

Rob Boudewijn en Peter van Grinsven

Rob Boudewijn is directeur van Boudewijn European Affairs en oprichter van het Europa-instituut.nl

Geloofwaardigheid boven sentimenten EU-toetredingsonderhandelingen met Turkije

Origineel gepubliceerd in: *Internationale Spectator*, nummer 9, september 2004, p. 435-439

Het dossier-Turkije is uiterst complex. Maar na veertig jaar wachtkamer-politiek zal Turkije toch op zijn minst een handreiking moeten krijgen.

Vanaf 1 juli jl. bekleedt Nederland het Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie. Een van de lastigste agendapunten vormt het *dossier* van Turkse toetreding, waarover de EU onder leiding van Nederland een uitspraak zal moeten doen.¹ Hierbij moet het, gezien toezeggingen in het (recente) verleden, niet gaan over de vraag *of* Turkije mag toetreden, maar eerder *wanneer* en onder *welke voorwaarden* de toetredingsonderhandelingen geopend zullen worden.

Het bereiken van unanieme overeenstemming over dit dossier, dat tot verdeeldheid in zowel Nederland als andere lidstaten van de Unie heeft geleid, is niet gemakkelijk. Het Nederlands voorzitterschap zal inlevingsvermogen, overtuigingskracht en leiderschap moeten tonen, maar vooral ook het vermogen bruggen te bouwen. De centrale vraag die beantwoord dient te worden, is of Turkije afdoende vorderingen heeft gemaakt ten aanzien van de Kopenhagen-criteria, die vooral betrekking hebben op de voortgang in het proces van democratisering en de vestiging van de rechtsstaat.

Alleen een verantwoorde en geloofwaardige afhandeling van het dossier kan leiden tot het openen van de onderhandelingen. Wij houden argumenten pro en contra nog eens tegen het licht en plaatsen ze in de context van de Kopenhagen-criteria. Objectieve toetsing van die criteria is wel het minste dat de Turkse regering mag verwachten van een zichzelf serieus nemend verenigd Europa.

Turkije als splijtzwam?

Januari jl. kwam de interne verdeeldheid in ons kabinet uitgebreid in de publiciteit, waarbij vooral VVD-minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich afficheerde als fel tegenstander van Turkse toetreding met als belangrijkste argument dat 'het land door zijn andere cultuur en godsdienst niet past binnen de EU'.ⁱⁱ Elders is het niet anders. In Duitsland ziet kanselier Schröder, die voorstander is van toetreding, zich geconfronteerd met de CDU-CSU, waarbij CSU-kopstuk Michael Glos niet nalaat publiekelijk te ventileren dat 'Turkije nooit deel uitmaakte van Europa', hierin gesteund door zijn politieke baas Edmund Stoiber, die Turkije zelfs aanduidt als een cultureel en religieus *Fremdkörper*. In Frankrijk is president Chirac voorzichtig voorstander, maar is zijn eigen partij, waarschijnlijk om machtspolitieke redenen, mordicus tegen. Turkije zal immers na toetreding, gezien zijn grotere bevolkingsomvang, minimaal een gelijk aantal stemmen in de Raad van Ministers en zeker meer zetels in het Europees Parlement krijgen dan Frankrijk. Ook een land als Griekenland is niet bepaald geporteerd voor toetreding, hetgeen werd bevestigd door de uitslag van het referendum op Cyprus. Het Verenigd Koninkrijk is daarentegen vanwege de zegeningen van een vergrote interne markt en om geopolitieke redenen verklaard voorstander, terwijl Italië en Spanje intern verdeeld lijken.

Minister Remkes is dus bepaald geen roepende in de woestijn. Zeker als aan zijn argumenten inzake cultuur en godsdienst de geopolitieke dimensie en de mensenrechten worden toegevoegd: dé belangrijkste punten die als zwaard van Damocles boven het *dossier*-Turkije hangen.

Ook de staat van de als te zwak beschouwde Turkse economie wordt in de discussie telkenmale opgevoerd, hetgeen hier buiten beschouwing blijft. Wel kan worden aangetekend dat het Nederlandse bedrijfsleven in deze overweging geen enkele belemmering ziet voor (snelle) Turkse toetreding, getuige een recent artikel in *Forum*, het opinieblad van VNO/NCW, waarvan de teneur luidt dat toetreding van Turkije in het belang is van het Nederlandse bedrijfsleven.ⁱⁱⁱ

