego oraz członkowie Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej (KE). RS przewodniczy kolejno przedstawiciel rządu tureckiego oraz przedstawiciel UE²³. W celu realizacji zadań przewidzianych w umowie stowarzyszeniowej RS ma prawo do podejmowania decyzji o charakterze prawnie wiążącym dla stron. Może udzielać również zaleceń. Ma też kompetencję do rozstrzygania sporów. Spór rozstrzygany jest poprzez podjęcie wiążącej dla stron decyzji. Jeśli rozstrzygnięcie sporu przy zastosowaniu tej procedury nie jest możliwe, strony mogą się odwołać do arbitrażu²⁴.

Podobnie jak umowę stowarzyszeniową podpisaną w 1961 roku z Grecją turecką umowę stowarzyszeniową charakteryzuje zasada asymetrii, przewidująca, że zobowiązania stron muszą być adekwatne do ich możliwości ekonomicznych w celu złagodzenia skutków związanych z przeprowadzeniem procesów dostosowawczych. W praktyce zasada ta oznacza, że proces likwidacji barier w handlu wzajemnym następował szybciej po stronie EWG niż po stronie tureckiej.

Z powodów natury politycznej i gospodarczej 23 listopada 1970 roku został podpisany Protokół dodatkowy o rozpoczęciu drugiego etapu stowarzyszenia (dalej jako Protokół)²⁵. Zgodnie z jego art. 57 etap przejściowy stowarzyszenia został przedłużony z 12 do 22 lat i miał się zakończyć w 1995 roku. Ważną zmianą dla Turcji było włączenie do końcowego etapu stowarzyszenia postanowień dotyczących polityki rolnej i w efekcie rozszerzenie postanowień umowy o artykuły rolne. Z chwilą wejścia w życie postanowień Protokołu EWG zobowiązała się do całkowitego zniesienia cel i ograniczeń ilościowych na artykuły przemysłowe importowane z Turcji (art. 9 Protokołu). Strona turecka zaś zobowiązała się do zmniejszenia cel i ograniczeń ilościowych towarów przemysłowych importowanych z WE do 55% wartości towarów przemysłowych importowanych ze WE w okresie 12 lat, a przez następne 10 lat pozostałych towarów. Wprowadzono również ułatwienia w wymianie artykułów rolnych, Turcja miała korzystać z preferencji celnych dotyczących 90% eksportowanych przez nią towarów (art. 31–35 Protokołu). Wśród zapisów Protokołu znalazły się też postanowienia dotyczące swobodnego przepływu osób i usług (art. 36–40) oraz zbliżania polityk gospodar-

²³ Dnia 1 grudnia 2009 roku wszedł w życie traktat lizboński, który zlikwidował strukturę trójfilarową UE i Wspólnotę Europejską, a w jej miejsce powstała UE.

²⁴ Procedura arbitrażowa została szczegółowo określona w decyzji nr 1/95 RS i omówiona dalej w tym artykule.

²⁵ Protokół wszedł w życie 1 stycznia 1973 roku, OJ L 293/4 z dnia 29 grudnia 1972 roku.

czych, takich jak: konkurencja, podatki, polityka handlowa oraz ustawodawstwo (art. 43–56 Protokołu).

W wyniku światowego kryzysu gospodarczego w 1978 roku nastąpiło znaczne pogorszenie stanu tureckiej gospodarki. Na przełomie roku 1977 i 1978 Turcja, powołując się na art. 60 Protokołu²⁶, odłożyła redukcję stawek celnych i zwróciła się z wnioskiem do KE o podpisanie nowej umowy gwarantującej korzystniejszy eksport do EWG tureckich artykułów rolnych, tekstyliów i zwiększenie pomocy finansowej²⁷. W związku z przedłużającym się w Turcji kryzysem 19 października 1980 roku RS przyjęła Decyzję nr 1/80 w sprawie dalszego rozwoju stowarzyszenia. Zasadniczym jej celem była dalsza liberalizacja eksportu tureckich artykułów rolnych, zniesienie pewnych ograniczeń dotyczących migracji pracowniczej oraz zwiększenie pomocy finansowej w latach 1981–1986 do kwoty 600 milionów ECU²⁸.

W związku z dokonaniem we wrześniu 1980 roku zamachem stanu KE zawiesiła realizację tej decyzji, a w styczniu 1982 roku zawieszone zostało stowarzyszenie.

1.2. RELACJE MIĘDZY TURCJĄ I EWG/WE W LATACH 1986–1995

W 1983 roku w Turcji zostały przeprowadzone częściowo demokratyczne wybory parlamentarne, w których wyniku do władzy doszła umiarkowana opozycja, co umożliwiło wznowienie procesu liberalizacji wymiany handlowej, a w konsekwencji wznowienie wzajemnych stosunków we wrześniu 1986 roku.

Dnia 14 kwietnia 1987 roku Turcja złożyła wniosek o przystąpienie do EWG. W odpowiedzi na ten wniosek KE 18 grudnia 1989 roku przedstawiła negatywną opinię w sprawie członkostwa Turcji w EWG. Wskazała na cztery problemy natury gospodarczej, które jej zdaniem stanowiły przeszkodę w akcesji Turcji: zbyt duża dysproporcja w rozwoju gospodarczym między stronami; niska wydajność i wysoki odsetek osób zatrudnionych w rolnictwie; wysoki wskaźnik bezrobocia oraz interwencjonizm państwowy, a ponadto zbyt powolne wdrażanie postanowień umowy stowarzyszeniowej, brak reform politycznych, łamanie praw człowieka, spór z Grecją, niski poziom ochrony socjalnej²⁹. Jednakże KE uznała Turcję za potencjalnego kandydata, czyli państwo europejskie.

Dążenie Turcji do zawarcia u.c. zostało oficjalnie potwierdzone przez Radę UE w listopadzie 1992 roku. Specjalnie w tym celu został powołany Komitet Kie-

²⁶ Artykuł ten zezwala na podjęcie koniecznych środków ochronnych w przypadku wystąpienia poważnych zaburzeń w jakimś sektorze gospodarczym, naruszenia stabilności finansowej lub jeżeli powstaną trudności przejawiające się w pogorszeniu sytuacji gospodarczej jednego z regionów.

²⁷ Zob. A. Balcer, *op. cit.*, s. 33.

²⁸ Zob. *ibidem*, s. 34.

²⁹ Zob. J. Redmond, *The Next Mediterranean Enlargement of the European Community: Turkey, Cyprus, and Malta?*, Aldershot 1993, s. 49–50.

rujący, któremu powierzono nadzór nad procesem tworzenia u.c. Polityczna wola utworzenia u.c. została następnie potwierdzona na szczycie Rady Europejskiej (RE) w Kopenhadze w czerwcu 1993 roku. W grudniu 1994 roku KE przedstawiła RS projekt dokumentu określającego zasady funkcjonowania u.c. W dniu 13 grudnia 1995 roku Parlament Europejski wyraził zgodę na utworzenie u.c. z Turcją. Ostatecznie proces tworzenia u.c. został zakończony przyjęciem przez RS dnia 22 grudnia 1995 roku Decyzji nr 1/95 dotyczącej utworzenia u.c. (dalej jako Decyzja)³⁰.

1.3. RELACJE MIĘDZY TURCJĄ I WE W LATACH 1996–1999

Zgodnie z postanowieniami art. 65 § 1 Decyzji 1 stycznia 1996 roku miała zacząć funkcjonować u.c. między WE i Turcją. Jeśli Turcja nie zdążyłaby do 30 października 1995 roku przygotować swojej gospodarki oraz systemu prawnego do *acquis communautaire*, to termin wprowadzenia w życie postanowień dotyczących u.c. zostałyby przesunięty o sześć miesięcy³¹.

Postanowienia Decyzji nakładały na Turcję przede wszystkim obowiązek dostosowania prawa tureckiego do wymogów prawa wspólnotowego oraz obowiązek harmonizacji taryfy celnej, mający na celu: eliminację stawek celnych i opłat o podobnym skutku nakładanych na artykuły przemysłowe; eliminację ograniczeń ilościowych na wymienione towary; dostosowanie tureckiego prawa handlowego i administracyjnego do wymogów prawa wspólnotowego, które miało przeciwdziałać zjawisku nieuczciwej konkurencji³². Eliminacja barier w przepływie towarów była realizowana z uwzględnieniem dwóch podstawowych zasad: wzajemności i *standstill*³³.

Na podstawie postanowień Decyzji wprowadzono między stronami bezcłowy przepływ towarów przemysłowych i przetworzonych artykułów rolnych. Cła i inne opłaty o podobnym skutku oraz ograniczenia ilościowe miały zostać całkowicie zniesione z chwilą wejścia w życie postanowień Decyzji³⁴. Turcja została zobowiązana do wprowadzenia w ciągu pięcioletniego okresu przejściowego do swojego prawa wewnętrznego instrumentów wspólnotowych odnoszących się do usuwania technicznych barier w handlu.

Unia celna nie dotyczyła jednak produktów objętych postanowieniami Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (dalej jako TEWWiS). Handel tymi towarami został uregulowany przepisami zawartego 21 listopada

³⁰ OJ 1996 L 35/1.

³¹ Zob. art. 65 § 4 Decyzji.

³² Zob. art. 4–16 Decyzji.

