

ARTIKEL

# Mensenrechtendeal EU-Turkije: een 'soft power failure'?

Kati Piri en Jan Marinus Wiersma

Democratische verhoudingen en een goed functionerende rechtsstaat – en respect voor mensenrechten in het bijzonder – vormen de belangrijkste voorwaarde voor toetreding van landen tot de Europese Unie. Toen deze eis in 1993 werd geformuleerd, heerste binnen de EU de opvatting dat het perspectief van EU-lidmaatschap het ultieme drukmiddel was om kandidaat-leden te stimuleren een goed mensenrechtenbeleid te voeren. In het geval van Turkije is dat niet gelukt. Het waarom is het onderwerp van deze 'case study'.

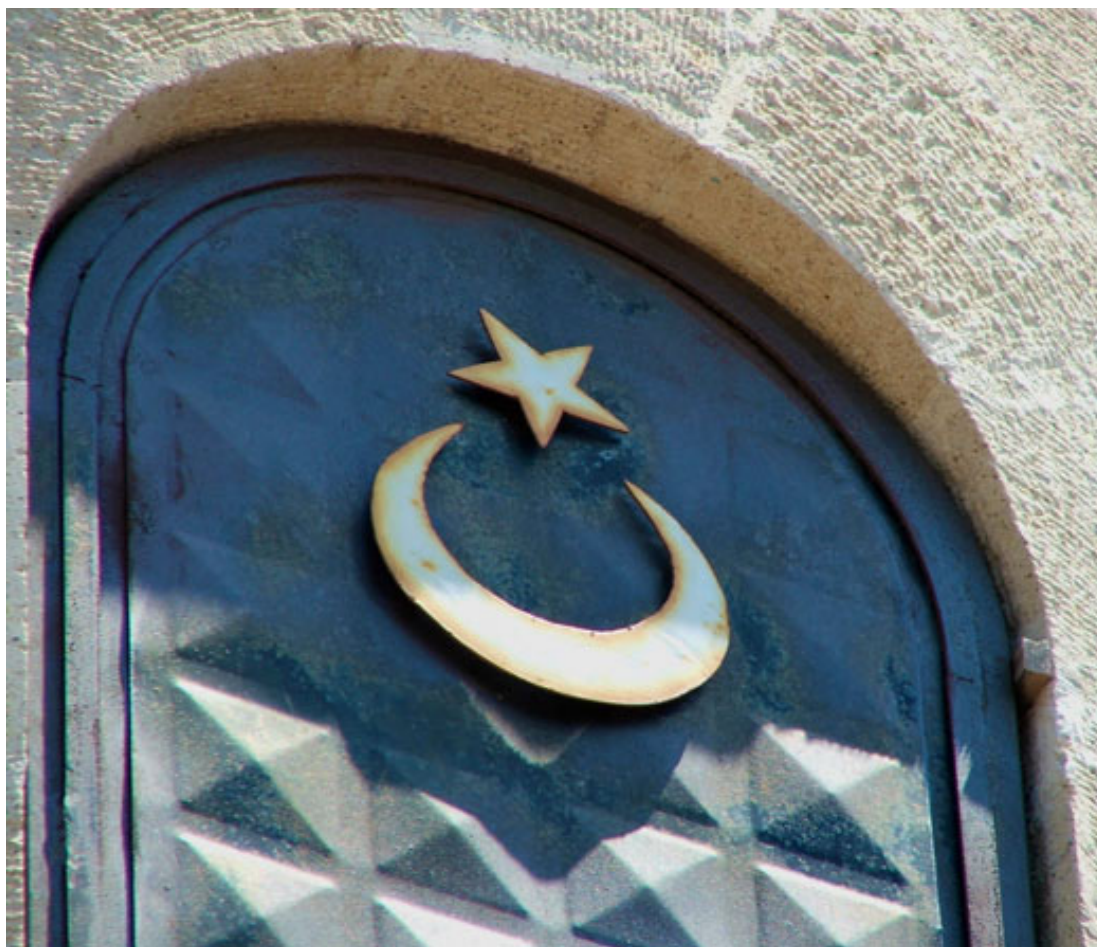
De afgelopen decennia is het proces van uitbreiding vaak geprezen als het belangrijkste 'soft power'-instrument van de Europese Unie. Olli Rehn, de toenmalige Eurocommissaris voor Uitbreiding, roemde in 2007 in een toespraak het vermogen van de EU om landen te transformeren naar functionerende democratieën en markteconomieën en claimde dat de Unie op een geloofwaardige wijze integratie bood in ruil voor ingrijpende hervormingen.<sup>[1]</sup> Anno 2017 zien we dat landen als Polen en Hongarije, na 13 jaar EU-lidmaatschap, weer ernstig afglijden en dat het maar de vraag is of de toetredingsonderhandelingen met Turkije Brussel überhaupt invloed bieden op ontwikkelingen in het land.

