

# Tyrkiet: Kandidatland og strategisk partner

*EU og Tyrkiet har et langt og ofte kompliceret forhold bag sig. Et forhold, der med migrationskrisen igen er kommet i fokus. Selvom Tyrkiet fik status af kandidatland i 1999 og indledte optagelsesforhandlinger i 2005, så har det været småt med fremskridt de seneste år. Spørgsmålet om Tyrkiets EU-medlemskab er omstridt i en række EU-lande.*



**AF KIM JØRGENSEN, DANMARKS FASTE  
REPRÆSENTANT VED EU OG TIDLIGERE  
AMBASSADØR I ANKARA**

Fra tyrkisk side har frustrationen over manglende fremskridt i optagelsesforhandlingerne og manglende vilje til at anerkende Tyrkiet som ligeværdig partner samt at anerkende den meget betydelige indsats, Tyrkiet har gjort i forhold til at huse mere end 2 millioner flygtninge fra især Syrien og Irak, været stor. I forhold til migrationskrisen ser langt det overvejende flertal af EU's medlemslande Tyrkiet som nøgleland. Det har ført EU og Tyrkiet tættere på hinanden. Samtidig føler man sig fra tyrkisk side pludselig i en stærkere forhandlingsposition, og det ses på de tyrkiske krav. Selvom der er betydelige forskelle internt blandt EU's medlemslande, så er viljen til at give Tyrkiet noget til stede.

Det spiller også ind, at mange både på tyrkisk side og fra EU's side har været frustreret over, at de manglende fremskridt i optagelsesforhandlingerne og at den tekniske natur af disse forhandlinger reelt har skygget for udviklingen af et modent, strategisk forhold – uden at der derved sættes spørgsmålstejn ved Tyrkiet som kandidatland – mellem EU og Tyrkiet. Tilnærmelsen fik et konkret udtryk med afholdelsen af et EU/Tyrkiet-topmøde den 29. november i Bruxelles, hvor

man blev enige om at ”re-energize” forholdet på en række områder samtidig med, at EU gav tilsagn om at støtte Tyrkiet finansielt med 3 mia. Euro. En støtte, der bl.a. er betinget af, at Tyrkiet øger sin indsats i forhold til at bremse migrationsstrømmen mod EU.

Skaberen af det moderne Tyrkiet, Mustafa Kemal Atatürk, havde en meget europæisk og vestlig vision og ambition for udviklingen af sit dengang nye land. Den 29. oktober 1923, på dagen, hvor den tyrkiske republik blev etableret, sagde han i klar tekst ”Turks have always moved towards the West. We want a European Turkey, or to put it more precisely, a Turkey that has turned its face towards the West.” Det vil sige, at udgangspunktet og den fremtidige kurs, som Atatürk udstak for sit land, således var klart europæisk og med en stærk appel om øget samarbejde og fællesskab med Vesten og Europa.

Tyrkiet har gennemgået en betydelig udvikling i de seneste år, ikke mindst på det økonomiske område, og landet fremstår derfor i dag betydeligt mere moderne og selvikkert også som udenrigspolitisk aktør. Tyrkiet er således med i G20, har lige været vært for topmødet i år i Antalya, man har NATO's næststørste stående hær og med 76 mio. indbyggere og med en ung befolkning på gennemsnitligt 29 år, udgør man et stort og attraktivt marked.

**» Tyrkiet har gennemgået en betydelig udvikling i de seneste år, ikke mindst på det økonomiske område, og landet fremstår i dag betydeligt mere moderne og selvikkert også som udenrigspolitisk aktør.**

## » På trods af skiftende udmeldinger og blokerede kapitler findes den stærke underliggende inertie og tiltrækningskraft, der trækker EU og Tyrkiet mod hinanden, stadig. De deler på en lang række områder både værdier, økonomi, markeder og geopolitiske interesser.

