

Udskriftsdato: 13. december 2025

2017/1 BSF 118 (Gældende)

Forslag til folketingsbeslutning om en udfasning af Ankaraaftalen af 1963 om en associeringsaftale mellem EU og Tyrkiet

Ministerium: Folketinget

Fremsat den 23. marts 2018 af Kenneth Kristensen Berth (DF), Pia Adelsteen (DF),
Kristian Thulesen Dahl (DF), Mikkel Dencker (DF), Søren Espersen (DF), Claus Kvist Hansen (DF),
Jan Erik Messmann (DF) og Peter Skaarup (DF)

Forslag til folketingsbeslutning

om en udfasning af Ankaraaftalen af 1963 om en associeringsaftale mellem EU og Tyrkiet

Folketinget pålægger regeringen inden udgangen af dette kalenderår at fremføre i Rådet for den Europæiske Union, at EU skal arbejde for en udfasning af Ankaraaftalen af 1963 om en associeringsaftale mellem EU og Tyrkiet.

Bemærkninger til forslaget

Ankaraaftalen er en associeringsaftale mellem EU og Tyrkiet, der blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963.

Det er forslagsstillernes klare opfattelse, at Ankaraaftalen i sin nuværende form er til skade for EU.

Problemet med Ankaraaftalen og de dertil hørende tillægsprotokoller er, at aftalen har skabt en retstilstand, der grundlæggende adskiller sig fra retstilstanden fastsat i andre relevante associeringsaftaler på grund af bestemmelserne om sociale sikringsordninger og vandrende arbejdstagere. Det skyldes, at Ankaraaftalen og tillægsprotokollen i modsætning til andre associeringsaftaler indeholder klare bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed som et mål, der skal gennemføres gradvist og til sidst munde ud i tyrkisk medlemskab af EU (»Aftale om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet (1963)«, EFT nr. 217 af 29. december 1964 (Ankaraaftalen), artikel 12).

Med afsæt i Ankaraaftalen har »økonomisk aktive« tyrkiske statsborgere i løbet af de sidste 55 år opnået særlig gunstige rettigheder, når det gælder arbejdstilladelser i EU-lande, således at tyrkiske statsborgere på lange stræk er ligestillede med vandrende arbejdstagere fra EU-medlemslande.

Baggrunden herfor er ikke selve Ankaraaftalen, der mest er en handelsaftale, men det skyldes den meget omtalte stand still-klausul i en tillægsprotokol til Ankaraaftalen (»Tillægsprotokol og Finansprotokol, undertegnet den 23. november 1970, til aftale om en associering mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, og om foranstaltninger, der skal træffes med henblik på deres ikrafttræden«) og Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen. Stand still-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41 forbyder EU at indføre nye restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, mens stand still-klausulen i afgørelse 1/80, artikel 13, betyder, at Tyrkiet og medlemslandene ikke efter ikrafttrædelse den 1. december 1980 må indføre nye begrænsninger angående vilkår for adgang til beskæftigelse for arbejdstagere og deres familier, som har opnået opholds- og arbejdstilladelse efter de nationale regler herom (folketingsåret 2015-16, Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget, alm. del – bilag 132).

Dette er fortolket i en række domme fra EU-Domstolen (se f.eks. Caner Genc mod Integrationsministeriet (C-561/14), Natthaya Dülger mod Wetteraukreis (C-451/11), Sidika Ucar og Recep Kilic mod Land Berlin (forenede sager C-508/15 og C-509/15) samt Naime Dogan mod Bundesrepublik Deutschland (C-138/13)).

Forslagsstillerne mener i forbindelse med brexit, at EU bør ophæve Ankaraaftalen, for dermed at stille sig selv i en forhandlingsposition hvor det bliver muligt at forhandle med Tyrkiet om, hvorvidt en ny associeringsaftale fortsat skal indeholde bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed for tyrkiske statsborgere. Derudover bør EU i forbindelse med en ny handelsaftale med Tyrkiet vurdere, hvorvidt EU fortsat bør forpligtes til at yde økonomisk statsstøtte til Tyrkiet gennem førtiltrædelsesinstrumentet (IPA).

Danmark, Tyskland og Holland har en særlig interesse i at udfase den 55 år gamle aftale, fordi Danmark, sammen med Holland og Tyskland, ikke havde indført visumpligt for tyrkiske statsborgere i 1970, da stand still-klausulen i tillægsprotokollen til Ankaraaftalen blev gennemført.

Danmark, Tyskland og Holland må derfor ikke kræve visum af tyrkiske statsborgere, der rejser ind i medlemsstaten med henblik på at levere tjenesteydelser på den pågældende medlemsstats område (»Retningslinjer for tyrkiske statsborgere, der passerer EU-medlemsstaternes ydre grænser med henblik på at levere tjenesteydelser i EU«, bilag til Kommissionens henstilling af 14. december 2012, C(2012)9330).

