

tepav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

“Doğrudan Ticaret Tüzüğü: Tüm taraflar için bir çıkış yolu olabilir mi ?”

Nilgün Arısan Eralp
TEPAV AB Enstitüsü Direktörü

TEPAV Politika Notu
Haziran 2010

“DOĞRUDAN TİCARET TÜZÜĞÜ: TÜM TARAFLAR İÇİN BİR ÇIKIŞ YOLU OLABİLİR Mİ?”

Avrupa Birliği Türkiye ve Kıbrıs’a üyelik perspektifi verdiği bu kararının “Kıbrıs Sorunu”nun çözümünde bir katalizör rolü oynayacağını ve en başarılı olduğu “barış projesi gerçekleştirme” alanında da çok önemli bir adım atacağını düşünmüştü. Ancak maalesef gelişmeler tam aksi yönde oldu. Özellikle 1990’ların ortalarından itibaren – *Kıbrıs’ın adaylığı ile, Türkiye ile gümrük birliğinin tamamlanması eşanlı olarak gerçekleştirildiğinde*- Kıbrıs sorunu Türkiye-AB ilişkilerini olumsuz etkilemeye başladı. Özellikle de 1999 Helsinki Zirvesi’nden sonra – *o zamanki AB dönem başkanı Finlandiya’nın Başbakanı LIPPONEN’in aksi yöndeki taahhüdünü içeren mektubuna rağmen* - Kıbrıs sorunu ile Türkiye’nin AB katılım süreci arasındaki olumsuz ilişki iyice güçlendi ve “Kıbrıs Sorunu” Türkiye’nin AB katılım süreci üzerinde “Demokles’in Kılıcı” işlevini görmeye başladı.

Böylece AB, amaçlananın tam aksine, Kıbrıs sorunun çözümüne katkıda bulunamadığı gibi, bu sorunun Türkiye’nin katılım sürecini giderek artan bir şekilde olumsuz etkilemesini de engelleyemedi. Ayrıca Kıbrıs sorunu ve Türkiye’nin katılım sürecinde yaşanan tıkanma arasındaki olumsuz etkileşim nedeniyle tam bir “kısır döngü” yaşanmaya başladı.

Bu koşullarda , 2009 yılında gerçekleşen ve “ek protokol” veya “limanlar” sorunu nedeniyle Türkiye’nin katılım müzakereleri süreci açısından kritik önem taşıyacağı düşünülen AB Dışişleri Bakanları toplantısında bile Bakanlar sadece ek protokolün uygulanmaması ve limanların Güney Kıbrıs’a açılmamasının olumsuzluğuna atıfta bulunarak bu konuda alınacak kararı seneye ertelediler. AB’nin bu tutumunda etken olan en belirleyici unsur esasında kendilerinin de “ek protokol/limanlar” sorununun, Kıbrıs sorununun müzakere sürecine bir yansıması olduğunun farkında olmaları ve Kıbrıs’ta süren çözüm görüşmeleri olumlu sonuçlanmadığı sürece bu konuda kolay kolay bir adım atılamayacağını bilmeleriydi. Ayrıca, zaten durma noktasına gelmiş Türkiye-AB müzakere sürecini resmen askıya alma yönünde verecekleri bir kararın Kıbrıs’taki çözüm görüşmelerini olumsuz etkileyebileceğinin de bilincindeydiler.

