

VERVOLGADVIES

TURKIJE

DE WEG NAAR HET LIDMAATSCHAP VAN DE EUROPESE UNIE

No. 37, Augustus 2004

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Mr. F. Korthals Altes
Vice-voorzitter Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen

Leden Dhr. A.L. ter Beek
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Mw. drs. A.C. van Es
Prof. dr. W.J.M. van Genugten
Dr. B. Knapen
Drs. H. Kruijssen
Prof. dr. A. de Ruijter
Mw. mr. E.M.A. Schmitz
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

Secretaris Mr. P.J.A.M. Peters

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
E-mail AIV@minbuza.nl
Internet www.AIV-Advies.nl

Leden werkgroep Turkije

Voorzitter Dr. B. Knapen

Leden Prof. dr. P.R. Baehr
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Drs. T. Eddy
Lt.gen.b.d. G.J. Folmer
Drs. F.D. van Loon
Drs. P. Scheffer

Secretaris Mw. drs. M.M.J. Louwerens

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Wat zei de AIV in zijn advies uit 1999?	7
II	1999 - 2004: een wereld van verschil?	9
	II.1 De internationale context	9
	II.2 Op weg naar een Turks lidmaatschap?	10
	II.3 Hervormingen in Turkije op weg naar de Europese Unie	12
III	De rechten van de mens en de democratisering	14
	III.1 Een sprong voorwaarts: maar genoeg?	14
	<i>III.1.1 Wat zei de AIV in 1999?</i>	<i>14</i>
	<i>III.1.2 En nu, in 2004?</i>	<i>14</i>
	III.2 Mensenrechten	15
	<i>III.2.1 Vrijheid van meningsuiting</i>	<i>15</i>
	<i>III.2.2 Vrijheid van vereniging</i>	<i>16</i>
	<i>III.2.3 Werknemers- en vakbondsrechten</i>	<i>17</i>
	<i>III.2.4 Het functioneren van instellingen op het gebied van rechtshandhaving en de zorg omtrent verdwijningen, buitengerechtelijke executies, wrede en onmenselijke behandeling en foltering</i>	<i>17</i>
	<i>III.2.5 De rechterlijke macht</i>	<i>18</i>
	<i>III.2.6 De bescherming van culturele rechten</i>	<i>18</i>
	<i>III.2.7 Rechten van vrouwen</i>	<i>19</i>
	III.3 De rol van het leger	19
	III.4 Conclusies	20
IV	Het economisch perspectief	22
	IV.1 Wat zei de AIV in 1999?	22
	IV.2 Toch aandacht voor economie?	22
	IV.3 Een verbetering ten opzichte van 1999?	22
	<i>IV.3.1 Migratiestromen?</i>	<i>23</i>
	IV.4 Nog veel werk te verzetten	24
V	Conclusies	
	Bijlage I	Overzicht van de mensenrechtensituatie in 1999
	Bijlage II	Onderzoek toekomstverwachtingen 2004, uitbreiding EU
	Bijlage III	Lijst van gebruikte afkortingen

Woord vooraf

De AIV heeft in 1999 een advies uitgebracht over de betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie.¹ Nu, vijf jaar later, is het onderwerp nog steeds actueel. In Turkije en in de betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie zijn in de tussenliggende jaren aanzienlijke veranderingen opgetreden. In Turkije zijn en worden aanzienlijke hervormingen doorgevoerd. Dit is voor de Europese Unie mede aanleiding geweest om te bepalen dat de Europese Raad in december 2004, onder Nederlands voorzitterschap, de beslissing zal nemen of toetredingsonderhandelingen met Turkije zullen worden geopend. Het kan dan ook niet verbazen dat er een toenemende politieke belangstelling is voor de betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie. Een complicerende factor in deze debatten blijkt veelal de onduidelijkheid die bestaat over de precieze inhoud en reikwijdte van de door de Europese Raad in december 2004 te nemen beslissing. De AIV heeft gemeend dat in deze context behoefte bestaat aan een geactualiseerd advies.

De AIV heeft de opstelling van dit advies opgedragen aan een werkgroep, waarvan deel uitmaakten dr. B. Knapen (voorzitter, Commissie Europese integratie), prof. dr. P.R. Baehr (Commissie Mensenrechten), prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh (Commissie Vrede en Veiligheid), drs. T. Etty (Commissie Mensenrechten), lt.gen.b.d. G.J. Folmer (Commissie Vrede en Veiligheid), drs. F.D. van Loon (Commissie Ontwikkelingssamenwerking) en drs. P. Scheffer (Commissie Europese integratie). Als ambtelijk contactpersoon trad op mw. drs. L.A.O. d'Huy (Ministerie van Buitenlandse Zaken). Het secretariaat is gevoerd door mw. drs. M.M.J. Louwerens (secretaris Commissie Europese integratie), hierin ondersteund door de stagiaire mw. drs. L.T. Janssen. De AIV heeft dit advies vastgesteld in zijn vergadering van 9 juli 2004.

Ter voorbereiding van dit advies hebben de leden van de werkgroep 'Turkije' zich laten informeren over de ontwikkelingen in Turkije sinds 1999 door prof. dr. E.J. Zürcher, hoogleraar Turks/modern Turkije aan de Rijksuniversiteit Leiden. De AIV is hem erkentelijk voor zijn inbreng.

De opbouw van dit vervolgadvis is als volgt. Hoofdstuk I geeft de principiële overwegingen en conclusies weer uit het advies uit 1999. Hoofdstuk II beschrijft de voornaamste veranderingen die hebben plaatsgevonden tussen 1999 en 2004, hoofdstuk III bevat een beschrijving van de mensenrechtensituatie en de democratisering, terwijl hoofdstuk IV het economische perspectief schetst. In hoofdstuk V, conclusies en aanbevelingen, zijn de door de AIV geformuleerde aanbevelingen gecursiveerd. Bij dit advies hoort het addendum 'De opstelling van de Europese Unie ten aanzien van Turkije van 1959 tot juni 2004'.

1 AIV-advies no. 9, 'Naar rustiger vaarwater – een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie', Den Haag, juli 1999. Bij de opstelling van dit advies zijn in Nederland en Turkije beleidsmakers en deskundigen geraadpleegd.

I Wat zei de AIV in zijn advies uit 1999?

Het AIV-advies uit 1999 bevat enkele principiële overwegingen en conclusies, die hieronder kort zullen worden weergegeven.

De AIV ging destijds uitvoerig in op de vraag of Turkije vanuit zijn cultureel-historische achtergrond bij de Europese Unie zou kunnen horen. Hij stelde in dit verband dat de grenzen van Europa geografisch, politiek of cultureel niet precies te trekken zijn, en dat het trekken van grenzen ook geen duidelijkheid kan bieden over de wijze waarop de betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie verder kunnen worden ontwikkeld. De AIV constateerde een zekere discrepantie tussen de termen die in officiële documenten werden gehanteerd over de betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, en de ondertoon van de politieke discussie, waarin vaak wordt teruggegrepen op de Turkse geschiedenis, de ontwikkeling van de Ottomaanse beschaving en de islam. Officiële documenten baseren zich vaak op voortschrijdende toenadering, maar de ondertoon van het debat verraadt aarzeling over de vraag of Turkije en de Europese Unie überhaupt bij elkaar kunnen horen.

Een vaak gehoorde mening in deze discussie is dat religie een centraal kenmerk is van beschavingen, en dat staten die tot een verschillende beschaving behoren en een verschillende religieuze achtergrond hebben, een grotere kans lopen in een onderling conflict te worden betrokken dan staten met dezelfde beschaving en religie.² In deze gedachtegang geldt dan dat een verschillende beschaving en religie samenwerking onmogelijk maakt of ernstig bemoeilijkt. Turkije wordt in deze visie afgewezen als lid van de Europese Unie omdat het 'anders' is, niet vanwege zijn economische ontwikkelingsniveau, de binnenlandse politieke situatie, het gebrek aan respect voor de rechten van de mens of minderheden, etc. Turkije geldt in deze visie louter als erfgenaam van het Ottomaanse rijk en als islamitisch land.

Van Turkse zijde wordt hier steeds tegenin gebracht dat Atatürks revolutie als de Turkse Verlichting moet worden gezien. Er wordt 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.³

De AIV nam in zijn rapport destijds afstand van een, wat hij noemde 'cultuur-historisch determinisme', dat uitgaat van de gedachte dat de kloof tussen Turkije en de Europese Unie onoverbrugbaar is als gevolg van (beschavings-)geschiedenis en cultuur. Beschavingen en culturen ontwikkelen zich door het verwerken van nieuwe invloeden en elementen uit andere beschavingen. Uit geschiedenis en cultuur zijn argumenten te ontleunen die pleiten tegen, maar evengoed argumenten die pleiten vóór Turks lidmaatschap. Zo is het bijvoorbeeld op grond van het 'anders zijn' van Turkije heel goed mogelijk tot de slotsom te komen dat snelle toetreding juist geboden is, om bij te dragen aan de oplossing van de problemen waar Turkije mee te maken heeft.

2 Een algemene grondslag voor dit soort opvattingen wordt geboden door het werk van de Amerikaanse politicoloog S.P. Huntington.

3 De in de negentiende eeuw veel gebezigde term 'Turkije, de zieke man van Europa', zegt in dit opzicht veel.

De AIV ging verder met de vaststelling dat er onmiskenbaar politieke en culturele verschillen bestaan, maar dat deze kunnen worden overbrugd. De Europese Unie is zelf ook samengesteld uit lidstaten voor welke de onderlinge verschillen geen belemmering zijn geweest voor de vorming van de Unie. Het feit dat de Europese Unie zich voor de vraag gesteld ziet of een land met een overwegend islamitische bevolking lid kan worden van de Europese Unie, is weliswaar een kwalitatief nieuwe ontwikkeling, maar niet principieel verschillend van eerdere uitbreidingen van de Unie. Zo wonen er al tussen de 17 en 21 miljoen moslims in de lidstaten van de Europese Unie, en toetreding van Turkije zou alleen maar de tendens versterken dat de islam en de cultuur van de islam een plaats dienen te krijgen in Europa.⁴ Daarbij tekende de AIV aan dat de schaal wel verschilde: Turkije is niet alleen een islamitisch land, maar ook een groot land, waarvan de bevolkingsomvang volgens sommige voorspellingen in 2025, 89 miljoen zal zijn.⁵

De AIV zag geen doorslaggevende redenen om Turkije ten principale als mogelijk lid van de Europese Unie af te wijzen. Naast de vaststelling dat het niet mogelijk is cultuur-historische grenzen te trekken, heeft de Europese Unie zelf ook nooit in zijn betrekkingen met Turkije aangegeven dat het land buiten de grenzen van Europa valt. En ten slotte wees de AIV erop dat de Europese Unie in de loop van de tijd zodanige verwachtingen heeft gecreëerd, dat de Turkse regering ervan uit mocht gaan dat lidmaatschap een reëel doel is.

Wel constateerde de AIV dat Turkije nog een lange weg te gaan had, voordat het kon voldoen aan de criteria van Kopenhagen (van juni 1993), vooral omdat het Turkije ontbrak aan een pluralistisch, democratisch stelsel en vanwege de behandeling van de Koerden.⁶ Het voldoen aan deze voorwaarden zou diep ingrijpen in de politieke cultuur van Turkije. De AIV raadde daarom aan te erkennen dat dit een zaak van lange adem zou zijn, ter voorkoming van verdere teleurstellingen en misverstanden die de betrekkingen tussen beide partijen al hadden doen verzuren.

