

Rob Boudewijn
Directeur Boudewijn European Affairs en oprichter van het Europa-Instituut.nl

De EU en Turkije, Turkije en de EU; hoe nu verder?

Origineel online gepubliceerd op 15 november 2006

http://www.clingendael.nl/publications/2006/20061115_cesp_online_boudewijn.pdf

Woensdag 8 november verscheen een hoogst kritische rapportage van de Europese Commissie over de voortgang die Turkije heeft geboekt op de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie. Dat de toon kritisch zou zijn, was niet verbazingwekkend. Vanaf het moment dat onder Nederlands EU-voorzitterschap in december 2004 besloten werd de toetredingsonderhandelingen met Turkije op (korte) termijn te openen, dreigde dit proces telkens te ontsporen. Dit bleek al uit het perscommuniqué dat Turkije onmiddellijk na het bereiken van het akkoord uitbracht, waarin bekend werd gemaakt dat het openen van de onderhandelingen met de EU van 25 lidstaten absoluut geen erkenning, zelfs geen impliciete of indirecte erkenning, van de lidstaat Cyprus zou betekenen.

Struikelblok Cyprus?

Sinds het daadwerkelijk openen van de toetredingsonderhandelingen in oktober 2005, heeft de kwestie Cyprus de onderhandelingen telkens gedomineerd. Ook een *last minute* initiatief van het huidige, Finse Voorzitterschap om kort voor de Commissierapportage (nog) in dit dossier een doorbraak te bewerkstelligen mocht niet baten. De ingelaste bijeenkomst op 4 en 5 november, waar de belangrijkste spelers (Turkije, Griekenland, Grieks-Cyprus, Noord-Cyprus en de Commissie) waren uitgenodigd, moest afgelast worden, aangezien geen overeenstemming bereikt kon worden over het niveau van de delegaties. Dit ter illustratie hoe de kwestie Cyprus inmiddels in een volstrekte patstelling is beland.

Het is dus niet verassend dat de kwestie Cyprus dominant aanwezig is in het Commissierapport. Vooral de Turkse weigering om het vrijhandelsprotocol ook te betrekken op Cyprus, hetgeen de openstelling van de Turkse havens en luchthavens voor schepen en vliegverkeer van Grieks-Cypriotische komaf en die via Cyprus Turkije aandoen zou betekenen, wordt het land door de Commissie zwaar aangerekend. Daarnaast vermeldt het rapport de pijnpunten die sinds het openen van de onderhandelingen reeds bekend waren. Het té lage tempo van de hervormingen in Turkije. Er is nauwelijks progressie geboekt bij het beschermen van de rechten van de (religieuze) minderheden en nog steeds is er sprake van schending van de mensenrechten. Het leger speelt een nog té prominente rol in het politieke leven en dan is er natuurlijk nog het fameuze artikel 301 van het wetboek van strafrecht, dat belediging van de Turkse identiteit verbiedt. Van deze beperking van de vrijheid van meningsuiting werd onder andere de Nobelprijswinnaar Orhan Pamuk dit jaar slachtoffer. Ondanks het feit dat het rapport zich ook positief uitlaat over hetgeen wel aan (meer technische) hervormingen si doorgevoerd, is de toon hoogst kritisch. Het commissierapport zal zonder twijfel resulteren in een aantal zeer hectische weken van intensieve pendeldiplomatie, waarbij Turkije de in Europese ogen vereiste progressie zal moeten tonen. Dit vooral omdat de Europese Raad op 14-15 december een oordeel zal vellen over de voortgang van de onderhandelingen met Turkije, met mogelijke consequenties voor de lopende onderhandelingen. De Europese visie is daarmee (opnieuw) bekend, maar is deze ook terecht?