Bu durumda Türkiye-AB müzakere sürecinin yeniden hareketlenebilmesi büyük ölçüde Kıbrıs’ta sürdürülmekte olan çözüm görüşmelerinin başarı ile sonuçlanmasına bağlı gözükmektedir. Her ne kadar Kıbrıs’ta barış görüşmelerine kaldığı yerden başlansa ve tarafları çözüme yönlendiren bazı gelişmeler¹ olsa bile Kıbrıs sorununun çözüm olasılığı konusunda bir tahmin yürütmek kolay değil. Bu

¹ Hugh POPE ve Didem AKYEL 15 Nisan 2010 tarihli “*The Lisbon Treaty Shines a Ray of Hope on Cyprus*” isimli makalelerinde bu gelişmeleri şu şekilde sıralıyorlar :

- *“Barış görüşmeleri süreci adadaki normalleşme sürecine katkıda bulundu ve Ada’nın kuzeyi ve güneyi arasında merkezi noktada bir “geçiş” açılmasına, bir başkasının açılmasının da planlanmasına neden oldu;*

bağlamda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin 27 Mayıs 2010 tarihinde aldığı bir yargı kararı son derece çarpıcı : Mahkeme iki Kıbrıslı Rum'un (Tasos ASPROFTAS ve Marianna PETRAKİDU) KKTC'de bulunan ve 1974 yılından önce ailelerine ait eski evlerine ilişkin konut hakkının Türkiye tarafından ihlal edildiği iddiasını red etti².

Ancak tüm bu "gelişmelere" rağmen, genel olarak çözüm konusunda kötümser bir havanın hakim olduğunu söylemek mümkün. Birleşik Krallık'ın eski Kıbrıs özel temsilcisi David HANNAY bu kötümser havayı şöyle özetliyor : *"Kıbrıs'ta kapsamlı bir çözüm olamayacağına iddiaya giren hiç kimse bu güne kadar para kaybetmedi"*³. Hepsinden önemlisi Kıbrıslı Rumlar'ın da Kıbrıslı Türkler'in de çözüme inançları zedelenmiş durumda.

İşler böyle sarpa sarmışken 1 Mart 2010 tarihinde Avrupa Komisyonu, *-1 Aralık 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'nın, Avrupa Parlamentosu ile Bakanlar Konseyi'nin ortak karar aldığı konuların ve Bakanlar Konseyi'nde nitelikli çoğunlukla alınabilecek kararların kapsamını genişleten hükümlerinden faydalanarak-* tüm tarafları içinde buldukları açmazdan çıkaracak bir adım attı: Doğrudan ticarete ilişkin tüzük taslağını Avrupa Parlamentosu'na, Ulusal Parlamentolar'a⁴ ve Bakanlar Konseyi'ne eşanlı olarak tekrar sundu.

"Doğrudan Ticaret Tüzük Taslağı"nın önemini ve Avrupa Komisyonu'nun bu konudaki tutumu arkasında yatan nedenleri anlayabilmek için geçmişte yaşanan gelişmelere bakmak gerekiyor. AB, Kıbrıs Cumhuriyeti ile 1973 yılında imzaladığı – *Kıbrıslı Türklerin de ortak imzasının bulunduğu* Ortaklık Anlaşması hükümleri gereğince Kıbrıslı Türkler'in ihraç ettiği mallara da tercihli bir ticaret rejimi uyguluyordu. Bu şekilde 1994 yılına kadar Kıbrıs'lı Türkler de Magosa Limanı ve Ercan Havaalanı'ndan AB ülkelerine yaptıkları ihracatta bu uygulamadan faydalandılar.

-
- *Türkiye ve Yunanistan'ın mevcut hükümetlerinin ikisi de daha önce görülmemiş yapıcı bir yaklaşımla çözümü destekliyorlar;*
 - *Türkiye'deki liderler ilk defa Güney Kıbrıslı sivil toplum kuruluşları ile görüşmeye başladılar;*
 - *AB Adalet Divanı'nın mülkiyet tazminatı ile ilgili olarak aldığı ve Kıbrıslı Rumlar'ın argümanlarını destekleyen Orams kararı ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin , "Taşınmaz Mal Komisyonu" ile ilgili olarak aldığı Kıbrıslı Türklerin argümanlarını destekleyen kararı taraflara geçen zamanın yararlarına işlemediğini ve olası bir çözümün 'mal anlaşmazlıkları'nı halletmek için en iyi formül olduğunu gösterdi."*

² Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi bu kararına gerekçe olarak şikayetçi Kıbrıs'lı Rumlar'ın talep ettikleri taşınmaz mülklerinde neredeyse hiç ikamet etmediklerini gösterdi.