4 Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid komt in zijn rapport 'De Europese Unie, Turkije en de islam', rapport no. 69 van juni 2004, tot de conclusie dat het islamitische karakter van Turkije geen beletsel is voor een eventuele toetreding van Turkije tot de Europese Unie.

5 'Turkije op termijn meeste inwoners EU', Demos, Bulletin over Bevolking en Samenleving, maart 2004, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut. In dit artikel wordt ook geconstateerd dat het land qua bevolkingsomvang, te weten bijna 70 miljoen inwoners, nu al zo groot is als alle, in 2004 toetredende, nieuwe lidstaten gezamenlijk.

6 Dit zijn criteria op het vlak van de democratie, de rechten van de mens, de behandeling van minderheden, het rechtssysteem en de vrije markteconomie (functionerende markteconomie en concurrentievermogen van het Turkse bedrijfsleven) en overname en toepassing van het acquis.

II 1999 – 2004: een wereld van verschil?

In de periode 1999-2004 zijn belangrijke veranderingen opgetreden in de internationale context rond Turkije, maar vooral in Turkije zelf en in de betrekkingen tussen de Europese Unie en Turkije. Hieronder zal eerst een korte schets worden gegeven van de veranderingen in de internationale context.

II.1 De internationale context

In 1999 waren de betrekkingen tussen Griekenland en Turkije - zoals tijdens de hele vorige eeuw - nog ronduit slecht, en beval de AIV aan dat de Europese Unie zich niet langer moest laten meeslepen door Griekse veto's, wensen en eisen waar het ging om de betrekkingen met Turkije. Nu, in 2004, zijn de betrekkingen aanzienlijk verbeterd. Het valt buiten het bestek van dit advies om deze verbetering te analyseren, maar er zijn serieuze aanwijzingen dat deze ontwikkeling zal doorzetten. Een omslagpunt was de aardbeving in het westen van Turkije en het oosten van Griekenland in augustus 1999, die in Turkije duizenden slachtoffers eiste. Het publieke draagvlak voor een verbetering van de verzuurde betrekkingen bleek aanwezig en de autoriteiten aan beide zijden hebben de gelegenheid benut, om hiermee een begin te maken door wederzijdse hulpverlening. Griekenland blokkeert niet langer quasi-automatisch de besluitvorming in de Europese Unie over de relaties met Turkije, hetgeen het mogelijk heeft gemaakt deze te verzakelijken en verbeteren. Hoewel het wederzijdse wantrouwen niet geheel is weggenomen, is de verbetering ten opzichte van 1999 toch opvallend en blijven de relaties zich positief ontwikkelen.

Een ander problematisch punt in 1999 was Cyprus. Op basis van het uitgangspunt dat de AIV op dit punt had geformuleerd, te weten dat de Europese Unie geen conflicten moest importeren, luidde de aanbeveling toen dat een lidmaatschap van Cyprus onder de toenmalige omstandigheden niet mogelijk moest zijn. De Europese Raad heeft echter, vooral uit angst voor een Grieks veto tegen toetreding van de Oost-Europese landen, anders besloten en vanaf maart 1998 zijn de toetredingsonderhandelingen ook met Cyprus van start gegaan, zonder dat de voorwaarde vooraf was gesteld dat het geschil op het eiland moest zijn opgelost. Anno 2004 moet worden vastgesteld dat het, ondanks intensieve onderhandelingen onder leiding van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (VN), Kofi Annan, niet is gelukt de kwestie Cyprus tot een goed einde te brengen vóór de toetreding van het eiland tot de Europese Unie. In een referendum over het plan-Annan op 24 april 2004 hebben de Grieks-Cyprioten massaal tegen gestemd, terwijl de Turks-Cyprioten het met een meerderheid van 75% hebben aanvaard.⁷ Hierdoor is Cyprus op 1 mei 2004 lid geworden van de Europese Unie, waarbij het acquis niet van toepassing is op het noordelijke deel van het eiland. Opmerkelijk in dit verband is dat de Europese Unie fondsen ter beschikking heeft gesteld van dit noordelijke deel van het eiland, dus aan een door niemand, behalve Turkije zelf, erkend regime.⁸ De Turkse regering heeft zich, met de mogelijkheid van de opening van

7 Het plan-Annan heet formeel 'The Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem', zie www.cyprus-un-plan.org.

8 Deze fondsen waren al in 2002 gereserveerd, maar de besteding ervan begint pas na het referendum.

onderhandelingen voor het lidmaatschap in het vizier, ingezet om dit conflict tot een goed einde te brengen.

De vooruitzichten op een spoedige oplossing van de kwestie Cyprus zijn niet goed. Met name het gevoel van onveiligheid, dat bij beide bevolkingsgroepen leeft, belemmert een spoedige oplossing. De enig mogelijke oplossing lijkt gelegen in het nemen van vertrouwenwekkende maatregelen. De Turkse regering kan geen gebrek aan inzet worden verweten, en de kwestie Cyprus kan derhalve, naar de mening van de AIV, een positieve beslissing over de opening van de onderhandelingen niet in de weg staan. Wel zal een bevredigende oplossing moeten worden gevonden vóór eventuele toetreding van Turkije, want het zou op zijn zachtst gezegd merkwaardig zijn wanneer de ene lidstaat een militaire macht van 35.000 man op het grondgebied van een andere lidstaat heeft gestationeerd, zonder diens uitdrukkelijke toestemming.

Waar in 1999 Turkije, mede als tegenwicht tegen de moeizame betrekkingen met de Europese Unie, inzette op een verbetering van de betrekkingen met landen in de regio, kan anno 2004 worden vastgesteld dat de belangstelling voor de regio er nog steeds is, maar tot nu toe weinig concreets heeft opgeleverd. Dit komt mede omdat de Verenigde Staten hun invloedssfeer daar zodanig hebben uitgebreid dat er nauwelijks ruimte is voor een andere, bijvoorbeeld Turkse.⁹ Dit neemt niet weg dat in de toekomst, bij een eventueel lidmaatschap van Turkije van de Europese Unie, de rol van Turkije in de regio meer gewicht kan krijgen, zeker in de economische en financiële context.

Opvallend is dat de traditionele Turkse pro-Amerikaanse houding naar aanleiding van de oorlog in Irak een deuk heeft opgelopen, hetgeen blijkt uit de weigering van Ankara in 2003 Amerikaanse troepen over Turks grondgebied te laten doorvoeren naar Irak. De weigering van de Turkse regering is mede te verklaren door een grote weerstand tegen deze oorlog onder de bevolking en in de Partij voor Gerechtigheid en Ontwikkeling (AKP), die in november 2002 een grote verkiezingsoverwinning boekte. Ook de als arrogant ervaren Amerikaanse opstelling, niet alleen in deze oorlog, maar meer in het algemeen in bijvoorbeeld de 'oorlog tegen het terrorisme', heeft geleid tot een afzwakking van de pro-Amerikaanse houding.

Het feit dat Turkije zich nu, relatief, minder richt op de regio en op de Verenigde Staten, heeft tot gevolg dat de blik nog meer is gericht op Europa en op het doel, lidmaatschap van de Europese Unie. Daarmee wint de centrale vraag in dit advies aan belang: moet de Europese Raad in december 2004 besluiten tot het openen van de onderhandelingen?

II.2 Op weg naar een Turks lidmaatschap?

De AIV hecht er allereerst aan te onderstrepen dat hij de uitgangspunten uit zijn eerdere advies van 1999 onverkort geldig acht. Deze zijn dat er geen doorslaggevende reden is waarom Turkije ten principale als mogelijk lid van de Europese Unie zou moeten worden afgewezen, niet alleen omdat het niet mogelijk is cultuur-historische grenzen te trekken, maar ook omdat de Europese Unie zelf nooit grenzen heeft getrokken. Verder

9 In 1999 was een centraal element van het Turkse buitenlandse beleid het aanhalen van de banden met landen in het Midden-Oosten, met name Israël, evenals met landen in de Kaukasus, de Russische Federatie, Centraal-Azië, de Balkan etc.

heeft de Europese Unie in de loop van de tijd zodanige verwachtingen gecreëerd, dat de Turkse regering ervan uit mag gaan dat lidmaatschap een reëel doel is.¹⁰

Sinds 1999 zijn er in de betrekkingen tussen de Europese Unie en Turkije en in Turkije zelf belangrijke ontwikkelingen geweest, waarvan de belangrijkste waren dat:

1. de Europese Raad van Helsinki van december 1999 heeft geconcludeerd dat 'Turkije een kandidaat-lidstaat is die is voorbestemd om toe te treden tot de Unie op basis van dezelfde criteria als die welke voor de andere kandidaat-lidstaten gelden'. Op basis hiervan is in 2001 een Partnerschapsdocument voor Toetreding opgesteld, evenals dat voor andere kandidaat-lidstaten is gebeurd. Hierin worden de Kopenhagencriteria toegespitst op de situatie van de desbetreffende kandidaat-lidstaat en nader uitgewerkt in prioriteiten. De politieke prioriteiten, zoals geformuleerd door de Europese Commissie in dit Partnerschapsdocument, zijn de criteria op basis waarvan de Europese Commissie de voortgang in Turkije beoordeelt in haar jaarlijkse voortgangsrapporten;¹¹
2. de Turkse regering, zowel die van Eçevit als daarna van Erdogan, zich duidelijk en herhaaldelijk gecommitteerd heeft aan de Kopenhagencriteria. Dit blijkt onder meer uit de medewerking van de Turkse regering bij de opstelling van het eerdergenoemde Partnerschapsdocument, evenals uit de hervormingen die worden doorgevoerd. Een belangrijke stap in deze hervormingen was de aanpassing van de Constitutie in 2001 onder de regering van premier Eçevit van de Partij van Democratisch Links (DSP). Deze hervormingskoers is overgenomen door de regering Erdogan, na de overwinning van diens AK Partij in 2002. Het tempo van de hervormingen is sindsdien nog opgevoerd en inmiddels zijn twee grondwetswijzigingen (in oktober 2001 en in mei 2004), evenals zeven hervormingspakketten door het Turkse parlement goedgekeurd;
3. de Europese Raad van Kopenhagen van december 2002 heeft besloten dat 'indien de Europese Raad in december 2004 op basis van een verslag van de Commissie besluit dat Turkije aan de politieke criteria van Kopenhagen voldoet, de Unie zonder verwijl toetredingsonderhandelingen met Turkije zal openen'.¹²

Over deze in december 2004 te nemen beslissing bestaat verwarring: veelal wordt gedacht dat de Europese Raad dan zal besluiten of Turkije lid kan worden van de Europese Unie. Dit is niet het geval, deze principiële vraag heeft de Europese Unie al positief beantwoord, onder meer door te concluderen dat 'Turkije een kandidaat-lidstaat is die is voorbestemd om toe te treden tot de Unie op basis van dezelfde criteria als die welke voor de andere kandidaat-lidstaten gelden'.¹³

10 In het addendum bij dit advies staan de achtereenvolgende afspraken tussen 'Brussel' en 'Ankara' zoals die al sinds 1963 zijn gemaakt.

