

Regeringsreactie op het AIV vervolgadvis 'Turkije. De weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie'

Op 25 augustus 2004 publiceerde de Adviesraad Internationale Vraagstukken het vervolgadvis 'Turkije. De weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie'. Dit is een vervolg op het AIV-advies uit 1999. Het werd op initiatief van de AIV uitgevoerd, omdat deze meende dat er in de context van de besluitvorming in de Europese Raad over de toetredingsonderhandelingen met Turkije op 17 december 2004 behoefte bestond aan een geactualiseerd advies.

Uitgangspunten van het vervolgadvis

In navolging van de conclusie van het advies van 1999 stelt de AIV dat het feit dat Turkije een andere cultuur-historische en religieuze achtergrond heeft dan de andere EU lidstaten geen reden mag zijn om toetreding tot de EU af te wijzen. Ook is de AIV van mening dat de EU zodanige verwachtingen bij Turkije heeft gecreëerd, dat ervan mag worden uitgegaan dat lidmaatschap het uiteindelijke doel is.¹

Ook concludeerde de AIV in 1999 dat Turkije op veel terreinen nog een lange weg te gaan had voordat het zou voldoen aan de Kopenhagencriteria. Het ging hier met name om het ontbreken van een pluralistisch, democratisch stelsel. Hieruit kwamen problemen voort op het gebied van de rechten van de mens en de democratie, met name t.a.v. de verhouding tussen de civiele en militaire delen van de samenleving en de behandeling van de Koerden.

De AIV wijst erop dat er sinds 1999 veel is veranderd in de internationale context. De relatie Turkije-Griekenland is sterk verbeterd, de kwestie Cyprus is in de EU 'geïmporteerd' op 1 mei, Turkije is minder dan voorheen gericht op de regio en de VS en steeds meer op EU. In het vervolgadvis bevestigt de AIV de conclusies uit het rapport van 1999 en gaat zij in op de ontwikkelingen op de aandachtsterreinen tussen 1999 en 2004.

Hervormingen sinds 1999, steun en duurzaamheid

De AIV is van mening dat Turkije op veel gebieden die in het rapport van 1999 genoemd werden vooruitgang geboekt heeft op weg naar het vervullen van de politieke Kopenhagencriteria. Het land heeft maatschappelijke en juridische hervormingen doorgevoerd, met name op het gebied van mensenrechten en democratisering. De AIV is van mening dat de AKP, de partij van Premier Erdogan, de invoering van hervormingen versneld heeft. De korte-termijn doelstellingen van de partij lijken parallel te lopen met de door de EU gevraagde aanpassingen. De hervormingen worden breed gesteund door de bevolking, en te verwachten valt daarom dat hervormingen niet terug zullen worden gedraaid. Ook de legertop ondersteunt (interne) hervormingen om een positief besluit in december niet in de weg te staan, ook al betekent dit een inkrimping van de eigen rol.

Waar is nog vooruitgang nodig?

Ondanks de erkenning dat er significante vooruitgang is op deze gebieden, wijst het rapport er tevens op dat Turkije er nog niet is. Woorden moeten nog meer dan tot nu toe in daden worden omgezet. Er bestaan nog beperkingen ten aanzien van de uitoefening van sommige burgerlijke, politieke en culturele rechten. Ten aanzien van de mensenrechten en fundamentele vrijheden noemt de AIV in dit verband vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vereniging, werknemers- en vakbondsrechten, het functioneren van instellingen op het gebied van rechtshandhaving en de zorg omtrent verdwijningen, buitengerechtelijke executies, wrede en onmenselijke behandeling en foltering, rechterlijke macht, bescherming van culturele rechten en rechten van vrouwen. Liberalisering, opheffing en vermindering van beperkingen, effectieve toepassing van wetswijzigingen, verandering van houding en mentaliteit zijn de kernwoorden voor het oplossen van de problemen op de bovengenoemde gebieden.

De AIV wijdt een apart hoofdstuk aan het economisch perspectief, ondanks het feit dat de economische Kopenhagencriteria geen voorwaarde zijn voor de besluitvorming in december. Geconstateerd wordt dat de regering sinds 1999 een flink aantal verbeteringen heeft weten te bewerkstelligen, maar dat de werking van de markteconomie nog niet optimaal is. Speciale aandacht is er in die context voor migratiestromen. De AIV geeft aan dat de zorgen over toenemende arbeidsmigratie reden voor aarzelingen over toetreding van Turkije vormen bij verschillende landen, en acht deze zorgen reëel. De AIV verwacht dat een positief besluit in december een positief economische effect zal hebben en hervormingen zal helpen bestendigen. Lidmaatschap van de EU is evenwel niet mogelijk voordat Turkije ook aan de economische Kopenhagencriteria voldoet.