³³ Zasada ta polega na niewprowadzaniu żadnych nowych, to znaczy nieistniejących w momencie powołania u.c., ograniczeń we wzajemnym handlu.

³⁴ Zob. art. 4 i 5 Decyzji.

1995 roku Porozumienia o utworzeniu strefy wolnego handlu³⁵. Zgodnie z jego postanowieniami Turcja zobowiązała się do zniesienia w ciągu trzyletniego okresu przejściowego ceł na 132 produkty objęte postanowieniami TEWWiS³⁶.

W zakresie wspólnej polityki handlowej Turcja została zobowiązana do traktowania państw trzecich w taki sam sposób, w jaki traktuje je WE, czyli w sposób znacząco podobny (*substantially similar*)³⁷. Miało to na celu zapewnienie partnerom handlowym warunków dostępu na rynek turecki podobnych do tych, jakie panują w WE. Zobowiązanie to Turcja wypełniła w 2000 roku³⁸. Dodatkowo została zobowiązana do używania kodów celnych obowiązujących w UE, stosowania „zerowych” stawek celnych wobec państw objętych wspólną polityką handlową oraz wprowadzony został zakaz zawierania umów handlowych przez Turcję z państwami trzecimi bez zgody KE³⁹.

Turcja uzyskała również pewne derogacje polegające na możliwości zastosowania w handlu z państwami trzecimi do dnia 1 stycznia 2001 roku stawek celnych wyższych, ale nie niższych niż stawka klauzuli najwyższego uprzywilejowania UE⁴⁰. Nałożono na Turcję obowiązek stopniowego wprowadzania — w ciągu pięcioletniego okresu przejściowego — stawek celnych wynikających z zawartych przez WE referencyjnych porozumień handlowych. W okresie przejściowym Turcja miała wynegocjować z takimi partnerami porozumienia analogiczne, obejmujące zbliżone postanowienia dotyczące reguł pochodzenia⁴¹.

Ponadto Turcja została zobowiązana do dostosowania w ciągu trzech lat swojego prawa w następujących dziedzinach: ochrona praw własności intelektualnej, przemysłowej i handlowej; podatki bezpośrednie i pośrednie; zasady pomocy państwa; prawa konsumentów oraz prawa łączenia przedsiębiorstw⁴².

W obszarach, które odnosiły się bezpośrednio do funkcjonowania u.c., Turcja została zobowiązana do dostosowania swojego prawa wewnętrznego do regulacji wspólnotowych, dotyczy to zwłaszcza: polityki handlowej, umów z państwami trzecimi zawierającymi aspekty handlowe, legislacji dotyczącej znoszenia technicznych barier w handlu artykułami przemysłowymi, prawa konkurencji, prawa celnego i praw własności intelektualnej⁴³.

W każdym przypadku, kiedy KE będzie zamierzała przyjąć akty prawa wspólnotowego odnoszące się bezpośrednio do funkcjonowania u.c., odbędą się konsul-

³⁵ Zob. Dz. Urz. WE L 227/96 z dnia 9 września 1996 roku.

³⁶ Zob. M. Toksoz, *The Turkey–EU customs union*, „EIU European Trends” 1996, s. 72.

³⁷ Zob. art. 12 Decyzji.

³⁸ Zob. A.A. Ambroziak, E. Kawecka-Wyrzykowska, *Traktatowe stosunki handlowe Wspólnoty Europejskiej z państwami trzecimi*, [w:] *Unia Europejska*, t. 1, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Warszawa 2004, s. 215.

³⁹ Zob. art. 13 i 14 Decyzji.

⁴⁰ Zob. art. 15 Decyzji.

⁴¹ Zob. E. Latoszek, *op. cit.*, s. 148.

⁴² Zob. art. 31–43 Decyzji.

⁴³ Zob. art. 54 Decyzji.

tacje z ekspertami pochodzącymi z państw członkowskich UE i Turcji. Następnie KE prześle projekt takiego aktu prawnego RS i rządowi tureckiemu. Podczas fazy podejmowania decyzji w RS każda ze stron może poprosić drugą stronę o konsultacje. Konsultacje powinny być prowadzone w dobrej wierze i zmierzać do przyjęcia najbardziej odpowiedniej decyzji dla jak najwłaściwszego funkcjonowania u.c.⁴⁴ W przypadku przyjęcia przepisów prawa wspólnotowego odnoszących się do funkcjonowania u.c. WE natychmiast poinformuje o tym fakcie rząd turecki, tak aby mógł on przyjąć właściwe przepisy prawa wewnętrznego.

Nadzór na implementacją postanowień Decyzji powierzono Wspólnemu Komitetowi Unii Celnej (dalej jako Komitet)⁴⁵.

Komitet stanowi forum wymiany poglądów i opinii dotyczących funkcjonowania u.c., formułuje zalecenia kierowane do RS oraz wydaje opinie mające zapewnić właściwe funkcjonowanie u.c. Na jego forum strony powinny prowadzić konsultacje w każdej kwestii odnoszącej się do właściwej implementacji Decyzji⁴⁶.

Komitet składa się z przedstawicieli stron. Urząd Przewodniczącego pełnią strony zamiennie przez okres sześciu miesięcy. Spotkania Komitetu odbywają się raz w miesiącu, ale istnieje możliwość odbywania ich częściej, na wniosek Przewodniczącego lub jednej ze stron.

W przypadku zaistnienia sporu, który nie zostanie rozstrzygnięty przez RS, strony w ciągu sześciu miesięcy mogą przekazać spór do rozstrzygnięcia w drodze arbitrażu. W skład trybunału arbitrażowego wchodzi trzech arbitrów. Każda ze stron w terminie trzydziestu dni jest zobowiązana do wskazania osoby, którą zamierza mianować arbitrem. W ten sposób wyznaczeni kandydaci zostają mianowani przez strony za wspólnym porozumieniem. Trzeci arbiter, pełniący funkcję superarbitra, nie może być obywatelem żadnej ze stron będących w sporze. Jeżeli w terminie dwóch miesięcy strony nie wyznaczą superarbitra, zrobi to RS spośród listy siedmiu osób, którą sama sporządzi. Siedzibą trybunału arbitrażowego jest Bruksela, chyba że strony postanowią inaczej. Wyrok trybunału arbitrażowego przyjmowany jest większością głosów i jest dla stron wiążący⁴⁷.

Specjalnie dla Turcji 4 marca 1998 roku KE przedstawiła Europejską strategię dla Turcji, która zakładała przyjęcie *acquis communautaire* oraz rozszerzenie u.c. na sektor rolnictwa i usług.

1.4. RELACJE MIĘDZY TURCJĄ I WE W LATACH 1999–2005

Podczas odbywającego się w dniach 10–11 grudnia 1999 roku w Helsinkach szczytu RE podjęła decyzję o rozszerzeniu grona państw negocjujących warunki

⁴⁴ Zob. art. 55 Decyzji.

⁴⁵ Zob. art. 52 § 1 Decyzji.

⁴⁶ Zob. art. 52 § 1 i 2 Decyzji.

⁴⁷ Zob. art. 62 Decyzji.

akcesji do UE o Turcję, dzięki czemu ta ostatnia oficjalnie uzyskała status państwa kandydującego na takich samych warunkach jak państwa Europy Środkowej i Wschodniej⁴⁸. Dnia 26 lutego 2001 roku RE uznała oficjalnie Turcję za kandydata do członkostwa i przyjęła dokument Partnerstwo dla członkostwa. Podczas szczytu RE w Kopenhadze w dniach 12–13 grudnia 2002 roku RE przywołała podjętą podczas szczytu w Helsinkach decyzję, że Turcja jest „państwem kandydującym przewidzianym do członkostwa na tych samych kryteriach, które obowiązują pozostałe państwa kandydujące”⁴⁹. Pozytywnie zostały ocenione postępy Turcji mające na celu spełnienie kryteriów kopenhaskich, ale wskazano na obszary, które wymagały dalszej poprawy⁵⁰. Jednocześnie RE postanowiła, że jeżeli w 2004 roku Turcja spełni kryteria kopenhaskie, to niezwłocznie rozpoczną się negocjacje akcesyjne z tym państwem⁵¹. Rząd turecki, chcąc spełnić polityczne kryteria kopenhaskie, w latach 2001–2003 przeprowadził proeuropejskie reformy polityczne⁵².

W dniu 6 października 2004 roku KE w raporcie na temat przygotowań Turcji do członkostwa w UE pozytywnie oceniła reformy przeprowadzone przez rząd turecki i zarekomendowała RE rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych, jednakże z zastrzeżeniem, że zostaną one zerwane, jeżeli władze tureckie nie będą przestrzegać zasad wolności, demokracji, państwa prawnego, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz zasad gospodarki wolnorynkowej. Nie podano jednakże daty zakończenia procesu negocjacyjnego.

W dniach 17–18 grudnia 2004 roku RE podczas szczytu w Brukseli podjęła decyzję o rozpoczęciu procesu negocjacji akcesyjnych. Ustalono, iż rozpoczną się one 3 października 2005 roku, pod warunkiem że Turcja rozciągnie postanowienie dotyczące u.c. na dziesięć państw, które w 2004 roku przystąpiły do UE. RE zastrzegła, że negocjacje będą prowadzone w formule *open-ended process*, co oznacza, iż nie można zagwarantować ostatecznego wyniku negocjacji. Wśród przedstawionych warunków znalazły się jeszcze: wypełnienie kryteriów kopenhaskich, możliwość zawieszenia negocjacji w przypadku naruszenia zasad wolności, demokracji, państwa prawnego, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, wypełnienie zasad u.c., dobre kontakty z krajami sąsiednimi oraz możliwość wprowadzenia długich okresów przejściowych⁵³.

