

# De Kopenhagen-criteria opnieuw centraal

KUTSAL YESILKAGIT

In relatief kort tijdsbestek is de complexiteit van het Turkije-EU debat sterk toegenomen. Aanvankelijk waren de Kopenhagen-criteria de enige (overzichtelijke) toetssteen voor het beoordelen van toetreding. Turkije zou moeten worden beoordeeld op grond van zijn vorderingen op politiek en economisch terrein en de overname van het *acquis communautaire*. Nu vormen zij al lang niet meer de enige gronden waarop de Turkse kwestie wordt besproken. De Kopenhagen-criteria hebben de *clash of civilisations* als duchtige concurrent naast zich gekregen. Volgens deze notie zou de centrale vraag moeten zijn of Turkije wel of geen westerse natie is, en of opname van dit land nu tot de oplossing of juist tot de verheviging van de beschavingsstrijd leidt.

40 De tegenstelling tussen de Kopenhagen-criteria en de these van de 'botsing der beschavingen' heeft binnen het Europese publieke debat een veelheid aan dimensies en standpunten in het leven geroepen. De strijd tussen voor- en tegenstanders van Turkse toetreding speelt zich momenteel af op de volgende terreinen: migratie, integratie van minderheden, buitenlands beleid, cultuur, de Europese Conventie, de bestuurlijke capaciteit van de Europese Unie (EU) en de economische consequenties van de Turkse

toetreding.<sup>1</sup> Op elk van deze terreinen zijn op hun beurt weer talloze voor- en tegenargumenten met betrekking tot de Turkse toetreding geformuleerd en uitgedragen.

Een factor die bijdraagt aan deze onoverzichtelijkheid is dat voor- en tegenstanders van de toetreding van Turkije tot de EU elkaar zelden op een en hetzelfde terrein tegemoet treden. Men bestoekt elkaar met standpunten vanuit verschillende dimensies. Zo staan voorstanders van de Turkse toetreding vanwege de olietoevoer uit de Kaspische Zee<sup>2</sup> tegenover tegenstanders die Turkije er vanwege de positie van de christelijke minderheid (nog) niet bij willen hebben, zoals het CDA. Deze strijd van standpunten en invalshoeken lijkt sterk op wat politicologen *issue framing* noemen: actoren in het politieke proces trachten niet alleen zoveel mogelijk medestanders achter hun standpunt te krijgen, maar proberen de beelden en percepties die individuele burgers en groepen van een specifiek probleem hebben te beïnvloeden.<sup>3</sup> In dit licht maakt het veel uit of de hele kwestie wordt gezien als een cultuur- of beschavingskwestie of als een proces waarbij verspreiding van democratische waarden en normen plaatsvindt.

In deze bijdrage pleit ik voor een terugkeer naar de Kopenhagen-criteria als de enige juiste en legitieme dimensie waarop het debat over de toetreding van Turkije gevoerd zou moeten worden.

**Over de auteur** Kutsal Yesilkagit is post-doc onderzoeker aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht

**Noten** Zie pagina 44

#### CRITERIA VERSUS 'CLASH'

Tot 11 september 2001 vormde de Turkse toetreding een overzichtelijk onderwerp dat strikt binnen het bestek van de Kopenhagen-criteria werd bediscussieerd en beoordeeld. Wie had daarvoor kunnen bedenken dat de toetreding van Turkije tot de EU in vijf jaar tijd zo dichtbij had kunnen komen? Toen in 1999 de Europese Raad van Ministers in Helsinki besloot Turkije het kandidaat-lidmaatschap te verlenen, zag het er niet naar uit dat het land binnen afzienbare tijd ook maar een stap in de richting van een daadwerkelijk lidmaatschap zou bewegen. De strijd met de PKK was weliswaar zo goed als voorbij, maar de positie van de Koerdische minderheid voldeed nog niet aan de democratische standaarden van het Westen. De leider van de beweging Abdullah Öcalan zou weldra worden opgepakt en ter dood veroordeeld. Daarnaast domineerde in het Westen het beeld van de Turkse staat als 'narco-staat', die met behulp van zijn rechtse mafia en Koerdische clans de heroïnehandel van de PKK trachtte over te nemen om zo een belangrijke financieringsbron van deze beweging droog te leggen. In januari 1998 stond Turkije opnieuw negatief in de aandacht vanwege de opheffing van de politiek-islamitische Welvaartspartij door het Constitutionele Hof. Het verbod op deze partij was het sluitstuk van de 'postmoderne' militaire interventie van 28 februari 1997 en werd in het Westen veroordeeld als een rem op politieke partijvorming en meningsvrijheid. Kortom, Turkije voldeed eind jaren negentig nog lang niet aan de criteria van Kopenhagen.

