

Turcja – UE: twarda gra o liberalizację wizową

Mateusz Chudziak

Współpraca: Józef Lang

Komisja Europejska zainicjowała proces legislacyjny, którego zwieńczeniem ma być decyzja o zniesieniu wiz dla obywateli Turcji w czerwcu br. Przedłożona w tej sprawie 4 maja Radzie UE oraz Parlamentowi Europejskiemu rekomendacja to kolejny krok w realizacji unijno-tureckiego planu rozwiązania kryzysu migracyjnego. Decyzja KE jest wyrazem determinacji strony unijnej dążącej do realizacji porozumienia mimo braku wypełnienia wszystkich warunków przez Turcję. Spośród pięciu niespełnionych dotąd wymagań kluczowym jest zmiana prawa antyterrorystycznego, które w praktyce służy m.in. zwalczaniu opozycji w Turcji. Już teraz Ankara zapowiedziała, że tego warunku nie spełni, co stawia pod znakiem zapytania zarówno zniesienie wiz, jak i realizację wspólnego planu rozwiązania kryzysu migracyjnego.

Zniesienie wiz w zamian za migrantów

Przyspieszenie liberalizacji wizowej dla obywateli Turcji to z punktu widzenia władz w Ankarze kluczowy element zawartego 18 marca porozumienia z UE w sprawie rozwiązania kryzysu migracyjnego. Dalsze, istotne punkty porozumienia to wsparcie finansowe ze strony UE na utrzymanie tureckich obozów dla uchodźców (6 mld euro do 2018 roku) oraz odmrożenie tureckiego procesu akcesyjnego. Tureccy przywódcy niejednokrotnie zapowiadali, że w przypadku fiaska procesu liberalizacji Turcja nie ma obowiązku wypełniać postanowień porozumienia w sprawie rozwiązania kryzysu migracyjnego, w tym obowiązku powstrzymywania uchodźców zmierzających do UE (w Turcji przebywa obecnie ok. 2,7 mln uchodźców i migrantów). Sprawa wiz na wewnętrznej arenie tureckiej ma charakter prestiżowy, a jej rozwiązanie oznaczałoby wielki sukces polityczny ekipy rządzącej.

Do tej pory proces liberalizacji wizowej miał przebieg pozytywny z punktu widzenia Ankary. Po raporcie z 20 kwietnia pozytywnie oceniającym rolę Turcji w rozwiązywaniu kryzysu migracyjnego oraz wizytach w Turcji m.in. kanclerz Niemiec Angela Merkel oraz przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska Komisja Europejska przedstawiła Radzie Unii Europejskiej oraz Parlamentowi Europejskiemu pozytywną rekomendację dotyczącą wypełniania przez stronę turecką 72 technicznych warunków niezbędnych do zniesienia wiz krótkoterminowych do strefy Schengen. Do finalizacji procesu konieczna jest zgoda Rady UE (przyjęta większością kwalifikowaną) oraz PE (zwykłą większością głosów). Jednocześnie pięć warunków stawianych Turcji nadal nie zostało jednak spełnionych, natomiast realizację dwóch uznanych za spełnione odsunięto w czasie (wymagane przez UE zabezpieczenia paszportów biometrycznych mają zostać wprowadzone w październiku, a

umowa o readmisji wejdzie w życie 1 czerwca).

Spośród pięciu niespełnionych dotąd warunków (które wedle Komisji mają zostać spełnione już w trakcie procesu legislacyjnego trwającego w UE) cztery nie budzą większych kontrowersji i zostaną prawdopodobnie wykonane przez Turcję. Dotyczą one walki z korupcją, współpracy sądowej z państwami UE, współpracy operacyjnej z Europolem (Turcja wysłała już w tej sprawie list intencyjny) oraz dopasowania przepisów o ochronie danych osobowych do standardów europejskich. Największe kontrowersje budzi jednak sprawa dopasowania do standardów unijnych tureckich regulacji dotyczących zwalczania terroryzmu. Strona turecka odrzuciła możliwość rewizji swojej polityki w tej kwestii.

Ustawa antyterrorystyczna kością niezgody

Funkcjonująca od 1991 roku i nieznacznie od tego czasu zmieniana turecka ustawa o walce z terroryzmem budzi poważne kontrowersje i była często przedmiotem krytyki ze strony organizacji broniących praw człowieka. Największe spory budzi przewidywana przez nią bardzo pojemna definicja terroryzmu oraz organizacji terrorystycznych, w praktyce pozwalająca władzom uznawać za zagrożenie terrorystyczne nie tylko organizacje i osoby wprost dążące do podważenia tureckiego porządku konstytucyjnego (przez działalność wymierzoną w prawny, społeczny, świecki i ekonomiczny porządek państwa oraz mającą na celu naruszenie jedności państwa i narodu), ale również osoby nie będące członkami żadnej organizacji, wypowiadające się „w imieniu” organizacji bądź usprawiedliwiające tak zdefiniowaną działalność. W praktyce zarówno obecne władze, jak i poprzednie rządy wykorzystywały te przepisy nie tylko do zwalczania Partii Pracujących Kurdystanu (PKK), uznawanej w Turcji i UE za organizację terrorystyczną oraz ugrupowań skrajnie lewicowych, ale również do represjonowania dziennikarzy i polityków opozycji. Ustawa umożliwia bowiem także ściganie osób za „szerzenie propagandy terrorystycznej”.