## Het voorafgaande

De voormalige communistische landen uit Midden- en Oost-Europa werden onderworpen aan strenge toetredingsvoorwaarden, zowel op politiek als economisch gebied. Dit proces, dat werd aangestuurd door de Europese Commissie, had ontegenzeggelijk een enorme impact op de kandidaten. Er werd extra nadruk gelegd op respect voor mensenrechten en versteviging van de rechtsstaat, omdat het ging om landen met een dictatoriaal verleden. Alleen als aan alle eisen werd voldaan, konden er onderhandelingen gestart worden. Althans, dat was de inzet.

In de praktijk werd wel eens een oogje toegeknepen met de redenering dat nog bestaande tekortkomingen gedurende het meerjarige onderhandelingsproces wel gecorrigeerd konden worden. Zo slaagden in de loop der jaren dertien van die landen erin lid van de EU te worden.

Dat betekende overigens niet dat op het moment van toetreding alle problemen waren opgelost. Met Bulgarije en Roemenië werden aanvullende afspraken gemaakt over de aanpak van corruptie en de georganiseerde misdaad. Die monitoring vindt nog steeds jaarlijks plaats, omdat zelfs na tien jaar lidmaatschap er nog steeds ernstige tekortkomingen zijn op deze terreinen. De actuele situatie in Polen en Hongarije is een voorbeeld van het nog steeds onvoldoende ontwikkeld zijn van een democratische cultuur. Democratisering is niet een lineair, onomkeerbaar proces gebleken – zeker niet bij jonge democratieën met een zwak ontwikkelde rechtsstaat.



© Lee Winder / Flickr

*De EU zou een positief signaal richting de islamitische wereld kunnen geven door met Turkije in zee te gaan.*

Met de kennis van nu moet men vaststellen dat in het begin van deze eeuw een optimistisch gestemde EU een te positieve kijk had op de situatie in de landen die in 2004 en 2007 als lid werden toegelaten. De waardengedreven aanpak van Brussel kent duidelijk grenzen, omdat die in principe niet dwingend maar verleidend is. ‘Soft power’, wel omschreven als het vermogen om te krijgen wat je wilt door anderen aan te trekken en hen te overreden jouw doelen te accepteren, kent zijn grenzen.

### **Opening naar Turkije**

In 1997 meende de EU in elk geval dat de Midden- en Oost-Europese landen, alsmede Malta en Cyprus, klaar waren voor het echte werk en werd het onderhandelingsproces op gang gebracht. In Ankara protesteerde men heftig tegen het feit dat Turkije niet was geselecteerd. Reeds in 1963 hadden de Turken een associatieovereenkomst met de EEG, voorloper van de EU, gesloten en werd er voor het eerst gesproken over lidmaatschap. Geen enkel ander land heeft zo lang in de wachtkamer gezeten. De Europese Raad besloot dan ook in 1999 Turkije officieel tot kandidaat-lid te verklaren, met het verzoek aan de Europese Commissie om samen met de Turkse regering een reeks hervormingen door te voeren die het land zouden moeten klaarstomen voor de officiële start van lidmaatschapsonderhandelingen.

