

## Turcja–Unia Europejska: w labiryncie sporów

Adam Michalski

Od dekady Turcja stanowi wyzwanie polityczne dla UE. To efekt pogłębiających się różnic między Ankarą a Brukselą wywołanych m.in. ewolucją tureckiego modelu politycznego czy podejściem tego kraju do konfliktów na arenie międzynarodowej. W efekcie proces jego integracji z Unią pozostaje od lat zamrożony, a kolejne raporty Komisji Europejskiej (KE) dotyczące oceny postępów w procesie rozszerzenia są niezmiennie bardzo krytyczne wobec Ankary i prowadzą jedynie do nawarstwiania się sporów.

Ostatnio negatywnemu klimatowi relacji turecko-unijnych towarzyszy jednak większa świadomość wagi stosunków dwustronnych i potrzeby znalezienia nowej formuły współpracy. Wynika to m.in. ze wzrostu roli Ankary dla Brukseli w kontekście wojny na Ukrainie, konieczności negocjacji nowej umowy migracyjnej wskutek nasilonego napływu uchodźców do Europy oraz – zwłaszcza z perspektywy tureckiej – potencjału bilateralnych więzi gospodarczych. W drugiej połowie 2023 r. Turcja wykonała pod adresem Unii kilka pozytywnych gestów – chodzi m.in. o deklaracje chęci poprawy stosunków z nią na szczycie NATO w Wilnie czy zgodę na akcesję Szwecji do Sojuszu. Podobne sygnały wychodzą od UE: KE i szef unijnej dyplomacji na zlecenie Rady Europejskiej – mimo szeregu wyzwań w relacjach z Ankarą – przedstawili rekomendacje dotyczące ewentualnych obszarów kooperacji z Turcją.

Na obecnym etapie trudno jednak mówić o przełomie w stosunkach turecko-unijnych, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę strukturalny charakter problemów oraz zbliżające się wybory europejskie. Czynnikiem w istotnej mierze oddziałującym na stosunki pomiędzy stronami pozostaną kryzysy, m.in. na Bliskim Wschodzie, Kaukazie Południowym i Ukrainie. Aktualnie trudno przesądzać, w jakim stopniu przyczynią się one do odbudowy zaufania i rozwoju współpracy bądź do spotęgowania różnic i zaostrzenia napięć na linii Ankarą–Bruksela.

### Zatrzymana akcesja

Relacje między Turcją a UE są napięte i skomplikowane. Formalnie obok bieżącej polityki ich fundament stanowi trwający od ponad 60 lat proces integracji do struktur europejskich. W 1963 r. Europejska Wspólnota Gospodarcza podpisała z Ankarą umowę stowarzyszeniową ustanawiającą ramy współdziałania w dziedzinie handlu. Jej celem było rozszerzenie związków gospodarczych oraz zmniejszenie dysproporcji rozwojowych między stronami. Stworzyło to podwaliny pod dalsze



zbliżenie, co doprowadziło do finalizacji w 1995 r. porozumienia o utworzeniu unii celnej. Cztery lata później Rada Europejska nadała Turcji status państwa kandydującego. Samo otwarcie negocjacji akcesyjnych nastąpiło dopiero w 2005 r., kiedy to w Ankarze i Brukseli panował wokół tego zagadnienia pozytywny klimat, a władze tureckie próbowały reformować i demokratyzować autorytarny system kemalistowski. Starania te stopniowo uległy jednak wyhamowaniu od ok. 2010 r. Miało to związek m.in. z nierozwiązaniem kwestii cypryjskiej, pacyfikacją w 2013 r. masowych protestów społecznych wywołanych pogarszającym się stanem demokracji, czystkami w elitach politycznych i wojskowych po nieudanym puczu z 2016 r. czy referendum konstytucyjnym w 2017 r., które doprowadziło do konsolidacji władzy w rękach prezydenta. Wszystko to odebrano w UE jako odejście Ankary od wartości demokratycznych. W 2018 r. Rada Europejska odnotowała, że negocjacje z nią utknęły w martwym punkcie, co nie pozwala ani na otwarcie nowych rozdziałów akcesyjnych, ani na zamknięcie tych, nad którymi prace już się toczą. Ponadto w 2019 r. Parlament Europejski wezwał KE i państwa członkowskie do oficjalnego zawieszenia rozmów z Turcją, m.in. ze względu na pogarszający się stan praworządności i wolności słowa w tym państwie<sup>1</sup>.

