

**NAAR RUSTIGER VAARWATER  
EEN ADVIES OVER BETREKKINGEN TUSSEN  
TURKIJE EN DE EUROPESE UNIE**

No. 9, Juli 1999

## Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

<b>Voorzitter</b>	Prof. drs. R.F.M. Lubbers
<b>Leden</b>	Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen Dhr. A.L. ter Beek Mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh Prof. mr. C. Flinterman Prof. dr. E.J. de Kadt Dr. B. Knapen
<b>Ambtelijk adviseurs</b>	Dr. K.A. Koekkoek ( <i>Ministerie van Buitenlandse Zaken</i> ) Drs. E. Kwast ( <i>Ministerie van Defensie</i> )
<b>Secretaris</b>	Drs. F. van Beuningen

Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060  
fax 070 - 348 6256  
E-mail [AIV@SBO.MINBUZA.NL](mailto:AIV@SBO.MINBUZA.NL)  
Internet [www.AIV-advies.NL](http://www.AIV-advies.NL)

# Inhoudsopgave

Woord vooraf

Samenvatting 7

<b>I</b>	<b>De ondertoon van de discussie: geschiedenis, beschaving en islam</b>	<b>10</b>
	<b>I.1 De politiek-culturele discussie</b>	<b>10</b>
	<b>I.2 Beeldvorming</b>	<b>12</b>
	<b>I.3 Geen onoverbrugbare kloof</b>	<b>12</b>
	<b>I.4 Slotsom</b>	<b>14</b>
<b>II</b>	<b>Turkije: een plaatsbepaling</b>	<b>15</b>
	<b>II.1 De binnenlandse politieke situatie in Turkije</b>	<b>15</b>
	<i>II.1.1 Het Kemalisme</i>	<i>15</i>
	<i>II.1.2 De rol van de staat en de krijgsmacht in de Turkse binnenlandse politiek</i>	<i>17</i>
	<i>II.1.3 Het Kemalisme onder druk</i>	<i>19</i>
	<i>II.1.4 De politieke rol van de islam</i>	<i>21</i>
	<b>II.2 Turkije in de regio</b>	<b>22</b>
	<i>II.2.1 Strategische en regionale betekenis</i>	<i>22</i>
	<i>II.2.2 Turks buitenlands beleid en de islam</i>	<i>25</i>
<b>III</b>	<b>De rechten van de mens in Turkije</b>	<b>26</b>
	<b>III.1 Algemeen</b>	<b>26</b>
	<b>III.2 Het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden</b>	<b>28</b>
	<b>III.3 Europees verdrag ter voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing</b>	<b>28</b>
	<b>III.4 Vrijheid van meningsuiting</b>	<b>29</b>
	<b>III.5 Verdwijningen en buitengerechtelijke executies</b>	<b>29</b>
	<b>III.6 Rechten van vrouwen</b>	<b>30</b>
	<b>III.7 Werknemers- en vakbondsrechten</b>	<b>30</b>
	<b>III.8 Conclusie</b>	<b>31</b>
<b>IV</b>	<b>Economisch perspectief</b>	<b>33</b>
	<b>IV.1 Schets van de economie van Turkije</b>	<b>33</b>
	<i>IV.1.1 Een functionerende markteconomie</i>	<i>33</i>
	<i>IV.1.2 De mogelijkheid het hoofd te bieden aan EU-concurrentiekracht</i>	<i>35</i>
	<b>IV.2 Douane-unie</b>	<b>36</b>

<b>V</b>	<b>De Europese Unie en de import van conflicten</b>	<b>38</b>
	<b>V.1 Turkije en de gewapende strijd van de PKK</b>	<b>38</b>
	<b>V.2 Een voortdurende steen des aanstoets: Cyprus</b>	<b>39</b>
	V.2.1 <i>Algemeen</i>	39
	V.2.2 <i>Cyprus en de Europese Unie</i>	41
	V.2.3 <i>Een andere houding tegenover de toetreding van Cyprus</i>	42
	<b>V.3 Griekenland en Turkije: verzu(u)r(en)de betrekkingen</b>	<b>43</b>
	<b>V.4 Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald</b>	<b>44</b>
<b>VI</b>	<b>Een politieke agenda voor Turkije en de Europese Unie</b>	<b>47</b>
	<b>VI.1 Veertig jaar dubbelzinnigheid</b>	<b>47</b>
	<b>VI.2 Van discussie over lidmaatschap naar praktische samenwerking</b>	<b>49</b>
	<b>VI.3 Een Turks - Europese agenda voor praktische samenwerking</b>	<b>50</b>
	VI.3.1 <i>Voorwerk</i>	51
	VI.3.2 <i>De douane-unie en verdere economische samenwerking</i>	52
	VI.3.3 <i>Streven naar duidelijkheid</i>	54
	VI.3.4 <i>De regionale positie van Turkije</i>	55
	VI.3.5 <i>Krijgsmacht en veiligheidsdiensten</i>	56
	VI.3.6 <i>Naleving van de rechten van de mens</i>	56
	VI.3.7 <i>Minderheden, met inbegrip van de Koerden</i>	57
	VI.3.8 <i>Bilateraal</i>	58
<b>Bijlage I</b>	Adviesaanvraag	
<b>Bijlage II</b>	Lijst van geraadpleegde personen en instanties	
<b>Bijlage III</b>	Lijst van gebruikte afkortingen	
<b>Addendum</b>	De opstelling van de Europese Unie ten aanzien van Turkije 1959 – heden	

## Woord vooraf

Turkije is een land van verschillende werelden. Het bevindt zich, niet alleen geografisch, maar ook politiek en cultureel, op het snijvlak van Europa (de Balkan), Centraal-Azië en de Arabische wereld. Het grootste deel van het land (Anatolië) bevindt zich in Azië, maar de bekendste Turkse stad - het economisch centrum en handelsknooppunt Istanbul - ligt in Europa. Turkije is een mediterraan land, doch zijn kustlijn aan de Zwarte Zee is niet veel minder lang. In de jaren '20 stichtte Kemal Atatürk een moderne Turkse staat naar Europese snit, juist om te proberen de afhankelijkheid van de Europese landen te verminderen. Kortom, Turkije is een veelkleurig palet, dat zich niet makkelijk laat onderbrengen in de gangbare geografische, politieke en culturele categorieën, die de internationale omgeving van Nederland hanteerbaar (helpen) maken. Als land van verschillende werelden doen zich in en rond het hedendaagse Turkije dan ook spanningen voor, zoals die tussen Europese en Midden-Oosterse identiteit, tussen (verdere) modernisering en de tradities van de Osmaanse geschiedenis en tussen (het streven naar) democratie en autoritair gezag. In navolging van wat T.S. Elliot heeft geschreven over de stromingen in de zeestraten rond Istanbul kan Turkije, vanwege de zo verschillende krachten die op elkaar inwerken, worden aangeduid als "the still point of the turning world".

De betrekkingen tussen Turkije en (de lidstaten van) de Europese Unie hebben in de loop van de tijd voorspoed en tegenslag gekend. In de afgelopen jaren heeft een eventueel Turks lidmaatschap van de Europese Unie deze betrekkingen onder spanning gezet, zeker na de Europese Raad van Luxemburg in december 1997, waar Turkije zich anders behandeld voelde dan andere mogelijke lidstaten. De adviesaanvraag, die aan dit advies ten grondslag ligt, geeft er blijk van dat de Nederlandse regering de betrekkingen met Turkije aan een reflectie wenst te onderwerpen. Hieraan beoogt dit advies bij te dragen. In dit advies staat de gedachte centraal dat het goed zou zijn voor de betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie enige afstand te bewaren tot de discussie over lidmaatschap, aangezien deze misverstanden, ongenoegen en onduidelijkheid heeft opgeroepen. Vandaar de titel: "Naar rustiger vaarwater - een advies over de betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie".

De AIV heeft dit advies vastgesteld in zijn vergadering van 2 juli 1999. Het is voorbereid in de commissie 'Turkije' van de AIV onder voorzitterschap van dr. B. Knapen. Omdat in de betrekkingen met Turkije vraagstukken op de gebieden van Europese integratie, mensenrechten, vrede en veiligheid en, in mindere mate, ontwikkelingssamenwerking alle een rol spelen, hebben leden van de vier permanente commissies van de AIV deel uitgemaakt van de commissie 'Turkije'. Het gaat om: prof. dr. P.R. Baehr (Commissie Mensenrechten), prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh (Commissie Vrede en Veiligheid), mw. dr. D.J.M. Corbey (Commissie Europese integratie), drs. T. Etty (Commissie Mensenrechten), lt.gen.b.d. G.J. Folmer (Commissie Vrede en Veiligheid), mw. dr. M. van Leeuwen (Commissie Vrede en Veiligheid), drs. F.D. van Loon (Commissie Ontwikkelingssamenwerking), prof. dr. ir. R. Rabbinge (Commissie Ontwikkelingssamenwerking) en drs. P. Scheffer (Commissie Europese integratie). Het secretariaat is gevoerd door drs. F. van Beuningen (secretaris AIV), hierin ondersteund door de stagiaires mw. C.T. Aalbers, mw. K.M.M. Boeije en mw. E. Erygit.

Ter voorbereiding van het advies hebben leden van de commissie 'Turkije' zich laten informeren door beleidsmakers en deskundigen. Met dit doel heeft de commissie 'Turkije', vergezeld door de voorzitter van de AIV, bovendien een oriëntatieris gemaakt naar Ankara en Istanbul in de periode 31 januari - 4 februari 1999. (Een overzicht van de geraadpleegde personen en instanties is als bijlage opgenomen.) De AIV is de geraadpleegde personen en instanties erkentelijk voor hun inbreng en spreekt zijn grote waardering uit voor de ontvangen steun van de Nederlandse ambassade in Ankara en het consulaat-generaal te Istanbul bij de verwezenlijking van deze oriëntatieris.

Hoofdstuk I stelt een vraag die de regering niet in de adviesaanvraag heeft opgenomen, maar die wel onder de oppervlakte van politieke en publieke discussies over de betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie leeft. Dit is de vraag of Turkije vanuit zijn cultureel-historische achtergrond bij de Europese Unie zou kunnen behoren. Hoofdstuk II biedt een plaatsbepaling van Turkije, binnenlands-politiek en in de regio. Hoofdstuk III gaat in op de rechten van de mens en hoofdstuk IV op economische ontwikkelingen. Hoofdstuk V behandelt het complex van verhoudingen tussen Turkije, Cyprus en Griekenland en in dit hoofdstuk worden hieromtrent enkele conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. In hoofdstuk VI worden de recente ontwikkelingen in de betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie behandeld en wordt vooruitgeblikt op de toekomstige vormgeving van deze betrekkingen, onder andere in de vorm van beleidsaanbevelingen over de voorgaande hoofdstukken. Conclusies en aanbevelingen zijn in de tekst cursief afgedrukt. Dit geldt echter niet voor hoofdstuk VI, dat in hoofdzaak opiniërend is. Bijlage I bij het advies bevat de adviesaanvraag, bijlage II de lijst van geraadpleegde personen en instanties en bijlage III de lijst van afkortingen. Het advies begint met een samenvatting.

Bij het advies hoort het addendum "De opstelling van de Europese Unie ten aanzien van Turkije 1959 - heden", dat de ontwikkeling van de betrekkingen chronologisch beoogt te beschrijven en belangrijke documenten samenvat.

## Samenvatting

De betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie kennen een geschiedenis vol misverstanden, ongenoegen en onduidelijkheid. Daarbij heeft de kwestie van een mogelijk Turks lidmaatschap - zowel het perspectief daarop als het onbehagen daarover - vooral de laatste jaren een zware hypothec op de betrekkingen gelegd. Immers, met de opening van Midden- en Oost-Europa lijkt Turkije opnieuw een stap terug te moeten doen.

Dit advies beoogt bij te dragen aan helderheid en zakelijkheid in de betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie. De AIV constateert dat er geen doorslaggevende reden is waarom Turkije ten principale als mogelijk lid van de Europese Unie zou moeten worden afgewezen, maar, tegelijk, dat Turks lidmaatschap nog ver weg ligt. Immers, Turkije groeit nog naar een pluralistisch, democratisch politiek stelsel. De huidige onvolkomenheden daarin scheppen afstand tussen Turkije en (de lidstaten van) de Europese Unie. Van belang in dit verband is dat Turkije een krijgsmacht kent die als hoeder van het Kemalisme een belangrijke politieke rol speelt. De machtsuitoefening van staatswege is nog onvoldoende onderworpen aan controle door het parlement en door een vrije pers en kan nog onvoldoende in een open publiek debat worden beoordeeld; de opbouw van de vrije instituties van de 'civil society' in Turkije is hiervoor nog niet toereikend (zie I, II en VI.3.5).

Turkije heeft nog een lange weg te gaan voordat het kan voldoen aan de voorwaarden op het vlak van de democratie, de rechten van de mens, de behandeling van minderheden, het rechtsstelsel en de vrije markteconomie, zoals weergegeven in de criteria van Kopenhagen, omdat dit diep zal ingrijpen in de Turkse binnenlandse politiek. De AIV acht het raadzaam dit ronduit te zeggen zodat de ontwikkeling van de betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie niet voortdurend onder de schaduw liggen van een 'mogelijk toekomstig lidmaatschap' en/of erkenning als kandidaat-lidstaat, gezien de teleurstellingen en misverstanden die hiermee de afgelopen jaren gepaard zijn gegaan (zie III en VI.1).

Een illustratie hiervan biedt de Europese Raad in Keulen in juni 1999, waar Turkije (opnieuw) niet is aangemerkt als kandidaat-lidstaat. Naar het oordeel van de AIV blijft de erkenning van Turkije als kandidaat-lidstaat te veel een politieke stap van symbolische waarde, zolang deze niet hand in hand gaat met verdieping van de praktische samenwerking. Het uiteindelijke Turks lidmaatschap van de Europese Unie dient het sluitstuk te zijn van een proces, waarin Turkije en de Europese Unie elkaar mentaal hebben leren aanvaarden als partners en door praktische samenwerking de kans hebben gekregen naar elkaar te groeien. Het komt de betrekkingen ten goede als de Europese Unie en Turkije ronduit zouden erkennen dat dit een proces van lange adem is (zie I, VI.1 en VI.2).

Daar dient dan wel tegenover te staan dat de Europese Unie, bij de invulling van de Europese Strategie, zich een meer betrouwbare partner toont en Turkije helder en zakelijk tegemoet treedt. De economische samenwerking dient hierbij naar het oordeel van de AIV prioriteit te krijgen, aangezien op dit vlak meer constructieve samenwerking en integratie mogelijk is dan tot nog toe van de grond is gekomen. Een daartoe geboden aanzet van de Europese Commissie vormt hiervoor een goede grondslag. De AIV formuleert tal van beleidsaanbevelingen met behulp waarvan de economische samenwerking met Turkije gestalte kan worden gegeven, onder meer op het vlak van versterking van de douane-unie, stimulering van de handel en vrij verkeer van kapitaal, met inbegrip

van het terugdringen van de inflatie. Is de Europese Unie tot deze samenwerking bereid, dan lost ze tevens de verwachtingen in, die in Turkije zijn gewekt met het associatie-akkoord van 1963 en met de douane-unie van 1995 (zie IV en VI.3.2.)

De Europese Unie dient met voorrang haar financiële verplichtingen na te komen in het kader van de douane-unie. Mocht Griekenland zich niet laten overtuigen dat zijn blokkade van deze gelden contra-productief is, dan dienen de overige veertien landen, buiten de formele kaders van de Europese Unie, op nationale grondslag financiële middelen vrij te maken om Turkije te compenseren voor het in gebreke blijven van de Europese Unie. Ten overvloede: naar het oordeel van de AIV dient ook Nederland in zijn bilaterale relatie Turkije deze financiële compensatie te bieden. Daarbij kan worden aangetekend dat Turkije niet in aanmerking komt voor gelden die zijn verbonden met de uitbreiding van de Europese Unie. Daarnaast komt Turkije niet langer in aanmerking voor het Oret-programma (Ontwikkelingsrelevante Exportprogramma's). Daarom dient deze compensatie naar het oordeel van de AIV het begin te vormen van een Turkije-faciliteit: financiële middelen met behulp waarvan de Nederlandse overheid de bilaterale contacten met Turkije kan intensiveren (zie V.3 en VI.3.1).

Voor de AIV staat voorop dat Turkije een belangrijk land is voor de Europese Unie. Turkije is een regionale macht die van strategische betekenis blijft, uit politiek en economisch oogpunt en uit oogpunt van veiligheidsbeleid. In die zin is het Turks lidmaatschap van de NAVO van betekenis, zij het dat de AIV de betrekkingen met Turkije in het kader van de Europese Unie niet omschrijft in termen van risico's voor de samenwerking in de NAVO, zoals in de adviesaanvraag gebeurt. De Turkse regering, hoewel ze zich gekrenkt voelt door het verloop van de discussie over de kandidatuur van Turkije voor het lidmaatschap van de Europese Unie, heeft zich juist op het standpunt gesteld dat tussen beide - de betrekkingen met de Europese Unie en met de NAVO - geen politieke verbinding dient te worden gelegd. Veeleer gaat het erom Turkije zo veel mogelijk te betrekken bij het overleg over Europese veiligheid. Naarmate het overleg hierover meer gestalte zal krijgen in de Europese Unie wil Turkije hierbij op pragmatische wijze worden betrokken. De AIV beschouwt deze betrokkenheid van Turkije als noodzaak om de mogelijkheid van Europees geleide militaire operaties vorm te geven en als kans om Turkije dichterbij (delen van) de tweede pijler van de Europese Unie te betrekken (II.2 en V.3.4).

De Europese Unie dient zich er gevoelig voor te tonen dat Turkije een regionale macht van betekenis is, met de dilemma's en afwegingen die dat voor Ankara met zich brengt. Turkije streeft naar een multidimensioneel buitenlands beleid om de traditionele gerichtheid op de Verenigde Staten en de Europese Unie aan te vullen met intensivering van de contacten in de regio. Naar het oordeel van de AIV zijn er momenteel geen regionale samenwerkingsverbanden die Turkije een alternatief kunnen bieden voor zijn samenwerking met het Westen. Cultureel fungeert Turkije tot op zekere hoogte als een rolmodel voor andere landen in de regio omdat het een seculiere staat is met een islamitisch verleden. De Europese Unie dient Turkije financieel te steunen, door het (hernieuwd) beschikbaar stellen van Meda-fondsen, maar ook anderszins aan te moedigen om de regionale samenwerking te verdiepen. Hiermee is een Europees belang gemoeid, gezien het groeiende economische belang van de landen rondom Turkije (zie II.2 en VI.3.4).

In het licht van de opbouw van democratisch, pluralistisch politiek stelsel doet de AIV voorstellen die tot doel hebben te bevorderen dat Turkije de bepalingen naleeft van de internationale mensenrechtenverdragen waarbij het zich heeft aangesloten. Deze voor-

stellen hebben niet alleen betrekking op de Europese Unie, maar ook op de Raad van Europa en de OVSE (zie III en VI.3.6). Actueel in dit verband is het proces tegen PKK-leider Öcalan (V.1).

Naar het oordeel van de AIV kan een vergelijkbare gedachtegang, zoals aan het Stabiliteitspact (plan Baladur) van maart 1995 ten grondslag heeft gelegen, een waardevolle aanvulling vormen op de criteria van Kopenhagen, als de betrekkingen met Turkije en het complex aan verhoudingen tussen Turkije, Cyprus en Griekenland worden gezien. In dit Stabiliteitspact is aan de Midden- en Oost-Europese landen met belangstelling voor het lidmaatschap van de Europese Unie, de voorwaarde gesteld dat deze zelf hun (grens)problemen met buurlanden en problemen met minderheden dienden op te lossen. Uitgangspunt voor de AIV is dat de Europese Unie niet langer bereid moet zijn conflicten te importeren waarvan geen uitzicht bestaat op een oplossing. De AIV acht lidmaatschap van Cyprus momenteel niet aan de orde. Immers, toetreding van Cyprus op dit moment betekent dat in de Europese Unie een conflict wordt geïmporteerd, zonder uitzicht op een politieke oplossing en waarbij gebruik van geweld bovendien niet kan worden uitgesloten. De AIV stelt vast dat de intentie waarmee de Europese Unie de toetredingsonderhandelingen met Cyprus is ingegaan, tot nog toe niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd. Deze hebben er niet aan bijgedragen dat de betrokken partijen zich zijn gaan inspannen om een oplossing van het conflict dichterbij te brengen. Daarentegen zijn de toetredingsonderhandelingen zelf, en de wijze waarop ze worden gevoerd, voorwerp van onenigheid geworden. Naar het oordeel van de AIV mogen onder deze omstandigheden de toetredingsonderhandelingen met Cyprus niet tot materieel resultaat leiden (zie V).

Op verschillende plaatsen in dit advies worden suggesties gedaan voor de verdere ontwikkeling van de bilaterale betrekkingen tussen Nederland en Turkije. In het bijzonder stelt de AIV voor dat van de kant van Nederland meer aandacht wordt besteed aan de mogelijkheid van uitwisseling op tal van niveaus, aan het afleggen van bilaterale bezoeken op politiek niveau en aan het stimuleren van een dialoog tussen Nederlandse en Turkse non-gouvernementele organisaties. De grondslag hiervoor kan worden gelegd door periodieke Turks - Nederlandse conferenties over actuele thema's, naar het voorbeeld van de Duits - Nederlandse conferenties, waaraan zowel vertegenwoordigers van regeringen als van NGO's kunnen deelnemen (zie VI.3.8).

# I De ondertoon van de discussie: geschiedenis, beschaving en islam

## I.1 De politiek-culturele discussie

De grenzen van Europa zijn geografisch, politiek of cultureel niet precies te trekken. Een poging dat in het kader van dit advies wel te doen, riskeert te verzanden in een semantisch, ideologisch en soms bijna mystiek debat zonder bruikbare antwoorden op de vraag of Turkije al dan niet deel uitmaakt van Europa. Net zomin kan worden verwacht dat het trekken van grenzen klaarheid kan bieden over de wijze waarop de betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie verder kunnen worden ontwikkeld.

Er bestaat vaak een zekere discrepantie tussen de termen die in de officiële documenten worden gehanteerd over de betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie en de ondertoon van de politieke discussie, waarin menigmaal wordt teruggegrepen op de Turkse geschiedenis, op de ontwikkeling van de Ottomaanse beschaving en op de islam. Deze politiek-culturele aspecten van de betrekkingen met Turkije worden in de officiële documenten niet aangeroerd, terwijl deze voor de politieke en publieke discussie in Turkije en Europa wel degelijk van betekenis zijn. Daarom gaat dit advies in op een vraag die de regering niet heeft gesteld, maar die onder de oppervlakte van vele politieke en publieke discussies wel leeft: de vraag of Turkije vanuit zijn cultureel-historische achtergrond bij de Europese Unie zou kunnen behoren.

In december 1989 heeft toenmalig voorzitter van de Europese Commissie Delors, overigens zonder Turkije te noemen, in een toespraak Europa aangeduid als een product van het Christendom, van Romeins recht en van Grieks humanisme. Deze kenschets viel in Ankara slecht, temeer daar deze werd gegeven enkele uren nadat de toenmalige Turkse president Özal een coulante houding tegenover zijn land had bepleit bij de Raad van Europa op grond van de Turkse bijdrage aan de verdediging van het Westen tegen het communistische gevaar, dat toen net was geweken. In maart 1997, aan de vooravond van de Europese Raad te Brussel, werd na afloop van een bijeenkomst van christen-democratische regeringsleiders van de Europese Volkspartij gesteld dat de "culturele, humanitaire en christelijke waarden van Europa anders zijn dan de waarden van Turkije", reden waarom Turkije niet zou moeten worden toegelaten tot de Europese Unie.<sup>1</sup> In het verlengde hiervan ligt de opvatting dat het christendom het bindmiddel is van het verenigd Europa.<sup>2</sup>

1 NRC-Handelsblad, 20 april 1997. Nadat over deze uitspraken ophef is ontstaan, heeft de toenmalige Duitse bondskanselier Kohl er afstand van genomen. In Nederland maakt met name voormalig VVD-leider Bolkestein zich vertolker van vergelijkbare opvattingen als hij bepleit, op grond van historische en culturele argumenten, Turkije niet in aanmerking te brengen voor het lidmaatschap van de Europese Unie. Het gaat Bolkestein dan vooral om het gegeven dat Turkije, in tegenstelling tot andere (Europese) landen, geen deelgenoot is geweest van de Verlichting.

2 Zie bijvoorbeeld Powers, J. (1998), 'Christendom is het bindmiddel van een Verenigd Europa'. *NRC-Handelsblad*, 31-12-98.

Een meer algemene grondslag voor dit soort opvattingen wordt geboden door het werk van de Amerikaanse politicoloog S.P. Huntington.<sup>3</sup> In de verwachting van Huntington zullen, na de Koude Oorlog, conflicten vooral ontstaan tussen landen die tot verschillende beschavingen behoren. Religie vormt in de ogen van Huntington een centraal kenmerk van beschavingen. Staten die tot een verschillende beschaving behoren en een verschillende religieuze achtergrond hebben, lopen een grotere kans in een onderling conflict te worden betrokken dan staten met dezelfde beschaving en religie. Spiegelbeeldig heeft Huntington de verwachting dat een gemeenschappelijke beschaving en religie politieke en economische samenwerking bevordert, terwijl een verschillende beschaving en religie samenwerking onmogelijk maakt of ernstig bemoeilijkt. Het hoeft dan ook geen verbazing te wekken, aldus Huntington, dat de Europese Unie Turkije niet wil opnemen: het is 'anders'.<sup>4</sup>

In de hier weergegeven gedachtegang wordt Turks lidmaatschap van de Europese Unie niet afgewezen vanwege zijn economische ontwikkelingsniveau, de binnenlandse politieke situatie, het gebrek aan respect voor de rechten van de mens of minderheden, dan wel andere mogelijke redenen waarover een politiek debat kan worden gevoerd; Turks lidmaatschap wordt impliciet uitgesloten of expliciet afgewezen omdat er een onoverbrugbare politiek-culturele kloof zou bestaan tussen Turkije en de (landen van de) Europese Unie. De politiek-culturele identiteit van Europa en/of (de landen van) de Europese Unie - per auteur een wisselende combinatie van gedeelde (beschavings)geschiedenis, christendom, humanitaire beginselen en de idealen van de Verlichting - wordt op zo'n wijze beschreven dat de verschillen met Turkije worden onderstreept, waarbij Turkije louter wordt voorgesteld als erfgenaam van het Ottomaanse rijk en als islamitisch land.

Vanzelfsprekend is ook in Turkije niet onopgemerkt gebleven dat vanuit Europa de vraag is opgeworpen of het als erfgenaam van het Ottomaanse rijk en als islamitisch land deel kan uitmaken van de Europese Unie. Van Turkse zijde wordt hier tegenover gesteld dat Atatürks revolutie als de Turkse Verlichting dient te worden gezien. Atatürk heeft nadrukkelijk gekozen voor een breuk met het verleden en een seculiere staat gesticht in een poging burgerlijke en democratische waarden in Turkije ingang te doen vinden. Bovendien is, in Turkse ogen, Turkije al eeuwen Europees en hoeft het in dit opzicht niets te bewijzen. In de woorden van de Turkse minister van Buitenlandse Zaken Cem:

"If 'being European' is a cultural fact, then Turkey is a country that shares such values as democracy, pluralism, secularism, human rights and equality between man and woman, all of which constitute the basis of contemporary European culture {-} Turkey's Europeanness is not something which requires the approval of others; it is an historical, geographical and cultural fact".<sup>5</sup>

3 Huntington, S.P. (1995), *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon and Schuster.

4 Over de verhouding Europa - Turkije schrijft Huntington dan ook: "Asians {-} are determined to exclude Australia from their club for the same reason that Europeans do Turkey: they are different from us". Zie Huntington, 1996, p. 152.

5 Zie hiervoor de tekst van de persconferentie van de Turkse minister van Buitenlandse Zaken, Ismail Cem, Ankara 18 juli 1997.

## I.2 Beeldvorming

In zijn klassieke geschiedenis van de Balkan omschrijft Schevill de Ottomaanse overheersing van de Balkan en de Turkse opmars naar Wenen als volgt: “{t}he Ottoman empire ruled with a Moslem sword, inflicting spiritual wounds upon all Christians”.<sup>6</sup> Eén van de gevolgen van de vele militaire conflicten in het verleden tussen christelijke en islamitische staten is wederzijdse negatieve beeldvorming. Het slechte imago van de Turken kent dan ook een lange traditie in Europa - van de wrede, bloedige, autoritaire en expansionistische ‘muzelman’ van het Ottomaanse rijk uit het verleden tot de criminele, in drugs handelende, gewelddadig wraak nemende Turk van het heden. Vanuit Turkije wordt wel de verzuchting vernomen dat de Europeanen zijn opgegroeid met “the legend of the Terrible Turk”.

Tegen deze achtergrond hoeft het geen verbazing te wekken dat in Turkije politici van het perfide Europa worden afgeschilderd als onbetrouwbare, louter op eigenbelang gerichte, tegen Turkije samenspannende leerlingen van Machiavelli.<sup>7</sup> Dit beeld heeft zijn oorsprong in de rol die de Europese mogendheden hebben gespeeld bij het uiteenvallen van het Ottomaanse rijk (zie hoofdstuk II.1.1). De Turkse schrijver Orhan Pamuk laat één van zijn romanfiguren de kloof tussen het christelijke Europa en het islamitische Turkije, het Westen en het Oosten, beschrijven als “volledig tegengesteld aan elkaar, {zij} wezen elkaar af, sloten elkaar uit, zoals goed en kwaad, wit en zwart, duivel en engel. In tegenstelling tot wat sommige dromers geloofden, was het ondenkbaar dat deze twee werelden nader tot elkaar zouden komen en in vrede met elkaar zouden kunnen leven”.<sup>8</sup>

De wederzijdse negatieve stereotypen dragen bij aan de gedachte dat de politiek-culturele verschillen tussen Turkije en (de landen van) de Europese Unie niet kunnen worden overbrugd, zo deze daar niet de oorsprong van zijn.

## I.3 Geen onoverbrugbare kloof

Zoals vele anderen deelt ook de AIV niet de gedachte dat de kloof tussen Turkije en de Europese Unie onoverbrugbaar is als gevolg van (beschavings-)geschiedenis en cultuur. Er bestaan onmiskenbaar politieke en culturele verschillen, en de hiervoor gegeven argumenten die deze onderstrepen, dienen dan ook serieus te worden genomen. De Europese Unie zelf bestaat uit lidstaten voor welke de onderlinge verschillen geen belemmering zijn geweest voor het vormen van de Unie. Deze kunnen dus worden overbrugd. Dat de Europese Unie zich nu voor de vraag gesteld ziet of een groot land met een overwegend islamitische bevolking deel kan gaan uitmaken van de Unie, is weliswaar een kwalitatief nieuwe ontwikkeling, maar niet principieel verschillend van eerdere uitbreiding van de Unie. Er leven al tussen de 17 en 21 miljoen moslims in de lidstaten van de Europese Unie. Toetreding van Turkije zal de tendens alleen maar versterken dat

6 Schevill, F. (1991/1921), *A History of the Balkans - From the Earliest Times to the Present Day*. New York: Dorset Press; dit is een heruitgave van het oorspronkelijk in 1922 gepubliceerde boek.

7 Iskenderoglu, B. (1998) ‘Turkey vs the West’ een artikel in twee delen door Birsan, verschenen in de *Turkish Daily News* van 30 en 31 oktober 1998.

8 Pamuk, O (1998) *Het zwarte boek*. (Uit het Turks vertaald door Margreet Dorleijn) Amsterdam/Antwerpen: De Arbeiderspers, p. 327.

de islam en de cultuur van de islam een plaats dienen te krijgen in Europa. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat de schaal verschilt: Turkije is niet alleen een islamitisch land, het is ook een groot land. Om een indruk te krijgen van de orde van grootte: volgens sommige voorspellingen zal de bevolkingsomvang in 2015 de honderd miljoen passeren. Andere voorspellingen wijzen overigens op een minder snelle groei van de bevolking.

Religie, historische ontwikkeling en beschavingstraditie kunnen niet per definitie de onoverbrugbaarheid van de afstand tussen Turkije en de Europese Unie aantonen. Tegen een dergelijk cultureel-historisch determinisme neemt de AIV stelling:

- Allereerst kan worden opgemerkt dat er in de jaren '70 historici zijn geweest die Spanje op grond van zijn cultuur en (beschavings)traditie ongeschikt achtten voor de parlementaire democratie. Daarom is voorzichtigheid op zijn plaats bij het doen van voorspellingen op grond van een interpretatie van de geschiedenis, zeker als deze dienen om politieke opvattingen kracht bij te zetten en in een zichzelf vervullende voorspelling uitmonden. Of geschiedenis, (beschavings)traditie en cultuur betekenen dat Turkije en de Europese Unie op afstand van elkaar zullen blijven, is ongewis.
- Het tegenover elkaar plaatsen van de politiek-culturele identiteit van Europa en Turkije gaat in het algemeen uit van de veronderstelling dat cultuur en beschaving statische begrippen zijn, vaste gegevenheden, waarin geen verandering kan optreden en die bovendien een homogeen, afgesloten geheel vormen. Culturen worden in deze gedachtegang opgevat als biljartballen die kunnen botsen, maar niet in elkaar opgaan.<sup>9</sup> De probleemstelling laat in deze benadering geen andere conclusie toe dan dat het probleem onoplosbaar is.
- Waar deze zienswijze op beschavingen en culturen aan voorbij gaat, is dat deze zich ontwikkelen door het verwerken van nieuwe invloeden en elementen uit andere beschavingen.<sup>10</sup> Zo hebben Delfts Blauw en Iznik elkaar beïnvloed, het tuinhuis komt uit Turkije en ook koffiedrinken hebben we van de Turken geleerd. Nadat de Turken voor de tweede maal verslagen werden bij Wenen in 1683, en dus niet meer als bedreigend werden ervaren, overspoelde een ware Turkse mode Europa. Omdat het deel uitmaakte van de Europese machtsbalans werd het Ottomaanse rijk in zijn nadagen aangeduid als de zieke man van Europa. Anno 1999 laat de Turkse popzanger Tarkan, die hoog in de hitlijsten staat, zien dat Turkije en Europa (de Europese Unie) elementen van hun cultuur delen. Vanaf de kruistochten, via de zijderoute tot en met de komst van Turkse gastarbeiders, hebben Turkije en de landen van Europa een gedeelde geschiedenis. Op grond van het associatie-akkoord met de Europese Unie en Turkije's lidmaatschap van de Raad van Europa, de NAVO en de OVSE kan worden gesteld dat Turkije al deel uitmaakt van de Europese (of Europees-Atlantische) waardengemeenschap.
- Wordt, om het bestaan van een onoverbrugbare kloof te staven, niet direct gewezen op de godsdienst of de geschiedenis, dan wordt wel verwezen naar

9 Zie voor dit punt en deze formulering: Van der Staay, A.(1997), 'Anti-Huntington'. *Internationale Spectator*, 51, nr. 7/8, juli/augustus, p. 374.