Op zoek naar de balans

Het staat buiten kijf dat Turkije een rijke, maar in verscheidene opzichten wezenlijk andere *cultuur* heeft dan de meeste huidige lidstaten. In de Europese oprichtingsverdragen alsmede de latere verdragswijzigingen is echter geen enkele zinsnede te vinden waarin vermeld staat dat de EU culturele uniformiteit zou moeten nastreven. De vrees voor Europese culturele eenheidsworst, inclusief het graag mogen tamboereren. De culturele pluriformiteit van het Europees continent wordt echter onderschreven en beschermd door de EU, getuige steun voor lokale culturele initiatieven, de erkenning en bescherming van regionale talen, het verstrekken van regiogebonden subsidies enz. De EU is *a priori* nooit geschoeid op specifieke culturele normen en/of waarden, maar slechts op de 'waarden waarop de Unie berust, zijn (sic) eerbied voor de menselijke waardigheid (...), democratie, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten'.^{iv}

Meer principieel van aard lijkt de vraag of *godsdienst* een legitiem argument mag zijn bij een eventueel EU-lidmaatschap. Evenals over cultuur geven de Europese verdragen en toetredingscriteria geen uitsluitel over de overheersende godsdienst in een (kandidaat-)lidstaat. Terecht merkt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in zijn recent advies op dat 'religie geen deel uitmaakt van de gemeenschappelijke EU-waarden. De Unie heeft zichzelf immers gedefinieerd als een waarden- en handelingsverbond (...) De vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst behoort hiermee juist tot de grondrechten, evenals het door de Unie respecteren van de verscheidenheid van cultuur en godsdienst.'^v Het argument wordt des te moeilijker te hanteren indien er blijkbaar geen principiële reden bestaat een eventuele lidmaatschapsaanvraag van Bosnië-Herzegovina in de toekomst te weigeren, terwijl dit land een mosliminderheid kent die qua omvang vergelijkbaar is met die in Duitsland, terwijl in het geval van Turkije dit religieus aspect tot punt van twijfel verheven wordt. Of geldt hierbij dan alleen de wet van het grote getal (met twee miljoen moslims in Bosnië-Herzegovina en Duitsland, respectievelijk bijna 70 miljoen in Turkije)? Indien deze benadering wordt gevolgd, dreigt het debat – in ieder geval in Nederland – onderhand niet meer te handelen over de Turkse merites, maar over de (toekomstige) positie van moslims in de EU, waarbij de onderhuidse vraag zich opdringt hoe democratie en islam zich tot elkaar verhouden.^{vi}

Hoe belangrijk deze vraag ook moge zijn in het kader van de gevolgen van '9/11' en de internationale strijd tegen het terrorisme; hier heeft zij geen plaats. Sterker, het vraagstuk kan ook andersom geïnterpreteerd worden: als het de EU lukt een groot islamitisch land, dat zich gestaag weet te democratiseren, op te nemen, toont zij de buitenwereld en – niet onbelangrijk vanuit *geostrategische overwegingen* – de islamitische wereld in het bijzonder dat een botsing der culturen niet noodzakelijk is en dat islam en democratie wel degelijk kunnen samengaan. Voorstanders van een snelle toetreding - voorop president Bush, gezien zijn recente uitlatingen tijdens de NAVO-top in Istanboel – hanteren het argument dat Turkije als buffer kan dienen tegen de radicale islam. In deze context dient Turkije als rolmodel voor het democratiseringsproces in de islamitische wereld en dan speciaal voor de directe buurlanden Syrië, Iran en Irak. De eerste twee landen staan op de Amerikaanse lijst van *rogue states*, terwijl de inspanningen van de door de Verenigde Staten aangevoerde *Coalition of the willing* om in het laatstgenoemde land een democratie te vestigen genoegzaam bekend zijn. Een democratisch Turkije, geïncorporeerd in de EU, zou in het bijzonder de geopolitieke strategie van de Verenigde Staten in deze regio een enorme ruggensteun verlenen. Dat de EU zich in deze niet volledig hoeft te richten op de Verenigde Staten, mag blijken uit de nauwere samenwerking met Turkije in NAVO-verband tijdens de recente crises in de Balkan en Irak.

Ook voor de Europese NAVO-lidstaten was en is hierbij Turkijes belangrijke geopolitieke positie meer dan bekend.

Een volgend, frequent gehanteerd argument is dat Turkije, *historisch/geografisch* gezien, grotendeels buiten Europa zou liggen. Ook hier zijn in het debat tal van uiteenlopende visies te ontwaren. Slechts het (kleine) gedeelte op de linkeroever van de Bosporus zou tot het Europese continent behoren.