Na het aantreden van de conservatief-islamitische AK Partij in Turkije is er een nieuwe wind gaan waaien in Europa. In de Europese hoofdsteden zag men dat de nieuwe regering, om de toetreding van Turkije tot de EU veilig te stellen, daadkrachtig optrad door hervormingsmaatregelen te implementeren die het Turkse politieke systeem aan de politieke criteria van Kopenhagen zou laten voldoen. Met voor Turkse begrippen ongekende snelheid werden wetgevingspakketten door het parlement geloodst.

Deze maatregelen behelsden onder andere de afschaffing van de gewraakte militaire staatsveiligheidshoven, de degradatie van de door de militairen gedomineerde Nationale Veiligheidsraad tot een adviesinstelling en de verruiming van de wettelijke rechten van Koerdische minderheden. Met betrekking tot dit laatste punt werd het verbod op het gebruik van de Koerdische taal op scholen opgeheven en werd het nationale zenders toegestaan om televisieprogramma's in het Koerdisch uit te zenden. Voorts rapporteerden Europese waarnemers dat er weliswaar nog werd gemarteld op Turkse politiebureaus, maar dat de frequentie ervan aan het afnemen was. Een verrassende en voor Turkije welkome ontwikkeling was dat de Koerdische minderheid in Turkije zelf actief supporter van het Europees lidmaatschap van Turkije werd. Zo hield Leyla Zana, de 'Koningin der Koerden', in het Europees Parlement een warm pleidooi voor toetreding. Koerdische maar ook Turkse mensenrechtenorganisaties zijn voorstander van toetreding omdat zij duidelijk merken dat politiek-bestuurlijke elites in Turkije vanwege het vooruitzicht op lidmaatschap van de EU zichtbaar geprikkeld worden om het systeem verder te democratiseren.

Kortom, we kunnen zonder enige twijfel vaststellen dat de persistentie waarmee de EU in formele gesprekken met Turkije de politieke leiders van dit land de Kopenhagen-criteria voorhield vruchten heeft afgeworpen. Ook heeft de politieke islam een grote overwinning op zichzelf behaald. Met de AK Partij is een nieuwe politiek-islamitische beweging opgestaan. Haar voorganger, de Welvaartspartij, heeft de Europeanisering van Turkije consequent bestempeld als *taklitçilik*: letterlijk 'na-aperij' van het Westen. Of de Europa-koers van de AKP een blijvende is, is overigens de vraag. Het is niet ondenkbaar dat het politiek leiderschap van de AKP het overnemen van Brusselse 'decreten' zal willen compenseren met pro-islamistische besluiten, zoals onlangs de mislukte poging om overspel in het wetboek van strafrecht op te nemen en de eveneens mislukte poging om de doorstroommoge-

lijkheden van alumni van de imamopleidingen, traditioneel het bolwerk van de politieke islam in Turkije, te verruimen.

‘Democratisering-door-examinering’, dat is waar het bij de Kopenhagen-criteria in feite om draait — iets waarvan we hopelijk over enige tijd ook in Oekraïne getuige mogen zijn. Dat is een uiterst effectieve en geweldloze wijze van verspreiding van democratie en rechtsstaat in Europa en zijn omgeving gebleken. Het steekt in positieve zin af bij het enige andere alternatief, ‘democratisering-door-bombardering’, de huisstijl van de Verenigde Staten. De te koesteren Kopenhagen-criteria dienen nagevolgd te worden tijdens het Turkse toetredingsproces en bij iedere Europese uitbreiding die nog zal volgen.

