



Turcja: partnerski adwersarz Unii Europejskiej

Karol Wasilewski

Unia Europejska (UE) zamierza wdrożyć nowy model stosunków z Turcją, oparty na zasadach etapowości, proporcjonalności i odwracalności. Plany Unii są konsekwencją dylematu: choć Turcja często postępuje jak adwersarz, członkowie UE chcą utrzymywać z nią bliskie relacje ze względu na zbieżność interesów w takich obszarach jak migracja czy gospodarka. Nowe podejście Unii tworzy szansę na wzmocnienie jej wpływów na Turcję. Odmiennie oczekiwania co do przyszłego kształtu stosunków spowodują, że relacje unijno-tureckie pozostaną napięte.

Przyszłe stosunki UE–Turcja. Prace nad nowym podejściem UE do Turcji nasiliły się w połowie ub.r. na skutek nagromadzenia problemów spowodowanych przez politykę zagraniczną tego państwa. Do odmiennych stanowisk w takich obszarach jak [wojna domowa w Libii](#) czy [tureckie operacje w Syrii](#) dołączyły [szantaż migracyjny](#) Turcji wobec UE z przełomu lutego i marca 2020 r. czy jej napięcia w stosunkach z państwami członkowskimi: [Francją](#), [Grecją](#) i [Cyprem](#). Nie tylko destabilizowało to relacje europejsko-tureckie, lecz także wpływało na zaangażowanie UE w świecie, np. napięcia między Republiką Cypryjską a Turcją skutkowały [blokowaniem przez tę pierwszą unijnych sankcji wobec Białorusi](#).

Pierwszym krokiem w kierunku ustanowienia nowego modelu relacji była wizyta w Ankarze wysokiego przedstawiciela ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa [Josepa Borrelli](#), 6 lipca ub.r. Polityk skupił się wówczas na bieżących problemach w stosunkach europejsko-tureckich, nie wspominając o negocjacjach akcesyjnych. Zapowiadało to dużą zmianę w podejściu UE do Turcji, gdyż dotychczas to negocjacje tworzyły oś wzajemnych relacji. Borrell został też zobowiązany przez państwa członkowskie do przedstawienia propozycji służącej wznowieniu dialogu i obniżeniu napięć w stosunkach z Turcją, wraz z katalogiem środków, które UE mogłaby wdrożyć, jeśli to państwo nie zaniecha prowokacyjnych działań. Raport Borrelli został przedstawiony Radzie Europejskiej (RE) 25–26 marca br. W konkluzjach unijni przywódcy ogłosili gotowość do „zaangażowania w relacje z Turcją w sposób etapowy, proporcjonalny i odwracalny”, a także do obrony interesów

państw członkowskich. Nie wspomnieli o negocjacjach akcesyjnych, ale podkreślili, że kwestie praw człowieka i praworządności pozostają „integralną częścią” dialogu unijno-tureckiego. Więcej szczegółów co do kształtu stosunków UE i Turcji przyniosła wizyta przewodniczących Komisji Europejskiej i RE w Ankarze 6 kwietnia br. [Przedstawili oni prezydentowi Turcji Recepowi Tayyipowi Erdoğanowi](#) propozycję wzmocnionej współpracy w czterech obszarach: ekonomicznym (m.in. modernizacja unii celnej), dialogu na wysokim szczeblu (tematy priorytetowe to walka ze zmianami klimatu i zdrowie publiczne), kontaktach międzyludzkich (m.in. udział Turcji w programach Erasmus+ czy Horyzont Europa), migracji (np. kontynuacja [umowy z 2016 r.](#)). Przewodniczący podkreślili, że współpraca jest uzależniona od utrzymania przez Turcję niekonfrontacyjnej polityki. Zwracanie uwagi na odwracalność podejścia UE ma wskazywać na możliwość zastosowania sankcji w przypadku pogorszenia stosunków.

Wyzwania dla stosunków unijno-tureckich. Próby odbudowy stosunków z Turcją, gdy dochodzi w tym państwie do kolejnego regresu w zakresie praw człowieka, wiążą się z kosztem wizerunkowym dla UE i politycznym dla europejskich liderów. Pokazały to wydarzenia poprzedzające wizytę przewodniczących KE i RE. 17 marca prokurator generalny Turcji złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o delegalizację opozycyjnej Ludowej Partii Demokratycznej (HDP) – pod koniec marca został on oddalony ze względów proceduralnych. 18 marca immunitetu został pozbawiony obrońca praw człowieka i poseł HDP Ömer Faruk Gergerlioğlu (aresztowany

2 kwietnia), a 20 marca Erdoğan wycofał Turcję z Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (tzw. konwencja stambulska). W efekcie inicjatywa UE została skrytykowana przez część opinii publicznej. Wzrost kosztów wizerunkowych i politycznych mógłby zagrozić wdrażaniu nowego modelu, zwłaszcza gdyby doszło do [zmiany rządu w Niemczech](#), które odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu unijnej polityki wobec Turcji.

