

## Perspektywy Turcji na członkostwo w Unii Europejskiej

Podczas przemówienia do Wielkiego Zgromadzenia Narodowego Turcji w grudniu 2023 roku minister spraw zagranicznych Hakan Fidan zaznaczył, że Turcja jest zdeterminowana, aby przyspieszyć proces integracyjny z Unią Europejską, ale również kraje UE muszą wykazać, że im na tym

*Wszelkie narzędzia współpracy i nacisku będą skutecznie oddziaływać jedynie wówczas, gdy państwa UE wypracują jedno stanowisko. Jest to bardzo trudno osiągalne patrząc na aktualną sytuację, dlatego rozwiązaniem byłoby poszukanie innych form kooperacji.*

zależy, wykonując gesty zachęty, jak do innych krajów kandydujących<sup>1</sup>. To istotna wypowiedź, bo choć proces akcesyjny jest asymetryczny i to UE stawia warunki, które kraje kandydujące (w tym wypadku Turcja) muszą spełnić, to przedłużanie negocjacji bez pomysłu na wypracowanie innej formuły współpracy przyczynia się do niezadowolenia Turcji i utrudnienia wzajemnych relacji. Szczególnie, że relacje Turcji z Unią Europejską, tak jak z całym Zachodem, przechodziły w ostatnich latach rozmaite fazy, od współpracy opartej na interesach, po rywalizację, a nawet sankcje. Kryzys ekonomiczny, który nasilił się w 2021 roku zmusił Ankarę do zmiany polityki zagranicznej na bardziej wyważoną i nastawioną na współpracę – szczególnie w wymiarze gospodarczym. Warto się tym zmianą przyjrzeć, gdyż znalezienie nowej drogi ułożenia relacji może rozwiązać zawieszenie w negocjacjach, które obecnie panuje między Turcją a UE.

Turcja w 1999 roku uzyskała status państwa kandydującego do Unii Europejskiej, a w 2005 roku, po długich i trudnych rozmowach, rozpoczęła z nią negocjacje akcesyjne. Warto zaznaczyć, że w 2002 roku wybory w Turcji wygrała Partia Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP), która postrzegana była jako szansa na reformy w kraju i proeuropejski zwrot w polityce Turcji. Część reform, w tym zmniejszenie wpływu armii na politykę, była związana właśnie z wdrażaniem reform wymaganych przez proces akcesyjny. Sytuacja diametralnie zmieniła się po 2013 roku, gdy w Turcji zaczęły narastać tendencje autorytarne. Za ich kulminację uznać można aresztowania po nieudanym zamachu stanu, który miał miejsce 15 lipca 2016 roku. O jego organizację oskarżony został muzułmański

kaznodzieja Fethullah Gülen, a tysiące osób oskarżonych o związki z nim oraz ruchem Hizmet (znanym jako Ruch Gülena, który uznany został przez Turcję za organizację terrorystyczną) zostało zwolnionych z pracy, a nawet aresztowanych. Wywołało to protest UE, która oskarżyła Turcję o łamanie praw człowieka. Tylko w 2018 roku do krajów UE wpłynęło ok. 25.000 wniosków o azyl od osób oskarżonych o powiązania z Ruchem Gülena (m.in. 10.000 w Niemczech i 5.000 w Grecji)<sup>2</sup>. Ankarą domagała się ich ekstradycji oraz uznanie Ruchu za organizację terrorystyczną. Spowodowało to duże napięcia nie tylko na linii Turcja – UE, ale również w kontekście relacji z poszczególnymi państwami jak Niemcy, Holandia, czy Szwecja. W 2018 roku Rada Unii Europejskiej ogłosiła, że negocjacje akcesyjne utknęły w martwym punkcie, w związku z oddalaniem się Turcji od wartości wspólnoty oraz odchodzeniem od standardów demokratycznych. W rezultacie do dziś negocjacje akcesyjne pozostają nieformalnie zamrożone.