De Turkse perceptie

Niet geheel onterecht is de perceptie in Ankara dat Brussel voortdurend om hervormingen vraagt, maar zelf niets aanbiedt. Sterker nog, de EU en sommige van de lidstaten lijken keer op keer met extra, additionele eisen te komen: “U vraagt, wij dienen te draaien”, is het gevoel dat aan Turkse zijde overheerst, waarbij het ook lijkt alsof de EU een dubbele standaard hanteert. Ten aanzien van de Cypriotische kwestie bijvoorbeeld dient niet vergeten te worden dat het de Turkse Cyprioten waren die massaal instemden met het herenigingsplan van Kofi Annan in april 2004. Op aanraden van de eigen regering, stemde op het Griekse deel van Cyprus daarentegen drie op de één stemgerechtigden tegen dit plan. Sindsdien blokkeert Grieks-Cyprus, met steun van Frankrijk, Oostenrijk en Griekenland, directe lucht- en zeeverbindingen vanuit de EU met Noord-Cyprus, terwijl het tegelijkertijd wel eist dat Turkije zijn (lucht)havens openstelt. Nog dit jaar, in januari, presenteerde de Turkse minister van Buitenlandse Zaken Abdullah Gül een “actieplan”, waarbij het onder auspiciën van de Verenigde Naties tot een hereniging van Cyprus kon komen, inclusief de erkenning van Cyprus en het openstellen van de Turkse havens en vliegvelden. Vanuit Turks perspectief lijkt het alsof hier een dubbele standaard wordt gehanteerd. Immers, zo redeneert Ankara, was het conflict over Gibraltar een belemmering voor zowel het Britse als ook het Spaanse lidmaatschap? Stond de kwestie Noord Ierland een Ierse en wederom Britse toetreding in de weg? Deze vergelijking gaat in zoverre mank dat het bestaan van Gibraltar en Noord Ierland niet door de internationale gemeenschap werd betwist, terwijl het enige land dat Noord Cyprus heeft erkend Turkije zelf is. Dit gepercipieerde gevoel van onrecht heeft er bij de Turkse bevolking van Cyprus echter wel in geresulteerd dat zij alle hooggespannen verwachtingen ten aanzien van de EU heeft laten varen, ook omdat de EU de toegezegde beloften over financiële hulp en het herstellen van de directe verbindingen met Noord Cyprus, door de herhaaldelijke veto's van Grieks-Cyprus, niet heeft kunnen nakomen.

Afnemend draagvlak voor het EU lidmaatschap?

Het gevolg hiervan is dat zich een zeker defaitisme meester lijkt te hebben gemaakt van een meerderheid van de Turkse bevolking. Waar Premier Erdogan in december 2004 nog als een volksheld in Ankara werd onthaald en ruim 67% van de bevolking de Turkse EU aspiraties volledig onderschreef, steunt nu nog slechts een schamele 32% van het volk de stelling dat “Turkije absoluut in de Europese Unie moet.” De Turkse bevolking is zich in algemene zin terdege bewust van de uitbreidingsfatigue die momenteel heerst in de EU en meer specifiek van de weerstand die een eventueel Turks lidmaatschap in sommige lidstaten oproept. In Turkije weet men heel goed dat de CDU van Angela Merkel niet verder wil gaan dan een geprivilegieerd partnerschap, hetgeen tevens de positie is van de Franse presidentskandidaat Nicolas Sarkozy en van Oostenrijk. Frankrijk is verder voornemens iedere verdere uitbreiding van de Unie (lees Turkije) aan een referendum te onderwerpen. Niet toevalligerwijs zijn het juist deze drie EU-lidstaten die de grootste Turkse minderheid kennen. Het beeld van het moderne en zich recentelijk in talloze aspecten snel hervormende Turkije, lijkt hier verdrongen te zijn door de ongeschoolde (arbeids)immigranten uit de jaren zestig met de normen en waarden uit die periode.

Het draagvlak in de Unie voor een Turks lidmaatschap is dus niet onomstreden, hetgeen ook in Ankara wordt beseft. Dit staat nog los van de huidige discussie in de Unie of de EU gereed is voor verdere uitbreiding, laat staan dat het een groot land als Turkije überhaupt wel kan opnemen: de absorptiecapaciteit zou (nu) niet toereikend zijn.

Het gevoel dat Europa Turkije toch niet wil, heeft er echter in geresulteerd dat ook de Turkse bevolking “EU-moe” is. Er bestaat nog amper draagvlak om de door de EU gewenste hervormingen te implementeren. Daarbij komt ook dat de populariteit van Erdogan, om binnenlandse politieke redenen, zich op een historisch dieptepunt bevindt. De economische situatie is verslechterd en veel Turken nemen het Erdogan met name kwalijk dat hij naliet zich in scherpe bewoordingen uit te laten toen een aantal maanden geleden een rechter werd vermoord die bekend stond als verdediger van de seculiere staat.

