

Vergaderjaar 2004–2005

**23 987**

## **Uitbreiding van de Europese Unie**

**Nr. 43**

### **BRIEF VAN DE MINISTER EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2004

Met het oog op het Algemeen Overleg op 24 november a.s. mogen wij bijgaande notitie aanbieden. In deze notitie gaan wij onder meer in op verschillende opmerkingen en toezeggingen gedaan tijdens het debat over de Staat van de Unie op 10 november jl., alsmede op de rapporten over Turkije van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
B. R. Bot

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
A. Nicolai

## Roemenië

Nadat eerder dit jaar zowel in het Nederlands als in het Europees parlement veel kritiek is geuit op het gebrek aan hervormingen in Roemenië, heeft de Roemeense regering haar koers gewijzigd en vooruitgang geboekt inzake de door de toetredingskandidatuur vereiste hervormingen. De Europese Commissie onderstreepte in haar jaarlijkse voortgangsrapport van oktober 2004 deze voortgang, en kende Roemenië de status van functionerende markteconomie toe (23 987, nr. 40). Zij sprak voorts de verwachting uit dat, mits de hervormingen intensief worden voortgezet, Roemenië op de geplande toetredingsdatum 1 januari 2007 klaar zal zijn om alle verplichtingen te vervullen die met een volwaardig lidmaatschap van de Europese Unie gepaard gaan. In zijn brief aan de Tweede Kamer op 15 oktober jl. (23 987, nr. 41) heeft het kabinet met deze conclusie ingestemd.

Wat betreft de toetredingsonderhandelingen over de overname en de implementatie van het «acquis communautaire» moet Roemenië nog onderhandelen over vier van de 31 hoofdstukken van het «acquis», nl. mededinging, milieu, justitie en binnenlandse zaken en het hoofdstuk «overig». De Europese Commissie verwacht vóór het einde van de maand november ontwerp-gemeenschappelijke posities (DCP's) inzake de resterende hoofdstukken aan de Raad kan voorleggen. Dit gebeurt op basis van eigen analyse van de Europese Commissie en van door Roemenië geleverde informatie. De DCP's inzake justitie en binnenlandse zaken en milieu werden op 18 november ontvangen.

Vóór toetreding zullen de voor de «Laken-10» toegepaste voorzorgsmaatregelen, nl. de voortgezette monitoring door de Commissie resulterend in de jaarlijkse rapporten aan de Raad vanaf najaar 2005, het systeem van eventuele «early warning brieven» eveneens op Roemenië van toepassing zijn. Roemenië heeft zulks aanvaard.

De Roemeense regering heeft ook de al eerder met Bulgarije overeengekomen uitstelclausule aanvaard. Deze aanvaarding zal worden bekrachtigd in het nog te sluiten hoofdstuk «overig» en de uitstelclausule zal vervolgens in het toetredingsverdrag worden opgenomen. De uitstelclausule geeft de Raad het recht om op aanbeveling van de Europese Commissie en bij unaniem besluit op enig moment vóór de geplande toetredingsdatum de toetreding van Roemenië éénmalig met een jaar uit te stellen, indien het land duidelijk niet gereed voor toetreding blijkt te zijn.

Voorts heeft de Roemeense regering kenbaar gemaakt in te kunnen stemmen met een lijst van actiepunten in het kader van het nog af te ronden hoofdstuk «justitie en binnenlandse zaken». De Nederlandse regering steunt het initiatief van de Europese Commissie om de sluiting van dit hoofdstuk aan strikte voorwaarden te verbinden, zoals het overeenkomen van een actielijst met duidelijke «benchmarks», een bijbehorend tijdpad en een versterkt monitoringregime, gericht op verzekering van de uitvoering van de gemaakte afspraken, en een heldere relatie aan te brengen tussen deze actielijst en de mogelijkheid van het invoeren van de uitstelclausule.

Na toetreding zullen de drie reeds van de Laken-tien bekende vrijwaringsclausules inzake de algemene economische situatie, de interne markt en justitie en binnenlandse zaken indien nodig ter beschikking staan. Daarnaast biedt Artikel 7 van het Verdrag van de Europese Unie, zoals aangepast bij het Verdrag van Nice, mogelijkheden om ook na toetreding gevolgen te verbinden aan ernstige misstanden in lidstaten van de Unie. Allereerst kan de Raad op voorstel van een derde van de lidstaten, het

Europees Parlement of de Commissie, bij vier vijfde meerderheid constateren dat een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van de EU-beginselen (verwoord in Artikel 6) en passende aanbevelingen doen. In geval van ernstige en voortdurende schending van die beginselen door een lidstaat, bij unanimititeit te constateren door de Raad in de samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders, kan de Raad bij gekwalificeerde meerderheid de rechten van die lidstaat schorsen. Bij genoemde besluiten wordt geen rekening gehouden met de stem van de lidstaat in kwestie. Het nieuwe Grondwettelijke Verdrag bevat vergelijkbare bepalingen.

