KORTINFO FRA DNAK **6-2004**
Den norske Atlanterhavskomité

EUs Catch 2004 – forholdet til Tyrkia

Av Andreas Selliaas, forsker Norsk Utenrikspolitisk Institutt

EU-kommisjonen anbefalte i oktober 2004 å starte medlemskapsforhandlinger med Tyrkia.[1] Anbefalingen ble vurdert på EUs toppmøte i desember 2004. Medlemskapsdebatten rundt Tyrkias kandidatur har vist at det berører EUs politiske, kulturelle og religiøse identitet og at EU står overfor en Catch-22-situasjon i forholdet til Tyrkia: Uansett hvilken løsning EU faller ned på vil det skape utfordringer for fellesskapet.

Tyrkia og EU – utviklingen til i dag

Tyrkia har gradvis tilknyttet seg Vesten og EU. Landet kom tidlig med i Europarådet (1949) og NATO (1952) og ble assosiert medlem av EU i 1963. Men EU har siden 1963 vært lunkne til medlemskap. De negative holdningene har i varierende grad vært begrunnet ut fra politiske, økonomiske, kulturelle og religiøse forhold. Skepsisen kom for alvor til syne i 1987 da EU avviste Tyrkias søknad om medlemskap. Imidlertid ble forholdet litt bedre i 1995 da Tyrkia og EU inngikk en avtale om tollunion.[2] Det styrket de økonomiske båndene mellom de to. Men bare to år senere avslo Det europeiske råd (Rådet) å ta med Tyrkia på lista over kandidatland til EU. Tyrkia ble på møtet i Luxembourg forbigått av 10 sentral- og østeuropeiske stater pluss Malta og Kypros. At EU aksepterte den gresk-kypriotiske søknaden gjorde saken ekstra betent.[3] Uttalelsene fra Luxembourgs statsminister, Jean-Claude Juncker, om at et land som bruker tortur ikke har noe å gjøre i EU er en illustrasjon på holdningene til Tyrkia på midten av 1990-tallet.[4]

I 1997 forsikret EU imidlertid Tyrkia om at det ville bli behandlet etter de samme kriteriene som de tolv andre kandidatene, men la vekt på at nærmere tilknytning til EU var avhengig av at Tyrkia 1) foretok ytterligere politiske og økonomiske reformer, 2) satte mer fokus på menneskerettigheter og bedret situasjonen for kurderne, 3) forbedret forholdet til Hellas og løste konfliktene i Egeerhavet med fredelige midler, blant annet i regi av Den internasjonale domstolen, 4) støttet FNs bestrebelser om å få til en løsning på Kypros, 5) ikke motsatte seg kypriotisk medlemskap i EU, og 6) oppmuntret tyrkisk-kypriotene til å samarbeide med gresk-kypriotene i EU-forhandlingene.

Tyrkia oppfattet dette helt klart som greske krav og mente at Hellas hadde overtalt EU til å føre sin kamp mot Tyrkia. Etter tyrkernes syn hadde Hellas lyktes på to fronter. For det første hadde EU tatt Hellas' parti i striden om en øygruppe i Egeerhavet. For det andre fikk Hellas EU til å stille krav til Tyrkia angående Kypros, til tross for amerikansk press om det motsatte. Tyrkiske reaksjoner på den oppfattede partiskheten til EU var sterke. Tyrkia oppfattet ikke lenger EU som en nøytral mellommann i Kypros-spørsmålet, og tyrkiske myndigheter truet i den sammenheng med å fortsette prosessen med å integrere Nord-Kypros med Tyrkia parallelt med EUs medlemskapsforhandlinger med gresk-kypriotene. Det kom også reaksjoner i tilknytning til økonomiske problemstillinger. Tyrkia mente for eksempel det var lite gjennomtenkt å utelate et land som hadde undertegnet tollunionen med EU fra medlemskapsforhandlinger. Tyrkia pekte også på at deres handelsunderskudd med EU var kraftig økt og at det var et tegn på at Tyrkia allerede bidro til å finansiere EUs utvidelsesplaner. Som et konkret svar på den negative holdningen fra EU bestemte Turkish Airlines seg for å utvide sin flåte med Boeing-fly framfor europeiske alternativer.[5] Den tyrkiske misnøyen kom også til syne i diskusjonen om ESDIs rolle i NATO. Tyrkia

motsatte seg at EU skulle få bruke NATOs fasiliteter så lenge Tyrkia og andre ikke-EU-land ble ekskludert fra dette samarbeidet.[6] Tyrkia så på ESDI-integrasjon i NATO som et ytterligere forsøk på marginalisere Tyrkia i europeisk og transatlantisk politikk.