Integracja z UE nadal jednak konstytuuje ramy, w których następuje ocena sytuacji wewnętrznej i polityki zagranicznej Turcji. Za przykład niech posłuży coroczny raport KE weryfikujący postępy Ankary w wypełnianiu kryteriów akcesyjnych, którego przekrojowość i głębia wydają się odzwierciedlać i kreować jej postrzeganie w Unii. Ze względu na pogarszający się stan tamtejszej demokracji i relacji z Brukselą wydzźwięk tego dokumentu od lat pozostaje negatywny i krytyczny wobec władz tureckich, co pogłębia impas polityczny na linii Turcja–UE.

Mimo zaostrożających się sporów w 2023 r. zarysowała się perspektywa zmiany w stosunkach dwustronnych. Wywołały ją dwa

wydarzenia. Po pierwsze, zwycięstwo Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) i Recepta Tayyipa Erdoğan odpowiednio w wyborach parlamentarnych i prezydenckich (ich legalności nie kwestionowano ani w kraju, ani w UE), co potwierdziło brak opcji alternatywnej w polityce wewnętrznej. Po drugie, złożenie przez głowę państwa na szczycie NATO w Wilnie deklaracji gotowości do ożywienia relacji z Unią – skądinąd warunkujących zgodę na wejście Szwecji do NATO – co wymusiło reakcję Brukseli. Podniesiona przez Ankarę kwestia powrotu do negocjacji była okazją do ponownego poruszenia podstawowych dla niej spraw – nowelizacji obowiązującej od 1995 r. unii celnej oraz liberalizacji reżimu wizowego.

” **Integracja z UE nadal konstytuuje ramy, w których następuje ocena sytuacji wewnętrznej i polityki zagranicznej Turcji.**

## Krytyka Turcji ze strony instytucji unijnych

Raporty KE<sup>2</sup> – w tym najnowszy, z 8 listopada 2023 r. – oceniające postępy akcesyjne Turcji do Unii są, jak już wspomniano, niezmiennie krytyczne. Kładą one nacisk na potrzebę przestrzegania przez rządzących zasad demokracji i praw człowieka. Komisja często negatywnie odnosi się w nich do działania tureckiego systemu i jego skupienia wokół głowy państwa. W jej opinii skutkuje to brakiem funkcjonalnego trójpodziału władzy. Prezydentowi zaś zarzuca sprawowanie nadmiernego nadzoru nad siłami bezpieczeństwa i wzywa go do wzmocnienia roli parlamentu w tym obszarze. Niepokój KE budzą także cykliczne odmowy wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – w tym dotyczących uwolnienia filantropa Osmana Kavali, od 2017 r. przetrzymywanego w więzieniu pod zarzutem próby obalenia rządu w trakcie zamachu w 2016 r. – oraz brak postępów

<sup>1</sup> P. Pangalos, *European Parliament calls for the suspension of Turkey EU accession talks*, Euronews, 13.03.2019, euronews.com.

<sup>2</sup> *Türkiye 2023 Report*, Komisja Europejska, 8.11.2023, neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu.

w reformowaniu sądownictwa. Dodatkowo marginalizacja opozycji (np. groźba delegalizacji reprezentowanej w parlamencie kurdyjskiej Ludowej Partii Demokratycznej, HDP), a więc dalsze podważanie pluralizmu politycznego, stanowi w ocenach Komisji potwierdzenie jej obaw o pogłębianie się wielopłaszczyznowego regresu demokracji w Turcji. W tym kontekście negatywnie opiniuje ona też niewznowienie kurdyjskiego procesu pokojowego, mającego m.in. uregulować prawa tej stanowiącej ok. 20% populacji kraju mniejszości.