³ The Economist, "Cyprus, Turkey and the EU : A Mediterranean maelstrom", 10 December 2009.

⁴ Lizbon Antlaşması, "yerindenlik" (subsidiarity) ilkesini güçlendirmek için ulusal parlamentoların da karar alma sürecindeki rolünü artırdı. Antlaşma'ya göre ulusal parlamentoların da AB mevzuatı tasarımları hakkında görüşlerinin alınması gerekmektedir. Ulusal parlamentoların 1/3'ü taslağı red ederse, Komisyon'un taslağı gözden geçirmesi gerekir. Yarıdan fazla ulusal parlamento taslak AB mevzuatını beğenmezse, o zaman üye ülkelerin veya Avrupa Parlamentosu üyelerinin çoğunluğu taslağın geri çekilmesini talep edebilirler.

1994 yılında AB Adalet Divanı, Kıbrıs'lı Rumlar'ın Birleşik Krallık mahkemeleri aracılığıyla yaptığı başvuru neticesinde aldığı "Anastasiou" kararı ile Kuzey Kıbrıs'la yürüttüğü bu tercihli ticaret uygulamasına son verdi . Böylece Kıbrıslı Türkler ciddi bir izolasyona maruz kalmaya başladılar. 2004 yılında çıkarılan ve Kıbrıs'lı Türkler'in Güney Kıbrıs üzerinden tarım ürünlerini AB'ye ihrac etmesini sağlayan "Yeşil Hat Tüzüğü" de ne yazık ki gerek kapsamındaki ihraç mallarının çeşitliliğinin sınırlı olması, gerek uygulamada karşılaşılan farklı aksaklıklar – *tarife dışı, psikolojik ve siyasi engeller*- nedeniyle AB pazarıyla olan ticaretteki ciddi azalmayı tersine çeviremediği gibi, Kıbrıslı Türkler'in izolasyonunu azaltmak ve Kıbrıs'ta taraflar arasındaki ekonomik farklılığı azaltmak açısından da pek etkili olamadı. Aksine, Tüzük'ün uygulama sürecinde mal ve sermaye hareketliliğinin aksine işçi hareketliliğinin artması adada Kuzey ve Güney arasındaki gelişmişlik farkını belirgin hale getirdi.

Kıbrıs sorununa bir çözüm getirmeyi amaçlayan "Annan Planı" 24 Nisan 2004 tarihinde adanın iki kesiminde referanduma sunulup, Güney Kıbrıs tarafından reddedildikten iki gün sonra AB Bakanlar Konseyi "*geleceklerini AB içinde gördüklerini açıkça belirten...Kıbrıs Türkleri'nin izolasyonuna son verdirilmesi*" (Kuzey Kıbrıs'la doğrudan ticaretin başlaması ve AB mali yardımının sağlanması) amacıyla Avrupa Komisyonu'ndan bir tüzük taslağı hazırlamasını istemiş Komisyon tarafından hazırlanan taslağın ise, doğrudan ticaret bölümünü çıkararak sadece mali yardıma ilişkin bölümünü Şubat 2006'da kabul etmiştir. AB'nin "doğrudan ticaret" konusunda bir adım atamamasının nedeni Kıbrıs Cumhuriyetinin bu kararı veto etmesiydi. 2004 yılında uluslararası ticarete ilişkin kararlarda oybirliği gerekmekteydi.

