

Rob Boudewijn
Director Boudewijn European Affairs and founder of Europa-instituut.nl

De Europese Unie, Frankrijk en Turkije: een impasse zonder uitweg?

Origineel gepubliceerd als CESP Commentaar 5, 10 December 2007

http://www.clingendael.nl/publications/2007/20071210_cesp_commentaar_5.pdf

Met het aantreden van de Franse President Nicolas Sarkozy is het Turkije-debat in Europa een nieuwe fase ingegaan. Nooit eerder predikte een regeringsleider zo openlijk tegen een Turks lidmaatschap van de Europese Unie (EU). Turkije, aan de andere kant, heeft duidelijk gemaakt dat de Europese ambities nog steeds springlevend zijn en heeft nu zelfs een toetredingsdatum op tafel gelegd. De partijen staan hiermee diametraal tegenover elkaar en het lijkt nagenoeg onmogelijk een uitweg voor deze impasse te vinden.

In de aanloop naar de Presidentsverkiezingen was de boodschap van presidentskandidaat Sarkozy dat een Turks lidmaatschap van de EU pertinent uitgesloten diende te worden en dat een geprivilegieerd partnerschap het hoogst haalbare voor het land zou zijn. Sarkozy is hiermee geen roepende in de Europese woestijn. Op het partijcongres van de CDU van Angela Merkel op 3 december jl. werd vrijwel unaniem een motie aangenomen waarin gesteld wordt dat Turkije niet thuishoort in de EU, hetgeen tevens de positie is van de Oostenrijkse regering. Ook in andere lidstaten bestaat, dwars door alle politieke geleidingen heen, grote verdeeldheid over het Turks lidmaatschap. Deze twijfels gaan met name over de vraag of Turkije al dan niet Europees zou zijn. Zowel voor- als tegenstanders gebruiken in deze discussie geografische, culturele, religieuze, politieke en zelfs psychologische argumenten.

Na zijn beëdiging tot 23^{ste} President van de Franse Republiek, uitte Sarkozy zich aanvankelijk slechts indirect, via diverse proefballonnen, over een eventueel Turks lidmaatschap. Zijn inspanningen om een Comité van Wijzen te benoemen, dat waarschijnlijk op 14 december geïnstalleerd zal worden en dat zich onder meer over de definitieve (buiten)grenzen van “Europa” moet gaan buigen, waarbij de uitkomst ten aanzien van Turkije bij voorbaat vast lijkt te staan, was slechts één uit de reeks. Zijn opmerking dat met Turkije best te onderhandelen viel over 30 van de 35 hoofdstukken van het *acquis*, maar dat 5 hoofdstukken, die betrekking hebben op volwaardig lidmaatschap, hiervan uitgesloten dienden te worden, was een volgende. Ook zijn plannen voor de oprichting van een Mediterrane Unie, met hierin een leidende rol voor Frankrijk en Turkije, werd mede ingegeven door zijn wens om Turkije vooral niet als volwaardig lid van de Europese familie toe te laten. *Club Med* zou als alternatief doekje voor het bloeden moeten dienen. In een recente, besloten ontmoeting met een aantal Europarlementariërs, kwam het hoge woord er dan toch weer uit: een volwaardig Turks lidmaatschap was volgens Sarkozy nu en in de toekomst uitgesloten.

Begin november, een dag na het verschijnen van het kritische “Progress report” van de Europese Commissie inzake de voortgang die Turkije heeft geboekt bij de implementatie van het *acquis* én als reactie op de diverse voorstellen van Sarkozy, maakte de Turkse Minister van Economische Zaken en Buitenlandse Handel, Mehmet Simsek, in Brussel bekend dat “Turkije weet wat het te doen staat om aan de lidmaatschapsvoorwaarden te voldoen” en dat het in 2014 volkomen gereed zal zijn om toe te treden.