Met name met het aantreden van de regering-Erdogan in 2002 kwam er een enorme versnelling in de gewenste hervormingen. Dat gaf de doorslag toen eind 2004 het licht op groen werd gezet. Turkije had in voldoende mate aan de politieke criteria van Kopenhagen voldaan en de onderhandelingen gingen officieel van start.<sup>[2]</sup> De aantrekkingskracht van de EU was daarbij van grote betekenis geweest. Het Turks politiek establishment, gesteund door de publieke opinie, stond achter de Europese ambities. Al keken de ultranationalistische secularisten met enige argwaan naar de hervormingen die de Koerdische minderheid meer rechten moesten geven en de macht van het leger ernstig zouden inperken.

De hervormingsgezindheid van de toenmalige Turkse regeringen was niet het enige motief van de Europese Raad om groen licht te geven. In het debat over Turkije werden door voorstanders geopolitieke argumenten aangevoerd waarom men een zo belangrijk strategisch gelegen land niet langer in de wachtkamer kon laten zitten. De EU zou een positief signaal richting de islamitische wereld kunnen geven door met het land in zee te gaan.

Lidmaatschapsonderhandelingen konden ook als hefboom dienen om de mensenrechtensituatie aanzienlijk te verbeteren. Dat laatste effect had zich al voorgedaan – de doodstraf was afgeschaft, Turkije ging over tot erkenning van de suprematie van internationale akkoorden, toonde meer respect voor uitspraken van het mensenrechtenhof te Straatsburg, voerde een ‘zero tolerance’-beleid ten aanzien van martelen, verbeterde het beleid met betrekking tot voorarrest en arbitraire arrestaties en nam zich voor het strafrecht op een aantal punten, die de rechtsstaat aantastten, te wijzigen.<sup>[3]</sup> In 2004 hief de Assemblée van de Raad van Europa de speciale mensenrechtenmonitoring van Turkije op.

Maar er waren natuurlijk ook kritische geluiden. Enkele regeringsleiders geloofden eigenlijk niet dat een dergelijk groot land, op de scheidslijn tussen Azië en Europa, met een grotendeels islamitische bevolking, in de EU geïntegreerd kon en/of moest worden. Uiteindelijk gingen echter ook de sceptische Merkel en Sarkozy schoorvoetend akkoord.



© Kurdishstruggle / Flickr

*Erdogan was de eerste Turkse leider die erkende dat er een oplossing moest komen voor de 'Koerdische kwestie' en durfde het aan om onderhandelingen te starten met de PKK.*

In Ankara werd opgelucht gereageerd. Onderhandelingen met de EU waren meer dan alleen een prestigekwestie. Premier Erdogan zat nog niet zo lang in het zadel en was bang dat zijn regering met haar islamitische achtergrond met zware tegenstand vanuit de strijdkrachten en het door Kemalisten gecontroleerde overheidsapparaat te maken zou krijgen. Zijn democratische hervormingen waren er dan vooral ook op gericht die bedreigingen te neutraliseren. Steun van de EU daarbij was van harte welkom en Erdogan was bereid gebleken daarvoor 'democratische' offers te brengen.

### **Proces zonder vooruitgang**

Het enthousiasme van de beginjaren hield echter niet lang stand en al snel sloop er wantrouwen in de relatie.<sup>[4]</sup> De publieke opinie in de EU was erg verdeeld over een mogelijk toekomstig Turks lidmaatschap. De Europese regeringsleiders maakten mede daarom een terugtrekkende beweging, waaruit bleek dat hun commitment niet honderd procent was. In het raamwerk voor de onderhandelingen, die in oktober 2005 aanvingen, werd vastgelegd dat deze een open einde hadden en – volgens de Duitsers – daarom ook bijvoorbeeld in een geprivilegieerd partnerschap konden uitmonden. De 'wortel' van volledig lidmaatschap werd daarmee meteen bij de start van de onderhandelingen al in twijfel getrokken. Dat had als consequentie dat de 'stok' evenredig aan kracht verloor.

