

Dominika Liszkowska

Relacje Turcji z Unią Europejską w okresie rządów Partii Sprawiedliwości i Rozwoju

Abstrakt

W 2002 r. Partia Sprawiedliwości i Rozwoju objęła w Turcji władzę i kontynuowała polityczne, gospodarcze i prawne reformy mające na celu zbliżenie tego państwa do standardów i wartości Unii Europejskiej. Ostatecznie w 2005 r. udało się Turcji otworzyć negocjacje akcesyjne, jednak bez gwarancji przyszłego członkostwa. Z czasem pierwotne obietnice reform ustąpiły miejsca coraz poważniejszym naruszeniom w zakresie wolności słowa i praw człowieka. Wraz z zahamowaniem demokratycznych zmian i wzrostem autorytarnych działań tureckich władz, zaważalny stał się impas w stosunkach z UE.

Słowa kluczowe: Turcja, Unia Europejska, stosunki Turcja-UE, Partia Sprawiedliwości i Rozwoju

Wstęp

Wybory parlamentarne i prezydenckie, które miały miejsce w Turcji w 2023 r. określone zostały jako kluczowe dla zdefiniowania na nowo relacji tego państwa z Unią Europejską¹. Po ponad dwóch dekadach rządów Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) i jej lidera Recepta Tayyipa Erdoğan, pierwotne obietnice reform ustąpiły miejsca coraz większym oznakom autorytaryzmu w działaniach władz. Osiągnięte w pierwszych latach rządów AKP postępy demokratyczne i rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych, które przedstawiły Turcję jako wzór dla sąsiednich państw, zastąpione zostały przez coraz poważniejsze naruszenia

¹ S. Gürkan, *A crunch year for EU-Turkey relations: With or without Erdoğan* [6 I 2023], <https://blog.bti-project.org/2023/01/06/a-crunch-year-for-eu-turkey-relations-with-or-without-erdogan/> (28 VII 2023).

w zakresie wolności słowa i praw człowieka, a także pogarszającą się sytuację gospodarczą państwa.

Powiązania między Turcją a Unią Europejską (UE) sięgają układu o stowarzyszeniu z Europejską Wspólnotą Gospodarczą z 1963 r. Od tamtej pory istnieje wielopłaszczyznowy związek, który objął takie obszary jak gospodarka, handel, zwalczanie terroryzmu oraz migracja. Geostrategiczne znaczenie Turcji usytuowało to państwo na pozycji partnera, odgrywającego najważniejszą rolę w wielu kwestiach istotnych dla UE (migracje, bezpieczeństwo, zwalczanie terroryzmu czy kwestie energetyczne²), a wielosektorowa współpraca stanowi do dziś przedmiot zainteresowania obu stron. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie relacji Turcji z Unią Europejską w ponad dwudziestoletnim okresie rządów Partii Sprawiedliwości i Rozwoju oraz ukazanie zmian jakie następowały w ich kształcie w kolejnych latach. Artykuł przygotowany został w oparciu o zastosowanie metody historycznej, *desk research*, analizy źródeł pisanych i wtórnej analizy danych zastanych.

Pierwsza kadencja Partii Sprawiedliwości i Rozwoju oraz rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych (2002-2007)

Przynoszący gwałtowne przemiany na tureckiej scenie politycznej rok 2002 określony został w publicystyce jako „trzęsienie ziemi” i „cywilny zamach stanu”³. Dnia 3 XI wywodząca się z tradycji politycznego islamu Partia Sprawiedliwości i Rozwoju wygrała przedterminowe wybory parlamentarne w Turcji, a 34% zwycięstwo przełożyło się na uzyskanie aż 66% mandatów w jednoizbowym Wielkim Zgromadzeniu Narodowym Turcji⁴. Atutem partii stanowiącej „politycznie doświadczonego, postępowego i umiarkowanego uczestnika [...] gry politycznej” był jej stosunek do integracji z Unią Europejską. Początkowo przedstawiciele partii zaprzeczali zarzutom przypisywania jej charakteru religijnego i obiecując w swojej polityce zagranicznej kierunek europejski obiecali uczynienie „kryteriów kopenhaskich kryteriami z Ankary”⁵. Rządzący postulowali jednak większe swobody religijne i celem przekazywania konsekwentnego przekazu politycznego

² I. Toygür et al., *Turkey's foreign policy and its consequences for the EU* [II 2022], s. 4, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/653662/EXPO_IDA\(2022\)653662_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/653662/EXPO_IDA(2022)653662_EN.pdf) (28 VII 2023).

³ J. Wódka, *Polityka zagraniczna „nowej” Turcji. Implikacje dla partnerstwa transatlantyckiego*, Warszawa 2013, s. 29.

⁴ M. Matusiak, *Wielki skok: Turcja pod władzą Erdoğan*, „Punkt Widzenia OSW” 2015, nr 51, s. 12-13.

⁵ M. Emerson, N. Tocci, *Turkey as a Bridgehead and Spearhead Integrating EU and Turkish Foreign Policy*, „EU-Turkey Working Paper” 2004, nr 1, s. 7.

opowiadali się za indywidualnymi prawami i wolnościami, także w dziedzinach takich jak kultura i język. Ta reorientacja w polityce zagranicznej była nie tylko odejściem od islamistycznych poprzedniczek ugrupowania, ale, co ważniejsze, stała w zgodzie z historycznie zorientowaną na Zachód świecką tożsamością polityki zagranicznej państwa⁶.