De Europese Commissie heeft in oktober 2004 aangekondigd zich in te spannen om de wens van de Europese Raad te vervullen, namelijk de onderhandelingen met Bulgarije en Roemenië in 2004 af te ronden, op basis van eigen verdiensten. De Nederlandse regering heeft met het oog hierop de Roemeense regering meermaals aangemoedigd om haar hervormingen intensief voort te zetten en ten volle met de Europese Commissie samen te werken, laatstelijk nog op 17 november in een gesprek van staatssecretaris Nicolăi met de Roemeense minister van Justitie. Op basis van de inhoud van de ontwerp- gemeenschappelijke posities van de Europese Commissie voor de resterende hoofdstukken zal het kabinet definitief kunnen bepalen of de geboekte vooruitgang en de vermelde voorzorgmaatregelen voldoende garanties bieden dat Roemenië voor de daadwerkelijke toetreding gereed en in staat zal zijn alle verplichtingen van het lidmaatschap te aanvaarden, en of derhalve met de formele afronding van de toetredingsonderhandelingen kan worden ingestemd. De Nederlandse regering deelt evenwel in het licht van al het voorgaande de hoop en de verwachting van de Europese Commissie en andere lidstaten dat het besluit tot de formele afronding van de onderhandelingen met Roemenië door de Europese Raad van december a.s. kan worden genomen.

### **Bulgarije**

In juni 2004 zijn de technische toetredingsonderhandelingen met Bulgarije over de overname en de implementatie van het «acquis communautaire» afgerond. In het op 6 oktober verschenen voortgangsrapport heeft de Europese Commissie de verwachting uitgesproken dat Bulgarije op de geplande toetredingsdatum 1 januari 2007 gereed zal zijn om alle verplichtingen te vervullen die met een volwaardig lidmaatschap van de Europese Unie gepaard gaan.

Zoals in haar brief aan de Tweede Kamer d.d. 15 oktober (23 987, nr. 41) gemeld kan de Nederlandse regering met deze conclusie instemmen, waarbij zij ervan uitgaat dat Bulgarije de in de toetredingsonderhandelingen afgesproken tijdspaden strikt naleeft om de nog nodige hervormingen in de periode tot aan toetreding te voltooien. Met het oog hierop heeft de Nederlandse regering de opname van een uitstelclausule in het toetredingsverdrag gesteund, die de Raad het recht geeft om op aanbeveling van de Europese Commissie en bij unaniem besluit op enig moment vóór de geplande toetredingsdatum de toetreding van Bulgarije éénmalig met een jaar uit te stellen, indien het land duidelijk niet gereed voor toetreding blijkt te zijn.

Daarnaast blijven van toepassing de voorzorgsmaatregelen die bij de toetreding van de tien van Laken succesvol zijn gebleken, namelijk de voortzetting door de Europese Commissie van haar monitoring tot aan de geplande toetredingsdatum, met jaarlijks verslag aan de Raad en het eventueel sturen van «early warning brieven» ingeval van vertraging bij de resterende hervormingen.

Na toetreding zullen de drie vrijwaringsclausules inzake de algemene economische situatie, de interne markt, en justitie en binnenlandse zaken die na toetreding beschikbaar zijn, evenals de onder Roemenië reeds genoemde mogelijkheden die Artikel 7 van het Unieverdrag biedt.

In het licht van het bovenstaande kan de Nederlandse regering instemmen met een besluit van de Europese Raad in december om de toetredingsonderhandelingen met Bulgarije formeel af te ronden. Voor de goede orde zij verwezen naar de brief over het opstellen van één toetredingsverdrag inzake Roemenie en Bulgarije die de Kamer op 9 november 2004 toeging (23 987, nr. 42).

### **Kroatië**

In de brief van 15 oktober jl. werd reeds geïndiceerd dat het kabinet zich kan vinden in de voorstellen van de Commissie met betrekking tot de pre-accessie strategie en het raamwerk voor toetredingsonderhandelingen voor Kroatië. Het kabinet zal met de voorstellen kunnen instemmen. Het kabinet heeft geen aanwijzingen dat betrokken documenten tot veel discussie tussen de lidstaten zullen leiden.