10 McNeill, W. (1991), *The Rise of the West: a History of the Human Community*. Chicago, University Chicago Press.

veronderstelde afgeleiden van de islamitische cultuur van Turkije, zoals familie-eer of bloedwraak. Deze komen echter ook voor in andere, mediterrane streken, met een christelijke traditie, zoals bijvoorbeeld in Italië en Frankrijk. Daarin onderscheidt Turkije zich dus niet van (een aantal lidstaten van) de Europese Unie. Dat relateert ook de vermeende homogeniteit van culturen binnen de Europese Unie.

– Meer in het algemeen geldt dat uit de geschiedenis en cultuur argumenten zijn te ontleen die pleiten tégen, maar ook vóór Turks lidmaatschap van de Europese Unie. Dit is een kwestie van waardering, van het wegen van gegevens, ontwikkelingen en interpretaties van het heden en verleden. Zo is het heel goed mogelijk op grond van het 'anders zijn' van Turkije tot de slotsom te komen dat snelle toetreding tot de Europese Unie juist geboden is, teneinde bij te dragen aan de oplossing van de problemen waarmee Turkije te kampen heeft. Het is natuurlijk niet zeker, dat een in het perspectief van mogelijke toetreding nauw met Europa verbonden Turkije, zijn huidige problemen snel zou kunnen oplossen, maar aanmoediging, kritiek en hulp van de Europese Unie zou dat wel kunnen bevorderen.

#### **I.4 Slotsom**

*Gesteld voor de vraag of de Europese Unie in beginsel bereid moet zijn Turks lidmaatschap te aanvaarden, luidt het antwoord van de AIV bevestigend. Naar het oordeel van de AIV kan Turkije niet worden afgewezen louter op grond van zijn 'anders zijn', te weten zijn islamitisch karakter en Ottomaanse geschiedenis. Sterker: toenadering tussen Turkije en de Europese Unie kan in beginsel stabiliteit en welvaart voor alle betrokken landen bevorderen. Wel dienen aan Turkije de voorwaarden te worden gesteld, die in het algemeen gelden voor landen die lid wensen te worden van de Europese Unie. Deze voorwaarden, zoals bekend, liggen op het vlak van de democratie, de rechten van de mens, de behandeling van minderheden, het rechtstelsel, de vrije markteconomie en het kunnen voldoen aan de verplichtingen van lidmaatschap, zoals door de Europese Unie weergegeven in de criteria van Kopenhagen.<sup>11</sup> Het moge duidelijk zijn dat deze criteria in het licht van de politieke cultuur van Turkije een zware horde betekenen, die niet makkelijk te nemen zal zijn. Maar dat doet aan de conclusie van de AIV niets af: er is geen doorslaggevende reden waarom Turkije ten principale als mogelijk lid van de Europese Unie zou moeten worden afgewezen.*

11 Tijdens de Europese raad van Kopenhagen (juni 1993) zijn de volgende criteria voor toetreding geformuleerd:

- stabiele instellingen die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van de minderheden waarborgen;
- een functionerende vrije markteconomie die het hoofd kan bieden aan de EU-concurrentiekracht;
- het opnemen van de verplichtingen van lidmaatschap en onderschrijven van de politieke, economische en monetaire doelstellingen van de Unie;
- de EU moet in staat zijn de nieuwe leden op te nemen, zonder dat daarbij het Europese integratieproces wordt gehinderd.

Uit het verslag van de betrekkingen met Turkije van de Europese Commissie, het 'Regular Report from the Commission on Turkey's progress towards accession' is op te maken dat Turkije momenteel niet aan de criteria van Kopenhagen voldoet.

## II Turkije: een plaatsbepaling

### II.1 De binnenlands-politieke situatie in Turkije<sup>12</sup>

Bepalend voor de hedendaagse Turkse politiek zijn, in de eerste plaats, de stichting van de seculiere staat Turkije in 1923 door Mustafa Kemal Atatürk en, in de tweede plaats, de invoering van de democratie en een meerpartijen stelsel na de Tweede Wereldoorlog, waarvan de werking sindsdien is onderbroken door drie militaire staatsgrepen.

#### II.1.1 *Het Kemalisme*

In zijn streven de overheersing door en afhankelijkheid van de Europese landen te boven te komen, sticht Mustafa Kemal Atatürk in 1923 de Turkse staat. Na afloop van de Eerste Wereldoorlog is het Ottomaanse rijk bij het verdrag van Sèvres (1920) opgedeeld tussen de overwinnaars, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in het bijzonder. Van het Ottomaanse rijk is niet veel meer over dan een rompstaat in het noorden van Klein-Azië (Anatolië). Bovendien bepaalt het verdrag van Sèvres dat de zeestraten rond Istanbul worden geïnternationaliseerd. Daarnaast zijn delen van het grondgebied militair toebedeeld aan Europese landen (waaronder Griekenland, Italië, en Frankrijk), moet een ander deel onder Armeens gezag worden gebracht en is aan de regio Koerdistan autonomie toegekend, met de mogelijkheid binnen een jaar bij de Volkenbond volledige onafhankelijkheid aan te vragen. Atatürk is erin geslaagd de Turkse woede over "Sèvres" te kanaliseren in politiek en militair verzet. Zijn overwinning in de bevrijdingsoorlog laat zien dat de overwinnaars van de Eerste Wereldoorlog niet bij machte zijn "Sèvres" militair af te dwingen. De overwinning op het slagveld op de Grieken in 1922 bereidt de weg voor de stichting van Turkije een jaar later. Turkije is dan (letterlijk) heroverd op de Europese landen. De vernedering door Europese landen in het verdrag van Sèvres vormt nog altijd een doembeeld in het Turkse bewustzijn. De Turkse onafhankelijkheid vindt internationale erkenning met het verdrag van Lausanne van 1923.

Om de staat naar Europees model te kunnen moderniseren, ontwikkelt zich onder het bewind van Atatürk een staatsideologie, die later als het Kemalisme bekend zou worden. Deze vormt in hoofdzaak een reactie op het Ottomaanse verleden: niet theocratisch, maar seculier; niet multi-etnisch, maar (Turks) nationalistisch; geen groepsbelangen (minderheden), maar het belang van het gehele volk prevaleert; geen sultanaat met een erfelijk staatshoofd, maar een republiek met een president; geen maatschappelijke en economische stilstand in traditioneel gegroeide verhoudingen, maar voortdurende verandering en modernisering; dit alles in een sterke staat, die het voortouw krijgt toebedeeld bij de hervormingen die van Turkije een sterke, onafhankelijke en economisch bloeiende staat moeten maken.

De secularisering richt zich niet alleen op de staat, maar ook op het maatschappelijk leven. In het bijzonder wordt in de jaren '20 geprobeerd religieuze symbolen te vervangen door symbolen van een gemoderniseerde maatschappij. Daarbij raakt de bevolking niet zozeer de afschaffing van het kalifaat, maar wel de onderdrukking van uitingen van de volksislam. Echter, de werking van de hervormingen moet niet worden overschat.

<sup>12</sup> Voor II.1 zijn publicaties van prof. dr. E.J. Zürcher geraadpleegd, in het bijzonder Zürcher, E.J. (1995), Een geschiedenis van het moderne Turkije. Nijmegen: Sun.

“De hervormingen raakten het leven van de dorpingen die de grote massa van de bevolking vormden nauwelijks”.<sup>13</sup> Toch heeft deze onderdrukking, onbedoeld, ervoor gezorgd dat de islam is gepolitiseerd en vanaf de jaren '20 tot heden het voertuig bij uitstek is voor oppositie tegen de Turkse staat.

Onder Atatürks bewind is het streven erop gericht van Turkije een krachtige staat te maken, die, anders dan het Ottomaanse rijk, geen speelbal mag worden van Europese mogendheden. Met dit doel voor ogen modelleert Atatürk Turkije militair, economisch en politiek naar de Europese veroveraars van het Ottomaanse rijk. Na de ineenstorting van dit multiculturele, uit verscheidene volkeren bestaande rijk en de afschaffing van het islamitisch kalifaat in 1924 vervangt de idee van een uit de geschiedenis stammende Turkse natie de islam als identificatiemogelijkheid voor de nieuwe natie. Het doel van deze Turkificatie is het brengen van maatschappelijke en politieke samenhang in een nieuwe staat, waarin bevolkingsgroepen van geheel verschillende oorsprong, min of meer toevallig, door de loop van de geschiedenis zijn samengebracht. Als gevolg van de Ottomaanse geschiedenis toont het Turkse bewind zich gevoelig voor machtsverval en verlies van (gebieden met) bevolkingsgroepen. Daarom hanteert het Turkificatie als middel om politieke en maatschappelijke coherentie te scheppen, om een natie van de grond te krijgen. Dit leidt tot van staatswege opgelegde uniformiteit. Deze is nog versterkt, in de eerste helft van deze eeuw, door de gedwongen migratie op grote schaal, waarbij minderheden (onder andere Grieken, Armenen) worden gedwongen uit Turkije te vertrekken. Daaraan zijn de moordpartijen op Armenen aan het einde van de Eerste Wereldoorlog vooraf gegaan. Ook Turkse minderheden van elders zien zich in deze roerige periode gedwongen huis en haard te verlaten om zich in het nieuwe Turkije te vestigen. Nog in de jaren '50 zijn vele Grieken uit Istanbul verdreven. Deze etnische zuiveringen avant la lettre uit het verleden en de consequent, tot op de dag van vandaag volgehouden Turkificatie hebben er in belangrijke mate aan bijgedragen dat religieuze, etnische en culturele verschillen tussen groepen van de Turkse bevolking aan het zicht worden onttrokken.

Het streven naar een uniforme Turkse identiteit, geschoeid op Westerse leest, krijgt onder meer gestalte in de invoering van het Latijnse alfabet en de Gregoriaanse kalender, de zuivering van de taal van Arabische en Perzische invloeden en kledingvoorschriften naar Westerse snit. Tot op de dag van vandaag erkent de Turkse staat geen minderheden, behoudens enkele religieuze (de Grieks orthodoxe, de Armeens-christelijke en Joodse minderheid). Erkenning van andere verschillen tussen bevolkingsgroepen - zo kent Turkije onder meer Alevieten, Syrisch orthodoxen, Lazaren en Koerden - vat de Turkse regering op als de eerste stap op het hellende vlak van maatschappelijke en politieke verdeeldheid. Het krampachtig vasthouden aan de uniforme Turkse identiteit maakt het tot op de dag van vandaag praktisch onmogelijk maatschappelijke en politieke tegenstellingen te overbruggen. Hoezeer de Turkificatie een hindernis kan vormen voor het lidmaatschap van de Europese Unie, mag blijken uit het gegeven dat premier Ecevit nog altijd niet bereid is publiekelijk de Kopenhagen-criteria te aanvaarden omdat Turkije geen minderheden kent, doch slechts Turkse staatsburgers.<sup>14</sup> Zo scheidt het Kemalisme zijn eigen minderheidsproblemen, aangezien, vanuit die optiek, vraagstukken rond minderheden niet bestaan en dus onbespreekbaar zijn.

13 Zürcher(1995), p. 237.

14 Die Zeit, 25 maart 1999, nr. 13.

Tot op de dag van vandaag is wetenschappelijk onderzoek in staatsarchieven naar het Turkse verleden aan restricties onderworpen, zeker waar het gaat om het machtsverval van het Ottomaanse rijk en de behandeling van minderheden. De politieke cultuur van Turkije wordt gekenmerkt door historische bijziendheid en een verkrampde omgang met het eigen verleden. Erkenning in de geschiedschrijving van de inherente zwakheden van het Ottomaanse rijk kan eraan bijdragen dat Turkije zich niet langer een miskende natie hoeft te voelen, waarvan de grootheid door buitenstaanders ten onrechte niet wordt gezien. Bovenal moet Turkije in het reine zien te komen met het eigen verleden waar het gaat om de behandeling van Armenen en Grieken. De behandeling van andere minderheden, in het bijzonder de Koerden, kan daaraan worden toegevoegd. Het loslaten van geschiedkundige mythes van gekwetste eer en slachtofferschap en het tegengaan van gemakzuchtige beeldvorming, kortom verwerking van het verleden, kan ten goede komen aan de vestiging van een pluralistische, democratische politieke cultuur in het Turkije van heden.

### *II.1.2 De rol van de staat en de krijgsmacht in de Turkse binnenlandse politiek*

Bij afwezigheid van een sociale klasse die de ontwikkeling en modernisering van Turkije ter hand kon nemen, is deze taak toegefallen aan de staatsbureaucratie en aan de krijgsmacht, de best georganiseerde en meest ervaren gezagsdragers. Dit heeft de bureaucratie en de krijgsmacht binnenlands uiterst sterke posities bezorgd. Dit geldt zeker voor de krijgsmacht, die een bijna onaantastbare positie in Turkije heeft verworven die haar in staat stelt een belangrijk stempel te drukken op de binnenlandse politiek. De Turkse krijgsmacht heeft in 1960, in 1971 en in 1980 in de politiek ingegrepen door een staatsgreep omdat, naar het oordeel van de militairen, de Kemalistische erfenis teloor dreigde te gaan. Even zo vele malen heeft de Turkse krijgsmacht de staatsmacht weer in handen gelegd van een burgerregering, waarbij de militairen dan wel eisen dat het politieke debat wordt gevoerd binnen de grenzen van de Kemalistische staatsideologie.

De (door de militaire couppelegers van 1980 opgestelde) grondwet bepaalt dat de krijgsmacht de opdracht heeft de integriteit van de Turkse staat te bewaken en dat deze erop toeziet dat de Kemalistische staatsideologie en het seculiere karakter van het Turkse staat worden gehandhaafd. Dit biedt het leger alle ruimte om te fungeren als anker van stabiliteit, een zelfopgelegde taak die voortkomt uit zijn unieke rol in de vorming en ontwikkeling van Turkije. De rechtvaardiging die de krijgsmacht heeft gegeven voor zijn nadrukkelijke aanwezigheid op het Turkse politieke toneel of in de coulissen, verschilt nogal in de loop van de tijd en kan uiteenlopen van 'vijanden' als het communisme tot het islamitisch fundamentalisme.

Ter illustratie van de omstandigheden waarin de Turkse militairen zich gedwongen hebben gezien op te treden, wordt kort ingegaan op de situatie in Turkije aan het eind van de jaren zeventig. Gewapende communistische groepen hebben in die tijd delen van Turkije 'bevrijd', met als gevolg dat de Turkse autoriteiten daarover destijds geen zeggenschap meer hadden. Beroemd of berucht is de stad Fatsa aan de Zwarte Zee, waar, naar verluidt, voorbereidingen zijn getroffen om de Sovjets van de overzijde te vragen Turkije binnen te trekken. In dezelfde periode tonen Erbakan en zijn islamisten zich zeer ingenomen met de islamitische revolutie in Iran in 1979. Zij hebben geprobeerd in de stad Konya een islamitische vrije zone te scheppen. Of dit verlies aan zeggenschap van de Turkse autoriteiten, alsmede de straatoorlog die in deze tijd woedt tussen linkse en rechtse facties, voldoende rechtvaardiging is geweest voor een militaire staatsgreep, zal altijd een punt van discussie blijven. Wel is deze onoverzichtelijke situatie in Turkije destijds mede het gevolg geweest van het onverantwoordelijk gedrag

van burgerpolitici. Om die reden verwijzen militairen nog altijd naar het populisme, het machtsmisbruik, het cliëntelisme en de fraude van de politici om hun rol op het politieke toneel te rechtvaardigen. Deze medaille heeft echter twee kanten: zolang de krijgsmacht bereid is haar rol van stabilisator te spelen, kunnen burgerpolitici zich dit gedrag veroorloven. Ze hoeven zich immers niet verantwoordelijk te voelen voor de stabiliteit van het Turkse politieke stelsel.

De krijgsmacht speelt haar politieke rol voornamelijk door invloed aan te wenden achter de schermen. De afgelopen drie jaar, echter, heeft de generale staf daarnaast met de regelmaat van de klok verklaringen uitgebracht.<sup>15</sup> Deze worden in het algemeen gezien als waarschuwingen aan de politici het Kemalistische pad niet te verlaten. De wijzigingen in het schoolsysteem en het strikt naleven van de voorschriften voor het (niet-)dragen van hoofddoekjes in openbare gebouwen, zijn slechts enkele van de kwesties waar de militairen zich de afgelopen jaren mee bezig hebben gehouden. Het lijkt dan ook niet overdreven om te stellen dat het politieke profiel van de krijgsmacht nog niet zo hoog is geweest sinds ze in 1983 de staatsmacht weer in handen van de burgers heeft gelegd.

Het politieke orgaan waar de militairen hun invloed doen gelden, is de Nationale Veiligheidsraad. Hierin hebben, naast de chef van de generale staf en de bevelhebbers van de krijgsmachtdelen (landmacht, luchtmacht, marine en gendarmerie), de president, de premier en de ministers van Defensie, Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken zitting. Hoewel over de interne besluitvorming van de Nationale Veiligheidsraad weinig bekend is, lijkt de indruk gewettigd dat de militairen tegenover de burgerpolitici een dusdanig gewicht in de schaal leggen, dat van democratische controle van de krijgsmacht niet kan worden gesproken, al is het maar omdat de mogelijkheid van militair ingrijpen als een schaduw over de Nationale Veiligheidsraad hangt. De chef van de generale staf, de hoogste militair in Turkije, is verantwoording verschuldigd aan de premier, doch handelt in de praktijk autonoom. Hij, en niet de minister van Defensie, heeft de controle over de krijgsmacht.

Sinds het begin van de jaren negentig richt de krijgsmacht zich binnenlands voornamelijk op het tegenwerken van de politieke islamisten, aangezien deze worden gezien als bedreiging voor het seculiere karakter van het politieke stelsel. Dit ondanks de introductie door de krijgsmacht van een zekere mate van islamisering na de staatsgreep van 1980. De islam werd toentertijd gezien als heilzaam medicijn tegen het communistische gif. In 1997 is de toenmalige premier Erbakan, leider van de islamitische Welvaartspartij, door toedoen van de militairen afgetreden. De Welvaartspartij is een jaar later verboden en Erbakan is het recht ontzegd aan de verkiezingen van 18 april 1999 mee te doen. Na de val van het kabinet Yilmaz in oktober 1998 heeft de top van de krijgsmacht er nadrukkelijk voor gewaarschuwd de leider van de islamitische Deugdpartij, de opvolger van de Welvaartspartij, niet te belasten met de vorming van de overgangsregering die de verkiezingen van 18 april 1999 heeft georganiseerd.

Met hun politieke rol hebben de militairen een belangrijk stempel gedrukt op de Turkse

15 Recentelijk is dat gebeurd op 8 januari 1999. Ter gelegenheid van de opening van het perscentrum van de generale staf is het document 'Current Issues' verspreid. Dit beoogt misstanden weg te nemen rond het Turkse politieke stelsel, het optreden van de krijgsmacht en de naleving van mensenrechten, doch vervalt in een lange tirade over wanbegrip ten aanzien van Turkije en een, niet bijster geslaagde poging misstanden in andere landen aan de kaak te stellen.

politieke cultuur: de Kemalistische elite - burgers en militairen - heeft de neiging politieke verhoudingen te bezien in termen van vijanden, van interne en externe bedreigingen voor de Turkse integriteit, voor de eenheid of voor het secularisme.

Resumerend kan worden gesteld dat de krijgsmacht een stabiliserende rol speelt en ter rechtvaardiging hiervan strikt vasthoudt aan de letter en geest van het Kemalisme. Hiermee dragen de militairen echter tegelijk bij aan het gesloten karakter van het Turkse politieke stelsel, wat zich slecht verdraagt met het streven naar een pluralistische, open democratie in Turkije.

### *II.1.3 Het Kemalisme onder druk*

Na de Tweede Wereldoorlog voert de Turkse staat het meerpartijensysteem in en staat de ontwikkeling toe van particulier ondernemerschap. Dit onder invloed van wijdverbreid binnenlands verzet tegen het dictatoriale beleid van de toenmalige regering. Ook de voorbeeldwerking van het Amerikaanse kapitalisme en de pluralistische democratie, alsmede de voorwaarden verbonden aan de Marshall-hulp voor Turkije, spelen hier een rol. De houding van staatswege tegenover de beleving van de islam verzacht in deze periode enigszins.<sup>16</sup>

In de loop van de tijd begint het toestaan van (burgelijke, economische en religieuze) vrijheden te knagen aan de Kemalistische grondslag van de Turkse staat. Te meer daar de staatsideologie onvoldoende in staat blijkt een antwoord te bieden op de politieke en economische problemen waar staat en maatschappij mee worden geconfronteerd. Een impliciete erkenning van de tekortkomingen van het Kemalisme vormt, in de jaren '80 en begin jaren '90, het beleid van premier, later president, Özal. Dit kan worden gezien als een poging te komen tot een Turks-islamitische synthese, waarin politieke democratisering, economische dynamiek en een nationalistische, Turkse beleving van de islam met elkaar worden gecombineerd. Özals ideaal is dat iedere Turk tegelijk 'een laptop en de Koran' op schoot heeft. Deze synthese slaagt echter niet omdat de politieke kracht van Özals beweging verloopt, niet in de laatste plaats vanwege verdenkingen van omkoping en fraude.

Sinds het tijdperk Özal wordt het Turkse politieke stelsel geplaagd door instabiliteit. In nauwelijks acht jaar heeft Turkije meer dan tien regeringen versleten. Hieraan liggen niet alleen politieke verschillen van inzicht ten grondslag, maar ook een fragmentatie van het politieke stelsel in Turkije op grond van andere factoren. In de eerste plaats is er een veelkleurig partijenlandschap. Aan de verkiezingen van 18 april 1999 hebben dan ook een groot aantal partijen deelgenomen. Er zijn twee centrum-rechtse partijen (Moederlandpartij en de Partij van het Juiste Pad), die beide minder stemmen hebben behaald dan verwacht bij de verkiezingen van 18 april 1999. Uiterst rechts op het politieke spectrum bevindt zich de Partij van Nationalistische Actie die bij deze verkiezingen, boven verwachting, meer dan 18% van de stemmen heeft behaald. Daarnaast zijn er twee centrum-linkse partijen, waarvan de Democratisch-Socialistische Partij van premier Ecevit met 21.5% van de stemmen algemeen wordt gezien als de winnaar van de verkiezingen van 18 april 1999, mede in de hand gewerkt door het electoraal aansprekende succes van de gevangenneming van PKK-leider Öcalan. De andere centrum-linkse partij, de Republikeinse Volkspartij, is met deze verkiezingen uit het parlement verdwenen omdat ze de kiesdrempel niet heeft gehaald. Daarnaast is er nog de islamitische Deugdpartij, die de opvolger vormt van de in januari 1998 verboden Welvaarts-

16 Zie hiervoor Zürcher (1995), p. 254 e.v.

partij. De islamisten hebben gedurende de jaren '90 gestadig hun stemmental weten te vergroten, waarbij hun opkomst mede is bevorderd door de versplintering ter linker- en rechterzijde. In tegenstelling tot de verwachtingen is de Deugdpartij bij de verkiezingen van 18 april 1999, ondanks een resultaat van meer dan 20% van de stemmen, niet de grootste politieke partij geworden. Wel zijn burgemeesters van een aantal belangrijke steden, waaronder Istanbul en Ankara, afkomstig uit de gelederen van de Deugdpartij. De Koerdische partij, HADEP, heeft de kiesdrempel niet gehaald. In het Zuid-Oosten van Turkije zijn wel bijna 40 burgemeesters afkomstig uit de HADEP.

Op grond van de bovengeschetste verkiezingsuitslag is in mei 1999 een regering Ecevit gevormd, waaraan de Democratisch-Socialistische Partij, de Partij van Nationalistische Actie en de Moederlandpartij deelnemen. Van in het bijzonder de beide eerstgenoemde partijen wordt verwacht dat ze een nationalistische koers zullen varen, zij het dat de Partij van Nationalistische Actie scherper aan de wind zeilt dan de Democratisch-Socialistische Partij van premier Ecevit. Dat zal, vanzelfsprekend, zijn weerslag hebben op het regeringsbeleid.

De fragmentatie van het Turkse politieke stelsel is verder in de hand gewerkt door:

\* *de rijk geschakeerde Turkse samenleving*

Er is als het ware niet één Turkije; er zijn er verscheidene: naast het moderne Turkije is er het Turkije van de grote staatsbedrijven, het Turkije dat aan het industrialiseren is en het Turkije van het platteland. Van belang in dit verband is ook de grote trek van het platteland naar de stad, die met recht een maatschappelijke omwenteling kan worden genoemd: ongeveer een half miljoen mensen komen jaarlijks van het platteland van Anatolië om zich in steden te vestigen, in het bijzonder in Istanbul. Onvoorspelbaarheid en instabiliteit worden ook veroorzaakt door de vluchtige samenklontering in de gecekondus (half platteland/half stad), in de buitenwijken van steden.

\* *een sterke nadruk op personen in plaats van programma's*

Vooraf door de staatsgrepen uit het verleden en het daarop volgende verbod van politieke partijen hebben veel van de huidige partijen onvoldoende wortels in de maatschappij. Keer op keer zijn de oude politici onder druk van het volk teruggekeerd, terwijl de 'oude' politieke partijen verboden bleven. De partijen als dragers van ideeën en standpunten zijn hierdoor ondergeschikt aan de persoonlijkheidscultus rond politieke leiders en ontwikkelen nauwelijks programma's met perspectief op verzoening van politieke en sociale verschillen. De leiders op hun beurt weten van geen wijken en zijn, vanwege jarenlange gegroeide onderlinge rivaliteit, slechts in staat tot het vormen van fragiele coalities. De jongere garde staat vaak geen andere weg open om hogerop te komen dan door het oprichten van een nieuwe partij, wat verdere versnippering van het politiek stelsel in de hand werkt.

\* *onvoldoende verantwoordelijkheid ten opzichte van de publieke zaak*

De nadruk op personen in plaats van op programma's werkt in de hand dat politieke partijen zich onvoldoende bekommeren om de publieke zaak, doch in hoofdzaak voertuig worden voor het behartigen van particuliere belangen. Beschuldigingen van nepotisme, fraude en omkoperij zijn schering en inslag. Ook worden politici en ambtenaren, met inbegrip van de politie, gendarmerie en vertegenwoordigers van het gevangeniswezen, steeds vaker verdacht van nauwe banden met de georganiseerde misdaad. (Over de krijgsmacht worden dergelijke beschuldigingen niet geuit.) Deze beschuldigingen kleven in het bijzonder aan de Turkse politieke klasse, met afne-

mend publiek vertrouwen in de politiek en overheid als gevolg.

Daar komt bij dat Turkije nog weinig non-gouvernementele organisaties kent, die in dit opzicht tegenwicht kunnen bieden aan politieke partijen. Die er zijn (zoals de werkgeversorganisatie Tusiad, enkele vakbonden en mensenrechtenorganisaties) ondervinden geregeld tegenwerking van de staat of - dit geldt in het bijzonder voor mensenrechtenorganisaties - wordt het praktisch onmogelijk gemaakt activiteiten te ontplooiën. Er is nog onvoldoende inbedding van de publieke zaak in een 'civil society', die breed gedragen politieke en maatschappelijke afwegingen mogelijk maakt, de politieke agenda kan helpen vormen e.d. De 'civil society' is nog onvoldoende ontwikkeld.

Ook de mondialisering laat Turkije niet onberoerd, wat de Kemalistische grondslag van de Turkse staat verder onder druk zet. Economische markten zijn internationaal, media en andere vormen van communicatie overschrijden grenzen en ook de bevolking is aanmerkelijk meer mobiel geworden. Kortom, Turkije kan zich niet (langer) afschermen voor politieke, economische en culturele invloeden van elders uit de wereld.

#### *II.1.4 De politieke rol van de islam*

De Kemalistische staatsideologie heeft geprobeerd de Turkse bevolking een nationaal en seculier alternatief te bieden voor de Ottomaanse en islamitische identiteit. De politieke en economische elite, in de steden in het westen van Turkije, heeft zich deze nieuwe identiteit eigen gemaakt, in die mate dat vertegenwoordigers van deze elite kunnen worden aangemerkt als de dragers van het Kemalisme. Voor de rest van de bevolking is het Kemalisme van veel minder betekenis.

Zeker vanaf het begin van de jaren negentig is het niet overdreven te spreken van een nieuwe opleving van de politieke islam. De Turkse staat heeft daarvoor ook de ruimte geboden, aangezien een beroep op de islam als inspiratiebron voor het bedrijven van politiek niet langer wordt opgevat als subversie. De islamisten hebben zich meer en meer aangediend als een dynamische kracht voor maatschappelijke verandering, mede met financiële steun van Turkse emigranten in Europa. De islamitische beweging lijkt inmiddels maatschappelijk te zijn geworteld, niet alleen vanwege een groeiend religieus bewustzijn, maar ook door het aanbieden van voorzieningen op de gebieden waar de Turkse overheid het laat afweten. Hierbij kan worden gedacht aan (betaalbare) onderwijs, gezondheidszorg en huisvesting, maar ook aan schoon drinkwater in de zomer en kolen in de winter voor armlastige huishoudens. Langzamerhand heeft zich een islamitische parallel-maatschappij ontwikkeld met een eigen markt voor boeken, geluidscassettes, kranten, televisie e.d.

Negenennegentig procent van de Turken is moslim, voor het overgrote deel Soennieten. Veruit de meesten van hen beleven hun geloof gematigd. De Alevieten - ongeveer een derde van de bevolking - hangen een stroming aan die Sjiitische en andere religieuze elementen in zich verenigt. Over de plaats die religie in zou moeten nemen ten opzichte van de staat en binnen de maatschappij, bestaan in Turkije verschillende opvattingen:

- \* In de eerste plaats zijn er de kemalisten die de status quo wensen te handhaven. Deze steunen de staatscontrole van de islam door het directoraat voor Godsdienstzaken en kunnen zich goed vinden in deze vorm van secularisme. Meer liberaal getinte opvattingen, hoewel niet ongelukkig met de status quo, bepleiten een scheiding van kerk en staat;
- \* In de tweede plaats zijn er de gematigde islamisten. Deze willen het seculiere karak-

ter van Turkije afzwakken. De aanhangers zijn overwegend afkomstig uit een relatief nieuwe economische elite, in meerderheid afkomstig uit het Oosten van Turkije, opgekomen vanwege handelscontacten met Centraal-Azië en het Midden-Oosten;

- \* Tot slot is er de kleine groep van fundamentalistische islamisten. Deze verwerpen de inrichting van het Turkse staatsbestel en wensen Turkije te modelleren naar Iran of Saoedi-Arabië.<sup>17</sup>

In de Deugdpartij hebben de gematigde islamisten momenteel de overhand. In haar ideologie richt de Deugdpartij zich op traditionele Turkse waarden, met inbegrip van de religieuze tradities, en verwerpt ze het westerse consumentisme. De islam biedt voor de aanhangers van de Deugdpartij een bron van identiteit, van legitimiteit en van macht, maar lijkt vooral perspectief te bieden op betere tijden. In het lokaal bestuur presteren de vertegenwoordigers van de Deugdpartij naar behoren. Bovendien lijken ze minder vatbaar voor corruptie, nepotisme en andere malafide praktijken dan vertegenwoordigers van de seculiere partijen.

Er wordt vaak gesuggereerd dat de meer radicale islamitische stromingen een acuut gevaar vormen voor de Turkse staat en maatschappelijke orde. De aanhangers van het Kemalisme roepen dit maar al te graag als een spookbeeld op, om tegenkrachten tegen de politieke islam te mobiliseren. In dit verband is het van betekenis dat de invoering van de vrije markteconomie onder Özal een ver doorgevoerd kapitalistisch stelsel tot stand heeft gebracht, waardoor de kloof tussen arm en rijk inmiddels schrikbarende afmetingen heeft aangenomen. Op de economische achterstand van een steeds groter wordende groep biedt het Kemalisme onvoldoende antwoorden. Het is de vraag of op deze wijze niet omstandigheden ontstaan, in een islamitische beweging die verder politiseert, waarin radicale islamitische stromingen kunnen gedijen.

## **II.2 Turkije in de regio**

### *II.2.1 Strategische en regionale betekenis*

Gedurende de Koude Oorlog zijn weinig woorden besteed aan de vraag naar de strategische betekenis van Turkije. Turkije was (en is) lid van de NAVO en geassocieerd met de Europese Unie (Gemeenschap) en hoorde daarom bij het Westen. Het ging gedurende de Koude Oorlog om het sluiten van de gelederen tegenover de ideologische tegenvoeter aan de andere kant van het IJzeren Gordijn. Het strategisch belang om Turkije stabiel en Westers georiënteerd te houden, verklaart de coulante houding tegenover de gebrekkige democratisering en de schending van de mensenrechten en van de rechten

17 Zie voor een omschrijving van deze fundamentalistische stromingen Franz, E. (1997), 'Religion und Gesellschaft in der Türkei: Laizismus contra Islamismus in Gesellschaft und Politik'. In: Döpmann, H.D. (Hrsg.), *Religion und Gesellschaft in Südosteuropa*. München: Südosteuropa-Gesellschaft, pp. 299 -307. Fundamentalisme, niet specifiek voor de islam maar meer in het algemeen, kan worden omschreven als "een tendens binnen religieuze stromingen, waarbij één element, eigen aan religies, wordt verabsolueerd, nl. het geloof aan het objectieve karakter van de waarheid en de kenbaarheid ervan. {-} Fundamentalistische stromingen voeren de waarheidsaanspraken evenwel op tot steeds grotere hoogten en presenteren hun religie als een gesloten model, met dwingende en gedetailleerde voorschriften voor alle gebieden van het leven. {-} Onverdraagzaamheid is een wezenlijk element van het fundamentalisme". Deze omschrijving is afkomstig van Stefan van Wersch - 'Islamitisch fundamentalisme en Nederlands buitenlands beleid' (Internationale Spectator, jrg. 49, nr. 10, oktober 1995), p.531.

van de minderheden.<sup>18</sup> Het gegeven dat deze en andere kwesties nu met meer nadruk aan de orde worden gesteld, duidt erop dat het politieke klimaat voor Turkije na het einde van de Koude Oorlog inderdaad is veranderd.