Po zwycięstwie wyborczym AKP tempo zmian w państwie przyspieszyło jeszcze bardziej i na niespotykaną wcześniej skalę. Wynikało to przede wszystkim z możliwości stworzenia stabilnego rządu, bez konieczności tworzenia koalicji. Ponadto partia rządząca była konglomeratem zarówno elementów liberalnych, jak i konserwatywnych, skupionych w elitach anatolijskich⁷. Wspólnym celem kręgów popierających AKP stało się ustanowienie kulturowej oraz politycznej hegemonii, stanowiącej alternatywę wobec tradycji kemalistycznej odzwierciedlonej w działaniach Republikańskiej Partii Ludowej (CHP) oraz innych sektorach świeckiej elity państwa. Jak zauważa Meltem Müftüler-Baç

wczorajsi konserwatyści zostali dziś reformatorami, [a] najgłośniejsi krytycy [przeprowadzanych w Turcji] reform [zaczęli przemawiać] w imieniu republikańskiego projektu XX wieku. Za tym stwierdzeniem stoi idea, że z jednej strony [rozpoczęty] proces reform, wspierany przez bardziej liberalne elementy establishmentu, [realizowany był przez] przedstawicieli partii uprzednio opartej na religii i anty-establishmentowej. [Reformy wsparły też] inne ugrupowania antyestablishmentowe, takie jak organizacje i partie prokurdyjskie⁸.

Poparcie AKP dla członkostwa w UE było postrzegane w kraju nie tylko jako cel, który można osiągnąć poprzez trudne reformy, ale też jako środek prowadzący do tego celu. W rządowej retoryce Unia Europejska była przedstawiana bowiem jako „droga, którą należy pójść, aby móc przeprowadzić konieczne dla państwa reformy”⁹. W rzeczywistości sama UE była przez AKP „do pewnego stopnia [...] instrumentalizowana dla własnych celów politycznych”¹⁰, m.in. za sprawą wykorzystania postaci Atatürka i jego idei. Na stronie rządu informowano, że „członkostwo w UE [to] krok naprzód, kamień milowy potwierdzający filozofię założycielską i wizję [„Ojca Turków”] dotyczącą Republiki. [a] dla narodu tureckiego przestrzeganie współczesnych wartości [europejskich stało się] sposobem

⁶ E. Kirdiş, *AKP's Foreign Policy and Its Party Identity*, „POMEPS Studies 22: Contemporary Turkish Politics” 2016, s. 32.

⁷ E. Alessandri, *Turkey's New Foreign Policy and the Future of Turkey–EU Relations*, „The International Spectator. Italian Journal of International Affairs” 2010, nr 3, s. 89.

⁸ N. Tocci, *Europeanization in Turkey: Trigger or Anchor for Reform?*, „South European Society & Politics” 2005, nr 1. s. 80.

⁹ M. Emerson, N. Tocci, *op.cit.*, s. 7.

¹⁰ J. Wódka, *op.cit.*, s. 33.

na życie i ideałem, do którego należy dążyć¹¹”. W rzeczywistości dyskurs ten miał za zadanie zneutralizowanie religijnych korzeni partii i osiągnięcie szeregu pragmatycznych celów. Można przypuszczać, iż dzięki temu AKP uchroniła się przed prawdopodobieństwem szybkiego zamknięcia, a pod hasłem wolności demokratycznych możliwe stało się zachowanie i propagowanie islamskiego czy konserwatywnego stylu życia. Ponadto partia mogła w wiarygodny sposób rozszerzyć swój zasięg również o miejsce na centralnej prawicy spektrum politycznego i dotrzeć do wyborców o tzw. „wyzwolonej świadomości”¹², za sprawą określenia swojej konserwatywnej, ale też demokratycznej tożsamości politycznej.

Negocjacje akcesyjne

W 2002 r. miały miejsce trzy istotne wydarzenia, które wywarły wpływ na otwarcie negocjacji akcesyjnych Turcji z Unią Europejską¹³. Pierwszym z nich była decyzja tureckiego parlamentu (z sierpnia 2002 r.) o zatwierdzeniu pakietu 14 reform, w tym najważniejszej, jak się wydaje, dotyczącej zniesienia kary śmierci. W listopadzie po zwycięstwie wyborczym były burmistrz Stambułu i przywódca AKP Recep Tayyip Erdoğan zobowiązał się do otwarcia rozmów na temat członkostwa. Niedługo potem (grudzień 2002 r.) przywódcy państw Unii Europejskiej podjęli decyzję o przyjęciu do wspólnoty ośmiu państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz Cypru i Malty. Skierowali jednak do Komisji Europejskiej prośbę o przygotowanie raportów na temat postępów Turcji oraz Chorwacji, celem rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z tymi państwami. Na podstawie przygotowanych przez Komisję Europejską w październiku 2004 r. zaleceń, przywódcy państw UE w grudniu 2004 r. zdecydowali o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Republiką Turcji.

Choć wnioski z raportu Komisji Europejskiej z 6 X 2004 r. przyczyniły się do otwarcia negocjacji akcesyjnych, to sam raport i sporządzony tego samego dnia komunikat do Rady i Parlamentu Europejskiego wywołały w Turcji krytykę zarówno mediów, jak i opinii publicznej¹⁴. Żaden z tych dokumentów nie zawierał bowiem określonego harmonogramu działań, a brak gwarancji członkostwa

¹¹ R.E. Boon, *They Killed Her for Going out with Boys: Honor Killings in Turkey in Light of Turkey's Accession to the European Union and Lessons for Iraq*, „Hofstra Law Review” 2006, nr 2, s. 823.

¹² M.J. Patton, *AKP Reform Fatigue in Turkey: What has happened to the EU Process?*, „Mediterranean Politics” 2007, nr 3, s. 343.

¹³ A. Akçakoca, *EU-Turkey relations 43 years on: train crash or temporary derailment?*, „EPC Issue Paper” 2006, nr 50, s. 9.

¹⁴ M. Goff-Taylor, *The Shifting Drivers of the AKP's EU Policy*, „Middle East Program Occasional Paper Series” 2017, Summer, s. 5.

uznany został za niesprawiedliwy. W swoim komunikacie Komisja stwierdziła, że „jest przekonana, że proces negocjacji będzie miał zasadnicze znaczenie dla ukierunkowania dalszych reform w Turcji”. Zastrzegła jednak, że „ze swej natury jest to proces otwarty, którego wyniku nie można z góry zagwarantować”¹⁵. Tym samym Turcja nie uzyskiwała ani przybliżonej daty zakończenia negocjacji, ani tak oczekiwanej gwarancji przyszłego członkostwa¹⁶.