Tot slot betwijfelt het deel van de bevolking dat nog wel achter het Turkse EU lidmaatschap staat of Erdogan hun aspiraties deelt: terecht vragen zij zich af waarom Erdogan heeft nagelaten om de rol van de militairen in het maatschappelijke en politieke leven de laatste twee jaar terug te dringen, terwijl bekend is dat dit nu juist één van de grote pijnpunten voor de EU is. De militairen, aan de andere kant, verzetten zich met hand en tand tegen een gereduceerde rol, aangezien zij, grondwettelijk vastgelegd, de bewakers zijn van de seculiere staat. Met in maart nieuwe (parlements- en presidents-)verkiezingen in het vooruitzicht, heeft Erdogan binnenlands derhalve niet of nauwelijks politieke speelruimte. Een situatie waarin een groots gebaar richting de EU vanuit Turks perspectief dus onmogelijk is. In een laatste poging de Commissie gunstig te stemmen, maakte Erdogan, ondanks de binnenlandse problematiek, kort voor het uitkomen van het Commissierapport bekend dat hervorming van artikel 301 bespreekbaar is.

Over dubbele standaarden en de “Armeense kwestie”

Het Turkse EU defaitisme wordt niet alleen ingegeven door de verdeeldheid in de Unie of het land (volwaardig) lid kan worden, maar wordt vooral gevoed door de idee dat Europa dubbele standaarden hanteert en telkens additionele eisen formuleert: niet alleen voor de kwestie Cyprus, maar voor het gehele palet waarvoor Turkije bekritiseerd wordt.

Dit bleek duidelijk uit de recente rede van de Franse President Chirac in Yerevan, waar hij Turkije opriep de massamoord op de Armeniërs in 1915 als genocide te erkennen. Chirac creëerde op deze manier eigenhandig een nieuwe, unilaterale toetredingsvoorwaarde voor Turkije. Wat als Tony Blair in Algerije Frankrijk zou oproepen om verontschuldiging aan te bieden voor de slachtpartijen die het Franse leger heeft begaan om het onafhankelijkheidsstreven te beteugelen? In dit geval zou het Elysée waarschijnlijk ontploffen, net als in het geval dat Turkije een wet zou aannemen die het strafbaar zou stellen de misdaden onder het Franse Vichy-regime te ontkennen. Is het denkbaar dat Franse wetgeving de ontkenning van misdaden begaan tijdens de politieke acties in toenmalig Nederlands-Indië strafbaar zou stellen? Het Binnenhof zou in ieder geval té klein zijn. Als de EU minimaal verontschuldiging zou eisen voor de (historische) misdaden van de huidige lidstaten, laat staan de kandidaten, dan kan ze zichzelf beter opheffen. De Finse Commissaris belast met uitbreiding, Olli Rehn, was er dan ook als de kippen bij om te verklaren dat erkenning van de genocide geen preconditione voor toetreding vormt. Dat ondanks internationale, Europese en natuurlijk Turkse kritiek Frankrijk desalniettemin de Armeense genocidewet heeft aanvaard, wordt in Turkije gepercipieerd als een duidelijk signaal dat er met twee maten wordt gemeten. Terwijl Europa kritiek heeft op de beperkte vrijheid van meningsuiting, levert ze zelf hiervan het beste bewijs. De Turkse wet verbiedt de massamoord van 1915 als genocide te betitelen, Frankrijk stelt dat juist verplicht. In beide gevallen komt het neer op een beknotting van de vrijheid van meningsuiting: de (politieke) meerderheid beslist welke opinies wel en niet thuishoren in het publieke debat. Deze kwestie resulteerde ook in de tot dusver enige internationale rimpeling in het verder volstrekt nationale verkiezingsdebat: de PvdA en het CDA schrapten kandidaten van Turkse komaf van de kieslijst omdat zij de genocide in twijfel trokken. Over de vraag of er van genocide sprake zou zijn geweest bestaat onder historici overigens volstrekt geen eenduidigheid en ook de PvdA worstelt hiermee, gezien de recente uitlatingen van de partijleider. Echter, net als Frankrijk maakt Nederland zich hard voor de vrijheid van meningsuiting in Turkije, terwijl in de politieke geledingen van het CDA en PvdA geen dissidente geluiden worden getolereerd.