Voor de Verenigde Staten is Turkije een belangrijke strategische partner gebleven, ook na het einde van de Koude Oorlog, vooral met het oog op het Amerikaanse beleid ten aanzien van het Midden-Oosten, de Kaukasus, Centraal-Azië en de Russische Federatie. Zo zijn de Turkse vliegbases wezenlijk voor de controle van het luchtruim van Irak (operatie "Provide Comfort") en spelen een rol bij de luchtoperaties boven Servië (klein Joegoslavië). De zuidflank van de NAVO heeft voor de Verenigde Staten bovendien aan betekenis gewonnen. De recente intensivering van de Turks-Israëliëse contacten wordt in Washington verwelkomd en gestimuleerd. In februari 1996 heeft Turkije een militaire samenwerkingsovereenkomst met Israël gesloten. De Verenigde Staten, Israël en Turkije hebben sindsdien gezamenlijke militaire oefeningen gehouden. Tevens zijn de Verenigde Staten een belangrijke wapenleverancier voor Turkije, zij het dat de militairen steeds meer aansturen op binnenlandse productie om niet kwetsbaar te zijn voor embargo's. Daarnaast bieden de betrekkingen met de Verenigde Staten voor Turkije een alternatief voor de Europese Unie.

Sinds Turkije op de Europese Raad in Luxemburg in december 1997 zich niet erkend voelt als kandidaat-lidstaat voor de Europese Unie, streeft het, nadrukkelijker dan voorheen, een multidimensioneel buitenlands beleid na. De traditionele gerichtheid op de Verenigde Staten en de Europese Unie wordt aangevuld met een intensivering van de contacten in de regio. Sinds het uiteenvallen van de Sovjet-Unie worden historische banden aangehaald met tal van landen rond Turkije die in het recente verleden tot de Sovjet-Unie behoorden. Doel is in de eerste plaats Turkije alternatieven te verschaffen ten opzichte van de Europese Unie. De buitenlands-politieke belangen van Turkije reiken inmiddels verder dan de Europese Unie; het gaat om Eurazië. In Turkse ogen versterken de processen van het aanknopen van politieke betrekkingen vanuit Turkije elkaar. Hoe beter de betrekkingen met de Europese Unie, des te beter die met de landen van het Midden-Oosten, de landen van de Kaukasus, de Russische Federatie, de landen van Centraal-Azië, de Balkan e.d. Bij het Turkse streven naar een multidimensioneel buitenlands beleid dient wel te worden opgemerkt dat de opening naar Centraal-Azië, de Kaukasus en de Arabische en islamitische wereld wordt beperkt door een gebrek aan financiële middelen. Tot op zekere hoogte fungeert Turkije - een seculiere staat met een islamitische identiteit - als rolmodel voor (taal)verwante staten in Centraal-Azië. Door toedoen van de Turkse regering is bijvoorbeeld Turkmenistan overgegaan van het cyrillisch op het Latijnse schrift.

De positie van Turkije in de regio kan voorts worden belicht aan de hand van de volgende punten:

- Turkije heeft nauwe banden met Israël. In een poging de indruk weg te nemen van een anti-Arabische alliantie onderhoudt het tevens intensieve betrekkingen met Jordanië;
- tussen Turkije en Syrië heerst rivaliteit, onder meer tot uitdrukking komend in de Syrische steun voor de gewapende opstand van de PKK. Als reactie hierop heeft Turkije in de herfst van 1998 de militaire druk op Syrië opgevoerd in een poging

18 Zürcher, E.J. (1998), 'Turkije: ouwe vrijster of begeerlijke bruid'. *Internationale Spectator* 52, nr. 5, p. 273.

deze steun voor de PKK te beëindigen. Het meest in het oog springende gevolg is dat de leider van de PKK, Öcalan, zich niet langer op Syrisch grondgebied kan schuilhouden en, na een odyssee over Europese landen en Afrika (Kenia), zich in een Turkse gevangenis bevindt. Het ziet er bovendien naar uit dat Syrië zijn steun voor de PKK heeft beëindigd;

- voortkomend uit de traditionele vijandschap tussen het Perzische en Ottomaanse rijk, heerst tussen Iran en Turkije nog een zekere rivaliteit. Afhankelijk van de mate waarin Iran, na de islamitische revolutie van 1979, streeft naar verbreiding van zijn theocratisch politiek systeem over andere landen, zal de rivaliteit met Turkije in gewicht variëren;
- alhoewel die in het verleden gemeenschappelijk werd gevoerd, vormt de strijd tegen de Koerden door de Turkse militaire operaties in Noord-Irak, inmiddels een bron van irritatie voor Irak, en in mindere mate voor Syrië. Ook de steun aan de Amerikaanse en Britse luchtoperaties boven Irak draagt niet bij aan de verbetering van de betrekkingen tussen beide landen;
- met Syrië en Irak bestaat onenigheid over het gebruik van watervoorraden van de Eufraat en de Tigris, die vanuit Turkije Irak en Syrië instromen. Door de aanleg van dammen in de bovenloop van beide rivieren ten behoeve van irrigatie en de opwekking van energie beheerst Turkije sinds enkele jaren de toevoer van water naar Irak en Syrië.

Turkije is geassocieerd lid van de WEU. Hoewel het nog geen lid is van de Europese Unie wil Turkije volledig lid worden van de WEU omdat het dan volledig is betrokken bij het overleg over de veiligheid in Europa. Naarmate het overleg over (aspecten van) de Europese veiligheid meer gestalte zal krijgen in de Europese Unie wil Turkije ook hierbij op pragmatische wijze worden betrokken. Op de NAVO-top in Washington van april 1999 is (opnieuw) gebleken dat, zolang het niet bij het overleg en de besluitvorming is betrokken, Turkije niet bereid is op reguliere grondslag NAVO-middelen ter beschikking te stellen van Europese landen ten behoeve van militaire operaties. Turkije wil per geval bezien of NAVO-middelen beschikbaar kunnen worden gesteld en tijdig bij de besluitvorming hierover worden betrokken. *De AIV beschouwt deze betrokkenheid van Turkije als noodzaak om de mogelijkheid van Europees geleide militaire operaties handen en voeten te geven en als kans om Turkije dichterbij (delen van) de tweede pijler van de Europese Unie te betrekken.*

Hoewel de Turkse regering zich gekrenkt voelt door het verloop van de discussie over Turks lidmaatschap van de Europese Unie stelt ze zich tot nog toe op het standpunt dat de bilaterale betrekkingen, noch de NAVO hieronder mogen lijden. Daarom maakt de Turkse regering nauwkeurig, doch enigszins kunstmatig, onderscheid tussen zijn betrekkingen met de Europese Unie en met de *lidstaten* van de Unie. Ook is het niet de bedoeling dat lidstaten van de NAVO, die ook lid zijn van de Unie, in hun betrekkingen met Turkije nadeel ondervinden van de opstelling van de Europese Unie tegenover Turkije.

De economische aspecten van Turkije's strategische betekenis hebben na het einde van de Koude Oorlog aan belang gewonnen. Turkije kan een sleutelrol gaan spelen in de energietoevoer van Oost (Centraal-Azië) naar West (Europa). Turkije wil zich ook ontwikkelen tot een belangrijk knooppunt voor de toevoer van energie uit de regio van de Kaspische Zee en delen van het Midden-Oosten (olie en aardgas). Door zijn ligging biedt Turkije een alternatieve route voor de Russische Federatie voor pijpleidingen van het Kaspische Zee-bekken naar Europa. Voor Turkije is de belangrijkste aan te leggen pijplijn die tussen de hoofdstad van Azerbaidjan, Bakoe, en Ceyhan, een voor supertan-

kers toegankelijke zeehaven in het Zuid-Oosten van Turkije. De vraag is of de hoge investeringen, die de aanleg van een dergelijke pijplijn vergen, kunnen renderen gezien de huidige, lage olieprijs. Bovendien lijken recente prognoses omtrent olievoorraden in de regio van de Kaspische Zee erop te wijzen dat de verwachtingen van begin jaren '90 naar beneden moeten worden bijgesteld. Ook de instabiliteit in het Zuid-Oosten van Turkije vanwege de gewapende strijd met de PKK - hoewel deze lijkt te luwen - maakt het bedrijfsleven nog steeds terughoudend.

Turkije neemt deel aan een aantal regionale samenwerkingsverbanden, zoals de Organisatie van Islamitische staten, de D(development) 8, de South Eastern Cooperation Initiative e.d. In aanleg veelbelovend lijkt de Zwarte Zee Economische Samenwerking ('Black Sea Economic Cooperation'). Deze regionale samenwerking moet nog van de grond komen en vormt dan ook geen alternatief voor samenwerking met de Verenigde Staten en (de lidstaten van) de Europese Unie. *Naar het oordeel van de AIV dient de Europese Unie Turkije financieel te steunen door het (hernieuwd) beschikbaar stellen van Meda-fondsen, maar ook anderszins aan te moedigen om de regionale samenwerking te verdiepen. De AIV beveelt de Nederlandse regering aan dit te bevorderen. Hiermee is een Europees en Nederlands belang gemoeid, mede gezien de groeiende economische betekenis van de landen rondom Turkije.*

#### *II.2.2 Turks buitenlands beleid en de islam*

In het buitenlands beleid van Turkije speelt de islamitische traditie tot op zekere hoogte al langere tijd een rol en niet pas sinds de regering Erbakan, zoals veelal wordt verondersteld. Het militaire bewind dat in de periode 1980 - 1983 aan de macht is, vaardigt als eerste Turkse regering een regeringsleider af naar de periodieke conferentie van de organisatie van islamitische staten. Zij is daartoe genoodzaakt, in een poging financiële steun en kredieten te verwerven, aangezien de Westerse regeringen in deze periode, vanwege de staatsgreep, de geldkraan dicht hebben gedraaid.<sup>19</sup> Özal, als premier en als president, heeft de islamitische oriëntatie van het Turkse buitenlands beleid onderstreept, mede op grond van zijn binnenlandse Turks - islamitische synthese, waarbij Özal Turkije presenteert als "natuurlijke brug" tussen Oost en West. Tot op de dag van vandaag probeert Turkije in zijn buitenlands optreden voor (het bedrijfsleven uit) andere landen te fungeren als springplank voor het aanknopen van betrekkingen met landen uit de regio. Daarbij kan overigens worden aangetekend dat deze brugfunctie, politiek en economisch, voor het Turkse zelfbeeld aanmerkelijk meer gewicht heeft dan andere landen eraan hechten omdat deze bij voorkeur directe contacten leggen. Niettemin vestigen bedrijven zich steeds meer in Turkije met als bijkomend doel een opening te creëren naar de Centraal-Aziatische markt.

Het is op de bovengeschetste grondslag dat Erbakan in de periode 1996 - 1997 het islamitisch karakter van het Turks buitenlands beleid heeft willen onderstrepen. Hierbij kon hij het binnenlands-politieke krachtenveld, in het bijzonder de positie van de militairen, niet negeren. Onder zijn bewind is de samenwerking met Israël dan ook uitgebreid met wapenproductie. Niettemin heeft Erbakan, onder meer door bezoeken aan Iran en Libië, het Turkse buitenlands beleid nadrukkelijk als islamitisch willen presenteren.

19 Franz, E. (1997), p.306, 307.

### III De rechten van de mens in Turkije

#### III.1 Algemeen<sup>20</sup>

In hoofdstuk II is gewezen op de etatistische traditie, de autoritaire trekken van het Turkse politieke stelsel en het beleid van Turkificatie. Het is het ontbreken van een pluralistisch, democratisch stelsel dat afstand schept tussen Turkije en (de lidstaten van) de Europese Unie. Immers, veel landen, in Europa maar ook in Latijns-Amerika, zijn recentelijk naar zo'n stelsel overgegaan. Bij een pluralistisch, democratisch stelsel gaat het er niet alleen om dat geregeld vrije verkiezingen worden gehouden, maar ook dat alle machtsuitoefening van staatswege is onderworpen aan controle door het parlement, door een vrije pers en in een open publiek debat kan worden beoordeeld. Zo nodig moet de overheid ter verantwoording kunnen worden geroepen voor een onafhankelijke rechter. Het is het respect voor de rechten van de mens dat bijdraagt aan de opbouw van de vrije instituties van de 'civil society'. In II.1.3 is geconstateerd dat deze in Turkije nog onvoldoende tot ontwikkeling zijn gekomen.

Zoals aangegeven in hoofdstuk II heeft de Turkse krijgsmacht beperkingen gesteld aan het politieke debat, die zijn te verklaren uit de wordingsgeschiedenis van de staat Turkije zijn en het Kemalisme:

1. aan de territoriale integriteit en eenheid van Turkije mag niet worden getornd. Ook erkent de Turkse staat geen minderheden, behalve religieuze (zie II.1.1). Degenen die zich niettemin als (vertegenwoordiger van) een minderheid presenteren, doen afbreuk aan de eenheid van Turkije of worden beschuldigd van separatisme;
2. het seculiere karakter van de Turkse staat mag niet ter discussie worden gesteld. Deze is vastgelegd in de artikelen 2 en 3 van de Grondwet. Aan de staatscontrole van de godsdienst mag niet worden getornd.

De kwetsbare groepen in Turkije zijn de groepen waarvan de politieke doelstellingen zich buiten deze grenzen bevinden, zoals degenen die zich een minderheid voelen en daarvoor uitkomen (in hoofdzaak Koerden), degenen die de verhouding kerk - staat ter discussie stellen (een deel van de politieke islamisten), degenen die voor de rechten van de bovengenoemde groepen opkomen (in het algemeen vertegenwoordigers van mensenrechtenorganisaties) en degenen die daarover publiekelijk rapporteren (journalisten). Ter illustratie: al vóór de verkiezingen van 18 april 1999 is de openbare aanklager in Ankara een onderzoek begonnen naar de pro-Koerdische HADEP-partij, wegens al dan niet vermeende banden met de PKK. In de aanloop naar deze verkiezingen zijn tientallen vertegenwoordigers van deze partij gevangen gezet. Bij de installatie van het parlement na de verkiezingen van april 1999 heeft een vertegenwoordigster van de

20 Voor de beschrijving van de rechten van de mens in Turkije zijn geraadpleegd: Zwaak, L. (1998), "Turkey and the European Convention on Human Rights". In: Castermans-Holleman, M., Van Hoof, F. & Smith, J. (eds.) *The Role of the Nation-State in the 21st Century: Human Rights, International Organizations and Foreign Policy*. Den Haag/Boston/Londen: Kluwer Law International, pp. 209-228, Zwaak, L. (1998) "Human Rights News: Council of Europe". *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 16, no. 4, pp. 506-524, Poulton, H. (1998), *State before Freedom: Media Repression in Turkey*, London: Article XIX, Amnesty International (1998), Jaarboek 1998, Amsterdam, pp. 408-412, Amnesty International (1998), "Concerns in Europe, January-June 1998: Turkey". *AI INDEX:EUR 01/02/98*, pp. 62-65 en U.S. Department of State (1999), *Turkey Country Report on Human Rights Practices for 1998* (Washington).

Deugd-partij een hoofddoekje gedragen. Tegen deze partij is daarop een aanklacht ingediend, omdat ze inbreuk zou hebben gemaakt op het seculiere karakter van de Turkse staat.

Het zijn vooral vertegenwoordigers van de bovengenoemde groepen die de repressie van de Turkse autoriteiten ondervinden. Voor journalisten geldt bovendien dat sprake kan zijn van zelfcensuur, in het bijzonder bij het rapporteren over de kwestie van de Koerden en over islam-fundamentalisme. Plegers van schendingen van de rechten van de mens zijn overwegend afkomstig uit de veiligheidsdiensten, te weten de politie, speciale arrestatie- of anti-terrorisme teams in het bijzonder, gevangenisautoriteiten, de gendarmerie en, in het Zuid-Oosten van Turkije, dorpswachten. Dergelijke schendingen worden door de rechterlijke macht onvoldoende van sancties voorzien.

Turkije is sinds 1954 partij bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (EVRM), zij het niet bij het zesde protocol bij de EVRM dat de afschaffing van de doodstraf tot doel heeft. Daarnaast is Turkije partij bij het Europees Verdrag ter voorkoming van folteringingen en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van de Raad van Europa en bij het Anti-Folteringenverdrag van de Verenigde Naties. Tevens heeft Turkije de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948 aanvaard. Kortom, of het nu gaat om de arrestatie van meer dan 2000 Koerdische activisten in februari 1999, in de nasleep van de detentie van PKK-leider Öcalan, of om de weigering van de Turkse autoriteiten om de voorzitter van de "Human Rights Association", Birdal, in Nederland de Geuzenpenning in ontvangst te laten nemen in maart 1999, er zijn genoeg aanknopingspunten om Turkije op zijn beleid aan te spreken.

Turkije is, zoals de meeste lidstaten van de Raad van Europa, geen partij bij de Conventie ter bescherming van nationale minderheden van de Raad van Europa. Zoals gezegd, Turkije erkent alleen religieuze minderheden.

Hieronder zullen belangrijke schendingen van de rechten van de mens de revue passeren. Vooraf dient echter te worden opgemerkt dat het Turkse rechtstelsel structurele tekortkomingen kent, zoals geregelde bemoeienis vanuit de politiek met de rechtsgang en een groot tekort aan rechters. Daar staat tegenover dat de Turkse regering recentelijk de samenstelling van de staatsveiligheidsrechtbanken dusdanig heeft gewijzigd dat niet langer één van de drie rechters afkomstig is uit de krijgsmacht. Deze positieve ontwikkeling, die bijdraagt aan de onafhankelijkheid van de rechtsspraak, laat onverlet dat staatsveiligheidsrechtbanken nog steeds zitting kunnen houden achter gesloten deuren en rapporten van politie verhoren, bij het afnemen waarvan de advocaat van een verdachte niet aanwezig is geweest, als bewijsmateriaal aanvaarden. De samenhang met het schenden van rechten van de mens door veiligheidsdiensten ligt voor de hand. *De AIV is van oordeel dat de Turkse regering moet worden aangespoord - nu de samenstelling van de staatsveiligheidsrechtbanken is gewijzigd - ook andere tekortkomingen van het rechtstelsel te bestrijden. In het bijzonder dient de rol van deze rechtbanken te worden teruggedrongen.* Hierbij kan worden aangetekend dat het Europese Hof van Justitie in Straatsburg de uitspraak heeft gedaan dat staatsveiligheidsrechtbanken niet conform het EVRM zijn.

### **III.2 Het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden**

Turkije is in 1954 als één van de eerste landen toegetreden tot het Europese Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (EVRM), maar heeft het individueel klachtrecht niet eerder dan januari 1987 erkend. Turkije erkent de rechtsmacht van het Europese Hof van Justitie vanaf 1990. Geregeld heeft Turkije gebruik gemaakt van de mogelijkheid om onder artikel 15 af te wijken van zijn verplichtingen ("in tijd van oorlog of enig algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt"). De noodtoestand, die in 1987 is uitgeroepen en nog steeds van kracht is in zes provincies in het Zuid-Oosten van Turkije houdt onder meer beperkingen van de persvrijheid in, alsmede de mogelijkheid uit het gebied personen te verwijderen die de openbare orde heten te bedreigen en de mogelijkheid personen vast te houden gedurende 30 dagen in incommunicado hechtenis.

De Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa heeft in 1995 een resolutie aangenomen waarin het Comité van Ministers wordt opgeroepen Turkije's lidmaatschap van de Raad op te schorten, tenzij het zijn mensenrechtenbeleid en de behandeling van de Koerdische minderheid zou verbeteren (Aanbeveling 1266, 1995). Tot op heden is het Comité van Ministers hier niet toe overgegaan, maar het heeft wel besloten de kwestie Turkije op zijn agenda te houden.

Geregeld behandelt het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zaken tegen Turkije. Belangrijke gronden op basis waarvan het Hof in 1998 veroordelingen van Turkije heeft uitgesproken, zijn wederrechtelijke beroving van het leven, het onthouden van het recht op effectieve rechtsmiddelen, van het recht van petitie, van het recht op effectieve rechtsbescherming, van het recht om binnen een redelijke termijn te worden berecht, van het recht op een eerlijk proces, alsmede het onvoldoende garanderen van de vrijheid van meningsuiting. Geen van deze zaken is voor Turkije overigens aanleiding geweest zijn lidmaatschap van de Raad van Europa te heroverwegen.

### **III.3 Europees Verdrag ter voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing**

Turkije is in februari 1988 het eerste land geweest dat het Europese Verdrag ter voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing heeft geratificeerd. Het Europese Comité tegen martelingen heeft in de jaren negentig drie rapporten uitgebracht (in 1992, 1996 en 1999) waarin is vastgesteld dat in Turkije martelpraktijken stelselmatig voorkomen. Het meest recente rapport van het Comité doet verslag van een bezoek in de periode 5 - 17 oktober 1997 en is, in tegenstelling tot de vorige rapporten, met toestemming van de Turkse regering gepubliceerd op 23 februari 1999. Het Comité meldt goede medewerking van de Turkse autoriteiten te hebben gehad, behoudens een enkel geval van het met opzet verstrekken van foutieve informatie. Het Comité sluit zich aan bij de visie van de Turkse autoriteiten dat de situatie in Turkije de goede kant op gaat. Het toont zich in het bijzonder ingenomen met de circulaire van de premier van december 1997. Zou deze onverkort worden uitgevoerd, dan kan worden gesproken van omslagpunt voor de situatie van de rechten van de mens in Turkije, aldus het Comité. Dit laat onverlet dat het Comité heeft vastgesteld dat marteling nog steeds voorkomt in Turkije en dat, ondanks verbetering van de regelgeving en voorschriften, het schort aan de uitvoering, bijvoorbeeld in politiebureau's en in gevangnissen.

### **III.4 Vrijheid van meningsuiting**

De vrijheid van meningsuiting is in Turkije aan velerlei restricties onderhevig. Vaak heeft dit te maken met "het separatisme in het Zuid-Oosten" (de PKK) en met de handhaving van het seculiere karakter van de Turkse staat. Artikel 13 van de Grondwet voorziet in beperkingen bij wet van fundamentele rechten en vrijheden teneinde de ondeelbaarheid van de staat met zijn grondgebied en natie te verzekeren. In artikel 14 staat dat geen van grondwettelijke rechten en vrijheden mag worden uitgeoefend met het doel de ondeelbaarheid van de Turkse staat en zijn grondgebied en de natie aan te tasten. Met een beroep op deze artikelen worden politieke partijen ongrondwettig verklaard en verboden, hetzij omdat deze het seculiere karakter van de staat dreigen aan te tasten, hetzij omdat deze de eenheid van staat en natie ter discussie stellen, daargelaten of dat gepaard gaat met een oproep tot het gebruik van geweld.

De Turkse wetgeving bevat een scala aan artikelen op grond waarvan de vrijheid van meningsuiting kan worden beperkt. De artikelen 158 en 159 van het Wetboek van Strafrecht bevatten bestraffingen voor beledigingen van de staatsinstellingen. Artikel 312 van het Wetboek van Strafwet voorziet in straffen van 6 maanden tot 2 jaar voor wie "openlijk anderen aanzet tot het overtreden van de wet" en straffen van één tot drie jaar voor wie "aanzet tot haat gebaseerd op klasse, ras, godsdienst of godsdienstige sekte" of aanzet tot haat tussen verschillende regio's. Dit laatste artikel wordt o.a. gebruikt tegen linkse activisten, islamisten en diegenen die aandacht vragen voor het Koerdische vraagstuk.

Van belang in dit verband is verder de Wet tegen het terrorisme van 1991. Deze bevat een zeer brede definitie van het begrip terrorisme. Artikel 6 verbiedt het schrijven over ideeën, die de regering kan opvatten als een bedreiging van de staat, met inbegrip van het toebrengen van schade aan de "ondeelbare eenheid van de Staat" en bedreiging van "het bestaan van de Turkse Staat en Republiek". Andere wetgeving die beperkingen oplegt aan de vrijheid van meningsuiting zijn de Perswet van 1950 en de Wet ter bescherming van Atatürk van 1951. Volgens gegevens van het Turkse Comité ter bescherming van journalisten zitten eind 1998 25 journalisten in de gevangenis op grond van artikelen die zij hebben gepubliceerd. Wetgeving die tot doel heeft de beknotting van de vrijheid van meningsuiting enigszins te versoepelen en de vervolging van schenders van rechten van de mens te vergemakkelijken, is in 1998 bij het parlement ingediend, doch nog niet behandeld.

### **III.5 Verdwijningen en buitengerechtelijke executies**

De Turkse autoriteiten hebben hun betrokkenheid erkend bij het doden en laten verdwijnen van Koerdische activisten in het Zuid-Oosten van het land. Er is weinig gedaan om de schuldigen op te sporen en te berechten. Als journalisten hierover berichten, lopen ze grote kans te worden vervolgd wegens "belediging" van de strijdkrachten. Volgens gegevens van Amnesty International zijn in 1997 in het Zuid-Oosten van Turkije ten minste negen mensen "verdwenen" en 20 mensen gedood onder omstandigheden waaruit kan worden opgemaakt dat zij buitengerechtelijk zijn geëxecuteerd. Amnesty meldt ook dat "gewapende oppositiegroeperingen" (gedoeld wordt waarschijnlijk op de PKK) opzettelijk en willekeurig gevangenen en burgers hebben gedood. Ook het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken maakt melding van "widespread abuses" door de PKK, waaronder het vermoorden van non-combattanten.

Ook in andere gebieden dan het Zuid-Oosten is, volgens gegevens van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken, sprake van buitengerechtigde executies, waaronder sterfgevallen tijdens detentie, tengevolge van excessief gebruik van geweld, foltering en marteling, "mysterieuze moorden" en verdwijningen. Het aantal verdwijningen lijkt weliswaar af te nemen volgens cijfers van mensenorganisaties in Turkije, zij het dat er in 1998 toch nog altijd zo'n 30 gevallen zijn gemeld. Slechts in weinig gevallen is sprake van veroordeling van de verantwoordelijke personen. Het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken spreekt in dit verband van een "climate of impunity". Sinds meer dan drie jaar houden de 'Zaterdag Moeders' wekelijks een stille demonstratie in Istanboel om de autoriteiten ertoe te brengen het lot van hun verdwenen familieleden op te helderen. Sinds mei 1998 worden deze demonstraties steeds vaker door de Turkse politie verhinderd.

### **III.6 Rechten van vrouwen**

Hoewel de Turkse wet- en regelgeving in de regel vrouwen een positie toekent gelijkwaardig aan die van mannen, vormen cultuur en gewoontes toch nog aanzienlijke hinderpalen om deze gelijkwaardigheid te verwezenlijken. Nog steeds werken vrouwen in hoofdzaak in de informele sector, die overigens omvangrijk is in Turkije, en draaien ze mee in familiebedrijven in sectoren als landbouw, handel of horeca. Met hun werkzaamheden dragen vrouwen bij aan de gezinsinkomens. Hoewel de beloning van mannen en vrouwen in overeenkomstige functies gelijk moet zijn, komt discriminatie in de zakenwereld en ambtenarij zeker nog voor. Dit geldt eveneens voor de toekenning van hoge(re) functies.

In januari 1998 is misbruik van vrouwen binnen het huwelijk in Turkije strafbaar gesteld. Niettemin komt het nog veel voor en wordt weinig aangifte gedaan. Dat komt omdat dergelijk misbruik eerst en vooral als een privé zaak wordt opgevat, die binnen de familie dient te blijven, waar buitenstaanders niets mee te maken hebben. Hetzelfde geldt in grote lijnen voor mishandeling binnen het huwelijk. Een ander probleem vormen de moorden op vrouwen die worden verdacht van overspel. Deze komen vooral nog voor op het platteland en in de buitenwijken van grote steden en hebben tot doel de eer van de familie te redden. Ook hiervan wordt zelden aangifte gedaan. Opvang voor vrouwen die hun lot niet wensen te laten bepalen door tradities en gewoontes, is er in Turkije nauwelijks. Er zijn niet veel vrouwenorganisaties in Turkije en die er zijn hebben onvoldoende vrijheid. Van de Turkse regering mag worden verwacht dat deze organisaties geen belemmeringen ondervinden om de belangen van vrouwen te behartigen.

### **III.7 Werknemers- en vakbondsrechten**

Er is alle reden aandacht te besteden aan de werknemers- en vakbondsrechten in Turkije, aangezien deze ernstig, stelselmatig en langdurig worden geschonden. Het gaat om de vrijheid van vakvereniging, het recht tot collectief onderhandelen, de vrijwaring van discriminatie in arbeid en beroep en de vrijwaring van kinderarbeid. Vooral sedert de militaire staatsgreep van september 1980 wordt Turkije bekritiseerd door de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) om de mate waarin het werknemers- en vakbondsrechten schendt. De grondwet van november 1982 bevat een aantal artikelen die op gespannen voet staan met de normen van de IAO. Dat geldt evenzeer voor de op deze artikelen gebaseerde wetgeving op de vakorganisatie en op collectief onderhandelen. Weliswaar is deze wetgeving in de afgelopen jaren enigszins bijgesteld, maar nog steeds is ze ten principale in strijd met de normen van de IAO.

De omstandigheden waaronder vakbonden moeten functioneren is ronduit slecht. Deze worden gedocumenteerd door het rapport van het *ernst is* Internationaal Verbond van Vrije Vakverenigingen (IVVV) over het sociaal beleid van de Turkse regering, in 1997 opgesteld voor de Wereldhandelsorganisatie.<sup>21</sup> Op de jaarlijkse Internationale Arbeidsconferentie van de IAO wordt Turkije nagenoeg ieder jaar kritisch aangesproken op ernstige schendingen van de Verdragen 98 (op de vrijheid tot collectief onderhandelen) en 111 (discriminatie in arbeid en beroep). In 1997 gebeurde dit ook naar aanleiding van het eerste rapport van de regering over de toepassing van het in 1993 geratificeerde Verdrag 87 (vrijheid van vakvereniging).

Van de zeven mensenrechten-verdragen van de IAO heeft Turkije er vijf geratificeerd. In juni 1998 heeft de minister van Arbeid en Sociale Zekerheid in de plenaire zitting van de Internationale Arbeidsconferentie verklaard dat de Nationale Assemblée ook de andere twee verdragen heeft goedgekeurd, te weten de verdragen 29 (dwangarbeid) en 138 (minimum-leeftijd). Als Turkije de zeven verdragen van de IAO heeft geratificeerd, dan dient het om de twee jaar aan het Internationaal Arbeidsbureau te rapporteren. De IAO Commissie van Deskundigen zal vervolgens iedere twee jaar een oordeel uitspreken over wetgeving en uitvoering. Wanneer Turkije de zeven mensenrechten-verdragen van de IAO volledig heeft aanvaard, is het in dit opzicht verder dan sommige lidstaten van de Europese Unie. Niet alle lidstaten hebben namelijk de zeven verdragen van de IAO geratificeerd.

Na een moeizame start is, onder druk van de IAO, in de afgelopen jaren enige verbetering aangebracht in de Turkse wetgeving, die uitvoering moet geven aan de mensenrechten-verdragen van de IAO. Een regelmatige dialoog tussen de Europese Unie en Turkije hierover zal zich in het bijzonder dienen te richten op de toepassing van de wetgeving, zeker wanneer de Europese Commissie en de lidstaten hierbij werkgevers en werknemers betrekken. Deze vorm van dialoog sluit aan op het tripartite karakter van de IAO, en op verdrag 144 (over tripartite consultatie over internationale arbeidsnormen) van de IAO dat geratificeerd is door veertien lidstaten van de Europese Unie (alleen Luxemburg heeft dit nog niet gedaan) én door Turkije. De Europese Unie zou Turkije hier op verschillende wijzen kunnen helpen een betere staat van dienst op te bouwen, onder meer door training en uitwisseling van ambtenaren en specialisten van werkgevers- en werknemersorganisaties, en door deze materie onder de aandacht te brengen van multinationale ondernemingen gevestigd in de lidstaten van de Europese Unie met vestigingen in Turkije.

### **III.8 Conclusie**

*In algemene termen kan worden gezegd dat de ernstige tekortkomingen ter zake van democratie en eerbiediging van rechten van de mens een afstand scheppen tussen Turkije en de Europese Unie. Het komt er op aan te proberen deze te overbruggen. Op dit vlak dient Turkije te laten zien dat het ernst is waar het gaat om toenadering tot de Europese Unie en om het in de praktijk gevolg geven aan normen en waarden die in*

21 Zie de tekst over de toepassing door Turkije van IAO Verdrag 98 (Collectief onderhandelen) uit het rapport van de Commissie van Deskundigen van de IAO aan de tachtigste zitting van de Internationale Arbeidsconferentie in juni 1997 en de samenvatting van de discussie in de Commissie voor toepassing van verdragen van de Conferentie met de Turkse regering op basis van deze tekst en tenslotte de tekst over Turkije in het 'Annual Survey of Violations of Trade Union Rights' over het jaar 1997 van het IVVV.

*regelgeving zijn opgenomen. De regelgeving is in het algemeen de laatste jaren verbeterd. Waar het nu om gaat, is het omzetten van woorden in daden. Het schort aan de uitvoering, ook omdat de wetgeving nog te weinig het sluitstuk is van een politieke en publieke discussie. In hoofdstuk VI worden, in het kader van een politieke agenda voor Turkije en de Europese Unie, aanbevelingen gedaan op het vlak van de democratisering en het respect voor de rechten van de mens.*

## IV Het economisch perspectief

### IV.1 Schets van de economie van Turkije

De economie van Turkije heeft na de Tweede Wereldoorlog een snelle ontwikkeling doorgemaakt. De industrie- en dienstensector zijn sinds de jaren zestig snel gegroeid tot een aandeel in het BNP in 1997 van respectievelijk 24.8% en 55.1%. (In 1960: 16% en 36%.) Het aandeel van de landbouw daalt in dezelfde periode van 42% van het BNP in 1960 tot 14.2% in 1997. Niettemin blijft de landbouw werkgelegenheid bieden aan zo'n 40% van de Turkse beroepsbevolking.