Voor wat betreft de conditionaliteit van volledige samenwerking van Kroatië met het Internationaal Joegoslaviëtribunaal (ICTY), waar het kabinet zeer aan hecht, zal de presentatie van de Hoofd Aanklager van het ICTY, mevrouw Del Ponte, voor de Veiligheidsraad op 23 november a.s. een belangrijk ijkpunt vormen. Na de presentatie van mevrouw Del Ponte zal het Voorzitterschap zich met de lidstaten beraden over de vraag welke consequenties het oordeel van mevrouw Del Ponte zal hebben voor het openen van toetredingsonderhandelingen met Kroatië begin 2005. Hierbij zullen eerdere conclusies van de Raad over de noodzaak van volledige samenwerking van Kroatië met het ICTY de belangrijkste leidraad zijn.

### **Turkije**

Het kabinet geeft met deze notitie invulling aan de in de brief van 8 november jl. aangekondigde nadere standpuntbepaling over Turkije (29 800 V, nr. 61). Tevens gaat het in op de rapporten over Turkije van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Beide rapporten dragen bij aan een geïnformeerde en evenwichtige waardering van het perspectief van Turkse toetreding. Het AIV-rapport concentreert zich op de vraag of met Turkije toetredingsonderhandelingen kunnen worden geopend. Het rapport gaat daartoe in op het gehele spectrum van de politieke Kopenhagencriteria en bevat veel overeenkomsten met het rapport van de Europese Commissie. Het WRR-rapport gaat in op de specifieke vraag of het feit dat de overgrote meerderheid van de Turkse bevolking moslim is een belemmering zou vormen voor Turkse toetreding tot de Europese Unie. Het rapport beantwoordt deze vraag ontkennend. Een bespreking van beide rapporten is als bijlage aan deze notitie toegevoegd, evenals specifieke informatie over de Diyanet, waarnaar in de Kamer werd gevraagd.

Zoals gesteld in zijn brief van 8 november jl. is het kabinet in beginsel van mening dat door de Europese Raad in december a.s. een positief besluit over het beginnen van toetredingsonderhandelingen met Turkije kan worden genomen, conform de aanbeveling van de Commissie. Het kabinet koestert de gerechtvaardigde verwachting dat voorafgaand aan de daadwerkelijke start van de onderhandelingen in Turkije nog een zestal wetten in werking treedt, waardoor Turkije in voldoende mate beantwoordt aan de politieke Kopenhagen criteria om onderhandelingen te

starten. Het besluit in december dient evenwel op onlosmakelijke wijze maatregelen te bevatten over strikte controle op praktische implementatie van wetgeving, de noodremprocedure, de bepalingen van het onderhandelingskader – in het bijzonder het vrij verkeer van personen en de financiën – en dergelijke. Het gaat dus om een integraal besluit, dat in de resterende weken wordt voorbereid maar uiteindelijk in de bijeenkomst van de Europese Raad zijn definitieve vorm zal krijgen.

De conclusies van de Europese Raad dienen, met andere woorden, naast het besluit over de opening van onderhandelingen, aanwijzingen te bevatten met betrekking tot de hierboven genoemde maatregelen.

Hieronder wordt nader ingegaan op het besluit over de opening van onderhandelingen, voortgaande implementatie van de politieke hervormingen, monitoring en noodrem en het onderhandelingskader, in het bijzonder het vrij verkeer van personen en de financiën.

#### *Betekenis van de inwerkingtreding van de zes wetten*

Het kabinet is van mening dat de Europese Raad in december a.s. kan besluiten dat met Turkije toetredingsonderhandelingen kunnen worden geopend zodra de bedoelde zes wetten in werking zullen zijn getreden, omdat alsdan Turkije in voldoende mate aan de politieke Kopenhagen-criteria beantwoordt. Het betreft de volgende concrete wetgeving.

Het nieuwe wetboek van strafrecht en het pakket wetten om de structuur van de rechtspraak te hervormen (de wet op de instelling van beroepshoven en daaraan gerelateerde aanpassingen aan het burgerlijk wetboek en de wet op de gerechtelijke instellingen) zijn alle door het Turkse parlement aangenomen en zullen op 1 april 2005 in werking treden. Dat laatste geldt ook voor het nieuwe wetboek van strafvordering, dat nagenoeg klaar is om in het parlement te worden behandeld.

De wet op de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen zal nog vóór 17 december aan het Turkse parlement voorliggen, voorzover de zorgvuldigheid dat toelaat. In verband met diezelfde zorgvuldigheid is het nog niet geheel zeker of de wet op de justitiële politie als aparte wet zal worden aangenomen, zoals beschreven in het voortgangsrapport van de Commissie, of dat de justitiële politie zal worden gecreëerd via aanpassingen in bestaande wetgeving op de organisatie van verschillende politie-onderdelen.