Gaat Europa steeds meer op Turkije lijken en vice versa?

Turkije-expert Zürcher trok deze lijn, enigszins zwart-wit, recentelijk nog verder door, door te stellen dat Turkije steeds Europeeser wordt en Nederland/Europa steeds Turkser. De voorbeelden die hij hiervoor gebruikt zijn veelzeggend. In Turkije zijn de rechten van de minderheden nog steeds (te) beperkt, waarbij de Turkse overheid zich beroept op de leer van Atatürk dat slechts de Turkse nationaliteit bestaat.

De Europese kritiek betreft dus de Turkse ontkenning van de bestaande binnenlandse multiculturele samenleving. In Nederland is het veronderstelde succes van de multiculturele maatschappij na Fortuyn begraven. Sterker nog, er wordt getracht een bindende, nationale Nederlandse identiteit te scheppen door bijvoorbeeld het samenstellen van een canon van de Nederlandse cultuurgeschiedenis en, nóg explicieter, het invoeren van de inburgeringstoets door Minister Verdonk.

De Europese kritiek betreft ook het feit dat de individuele vrijheden in Turkije sterk beknot worden en dat de politie en veiligheidsdiensten té vrij spel hebben, speciaal inzake martelingen. Tegelijkertijd zijn sinds “9/11” de bevoegdheden van de Europese veiligheidsdiensten sterk vergroot en zijn individuele rechten, omwille van de veiligheid, eveneens beperkt. De af luistermogelijkheden zijn verruimd, verdachten kunnen langer in voorarrest worden gehouden op verdenking van terrorisme, de gegevens van luchtvaartpassagiers worden doorgegeven aan de Verenigde Staten, de CIA en haar Europese partners hebben inzicht in het totale telefoon en emailverkeer en Europese regeringen geven niet thuis als terreurverdachten illegaal door hun luchtruim worden vervoerd, laat staan dat ze massaal protesteren als deze verdachten naar alle waarschijnlijkheid in Polen en Roemenië worden gemarteld.

Hoe, tot slot, de kritiek op de gebrekkige religieuze vrijheid in Turkije te combineren met het feit dat de Nederlandse overheid, net als in andere Europese landen, systematisch nagaat welke religieuze boodschap er in moskeeën wordt verspreid?

Ondanks dat Zürcher nog een aantal voorbeelden aanhaalt waaruit zou blijken dat Europa steeds meer de Turkse kant op gaat en vice versa, kan niet ontkend worden dat Turkije nog een lange weg te gaan heeft op het pad naar een democratische rechtsstaat. De crux van de redenering zit er echter in, opnieuw zwart-wit perspectief, dat de pot de ketel verwijt dat die zwart ziet. Vergelijkbare misstanden worden in Turks perspectief uitvergroot en in een Europese context (vrijwel) genegeerd. Een voorbeeld hiervan is de illegale demonstratie in Istanbul ter gelegenheid van de internationale vrouwendag afgelopen jaar. Vele tv-camera’s legden genadeloos vast hoe de Turkse politie de demonstratie keihard uiteensloeg. Het gewelddadig beëindigen van de demonstratie werd breed uitgemeten inde Westerse en dan vooral de Franse media, waarbij er volgens de Europese Commissie sprake was van “disproportioneel geweld”. Toen kort daarna de Franse politie een demonstratie vergelijkbaar hardhandig uiteenjoeg, berichtten de Westerse media hier niet of amper over. De Turkse media, die wél uitgebreid verslag deed van dit treffen, stelde terecht de retorische vraag: “wie in Brussel levert nu kritiek op Parijs?”.

Het Roemeense en Bulgaarse voorbeeld?