Siden Tyrkiet indgik en såkaldt associeringsaftale med EU i 1963, har det til tider været en noget uskon og 'bumpy' rute frem til et øget samarbejde, der stadig har det som endemål at gøre Tyrkiet til medlem af EU. Man søgte om medlemskab i 1987, men opnåede først i december 1999 kandidatstatus. På det store udvidelsestopmøde i Bellacentret i december 2002, som fandt sted, umiddelbart efter at AKP vandt en jordskredssejr, kom der for alvor gang i fremskridtene, og den tyrkiske regering iværksatte en række vidtgående reformer, som førte til, at EU's stats- og regeringschefer i december 2004 blev enige om at indlede optagelsesforhandlinger med Tyrkiet den 3. oktober 2005.

Paradoksalt nok tabte Tyrkiets tilnærmelse til EU momentum efter den formelle start på optagelsesforhandlingerne. Dels fastfros EU allerede året efter 8 kapitler ud af 35, fordi Tyrkiet ikke efterlevede den såkaldte Ankara-protokol, som ville indebære formel anerkendelse af Cypern, dels faldt tempoet i reformprocessen mærkbart. Inden afholdelsen af EU/Tyrkiet-topmødet den 29. november var kun 14 ud af 35 kapitler åbne og kun et var foreløbigt lukket.

Såvel i EU som i Tyrkiet har man til tider vendt samarbejdet ryggen – måske mest retorisk – og (mis)brugt hinanden i indenrigspolitiske spil. Et grundlæggende problem har blandt andet været, at man fra tyrkisk side i vid udstrækning betragter EU-optagelsesforhandlingerne som andre diplomatiske forhandlinger, hvor løsningen ligger i at finde et acceptabelt kompromis. Når der tales om optagelsesforhandlinger, er det imidlertid på mange måder misvisende. Tilpasning ville være et bedre ord. Målet er helt kort og kontant, at Tyrkiet skal tilpasse sig EU's vær-

dier og *acquis* – det vil sige EU's samlede regelsæt. Det eneste, der reelt kan forhandles om, er overgangsperioden, hvor det kommende medlemsland på et tidspunkt til punkt og prikke skal leve op til EU's regler.

EU har set med skepsis på den politiske udvikling i Tyrkiet de seneste år, herunder ikke mindst inden for demokratisering, pressefrihed og overholdelse af retsstatsprincipper. Kommissionens landerapport om udvidelsesforhandlingerne var i 2015 ganske direkte i sin kritik af Tyrkiet og pegede på en række områder, hvor udviklingen ikke gik i den rigtige retning. Sammenbruddet i forhandlingerne med det kurdiske mindretal blev også kritiseret. Endelig var der kritik af forløbet mellem de to parlamentsvalg i juni og november og den manglende vilje til at tage højde for valgresultatet i juni, hvor regeringspartiet AKP "tabte" med godt 40 % af stemmerne, og hvor Atatürks gamle parti CHP fik 23 %, det stærkt nationalistiske MPH fik ca. 15 % og det prokurdiske parti HDP med 13,1 % fik et kanonvalg. Uanset kritikken kan der dog ikke stilles spørgsmålstegn ved, at AKP vandt valget den 1. november 2015 og fik et solidt mandat til igen at danne en et-partiregering. En del af forklaringen skyldes også fraværet af en seriøs opposition. Det er simpelthen ikke lykkedes for de øvrige partier at fremstå som reelle alternativer til Erdogan og AKP.

Der udestår imidlertid massive opgaver foran den tyrkiske regering, hvis den skal leve op til sine valglofter. Fuldt EU-medlemskab beskrives som en strategisk prioritet i AKP's (og i særdeleshed præsident Erdogans) 2023 vision for et nyt Tyrkiet. Strategisk prioritet til trods, så er Erdogan ikke bleg for kritik af EU generelt og den langtrukne optagelsesproces, Tyrkiet er udsat for.

På trods af disse skiftende udmeldinger og blokerede kapitler findes den stærke underliggende inertie og tiltrækningskraft, der trækker EU og Tyrkiet mod hinanden, stadig. De deler på en lang række områder både værdier, økonomi, markeder og geopolitiske interesser.