Een andere kink in de kabel was het bereiken van het EU-lidmaatschap door Cyprus in mei 2004 zonder dat er een akkoord was bereikt over de hereniging van het land. Waar Ankara en de Turks Cyprioten het VN-plan voor hereniging hadden gesteund, werd het in een referendum weggestemd door de Grieks-Cyprioten. De Europese regeringsleiders beloofden dat de Turks Cyprioten vrij zouden kunnen handelen met de EU. Na toetreding heeft Nicosia dit echter consequent met een veto tegengehouden en Ankara bleef bij haar weigering de republiek Cyprus te herkennen, met als gevolg dat de Europese Raad 8 van de 35 onderhandelingshoofdstukken blokkeerde en besloot dat geen enkel hoofdstuk afgesloten kon worden voordat Ankara haar havens en vluchthavens zou openen voor Cypriotische boten en vliegtuigen.

**Het onderhandelingsproces kreeg in opeenvolgende jaren vooral een ritueel karakter. Formeel vond het doorgang, in de praktijk lagen de gesprekken stil**

Het nieuwe EU-lid Cyprus volgde met nog eens een blokkade op zes terreinen waarover niet onderhandeld mocht worden, waaronder de hoofdstukken betreffende mensenrechten en de rechtsstaat. Enige tijd later gevolgd door Frankrijk, dat in 2007 een veto uitsprak over het openen van vijf andere hoofdstukken. Enkele lidstaten kondigden aan dat er over een eventueel Turks lidmaatschap een referendum gehouden zou moeten worden.

Kortom, de EU bleef weliswaar bereid haar belangrijkste ‘soft power’-instrument in te zetten voor Turkije, maar wel met zodanige voorbehouden en obstakels dat het al snel bot werd. In het land zelf verminderde het enthousiasme voor lidmaatschap rap.<sup>[5]</sup>

## Doel uit zicht

Nu het doel van de onderhandelingen min of meer uit zicht raakte en het proces vastliep, vervaagde ook het commitment van de Turkse regering aan democratische hervormingen. Sommigen zullen stellen dat dit premier Erdogan misschien wel goed uitkwam. Hij had inmiddels bereikt waarvoor hij de steun van de EU nodig had gehad, namelijk: de consolidering van zijn macht en van die van zijn partij ten koste van het seculiere establishment dat tot dan toe het staatsapparaat volledig in handen had.

Het onderhandelingsproces kreeg in opeenvolgende jaren vooral een ritueel karakter. Formeel vond het doorgang, in de praktijk lagen de gesprekken stil. Tien jaar lang riepen de Europese Commissie en het Europees Parlement de regeringsleiders op om hoofdstukken over rechtsstaat en mensenrechten te openen, maar voorstellen om de onderhandelingen nieuw leven in te blazen werden genegeerd.<sup>[6]</sup>

Na indrukwekkende hervormingen in de beginjaren van de AK-partij, ging het in Turkije steeds meer de verkeerde kant op. Intimidatie van politieke tegenstanders, politieke inmenging in de rechtspraak en vervolging van journalisten werden schering en inslag. Aanvankelijk werden de pijlen vooral gericht op het seculiere establishment. Na de parlementaire verkiezingen in juni 2015, waarbij de AKP het grootste verlies in jaren had geleden en voor het eerst een pro-Koerdische partij haar intrede maakte in het Turks parlement, werden de vredesbesprekingen tussen de regering en de PKK getorpedeerd. Erdogan was de eerste Turkse leider die erkende dat er een oplossing moest komen voor de ‘Koerdische kwestie’ en durfde het aan om onderhandelingen te starten met de PKK, na een decennialang bloedig conflict. Dat had hem echter niet de politieke steun opgeleverd waarop hij had gerekend.