De wet op de verenigingen is aangenomen door het Turkse parlement en President Sezer zal deze naar verwachting zeer binnenkort ratificeren. Deze treedt dan onmiddellijk in werking na publicatie in de Staatscourant.

Overigens is, naast bovengenoemde zes wetten, een aparte wet op de stichtingen in de maak. De Kamer heeft hier tijdens het debat over de Staat van de Unie naar gevraagd. Het kabinet heeft van de Turkse autoriteiten vernomen dat het de bedoeling is dat deze wet op afzienbare termijn wordt voorgelegd aan het Turkse parlement. Het kabinet zal de Kamer hierover nader informeren.

#### *Voortgaande implementatie van de politieke hervormingen, monitoring en noodrem*

Gedurende de fase tot het openen van de onderhandelingen, alsmede in de periode daarna moet de implementatie van de politieke hervormingen worden voortgezet. Nu reeds vindt monitoring daarvan plaats en vanaf het moment dat onderhandelingen zijn begonnen kunnen deze worden onderbroken of zelfs geheel gestopt (als daarvoor aanleiding bestaat).

In het debat over de Staat van de Unie op 9 en 10 november jl. werden in beide Kamers zorgen naar voren gebracht over de bestrijding van marteling en de verzekering van godsdienstvrijheid. Het kabinet heeft genoemde zorgen, die zij deelt, zoals het voorgestelde monitoringcomité en discriminatie van Christenen bijvoorbeeld bij sollicitaties naar overheidsfuncties, zoals toegezegd aan de Turkse regering overgebracht en haar gevraagd om nog voor de Europese Raad daarop te reageren. De Kamer wordt op de hoogte gebracht van de reactie zodra deze beschikbaar is.

Het kabinet meent dat de Europese Unie ook na het starten van de onderhandelingen met Turkije in het monitoringproces bijzondere aandacht moet blijven schenken aan het wegnemen van de door de Commissie gesignaleerde tekortkomingen.

Wanneer ten aanzien van deze of andere aspecten van de politieke criteria de hervormingen niet voortvarend worden voortgezet of zelfs stagneren, moeten de onderhandelingen kunnen worden geschorst. Deze nieuwe noodremprocedure, die erop is gericht dat de lidstaten gezamenlijk kunnen besluiten tot opschorting, komt te staan naast het recht dat iedere lidstaat afzonderlijk heeft. Immers, de onderhandelingen hebben plaats in het kader van een intergouvernementele conferentie (IGC) tussen de lidstaten en Turkije. Besluiten in een IGC vereisen unanimititeit. Voor het openen en sluiten van ieder onderhandelingshoofdstuk is derhalve een unaniem besluit van de gehele IGC nodig. Dat betekent dat iedere individuele lidstaat ervoor kan zorgen dat op ieder moment de voortgang van de onderhandelingen wordt geblokkeerd.

De Commissie stelt voor dat over de hiervoor bedoelde nieuwe noodrem wordt overlegd in Raadskader. Op voorstel van de Commissie zou de Raad dan een besluit kunnen nemen bij gekwalificeerde meerderheid. Een dergelijk besluit zou vervolgens door de lidstaten gezamenlijk worden uitgedragen in de IGC. Het kabinet is er voorstander van dat ook individuele lidstaten een voorstel kunnen doen tot het toepassen van de noodremprocedure.

#### *Overige elementen van het integrale besluit*

Dit betreft het open einde karakter van de onderhandelingen (het doel is toetreding, maar een gegarandeerd resultaat is vooraf niet te geven), de politieke en culturele dialoog die de Commissie voorstelt, het vermogen van de Unie nieuwe lidstaten op te nemen en de politieke aanwijzingen die de Europese Raad kan geven voor het onderhandelingskader.