Dit is bevreemdend, aangezien de Kaukasische republieken, ten noordoosten van Turkije gelegen en geografisch derhalve op nog grotere afstand van de Huidige EU-buitengrens gesitueerd, wel tot het Europese continent gerekend worden. Hetzelfde geldt voor het ten zuidoosten van Turkije gelegen Cyprus. Europa is geen door oceanen strak afgebakend werelddeel, zoals Afrika of Australië, maar het kent een diffuse oostgrens bezuiden de Oeral, waarbij zich de wonderlijke situatie voordoet dat het linkergedeelte van Turkije wel tot Europa zou behoren, evenals de landen die rechts, rechtsboven en rechtsonder Turkije liggen, maar het grootste continentale gedeelte van het land weer niet. Deze discussie over 'wel/niet Europees' past binnen de bredere context van het debat over 'de grenzen van Europa', die samengevat kan worden met de vraag of de EU (op termijn) synoniem wordt met het *continent* Europa. De Europese Commissie heeft getracht deze vraag te beantwoorden in haar notitie *Wider Europe*, waarin gesteld wordt dat de Balkan en Turkije op termijn wel zouden kunnen toetreden, maar landen als de Oekraïne, Wit-Rusland en Moldoava niet. Wat zijn de geopolitieke grenzen van Europa? 'Behoorden Griekenland, Zweden of het Verenigd Koninkrijk ten tijde van Karel de Grote, Napoleon of het Romeinse Rijk nu wel of niet tot Europa?'^{vii}

Een terecht, prangend vraagstuk betreft de *mensenrechtensituatie* – voor velen het beslissend argument om Turkije al dan niet to de EU toe te laten. Zo werpt de Turkse weigering de Armeense genocide van begin 20^{ste} eeuw te erkennen, waarop verscheidene EU-landen aandringen, principiële bezwaren op. Daarnaast kan niet ontkend worden dat de huidige mensenrechtensituatie in tal van opzichten nog fragiel is. Dat kan mede verklaard worden uit het kemalisme, de leer waarbij het leger *moet* ingrijpen, met alle (on)geoorloofde middelen, indien de strikte scheiding tussen kerk c.q. godsdienst en staat gevaar loopt. Deze constatering, ook verwoord in het rapport van Arie Oostlander, rapporteur inzake Turkije namens het Europees Parlement, vormt een factor die de toetreding op termijn, zonder fundamentele interne hervormingen, zou vertragen.^{viii}

Turkije: gelijkwaardige kandidaat of uitzondering?

Deze argumenten pro en contra tonen aan dat, met uitzondering van de mensenrechtensituatie, het debat in zekere mate wordt vertroebeld door argumenten die *niet* zouden moeten meetellen bij een evenwichtige en verantwoorde afweging van de objectief te toetsen, in 1993 geformuleerde, toetredingsvoorwaarden.^{ix} Na de eerdere, kleinere uitbreidingen, werden in het licht van de te voorziene, grotere uitbreiding richting Oosten na de val van de Muur, *nadere eisen* onvermijdelijk geacht. Deze hebben betrekking op het functioneren van de democratie, inclusief de rechten van de minderheden, de economie (een functionerende markteconomie is noodzakelijk) en de overname en implementatie van het geheel aan Europese wet- en regelgeving (het *acquis communautaire*).

Het lijkt alsof voor de *volgende groep toetreders*, en dan *speciaal Turkije*, de lat steeds hoger wordt gelegd in de vorm van additionele, soms zelfs irrationale criteria, geformuleerd als culturele, godsdienstige en geografische voorwaarden. Hierdoor ziet het ernaar uit dat Turkije scherper de maat wordt genomen en het bovendien, volgens sommige criticasters, zelfs minder mag putten uit de structuur- en cohesiefondsen, die juist bedoeld zijn voor de (noodzakelijke) economische en politieke transitie om Turkije te laten voldoen aan de Europese vereisten.^x Daarnaast speelt op de achtergrond de niet hardop uitgesproken angst dat Europa overspoeld zal worden door Turken die hun geluk elders willen beproeven. Een vergelijkbaar debat vond dit jaar in Nederland en de andere lidstaten plaats met het oog op de uitbreiding van de Tien, waarbij vooral een toevloed van Poolse gelukzoekers werd gevreesd – met als welbekende uitkomst dat de grenzen voor het vrije verkeer van personen de komende jaren potdicht zijn.

Het lijkt of de geschiedenis zich telkens herhaalt: dezelfde argumenten waren ook al te horen in de jaren tachtig, toen Spanje en Portugal op het punt stonden toe te treden. Toen vond niet een massale emigratie, maar juist een grootschalige remigratie plaats, omdat het beide landen economisch voor de wind ging door integratie in de interne markt en de financiële steun uit Brussel.