© Wikimedia Commons

*Aanhangers van Erdogan gaan op 22 juli 2016 de straten van Istanbul op na de mislukte coup.*

De ‘langzame staatsgreep’ raakte in een versnelling na de mislukte coup van juli 2016. Massale ontslagen en arrestaties troffen voornamelijk vermeende aanhangers van de imam Fethullah Gülen, die verantwoordelijk wordt gehouden voor de coup poging. Maar al snel breidde het net zich verder uit en werden ook Koerden en seculieren slachtoffers van de heksenjacht. Mensenrechten en het eerlijk proces delven het onderspit want het uitschakelen van potentiële tegenstanders gaat inmiddels voor alles. Een nipte meerderheid stemde in april 2017 bij referendum voor een grondwetswijziging die de basis legt voor een autocratisch bestuur waarin de ‘checks and balances’ zoek zijn. De uitslag wordt betwist vanwege vermeende fraude bij de stembusgang.

## De pragmatische deal met Turkije over migratie heeft het waardengedreven uitbreidingsproces verder uitgehold ten koste van de afspraken over mensenrechten

In december 2016 rapporteerde de Europese Commissie voor het laatst over Turkije. Er is kritiek op de voor de mensenrechten negatieve effecten van de na de mislukte coup ingevoerde noodtoestand (de vele arrestaties, beschuldigingen van martelingen, inperking van de mediavrijheid), op de aanpak van het Koerdenvraagstuk, op de zwakke tenuitvoerlegging van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens, mede door gebrek aan uitvoeringscapaciteit, en op de aantasting van de rechten van LGBTI.<sup>[7]</sup>

### Gebrek aan ‘soft power’

De veelgeprezen ‘soft power’ van de EU is niet alleen tanende in Turkije. Ook elders in de wereld worden er vraagtekens bij geplaatst. De eurocrisis en de vluchtelingenaanpak hebben het imago van de Unie aangetast. Regeringsleiders zien in het geval van Turkije lijdzaam toe en laten na druk op de regering in Ankara uit te oefenen. Tegelijkertijd voelt het deel van de Turkse bevolking dat altijd voorstander was van verdere Europese integratie, zich in de steek gelaten door Brussel. De pragmatische deal met Turkije over migratie heeft het waardengedreven uitbreidingsproces verder uitgehold ten koste van de afspraken over mensenrechten. Deze hebben niet de prioriteit meer in de relatie met Turkije die ze bij aanvang van de lidmaatschapsonderhandelingen nog kregen. Weinigen geloven nog dat volledige integratie in het verschieft ligt.

De schijn van een dialoog wordt echter opgehouden, want tot een absolute breuk mag het niet komen. Het land is immers een belangrijke economische partner en onmisbaar bij het oplossen van het Syrische vluchtelingenvraagstuk. Pogingen van enkele lidstaten en een duidelijke oproep van het Europees Parlement daartoe<sup>[8]</sup> hebben niet geleid tot een formele opschorting van de onderhandelingen. De meerderheid van de lidstaten kiest voor de *status quo*. Van de beloftes serieuzer te gaan onderhandelen en een visumliberalisering door te voeren in ruil voor de vluchtelingendeal van maart 2016, is tot op heden niets terecht gekomen. Ondanks de harde anti-EU retoriek van Turkse leiders lijkt de regering de ontstane situatie te accepteren.



© United Nations Development Programme / Ariel Rubin / Flickr

*Syrische vluchtelingen in een opvangcentrum in Turkije. Van de beloftes serieuzer te gaan onderhandelen en een visumliberalisering door te voeren in ruil voor de vluchtelingendeal van maart 2016, is tot op heden niets terecht gekomen.*

De voorzichtige houding van de meeste lidstaten en de Europese Commissie ten opzichte van Turkije is niet alleen een gevolg van de geconstateerde patstelling. Hoewel de Commissie vasthoudt aan rechtsstatelijke ‘fundamentals first’ – democratie, rechtsstaat en mensenrechten – in haar uitbreidingsstrategie, zijn andere afwegingen, zoals die van stabiliteit, minstens zo belangrijk geworden – ook in relatie tot de Westelijke Balkan.<sup>9]</sup>