### **Relacje Turcji z różnymi państwami UE**

Duży problem w relacjach Turcji z Unią Europejską stanowią sprzeczne interesy między Ankarą a poszczególnymi państwami UE. Warto w tym miejscu skupić się na trzech przykładach. Są to migracja, rywalizacja na Morzu Śródziemnym oraz próba politycznego wykorzystania tureckiej mniejszości w poszczególnych państwach unijnych.

Za jeden z najbardziej istotnych problemów uznać można kwestię migracji. Turcja przez terytorium której przebiega kilka szlaków migracyjnych, boryka się od 2015 roku z problemem napływu znacznych ilości migrantów i uchodźców m.in. z Syrii. Z jednej strony wykorzystywała ona nieuregulowaną migrację do wywierania nacisku na UE – w szczególności w kontekście Grecji oraz krajów bałkańskich. Z drugiej strony Turcja współpracuje z Włochami w kontroli szlaku migracyjnego z Libii. W tym kontekście priorytety poszczególnych państw unijnych różnią się. Interesem greckim jest nacisk na Turcję i stanowcza postawa niepozwalająca na szantaż, zaś włoskim dobre relacje z Ankarą, aby ta w dalszym ciągu współpracowała z Rzymem. Należy mieć to szczególnie na uwadze teraz, gdy poprzez podpisanie nowych umów z Somalią, dotyczących kontroli nad tamtymi morzami terytorialnymi, Turcja kontrolować będzie kolejny szlak migracyjny z Afryki. Utrudnia to wypracowanie jednolitego stanowiska wewnątrz UE. Szczególnie iż w niektórych państwach członkowskich, w szczególności w Niemczech, mieszka znaczna diaspora turecka (szacowana na ok. 3 mln), która niejednokrotnie wykorzystywana była przez Erdoğaną do prób wpływania na niemiecką politykę.

AKP było oskarżane o prowadzenie kampanii wyborczej w Niemczech, a z głosami tak dużej mniejszości niemieccy politycy musieli się liczyć, bo przekłada się to również na ich głosy poparcia. Przykład oddziałujący nie tylko na Niemcy, ale również na UE może stanowić będąca jeszcze w trakcie rejestracji partia DAVA. Została ona założona przez Niemców tureckiego pochodzenia i ideologicznie jest ona bliska AKP. W niemieckiej prasie padły nawet oskarżenia, że jest to niemiecki „odłam” partii Erdoğan. Według planów ma wystartować w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Jej szanse rosną, bo zgodnie z nową ustawą będącą w trakcie ratyfikacji osoby spoza UE będą mogły posiadać podwójne obywatelstwo. Będzie to stanowiło wyzwanie nie tylko dla Niemiec, ale również dla UE. Właśnie z powodu znacznej mniejszości Berlin postępuje ostrożnie w kontekście sporów z Ankarą.

Kwestią sporną, która powraca regularnie ze znacznym natężeniem jest podział granic morskich oraz wpływów w basenie Morza Śródziemnego. Dotyczy on w szczególności Grecji oraz Cypru. Grecja i Turcja spierają się o suwerenność nad niektórymi wyspami i ich strefami ekonomicznymi na Morzu Egejskim. Spory te wynikają z różnych interpretacji międzynarodowego prawa morskiego i granic morskich (Grecja od 1995 r. jest stroną Konwencji NZ o prawie morza, natomiast Turcja nigdy nie stała się jej sygnatariuszem), a także z bliskości tych wysp względem tureckich granic. Do tego obydwaj państwa oskarżają się wzajemnie o naruszanie swoich granic morskich i powietrznych. Turcja zabiega także o uznanie tzw. Tureckiej Republiki Cypru Północnego - parapaństwa ustanowionego przy pomocy władz w Ankarze na północy wyspy - i jego wód terytorialnych, co godzi w interesy Republiki Cypru. Kwestia bardzo często powracała w kontekście poszukiwań złóż na dnie morskim, gdyż dotyczy to naruszania interesów ekonomicznych.