Ook de toetreding per 1 januari aanstaande van Roemenië en Bulgarije tot de EU heeft in Ankara menig wenkbrauw doen fronsen. Het kan niet ontkend worden dat op een aantal terreinen en dan specifiek de economische ontwikkeling Turkije voor loopt op beide nieuwe lidstaten. Het is Ankara tevens niet ontgaan dat beide toetreders lang niet Europa-*proof* zijn en dat hun toetreding alleen mogelijk gemaakt kon worden door talloze uitzonderings- en overgangsclausules, terwijl de landen op bepaalde deelgebieden onder Europese curatele geplaatst kunnen worden. Dit bracht de leider van de Groenen in het Europees Parlement, Daniel Cohn-Bendit, na het groene licht voor beide landen tot de retorische vraag: “wat zouden jullie hebben gezegd als het niet over Roemenië en Bulgarije ging, maar over Turkije?” De boodschap is duidelijk: schijnbaar valt er met de lidmaatschapscriteria te marchanderen, behalve als de kandidaat Turkije heet, waarvoor steeds herhaald wordt dat het land volledig aan de criteria moet voldoen. Turkije, maar ook andere kandidaat-lidstaten, wordt na deze jongste uitbreiding van de EU strikter de maat genomen dan het geval was met de twee nieuwe toetreders.

Op basis van het Commissierapport kan de Europese kritiek op Turkije samengevat worden als dat het land (nog) geen functionerende democratische rechtsstaat is. Echter, gold dat wél voor Griekenland, Spanje en Portugal op het moment van toetreden? Juist door hun toetreden heeft de democratische rechtsstaat zich daar kunnen wortelen en heeft de economische ontwikkeling een belangrijke impuls gekregen, waarvoor welvaart en werkgelegenheid zijn toegenomen.

De Europese angst, midden jaren tachtig, dat het continent overspoeld zou raken door gelukszoekers van het Iberisch schiereiland werd door deze ontwikkelingen niet bewaarheid. Daarom is het opmerkelijk dat dezelfde angst die afgelopen jaren ten aanzien van Polen werd uitgesproken nu reeds zijn schaduw vooruitwerpt inzake Turkije.

Een weg uit de impasse: welk scenario?

Welke scenario's zijn nu denkbaar na de Europese Raad van december 2006? Het Finse voorzitterschap is achter de schermen hard aan het werk om tot een deal te komen, waarbij het economische isolement van de Turkse Cyprioten wordt beëindigd en waarbij Ankara in ruil daarvoor het vrijhandelsprotocol met Cyprus zal erkennen. Het voorzitterschap heeft gezien de korte periode tot de komende Europese Raad echter extreem weinig tijd om dit compromis te realiseren.

Mocht dit compromis niet haalbaar zijn, dan zijn er vanuit Europees perspectief twee scenario's mogelijk. Het eerste scenario waarover gespeculeerd wordt, is dat de toetredingsonderhandelingen over een aantal hoofdstukken (met name handel en vrij verkeer van goederen) voorlopig niet geopend zullen worden. Bij het ontbreken van een compromis zal dit in ieder geval het minimumscenario zijn.

Het tweede, verder reikende scenario, is het totale opschorten van de onderhandelingen. Deze optie lijkt ook plausibel, aangezien Cyprus herhaaldelijk heeft gedreigd om de opening van ieder nieuw hoofdstuk met een veto te zullen treffen. De deur gaat dan voorlopig op slot voor Turkije, ook al heeft de Commissie inmiddels laten doorschemeren dat deze optie niet de voorkeur verdient: blijven praten is het devies. Het eerste scenario lijkt derhalve het meest waarschijnlijk: het voorlopig niet openen van een aantal nieuwe hoofdstukken zal echter een negatieve weerslag hebben op die hoofdstukken waarover de onderhandelingen wel gecontinueerd worden. Het is in ieder geval duidelijk dat de Finse pendeldiplomatie de komende weken de druk richting Ankara huizenhoog zal opvoeren, hetgeen aan Turkse zijde de impressie zal bestendigen dat er altijd sprake is van éénrichtingsverkeer.