Het tot de jaren '80 gevolgde import-substitutie model is vervangen door een open economie, waar de rol van de staat afneemt en het belang van de markt toeneemt. Sindsdien is de Turkse economie meer open en internationaal concurrerend en wint de internationale handel aan gewicht. Vanaf 1980 behoort de Turkse economie tot de snelst groeiende ter wereld, waarbij wel een probleem is dat perioden met bijzonder hoge groeicijfers worden afgewisseld met perioden waarin de economie niet of nauwelijks groeit of zelfs krimpt ('stop-go' karakter). Bovendien concentreert de economische groei zich in een aantal regio's, in hoofdzaak in het Noorden en Westen van Turkije. Dit heeft grote (regionale) verschillen van inkomen tot gevolg. Hieronder zal een korte schets worden gegeven van de Turkse economie, waarbij de Kopenhagen-criteria centraal staan, te weten de aanwezigheid van een functionerende markteconomie en de mogelijkheid het hoofd te bieden aan de EU-concurrentiekracht.<sup>22</sup>

#### *IV.1.1 Een functionerende markteconomie*

De Turkse economie heeft de kenmerken van een markteconomie, aangezien er sprake is van functionerende instituties, met inbegrip van een op de marktwerking toegesneden wettelijk raamwerk, van een dynamische privésector en van geliberaliseerde regelgeving voor de handel. De Turkse economie is een open economie, gericht op de wereldmarkt, en ze bezit het vermogen zich aan te passen aan internationale ontwikkelingen. De omvang van de niet-geregistreerde economische activiteiten belooft volgens schattingen een derde van de wel geregistreerde economie.

Turkije heeft te lijden van de economische crises in de Russische Federatie en Azië. Deze hebben hun weerslag op de wereldhandel in het algemeen en dus ook op de Turkse export (er zijn schattingen van een afname voor de Russische Federatie van 35% in 1998 en voor Azië van 43%). Een groot deel van de handel met de Russische Federatie bestaat overigens uit de zogenoemde kofferhandel, die niet is geregistreerd. De omvang hiervan wordt geschat op ongeveer 8 miljard dollar, meer dan de helft van de geregistreerde handel met de Russische Federatie. Een andere reden waarom de groei van de Turkse economie is afgenomen, is een gebrek aan investeringen. Niettemin heeft de Turkse economie nog zoveel potentie om verder te groeien dat de huidige afvlakking van de groei de vooruitzichten op de middellange termijn niet verandert.<sup>23</sup>

22 Hiervoor heeft de AIV zich gebaseerd op het 'Regular Report on Turkey' van de Europese Commissie van november 1998.

23 "Economic Outlook of the Turkish Economy as of January 1999" - Tusiad

De Europese Commissie concludeert in het 'Regular Report' dat Turkije niet de mate van macro-economische stabiliteit heeft, die noodzakelijk is om deel te nemen aan de interne markt van de Europese Unie zonder deze te verstoren. Als structurele problemen worden genoemd: het begrotingstekort van de Turkse overheid, de slechte belastinginning en het gebrek aan, vooral buitenlandse, investeringen. Het voortdurende begrotingstekort (9.5% van het BNP in 1997) is tevens een belangrijke oorzaak van de torenhoge inflatie. Deze ligt in 1998 boven de 50%, met enkele maandelijkse uitschieters naar 100%; de rentevoet bedraagt in 1998 ongeveer 50%. De voortdurend zeer hoge inflatie vormt een ernstig probleem. Deze ontwricht de economie en veroorzaakt onrechtvaardigheden, die in het bijzonder de zwakkere groepen treffen. De inflatie, en de verwachting dat deze hoog zal blijven, is ook een belangrijke reden waarom de financiële sector slecht functioneert en waarom de buitenlandse investeringen achterblijven bij de verwachtingen. Het onder controle brengen van de inflatie door de Turkse autoriteiten zou de al aanzienlijke economische groei nog kunnen versterken. Er zijn overigens aanwijzingen dat de inflatie in de eerste helft van 1999 is toegenomen.

Het grootste beslag op de jaarlijkse uitgaven van de overheid leggen defensie (6 miljard dollar), sociale uitgaven (6 miljard dollar) en de schuldbetalingen (tussen de 3 en 4 miljard dollar). Het ziet ernaar uit dat in 1999 het tekort op de begroting van de Turkse overheid aan het toenemen is. De totale schuld van de overheid bedraagt zo'n 37% van het Turkse BNP.

De pogingen de economie verder te hervormen, zijn gestrand op de politieke instabiliteit in Turkije. Opeenvolgende coalitie-regeringen hebben geen oplossing weten te vinden voor de voortdurende begrotingstekorten en de daarmee samenhangende inflatie en voor de onvolkomenheden van het belastingstelsel. De regering Yilmaz heeft hierin wel enige verbetering heeft gebracht, maar door haar val, en door de beperkte ruimte van de overgangsregering Ecevit, is belangrijke wetgeving niet afgerond (onder meer bankwet, hervorming sociale zekerheidsstelsel, privatisering).

Langzamerhand is de situatie gegroeid dat de Turkse staat, vanwege zijn hoge binnenlandse schulden, profiteert van de inflatie. Immers, de af te lossen schuld, hoewel nominaal gelijkblijvend en belast met een hoge rente, neemt door de inflatie in reële termen voortdurend af. Daarom zal het terugdringen van de inflatie op de korte termijn leiden tot verzwaring van de werkelijke schuldenlast van de Turkse staat. Op langere termijn, wanneer de overheidsbegroting op orde is gebracht en de binnenlandse financiële markt daardoor meer evenwichtig is geworden, zal een begrotingstekort toch het beste uit binnenlandse besparingen gefinancierd kunnen worden. Op korte termijn is het streven echter, met hulp van het IMF, de dure, kortlopende, binnenlandse schulden te vervangen door goedkopere lange-termijn schulden in vreemde valuta. De wisselkoers van de Turkse lira wordt overigens binnen het systeem van zwevende wisselkoersen geregeld aangepast. In het algemeen heeft de Centrale Bank erop toegezien dat de Turkse lira niet te veel is over- of ondergewaardeerd.

Een ander probleem voor de begroting van de Turkse regering is de ruimhartige inrichting van het sociale zekerheidsstelsel, voor degenen die hiervoor in aanmerking komen. Bijvoorbeeld pensioenen worden uitbetaald na afloop van een aantal dienstjaren, ongeacht de leeftijd van de betrokkene. Het stelsel kent in 1997 een tekort van ongeveer 2.5% van het Turkse BNP. De verwachting, onder andere van het IMF, is dat dit kan oplopen tot 5 à 6% in 2002, wat vrijwel onmogelijk in de begroting kan worden verwerkt. Het onvermogen van de Turkse overheid dit systeem te hervormen, draagt bij aan de macro-economische instabiliteit. Overigens speelt ook hier de ontwrichtende

werking van de inflatie, aangezien pensioenen en andere uitkeringen in koopkracht snel afnemen.

Zoals gezegd weet Turkije relatief weinig directe buitenlandse investeringen aan te trekken. Gezien de grootte van de binnenlandse markt en de jaren van hoge economische groei, hadden meer buitenlandse investeringen kunnen worden verwacht. De macro-economische instabiliteit, alsmede onvolkomenheden in de regelgeving, vormen hiervoor de belangrijkste hindernissen. In de periode 1993-1997 bedragen de totale buitenlandse investeringen gemiddeld \$731.2 miljoen per jaar. Dit is niet meer dan 0.5% van het BNP per jaar. Ter vergelijking: Israël, Spanje, Portugal en Griekenland weten jaarlijks tussen de één à twee procent van het BNP aan buitenlandse investeringen aan te trekken. Hongarije zelfs nog aanzienlijk meer. Zoals gezegd, de gebrekkige regelgeving is hier debet aan, maar ook de voor buitenstaanders ondoorzichtige bureaucratische procedures, onbekendheid met de Turkse markt en politieke instabiliteit in en rond Turkije. Bovendien worden veel buitenlandse producten in Turkije in licentie of partnerschap geproduceerd. Nederland is, met een aandeel van ongeveer een kwart van het totaal, in 1998 de grootste buitenlandse investeerder in Turkije.

#### *IV.1.2 De mogelijkheid het hoofd te bieden aan de EU-concurrentiekracht*

Sinds juni 1998 is een in samenwerking met het IMF opgezet stabilisatieprogramma van kracht dat tot doel heeft de inflatie onder de knie te krijgen. Na het aantreden van de regering Ecevit is dit programma vernieuwd. Tegenover steun van het IMF van omstreeks 10 miljard dollar staan voornemens van de regering Ecevit voor een ingrijpende herstructurering van de Turkse economie met het terugdringen van de inflatie en van het tekort op de overheidsbegroting als belangrijke doelstellingen. Door de snelle opeenvolging van regeringen heeft de bestrijding van de inflatie voordien onvoldoende aandacht gekregen. Mede door de tekorten op de overheidsbegroting is de inflatie in de afgelopen jaren opgelopen tot soms maandelijkse cijfers van rond de 100%. Bijkomend probleem is dat de financiële sector een gebrekkige structuur kent die het haar moeilijk maakt te concurreren met banken uit lidstaten van de Europese Unie. Van de totale activa van de Turkse banken is maar liefst 40% in handen van overheidsbanken. Het gebrek aan mogelijkheden voor financiering voor het bedrijfsleven wordt niet alleen veroorzaakt door de algemene geldschaarste. Ook zijn de private banken te klein om het bedrijfsleven te bedienen. Maar vooral is het probleem dat de grote banken, die voor het overgrote deel in handen van de staat zijn, zich niet zozeer toeleggen op het verstrekken van leningen, maar vooral op het winstgevender handelen en beleggen in de instrumenten van de binnenlandse overheidsschuld.

De Turkse economie is geïntegreerd met de wereldeconomie. In- en uitvoer bedragen in 1997 23.9% en 29.5% van het BNP. De Europese Unie is de belangrijkste handelspartner van Turkije (51.2% in 1997), maar de landen van de voormalige Sovjet Unie winnen in dit opzicht aan gewicht (12% in 1997). Dit maakt de Turkse economie vatbaar voor de ernstige tekortkomingen van de economie van deze landen. Voor 1999 lijkt het erop dat Turkije zich niet kan onttrekken aan de gevolgen van de roebelcrisis en minder kan uitvoeren naar de landen die voorheen deel uitmaakten van de Sovjet-Unie. De Turkse economie heeft bovendien zeer te lijden onder de sancties tegen Irak. Tot de Golfoorlog was Irak voor Turkije een belangrijk economisch partner voor handel en doorvoer van producten (oliedoorvoer, transportroutes, grenshandel e.d.). Deze opbrengsten, jaarlijks meer dan \$500 miljoen, zijn nu grotendeels weggefallen. Turkije profiteert wel van de beperkte hervatting van de olie-exporten uit Irak (het "oil for food"-programma).

Turkije voert sinds 1983 een beleid om overheidsbedrijven te privatiseren. Aanvankelijk

lag het tempo laag, maar in 1998 is op grote schaal geprivatiseerd. De totale opbrengst moet \$3.6 miljard gaan bedragen, waarvan in 1998 alleen al zo'n \$2 miljard is binnengekomen. Belangrijke voltooide projecten zijn de verkoop van de Etibank (\$155 miljoen), verkoop van GSM-licenties (\$1 miljard) en de verkoop van een staatsaandeel van 12% in één van de grootste Turkse banken (Is-bank, opbrengst \$628 miljoen). In 1999 was het de bedoeling 25 grote privatiseringsprojecten uit te voeren met een totaal geraamde opbrengst van \$4 miljard, waaronder de verkoop van Turkish Airlines en Telecom. Door de wisseling van regeringen zijn niet alle voorgenomen projecten uitgevoerd. Naast het feit dat nog niet alle benodigde regelgeving gereed is, vormt de ondoorzichtigheid van de besluitvorming een ernstige handicap voor de privatisering. Dit zet de deur open voor vriendjespolitiek, omkoperij en andere vormen van fraude. Beschuldigingen hieromtrent hebben in 1998 de politieke crisis veroorzaakt, die heeft geleid tot de val van de regering Yilmaz.

In Turkije bestaan tussen regio's grote verschillen in niveau van economische ontwikkeling. Om die reden zijn er programma's opgesteld met het doel in de gebieden die achterblijven (in hoofdzaak provincies in centraal Turkije, in het Oosten en in het Zuid-Oosten van Turkije) de economische ontwikkeling te stimuleren. In het kader van de gemeenschappelijke economische zone zijn ook voor de "Turkse Republiek van Noord-Cyprus" programma's ontwikkeld. De regering Ecivit heeft aangekondigd het Zuid-Oosten van Turkije economisch te helpen ontwikkelen door middel van grootschalige industriële projecten (opwekking van electriciteit, irrigatiewerken, aanleg van wegen e.d.). Het is de vraag of de Turkse overheid de financiering hiervan geheel kan opbrengen. Langzaam maar zeker investeren Turkse bedrijven in het Zuid-Oosten van Turkije, vermoedelijk omdat de indruk bestaat dat de PKK militair niet veel meer kan uitrichten. Buitenlandse, vooral Israëliëse bedrijven tonen belangstelling voor het enorme landbouwgebied dat is ontsloten door de irrigatie van de Eufraat en de Tigris.

#### **IV.2 Douane-unie<sup>24</sup>**

Door de douane-unie is de Europese Unie meer naar Turkije gaan exporteren, wat de toch al negatieve handelsbalans voor Turkije verder heeft verslechterd. De douane-unie schept natuurlijk wel een meer geliberaliseerd economisch klimaat, wat Turkije helpt deel te nemen aan de wereldmarkt. De douane-unie dateert van 31 december 1995. Het streven is de onderlinge tarieven op de invoer af te schaffen. Bedroegen landbouwproducten in 1965 nog 75% van de Turkse uitvoer, in 1996 is dat nog maar 10%. (Half)fabrikaten, vooral textiel en kleding, maken nu 80% van de Turkse export uit. De helft van de Turkse uitvoer naar de Europese Unie bestaat uit deze producten. Bij de onderhandelingen over de douane-unie hebben Turkije en de Europese Unie geen overeenstemming bereikt over landbouw en diensten. Afgesproken is daarover verder te onderhandelen.

De nabijheid van de welvarende Europese Unie is economisch van grote betekenis voor Turkije. 42.6% van de totale export is in 1997 naar de Europese Unie gegaan. 49.7% van de import is afkomstig uit de Europese Unie. Duitsland is verreweg Turkije's belangrijkste handelspartner, maar ook Italië is in dit opzicht van betekenis. Nederland heeft een positieve handelsbalans met Turkije, net als de Europese Unie als geheel. Een andere belangrijke handelspartner van Turkije zijn de Verenigde Staten.

24 Voor de totstandkoming van de douane-unie en de voorgeschiedenis wordt verwezen naar het addendum 'De opstelling van de Europese Unie ten aanzien van Turkije 1959 - heden'.

De douane-unie draagt ertoe bij dat Turkije zijn economie concurrerend moet zien te maken met die van de Europese Unie. Door de douane-unie is Turkije al een eind op streek met de aanpassing van de binnenlandse wetgeving aan de normen en standaarden van de Europese Unie. Ook de bovengenoemde afbraak van tariefmuren is van betekenis voor de Turkse economische groei. De douane-unie biedt toegang tot exportmarkten, ze helpt Turkije zijn economie te rationaliseren en vergemakkelijkt het aantrekken van financiële middelen uit de wereldmarkt ten behoeve van investeringen en beleggingen.

In 1997 is tussen Turkije en de Europese Unie verder gesproken over de aanpak van de landbouwsector in het kader van de douane-unie. Afgesproken is een begin te maken met de afbraak van protectionistische maatregelen. De Turkse overheid komt de afspraken die per één januari 1998 zijn ingegaan over tariefquota voor rundvlees, rundvee, zuivelproducten en andere levensmiddelen nauwelijks na. Deze aarzelingen zijn te verklaren uit de hoge mate van protectionisme (hoge subsidies, goedkope kredieten, gegarandeerde afzet e.d.) die de Turkse landbouw kenmerkt. De productiviteit in de overwegend kleinschalige landbouw is laag. Niet uitgesloten kan worden dat bij de treuzelende uitvoering van gemaakte afspraken ook enkele grote Turkse levensmiddelenconcerns op de achtergrond een rol spelen.

De verwachting lijkt gerechtvaardigd dat Turkije op het gebied van landbouw en de agribusiness aan de vooravond staat van een belangrijke transformatie. In 1997 is nog 40% van de beroepsbevolking werkzaam in de landbouw, terwijl de bijdrage aan het BNP minder dan 15% bedraagt. De komende jaren zal de landbouw, zowel in bedrijfs-economische, teelttechnische als ecologische zin moeten moderniseren. Turkije heeft grote landbouwkundige mogelijkheden, zoals ook uit intensieve bodemkundige en agro-ecologische verkenningen is gebleken. Wordt deze potentie ontwikkeld, dan kan Turkije belangrijk bijdragen aan de voedselvoorziening van een groot aantal landen in de regio. Daarnaast kan de ontwikkeling van een hoogproductieve landbouw worden ingezet, die gericht is op export van hoogwaardige producten met toegevoegde waarde. De ontwikkeling van deze potentie op landbouwgebied vergt kapitaal, kennis en deskundigheid. Te verwachten is dat het hier beschreven transformatieproces, indien het op gang komt, naast een aanzienlijke productiviteitsverhoging, ook tot uitstoot van arbeid zal leiden.

In hoofdstuk VI zullen beleidsaanbevelingen worden gedaan om de douane-unie te verdiepen en uit te breiden.

## V De Europese Unie en de import van conflicten

Het is een wezenlijke verworvenheid van de Europese Unie dat in de onderlinge betrekkingen tussen de lidstaten het gebruik van geweld is uitgesloten. De lidstaten verwachten geen gebruik van geweld van elkaar en bereiden zich er ook niet op voor. Om die reden wordt de Europese Unie wel omschreven als een veiligheidsgemeenschap. Gezien de centrale plaats die deze verworvenheid inneemt in de onderlinge betrekkingen tussen de lidstaten mag deze, bij het politieke imperatief van verdere uitbreiding van de Europese Unie, niet teloor gaan.

Uitgangspunt voor de AIV is dat de Europese Unie niet bereid moet zijn conflicten te importeren waarvan geen uitzicht bestaat op een oplossing. Indien de bij een conflict betrokken partijen niet de bereidheid tonen gebruik van geweld uit te sluiten en een politieke oplossing na te streven, kan het verdere verloop van een conflict, bij oplopende spanningen, een dynamiek oproepen die de Europese Unie niet beheerst en waarvan de gevolgen voor de Unie niet zijn te overzien. Het is juist om deze redenen dat aan de landen uit Midden- en Oost-Europa, met belangstelling voor het lidmaatschap van de Europese Unie, in het midden van de jaren '90 is gevraagd zich aan te sluiten bij het Stabiliteitspact (plan Baladur), gesloten in Parijs in maart 1995. In het streven gestalte te geven aan goed nabuurschap in de onderlinge betrekkingen is aan de betrokken landen de voorwaarde voor toetredingsonderhandelingen gesteld zelf hun (grens)problemen met buurlanden en problemen rond minderheden op te lossen. Dit is gebeurd in tal van verklaringen en overeenkomsten, die bij het Stabiliteitspact zijn gevoegd. Waar dit door betrokken partijen werd gewenst, heeft de Europese Unie de regeling van onderlinge twistpunten begeleid en hulp in het vooruitzicht gesteld. *Naar het oordeel van de AIV kan een vergelijkbare gedachtegang, zoals ook aan het Stabiliteitspact ten grondslag heeft gelegen, een waardevolle aanvulling vormen op de criteria van Kopenhagen, als de betrekkingen met Turkije en het complex aan verhoudingen tussen Turkije, Cyprus en Griekenland worden gezien.*

### V.1 Turkije en de gewapende strijd van de PKK

In het voorafgaande is de situatie van minderheden in Turkije daar waar relevant aan de orde gesteld. Het meest in het oog springende minderheidsvraagstuk in Turkije is momenteel dat van de Koerden, mede door de gewapende opstand in het Zuid-Oosten van Turkije van de PKK. De bevolking in het Zuid-Oosten van Turkije bevindt zich, soms maar al te letterlijk, tussen twee vuren. De schendingen van de rechten van de mens in deze regio door de Turkse overheid en door de PKK baren grote zorg.

De gevangenneming van PKK-leider Öcalan in februari 1999 en het daaropvolgende dreigement van de PKK het front van de gewapende strijd te verplaatsen naar elders in Turkije, alsmede de demonstraties van Koerden in Europese landen, maken duidelijk met welke inzet deze strijd wordt gevoerd. Een politieke dialoog lijkt onder deze omstandigheden nog ver weg, zeker omdat de kans bestaat dat de veroordeling tot de doodstraf van PKK-leider Öcalan kan leiden tot het oplaaien van de gewapende strijd. Overigens heeft PKK-leider Öcalan zelf, gedurende de rechtszaak tegen hem, zijn aanhangers opgeroepen de gewapende strijd te staken, hoewel hij tegelijk heeft gedreigd de gewapende strijd te intensiveren, mocht aan hem de doodstraf worden voltrokken. Premier Ecevit, van zijn kant, heeft de PKK-aanhangers opgeroepen tot het opgeven van de gewapende strijd. Er is een wet in voorbereiding om aanhangers die de gelederen

van de PKK hebben verlaten, tegemoet te komen. Tevens heeft de regering Ecevit aangekondigd de sociaal-economische ontwikkeling van Zuid-Oost Turkije te willen stimuleren door economische hulpprogramma's gericht op stimulering van de investeringen en handel. Overigens heeft ook de Europese Commissie in 1997, in het kader van het Meda-programma, voorgesteld de economische ontwikkeling van deze regio te stimuleren. Dat voorstel ligt bij het Europees Parlement.

De rechtsgang van het proces tegen PKK-leider Öcalan is beoordeeld door onder meer de Raad van Europa, Amnesty International en de Europese Unie. Of de normen van een open en onafhankelijke rechtsgang, zowel op nationaal als op Europees niveau, tot dusver zijn gerespecteerd, lopen de opvattingen uiteen. Daarbij is tevens van belang dat de zaak tegen PKK-leider Öcalan nog in hoger beroep dient te worden behandeld. Wordt het vonnis van de doodstraf in hoger beroep bevestigd, dan moet het nog worden goedgekeurd door het parlement en de president. Bovendien is de zaak van PKK-leider Öcalan aanhangig gemaakt bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg. Meer in algemene zin is de kwestie van de Koerden te gecompliceerd en zijn de betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie te veelzijdig om deze uitsluitend afhankelijk te maken van het lot van PKK-leider Öcalan. Mocht de doodstraf uiteindelijk toch aan hem worden voltrokken, dan kunnen gevolgen voor de korte termijn in de betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie evenwel niet uitblijven.

De omschrijving van de problemen rond de Koerden als minderheidsvraagstuk mag niet aan het zicht onttrekken dat talloze Koerden volledig zijn geassimileerd in de Turkse samenleving. De meeste Koerden wonen ook niet in het Zuid-Oosten van Turkije, maar (in de grote steden) in het Westen. Het wekt daarom des te meer verbazing dat de Turkse staat geen onderscheid maakt tussen Koerden die in vrijheid voor hun identiteit wensen uit te komen en de gewapende strijders van de PKK. Er is maar één organisatie die hier garen bij spint: de PKK. *Naar het oordeel van de AIV dient in de Turkse maatschappij, mede in het licht van de internationale regelgeving ter zake, ruimte te worden geschapen voor beleving van de Koerdische identiteit. Wil Turkije het lidmaatschap van de Europese Unie verwerven, dan zal het er blijk van dienen te geven dat het de problemen met Koerden niet langer louter gewapenderhand tegemoet treedt, doch streeft naar een politieke oplossing.*

## **V.2 Een voortdurende steen des aanstoots: Cyprus**

### *V.2.1 Algemeen*

De weerbarstigheid van de kwestie Cyprus wordt geïllustreerd door de duur van de aanwezigheid van de VN-vredesmacht op het eiland. Al vanaf 1964 is deze op Cyprus gelegerd; sinds 1998 met Nederlandse deelname. Inmiddels hebben, in het verband van de Verenigde Naties, talloze bemiddelaars hun tanden op het conflict stukgebeten, onder wie de Amerikaanse diplomaat Holbrooke, die een Dayton-achtige aanpak voor Cyprus heeft voorgesteld, die door beide partijen is afgewezen. De groep van geïndustrialiseerde landen, aangevuld met de Russische Federatie (de G8), heeft in juni 1999 de kwestie Cyprus een impuls in de goede richting willen geven door de partijen op te roepen in de herfst van 1999 besprekingen te voeren zonder voorwaarden vooraf. Dit onder auspiciën van de Verenigde Naties, die in resolutie 1250 van de Veiligheidsraad, gedateerd 29 juni 1999, ook oproept tot besprekingen.

Voor zijn onafhankelijkheid in 1960 heeft Cyprus vrijwel altijd deel uitgemaakt van grotere rijken, zoals van het Ottomaanse rijk en daarna van het Britse rijk. In 1960 wordt Cyprus zelfstandig, waarbij drie landen - het Verenigd Koninkrijk, Turkije en Griekenland -

garant staan voor de onafhankelijkheid, territoriale integriteit en veiligheid van de nieuwe republiek. In het Garantieverdrag van 1960 is bovendien vastgelegd dat Cyprus geen unie mag vormen met een ander land, noch verdeeld mag worden in een Grieks en een Turks deel.

Al snel na 1960 belandt Cyprus in een politieke en constitutionele crisis. Deze gaat gepaard met een gewapende strijd die in beide gemeenschappen veel slachtoffers maakt. Na bemiddeling wordt in 1964 een vredesmacht van de Verenigde Naties (UNFICYP) op Cyprus gevestigd in een poging de gewapende strijd te beëindigen. Daarin slaagt UNFICYP aanvankelijk niet. Gedurende de gewapende strijd, die dus in de jaren zestig doorgaat, vinden ook besprekingen tussen vertegenwoordigers van de beide gemeenschappen plaats. Ook toen al onder leiding van Clerides, de huidige president van Cyprus, en Denktash, tegenwoordig de president van de alleen door Turkije erkende "Turkse republiek Noord-Cyprus". Deze besprekingen leveren niets op.

Na een pro-Griekse staatsgreep op Cyprus komt Turkije in 1974 tussenbeide, overigens onder een eerder premierschap van Ecevit. Het Turkse leger bezet ongeveer 37% van het grondgebied van Cyprus. Het gevolg van de strijd is dat tienduizenden Turks-Cyprioten vluchten naar het noorden van het eiland en meer dan 100.000 Grieks-Cyprioten naar het zuiden. Sinds 1974 is Cyprus feitelijk gedeeld en scheidt een denkbeeldige groene lijn de Turks-Cypriotische en de Grieks-Cypriotische gemeenschap. Dat de gemoederen snel en onverwacht verhit kunnen raken, is nog in 1996 gebleken toen zich aan beide zijden van de demarcatielijn incidenten hebben voorgedaan, waarbij slachtoffers zijn gevallen.

Formeel bemiddelen alleen de Verenigde Naties op Cyprus, daarin onder andere gesteund door de Europese Unie en door het Verenigd Koninkrijk (in zijn rol als garantiemacht). Het is de vraag of de oproep van de G8 van juni 1999 en resolutie 1250 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, aanvaard op 29 juni 1999 - waarin de partijen worden aangespoord besprekingen te voeren zonder vooraf voorwaarden te stellen - de impasse kan doorbreken waarin de bemiddeling verkeert. Tot nog toe hebben vertegenwoordigers van beide gemeenschappen steeds prealabele voorwaarden gesteld voordat besprekingen konden beginnen. Van de zijde van de Grieks-Cyprioten is de volledige demilitarisering van het eiland een vereiste; voor de Turks-Cyprioten is deze eis onaanvaardbaar omdat dit het vertrek zou inluiden van de Turkse troepen, waarna de Turks-Cypriotische gemeenschap, naar hun oordeel, net als vóór 1974, onvoldoende beschermd zou achterblijven. Van de zijde van de Turks-Cyprioten wordt de erkenning van de "Turkse republiek Noord-Cyprus" als soevereine entiteit, gelijkwaardig aan (Grieks-)Cyprus, als vereiste voor besprekingen gesteld. Voor de Grieks-Cyprioten is dit onaanvaardbaar omdat een dergelijke erkenning de verdeling van Cyprus politiek zou legitimeren. Er bestaat overigens een 'set of ideas' van de Verenigde Naties uit 1992, die de punten vastlegt waar Grieks- en Turks-Cyprioten het in het verleden over eens zijn geworden. Hierop kan worden voortgebouwd voor een algehele regeling. Op het gebied van praktische samenwerking bestaat een pakket van veertien vertrouwenwekkende maatregelen, ook opgesteld door de Verenigde Naties, die weliswaar niet zijn aanvaard, maar de beide gemeenschappen wel kunnen helpen praktisch samen te werken.

Inmiddels schrijven we 1999 en vastgesteld moet worden dat er, ondanks alle inspanningen van en in het kader van de Verenigde Naties, nog geen begin van een oplossing is. Dit is des te meer problematisch omdat, zoals hiervoor aangegeven, in het Garantieverdrag is vastgelegd dat Cyprus niet mag worden verdeeld in een Grieks en een

Turks deel. Intussen lijden de betrekkingen tussen zowel Griekenland als Turkije en de Europese Unie hierdoor schade. Hoewel Cyprus zich op het standpunt stelt dat de toetreding tot de Europese Unie in 2003 moet plaatsvinden, lijkt er bij de voortzetting van de huidige benadering geen uitzicht op een oplossing. Dit kan gaan leiden tot een verdere verscherping van de kwestie Cyprus. Dat roept de vraag op of de huidige verdragsmatige verplichting te komen tot een ongedeeld Cyprus en de verwezenlijking van de toetreding wel met elkaar zijn te verenigen. Wellicht zullen op enig moment alternatieven overwogen moeten worden, met inbegrip van een definitieve deling van Cyprus, mét instemming van de betrokken partijen. Zolang deze oplossingsrichting zich buiten de internationaal aanvaarde kaders van de kwestie Cyprus bevindt, lijkt het weinig praktisch deze volledig uit te werken. Daarom volstaat de AIV ermee deze mogelijkheid te noemen en richt hij zich verder op voorstellen die meer aansluiten op de wijze waarop de (internationale) discussie over Cyprus momenteel wordt gevoerd.

#### *V.2.2 Cyprus en de Europese Unie*

Vanaf 1973 bestaat er een associatie-akkoord tussen Cyprus en de Europese Unie (Gemeenschap). De aanvraag van het lidmaatschap in 1990 is voorafgegaan door een douane-unie tussen de Europese Unie (Gemeenschap) en Cyprus, die vanaf 1988 tot een intensivering van de economische betrekkingen heeft geleid, zo goed als alleen met het Griekse deel van Cyprus. Het besluit met Cyprus toetredingsonderhandelingen te beginnen vormde voor Griekenland een quid pro quo voor de instemming met een douane-unie met Turkije. De achterliggende gedachte bij de Europese Unie was dat toetredingsonderhandelingen de Grieks- en Turks-Cypriotische gemeenschappen op het eiland ertoe zouden brengen de impasse rond de deling van het eiland te doorbreken. Dit zou bovendien ontspanning in de Grieks-Turkse verhoudingen teweeg kunnen brengen. Al eerder, midden jaren negentig, na het uitbrengen van haar avis in 1993 over de toetreding van Cyprus, heeft de Europese Commissie een periode van 18 maanden ingelast in een poging de betrokken partijen te bewegen te onderhandelen over een oplossing. Dat is toentertijd niet gelukt.

In 1998 zijn de toetredingsonderhandelingen met Cyprus formeel van start gegaan. Momenteel brengt de Europese Commissie de vorderingen in kaart die Cyprus heeft geboekt bij de overname van het *acquis communautaire*. In de praktijk beperkt deze *acquis*-screening zich tot het Griekse deel van Cyprus. Omdat de Grieks-Cypriotische regering geen zeggenschap heeft over het gehele grondgebied van Cyprus, kan ze niet garanderen dat het *acquis* in geheel Cyprus zal worden uitgevoerd. Cyprus heeft aangegeven in 2003 tot de Europese Unie te willen toetreden.

In dit verband is voorts de inzet van de Europese Raad van belang, geformuleerd in Luxemburg, de toekomstige toetreding van Cyprus ten goede te laten komen aan de beide gemeenschappen op het eiland. Bovendien heeft de Europese Raad het belang onderstreept van Turks-Cypriotische deelname aan de delegatie waarmee over toetreding wordt onderhandeld. Momenteel worden de onderhandelingen echter gevoerd door een delegatie die louter bestaat uit vertegenwoordigers van de Grieks-Cypriotische gemeenschap. De Turks-Cyprioten hebben zich namelijk op het standpunt gesteld dat de aanvraag voor toetreding tot de Europese Unie onrechtmatig is omdat de republiek Cyprus niet bevoegd zou zijn ook namens de Turks-Cyprioten te spreken. Bovendien hebben ze zich beroepen op het Garantieverdrag, dat, naar hun oordeel, inhoudt dat noch Turkije, noch Griekenland een voorkeursrelatie met Cyprus mag krijgen. Bij toetreding tot de Europese Unie, waar immers Griekenland wel, doch Turkije geen lid van is, zou, aldus de Turks-Cyprioten gesteund door Turkije, deze voorziening van het Garantieverdrag worden geschonden. Ondanks een aanbod van de (Grieks-)Cypriotische presi-

dent Clerides, blijven vertegenwoordigers van de Turks-Cyprioten daarom weigeren zitting te nemen in de onderhandelingsdelegatie. Integendeel, sinds de toetredingsonderhandelingen formeel zijn begonnen, wekt de leider van de Turks-Cyprioten, Denktash, zelfs de indruk niets meer met de Europese Unie te maken te willen hebben. Hij ontvangt geen vertegenwoordigers van de Europese Unie en heeft ondubbelzinnig laten weten dat, sinds de toetredingsonderhandelingen zijn begonnen met een delegatie bestaande uit uitsluitend Grieks-Cyprioten, de Turks-Cypriotische gemeenschap onder geen beding deel wenst uit te maken van het toetredingsproces. Sinds het begin van de toetredingsonderhandelingen hebben Turkije en de Turks-Cypriotische gemeenschap de onderlinge samenwerking danig geïntensiveerd.