Een overweging die criticasters van Turkije niet nalaten te berde te brengen en die wel betrekking heeft op de Kopenhagen-criteria, is het gegeven dat Turkije nog geen lange, diepgewortelde *democratische traditie* kent. Dit is uiteraard een hard en correct gegeven, dat serieus genomen dient te worden.^{xi}

Voorafgaande uitbreidingen hebben echter aangetoond dat toetreding in die zin heilzaam kan werken: Griekenland en wederom Spanje en Portugal hadden het juk van hun dictaturen nog maar kort afgeworpen en werden ten tijde van hun toetreding dan ook niet gekenmerkt door een diepgewortelde en langdurige democratische traditie. De toetreding van deze prille democratieën tot de EG heeft er echter toe geleid dat juist de democratische principes verankerd en versterkt konden worden en de nieuwe regeringsvorm wortel kon schieten.

Een ander niet onbelangrijk bezwaar is dat Turkije qua *bevolkingsomvang* één van de grootste Europese landen is en op termijn, rond 2020, wellicht zelfs dé grootste.^{xii} Gezien de stemmenverdeling in de Raad van Ministers zou dit impliceren dat Turkije, zonder enige praktische ervaring in het Europese besluitvormings- en coalitieproces, in één klap de meeste stemmen zou krijgen. Een overweging die nog precairder indien een belangrijk aspect in de discussie over de Europese Grondwet in ogenschouw wordt genomen. Er is inmiddels overeenstemming bereikt over het feit dat de bevolkingsomvang inderdaad als criterium in het besluitvormingsproces wordt meegenomen. Turkije zou dus een buitengewoon vooraanstaande positie gaan bekleden. Alleen al daarom is het wenselijk dat het land streng de maat wordt genomen.

Aan de andere kant dient niet over het hoofd gezien te worden dat Turkije de laatste tijd juist grote vorderingen heeft gemaakt. Wij geven hier enkele in het oog springende voorbeelden. De door het leger gedomineerde Nationale Veiligheidsraad is, op initiatief van Brussel, onlangs van wettelijk toetsend orgaan omgevormd tot louter een adviesorgaan. Dit betekent een beduidend kleinere rol van het leger in het Turkse maatschappelijke leven. Wat betreft de positie van de Koerdische minderheid is door de recente toekenning van culturele autonomie een eerste stap in de goede richting gezet, ook al blijven nog vele verbeteringen noodzakelijk. Het is hoogst twijfelachtig of voormalig PKK-leider Öcalan nog in leven zou zijn als Turkije zijn lidmaatschapsaspiraties overboord had gezet. Ook mag in dit verband de coöperatieve houding van Turkije inzake een oplossing van de kwestie-Cyprus, ook al kan zij als pragmatisch gezien worden, worden aangehaald.

Naast deze meer in het oog springende voorbeelden zijn vorderingen gemaakt op het gebied van de fiscale hervormingen, concurrentie- en arbeidsmarktverhoudingen, is de Constitutie wezenlijk hervormd en zijn vele en talloze minder tot de verbeelding sprekende kwesties tot een oplossing gebracht, die Turkije voorbereiden op EU-toetreding. Gesteld kan worden dat zonder het wenkend perspectief van EU-lidmaatschap al deze interne hervormingen *niet* hadden plaatsgevonden. Nog belangrijker, het zou hoogst twijfelachtig zijn of Turkije dan ooit de weg naar een werkelijke democratisering zou zijn ingeslagen. We mogen niet vergeten dat in de preambule van het associatieverdrag in 1963 de verwachting is gewekt dat een volledig EU-lidmaatschap in de toekomst mogelijk zou zijn. Deze toezegging is in 1987 en vervolgens ook op de Top van Helsinki in 1999 herhaald. Juist dit telkenmale bevestigt vooruitzicht heeft tot een weliswaar pril, maar onomkeerbaar democratiseringsproces in Turkije geleid.

Een snelle toetreding is echter weinig aannemelijk en nauwelijks wenselijk, aangezien niet ontkend kan worden dat Turkije in tal van opzichten nog een lange weg heeft te gaan bij de implementatie van het *gehele acquis*: 'the way through the 31 chapters will be a feasible if still problematic route to accession.'^{xiii} In de *CEPS Policy Brief* van april 2004 worden twintig stappen geïdentificeerd die noodzakelijk zijn om in december tot een positieve beoordeling te komen.^{xiv} In deze studie wordt een gematigd positief oordeel van de Europese Commissie in dit najaar voorzien.