⁴⁸ Zob. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Recommendation of the European Commission on Turkey's progress towards accession, 6 października 2004, COM (2004) 656 final.

⁴⁹ Zob. *ibidem*.

⁵⁰ Zob. Komunikat Komisji do Rady w sprawie zasad, priorytetów i warunków ujętych w Partnerstwie dla członkostwa zawartym z Turcją, 9 listopada 2005, COM (2005) 559.

⁵¹ Zob. Dokument strategiczny i Raport KE w sprawie postępu Bułgarii, Rumunii i Turcji w drodze do członkostwa, „Monitor Integracji Europejskiej” 2003, nr 69, s. 63.

⁵² Szerzej w polskiej literaturze zob. A. Balcer, *op. cit.*, s. 37–39.

⁵³ Zob. K. Wierczyńska, *op. cit.*, s. 231.

1.5. RELACJE MIĘDZY TURCJĄ I WE/UE OD ROKU 2005 DO CHWILI OBECNEJ

W dniu 3 października 2005 roku Turcja oficjalnie rozpoczęła negocjacje akcesyjne. Jest to niewątpliwie wydarzenie o historycznym znaczeniu zarówno dla Turcji, która wielokrotnie na arenie międzynarodowej wyrażała swoje europejskie aspiracje, jak i dla UE⁵⁴. Rozpoczęcie negocjacji zakończyło ponad czterdziestoletni okres stowarzyszenia, podczas którego nie była jasna kwestia, czy Turcja może liczyć na członkostwo. Co prawda samo rozpoczęcie negocjacji nie jest równoznaczne z akcesją do UE, niemniej jednak taka perspektywa już istnieje.

Pierwszy etap polegający na screeningu został zakończony w październiku 2006 roku. Do końca czerwca 2010 roku rozpoczęto negocjacje w ramach 12 z 35 obszarów negocjacyjnych⁵⁵.

W dniu 9 listopada 2010 roku KE przyjęła dokument na temat strategii rozszerzenia i raport o postępach Turcji w związku z toczącymi się negocjacjami akcesyjnymi. Po raz kolejny KE wskazała, że najważniejszym zadaniem Turcji jest spełnienie politycznych kryteriów kopenhaskich. Pozytywnie został oceniony pakiet 26 zmian, dotyczących między innymi: ograniczenia kompetencji sądów wojskowych, powiększenia składu Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnej Rady Sędziów i Prokuratorów, ustanowienia instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, poprawy ochrony praw kobiet i dzieci oraz rozszerzenia praw związków zawodowych. Najważniejszy problem, zdaniem KE, który Turcja musi rozwiązać, to przyspieszenie tempa negocjacji akcesyjnych, pełne wdrożenie postanowień Protokołu dodatkowego i Umowy stowarzyszeniowej, zniesienie restrykcji dotyczących połączeń bezpośrednich z Republiką Cypru, nadal nieuznaną przez Turcję⁵⁶.

Proces przystąpienia do UE stanowi silną zachętę dla Turcji do wzmocnienia demokracji, przestrzegania praw człowieka oraz dalszej modernizacji instytucji krajowych. W październiku 2009 roku KE poinformowała, że Turcja wznowiła starania o przeprowadzenie reform politycznych poprzez inicjatywy mające na celu złagodzenie napięć w stosunkach z ludnością kurdyjską. KE z uznaniem przyjęła podjęte przez Turcję w październiku tego roku działania zmierzające

⁵⁴ Zob. E. Hatipoglu, *Looking for common future in a changing world: Turkey and the EU after October 3*, „Insight Turkey” 7, 2005, nr 3, s. 47.

⁵⁵ Otwarto następujące rozdziały: rozdział 4 — swobodny przepływ kapitału, rozdział 6 — prawo spółek, rozdział 7 — prawo własności intelektualnej, rozdział 10 — społeczeństwo informacyjne i media, rozdział 12 — bezpieczeństwo żywności, polityka weterynaryjna i fitosanitarna, rozdział 16 — podatki, rozdział 18 — statystyka, rozdział 20 — polityka w zakresie przemysłu i przedsiębiorczości, rozdział 21 — sieci transeuropejskie, rozdział 27 — środowisko naturalne, rozdział 28 — ochrona konsumenta i zdrowia, rozdział 32 — kontrola finansowa, oraz rozdział 25 — nauka i technika, który został już zamknięty, zob. www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/negotiations_croatia_turkey/overview_negotiations_tr_en.pdf (dostęp: 15 lutego 2011).

⁵⁶ Zob. www.ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_nov_2010_en.htm (dostęp: 15 lutego 2011).

do znormalizowania stosunków z sąsiednią Armenią. W grudniu 2009 roku prezydencja Rady UE wyraziła jednak zaniepokojenie decyzją tureckiego Trybunału Konstytucyjnego likwidującą Partię Społeczeństwa Demokratycznego oraz zakazującą niektórym demokratycznie wybranym przedstawicielom tej partii prowadzenia działalności politycznej. Negocjacje akcesyjne miały miejsce w czerwcu, kiedy odbyły się pierwsze rozmowy na temat rozdziału dotyczącego podatków, oraz w grudniu, gdy rozpoczęto rozmowy w sprawie rozdziału poświęconego ochronie środowiska. W czerwcu 2009 roku EBI wsparł małe przedsiębiorstwa i przedsięwzięcia badawcze w Turcji pożyczkami w rekordowej łącznej wysokości 900 milionów euro⁵⁷.

1.6. WYMIANA HANDLOWA MIĘDZY STRONAMI W 2009 ROKU

W 2009 roku gospodarka turecka doświadczyła głębokiej recesji, kurcząc się według danych Turkstatu o 4,7% w skali całego roku⁵⁸. W związku z silnym uzależnieniem Turcji od eksportu i spadkiem popytu na rynkach światowych kryzys najmocniej odczuły sfery handlowa i finansowa, w szczególności w przypadku eksportu do krajów UE — głównego partnera handlowego Turcji. Załamał się światowy popyt na wyroby branż motoryzacyjnej i AGD, czyli branż, w których Turcja zbudowała uprzednio solidną bazę produkcyjną na potrzeby rynku europejskiego. Działania antykryzysowe rządu skupiły się na stabilizacji finansów publicznych, pobudzaniu sektorów odpowiedzialnych za generowanie najwyższych udziałów w strukturze PKB oraz odbudowie konkurencyjnej pozycji tureckich eksporterów, zwłaszcza w branży budowlanej, motoryzacyjnej, sprzętu AGD oraz tekstylnej. Obroty tureckiego handlu zagranicznego w 2009 roku wyniosły ogółem 242,9 miliarda USD, spadając o 27,3% w porównaniu do 2008 roku. Pomimo znacznego osłabienia importu w związku ze spadkiem produkcji przemysłowej wpływy z eksportu równoważyły 72,6% wydatków na import. Odnotowano ujemne saldo wymiany zagranicznej –38,6 miliarda USD, a wskaźnik zrównoważenia obrotów spadł o 44,8%⁵⁹.

W 2009 roku turecki eksport ogółem wyniósł 102,2 miliarda USD, odnotowując w skali całego roku spadek o ogółem 22,6%. Głównym odbiorcą tureckich towarów pozostaje UE, jednak jej udział systematycznie się zmniejsza i oscyluje na poziomie 46–48% (w 2007 roku 56,3%)⁶⁰. W czołówce krajów przeznaczenia tureckiego eksportu w 2009 roku znalazły się: Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Włochy, Irak, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Rosja, USA, Szwajcaria, Hiszpania, Chiny i Iran. Spadek możliwości eksportowych do krajów UE tureccy przedsiębiorcy starali się rekompensować ekspansją na inne rynki. Wykorzystując atut

⁵⁷ Zob. www.europa.eu/generalreport/pl (dostęp: 15 lutego 2011).

⁵⁸ Zob. www.turkstat.gov.tr (dostęp: 15 lutego 2011).

⁵⁹ Zob. *ibidem*.