Unii nie podoba się również stan tureckiej gospodarki. Choć miejscowy rynek usług oraz przemysł dobrze radzą sobie z presją konkurencyjną oraz silnie integrują

**” Niezależnie od krytycznych ocen Komisji dotyczących polityki wewnętrznej, zagranicznej i gospodarczej Turcji państwa członkowskie Unii opowiedziały się za otwarciem nowego rozdziału w relacjach z Ankarą.**

z rynkiem unijnym, to problemem dla Brukseli są nadal nieprzewidywalność i nieprzejrzystość tamtejszych mechanizmów wolnorynkowych. Oprócz tego uważa ona, że kryzys finansowy w Turcji wywołała w znacznej mierze ingerencja władz w gospodarkę. Mimo to po wyborach parlamentarnych i prezydenckich w 2023 r. dostrzeżono próbę odejścia przez Ankarę od kontrowersyjnej polityki monetarnej, opierającej się – pomimo wysokiej inflacji – na obniżaniu stóp procentowych, a nie ich podwyższaniu. Ta pozytywna zmiana jednak nie wystarczyła: UE oznajmiła zarazem, że bank centralny przez cały czas znajduje się pod ścisłą kontrolą rządzących, a systemowi finansowemu brakuje transparentności, co utrudnia stabilizację gospodarki. W zakresie obowiązującej między Turcją a Unią od 1995 r. unii celnej Komisja krytykuje Ankarę za wdrażanie barier handlowych ograniczających swobodny przepływ towarów. Odnotowano też, że nie sprostała ona innym kryteriom dotyczącym liberalizacji reżimu wizowego, którego reforma wiąże się m.in. ze spełnieniem warunków w zakresie zwalczania korupcji.

Fundamentalnym problemem na linii UE–Turcja pozostaje polityka zagraniczna tej drugiej. Raporty KE wskazują, że od ok. 2011 r. stanowisko Ankary w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) staje się systematycznie coraz mniej koherentne z unijnym: w 2023 r. pokrywały się one zaledwie w 10%, podczas gdy w 2007 r. – aż w 97%. Różnice te wynikają m.in. z:

- nieprzyłączenia się Ankary do reżimu sankcyjnego wymierzonego w Rosję oraz zacieśniania z nią więzi gospodarczych i energetycznych w obliczu wojny na Ukrainie,
- blokowania przez Turcję od dekad współpracy Republiki Cypryjskiej z NATO oraz odejścia od wspieranej przez ONZ i UE (w tym Grecję) formuły federalizacji samozwańczej Tureckiej Republiki Cypru Północnego (TRCP) i greckiej Republiki Cypryjskiej (członek Unii) w ramach jednego państwa,
- nieimplementowania przez Ankarę zobowiązań wynikających z umowy migracyjnej z 2016 r. (głównie dotyczących readmisji uchodźców z Grecji do Turcji).

Komisja rutynowo wzywa również Turcję, aby w walce z kurdyjskimi ugrupowaniami terrorystycznymi przestrzegała zasad praworządności, praw człowieka i podstawowych wolności oraz stosowała środki adekwatne do sytuacji.

### **Kooperacja mimo wszystko?**

Niezależnie od krytycznych ocen Komisji dotyczących polityki wewnętrznej, zagranicznej i gospodarczej Turcji państwa członkowskie Unii opowiedziały się za otwarciem nowego rozdziału w relacjach z nią poza paradygmatem rozszerzeniowym. 29 listopada 2023 r. wysoki przedstawiciel UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Josep Borrell wraz z KE na zlecenie Rady Europejskiej z czerwca tegoż roku zaprezentowali oddzielny wspólny komunikat dotyczący stanu stosunków politycznych,

gospodarczych i handlowych między Brukselą a Ankarą<sup>3</sup>. Przedstawia on rekomendacje ich operacjonalizacji w celu stworzenia pozytywnego i konstruktywnego dialogu mimo szeregu sporów i sprzecznych postaw. Jak dotąd dokument ten nie był dyskutowany i nie uzyskał akceptacji Rady Europejskiej.

Komisja i wysoki przedstawiciel głoszą w nim gotowość do poprawy relacji z Turcją. W zakresie wzmocnienia rozmów bilateralnych rekomendują m.in. przywró-

### » Komisja i wysoki przedstawiciel we wspólnym komunikacie sygnalizują stopniowe, proporcjonalne i odwracalne podejście do dalszej współpracy UE z Ankarą.

cenie zawieszonych w 2019 r. dyskusji na wysokim szczeblu na temat gospodarki, energii i transportu oraz wznowienie spotkań Rady Stowarzyszenia na poziomie ministerialnym. Dokument zachęca też do regularnego prowadzenia dialogu z Ankarą o polityce zagranicznej i regionalnej z myślą o zwiększeniu efektywności współpracy. W zakresie gospodarczym Komisja i wysoki przedstawiciel proponują powrót do dialogu dotyczącego projektu modernizacji unii celnej przy założeniu, że Turcja będzie wydajnie przeciwdziałać obchodzeniu unijnych obostrzeń w dziedzinie handlu z Rosją (m.in. powstrzyma reeksport technologii o „wysokim priorytecie”, tj. umożliwiających prowadzenie wojny), w tym kooperować z Brukselą w celu rozwiązania wszelkich problemów w handlu dwustronnym.