#### *Vrij verkeer van personen*

Onder het huidige acquis staan voor het beheersen van het vrij verkeer van personen na toetreding van een nieuwe lidstaat twee instrumenten ter beschikking: overgangsregelingen (die lang kunnen duren) en vrijwaringsclausules (die tot nu toe beperkt waren in de tijd). De Commissie noemt in haar aanbeveling zelfs de mogelijkheid van vrijwaringsclausules die permanent beschikbaar zijn, dat wil zeggen op ieder moment na toetreding nog ingeroepen kunnen worden. Afspraken over overgangstermijnen en vrijwaringsclausules worden in de toetredingsonderhandelingen gemaakt en vastgelegd in het toetredingsverdrag. Vrij verkeer van personen vormt een apart onderhandelingshoofdstuk. De afsluiting ervan vergt een apart en unaniem besluit van de lidstaten. Voor Nederland is van essentieel belang dat het Nederlandse integratie- en immigratiebeleid niet wordt doorkruist door regelingen omtrent personenverkeer. Nederland zal zich in de onderhandelingen

inzetten voor een zo groot mogelijke rol van de individuele lidstaten om te kunnen bepalen wanneer wordt overgegaan tot vrij verkeer van personen. De aanwijzingen van de ER met betrekking tot het onderhandelingskader dienen hiervoor aanknopingspunten te bevatten.

#### *Financiën*

Eveneens van essentieel belang is voor Nederland dat voorafgaand aan een eventuele toetreding een forse hervorming van de Europese financiën plaatsvindt. De Commissie beveelt aan dat onderhandelingshoofdstukken met belangrijke financiële implicaties eerst zullen kunnen worden gesloten nadat duidelijkheid bestaat over de financiële perspectieven voor de periode vanaf 2014. Het kabinet kan, evenals de regeringen van veel lidstaten, instemmen met deze aanbeveling.

**AIV rapport**

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

*Uitgangspunten van het vervolgadvis*

In navolging van de conclusie van het advies van 1999 stelt de AIV dat het feit dat Turkije een andere cultuur-historische en religieuze achtergrond heeft dan de andere EU lidstaten geen reden mag zijn om toetreding tot de EU af te wijzen. Ook is de AIV van mening dat de EU zodanige verwachtingen bij Turkije heeft gecreëerd, dat ervan mag worden uitgegaan dat lidmaatschap het uiteindelijke doel is.<sup>1</sup> Ook concludeerde de AIV in 1999 dat Turkije op veel terreinen nog een lange weg te gaan had voordat het zou voldoen aan de Kopenhagen-criteria. Het ging hier met name om het ontbreken van een pluralistisch, democratisch stelsel. Hieruit kwamen problemen voort op het gebied van de rechten van de mens en de democratie, met name t.a.v. de verhouding tussen de civiele en militaire delen van de samenleving en de behandeling van de Koerden.

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

*Hervormingen sinds 1999, steun en duurzaamheid*

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

*Waar is nog vooruitgang nodig?*

Ondanks de erkenning dat er significante vooruitgang is op deze gebieden, wijst het rapport er tevens op dat Turkije er nog niet is. Woorden moeten nog meer dan tot nu toe in daden worden omgezet. Er bestaan nog beperkingen ten aanzien van de uitoefening van sommige burgerlijke, politieke en culturele rechten. Ten aanzien van de mensenrechten en fundamentele vrijheden noemt de AIV in dit verband vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vereniging, werknemers- en

<sup>1</sup> Dit is sinds 1999 benadrukt door de conclusies van de Raad in Helsinki, waarin staat dat «Turkije een kandidaat-lidstaat is die voorbestemd is om toe te treden tot de EU op basis van dezelfde criteria als die welke voor andere kandidaat-lidstaten gelden», het sterke commitment van de Turkse regering aan de Kopenhagencriteria, en de conclusies van de Raad van Kopenhagen in 2002, waarin de ER van december 2004 wordt aangewezen als besluitmoment t.a.v. het voldoen van Turkije aan de Kopenhagencriteria.



vakbondsrechten, het functioneren van instellingen op het gebied van rechtshandhaving en de zorg omtrent verdwijningen, buitengerechtelijke executies, wrede en onmenselijke behandeling en foltering, rechterlijke macht, bescherming van culturele rechten en rechten van vrouwen. Liberalisering, opheffing en vermindering van beperkingen, effectieve toepassing van wetswijzigingen, verandering van houding en mentaliteit zijn de kernwoorden voor het oplossen van de problemen op de bovengenoemde gebieden.

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

### *Aanbevelingen*

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

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

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

De AIV beveelt de Nederlandse regering aan dat de EU:

1. Turkije mededeelt dat onderhandelingen over uiterlijk 24 maanden of zoveel eerder als mogelijk is zullen aanvangen, indien het land heeft voldaan aan een aantal gespecificeerde actiepunten, gebaseerd op de politieke Kopenhagencriteria.<sup>1</sup> Daarbij zou de EU moeten aangeven dat

---

<sup>1</sup> De AIV noemt een aantal actiepunten als minimumeisen, op het gebied van rechtshandhaving, verenigingen die opkomen voor internationaal erkende culturele rechten, intrekking van voorbehoud bij BUPO en ESOCUL rechten, effectieve toegang tot radio- en televisie-uitzendingen in andere talen dan het Turks, effectieve bestrijding en vervolging van foltering en wrede en onmenselijke behandeling, aanpassing toezicht regering op verenigingen en NGO's op basis van Raad van Europa jurisprudentie, uitroeiing van geweld tegen vrouwen, wijzigingen strafwet, afschaffing staatsveiligheidsrechtbanken, procesgang in overeenstemming brengen met EVRM, overname van werknemers- en vakbondsrechten van ILO en Raad van Europa.

