

tepav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

Türkiye-AB İlişkilerinde Yeni Arayışlar (“Mecburiyet” ve “İyi Niyet”in Ortaya Çıkardığı Yeni Formüller)

Nilgün Arısan Eralp

AB Enstitüsü Direktörü

TEPAV Değerlendirme Notu

Kasım 2010

Türkiye-AB İlişkilerinde Yeni Arayışlar (“Mecburiyet” ve “İyi Niyet”in Ortaya Çıkardığı Yeni Formüller)

Son zamanlarda Türkiye-AB ilişkilerinde karşılaşılan sorunların Türkiye'nin katılım sürecini tıkaması, bu arada Türkiye'nin uluslararası platformdaki aktif politikaları ve bu gelişmenin “batı dünyası”nın bazı kesimleri tarafından “eksen kayması” şeklinde yorumlanması, Türkiye'nin aktif “yeni dış politikası”nın arkasındaki etkenlerden birinin AB'nin Türkiye'yi dışlaması olduğu şeklinde yorumlandı. Geçtiğimiz yaz aylarında bu konu önce ABD Savunma Bakanı Robert Gates, daha sonra da bizzat ABD Başkanı Barack Obama tarafından uluslararası medyada açıkça vurgulandı.

AB, Türkiye'nin “eksen kayması” endişeleri konusunda üstüne düşeni yapmak ve Türkiye'nin uluslararası platformda artan ekonomik ve stratejik öneminden faydalanmak için 11 Eylül 2010'da Dışişleri Bakanları toplantısında “*şimdilik üyelikle ilgili sorunları bir yana bırakarak*” Türkiye ile dış politika alanında daha sıkı işbirliği (“*Stratejik Diyalog*”) kurulmasını gündeme getirdi. Türkiye'nin ilk resmi tepkisini dile getiren Dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu, Türkiye'nin AB'ye katılım müzakereleri yavaş ilerlerken, Türkiye-AB stratejik diyalogunun artmayacağını açıkladı.

NATO Genel Sekreteri Anders Fogh Rasmussen de 30 Eylül 2010 tarihinde European Voice dergisine yaptığı açıklamada, özellikle Kıbrıs sorunu nedeniyle AB-NATO işbirliğinin aksadığını, bu sorunu aşmak için Türkiye'ye AB'nin güvenlik politikasında bir rol verilmesi önerisinde bulundu. Geçen hafta Türkiye'ye yaptığı ziyarette de bu konuyu ele aldı.

Bu gelişmeler ile neredeyse eşanlı olarak, 15-16 Eylül 2010 tarihlerinde Türkiye'nin AB üyeliğini destekleyen Avrupa Parlamentosu Sosyalist ve Demokratlar parti grubu Türkiye'nin bir çıkmaza girmiş gözükken AB katılım sürecine yeni bir ivme kazandırmak için bir öneride bulundu. Bu önerinin yapılmasında etken olan diğer unsurlar da Almanya ve Fransa'nın Türkiye'nin tam üyeliğine sıcak bakmayan tutumu ve AB üye ülkelerindeki kamuoyunun Türkiye'nin üyeliğine yönelik şüpheleriydi. Sosyalist ve Demokratlar grubu bu sıkıntıları aşmak için “tam üyelik gerçekleşene kadar Türkiye'nin aşamalı entegrasyon modeliyle tüm AB tartışmalarına aktif katılımını istiyoruz” diyerek “Aşamalı Bütünleşme” alternatifi üzerinde çalışmaya başladı. Demokratlar ve Sosyalistler grubu başkan yardımcısının yaptığı açıklamaya göre “aşamalı üyelik” formülünün “ayrıcıklı ortaklık” dan farkı, statik değil dinamik olması ve Türkiye'yi dışlamayı değil, aşama aşama sürece dahil etmeyi hedeflemesiydi. Bu formül kabul edilirse Türkiye oy hakkı olmasa da AB'nin tüm kurum ve organlarında yerini alacak ve tartışmalara katılacak, tam üyelikle birlikte oy hakkını da elde edecekti..

Ekim ayı içinde “Avrupa Dış İlişkileri Konseyi” adlı düşünce kuruluşu tarafından (*Ivan Krastev, Mark Leonard, Jana Kobzova ve Dimitar Bechev imzasıyla*) yayımlanan “Çok Kutuplu Avrupa Kabusu” (Spectre of a Multi-Polar Europe) adlı Raporda da Avrupa güvenliği konusunda AB, Rusya ve Türkiye arasında üçlü bir diyalog kurulması, Türkiye’ye bu üçlü güvenlik yapısında kararları belirleyici bir konum verilmesi, bu arada enerji ve ortak dış ve güvenlik politikası gibi stratejik müzakere fasıllarının açılarak müzakere sürecine hız verilmesi ve Türkiye’nin Avrupa perspektifinin güçlendirilmesi önerilmektedir.