Mandat Rady Europejskiej do rozpoczęcia negocjacji zawarty został w konkluzjach Prezydencji z 16-17 XII 2004 r. i zgodnie z nim instytucja ta: „wyraziła zgodę, aby [Turcja była państwem] kandydującym mającym przystąpić do Unii na podstawie tych samych kryteriów, jakie stosują się do innych krajów kandydujących”. Stwierdzono jednocześnie, że „na podstawie sprawozdania i zalecenia Komisji [...] Turcja spełnia polityczne kryteria kopenhaskie, [a] Unia Europejska niezwłocznie rozpocznie negocjacje w sprawie” akcesji tego państwa.

Zgodnie z planem nastąpiło to 3 X 2005 r., po tym jak Turcja spełniła dwa określone wcześniej warunki¹⁷. Pierwszym z nich było dostosowanie umowy stowarzyszeniowej z 1963 r. (oraz zasad unii celnej obowiązującej od 1 I 1996 r.¹⁸) do 10 nowych państw członkowskich, w tym także Republiki Cypryjskiej. Turcja zastrzegła jednak, że przyjęcie protokołu nie oznacza uznania Cypru i zapowiedziała, że nastąpi to dopiero po zjednoczeniu greckiej i tureckiej części tego państwa. Postawa ta spotkała się z krytyką ze strony UE¹⁹, jednak nie wpłynęła na ostateczną decyzję. Drugim warunkiem było wejście w życie sześciu aktów prawnych, w tym kodeksu postępowania karnego oraz kodeksu karnego do tureckiego porządku normatywnego. Po zatwierdzeniu ram negocjacji umożliwiono Turcji rozpoczęcie negocjacji natychmiast po spotkaniu²⁰.

Podjęcie decyzji o rozpoczęciu rozmów negocjacyjnych z Turcją nie obyło się jednak bez silnego oporu ze strony niektórych państw członkowskich. W trakcie długich obrad wyjaśniano zastrzeżenia ze strony rządów, m.in. Austrii i Cypru,

¹⁵ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Recommendation of the European Commission on Turkey's Progress Towards Accession*, Brussels, 6.10.2004, COM(2004) 656 final [6 X 2004], s. 10, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52004DC0656> (28 VII 2023).

¹⁶ P. Osiewicz, *Turcja na drodze do członkostwa w UE: uwarunkowania, przebieg oraz perspektywy negocjacji akcesyjnych*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2009, nr 3, s. 193.

¹⁷ B. Jurkowska, *Negocjacje Turcji z Unią Europejską – stan i perspektywy*, „Wspólnoty Europejskie” 2009, nr 6, s. 16.

¹⁸ A. Gwiazda, *Członkostwo Turcji w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia*, „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 10, s. 3.

¹⁹ V. Morelli, *European Union Enlargement: A Status Report on Turkey's Accession Negotiations* [5 VIII 2013], s. 3, <https://fas.org/sgp/crs/row/RS22517.pdf> (28 VII 2023).

²⁰ Council of the EU, PRESS RELEASE 2678th Council Meeting General Affairs and External Relations General Affairs, Luxembourg [3 III 2005], <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12514-2005-REV-1/en/pdf> (28 VII 2023).

które znalazły odzwierciedlenie w narzuceniu Turcji „bezprecedensowo trudnych warunków negocjacji akcesyjnych”²¹. Istotne utrudnienie stanowił m.in. jeden z wymogów wprowadzony w czasie grudniowego szczytu, zgodnie z którym ustalenia każdego z rozdziałów negocjacyjnych musiały zostać zatwierdzone w osobnych głosowaniach przez wszystkich członków wspólnoty. Warunek ten wydawał się być coraz trudniejszy do spełnienia, szczególnie w momencie pojawienia się głosów sprzeciwu wśród największych państw unijnych. W dokumencie w ostatniej chwili umieszczono też zapisy na temat podjęcia rozmów akcesyjnych z Chorwacją. Było to postrzegane jako *quid pro quo* między dwoma obozami w UE, kierowanymi odpowiednio przez Wielką Brytanię i Austrię²².

Druka kadencja i stopniowy spadek zainteresowania integracją z UE (2007-2011)

W pierwszych latach rządów AKP pozytywne efekty procesu głębokiej europeizacji tureckiego systemu obejmowały trzy powiązane ze sobą obszary²³. Pierwszym z nich była turecka gospodarka, która przechodziła bezprecedensowy okres wzrostu na poziomie 7% rocznie. Ponadto wytworzony dzięki procesowi akcesyjnemu klimat zaufania przyniósł falę bezpośrednich inwestycji zagranicznych (2005 r. – 8,7 mld USD, 2006 r. – 19,2 mld USD, 2007 – 22 mld USD)²⁴. Kolejny obszar, który objęty został procesem europeizacji to system polityczno-prawny państwa. Za pośrednictwem istotnych reform, które miały na celu konsolidację tureckiej demokracji, wprowadzono przepisy, które zagwarantowały dostosowanie ustawodawstwa tureckiego do kryteriów kopenhaskich i wspólnotowego dorobku prawnego. Turcja zmodyfikowała istotną część swojej konstytucji, przyjęła ustawy zgodne z międzynarodowymi standardami praw człowieka, zniosła karę śmierci, poprawiła standardy w zakresie praw kobiet, wprowadziła nowe zabezpieczenia przed torturami i ulepszyła proces postępowania sądowych oraz prawa więźniów. Nowe przepisy zniosły też liczne ograniczenia w zakresie wolności słowa i zrzeszania się, zarówno dla obywateli, jak mediów. Wreszcie trzeci obszar objęty procesem europeizacji stanowiła turecka polityka zagraniczna.

²¹ N. Nugent, *The EU's Response to Turkey's Membership Application: Not Just a Weighing of Costs and Benefits*, „Journal of European Integration” 2007, nr 4, s. 483.

