



Nilgün Arisan Eralp¹

AB Çalışmaları Merkezi Direktörü

TÜRKİYE'YE YÖNELİK YENİ STRATEJİ YOLDA

DEĞERLENDİRME NOTU

Geçtiğimiz hafta Avrupa Birliği (AB) üye devlet liderleri mutakat olduğu üzere yılda iki kere gerçekleştirdikleri zirve toplantılarından birinde bir araya geldiler. Eskiden dikkatle izlenen bu zirveler, artık AB üyelik perspektifini çoktan yitirmiş bir Türkiye’de, üstelik ilişkiler belirsiz bir noktaya doğru giderken doğrudan AB alanında çalışanlar dışında -hatta bu kesimin bir bölümünün bile- kimsenin ilgisini çekmezken Cumhurbaşkanı Tayyip Erdoğan’ın hafta sonu yaptığı açıklama zirve sonuçlarına dikkat çekti. Cumhurbaşkanı, İsveç’in NATO üyeliğinin onaylanması için “Türkiye’nin AB’de önünün açılması” şartını öne sürdü. Her ne kadar Türkiye’de AB üyeliği konusu sadece söylemde kalsa ve mevcut konjonktürde bu koşulun yerine getirilmesi olanaksız gözükse de AB tekrar Türkiye’nin gündemine girdi. Zaten uygulama farklı bile olsa Türkiye’de hiç bir iktidarın açık açık “AB üyelik perspektifinden vazgeçtik” demesi çok mümkün gözüküyor. Bu nedenle de AB zirvelerinde ne olup bittiğinin de takip edilmesi faydalı. Kaldı ki son Zirve’de Türkiye’ye yönelik yeni bir yol haritası hazırlanması kararı alınmış durumda.

Bir süredir olduğu gibi 29-30 Haziran tarihlerinde gerçekleşen zirvenin sonuç belgesinde de Türkiye “Doğu Akdeniz” başlığı altında yer almış durumda. Türkiye artık AB tarafından aday addedilmediği için demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü gibi konulara hiç değinilmemiş, Türkiye bir üçüncü ülke olarak değerlendirilmiş.

“Doğu Akdeniz” başlığı altında her zaman olduğu gibi Kıbrıs sorununun çözümüne yönelik müzakerelerin Birleşmiş Milletler (BM) gözetiminde tekrar acilen başlaması gerektiği üzerinde durulmuş, AB’nin BM parametreleri ve AB değerleri göz önüne alınarak ve Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi (BMGK) kararları doğrultusunda yürütülecek bir çözüm sürecini destekleyeceği belirtilmiş. Burada kısaca ihsas edilen iki

¹<https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1155/Nilgun+Arisan+Eralp>

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazarına aittir. TEPAV’ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

devletli bir çözüme sıcak bakılmayacağıdır. Türkiye tarafından dikkate alınmayan ya da yok varsayılan bir husus iki devletli çözümün kabul edilmesinin müzakerelerin ön şartı olarak öne sürülmesinin mümkün olmadığıdır. Mevcut koşullarda böyle bir çözüme ancak müzakereler sonucunda varılması mümkündür. Kıbrıslı Rumlar olası müzakerelerde bir kez daha Kıbrıslı Türklerle siyasi eşitliği reddettikleri takdirde bu konu tekrar gündeme getirilebilir. Bu konuda Kıbrıslı Türklerin ne düşündüğü de kritik önem taşımaktadır.

Zirve'nin Türkiye açısından esas önemi AB'nin Türkiye'ye yönelik yeni bir strateji hazırlığının arifesinde olduğunu göstermesidir. Zirve'nin sonuç belgesinde ayrıca AB'nin Mart 2021'de Türkiye'ye yönelik olarak yaptığı açıklamaya ve AB'nin Haziran 2021 zirvesi sonuçlarına atıfta bulunularak ve son seçim sonuçlarının ışığında AB Dış İlişkiler Yüksek Temsilcisi Josep Borrell'den -aynen 2021'de olduğu gibi- Türkiye-AB ilişkilerinin durumu üzerine bir rapor talep edilmiştir. Zirve sonuç belgesine göre söz konusu rapor AB Konseyi'nin daha önce gündeme getirdiği araç ve seçeneklere dayalı olacak ve ilişkilerin ileriye dönük ve stratejik bir şekilde gelişmesini amaçlayacaktır.