Komunikat zawiera też ważne rekomendacje związane z zarządzaniem migracją. Za główne zadanie Komisja i wysoki przedstawiciel uznali efektywniejsze i korzystniejsze dla obu stron wdrażanie kluczowych elementów porozumienia z 2016 r. Chodzi przede wszystkim o:

- zintensyfikowanie przez Turcję wysiłków na rzecz powstrzymania nieuregulowanych przepływów migracyjnych do UE poprzez likwidację siatek przemytniczych,
- wznowienie procedury readmisji uchodźców z wysp greckich do Turcji,
- zajęcie się przez Ankarę sytuacją migracyjną na Cyprze,
- bardziej zdecydowane przeciwstawianie się nielegalnym przekroczeniom granic na trasach do UE,
- zagwarantowanie wsparcia humanitarnego i finansowego uchodźcom w Turcji.

W kontekście tych rekomendacji Komisja i wysoki przedstawiciel wskazują na potrzebę kontynuowania współpracy mającej doprowadzić do głębszego zrozumienia i porozumienia w stosunkach dwustronnych, rozładowania napięć i zidentyfikowania wzajemnie korzystnych obszarów kooperacji. Tym samym Bruksela podkreśliła strategiczny interes, jaki niesie dla niej zacieśnienie więzi z Ankarą we wszystkich dziedzinach mających budować wzajemne zaufanie i sprzyjać osiągnięciu konsensusu – w tym w sprawie polityki wizowej. Według wysokiego przedstawiciela aktualna odwilż pozwala podjąć działania mające prowadzić do konstruktywnego zaangażowania i ożywienia kontaktów. Stawia przy tym jednak warunek w postaci uwzględnienia przez stronę turecką interesów i obaw wspólnoty oraz jej poszczególnych członków (zwłaszcza Grecji i Republiki Cypryjskiej). Jednocześnie wspólny komunikat sygnalizuje stopniowe, proporcjonalne i odwracalne podejście do dalszej współpracy UE z Ankarą.

## Unia i państwa członkowskie w konflikcie z Turcją

Zarówno raport KE oceniający Turcję w związku z jej kandydaturą do UE, jak i przedstawiony przez Borrellę dokument ukazują problem, jaki Bruksela ma z Ankarą. Po pierwsze logika akcesyjna silnie wyostrza strukturalne – i pogłębiające się – różnice w modelu rozwojowym pomiędzy stronami (głównie w podejściu do demokracji i praworządności oraz polityki zagranicznej). Wpisuje się ona w nastroje elit i społeczeństw unijnych, które uważają członkostwo Turcji w UE za niewyobrażalne,

<sup>3</sup> *State of play of EU-Türkiye political, economic and trade relations*, Komisja Europejska, 29.11.2023, neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu.

a samą kooperację – za utrudnioną. Paradoksalnie takiej postawie towarzyszy przekonanie, że zerwanie dialogu wokół rozmów akcesyjnych doprowadziłoby tylko do pogorszenia relacji dwustronnych. Podobne podejście cechuje Ankarę. Pomimo deklaratywnego wsparcia społecznego i politycznego dla akcesji<sup>4</sup> nie zamierza ona zaakceptować warunku dalszej reformy ustroju państwa, gdyż taki krok podważyłby fundamenty władzy Erdoğan’a oraz interesy międzynarodowe Turcji. Nie jest też przy tym zainteresowana zerwaniem pertraktacji, ponieważ wykorzystuje je jako instrument wywierania presji na Brukselę i promocji własnych interesów (przeważnie gospodarczych, takich jak unia celna czy liberalizacja wizowa – zob. niżej). W efekcie proces akcesyjny formalnie istnieje, natomiast retoryka i klimat wokół niego negatywnie rzutują na stosunki na linii UE–Ankara. Niemniej jednak świadomość konieczności podjęcia konstruktywnego dialogu z Turcją poza formalnymi ramami procesu akcesyjnego – szczególnie „w kontekście rosyjskiej agresji na Ukrainę oraz dynamicznych zmian geopolitycznych i w sferze bezpieczeństwa”<sup>5</sup> – istnieje wśród państw unijnych. W związku z tym w czerwcu 2023 r. wezwały one KE i wysokiego przedstawiciela do przedstawienia rekomendacji.