Aanbevelingen

In algemene zin concludeert het rapport dat Turkije een lange weg heeft afgelegd richting het lidmaatschap van de EU, waarvan het nooit een ander signaal heeft gekregen dan dat het op termijn tot de Unie zal kunnen behoren. De AIV stelt zich vervolgens de vraag of de onderhandelingen nu kunnen beginnen. De AIV heeft om deze vraag te beantwoorden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Turkije mag rekenen op eenzelfde behandeling als onlangs toegetreden lidstaten;
- Turkije heeft tijd nodig en moet dit ook krijgen om volledig te voldoen aan de eisen, dit om teleurstellingen te voorkomen;
- de EU moet leren van fouten die bij de laatste toetredingsonderhandelingen zijn gemaakt, al kan dit op gespannen voet staan met de gelijke behandeling;
- de omvang en bijzondere ligging van Turkije zorgen voor meer risico's bij onderhandelingen met de EU, m.n. van belang voor de opnamecapaciteiten, handhaving van effectiviteit en bestuurbaarheid van de Unie. Bij uitbreiding met Turkije zijn radicale aanpassingen van o.a. gemeenschappelijk landbouwbeleid, structuur- en cohesiefondsen onvermijdelijk.

Ook staat het rapport stil bij de kwestie Cyprus. Alhoewel dit geen voorwaarde mag zijn voor het starten van de onderhandelingen, is het wel nodig dat een bevredigende oplossing wordt gevonden vóór toetreding van Turkije. De AIV adviseert dat het Nederlands Voorzitterschap probeert een Cypriotisch veto te voorkomen. Daarnaast beveelt de AIV aan dat de EU initiatieven ontwikkelt langs de lijnen van het verworpen Annan-plan. Ook beveelt de AIV aan dat de EU-lidstaten met alle geëigende middelen druk blijven uitoefenen om een werkbare oplossing te bereiken, waarbij Turkije zich moet realiseren dat dit ook consequenties zal hebben voor zijn troepenmacht op het eiland.

De AIV beveelt de Nederlandse regering aan dat de EU:

1. Turkije mededeelt dat onderhandelingen over uiterlijk 24 maanden of zoveel eerder als mogelijk is zullen aanvangen, indien het land heeft voldaan aan een aantal gespecificeerde actiepunten, gebaseerd op de politieke Kopenhagencriteria.² Daarbij zou de EU moeten aangeven dat hierna geen nieuw Raadsbesluit nodig is voor het openen van de onderhandelingen;
2. Turkije duidelijk maakt dat lidmaatschap aanzienlijk langer op zich zal laten wachten dan bij andere toetreders het geval is geweest;
3. geen toetredingsdatum noemt;
4. ijkpunten inbouwt op het gebied van de politieke Kopenhagencriteria. Met gebruik van een 'ijkpuntenkaart' moet de nadruk liggen op het meten van feitelijke toepassing van wetgeving;
5. deze ijkpunten zo construeert dat de onderhandelingen worden opgeschort telkens wanneer bij één van de ijkpunten blijkt dat Turkije de overeengekomen doelstellingen (nog) niet heeft

- bereikt. Lidmaatschap is nooit een onomkeerbaar automatisme na het begin van onderhandelingen maar altijd het gezamenlijke doel;
6. helder vaststelt dat de hoofdstukken van het acquis tijdens de onderhandelingsfase daadwerkelijk en successievelijk dienen te worden afgesloten en dat de Unie zich niet tevreden stelt met slechts toezeggingen en beloftes die dit doen. De EU moet zich dus aan de eigen spelregels houden.

Appreciatie

Het kabinet waardeert het eigen initiatief van de AIV om in de aanloop naar de Europese Raad in december een vervolgadvisie over Turkije uit te brengen. In combinatie met het eerste rapport geeft het een interessant overzicht van de ontwikkelingen in Turkije over een langere periode. Het kabinet is van mening dat het rapport een goede analyse geeft van de rol en positionering van het leger in deze hervormingen. Het advies adresseert een aantal belangrijke vragen en zorgen die in de Nederlandse maatschappij, evenals in diverse andere lidstaten leven. Het vervolgadvisie vormt in combinatie met de andere rapporten die dit jaar verschenen (Commissie, WRR, SER) een nuttige bijdrage aan de formulering van een gefundeerde en gebalanceerde Nederlandse positie.