Som samlet blok er EU i dag Tyrkiets største samhandelspartner, og handel med EU udgør ca. 47,2 % af al tyrkisk udenrigshandel. Tyrkiet er EU's sjette største samhandelspartner. Samhandelen og den økonomiske integration tog særligt fart efter Tyrkiets indtræden i den fælles toldunion i 1996, og selv om der er en igangværende proces, der vil modernisere toldunionen, så vil et reelt med-

lemskab sætte endnu mere turbo på den økonomiske interaktion og udvikling.

Også i forhold til de regionale og udenrigspolitiske udfordringer har EU og Tyrkiet svært ved at undgå hinanden, og mange løsninger er ikke mulige, uden at begge parter bidrager og samarbejder. Mest aktuelt kan nævnes migrationskrisen i EU, der har sat EU's grænser under pres. Det samme må siges for Tyrkiet, der p.t. har 2,2 mio. syriske flygtninge, og hvor mange lokalsamfund oplever, at huslejeniveauet stiger og timelønnen falder grundet øget efterspørgsel og arbejdsstærudbud.

Trods den lange og til tider frustrerende optagelsesproces, hvor der ikke er en konkret slutdato i sigte, er der fortsat stor opbakning i den tyrkiske befolkning til EU-medlemskab. For tyrkerne ses EU-optagelsesprocessen som et centralt element i landets reformproces. Denne holdning blev gentaget i det tyrkiske EU-ministeriums respons på den netop offentliggjorte statusrapport. Tyrkiet ville tage konstruktiv kritik til sig og bruge den fremadrettet i reformprocessen, lød det i ministeriets meddelelse.

Man kan argumentere for, at både EU og Tyrkiet har været på en dannelsesrejse hver for sig, hvor bl.a. cypriotiske og andre blokeringer af optagelsesforhandlingerne og hårde uforsonlige udmeldinger på begge sider har sendt de to parter væk fra hinanden i en forgæves søgen efter alternativer.

I dag med store flygtningestrømme, konflikt i Ukraine og russisk annektering af Krim, konflikter i både Irak og Syrien har Tyrkiet og EU imidlertid behov for hinanden. Afholdelsen af EU/Tyrkiet-topmødet den 29. november og vedtagelsen af både en erklæring for at "re-energize" EU/Tyrkiet-forholdet samt en handlingsplan for samarbejde i forhold til migrationskrisen er et klart udtryk for dette.

Den handlingsplan, man blev enige om, bygger på gensidige forpligtelser. På den ene side vil Tyrkiet hjælpe EU med at bremse tilstrømningen af flygtninge og migranter til Europa. Blandt andet skal Tyrkiet styrke sin kyst- og grænsebevogtning, lette tilbagesendelse af afviste asylansøgere fra EU og sikre bedre registrering af flygtninge. Desuden skal Tyrkiet give flygtningene bedre adgang til sundhed og uddannelse. På den anden side vil EU støtte Tyrkiet med henblik på at sætte landet bedre i stand til at bekæmpe

menneskesmuglere og til hurtigere at opfylde EU's krav til visumliberalisering. Desuden vil EU give økonomisk støtte på 3 mia. euro til Tyrkiets håndtering af de 2.2 mio. flygtninge. EU vil også åbne endnu et kapitel i optagelsesforhandlingerne, og Kommissionen vil fremskynde arbejdet med at forberede åbningen af yderligere kapitler.

Sidstnævnte vil dog i høj grad komme til at afhænge af forhandlingerne om Cyperspørgsmålet. Her lyder der i stigende grad positive signaler fra såvel græsk-cypriotisk og tyrk-cypriotisk side som fra FN's særlige udsending, Esben Eide. Der tales om de bedste udsigter i mange år og om en mulig aftale i foråret 2016.

Samlet ser det noget modsætningsfyldte forhold mellem EU og Tyrkiet, præget af både samarbejde og uenighed, dermed ud til at fortsætte. Hvor langt, og i hvilket omfang forholdet reelt vil blive forandret, er det endnu for tidligt at spå om, men meget vil afhænge af, om det lykkes at fastholde en positiv dynamik i EU-Tyrkiet forholdet, eller om andre dagsordener vil overskygge forholdet og vende dynamikken. ■