²² A. Akçakoca, *op.cit.*, s. 9.

²³ C. Cerami, *Turkey and Europe: the Crucial Transition of the 1970s*, „European Perspectives – Journal on European Perspectives of the Western Balkans” 2011, nr 2, s. 24-25.

²⁴ K. Mitrega-Niestrój, B. Puszer, *Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych a potencjał inwestycyjny w krajach CIVETS*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 22, s. 85.

Rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską zostało uznane w Turcji za ogromny sukces rządu. Jednak niedługo potem pojawiły się pierwsze poważne rozbieżności dotyczące poszczególnych dziedzin negocjacyjnych pomiędzy Ankarą i Brukselą²⁵. Istotnym ciosem dla Turcji okazało się uzależnienie negocjacji akcesyjnych w niektórych kluczowych rozdziałach od rozstrzygnięcia kwestii cypryjskiej. Ponadto, pomimo rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych w 2005 r. przywódcy Unii Europejskiej w dalszym ciągu kwestionowali europejską przyszłość Turcji, co nie tylko poważnie podważyło wiarygodność wspólnoty wśród tureckiej opinii publicznej, ale również bardzo utrudniło jakiegokolwiek tureckiej partii politycznej prowadzenie kampanii na platformie, która zbyt ściśle łączyłaby zmiany w Turcji z żądaniami napływającymi z Brukseli²⁶.

Z czasem rola i wpływy Unii Europejskiej w Turcji zaczęły maleć. Jak zauważa Emiliano Alessandri, było to związane z sytuacją na tureckiej scenie politycznej²⁷. W latach 2001-2005 zainteresowanie akcesją w Turcji miało bowiem ścisły związek z walką (zachodzącą między wschodzącymi w tureckim społeczeństwie siłami) o stworzenie nowej przestrzeni politycznej, w której mogłyby ulokować swoje propozycje (zarówno polityczne, kulturalne, jak i gospodarcze). W 2002 r. Partia Sprawiedliwości i Rozwoju w pełni przyjęła cel integracji europejskiej, bowiem służył on procesowi jej wewnętrznej i międzynarodowej legitymizacji jako partii postislamskiej. Procesy demokratyzacji oraz liberalizacji, zachodzące zgodnie z unijnymi wymogami, zostały powszechnie przyjęte przez wzrastające „peryferie tureckie” (czyli przede wszystkim nowe anatolijskie klasy średnie, które dobrobyt osiągnęły po reformach Turguta Özala z końca lat 80. XX w.). Grupy te rozumiały, że zachodzące w zgodzie z unijnymi wytycznymi procesy stworzą bezprecedensową presję na państwo tureckie, pozwalając jednocześnie zdobyć nieosiągalne wcześniej wpływy. Kolejne zwycięstwo AKP w 2007 r. umocniło znaczenie tych grup na forum w centrum władzy, spychając jednocześnie proces europeizacji na margines politycznych programów.

Wydarzenia, które miały miejsce w kolejnych miesiącach w polityce wewnętrznej Turcji mogą być postrzegane jako „charakterystyczne dla drugiej kadencji rządów AKP, dążenia do konfrontacji z kemalistowskim establishmentem”²⁸. Po kolejnym zwycięstwie wyborczym i dyskusjach na temat właściwej roli wojska w polityce²⁹, Erdoğan i jego partia przedstawili przygotowany w maju 2007 r.

²⁵ J. Niemiec, *Wizerunek Unii Europejskiej we współczesnej Turcji*, „Analiza ZBN” 2019, nr 11, s. 6.

²⁶ E. Alessandri, *Democratization and Europeanization in Turkey after the September 12 Referendum*, „Insight Turkey” 2010, nr 4, s. 23.

²⁷ Ibidem, s. 25.

²⁸ K. Bieniek, *System partyjny Republiki Turcji w latach 1950-2011*, Warszawa 2013, s. 191.

²⁹ Ö. Kaya, *On the Way to a New Constitution in Turkey Constitutional History, Political Parties and Civil Platforms* [X 2011], s. 4, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/tuerkei/12220.pdf> (28 VII 2023).

projekt zawierający propozycje zmian w konstytucji z 1982 r., które następnie zdecydowano poddać pod głosowanie obywateli w drodze referendum. Wyniki głosowania i aprobatą społeczeństwa dla proponowanych przez AKP reform (za propozycją rządu opowiedziało się prawie 70% uprawnionych do głosowania) wpłynęły w istotny sposób na przeobrażenia w obrębie struktury systemu politycznego państwa. Dokonano zmiany trybu wyboru prezydenta z pośredniej (dokonywanej przez parlament) na elekcję w wyniku głosowania powszechnego. Skrócono też kadencję głowy państwa z siedmiu do pięciu lat i umożliwiono jedną reelekcję.

Wyniki referendum odczytane zostały przez rząd jako aprobatą dla prowadzonej polityki. W styczniu 2008 r., w nawiązaniu do tej retoryki, przystąpiono do prac nad kolejnymi poprawkami, których bezpośredni cel stanowiła zmiana zasad konstytucyjnych zakazujących noszenia muzułmańskiego nakrycia głowy przez kobiety w budynkach użyteczności publicznej. AKP w swoich wyjaśnieniach łączyła konieczność przeprowadzenia reformy konstytucyjnej z od dawna oczekiwanym członkostwem Turcji w Unii Europejskiej. Podkreślano, że konstytucja z 1982 r. zawiera przepisy stojące w sprzeczności z normami europejskimi³⁰. Według rządzących reformy były wyrazem ogromnego postępu w kierunku demokracji oraz praworządności, dlatego przy wsparciu Unii Europejskiej nawoływano do poparcia zmian w referendum.