På Rådets møte i Helsingfors i 1999 ble Tyrkia endelig akseptert som kandidat og på toppmøtet i Nice i 2000 ble EU og Tyrkia enige om et tiltredelsespartnerskap (Association Partnership).[7] Partnerskapet dannet grunnlaget for Tyrkias Nasjonale program for tilslutning til EUs acquis (National Programme for the Adoption of the Acquis).[8] På toppmøtet i København i desember 2002 listet EU opp de politiske og økonomiske betingelsene som Ankara måtte følge for å kunne begynne formelle medlemskapsforhandlinger. Der er København-kriteriene fra 1993 sentrale. De sier at Tyrkia må etablere en fullt ut fungerende markedsøkonomi og etablere stabile institusjoner som garanterer for demokrati, rettsstatsprinsipper og menneskerettigheter før landet kan bli medlem av EU.[9]

Tyrkias tilpasning til EU

Etter at kandidatstatusen ble en realitet har reformene skutt fart under statsminister Recep Tayyip Erdogan. Vi kan nevne noen skritt i riktig retning. Tyrkia har bedret forholdene for ytringsfrihet, trykkefrihet og forsamlingsfrihet, og landet har signert og ratifisert protokoll 6 og 13 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Det har fjernet dødsstraff og innført tiltak som skal sikre uavhengighet i rettsapparatet, bestrebet seg på å få slutt på tortur under politiavhør, og reformert fengselsvesenet. I tillegg har Tyrkia endret sine retningslinjer for bekjempelse av terrorisme. Nå skal det mer til før politiske ytringer blir stemplet som terrorisme.

Kurdernes stilling er også tilsynelatende i bedring. Nye retningslinjer er tatt i bruk for å bedre opplæringen i det kurdiske språket. Rettighetene til kurdisk media og andre kringkastere har blitt utvidet. Og det har blitt utstedt provisorisk amnesti til personer som har deltatt i kurdiske separatistbevegelser.

Regjeringspartiet til Erdogan har også satt i gang økonomiske reformer. Det har innført en stram finanspolitikk og har fått bukt med den verste inflasjonen, redusert verdien på en overvurdert valuta og maktet å redusere rentenivået. Takket være støtte fra IMF har Tyrkia også redusert pensjonsutgiftene og redusert utgiftene i offentlig sektor.

Det har vist seg vanskeligere å endre maktforholdene mellom det sivile og militære maktapparatet.[10] En rapport fra utenrikskomiteen i Europaparlamentet fra mars 2004 etterlyste større forandringer og var misfornøyd med posisjonen til det tyrkiske militæret. Rapporten etterlyste også strengere sivil kontroll med sikkerhetssektoren. Som et svar på denne kritikken ble det vedtatt et grunnlovstillegg som begrenser militærets makt. Militærdomstoler har ikke lenger retten til å dømme sivile personer i fredstid. Det fjernet blant annet en pengepott som ikke ble regnet inn i statsbudsjettet og som hadde vært brukt til å finansiere forsvarets egeninitierte prosjekter. Nå skal all pengebruk kunne revideres av en nøytral revisorinstans hvis parlamentet forlanger det.

Elitene i Tyrkia er delt i to leire når det gjelder reformer som skal tilpasse landet til EU. De reformvennlige, med utenriksministeren (som er general), det nasjonale politiet og den militære etterretningstjenesten i spissen støtter tiltakene som kan føre Tyrkia inn i EU og de godtar at Forsvaret skal inn under sivil kontroll. På den andre siden finner man representanter i Hæren, i enkelte etterretningsenheter og i politiet som motsetter seg reformene. Overvåking av EU-tilhengere har blitt gjort av disse kretsene fordi de blir sett på som en trussel mot Tyrkias integritet og selvstendighet. Foreløpig er det de reformvennlige som har grepet.