De door EU-buitenlandchef Federica Mogherini gepresenteerde nieuwe veiligheidsstrategie impliceert een zekere bescheidenheid als het gaat om het exporteren van democratische waarden. “Laten we er eerst voor zorgen dat onze eigen democratieën voldoende veerkracht tonen. Het consistent de hand houden aan onze waarden zal bepalend zijn voor onze externe geloofwaardigheid en invloed,” zo wordt in het document gesteld.<sup>10]</sup> Daarmee wordt op voorhand het externe mensenrechtenbeleid van de EU enigszins gerelativeerd. Ook al blijft Mogherini volhouden dat de EU op het gebied van *soft power* de beste is en moeten mensenrechten in alle beleidssectoren geïntegreerd worden. Immers, ‘Principieel pragmatisme’ is de nieuwe norm en daar kun je alle kanten mee op.

De trend is minder scherpte als het gaat om mensenrechten. In de relaties met Turkije is het geen doorslaggevende factor gegeven. Anders waren de onderhandelingen wel afgebroken. Er valt ook wel wat aan te merken op het beleid van de EU ten aanzien van de kandidaat-leden van de Westelijke Balkan. Omwille van de politieke stabiliteit heeft Brussel de afgelopen jaren autoritair optreden van de leiders in Servië en Macedonië door de vingers gezien. Dwangmaatregelen om in buurlanden ten oosten van Wenen het ondemocratische tij te keren, gaat de EU uit de weg. De sancties die aan Rusland zijn opgelegd hebben dat niet als doel, maar het verdedigen van de territoriale integriteit van Oekraïne. Armenië en – vooral – Azerbeidzjan, waar de mensenrechten zwaar onder druk staan, worden ontzien. De enige

lichtpunten zijn de recente associatieverdragen met Oekraïne, Georgië en Moldavië, die de ruimte bieden voor een effectieve samenwerking op het gebied van de mensenrechten. Dat vergt evenwel een meer waakzame Europese Unie dan nu het geval is.

**Kati Piri** is namens de PvdA lid van het Europees Parlement; daar is zij o.a. rapporteur voor Turkije; **Jan Marinus Wiersma** is Senior Visiting Fellow bij Instituut Clingendael; in de periode 1994-2009 was hij lid van het Europees Parlement namens de PvdA

## Noten

[1] Olli Rehn, 'Enlargement as an instrument of the EU's soft power', Anna Lindh Award Ceremony, 19 oktober 2007.

[2] The Council of the European Union, Brussels European Council, 16/17 December 2004, Presidency Conclusions. 12638/1/04.

[3] Commission of the European Communities, 2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession (COM (2004) 656 final).

[4] Zie voor een goede samenvatting van de ontwikkelingen: Sahin Alpay, 'The Declining "Soft Power" of the EU Regarding Turkey, and its Consequences', in: Peter M.E. Volten (ed.), *Perceptions and Misperceptions in the EU and Turkey*, Groningen, 2009.

[5] Tussen 2004 en 2008 daalde de steun voor EU-lidmaatschap van meer dan 70% van de ondervraagden naar minder dan 50%. Eurobarometer peilde in 2017 dat inmiddels meer Turken een zeer negatief beeld van de EU hebben dan een zeer positief.

[6] Resolutie van het Europees Parlement van 14 april 2016 over het verslag 2015 over Turkije (2015/2898 (RSP)).

[7] Commission Staff Working Document, Turkey 2016 Report. SWD (2016) 366 final.

[8] Verslag 2016 over Turkije. Resolutie van het Europees Parlement van 6 juli 2017 over het verslag van de Commissie 2016 over Turkije (2016/2308 (INI)).



[9] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2016 Communication on EU Enlargement Policy (COM (2016) 715 final).

[10] Gedeelde Visie, gemeenschappelijke actie: Een sterker Europa. Een algemene strategie voor de Europese Unie op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid, 2016.

---

### Auteurs



**Kati Piri**

Lid van het Europees Parlement namens de PvdA, o.a. als Turkije-rapporteur ▶  
(<http://www.katipiri.nl/>)



**Jan Marinus Wiersma**

Senior Visiting Fellow bij Instituut Clingendael ▶  
(<https://www.clingendael.org/person/jan-marinus-wiersma>)