AB liderlerinin özenle seçilmiş kelimelerinin arkasında bu rapordan ne bekledikleri aslında açıktır. Özellikle de Ukrayna savaşı ve NATO üyeliği nedeniyle "stratejik önemi" devam eden Türkiye ile seçimlerin ardından ilişkilerin, üyelik perspektifinden uzak olmak kaydıyla ² nasıl devam ettirilebileceği konusunda bu raporun yol göstermesi beklenmektedir. Tabii bu rapor hazırlanırken AB üye ülkeleri de kurumlarla birlikte Türkiye ile ilişkileri nasıl yürütecekleri konusunda görüş alışverişinde bulunacaktır. Bu aklımıza "AB Türkiye'ye yönelik yeni bir strateji mi hazırlayacak?" sorusunu getirmektedir. Gerçi daha önce Borrell tarafından hazırlanmış olan yol haritasında yer alan hususlar hayata geçirilmemiştir ama belki bu sefer AB, ilişkilerin mevcut durumunu değerlendirerek uygulanabilecek bir strateji geliştirmeyi başarabilir.

Daha önce BORRELL tarafından hazırlanan ve 22 Mart 2021'de yayımlanan "yol haritası"nda yer alan konular şöyle özetlenebilir:

- Gümrük Birliği'nin güncelleştirilmesi;
- Kamu sağlığı, iklim, terörle mücadele ile bölgesel konular gibi ortak ilgi alanlarında yüksek düzeyli diyalog;
- Türkiye ile "halktan halka" temaslar ile dolaşım konusunda işbirliğinin güçlendirilmesi.

Bu alanlara ek olarak söz konusu "yol haritası"nda Türkiye 3,6 milyonu Suriyeli olmak üzere 4 milyon civarında düzensiz göçmen barındırmasından dolayı övülmüş ve Ürdün ve Lübnan'la birlikte ülkemize ilave yardımlarda bulunacağı da taahhüt edilmiştir.

Yukarıda yer alan unsurlardan sadece yüksek düzeyli diyalog gerçekleştirilebilmiş, hatta tarım da yüksek düzeyli diyalogun gerçekleştirildiği alanlar arasına katılmıştır. Ayrıca Türkiye'ye düzensiz göçmenler için fon aktarımı sürmektedir. Ancak 18 Mart 2016 göç mutabakatında yer alan hususlarda yani; müzakerelerin hızlandırılması, Gümrük Birliği'nin güncelleştirilmesi ve vize muafiyeti konularında bir ilerleme kaydedilememiştir.

29-30 Haziran 2023 tarihlerinde gerçekleşen son AB zirvesinde atıfta bulunulan bir diğer belge olan AB'nin 25 Haziran 2021 Zirvesi kararlarında ise Türkiye ile işbirliği kapsamında muğlak ve koşullu bir şekilde Gümrük Birliği modernizasyonuna ve Lübnan ve Ürdün ile birlikte Türkiye'ye de Suriyeli mülteciler için aktarılan fonların sürdürülmesine değinilmişti.

² Zirve sonuç belgesinde Türkiye'nin üyelik perspektifine hiç atıf yoktur.

Bütün AB zirvelerinin sonuç belgelerinde ve yol haritasında ayrıca vurgulanan bir diğer unsur Doğu Akdeniz'deki istikrarın sürdürülmesi ve Kıbrıs sorununun BM parametreleri doğrultusunda çözümdür.

- **Türkiye'ye Yönelik Yeni AB Stratejisinin Olası Bileşenleri**

Dolayısıyla yeni hazırlanacak stratejide de yer alabilecek somut alanlar olarak Gümrük Birliği'nin güncelleştirilmesi ve düzensiz göçmen/mülteci konusunda işbirliğini sayabiliriz. Tabii ki Doğu Akdeniz'in istikrarı ve Kıbrıs'ta çözüm konularına da değinilecektir. Doğu Akdeniz bölgesi – her ne kadar sürdürülebilirliği konusunda bir fikrimiz olmasa bile - şu anda istikrarlı bir bölge konumunda, Kıbrıs sorununun çözümünde ise tarafların tutumu nedeniyle kısa vadede bir ilerleme beklemek çok gerçekçi değil.

Somut işbirliği alanlarında ne tür ilerlemeler kaydedileceği konusunu ise şöyle ele alabiliriz:

- a) **Gümrük Birliği'nin Güncelleştirilmesi**

Gümrük Birliği modernizasyon süreci Türkiye'de özellikle iş dünyası ve AB ile mümkün olduğunca norm bazlı ve en azından kurala dayalı bir ekonomiyi zorunlu hale getirecek bir ilişki isteyen bir kesim açısından çok önem taşıyor. Bu hedefe ulaşmak şimdilik bir başka bahara ertelenmiş gözüküyor. AB, 2018 yılından itibaren bu alandaki müzakerelerin başlayabilmesi için Türkiye'nin demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü alanında ilerleme kaydetmesi gerekliliğini koşul olarak öne sürerken, 2021 yılından itibaren koşullar mevcut Gümrük Birliği'nin etkin bir şekilde işlenmesini engelleyen unsurların ortadan kaldırılması ve Gümrük Birliği'nin tüm üye ülkelere uygulanması şeklinde değiştirildi. Bu son koşul, Türkiye'nin limanlarının ve havaalanlarının Kıbrıs'a açılması anlamına geliyor.