- hierna geen nieuw Raadsbesluit nodig is voor het openen van de onderhandelingen;
2. Turkije duidelijk maakt dat lidmaatschap aanzienlijk langer op zich zal laten wachten dan bij andere toetreders het geval is geweest;
  3. geen toetredingsdatum noemt;
  4. ijkpunten inbouwt op het gebied van de politieke Kopenhagencriteria. Met gebruik van een «ijkpuntenkaart» moet de nadruk liggen op het meten van feitelijke toepassing van wetgeving;
  5. deze ijkpunten zo construeert dat de onderhandelingen worden opgeschort telkens wanneer bij één van de ijkpunten blijkt dat Turkije de overeengekomen doelstellingen (nog) niet heeft bereikt. Lidmaatschap is nooit een onomkeerbaar automatisme na het begin van onderhandelingen maar altijd het gezamenlijke doel;
  6. helder vaststelt dat de hoofdstukken van het acquis tijdens de onderhandelingsfase daadwerkelijk en successievelijk dienen te worden afgesloten en dat de Unie zich niet tevreden stelt met slechts toezeggingen en beloftes die dit doen. De EU moet zich dus aan de eigen spelregels houden.

### *Appreciatie*

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

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

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

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

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

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

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

### **WRR rapport**

De WRR heeft op 1 juni 2004 het rapport «De Europese Unie, Turkije en de Islam» gepubliceerd, dat ingaat op de vraag of het feit dat de meerderheid van de bevolking moslim is een belemmering vormt voor de toetreding van Turkije tot de Europese Unie. Het kabinet verwelkomt dit rapport als een positieve bijdrage aan de informatievoorziening betreffende de relatie tussen Turkije en Europa, alsmede aan de discussie over dit onderwerp. Het rapport is des te relevanter omdat ook in Nederland een debat – zowel in maatschappelijke als politieke kringen – over dit onderwerp plaatsvindt.

Het kabinet is van mening dat het rapport een goed inzicht geeft in de plaats van de islam in de Turkse samenleving en de verhouding tussen staat en godsdienst in Turkije. Een dergelijk inzicht is nuttig voor de discussie over de relatie tussen Turkije en de EU; zoals de WRR zelf al constateert dient wel een onderscheid gemaakt te worden tussen deze discussie en de beslissing van de Europese Raad in december 2004 over het al of niet openen van onderhandelingen met Turkije over EU-lidmaatschap. Deze laatste beslissing zal worden genomen op grond van een oordeel over de vraag of Turkije aan de politieke Kopenhagen-criteria voldoet. De religie van de meerderheid van de Turkse bevolking is geen onderdeel van deze criteria. Het kabinet acht het echter van belang – mede gezien het belang van Europa als gemeenschap van waarden, waarover door de regering een internationale discussie geëntameerd is – dat duidelijk wordt dat de manier waarop religie zich in Turkije manifesteert niet strijdig is met de waarden die ten grondslag liggen aan de Europese samenwerking. Het WRR-rapport kan als aanvullende informatie worden gebruikt bij de analyse in het rapport van de Commissie hierover.

Het rapport bevat een aantal verhelderende observaties. Allereerst is van belang dat wordt vastgesteld dat religie geen deel uitmaakt van de gemeenschappelijke EU-waarden. Het is juist de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst die tot de grondrechten behoort<sup>1</sup>. Teneinde die vrijheid te waarborgen is een scheiding van de bevoegdheidssferen van de geloofsgemeenschap en van de staat noodzakelijk, vaak geformuleerd als «scheiding van kerk en staat». De manier waarop hier binnen de EU invulling aan gegeven wordt blijkt uitermate divers. Er bestaat derhalve

---

<sup>1</sup> Hiermee wordt overigens geen uitspraak gedaan over de geschiedenis van de totstandkoming van de waardengemeenschap en de rol van religie hierin; het is een vaststelling van de huidige situatie.

geen Europees model waaraan Turkije kan worden getoetst. Wel kan worden bekeken of er zich in Turkije ontwikkelingen voordoen die de verhouding van de Turkse Islam met de voor de EU essentiële waarden negatief beïnvloeden.