⁶⁰ Zob. *ibidem*.

nieodległego sąsiedztwa z dużymi rynkami, z którymi ma bliskie związki kulturowe i gospodarcze (między innymi Kazachstan, Turkmenistan, Arabia Saudyjska, Egipt), Turcja prowadzi aktywną politykę zagraniczną ukierunkowaną na rozwój regionalnej współpracy gospodarczej i poprawę relacji z gospodarkami krajów Bliskiego Wschodu, Europy Południowej, Azji Centralnej i Afryki Północnej. W 2009 roku zwiększył się znacząco udział tego obszaru w tureckim eksporcie, przy czym najwyższe przyrosty eksportu przypadły na Zjednoczone Emiraty Arabskie, Irak, Iran, Arabię Saudyjską i Azerbejdżan. Szczególnie dynamicznie rośnie turecki eksport do Iraku (wzrost o 30% w 2009 roku). Obserwuje się ponadto umocnienie pozycji handlowej krajów Organizacji Konferencji Islamskiej w eksporcie Turcji z postępującą „arabizacją” wymiany handlowej, stabilną kontrybucję rynków republik turkojęzycznych do tureckiego eksportu oraz reorientację priorytetów tureckiej ekspansji handlowej. Jako cel strategiczny wzrostu tureckiego eksportu przyjęto osiągnięcie w 2023 roku pułapu 500 miliardów USD. Dokonując analizy produktowej tureckiego eksportu, należy zauważyć, że pomimo generalnego spadku wolumenu w 2009 roku struktura eksportu nie uległa zasadniczym zmianom w porównaniu z rokiem 2008: pojazdy samochodowe i ich części — spadek o 33%, odzież i wyroby tekstylne średnio –15,4%, żelazo i stal –48,9%, maszyny i urządzenia –20,7%, maszyny i urządzenia elektryczne –16,5%. Szczególnie dotkliwy spadek eksportu zanotowały paliwa i oleje mineralne (–48,2%), statki, łodzie, statki powietrzne i ich części (–31%), a także meble (–16%) i wyroby z tworzyw sztucznych (–13,2%). Wzrost eksportu odnotowano w wypadku pereł i kamieni szlachetnych (10,1%) oraz owoców i warzyw (średnio o 6,15%)⁶¹.

W 2009 roku turecki import zmniejszył się ogółem o 30,3% w stosunku do 2008 roku i wyniósł 140,8 miliarda USD⁶². Towary importowane do Turcji pochodzą głównie z krajów UE, których udział na przestrzeni ostatnich kilku lat jest w miarę stabilny, oscylując w granicach 40% importu ogółem. Największy udział w tureckim imporcie ma Rosja (import surowców energetycznych), a w następnej kolejności: Niemcy, Chiny, USA, Włochy, Francja, Wielka Brytania, Hiszpania, Korea Południowa, Ukraina, Japonia, Iran i Holandia. W strukturze produktowej tureckiego importu import surowców energetycznych nadal zajmuje silną pierwszą pozycję (20–22%). W związku ze spadkiem zapotrzebowania tureckiej gospodarki na paliwa i oleje napędowe w 2009 roku nastąpił spadek wolumenu i wartości omawianej pozycji importu — o 38,1%. Drugą pozycję niezmiennie od lat utrzymuje import maszyn, urządzeń mechanicznych, bojlerów i ich części, których zmniejszył się jednak o 24,1% w porównaniu do roku 2008. Dalsze pozycje zajmuje import urządzeń elektrycznych i elektronicznych, żelaza i stali, a także pojazdów samochodowych, których przywóz zmniejszył się w 2009

⁶¹ Zob. *ibidem*.

⁶² Zob. *ibidem*.

roku o odpowiednio 12, 51,1 i 29,9%. Odnotować warto 114% wzrost importu lokomotyw kolejowych i tramwajowych oraz 37,6% przyrost importu statków i łodzi⁶³.

Globalny kryzys doprowadził do załamania napływu do Turcji bezpośrednich inwestycji zagranicznych, których wysokość w 2008 roku wynosiła 18,2 miliarda USD, a w 2009 roku spadła do poziomu 7,6 miliarda USD (wobec 22 miliardów USD w 2007 roku), i przesunięcia zainteresowania inwestorów na rynki wschodzące o niskim poziomie ryzyka. Działania rządu mające na celu nakłonienie inwestorów zagranicznych do powrotu na rynek turecki obejmowały: atrakcyjny program prywatyzacji (między innymi energetyka, sieci dystrybucji nośników energii, porty morskie, cukrownie, rafinerie), tradycyjne zachęty inwestycyjne, poprawę warunków biznesowych poprzez dostosowanie ram regulacyjnych do standardów światowych (między innymi nowelizacja ustawy o zamówieniach publicznych). Efekty tych działań są nadal dalekie od oczekiwań. Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Turcji w pierwszej połowie 2010 roku wynosił zaledwie 3,2 miliarda USD. Skumulowany napływ zagranicznego kapitału do Turcji osiągnął na końcu czerwca 2010 roku poziom 138,2 miliarda USD⁶⁴.

Współczynnik inflacji wynosił w Turcji w 2009 roku 6,3% i zaznacza się jego ciągły spadek z poziomu 9,6% w 2006 roku, 8,8% w 2007 i 10,4% w 2008⁶⁵.

2. UNIA CELNA BIAŁORUSI, KAZACHSTANU I ROSJI

Po rozpadzie ZSRR państwa byłego obozu komunistycznego miały zdecydować w sprawie formy współpracy regionalnej, która by mogła sprostać wyzwaniom powstałym po upadku wspólnego dla tych państw mechanizmu gospodarczego. Pierwszą próbę podjęto 8 grudnia 1991 roku, kiedy na mocy układu białowieskiego powstała Wspólnota Niepodległych Państw (WNP)⁶⁶. Powołanie tej organizacji miało na celu nawiązanie współpracy w sprawach politycznych, gospodarczych, ekologicznych, humanitarnych, kulturowych oraz osiągnięcie wszechstronnego i równomiernego rozwoju gospodarczego i społecznego państw

⁶³ Zob. *ibidem*.

⁶⁴ Zob. *ibidem*.

⁶⁵ Zob. *ibidem*.

⁶⁶ Państwami założycielskimi WNP były Rosja, Białoruś i Ukraina. W dniu 21 grudnia 1991 roku w Ałmacie wolę przystąpienia do WNP wyraziły Armenia, Azerbejdżan, Kazachstan, Kirgistan, Mołdawia, Tadżykistan, Turkmenistan i Uzbekistan, zob. Alma-Atinska Deklaracja, http://www.worldcourts.com/eccis/rus/conventions/1991.12.21_Declaration_AlmaAta.htm. W 1993 roku Gruzja przystąpiła do WNP. Po tragicznych wydarzeniach w sierpniu 2008 roku Parlament Gruzji 14 sierpnia tego roku podjął jednak decyzję o wystąpieniu z tej organizacji. Mimo to jest ona nadal uczestnikiem około 75 wielostronnych umów zawartych w ramach WNP. Ukraina i Turkmenistan zaś nie ratyfikowały dotychczas Statutu WNP.

członkowskich w ramach wspólnej przestrzeni gospodarczej⁶⁷. Zgodnie z założeniami celem integracji gospodarczej państw w ramach WNP miało być stworzenie warunków do swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału w tym obszarze. Na podstawie układu z 24 września 1993 roku została utworzona unia gospodarcza WNP w celu stopniowego stworzenia „jednolitej przestrzeni gospodarczej” z zapewnieniem w jej ramach swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału⁶⁸. Z kolei w kwietniu 1994 roku doszło do podpisania układu ustanawiającego strefę wolnego handlu⁶⁹ między Azerbejdżanem, Armenią, Białorusią, Gruzją, Mołdawią, Kazachstanem, Kirgistanem, Rosją, Tadżykistanem, Turkmenistanem⁷⁰, Ukrainą i Uzbekistanem. Strefa wolnego handlu była wówczas pojmowana jako faza przejściowa do u.c.⁷¹ Układ ten nie został jednak ratyfikowany przez Rosję⁷², która starała się wyłączyć z zakresu jego stosowania niektóre rodzaje towarów, w szczególności ropę naftową i kondensat gazowy⁷³. Nie bez znaczenia jest też fakt, że w 1999 roku został podpisany protokół do tego układu⁷⁴, zgodnie z którym wyłączenie *ad interim* niektórych towarów ze strefy wolnego handlu może nastąpić na podstawie umów dwustronnych⁷⁵.

Urzeczywistnienie swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału w ramach jednolitej przestrzeni gospodarczej WNP miało nastąpić przede wszystkim poprzez jak najgłębszą liberalizację handlu wewnątrz tej wspólnoty. Już w 1776 roku Adam Smith jako założyciel neoliberalnej teorii ekonomii w swoim znakomitym dziele *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* postulował, iż najbardziej skuteczne gospodarki to te, które funkcjonują same przez się z najmniejszą ingerencją w ich sprawy ze strony władzy państwowej poprzez wprowadzenie regulacji prawnych, zwłaszcza cel i innych ograniczeń taryfowych⁷⁶. Wskazywał on, że „wszystkie powinności celne oraz podatki pośrednie powinny być zniesione”, natomiast „handel wolny oraz swoboda

⁶⁷ Zob. art. 2 Statutu WNP, <http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=180>.

⁶⁸ Uczyniły to Armenia, Azerbejdżan, Kazachstan, Kirgistan, Mołdawia, Tadżykistan, Turkmenistan i Uzbekistan. Ukraina zaś przystąpiła do unii gospodarczej WNP w charakterze członka stowarzyszonego.

⁶⁹ Zob. Sogłaśnienie stran SNG ot 15.04.94 o sozdanii zony svobodnoj trgovli, http://www.lawrussia.ru/texts/legal_913/doc91a751x232.htm.

⁷⁰ Turkmenistan stosuje ten układ *ad interim* do momentu zakończenia procedur wewnętrznych.

⁷¹ Zob. art. 21 układu.

⁷² Podobnie jak Turkmenistan Rosja stosuje ten układ *ad interim* do momentu zakończenia procedur wewnętrznych.