Ayrıca AB yetkilileri Gümrük Birliği'nin güncelleştirilmesi sürecinin başlaması durumunda, odak noktalarından birinin yeşil ve dijital dönüşüm olacağını, Türkiye'deki tedarik zincirlerinin devamı için bunun gerekli olduğunu da çeşitli vesilelerle gündeme getiriyorlar.

Gümrük Birliği'nin güncelleştirilmesi müzakerelerinin başlayabilmesi için gerekli koşullara baktığımızda mevcut siyasi konjonktürde bunun çok da mümkün olmadığını söylemek mümkün. Ancak AB ile ticaretin çağın gereklerine uygun bir şekilde sürdürülebilmesi için de bu güncelleştirme zorunlu gözüküyor. Ayrıca AB ile ticaret yapan şirketlerin de özellikle üzerine durduğu bir husus mevcut Gümrük Birliği'nin sağlıklı işleyebilmesi ve Türkiye'nin karbon vergisi gibi vergilerle karşılaşmaması için yeşil dönüşüm konusunda ilerleme kaydedilmesinin gerekliliği. AB de Türkiye'nin yeşil dönüşüme uyum göstermesi için gerekli desteği Türkiye'ye sağlamalı ve bu konuya ilişkin bir madde yeni stratejide yer almalı.

- b) **Mülteci/Düzensiz Göçmen Konusunda İşbirliği**

Son zamanlarda AB yetkilileri, zirve sonuç belgesinde de yer alan önkoşulları (Türkiye'nin AB'ye düzensiz gidişleri ve insan kaçakçılığını önlemek için çaba göstermesi ve Yunanistan tarafından geri gönderilen düzensiz göçmenleri geri alması) vurgularken bu defa ikili bir iş birliğine değil, topraklarında Suriyeli göçmenleri barındıran Lübnan ve Ürdün'ü de içerecek çoklu bir iş birliğine atıfta bulunmaktalar.

Buna karşın göç alanında iş birliğinin tarafların karşılıklı çıkarı doğrultusunda, belki de biraz nitelik değiştirerek devam edeceği neredeyse kesin.

Avrupa Komisyonu'nun 2022 yılı sonbaharında yayımladığı son Türkiye Raporu'nda da belirtildiği gibi AB artık Türkiye ile bu alandaki iş birliğini "onurlu (dignified) geri dönüş" ve sınır güvenliği konularına yoğunlaştırmak niyetinde. Dolayısıyla artık Türkiye'de yerleşmiş, iş gücü sahibi, çocukları okula giden göçmenler dışındakiler uluslararası hukuka uygun olarak güvenli, onurlu ve gönüllü dönüşe ikna edilip bunun altyapısı hazırlanırken AB ile iş birliği yapabilir ve yeni göçmen dalgalarının engellenmesi için de AB ile ortak bir strateji geliştirilebilir. Söz konusu işbirliğinin ayrıntılarının da yeni stratejide yer alması gerekir.

• **Tarafların Beklentileri: Vize Kolaylaştırılması?**

AB'nin Türkiye'den kısa vadedeki beklentilerini kısaca sıralamak gerekirse bunların Doğu Akdeniz'de istikrarın bozulmaması ve göç konusunda sağlıklı bir işbirliği olduğu söylenebilir.

Gerçi Fransa Cumhurbaşkanı Emmanuel Macron'un uzun zamandır gündeminde olan AB Güvenlik ve Savunması'nda "stratejik özerklik" açısından Türkiye ile işbirliği çok önemli gözükse de karşılıklı güven eksikliği AB'nin bu konuda kapsamlı bir strateji hazırlamasını engelliyor. AB Türkiye ile ilişkilerinin genelinde olduğu gibi, güvenlik ve savunma alanında da konu bazında, "ad-hoc" işbirliklerinden yana. Hazırlanacak stratejide bu konuya değinilmesi de beklenebilir.

Ayrıca AB Türkiye ile bu alandaki işbirliğini "ikili"den ziyade gene Macron'un önerisi ile kurulan ve esas amacı Rusya'nın Ukrayna'yı işgali sonrası ortaya çıkan ciddi güvenlik ve de enerji arzı tehdidi karşısında Avrupa'nın birlikte hareket edebilmesini sağlamak olan Avrupa Siyaset Topluluğu (AST)³ bünyesinde yapmayı tercih edebilir. Türkiye'nin 44 üyesi bulunan AST'ı, bu kadar kalabalık ve farklı ülkenin olması ve bir karar mekanizmasına sahip bulunmaması nedeniyle çok ciddiye aldığı söylemek mümkün değil. Zaten Cumhurbaşkanı Erdoğan da AST'ın 1 Haziran 2023 'de Moldova'da yapılan ikinci toplantısına katılmamıştır.