Jak zauważyła Hatem Ete referendum konstytucyjne z 12 IX 2010 r. stanowiło historyczny moment i „kamień milowy [we współczesnej] podróży Turcji do demokracji”. Miało ono być „ostatnim słowem” społeczeństwa w kwestiach torujących drogę do nowej cywilnej konstytucji. W rzeczywistości jednak jego wynik i konsekwencje w istotny sposób wpłynęły na stosunki cywilno-wojskowe, niezależność systemu sądowego oraz strukturę instytucji demokratycznych w państwie³¹. Przyjęte zmiany zostały jednak z zadowoleniem przyjęte przez Unię Europejską, która oceniła, iż przyczyniły się one m.in. do dostosowania tureckich przepisów krajowych do treści Karty praw podstawowych UE. Jak zwraca uwagę Karol Wasilewski, dość paradoksalne może wydawać się określanie referendum z 2010 r. jako momentu zwrotnego w historii demokracji państwa tureckiego³². Wprawdzie oficjalnie jego celem było kolejne zbliżenie systemu prawno-ustrojowego Turcji do wymogów stawianych przez Unię Europejską, to w rzeczywistości główną motywacją do jego przeprowadzenia wydaje się być nie tyle demokracja, ile raczej „walka o władzę z udziałem podmiotów reprezentujących różne segmenty tureckiego państwa i społeczeństwa”³³.

³⁰ E. Alessandri, *Democratization...*, s. 24.

³¹ H. Ete, *Turkey's Constitutional Referendum of 2010* [15 II 2011], <https://www.setav.org/en/turkeys-constitutional-referendum-of-2010/> (28 VII 2023).

³² K. Wasilewski, *Turcja w procesie przemian: wnioski dla strategii UE*, Warszawa 2017, s. 9.

³³ E. Alessandri, *Democratization...*, s. 23.

Turcja i jej relacje z Unią Europejską w latach 2011-2018

Kolejne lata rządów AKP cechował ogromny regres w zakresie praworządności, a demokratyczne zmiany stały się w martwym punkcie. Priorytetem Erdoğan i jego ugrupowania stały się inne kwestie³⁴, które Marek Matusiak określa jako „konsekwentne dążenie do redefinicji tożsamości państwa w kierunku neoimperialnym i konserwatywno-islamskim”³⁵. W polityce zagranicznej partia zaczęła podkreślać znaczenie tradycji, wartości, historii i geografii i pozycjonować się jako nowy regionalny hegemon oraz przykład dla reszty świata muzułmańskiego na Bliskim Wschodzie³⁶. Ponadto w miarę coraz większego rozczarowania perspektywą członkostwa wśród społeczeństwa tureckiego, rządzący zaczęli kształtować swoją politykę tak, by utrzymać poparcie za pośrednictwem zrzućenia winy za stagnację w procesie akcesyjnym na Unię Europejską.

Po rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych w 2005 r. w rzeczywistości impet w procesie akcesyjnym Turcji został utracony. W pierwszych latach negocjacje przebiegały powoli, a w okresie 2010-2013 stały się w zasadzie w miejscu. Postrzeganie Turcji jako strategicznego partnera przez państwa europejskie³⁷ łączyło się z działaniami istotnie opóźniającymi proces akcesyjny tego państwa. Za pewien „krok naprzód” w stosunkach turecko-unijnych można uznać podpisaną w grudniu 2013 r. umowę o readmisji, mającą na celu ustanowienie na zasadzie wzajemności procedury szybkiej i uporządkowanej readmisji przez każdą ze stron osób, które wjechały lub przebywają na terytorium drugiej strony w sposób nielegalny. Porozumienie to dało *de facto* możliwość rozpoczęcia bardzo istotnego w kontekście relacji turecko-unijnych w kolejnych miesiącach³⁸ dialogu w sprawie liberalizacji reżimu wizowego dla obywateli Turcji³⁹.

Jednak do czasu zwycięstwa Erdoğan w pierwszych, bezpośrednich wyborach prezydenckich w 2014 r. otwartych zostało zaledwie 14 z 35 rozdziałów, a tylko jeden (nauka i badania) tymczasowo zamknięto. Liczne weta Francji czy Cypru na forum Rady Europejskiej spowodowały, że większość rozdziałów *acquis*

³⁴ T. Bahcheli, *Turkey-US Relations – from bad to worse to better?*, „Eastern Mediterranean Policy Note” 2018, nr 33. s. 2.

³⁵ M. Matusiak, *op.cit.*, s. 14-15.

³⁶ E. Kirdiş, *op.cit.*

³⁷ A. Adamczyk, *Trudne sąsiedztwo – wpływ relacji Turcji z sąsiadami na proces akcesyjny w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2014, nr 4, s. 74.

³⁸ M. Chudziak, *Turcja – UE: twarda gra o liberalizację wizową* [11 V 2016], <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-05-11/turcja-ue-twarda-gra-o-liberalizacje-wizowa> (28 VII 2023).

³⁹ A. Ianni et al., *The refugee issue in Turkey's relations with the EU. Projekt Report* [V 2021], s. 11, https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2021/07/cespi-_the_refugee_issue_in_turkeys_relations.pdf (28 VII 2023).

communautaire będących przedmiotem negocjacji zamrożono⁴⁰. Szczególne znaczenie dla impasu w relacjach Turcji z Unią Europejską miały krytyka działań tureckich władz ze strony UE po protestach w Gezi Parku (2013 r.) oraz odmienne spojrzenie na kwestię wojny domowej w Syrii (odnoszące się przede wszystkim do sposobu rozwiązywania konfliktu, a także wsparcia dla kurdyjskiej Partii Unii Demokratycznej (PYD), która stanowi dla Turcji syryjskie przedłużenie Partii Pracujących Kurdystanu)⁴¹.