⁷³ Zob. I. Tochitskaya, *The Customs Union between Belarus, Kazakhstan and Russia: An Overview of Economic Implications for Belarus*, „Policy Paper Series” 2010, <http://www.get-belarus.de/download/Beraterpapiere/2010/pp2010e02.pdf>, s. 1.

⁷⁴ Protokół ten w stosunku do Rosji nie wszedł jeszcze w życie. Turkmenistan z kolei nawet go nie podpisał.

⁷⁵ Zob. <http://cis.minsk.by/main.aspx?uid=670>.

⁷⁶ Zob. I. Ward, *A Critical Introduction to European Law*, New York 2009, s. 114.

działy⁸⁴. Kirgistan i Tadżykistan zaś dalej uczestniczą jedynie w skutecznie funkcjonującej od 30 grudnia 1994 roku strefie wolnego handlu, dzięki której obrót towarowy między państwami członkowskimi EURASEC wzrósł z 30 miliardów USD w 2000 roku do 123 miliardów USD w 2008, czyli 4,1 raza. Spadł on jednak o 32,3% w 2009 roku w porównaniu do 2008, wskutek światowego kryzysu gospodarczego i finansowego⁸⁵.

2.1. CELE UNII CELNEJ, MODEL I ZAKRES REGULACJI

Zgodnie z założeniami powołanie u.c. ma na celu zapewnienie swobodnego przepływu towarów między państwami partnerskimi, przyczyniając się w ten sposób do stopniowego stworzenia jednolitej przestrzeni gospodarczej, w ramach której zostanie też urzeczywistniony swobodny przepływ osób, usług i kapitału, co ma nastąpić już 1 stycznia 2012 roku. W dniu 1 lipca 2011 roku już zostały zniesione granice celne między krajami-członkami u.c.⁸⁶

W myśl art. 1 układu z dnia 6 października 2007 roku u.c. stanowi formę integracji handlowo-gospodarczej stron przewidującą ustanowienie wspólnego obszaru celnego, w ramach którego we wzajemnym handlu towarami pochodzącymi z niego, a także towarami wytwarzanymi w państwach trzecich i dopuszczonych do swobodnego obrotu we wspólnym obszarze celnym, nie są stosowane cła i ograniczenia o charakterze gospodarczym. Strony uzgodniły też wprowadzenie wspólnej taryfy celnej oraz innych mechanizmów regulacji w handlu z krajami trzecimi. Zgodnie z art. 3 układu od chwili powstania wspólnego obszaru celnego są zakazane cła przywozowe i wywozowe, ograniczenia ilościowe oraz środki o skutku równoważnym między państwami członkowskimi. Zauważyć należy, że definicja u.c. EURASEC nie odbiega istotnie od znaczenia przypisywanemu temu pojęciu w ekonomii⁸⁷ czy w Układzie ogólnym w sprawie taryf celnych i handlu (GATT)⁸⁸. Wątpliwości budzą zaś „ograniczenia o charakterze gospodarczym”, względem których wprowadzono zakaz stosowania, ponieważ znaczenia tego pojęcia nie wyjaśnia ani układ o u.c., ani akty przyjęte w celu jego wykonywania.

Szerokość pojęcia „ograniczenia ilościowe” w kontekście wykładni art. 3 ust. 1 układu o strefie wolnego handlu z 1994 roku wprowadzającego zakaz stosowania między stronami układu ceł, podatków i innych opłat o skutku równoważnym oraz ograniczeń ilościowych w wywozie lub przywozie towarów wytwarzanych w obszarze celnym jednej ze stron i transportowanych na obszar celny

⁸⁴ Zob. Dogovor o sozdanii edinoj tamożennoj territorii i formirovanii Tamożennogo soŭza, http://www.tsouz.ru/Docs/IntAgrmnts/Pages/D_soždETTiformTS.aspx.

⁸⁵ Zob. *Evrazijskoe...*, s. 5.

⁸⁶ Zob. <http://en.rian.ru/world/20100816/160222903.html>.

⁸⁷ Zob. J. Kundera, *Jednolity rynek europejski*, Kraków 2003, s. 13.

⁸⁸ Zob. art. XXIV ust. 8 pkt a GATT, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf.

innego państwa partnerskiego została wyjaśniona przez Trybunał Gospodarczy WNP w wyroku z 24 października 2008 roku⁸⁹. W wyroku tym Trybunał wskazał, że „ograniczenia ilościowe” należy rozumieć szeroko, jako wszystkie regulacje państw członkowskich stosowane we wzajemnym handlu inne niż środki regulacji taryfowej, zatem nie tylko w zakresie licencjonowania lub wprowadzania przez państwa członkowskie kwot towarowych. Zaznaczyć trzeba, że przedstawione rozumowanie Trybunału ma charakter zbliżony do formuły *Dassonville*⁹⁰ wyeksponowanej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej jako ETS).

Interesująca jest ponadto opinia doradcza Trybunału Gospodarczego WNP z 28 maja 2010 roku⁹¹ w sprawie wykładni przywołanego postanowienia układu o strefie wolnego handlu z 1994 roku. Zdaniem Trybunału zakaz ten nie ma zastosowania do towarów, które zostały wprowadzone do obszaru celnego jednego państwa partnerskiego z obszaru celnego innego i w konsekwencji zwrócone producentowi, który je wytworzył w tym pierwszym kraju z tytułu jego rękojmi za ich wady fizyczne i prawne. Przedstawiona wykładnia straciła jednak na znaczeniu od momentu powstania wspólnego obszaru celnego, który zastąpił obszary celne członków u.c.

Należy wskazać też na spór między Białorusią a Rosją wokół wprowadzenia przez tę ostatnią na mocy rozporządzeń rządu z 8 grudnia 2006 roku nr 753 oraz z 24 lutego 2010 roku nr 88 ceł na ropę naftową oraz towary z niej wytwarzane i transportowane z Rosji do Białorusi. W uzasadnieniu swoich zarzutów przed Trybunałem Gospodarczym WNP tymczasowo pełniącym funkcje Trybunału EURASEC⁹² Białoruś wskazywała na zakaz stosowania ceł i innych środków o skutku równoważnym w handlu między członkami u.c. Celowo unikając dokonania wnikliwej analizy zarzutów powódki przy braku rozstrzygnięcia tej sprawy przez Trybunał EURASEC⁹³ oraz stanowiska Rosji we wspomnianej sprawie, należy tylko przypomnieć, że wspólny obszar celny, który zastąpił obszary celne Białorusi, Kazachstanu i Rosji, zaczął funkcjonować dopiero od 6 lipca 2010 roku,

⁸⁹ Zob. Rešenje Ekonomičeskogo suda SNG ot 24 oktâbrâ 2008 goda № 01-1/8-07, http://www.sudsng.org/download_files/closed/2008/rh_01-1_8-07_24102008.pdf.

⁹⁰ Zob. wyrok ETS z 11 lipca 1974 roku w sprawie 8/74 *Procureur du Roi v. Benoît and Gustave Dassonville*, (1974) Zb. Orz. 837, pkt 5.

⁹¹ Zob. Konsul'tativnoe zaključenie Ekonomičeskogo suda SNG ot 28 maâ 2010 goda № 01-1/7-09, http://sudsng.org/download_files/closed/2010/zk_01-1_7-09_28052010.pdf.

⁹² Zob. Rešenje o vozloženii na Ekonomičeskij sud SNG funkcij Suda Evrazijskogo ekonomičeskogo soobšestva, http://sudsng.org/download_files/statdocs/rh_imposition.pdf. Zob. też Soglašenje meždû SNG i Evrazijskim ekonomičeskim soobšestvom o vypolnenii Ekonomičeskim sudom SNG funkcij Suda Evrazijskogo ekonomičeskogo soobšestva, http://www.sudsng.org/download_files/statdocs/agreement_cis_evr.pdf.

⁹³ Zob. Opredelenie Ekonomičeskogo suda SNG ot 21 aprilâ 2010 goda № 01-1-E/2-10, <http://sudsng.org/press/economic-news/680.html>.

czyli od momentu wejścia w życie kodeksu celnego u.c.⁹⁴ Powództwo Białorusi dotyczy zaś aktów przyjętych przed tym terminem.

Wątpliwości powstają na gruncie art. 4 układu o u.c. Zgodnie z przywołanym postanowieniem zapewnia się pierwszeństwo zawartym przez członków u.c. do momentu powstania wspólnego obszaru celnego umowom dwustronnym, z których tytułu jest przyznawany bardziej uprzywilejowany reżim w ich wzajemnym handlu, niż jest to przewidziane w układzie w zakresie cel, mechanizmu ich pobierania oraz procedur administracyjnych. O ile w materii procedur administracyjnych stosowanych we wzajemnym handlu, uwzględniając niepełną ich harmonizację, znaczenie cytowanego postanowienia jest jasne, o tyle nie do końca są zrozumiałe powody, które doprowadziły do zagwarantowania wspomnianym umowom pierwszeństwa przed układem, gdyż ten ostatni jest rezultatem bardziej posuniętej integracji w tym zakresie.