De WRR constateert dat de scheiding tussen kerk en staat in Turkije niet minder rigoureuus is dan in Frankrijk (waarvan het laïcisme overigens model heeft gestaan voor de grondwet van de Republiek Turkije). Het principe van de seculiere democratische rechtsstaat is in Turkije stevig geworteld. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht is de ontwikkeling van de democratische rechtsstaat in Turkije niet iets van de laatste decennia of van de Republiek Turkije. De ontwikkeling is al in gang gezet in de Ottomaanse tijd en vertoont zowel een grote parallelle als een aanzienlijke gelijktijdigheid met de West-Europese geschiedenis.

Uit de analyse van de WRR blijkt dat de islam in Turkije de ontwikkeling van een moderne rechtsstaat niet in de weg heeft gestaan, maar tot op heden juist mee heeft helpen bevorderen. Van belang is de constatering dat de opkomst van de islam als politiek relevant verschijnsel, zoals die zich in Turkije heeft voorgedaan, niet zozeer voortkomt uit het karakter van de islam zelf of uit een toegenomen godsdienstbeleving; deze opkomst lijkt meer te maken te hebben met sociaal-economische factoren alsmede met het feit dat vanaf de jaren zestig de belemmeringen binnen het democratische proces voor een dergelijke beweging langzamerhand werden opgeheven. Tevens is de constatering van belang dat de islam in Turkije divers is. Wanneer verwezen wordt naar het «islamitisch» karakter van Turkije, dient men zich te realiseren dat er een verscheidenheid aan islamitische stromingen bestaat, variërend van zeer orthodox tot uitermate liberaal. Voor de islamitische politieke partijen die de afgelopen decennia ontstonden, vormde het principe van scheiding van religie en staat een belangrijk gegeven. De huidige regeringspartij AKP ziet volgens de WRR secularisme als het principe van vrijheid dat verschillen van geloof, cultuur en meningen mogelijk maakt. De WRR concludeert dat er geen aanwijzingen zijn dat bij een versoepeling van de restricties op het democratisch proces en een geleidelijk terugtreden van het leger de Turkse islam zijn over het algemeen gematigde karakter zal verliezen. De overgrote meerderheid van de bevolking steunt het seculiere karakter van de staat; gewelddadig islamitisch fundamentalisme heeft slechts weinig aanhangers.

Op grond van de bovenstaande overwegingen concludeert de WRR dat het gegeven dat Turkije een land is met een bevolking van in meerderheid moslims, geen belemmering vormt voor toetreding tot de EU.

Het kabinet deelt deze conclusie. De Europese waardengemeenschap beperkt zich niet tot bepaalde religies, zolang de religie de waarden erkent waarop de gemeenschap gegrondvest is. De analyse van de WRR laat overtuigend zien dat de islam zoals die door de bevolking van Turkije wordt aangehangen zeer divers in zijn verschijningsvormen is. De overgrote meerderheid van de Turkse bevolking hangt een gematigde vorm van de islam aan. Er zijn geen aanwijzingen dat dit zal veranderen naarmate de thans nog in Turkije bestaande beperkingen van de democratie en vrijheid van godsdienst verder versoepeld worden.

Dit betekent niet dat het kabinet geen risico's ziet. Zoals in veel landen bestaan er ook in Turkije personen en groeperingen die onder het mom van religie geweld gebruiken. Dit dient echter veeleer als een misbruik van religie dan als vorm van religie gezien worden. De regeringen van EU-lidstaten en kandidaatlidstaten trachten met elkaar deze uitwassen te bestrijden. De WRR wijst er terecht op dat in Turkije een spanningsveld

bestaat tussen vergaande controle van de staat op de religie – die onder meer als doel heeft dergelijke uitwassen te voorkomen – en de vrijheid van godsdienst, één van de basiswaarden van de Europese Unie. De Nederlandse regering deelt de zorgen over de gevolgen van de staatscontrole op religie voor zowel islamitische als niet-islamitische groeperingen en heeft in haar contacten met de Turkse regering hier regelmatig uiting aan gegeven. De veranderingen van de afgelopen jaren zijn hoopgevend, maar de Europese Unie zal, ook na het openen van toetredingsonderhandelingen, nauwlettend blijven volgen of de mate van vrijheid van godsdienst – niet alleen voor islamitische groeperingen, maar evenzeer voor niet-islamitische groeperingen – ook in de praktijk aansluit bij de EU-uitgangspunten. Dit zal gebeuren in het kader van het monitoringsproces van de politieke Kopenhagencriteria. Zoals bekend stelt de Commissie voor een «noodrem» toe te passen in het geval de voortgang op gebied van de politieke criteria te wensen overlaat.