#### CULTURELE EN ANDERE ARGUMENTEN

Valéry Giscard d’Estaing was de eerste die het hardop durfde te zeggen: Turkije hoort niet bij Europa. Als voorzitter van de Europese Conventie zei D’Estaing onomwonden dat de toetreding van Turkije het einde van de Europese Unie zou betekenen. Sindsdien is het hem vele malen nagezegd. De Oostenrijkers zijn evenzeer verklaarde tegenstanders. Samen optrekkend met de Duitse zusters van CDU/CSU leiden zij de christelijke weerstand tegen de toetreding van 80 miljoen moslims tot Europa. De christelijke nee-zeggere zijn categorisch in hun afwijzing van Turkije. Voor hen dient de EU gesloten te blijven voor alle landen waarvan de geschiedenis en cultuur niet wortelen in de judeo-christelijke waarden en normen.

42 Deze categorische afwijzing wordt verder ondersteund door een verwijzing naar de geografische locatie van Turkije, namelijk in Azië. Van dit argument bediende dezelfde Giscard d’Estaing zich recentelijk nog in zijn bijdrage in *NRC Handelsblad* ‘Keer terug naar de rede’ (30-11-2004). De atlas wordt op tafel gelegd om nog eens te onderstrepen dat Turkije op geen enkele wijze tot Europa behoort. Bovendien haalt menig een de buurlanden van Turkije erbij — Syrië, Irak en Iran voorop (Garton Ash) — met als motto: is

het voorstelbaar dat Europa deze landen ooit als burens krijgt?

En dan is er het religieuze argument: de angst voor de islam. Na ‘9/11’ zijn de nuances over de islamistische wereld, voor zover die er al waren, terzijde geschoven en wordt de Turkse kwestie puur in termen van angst voor de islam benaderd. Turkijes geschiedenis van twee eeuwen secularisering, waarvan de laatste tachtig jaar een periode van laïcisme was, wordt veronachtzaamd; de toetreding van Turkije is verworden tot het vraagstuk van de toetreding van 80 miljoen ‘moslims’. Noem de mogelijke toestroom van Turkse immigranten naar West-Europa en angstige burgers (en politici) zien een oneindige reeks terreuraanslagen voor zich.

De tegenstanders van de toetreding maken ook dankbaar gebruik van institutionele en procedurele argumenten. Zo betogen Moisi,<sup>4</sup> Cuperus<sup>5</sup> en Von der Dunk<sup>6</sup> dat de EU verdere uitbreiding momenteel institutioneel helemaal niet aan kan, laat staan met een land dat in cultureel opzicht ver weg staat van de huidige lidstaten. Er wordt verder gewezen op de grote weerstanden onder de Europese bevolking: in vrijwel ieder land spreekt een meerderheid zich in opiniepeilingen uit tegen Turkije als lid van de Europese Unie.

Tegen culturele argumenten, zeker wanneer zij confessioneel zijn ingegeven, is weinig in te brengen. Tegen de institutionele argumenten zou je kunnen inbrengen dat in de periode van 20 tot 25 jaar tot het moment waarop toetreding daadwerkelijk zal kunnen plaatsvinden, institutionele oplossingen gevonden kunnen worden. Ook tegen het immigratieargument bestaan effectieve tegenargumenten, zoals de overgangsmatregelen die tegen de arbeidsimmigratie vanuit Oost-Europa zijn ingesteld.

Het zal duidelijk zijn dat de felste tegenstanders van de toetreding van Turkije zich in de confessionele hoek bevinden, met een cultuurhistorische argumentatie. Echter, deze dimensie wordt ook benut door uitgesproken voorstanders van de toetreding van Turkije. Turkije, met een bevolking die voor meer dan negentig pro-