Nasuwać się ponadto wątpliwości dotyczące art. 5 układu, który ustanawia zakaz wprowadzania od momentu powstania wspólnego obszaru celnego przez państwo członkowskie na rzecz państw trzecich na podstawie umów międzynarodowych lub *de facto* bardziej uprzywilejowanego reżimu we wspomnianym wyżej zakresie niż reżim, który jest przyznawany przez tego członka innemu członkowi u.c., gdyż instytucjom u.c. przysługuje prawo do wprowadzania i stosowania w relacjach z krajami trzecimi jednolitego reżimu handlowego⁹⁵, wyłączona jest zatem możliwość utrzymywania w mocy bądź wprowadzania nowych ograniczeń celnych przez członka u.c. w obrocie handlowym z krajami spoza niej⁹⁶.

Zaznaczyć należy, że układ przewiduje możliwość stosowania przez strony specjalnych środków ochronnych, antydumpingowych i wyrównawczych oraz zakazów i ograniczeń w eksporcie i imporcie, uzasadnionych względami moralności publicznej, ochrony zdrowia lub życia ludzi, zwierząt i roślin, ochrony środowiska naturalnego, ochrony dóbr kultury. Zakazy te i ograniczenia nie powinny jednak stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu⁹⁷.

Z historycznego punktu widzenia u.c. charakteryzuje się podziałem dochodu z cel między jej członków⁹⁸. Na podstawie porozumienia z 20 maja 2010 roku

⁹⁴ Zob. Tamożennyj Kodeks Tamożennogo soûza ot 27 noâbrâ 2009 goda, <http://www.tsouz.ru/Docs/Kodeks3/Pages/default.aspx>.

⁹⁵ Zob. Edinyj Tamożennyj tarif Tamożennogo soûza Respubliki Belarus, Respubliki Kazachstan i Rossijskoi Federacii, <http://www.tsouz.ru/db/ettr/tnved/Pages/default.aspx>.

⁹⁶ Podobnie jest w prawie UE, zob. *Swobody wspólnotowe w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Swoboda przepływu towarów, usług i przedsiębiorczości. Komentarz*, red. E. Grabitz, M. Hilf, Warszawa 2009, s. 60. Zob. też wyrok ETS z 16 marca 1983 roku w sprawie 266/81 *Società Italiana per l'Oleodotto Transalpino (SIOT) v. Ministero delle finanze, Ministero della marina mercantile, Circonscrizione doganale di Trieste and Ente autonomo del porto di Trieste*, (1983) Zb. Orz. 731; wyrok ETS z 5 października 1995 roku w sprawie C-125/94, *Aprile Srl, in liquidation v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, (1995) Zb. Orz. 2919.

⁹⁷ Zob. Dogovor o sozdanii..., art. 3.

⁹⁸ Zob. *Swobody...*, s. 16–17.

wprowadzono następujący sposób podziału dochodu z cel przywozowych: Białoruś — 4,7%, Kazachstan — 7,33%, Rosja — 87,97%⁹⁹. W przypadku naruszenia wskazanego mechanizmu przez jednego z członków u.c. poprzez niewykonywanie odpowiedniego przelewu na konto innego członka lub niepoinformowanie go o braku środków podlegających podziałowi poszkodowany członek ma prawo zawiadomienia o tym innych członków oraz Sekretariatu Komisji Unii Celnej, który po przeprowadzeniu stosownych konsultacji z innymi stronami układu może wnieść sprawę pod obrady Komisji u.c. Niemożność rozstrzygnięcia tej sprawy przez Komisję powoduje rozpatrzenie jej przez Radę Międzypaństwową EURASEC¹⁰⁰.

2.2. INSTYTUCJE UNII CELNEJ I ICH ZADANIA

Rada Międzypaństwowa EURASEC jest naczelną instytucją u.c. W skład Rady wchodzi głowy państw lub rządów członków EURASEC. Decyzje w sprawach u.c. są podejmowane wyłącznie przez członków Rady — państw będących członkami u.c.¹⁰¹ Odczytując literalnie treść art. 5 układu o EURASEC, należy wskazać, że podstawowym zadaniem Rady jest dawanie impulsów koniecznych do rozwoju EURASEC, zwłaszcza u.c., i określanie ogólnych kierunków dalszej integracji gospodarczej. W celu realizacji swych funkcji Rada Międzypaństwowa ma kompetencję do przyjmowania decyzji w zakresie regulacji warunków wzajemnego handlu między członkami u.c., wprowadzania jednolitej polityki celnej wobec państw trzecich, upraszczania i ujednolicania regulacji celnych i procedur stosowanych w państwach członkowskich oraz zbliżania i ujednolicania przepisów tych państw¹⁰².

Organem wykonawczym u.c. jest Komisja Unii Celnej, która została powołana jako instytucja ponadnarodowa na podstawie układu z 6 października 2007 roku¹⁰³. W skład Komisji wchodzi po jednym przedstawicielu każdego państwa członkowskiego, pełniącego w swym kraju funkcję zastępcy premiera lub członka rządu i mającego kompetencje do zaciągania zobowiązań w imieniu członka u.c.¹⁰⁴ Posiedzenia Komisji odbywają się w Moskwie lub innym miejscu uzgodnionym

⁹⁹ Zob. Soglašenje ob ustanovlenii i primenenii v Tamożennom soûze porádka začisleniâ i raspredeleniâ vvozných tamożenných pošlin (inych pošlin, nalogov i sborov, imeûšich ekvivalentnoe dejstvie, http://www.tsouz.ru/MGS/mgs21-05-10/Pages/Sogl_o_mexanizme_zachisl_poshlin.aspx, art. 5 ust. 3.

¹⁰⁰ Zob. *ibidem*, art. 7.

¹⁰¹ Zob. Dogovor ob učreždenii..., art. 5.

¹⁰² Zob. Položenie o Mežgosudarstvennom Sovete Evrazijskogo ekonomičeskogo soobščestva (s izmeneniâmi ot 23 iûnâ 2006 g.), <http://www.evrases.com/docs/view/5>.

¹⁰³ Zob. Dogovor o Komissii Tamożennogo soûza ot 6 oktâbrâ 2007 goda, <http://www.tsouz.ru/AboutKTS/Pages/37.aspx>.

¹⁰⁴ Zob. *ibidem*, art. 4.

przez członków Komisji nie rzadziej niż raz w miesiącu¹⁰⁵. Komisja zbiera się na posiedzeniach nadzwyczajnych, jeżeli tak postanowi Rada Międzypaństwowa lub na wniosek jednego z członków Komisji¹⁰⁶.

W myśl art. 7 układu o Komisji u.c. decyzje Komisji są wiążące dla członków u.c. Komisja może też przyjmować zalecenia. Decyzje Komisji w sprawach merytorycznych są przyjmowane większością 2/3 głosów ważonych. W sprawach przewidzianych w umowach międzynarodowych, stanowiących podstawę prawną funkcjonowania u.c., Komisja podejmuje decyzje jednomyślnie. W sprawach proceduralnych zaś decyzje są przyjmowane zwykłą większością głosów. W trakcie głosowania w sprawach merytorycznych przedstawiciele Białorusi i Kazachstanu dysponują po 21,5% głosów każdy, a przedstawiciel Rosji — 57% głosów. Nie trudno zauważyć, że w praktyce taki podział głosów może oznaczać, iż do podjęcia jakiegokolwiek decyzji przez Komisję konieczne są co najmniej głosy przedstawiciela Rosji oraz przedstawiciela Białorusi lub Kazachstanu. Przyjęta decyzja ma skutek wiążący, chyba że przedstawiciel, który głosował przeciwko, nie zgłosił potrzeby wniesienia sprawy będącej przedmiotem tej decyzji pod obrady Rady Międzypaństwowej zebranej w składzie głów państw. W tym przypadku Rada głosuje w sprawie jednomyślnie na wniosek Komisji. Akty Komisji mające skutek wiążący wchodzą w życie nie wcześniej niż po upływie trzydziestu dni od dnia ich opublikowania, chyba że Komisja podejmie decyzję, iż przyjęty przez nią akt wchodzi w życie w innym terminie, ale nie wcześniej niż od daty jego opublikowania¹⁰⁷. Należy też zaznaczyć, że każdy członek u.c. ma prawo do odwołania od decyzji Komisji do Rady Międzypaństwowej¹⁰⁸.

Podsumowując, Komisja u.c. pełni funkcje koordynacyjną, wykonawczą i zarządzającą. W wykonywaniu swoich funkcji jest jednak uzależniona od rządów państw członkowskich, uwzględniając skład Komisji oraz przysługujące jej kompetencje.

Zagadnieniem wartym rozważenia jest ponadto kompetencja Komisji w zakresie właściwości Trybunału EURASEC. Trybunał jest właściwy do rozpatrzenia: spraw dotyczących zgodności aktów instytucji u.c., czyli tak zwanego prawa wtórnego, z umowami międzynarodowymi stanowiącymi podstawę prawną funkcjonowania u.c., czyli z tak zwanym prawem pierwotnym; skarg o stwierdzenie nieważności aktów, działań lub zaniechań instytucji u.c.; spraw dotyczących wykładni prawa pierwotnego i prawa wtórnego oraz w zakresie sporów między Komisją a państwami członkowskimi, a także między członkami u.c.¹⁰⁹ Mimo że Ko-

¹⁰⁵ Zob. Pravila Procedury Komissii tamożennogo soŭza (v red. Rešeníâ № 68), <http://www.tsouz.ru/Docs/Pages/mgs2pravila.aspx>, pkt 1.

¹⁰⁶ Zob. *ibidem*, pkt 3.