Het advies van de AIV aan het Voorzitterschap om te proberen een Cypriotisch veto te voorkomen is in lijn met de Nederlandse doelstellingen. Dat geldt echter niet voor het advies van de AIV aan het Voorzitterschap initiatieven te ontwikkelen langs de lijnen van het Annan-plan. Het kabinet vindt dat het mandaat hiervoor nog altijd bij de VN ligt. Ook is het kabinet van mening dat een oplossing in eerste instantie van het eiland moet komen, en dat de EU hierbij slechts een ondersteunende en stimulerende rol kan spelen.

De aanbevelingen van de AIV komen op veel punten overeen met het Commissierapport over Turkije dat op 6 oktober werd gepresenteerd. Er zijn echter ook enkele belangrijke verschillen. Het Commissierapport stelt dat Turkije, op voorwaarde dat zes gespecificeerde wetten in werking treden, in voldoende mate beantwoordt aan de politieke Kopenhagencriteria, en adviseert tot het openen van de onderhandelingen. De AIV stelt niet expliciet dat Turkije (in voldoende mate) aan de politieke Kopenhagen criteria beantwoordt, maar noemt een aantal aanbevelingen voor het moment waarop dat wel het geval zal zijn. In tegenstelling tot de AIV, die een termijn van maximaal 24 maanden noemt, geeft de Commissie geen termijn waarbinnen de onderhandelingen gestart zouden moeten worden. Beide rapporten adviseren een controlemechanisme in te bouwen in het onderhandelingskader (ijkpunten/monitoring, opschorting/noodrem) om zo de voortgang van de hervormingen te controleren en te waarborgen. Ten aanzien van de voorgestelde ijkpunten merkt het kabinet op dat een aantal van deze punten inmiddels reeds verouderd is, aangezien het AIV advies veelal gebaseerd is op gegevens die zijn gepubliceerd in 2003.

Het kabinet is van mening dat de Europese Raad in december a.s. kan besluiten dat met Turkije toetredingsonderhandelingen kunnen worden geopend zodra de bedoelde zes wetten in werking zullen zijn getreden, omdat alsdan Turkije in voldoende mate aan de politieke Kopenhagencriteria beantwoordt. Indien dit niet het geval is wordt de start van de onderhandelingen uitgesteld tot het moment waarop Turkije wél aan de voorwaarden voldoet. Het is mogelijk dat dit langer dan 24 maanden duurt.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de AIV dat, in het geval van een positief besluit in december, het belangrijk is om eerlijk te zijn over het feit dat er sprake zal zijn van een langdurig proces waarvoor de tijd moet worden genomen om zo tegenslagen en teleurstellingen te voorkomen. Het kabinet kan zich ook vinden in het advies geen streefdatum voor toetreding te noemen.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling dat er een mogelijkheid moet worden ingebouwd om indien noodzakelijk de onderhandelingen op te schorten. De modaliteiten hiervan zullen in samenspraak met de andere lidstaten en de Commissie nader moeten worden gedefinieerd. Tot

slot kan het kabinet zich vinden in de aanbeveling van de AIV dat tijdens de onderhandelingsfase hoofdstukken dienen te worden afgesloten op basis van daadwerkelijke aanpassing van wetgeving en implementatie van het acquis. Ook de Commissie beveelt zulks aan.

¹ Dit is sinds 1999 benadrukt door de conclusies van de Raad in Helsinki, waarin staat dat 'Turkije een kandidaat-lidstaat is die voorbestemd is om toe te treden tot de EU op basis van dezelfde criteria als die welke voor andere kandidaat-lidstaten gelden', het sterke commitment van de Turkse regering aan de Kopenhagencriteria, en de conclusies van de Raad van Kopenhagen in 2002, waarin de ER van december 2004 wordt aangewezen als besluitmoment t.a.v. het voldoen van Turkije aan de Kopenhagencriteria.

² De AIV noemt een aantal actiepunten als minimumeisen, op het gebied van rechtshandhaving, verenigingen die opkomen voor internationaal erkende culturele rechten, intrekking van voorbehoud bij BUPO en ESOCUL rechten, effectieve toegang tot radio- en televisie-uitzendingen in andere talen dan het Turks, effectieve bestrijding en vervolging van foltering en wrede en onmenselijke behandeling, aanpassing toezicht regering op verenigingen en NGO's op basis van Raad van Europa jurisprudentie, uitroeiing van geweld tegen vrouwen, wijzigingen strafwet, afschaffing staatsveiligheidsrechtbanken, procesgang in overeenstemming brengen met EVRM, overname van werknemers- en vakbondsrechten van ILO en Raad van Europa.