W ostatnich latach najbardziej napiętym okresem w relacjach turecko-unijnych były lata 2019-2021. Polityka poszczególnych krajów członkowskich w stosunku do Ankary różni się w zależności od interesów politycznych, jednak wówczas pomimo różnicy w proponowanym podejściu ostatecznie na politykę turecką solidarnie odpowiedziały wszystkie państwa Unii Europejskiej, nakładając sankcje na obywateli i firmy zaangażowane w poszukiwanie złóż ropy naftowej u wybrzeża Cypru. Wysoki przedstawiciel ds. polityki zagranicznej Josep Borrell przygotował raport nt. przyszłości relacji turecko-unijnych, z uwzględnieniem kolejnych sankcji. Jednocześnie Turcja dostała jasny sygnał, że UE jest gotowa do wzmocnienia współpracy, jeśli Ankarą nie będzie

naruszać interesów jej członków. Polityka ta poskutkowała, gdyż pod koniec 2020 roku Turcja wstrzymała odwierty na wodach cypryjskich i wznowiła negocjacje z Grecją. Wówczas UE zaproponowała Turcji wzmocnienie współpracy w czterech obszarach: ekonomicznym, migracyjnym, dialogu na wysokim szczeblu oraz udziału w międzynarodowych projektach, jak wymiana Erasmus.

### **Jeśli nie członkostwo to co?**

Powyższe przykłady pokazują, jak trudno jest Unii Europejskiej prowadzić solidarną i spójną politykę względem Turcji, kształtowaną w starciu tak różnych interesów państw członkowskich. Jednak wypracowanie nowego modelu relacji, może pozwolić ustabilizować te relacje na przyszłość i doprowadzić do satysfakcjonującej dla obydwu stron współpracy. Takie próby były już podejmowane w przeszłości.

Jedna z prób pojawiła się w 2015 roku, gdy znacznie nasilił się kryzys migracyjny. Turcja nie radziła sobie z napływem uchodźców z Syrii (w 2015 roku było ich ok. 2 mln, obecnie ponad 3,5 mln), a Unia Europejska zaś obawiała się szybko rozwijającego się szlaku migracyjnego wiodącego z Turcji do Grecji i na Bałkany. Bruksela zdecydowała się na rozwiązanie transakcyjne. W zamian za zatrzymanie strumienia migracyjnego Unia Europejska zobowiązała się udzielić Turcji pomocy finansowej (wypłaty 3 mld euro w ramach Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji, a po wyczerpaniu tych środków uruchomienia dodatkowej puli w kwocie 3 mld euro do końca 2018 roku) oraz zliberalizować wydanie wiz, aż do zniesienia wiz krótkoterminowych (do czerwca 2016 roku). Początkowo wydawało się, że takie rozwiązanie będzie skuteczne. Umowa migracyjna z 2016 roku przyczyniła się do zmniejszenia nieuregulowanej migracji. Według danych unijnej agencji Frontex w 2015 roku Szlakiem Bałkańskim nielegalnie przybywało do Europy 764.033 osoby, rok później 130.325 osób, a w 2018 – 5.869<sup>3</sup>.

Transakcyjność niosła ze sobą również duże ryzyko. Nie zniesiono wiz, Turcja nie była w stanie spełnić warunków do dalszych negocjacji i szybko rozpoczęła rozmowy w sprawie przyznania nowych środków finansowych. Jako formę nacisków wykorzystała szantaż migracyjny. Prezydent Erdoğan groził, że przestanie kontrolować szlak bałkański, a wręcz „wyśle migrantów do Europy”. Do 2020 roku taki szantaż skutkował gdy Turcja zagroziła „otwarcie granic”, a jednocześnie granice między państwami UE zamknęły się z powodu pandemii COVID-19.