Ważny pozostaje także krytyczny stosunek do Turcji poszczególnych państw unijnych, korzystających z członkostwa w UE, aby wzmocnić swoje stanowiska w kon-

**” Pomimo wsparcia społecznego i politycznego Turcji dla akcesji do UE nie zamierza ona zaakceptować warunku dalszej reformy ustroju państwa, gdyż podważa to fundamenty władzy Erdoğan’a.**

tekście licznych problemów, które towarzyszą im w relacjach z Ankarą. Dla Grecji Turcja to wciąż najważniejszy rywal wojskowy i polityczny. Fakt ten znajduje wyraz m.in. w nieformalnym wyścigu zbrojeń i w sporach o delimitację granicy morskiej, które często niosą za sobą eskalacje o charakterze militarnym<sup>6</sup>. Ateny warunkują przyłączenie sąsiada do UE uprzednim rozwiązaniem tych spraw na swoją korzyść, co trudno sobie wyobrazić, biorąc pod uwagę ogromne różnice zdań. Dla Nikozji priorytetem pozostaje potrzeba uregulowania kwestii podzielonego Cypru, tj. zjednoczenia go kosztem odrębności nieuznawanej TRCP, ściśle związanej z Ankarą i de facto przez nią kontrolowanej. W efekcie UE – przy wsparciu ONZ – zmusza Turcję m.in. do odejścia od idei utworzenia na wyspie dwóch suwerennych państw oraz do zaprzestania naruszania granic morskich Republiki Cypryjskiej<sup>7</sup>. Do tradycyjnych oponentów Turcji należy też Francja<sup>8</sup>, rywalizująca z nią o wpływy w basenie Morza Śródziemnego (m.in. Libia, cypryjskie złoża gazu), a szerzej – również na Bliskim Wschodzie i Kaukazie, gdzie Ankara zmienia układ sił na swoją korzyść. Skala napięć Turcji z poszczególnymi członkami wspólnoty poważnie utrudnia UE rozwój współpracy z tym krajem.

## Tureckie priorytety: handel i wizy

Podejście UE do Turcji wyrażone w raporcie KE tradycyjnie napotyka ostry sprzeciw Ankary<sup>9</sup>. Stanowczo odrzuca ona oskarżenia o brak postępów – twierdzi, że KE poddaje stan tureckiej demokracji i sądownictwa bezpodstawnej krytyce, podczas gdy sama Unia nie otwiera kolejnych rozdziałów akcesyjnych związanych z tymi obszarami (rozdziały 23 – „Sądownictwo i prawa podstawowe” – i 24 – „Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo”). Zarzuty pod adresem Brukseli dotyczą też jej polityki zagranicznej. Z jednej strony Turcja obwinia ją o blokowanie istniejących mechanizmów kooperacji

<sup>4</sup> Ö. Ünlühisarcıklı, K. Tastan, C.A. Canbilek, *Turkish Perceptions of the European Union 2022*, The German Marshall Fund of the United States, 14.04.2022, gmfus.org.

<sup>5</sup> *State of play of EU-Türkiye political, economic and trade relations*, op. cit., s. 1.

<sup>6</sup> A. Michalski, *Odwilż w relacjach turecko-greckich*, OSW, 12.10.2023, osw.waw.pl.

<sup>7</sup> *Idem*, *Cypr w polityce Turcji*, „Komentarze OSW”, nr 412, 20.10.2021, osw.waw.pl.

<sup>8</sup> J. Jabbour, *France vs. Turkey in the EastMed*, French Institute of International Relations, 6.05.2021, ifri.org.

<sup>9</sup> *Press Release Regarding the European Commission 2023 Report on Türkiye*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Republiki Turcji, 8.11.2023, mfa.gov.tr.



z nią w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (m.in. w ramach WPZiB), z drugiej zaś krytykuje ją za oczekiwanie dostosowania się Ankarę do własnej optyki.