Peki, pragmatik ve işlevsel politikasının uzantısı olarak Türkiye AB'den hangi gerçekçi taleplerde bulunabilir? Gümrük Birliği'nin güncelleştirilmesinin Türkiye'de en azından hükümetin acil talep listesinde olmadığı görülüyor. AB tarafından öne sürülen koşulların da kısa vadede yerine getirilmesi mümkün değil.

Seçim öncesi muhalefet tarafından da dile getirilen vizelerin kaldırılması konusunda da Türkiye tüm koşulları⁴ yerine getirmiş değil. Bu durumda AB'ye hatırlatılması gereken, son zirve sonuç belgesinde atıfta bulunulan 2021 tarihli "Yol Haritası"nda da yer alan "Türkiye ile halktan halka temaslar ile dolaşım konusunda işbirliğinin güçlendirilmesi" konusunun hayata geçirilmesi için vizelerin kolaylaştırılması sürecinin başlatılmasıdır. Böyle bir sürecin başlatılması taraflar

³ Bir AST kurulması önerisi 9 Mayıs 2022 tarihinde, bir Avrupa Günü'nde Avrupa Parlamentosu'nda konuşma yapan Fransa Cumhurbaşkanı Emmanuel Macron'dan geldi. Her zaman AB'nin geleceğine ilişkin "yenilikçi" çıkışları ile gündeme gelen Macron'un bu önerisi AB Başkanı Charles Michael ve Avrupa Komisyonu başkanı Ursula Von der Leyen ve Alman şansölyesi tarafından da desteklendi ve AB liderlerinin Haziran 2022'de yaptıkları zirve toplantısında da benimsendi ve ilk toplantı 6 Ekim 2022 tarihinde, Türkiye'nin de Cumhurbaşkanı düzeyinde temsili ile Prag'da yapıldı.

⁴Yerine getirilmeyen koşullar:

- Kişisel verilerin korunması hakkında mevzuatın AB standartlarıyla uyumlu hale getirilmesi;
- Europol ile operasyonel iş birliği anlaşmasının akdedilmesi ve uygulanması;
- "Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem Planı"nın ve Avrupa Konseyi GRECO tavsiyelerinin uygulanması
- Terörle mücadele mevzuatının gözden geçirilmesi;
- Tüm AB üye ülkeleri ile cezai konularda etkin adli iş birliğinin sağlanması;
- Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşmasının tüm hükümleriyle uygulanması.

arasındaki güven eksikliğinin giderilmesi için AB tarafından atılması gereken adımların başında gelmelidir.

Bu günlerde iş insanı, akademisyen, öğrenci ve sivil toplum temsilcilerinin vize başvurularının ret oranlarının inanılmaz rakamlara ulaştığını görüyoruz. Ayrıca taraflar arasındaki ticaret için zorunlu olan ulaştırma sektöründe de vize zorlukları önemli bir engel niteliği taşımaya başladı. Her ne kadar geçtiğimiz yılın sonunda AB üye devletlerinin Türkiye'deki temsilcileri ile Dışişleri Bakanlığımız vize kolaylaştırma prosedürlerine ilişkin çeşitli toplantılar yapmışlarsa da bu toplantılardan bir sonuç alınamadı.

AB, üyesi olmayan 11 ülke ile "vize kolaylaştırması" anlaşması⁵ yapmıştır. Bu ülkeler arasında Arnavutluk, Azerbaycan, Belarus, Bosna-Hersek, Cape Verde, Ermenistan, Gürcistan, Karadağ, Kuzey Makedonya, Moldova ve Ukrayna bulunmaktadır.

AB'nin herhangi bir alanda Türkiye ile sağlıklı iş birliği yapabilmesi için, 2016 yılında ülkemizde zamanın karar vericilerinin "nasılsa vize serbestisi gerçekleşecek, vize kolaylığı istemiyoruz" yaklaşımından vazgeçilmelidir. AB tarafında ise yukarıda sayılan kesimlerin ihtiyaçlarının karşılanması açısından bir çalışma yapılması ve hazırlanacak yeni strateji/yol haritasına bu meselenin çözümünün mutlaka dahil edilmesi zorunlu gözüküyor. Avrupa Komisyonu'nun daha önce Türkiye'nin reddettiği vize sürecinin bazı kesimler için kolaylaştırılmasına yönelik hazırladığı rapor da bu bağlamda çok faydalı olabilir.

⁵ Ukrayna'nın işgalinden sonra Belarus ve Rusya ile yapılan anlaşma kısmi olarak askıya alınmıştır.