Når det gjelder Kypros-spørsmålet har også Erdogan og hans regjering vist vilje til løsning. Etter kun få uker som statsminister hjalp han til i prosessen med å forene Kypros ved å distansere seg fra den tyrkisk-kypriotiske lederen Rauf Denktash, noeEU satte pris på.

Det er denne reformiveren som fikk Chris Patten, EUs kommissær for eksterne saker, til å hevde at Tyrkia definitivt er å regne som et europeisk land.[11] Det gjenstår å se om reformene fortsetter og om det er nok for å få Tyrkia med i EU. Grunnlovskonventets formann Valery Giscard d'Estaing hevder at det ikke er nok fordi kartet viser at Tyrkia ikke er i Europa men i Asia og derfor ikke bør bil med i EU.[12]

Argumentene for og imot medlemskap
Debatten i EU om Tyrkias plass i Europa kan deles opp i tre kategorier:[13]

Størrelse: Mange argumenterer for at Tyrkia er for stort, har for mange innbyggere, er for fattig, og har en økonomi som er for landbruksavhengig. Tyrkia i EU vil på grunn av disse faktorene føre til at de fleste fellespolitikkområdene, som EUs felles landbrukspolitikk og strukturfondene vil kollapse. Samtidig vil Tyrkias stemmestyrke og politiske tyngde hemme EUs beslutningsprosesser, særlig etter at grunnlovstraktaten trer i kraft, og i tillegg vil millioner av fattige tyrkiske arbeidssøkere innvadere arbeidsmarkedet i den mer velstående delen av EU og dermed forsterke sosiale og økonomiske problemer der.

De som støtter tyrkisk medlemskap eller medlemskapsforhandlinger med Tyrkia hevder på motsatt side at uansett utfallet av forhandlingene med Tyrkia så vil fellespolitikken til EU måtte endres dramatisk før 2013. For det andre vil den tyrkiske befolkningen kun utgjøre ca. 14% av EU totale befolkning i 2015, noe som betyr at Tyrkia ikke vil bli en majoritet i EU og det vil derfor være unødvendig å innføre dobbeltstandarder for å kontrollere Tyrkia. For det tredje har frykten for skadelig innvandring alltid vært overdrevet. Den samme frykten hadde man på 1980-tallet etter at Spania og Portugal ble medlemmer og i de siste par årene før utvidelsen i 2004. Den frykten har vist seg å være ubegrunnet. Det er alltids mulig å innføre overgangsordninger. For det fjerde har man akseptert at land som Polen vil utfordre EUs landbrukspolitikk og strukturfondene. Hvorfor kan man ikke tillate Tyrkia og gjøre det samme? Og til sist, integrasjon av 70-80 millioner nye konsumenter vil være en gavepakke til vesteuropeiske økonomier som skriker etter vekst.

Kultur og religion: Mange frykter at tyrkisk medlemskap vil føre til en islamisering av EU. En slik utvikling vil sette den europeiske identiteten på spill og kan også føre til en spredning av islamsk fundamentalisme. Den frykten har skapt splittelse i befolkningen i de forskjellige EU-landene. Koblingen mellom et nytt og utvidet EU og utsiktene for tyrkisk medlemskap i EU har fått mange til å frykte at grunnlovstraktaten ikke vil bli ratifisert fordi folkeavstemninger om grunnlovstraktaten vil bli koblet sammen med den tyrkiske medlemskapsdebatten.

De som støtter tyrkisk medlemskap legger vekt på at det allerede bor 12 millioner muslimer i EU og at flere vil komme til uavhengig av om Tyrkia blir medlem eller ikke. For det andre er Albania og Bosnia-Herzegovina muslimske stater som kan bli kandidater til EU uten at man bringer inn kultur og religion når vi diskuterer deres kandidatur. For det tredje er Tyrkia en sekulær stat: Hodetørkle ble forbudt i tyrkiske skoler lenge før Frankrike innførte det samme forbudet, og fundamentalisme er fremdeles lite fremtredende i Tyrkia. For det fjerde er det viktig for EU å knytte nære politiske bånd til den politiske ledelsen i Tyrkia slik man gjorde med de forrige kandidatlandene. Og til sist, det er viktig ikke å skape reiligiøse skillelinjer i Europa. Det er viktig at man fremhever de muslimske "suksesshistoriene", både når det gjelder modernisering og europeisering, for at EU ikke skal stoppe den positive utviklingen i Tyrkia. At prosessen drives fram av et muslimsk parti med stor støtte i befolkningen gjør det siste argumentet desto viktigere.