Derfor har Ankaraaftalen haft særlig store konsekvenser for indvandring fra Tyrkiet til disse tre medlemslande. I dag er Tyskland med 1,5 mio. tyrkere Tyrkiets fjerde største valgkreds (AKP-topp värvade ja-röster i Stockholm«, Sydsvenskan.se, den 12. marts 2017).

For Danmarks vedkommende var der i 1967 ca. 500 tyrkiske arbejdstagere i Danmark. I dag er tallet oppe på 63.352 tyrkiske indvandrere og efterkommere i Danmark, hvis man kun medregner første- og andengenerationsindvandrere. I dag udgør tyrkiske indvandrere således den største etniske minoritetsgruppe i Danmark (Danmarks Statistikbank, tabel FOLK1C »Folketal den 1. i kvartalet efter oprindelsesland, alder, køn, område, herkomst og tid«, kvartal 20181).

Når antallet af tilflyttere fra Tyrkiet til Danmark har kunnet stige på trods af indvandringsstopet i 1973 og en lang række udlændingestramninger, skyldes det, at de fleste tyrkiske gæstearbejdere benyttede sig af muligheden for familiesammenføring med kvinder fra Tyrkiet. Derudover valgte langt størstedelen af gæstearbejderne at blive i Danmark. Den første generation af tyrkere, der i dag er folkepensionister, lever under fattigdomsgrænsen for næsten 30 pct.s vedkommende (»For de tyrkiske indvandrere er Danmark aldrig blevet det eventyr, de håbede«, Kristeligt Dagblad, den 14. marts 2017).

Ankaraaftalen er gået for vidt, fordi aftalen har ført til, at tyrkiske arbejdstagere i EU har vidtgående rettigheder. Det skyldes, at den oprindelige Ankaraaftale er udvidet, og tyrkiske statsborgere kan derfor fortsat opholde sig lovligt i et EU-medlemsland som Danmark, selv om grundlaget for deres oprindelige opholds- og arbejdstilladelse ikke længere er til stede. Denne rettighed er også udtrykt til familiemedlemmer til tyrkiske statsborgere, uanset familiemedlemmernes nationalitet.

Problemet med den nuværende Ankaraaftale er, at nationale værneregler langsomt, men sikkert bliver eroderet på grund af standstill-klausulen i afgang 1/80. Endnu et eksempel på dette er Østre Landsrets præjudicielle forelæggelse for EU-Domstolen om, hvorvidt tilknytningskravet kan bruges til lovligt at nægte tyrkere ægtefællesammenføring (»EU-Domstolen skal vurdere om dansk tilknytningskrav er lovligt«, Fyens Stiftstidende, den 29. januar 2018). Hvis kravet underkendes af EU-Domstolen, har Danmark potentielt givet ulovlige afslag på sammenføring af ægtefæller fra Tyrkiet siden 2003. Det vil betyde, at tusindvis af sager skal tages op igen.

Ser man på tidligere sager, har EU-Domstolen allerede tilbage i 2009 fastslået, at et gebyrkrav for tyrkiske statsborgere ikke var i overensstemmelse med associeringsaftalen, fordi familiemedlemmer, der familiesammenføres med herboende EU-borgere, ikke blev pålagt samme gebyrkrav (Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie mod T. Sahin (C-242/06), jf. lignende sag i Kommissionen mod Nederlandene (C-92/07)).

Udviklingen går således mod, at tyrkiske lønmodtagere og EU-borgere sidestilles, og derfor er danske politikere i dag afskåret fra at indføre regler om gebyrkrav eller at opsætte lignende kontrolforanstaltninger, der kan begrænse familiesammenføringer (folketingsåret 2015-16, Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget, L 87 – svar på spørgsmål 22).

Det er vigtigt, at Ankaraaftalen tages op til debat for at sikre politisk stillingtagen til, hvorvidt formålet med Ankaraaftalen bør være at sidestille tyrkiske lønmodtagere med EU-borgere, eller om der bør opstilles nye pejlemærker for handelssamarbejdet mellem EU og Tyrkiet, der ikke begrænses af Ankaraaftalen. Det er ikke politisk holdbart at lukke øjnene og lade Ankaraaftalen »sejle videre« uden en principiel debat om udviklingen i Tyrkiet og udviklingen i Europa med fokus på EU's interesser i en ny handelsaftale.

Logikken i Ankaraaftalen skal forstås i en historisk kontekst, der ikke længere er til stede med murens fald, Brexit og masseindvandring til EU fra ikkevestlige lande. Ankaraaftalen er ikke en fremtidssikret handelsaftale, men en statsstøtteordning fra EU til Tyrkiet i stil med datidens Marshallhjælp.