Inną możliwością ułożenia relacji na linii Turcja – UE byłaby modernizacja unii celnej, która została podpisana w 1995 roku. Na jej podstawie wymiana handlowa produktów przemysłowych oraz przetworzonych produktów rolnych odbywa się bez ograniczeń celnych. W 2016 roku Komisja Europejska zaproponowała modernizację, tak aby obejmowała również usługi i zamówienia publiczne. Od tego czasu UE nie podjęła jednak konkretnych decyzji w sprawie jakichkolwiek zmian. Zagadnienie to pozostaje aktualne i wciąż stanowi narzędzie mogące wypracować formułę współpracy pozwalającą długoterminowo rozwijać się stosunkom turecko-unijnym. Dla Turcji, borykającej się z hiperinflacją, tracącą na wartości lirą oraz ubożeniem społeczeństwa, przyciągnięcie zagranicznych inwestycji oraz zwiększenie bilansu handlowego stanowi jeden z priorytetów polityki gospodarczej.

Bardzo istotne jest, aby polityka unijna prowadzona była solidarnie, bo tylko to może doprowadzić do wypracowania skutecznego nowego modelu relacji. Wykorzystać do tego celu można również inne formaty, które służyły państwom europejskim do budowy stosunków z Turcją. Przykładem może być Trialog Polska-Rumunia-Turcja, a w przyszłości może format V4, którym władze w Ankarze wykazywały zainteresowanie. Biorąc m.in. udział w spotkaniach formatu V4+Turcja<sup>4</sup>. Pozwalają one na rozwijanie kwestii ekonomicznych i z zakresu bezpieczeństwa, na czym zależy Ankarze, ale również pokazanie Turcji, że stanowi ona część struktury europejskiej. Do tego współpraca z krajami, z którymi nie ma sprzecznych interesów może stanowić w przyszłości pomost negocjacyjny między Turcją a Unią Europejską. Znacznie łatwiejsze jest to w przypadku pierwszego formatu. Rumunia wraz z Bułgarią podpisały niedawno porozumienie z Turcją odnośnie neutralizacji min dryfujących na Morzu Czarnym. Współpraca więc rozwija się w różnych obszarach. Z Polską również pojawiły się w ostatnich latach kwestie sporne - głównie dotyczące szlaku migracyjnego przez Rosję i Białoruś. Udało się wówczas wypracować ograniczenie liczby lotów, obecnie analitycy informują o ponownym wzmożeniu, więc problem powróci<sup>5</sup>. Jednak są to kwestie do rozwiązania, w szczególności będąc na nie przygotowanym i mając dobre dyplomatyczne relacje bilateralne. Znacznie trudniejsze jest to do osiągnięcia w kontekście formatu V4, gdyż wewnątrz samego formatu w tym momencie widoczne są sprzeczne dążenia bardzo utrudniające współpracę.

Jeśli powyższe formaty międzynarodowe podjęłyby się próby zwiększenia współpracy musiałyby poradzić sobie choćby z odmiennym dla Polski i Turcji stosunkiem do Rosji.

Jednak jedynie zwiększając swoją obecność i wpływy dyplomatyczne można w przypadku sprzecznych interesów, również w kontekście Moskwy, posiadać skuteczne możliwości negocjacyjne, tak aby promować ważne dla Polski i UE rozwiązania.

### Podsumowanie i rekomendacje

1. Trudno spodziewać się, aby w obecnych uwarunkowaniach przyjęcie Turcji do UE było realne. Negocjacje akcesyjne pozostają formalnym narzędziem współpracy turecko-unijnej, z racji tego, że żadna ze stron nie chce zapisać się jako ta, która doprowadziła do ich zakończenia. Rzeczywisty powrót do rozmów jest jednak utrudniony zarówno przez dedemokratyzację Turcji, jak i wewnętrzne problemy UE.
2. Przeniesienie ciężaru stosunków unijno-tureckich na takie kwestie ekonomiczne, jak np. modernizacja unii celnej, mogłaby skutkować wypracowaniu nowego modelu współpracy oraz wzajemnego oddziaływania.
3. Szansą na zakotwiczenie Turcji w stosunkach z Unią Europejską mogłyby też być formaty dwustronne i wielostronne z państwami, z którymi Ankara pozostaje w dobrych relacjach. Warto wymienić w tym kontekście Trialog Polska-Rumunia-Turcja, gdzie Warszawa i Bukareszt mogłyby stanowić jedne z łączników Turcji z UE, dzięki swoim dobrym historycznie i współcześnie relacjom i stosunkowo nielicznym sprzecznym interesom.
4. UE musi być jednak przygotowana również na powrót do sytuacji z lat 2020-2021, gdy Turcja naruszała swoją politykę zagraniczną interesy jej członków, i wypracować stanowcze i trwałe rozwiązania (w tym gospodarcze w postaci sankcji), które umożliwią prowadzenie skutecznych negocjacji z Ankarą, opartych zarówno na korzyściach, jak i na realnych stratach.
5. Wszelkie narzędzia współpracy i nacisku będą skutecznie oddziaływać jedynie wówczas, gdy państwa UE wypracują jedno stanowisko. Jest to bardzo trudno osiągalne patrząc na aktualną sytuację, dlatego rozwiązaniem byłoby poszukanie innych form zadowalającej współpracy.