11 In de voortgangsrapporten worden ook de andere twee Kopenhagencriteria, de economische en de overname en toepassing van het acquis, beoordeeld. In het licht van de hervormingen die Turkije in 2001 en 2002 heeft doorgevoerd, heeft de Raad in mei 2003 een herzien Partnerschapsdocument aangenomen, waarin wordt ingegaan op de noodzakelijke resterende hervormingen op alle drie de onderdelen van de Kopenhagencriteria.

12 De Europese Commissie heeft aangekondigd dat het voortgangsrapport, waarop de Europese Raad zijn beslissing zal baseren, op 6 oktober 2004 zal uitkomen.

13 Hierbij past de aanvulling dat de Europese Raad dit besluit en dat van december 1999, unaniem heeft genomen, en dat de nationale parlementen, althans impliciet, hiermee hebben ingestemd.

De beslissing die moet vallen, is of de Europese Unie toetredingsonderhandelingen gaat beginnen. Ook dit kan echter leiden tot onduidelijkheden: wat zijn de criteria waaraan Turkije moet voldoen voor een positieve beslissing en hoe verhouden deze zich tot de besluiten om onderhandelingen met andere kandidaat-lidstaten te beginnen? Naast het al genoemde uitgangspunt dat Turkije op basis van dezelfde criteria moet worden beoordeeld als die welke voor andere kandidaat-lidstaten gelden, heeft de Europese Raad van Kopenhagen van december 2002 geconcludeerd dat deze beslissing, evenals voor andere kandidaat-lidstaten, alleen gebaseerd kan zijn op het voldoen aan de **politieke** Kopenhagen-criteria, en derhalve niet op de economische criteria en op een beoordeling van (het vermogen tot) overname van het *acquis communautaire*. Aan deze laatste criteria zal Turkije bij toetreding wel moeten voldoen.

Wat houdt 'voldoen aan de politieke Kopenhagencriteria' precies in? Bij de tien nieuwe lidstaten die op 1 mei 2004 zijn toegetreden, was de interpretatie dat er voldoende aanpassingen in wetgeving onderweg moesten zijn om aan de criteria te voldoen ten tijde van een feitelijke toetreding. De centrale vraag die de AIV stelt is of dit in het geval van Turkije ook zodanig moet worden geïnterpreteerd, of dat het eventuele besluit om de toetredingsonderhandelingen met Turkije te starten moet worden geclausuleerd. Een tweede vraag is of de onderhandelingen vervolgens op dezelfde wijze moeten worden gevoerd als bij de laatste uitbreiding. Om deze vragen te beantwoorden, is onder meer een beoordeling nodig van de hiervoor relevante factoren. Alvorens echter in te gaan op de situatie wat betreft de mensenrechten en democratisering, alsmede de economische stand van zaken, zal eerst worden bezien wat de achtergrond is van het hoge tempo van de hervormingen. Er zal tevens een voorzichtige beoordeling worden gegeven van de steun ervoor en de duurzaamheid ervan.

II.3 Hervormingen in Turkije op weg naar de Europese Unie

Uit het voorgaande blijkt dat de Turkse regering na 1999 heeft ingezet op zo grondig en snel mogelijke hervormingen teneinde te kunnen voldoen aan de criteria voor een lidmaatschap van de Europese Unie. Juist de AKP van premier Erdogan, een partij met islamitische wortels, heeft de invoering van hervormingen versneld en veelal wordt gesteld dat er wezenlijke vooruitgang is geboekt. Zijn die veranderingen inderdaad wezenlijk? Voordat de AKP aan de macht kwam, had de gevestigde orde, opgegroeid in de kemalistische staatstraditie en daar onlosmakelijk mee verbonden, moeite met de door de Europese Unie gevraagde aanpassingen. Zij zag deze als concessies, vooral wanneer deze een aantasting van het traditionele staatsbestel vergden. Dit laatste is vaak het geval. Met het aan de macht komen van de AKP is in die zin iets wezenlijks veranderd, dat de AKP-agenda voor de korte termijn en de AKP-visie op de Turkse maatschappij parallel lopen met de gevraagde aanpassingen. De AKP ziet bijvoorbeeld de traditionele Turkse staat als een bedreiging en verwelkomt hervormingen die deze aantasten. Het feit dat de binnenlandse en de buitenlandse agenda's parallel lopen, heeft ervoor gezorgd dat de hervormingen niet alleen in hoog tempo worden doorgevoerd, maar ook dat de AKP-regering deze koers zal willen aanhouden. Zij ziet de Europese Unie als steun en garantie voor haar hervormingskoers.

Hoe groot is nu de publieke steun voor de hervormingen? Zouden deze (kunnen) worden teruggedraaid onder een andere regering? Wat de publieke steun betreft, is het van belang vast te stellen dat in de afgelopen decennia de afstand tussen datgene wat de staat toestond en de wensen van de bevolking erg groot geworden was. De geest is nu uit de fles, en de verwachting is dat deze er niet meer in terug zal kunnen worden gestopt: de hervormingen vormen een inhaalslag en beantwoorden aan een breed

gedragen verlangen naar hervormingen. De grote steun voor de hervormingen rechtvaardigt daarmee ook de verwachting dat een regering, van welke signatuur dan ook, niet politiek ongestraft de hervormingen kan terugdraaien. Daarenboven is in het huidige politieke landschap geen serieuze concurrent te zien voor de AKP, die met haar brede machtsbasis en breed gesteunde politieke koers vast in het zadel lijkt te zitten, al blijft in het wisselende politieke klimaat van Turkije enige behoedzaamheid geboden bij het doen van zulke voorspellingen.

De verwachting is dat in deze omstandigheden ook het leger de klok nauwelijks meer terug zal kunnen en zelfs willen draaien. De legertop gaat mee met de hervormingen op weg naar de Europese Unie, om niet een positieve beslissing in december 2004 in de weg te staan. De koers die de top van het leger nu heeft ingezet, komt erop neer dat men akkoord zal (blijven) gaan met een gefaseerde, langzame inkrimping van de eigen rol, waarbij het van de Europese Unie steun verwacht voor de handhaving van het seculiere karakter van Turkije.

III De rechten van de mens en de democratisering

III.1 Een sprong voorwaarts: maar genoeg?

III.1.1 Wat zei de AIV in 1999?

In 1999 stelde de AIV vast dat de grote tekortkomingen die bestaan wat betreft democratie en eerbiediging van de rechten van de mens, een afstand scheppen tussen Turkije en de Europese Unie: het ontbreekt Turkije aan een pluralistisch, democratisch stelsel, doordat niet alle machtsuitoefening is onderworpen aan controle door het parlement, noch aan de orde komt in een vrije pers en in een openbaar debat, en doordat de sociaal-economische belangenorganisaties en niet-gouvernementele organisaties nog niet de positie hebben om breed gedragen maatschappelijke en politieke afwegingen te maken en mee te helpen de politieke agenda te vormen. De krijgsmacht legt belangrijke beperkingen op aan het politieke debat, omdat niet mag worden getornd aan

- het seculiere karakter en
- de territoriale integriteit en eenheid van Turkije. Diegenen die zich presenteren als vertegenwoordigers van een minderheid, worden gezien als personen die afbreuk doen aan deze eenheid. Het probleem rond de Koerden en de Koerdische Arbeiderspartij (PKK) vindt hierin zijn weerslag.

Veel van de problemen op het gebied van de rechten van de mens en de democratie zijn verbonden met deze twee uitgangspunten. Deze problemen betreffen de fundamentele vrijheden (van meningsuiting, religie en vereniging), verdwijningen en buitengerechtelijke executies, de structurele tekortkomingen in het Turkse rechtsstelsel, folteringen en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, schendingen van de rechten van vrouwen en van werknemers en vakbonden. Twee uiterst belangrijke problemen zijn daarbij de situatie rond de Koerdische bevolking en de verhouding tussen het civiele en militaire deel van de samenleving. De AIV constateerde wel dat de regelgeving in het algemeen de laatste jaren was verbeterd, maar dat deze nog te weinig in daden was omgezet.

III.1.2 En nu, in 2004?

Dit laatste kan nog altijd worden gezegd van de situatie anno 2004. Zoals al beschreven voert de Turkse regering sinds 2001 een omvangrijk programma van hervormingen door en heeft de regering van premier Erdogan dit hervormingsprogramma nog versneld. Zowel de Europese Commissie, als het Europees Parlement en de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa hebben rapporten opgesteld over de voortgang en de invoering van deze hervormingen.¹⁴ De Turkse autoriteiten zijn sterk gecommitteerd aan de verbetering van de situatie rond de rechten van de mens in hun land en er is duidelijk vooruitgang geboekt. Dit blijkt uit de aanpassingen van de bepalingen in de Constitutie wat betreft de fundamentele vrijheden, de recente

14 2003 Regular Report (ofwel het jaarlijkse voortgangsrapport, zoals vermeld in hoofdstuk I) on Turkey's progress towards accession, COM(2003) 676, Report on the 2003 regular report of the Commission on Turkey's progress towards accession, of the Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy, 19 March 2003, A5-0204/2004 van het Europees Parlement, en het rapport van 19 december 2003 van de Commissaris voor de Rechten van de Mens, Alvaro Gil-Robles, over zijn bezoek aan Turkije aan het Comité van Ministers en de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (CommDH(2003)15).

wetgeving met betrekking tot pers en politieke partijen en de voorgenomen wetgeving over het recht op vereniging en demonstraties, etc. Tevens blijkt de wil van de regering om serieus te hervormen uit de instelling van mechanismen die toezien op de bescherming van de rechten van de mens en op de toepassing van de hervormingen.¹⁵ Aan de andere kant zijn en blijven belangrijke beperkingen bestaan ten aanzien van de uitoefening van sommige burgerlijke, politieke en culturele rechten.¹⁶ Ten slotte moeten de al ingevoerde en voorgenomen wettelijke hervormingen goed worden toegepast, hetgeen een grote inspanning zal vergen van de hele Turkse samenleving.

De AIV zal zich in dit advies concentreren op enkele algemene, belangrijke ontwikkelingen, waarbij hij zich vooral baseert op de eerder genoemde rapporten van de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa over de voortgang en de invoering van deze hervormingen.