Działanie ustawy w polityce tureckiej

Biorąc pod uwagę obecny klimat polityczny w Turcji, należy stwierdzić, że spełnienie przez Ankarę unijnego wymogu zmiany prawa antyterrorystycznego jest mało prawdopodobne. Obserwowany od dłuższego czasu obrany przez prezydenta Recepta Tayyipa Erdoğan kurs na umocnienie władzy centralnej i planowana zmiana systemu na prezydencki ma swoje uzasadnienie m.in. w konieczności walki z wykreowanymi przez władze zewnętrznymi oraz przede wszystkim wewnętrznymi wrogami Turcji. W związku z tym obowiązujące przepisy sankcjonują działania mające na celu postępującą konsolidację władzy w rękach obozu rządzącego i umacnianie roli prezydenta.

Erdoğan potrzebuje obecnie funkcjonującej ustawy do zwalczania zarówno terrorystycznej PKK, jak również posłów legalnej prokurdyjskiej Demokratycznej Partii Ludów (HDP), dawnych sojuszników związanych z umiarkowanym islamistycznym ruchem Fethullah Gülena, a także opozycyjnych mediów. We wszystkich tych przypadkach oponentom obecnej władzy zarzuca się czyny ścigane na mocy ustawy antyterrorystycznej. W przypadku posłów HDP mogą to być wypowiedzi na temat autonomii (podważanie jedności państwa), a ruch Gülena uznawany jest za organizację terrorystyczną *sensu stricto* (ma dążyć do obalenia rządu). W podobny sposób uzasadnia się walkę z mediami – gazety i

stacje telewizyjne związane z Gülenem miały rozprzestrzeniać „propagandę terrorystyczną”, a skazani redaktorzy liberalnej gazety *Cumhuriyet* obok zarzutów ujawnienia tajemnicy państwowej odpowiadali również za próbę obalenia rządu, gdyż opublikowali materiały dotyczące zbrojenia przez turecki wywiad syryjskiej opozycji.

Konsekwencje dla współpracy turecko-unijnej

Przepisy o zwalczaniu terroryzmu stały się jednym z kluczowych narzędzi w postępującej konsolidacji władzy w rękach prezydenta Erdoğan i umacnianiu autokratycznego porządku politycznego. Ogłoszona przez premiera Ahmeta Davutoğlu 5 maja rezygnacja z przewodnictwa w rządzącej AKP i spodziewana zmiana szefa rządu potwierdzają ten trend i zwiastują zaostrzenie kursu w polityce wewnętrznej oraz retoryki w stosunkach z UE. W wymiarze wewnętrznym Davutoğlu był ostatnim liczącym się politykiem tureckim zdolnym do podjęcia prób politycznej emancypacji i ograniczenia roli Erdoğan w państwie. W stosunkach z UE, w których był głównym wykonawcą tureckiej polityki, jego stanowisko było jednak wypracowywane w porozumieniu z Erdoğanem i współgrało z bezkompromisowością tego ostatniego.

Ankara od początku kryzysu migracyjnego prowadzi rozmowy z Brukselą z pozycji siły. Zapowiedzi Erdoğan, który kategorycznie odrzuca możliwość ustąpienia w istotnej politycznie sprawie prawa antyterrorystycznego, powinny być traktowane jako zapowiedź kontynuacji twardego kursu. Po dymisji Davutoğlu można się więc spodziewać nie tyle politycznego zwrotu, ile zaostrzenia tureckiej retoryki wobec Brukseli.

Nieustępliwość Erdoğan jest wyzwaniem dla UE. Z jednej strony KE i Parlament Europejski podtrzymują twarde stanowisko w kwestii konieczności spełnienia przez Turcję wszystkich zobowiązań – w tym w odniesieniu do zmiany prawa antyterrorystycznego. Z drugiej strony w UE (i zwłaszcza w Niemczech) istnieje spora determinacja do wdrożenia porozumienia z Turcją i pozytywnego zakończenia procesu liberalizacji wizowej, widoczna m.in. w pozytywnej ocenie dotychczasowych działań Ankary.

W najbliższych tygodniach należy się zatem spodziewać intensywnych rozgrywek politycznych w UE i na linii Turcja – UE. W przypadku fiaska liberalizacji wizowej możliwe jest załamanie realizacji porozumienia w sprawie kryzysu migracyjnego. Gdyby do tego doszło, nie należy się spodziewać zmian polityki tureckiej ani osłabienia władzy Erdoğan. Winą za brak sukcesu w kwestii wizowej zostanie obarczona strona unijna, a Erdoğan przedstawi zerwanie porozumienia jako dowód swojej bezkompromisowej postawy w obronie tureckiej racji stanu.