

te pav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

AB'nin Aralık 2009 Kararları Türkiye-AB Müzakere Sürecini Nasıl Etkiledi?

*TEPAV Değerlendirme Notu
Aralık 2009*

AB'nin Aralık 2009 Kararları Türkiye-AB Müzakere Sürecini Nasıl Etkiledi?

2006 yılından beri heyecanla beklenen ve Türkiye ile Avrupa Birliği ilişkilerinde, özellikle müzakere sürecinde, olumsuz bir dönüm noktası olacağı değerlendirilen AB Genel İşleri Konseyi (Dışişleri Bakanları) toplantısı 7-8 Aralık 2009 tarihlerinde sessiz sedasız yapıldı. Ancak toplantı ne Türkiye’de ne de 10-11 Aralık 2009 tarihlerinde yapılan AB liderler zirvesinde yankı buldu. Bu duruma yol açan önemli etkenlerden biri Türkiye’nin toplantının olduğu haftadaki gündeminin arka arkaya gelen önemli ve üzücü olaylarla dolu olması. Söz konu etken bir yana bırakılırsa, AB Konseyi toplantısının neden Türkiye’de ve AB zirvesinde yankı yapmadığı konusunda aşağıdaki değerlendirmeler yapılabilir.

7-8 Aralık 2009 ‘da yapılan AB Dışişleri Bakanları toplantısının sonuçlarının Türkiye açısından değerlendirmesini yapabilmek için öncelikle “Kıbrıs Sorunu”nun Türkiye-AB ilişkilerine nasıl yansıdığına bir bakılması gerekir. Kıbrıs sorunu Türkiye-AB ilişkilerini, özellikle Güney Kıbrıs’ın “aday ülke” statüsü kazandığı 1995 yılından itibaren etkilemeye başlamıştır. Etki Türkiye’nin 1999’da başlayan adaylık süreci ile iyice artmıştır. Taraflar arasında 2005 yılında başlayan katılım müzakerelerine ise bu sorun “teknik bir kısve” altında, “Türkiye’nin gümrük birliğini tüm yeni ülkelere genişleten ek protokolü imzalamasına rağmen onaylamamasının veya diğer bir deyişle Türkiye’nin hava ve deniz limanlarının Güney Kıbrıs’a kapalı olmasının yarattığı olumsuzluklar” şeklinde yansıtılmıştır.

Hatırlanacağı gibi, Türkiye ile müzakerelerin açılmasına karar verilen 17-18 Aralık 2004 tarihli AB zirvesinin sonuç belgesinde Türkiye’nin gümrük birliğini tüm yeni ülkelere genişletmesini sağlayacak ek protokolü (Türkiye ile AB arasında ortaklık tesis eden Ankara Anlaşması’nın ek protokolü) imzalama yönündeki niyetinin “memnuniyetle karşılandığı” ifadesi yer almıştır. Bu ek protokolün imzalanarak uygulanması yönündeki AB talebinin arkasındaki neden, Güney Kıbrıs’ın gümrük birliği kapsamındaki mallarının Türkiye’ye herhangi bir gümrük vergisi veya miktar kısıtlamasına tabii olmadan girebilmesine karşın, Türkiye’nin limanlarının 1987 yılından itibaren Güney Kıbrıs’a kapalı olması nedeniyle, bu malların Türkiye’ye doğrudan getirilmesinin mümkün olmamasıdır. Türkiye söz konusu protokolü 29 Temmuz 2009 tarihinde imzalamış, ancak bunu imzalarken yaptığı açıklamada “bu protokolün imzalanması, onaylanması ve uygulanmasının, protokolda atıfta bulunulan 'Kıbrıs Cumhuriyeti'nin herhangi bir biçimde tanınması anlamına gelmediğini ve Türkiye'nin 1960 Garanti, İttifak ve Kuruluş Anlaşmalarından kaynaklanan hak ve mükellefiyetlerini haleldar etmediğini” belirtmişti. AB ise buna karşı 21 Eylül 2005 tarihinde yaptığı açıklamada, Türkiye imzaladığı ek protokolü uygulamazsa bu durumdan tüm müzakere sürecinin etkileneceğini vurgulamıştır. AB, 2006 yılı sonunda, 11 Aralık 2006 tarihinde yapılan Dışişleri Bakanları toplantısı sonunda, karşı açıklamasında verdiği “sözünü tutmuş” ; gümrük birliği ile ilişkili olduğunu öne sürdüğü 8 müzakere faslını askıya almış (ek protokol uygulanmadan bu fasılların müzakereye açılmamasına karar vermiş) ve ek protokol/limanlar sorunu çözülmeden hiçbir faslın geçici olarak dahi kapatılmayacağı yönünde bir karar vermiştir. 15-16 Aralık 2006’da AB liderleri tarafından da onaylanan bu kararları veren AB Dışişleri Bakanları, aynı zamanda Avrupa Komisyonu’nun Türkiye’nin ek protokol/limanlar konularındaki uygulamalarını üç yıl boyunca izleyerek bu sürenin sonunda, yani 2009 yılında Konsey’e bir rapor sunması talimatını da vermiştir. Böylece AB liderlerinin 2009 yılındaki zirvesinin Türkiye-AB arasındaki müzakere süreci açısından çok önemli olacağı beklentisi de yaratılmıştır.

