

# tepav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

## TÜRKİYE AÇISINDAN BEYHUDE BİR AB ZİRVESİ DAHA...

*Nilgün Arısan Eralp*  
*AB Enstitüsü Direktörü*

*TEPAV Değerlendirme Notu*  
*Aralık 2010*

## Türkiye Açısından Beyhude Bir AB Zirvesi Daha...

AB Hükümet ve Devlet Başkanları, 2010 yılı sonu zirve toplantılarında Dışişleri Bakanları'nın 14 Aralık 2010 tarihinde Türkiye'ye ilişkin verdiği kararları aynen kabul ettiler. Açıkça söylemek gerekirse, daha önce Türkiye ile AB arasında "kritik bir randevu" olarak nitelendirilen ve "Kıbrıs sorunu" nedeniyle ilişkileri "tren kazasına uğratacağı" bizzat Avrupa Komisyonu'nun Genişlemeden Sorumlu Üyesi Stefan Füle tarafından dile getirilen AB Dışişleri Bakanları toplantısı da, AB zirvesi de Türkiye'de çok az ilgi ile izlendi. Nedeni ise bu toplantılardan olumlu veya olumsuz bir gelişme beklenmemesiydi.

Zaten AB liderlerinin Aralık 2010 zirvesinin Türkiye'de büyük bir heyecanla beklendiğini söylemek de mümkün değil. Artık bu toplantıları/zirveleri sadece konunun uzmanları, bir-iki köşe yazarı ve AB alanında çalışan diplomatlar heyecansız bir şekilde bekliyor ve kısa yorumlar yapıyorlar. Türkiye Hükümeti'nden bile zirve sonuçlarına dair çok ciddi bir tepkinin geldiğini söylemek mümkün değil.

Oysa AB'nin 2010 yılı sonu zirvesi, Türkiye açısından "kağıt üstünde" önemli bir zirveydi. Bunun nedeni de geçen sene Türkiye-AB müzakere süreci konusunda alınması beklenen "kritik bir karar"ın bu yıla ertelenmiş olmasıydı. Geçen seneki zirvede alınması beklenen karar, Türkiye'nin Güney Kıbrıs'a limanlarını ve havaalanlarını kapalı tutması ile ilgili bir yaptırım kararıydı. 2006 yılı sonunda aldığı bir karar doğrultusunda AB, 2009 yılı sonunda Türkiye'nin limanlarını ve havaalanlarını Güney Kıbrıs'a açmaması (Ankara Anlaşması'nın ek protokolünü uygulamaması) durumunda katılım müzakerelerini askıya alabilecekti.

Ancak AB geçen sene sonunda bu kararı bir yıl, yani 2010 yılı sonuna erteledi. Bu ertelemenin nedeni, kanımızca Kıbrıs'ta sürdürülen barış görüşmelerini olumsuz bir şekilde etkilememek isteği ve müzakerelerin zaten çok yavaş ilerliyor olmasıydı. Limanlar ve havaalanları sorunu veya bir başka ifadeyle "Kıbrıs Sorunu"nun müzakerelere yansımaları nedeniyle zaten 8 fasıl askıya alınmıştı ve hiçbir fasıl geçici dahi olsa kapatılamıyordu. Bunlara ek olarak Sarkozy Fransa'sı 5 fasılın açılmasını bu fasılların üyelikle doğrudan bağlantılı olduğunu öne sürerek engellemekte, Güney Kıbrıs da 5 ayrı fasıl siyasi nedenlerle bloke etmekte. Sarkozy ve Güney Kıbrıs'ın tutumunun, AB'nin müzakereler açılırken 3 Ekim 2005'de oybirliği ile aldığı karara (Müzakere Çerçeve Belgesi) aykırı olduğunu da belirtmek gerekli.

Bu nedenle bu yıl gene AB'nin Türkiye'nin müzakere sürecine ilişkin önemli bir karar alması muhtemeldi. Türkiye, bu zirveye ilişkin olarak "*Mevcut durumu daha da kötüye götürecek ne karar alınabilir ki?*" diye düşünmüş olmalı ki hiçbir endişe belirtisi göstermedi. Oysa Türkiye'nin AB'ye katılımını destekleyen dört AB üye devletinin dışişleri bakanları (Finlandiya Dışişleri Bakanı Alexander Stubb, İsveç Dışişleri Bakanı Carl Bildt, İngiltere Dışişleri Bakanı William Hague ve İtalyan Dışişleri Bakanı Franco Frattini) olası olumsuz gelişmelerden endişelenmiş olmalı ki, 10 Aralık 2010 tarihinde New York

Times ve International Herald Tribune’da yayımlanan yazılarında Türkiye’ye destek vererek AB’nin tekrar “dışa açık” vizyona sahip olması gerektiğini, Avrupa değerlerini benimseyen, bölgesinde önemli bir rol oynayan ve ekonomisi güçlü bir Türkiye’nin AB’den dışlanmasının Avrupa’nın güvenlik, ticaret ve enerji çıkarlarını zedeleyebileceğini vurguladılar. Bakanlar’ın kaleme aldığı metinde en çarpıcı unsurlardan biri, Türkiye’yi dışlayarak Avrupa’nın son 50 yıllık bütünleşme sürecini şekillendiren ilke ve değerlere ters düşüp düşmediğinin sorgulanmasıydı.