Wreszcie – do kluczowych problemów Turcji należy grupa państw członkowskich wykorzystujących UE w ich dwustronnych sporach z Ankarą do blokowania dalszych rozmów akcesyjnych. Dotyczy to przeważnie Grecji, Republiki Cypryjskiej i Francji, które – jak twierdzą władze tureckie – używają swej pozycji w strukturach unijnych, aby kreować wizerunek Turcji jako państwa rewizjonistycznego i destabilizującego sytuację na Morzu Egejskim i Morzu Śródziemnym. Dlatego Ankara wzywa Unię do zmiany kursu i zaprzestania jednostronnej krytyki, którą uważa za główny powód trwającego impasu.

Turcja ma pełną świadomość zarówno wyzwań, jakie rzuca jej pod nogi bieżąca rywalizacja z poszczególnymi krajami członkowskimi, jak i trudnych do pokonania barier w procesie rozszerzenia. Zarazem wykorzystuje jednak funkcjonujące formaty do walki o własne interesy, zwłaszcza gospodarcze. Najbardziej wymierny przykład takiego postępowania stanowią perypetie wokół modernizacji unii celnej.

Aktualna umowa celna Turcji z UE obowiązuje od 1995 r. Obejmuje tylko artykuły przemysłowe i przetworzone produkty rolne (bez sek-

**” Bruksela i Ankara są świadome zarówno rosnących kosztów utrzymujących się napięć, jak i korzyści, które niosłaby naprawa relacji.**

tora usług), a jej zakres nie odzwierciedla kompleksowych porozumień handlowych Brukseli z innymi partnerami na całym świecie. Ankara uważa, że ogranicza to jej potencjał. Dodatkowo dokument nie zapewnia jej swobodnej wymiany towarowej z państwami trzecimi, z którymi UE nie ma podpisanej umowy o wolnym handlu. Szacuje się, że rozszerzenie unii celnej mogłoby wygenerować wzrost PKB Turcji o 1,84<sup>10</sup>–1,95%<sup>11</sup>. To podstawowy powód, dla którego od ponad dekady konsekwentnie zabiega ona o aktualizację porozumienia. Bruksela z kolei nie jest zainteresowana dalszymi rozmowami na ten temat ze względu na nieprzestrzeganie przez Ankarę warunków obecnej umowy, selektywne wdrażanie taryf na towary z Unii oraz zawieranie porozumień handlowych z państwami trzecimi. Turcja stanowczo odrzuca te argumenty – według niej postawa Unii w tej sprawie ma jedynie upolitycznić negocjacje i – ostatecznie – doprowadzić do ich zerwania.

Liberalizacja wizowa – na temat której negocjacje toczą się od 2013 r. – pozostaje kolejnym niespełnionym oczekiwaniem Turcji. Uzyskanie przez jej obywateli możliwości bezwizowego wjazdu do UE pozwoliłoby im ominąć długotrwałe procedury, a także wprowadziłoby swobodny przepływ siły roboczej w celach zarobkowych (co leży głównie w interesie Ankary) i zacieśniło więzi handlowe. Do tej pory Turcja spełniła 66 z 72 wymogów ujętych w tzw. mapie drogowej z 2013 r.<sup>12</sup> dotyczącej liberalizacji wizowej. Wyzwanie wciąż niesie też współpraca mająca na celu zwalczanie korupcji oraz innych działań kryminalnych i przestępczych (punkty 42, 47, 65) czy ta pomiędzy tureckimi instytucjami politycznymi i administracyjnymi a podmiotami unijnymi (m.in. Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania – Europol)<sup>13</sup>. Ankarze najtrudniej jest spełnić kryterium w postaci wymogu zrewidowania ustawodawstwa i praktyk dotyczących terroryzmu zgodnie ze standardami europejskimi, a w szczególności – zawężenia jego definicji (punkt 65)<sup>14</sup>. W rzeczywistości wdrożenie tego postulatu wymogłoby na niej zmianę polityki w zakresie walki z terroryzmem oraz uniemożliwiłoby stosowanie szerokiej definicji tego terminu, potrzebnej do szykanowania oponentów władzy

<sup>10</sup> A.E. Usta, *Modernizing the EU-Turkey customs union*, „IKV Brief”, nr 68, kwiecień 2022, ikv.org.tr, s. 19.