III.2 Mensenrechten

III.2.1 Vrijheid van meningsuiting

De hervorming van de Constitutie in 2001 en de daarop volgende hervormingspakketten hebben in belangrijke mate de bestaande beperkingen op de vrijheid van meningsuiting, die de situatie in 1999 kenmerkten, verminderd.¹⁷ Dit heeft geleid tot zowel een aantal vrijspraken als de vrijlating van een aantal gevangenen. Aan de hand van enkele voorbeelden zal worden geïllustreerd hoe de bedoelde beperkingen zijn verminderd. Zo staat niet langer in de Constitutie dat 'geen bescherming zal worden geboden aan 'ideeën en meningen' die in strijd zijn met de Turkse nationale belangen', maar aan 'activiteiten'. Een andere belangrijke stap is de verruiming van de mogelijkheden om andere talen dan het Turks te gebruiken, evenals de instelling van regelingen die beogen de onafhankelijkheid van journalisten en radio- en televisie-uitzendingen beter te garanderen. Verder bestaat het voornemen de samenstelling van de raad, die toeziet op uitzendingen van radio en televisie, te veranderen, zodat het overwicht daar niet langer ligt bij vertegenwoordigers van de regering en zelfs van de staatsveiligheidsdienst. Tevens is de antiterrorismewetgeving zodanig aangepast dat 'separatistische propaganda zonder het aanzetten tot geweld' niet langer strafbaar wordt gesteld. Tenslotte is het artikel dat een opsomming geeft van die situaties waarin de vrijheid van meningsuiting kan worden beperkt, veranderd. Het oogmerk hiervan lijkt wederom een liberalisering, maar de bewoording maakt dit niet geheel en al zeker. Het is hier dus zaak dat in de praktijk, door de toepassing van de nieuwe wetgeving, blijkt dat er geen verdere restricties worden beoogd, maar inderdaad een verruiming van de vrijheid van meningsuiting. Een centraal punt bij al deze hervormingen is: de wetgeving is pas recentelijk ingevoerd en moet nu goed worden toegepast. Een effectieve en succesvolle toepassing ervan

15 Zo heeft de Turkse regering onder meer een 'Investigative Council' ingesteld, voorgezeten door de premier, die onderzoek moet doen naar schendingen van mensenrechten, een 'Advisory Council', samengesteld uit vertegenwoordigers van NGO's, die de minister voor Mensenrechten moet bijstaan op de terreinen die binnen zijn jurisdictie vallen, en een 'National Human Rights Commission', die tot doel heeft de bewustwording met betrekking tot mensenrechten te bevorderen. Verder heeft de regering met het oog op een effectieve toepassing een 'Reform Monitoring Group' opgezet.

16 Zie het Report on the 2003 regular report of the Commission on Turkey's progress towards accession, A5-0204/2004 van het Europees Parlement. Voorbeelden zijn onder meer te vinden in III.2.1 en III.2.2.

17 Zie rapport Gil-Robles, pp. 6-12.

hangt daarbij vooral af van effectieve actie door de rechtbanken, het ambtelijke apparaat, advocaten en aanklagers. De toepassing is tot nu toe weinig consistent geweest.¹⁸

Hiermee wordt de kern van de zaak geraakt van alle hervormingen op het gebied van de rechten van de mens. De hervormingen vorderen gestaag, maar:

- ten eerste betreft het veelal liberalisering van vergaande beperkingen. Deze liberalisering moet verder gaan, zodat wetten en regels in overeenstemming zijn met de internationaal aanvaarde regels en normen hieromtrent;
- ten tweede komt het nu aan op een effectieve toepassing en
- ten derde gaat het om houding en mentaliteit. Aangezien deze moeilijk meetbaar zijn, zal uit de praktijk moeten blijken of veranderingen metterdaad worden doorgevoerd.¹⁹

III.2.2 Vrijheid van vereniging

Een andere belangrijke ontwikkeling is die op het terrein van de vrijheid van vereniging. Deze fundamentele vrijheid is belangrijk, omdat ze sociaal-economische belangenorganisaties en niet-gouvernementele organisaties in staat stelt hun rol in de opbouw van een democratische Turkse staat goed te vervullen. In 1999 constateerde de AIV dat hier belangrijke tekortkomingen bestonden.

Inmiddels geldt ook hier dat de stevige beperkingen substantieel zijn verminderd, maar dat er nog steeds belangrijke restricties bestaan, zodat er bijvoorbeeld niet voldoende garanties bestaan dat de vele niet-gouvernementele organisaties in Turkije zonder problemen kunnen functioneren. Een belangrijke beperking die in stand is gebleven, is de bepaling die het verenigen verbiedt om als doelstelling te hebben de 'bevordering van het idee dat er minderheden bestaan in Turkije gebaseerd op verschillen in klasse, ras, taal, religie of regio', of om minderheden te creëren gebaseerd op de verdediging en bevordering van talen en culturen anders dan de Turkse. Tevens moet worden vastgesteld dat de regering, ook onder de nieuwe regels, nog altijd teveel toezicht kan uitoefenen op verenigingen en niet-gouvernementele organisaties.²⁰ Wel is intussen bepaald dat verenigingen andere talen dan Turks mogen hanteren, een duidelijke vooruitgang, zeker in het licht van de situatie rond de Koerden. Deze laatste problematiek hangt ook samen met die van de status van politieke partijen. Het Constitutionele Hof maakte veel gebruik van het recht om politieke partijen te ontbinden die werden gezien als gevaarlijk op grond van de meningen die zij uitten. Deze praktijk was het mikpunt van kritiek van Turkse sociaal-economische belangenorganisaties en niet-gouvernementele organisaties en van de lidstaten van de Europese Unie. Partijen werden veelal verboden ofwel omdat zij religieus waren en het seculiere karakter van de staat bedreigden, of omdat zij pro-Koerdisch waren en de eenheid van de Turkse staat in gevaar brachten. Er zijn nu verschillende regels van kracht geworden die de mogelijkheid tot opheffing van een politieke partij aanzienlijk inperken en daarmee duidelijke stappen vormen op weg naar een democratisering. Ook wat betreft niet-gouvernementele organisaties op het terrein van mensenrechten moet worden vastgesteld dat de trend positief is, maar dat, zoals aangegeven, problemen blijven bestaan.

18 Zie rapport Gil-Robles, p. 11-12.

19 Ook de Turkse regering zelf erkent dat er een aanzienlijk gebrek aan toepassing bestaat. Zie onder meer het voortgangsrapport 2003 van de Commissie en het rapport van Gil-Robles.

20 Gil-Robles, p. 16.

III.2.3 *Werknemers- en vakbondsrechten*

Vakbondsrechten waren de afgelopen jaren onderhevig aan ernstige beperkingen, en een liberalisering is ook op dit terrein, hoewel langzaam, op gang gekomen. Hier is echter nog een lange weg te gaan, zowel in de publieke als in de private sector. De meest grove schendingen hebben inmiddels geruime tijd geleden plaatsgevonden, maar daar staat tegenover dat de regering nu al zo'n twintig jaar weinig haast maakt met het opvolgen van de aanbevelingen die zowel de International Labour Organization (ILO) als de Raad van Europa met grote regelmaat op dit terrein hebben gedaan. De sociale dialoog blijft beperkt. Zo is er wel een Economische en Sociale Raad in het leven geroepen, die een belangrijke rol zou kunnen spelen in de versterking van de democratische besluitvorming over majeure sociaal-economische kwesties door middel van consultaties door de regering van de meest representatieve belangengroeperingen. In de praktijk echter blijkt het tot nu toe alleen een praatgroep te zijn, waarin oeverloze discussies plaatsvinden, die niet of nauwelijks van invloed zijn op het overheidsbeleid. In februari 2004 heeft de regering aangekondigd dat zij de samenstelling van de Raad zal herzien, en met name haar eigen positie daarin. Nu wordt de Raad nog voorgezeten door de premier en zijn verschillende ministers lid.

III.2.4 *Het functioneren van instellingen op het gebied van rechtshandhaving en de zorg omtrent verdwijningen, buitengerechtelijke executies, wrede en onmenselijke behandeling en foltering*

Een groot punt van zorg is altijd het functioneren van instellingen op het gebied van rechtshandhaving en het gevangeniswezen geweest. Pijnpunten, zoals genoemd in het vorige advies op dit terrein, waren: zorg omtrent verdwijningen, buitengerechtelijke executies en foltering en wrede, onmenselijke of vernederende behandelingen van gedetineerden, met name op politiebureaus. Vooral Koerdische activisten waren hiervan het slachtoffer. De rol van politie en veiligheidsdiensten in dit opzicht was aanleiding tot veel kritiek.

Allereerst is het van groot belang dat in 2002 de noodtoestand in het hele zuidoosten van Turkije is opgeheven. Deze gaf de veiligheidsdiensten de bevoegdheid bepaalde fundamentele vrijheden in deze gebieden op te schorten. Verder is van belang dat de minister van Binnenlandse Zaken op 16 januari 2003 een circulaire heeft rondgezonden waarin werd opgeroepen tot naleving van de recentelijk aangepaste wetgeving die foltering etc. verbiedt. Desalniettemin is ook hier het beeld gemengd, doordat er grote problemen blijven bestaan. De wetgeving is dan wel op vele punten aangepast in de richting van internationaal aanvaarde normen en regels, maar deze wettelijke vooruitgang moet worden toegepast. Zo berichten niet-gouvernementele organisaties dat er nog altijd gevallen van wrede en onmenselijke behandeling en zelfs foltering voorkomen, met name op politiebureaus, ondanks het 'zero tolerance' beleid van de hoogste autoriteiten. Wat nodig is, is een verandering van de houding en mentaliteit van de politie, zodat deze feiten serieus worden vervolgd: slachtoffers melden veelal dat hun klachten niet serieus worden behandeld. De schuldigen worden vaak niet veroordeeld of krijgen maar een lichte straf. De autoriteiten hebben duidelijk gemaakt dit probleem te willen aanpakken, bijvoorbeeld door de verbetering en verlenging van opleidingen van politiemensen en de verspreiding van een verzameling van in het Turks vertaalde uitspraken tegen Turkije van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Wat betreft de hervorming van het gevangeniswezen, kan een aanzienlijke verbetering van de algemene situatie worden geconstateerd.²¹ Het strafrecht is aangepast met

21 Zie pp. 28-29 van het Regular Report 2003 van de Europese Commissie.

het oog op een verbetering van de veiligheid in gevangenissen en ter voorkoming van hongerstakingen. Het is opvallend dat het aantal hongerstakingen inderdaad aanzienlijk is teruggelopen.

III.2.5 De rechterlijke macht

Een volgend punt is de rol van de Turkse rechterlijke macht bij de toepassing van de hervormingen. Hier is ruimte voor verbetering, in het bijzonder op twee punten: de eerlijke procesgang voor de staatsveiligheidsrechtbanken en de buitensporig lange duur van de procesgang. De rol van de staatsveiligheidsrechtbanken is altijd een bron van zorg geweest. In de grondwetswijziging van mei 2004 is een voorstel aanvaard waardoor deze rechtbanken worden afgeschaft.²² Dit is een belangrijke stap. De lange duur van de procesgang blijft een probleem. Daarnaast blijven er berichten dat de rechterlijke macht niet altijd onpartijdig en consistent handelt. De onpartijdigheid van de rechterlijke macht wordt ondermijnd door enkele constitutionele bepalingen die een organieke band scheppen tussen rechterlijke en uitvoerende macht.²³

III.2.6 De bescherming van culturele rechten

Een van de meest complexe problemen op het terrein van de bescherming van de culturele rechten betreft de Koerdische bevolking. Hier is ten opzichte van de situatie in 1999 grote vooruitgang geboekt. Toen beval de AIV aan dat Turkije alleen het lidmaatschap zou kunnen verwerven, als het er blijk van gaf de problemen met de Koerden niet langer gewapenderhand op te willen lossen en als het de ruimte zou scheppen voor beleving van de Koerdische identiteit. Inmiddels is in 2002 de noodtoestand ook in de laatste provincie in het zuidoosten opgeheven en beginnen het leven en de situatie in de regio zich langzamerhand te normaliseren. Een belangrijke stap die de Turkse regering heeft gezet om de situatie verder te verbeteren, is een aanpassing van artikel 26 van de Constitutie, waarin werd bepaald dat in het openbare leven alleen de Turkse taal mocht worden gebruikt. Het gebruik van andere talen, in het bijzonder het Koerdisch, werd zwaar gestraft.²⁴ Verschillende maatregelen zijn gevolgd, waardoor het nu mogelijk is programma's op radio en tv uit te zenden en les te krijgen in de Koerdische taal en in andere talen en dialecten die traditioneel worden gebruikt in Turkije. Hoewel er ruimte voor verbetering blijft wat betreft de behandeling van de Koerdische bevolking, is de trend zonder meer positief te noemen. Het is bijvoorbeeld opvallend dat zelfs de oorlog in Irak niet heeft geleid tot een verhoogde nervositeit van de regering in haar houding ten opzichte van de Koerden. De voorgangers van de AKP-regering

22 Hierbij past de aantekening dat in een recente zaak de rechter heeft geoordeeld dat geen zaken meer voor de staatsveiligheidsrechtbanken kunnen dienen, omdat zij zijn afgeschaft op grond van de laatste grondwetswijziging.