Bu gelişmelere karşın Türkiye de 2006 yılında açıkladığı Kıbrıs eylem planında "kabul edilecek bir takvim çerçevesinde, ulaşımā ilişkin olanlar da dâhil, malların, kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımına getirilen tüm kısıtlamaların karşılıklı kaldırılmasını" öngörececek bir hazırlık talep etmiştir. Yani kısaca Türkiye'nin ek protokol/limanlar konusunda bir adım atabilmesi için AB Bakanlar Konseyi'nin 26 Nisan 2004'de aldığı kararları uygulayarak Kıbrıs'lı Türkler'e uygulanan izolasyonları kaldırması gerektiğini belirtmiştir.

Peki koşullarda ciddi bir değişiklik yokken ne olmuştur da Avrupa Komisyonu doğrudan ticaret tüzüğünü tekrar gündeme getirebilmiştir? 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması, nitelikli çoğunlukla alınabilecek kararların kapsamını genişletmiştir. Artık sadece genişleme, vergilendirme ve ortak dış ve güvenlik politikası konularında Bakanlar Konseyi'nde oybirliği gerekmektedir. Lizbon Antlaşması aynı zamanda Avrupa Parlamentosu'nun karar alma yetkisini Bakanlar Konseyi ile eşit hale getiren "ortak karar prosedürü" kapsamına giren konuların da sayısını artırmıştır. Sonuçta "doğrudan ticaret", Avrupa Komisyonu'nun hukuk servisinin yorumuna göre, Lizbon Antlaşması'nın 207. Maddesi kapsamında ele alınan, uluslararası ticarete ilişkin, nitelikli çoğunlukla karar alınabilecek ve ortak karar alma prosedürüne tabii bir konu olarak kabul edilmiştir. Kıbrıs'lı Rumlar ise doğrudan ticaret konusunun bir "genişleme" sorunu olduğunu ve bu nedenle Kıbrıs'ın katılım antlaşmasının ekindeki 10 sayılı Protokole göre, bu kapsamda değerlendirilmesi

gerektiğini öne sürmektedirler. AB Konseyi'nin hukuk servisi de 2004 yılında bu görüşü benimsemiştir.⁵

Doğrudan Ticaret Tüzüğü Avrupa Parlamentosu'nda görüşülmeye başlanmıştır. 10 Haziran 2010 tarihinde , Avrupa Parlamentosu "Başkanlar Konferansı" doğrudan ticaret tüzük taslağı konusunda bir karar verecektir. Avrupa Parlamentosu taslağı kabul ederse AB Bakanlar Konseyi de nitelikli çoğunlukla kabul etme yetkisine sahiptir. Konsey'in de Komisyon'un da hukuk servislerinin görüşleri bağlayıcı değildir. Burada karar AB üye devletlerine kalmaktadır.

Kıbrıs Dışişleri Bakanı Markos KYPRIANU Bakanı 21 Nisan 2010 tarihinde tüzüğü engellemek için ellerindeki tüm kurumsal ve siyasi prosedürlerden faydalanacaklarını, tüzük kabul edilse bile tüzüğü AB Adalet Divanı'na götüreceklerini açıklamıştır⁶.

Bu açıklamaya rağmen, umulan ve beklenen gelişme Kıbrıs da dahil olmak üzere AB üye devletlerinin, içinde bulunulan ortamda tek çıkış noktasının "Doğrudan Ticaret Tüzüğü" olduğunu görebilmeleridir. Avrupa Parlamentosu Sosyalist Grup Başkanı Martin SCHULZ, "tüzüğün kabulünün Kuzey Kıbrıs'ın rekabet gücünü artırarak iki kesim arasındaki refah farkını azaltacağını ve Kuzey Kıbrıs ekonomisini AB'ye entegre ederek çözümünü kolaylaştıracağını" belirtmiştir⁷.

Tüzük'ün kabulü ayrıca, Türk yetkililerinin de resmen açıkladığı gibi Türkiye'nin limanları açmasını sağlayarak, hem taraflar arası ticareti kolaylaştıracak hem de Türkiye'nin müzakere sürecinin hareketlenmesini ve tüm ilgili taraflar arasında bir karşılıklı güven ortamının oluşumunu sağlayacaktır. Ayrıca Kıbrıs'lı Türkler'in AB'ye karşı duydukları büyük hayal kırıklığı da ortadan kalkacaktır.