De zienswijze van de Nederlandse regering is dat de toetredingsonderhandelingen hand in hand moeten gaan met het zoeken naar een politieke oplossing voor de kwestie Cyprus, bij voorkeur onder auspiciën van de Verenigde Naties. Voor Nederland geldt het uitgangspunt dat toetreding onder de huidige omstandigheden, zonder een oplossing voor de bestaande deling van Cyprus, uiteindelijk niet mogelijk zal zijn. Een verklaring die wijst op de specifieke problemen van de onderhandelingen met Cyprus, en op de problemen met het functioneren en de samenhang van het GBVB, is uitgegeven door Frankrijk, Italië, Duitsland en Nederland bij de aanvang van de toetredingsonderhandelingen in 1998. De reactie van Griekenland is dat door deze stellingname niet alle kandidaat-lidstaten op gelijke voet worden behandeld, wat het gehele toetredingsproces in gevaar kan brengen. Dit komt neer op het uitspreken van de mogelijkheid de gehele uitbreiding van de Europese Unie te blokkeren, in het geval Cyprus niet bij de toetreders behoort.

### *V.2.3 Een andere houding tegenover de toetreding van Cyprus*

Uit het voorafgaande mag genoegzaam de weerbarstigheid van de kwestie Cyprus blijken. Een oplossing kan niet zonder de medewerking van de vier betrokken partijen - de Grieks-Cyprioten, de Turks-Cyprioten, Grieken en Turken - tot stand worden gebracht. In de verwachting dat de tijd in hun voordeel werkt - de Grieks-Cyprioten verwachten dat Cyprus lid van de Europese Unie zal worden, de Turks-Cyprioten dat het Noordelijk deel van het eiland uiteindelijk onafhankelijkheid zal verwerven - beperken de betrokken partijen zich bij iedere poging tot bemiddeling tot een herhaling van hun diplomatieke formules. Gevolg is dat de loopgraven dieper en dieper worden zonder dat een oplossing dichterbij wordt gebracht.

*Het voorafgaande brengt de AIV tot de volgende overwegingen aangaande de onderhandelingen over de toetreding van Cyprus tot de Europese Unie:*

- \* De AIV sluit zich aan bij het standpunt van de Nederlandse regering dat lidmaatschap van de Europese Unie van Cyprus onder de huidige omstandigheden uiteindelijk niet mogelijk is. De AIV acht lidmaatschap van Cyprus momenteel niet aan de orde. Immers, toetreding van Cyprus op dit moment betekent dat in de Europese Unie een conflict wordt geïmporteerd, zonder uitzicht op een politieke oplossing en waarbij gebruik van geweld bovendien niet kan worden uitgesloten;*
- \* De AIV stelt vast dat de intentie waarmee de Europese Unie de toetredingsonderhandelingen met Cyprus is ingegaan, tot nog toe niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd. Tot nog toe hebben de toetredingsonderhandelingen er niet aan bijgedragen dat de betrokken partijen zich zijn gaan inspannen om een oplossing van het conflict dichterbij te brengen. Daarentegen zijn de toetredingsonderhandelingen zelf, en de wijze waarop ze worden gevoerd, voorwerp van onenigheid geworden. Naar*

*het oordeel van de AIV mogen onder deze omstandigheden de toetredingsonderhandelingen met Cyprus niet tot materieel resultaat leiden. Als het perspectief van lidmaatschap niet het beoogde effect heeft, zal dat effect zeker niet optreden als Cyprus - feitelijk een deel van Cyprus - de deur van de Europese Unie is binnengegaan en lidstaat is geworden. Perspectief op lidmaatschap biedt de Europese Unie meer mogelijkheden de situatie op Cyprus te beïnvloeden, mits ze daarvan gebruik wil maken, dan het lidmaatschap van Cyprus.*

- \* *Zoals gezegd is van Griekse zijde de mogelijkheid geopperd, in het geval Cyprus niet op gelijke voet met andere kandidaatlidstaten wordt behandeld, niet in te stemmen met de algehele uitbreiding van de Europese Unie. De AIV ziet hier echter geen politiek, inhoudelijk verband en wijst er in dit verband op dat Cyprus, in tegenstelling tot andere mogelijke toetreders, een gedeeld land is. Naar het oordeel van de AIV is daar in het recente verleden ten onrechte aan voorbijgegaan: Cyprus dient niet langer op gelijke voet te worden behandeld omdat het, in tegenstelling tot andere kandidaatlidstaten, gedeeld is en er geen aanwijzingen zijn die erop duiden dat de toetredingsonderhandelingen enig effect sorteren op de houding van de betrokken partijen tegenover hun politiek conflict.*

### **V.3 Griekenland en Turkije: verzu(u)r(en)de betrekkingen**

Griekenland en Turkije zijn overgevoelig voor elkaar. Griekenland voelt zich bedreigd door zijn aanzienlijk grotere buur, die bovendien over een grote krijgsmacht beschikt. Turkije voelt zich, onder meer door het Griekse lidmaatschap van de Europese Unie, politiek achtergesteld. De negatieve beelden die in beide landen over elkaar bestaan, vormen elkaars spiegelbeeld en leiden tot vergelijkbaar gedrag: politici die nationale sentimenten bespelen, media die rivaliteit eerder dan gedeelde belangen benadrukken en regeringen die zich laten leiden door de publieke opinie in plaats van daaraan mede vorm te geven. Voortdurend reageren of anticiperen de regeringen van beide landen op de ander. In de betrekkingen tussen Turkije en Griekenland zijn kwesties rond de Egeïsche zee en Cyprus de belangrijke aanstootgevende punten. Daarnaast zijn de wederzijdse verwijten omtrent de behandeling van minderheden (Turken in West-Thracië, Griekse minderheid in het Westen van Turkije, de behandeling van de Koerden in Turkije, de - al dan niet vermeende - Griekse steun aan de gewapende strijd van de PKK) niet van de lucht.

De betrekkingen zijn verzuurd tussen Griekenland en Turkije. Door de Griekse opstelling dreigen bovendien de betrekkingen te verzuren tussen de lidstaten van de Europese Unie en Turkije, maar ook die tussen Griekenland en de overige lidstaten van de Europese Unie. Griekenland problematiseert stelselmatig besluitvorming in de Europese Unie over de betrekkingen met Turkije. Het aangaan van de douane-unie met Turkije vormde hierop een uitzondering omdat daar tegenover de aanvang van de toetredingsonderhandelingen met Cyprus stond.

In het kader van de douane-unie heeft de Europese Unie de volgende hulp aan Turkije toegezegd:

1. reguliere bijstand in het kader van het Meda-programma (Barcelona-proces) ter waarde van 375 miljoen Euro<sup>25</sup>;

<sup>25</sup> Van deze gelden heeft het Europees Parlement overigens aangegeven dat ze moeten worden besteed aan de 'civil society', rechten van de mens en democratisering.

2. speciale actie ter ondersteuning van de douane-unie ter waarde van 375 miljoen Euro;
3. leningen te verstrekken door de EIB ter waarde van 750 miljoen Euro;
4. macro-economische ondersteuning ter uitvoering van het Turkse economische hervormingsprogramma. Hiervoor is geen bedrag vastgesteld.

Door Griekse blokkades kan deze hulp nauwelijks van de grond komen. Alleen met de verstrekking van leningen door de EIB stemt Griekenland op kleine schaal in. De aanleiding voor Griekenland om niet in te stemmen met de financiële hulp verbonden met de douane-unie, is het geschil rond het eiland Imia/Kardak in de Egeïsche Zee. Hoewel de politieke crisis hieromtrent achter de rug is, heeft Griekenland zijn houding niet gewijzigd. Nu met het argument dat Turkije in deze en andere geschillen rond eilanden in de Egeïsche Zee de rechtsmacht van het Internationaal Hof van Justitie dient te erkennen.

Het relatieve gemak waarmee deze Griekse houding wordt aanvaard, roept de vraag op in hoeverre de andere lidstaten van de Europese Unie zich sterk wensen te maken voor de ontwikkeling van de betrekkingen met Turkije. Deze kunnen zich momenteel achter Griekenland verschuilen en hoeven geen kleur te bekennen. Het ziet er voorlopig niet naar uit dat de financiering van de douane-unie in de Raad van Ministers zal rondkomen. Daarom wordt gezocht naar alternatieven. Zo ligt er de suggestie een deel van het geld aan te merken als ontwikkelingsgeld (ongeveer 150 miljoen van het totaal van 375 miljoen). Hierover kan met meerderheid, niet bij unanimititeit, worden besloten. Deze suggestie ligt bij het Europees Parlement. Griekenland heeft nu aangekondigd, zou een dergelijk besluit vallen, dit aan te vechten voor het Europese Hof. Dat betekent jaren vertraging. Op de korte termijn lost deze weg dus niets op; op de lange termijn is het maar de vraag of het Hof erin toestemt dat op deze wijze een deel van het geld voor de douane-unie met Turkije beschikbaar komt. De overige lidstaten van de Europese Unie zien kennelijk geen andere mogelijkheden dan de bovengenoemde om de Griekse houding te omzeilen. Inmiddels krijgt de Europese Unie van Turkije wel het verwijt geen betrouwbare partner te zijn omdat ze haar financiële verplichtingen niet nakomt.

#### **V.4 Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald**

Het huidige beleid van de Europese Unie levert niet de gewenste resultaten op:

- \* Toen Griekenland in 1981 tot de Europese Unie toetrad, hebben Griekenland en de Europese Unie verklaard dat deze toetreding de betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie niet zou beïnvloeden. Een vergelijkbare verklaring is afgelegd bij de aanvang van toetredingsonderhandelingen met Griekenland in 1975. Binnen de Europese Unie dient naar deze verklaringen te worden gehandeld teneinde de betrekkingen met Turkije verder te kunnen ontwikkelen.
- \* Toen Griekenland lid werd van de Europese Unie bestond de verwachting dat dit zou leiden tot een verzachting van de Griekse standpunten ten aanzien van Turkije en, op de lange duur, zou bijdragen aan de stabilisering van de betrekkingen tussen Griekenland en Turkije. Het effect is tegengesteld geweest. Vanuit de comfortabele positie van het lidmaatschap van de Europese Unie zijn de Griekse standpunten verhard en lijkt iedere stimulans te zijn verdwenen voor een constructieve opstelling. Kennelijk heeft lidmaatschap van de Europese Unie het Griekse gevoel van onveiligheid tegenover Turkije niet kunnen wegnemen. Een ander niet beoogd effect is geweest dat ook de standpunten van Turkije zijn verhard.

- \* Aan de Midden- en Oost-Europese landen die lid wensen te worden van de Europese Unie, zijn voorwaarden gesteld die onder meer neerkomen op het regelen van de betrekkingen met buurlanden en het oplossen van twistpunten rond minderheden. De gedachte hierachter is dat nieuwe lidstaten geen onopgeloste conflicten met buurlanden en/of minderheden in de Europese Unie kunnen importeren. Zoals gezegd, voor dit doel is het Stabiliteitspact in het leven geroepen. Het huidige beleid van de Europese Unie heeft ertoe geleid dat Griekenland - een lidstaat van de Europese Unie - niet handelt naar de normen die wel aan andere staten worden voorgehouden. Daarbij dient te worden aangetekend dat de overige lidstaten van de Europese Unie Griekenland hiervoor ook de politieke ruimte hebben geboden.
- \* Met het openen van toetredingsonderhandelingen met Cyprus is beoogd een oplossing dichterbij te brengen en gehoopt dat de standpunten van de betrokken partijen zouden verzachten. Echter, een oplossing voor de huidige deling van Cyprus is niet dichterbij gekomen en lijkt misschien wel verder weg dan ooit. Ook hier voelt één partij (Grieks-Cyprioten) zich in een comfortabele positie; zij hoeft niet te bewegen en kan harde standpunten innemen. Dit wordt maar al te graag aangegrepen door de andere partij (Turks-Cyprioten) zelf harde standpunten te formuleren. Bovendien ontwikkelen Turkije en de "Turkse Republiek van Noord-Cyprus" intensieve banden, onder meer met het onuitgesproken doel toenadering van Cyprus tot de Europese Unie te compliceren.

*In het licht van de hiervoor genoemde punten is de AIV van oordeel dat de Europese Unie niet moet doorgaan conflicten te importeren zonder dat ze lijkt te kunnen bijdragen aan de oplossing ervan. Dit betekent dat ervoor moet worden gewaakt het conflict rond Cyprus de Europese Unie binnen te halen. Het is in dit licht dat de AIV in V.2.3 ervoor pleit dat de toetredingsonderhandelingen met Cyprus niet tot materieel resultaat mogen leiden.*

*In dit licht dient ook het complex aan verhoudingen Turkije - Griekenland - Cyprus te worden gezien. Naar het oordeel van de AIV dient de Europese Unie zich actiever op te stellen in een poging bij te dragen aan de verbetering van de betrekkingen tussen de Grieks-Cyprioten, de Turks-Cyprioten, Grieken en Turken:*

- \* *Binnen de Europese Unie dienen de veertien overige lidstaten zich niet langer door Griekenland op sleeptouw laten nemen, waar het gaat om bepaling van de betrekkingen met Turkije. De Europese Unie dient met voorrang haar verplichtingen na te komen in het kader van de douane-unie. Ze heeft zich tot nog toe onvoldoende ingespannen de financiële hulp op de wijze als afgesproken ter beschikking te stellen aan Turkije. Mocht Griekenland zich niet laten overtuigen dat zijn negatieve houding inmiddels contra-productief is geworden, dan dienen de overige veertien landen, buiten de Europese Unie, op nationale grondslag financiële middelen vrij te maken om Turkije te compenseren voor het in gebreke blijven van de Europese Unie. De AIV vraagt de Nederlandse regering dit te bevorderen. Ten overvloede: naar het oordeel van de AIV dient ook Nederland in zijn bilaterale relatie Turkije deze financiële compensatie te bieden. Omdat Turkije niet in aanmerking komt voor fondsen in het verband van de uitbreiding van de Europese Unie en nu Turkije niet langer in aanmerking komt voor het Oret-programma (Ontwikkelingsrelevante Exportprogramma's), aangezien het inkomen per hoofd van de bevolking hiervoor te hoog is, kan deze compensatie het begin vormen van een Turkije-faciliteit: financiële middelen met behulp waarvan de Nederlandse overheid de bilaterale contacten met Turkije intensificeert.*

- \* *Naar analogie van de gedachtegang die ten grondslag heeft gelegen aan het Stabiliteitspact voor de Midden- en Oost-Europese landen, zoals in dit hoofdstuk beschreven, en afgestemd met het G 8-initiatief en de inspanningen van de Verenigde Naties, dient de Europese Unie te proberen de betrokken partijen ertoe te bewegen te streven naar een oplossing voor de kwestie Cyprus. De AIV beveelt de Nederlandse regering aan dit standpunt met meer nadruk uit te dragen. Duidelijk moet worden gemaakt dat de verantwoordelijkheid in eerste instantie ligt bij de betrokken partijen - Grieks-Cyprioten, Turks-Cyprioten, Grieken en Turken - en dat de Europese Unie, afhankelijk van de bereidheid te komen tot een oplossing, zijn goede diensten aanbiedt. Dit kan onder meer neerkomen op het aanbieden van 'good offices', het ter beschikking stellen van deskundigheid voor de oplossing van praktische problemen en vooruitzicht op financiële ondersteuning indien vooruitgang wordt gemaakt bij de oplossing van het conflict.*
  
- \* *De betrokken partijen zal duidelijk moeten worden gemaakt dat hun onderlinge betrekkingen geregeld dienen te zijn, naar analogie van de gedachtegang achter het Stabiliteitspact voor de Midden- en Oost-Europese landen, vóór van lidmaatschap sprake kan zijn. Slagen de betrokken partijen er niet in de relevante kwesties tot een oplossing te brengen, ondanks de goede diensten van de Europese Unie, dan zullen, in de hier gevolgde gedachtegang, Cyprus noch Turkije lid kunnen worden van de Europese Unie.*

# VI Een politieke agenda voor Turkije en de Europese Unie

## VI.1 Veertig jaar dubbelzinnigheid

Turkije en de Europese Unie (Gemeenschap) hebben zich bijna veertig jaar in dubbelzinnige termen met elkaar verstaan. De onderlinge betrekkingen gaan terug tot 1959, het jaar waarin de onderhandelingen beginnen over het associatieverdrag EEG - Turkije, dat in 1963 is gesloten. (Voor een uitgebreid, chronologisch overzicht van de opstelling van de Europese Unie ten aanzien van Turkije wordt verwezen naar het addendum 'De opstelling van de Europese Unie ten aanzien van Turkije 1959 - heden'. Hierin worden ook belangrijke documenten over de onderlinge betrekkingen van Turkije en van de Europese Unie samengevat.) Na een aanvankelijk vruchtbare ontwikkeling van de associatie komen de betrekkingen later op een laag pitje te staan vanwege economische en politieke redenen, met name de staatsgreep van 1980. Desondanks blijft de Europese Unie (Gemeenschap) met de mond belijden dat intensivering van de betrekkingen geboden is en ontmoedigt Turkije niet de weg naar lidmaatschap in te slaan.

In 1987 vraagt Turkije het lidmaatschap aan van de Europese Unie (Gemeenschap). In de negatieve reactie van de Europese Unie (Gemeenschap) uit 1990 wordt aangevoerd dat uit sociaal-economisch oogpunt Turkije niet rijp is voor lidmaatschap, dat er onoverkomelijke geschillen bestaan tussen Turkije en Griekenland en dat de problemen in Turkije rond de democratisering, de rechten van de mens en minderheden beletselen vormen voor toetreding. Om niettemin de banden met Turkije aan te halen, stelt de Europese Unie (Gemeenschap) voor te komen tot een politieke dialoog ("op het hoogste niveau") en een douane-unie.

Vijf jaar later, op 31 december 1995, treedt de douane-unie tussen Turkije en de Europese Unie in werking. Zoals is beschreven in hoofdstuk V.3 stemt Griekenland niet in met uitvoering van de bij de douane-unie horende financiële hulp aan Turkije ter waarde van 375 miljoen Ecu.

Gedurende de tweede helft van de jaren negentig spreken lidstaten van de Europese Unie en haar instellingen (het Europees Parlement, de Europese Commissie, de Algemene Raad en de Europese Raad) geregeld hun zorg uit over de democratisering, de rechten van de mens en de situatie van de minderheden in Turkije. De gegeven politieke signalen, die bovendien nog in de tijd kunnen verschillen, lopen echter uiteen in de gevolgen die de lidstaten en instellingen van de Europese Unie eraan (wensen te) verbinden voor de samenwerking met Turkije. Deze onvoldoende afstemming - het niet spreken met één mond - is van de zijde van de Europese Unie wel aangeduid als "constructieve ambiguïteit", bedoeld om de betrekkingen met Turkije in goede banen te leiden. Voor Turkije schept dit vooral onduidelijkheid over de koers van de Europese Unie.

Met de resultaten van de Europese Raad van Luxemburg (december 1997) toont Turkije zich zeer ontevreden omdat het niet op dezelfde voet wordt behandeld als (andere) kandidaat-lidstaten.<sup>26</sup> Aan Turkije worden bovendien, in Turkse ogen, eenzijdig voor-

26 De term kandidaat-lidstaat wordt gebruikt voor de landen waarmee de Europese Unie onderhandelt over toetreding (Cyprus, Hongarije, Polen, Estland de Tsjechische Republiek en Slovenië) en voor de landen waarmee voorbereidingen worden besproken om te komen tot onderhandelingen over toetreding. (Deze pre-toetredingsstrategie geldt voor Roemenië, Slowakije, Letland, Litouwen en Bulgarije.) Turkije behoort tot geen van ►

waarden gesteld ten aanzien van de verbetering van de betrekkingen met Griekenland, de naleving van de rechten van de mens en bescherming van minderheden en de oplossing van de kwestie Cyprus. Deelname aan de Europese Conferentie biedt onvoldoende compensatie en Turkije neemt hieraan tot op heden dan ook niet deel.

Uit de reactie van Turkije blijkt dat psychologische factoren in de betrekkingen met de Europese Unie een belangrijke rol spelen. De reactie op de besluiten van Luxemburg wordt wel verklaard uit het gevoel van "Sèvres" (zoals beschreven in II.1.1 voelt Turkije zich vernederd door dit na afloop van de Eerste Wereldoorlog gesloten verdrag): de Europese landen zouden opnieuw het lot van Turkije hebben willen bepalen zonder Turkije mee te laten beslissen. Door de in Luxemburg genomen besluiten voelt Turkije zich door de Europese Unie niet behandeld als een gelijkwaardig partner en niet erkend als deel van Europa. Het is onmiskenbaar een gegeven dat de Europese Unie aan andere staten boven Turkije voorrang heeft verleend bij het beginnen van onderhandelingen over toetreding en het opstellen van een pre-toetredingsstrategie. Dit betekent dat Turkije achter in de rij is komen te staan, ondanks betrekkingen die zo'n veertig jaar teruggaan.

De Turkse regering is in de loop van de tijd niet altijd duidelijk geweest over zijn Europese missie. Geestdrift en afstandelijkheid wisselen elkaar gedurig af. Sinds de Europese Raad van Luxemburg stelt de Turkse regering zich afstandelijk op tegenover de Europese Unie. In Ankara ontbreekt het vertrouwen dat de Europese Unie werkelijk bereid is Turkije op te nemen. Hoewel het politieke kompas van de elite in Turkije nog steeds op Europa wijst, bestaat minder dan voorheen de bereidheid zich iets gelegen te laten liggen aan de Europese politieke agenda. Bij het bedrijfsleven in Turkije daarentegen is hierover bezorgdheid ontstaan. Zijn ambivalentie maakt Turkije vatbaar voor de wisselende signalen uit de Europese Unie.

Hoewel na de Europese Raad van Luxemburg over en weer documenten zijn opgesteld over de betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie hebben deze geen verbetering kunnen brengen in de relatie tussen Turkije en de Europese Unie. De positieve formuleringen van de kant van de Europese Unie, waarin Turkije keer op keer een lidmaatschap net over de horizon wordt voorgehouden, kunnen de tegenstellingen niet langer verhullen. Telkens als het lidmaatschap voor Turkije binnen handbereik lijkt te komen, ziet de Europese Unie kans het weer buiten Turks bereik te brengen. Dit aantrekken en afstoten leidt tot wederzijds onbegrip en frustraties. De frustratie van Turkije is dat de Europese Unie voortdurend aan Turkije vraagt zich aan te passen en, als het dat doet, dan toch geen erkenning volgt van gelijkwaardigheid als Europese staat. Van de zijde van de Europese Unie bestaat onbegrip over de hardnekkigheid waarmee Turkije keer op keer zijn Europese bestemming belijdt zonder daaraan voldoende praktische gevolgen te verbinden. Beide zijden verwijten elkaar vervolgens in al te mooie voornemens te blijven te steken. Van de kant van Turkije wordt dan gedoeld op het onvoldoende perspectief op lidmaatschap, van de kant van de Europese Unie op onvoldoende inzet praktische zaken te regelen.

#### *vervolg voetnoot*

beide groepen van landen. Wel is Turkije uitgenodigd voor de Europese conferentie, net als alle bovengenoemde landen. Van al deze staten, dus met inbegrip van Turkije, heeft de Europese Commissie in november 1998 verslag uitgebracht (in de zogenoemde 'Regular Reports') omtrent de vorderingen van de voorbereidingen op een (eventueel) lidmaatschap van de Europese Unie. (Zie voor het 'Regular Report' over Turkije het addendum 'De opstelling van de Europese Unie ten aanzien van Turkije 1959 - heden'.)

Een illustratie hiervan bieden de pogingen van het Duitse voorzitterschap, op de Europese Raad in Keulen in juni 1999, Turkije aanvaard te krijgen als kandidaat-lidstaat. Daarin is het, ondanks een tegemoetkomende houding van Turkije, niet geslaagd, onder meer vanwege Griekse en Italiaanse tegenwerking. Naar het oordeel van de AIV blijft de erkenning van Turkije als kandidaat-lidstaat te veel een politieke stap van symbolische waarde, zolang deze niet hand in hand gaat met verdieping van de praktische samenwerking.

Turkije en de Europese Unie hebben beide tot op zekere hoogte baat gehad bij de beleiden dubbelzinnigheid. Turkije hoefde zich niet metterdaad tot de Europese Unie te bekennen en de Europese Unie niet tot Turkije. Het onbegrip en de frustaties hebben de dubbelzinnigheid dusdanig opgerekt dat het niet overdreven is te spreken van verwijdering tussen Turkije en de Europese Unie. Dubbelzinnige formuleringen kunnen de barsten in de betrekkingen niet langer verhullen. Daarom stelt de AIV voor, van de kant van de Europese Unie, te proberen meer duidelijkheid te scheppen omtrent de toekomst van de betrekkingen met Turkije.

## **VI.2 Van discussie over lidmaatschap naar praktische samenwerking**

Voor de AIV staat voorop dat Turkije een belangrijk land is voor de Europese Unie. Turkije is een regionale macht die van strategische betekenis blijft, uit politiek en economisch oogpunt en uit oogpunt van veiligheidsbeleid. Om de betrekkingen tussen de Europese Unie en Turkije op nieuwe leest te schoeien, dient de discussie, naar het oordeel van de AIV voorlopig niet over de wenselijkheid van het lidmaatschap van de Europese Unie als zodanig te gaan. Daar moet dan tegenover staan dat de Europese Unie concrete stappen zet om de douane-unie met Turkije te intensiveren, dat de Europese Unie zich niet langer achter achter Griekse veto's verschuilt, kortom, dat de Europese Unie zich een betrouwbaar partner toont.

De volgende overwegingen pleiten voor een revitalisatie en verzakelijking van de relaties:

### *1. Mentale aanvaarding*

Hier is de vraag: Kan Turkije in beginsel lid worden van de Europese Unie? Deze vraag is in hoofdstuk I aan de orde gesteld. Onder erkenning van de politiek-culturele verschillen tussen Turkije en (de lidstaten van) de Europese Unie is geconstateerd dat Turkije niet kan worden afgewezen op grond van zijn godsdienst (islamitisch) of geschiedenis (Ottomaans), maar in beginsel lid van de Europese Unie kan worden. Of beide partijen erin slagen hun politiek-culturele verschillen te overbruggen, hangt in hoge mate af van hun eigen inzet. Dat zo'n proces tijd kost, spreekt voor zichzelf;

### *2. Praktische samenwerking*

Zowel politiek, militair als economisch wordt tussen Turkije en (de lidstaten van) de Europese Unie veel samengewerkt. Voor een deel krijgt de praktische samenwerking gestalte buiten de Europese Unie, te weten in de NAVO (veiligheid), in de OVSE (politiek) en de Raad van Europa (in hoofdzaak mensenrechten), in de OESO en de WTO (economie) e.d.

### *3. Formele toetreding*

De punten 1. en 2. kunnen de weg bereiden voor formele toetreding. Het Turks lidmaatschap van de Europese Unie dient het sluitstuk te zijn van een proces, waarin

Turkije en de Europese Unie elkaar aanvaardden als partners en door praktische samenwerking de kans hebben gekregen naar elkaar te groeien.

Naar het oordeel van de AIV belast de onenigheid over de kwestie van toetreding van Turkije tot de Europese Unie de discussie over de verdere intensivering van de praktische samenwerking. Het is daarom zaak ronduit te erkennen dat toetredingsonderhandelingen met Turkije niet eerder dienen aan te vangen dan als zij kans van slagen hebben. In de tussentijd dient van beide zijden - Turkije en de lidstaten van de Europese Unie en haar instellingen - de bereidheid te groeien tot wederzijdse aanpassing. Dat is een proces van lange adem:

- De Europese Unie staat nog maar aan het begin van de overbrugging van de politiek-culturele tegenstellingen met Turkije, hoewel er al tussen de 17 en 21 miljoen moslims in de lidstaten van de Europese Unie leven. In dat opzicht versterkt de toekomstige toetreding van Turkije alleen maar de tendens dat de islam en de cultuur van de islam een plaats dienen te krijgen in de Europese verhoudingen;
- De Europese Unie heeft zich nog in het geheel niet voorbereid op de toetreding van een land van de omvang van Turkije. De financiële gevolgen voor het landbouwbeleid en de structuur- en cohesiefondsen zijn op dit moment niet te overzien. Belangrijker nog is het gegeven dat Turkije in de Europese Unie een machtsfactor van betekenis zal vormen, die de onderlinge verhoudingen tussen de lidstaten ingrijpend zal wijzigen, evenals die binnen de instellingen van de Unie. De Europese Unie heeft zich tot nog toe niet gebogen over deze aspecten van een mogelijk, toekomstig Turks lidmaatschap;
- Turkije is ambivalent over zijn Europese missie. Veel minder dan bijvoorbeeld de Midden- en Oost-Europese landen laat Turkije zich iets gelegen liggen aan Europese standpunten, opvattingen en normen en waarden. De volledige politieke, economische en juridische integratie met de lidstaten van de Europese Unie zal voor de binnenlands-politieke verhoudingen in Turkije dusdanige diep ingrijpende veranderingen met zich brengen, dat de douane-unie, daarbij vergeleken, kinderspel zal zijn gebleken;
- Turkije is zelf nog ver verwijderd van het type Europese democratie dat in de Europese Unie gangbaar is. Een toetsing van Turkije aan de criteria van Kopenhagen, zoals uitgevoerd door de Europese Commissie, laat zien dat Turkije daaraan niet voldoet; sterker nog: in sommige gevallen niet wil voldoen. De problemen, als bekend, liggen vooral bij de gebrekkige democratisering, bij het gebrek aan respect voor de rechten van de mens en bij het onvoldoende respect voor minderheden en minder bij de toepassing van de economische criteria.<sup>27</sup>

Ook al is het lidmaatschap van de Europese Unie voor Turkije nog ver weg, mentale aanvaarding en praktische samenwerking komen Turkije en de Unie ten goede en zijn bovendien op zichzelf waardevol.

### **VI.3 Een Turks - Europese agenda voor praktische samenwerking**

De recente geschiedenis van de betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie is zozeer doortrokken van teleurstellingen en misverstanden dat het pretentief zou zijn

<sup>27</sup> De criteria van Kopenhagen zijn weergegeven in voetnoot 12 bij hoofdstuk I.

nu met suggesties en beleidsaanbevelingen te komen die grote stappen voorwaarts suggereren. Het lidmaatschap van Turkije is nog ver weg en het uitzicht daarop heeft als zoethoudertje-achter-de-horizon zijn functie verloren. De binnenlandse verhoudingen na de verkiezingen van 18 april 1999 wijzen eerder op oplevend nationalisme. Daarom is het beter zonder al te veel illusies te proberen het klimaat te verbeteren met concrete stappen, die een geleidelijk, wederzijds naar elkaar groeien van Turkije en de Europese Unie beogen te bewerkstelligen. Dat is het doel van de hier weergegeven Turks - Europese agenda.

Daarbij dient de Europese Unie rekening te houden met de door haar bij Turkije gewekte verwachtingen. Op grond van het associatieverdrag wordt van Turkse zijde wel de stelling aangehangen dat Turkije recht zou hebben op het lidmaatschap van de Europese Unie. Van de zijde van de lidstaten van de Europese Unie geldt veeleer dat de politieke inzet is samen te werken met Turkije, waarbij de mogelijkheid van lidmaatschap dient te worden onderzocht.<sup>28</sup> Echter, toen in 1963 het associatieverdrag is gesloten was dat met een Europese Economische Gemeenschap en niet met een Europese Unie, waarin nauw wordt samengewerkt op economisch (monetair) en politiek gebied. Hoe dit ook zij, om praktische redenen lijkt het vooralsnog zaak het zwaartepunt van de samenwerking te leggen bij de economie; dat wil zeggen bij de eerste pijler van de Europese Unie (sectorale integratie). De douane-unie heeft hiervoor al de grondslag gelegd. In de tweede pijler kan samenwerking beperkt blijven omdat Turkije lid is van de NAVO, afgezien van het Europese belang van tijdige betrokkenheid van Turkije bij de besluitvorming over Europees geleide militaire operaties. Aan deelname aan de derde pijler is Turkije nog lang niet toe, zij het dat thema's daaruit zich wel degelijk lenen voor samenwerking. Naarmate de Turks - Europese agenda verder evolueert, kunnen de tweede en derde pijler van de Europese Unie meer in de samenwerking worden betrokken.

### VI.3.1 Voorwerk

\* Zoals in hoofdstuk V is betoogd, dient de Europese Unie met voorrang zijn verplichtingen na te komen in het kader van de douane-unie. Ze heeft zich tot nog toe onvoldoende ingespannen de financiële hulp op de wijze als afgesproken ter beschikking te stellen aan Turkije. Mocht Griekenland zich niet laten overtuigen dat zijn negatieve houding inmiddels contra-productief is geworden, dan dienen de overige veertien landen, buiten de Europese Unie, op nationale grondslag financiële middelen vrij te maken om Turkije te compenseren voor het in gebreke blijven van de Europese Unie. De AIV vraagt de Nederlandse regering dit te bevorderen. Ten overvloede: naar het oordeel van de AIV dient ook Nederland in zijn bilaterale relatie Turkije deze financiële compensatie te bieden. Omdat Turkije niet in aanmerking komt voor fondsen in het verband van de uitbreiding van de Europese Unie en nu Turkije niet langer in aanmerking komt voor het Oret-programma (Ontwikkelingsrelevante Exportprogramma's), aangezien het inkomen per hoofd van de bevolking hiervoor te hoog is, kan deze compensatie het begin vormen van een Turkije-faciliteit: financiële middelen met behulp waarvan de Nederlandse overheid de bilaterale contacten met Turkije intensiveert.

