



## Zmiany w polityce Unii Europejskiej wobec Turcji

Karol Wasilewski

W stosunkach Unii Europejskiej (UE) z Turcją coraz mniejszą rolę odgrywają negocjacje akcesyjne, a coraz większą – różnice w polityce zagranicznej. Jest to skutek oddalania się Turcji od kryteriów kopenhaskich, a także wynik problemów dla państw członkowskich powodowanych przez jej politykę we wschodniej części Morza Śródziemnego i na Bliskim Wschodzie. W rezultacie UE wypracowuje nowe podejście do Turcji. Aby zapewniło ono skuteczną realizację interesów, UE powinna wskazać Turcji, że poprawa stosunków będzie możliwa dopiero po zaniechaniu działań godzących w interesy państw członkowskich.

6 lipca br. wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Josep Borell udał się do Turcji, aby omówić problemy w stosunkach turecko-unijnych z Mevlütem Çavuşoğlu, ministrem spraw zagranicznych tego państwa. Kontekstem spotkania były [napiecia w stosunkach turecko-francuskich](#) i zbliżające się posiedzenie Rady ds. zagranicznych (13 lipca), na którym ministrowie państw UE mieli omówić relacje z Turcją. Podczas spotkania Borell–Çavuşoğlu i posiedzenia Rady koncentrowano się na różnicach między partnerami dotyczących [wschodniej części Morza Śródziemnego](#), zwłaszcza na naruszaniu przez Turcję greckich granic i poszukiwaniu surowców w wyłącznej strefie ekonomicznej Cypru. Poruszano także kwestie relacji Turcji z [Libią](#), nie wspomniano zaś niemal w ogóle o negocjacjach akcesyjnych. To istotna zmiana w stosunkach unijno-tureckich, którą można traktować jako krok w kierunku ustanowienia nowego modelu relacji. Wyrazem zmian jest zobowiązanie nałożone na Borella podczas lipcowej Rady. Ma on przygotować propozycję służącą wznowieniu dialogu i obniżeniu napięć w stosunkach unijno-tureckich, która ma zawierać wykaz środków, które Unia będzie mogła podjąć, jeśli nie uda się osiągnąć porozumienia.

**Stosunki UE–Turcja – anatomia impasu.** UE i Turcja nie wypracowały dotąd modelu rozwoju stosunków, który wyznaczałby ramy i zasady współpracy, a także byłby obopólnie korzystny. Jest to szczególnie trudne od 2013 r., gdy w związku z narastaniem tendencji autorytarnych w Turcji stało się jasne, że proces negocjacji akcesyjnych nie przystaje do rzeczywistości. Szansę na zorganizowanie stosunków europejsko-tureckich na nowo stworzył kryzys uchodźczo-migracyjny z 2015 r. Aby ograniczyć jego skutki,

w marcu 2016 r. UE zawarła [umowę migracyjną z Turcją](#). W jej ramach Turcy zobowiązali się do powstrzymania migrantów zmierzających do Europy w zamian za pomoc finansową, liberalizację wizową i ożywienie negocjacji akcesyjnych. Było to korzystne dla Turcji, która wskazywała, że choć członkostwo w organizacji pozostaje jej „strategicznym celem”, bardziej zależy jej na relacjach transakcyjnych, w ramach których miałyby równorzędną pozycję. Jednak w rzeczywistości – i wbrew oczekiwaniom Turków – w umowę wciąż była wpisana warunkowość. Unia była gotowa znieść wizy dla obywateli tureckich, ale dopiero wówczas, gdy Turcja spełni niezbędne wymagania, np. zrewiduje restrykcyjne prawo antyterrorystyczne. Nie zamierzała również ożywić negocjacji akcesyjnych, jeśli Turcja nie wróci na ścieżkę reform zbliżających ją do kryteriów kopenhaskich (po wprowadzeniu [systemu prezydenckiego, który zachwiał trójpodziałem władzy](#), stało się to wręcz niemożliwe). Różnica w interpretacji porozumienia między Unią a Turcją – traktującą je jako czystą transakcję polegającą na powstrzymaniu migracji w zamian za określone korzyści – była źródłem licznych wzajemnych napięć.

Turcy uznali, że zawarcie umowy jest wyrazem uzależnienia UE od Turcji w sprawach migracji, co z kolei doprowadziło ich do dwóch wniosków: że dzięki porozumieniu Turcja jest w stosunkach z Unią stroną silniejszą, i że w związku z tym nie będzie ponosić dotkliwych konsekwencji za działania niezgodne z jej interesami. Dlatego też Turcy w ostatnich latach wielokrotnie szantażowali partnerów zerwaniem umowy dla osiągnięcia korzyści politycznych, czego przykładem było [otwarcie granicy turecko-greckiej dla](#)