Bu süreçte Türkiye'nin tutumu ne olmuştur? Bu tutumu anlayabilmek için 2004 yılının Nisan ayına dönülmesi gerekmektedir. 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 "Kıbrıs Türklerinin 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. Bu gelişmelere karşın Türkiye de 2006 yılında açıkladığı Kıbrıs eylem planında "kabul edilecek bir takvim çerçevesinde, ulaşım ile ilgili olanlar da dâhil, malların, kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımına getirilen tüm kısıtlamaların karşılıklı kaldırılmasını" öngörecektir 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 Kuzey Kıbrıs'a uygulanan izolasyonları kaldırması gerektiğini belirtmiştir.

2006 ila 2009 yılları arasında geçen sürede, müzakere süreci Kıbrıs sorunu nedeniyle askıya alınan ve kapatılamayan fasıllar dışında başka olumsuz gelişmelerden de etkilenmiştir. 2007 yılında Fransa'da Nicolas Sarkozy'nin cumhurbaşkanı olmasından sonra, tam üyelikle doğrudan ilgisi nedeniyle 5 faslı1 bloke edeceğini açıklaması ve bu kararını ilk olarak aynı yılın Haziran ayında Türkiye'nin açılması için tüm koşulları yerine getirdiği Ekonomik ve Parasal Politika faslında uygulaması, diğer ülkelerin de AB'nin oybirliği ile aldığı müzakere çerçevesi kararına 2aykırı olan bu duruma açıkça karşı çıkmaması, başta Güney Kıbrıs olmak üzere bir-iki başka ülkenin de 3-4 faslı siyasi engellerle tıkanması (örneğin, Güney Kıbrıs enerji; eğitim ve kültür, Almanya işçilerin serbest dolaşımı vb.) nedeniyle müzakere süreci tıkanma noktasına gelmiştir.

8 Aralık 2009 tarihinde açılmasına karar verilen çevre faslı da bir yana bırakılacak olursa önümüzdeki dönemde teknik olarak açılacak fasıllar 4 tanedir: Kamu alımları, rekabet politikası, gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı ve sosyal politika ve istihdam. Kriz döneminin de etkisiyle gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı faslı dışında diğer fasılların açılması için gerekli çalışmaların yapılması mümkün gözükmemekte, bu da açılacak fasıl sayısını 1'e indirmektedir.

7-8 Aralık 2009 tarihinde yapılan AB Konseyi toplantısından çıkacak olumsuz bir sonucun müzakere sürecine daha ne kadar zarar verebileceği düşüncesi Türkiye'de ve AB zirvesinde bu konuya olan ilgiyi hayli azaltmıştır. Her ne kadar Güney Kıbrıs - çevre faslının açılmasını özellikle İsveç ve İngiltere'nin gayretleri sonucunda engelleyememiş olmasının yarattığı psikolojinin de katkısıyla - pazarlık marjını diğer AB üyelerine karşı artırmak için beş müzakere faslının daha3 - zaten bunları gayri resmi olarak bloke etmekteydi- açılmasını engelleyeceğini belirtse de, AB Dışişleri Bakanları, yaptıkları zirve toplantısında, ek protokolün uygulanmaması ve limanların Güney Kıbrıs'a açılmamasının olumsuzluğuna atıfta bulunarak bu konuda alınacak kararı seneye ertelemişlerdir. Türkiye'nin Kıbrıs'taki çözüm görüşmelerine

¹ Tarım ve Kırsal Kalkınma; Ekonomik ve Parasal Politika; Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu; Mali ve Bütçesel Hükümler; Kurumlar

² Söz konusu kararda "müzakerelerin üzerinde anlaşılacak ortak amacı katılımdır" denmektedir.

³ İşçilerin serbest dolaşımı; yargı ve temel haklar; adalet, özgürlük ve güvenlik, eğitim ve kültür, ortak dış ve güvenlik politikası

vereceği katkının önemine değinmişlerdir. AB liderleri de 10-11 Aralık 2009'da yaptıkları zirve toplantısında bu kararı benimsemekle yetinmişlerdir.

AB liderlerinin bu tutumunda rol oynayan en önemli 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 hiçbir adım atılamayacağını çok iyi bilmeleridir. Ayrıca, zaten durma noktasına gelmiş Türkiye-AB müzakere sürecini resmen askıya alma yönünde verecekleri bir kararın Kıbrıs'taki çözüm görüşmelerini çok olumsuz etkileyebileceğinin de bilincindedirler.

Sonuç olarak bir süredir dikkatle beklendiği düşünölen AB Aralık 2009 kararlarına, "Durađan bir nitelik kazanmış olan müzakere sürecini daha ne kadar olumsuz etkileyebilir" diye Türkiye'de ilgisiz kalındığı söylenebilir. AB'de ise, Türkiye'nin üyeliğini isteyen ve istemeyen tüm ölkelerin müzakerelere ilişkin kritik kararı vermekten kaçınarak bu kararı bir yıl ertelemelerinde aynı değerdendirme söz konusudur. Ayrıca bu bir yıllık sürede olumlu bir sonuca varması umudunu taşıdıkları Kıbrıs çözüm görüşmelerine zarar vermek istememelerinin de, kritik kararı ertelemelerinde rol oynadığı belirtilebilir. Bu durumda Türkiye-AB müzakere sürecinin yeniden hareketlenebilmesi, Fransa'da bir başkan değışimine bağlı olduğu kadar, hatta ondan da fazla Kıbrıs'ta sürdürölmekte olan çözüm görüşmelerinin başarı ile sonuçlanmasına bağlıdır. Ancak bu sorunlar ortadan kalktıktan sonra müzakerelerin seyri, müzakere çerçeve belgesinde ifade edildiği gibi Türkiye'nin içerde yapması gereken kapsamlı ve çok yönlü çalışmalar tarafından belirlenebilecektir.