Geografi: Enkelte hevder at Tyrkia egentlig ikke ligger i Europa, men er plassert i et område som er preget av ustabilitet og er fanget mellom Midtøsten og Kaukasus. Utvidelse av EU til Tyrkia vil på den måten gjøre EU mer sårbar for konflikter i disse områdene og samtidig bli innlemmet i tyrkisk interessekamp i området. Tyrkia har tradisjonelt hatt et endimensjonalt syn på sikkerhet: Militæret mener at deres rolle er å beskytte nasjonen mot etnisk separatisme og religiøs fundamentalisme nå som den kalde krigen er over. Det kan gjøre det vanskelig å løse problemer som for eksempel knytter seg til minoritetsrettigheter.

Motstanderne av disse argumentene hevder at siden 1963 har det aldri vært noen tvil om at Tyrkia virkelig vil inn i EU og vil følge de spillereglene som EU har lagt. For det andre må EU greie å hanskes med Tyrkia hvis de mener alvor med å bli en betydningsfull internasjonal aktør i områder som Midtøsten og Kaukasus. Greier EU begge deler, vil det øke EUs prestisje og samtidig kunne temme de militære kreftene i Tyrkia. Og til sist, et nei til Tyrkia vil både ha negative konsekvenser i Tyrkia og for EUs egne sikkerhetsinteresser. Tyrkia kan bli mer isolasjonistisk og fundamentalistisk eller vende seg mot samarbeidspartnere i andre naboregioner, og det kan føre til mer ustabilitet i EUs nærområde.

B

PORTO BETALT
VED
INNLEVERINGA
PR.
NORGE / NOREG

Returadresse:
Den Norske Atlanterhavskomité
Fr. Nansens pl. 6
0160 Oslo

Transatlantiske relasjoner

Tyrkia har tradisjonelt vært en viktig alliert for Vesten. Tyrkia utgjør NATOs østflanke, ligger både i Asia og Europa, og spilte en viktig rolle i oppdemmingen av Sovjetunionen under en kalde krigen. På 1990-tallet var Tyrkia sentral i kontrollen av Saddam Hussein og i beskyttelsen av irakiske kurdere. Etter 11. september 2001 har Tyrkia blitt brukt som stasjon for styrker som skal kjempe i Afghanistan. Men Tyrkia kan få en helt ny rolle med medlemskap i EU. Ett eksempel kan illustrere det.

Tidlig på året i 2003 forsikret regjeringspartiet i Tyrkia at USA kunne bruke Tyrkia som transittland for amerikanske tropper på vei inn i Nord-Irak. Men i mars 2003 avslo parlamentet denne muligheten. Det førte til sterkt press fra USA, blant annet ble det truet med å holde tilbake økonomisk hjelp. Selv om dette skapte strid innad i Tyrkia kom Erdogan seirende ut av konflikten. USA gikk til krig uten hjelp fra Tyrkia, Erdogan ble hyllet fordi han motsatte seg amerikanernes press, og da situasjonen i Irak stadig ble verre, fikk Erdogan skryt for at han hadde holdt Tyrkia unna hengemyra Irak. Denne politikken passer EU. Blir Tyrkia med i EU og Tyrkia fortsetter denne linjen, kan avstanden mellom EU og USA øke. Med Tyrkias relativt sterke forsvar vil landet tilføre EU militære kapabiliteter og gi EU en strategisk posisjon i forhold til Midtøsten som på sikt kan konkurrere med USAs interesser.