28 In Die Zeit van 25 maart zegt premier Ecevit: "Wir betrachten es auf der Grundlage des Assoziierungsabkommen von 1963 als unser Recht, EU-Mitglied zu werden". Artikel 28 van de Associatie-overeenkomst gaat echter niet verder dan een onderzoek van "de mogelijkheid van een toetreding van Turkije tot de Gemeenschap".

- \* Van Turkije mag worden verwacht dat het zich ondubbelzinnig uitspreekt over zijn Europese missie en zich in beginsel bereid toont de criteria van Kopenhagen te aanvaarden.<sup>29</sup> De problemen liggen hier vooral bij de criteria van democratisering, naleving van de rechten van de mens en het respect voor minderheden, en minder bij de economische criteria. Een duidelijke uitspraak hieromtrent vanuit Ankara zal het de voorstanders van samenwerking in de Europese Unie vergemakkelijken de zaak van Turkije te bepleiten. Niet alleen vanwege een toekomstig lidmaatschap, maar omdat het streven de criteria van Kopenhagen te aanvaarden op zichzelf waardevol is. De AIV is er zich zeer wel van bewust dat, zou Turkije zich hierover onomwonden uitspreken, het zich verbindt tot aanpassingen die diepgaande veranderingen van de politieke cultuur en binnenlandse verhoudingen met zich brengen. Zonder zichtbare vorderingen op de gebieden van de verdere democratisering, van naleving van de rechten van de mens en van respect voor minderheden, zal politieke afstand blijven bestaan tussen Turkije en de Europese Unie.

### *VI.3.2 De douane-unie en verdere economische samenwerking<sup>30</sup>*

- \* De AIV acht het van belang de werking van de douane-unie verder te versterken door Turkije, desgewenst, technisch bij te staan en op administratief gebied nauwer samen te werken. Het gaat er hierbij om de uitvoering van de douane-unie administratief en technisch zo goed mogelijk te laten verlopen. Gedacht kan worden aan ondersteuning cq. samenwerking bij de cumulatie van oorsprongregels, bij de overeenkomsten over douanevervoer en het enig document en bij het sluiten van preferentiële overeenkomsten door de Europese Unie met derde partijen (die in het algemeen gevolgen hebben voor de werking van de douane-unie).
- \* Turkije heeft zijn wetgeving in het kader van de douane-unie goeddeels voltooid. Daarom acht de AIV het een goede gedachte, geopperd door de Europese Commissie, ambtenaren van de Turkse administratie belast met de toepassing van wettelijke voorschriften, stage te laten lopen bij de diensten van de Europese Commissie. De AIV stelt voor dit voorstel uit te breiden: 1. door het in de vorm te gieten van een uitwisselingsprogramma kunnen ambtenaren van de Europese Unie op hun beurt meer gevoelig worden voor de problemen in Turkije met de toepassing van wetgeving; 2. gericht op de toepassing van wetgeving in het kader van de douane-unie stelt de AIV voor op bilaterale basis een uitwisselingsprogramma met Turkije te beginnen.
- \* De AIV beveelt de Nederlandse regering aan bij te dragen aan de intensivering van het overleg met Turkije op de gebieden die van direct belang zijn voor het functioneren van de douane-unie. Nu in de economische betrekkingen tussen de Europese Unie en Turkije directe investeringen en andere kapitaalstromen (vooral via banken, verzekeraars, investeringen en dergelijke) een steeds belangrijker rol lijken te gaan spelen, beveelt de AIV aan op dit terrein het overleg te versterken en technische ondersteuning aan te bieden. Van de kant van Turkije is de wens te kennen gegeven dit overleg met de Europese Unie te kunnen voeren.

29 Nog recentelijk heeft premier Ecevit publiekelijk echter te kennen gegeven niet alle criteria te willen overnemen: "Dem Kopenhager Minderheitenkonzept können wir uns nicht anschliessen" (Die Zeit, 25 maart 1999).

30 Voor deze beleidsaanbevelingen is geput uit de de Europese strategie voor Turkije en het 'Regular Report on Turkey', beide van de Europese Commissie.

- \* Met het oog op de voor Turkije negatieve handelsbalans met de Europese Unie dient niet alleen te worden gezien op welke wijze handelsbelemmeringen uit de weg kunnen worden geruimd, maar ook, nadrukkelijker dan tot nog toe, te worden bevorderd dat de Turkse export naar de Europese Unie wordt vergroot. Als eerste stap zou de Europese Commissie, in samenwerking met het ministerie van Economische Zaken in Ankara, een inventarisatie kunnen maken van kansrijke exportsectoren.
- \* Gezien het belang hiervan voor werking van de interne markt beveelt de AIV aan de Nederlandse regering aan bij te dragen aan de opening van onderhandelingen met Turkije op het gebied van overheidsopdrachten.
- \* De hoge inflatie en het gebrekkig functioneren van de financiële sector in brede zin (bijvoorbeeld banken, verzekeringen, pensioenstelsel en sociale zekerheidssysteem) worden algemeen gezien als de belangrijkste belemmeringen voor de verdere ontwikkeling van de Turkse economie. De samenhang tussen de noodzakelijke hervormingen in het sociale zekerheidssysteem en de evenzeer noodzakelijke versterking van de binnenlandse kapitaal- en geldmarkt, begint ook duidelijk te worden. De AIV beveelt daarom aan dat de Europese Unie (en Nederland dat hier over bijzondere deskundigheid beschikt) op dit terrein de samenwerking verder versterkt en, in coördinatie met de Wereldbank en het IMF, technische ondersteuning aanbiedt. Samenwerking op dit gebied dient zich vooral te richten op de bestrijding van een aantal van de belangrijkste oorzaken van de ontwrichtende inflatie.
- \* De AIV stelt voor met Ankara een politieke dialoog te beginnen over het vrij verkeer van kapitaal (voortbouwend op de associatie-overeenkomst, artikelen 50, 51 en 52). Onderwerpen kunnen zijn de verdere liberalisering aan Turkse zijde (opheffen van beperkingen op buitenlandse investeringen, onroerend goed transacties, toepassing van wetgeving op de gebieden van de banksector en verzekeringswezen e.d) en de gevolgen van de invoering van de Euro voor de douane-unie en economische samenwerking.
- \* De AIV stelt voor de onderhandelingen met Turkije over het vrije verkeer van diensten met kracht ter hand te nemen, gezien het belang van deze sector voor de Turkse economie en voor de werking van de interne markt van de Europese Unie. Belangrijke sectoren die perspectief bieden voor economische samenwerking zijn onder meer transport en telecommunicatie. Het streven van de Europese Commissie te komen tot een preferentiële overeenkomst voor diensten met Turkije dient te worden ondersteund.
- \* De douane-unie heeft op het gebied van landbouw zeker de potentie zich verder te ontwikkelen. Van de zijde van de Europese Unie is hiervoor vooral de aarzelende uitvoering van afspraken omtrent markttoegang van belang. De AIV ondersteunt het programma van de Europese Commissie om een vrij verkeer van landbouwproducten tot stand te brengen. Het is in dit kader gewenst dat de besprekingen over het verminderen van de tarifaire en andere handelsbelemmeringen versneld worden voortgezet, zodat ook op dit gebied de douane-unie tot volle wasdom kan komen.
- \* Aan de verdere ontwikkeling van de landbouw en agribusiness in Turkije kan Nederland ook op bilaterale basis bijdragen. Vanuit Turkije bestaat hiervoor grote belangstelling. Beschikbaarstelling van kennis en expertise en het intensiveren van kennisnetwerken met Turkije kan worden gestimuleerd. Concreet kan worden gedacht aan: 1. een wetenschappelijk ondersteunings- en uitwisselingsprogramma; 2. een samen-

werkingsprogramma voor consultancy-bedrijven en kennisinstellingen; 3. een samenwerkingsverband van bedrijfstakken met zich ontwikkelende bedrijven in Turkije; 4. een stimuleringsprogramma voor Nederlandse bedrijven (bijvoorbeeld in de vorm van kredietgaranties) om te investeren in de agribusiness in Turkije, in het bijzonder in bollen, snijbloemen en verwerkende industrie.

- \* De AIV stelt voor de verdere samenwerking met Turkije gestalte te geven in een macro-economische dialoog, die in beginsel alle aspecten van de economische samenwerking tussen Turkije en de Europese Unie zou dienen te omvatten. Speciaal van belang voor Nederland, als grote buitenlandse investeerder in Turkije, zijn energie, de financiële sector en vervoer. De strategische positie van Turkije op het gebied van energietoevoer hoeft geen betoog. Turkije heeft bovendien het Energiehandvest getekend. Aangezien de privatisering van de binnenlandse markt net op gang begint te komen, bestaat de potentie de samenwerking verder te ontwikkelen. Op het gebied van vervoer wordt al samengewerkt aangezien Turkije deel uitmaakt van twee transportcorridors en -gebieden (Middellandse Zee en Zwarte Zee). Deze samenwerking kan verder worden versterkt.
- \* De samenwerking op de gebieden van consumenten- en gezondheidsbescherming kan nog aanzienlijk worden geïntensiveerd. Het gaat hierbij om een systeem van tijdige waarschuwing ingeval zich problemen voordoen, technische en financiële bijstand van de kant van de Europese Unie, steun bij de opleiding van personeel en het opzetten van laboratoria in Turkije. De Turkse consumentenbond dient financieel te worden ondersteund door de Europese Unie.

### *VI.3.3 Streven naar duidelijkheid*

- \* De Europese Unie (Europese Raad of Algemene Raad) dient onomwonden te verklaren, zoals het Europees Parlement al heeft gedaan, dat Turks lidmaatschap van de Europese Unie niet kan worden geweigerd op grond van historische of politiek-culturele argumenten (zoals in hoofdstuk I is betoogd). In beginsel kan Turkije lid worden van de Europese Unie. Dit dient het perspectief te vormen van (verdere) praktische samenwerking.
- \* Naar analogie van de gedachtegang die ten grondslag heeft gelegen aan het Stabiliteitspact voor de Midden- en Oost-Europese landen, zoals in hoofdstuk V beschreven, en afgestemd met het G 8-initiatief en de inspanningen van de Verenigde Naties, dient de Europese Unie te proberen de betrokken partijen ertoe te bewegen te streven naar een oplossing voor de kwestie Cyprus. De AIV beveelt de Nederlandse regering aan dit standpunt met meer nadruk uit te dragen. Duidelijk moet worden gemaakt dat de verantwoordelijkheid in eerste instantie ligt bij de betrokken partijen - Grieks-Cyprioten, Turks-Cyprioten, Grieken en Turken - en dat de Europese Unie, afhankelijk van de bereidheid te komen tot een oplossing, haar goede diensten aanbiedt. Dit kan onder meer neerkomen op het aanbieden van 'good offices', het ter beschikking stellen van deskundigheid voor de oplossing van praktische problemen en vooruitzicht op financiële ondersteuning indien vooruitgang wordt gemaakt bij de oplossing van het conflict.
- \* De AIV acht lidmaatschap van Cyprus momenteel niet aan de orde. Immers, toetreding van Cyprus op dit moment betekent dat in de Europese Unie een conflict wordt geïmporteerd, zonder uitzicht op een politieke oplossing en waarbij gebruik van geweld bovendien niet kan worden uitgesloten.

- \* De AIV stelt vast dat de intentie waarmee de Europese Unie de toetredingsonderhandelingen met Cyprus is ingegaan, tot nog toe niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd. Tot nog toe hebben de toetredingsonderhandelingen er niet aan bijgedragen dat de betrokken partijen zich zijn gaan inspannen om een oplossing van het conflict dichterbij te brengen. Daarentegen zijn de toetredingsonderhandelingen zelf, en de wijze waarop ze worden gevoerd, voorwerp van onenigheid geworden. Naar het oordeel van de AIV mogen onder deze omstandigheden de toetredingsonderhandelingen met Cyprus niet tot materieel resultaat leiden. Als het perspectief van lidmaatschap niet het beoogde effect heeft, zal dat effect zeker niet optreden als Cyprus - feitelijk een deel van Cyprus - de deur van de Europese Unie is binnengegaan en lidstaat is geworden. Perspectief op lidmaatschap biedt de Europese Unie meer mogelijkheden de situatie op Cyprus te beïnvloeden, mits ze daarvan gebruik wil maken, dan het lidmaatschap van Cyprus.
- \* Zoals gezegd is van Griekse zijde de mogelijkheid geopperd, in het geval Cyprus niet op gelijke voet met andere kandidaatlidstaten wordt behandeld, niet in te stemmen met de algehele uitbreiding van de Europese Unie. De AIV ziet hier echter geen politiek, inhoudelijk verband en wijst er in dit verband op dat Cyprus, in tegenstelling tot andere mogelijke toetreders, een gedeeld land is. Naar het oordeel van de AIV is daar in het recente verleden ten onrechte aan voorbijgegaan: Cyprus dient niet langer op gelijke voet te worden behandeld omdat het, in tegenstelling tot andere kandidaatlidstaten, gedeeld is en er geen aanwijzingen zijn die erop duiden dat de toetredingsonderhandelingen enig effect sorteren op de houding van de betrokken partijen tegenover hun politiek conflict.
- \* De betrokken partijen zal duidelijk moeten worden gemaakt dat hun onderlinge betrekkingen geregeld dienen te zijn, naar analogie van het Stabiliteitspact voor de Midden- en Oost-Europese landen, vóór van lidmaatschap sprake kan zijn. Slagen de betrokken partijen er niet in de relevante kwesties tot een oplossing te brengen, dan zullen, in de hier gevolgde gedachtegang, Cyprus noch Turkije lid kunnen worden van de Europese Unie.

#### *VI.3.4 De regionale positie van Turkije*

- \* De Europese Unie dient zich er gevoelig voor te tonen dat Turkije een regionale macht van betekenis is, met de dilemma's en afwegingen die dat voor Ankara met zich brengt. Turkije streeft naar een multidimensioneel buitenlands beleid om de traditionele gerichtheid op de Verenigde Staten en de Europese Unie aan te vullen met intensivering van de contacten in de regio. Naar het oordeel van de AIV zijn er momenteel geen regionale samenwerkingsverbanden die Turkije een alternatief kunnen bieden voor zijn samenwerking met het Westen. Cultureel fungeert Turkije tot op zekere hoogte als een rolmodel voor andere landen in de regio omdat het een seculiere staat is met een islamitische identiteit. De Europese Unie dient Turkije financieel te steunen, door het (hernieuwd) beschikbaar stellen van Meda-fondsen, maar ook anderszins aan te moedigen om de regionale samenwerking te verdiepen. Hiermee is een Europees belang gemoeid, gezien het groeiende economische belang van de landen rondom Turkije.
- \* De vraag, gesteld in de adviesaanvraag, of Turkije alternatieven heeft voor zijn betrekkingen met de Europese Unie kan niet zonder meer ontkennend worden beantwoord. Zijn relatie met de Verenigde Staten en met Israël, en de mogelijkheid deze verder uit te bouwen, biedt Turkije een strategisch alternatief, zij het dat hierin de nadruk ligt op het veiligheidsbeleid.

### VI.3.5 *Krijgsmacht en veiligheidsdiensten*

- \* Het valt niet te loochenen dat de krijgsmacht in Turkije wordt gezien als hoeder van de constitutie en het Kemalisme. Deze positie maakt de krijgsmacht in Turkse ogen bijna onaantastbaar. Bovendien heeft de krijgsmacht een goede staat van dienst op het gebied van de bestrijding van corruptie en fraude. Ook in die zin heeft ze een voorbeeldwerking. Niettemin staat de politieke rol van de krijgsmacht op gespannen voet met de democratische normen die gangbaar zijn in de lidstaten van de Europese Unie. Daarom dient de Europese Unie te bevorderen, met gevoel voor de verhoudingen in Turkije, dat Turkije zelf stappen zet om de militairen steeds meer onder democratische controle te brengen. Naarmate de democratie groeit, kan de krijgsmacht geleidelijk terugtreden. Het gaat hier niet alleen om verlangens die de Europese Unie ten aanzien van de democratisering in Turkije heeft. Ook in Turkije gaan stemmen op die de politieke rol van de krijgsmacht wensen terug te dringen. Om dit te bereiken zijn gedetailleerde voorstellen ontwikkeld.<sup>31</sup>
- \* Turkije dient de afspraken na te leven die in de OVSE zijn gemaakt over de verschaffing van informatie over de structuur en het optreden van de krijgsmacht en van de veiligheidsdiensten. Van Turkije kan worden verwacht dat het inzicht biedt in de bestaande verhoudingen (transparantie).
- \* Afgezien van het optreden van de krijgsmacht in het Zuid-Oosten van Turkije lijken de schendingen van de rechten van de mens het meest te worden gepleegd bij de veiligheidsdiensten en de politie. De Raad van Europa heeft een programma in voorbereiding dat tot doel heeft bij te dragen aan het functioneren van de veiligheidsdiensten volgens in Europa aanvaarde normen door training en voorlichting. Uitvoering van dit programma beoogt de politieke greep op de veiligheidsdiensten en politie te versterken. De AIV roept de Nederlandse regering op dit programma niet alleen te steunen, maar ook erop toe te zien dat voldoende financiële middelen ter beschikking worden gesteld ten behoeve van de uitvoering (en deze voor het Nederlands aandeel ook zelf vrij te maken).
- \* Bilaterale uitwisselingsprogramma's voor politiemensen dienen zich te richten op de naleving van in Europa aanvaarde normen. Dit kan op den duur de bestrijding van de criminaliteit ten goede komen, zeker waar het gaat om drugshandel en mensen-smokkel.

### VI.3.6 *Naleving van de rechten van de mens*

Turkije dient ernst te maken met de naleving van de bepalingen van de internationale mensenrechtenverdragen waarbij het partij is. Het Turkse beleid voor de rechten van de mens zou aan geloofwaardigheid winnen indien de volgende maatregelen worden getroffen:

31 Zo wordt in een rapport van de werkgeversorganisatie Tusiad ervoor gepleit dat in de Turkse politiek onderscheid wordt gemaakt tussen interne en externe veiligheid en dat de krijgsmacht zich dient te beperken tot de laatste. Ook wordt in dat rapport een krachtig pleidooi gevoerd voor politieke controle van de krijgsmacht door de chef van de generale staf niet langer te laten benoemen door de Hoge Militaire Raad, maar door de president van Turkije op voordracht van de minister van Defensie. Tevens dient de Nationale Veiligheidsraad zich in zijn beraadslagingen te beperken tot internationale veiligheidsvraagstukken. De juridische maatregelen waarmee dit kan worden bereikt, zijn in het rapport uitgewerkt. ('Perspectives on Democratisation in Turkey' - Tusiad (Turkish Industrialists' and Businessmen's Association, Istanbul 1997, pp. 87 - 90).

- \* het verder terugdringen van de rol van staatsveiligheidsrechtbanken;
- \* het volledig uitvoering geven aan de uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en het nemen van maatregelen om de door het Hof genoemde schendingen van de rechten van de mens in de toekomst te voorkomen;
- \* garandering van de openbaarheid van de procesvoering en de onmiddellijke toegang tot en vertrouwelijk contact met de verdediging van verdachten, bij welke vorm van detentie ook;
- \* het beëindigen van gevallen van foltering en wrede, onmenselijke en vernederende behandeling van gedetineerden, onder andere door een strak vervolgingsbeleid van de schuldigen en door uitvoering te geven aan de aanbevelingen van het VN-Comité tegen martelingen en het Europese Comité ter voorkoming van martelingen;
- \* Turkije dient partij te worden bij het zesde protocol van het EVRM, dat doel heeft de doodstraf af te schaffen;
- \* erkenning en toepassing van het recht op vreedzame demonstratie, zonodig onder bescherming;
- \* het erkennen en respecteren van de vrijheid van godsdienst, met inbegrip van het op vreedzame wijze uitdrukking geven aan godsdienstige opvattingen;
- \* volledige respectering van de vrijheid van meningsuiting en persvrijheid, ook in de provincies met een Koerdische meerderheid met inbegrip van publicaties in het Koerdisch en uitzendingen op radio en televisie;
- \* het bieden van bescherming aan vrouwen die in een kwetsbare positie verkeren, zoals de slachtoffers van misbruik en van mishandeling in het huwelijk. Daartoe behoort ook een actief voorlichtingsbeleid, in het bijzonder op het platteland;
- \* het met kracht ter hand nemen van het onderzoek naar het lot van verdwenen personen;
- \* de Europese Unie zou Turkije kunnen helpen bij het opbouwen van een betere staat van dienst op het gebied van werknemers- en vakbondsrechten, onder meer door training, door uitwisseling van ambtenaren en specialisten van werkgevers- en werknemersorganisaties, en door sensibilisering van multinationale ondernemingen gevestigd in de lidstaten van de Europese Unie met vestigingen in Turkije. Met deze rechten als vertrekpunt kunnen op enig moment eerste pogingen gedaan worden om gevoeliger onderwerpen op vergelijkbare wijze praktisch aan te pakken (vakbondsvrijheden en discriminatie in arbeid en beroep).

#### *VI.3.7 Minderheden, met inbegrip van de Koerden*

- \* Vanuit de wordingsgeschiedenis van Turkije kan worden verklaard waarom Turkije geen minderheden erkent behoudens religieuze minderheden (de Grieks orthodoxe, de Armeens-christelijke en Joodse minderheid). Niettemin zal Turkije een manier moeten vinden waarop de identiteit van minderheden wordt erkend (zoals die van de Alevieten, Syrisch orthodoxen, Lazaren, Koerden e.d.) zonder dat dit wordt gezien als de bijl aan de wortel van de Turkse eenheid. Wil Turkije kunnen voldoen aan de

criteria van Kopenhagen, dan dient het taboe dat minderheden niet bestaan in elk geval te worden doorbroken.

- \* De Europese Unie dient een verklaring uit te geven waarin de Turkse overheid en de PKK worden opgeroepen de gewapende strijd in het Zuid-Oosten van Turkije te beëindigen. Tegelijk dient in deze verklaring iedere vorm van terrorisme te worden veroordeeld.<sup>32</sup> Het streven is dat de Europese Unie als geheel een verklaring als bovenbedoeld aanvaardt. Mocht ze daarin niet slagen vanwege Griekse tegenwerking, dan dienen de overige veertien lidstaten van de Europese Unie een dergelijke verklaring aan te nemen.
- \* Vanuit het standpunt geen verdere conflicten te willen importeren, volgt dat de Europese Unie Turkije geen lidmaatschap kan aanbieden zolang geen uitzicht bestaat op een oplossing voor de gewapende strijd in het Zuid-Oosten van Turkije. Indien blijkt dat de Turkse regering serieus naar een politieke oplossing zoekt voor het wapengeweld, kan worden overwogen, bij wijze van politiek gebaar, het Zuid-Oosten van Turkije in aanmerking te brengen voor financiële steun vanuit de Europese Unie door het (hernieuwd) beschikbaar stellen van fondsen in het kader van het Meda-programma.

#### *VI.3.8 Bilateraal*

- \* De AIV beveelt aan dat Nederland als grote buitenlandse investeerder in Turkije een stimuleringsprogramma opzet dat het Turks bedrijfsleven kansen biedt in Nederland. Door middel van samenwerking kan dat Nederlandse bedrijven op hun beurt helpen toegang tot de Turkse markt te behouden of verkrijgen. De weg hiervoor kan worden bereid door de overkoepelende werkgeversinstellingen - in Turkije Tusiad, in Nederland het VNO - op te roepen met elkaar in contact te treden.
- \* Veel meer dan nu het geval is, kan van de kant van de Nederlandse regering de belangstelling voor Turkije worden onderstreept door het afleggen van bilaterale bezoeken die tot doel hebben de rijke schakering aan contacten verder te stimuleren en uit te diepen. Het politieke signaal dat hiermee wordt gegeven gaat niet alleen richting Turkije, maar ook naar de Turkse gemeenschap in Nederland.
- \* Veel meer dan tot nu toe dient de Nederlandse regering de uitwisseling tussen Turkije en Nederland te stimuleren, niet alleen in Europees verband maar ook op bilaterale basis. Bilateraal kan onder meer worden gedacht aan het scheppen van de mogelijkheid voor studenten een periode te studeren aan een Nederlandse of Turkse universiteit door het beschikbaar stellen van beurzen; aan rechters die in Nederland respectievelijk Turkije een deel van hun opleiding volgen; aan vrouwen actief in vrouwengroepen in Nederland ter stimulering van bestaande vrouwenorganisaties in Turkije; en aan journalisten ter stimulering van een niet vooringenomen berichtgeving in Nederland en Turkije. Daarnaast dient de Nederlandse regering (en het maatschappelijk middenveld in Nederland) de dialoog met non-gouvernementele organisaties in Turkije niet te schuwen. In die gevallen waarin de Turkse overheid het laat afweten kunnen consumenten-, werkgevers-, werknemers-, vrouwen-, mensenrechtenorganisaties etc. belangrijke gesprekspartners vormen. De grondslag hiervoor kan worden gelegd door periodieke Turks - Nederlandse conferenties over actuele

<sup>32</sup> Zie voor een omschrijving van het terrorisme in Turkije, U.S. Department of State (1999), Turkey Country Report on Human Rights, met name p.6.

thema's, naar het voorbeeld van de Duits - Nederlandse conferenties, waaraan zowel vertegenwoordigers van regeringen als van NGO's kunnen deelnemen.

De AIV roept de Nederlandse regering op de intensivering van bilaterale contacten met Turkije te stimuleren en hiervoor voorzieningen te scheppen en financiën vrij te maken. De belangstelling voor bezoeken en uitwisseling is in Turkije buitengewoon groot. Na de teleurstelling rond de betrekkingen met de Europese Unie wordt veel waarde gehecht aan het alternatief van bilaterale betrekkingen.

## Samenvatting

De betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie kennen een geschiedenis vol misverstanden, ongenoegen en onduidelijkheid. Daarbij heeft de kwestie van een mogelijk Turks lidmaatschap - zowel het perspectief daarop als het onbehagen daarover - vooral de laatste jaren een zware hypothek op de betrekkingen gelegd. Immers, met de opening van Midden- en Oost-Europa lijkt Turkije opnieuw een stap terug te moeten doen.

Dit advies beoogt bij te dragen aan helderheid en zakelijkheid in de betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie. De AIV constateert dat er geen doorslaggevende reden is waarom Turkije ten principale als mogelijk lid van de Europese Unie zou moeten worden afgewezen, maar, tegelijk, dat Turks lidmaatschap nog ver weg ligt. Immers, Turkije groeit nog naar een pluralistisch, democratisch politiek stelsel. De huidige onvolkomenheden daarin scheppen afstand tussen Turkije en (de lidstaten van) de Europese Unie. Van belang in dit verband is dat Turkije een krijgsmacht kent die als hoeder van het Kemalisme een belangrijke politieke rol speelt. De machtsuitoefening van staatswege is nog onvoldoende onderworpen aan controle door het parlement en door een vrije pers en kan nog onvoldoende in een open publiek debat worden beoordeeld; de opbouw van de vrije instituties van de 'civil society' in Turkije is hiervoor nog niet toereikend (zie I, II en VI.3.5).

Turkije heeft nog een lange weg te gaan voordat het kan voldoen aan de voorwaarden op het vlak van de democratie, de rechten van de mens, de behandeling van minderheden, het rechtsstelsel en de vrije markteconomie, zoals weergegeven in de criteria van Kopenhagen, omdat dit diep zal ingrijpen in de Turkse binnenlandse politiek. De AIV acht het raadzaam dit ronduit te zeggen zodat de ontwikkeling van de betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie niet voortdurend onder de schaduw liggen van een 'mogelijk toekomstig lidmaatschap' en/of erkenning als kandidaat-lidstaat, gezien de teleurstellingen en misverstanden die hiermee de afgelopen jaren gepaard zijn gegaan (zie III en VI.1).

Een illustratie hiervan biedt de Europese Raad in Keulen in juni 1999, waar Turkije (opnieuw) niet is aangemerkt als kandidaat-lidstaat. Naar het oordeel van de AIV blijft de erkenning van Turkije als kandidaat-lidstaat te veel een politieke stap van symbolische waarde, zolang deze niet hand in hand gaat met verdieping van de praktische samenwerking. Het uiteindelijke Turks lidmaatschap van de Europese Unie dient het sluitstuk te zijn van een proces, waarin Turkije en de Europese Unie elkaar mentaal hebben leren aanvaarden als partners en door praktische samenwerking de kans hebben gekregen naar elkaar te groeien. Het komt de betrekkingen ten goede als de Europese Unie en Turkije ronduit zouden erkennen dat dit een proces van lange adem is (zie I, VI.1 en VI.2).

Daar dient dan wel tegenover te staan dat de Europese Unie, bij de invulling van de Europese Strategie, zich een meer betrouwbare partner toont en Turkije helder en zakelijk tegemoet treedt. De economische samenwerking dient hierbij naar het oordeel van de AIV prioriteit te krijgen, aangezien op dit vlak meer constructieve samenwerking en integratie mogelijk is dan tot nog toe van de grond is gekomen. Een daartoe geboden aanzet van de Europese Commissie vormt hiervoor een goede grondslag. De AIV formuleert tal van beleidsaanbevelingen met behulp waarvan de economische samenwerking met Turkije gestalte kan worden gegeven, onder meer op het vlak van versterking van de douane-unie, stimulering van de handel en vrij verkeer van kapitaal, met inbegrip

van het terugdringen van de inflatie. Is de Europese Unie tot deze samenwerking bereid, dan lost ze tevens de verwachtingen in, die in Turkije zijn gewekt met het associatie-akkoord van 1963 en met de douane-unie van 1995 (zie IV en VI.3.2.)

De Europese Unie dient met voorrang haar financiële verplichtingen na te komen in het kader van de douane-unie. Mocht Griekenland zich niet laten overtuigen dat zijn blokkade van deze gelden contra-productief is, dan dienen de overige veertien landen, buiten de formele kaders van de Europese Unie, op nationale grondslag financiële middelen vrij te maken om Turkije te compenseren voor het in gebreke blijven van de Europese Unie. Ten overvloede: naar het oordeel van de AIV dient ook Nederland in zijn bilaterale relatie Turkije deze financiële compensatie te bieden. Daarbij kan worden aangetekend dat Turkije niet in aanmerking komt voor gelden die zijn verbonden met de uitbreiding van de Europese Unie. Daarnaast komt Turkije niet langer in aanmerking voor het Oret-programma (Ontwikkelingsrelevante Exportprogramma's). Daarom dient deze compensatie naar het oordeel van de AIV het begin te vormen van een Turkije-faciliteit: financiële middelen met behulp waarvan de Nederlandse overheid de bilaterale contacten met Turkije kan intensiveren (zie V.3 en VI.3.1).

Voor de AIV staat voorop dat Turkije een belangrijk land is voor de Europese Unie. Turkije is een regionale macht die van strategische betekenis blijft, uit politiek en economisch oogpunt en uit oogpunt van veiligheidsbeleid. In die zin is het Turks lidmaatschap van de NAVO van betekenis, zij het dat de AIV de betrekkingen met Turkije in het kader van de Europese Unie niet omschrijft in termen van risico's voor de samenwerking in de NAVO, zoals in de adviesaanvraag gebeurt. De Turkse regering, hoewel ze zich gekrenkt voelt door het verloop van de discussie over de kandidatuur van Turkije voor het lidmaatschap van de Europese Unie, heeft zich juist op het standpunt gesteld dat tussen beide - de betrekkingen met de Europese Unie en met de NAVO - geen politieke verbinding dient te worden gelegd. Veeleer gaat het erom Turkije zo veel mogelijk te betrekken bij het overleg over Europese veiligheid. Naarmate het overleg hierover meer gestalte zal krijgen in de Europese Unie wil Turkije hierbij op pragmatische wijze worden betrokken. De AIV beschouwt deze betrokkenheid van Turkije als noodzaak om de mogelijkheid van Europees geleide militaire operaties vorm te geven en als kans om Turkije dichterbij (delen van) de tweede pijler van de Europese Unie te betrekken (II.2 en V.3.4).

De Europese Unie dient zich er gevoelig voor te tonen dat Turkije een regionale macht van betekenis is, met de dilemma's en afwegingen die dat voor Ankara met zich brengt. Turkije streeft naar een multidimensioneel buitenlands beleid om de traditionele gerichtheid op de Verenigde Staten en de Europese Unie aan te vullen met intensivering van de contacten in de regio. Naar het oordeel van de AIV zijn er momenteel geen regionale samenwerkingsverbanden die Turkije een alternatief kunnen bieden voor zijn samenwerking met het Westen. Cultureel fungeert Turkije tot op zekere hoogte als een rolmodel voor andere landen in de regio omdat het een seculiere staat is met een islamitisch verleden. De Europese Unie dient Turkije financieel te steunen, door het (hernieuwd) beschikbaar stellen van Meda-fondsen, maar ook anderszins aan te moedigen om de regionale samenwerking te verdiepen. Hiermee is een Europees belang gemoeid, gezien het groeiende economische belang van de landen rondom Turkije (zie II.2 en VI.3.4).

In het licht van de opbouw van democratisch, pluralistisch politiek stelsel doet de AIV voorstellen die tot doel hebben te bevorderen dat Turkije de bepalingen naleeft van de internationale mensenrechtenverdragen waarbij het zich heeft aangesloten. Deze voor-

stellen hebben niet alleen betrekking op de Europese Unie, maar ook op de Raad van Europa en de OVSE (zie III en VI.3.6). Actueel in dit verband is het proces tegen PKK-leider Öcalan (V.1).

Naar het oordeel van de AIV kan een vergelijkbare gedachtegang, zoals aan het Stabiliteitspact (plan Baladur) van maart 1995 ten grondslag heeft gelegen, een waardevolle aanvulling vormen op de criteria van Kopenhagen, als de betrekkingen met Turkije en het complex aan verhoudingen tussen Turkije, Cyprus en Griekenland worden gezien. In dit Stabiliteitspact is aan de Midden- en Oost-Europese landen met belangstelling voor het lidmaatschap van de Europese Unie, de voorwaarde gesteld dat deze zelf hun (grens)problemen met buurlanden en problemen met minderheden dienden op te lossen. Uitgangspunt voor de AIV is dat de Europese Unie niet langer bereid moet zijn conflicten te importeren waarvan geen uitzicht bestaat op een oplossing. De AIV acht lidmaatschap van Cyprus momenteel niet aan de orde. Immers, toetreding van Cyprus op dit moment betekent dat in de Europese Unie een conflict wordt geïmporteerd, zonder uitzicht op een politieke oplossing en waarbij gebruik van geweld bovendien niet kan worden uitgesloten. De AIV stelt vast dat de intentie waarmee de Europese Unie de toetredingsonderhandelingen met Cyprus is ingegaan, tot nog toe niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd. Deze hebben er niet aan bijgedragen dat de betrokken partijen zich zijn gaan inspannen om een oplossing van het conflict dichterbij te brengen. Daarentegen zijn de toetredingsonderhandelingen zelf, en de wijze waarop ze worden gevoerd, voorwerp van onenigheid geworden. Naar het oordeel van de AIV mogen onder deze omstandigheden de toetredingsonderhandelingen met Cyprus niet tot materieel resultaat leiden (zie V).