Szansę na zmianę w relacjach Turcji z UE stworzył kryzys migracyjny z 2015 r.⁴². W celu przeciwdziałania skutkom kryzysu 18 III 2016 r. Unia Europejską zawarła umowę z Turcją, za sprawą której ograniczony został przepływ osób ubiegających się o azyl na terytorium wspólnoty. Migrantów próbujących przedostać się do Grecji zwracano w Turcji, ponadto kraj ten podejmował kroki zapobiegające otwarciu nowych szlaków migracyjnych. W zamian Unia Europejska zgodziła się na zmniejszenie ograniczeń wizowych dla Turków, wypłacenie 6 mld EUR na pomoc humanitarną i wsparcie dla społeczności uchodźców w Turcji, przesiedlenie Syryjczyków zgodnie z zasadą jeden do jednego, a także modernizację unii celnej i ożywienie rozmów w sprawie tureckiej akcesji do UE⁴³. Umowa turecko-unijna zawierała jednak element warunkowości. Wprawdzie Unia Europejska wyraziła gotowość zniesienia wiz dla obywateli Turcji, to miało to nastąpić dopiero w sytuacji spełnienia niezbędnych wymagań (m.in. zrewidowania restrykcyjnego prawa antyterrorystycznego).

Mateusz Chudziak i Krzysztof Strachota zwracają uwagę, że w wyniku kryzysu migracyjnego 2015 r. miała miejsce sytuacja, w której doszło do odwrócenia się wektora zależności w relacjach unijno-tureckich. Pierwszy raz w historii Turcja zyskała możliwość przetestowania istniejących oraz nowych mechanizmów współpracy i wzmocnienia pozycji względem wspólnoty, wykorzystując potrzebę zależności w realizacji doraźnych celów w polityce wewnętrznej⁴⁴. Państwo to pokazało, że choć członkostwo w organizacji pozostaje jej strategicznym celem, to bardziej zależy mu na relacjach transakcyjnych, które dają status równorzędnego partnera. W świetle takiego przekonania i w celu uzyskania politycznych korzyści

⁴⁰ N. Tocci, *Turkey and the European Union A Journey in the Unknown* [XI 2014], s. 2, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/turkey-and-the-european-union.pdf> (28 VII 2023).

⁴¹ K. Wasilewski, *Turcja po nieudanym zamachu stanu – wyzwanie dla UE i USA*, „Biuletyn PISM” 2016, nr 7, s. 2.

⁴² Idem, *Zmiany w polityce Unii Europejskiej wobec Turcji*, „Biuletyn PISM” 2020, nr 180, s. 1.

⁴³ K. Terry, *The EU-Turkey Deal, Five Years On: A Frayed and Controversial but Enduring Blueprint* [8 IV 2021], <https://www.migrationpolicy.org/article/eu-turkey-deal-five-years-on> (28 VII 2023).

⁴⁴ M. Chudziak, K. Strachota, *Rok przełomu w stosunkach turecko-unijnych – próba bilansu* [18 X 2016], <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2016-10-18/rok-przelomu-w-stosunkach-turecko-unijnych-proba-bilansu> (28 VII 2023).

Turcja w kolejnych latach wielokrotnie szantażowała swoich partnerów zerwaniem umowy⁴⁵.

Zintensyfikowane w latach 2015-2016 rozmowy turecko-unijne przerwała jednak próba wojskowego zamachu stanu z 15 VII 2016 r. Wobec ostrej reakcji tureckich władz i licznych aresztowań i czystek w aparacie państwowym, zawieszona została pomoc finansowa kierowana przez UE⁴⁶. Jak zwraca uwagę Manuel de la Cámara, im bardziej Erdoğan i jego partia konsolidowali swoją władzę w państwie, tym mniejsze znaczenie miała Unia Europejska jako kotwica uzasadniająca potrzebę kolejnych reform⁴⁷. Wpłynęło to negatywnie na proces akcesyjny i w grudniu 2016 r. Rada UE stwierdziła, że ze względu na autokratyczne działania Ankary nowe obszary negocjacyjne nie będą otwierane. Podkreślano, że ożywienie w negocjacjach akcesyjnych nastąpi dopiero wówczas, gdy Turcja wróci na ścieżkę reform zbliżających ją do kryteriów kopenhaskich, a po wprowadzeniu systemu prezydenckiego w 2017 r., który zachwiał trójpodziałem władzy, było to w zasadzie niemożliwe⁴⁸. Niedługo potem, w trakcie jednej z debat przed wyborami parlamentarnymi w Niemczech w 2017 r., Angela Merkel podkreślała, iż Turcja nie powinna przystąpić do UE, a negocjacje akcesyjne powinny zostać zakończone⁴⁹.

Stosunki Turcji z Unią Europejską po wprowadzeniu systemu prezydenckiego

W listopadzie 2017 r. Rada Europejska zdecydowała o ograniczeniu funduszy przedakcesyjnych Turcji, a w raporcie Komisji Europejskiej z 2019 r. stwierdzono, że rokowania „faktycznie utknęły w martwym punkcie i nie można rozważać otwierania ani zamykania kolejnych rozdziałów i [...] przewidzieć dalszych prac na rzecz modernizacji unii celnej”⁵⁰. Wielokrotnie zawieszenie negocjacji

⁴⁵ K. Wasilewski, *Zmiany...*, s. 1.

⁴⁶ G. Chelidze, E. Machitidze, *The Main Problems in the Relations Between the European Union and Turkey*, „Studia Europejskie” 2021, nr 2, s. 157.

⁴⁷ M. de la Cámara, *Turkey and the European Union: a difficult but critical relationship* [IX 2021], s. 5, https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionals/256/turkey_and_the_european_union_a_difficult_but_critical_relationship (28 VII 2023).

⁴⁸ K. Wasilewski, *Zmiany...*, s. 1.

⁴⁹ UE: *Merkel chce ograniczenia funduszy przedakcesyjnych dla Turcji* [19 X 2017], <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1079516,merkel-chce-ograniczenia-funduszy-przedakcesyjnych-dla-turcji.html> (28 VII 2023).