cent uit moslims bestaat én een democratisch politiek stelsel, zou bij uitstek de brug tussen het seculiere westen en islamitische en ondemocratische Midden-Oosten kunnen vormen.<sup>7</sup> Wanneer de EU Turkije opneemt dan zou dat 'een positief signaal richting de islamitische wereld afgeven'. Het zou aan al die islamitische landen in het Midden-Oosten en Centraal Azië laten zien dat democratie, economische welvaart en islam kunnen samengaan. Het idee om Turkije als een stabiele islamitische democratie ten voorbeeld te stellen aan het Midden-Oosten is een van de centrale uitgangspunten van het 'Grote Midden-Oosten Plan' dat de VS lanceerden tijdens de G-8 bijeenkomst in februari 2004. Hierin krijgt Turkije een belangrijke rol toebedeeld in een gezamenlijke opzet van de VS en Europa in de strijd tegen het islamitische terrorisme.

Deze redenering past mooi in deze tijdgeest, maar de concrete onderbouwing van het argument ontbreekt. Ten eerste zullen de burens van Turkije het land nooit accepteren als lichtend voorbeeld voor de regio. Daarvoor is het collectieve geheugen te sterk. De Arabieren beschouwen de Turken nog altijd als de Ottomaanse bezetters van hun landen. Iets anders is wellicht van nog groter belang: Turkije is de trouwe bondgenoot van de Verenigde Staten en in de regio zelf de trouwste bondgenoot van Israël, niet iets om je populair mee te maken in het Midden-Oosten. Verder hangen de Turken niet alleen een andere school binnen de islam aan, maar heeft de islam in Turkije ook een veel liberalere ontwikkeling gevolgd dan die in de rest van het Midden-Oosten.<sup>8</sup> Tot slot, de voorstanders van deze visie rekenen buiten de nog altijd machtige secularistische elites om: nooit zullen deze accepteren dat Turkije een 'islamitische' democratie is. Zo was president Sezer 'not amused' toen Colin Powell onlangs tijdens een toespraak dit label aan Turkije plakte. Kortom, de 'brug tussen Oost en West' is niet meer dan een in deze tijd passende metafoer, maar heeft in de wereld van de *Realpolitik* geen enkele grond onder de voet.

Moeten we dan met zowel voor- als tegenstanders van de toetreding van Turkije conclu-

deren dat dit land part noch deel heeft aan de Europese cultuur? Toegegeven, Turkije heeft in heel zijn geschiedenis de Europese cultuur geen Chopin, Columbus of Copernicus geschonken. In het sublieme werk *The Muslim Discovery of Europe* van Bernard Lewis is te lezen dat Europa tot ver in de achttiende eeuw door de islamitische politieke elites werd beschouwd als het domein van de 'ongelovige afvalligen' waarvan niets te leren viel. Maar is dit alles wel van belang? Nee.

### *Europa is Europa omdat het de principes van rechtsstaat en democratie tot hoeksteen van de eigen samenlevingen maakt en tot toetssteen voor ieder aspirant-lid*

Van belang is dat tachtig jaar geleden de Turkse politieke elites, diep geraakt door de idealen van de Franse Revolutie, de islamitisch Ottomaanse staat afschaften en de seculiere republiek uitriepen. De culturele revolutie van toen is uitermate succesvol gebleken: zelfs in de hoogtijdagen van de politieke islam in Turkije vandaag de dag klinkt er nergens een geluid dat ook maar de kleinste hint bevat dat de islamitische wet zal worden heringevoerd en dat de islamitische staat zal worden uitgeroepen.

#### TOT SLOT

Het moge duidelijk zijn: ik pleit voor een terugkeer naar het primaat van de Kopenhagen-criteria in het publieke debat. Iedere toekomstige discussie over de toetreding van Turkije of van welk ander land dan ook moet deze criteria als toetssteen hanteren. De discussie over de Europese identiteit is misleidend: ze gaat niet over een oprechte zoektocht naar wat de huidige en toekomstige burgers van Europa met elkaar verbindt, maar ze is een poging van conservatief-christelijke krachten om religie een grotere invloed te geven in het publieke Europese debat. Dit alles

past, zoals gezegd, geheel in het patroon van *issue framing*. Sinds '9/11' heeft de confessionele dimensie aan kracht gewonnen in de Europese politiek. Maar naar de Europese identiteit in de 21<sup>ste</sup> eeuw hoeft niet lang gezocht te worden: die is namelijk vervat in de Kopenhagen-criteria en verankerd in de Europese wordingsgeschiedenis vanaf de Verlichting. Europa is Europa omdat het de principes van rechtsstaat en democratie tot hoeksteen van de eigen samenlevingen maakt en tot toetssteen voor ieder aspirant-lid.