Szereg wyzwań wiąże się też z innymi aspektami polityki wewnętrznej Turcji. Sojusz Erdoğan z nacjonalistami może skłaniać go do wznowienia agresywnych działań wobec Unii, [jeśli odprężenie w stosunkach z nią nie przyniesie szybkich korzyści gospodarczych](#). Wzmacnianie autorytaryzmu w Turcji osłabia ponadto efektywność instrumentów współpracy unijno-tureckiej. Partnerzy nie będą w stanie np. wykorzystać potencjału zmodernizowanej unii celnej, jeśli Turcja nie wprowadzi reform w zakresie praworządności, które stworzą warunki do stabilnego inwestowania. Wyzwaniem dla nowego modelu są też różne zdania co do tempa jego wdrażania. UE stawia na zaangażowanie stopniowe, uzależnione od spełnienia przez Turcję różnych kryteriów. Przykładowo modernizacja unii celnej będzie możliwa dopiero wtedy, gdy partnerzy rozwiążą problem związany z funkcjonowaniem dotychczasowego reżimu, czyli po wyeliminowaniu przez Turcję praktyk protekcyjnych, stosowanych intensywnie od 2016 r., a możliwe, że także – jak wskazują konkluzje RE – po uznaniu przez nią [Republiki Cypryjskiej](#). Z kolei Turcy chcieliby szybkich i niewarunkowanych ich działaniami postępów w rozwoju współpracy. Sprzeciwiają się też postulatowi UE, by dyskutować o prawach człowieka czy praworządności, argumentując, że taki dialog mógłby się odbywać w ramach negocjacji akcesyjnych.

Najpoważniejsze wyzwania dla nowego modelu relacji UE–Turcja mogą się wiązać z utrzymaniem jedności unijnej polityki wobec tego państwa. Problematiczna będzie np. sytuacja, w której członkowie UE optujący za ostrzejszą politykę (m.in. Francja, Cypr, Grecja) nie będą skłonni do uruchamiania kolejnych instrumentów współpracy w takim tempie, w jakim chciałyby tego państwa zainteresowane ściślejszą kooperacją z Turcją (np. Niemcy, Włochy, Hiszpania). Brak jedności polityki unijnej będzie ostatecznie oznaczać fiasko zmiany podejścia UE do Turcji.

Wnioski i rekomendacje. Zaproponowany model relacji unijno-tureckich ma kilka atutów. Został wypracowany dzięki jedności państw członkowskich, co wzmacnia pozycję UE. Odpowiada ponadto realiom stosunków unijno-tureckich – kontynuowanie negocjacji akcesyjnych z kandydatem, który coraz bardziej oddala się od kryteriów kopenhaskich, było niemożliwe. Model przewidujący zarówno zachęty do współpracy w obszarach istotnych dla interesów obu partnerów (np. gospodarka czy sytuacja syryjskich uchodźców), jak i realne sankcje za prowokacyjne zachowania, tworzy ramy dla spójnego i przewidywalnego podejścia UE do Turcji. Daje to szansę na ograniczenie niekorzystnych dla Unii tureckich działań, a w dłuższej perspektywie – na odbudowę wpływów UE na to państwo. Dzięki wzmocnieniu unijno-tureckich powiązań gospodarczych i kontaktów międzyludzkich Unia mogłaby zyskać silniejsze instrumenty oddziaływania na Turcję, niż miało to miejsce w przypadku nieefektywnych w ostatnich latach negocjacji akcesyjnych.

Skuteczne wdrożenie nowego modelu relacji z Turcją wymaga od UE spełnienia kilku kryteriów. Kluczowym jest utrzymanie jedności państw członkowskich. Sprzyjałoby temu wyraźne zdefiniowanie na forum wewnątrzunijnym „warunków brzegowych”, po których UE decydowałaby się uruchomić poszczególne elementy współpracy, i sankcji – zwłaszcza ich rodzaju i dotkliwości – za ewentualne nieprzyjazne działania (np. zaproponowane w raporcie Borrelli ograniczenia ruchu turystycznego mogłyby być wprowadzane w odpowiedzi na działania Turków godzące w bezpieczeństwo państw członkowskich). Korzystne byłoby także, gdyby UE jednoznacznie zasygnalizowała Turcji, że ze względu na koszt polityczny –realny problem dla europejskich decydentów – niemożliwe jest podejmowanie pozytywnych kroków bezpośrednio po działaniach tureckich władz godzących w prawa człowieka.

Propozycja przewartościowania relacji unijno-tureckich jest [korzystna dla Polski](#). Dlatego mogłaby ona zabiegać wśród partnerów z Grupy Wyszehradzkiej o utrzymanie wsparcia dla nowego modelu. W tym kontekście istotne może być przekonanie do jednomyślnego stanowiska [Węgier, które ze względu na swoje bliskie więzi z Turcją](#) mogłoby blokować sankcje przeciw temu państwu, gdyby zaistniała potrzeba ich nałożenia, a w konsekwencji – osłabiać efektywność podejścia UE do Turcji.