23 Zie, pp. 21-22 van het Regular Report 2003 van de Europese Commissie.

24 Zo werden in 1994 het Koerdische parlements lid Leyla Zana en drie andere parlementsleden van Koerdische afkomst veroordeeld tot een gevangenisstraf van vijftien jaar vanwege het feit dat ze Koerdisch had gesproken in een vergadering van het parlement en vanwege lidmaatschap van de PKK. Op basis van een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat bevond dat de rechtszaak niet in overeenstemming was geweest met de regels van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens, werd in april 2003 de zaak opnieuw geopend. Op 21 april 2004 werd het vonnis tegen deze vier op dezelfde gronden herbevestigd, maar in juni 2004 wederom gelastte een Hof van beroep de vrijlating van de vier, in afwachting van de behandeling van hun zaak in hoger beroep.

gingen ervan uit dat intern separatisme en het machtsspel van buitenlandse mogendheden zouden leiden tot de ondergang van Turkije. De AKP-regering is in dit opzicht veel minder defensief en lijdt minder aan deze belegeringsmentaliteit.

Verder is van belang dat Turkije, na instemming van het Turkse parlement, in 2003 het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR) en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) heeft geratificeerd. Turkije heeft echter voorbehoud aangetekend bij deze verdragen waar het gaat om het recht op onderwijs en de rechten van minderheden. Verder heeft Turkije nog niet het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden van de Raad van Europa ondertekend.²⁵

III.2.7 Rechten van vrouwen

In 1999 stelde de AIV vast dat, hoewel de Turkse wet- en regelgeving in de regel vrouwen een positie toekent, gelijkwaardig aan die van mannen, cultuur en gewoontes aanzienlijke hinderpalen vormden om deze gelijkwaardigheid te realiseren. Discriminatie, misbruik van vrouwen binnen het huwelijk en moorden op vrouwen, verdacht van overspel, waren punten van zorg.

Anno 2004 is de gelijkwaardige positie van vrouwen nog beter verankerd in wet- en regelgeving. In de praktijk blijkt ook dat de positie van vooral hoger opgeleide vrouwen in Turkije, met name in de grote steden, de toets der kritiek goed kan doorstaan. Daarnaast worden verdere verbeteringen voorzien.²⁶ Zo zijn er wijzigingen in de strafwet voorgesteld, op basis waarvan het geweld tegen vrouwen beter kan worden bestreden. De situatie in de praktijk blijft echter zorgwekkend en veel vrouwen leven in een cultuur van geweld. Zo blijkt dat een derde tot de helft van de vrouwen in Turkije het slachtoffer is van fysiek geweld binnen gezinsverband. Honderdduizenden vrouwen worden geslagen, gemarteld, gedood of gedwongen tot het plegen van zelfmoord.²⁷ Het geweld tegen vrouwen ontzegt hen een aantal van de belangrijkste mensenrechten zoals het recht op gezondheid, het recht op arbeid en het recht op onderwijs. De toepassing van de betreffende wetgeving tegen dergelijk geweld blijft achter en de autoriteiten nemen klachten vaak niet serieus.

III.3 De rol van het leger

De krijgsmacht heeft een belangrijke rol gespeeld bij de ontwikkeling en modernisering van Turkije sinds de revolutie van Atatürk, evenals een stabiliserende rol in de Turkse politieke verhoudingen. Hiermee hebben de militairen echter tegelijk bijgedragen aan het tot voor kort als gesloten te kenmerken karakter van het Turkse politieke stelsel, wat zich slecht verdraagt met het streven naar een pluralistische, open democratie in Turkije. De verhouding, kortom, tussen het civiele en militaire deel van de samenleving heeft in de weg gestaan van een democratisering van Turkije. De ontwikkeling van een

25 Hierbij past de kanttekening dat ook een land als Frankrijk dit Verdrag niet heeft getekend, en dat Nederland het wel heeft getekend, maar niet geratificeerd.

26 Zo is Turkije één van de weinige islamitische landen die het 'Optional Protocol to the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women' heeft ondertekend en geratificeerd (in 2002).

27 Zie het rapport van Amnesty International 'Turkey: Women Confronting Family Violence', AI Index: EUR 44/0013/2004 van mei 2004.

kritische massa van sociaal-economische belangenorganisaties en niet-gouvernementele organisaties, een belangrijke voorwaarde voor deze democratisering, kwam mede hierdoor niet van de grond.

Zoals echter al geconstateerd in het eerste hoofdstuk, is het tempo van de hervormingen hoog, de publieke steun ervoor groot, en staat het leger die in elk geval niet in de weg. De legertop is, integendeel, akkoord gegaan met inkrimpingen van zijn rol, die in de Turkse verhoudingen als revolutionair kunnen worden gekenschetst. Een belangrijke indicatie voor de terugdringing van de rol van het leger is de aanvaarding op 8 mei 2004 van een grondwetswijziging die bepaalt dat het parlement per 2007 de zeggenschap zal hebben over het budget van het leger. Daarnaast is het leger akkoord gegaan met de belangrijke wijziging dat het niet langer een vertegenwoordiger heeft in de toezichthoudende Raden voor Onderwijs en Media, evenals met de opheffing van de staatsveiligheidsrechtbanken. Ook de rol van de secretaris-generaal van de Nationale Veiligheidsraad is ingeperkt: waar dit orgaan vroeger een belangrijke rol speelde door middel van de bevoegdheid om bij alle instanties te allen tijde informatie op te vragen, vervult dit secretariaat tegenwoordig, volgens de wet, alleen nog maar een ondersteunende rol. Verder is wettelijk geregeld dat de functie van secretaris-generaal van de Nationale Veiligheidsraad nu ook door een burger kan worden vervuld.

Ook hier luidt de conclusie dat het nu aankomt op de toepassing van de hervormingen, waarmee de vaak informeel uitgeoefende invloed van het leger kan worden teruggedrongen.

III.4 Conclusies

De hervormingen die de regering heeft ingezet, zijn veelomvattend. Zij hebben verreikende veranderingen tot stand gebracht in het politieke en juridische systeem. De regering heeft ook belangrijke stappen gezet om de effectieve toepassing van deze hervormingen te verzekeren. Sommige hervormingen zijn van groot politiek gewicht, omdat zij plaatsvinden op terreinen die in de Turkse verhoudingen gevoelig zijn, bijvoorbeeld waar het betreft de vrijheid van meningsuiting, van demonstratie, culturele rechten en civiele controle over het leger.²⁹

Verdere hervormingen blijven nodig, aangezien de wetgeving op sommige punten verder dient te worden aangepast om in overeenstemming te worden gebracht met internationaal aanvaarde regels en normen. Zo zouden verdere aanpassingen nodig zijn wat betreft bijvoorbeeld de culturele rechten, en ter verdere verbetering van de efficiëntie en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Een punt van zorg blijft de toepassing van de hervormingen: de ware stortvloed aan hervormingen zorgt ervoor dat deze achterblijft en ongelijkmatig is. Ten eerste blijkt het moeilijk de wetgeving ook op lager niveau aan te passen, gezien de grote hoeveelheid wettelijke hervormingen. Verder steunen de top van leger en politiek de hervormingen en bevorderen zij een goede toepassing ervan, maar blijft de toepassing op midden- en lagere niveaus vaak achter. De machtige en traditioneel denkende bureaucratie zet zich vaak nog schrap tegen invoering van hervormingen. En een goede toepassing van de vele hervormingen is nodig, aangezien de situatie wat betreft de rechten van de mens in de praktijk niet voldoet aan de door de Europese Unie gehanteerde standaarden. Aan de andere kant blijkt dat toch, langzaam maar zeker, de veranderingen voet aan de grond krijgen: zo is bijvoor-

²⁹ Zie p. 43 van het voortgangsrapport 2003 van de Europese Commissie.

beeld de behandeling door de politie van arrestanten in voorarrest nog steeds een bron van zorg, maar niet meer in die mate als enkele jaren geleden. Ook organisaties als Amnesty International constateren dat de hervormingen in het veld effect beginnen te sorteren. De conclusie moet echter luiden dat het nog aanzienlijke tijd zal vergen, voordat de mensenrechtensituatie en de democratisering in Turkije van dien aard zijn, dat het land volledig voldoet aan de politieke Kopenhagencriteria. In die tijd zal ook zekerheid kunnen ontstaan over de vraag of de terugdringing van de rol van de krijgsmacht geen onbedoeld negatieve gevolgen heeft voor de gunstige ontwikkelingen die Turkije sinds de revolutie van Atatürk als seculiere staat heeft doorgemaakt.

IV Het economisch perspectief

IV.1 Wat zei de AIV in 1999?

De AIV stelde in 1999 dat de Turkse economie de kenmerken had van een markteconomie, aangezien sprake was van functionerende instituties, met inbegrip van een op de marktwerking toegesneden wettelijk raamwerk, van een dynamische privé-sector en van geliberaliseerde regelgeving voor de handel. De Turkse economie was, zo constateerde de AIV verder, een open economie, gericht op de wereldmarkt, en bezat het vermogen zich aan te passen aan internationale ontwikkelingen. Tevens, zo constateerde de AIV, voerde Turkije al sinds de douane-unie van 1995 hervormingen door met het oog op het voldoen aan de economische criteria en de overname van het acquis. Turkije had echter niet de mate van macro-economische stabiliteit die noodzakelijk is om deel te nemen aan de interne markt van de Europese Unie, zonder deze te verstoren. De structurele problemen die de Turkse economie kenmerkten, met name de torenhoge inflatie, waren vooral het gevolg van voortdurende begrotingstekorten. Deze werden veroorzaakt door de slechte belastinginning, de ruimhartige inrichting van het socialezekerheidsstelsel, de slecht werkende financiële sector en de tekorten van staatsbedrijven. De resulterende economische instabiliteit was een van de redenen voor het achterblijven van buitenlandse investeringen. Pogingen de economie te hervormen strandden op politieke instabiliteit.

IV.2 Toch aandacht voor economie?