¹⁰⁷ Zob. *Pravila...*, rozdz. VII.

¹⁰⁸ Zob. Dogovor o Komissii..., art. 7.

¹⁰⁹ Zob. Statut Suda Evrazijskogo Ekonomičeskogo soobšestva, http://www.sudsng.org/download_files/statdocs/statut_courtevraz_05072010.pdf, art. 13 ust. 4.

misja ma *locus standi* przed Trybunałem EURASEC¹¹⁰, żadna sprawa podlegająca jego właściwości, poza sprawami dotyczącymi wykładni prawa u.c., nie może być przez ten trybunał rozpatrzona przy braku wstępnego jej rozważenia przez Komisję. Jeżeli w terminie dwóch miesięcy Komisja nie przyjmie stosownych środków w zakresie skargi, sprawa jest kierowana do Trybunału EURASEC¹¹¹. Skarga o stwierdzenie nieważności aktów Komisji nie ma skutku zawieszającego¹¹².

Jak widać, kompetencja Komisji w zakresie skarg o stwierdzenie nieważności Rady Międzypaństwowej pozostanie w praktyce martwą literą, ponieważ Komisja nie może oceniać legalności aktów przyjętych przez Radę, która jest naczelną instytucją u.c. Wątpliwości budzi ponadto kompetencja Komisji w zakresie skarg wniesionych przez państwa członkowskie, inne instytucje u.c. lub podmioty gospodarcze o stwierdzenie nieważności aktów Komisji oraz o stwierdzenie zaniechania ze strony Komisji. Pojawia się zatem pytanie, czy wykorzystanie przez Komisję przysługującej jej kompetencji w tym zakresie nie naruszyło by paremii *nemo iudex in causa sua*?

2.3. UNIA CELNA A SUWERENNOŚĆ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego każdy jego podmiot ma zdolność do zawierania umów międzynarodowych (*ius tractatum*)¹¹³. Umowy te mogą być rezultatem zacieśniania więzi między państwami w drodze działań integracyjnych. Nie bez racji w literaturze przedmiotu wskazywano, że jednym z najbardziej dyskusyjnych problemów jest wpływ procesów integracyjnych na zasadę suwerenności¹¹⁴. Powołanie EURASEC nie uszło zatem uwagi Trybunału Gospodarczego WNP w tym zakresie. Dokonując wykładni niektórych postanowień układu o EURASEC, trybunał ten w opinii doradczej z 10 marca 2006 roku wskazał, że EURASEC jest podmiotem prawa międzynarodowego i korzysta z kompetencji jej przyznanych przez państwa członkowskie na podstawie aktu ją konstytuującego. Dodał również, że praktyka funkcjonowania organizacji międzynarodowych pokazuje, że mogą one zostać wyposażone w kompetencje ponadnarodowe. Oznacza to, że organizacje te mogą przyjmować akty korzysta-

¹¹⁰ Zob. *ibidem*, art. 14 ust. 2.

¹¹¹ Zob. *ibidem*, art. 25 ust. 2.

¹¹² Zob. *ibidem*, art. 25 ust. 3.

¹¹³ Zob. A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, New York 2007, s. 18; N.A.E.M. Neuwahl, *Legal personality of the European Union — international and institutional aspects*, [w:] *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?*, red. V. Kronenberger, The Hague 2001, s. 4; W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne: zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2004, s. 34.

¹¹⁴ Zob. K. Wójtowicz, *Konstytucja RP z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej: zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. I-535.

jące z przymiotu skutku bezpośredniego (ros. *prâ moe dejstvie*), prawnie wiążące państwa członkowskie, a także ich osoby fizyczne i prawne¹¹⁵.

Cechą charakterystyczną organizacji ponadnarodowej jest pierwszeństwo prawa przez nią stanowionego przed prawem państw członkowskich¹¹⁶. Zdaniem Trybunału Gospodarczego WNP postanowienia umów międzynarodowych nadające Radzie Międzypaństwowej kompetencje w przyjmowaniu aktów prawnie wiążących zarówno państwa członkowskie, jak i ich organizacje, mają charakter abstrakcyjny i nie określają, w jakich konkretnie przypadkach akty te mogą być przyjmowane. Prowadzi to zatem do stwierdzenia, że bezpośrednie stosowanie aktów Rady Międzypaństwowej w państwach członkowskich EURASEC zależy od przyjęcia przez nie stosownych regulacji prawnych¹¹⁷. Zaznaczyć należy, że Trybunał w uzasadnieniu odwołał się do doświadczenia państw członkowskich UE, wskazując na ich praktykę w dokonywaniu stosownych zmian konstytucyjnych, które razem z regulacją prawnomiędzynarodową stworzyły podstawę bezpośredniego stosowania poszczególnych aktów UE w państwach członkowskich¹¹⁸. Po dokonaniu starannej analizy systemów prawnych państw członkowskich EURASEC Trybunał wyjaśnił, że brakuje podstaw konstytucyjnych, które by umożliwiały bezpośrednie stosowanie aktów instytucji EURASEC na terytorium tych państw. W rezultacie Trybunał wskazał, że EURASEC nie ma kompetencji ponadnarodowych, a jej akty nie mogą być bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich¹¹⁹.

Powołanie Komisji u.c. jako instytucji ponadnarodowej, na której rzecz państwa członkowskie uzgodniły przekazywać stopniowo część kompetencji organów władzy państwowej¹²⁰, stało się przesłanką wznowienia dyskusji w omawianym zakresie. Szczególną uwagę na tę kwestię zwróciła Rada Konstytucyjna Kazachstanu w odpowiedzi na pytanie premiera w sprawie wykładni art. 4 ust. 3 konstytucji¹²¹. Zgodnie z przywołanym przepisem konstytucji ratyfikowane umowy międzynarodowe mają pierwszeństwo przed ustawą, są bezpośrednio stosowane z wyjątkiem przypadków, gdy umowy te przewidują, że do ich stosowania jest konieczne uchwalenie ustawy. Rada Konstytucyjna miała zatem odpowiedzieć

¹¹⁵ Zob. Konsultativnoe zaključenie Ekonomičeskogo suda SNG ot 10 marta 2006 goda № 01-1/3-05, http://www.sudsng.org/download_files/closed/2006/ZK_01-1_3-05_10032006.pdf, pkt 3.

¹¹⁶ Zob. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 336–337.

¹¹⁷ Zob. też Dogovor ob učeždenii..., art. 14.

¹¹⁸ Jako przykład zob. art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym „jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.

¹¹⁹ Zob. Konsultativnoe zaključenie Ekonomičeskogo suda SNG ot 10 marta 2006 goda № 01-1/3-05, pkt 3.

¹²⁰ Zob. Dogovor o Komissii..., art. 2.

¹²¹ Zob. Konstytucia Respubliki Kazachstan ot 30 avgusta 1995 goda, <http://www.constcouncil.kz/rus/norpb/constkr>.

na pytanie, czy wskazana norma konstytucyjna obejmuje swoim zakresem akty organów organizacji międzynarodowych, których członkiem jest Kazachstan. Zauważmy na marginesie, że pytanie to zostało skierowane do Rady Konstytucyjnej już po uchwaleniu przez Parlament Kazachstanu ustawy ratyfikującej układ o Komisji u.c.¹²²

Dokonując wykładni poszczególnych norm konstytucji w przedmiocie tego pytania, Rada Konstytucyjna w pierwszej kolejności zwróciła uwagę na to, że konstytucja Kazachstanu nie zawiera specjalnej normy, która by przewidywała możliwość przekazania niektórych kompetencji organów władzy państwowej na rzecz organizacji międzynarodowych i ich instytucji. Zdaniem Rady Konstytucyjnej nie stanowi to jednak przeszkody w przekazaniu w drodze ustawy części kompetencji suwerennych Republiki organizacji międzynarodowej, wychodząc z założenia, że Parlament w ramach swoich kompetencji konstytucyjnych w tym momencie działa w imieniu suwerenna, czyli narodu Kazachstanu¹²³.

Wymaga jednak podkreślenia, że przystąpienie do organizacji międzynarodowej o charakterze integracyjnym, w której strukturze funkcjonuje instytucja wyposażona w kompetencje ponadnarodowe, pociąga za sobą nieporównywalnie większe konsekwencje dla takiej kategorii prawa konstytucyjnego każdego państwa jak „suwerenność” niż przystąpienie do klasycznej organizacji międzynarodowej o charakterze koordynacyjnym. Nie sposób zaprzeczyć, że nie jest to kategoria absolutna¹²⁴. Zdaniem autorów należałoby więc wprowadzić do konstytucji normę hamującą nieograniczone kompetencje Parlamentu w tym zakresie oraz co najmniej gwarantującą, że prawa suwerenne Kazachstanu nie zostaną przekazane organizacji międzynarodowej w całości. Dokonanie tych zmian jest pożądane, biorąc pod uwagę to, że Komisja u.c. przyjęła już 590 decyzji¹²⁵, oraz to, iż zgodnie z uzgodnionymi porozumieniami w 2011 roku w ramach u.c. ma powstać instytucja wyposażona w kompetencje ponadnarodowe w zakresie polityki konkurencji¹²⁶.