Forslagsstillerne mener, at EU bør udfase Ankaraaftalen og indgå en aftale med Tyrkiet i stil med EU's handels- og investeringsaftale med Canada, CETA (»Comprehensive Economic and Trade Agreement«). CETA-aftalen repræsenterer den nye generation af handelsaftaler, hvor 99 pct. af alle varer er toldfrie. Der er dermed tale om et stort set toldfrit samarbejde. CETA hverken tvinger eller tilskynder regeringerne til at privatisere og deregulere offentlige tjenester som f.eks. vandforsyning, sundhed, sociale

ydelser eller uddannelse (folketingsåret 2016-17, Europudvalget, B 4 – svar på spørgsmål 4). I CETA-aftalen er der ikke et mål om arbejdskraftens frie bevægelighed. Det er derfor, Storbritannien har ønsket at være omfattet af CETA-aftalen efter Brexit. En lignende handelsaftale bør træde i kraft i stedet for Ankaraaftalen.

Forslagsstillerne vurderer, at associeringsaftalen mellem EU og Tyrkiet er så gunstig for Tyrkiet, at regeringen i Ankara foretrækker status quo frem for et fuldt EU-medlemskab. Et EU-medlemskab ville betyde, at tyrkiske politikere skulle gennemføre meget omfattende sociale, demokratiske og økonomiske reformer. Det er reformer, som politikerne i Ankara slet ikke er interesseret i, fordi Ankaraaftalen allerede sikrer, at tyrkiske statsborgere har adgang til EU's indre arbejdsmarked uden at skulle leve op til Københavnskriterierne.

Det er forslagsstillernes klare opfattelse, at tyrkiske politikere med den forældede Ankaraaftale i hånden sikrer sig det, der er det vigtigste for dem, nemlig adgang til det europæiske arbejdsmarked for tyrkere, og at tyrkiske politikere dermed vælger en politisk strategi, hvor fattigdomsproblemer i Tyrkiet eksporteres til EU, i stedet for at indføre sociale og økonomiske reformer i Tyrkiet. På den anden side står de europæiske politikere med forklaringsproblemerne over for deres vælgere, fordi de ikke kan forklare, hvorfor de ikke tør opsiges en 55 år gammel handelsaftale, der kun bidrager til problemet med øget indvandring fra ikkevestlige lande (»EU tilbyder visumfrihed til Tyrkiet for at bremse flygtningepres«, Politiken, den 15. oktober 2015).

At det er en monumental opgave, som de tyrkiske politikere står over for, kan man ikke se bort fra, også selv om Tyrkiet fremstilles som en stærk økonomi. Selv om Tyrkiet er et G20-land sammen med lande som Sydafrika, Mexico og Indien, er Tyrkiet milevidt fra at opfylde Københavnskriterierne.

Tyrkiet har i dag 80,8 mio. indbyggere (2017) mod 31 mio. indbyggere i 1965, 2 år efter Ankaraaftalen blev underskrevet (»Befolkningstal – befolkning i antal tusind«, Globalis.dk, 2018).

Ifølge data fra EU havde Tyrkiet et BNP pr. indbygger på 9.909 euro med et indbyggertal i 2016 på 78,7 mio. indbyggere (2016). Dermed placerer Tyrkiet sig langt under EU-niveau, der har et gennemsnit på 29.000 euro pr. indbygger, og dansk BNP på 48.400 euro pr. indbygger i 2016 (Eurostats tabeller: »Main GDP aggregates per capita«, den 16. marts 2018, »GDP and main components«, den 16. marts 2018 og »Population on 1 January«, den 8. marts 2018). At det ikke er realistisk, at Tyrkiet bliver et EU-medlemsland, kan læses mellem linjerne. 55 år efter Ankaraaftalen og efter massive subsidier til Tyrkiet fra EU, har EU ikke engang forsøgt at estimere eller fremlægge officielt, hvad det vil koste, at Tyrkiet bliver medlem af EU.

Forslagsstillerne mener, at Ankara-aftalen mellem EU og Tyrkiet af 1963 med tillægsprotokollen fra 1970 og Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 samt EU-Domstolens fortolkning heraf har ført til, at Tyrkiet har sneget sig ind i EU ad bagdøren ved at

- 1) fjerne told på industrielt fremstillede varer, der er langt billigere at producere i Tyrkiet,
- 2) sikre tyrkiske statsborgere adgang til det europæiske arbejdsmarked og
- 3) sikre tyrkiske arbejdstagere ret til familiesammenføring uanset nationalitet på de personer, der familiesammenføres.

Den 55 år gamle aftale bør derfor erstattes af en moderne, fremtidssikret handelsaftale eller helt bortfalde.

Skriftlig fremsættelse

Kenneth Kristensen Berth (DF):

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til folketingsbeslutning om en udfasning af Ankaraaftalen af 1963 om en associeringsaftale mellem EU og Tyrkiet.

(Beslutningsforslag nr. B 118)

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.