<sup>11</sup> G. Felbermayr, E. Yalcin, R. Aichele, *EU-Turkish customs union: How to proceed*, Centre for Economic Policy Research, 23.07.2016, cepr.org.

<sup>12</sup> S. Temizer, *Türkiye seeks progress in visa-free regime with EU*, Anadolu Agency, 21.08.2023, aa.com.tr.

<sup>13</sup> *Turkey's progress on the visa liberalisation roadmap*, Komisja Europejska, 4.05.2016, za: madde14.org.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

zarówno wewnątrz państwa, jak i za granicą. Chodzi np. o uznawany za organizację terrorystyczną Ruch Gülena, oskarżany przez Turcję o organizację puczu z 2016 r., czy ugrupowania kurdyjskie rzekomo powiązane z Partią Pracujących Kurdystanu, operujące według Ankarę m.in. w Szwecji (przy czym Sztokholm pod naciskiem Turcji silnie skorygował kurs w tej kwestii przy okazji negocjacji członkostwa w NATO).

### Nadzieje na odwilż?

Stosunki UE–Turcja są od lat trudne, a problemy z nimi związane mają charakter strukturalny. Dla Ankarę oczekiwania Brukseli pozostaną de facto niemożliwe do spełnienia, gdyż podważają stabilność systemu państwa i wymagają rewizji polityki względem m.in. basenów Morza Śródziemnego i Morza Egejskiego, ale też Rosji czy Syrii. Stąd szansa, że w relacjach dwustronnych dojdzie do przełomu – w szczególności w realiach procesu akcesyjnego Turcji – wydaje się niewielka. Ewentualne zbliżenie komplikowałyby także zbliżające się wybory europejskie (połowa 2024 r.), a następnie zmiany w KE i konstytuowanie się nowego układu politycznego i personalnego w strukturach unijnych. W niedalekiej przyszłości powstanie jednak przestrzeń do ożywienia kwestii renegeacji unii celnej i – być może – liberalizacji wizowej, aczkolwiek na tym polu również nie należy się spodziewać rewolucji.

Mimo tych uwarunkowań i Bruksela, i Ankara są świadome zarówno rosnących kosztów utrzymujących się napięć, jak i korzyści, które niesłaby naprawa relacji. Tak po części należy rozumieć dążenie Turcji do wznowienia dialogu o członkostwie w UE oraz propozycje Komisji i wysokiego przedstawiciela dotyczące współpracy z Ankarą poza strukturą tych rozmów. Dla Turcji byłaby to szansa, aby dalej artykułować swoje postulaty związane z pożądaną modernizacją unii celnej oraz liberalizacją polityki wizowej bez obciążania tymi zagadnieniami negocjacji członkowskich. Z kolei w odniesieniu do Unii generowałyby to opcję aktywizacji kontaktów z Ankarą, w tym podejmowania prób rozwiązania najbardziej palących problemów. Do takowych trzeba zaliczyć przede wszystkim konflikt między Turcją a Grecją – na tym polu widać aktualnie pewne symptomy odwilży i szansę na deeskalację. Dalsza normalizacja na linii Ankara–Ateńy z pewnością przyczyniłaby się również do poprawy stosunków turecko-unijnych, a potencjalnie – do powrotu do rozmów o nowej umowie migracyjnej, potrzebnej Unii, aby zmniejszyć przepływ nielegalnych migrantów w tym regionie świata. Za ważny pozytywny prognostyk poprawy relacji można też uznać zgodę Ankarę na przyjęcie Szwecji do NATO.

W historii stosunków turecko-unijnych okresy zarówno zbliżenia i kooperacji, jak i tarć tradycyjnie wiązały się z problemami na terenach będących obszarami zainteresowania stron (*vide* np. współpraca przy okazji kryzysu migracyjnego na przełomie 2015 i 2016 r.). W najbliższej perspektywie napięcia w co najmniej trzech regionach docierania się ich interesów – wokół Rosji, na Kaukazie Południowym, a zwłaszcza na Bliskim Wschodzie – będą się utrzymywały, a nawet przypuszczalnie narastały. Otwartą kwestią pozostaje nie tylko rozwój sytuacji, lecz także reakcje na nią Brukseli i Ankarę, gdyż pole zarówno do ich współdziałania, jak i rywalizacji między nimi jest wciąż ogromne, a wybór określonej drogi bardzo silnie odbije się na przyszłości relacji.