Så langt er allikevel Tyrkia i en mellomposisjon og en del av det maktpolitiske spillet mellom EU og USA. Det viser USAs støtte til tyrkisk medlemskap i EU. At amerikanerne støtter tyrkisk medlemskap i EU blir sett på som inngripen i EUs indre anliggender. Blir forholdet mellom EU og Tyrkia bedre og forholdet Tyrkia og USA dårligere, kan det tilsynelatende se ut som om USAs politikk har mislykkes. Men på den andre siden kan det kanskje være slik at jo mer USA presser på for at Tyrkia skal bli med i EU, jo større sannsynlighet er det for at så ikke skjer.[14]

Catch 2004

Denne gjennomgangen viser tre ting: For det første at EU er fanget i sin egen retorikk og sine egne politiske kriterier: EU kan vanskelig nekte Tyrkia forhandlinger når de tilfredstiller kriteriene EU selv har satt opp. For det andre at EU kan være med på å forene det mange mener er uforenelig: Islam og demokrati. EU vil sette sin egen troverdighet på spill og utsette de reformvennlige i Tyrkia for press fra fundamentalister hvis det ikke inviterer Tyrkia til forhandlinger. For det tredje (og i forlengelsen av de to forrige) at en restriktiv holdning til Tyrkia kan få uheldige sikkerhetspolitiske konsekvenser. Religionen og ikke politiske kriterier kan bli gjennomgangstonen. Grunngir Tyrkia sitt framtidige politiske fellesskap med religiøse argumenter, kan Tyrkia istedenfor å tilnærme seg EU søke allianser med for eksempel Syria og Iran. Hvis EU mener alvor med å stabilisere og sikre freden i Europa, så kan økt støtte til muslimske fundamentalister i Tyrkia være uheldig, særlig hvis årsaken kan spores tilbake til et EU som ikke holder ord. Spørsmålet er hvem som har mest å bevise? Det er denne situasjonen vi kan kalle EUs Catch 2004.

[1] *"Recommendation of the European Commission on Turkey's progress towards accession". COM(2004) 656 final. http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/tr_recommendation_en.pdf*

[2] *"Council Decision No. 1/95 of the EC-Turkey Association Council of 22 December 1995 on Implementing the Final Phase of the Customs Union". 96/142/EC. http://europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/pdf/ec_tk_ass_council_1_95_en.pdf*

[3] *Sæter, Martin (2003) "Tyrkisk EU-medlemskap: alleuropeiske og globale koblinger" i Pernille Rieker & Ståle Ulriksen (red.) En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.*

[4] *Phillips, David L. (2004) "Turkey's Dreams of Accession", Foreign Affairs 83(5): 86-97.*

5 Yesilada, Birol A. (2002) "Turkey's Candidacy for EU Membership", The Middle East Journal 56(1): 94-111.

[6] *"Turkey rejects any formula to exclude it from ESDI", Turkish Daily News 041299. http://www.turkishdailynews.com/old_editions/12_04_99/for.htm#f3.*

[7] *Official Journal of the European Communities. 2001/235/EC. http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l_085/l_08520010324en00130023.pdf.*

[8] *National Programme for the Adoption of the Acquis. http://europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/pdf/npaa_full.pdf.*

[9] *Kriteriene er generelle og sier at "membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union. Membership presupposes the candidate's ability to take on obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union." (http://www.europarl.eu.int/summits/copenhagen/co_en.pdf: artikkel 7 A (iii): 12).*

[10] *Phillips, David L. (2004) "Turkey's Dreams of Accession", Foreign Affairs 83(5): 86-97.*

[11] *Patten, Chris (2004) "Islam and the West – at the Crossroads". Oxford Centre for Islamic Studies. SPEECH/04/256. http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/04/256&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en.*

[12] *D'Estaing, Valery Giscard (2004) "A better European bridge to Turkey", Financial Times 251104.*

[13] *Missiroli, Antonio (2004) "Crossing the Bosporus: Turkey's Accession to the European Union", The Wall Street Journal 011004.*

[14] *"Would Turkey split the EU and the U.S.?", International Herald Tribune 221004. http://www.iht.com/bin/print_ipub.php?file=/articles/2004/10/21/news/edbremmer.html.*

Hegland trykkeri a.s

Om Kortinfo fra DNAK

I denne publikasjonsserien utgir DNAK tekster for å fange opp aktuelle temaer i kortfattet form.
Hovedvekten av temaene vil ligge på forsvars- og utenrikspolitikk i det atlantiske området.

Redaktør: Camilla Ahm Nicklasson
ISSN: 1502-6361

DEN NORSKE ATLANTERHAVS KOMITE
THE NORWEGIAN ATLANTIC COMMITTEE