Zijn er alternatieve scenario's denkbaar waarmee het onderhandelingsproces weer vlot getrokken zou kunnen worden? Commissaris Rehn bekritiseerde onmiddellijk enige Europese leiders, de bekende criticasters van Turkije, die de kritische toonzetting in het rapport en dan met name de kwestie Cyprus als munitie gebruikten om te pleiten tegen een (volwaardig) Turks lidmaatschap. Een minimale voorwaarde om de onderhandelingen in rustiger vaarwater te brengen zou zijn dat alle Europese politieke leiders nu eindelijk eens zouden erkennen dat het hun eigen (politieke) beslissing is geweest om Turkije een toetredingsperspectief te geven. Dit zou de Turkse vrees dat Europa een dubbele agenda hanteert en Turkije uiteindelijk tóch niet zal toelaten, kunnen wegnemen, hetgeen het draagvlak in de samenleving en de snelheid van de hervormingen ten goede zou komen. In plaats van deze boodschap eenduidig met argumenten krachtig over de Bühne te brengen, blijft het onder de Europese politici echter doodstil, terwijl tegelijkertijd in een aantal lidstaten in de politiek zelfs openlijk gespeculeerd wordt over een soort B-lidmaatschap in de vorm van een "speciaal partnerschap". De discussie over al dan niet en/of misschien lid kunnen worden, had na 40 jaar wachtkamerpolitiek (met de nodige concrete Europese toezeggingen over de mogelijkheden van een toekomstig Turks lidmaatschap) in 1999 bij het vuilnis gezet moeten worden. Toen verkreeg Turkije het predicaat "kandidaat-lidstaat" en de huidige generatie twijfelende politici dient in te zien dat dit het toetredingsproces onomkeerbaar heeft gemaakt. Turkije dient slechts de maat te worden genomen op basis van de politieke Kopenhagen criteria en er dienen geen extra voorwaarden tijdens het onderhandelingsproces geformuleerd te worden. Ook dit zou de onderhandelingen in rustiger vaarwater doen belanden.

Een ander scenario waardoor het toetredingsproces minder moeilijk zou verlopen en zelfs wellicht versneld zou kunnen worden, is om niet telkens eenzijdig de druk op Turkije op te voeren, maar nu ook eens de zwarte piet te leggen bij de partij(en) waar die eveneens thuis hoort: de Grieks-Cypriotische regering die een oplossing voor de kwestie Cyprus tot nu toe steeds heeft getraineed en telkens de

dreiging van het veto hanteert om concessies af te dwingen en een oplossing te blokkeren, hierin vaak gesteund door Frankrijk, Oostenrijk en Griekenland.

Met het toelaten van alleen het Griekse gedeelte van Cyprus in 2004 hebben de lidstaten feitelijk hun laatste pressiemiddel om deze partij tot meer inschikkelijkheid te bewegen, uit handen gegeven. Daarom zullen de andere lidstaten en de Commissie Cyprus moeten laten inzien dat een oplossing ook voor het Griekse deel van belang is. De Grieks Cypriotische regering beklaagt zich dat de sluiting van de Turkse havens een enorme schadepost oplevert voor de omvangrijke onder Cypriotische vlag varende vloot. Wellicht zou meer focus op alleen al dit economische belang een opening kunnen bieden om Grieks Cyprus tot meer flexibiliteit te bewegen. Mocht het echter niet goedschiks lukken, dan zal andersoortige pressie noodzakelijk zijn om de kleine zuidelijke lidstaat te laten inbinden.

Indien Europa eenzijdig de druk blijft leggen bij Turkije, is het niet ondenkbaar dat Turkije Europa de rug toekeert en een alternatief voor het Unielidmaatschap, zoals bijvoorbeeld de reeds bestaande samenwerking van landen rondom de Zwarte Zee, impulsen gaat geven. In deze context is ook een toenadering tot Rusland niet denkbeeldig. Het strategisch belang van Turkije voor Europa als energie doorvoerland is niet gering, maar wat zouden de gevolgen op dit terrein kunnen zijn indien de betrekkingen met Moskou inniger worden? Het scenario van intensieve(re) samenwerking met buurland Iran, een land waar Turkije geen problemen mee heeft, bijvoorbeeld op het terrein van kernenergie, zou dan tevens realiteit kunnen worden. Turkije zou ook toenadering kunnen zoeken tot bijvoorbeeld de Oekraïne en Moldavië, landen die (nog) geen EU lidmaatschapsperspectief hebben om tot een gemeenschappelijk handelsblok te komen. Dat het land zich dan gelijktijdig zou afwenden van de door de EU gekoesterde waarden als democratie, de rechten van de minderheden, een functionerende rechtsstaat etc., heeft de Unie dan volledig aan zichzelf te wijten.