Op verschillende plaatsen in dit advies worden suggesties gedaan voor de verdere ontwikkeling van de bilaterale betrekkingen tussen Nederland en Turkije. In het bijzonder stelt de AIV voor dat van de kant van Nederland meer aandacht wordt besteed aan de mogelijkheid van uitwisseling op tal van niveaus, aan het afleggen van bilaterale bezoeken op politiek niveau en aan het stimuleren van een dialoog tussen Nederlandse en Turkse non-gouvernementele organisaties. De grondslag hiervoor kan worden gelegd door periodieke Turks - Nederlandse conferenties over actuele thema's, naar het voorbeeld van de Duits - Nederlandse conferenties, waaraan zowel vertegenwoordigers van regeringen als van NGO's kunnen deelnemen (zie VI.3.8).

Prof. drs R.F.M. Lubbers  
Voorzitter van de Adviesraad  
Internationale Vraagstukken  
p/a Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

Stafeenheid Strategische Beleidsoriëntatie  
SBO  
Bezuidenhoutseweg 67  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

Datum 6 juli 1998  
Kenmerk SBO-534/98  
Blad 99/6  
Bijlage(n) -  
Betreft adviesaanvraag Turkije

Behandeld DEU en DIE  
Telefoon (070) 348  
Fax (070) 348  
E-mail

### *Inleiding*

Turkije is een land dat alleen al door zijn strategische ligging van grote betekenis is. Met zijn indrukwekkende landmassa en omvangrijke bevolking ligt het ingeklemd tussen twee instabiele regio's die voor Europa van vitaal belang zijn: de Balkan en het Midden-Oosten. Het is een buurland van drie grote spelers in deze laatste regio: Iran, Irak en Syrië. Het onderhoudt goede betrekkingen met Israel.

Turkije is tevens strategisch gelegen t.o.v. de Kaukasus (en onderhoudt met een der staten aldaar, t.w. Azerbaidjan, hartelijke betrekkingen), de regio van de Kaspische Zee met zijn belangrijke olie- en gasvoorkomens, die via pijpleidingen over (o.m.) Turks grondgebied naar Europa moeten worden getransporteerd, en de Centraal-Aziatische republieken.

Het land is sedert 1952 lid van de NAVO. Ook de Europese Unie onderhoudt nauwe banden met Turkije. Eind 1964 trad een associatieverdrag tussen (toen nog) de EEG en dit land in werking, dat in artikel 28 een toetredingsperspectief op lange termijn biedt. Op 1 januari 1996 is een douaneunie tussen de EU en Turkije van kracht geworden.

Turkije stelt thans nadrukkelijk zijn kandidatuur voor een volwaardig lidmaatschap van de EU, maar zal nog een lange weg moeten afleggen voordat het voldoet aan de politieke en economische criteria die de Europese Raden van Kopenhagen en van Luxemburg daarvoor hebben gesteld. Op de Europese Raad van Cardiff is de aanzet gegeven voor de tenuitvoerlegging van een strategie die beoogt inhoud te geven aan het toetredingsperspectief. Een belangrijke vraag blijft hoe dit perspectief - onder handhaving van de genoemde criteria - in de komende tijd op een geloofwaardige en overtuigende wijze naderbij kan worden gebracht, als een bijdrage tot blijvende oriëntatie van Turkije op het Westen.

### *Het EU-beleid*

De conclusies van de Europese Raad van Luxemburg bevatten voor Turkije een aantal positieve elementen: het toetredingsperspectief werd bevestigd en besloten werd tot een speciale "Europese Strategie" ter voorbereiding van Turkije op de toetreding.

Turkije zelf was evenwel niet gelukkig met deze uitkomst. Het voelde zich buitengesloten omdat het, als enige van de elf deelnemers aan het uitbreidingsproces, niet de status kreeg van "kandidaat-lidstaat". Voorts was Turkije teleurgesteld dat de Unie nog steeds niet had kunnen beslui-

ten tot deblokkering van de bijzondere steun die de EU reeds in 1995 aan Turkije had toegezegd in het kader van de totstandkoming van de douaneunie (juist voor de tenuitvoerlegging van de Europese Strategie is deze financiële steun van belang). Tenslotte stak het Turkije dat de conclusies van Luxemburg voortgang in een aantal belangrijke politieke kwesties (mensenrechten, minderheden, Aegeïsche Zee, Cyprus) als voorwaarden noemde voor de verdere versterking van de banden met de EU. In reactie op Luxemburg heeft Turkije de politieke dialoog met de Unie opgeschort op de terreinen waarop de genoemde "voorwaarden" betrekking hebben.

Hoewel de opschorting van de politieke dialoog niet ongedaan gemaakt is, heeft Turkije op de conclusies van de Europese Raad van Cardiff gematigd positief gereageerd: Turkije wordt daarin niet langer apart gezet, en toegezegd is dat de Turkse voorbereidingen op het lidmaatschap geregeld zullen worden geëvalueerd in het licht van artikel 28 van het Associatie-akkoord van 1963. Daarnaast verzocht de Europese Raad aan de Commissie voorstellen in te dienen voor de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de Europese Strategie en gaf de Commissie aan zich te beraden op de wijze waarop die Strategie kan worden onderbouwd.

De Commissie zelf heeft in maart jl. reeds eerste operationele voorstellen gedaan op een groot aantal terreinen. De Europese Strategie biedt mogelijkheden tot verbreding van de politieke dialoog, met name op het terrein van mensenrechten. Voorts kan worden gedacht aan verbetering van het functioneren van de douaneunie. Er valt zeer veel te verbeteren op het terrein van landbouw. Daarnaast is de liberalisering van diensten een nog vrijwel onontgonnen terrein. Eerste en zeer hoopgevende aanzetten zijn inmiddels gegeven voor samenwerking op het belangrijke terrein van justitie en binnenlandse zaken met Turkije. In dit verband dringt zich het vraagstuk van de migratie op. Samenwerking is geboden op de terreinen van illegale migratie en asielbeleid. Daarnaast wordt samenwerking gezocht op het terrein van de bestrijding van georganiseerde misdaad (drugs, witwassen van gelden).

Tenuitvoerlegging van de Europese Strategie is niet goed mogelijk zonder behoorlijke financiële ondersteuning. Gezocht wordt naar mogelijkheden voor deblokkering van de gelden die in 1995 in het kader van de douaneunie aan Turkije zijn toegezegd. Aanneming van de desbetreffende verordening met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op basis van artikel 130 W van het EG-verdrag heeft als nadeel dat Turkije de hulp ontvangt als ontwikkelingsland.

*Vragen:*

*Hoe kan zo goed mogelijk invulling worden gegeven aan de nieuwe Europese Strategie? Welke terreinen zouden prioriteit moeten krijgen? Welke oplossingen zijn denkbaar voor de blokkade op de toegezegde gelden in het kader van de douaneunie?*

### *De kwestie-Cyprus*

Een veelomvattend compromis maakte enige jaren geleden in de EU de weg vrij voor Griekse instemming met de douaneunie EU-Turkije. Dit compromis hield ook in dat met de Republiek Cyprus onderhandelingen zouden worden gevoerd over toetreding tot de EU. Het aanhalen van de band tussen de EU en Turkije moest bijdragen aan een oplossing van de kwestie-Cyprus langs de lijnen van een bi-communale en bi-zonale Cyprische federatie. Deze oplossing lijkt verder weg dan ooit. Turkije verzet zich, met de Turks-Cyprioten, tegen toetreding van Cyprus omdat de 'Turkse Republiek Noord-Cyprus' niet erkend is als gelijkwaardige onderhandelingspartner. Men kan zich afvragen in hoeverre hier (mede) sprake is van een onderhandelingsbod. Enerzijds zullen Turkije en Noord-Cyprus onder geen enkele voorwaarde akkoord gaan met een herstel van

de status quo ante 1974, anderzijds zal Turkije wellicht een geconcretiseerd eigen toetredingsperspectief willen honoreren met enige inschikkelijkheid waar het de toetreding van Cyprus betreft (in de bovengenoemde vorm, met harde waarborgen voor Turks-Cypriotische autonomie).

*Vraag: Hoe zou de EU Turkije onder de gegeven omstandigheden (met inbegrip van de relatie Turkije-Griekenland) kunnen bewegen tot het leveren van een constructieve bijdrage aan de toekomst van Cyprus? Welke vorm zou de Turkse bijdrage kunnen aannemen? Wat zou de inbreng van de EU kunnen zijn?*

### *Veiligheid en inbedding in Atlantische gemeenschap*

Turkije is het enige Europese NAVO-lid dat geen deel uitmaakt van de EU, en evenmin van de Europese Economische Ruimte (EER). Wel is het lid van de Raad van Europa en de OVSE, en geassocieerd lid van de WEU.

Ook na de Koude Oorlog is Turkije uit een oogpunt van vrede, veiligheid en stabiliteit voor het Westen van groot belang. In de eerste plaats is het land nog steeds van grote betekenis voor een evenwichtige strategische relatie van de NAVO met Rusland. Voorts ligt het in een groot spanningsgebied, waar NAVO-landen gewichtige politieke en economische (o.a. olie-)belangen hebben. Turkije kan een belangrijke bijdrage leveren aan crisisbeheersing in aangrenzende instabiele regio's.

Omgekeerd blijft ook in de nieuwe veiligheidssituatie de NAVO voor Turkije essentieel voor zijn veiligheid. De Turken denken daarbij van oudsher in de eerste plaats aan hun relaties met Rusland, waarin rivaliteit altijd een grote rol heeft gespeeld. Maar vanzelfsprekend is de NAVO voor Turkije ook van groot gewicht i.v.m. risicofactoren in aangrenzende regio's, die o.m. kunnen samenhangen met proliferatie van massavernietigingswapens.

De EU-landen hebben in het Verdrag van Amsterdam vastgelegd dat zij een gemeenschappelijk defensiebeleid gaan opzetten, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de WEU. Door de NAVO is besloten dat de Europese Veiligheids- en Defensie-Identiteit (EVDI) binnen het bondgenootschap zal worden vormgegeven. Als de EU de WEU opdracht geeft militaire operaties uit te voeren raakt Turkije - hoewel het niet deelneemt aan het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) van de EU - hierbij betrokken, omdat in de praktijk de geassocieerde leden van de WEU aan vrijwel alle WEU-activiteiten deelnemen. Dat geldt des te meer als gebruik moet worden gemaakt van NAVO-middelen.

*Vraag: Moet het NAVO-lidmaatschap van Turkije een rol spelen bij het verder invullen van Turkije's perspectief op toetreding tot de EU? Brengt het (vooralsnog) uitblijven van toetreding van Turkije tot de EU - en het daaruit voortvloeiende ontbreken van betrokkenheid bij de EVDI - risico's met zich mee voor de samenwerking met dit land in de NAVO en meer in het algemeen voor de oriëntatie van Turkije op het Westen? Kan hierdoor ook de samenwerking in de Raad van Europa en in de OVSE onder druk komen te staan?*

### *Turkije in de regio*

De strategische ligging van Turkije heeft niet alleen uit veiligheidsoogpunt grote betekenis. Het land kan deze ligging ook benutten voor het aangaan van samenwerkingsverbanden in de regio, al dan niet in aanvulling op een toekomstig lidmaatschap van de Unie.

Het land was in 1991 initiatiefnemer van de Economische samenwerkingsorganisatie voor de Zwarte Zee en maakt ook deel uit van de in 1992 op initiatief van Iran uitgebreide Economic Co-operation Organisation (ECO), waarvan tot op dat moment naast de twee genoemde landen alleen Pakistan lid was. Met Azerbaidjan en vier van de vijf Centraal-Aziatische republieken bestaat een vorm van linguïstische, religieuze en culturele verwantschap, en voor deze staten met - evenals Turkije - een overwegend islamitische bevolking, kan het seculiere Turkse 'model' met zijn democratische constitutie en een markteconomie betekenis hebben als een alternatief voor de islamitische republiek Iran (alleen de Tadzjeken zijn etnisch verwant aan de Iraniërs). Turkije maakt ook deel uit van de Islamitische Conferentie Organisatie (ICO), en heeft daardoor entree in de islamitische wereld, al zijn de relaties met de Arabische staten nog altijd 'erfelijk belast'. Het land heeft ook goede contacten op de Balkan (met o.a. FYROM, Albanië en Bulgarije).

*Vraag: Welke plaats neemt Turkije op politiek, economisch en cultureel gebied in de regio (the 'Greater Middle East') en in de islamitische wereld in? Zijn er regionale samenwerkingsverbanden die Turkije een alternatief bieden voor verdere verdieping van de samenwerking met het Westen in het algemeen en de EU in het bijzonder, dan wel voor Turkije aantrekkelijk kunnen zijn in aanvulling op de banden met het Westen resp. de Unie? Moet de Unie verdere integratie van Turkije in de eigen regio aanmoedigen?*

#### *Democratie en mensenrechten*

Hoewel Turkije een land is met een democratische constitutie, schiet de situatie met betrekking tot democratie en mensenrechten op een aantal punten schromelijk tekort. Dit laatste geldt met name voor de positie van de Koerden en met betrekking tot de behandeling (mishandeling en foltering) van arrestanten. Tevens zijn er verdwijningen en buitengerechtelijke executies geconstateerd. Ook de vrijheid van meningsuiting is nog niet afdoende verzekerd. De ontbinding van de REFAH-partij door het Constitutionele Hof wijst op het onvolkomen karakter van de democratische structuur van Turkije.

Positieve ontwikkelingen zijn dat de Turkse regering de VN Speciale rapporteur voor foltering en de Werkgroep voor onvrijwillige verdwijningen van de mensenrechtencommissie heeft uitgenodigd Turkije te bezoeken. Ook is een uitgebreid trainingsprogramma voor leger, politie en gendarmerie in de naleving van mensenrechten in voorbereiding.

Andere desiderata blijven verdere verkorting van het voorarrest en verbetering van de wetgeving betreffende de strafvervolgning van folteraars.

*Vraag: Kan de EU, in overleg en samenwerking met andere organisaties, zoals de Raad van Europa en de OVSE, bijdragen tot meer respect voor democratie en mensenrechten en tot een beter functioneren van de rechtsstaat in Turkije, en zo ja, hoe?*

#### *Bilateraal*

Ook in het bilaterale vlak is Turkije voor Nederland om diverse redenen een partner van betekenis. Het meest in het oog lopende aspect van de bilaterale betrekkingen is uiteraard de aanwezigheid in Nederland van honderdduizenden ingezetenen van Turkse origine. Het is een essentieel Nederlands belang om te voorkomen dat politieke tegenstellingen in Turkije hun weerslag vinden binnen de Turkse gemeenschap in Nederland. Ook de handel met, en de Nederlandse investeringen in, Turkije zijn van toenemend belang.

*Vraag: Hoe kan Nederland het best gestalte geven aan de verdere ontwikkeling van de bilaterale betrekkingen?*

Wij zouden het op prijs stellen indien de AIV ons over deze vragen en eventuele andere aspecten in het verband van deze adviesaanvraag, van advies kan dienen, indien mogelijk in de eerste helft van 1999.

DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

H.A.F.M.O. van Mierlo

DE MINISTER VAN DEFENSIE

J.J.C. Voorhoeve

DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

J.P. Pronk

**Lijst van geraadpleegde personen en instanties**

- Dhr. Henk Adams, country Manager Rabobank Istanbul
- Dhr. Şahnur Agaik, lid Comité Buitenlandse Betrekkingen van TÜSIAD (Turkish Industrialists' and Businessmens's Association)
- Dhr. Engin Akçakoca, algemeen Manager Koçbank Istanbul
- Dhr. Alaaddin Aktaş, Hoofd economisch nieuws van het tijdschrift ANKA review; medewerker televisiezender TRT1
- Dhr. Yusuf Alatas, advocaat van de Mensenrechtenorganisatie ("Human Rights Association")
- Dhr. Shamil Aleskerov, project-coördinator en assistent van de secretaris-generaal van de Black Sea Economic Cooperation Council (BSEC)
- Prof. dr. Hüseyin Bağcı, METU (Middle East Technic University) afdeling Internationale Betrekkingen, medewerker *Turkish Daily News (TDN)*
- Prof. dr. Ali Ihsan Bağış, Hacettepe Universiteit; Hoofd van de afdeling Internationale Betrekkingen
- Dhr. Sankaran Balasubramian, vertegenwoordiger IFC Istanbul
- Dhr. Vassil Baytchef, ambassadeur en secretaris-generaal van Black Sea Economic Cooperation Council (BSEC)
- Dhr. Akin Birdal, voorzitter Mensenrechtenorganisatie ("Human Rights Association")
- Drs. Hero E.G. de Boer, Chargé d'Affaires Nederlandse ambassade Ankara
- Dhr. Evgueni Borissenko, tweede plaatsvervangend secretaris-generaal Black Sea Economic Cooperation Council (BSEC)
- Dhr. Ismail Cem, minister van Buitenlandse Zaken van Turkije
- Dhr. Hikmet Çetin, voorzitter van de Turkse Nationale Assemblée
- Dhr. İlnur Çevik, hoofdredacteur *Turkish Daily News (TDN)*
- Ass. prof. dr. Ihsan Daği, METU afdeling Internationale Betrekkingen
- Dhr. Selim Demiren, lid Comité Buitenlandse Betrekkingen van TÜSIAD
- Dhr. Piet Dankert, ex-staatssecretaris Buitenlandse Zaken en voormalig lid Europees Parlement
- Dhr. Kemal Diriöz, Hoofd afdeling bilaterale economische betrekkingen, ministerie van Buitenlandse Zaken
- Dhr. Cem Duna, voormalig ambassadeur, lid TÜSIAD
- Dhr. Necip Egüz, Hoofd afdeling mensenrechten, ministerie van Buitenlandse Zaken
- Dhr. Yılmaz Ensarioglu, voorzitter Mazlum-Der ("The Organization of Human Rights & Solidarity for Oppressed People")
- Dhr. Gazi Ercel, gouverneur van de Turkse Centrale Bank
- Dhr. Hüseyin Erkan, vice-voorzitter van de Beurs te Istanbul
- Mw. Karen Fogg, vertegenwoordigster Europese Commissie in Ankara
- Dhr. Adriano Franchini, Directeur Caritas Istanbul
- Dhr. Jack Gillespie, Country Manager ABN-AMRO Bank Istanbul
- Dhr. Şadi Gücüm, lid Comité Buitenlandse Betrekkingen van TÜSIAD
- Dhr. Sükrü Gürel, staatsminister, belast met de betrekkingen met Griekenland en Cyprus
- Dhr. Üstün Güven, ministerie van Economische Zaken, plaatsvervangend secretaris externe handelsbetrekkingen.
- Dhr. Atok İlhan, lid TÜSIAD
- Mw. Ümit İzmen, plaatsvervangend secretaris generaal van TÜSIAD

- Dhr. Yusuf Kanli, journalist *TDN*
- Dhr. Murat Karayalcin, voorzitter van de Commissie Buitenlandse Betrekkingen van de Turkse Nationale Assemblée
- Dhr. Aldo Kaslovsky, voorzitter het Comité Buitenlandse Betrekkingen van TÜSIAD
- Dhr. Stephen Kinzer, journalist, *The New York Times*
- Dhr. Mustafa V. Koç, voorzitter van het Comité Betrekkingen met Professionele- en Zakenverenigingen van TÜSIAD
- Dhr. Sami Kohen, columnist buitenlandse betrekkingen van de krant *Milliyet*
- Dhr. Andriy Kononenko, tweede plaatsvervangend secretaris-generaal Black Sea Economic Cooperation Council (BSEC)
- Dhr. Selim Kunalalp, directeur EU Zaken, ministerie van Buitenlandse Zaken
- Dhr. Çelik Kurdoğlu, lid Comité Buitenlandse Betrekkingen van TÜSIAD
- Dhr. Yidirim Koç, adviseur van de voorzitter van TÜRK-İŞ (confederatie van vakbonden in Turkije)
- Mw. Jessica Lutz, correspondent voor Elsevier en de GPD in Istanbul
- Mw. Aylin McCarthy, lid Comité Buitenlandse Betrekkingen van TÜSIAD
- Dhr. T. McCarthy, directeur en Country Manager ING Bank/ING Barings
- Dhr. Nurver Nureş, eerste plaatsvervangend secretaris-generaal Black Sea Economic Cooperation Council (BSEC)
- Dhr. Saim Oguzülgen, assistent-manager TMO (Turkish Maritime Organization Corporation)
- Dhr. Tansu Okandan, directeur bilaterale politieke betrekkingen, ministerie van Buitenlandse Zaken
- Dhr. Ates Oktem, hoofd afdeling Cyprus en Griekenland, ministerie van Buitenlandse Zaken
- Mw. Fofu Önay, vertegenwoordigster Caritas, tevens voorzitter IIMP (Inter-Parish Migrants Programme)
- Dhr. Y. Akin Öngör, voorzitter CEO Garanti Bank Istanbul
- Dhr. Fuat Özdoğru, hoofd missie van de UNHCR Istanbul
- Generaal H. Özkök, hoofdkwartier generale staf
- Dhr. Uluç Özülker, ambassadeur, plaatsvervangend staatssecretaris voor bilaterale politieke betrekkingen (Verenigde Staten, Europa, Europese Unie)
- Dhr. Adriaan Quanjer, Nederlandse Consul Generaal te Istanbul
- Dhr. Ihsan Sakarya, hoofd afdeling NAVO en WEU, ministerie van Buitenlandse Zaken
- Mw. F. Santingh, Redacteur van NRC Handelsblad
- Mw. Cana Merve Sonbudag, ambassadesecretaris bilaterale politieke betrekkingen, ministerie van Buitenlandse Zaken
- Dhr. Mehmet G. Sungur, vertegenwoordiger HADEP (Halkin Demokrasi Partisi)
- Prof. dr. Sübidey Togan, Universiteit Bilkent, economische faculteit, specialist op het gebied van internationale economie en liberalisatie in Turkije
- Prof. dr. Nahit Töre, directeur van het EU onderzoekscentrum van de Universiteit van Ankara
- Dhr. Sami Türk, minister van Defensie van Turkije
- Dhr. Ferit Ülker, Directeur afdeling inlichtingendienst, ministerie van Buitenlandse Zaken
- Dhr. Engin Ural, secretaris-generaal van de Milieustichting Turkije
- Mw. Ann Mary Winter, vertegenwoordigster Istanbul Inter-Parish Migrants Programme
- Dhr. Zekeriya Yildirim, lid TÜSIAD
- Dhr. Erkut Yüceoğlu, secretaris-generaal TÜSIAD
- Prof.dr. E. J. Zürcher, hoogleraar Turkse taal en cultuur aan de universiteit van Leiden

**Lijst van gebruikte afkortingen**

<b>AIV</b>	Adviesraad Internationale Vraagstukken
<b>BSEC</b>	Black Sea Economic Cooperation Council
<b>BNP</b>	Bruto Nationaal Produkt
<b>D 8</b>	Development 8
<b>DSP</b>	Democratisch-Socialistische Partij
<b>EEG</b>	Europese Economische Gemeenschap
<b>EIB</b>	Europese Investeringsbank
<b>EU</b>	Europese Unie
<b>EVRM</b>	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en ` fundamentele vrijheden
<b>G 8</b>	De 'zeven rijkste industrielanden plus Rusland'
<b>GBVB</b>	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
<b>GPD</b>	Gemeenschappelijke Persdienst
<b>HADEP</b>	Halkim Demokrasi Partisi
<b>HRA</b>	Human Rights Association
<b>IAO</b>	Internationale Arbeidsorganisatie
<b>IIMP</b>	Inter-Parish Migrants Programme
<b>IMF</b>	Internationaal Monetair Fonds
<b>Deugdpartij</b>	Opvolger van de in januari 1998 verboden islamitische Welvaartspartij
<b>IVVV</b>	Internationaal Verbond van Vrije Vakverenigingen
<b>Mazlum-Der</b>	'The Organization of Human Rights & Solidarity for Oppressed People'
<b>MEDA</b>	Euro-Mediterrane associatie-overeenkomst
<b>METU</b>	Middle East Technic University
<b>Moederlandpartij</b>	Centrum-rechtse politieke partij
<b>NAVO</b>	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
<b>NGO's</b>	Non-gouvernementele organisaties
<b>OESO</b>	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
<b>Oret-programma</b>	Ontwikkelingsrelevante Exportprogramma's
<b>OVSE</b>	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
<b>Partij van het Juiste Pad</b>	Centrum-rechtse politieke partij
<b>Partij van Nationalistische Actie</b>	Nationalistische, rechtse politieke partij
<b>PKK</b>	Koerdische Arbeiderspartij
<b>Republikeinse Volkspartij</b>	Centrum-linkse politieke partij
<b>TDN</b>	Turkisch Daily News

<b>TMO</b>	Turkish Maritime Organization Corporation
<b>TURK-IS</b>	Confederatie van vakbonden in Turkije
<b>TUSIAD</b>	Turkish Industrialists' and Businessmen's Association
<b>UNFICYP</b>	VN-Vredesmacht voor Cyprus
<b>U.S.</b>	United States
<b>VN</b>	Verenigde Naties
<b>VNO</b>	Vereniging van Nederlandse Ondernemingen
<b>WEU</b>	West-Europese Unie
<b>WTO</b>	World Trade Organization

**Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen\***

- 1      EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2      CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3      DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4      UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5      EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6      HUMANITAIRE HULP: NAAR EEN NIEUWE BEGRENZING, *november 1998*
- 7      COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP *november 1998*
- 8      ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*

\* *De adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*

**De opstelling van de Europese Unie  
ten aanzien van Turkije 1959 – heden**

Addendum bij advies No. 9

## Vooraf

Dit addendum beschrijft de ontwikkeling van de betrekkingen tussen de Europese Unie en Turkije vanaf 1959 tot heden, met de nadruk op de meest recente ontwikkelingen rond de uitbreiding van de Europese Unie en de opstelling tegenover Turkije. Aan de orde komen: 1. Goede betrekkingen na een begin met startproblemen; 2. De bestemming raakt langzamerhand uit zicht; 3. De Turkse aanvraag van 1987 en de mediterrane aanpak; 4. De douane-unie - lidmaatschap raakt verder weg dan ooit; 5. Draussen vor der Tür?

### *1. Goede betrekkingen na een begin met startproblemen*

#### **1959**

Op 31 juli 1959 verzoekt de Turkse regering om een associatieverdrag met de Europese Economische Gemeenschap (EEG), dat de basis moet vormen voor een toekomstig lidmaatschap. Een belangrijke reden om zich bij de gemeenschappelijke markt te willen aansluiten is het feit dat het grootste gedeelte van de Turkse buitenlandse handel (meer dan 30 %) met de zes lid-staten van de EEG plaatsvindt, waarvan Turkije ook financiële hulp ontvangt. Een volgende reden is de opname in het Verdrag van Rome van de landbouwsector, op dat moment de grootste sector van de Turkse economie. Het Turkse verzoek tot associatie met de EEG is ook politiek gemotiveerd: het komt vier dagen na het Griekse verzoek.

Naar aanleiding van de problemen die de onderhandelingen rond de Griekse aanvraag met zich brengen, twijfelt de Raad van Ministers aanvankelijk over de wenselijkheid van het openen van onderhandelingen met Turkije, aangezien de economische situatie in Turkije nog slechter is dan die in Griekenland. Turkije op zijn beurt benadrukt consequent het belang van zijn geopolitieke positie voor Europa. Dat dit een belangrijk argument wordt gevonden blijkt uit de Nederlandse Memorie van Toelichting bij het latere associatieverdrag (in 1964), waarin staat: "Het bondgenootschap van Turkije in de NAVO en de strategische geëxponeerde ligging van dat land vormen zwaarwegende argumenten om Turkije in staat te stellen zich nauwer aan te sluiten bij het vrije Westen. Een associatie van Turkije met de EEG, waarbij aan Turkije voordelen worden toegekend, kan daartoe de mogelijkheid openen". Uiteindelijk machtigt de Raad op 11 mei 1960 de Commissie tot het openen van de onderhandelingen, die vervolgens aanzienlijke vertraging oplopen door de militaire staatsgreep in Turkije in 1960.

#### **1963**

Op 9 september 1963 wordt het associatieverdrag EEG-Turkije (overeenkomst van Ankara) ondertekend. Het associatieverdrag voorziet in drie fasen van ontwikkeling:

1. De eerste etappe of '*voorbereidende fase*' moet Turkije in staat stellen zijn economisch herstel na te streven en een voldoende solide positie te bereiken om de verplichtingen op zich te kunnen nemen die verbonden zijn aan de geleidelijke totstandbrenging van een douane-unie. De Gemeenschap zal Turkije bijstand verlenen op commercieel en financieel gebied. Tevens krijgt Turkije de mogelijkheid door middel van tariefcontingenten een beperkt aantal Turkse producten op de Europese markt af te zetten tegen lagere tarieven dan gebruikelijk.

Een associatieraad zal toezicht houden op de toepassing van de overeenkomst. Dit orgaan bestaat uit leden van de Turkse regering aan de ene kant, vertegenwoordigers van de Europese Commissie en van de Raad van Ministers van de Gemeenschap, alsmede van de regeringen van de lidstaten aan de andere kant. De associatieraad besluit met éénparigheid van stemmen. De associatieraad is bevoegd tot regeling van alle geschillen in verband met de associatie.

2. De tweede etappe of '*overgangsfase*' moet de geleidelijke verwezenlijking van de douane-unie tussen Turkije en de Gemeenschap mogelijk maken. Voor deze fase is in 1963 niet meer dan een kader vastgesteld voor het goederenverkeer en voor de andere economische bepalingen. De institutionele bevoegdheden worden verruimd: de associatieraad zal in de tweede fase ook bevoegd zijn tot een gemeenschappelijk optreden om één van de doelstellingen van de associatieovereenkomst te bereiken, zonder dat in de overeenkomst daarvoor expliciet de bevoegdheid is gegeven. Tevens kan de associatieraad zorg dragen voor de contacten tussen het Economisch en Sociaal Comité en de overige instanties van de Europese Gemeenschap aan de ene kant en overeenkomstige Turkse instanties aan de andere kant. De toepassingsbepalingen voor de overgangsfase dienen door de associatieraad te worden vastgesteld.
3. In de laatste etappe of '*definitieve fase*' van de associatie zal worden voortgebouwd op wat is bereikt in de voorafgaande fasen. De douane-unie, die op deze wijze langzamerhand wordt opgebouwd, zal tevens een steeds nauwere coördinatie vergen van de economieën van de bij de overeenkomst betrokken partijen.

#### **1964**

Op 15 januari 1964 treedt de associatieovereenkomst in werking. Tijdens de eerste zitting van de associatieraad worden tariefcontingenten vastgesteld.

#### **1965**

Tijdens de tweede zitting van de associatieraad wordt een parlementaire associatie-commissie opgericht bestaande uit 15 leden van de Turkse volksvertegenwoordiging en 15 leden van het Europees Parlement.

#### **1969**

Vergadering van de parlementaire associatie-commissie in Parijs: de commissie is van mening dat in de betrekkingen tussen de EEG en Turkije rekening gehouden moet worden met het feit dat Turkije een geassocieerd land is dat op den duur lid zal moeten worden van de Gemeenschap. Het Europees Parlement neemt deze aanbeveling over in zijn resolutie van 30 juni 1969.

#### **1970**

De tweede fase van de associatieovereenkomst, het proces van geleidelijke integratie van de Turkse economie en de gemeenschappelijke markt, vangt aan door de ondertekening van een aanvullend protocol. Deze uitwerking van de associatieovereenkomst heeft tot doel de geleidelijke verwezenlijking van de douane-unie. Het tijdpad voor de harmonisatie van de Turkse economie is in beginsel 12 jaar, maar kan uitlopen tot maximaal 22 jaar. Het protocol beslaat de gehele economie, met uitzondering van de landbouwsector, die nauwelijks aandacht krijgt in de tekst van het protocol. De reden hiervoor is de grote gevoeligheid van dit onderwerp binnen de Europese Gemeenschap. Landbouw, zo is bepaald, zal aan het eind van deze fase (dus na 12 tot 22 jaar) aan bod komen. In het protocol is wel een gedetailleerd hoofdstuk opgenomen over vrij verkeer van arbeid, dat tussen 1976 en 1986 moet worden bewerkstelligd.

### 1973

Het complementair protocol bij de associatieovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije in verband met de toetreding van de nieuwe Lid-Staten (Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken) tot de Gemeenschap treedt in werking, evenals het aanvullende protocol van 1970, waardoor de tweede fase van de associatieovereenkomst aanvangt.

### 2. De bestemming raakt langzamerhand uit zicht

### 1974

Op 3 juli 1974 intervenueert Turkije in Cyprus en bezet het noordelijke deel van het eiland om de Turks-Cypriotische gemeenschap te beschermen tegen het Griekse/Grieks-Cypriotische streven naar *enosis* (aansluiting van Cyprus bij Griekenland). De relatie tussen Turkije en de Europese Gemeenschap wordt door de militaire interventie niet beïnvloed: de betrekkingen in het kader van de associatie gaan gewoon door. Wat betreft het associatieverdrag tussen de EEG en Cyprus neemt de EEG het standpunt in dat de voordelen van de associatieovereenkomst ten gunste van de hele Cypriotische gemeenschap moeten komen.