Alhoewel de voortgangsreportage Turkije op veel (technische) terreinen complimenteert met de geboekte progressie, komen de eerder gesignaleerde pijnpunten uit de rapportage duidelijk naar voren: het gebrek aan vrijheid van meningsuiting en godsdienstvrijheid, de mensenrechtensituatie i.h.a., de té grote rol van het leger in het maatschappelijk leven en natuurlijk het befaamde artikel 301 van het wetboek van strafrecht, dat de belediging van de Turkse identiteit verbiedt. Deze bloemlezing vormt een bijna integrale herhaling, maar dan in gematigder toonzetting, van de kritiekpunten die in de eerdere voortgangsrapportage werden opgesomd. In december 2006 bracht die eerdere rapportage de Europese Raad ertoe 8 onderhandelingshoofdstukken voorlopig niet te openen. Nu lijkt een dergelijke sanctie niet waarschijnlijk. Integendeel, de Commissie wil juist nieuwe hoofdstukken gaan openen!

In de laatste rapportage wordt Turkije vooral bekritiseerd vanwege het te trage tempo van noodzakelijke hervorming. Dat is zeker het geval. Tegelijkertijd moet echter niet uit het oog worden verloren dat Turkije een politiek hectisch jaar achter de rug heeft. Met name de presidentsverkiezingen, waarbij de militairen frontaal stelling namen tegen een benoeming van Abdullah Gul tot president zorgden voor veel onrust. Pas na parlementaire én presidentiële verkiezingen kon de impasse doorbroken worden. De Turkse regering had dus wel andere zorgen dan de Europese hervormingsagenda. Bovendien is in tijden van verkiezingen hoe dan ook de hervormingsbereidheid van zittende regeringen niet groot. Dat geldt al helemaal als die hervormingen onder externe druk moeten worden doorgevoerd. Hervormingen worden door een sterker nationalistische bevolking dan al snel gezien als concessies aan de EU en derhalve als een zwakgebod.

Desondanks wordt Turkije nu echter de maat genomen ten aanzien van de vertraging bij de implementatie. Waar 'Europa' nog vol lof was over de democratische oplossing van de electorale impasse én de aanpak door premier Erdogan van het Turkse leger, zou het zich ook rekenschap moeten geven dat dit – uiteraard – ten koste is gegaan van andere zaken. Voeg hierbij nog de als gevolg van het optreden van de PKK gespannen situatie in zuidoost-Turkije, dan is het niet moeilijk te veronderstellen dat de (politieke) prioriteiten niet direct bij de implementatie van Europese regelgeving lagen.

Maar het is duidelijk dat de stellingen zijn ingenomen: Frankrijk als belangrijkste vertegenwoordiger van het nee tegen Turkije, terwijl Turkije zélf aangeeft binnen een aantal jaren te willen toetreden. De aankondiging dat op 18 december aanstaande twee nieuwe onderhandelingshoofdstukken met Turkije geopend zullen worden – consumentenbescherming en trans-Europese netwerken – was dan ook tegen het zere been van Sarkozy, die vooral geen nieuwe hoofdstukken geopend had willen zien voordat de Commissie van Wijzen (reflectiegroep) tot een oordeel was gekomen. De vraag is echter of de positionering van Sarkozy *cum suis* vis a vis Turkije niet tot een vicieuze cirkel zal leiden, met als resultaat dat de voortgangsrapportages de komende jaren steeds onvermijdelijk tot dezelfde conclusie(s) zullen komen: het gaat te traag, wat Turkije ook doet. Een opstelling die het politieke klimaat onvermijdelijk verder zal doen verzuren.