De economische Kopenhagencriteria worden niet gebruikt als maatstaf voor de beslissing van de Europese Raad in december 2004. De AIV schenkt toch aandacht aan de economische situatie, omdat deze de achtergrond vormt waartegen deze beslissing zal vallen. Zo zijn de economische crisis van 2001 en de gevolgen daarvan een belangrijk gegeven. Een belangrijke vraag in dit verband is wat de invloed zou zijn van toetreding op de economie van de Europese Unie en op de Turkse economie. Tevens kan, ook op dit terrein, worden bekeken in hoeverre de overheid gedane toezeggingen gestand doet. Daarbij is dan, evenals bij de andere Kopenhagencriteria, de vraag aan de orde of er een kloof gaapt tussen de voorgenomen hervormingen en de werkelijkheid.

IV.3 Een verbetering ten opzichte van 1999?

In 2001 is de Turkse economie door een diep dal gegaan. Turkije was tot dan toe een land met een middelgrote schuld, maar werd in dat jaar een land met een zeer hoge schuld, zowel binnenlands als buitenlands. In 2002 kwam grootschalige financiële hulp van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) op gang, en een daarmee samenhangend hervormingsprogramma.³⁰ De vorige en de huidige Turkse regering hebben zich duidelijk gecommitteerd aan dit IMF-programma en voeren aanzienlijke hervormingen door. Dit heeft geleid tot een sterke verbetering van de macro-economische omstandigheden. De economie groeit snel, terwijl de inflatie voor het eerst sinds tientallen jaren tot onder de 10% is gezakt.³¹ De overheid heeft haar begroting weer in balans gekregen

30 Turkije is nu, na Brazilië maar nog voor Argentinië, de op één na grootste debiteur van het IMF.

31 De inflatie (consumenten en producenten) zakte in mei 2004 voor het eerst beneden de 10%.

en heeft in 2003 zelfs een overschot van 5% van het Bruto Nationaal Product (BNP) vóór rentekosten gerealiseerd. Door de afname van de inflatie komt er ook zicht op lagere rentestanden, en daarmee op een vermindering van de enorme rentekosten vanwege de overheidsschuld. Het zijn deze rentekosten die het overheidstekort in 2003 nog steeds op ongeveer 11% van BNP lieten uitkomen. De schulden van de overheid zijn weliswaar teruggelopen van 91% van het BNP in 2001 tot 71% aan het einde van 2003, maar zij blijven daarmee voorlopig nog zeer hoog.³² Deze schulden vormen daarmee een aanzienlijke hypotheek op toekomstige economische ontwikkelingen en zorgen er mede voor dat het economische klimaat nog altijd volatiel en onvoorspelbaar is. En ook al is de budgetdiscipline aanzienlijk verbeterd, de kwaliteit van de overheidsbegroting blijft een punt van zorg, onder andere met het oog op de hoognodige investeringen in onderwijs en infrastructuur.

Er blijven ook andere structurele factoren bestaan die de goede werking van een markteconomie belemmeren. Een verdere verbetering van de toekomstige economische groei moet dan ook gebaseerd zijn op voortgang bij de bestrijding van die structurele belemmeringen en een stabilisering van de economie. De regering spant zich hiervoor in en werkt, met steun van IMF en Wereldbank, aan de privatisering van inefficiënte staatsondernemingen en hervormingen van de banksector, waardoor het voor het dynamische midden- en kleinbedrijf makkelijker kan worden leningen te krijgen en zich te ontwikkelen, en additionele fondsen vrijkomen voor de al vermelde nodige investeringen in de economische structuur. Ook richt de regering zich op het versterken van wet- en regelgeving, toezicht en rechtspraak, de elementen die – naast macro-economische instabiliteit en corruptie – de redenen zijn waarom Turkije zoveel minder buitenlandse directe investeringen ontvangt dan vergelijkbare landen.

Een ander punt is de ongezone verknoping van overheids-, semi-overheids-, leger- en private instellingen, die een goede werking van een markteconomie beperken en verhinderen dat op een adequate manier wordt gereageerd op een crisis. De overheid zal van een alom aanwezige speler in de economie moeten veranderen in een onpartijdige regulator: deze ontwikkeling is wel al ingezet, maar nog niet voldoende uit de verf gekomen. Ook het leger speelt een prominente rol in de economie, alleen al vanwege het simpele feit dat tot nu toe het omvangrijke defensiebudget niet democratisch wordt gecontroleerd.³³ Verder bestaat een groot formeel en informeel netwerk van militaire economische invloed: zo bezit het pensioenfonds van het leger een belangrijke bank en zitten in de raden van bestuur van menig groot bedrijf gepensioneerde generaals. Een positief aspect van deze omvangrijke rol in het economisch leven is dat het leger een goede naam heeft, omdat het niet corrupt is.

IV.3.1 Migratiestromen?

De economische modernisering van het land en daarmee de vermindering van de grote economische instabiliteit, is van cruciale betekenis vanwege de samenhang met de inschatting van toekomstige migratiestromen. Migratie zal, zeker binnen de EU, waarschijnlijk steeds meer arbeidsmigratie worden en arbeidsmigratie wordt sterk beïnvloed door economische crises. Juist de zorg over mogelijke grote immigratiestromen vanuit Turkije, nadat dit land lid is geworden van de Europese Unie en de grenzen zijn

32 Vergelijkbare cijfers zijn voor bijvoorbeeld Frankrijk 4,1% en voor Polen (in 2002, laatst beschikbare cijfer) 5,1% van het BNP%.

33 Voorzien is dat controle door het parlement vanaf 2007 zal plaatsvinden, zie ook hoofdstuk III.3.

opengegaan, leidt ertoe dat verschillende landen van de Unie aarzelen over het hele project van een eventueel Turks lidmaatschap.

Daarbij dienen enkele belangrijke elementen in ogenschouw te worden genomen: In Turkije werkt nog steeds 35% van de beroepsbevolking in de landbouw. Zelfs in Polen, het meest agrarische land van de nieuwe lidstaten, is dat 'maar' 19%. Het gemiddelde in de Europese Unie is 4%. Verder is het inkomen per hoofd van de bevolking in Turkije maar 10% van het EU-gemiddelde, waarmee Turkije, als het in deze situatie lid zou zijn van de Europese Unie, met afstand het armste land van de Unie zou zijn.³⁴ Ook van belang is het feit dat er brede 'migrantenpaden' lopen vanuit Turkije naar West-Europa, met name naar Duitsland. Dat houdt in dat de al aanwezige omvangrijke Turkse gemeenschappen daar een grote aantrekkingskracht uitoefenen op en kunnen leiden tot verdere migratie vanuit Turkije naar die gemeenschappen. Ten slotte heeft Turkije, zoals aangegeven, een economische geschiedenis van grote instabiliteit. Dit alles bij elkaar genomen leidt tot de conclusie dat een voortvarende toetreding van Turkije tot de Unie tot ongewenste massale migratiebewegingen kan leiden. Hoewel migratiestromen moeilijk te voorspellen zijn, is het onvermijdelijk dat Turkije zelf eerst de moeilijke herstructureringen doorvoert om een feitelijke toetreding niet te laten ont-aarden in een onverantwoorde gok, die Turkije leegzuigt en de oude Europese Unie destabiliseert.

IV.4 Nog veel werk te verzetten

Op de weg naar een lidmaatschap van de Europese Unie moeten de hierboven kort geschetste obstakels uit de weg worden geruimd. Over de economische voordelen van een Turks lidmaatschap van de Europese Unie bestaat weinig discussie, wel over de omvang van die positieve effecten. Het macro-effect van de toetreding op de Europese Unie zal gering zijn, aangezien het BNP van Turkije momenteel maar 2% van dat van de Europese Unie bedraagt. Het Centraal Plan Bureau schat dat de extra groei van het BNP van de Europese Unie door toetreding positief, maar verwaarloosbaar gering zal zijn.³⁵ Op microniveau, waar het betreft regionale handelsstromen, buitenlandse investeringen in Turkije en de versnelde convergentie van de Turkse en de overige Europese financiële markten, kan het positieve effect echter wel belangrijk zijn.

De grote vraag daarbij is of de hervormingen leiden tot een wezenlijke en blijvende verbetering op de lange termijn. Dit is van belang met het oog op het voldoen aan de economische Kopenhagencriteria en voor de beoordeling van de mogelijke (negatieve) financieel-economische effecten op de Europese Unie. Op de korte termijn is de verwachting gerechtvaardigd dat een positieve beslissing van de Europese Raad in december 2004 zal leiden tot een positief economisch effect voor Turkije en tot een impuls voor de hervormingen. Een ander positief effect zou kunnen zijn dat het de Turkse regering, met een lidmaatschap van de Europese Unie in het vooruitzicht, makkelijker zou vallen de nog noodzakelijke pijnlijke structurele hervormingen door te voeren. Dit laat onverlet dat de conclusie gerechtvaardigd is dat de noodzakelijke hervormingen

34 Zie Michael S. Teitelbaum en Philip L. Martin, 'Is Turkey Ready for Europe', *Foreign Affairs*, mei/juni 2003, volume 82, no. 3, pp. 97-111.

35 'Assessing the economic implications of Turkish accession to the EU', CPB document 56, maart 2004. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de studie is gebaseerd op cijfers uit het economische rampjaar 2001, en ook dat positieve effecten als schaalvergroting etc. niet in deze studie zijn meegewogen.

van een zodanige aard en omvang zijn dat deze pas op langere termijn hun beslag kunnen krijgen. Het voldoen aan de economische Kopenhagencriteria zal dus, evenals bij de politieke criteria, een zaak van lange adem zijn. Het spreekt daarom vanzelf dat een lidmaatschap van de Europese Unie niet mogelijk is zolang het land op het gebied van economische en financiële stabiliteit geen betere staat van dienst heeft opgebouwd.

V Conclusies

Turkije is, sinds het besluit van de Europese Raad van 1999, kandidaat-lid van de Europese Unie. Gelet op de lange voorgeschiedenis is het evident dat de vraag of Turkije in beginsel lid kan worden hiermee is beantwoord. In deze lange voorgeschiedenis heeft de Europese Raad nooit een ander signaal gegeven en Turkije mag er dus op rekenen dat het tot de Europese Unie kan behoren. In enkele andere gevallen is zo'n verzoek op voorhand afgewezen, bijvoorbeeld in het geval van Marokko.³⁶

De AIV is het hiermee eens. De vraag is nu of onderhandelingen kunnen beginnen. Bij de beantwoording van deze vraag heeft de AIV zich gebaseerd op enkele uitgangspunten:

1. Turkije mag erop rekenen niet anders te worden behandeld dan de onlangs toegetreden lidstaten. Zoals al vermeld, is dit uitgangspunt vastgesteld door de Europese Raad van december 2002, die concludeerde dat Turkije met het oog op toetreding aan dezelfde criteria moet voldoen als andere kandidaat-lidstaten;
2. de ontwikkeling naar democratisering en het volledig voldoen aan de politieke Kopenhagencriteria door Turkije heeft tijd nodig en kan, zo leert de jongste geschiedenis, nog met terugslagen worden geconfronteerd;
3. de Europese Unie moet leren van de fouten die bij de laatste toetredingsonderhandelingen zijn gemaakt, al kan dit op gespannen voet staan met het eerste uitgangspunt.³⁷ Hierbij heeft de Europese Unie zich onvoldoende aan de eigen spelregels gehouden en daardoor aan geloofwaardigheid ingeboet. Zo voldoet de situatie van de Roma in sommige nieuwe lidstaten niet aan Europese standaarden voor omgang met minderheden, maar dit is geen beletsel gebleken, noch voor het starten van onderhandelingen, noch voor toetreding. Hoewel de economische criteria en de overname van het acquis geen meetlat zullen vormen voor de beslissing in december 2004, zullen deze enerzijds wel de achtergrond vormen voor deze beslissing en anderzijds aan de orde komen tijdens toetredingsonderhandelingen. En ook hier heeft de Europese Unie fouten gemaakt waarvan zij moet leren. Zo is de Europese Unie, gedurende de onderhandelingen over de overname van het acquis, ermee akkoord gegaan dat hoofdstukken niet langer werden afgesloten op basis van behaalde resultaten, maar op grond van beloftes de afronding tijdig te zullen bewerkstelligen. De toen gekozen reparatie door de introductie van toezichtsmechanismen en vrijwaringsmaatregelen bleek niet effectief, omdat in de praktijk is gebleken dat deze noodgrepen niet dan onder zeer grote politieke druk konden worden ingeroepen;
4. de omvang van Turkije en de bijzondere ligging maken dat de Europese Unie bij de onderhandelingen met andere risico's van doen heeft dan bij andere nieuwe lidstaten. Hierbij is de opnamecapaciteit, de handhaving van de effectiviteit en bestuurbaarheid van de bestaande Unie in het geding, nog meer dan bij de laatste

³⁶ Marokko heeft in 1987 een officiële aanvraag voor het lidmaatschap ingediend. Dit verzoek werd van de hand gewezen met het argument dat Marokko geen Europees land is en niet voldoet aan de eisen die aan het EG-lidmaatschap worden gesteld.