⁵⁰ E. Soler i Lecha, *EU-Turkey relations. Mapping landmines and exploring alternative pathways* [IX 2019], s. 6, <https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2019/09/EU-Turkey-Relations-Mapping-landmines-and-exploring-alternative-pathways.pdf> (28 VII 2023).

akcesyjnych rekomendował Parlament Europejski⁵¹. W rezolucji z 19 V 2021 r. wskazał, iż rząd turecki w coraz większym stopniu dystansuje się od wartości i standardów UE, a jego jednostronne działania we wschodniej części basenu Morza Śródziemnego oraz prowokacyjne wystąpienia przeciwko wspólnotcie i jej państwom członkowskim wpłynęły na sytuację, w której relacje turecko-unijne znalazły się

na historycznie najniższym poziomie i pogorszyły się do tego stopnia, że obie strony muszą dokonać głębokiej ponownej oceny obecnego stanu tych stosunków i ich ram, aby przywrócić dialog w kontekście wzajemnego zaufania i współpracy oraz skutecznie rozwiązać podstawowe przyczyny obecnych konfliktów⁵².

W obliczu utraty zainteresowania ze strony tureckich władz, relacje Turcji z UE nabrały charakteru w znacznej mierze transakcyjnego⁵³. Jednym z przejawów takiego stanu rzeczy jest zapowiedź „ożywienia relacji” Turcji z Unią Europejską z lipca 2023 r. po tym jak prezydent Erdoğan zasugerował, że zgodzi się na akcesję Szwecji do NATO.

Zakończenie

Wraz z zahamowaniem demokratycznych zmian i wzrostem autorytarnych działań władzy w Turcji, zauważalny stał się impas w stosunkach turecko-unijnych. Sytuacja wewnętrzna połączona z utratą wiarygodności Unii Europejskiej (związanej z ciągłymi warunkami stawianymi Ankarze) przyczyniły się do sytuacji, w której reformy zmierzające do wypełnienia politycznych kryteriów kopenhaskich utknęły w martwym punkcie. Z kolei wprowadzone zmiany, m.in. w zakresie stosunków cywilno-wojskowych, w rzeczywistości służyły interesom partii rządzącej i jej liderowi.

W 2005 r. Chris Morris w swojej książce *The New Turkey: the Quiet Revolution on the Edge of Europe* zwracał uwagę, że nie można wykluczyć, iż kolejne reformy przeprowadzane w ramach procesu akcesyjnego na tyle wzmocniłyby politycznie i gospodarczo Turcję, by mogła ona w ogóle zrezygnować z członko-

⁵¹ A. Ciechanowicz, *Krytyczny raport PE: Jeśli Turcja nie zmieni swojej polityki, KE powinna zawiesić negocjacje akcesyjne* [19 V 2021], <https://forsal.pl/swiat/artykuly/8168275,pe-turcja-w-ue-jesli-turcja-nie-zmieni-swojej-polityki-ke-powinna-formalnie-zawiesic-negocjacje-akcesyjne.html> (28 VII 2023).

⁵² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2021 r. w sprawie sprawozdań Komisji dotyczących Turcji za lata 2019-2020 (2019/2176(INI)) [19 V 2021], https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0243_PL.html (28 VII 2023).

⁵³ S. Gürkan, *op.cit.*

stwa⁵⁴. Polityka zagraniczna Ankary jest dzisiaj oparta na narodowym interesie, a głównym jej celem stało się zbudowanie istotnej roli zarówno w regionie, jak i na świecie. Tym samym Turcja stara się wzmocnić swoją pozycję w relacjach dwustronnych i zyskać jak najwięcej w kwestiach szczególnie istotnych dla Unii Europejskiej i jej państw członkowskich.

Abstract

Dominika Liszkowska

Türkiye's relations with the European Union during the rule of the Justice and Development Party

In 2002, the Justice and Development Party (AKP) took power in Türkiye and continued political, economic and legal reforms aimed at bringing the state closer to the standards and values of the European Union. Finally, in 2005, Türkiye managed to open accession negotiations, but without any guarantee of future membership. Over time, however, the original promises of reform gave way to increasingly serious violations of freedom of expression and human rights. With the slowdown of democratic changes and the increase in the authoritarian actions of the Turkish authorities, a deadlock in relations with the EU has become noticeable.

Keywords: Türkiye, European Union, Türkiye-EU relations, Justice and Development Party

References

- Adamczyk, A., *Trudne sąsiedztwo – wpływ relacji Turcji z sąsiadami na proces akcesyjny w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2014, nr 4.
- Akçakoca, A., *EU-Turkey relations 43 years on: train crash or temporary derailment?*, „EPC Issue Paper” 2006, nr 50.
- Alessandri, E., *Democratization and Europeanization in Turkey after the September 12 Referendum*, „Insight Turkey” 2010, nr 4.

⁵⁴ P. Osiewicz, *op.cit.*, s. 194.