En die verzuring van de Turks-Europese relaties is al enige tijd gaande. Immers, ondanks het gegeven dat Turkije in 1999 de status van kandidaat-lidstaat verwierf en in 2004 besloten werd tot toetredingsonderhandelingen, kan Ankara, gelet op de Europese opstelling, niet anders concluderen dan dat toetreding hoe dan ook niet verzekerd is. Tekens worden door de EU maatregelen uitgevaardigd en signalen afgegeven die het Turks lidmaatschap lijken te bemoeilijken. Een eerste is dat het automatisme tussen het openen van de toetredingsonderhandelingen en uiteindelijke toetreding in het geval van Turkije is doorbroken. De roep, in een aantal lidstaten, om na Kroatië alle verdere uitbreidingen – lees Turkije – onderwerp van een referendum te maken is een tweede. Daarbij is de *enlargement fatigue* onder de Europese bevolking Ankara niet ontgaan, waarmee de uitkomst van een dergelijk referendum bij voorbaat vast lijkt te staan. Extra navrant wordt het in Turkse ogen, waar hen in het geval van Cyprus starheid

wordt verweten, waar het juist de Turks-Cyprioten waren die in 2004 instemden met het herenigingsplan voor Cyprus van Kofi Anan. De kwestie van de “Armeense Genocide” leek een nieuwe, unilaterale toetredingsvoorwaarde te creëren: een schuldbekentenis en een *Mea Culpa* als voorwaarde voor toetreding, ongekend in het Europese uitbreidingsproces. Tot slot maakte de Commissie na de meest recente uitbreiding bekend dat nooit meer een toetredingsdatum vooraf geaccepteerd zou worden én dat kandidaten voortaan strikt aan *alle* regels zouden moeten voldoen voor toetreding. Dat laatste was evident niet het geval bij Roemenië en Bulgarije. Hun toetreding was, zeker in Turkse ogen, een politiek besluit. Ook bij eerdere uitbreidingen wogen politieke overwegingen zwaarder dan de vraag of het *acquis* tot op de punt en komma was geïmplementeerd. Zo kregen Griekenland, Spanje en Portugal het lidmaatschap als beloning voor het afwerpen van het dictatoriale juk. Een gewortelde democratische traditie was in hun geval geen voorwaarde voor toetreding. Integendeel, juist door het EU-lidmaatschap heeft de prille democratie in die landen wortel kunnen schieten. Maar bij Turkije wordt nu exact tegenovergesteld geredeneerd, Dat land wordt verweten geen democratische traditie te kennen. In Turkse ogen heeft het er dan ook alle schijn van dat “Europa” een ontmoedigingsbeleid voert. Keer op keer worden nieuwe obstakels opgeworpen en wordt het onderhandelingsproces getraineed.

De weg naar het lidmaatschap wordt daarbij nog moeilijker als bedacht wordt dat de visie van Sarkozy c.s. een niet onaanzienlijk deel van het Europees electoraat vertegenwoordigt. Politici in een aantal EU-lidstaten is het natuurlijk niet ontgaan dat er onder de eigen bevolking geen steun is voor een Turks lidmaatschap. Het schrikbeeld van een Turks lidmaatschap speelde ook een rol bij het Franse en Nederlandse nee tegen de Europese grondwet. Dat nee zou zijn ingegeven door onvrede bij de bevolking over het gebrek aan inspraak en betrokkenheid bij het Europese uitbreidingsproject. De Europese Commissie heeft nu bij deze visie aanstelling gezocht door te stellen dat verdere uitbreiding van de Unie wel op voldoende steun van de burgers moet kunnen rekenen. En dit riekt op zijn minst naar een additioneel toetredingscriterium. Immers, kon de meest recente uitbreiding van de Unie op breed gedragen publieke steun rekenen? Het publiek is nooit bij voorafgaande uitbreidingsrondes betrokken. Waarom dan nu wel deze eis, zo kan men vragen? Een eis overigens die tot een onmogelijke situatie leidt. De Europese bevolking steunt wel het lidmaatschap van landen die niet willen toetreden (Noorwegen en Zwitserland) maar ziet weinig in lidmaatschap van landen die wél willen toetreden, Turkije in het bijzonder.