³⁷ De Europese Commissie heeft aangekondigd in het najaar van 2004 een mededeling uit te brengen over de lessen die kunnen worden geleerd van de laatste uitbreiding, 'lessons learned'.

uitbreiding.³⁸ Het land heeft anno 2004 ruim 68 miljoen inwoners, maar kan op termijn een groter aantal inwoners tellen dan de huidige grootste EU-lidstaat, Duitsland. Anno 2004 bleek bij de onderhandelingen over een nieuw Verdrag voor de Europese Unie al hoe moeilijk vooral de institutionele vraagstukken zijn. En dan nog is de vraag of deze hervormingen voldoende zullen blijken om de bestuurbaarheid van de Unie te garanderen. Een uitbreiding met Turkije zal niet alleen de instituties van de Unie zwaar op de proef stellen, maar ook ingrijpende wijzigingen van programma's als het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de Structuur- en Cohesiefondsen vereisen.³⁹

Voordat de AIV, op basis van deze uitgangspunten, aanbevelingen formuleert, staat hij stil bij de kwestie Cyprus. Een oplossing van deze kwestie kan geen prelabelle voorwaarde vormen voor een beslissing om de onderhandelingen te openen. Wel moet een bevredigende oplossing worden gevonden, voordat Turkije uiteindelijk lid kan worden van de Europese Unie. In het vorige advies beval de AIV aan dat de lidstaten en de Europese Unie diverse politieke en financiële instrumenten zouden inzetten om het hoofd te bieden aan de veto-politiek van Griekenland. De rol van Griekenland is, zoals eerder aangestipt, verschoven. Maar *mutatis mutandis beveelt de AIV aan dat, vijf jaar na dato, de Nederlandse regering er in de Europese Unie op aandringt dat alles wordt ingezet om een eventuele veto-koers van (Grieks-) Cyprus te omzeilen en zodoende te vermijden dat het integratieproces tussen Turkije en de Europese Unie wordt gefrustreerd.*

Aangaande Cyprus heeft de AIV eerder in dit advies vastgesteld dat een bevredigende oplossing moeten worden gevonden vóór eventuele toetreding van Turkije, omdat het op zijn zachtst gezegd merkwaardig zou zijn wanneer de ene lidstaat een militaire macht van 35.000 man op het grondgebied van een andere lidstaat heeft gestationeerd, zonder diens uitdrukkelijke toestemming. Om een oplossing te vinden voor de kwestie Cyprus voordat Turkije lid wordt van de Europese Unie, *beveelt de AIV aan dat de komende periode getracht wordt om, ondanks het mislukte referendum van 24 april 2004, initiatieven te ontwikkelen in de lijn van het plan-Annan.* Dit is de manier om de weg vrij te maken voor een geleidelijke terugtrekking van Turkse troepen van het eiland.

Het is in dit geactualiseerde advies niet de bedoeling mogelijke oplossingen verder uit te werken. Het stof van het referendum is nog amper neergedwarreld, de effecten van de economische EU-steun aan het 'Turkse' deel van het eiland en van het personenverkeer, met name in de vorm van toerisme, tussen de twee delen van het eiland doen zich nu nog niet gevoelen en er is nog ruimschoots de tijd om verder te werken aan mogelijke verbeteringen in het plan-Annan. Het volstaat hier vast te stellen dat de lidstaten en de Europese Unie de plicht hebben druk te blijven uitoefenen voor een werkbare oplossing.

38 Tijdens de Europese Raad van Kopenhagen van juni 1993 is het volgende criterium voor toetreding geformuleerd: 'de EU moet in staat zijn de nieuwe leden op te nemen, zonder dat daarbij het Europese integratieproces wordt gehinderd.'

39 De Europese Commissie zal in haar voortgangsrapport over 2003, dat op 6 oktober 2004 zal verschijnen, aandacht besteden aan, c.q. projecties maken van de mogelijke gevolgen van een Turks lidmaatschap voor (instellingen, financiën en programma's van de) Europese Unie.

De AIV beveelt dan ook aan dat de EU-lidstaten met alle geëigende middelen druk blijven uitoefenen om een werkbare oplossing te bereiken, waarbij Turkije zich moet realiseren dat dit ook consequenties zal hebben voor zijn troepenmacht op het eiland.

En nu de centrale vraag: wat beveelt de AIV de Nederlandse regering aan met betrekking tot het al dan niet openen van toetredingsonderhandelingen met Turkije?

Op grond van de hierboven geschetste vier uitgangspunten adviseert de AIV de Nederlandse regering om in de beleidsvorming in de Europese Unie erop in te zetten dat de Europese Unie

- 1. Turkije meedeelt dat onderhandelingen over uiterlijk 24 maanden of zoveel eerder als mogelijk is, zullen aanvangen indien het land heeft voldaan aan een aantal gespecificeerde actiepunten, gebaseerd op de politieke Kopenhagencriteria, waaraan tot nog toe niet is voldaan. Het gaat hierbij dus om concrete en duidelijk gespecificeerde zaken. De Europese Raad neemt daartoe in december 2004 de beslissing dat onderhandelingen kunnen beginnen en delegeert aan de Europese Commissie het toezicht op de voortgang van deze actiepunten. Het is dan aan de Europese Commissie om vast te stellen wanneer zij met Turkije de feitelijke onderhandelingen in kan. Een dergelijke beslissing zal aan de ene kant de Europese Unie meer zekerheid verschaffen dat Turkije bij de start van de onderhandelingen zal gaan voldoen aan de politieke Kopenhagencriteria, en zal aan de andere kant een positief signaal geven aan Turkije dat geen nieuw Raadsbesluit daarna meer nodig is. Met een besluit in december 2004 heeft Turkije het feitelijke begin van de onderhandelingen in eigen hand en qua tijdshorizon binnen handbereik. Een lijst met concrete actiepunten volgt na punt 6.*
- 2. Turkije op voorhand duidelijk maakt dat lidmaatschap aanzienlijk langer op zich zal laten wachten dan bij eerdere toetreders het geval is geweest. De ontwikkeling naar democratisering en het voldoen aan de politieke Kopenhagencriteria heeft tijd nodig en kan, zo leert de jongste geschiedenis, nog met terugslagen worden geconfronteerd. Daar komt bij dat ongekend grote economische verschillen moeten worden overbrugd en de absorptiecapaciteit van de Europese Unie op de proef zal worden gesteld.*
- 3. geen toetredingsdatum noemt. Dit zou onrechtvaardig zijn, aangezien hiermee niet alleen valse verwachtingen worden gewekt, maar ook omdat zorgvuldigheid ondergeschikt wordt gemaakt aan een kunstmatige en dus politiek beladen tijdsdruk. De toetredingsonderhandelingen zouden hierdoor onnodig onder spanning komen te staan.*
- 4. ijkpunten inbouwt op het gebied van de politieke Kopenhagencriteria. De AIV beveelt aan dat de Europese Unie in december 2004 besluit bij de start van de feitelijke onderhandelingen een 'ijkpuntenkaart' te hanteren. Hierbij zal de nadruk moeten liggen op het meten van de feitelijke toepassing van wetgeving. Hierbij past de kanttekening dat dergelijke spelregels niet alleen op Turkije van toepassing moeten zijn, maar op alle kandidaat-lidstaten.*
- 5. deze ijkpunten zo construeert dat de onderhandelingen worden opgeschort telkens wanneer bij één van de ijkpunten blijkt dat Turkije de overeengekomen doelstellingen (nog) niet heeft bereikt. Lidmaatschap is nooit een onomkeerbaar automatisme na het begin van onderhandelingen, maar altijd het gezamenlijke doel. In elk geval geven ijkpunten de Europese Unie en Turkije de mogelijkheid om ervoor te zorgen dat er geen gat bestaat, c.q. blijft bestaan tussen wetgeving en de toepassing ervan;*
- 6. helder vaststelt dat de hoofdstukken van het acquis tijdens de onderhandelingsfase daadwerkelijk en successievelijk dienen te worden afgesloten en dat de Unie zich niet tevreden stelt met slechts toezeggingen en beloftes dit te doen. De Europese Unie moet zich dus aan de eigen spelregels houden.*

Onder punt 1 is aangegeven dat de AIV aanbeveelt dat onderhandelingen starten als Turkije heeft voldaan aan een aantal concrete actiepunten, zodat alle betrokkenen bij het feitelijke onderhandelingsbegin weten dat ook wat betreft implementatie de vaart er door de Turkse regering in is gehouden. Het is aan de Europese Commissie toe te zien op de voortgang van deze actiepunten. *De AIV beveelt concreet aan dat Turkije ten minste de volgende actiepunten verwezenlijkt:*

- wat betreft de vrijheid van meningsuiting in de praktijk van de rechtshandhaving en de feitelijke maatregelen laten blijken dat de (nieuwe) wetgeving geen verdere restricties beoogt dan door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) worden toegestaan en ervoor zorgt dat effectieve toepassing ervan kan worden afgedwongen via het rechtssysteem;
- de bepaling opheffen die het verenigen verbiedt op te komen voor internationaal erkende culturele rechten;
- het gemaakte voorbehoud bij het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten van de Verenigde Naties, met betrekking tot het recht op onderwijs en de rechten van minderheden, intrekken;
- in daden laten blijken dat het ernst is met de effectieve toegang tot radio- en televisie-uitzendingen in andere talen dan het Turks;
- foltering en wrede en onmenselijke behandeling effectief bestrijden, en, indien deze situaties zich toch voordoen, in de praktijk laten zien dat wordt gezorgd voor effectieve vervolging;
- het toezicht door de regering op verenigingen en niet-gouvernementele organisaties aanpassen aan de jurisprudentie van de Raad van Europa over vrijheid van vereniging en vergadering;
- in woord en daad laten blijken dat het haar ernst is met de uitroeiing van het gebruik van geweld tegen vrouwen en alles in het werk stellen om dit soort praktijken te voorkomen, op te sporen en te vervolgen;
- bewerkstelligen dat de voorgestelde wijzigingen in de strafwet, op basis waarvan het geweld tegen vrouwen beter kan worden bestreden, inderdaad worden aangenomen;⁴⁰
- de staatsveiligheidsrechtbanken daadwerkelijk afschaffen;⁴¹
- bij wet bepalen dat de duur van de procesgang in overeenstemming wordt gebracht met de normen gesteld in het EVRM;
- de aanbevelingen, gericht tot Turkije, van de ILO en de Raad van Europa op het gebied van werknemers- en vakbondsrechten integraal overnemen.