### Przypisy końcowe:

---

<sup>1</sup> Dışişleri Bakanımız Sayın Hakan Fidan'ın TBMM Genel Kurulu Bütçe Konuşması, 21 Aralık 2023, Ankara, <https://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakanimiz-sayin-hakan-fidan-in-tbmm-genel-kurulu-butce-konusmasi.tr.mfa> (access: 12.02.2024).

<sup>2</sup> von der Brelie H., Turks threatened over alleged links to the Gülen movement find a safe haven in Greece, "Euronews", <https://www.euronews.com/my-europe/2019/11/22/turks-persecuted-over-alleged-links-to-the-gulen-movement-find-a-safe-haven-in-greece>

<sup>3</sup> Frontex (2018), Illegal border crossings on the Western Balkans route in numbers, [online: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-ro>] (access: 1.02.2024).

<sup>4</sup> MSZ, Minister Rau udaje się na szczyt ministrów V4 i Turcji, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/minister-rau-udaje-sie-na-szczyt-ministrow-v4-i-turcji> (dostęp: 9.03.2024).

<sup>5</sup> Polskie Radio, "Bild": Putin chce uruchomienia linii lotniczej ze Stambułu do Mińska. Chodzi o przemyt migrantów, <https://www.polskieradio.pl/399/7977/Artykul/3304645,Bild-Putin-chce-uruchomienia-linii-lotniczej-ze-Stambułu-do-Minska-Chodzi-o-przemyt-migrantow> (dostęp: 9.03.2024).

Założona w 2005 roku Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego jest niezależnym, bezstronnym polskim think tankiem non-profit, prowadzącym badania nad różnymi aspektami bezpieczeństwa europejskiego i transatlantyckiego, ze szczególnym uwzględnieniem Europy Środkowo-Wschodniej.

Fundacja zrzesza kilkudziesięciu międzynarodowych ekspertów z różnych dziedzin (polityka zagraniczna, obronność, energetyka, odporność demokratyczna) i publikuje analizy opisujące i wyjaśniające wydarzenia międzynarodowe, identyfikujące trendy w europejskim i transatlantyckim środowisku bezpieczeństwa oraz rekomendujące rozwiązania dla decydentów rządowych i sektora prywatnego.

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego jest także pomysłodawcą i głównym organizatorem konferencji Warsaw Security Forum, która od 2014 roku corocznie gromadzi ponad 2000 interesariuszy z ponad 60 krajów w celu wypracowywania wspólnych odpowiedzi na wyzwania bezpieczeństwa transatlantyckiego.

Co roku Fundacja przyznaje także nagrodę „Rycerza Wolności” wybitnym osobistościom, które przyczyniają się do promocji wartości generała Kazimierza Pułaskiego, takich jak wolność, sprawiedliwość i demokracja. Jest także siedzibą polskiego oddziału sieci Women in International Security.

Fundacja Kazimierza Pułaskiego znalazła się na pierwszym miejscu wśród polskich Think Tanków zajmujących się obronnością i bezpieczeństwem narodowym według raportu „Global Go To Think Tank Index” odpowiednio w latach 2018, 2019 i 2020. Fundacja posiada także status organizacji partnerskiej Rady Europy.

[www.pulaski.pl](http://www.pulaski.pl)