Hier passen, eerlijkheidshalve, wel twee belangrijke kanttekeningen. Bij het aanschouwen van de ijver van de conservatief islamitische AK Partij moet er niet zomaar vanuit worden gegaan dat uitsluitend de magie van de EU aan het werk is. Wetende dat in Turkije fundamentele politieke en bestuurlijke hervormingen vrijwel altijd onder druk van Europa tot stand komen, zag de AK Partij haar kans schoon om de al vanaf de republiek dominante positie van de secularisten in Turkije onder de noemer van de politieke criteria van Kopenhagen terug te dringen. Het politieke evenwicht tussen politieke islam en secularisten is verstoord en we moeten afwachten hoe stabiel die situatie zal blijken.

Voor het uitbreidingsbeleid van de EU is dit een belangrijke les. In overeenstemming met de meeste Europeaniseringsliteratuur<sup>9</sup> in de poli-

tieke wetenschappen is de totstandkoming van interne hervormingen in een (kandidaat-)lidstaat onlosmakelijk verbonden met de politieke constellatie in dat land. In het geval van Turkije betekent dit dat er een politieke actor aan de macht is die baat heeft bij de hervormingen. Het lijkt erop dat ditzelfde mechanisme in Oekraïne in werking gesteld kan worden (en niet in Roemenië dat daarom ook als corrupt systeem zal toetreden).

Een tweede opmerking is dat — paradoxaal genoeg — juist de christelijke politiek op de langere termijn baat kan hebben bij de toetreding van Turkije. Turkije is een pluralistische democratie. Echter, de laatste vijftig à zestig jaar van de Turkse politieke geschiedenis wijzen uit dat een meerderheid binnen het Turkse electoraat pleegt te kiezen voor religieuze, nationalistische conservatieve politieke partijen. Indien in de komende decennia het Turkse politieke systeem een waarlijke 'christen-democratische' pendant weet voort te brengen, en deze islamitisch-democratische partij daarnaast goed scoort bij Europese verkiezingen in Turkije, is het niet ondenkbaar dat de conservatieve moraal zal domineren en er nog vele Buttigliones in de hoogste regionen van de EU zullen worden benoemd. Met andere woorden: humanisten, weet waarvoor je pleit!

#### Noten

1. Zie ook Ministry of Foreign Affairs, 2003, *Turkey and the EU. From Association to Accession?* Record of the High-Level Round Table Conference, 6 and 7 November 2003, Amsterdam the Netherlands, Ministry of Foreign Affairs, The Hague.
2. Maurits Berger en Robert van Roijen, 'EU koester illusies over Turkije', *NRC Handelsblad*, 5 oktober 2004.
3. Deborah Stone, 2002, *Policy Paradox: The Art of Political Decision-Making*, New York: Norton;

- Frank R. Baumgartner en Bryan D. Jones, 1993, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press.
4. Dominique Moïsi, 'EU is niet klaar voor Turkije', *NRC Handelsblad*, 2 november 2004.
5. René Cuperus, 'Turkije in de EU is spelen met vuur', *NRC Handelsblad*, 30 september 2004.
6. Thomas von der Dunk, 'En nóg grotere EU is een gotspe', *NRC Handelsblad*, 27 oktober 2004.
7. Martti Ahtisaari en Albert Rohan, 'EU is niet slechter af met Turkije erbij', *NRC Handelsblad*, 6 september 2004.

8. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004, *De Europese Unie, Turkije en de islam*, Amsterdam: Amsterdam University Press
9. Zie de bijdragen in Kevin Featherstone en Claudio Radaelli, red., 2003, *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press; en Maria Green Cowles, James Caporaso, en Thomas Risse, red., 2001, *Transforming Europe: Europeanisation and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.