Bu koşullarda gerçekleşen 14 Aralık AB Dışişleri Bakanları toplantısı ve bu toplantının sonuçlarının 17 Aralık AB zirvesinde onaylanması sonucunda ortaya çıkan durum nedir? Açıkçası durum geçen yılki resimden hiç farklı değil. AB zirvesi tarafından aynen onaylanan AB Dışişleri Bakanları karar metni, 9 Kasım 2010 tarihinde yayımlanan Türkiye İlerleme Raporu’nda yer alan ifadelerle neredeyse tamamen örtüşüyor :

*12 Eylül 2010’da referandumda onaylanan Anayasa Paketi’nin olumlu bir adım olduğuna değinilerek reformların uygulanmasının kritik önemi belirtiliyor, yeni bir anayasanın ilgili tüm kesimlerin katılımı ile hazırlanması gereği vurgulanıyor, Türkiye’nin dış politikada daha aktif bir bölgesel oyuncu olduğuna dikkat çekilerek, Türk dış politikasının AB ile eşgüdüm içinde ve AB’nin dış politikası ile tamamlayıcı nitelikte olmasının da gerekliliği üzerinde duruluyor.*

*Kıbrıs’a ilişkin olarak da limanların ve havaalanlarını açılmamasının müzakere sürecine ek bir yaptırım olarak yansımayaacağı, ancak AB’nin de 2006 yılı sonunda aldığı yaptırım kararlarının müzakereler üstündeki etkisinin süreceği belirtilerek, Türkiye’nin Güney Kıbrıs’la ilişkilerini normalleştirme yönünde ilerleme sağlamadığı ifade ediliyor.*

Bu kararlar Türkiye-AB ilişkilerinin mevcut durumuna hiç bir değişiklik getirmemektedir. Müzakerelere Kıbrıs sorunu nedeniyle yeni bir yaptırımın getirilmemiş olması da kanımızca olumlu değerlendirilebilecek bir unsur değildir.

Müzakereler, artık neredeyse tamamen durma noktasına gelmiştir. Teknik olarak açılacak 3 fasıldan (kamu alımları, rekabet, sosyal politika ve istihdam) biri olan ve Belçika dönem başkanlığında açılması beklenen “rekabet” faslı, Türkiye’nin bu faslın açılış kriterlerini yerine getirmediği öne sürülerek açılmıyor. Böylece Finlandiya dönem başkanlığından bu yana (2006 yılı ikinci yarısı) ilk defa bir dönem başkanlığında hiçbir fasıl açılmıyor. Bu faslın açılmasının önündeki en büyük engel, 23 Ekim 2010’da çıkarılan “Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkındaki” Kanun’la oluşturulan “Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu”nun “işlevsel bağımsızlığı”nı sağlayacak ikincil mevzuatın henüz kabul edilmemiş olması. Anlaşılan o ki artık AB, dönem başkanlıklarında açılacak sadece 1 fasıl var diye, o faslın açılış kriterlerinin önemli bir bölümünün karşılanmasını kabul etmiyor; bütün açılış kriterlerinin yerine getirilmesini istiyor. AB’nin bu yeni yaklaşımı doğrultusunda diğer iki faslın da yakında açılması zor gözüküyor. Bu iki fasıldan birincisi olan “kamu alımları” faslının açılış kriterlerinden biri olan “*farklı kanunlarla Kamu İhale Kanunu’nun uygulamasına getirilen ve Topluluk mevzuatı ile uyumlu olmayan tüm ‘istisnaların’*

*yürürlükten kaldırılması* ” konusunda bir adım atılabilmesi şu anda siyasi açıdan mümkün gözükmemektedir. Bu istisnaların sayısı yapılan kanun değişiklikleri ile sürekli artırmıştır ve şu andaki istisna sayısı ise 70 civarındadır. İkinci fasıl olan “sosyal politika” ve “istihdam” faslında ise “*Türkiye’de kamu ve özel sektördeki sendikal hakların AB ve Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) normları ile uyumlu hale getirilmesi*”ne ilişkin açılış kriterinin karşılanmasında sorun vardır. Özel sektördeki sendikal haklar konusunda sosyal taraflar anlaşmamaktadır. Kamu sektörü çalışanlarına grev hakkı tanınması konusunda ise henüz gerekli yasal hazırlıklar tamamlanmamıştır. Kamu sektörü çalışanlarına grev hakkı tanınması için öncelikle devlet personel rejiminde bir takım önemli değişikliklere gidilmesi gerektiği söylenmektedir.