Kıbrıs'ta taraflar arasındaki gelişmişlik farkı, genelde adadaki kalıcı çözümün önündeki önemli engellerden biri olarak kabul edilmektedir⁸. Yakın geçmişteki gelişmeler, "Yeşil Hat Tüzüğü" gibi "ikinci en iyi" sayılabilecek çözümlerin veya başka geçiş önlemlerinin söz konusu farklılıkların giderilmesinde yetersiz kaldığını göstermektedir. Aksine, sınırlı mal ve sermaye hareketliliği sağlarken, işçi hareketliliğinde ciddi bir artışa neden olan Yeşil Hat Tüzüğü, adadaki gelişmişlik farkını azaltmayı artırmıştır.

⁵ Hugh POPE ve Didem AKYEL, "The Lisbon Treaty Shines a Ray of Hope on Cyprus" , 15 April 2010.

⁶ Joanna SOPINSKA, "Nicosia ready to challenge TRNC direct trade regulation" , 22 April 2010

⁷ SOPINSKA, 22 April 2010

⁸ Kıbrıs Cumhuriyeti hükümetinin kapsamlı bir çözüme yeterli ölçüde katkıda bulunmamasının arkasında yatan nedenin, Kuzey Kıbrıs'ın kendilerine olan ekonomik bağımlılığının ve taraflar arasındaki gelişmişlik farkının sonunda bir "osmosis"le sonuçlanacağı gerçeği olduğunu öne süren görüşler hayli yaygındır.

Ada'daki siyasi sorunları göz önüne almayan herhangi bir "ara çözüm"ün Ada'daki "iki bölge/iki toplumlu" bir çözüme katkıda bulunmayacağı anlaşılmıştır. Dolayısıyla Ada'daki ekonomik farklılıkların giderilmesi, Kuzey Kıbrıs'ın sürdürülebilir bir ekonomik gelişmeye kavuşması ve kapsamlı bir çözümün de kolaylaşabilmesi için yapılması gereken Kuzey Kıbrıs'ın dünya ve AB ekonomisi ile bütünleşmesini sağlamaktır.

Görüldüğü gibi AB'nin önünde gerek Türkiye-AB ilişkilerini gerek "Kıbrıs Sorunu" nu içinde bulunduğu çıkmazdan çıkarma potansiyeline sahip çok kritik bir karar bulunmaktadır. Adada adil, kalıcı ve kapsamlı bir çözüm isteyen ve Türkiye'nin müzakere sürecinin adil koşullarda devamını isteyen tüm AB üye devletleri de bu gerçekleri görerek, Tüzük'ün kabulü doğrultusunda oy kullanırlarsa, bir "stratejik hata"⁹ daha yapmayarak, AB'nin "barış projesi" kimliğine gölge düşürmemiş olacaklardır.

Böyle bir kararın gerçekçi gözükmediğini söyleyenlere karşı Tony BARBER "zamanında Berlin Duvarı'nın yıkılacağına da kimsenin inanmadığını" belirtmektedir.¹⁰

Bir "Doğrudan Ticaret Tüzüğü"nden bu kadar fayda beklemek doğru mu diyeceklere sorulması gereken soru ise şudur : "O zaman AB'nin kurucu devlet adamları Avrupa'nın bütünleşme sürecini neden ticari entegrasyondan başlatmışlardır ? "

⁹ Çok sayıda AB ve üye devlet yetkilisi, özel görüşmelerde Kıbrıs'ın "Kıbrıs sorunu" çözülmeyen üye yapılmasının "stratejik bir hata" olduğunu öne sürmektedirler.

¹⁰ Tony BARBER, "EU should seize chance for a breakthrough in Cyprus dispute", Financial Times April 21, 2010