De relatie tussen Turkije en de EEG verslechteren **midden jaren '70** wel als gevolg van economische ontwikkelingen. Er is sprake van een bijzonder ernstige economische crisis in Turkije, als gevolg waarvan ook de associatie in een crisis belandt. Na een Turks verzoek om concessies ten aanzien van een aantal mediterrane producten, neemt de EEG een protectionistische houding aan. Vervolgens stopt Turkije in 1977 met de aanpassing van zijn belasting- en heffingenstelsel, die vereist was in het kader van de coördinatie van het economisch beleid met de Europese Gemeenschap. Wellicht de belangrijkste factor in de versterkte relaties is de weigering van de EEG lid-staten om vrij verkeer voor Turkse werknemers te introduceren. Het tijdperk van arbeidsmigratie ('gastarbeiders') is voorbij en in plaats daarvan hebben veel lidstaten te kampen met groeiende werkloosheid.

### 1980-1985

In februari **1980** besluit de associatieraad de overeenkomst te 'reactiveren'. Er wordt een aantal besluiten genomen over samenwerking op sociaal, economisch, technisch, financieel en agrarisch terrein. De reactivering komt echter al snel onder druk te staan vanwege de militaire machtsovername in Turkije in september 1980. De instellingen van de Gemeenschap spreken zich uit voor een spoedig herstel van de democratische instellingen en eerbiediging van de mensenrechten. De betrekkingen in het verband van de associatie gaan, gezien de door de militaire autoriteiten gegeven verzekeringen, in eerste instantie door, maar de financiële hulp (in deze periode zo'n 647 miljoen ECU) wordt opgeschort.

In **1981** worden de onderhandelingen over een volgend financieel protocol afgerond, maar wegens de politieke situatie in Turkije vervullen de instellingen van de Gemeenschappen de formaliteiten voor de goedkeuring ervan nog niet. De Gemeenschappen blijven het belang benadrukken van een parlementaire democratie en het eerbiedigen van mensenrechten. Turkije kondigt aan, na het herstel van de democratie, zo spoedig mogelijk lid te willen worden van de EEG. Dit herstel laat echter nog even op zich wachten als gevolg waarvan de werking van de associatieovereenkomst wordt vertraagd. Op 1 januari 1981 treedt Griekenland toe tot de Gemeenschap, waardoor de kwestie Cyprus en de relatie met Turkije binnen de EEG een nieuwe dimensie krijgen.

In **1982** komt de associatieraad slechts eenmaal op Turks verzoek bijeen op ambassadeursniveau.

In **1983** hebben de betrekkingen tussen Turkije en de Gemeenschap een dieptepunt bereikt: alleen het dagelijks beheer van de associatieovereenkomst wordt voortgezet. Naast de bevrozing van de betrekkingen als gevolg van de politieke situatie in Turkije, is de stagnatie ook te wijten aan de gespannen betrekkingen tussen Griekenland en Turkije. Op 15 november 1983 verklaart de Turkse Republiek van Noord-Cyprus zich onafhankelijk. Deze republiek wordt alleen door Turkije als staat erkend. De Europese Gemeenschap betreurt de situatie, met name in het licht van eerdere pogingen van de Verenigde Naties de partijen rond de tafel te krijgen. In overeenstemming met de opstelling van de Verenigde Naties legt de Gemeenschap de nadruk op de eenheid, onafhankelijkheid en soevereiniteit van Cyprus en erkent de Turkse Republiek van Noord-Cyprus niet.

In **1985** verbeteren de betrekkingen enigszins. Turkije belooft de staat van beleg op te heffen en Europese vertegenwoordigers worden toegelaten om zich op de hoogte te stellen van de situatie van de rechten van de mens. Deze blijft zorgwekkend en daarmee een hinderpaal voor normalisering van de betrekkingen.

### *3. De Turkse aanvraag van 1987 en de mediterrane aanpak*

#### **1986**

In 1986 treden Spanje en Portugal toe tot de EG. De inwoners van deze landen kunnen daardoor wel deelnemen aan het vrije verkeer van werknemers (in tegenstelling tot die van Turkije). Het vrije verkeer voor werknemers tussen Turkije en de EG, dat volgens het associatieovereenkomst voor 1 december 1986 moest zijn verwezenlijkt, is nog steeds niet geïntroduceerd. Wel wordt in 1986 de dialoog tussen de Gemeenschap en Turkije hervat in de associatieraad, die voor het eerst sinds 6 jaar weer op ministersniveau vergadert.

#### **1987**

De betrekkingen worden verder genormaliseerd: onderhandelingen over een aanpassingsprotocol bij de associatieovereenkomst in verband met de toetreding van Spanje en Portugal tot de Gemeenschap worden afgerond en er wordt een economisch protocol gesloten. Daarnaast worden in Turkije (ontwikkelings-)projecten gestart, ter waarde van 10 miljoen ECU. Op 14 april 1987 vraagt Turkije het lidmaatschap van de Europese Gemeenschap aan.

#### **1988**

De associatie-overeenkomst wordt aangevuld met protocollen in verband met de toetreding van Griekenland, Spanje en Portugal tot de EG. Ook de nieuwe lidstaten, met inbegrip van Griekenland, zullen in het vervolg in de associatieraad vertegenwoordigd zijn.

#### **1989**

Overeenkomstig artikel 237 van het Verdrag, brengt de Commissie op 17 december een 'avis' uit, over het toetredingsverzoek van Turkije. In het algemeen merkt de Commissie op dat de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Akte absolute prioriteit heeft en dat het niet wenselijk is om voor 1993 met welk land dan ook onderhandelingen over toetredingen te beginnen. Bovendien ziet de Commissie een aantal specifieke problemen ten aanzien van een Turkse toetreding. In de eerste plaats is de sociaal-economi-

sche positie van Turkije zwak. Daarnaast is er het gegeven dat er tussen Turkije en een lid-staat van de Europese Gemeenschap - Griekenland - geschillen bestaan (Griekenland verzet zich, zoals bekend, tegen een Turks lidmaatschap). Ten slotte vormen de problemen rond de mensenrechten, minderheden en democratie nog een groot obstakel voor toetreding. Toch houdt de Commissie rekening met een eventuele toetreding in de toekomst en bepleit daarom het versterken van de betrekkingen in het kader van de associatieovereenkomst.

#### **1990**

Op 3 februari 1990 worden de conclusies van het *avis* van de Commissie door de Raad van Ministers bekrachtigd. Ook de Raad spreekt de wens uit de banden met Turkije te versterken. In dat licht wordt het financiële protocol - dat in 1981 al ondertekend werd - van kracht. De Commissie stelt voor de douane-unie in 1995 te voltooien en de samenwerking tussen Turkije en de EG uit te breiden in industriële en technologische sectoren en de politieke en culturele samenwerking te bevorderen.

#### **1991**

De associatieraad komt in 1991 voor het eerst sinds 1986 weer bijeen en bespreekt de verdere ontwikkeling van de betrekkingen in het kader van de associatieovereenkomst.

#### **1992**

De Europese Raad van Lissabon benadrukt het belang van de Turkse rol in de huidige Europese politieke situatie en besluit om de samenwerking met Turkije te intensiveren, met name door middel van een politieke dialoog op het hoogste niveau. Tevens worden onderhandelingen gestart over de vorming van een douane-unie tussen de Europese Unie en Turkije. Verder heeft de Europese Raad de aanvragen besproken die door Turkije, Cyprus en Malta zijn ingediend. De Europese Raad zal deze aanvragen op grond van zijn merites beoordelen.

De Europese Raad van Edingburgh juicht de positieve resultaten toe van de bijeenkomsten van de associatieraad met Turkije. Hij verzoekt de Raad van Ministers passende en specifieke betrekkingen met dit land te blijven ontwikkelen volgens de in Lissabon uitgestippelde beleidslijnen.

#### **1993**

De Europese Raad van Kopenhagen stelt de criteria vast waaraan kandidaat-lidstaten moeten voldoen om tot de Europese Unie te mogen toetreden. Kandidaat-landen moeten stabiele instellingen hebben die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen. Er moet een functionerende markteconomie zijn, alsook het vermogen om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te bieden. Het lidmaatschap veronderstelt dat de kandidaten in staat zijn om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, wat mede inhoudt dat zij de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie onderschrijven. De Europese Raad formuleert deze criteria voornamelijk met het oog op de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa. Impliciet valt op te maken dat Turkije vooralsnog niet voor lidmaatschap in aanmerking komt. Voor wat betreft Turkije beperkt de Europese Raad zich tot een verzoek aan de Raad van Ministers te zorgen dat de door de Europese Raad in Lissabon vastgestelde beleidslijnen voor een intensievere samenwerking en ontwikkeling van de betrekkingen met Turkije werkelijk ten uitvoer worden gebracht. Hierbij wordt teruggegrepen op wat in het vooruitzicht is gesteld in de associatieovereenkomst van 1964 en in het protocol van 1970 (dat betrekking heeft op de toestandbrenging van een douane-unie).

#### 1994

De mensenrechtensituatie in Turkije is verslechterd. Ondanks de bezorgdheid hierover binnen de Europese Unie vinden er toch een aantal positieve ontwikkelingen plaats:

- De Commissie keurt de richtlijnen ten aanzien van de voltooiing van de douane-unie goed;
- De Europese Raad van Corfu geeft de aanzet tot het Euro-Mediterraan Partnerschap, ter versterking van het Middellandse-Zeebeleid van de Europese Unie. Het Euro-Mediterraan Partnerschap, waaraan Turkije deelneemt, moet bijdragen aan een vrijhandelszone die zich uitstrekt over de Europese Unie, de landen uit Midden- en Oost-Europa en de geassocieerde landen in het Middellandse-Zeegebied.

De Europese Raad van Essen benadrukt dat het Middellandse-Zeegebied voor de Europese Unie een prioritair gebied van strategische betekenis vormt. Hij bevestigt dat de Europese Unie bereid is de landen van het Middellandse-Zeegebied te steunen in het streven hun regio geleidelijk te ontwikkelen tot een zone van vrede, stabiliteit, welvaart en samenwerking, en hiertoe een partnerschap 'Europa-Middellandse-Zeegebied' tot stand te brengen, passende overeenkomsten te ontwikkelen, de handelsbetrekkingen tussen de partijen geleidelijk te versterken, onder meer op basis van de resultaten van de Uruguay-Ronde, alsook met het oog op de veranderende prioriteiten van de Gemeenschap. Hij wenst dat op de Conferentie die in november in Barcelona plaats zal vinden, de grondslag wordt gelegd voor een Europees-Mediterraan partnerschap. Hij prijst zich gelukkig met de toenadering tussen de Europese Unie en Turkije.

#### 1995

Het Europese parlement stemt in met de voltooiing van de douane-unie, maar meent wel dat de Europese Unie de vinger aan de pols moet houden voor wat betreft de ontwikkeling van de mensenrechten in Turkije. De Europese Commissie moet het Europees parlement hieromtrent geregeld verslag uitbrengen. In maart wordt er in de associatieraad overeenstemming bereikt over de voorwaarden voor het totstandbrengen van de douane-unie.

De Europese Unie en twaalf mediterrane landen, waaronder Turkije, tekenen op 28 november in Barcelona de verklaring voor het Euro-Mediterraan Partnerschap, waarmee een raamwerk voor politieke, economische, culturele en sociale samenwerking wordt gecreëerd. De twee belangrijkste doelstellingen zijn:

- ondersteunen van politieke hervormingen en waarborgen van de mensenrechten en de vrijheid van meningsuiting;
- ondersteunen van economische en politieke hervormingen ter bevordering van de groei en verhoging van de levensstandaard en de werkgelegenheid.

Het Partnerschap bestaat uit drie onderdelen:

1. een multilaterale politieke, economische en sociale dialoog tussen de Europese Unie en haar twaalf mediterrane partners;
2. een reeks Euro-mediterrane associatie-overeenkomsten;
3. meer intensieve maatschappelijke samenwerking de Europese Unie en de mediterrane partnerlanden.

In principe wordt er elk jaar een Euro-Mediterrane Conferentie gehouden. Naast de lidstaten en instellingen van de Europese Unie en Turkije, nemen Marokko, Algerije, Tunesië, Egypte, Jordanië, Israël, Syrië, Libanon, Malta, Cyprus en de Palestijnse Autoriteit deel in het Partnerschap.

De Europese Raad van Madrid wijst op het grote belang van de resultaten die op de Europees-mediterrane Conferentie van Barcelona werden bereikt ('Barcelonaproces'). Hij verzoekt de Raad van Ministers en de Europese Commissie de verklaring en het werkprogramma van Barcelona ten uitvoer te brengen. De "geest van Barcelona" zal de continuïteit van het proces, waarin het verzekeren van vrede, stabiliteit en welvaart in het Middellandse-Zeegebied een collectieve taak is van alle deelnemers aan de nieuwe Europees-mediterrane associatie, moeten inspireren. Dit proces zou moeten worden afgerond met de sluiting van een Pact voor het Middellandse-Zeegebied.

Bij de vaststelling van de politieke agenda voor de volgende vijf jaren, stelt de Europese Raad van Madrid o.a. dat werk moet worden blijven gemaakt van het huidige beleid van dialoog, samenwerking en associatie met de buurlanden van de Unie, in het bijzonder Rusland, Oekraïne, Turkije en de mediterrane landen. De Turkse regering zal worden gesteund in haar streven naar versterking van de democratie en het doorvoeren van economische hervormingen om de verdere integratie van Turkije in de transatlantische gemeenschap te bevorderen.

Op 31 december 1995 treedt de douane-unie tussen Turkije en de Europese Unie in werking.

#### *4. De douane-unie – Turks lidmaatschap raakt verder weg dan ooit*

##### **1996**

Volgens de Europese Commissie functioneert de douane-unie naar behoren. Er is echter weinig vooruitgang in het proces van democratische en economische hervormingen. Mensenrechten worden nog voortdurend geschonden. In februari veroordeelt het Europees parlement de mensenrechtensituatie en terreur in Turkije. Het spreekt zijn bezorgdheid uit over de spanningen tussen Turkije en Griekenland met betrekking tot geschillen over enkele eilanden in de Egeïsche Zee, in dit jaar tot uiting komend in de (bijna) crisis rond het eilandje Imia. Zolang Turkije weigert dit geschil voor te leggen aan het Internationale Gerechtshof, houdt Griekenland middels een veto de uitbetaling van 375 miljoen ECU tegen, waar Turkije recht op heeft op basis van de douane-unie. In september roept het Europees parlement de Europese Commissie op de gelden in het kader van het Barcelona-proces die bestemd zijn voor Turkije, alleen ter beschikking te stellen indien deze worden besteed ter bevordering van de democratie, rechten van de mens en de 'civil society' (en niet ten goede te laten komen aan de Turkse overheid). De Europese Commissie stemt erin toe deze gelden pas te besteden na overleg met het Europees Parlement.

Tijdens de Europese Raad van Dublin wordt het voorzitterschap verzocht door te gaan met pogingen een aanvaardbare oplossing van de situatie in de Egeïsche zee te bewerkstelligen in overeenstemming met erkende internationale normen en tevens de contacten met de Turkse regering voort te zetten om op korte termijn een zitting van de Associatie-raad te kunnen beleggen. Tevens wordt het belang bevestigd dat de Europese Unie hecht aan de verdere ontwikkeling van de betrekkingen met Turkije, zowel op economisch als op politiek gebied. Met spijt wordt geconstateerd dat een aantal ernstige aangelegenheden in het kader van de betrekkingen nog steeds op een oplossing wachten. De Europese Raad verheugt zich over het door de Turkse regering kenbaar gemaakte voornemen om maatregelen te nemen ter verbetering van de mensenrechtensituatie. Hij legt er de nadruk op dat in het kader van een nauw partnerschap met de Europese Unie, met betrekking tot de eerbiediging van mensenrechten de hoogste maatstaven moeten worden gehanteerd. De Europese Raad dringt er bij Turkije op aan zijn invloed aan te wenden

om bij te dragen tot een oplossing in Cyprus die in overeenstemming is met de resoluties van de VN-Veiligheidsraad.

### 1997

Op een informele Algemene Raad onder het Nederlands voorzitterschap (maart 1997) wordt de gedachte van het 'Wijze mannen-initiatief' geopperd om de Grieks-Turkse problemen in de Egeïsche Zee bespreekbaar te maken. Hoewel Griekenland en Turkije de gedachte overnemen is het Comité van wijze mannen niet bijeen geweest. De associatie-raad van april bevestigt dat Turkije voor lidmaatschap in aanmerking komt, maar bereikt geen overeenstemming over de uitvoering van de bij de douane-unie behorende financiële regeling van 375 miljoen ECU.

Op 15 juli doet de Europese Commissie, op verzoek van de Raad, een mededeling over de verdere ontwikkeling van de betrekkingen tussen de Europese Unie en Turkije. De Commissie bevestigt dat Turkije in aanmerking komt voor lidmaatschap en dat Turkije volgens dezelfde objectieve maatstaven en criteria als andere kandidaatlanden zal worden beoordeeld. De mededeling richt zich op voorstellen voor het uitbouwen van de betrekkingen met Turkije, die verder gaan dan de douane-unie. De voorstellen hebben betrekking op o.a. consolidering van de douane-unie, landbouw, mensenrechten en humanitaire aangelegenheden, heropening van de macro-economische dialoog, deelname aan communautaire programma's en samenwerking op het gebied van justitie en interne aangelegenheden.

In juli 1997 verschijnt 'Agenda 2000' waarin ook aandacht wordt besteed aan Turkije. Naast een beschrijving van de politieke en economische situatie wordt Turkije aangesproken op zijn verantwoordelijkheden vanwege problemen in de regio en de situatie op Cyprus. Dit alles onder de vaststelling dat de Europese Unie Turkije steunt in zijn streven nauwe betrekkingen aan te knopen.

De Europese Raad van Luxemburg besluit een Europese Conferentie in te stellen, die de lidstaten van de Europese Unie samenbrengt met de Europese landen die voor toetreding in aanmerking wensen te komen en haar waarden en interne en externe doelstellingen delen. De Europese Conferentie zal een multilateraal forum voor politiek overleg zijn dat tot doel heeft vraagstukken van algemeen belang voor de deelnemers te behandelen met het oog op de verdere ontwikkeling en intensivering van hun samenwerking op het terrein van het buitenlands- en veiligheidsbeleid, justitie en binnenlandse zaken, alsook op andere terreinen van gemeenschappelijk belang, met name met betrekking tot economie en regionale samenwerking. Met name wordt gewezen op het feit dat deelname aan de Europese Conferentie de lidstaten van de Europese Unie en Turkije in staat zullen stellen hun dialoog en hun samenwerking op gebieden van gemeenschappelijk belang te versterken.

De leden van de Conferentie dienen zich onderling ertoe te verbinden vrede, veiligheid en goed nabuurschap na te streven en de soevereiniteit, de beginselen waarop de Europese Unie is gegrondvest, alsmede de integriteit en onschendbaarheid van de buitengrenzen en de beginselen van het internationale recht te eerbiedigen en zich ertoe te verbinden territoriale geschillen langs vreedzame weg te regelen, met name via de jurisdictie van het Internationale Gerechtshof van Den Haag. Landen die deze beginselen onderschrijven en het recht eerbiedigen van elk Europees land dat voldoet aan de criteria voor toetreding tot de Europese Unie en die zich evenals de Europese Unie inzetten voor de opbouw van een Europa dat de verdeeldheid uit het verleden achter zich heeft gelaten, zullen worden uitgenodigd om aan deze Conferentie deel te nemen. Het aanbod van de Europese Unie is in eerste instantie gericht aan Cyprus, de kandidaat-lidstaten van Oost-Europa, en Turkije.

Verder besluit de Europese Raad van Luxemburg een toetredingsproces op gang te brengen met de tien kandidaat-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa en Cyprus. Dat met onderhandelingen wordt begonnen, betekent niet dat deze voor de verschillende kandidaat-lidstaten op hetzelfde tijdstip zullen worden voltooid. De afsluiting van de onderhandelingen en de daarop volgende toetreding zullen afhangen van de mate waarin de kandidaat-lidstaten de criteria van Kopenhagen in acht nemen en van het vermogen van de Unie om nieuwe leden op te nemen. In dat licht besluit de Europese Raad om in 1998 bilaterale intergouvernementele conferenties bijeen te roepen om met Cyprus, Hongarije, Polen, Estland, de Tsjechische Republiek en Slovenië onderhandelingen te openen over de voorwaarden voor toetreding tot de Unie. Met de andere Midden- en Oost-Europese landen zullen de voorbereidingen op de onderhandelingen worden versneld.

De Europese Raad bevestigt dat ook Turkije in aanmerking kan komen voor toetreding tot de Europese Unie en dat Turkije zal worden beoordeeld op basis van dezelfde criteria als de andere kandidaat-lidstaten. Ofschoon nog niet voldaan is aan de politieke en economische voorwaarden om toetredingsonderhandelingen te kunnen overwegen, acht de Europese Raad het niettemin van belang een strategie uit te stippelen om Turkije op toetreding voor te bereiden door het op alle gebieden dichterbij de Europese Unie te brengen. Deze strategie zou moeten bestaan uit:

- ontwikkeling van de mogelijkheden die de associatieovereenkomst biedt;
- verdieping van de douane-unie;
- uitvoering van de financiële samenwerking;
- aanpassing van de wetgeving en overname van het acquis van de Unie;
- deelneming, volgens een per geval te nemen besluit, aan bepaalde programma's en agentschappen.

De Europese Raad herinnert eraan dat versterking van de banden met Turkije met de Europese Unie ook afhankelijk is van de voortgang van de politieke en economische hervormingen waarmee Turkije bezig is, met name bij de afstemming van de normen en de praktijk op het gebied van de mensenrechten op die van de Europese Unie, van het respecteren en beschermen van de minderheden, van de totstandbrenging van bevredigende en stabiele betrekkingen tussen Griekenland en Turkije, van de regeling van geschillen, met name via een rechterlijke uitspraak, en in het bijzonder door het Internationale Gerechtshof, alsmede van de steun voor de onder VN-auspiciën gevoerde onderhandelingen om te komen tot een politieke regeling van de kwestie Cyprus, op basis van de desbetreffende resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Hij verzoekt de Commissie passende voorstellen te doen inzake de toekomstige betrekkingen met Turkije.

Turkije voelt zich na de top in Luxemburg gepasseerd: met landen die veel later dan Turkije het lidmaatschap hebben aangevraagd worden toetredingsonderhandelingen begonnen, terwijl Turkije daar al meer dan 15 jaar op wacht. Sterker nog, Turkije lijkt zelfs niet te behoren tot de groep landen die voor een tweede uitbreidingsronde in aanmerking komt. Het allerergste is in de ogen van de Turkse regering dat aan Turkije extra eisen worden gesteld, zoals hierboven weergegeven, aangaande de betrekkingen met Griekenland, de kwestie Cyprus en de situatie van de mensenrechten en minderheden. Ankara besluit daarop de eerste Europese Conferentie in maart 1998 in Londen te boycotten.

#### **1998**

Op 4 maart 1998 komt de Europese Commissie met voorstellen voor een 'Europese strategie voor Turkije', een uitwerking van de Mededeling van juli 1997. De voorstellen beslaan dan ook praktisch dezelfde terreinen. De Commissie geeft aan dat met de uitvoe-

ring van voorstellen die weinig of geen financiering vereisen, al in de eerste helft van 1998 kan worden begonnen. Andere voorstellen zullen pas kunnen worden verwezenlijkt als het financiële protocol (375 miljoen ECU), dat in 1995 is toegezegd, door de Raad zal zijn aangenomen. Dit wordt echter nog steeds tegengehouden door Griekenland. Vanwege de Griekse houding zegt Turkije af voor de associatieraad in mei 1998.

Ook op de top van Cardiff kan niet worden bereikt dat de Grieken hun veto ten aanzien van de financiële hulp aan Turkije opheffen. Wel wordt geprobeerd de dialoog met Turkije weer op gang te brengen door te spreken over 'een strategie om Turkije op het lidmaatschap voor te bereiden'. De Europese Raad toont zich verheugd over de mededeling van de Europese Commissie van 4 maart. De Europese Raad verzoekt de Commissie onder meer voorstellen uit te werken voor de effectieve uitvoering van de strategie voor Turkije. De strategie kan gaandeweg worden uitgebouwd, rekening houdend met de ideeën die Turkije zelf aandraagt. Tevens wordt aangekondigd dat de Commissie eind 1998 verslagen uit zal brengen over de vorderingen van elke kandidaat-lidstaat op weg naar toetreding met inbegrip van Turkije. Voor Turkije zullen de verslagen gebaseerd zijn op artikel 28 van de associatieovereenkomst en op de conclusies van de Europese Raad van Luxemburg.

Op 17 juni 1998 presenteert Turkije op zijn beurt een "Strategie voor de ontwikkeling van de relaties tussen Turkije en de Europese Unie".<sup>1</sup> In het algemeen merkt Turkije op dat de douane-unie niet los van de garantie van een volledig lidmaatschap van de Unie kan bestaan. Gewezen wordt op de discriminatie van Turkije ten opzichte van de andere kandidaat-lidstaten die ontstaan is op de Europese Raad van Luxemburg. Hoewel de Europese Raad van Cardiff een aantal positieve ontwikkelingen heeft laten zien, is volgens Turkije de discriminatie allerm minst opgeheven. De Europese Raad van Cardiff is er niet in geslaagd een duidelijke toetredingsstrategie voor Turkije te formuleren, zoals wel voor de andere kandidaat-lidstaten is gedaan. Turkije wil daarom dat de associatieraad zo'n strategie ontwerpt. Verder bepleit Turkije voor de uitvoering van het financiële protocol bij de douane-unie, hetgeen tot nu toe vanwege de "negatieve houding van één der lidstaten en het Europees parlement" niet is gebeurd.

Wat betreft de 'Europese strategie' van de Commissie merkt Turkije op dat dit document niet verder gaat dan het doel van vrij verkeer van landbouwproducten en diensten zoals uiteengezet in de associatieovereenkomst voor de laatste fase van de associatie. Vooral met betrekking tot voorstellen op het gebied van financiële samenwerking blijft de Europese Commissie naar het oordeel van Turkije in gebreke. Daarnaast mist Turkije een voorstel voor een raadgevend mechanisme met betrekking tot het functioneren van de douane-unie. In algemene zin komt de Turkse kritiek op de 'Europese strategie' vooral neer op het feit dat de voorstellen van de Commissie ver achter blijven bij de mogelijkheden die andere kandidaat-lidstaten krijgen. Turkije ziet de Commissievoorstellen dan ook veeleer als een 'uitgangspunt' dat verder aangevuld dient te worden, dan als doel op zich. In dat licht doet Turkije een aantal voorstellen op het gebied van het functioneren van de douane-unie; landbouw; vrijheid om diensten te verlenen en het recht van vestiging; de liberalisatie van kapitaalverkeer en coördinatie van economisch beleid; vrij verkeer van werknemers; samenwerking en deelname aan Europese programma's op het gebied van o.a. industrie, justitie en binnenlandse zaken, consumentenbescherming, milieu, energie en onderwijs en tot slot financiële samenwerking. Deze voorstellen tezamen vormen een

1 Zie 'A Strategy for Developing Relations between Turkey and the European Union - Proposals of Turkey' (juli 1998).

pakket dat volgens Turkije in zijn geheel dient te worden genomen, zodat de betrekkingen tussen de Europese Unie en Turkije versterkt worden en het uiteindelijke doel van de associatieovereenkomst kan worden bereikt: volledig Turks lidmaatschap van de Europese Unie.

##### *5. Draussen vor der Tür?*

Vanaf het moment dat de onderhandelingen met kandidaatlidstaten uit Midden- en Oost-Europa en Cyprus zijn begonnen (november 1998) is onomstotelijk vast komen te staan dat het lidmaatschap van Turkije een zaak van lange adem is. Net als voor de andere kandidaat-lidstaten stelt de Europese Commissie voor Turkije een verslag op over de vorderingen op de weg naar toetreding.<sup>2</sup> Maatgevend in dezen voor de Europese Commissie zijn de criteria van Kopenhagen (zie boven). Ten aanzien van de politieke criteria worden ernstige tekortkomingen geconstateerd. Hoewel op sommige punten wel verbeteringen zijn waar te nemen (passief kiesrecht, verbeterde wetgeving ter bestrijding van fraude en corruptie) constateert de Commissie op het gebied van democratisering en de juridische orde misstanden waar het gaat om de politieke rol van de krijgsmacht en het ontbreken van democratische controle over de strijdkrachten en veiligheidsdiensten, corruptie bij overheidsorganen en beschuldigingen van corruptie bij leden van de politieke klasse, intensieve betrekkingen tussen de georganiseerde misdaad en het staatsapparaat, politieke benoemingen van rechters, corruptie van juridische gezagsdragers, politieke bemoeienis met de rechtsgang en het optreden van staatsveiligheids-rechtbanken. Ook op het gebied van de handhaving van de rechten van de mens en de bescherming van minderheden worden vele misstanden geconstateerd. Het gaat onder meer om het voorkomen van martelingen, verdwijningen, en executies, politieke beperkingen van de vrijheid van meningsuiting (met name waar het gaat om het bekritisieren van het optreden van de strijdkrachten en veiligheidsdiensten), de slechte situatie in Turkse gevangenissen en het beperken van de vrijheid van vergadering en vereniging. Ook ten aanzien van de economische en sociale rechten worden ernstige tekortkomingen geconstateerd. De Europese Commissie geeft aan dat veel van de geconstateerde tekortkomingen te maken hebben met de strijd tegen de PKK in het Zuid-Oosten van Turkije. Wel zijn kleine verbeteringen waar te nemen (verkorten van de tijd van inhechtenisneming door de politie tot vier dagen, oprichting van instrumenten ter bescherming van de rechten van de mens) en bestaan veel goede voornemens. Waar het, aldus de Europese Commissie, om gaat is de uitvoering van voorgenomen beleid. Het deel van het verslag waarin de politieke criteria worden behandeld wordt besloten met de constatering dat Turkije constructief moet bijdragen ("by peaceful means in accordance with international law") aan het verminderen van politieke geschillen met verschillende buurlanden.

In het economisch deel van het verslag van de Europese Commissie wordt geconstateerd dat de markt in Turkije onvoorspelbaar en instabiel is, met name vanwege monetaire instabiliteit. Hoewel Turkije, mede vanwege de werking van de douane-unie, het pad van economische modernisering is ingeslagen, moet het beleid van de overheid nog meer worden gericht op het wegnemen van sociale en regionale onevenwichtigheden en het scheppen van instituties, met name financiële, die de marktwerking van de economie kunnen verbeteren. Op verschillende punten (vrij verkeer van goederen, concurrentie e.d.) bekijkt de Europese Commissie of de Turkse economie is afgestemd op het acquis van de Europese Unie, waarbij landbouw, milieu en publieke aanbestedingen worden geïdentificeerd als terreinen waar nog veel moet gebeuren. In het algemeen wordt de Turkse

2 Zie 'Regular Report from the Commission on Turkey's progress towards accession' (november 1998).

wetgeving steeds beter afgestemd op de Europese regelgeving.

Op 17 november 1998 overhandigt de Turkse president Demirel een non-paper aan zijn Oostenrijks ambtgenoot.<sup>3</sup> Hierin stelt Turkije dat het formeel wil worden erkend als kandidaat-lidstaat en op gelijke voet met andere kandidaat-lidstaten wil worden behandeld. Vanzelfsprekend wordt het punt opgebracht dat de Europese Unie niet aan zijn financiële verplichtingen voldoet in het kader van de douane-unie. Bovendien bevat het non-paper geharnaste teksten over het terrorisme van de PKK en over de rechten van de mens.

Het non-paper heeft niet het gewenste effect. In Wenen, de plaats van de vergadering van de Europese Raad van 11 en 12 december 1998, blijven de deuren van de toegangspoort naar Europa opnieuw voor Turkije gesloten. De conclusies van de Europese Raad luiden (V Uitbreiding, punt 63):

“De Europese Raad onderstreept dat hij groot belang hecht aan de verdere ontwikkeling van de betrekkingen tussen de EU en Turkije als nadere stap in het kader van de Europese strategie ter voorbereiding van het lidmaatschap van Turkije. Hij erkent in dit verband dat de verdere uitvoering van de Europese strategie, overeenkomstig zijn conclusies van Luxemburg en Cardiff, daarin centraal zal staan”.

In bijlage III wordt het volgende over Turkije gezegd:

“De analyse van de Commissie aangaande Turkije wordt gedeeld door de Raad, die erop wijst dat Turkije bijzondere inspanningen moet leveren om de rechtsstaat te bewerkstelligen in een democratische samenleving, in overeenstemming met de criteria van Kopenhagen en met de relevante conclusies van de Europese Raden; hij benadrukt ook het belang van een verdere ontwikkeling van de betrekkingen met dit land op een stevige en zich gestaag ontwikkelende basis. In dit proces bevestigt de Raad het belang van een Europese strategie voor Turkije”.

De reactie in Turkije is voorspelbaar: men voelt zich nogmaals anders behandeld dan andere staten die het lidmaatschap van de Europese Unie hebben aangevraagd (door de vermelding van de conclusies van Luxemburg en doordat Turkije apart wordt vermeld van andere staten) en daardoor afgewezen. Dit is des te meer het geval daar Malta's hernieuwde aanvraag verheugd wordt begroet, wat betekent dat dit land, naar alle waarschijnlijkheid, binnen afzienbare termijn als kandidaat-lidstaat kan worden aangemerkt, vermoedelijk eerder dan Turkije.

Op de Europese Raad in Keulen, 3 en 4 juni 1999, blijkt geen overeenstemming mogelijk over een verklaring over Turkije. In de conclusies van deze Europese Raad staat dan ook niets over Turkije vermeld.<sup>4</sup> Blijkens krantenberichten heeft het Duitse voorzitterschap een poging gedaan om Turkije aangemerkt te krijgen als kandidaat-lidstaat, doch is daarin niet geslaagd. In het bijzonder Griekenland en Italië hebben geweigerd hieraan mee te werken.<sup>5</sup> Hoewel Turkije geen hoge verwachtingen had van de Europese Raad in Keulen kan Ankara deze uitkomst, gezien de Turkse houding in het voorafgaande overleg met het Duitse voorzitterschap van de Europese Unie, moeilijk als een stap vooruit kenschetsen.

3 'Enlargement of the European Union - Turkey's Expectations'

4 Zie hiervoor de brief aan de Tweede Kamer van minister van Buitenlandse Zaken van Aartsen, van 7 juni 1999, punt 8.

5 Zie onder meer 'Turkije voorlopig nog geen EU-lid', NRC-Handelsblad 5 juni 1999.