Dolayısıyla katılım müzakerelerinde, Avrupa Parlamentosu Yeşiller Grubu’nun önde gelen simalarından olan Daniel Cohn-Bendit’in dediği gibi “sürrealist bir durum” hakim ve AB zirvesinde alınacak ek bir yaptırım kararının durumu daha da kötüleştirilmesi zor. Ayrıca AB’nin 2006 yılı sonunda aldığı kararla askıya alınan (limanlar/havaalanlarının Güney Kıbrıs’a açılmasının ek bir açılış kriteri olması) 8 fasıl dışında, AB’nin oybirliği ile aldığı “Müzakere Çerçeve Belgesi”ne aykırı olarak sırf siyasi nedenlerle bloke edilen 10 fasıl daha var. AB’nin kendi kararlarına uymayan bu tutumu aşamamasının veya aşmak için çaba gösterememesinin verdiği “suçluluk duygusu” da belki müzakerelere yeni bir yaptırım getirilmesini engelliyor.

Belçika dönem başkanlığının Kıbrıs sorununun müzakereleri olumsuz etkisini azaltmak için başlattığı girişimden (*Belçika Dışişleri Bakanlığı, Avrupa Komisyonu ile yürüttüğü gizli görüşmeler aracılığıyla Türkiye’yi bazı limanları ve havaalanlarını Güney Kıbrıs’a açmaya ikna ederek, Kuzey Kıbrıs’ın izolasyonuna ve katılım müzakerelerinde 8 fasılın askıya alınmasına son vermek istemişti*) bir sonuç çıkmayacağı da anlaşılabilir durumda. Bu girişim sonucu Türkiye, Belçika’nın önerisini kabul etmiş olsaydı da Belçika’nın bu kararları AB Bakanlar Konseyi’nde oya sunması gerekmekte idi ki bu oylama sürecinde Güney Kıbrıs’ın olumlu bir karar alınmasını engellemesi neredeyse kesindi.

Güney Kıbrıs’ın açık tehditleri ile engellenen bir iyi niyetli AB girişimi de “Doğrudan Ticaret Tüzüğü”nün onaylanması idi. Tüzük, Avrupa Parlamentosu ve AB Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilirse hem Kıbrıs sorununun çözümü, hem de Türkiye’nin AB katılım müzakereleri önündeki engellerin kaldırılması yolunda önemli bir adım olacaktı. Ama maalesef AB, Güney Kıbrıs’ın baskıları sonucunda Parlamento’daki Tüzük görüşmelerini 18 Ekim 2010’da hukuk servislerinin görüşlerini bahane ederek askıya aldı. Oysa hukuk servislerinin görüşlerinin bağlayıcı olmadığı herkes tarafından bilinen bir gerçek. Bu gelişmenin de AB’nin “suçluluk duygusu”nu artırarak müzakerelerin tamamen askıya alınması yönünde alınacak bir kararı engellediği düşünülebilir.

Bütün bu gelişmelerden dolayı AB’nin Aralık sonu zirvesinin, Türkiye ile AB arasındaki katılım müzakereleri sürecini daha da kötüye götürecek bir karar vermesi beklenmiyordu ve beklenen sonuç gerçekleşti. Peki şimdi ne olacak?

Sürecin ilerleyememesi, daha doğrusu takılıp kalmış olması konusunda taraflar birbirlerini suçlamakta. Türkiye, AB'den müzakerelerin önündeki siyasi engelleri kaldırmasını ve 2004 yılında söz verdiği gibi Kuzey Kıbrıs'ın izolasyonuna son verecek kararları almasını istiyor. İzolasyonlar kalktığında limanların ve havaalanlarının Güney Kıbrıs'a açılacağı garantisini bizzat Devlet Bakanı ve Başmüzakereci Egemen Bağış tarafından dile getirilmekte. Zaten bu taahhüt Türkiye'nin Ocak 2006'da o zamanki Dışişleri Bakanı Abdullah Gül tarafından açıklanan "Eylem Planı"nda da mevcut. AB'nin resmi söylemi müzakere sürecinin ilerlemesinin, Türkiye'nin kriterleri yerine getirmesine ve limanlar ve havaalanlarını Güney Kıbrıs'a açmasına bağlı olduğu yolunda. Ancak yukarıda sözü geçen dört AB üye devlet Dışişleri Bakanı'nın kaleme aldığı metinde de görüleceği gibi AB'nin Türkiye'yi üyelik koşulları dışındaki siyasi nedenlerle dışlaması, artık AB içinde de tartışılan ciddi bir sorun. Türkiye'nin üyelik koşullarını yerine getirme konusunda çabalarını azalttığı konusunda ise AB'de herkes hemfikir. Bazı AB yetkilileri durumu "AB'deki ortamın genişlemeye pek elverişli olmadığı, Ankara'nın ise çalışmalarında yetersiz kaldığı ve yeterince hızlı ilerlemediği" şeklinde özetliyor.

Bu çıkmazdan kurtulabilmek için tarafların "Geliyor... Geldi..." diye beklenen sözde "kritik" zirve kararlarına değil, vizyona ve siyasi cesarete ihtiyacı var gibi gözüküyor. Türkiye'de ve AB'de, Kıbrıs'ta kalıcı ve kapsamlı bir çözüm ve Türkiye'nin müzakere sürecinin adil koşullarda devamını isteyen tarafların yaratıcı ve yapıcı işbirliğine çok ciddi ihtiyaç var.