[migrantów w lutym br.](#) We wschodniej części Morza Śródziemnego zdecydowali się prowadzić politykę wymierzoną w interesy członków UE – [Grecji i Cypru – a w Syrii, Iraku i Libii podjęli interwencje wojskowe, krytykowane przez UE za jednostronność.](#) Turcy wzmogli też antyzachodnią retorykę, kierując ją m.in. do tureckiej diaspory w Europie, co było dodatkowym środkiem nacisku np. na Niemcy czy Holandię. Postanowili wywierać również presję na państwa UE w sprawach istotnych dla obozu rządzącego, np. [aresztowali niemieckiego działacza na rzecz praw człowieka](#), aby wymusić na RFN ekstradycję osób, które uciekły z Turcji po zamachu stanu z lipca 2016 r. i były podejrzane o udział w nim. Ponadto, jak wskazują m.in. raporty Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji RFN, Turcja wzmogła działania wywiadowcze w państwach z liczną turecką mniejszością, aby zbierać informacje o przeciwnikach rządu. W celu nakłonienia UE do modernizacji unii celnej i obrony [borykającej się z problemami tureckiej gospodarki](#) zaczęła łamać postanowienia tego porozumienia, np. wprowadzając dodatkowe kryteria licencyjne.

Operacje wojskowe Turcji w Syrii, które prowadziły do napięć między Turkami a Kurdami, [destabilizowały sytuację w państwach europejskich zamieszkałych przez liczną turecką diasporę.](#) Polityka we wschodniej części Morza Śródziemnego rodziła z kolei napięcia między członkami UE, którzy domagali się zajęcia bardziej konfrontacyjnego stanowiska wobec Turcji (np. Grecja, Cypr, Francja) a stawiającymi na dialog (np. Niemcy). W efekcie możliwości wyjścia z impasu w stosunkach UE i Turcji zostały zablokowane – wiele państw uważało, że dążenie do przełomu byłoby nagradzaniem Turcji za konfrontacyjną politykę. Sytuację komplikowało też nastawienie Parlamentu Europejskiego, który w ostatnich latach kilkakrotnie wzywał Komisję Europejską do zawieszenia lub formalnego zakończenia negocjacji akcesyjnych z Turcją, ostatni raz w lipcu br.

**Wnioski i rekomendacje.** Przeniesienie środka ciężkości stosunków europejsko-tureckich z procesu akcesyjnego na politykę zagraniczną jest korzystne dla UE i może pomóc ułożyć je na nowo w obliczu fiaska negocjacji akcesyjnych. Umożliwi też skoncentrowanie się na najpoważniejszych problemach zamiast na staraniach o doprowadzenie do zmian w tureckiej polityce wewnętrznej (obecnie są one nierealne, ponieważ utrzymanie władzy przez Recep Tayyipa Erdoğan wymaga dalszego umacniania

autorytaryzmu). Odejście od warunkowości w wymiarze polityki wewnętrznej może ponadto odblokować te unijne instrumenty wpływu na Turcję, które były niewykorzystane, m.in. ze względu na chęć powiązania ich przez część państw członkowskich z przemianami demokratycznymi.

Przełamaniu impasu w stosunkach europejsko-tureckich sprzyałoby stworzenie przez UE obopólnie atrakcyjnej oferty kooperacji. Poza utrzymaniem współpracy migracyjnej, w ramach której Unia zwiększyłaby środki na poprawę sytuacji syryjskich uchodźców, mogłaby ona obejmować modernizację unii celnej, bardzo istotnej dla tureckiej gospodarki (rozszerzenie dotychczasowego porozumienia m.in. o sektor usług czy zamówień publicznych i dalszą liberalizację np. w obszarze rolnictwa czy barier pozataryfowych). Silnym [ekonomicznym instrumentem oddziaływania na Turcję](#) byłyby też zachęty dla europejskich firm, które wskutek pandemii COVID-19 chciałyby przenieść swe zasoby z Chin, aby relokowały je do Turcji.

Obecnie kluczowe jest jednak zajęcie przez Unię zdecydowanej postawy wobec Turcji i wyraźne wskazanie kosztów działania przeciw interesom UE. Oznacza to, że nowe podejście Unii do Turcji powinno zostać uzupełnione o odczuwalne sankcje, np. za działania destabilizujące sytuację w państwach europejskich czy naruszanie ich granic. Korzystne byłoby także, aby UE zasygnalizowała, że jest gotowa na poprawę relacji z Turcją dopiero wtedy, gdy powstrzyma ona niekorzystną dla państw członkowskich politykę. Rozmowy na temat modernizacji unii celnej powinny np. rozpocząć się dopiero wtedy, gdy Turcja przestanie łamać jej dotychczasowe postanowienia. Unia powinna mieć również świadomość, że trwała poprawa w stosunkach z Turcją wymaga [rozwiązania problemów we wschodniej części Morza Śródziemnego](#), w tym [kwestii cypryjskiej](#).

Zdecydowana polityka UE wobec Turcji może krótkofalowo doprowadzić do wzrostu napięć w stosunkach i negatywnych konsekwencji dla części państw członkowskich (dla Polski problematyczne będzie przenoszenie przez Turcję sporów na forum NATO, co miało już miejsce w [przypadku blokowania przez nią planów Sojuszu wobec flanki wschodniej](#)). W dłuższej perspektywie presja – pokazująca, że tureckie działania spotkają się ze zdecydowaną reakcją UE – połączona z realistyczną ofertą współpracy powinny jednak skłonić Turcję do bardziej kooperacyjnego stanowiska.