Vaststaat dat in dit evaluatierapport geen toetredingsdatum zal worden genoemd – een lijn die sommige regeringsleiders ook zullen proberen te volgen.^{xv} Het openen van de onderhandelingen vormt, wanneer en hoe precair dan ook, een logische vervolgstap. Het is nauwelijks denkbaar dat Europa de Turkse aspiraties zal bruuskeren, hetgeen ertoe zou leiden dat het land juist verder afglijdt van Europese normen en waarden.

Overigens mag hier niet voorbij worden gegaan aan het feit dat de EU zelf ook niet bepaald klaar lijkt voor een volgende uitbreidingsronde. Eerst zal getracht moeten worden met 25 lidstaten effectief samen te werken, en vervolgens dient via allerlei referenda met de nieuwe Grondwet nog worden ingestemd.

Conclusie

Een geloofwaardige Europese Unie kan in december slechts besluiten de toetredingsonderhandelingen met Turkije te openen. Na de diverse toezeggingen over een toekomstig lidmaatschap en na 40 jaar *wachtkamerpolitiek*, is het onvermijdelijk dat het Nederlands voorzitterschap, als spreekbuis van de Unie, met een concreet datumvoorstel komt voor opening van de toetredingsonderhandelingen, die jaren in beslag zullen nemen. Het is trouwens goed denkbaar dat dit voorstel een aantal jaren respijt bepleit. Dit was ook de publieke voorspelling van minister Bot, waarvoor hij overigens in het kabinet gekapitteld is (nogmaals ter illustratie van de verdeeldheid), namelijk dat Turkije na afronding van de onderhandelingen rond 2016 kan toetreden. Meer prangend is hierbij de vraag of de EU-25 zich zelf reeds intern voldoende heeft kunnen ontwikkelen om zo'n grote Europese bondgenoot in eigen hui op te nemen.

Het is echter niet aan het Nederlands voorzitterschap over deze laatste vraag nu uitspraken te doen.

Nederland moet beargumenteren dat er géén alternatief is anders dan de onderhandelingen met Turkije te openen met het vooruitzicht van een volwaardig lidmaatschap in de (verre?) toekomst. Of, om de laatste woorden te citeren uit het rapport *Turkey and the EU. From Association to Accession?*: 'There is no plan B'.^{xvi}

ⁱ Tijdens de Top van Kopenhagen (2002) is Turkije toegezegd dat in december 2004 uitsluitel wordt gegeven of de toetredingsonderhandelingen kunnen worden geopend.

ⁱⁱ Zie o.a. *NRC Handelsblad*, 31 januari 2004

ⁱⁱⁱ Karin Bojorge, 'Turkije en de EU: nu of nooit', in: *Forum*, Nr. 9 (6 mei 2004), blz. 30-34

^{iv} Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *De Europese Unie, Turkije en de islam*, Rapport 69, Amsterdam University Press, juni 2004, blz. 10

^v Art. 2 van het Ontwerp Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, 2003

^{vi} Deze vraag staat centraal in het onlangs verschenen WRR-rapport (nr 69), *De Europese Unie, Turkije en de islam*, Amsterdam University Press, 2004

^{vii} Rob Boudewijn en Peter van Grinsven, 'Islam maakt Turkije niet minder Europees', in: *Trouw*, 10 februari 2004

^{viii} European Parliament, *Report on Turkey's application for membership of the European Union*, 20 mei 2003

^{ix} Zoals ook CDA-politicus Jan Jacob van Dijk stelt in 'Europa als waardengemeenschap', in: *Internationale Spectator*, juni 2004, blz. 316/319

^x Dit is althans de centrale stelling in het op het proefschrift van Harun Arian gebaseerde boek *Turkey and the EU. An awkward candidate for EU membership*, Aldershot, 2003

^{xi} European Parliament, *a.w. noot 8*, blz. 11-13. Hier wordt o.a. verwezen naar martelpraktijken, de situatie van de Koerden, de toegankelijkheid van de vrije media en de discriminatie van christenen.

^{xii} Gijs Beets, 'Turkije op termijn meeste inwoners EU', in: *Demos*, maart 2004

^{xiii} Record of the high-level round table conference *Turkey and the EU. From Association to Accession?*, Den Haag, 2004, blz. 49

^{xiv} Michael Emerson, 'Has Turkey fulfilled the Copenhagen political criteria?', *CEPS Policy Brief* No. 48, Brussel, april 2004

^{xv} Zie *NRC Handelsblad*, 15 mei 2004

^{xvi} *Recors*, *a.w. noot 13*, blz. 224