- Alessandri, E., *Turkey's New Foreign Policy and the Future of Turkey-EU Relations*, „The International Spectator Italian Journal of International Affairs” 2010, nr 3.
- Bahcheli, T., *Turkey-US Relations – from bad to worse to better?*, „Eastern Mediterranean Policy Note” 2018, nr 33.
- Bieniek, K., *System partyjny Republiki Turcji w latach 1950-2011*, Warszawa 2013.
- Boon, R.E., *They Killed Her for Going out with Boys: Honor Killings in Turkey in Light of Turkey's Accession to the European Union and Lessons for Iraq*, „Hofstra Law Review” 2006, nr 2.
- Cámara, M. de la, *Turkey and the European Union: a difficult but critical relationship* [IX 2021], https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionales/256/turkey_and_the_european_union_a_difficult_but_critical_relationship.
- Cerami, C., *Turkey and Europe: the Crucial Transition of the 1970s*, „European Perspectives – Journal on European Perspectives of the Western Balkans” 2011, nr 2.
- Chelidze, G. & Machitidze, E., *The Main Problems in the Relations Between the European Union and Turkey*, „Studia Europejskie” 2021, nr 2.
- Chudziak, M., *Turcja – UE: twarda gra o liberalizację wizową* [11 V 2016], <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-05-11/turcja-ue-twarda-gra-o-liberalizacje-wizowa>.
- Chudziak, M. & Strachota, K., *Rok przełomu w stosunkach turecko-unijnych – próba bilansu* [18 X 2016], <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2016-10-18/rok-przelomu-w-stosunkach-turecko-unijnych-proba-bilansu>.
- Ciechanowicz, A., *Krytyczny raport PE: Jeśli Turcja nie zmieni swojej polityki, KE powinna zawiesić negocjacje akcesyjne* [19 V 2021], <https://forsal.pl/swiat/artykuly/8168275,pe-turcja-w-ue-jesli-turcja-nie-zmieni-swojej-polityki-ke-powinna-formalnie-zawiesic-negocjacje-akcesyjne.html>.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Recommendation of the European Commission on Turkey's Progress Towards Accession, Brussels, 6.10.2004, COM(2004) 656 final [6 X 2004], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52004DC0656>.
- Council of the EU, PRESS RELEASE 2678th Council Meeting General Affairs and External Relations General Affairs, Luxembourg [3 III 2005], <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12514-2005-REV-1/en/pdf>.
- Emerson, M. & Tocci, N., *Turkey as a Bridgehead and Spearhead Integrating EU and Turkish Foreign Policy*, „EU-Turkey Working Paper” 2004, nr 1.
- Ete, H., *Turkey's Constitutional Referendum of 2010* [15 II 2011], <https://www.setav.org/en/turkeys-constitutional-referendum-of-2010/>.

- Goff-Taylor, M., *The Shifting Drivers of the AKP's EU Policy*, „Middle East Program Occasional Paper Series” 2017, Summer.
- Gürkan, S., *A crunch year for EU-Turkey relations: With or without Erdoğan* [6 I 2023], <https://blog.bti-project.org/2023/01/06/a-crunch-year-for-eu-turkey-relations-with-or-without-erdogan/>.
- Gwiazda, A., *Członkostwo Turcji w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia*, „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 10.
- Ianni, A., Açıkgöz, M. & Giannotta, V., *The refugee issue in Turkey's relations with the EU. Projekt Report* [V 2021], https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2021/07/cespi_the_refugee_issue_in_turkeys_relations.pdf.
- Jurkowska, B., *Negocjacje Turcji z Unią Europejską – stan i perspektywy*, „Wspólnoty Europejskie” 2009, nr 6.
- Kaya, Ö., *On the Way to a New Constitution in Turkey Constitutional History, Political Parties and Civil Platforms* [X 2011], <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/tuerkei/12220.pdf>.
- Kirdiş, E., *AKP's Foreign Policy and Its Party Identity*, „POMEPS Studies 22: Contemporary Turkish Politics” 2016.
- Matusiak, M., *Wielki skok: Turcja pod władzą Erdoğan*, „Punkt Widzenia OSW” 2015, nr 51.
- Mitręga-Niestrój, K. & Puszer, B., *Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych a potencjał inwestycyjny w krajach CIVETS*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 22.
- Morelli, V., *European Union Enlargement: A Status Report on Turkey's Accession Negotiations* [5 VIII 2013], <https://fas.org/sgp/crs/row/RS22517.pdf>.
- Niemiec, J., *Wizerunek Unii Europejskiej we współczesnej Turcji*, „Analiza ZBN” 2019, nr 11.
- Nugent, N., *The EU's Response to Turkey's Membership Application: Not Just a Weighing of Costs and Benefits*, „Journal of European Integration” 2007, nr 4.
- Osiewicz, P., *Turcja na drodze do członkostwa w UE: uwarunkowania, przebieg oraz perspektywy negocjacji akcesyjnych*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2009, nr 3.
- Patton, M.J., *AKP Reform Fatigue in Turkey: What has happened to the EU Process?*, „Mediterranean Politics” 2007, nr 3.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2021 r. w sprawie sprawozdań Komisji dotyczących Turcji za lata 2019-2020 (2019/2176(INI)) [19 V 2021], https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0243_PL.html.
- Soler i Lecha, E., *EU-Turkey relations. Mapping landmines and exploring alternative pathways* [IX 2019], <https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2019/09/EU-Turkey-Relations-Mapping-landmines-and-exploring-alternative-pathways.pdf>.

- Terry, K., *The EU-Turkey Deal, Five Years On: A Frayed and Controversial but Enduring Blueprint* [8 IV 2021], <https://www.migrationpolicy.org/article/eu-turkey-deal-five-years-on>.
- Tocci, N., *Europeanization in Turkey: Trigger or Anchor for Reform?*, „South European Society & Politics” 2005, nr 1.
- Tocci, N., *Turkey and the European Union A Journey in the Unknown* [XI 2014], <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/turkey-and-the-european-union.pdf>.
- Toygür, I., Tekin, F., Soler i Lecha, E. & Danforth, N., *Turkey's foreign policy and its consequences for the EU* [II 2022], [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/653662/EXPO_IDA\(2022\)653662_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/653662/EXPO_IDA(2022)653662_EN.pdf).
- UE: *Merkel chce ograniczenia funduszy przedakcesyjnych dla Turcji* [19 X 2017], <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1079516,merkel-chce-ograniczenia-funduszy-przedakcesyjnych-dla-turcji.html>.
- Wasilewski, K., *Turcja po nieudanym zamachu stanu – wyzwanie dla UE i USA*, „Biuletyn PISM” 2016, nr 7.
- Wasilewski, K., *Turcja w procesie przemian: wnioski dla strategii UE*, Warszawa 2017.
- Wasilewski, K., *Zmiany w polityce Unii Europejskiej wobec Turcji*, „Biuletyn PISM” 2020, nr 180.
- Wódka, J., *Polityka zagraniczna „nowej” Turcji. Implikacje dla partnerstwa transatlantyckiego*, Warszawa 2013.

Dominika Liszkowska – dr stosunków międzynarodowych, adiunkt w Katedrze Nauk o Polityce na Wydziale Humanistycznym Politechniki Koszalińskiej.
ORCID: 0000-0001-6312-341X