De punten zijn zo geformuleerd dat ze een objectief inzicht kunnen verschaffen in de mate waarin de Turkse regering voornemens en wetgeving weet om te zetten in daden. *De AIV beveelt aan dat de Europese Commissie over de vorderingen bij het behalen van deze actiepunten periodiek rapporteert. Als naar het oordeel van de Europese Commissie aan deze actiepunten is voldaan, beginnen de onderhandelingen in december 2006, of zoveel eerder als mogelijk is, te weten zodra Turkije aan deze actiepunten heeft voldaan.*

40 Zie rapport van Amnesty International 'Turkey: 'Women Confronting Family Violence' van mei 2004.

41 Hierbij past de kanttekening, die al eerder is gemaakt, dat in een recente zaak de rechter heeft geoordeeld dat geen zaken meer voor de staatsveiligheidsrechtbanken kunnen dienen, omdat zij zijn afgeschaft op grond van de laatste grondwetswijziging.

De AIV beveelt ten slotte aan dat de Europese Unie en de nationale regeringen zich grote inspanningen getroosten om het draagvlak voor eventuele toetreding voor Turkije te vergroten. Zoals al eerder aangestipt bestaan in verschillende landen van de Unie aarzelingen over het hele project van een eventueel Turks lidmaatschap, niet alleen vanwege mogelijke grote immigratiestromen vanuit dit land, maar ook vanwege het idee dat Turkije 'anders is'.⁴² Hoewel de Europese Raad telkens verdergaande toezeggingen aan Turkije over het lidmaatschap heeft gedaan, zijn er geen serieuze pogingen ondernomen de bevolking te informeren over het wat en waarom van deze beslissingen en de mogelijke consequenties ervan.

42 Zie ook bijlage II, waaruit voor Nederland blijkt dat er aarzelingen bestaan over een Turks lidmaatschap.

Bijlagen

Overzicht van de mensenrechtensituatie in 1999 (gebaseerd op het AIV-advies) en de voortgang sedertdien tot 1 juli 2004

ADVIES 1999

Algemeen

Van Turkije mag worden verwacht dat het zich ondubbelzinnig uitspreekt voor en bereid toont de criteria van Kopenhagen te aanvaarden.

1. Geen partij bij de Conventie ter bescherming van nationale minderheden van de Raad van Europa en erkent alleen religieuze minderheden.

2. De rol van de staatsveiligheidsrechtbanken dient te worden teruggedrongen.

3. Het volledig uitvoering geven aan de uitspraken van het EHRM en het nemen van maatregelen om de door het Hof genoemde schendingen van de rechten van de mens in de toekomst te voorkomen.

4. Garantie van de openbaarheid van de procesvoering en van de onmiddellijke toegang tot en vertrouwelijk contact met de verdediging van verdachten, bij welke vorm van detentie ook.

5. Het beëindigen van gevallen van foltering en wrede, onmenselijke of vernederende behandelingen van gedetineerden, o.a. door een strak vervolgingsbeleid van de schuldigen en door uitvoering te geven aan de aanbevelingen van het VN-Comité

SITUATIE 2004

Algemeen

Turkije heeft de Kopenhagencriteria ondubbelzinnig aanvaard.

1. Turkije is nog altijd geen partij en handelt nog altijd een eigen, te enge interpretatie van het Verdrag van Lausanne van 1923.

2. In de grondwetswijziging die het Turkse parlement in mei 2004 heeft aangenomen, is een voorstel ter afschaffing van de staatsveiligheidsrechtbanken aangenomen.

3. De regering heeft zich gecommitteerd aan de volledige uitvoering. Een belangrijke zaak in dit verband is die van Leyla Zana en drie andere parlementsleden, die tot 15 jaar waren veroordeeld voor steun aan PKK. Dit vonnis is vernietigd door het EHRM. Op 21 april 2004 bevestigde een speciale staatsveiligheidsrechtbank het vonnis, maar in juni 2004 echter gelastte een Turks Hof van beroep weer hun vrijlating, in afwachting van de behandeling van hun hoger beroep tegen dit vonnis.

4. Gedetineerden hebben nu het recht op toegang tot een advocaat na 48 uur in detentie. Dit is niet in overeenstemming met de algemeen aanvaarde Europese normen hieromtrent.

5. De wetgeving voldoet aan de relevante internationaal-rechtelijke normen. Ondanks het 'zero tolerance'-beleid blijven in de praktijk gevallen van wrede en onmenselijke behandeling, en zelfs van foltering voorkomen. De al in 1999 voor-

tegen marteling en het Europees Comité ter voorkoming van marteling. Dit laatste meldt in 1999 dat de situatie de goede kant uitgaat, maar dat er nog steeds marteling voorkomt en dat het schort aan de uitvoering van de circulaire die een 'zero tolerance' beleid voorschrijft.

zichtig ingezette verbetering zet echter langzaam door.

6. Turkije moet partij worden bij het zesde protocol van het EVRM (afschaffing doodstraf).

6. Turkije is partij geworden, moet alleen nog genotificeerd aan de Raad van Europa.

7. Erkenning en toepassing van het recht op vreedzame demonstratie, zonodig onder bescherming.

7. De bestaande beperkingen op dit recht zijn in 2002 en 2003 verminderd. Bijeenkomsten en demonstraties kunnen onder de huidige wetgeving alleen nog maar verboden worden als er een 'duidelijke en onmiddellijke dreiging bestaat dat een misdrijf ('criminal offence') wordt gepleegd'.

8. Erkenning en respect van de vrijheid van godsdienst, met inbegrip van het op vreedzame wijze uitdrukking geven aan godsdienstige opvattingen.

8. De wettelijke hervormingen sinds 1999 geven meer ruimte hiervoor.

9. Volledige respectering van de vrijheid van meningsuiting en persvrijheid, ook in provincies met een Koerdische meerderheid met inbegrip van publicaties in het Koerdisch en uitzendingen op radio en tv.

9. Veel beperkingen hieromtrent in de Constitutie en de betreffende wetten zijn opgeheven. Er is echter nog ruimte voor verdere liberalisering. De nieuwe regelgeving maakt het mogelijk te komen tot publicaties en uitzendingen op radio en tv in het Koerdisch, en hiermee is langzaam een aanvang gemaakt.

10. Het bieden van bescherming aan vrouwen die in een kwetsbare positie verkeren, zoals de slachtoffers van misbruik en van mishandeling in het huwelijk.

10. Verschillende maatregelen zijn genomen om deze situatie te verbeteren, maar er blijven problemen, omdat een verandering van mentaliteit en houding is vereist.

11. 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, etc. Met deze rechten als vertrekpunt kunnen op enig moment eerste pogingen worden gedaan om gevoeliger onderwerpen op vergelijkbare wijze praktisch aan te pakken.

11. Turkije heeft eerste stappen gezet op weg naar verbetering van de werknemers- en vakbondsrechten.

12. Turkije moet het taboe doorbreken dat minderheden niet bestaan (Turkije erkent alleen religieuze minderheden uit angst voor de aantasting van de Turkse eenheid).

13. Er moet uitzicht bestaan op een oplossing voor de gewapende strijd in het zuidoosten van Turkije, de Turkse overheid en de PKK moeten deze gewapende strijd beëindigen.

12. Turkije erkent nog steeds alleen religieuze minderheden.

13. In 1999 is de gewapende strijd tussen Turkije en de PKK feitelijk tot een einde gekomen, en in 2002 is ook in de laatste provincie in het zuidoosten van Turkije de staat van beleg opgeheven.

14. Verder is van belang dat het Turkse parlement in 2003 het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van de Verenigde Naties heeft geratificeerd. Turkije heeft echter voorbehoud aangetekend bij deze verdragen waar het gaat om het recht op onderwijs en de rechten van minderheden. Verder heeft Turkije nog niet het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden van de Raad van Europa ondertekend.

Onderzoek toekomstverwachtingen 2004, uitbreiding EU

In hoofdstuk IV.3.1 en in de conclusies constateert de AIV dat er in de landen van de Europese Unie, en onder hun bevolkingen, aarzelingen bestaan over een eventuele toetreding van Turkije tot de Europese Unie. Dit blijkt voor Nederland onder meer uit nog te publiceren gegevens van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). De AIV heeft met toestemming van het SCP al ruimhartig gebruik mogen maken van deze gegevens, die hieronder zijn opgenomen.

Antwoorden van de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder (in procenten) in het voorjaar van 2004 op de vraag '.... En als het gaat om de uitbreiding van de Europese Unie met nieuwe lidstaten. Welk van de volgende standpunten ligt het dichtst bij het uwe?'

	LEEFTIJDSGROEPEN				OPLEIDINGSNIVEAUS		
	ALLEN	16-34	35-54	55+	VBO MAVO	HAVO VWO MBO	HBO WO
De Europese Unie moet verder uitbreiden met alle kandidaat-lidstaten, inclusief Turkije, als ze aan de toelatingseisen voldoen	13	13	14	10	9	12	22
De Europese Unie moet verder uitbreiden met de Europese kandidaat-lidstaten als ze aan de toelatingseisen voldoen	22	24	25	16	17	25	29
Na de uitbreiding dit jaar met 10 nieuwe lidstaten moet de Europese Unie een flink aantal jaren niet verder groeien	18	17	15	23	18	18	17
De Europese Unie had beter tot de huidige 15 lidstaten beperkt kunnen blijven	17	16	17	17	18	14	18
Het zou beter zijn geweest als de Europese Unie kleiner was gebleven	14	11	14	16	16	14	9
Weet niet	17	20	16	17	23	17	5
(N = 100%)	(2239)	(722)	(869)	(648)	(1035)	(704)	(494)

Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, Onderzoek toekomstverwachtingen 2004; gewogen resultaten.

Lijst van gebruikte afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AKP	Partij voor Gerechtigheid en Ontwikkeling
BNP	Bruto Nationaal Product
DSP	Partij van Democratisch Links
ECU	European Currency Unit
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
ILO	International Labour Organization
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NGO	Niet Gouvernementele Organisatie
PKK	Koerdische Arbeiderspartij
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
VN	Verenigde Naties

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*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000 ***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*

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

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001 ****
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002 ****
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***

*** Ook beschikbaar in het Frans en Russisch.

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

1. Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *10 december 1997*
2. Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *19 augustus 1999*
3. Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *9 november 2000*
4. Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *15 mei 2003**
5. Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *28 augustus 2003*
6. Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *12 maart 2004*

* Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).