Ook de *revival* van de term absorptiecapaciteit, reeds in 1993 geformuleerd, maar daarna ruim een decennium in coma, lijkt de kansen voor Turkije niet te vergroten. Alhoewel er absoluut geen consensus bestaat over wat ‘absorptiecapaciteit’ betekent en het door verschillende lidstaten steeds in een andere context wordt gehanteerd, lijkt de grootste gemeenschappelijke deler er uit te bestaan dat de EU institutioneel gezien in ieder geval nu niet in staat zou zijn om een (grote) nieuwe lidstaat te kunnen opnemen. Waarvan akte, Ankara. Maar was nu juist niet het nieuwe Hervormingsverdrag (Verdrag van Lissabon) niet bedoeld om dit vermeende gebrek aan absorptiecapaciteit te elimineren?

Het voorafgaande bij elkaar optellend heeft het er – zeker in Turkse ogen – alle schijn van dat Europa Turkije dwingt tot het lopen van een race zonder finish. Dit heeft natuurlijk zijn neerslag gehad op de Turkse opinie. Volgens een recent onderzoek van het Duitse Marshall Fund gelooft nog maar 26% van de Turkse bevolking dat hun land uiteindelijk daadwerkelijk zal toetreden tot de EU. Dat staat in schril contrast met de situatie in december 2004, toen premier Recep Erdogan na de Europese toezegging dat de onderhandelingen geopend zouden worden, als een ware volksheld werd onthaald. Op dat moment geloofde maar liefst bijna driekwart van de bevolking dat een EU-lidmaatschap op termijn realistisch was. Volgens de Turkse Secretaris Generaal voor EU aangelegenheden, Musafa Oguz Demiralp, duidt deze snelle daling niet zozeer op pessimisme onder de Turkse bevolking, maar veeleer op wantrouwen jegens de EU: toetreding zal uiteindelijk niet mogelijk zijn. Pessimisme, wantrouwen of defaitisme, het maakt

niet uit hoe de Turkse publieke opinie te duiden, maar het heeft wél als gevolg dat het publieke én politieke draagvlak om Europese regelgeving te implementeren sterk is afgenomen. Bovenal heeft de houding van de EU tot een sterke opleving van het Turks nationalisme geleid. Het zal dan ook niet eenvoudig zijn om het momentum voor het EU-lidmaatschap in de Turkse maatschappij te laten herleven.

Dit levert een interessante paradox op: waar ‘Europa’ telkens aandringt op verdergaande hervormingen, wordt dit door het optreden van sommige EU-lidstaten juist vertraagd of zelfs onmogelijk gemaakt. De binnenlands-politieke speelruimte van de Turkse regering wordt immers bij gebrek aan een ‘reëel’ vooruitzicht op daadwerkelijk lidmaatschap steeds kleiner. Achter het optreden van Sarkozy *cum suis* zou bijna een perverse verborgen agenda vermoed kunnen worden. Door de stelselmatige twijfels van sommige EU-lidstaten worden belangrijke hervormingen door Ankara niet daadwerkelijk doorgevoerd, wat de Unie argumenten geeft om Turkije te kunnen (blijven) weigeren. Nog beter zou het vanuit deze anti-Turkse visie zijn als Turkije ontmoedigd de eer aan zichzelf houdt en zelf van lidmaatschap zou afzien.

Met dit laatste is gezegd dat de geloofwaardigheid van het toetredings- en onderhandelingsproces tussen Turkije en de EU zwaar onder druk staat en dat voortgaan op de nu ingeslagen weg slechts verliezers zal opleveren. Zolang de ene partij haar beloften niet nakomt, zal de andere partij daar weinig toe genegen zijn en vice versa. Daarom is het van het grootste belang dat Europese politici de beloften van in ieder geval 1999 én 2004/2005 niet telkens in twijfel trekken, maar openlijk onderschrijven en niet telkens van vraagtekens voorzien. Turkije zelf zou er verstandig aan doen om dit ‘perverse’ spel niet mee te spelen. Door wél haast te maken met de door Brussel gewenste hervormingen, ontnemt het de criticasters munitie om op het té trage hervormingsproces te blijven schieten. Dit lijkt de enige manier om de impasse zonder ogenschijnlijke uitweg te doorbreken en een spel met slechts verliezers te voorkomen.