W kwestii miejsca aktów Komisji u.c. w porządku prawnym Kazachstanu Rada Konstytucyjna wskazała, że akty Komisji prawnie wiążące podobnie jak ratyfikowane przez Republikę umowy międzynarodowe stanowią część obowiązującego prawa kazachstańskiego i mają pierwszeństwo przed ustawą, ale nie przed konstytucją, która stanowi najwyższe prawo Kazachstanu. W tym zakresie Rada

¹²² Zob. Закон Республики Казахстан от 24 июня 2008 года № 45-IV О ратификации Договора о Комиссии таможенного союза, <http://www.parlam.kz/ru/legislative-act/1486>.

¹²³ Zob. Normativnoe postanovlenie Konstitucionnogo Soveta Respubliki Kazakhstan ot 5 noâbrâ 2009 goda № 6, <http://www.constcouncil.kz/rus/resheniya/?cid=11&rid=533>, pkt 2.

¹²⁴ Zob. K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. I-535.

¹²⁵ Stan na dzień 17 marca 2011 roku, zob. <http://www.tsouz.ru/KTS/Pages/KTS.aspx>.

¹²⁶ Zob. <http://www.zakon.kz/kazakhstan/187210-v-2011-godu-v-ramkakh-tamozhennogo.html>.

Konstytucyjna odwołała się do swoich wcześniejszych decyzji¹²⁷. Dodatkowo Rada Konstytucyjna wyjaśniała, że nie mogą być uznane za obowiązujące dla Kazachstanu akty Komisji naruszające normy konstytucji, w szczególności zasadę zwierzchnictwa terytorialnego, jednolitości państwa, formy rządów. Ponadto akty Komisji naruszające konstytucyjne prawa i wolności jednostki nie mają pierwszeństwa przed prawem krajowym i nie mogą być bezpośrednio stosowane.

Wątpliwości jednak powstają na gruncie rozumowania Rady Konstytucyjnej w zakresie gwarancji, które jej zdaniem wyłączają możliwość przyjęcia przez Komisję u.c. aktu „znieszczałającego wyrażoną w umowie międzynarodowej wolę narodu Kazachstanu”. W opinii Rady Konstytucyjnej takimi gwarancjami są: dobrowolne i stopniowe przekazywanie części kompetencji władzy państwowej; uzasadnienie ekonomiczne przyjmowanych przez Komisję decyzji; jawność i obiektywność przyjęcia przez nią decyzji; skład Komisji; przyjęcie decyzji 2/3 głosów; możliwość odwołania się od aktów Komisji do Rady Międzypaństwowej. Gwarancjami uzupełniającymi są oficjalna publikacja aktów Komisji oraz zasada pierwszeństwa stosowania, według której normy prawa Kazachstanu sprzeczne z aktami Komisji nadal utrzymują swoją moc prawną¹²⁸.

Nie wydaje się jednak, aby teza ta mogła mieć głębsze uzasadnienie. Wszystkie wskazane przez Radę Konstytucyjną gwarancje zabezpieczają materię pożądanego działania Komisji, lecz nie jej działania rzeczywistego. Przyjęcie na przykład założenia, że decyzje Komisji są zawsze obiektywne, prowadzi w zasadzie do uniemożliwienia odwoływania się od nich. Budzi też wątpliwości teza, że taką gwarancją jest możliwość odwołania się od aktów Komisji do Rady Międzypaństwowej, która tak jak Komisja jest instytucją zależną od państw członkowskich. Zaznaczyć ponadto należy, że wspomniana przez Radę Konstytucyjną zasada pierwszeństwa stosowania co prawda nie prowadzi do uznania przepisu prawa kazachstańskiego sprzecznego z aktami Komisji za nieważny, ale uniemożliwia stosowanie sprzecznego z aktami Komisji prawa kazachstańskiego.

ZAKOŃCZENIE

Utworzenie u.c. między UE i Turcją należy ocenić jako ważny krok na drodze Turcji do pełnego członkostwa w UE. Oznaczało to również przejście na wyższy etap w procesie integracji gospodarczej oraz zakończenie etapu przejściowego przewidzianego w postanowieniach umowy stowarzyszeniowej.

Unia Europejska pozostaje najważniejszym partnerem handlowym Turcji, przypada na nią ponad połowa realizowanej wymiany handlowej, dotyczy to za-

¹²⁷ Zob. Postanovlenie Konstitucionnogo Soveta Respubliki Kazachstan ot 7 maâ 2001 goda № 6/2, <http://www.constcouncil.kz/rus/resheniya/?cid=9&rid=215>.

¹²⁸ Zob. Normativnoe postanovlenie..., pkt 4.

równie importu, jak i eksportu. Wartość tureckiego importu i eksportu na rynek UE w 2009 i dla porównania w 1996 roku przedstawia tabela 1. Zauważalny jest systematyczny wzrost zarówno po stronie importu, jak i eksportu, z wyjątkiem lat 2008 i 2009, ale były to lata światowego kryzysu gospodarczego.

Tabela 1. Handel Turcji z UE (w milionach EUR)¹²⁹

Lata	Import	Udział UE w całkowitym imporcie (%)	Eksport	Udział UE w całkowitym eksporcie (%)	Deficyt handlowy	Łącznie
1996	24,32	—	23,22	54,13	1,1	47,54
2005	42,45	45,7	33,32	56,3	-9,12	75,76
2006	47,19	43,1	38,11	56,4	-9,08	85,3
2007	49,91	40,8	43,97	56,8	-5,93	93,88
2008	50,55	37,3	42,91	48,2	-7,64	93,47
2009	40,43	40,5	33,59	46,2	-6,84	73,02

Z danych zawartych w tabeli wynika, że utworzenie u.c. doprowadziło do wzrostu wymiany handlowej, niemniej jednak nastąpiło pogłębienie tureckiego deficytu handlowego.

Dla porównania znaczenie Turcji w handlu zagranicznym UE, zarówno po stronie eksportu, jak i importu, jest o wiele mniejsze. W rankingu głównych importerów Turcja zajmuje siódme miejsce, w rankingu eksportu piąte, a w przypadku głównych partnerów handlowych również siódme miejsce¹³⁰.

Podstawowe założenia programu gospodarczego Turcji są podporządkowane ambicjom członkostwa w UE. Do głównych wyzwań stojących przed rządem tureckim można zaliczyć: stabilną i odpowiedzialną politykę makroekonomiczną; sprawiedliwy rozwój społeczny; stworzenie dobrego klimatu dla inwestycji i rozwoju przedsiębiorczości oraz zarządzanie środowiskiem naturalnym i stworzenie systemu reagowania na klęski żywiołowe¹³¹.

Z przedstawionego przez KE 14 października 2009 roku *Turkey 2009 Progress Report* wynika, że Turcja dzięki u.c. osiągnęła wysoki poziom zgodności swojego ustawodawstwa wewnętrznego dotyczącego cel, niemniej jednak za wymagające dalszej harmonizacji KE uznała postanowienia dotyczące strefy wolnego handlu oraz zwolnienia celne¹³².

Z kolei zamierzonych skutków integracji gospodarczej państw w obszarze WNP póki co nie udało się osiągnąć. Mimo to dążenie niektórych z krajów do na-

¹²⁹ Zob. www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113456.pdf.

¹³⁰ Zob. *ibidem*.

¹³¹ W. Paczyński, *W pościgu za Europą — gospodarka Turcji w chwili rozpoczęcia negocjacji z Unią Europejską*, Warszawa 2006, s. 78.

¹³² SEC (2009) 1334 z dnia 14 października 2009 roku.

wiązania ścisłych stosunków gospodarczych i politycznych między sobą doprowadziło do podpisania układu o u.c. EURASEC, który niewątpliwie może być uważany za rezultat przewyciężenia odmiennych, a czasami nawet sprzecznych interesów narodowych jej członków. Niezależnie od tego, że w ramach u.c. wynegocjowano okresy przejściowe na ponad czterysta pozycji towarów wrażliwych w celu uniknięcia zbyt dużego wzrostu cen wskutek wprowadzenia wspólnej taryfy celnej¹³³, można przyjąć, że u.c. stanowi dowód realizacji pierwszego etapu założenia jej członków o urzeczywistnieniu jednolitej przestrzeni gospodarczej. Członkowie u.c. podkreślają, że tworzone przez nich struktury integracyjne są otwarte także dla innych państw WNP. Na razie chęć przystąpienia do powołanej u.c. zasygnalizowały Tadżykistan i Kirgistan¹³⁴.

Należy ponadto zaznaczyć, że u.c. interesują się nie tylko państwa WNP. Chiny na przykład nie ukrywają zamiaru wejścia na rynek objęty u.c. EURASEC przez Białoruś. W tym celu handlowcy chińscy już transportują znaczną część swojego towaru do Rosji i Kazachstanu, zawierając umowy ze spółkami białoruskimi. W rezultacie obrót towarowy między Chinami a Białorusią w pierwszym kwartale 2010 roku wzrósł o 65%. Chiny proponują też Białorusi utworzenie na jej terytorium specjalnej strefy handlowej dla realizacji inwestycji chińskich¹³⁵.

¹³³ Zob. <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-07-07/unia-celna-polityczny-projekt-rosji>.

¹³⁴ Zob. <http://news.money.pl/artukul/kazachstan;rosja;i;bialorus;zlaczone;unia;celna,255,0,640255.html>.

¹³⁵ Zob. <http://www.politcom.ru/10527.html>.