De WRR sluit het rapport af met een vooruitblik over de vraag of een eventueel EU-lidmaatschap van Turkije relevant is voor de relatie tussen het Westen en de islamitische wereld. Zij kondigt aan hier in een apart rapport op terug te komen. In hoofdlijnen steunt het kabinet de redenering van de WRR dat een eventuele Turkse toetreding een positief signaal voor islamitische landen is, dat de Europese waardengemeenschap geen exclusief christelijke club is; tegelijk constateert de WRR terecht dat dit niet bekend dat Turkije ook meteen een model voor andere landen zal zijn. Het kabinet is van mening dat het noch het Westen noch de islamitische wereld een duidelijke eenheid vormen. De relatie tussen het Westen en de islamitische wereld is gebaseerd op een groot aantal verschillende factoren, waardoor het niet eenvoudig is te voorspellen welke invloed een eventueel Turks lidmaatschap zal hebben. Het is derhalve te vroeg om hier definitieve uitspraken over te doen. Het kabinet ziet een nader onderzoek naar deze vraag door de WRR met belangstelling tegemoet.

Concluderend kan gesteld worden dat het rapport steun geeft aan de visie van het kabinet dat de religie van de Turkse bevolking geen belemmering is voor een Turks EU-lidmaatschap. De terecht opmerkingen over de wijze waarop de staat omgaat met religie sluiten aan bij de inzet van het kabinet dat ook na de start van de onderhandelingen met Turkije godsdienstvrijheid een belangrijk aandachtspunt blijft vormen bij de monitoring van de voortgang op gebied van de politieke criteria.

### **Diyanet**

De Kamer heeft gevraagd naar nadere informatie over Diyanet en naar de wijze waarop de werkzaamheden daarvan zich verhouden tot de politieke Kopenhagen-criteria en met het acquis. De Diyanet is het Turkse Directoraat voor Religieuze Zaken welke in 1924 bij wet opgericht. Het seculiere karakter van de Turkse Republiek is destijds constitutioneel vastgelegd om deze tegen inmenging in staatszaken door de islam te bewaken. In aanvulling op hetgeen al is gezegd in de paragraaf over het WRR-rapport spreekt vanzelf dat het kabinet de interactie tussen staat en godsdienst (die o.m. vorm krijgt in en door Diyanet) nauwlettend blijft volgen omdat hervormingen op dit vlak met de nodige zorgvuldigheid gepaard moeten gaan.

Het is geen zelfstandig ministerie; het rapporteert aan een van de staatsministers, momenteel Mehmet Aydin, die op zijn beurt verbonden is aan het Prime Ministers Office. De Diyanet telt meer dan 88 000 stafleden, waarvan ruim 62 000 (incl. imams in binnen- en buitenland) verbonden zijn aan de meer dan 75 000 moskeeën die onder haar beheer vallen. Ook de zgn. religieuze attachés van Turkse ambassades en consulaten zijn in

dienst van dit directoraat, dat een van de grootste budgetten van de Turkse (civiele) bureaucratie heeft.

De Diyanet houdt zich vanouds bezig met zaken die het Islamitische geloof van de Turken aangaan, incl. de wijze van het belijden van het geloof en morele beginselen. Het informeert het publiek over religieuze zaken (o.m. d.m.v. literatuur maar ook via een telefonische antwoorddienst ) en wijst de gebedsplaatsen aan, waarvan het ook het beheer doet, organiseert Haji reizen, doet onderzoek, organiseert korancursussen – als enige in Turkije daartoe gemachtigd, houdt seminars en conferenties over o.a. inter-religieuze verdraagzaamheid en begrip, enz. De Diyanet geeft ook zogenoemde fatwa's uit over de (slechte) behandeling van vrouwen, dieren mishandeling en het slachten van dieren tijdens het Offerfeest, incl. de sanitaire vereisten daarbij. Toen de discussie over eerwraak (in vooral Zuid-oost Turkije) oplaaide zorgde de Diyanet ervoor dat de imams daarover in de moskeeën een afwijzend standpunt verkondigen.

De taken worden uitgeoefend volgens de beginselen van de Turkse grondwet, dus in lijn met de seculiere gedachte: neutraal staan ten opzichte van politieke standpunten in Turkije en daarbuiten; eenheid en verzoening nastreven en verschillen accepteren als rijkdom; stabiliteit, vrede en nationale eenheid bevorderen; ethisch gedrag stimuleren.