Türkiye için “alternatif üyelik formülleri ” ya da AB tarafından tespit edilen alanlarda daha “yakın işbirlikleri” ilk defa tartışılmıyor. Her ne kadar bu güne kadar kesin bir tanımla yapılmasa da Türkiye- AB ilişkilerini daimi olarak bir kaç alanla (*genişletilmiş gümrük birliği ve ortak dış ve güvenlik politikası vb gibi*) sınırlamak ve ülkenin AB’deki statüsünü “ortak” olarak bırakmak isteyen “ayrıcılık ortaklık” formülü 2000 ‘li yıllardan başlayarak Almanya, Avusturya ve Fransa’nın siyasi aktörleri tarafından gündeme getirilmekteydi. Avrupa Parlamentosu bu konuyu 2008 yılında Hıristiyan Demokratların önerisi ile tartıştı. Söz konusu formülde Türkiye ile egemenlik paylaşımı ve ortak karar alma kesinlikle öngörülmemekteydi. Ancak “ayrıcılık ortaklık” doğal olarak Türkiye ve AB’de Türkiye’nin üyeliğini destekleyen ülke ve kesimler tarafından hiç kabul görmedi.

Burada çok dikkat edilmesi gereken nokta, “ayrıcılık ortaklık”la “ aşamalı üyelik” önerilerini birbirlerinden kesinlikle ayırmak gerektiği. Ayrıcılık ortaklık, tam üyeliğin bir alternatifi, onun yerini alıyor; oysa aşamalı üyelik tam üyelik yolunda bir ara aşama olarak sunuluyor. Her ne kadar ciddi bir tartışma gerektirse de “aşamalı üyelik” Türkiye’nin AB katılım sürecini canlı tutmak için ortaya atılmış bir fikir gibi gözükmemekte.

“Aşamalı üyelik” konusunu ilk gündeme getirenlerden biri olan Cemal Karakaş konuyu 2007 yılında Europe’s World dergisinde yayımladığı makalede (“A Compromise Solution for Turkey’s EU ambitions” – “Türkiye’nin AB Hırsları Konusunda Bir Uzlaşma Çözümü”) aşamalı üyeliği tam üyeliğin gerisinde ama ayrıcılık ortaklığın ilersinde bir formül olarak sundu. Karakaş’ın önerisinde dinamik üç aşamalı bir bütünleşme modeli öngörülmekteydi. İlk aşama en düşük düzeyde bütünleşmeyi içerecek ve üç aşamada tam üyelik gerçekleşecekti. Her aşamanın süresi karşılıklı mutabakatla belirlenecekti. Statik nitelik taşıyan ayrıcılık ortaklığın aksine bu bütünleşme modelinde Türkiye’nin statüsü “üyelik adayı” olmaya devam edecek, tam üyelik tüm aşamalar tamamlandıktan sonra gerçekleşecekti. İlk aşamada genişletilmiş gümrük birliğinin (hizmetleri ve işlenmiş tarım ürünlerini de içerecek şekilde) yer alması düşünülüyordu.

Karakaş’ın önerisinde Türkiye, AB ile bütünleştiği alanlarda karar mekanizmasına dahil olacak, ancak Bakanlar Konseyinde veto hakkı bulunmayacaktı. Diğer alanlarda ise karar mekanizmalarında gözlemci olarak bulunabilecekti. İlk bakışta Karakaş’ın modelini Avrupa Parlamentosu Sosyalist ve Demokratlar Grubunun üzerinde çalışmakta olduğu modelden ayıran unsur, bu Grubun modelinde üye olana kadar Türkiye’nin karar

mekanizmalarında hiçbir şekilde oy hakkı olmaması.

“Aşamalı üyelik” daha sonra Ekim 2008’de Ekonomi ve Dış Politika Araştırmalar Merkezi’nin (EDAM) düzenlediği yuvarlak masa toplantısında şu şekilde gündeme geldi:

“Türkiye’yi AB’ye toptan sokmak çok fazla zaman alacaksa ve AB’nin koca ülkeyi bir anda sindirmesi zor olacaksa, Türkiye’yi AB’ye aşamalar halinde sokalım ve bunu yapmaya en mümkün ve en işlevsel olan alanlardan başlayalım”.

Bu işbirliğinin başlayabileceği alanların Türkiye ve AB tarafının istekli gözüktüğü enerji, savunma ve güvenlik gibi somut işbirliği konuları olabileceği öngörüldü. Tartışılan formüle göre *“Türkiye önce sadece güvenlik ve savunma boyutunda AB’ye girecek ve bu politikaların belirlenmesi ve uygulanması ile sınırlı kalmak koşuluyla bir tam üyenin bütün yetkilerine sahip olacak”*tı.

DEĞERLENDİRME

Gerek “stratejik diyalog” gerek “aşamalı üyelik” konusunda AB temsilcilerinin önerileri net olmasa da eldeki veriler üzerinden şöyle bir değerlendirme yapılabilir:

Her iki öneri de Türkiye’nin AB perspektifindeki tıkanıklığı aşmak için dönemin gerçeklerini gözetererek biçimlendirilmiş fikir ve öneriler. Sorunları aşma zorlukları ve AB’de Türkiye’nin üyeliği için ortak bir irade bulunmaması AB ile Türkiye arasındaki ilişkileri bir başka statüye yöneltme seçeneğini gündeme getirmiş bulunmakta. Ancak gerçekleştirilmeleri çeşitli açılardan pek mümkün gözüküyor. Her şeyden önce son derece ağırda olsa ilerleyen katılım müzakeresi sürecinin yeniden tanımlanması gerekmekte ki bunun kabul edilmesi mümkün gözüküyor.

A. STRATEJİK DİYALOG

AB ve Türkiye arasında dış politikada bir “stratejik diyalog” kurulması önerisinde en önemli unsur Türkiye’nin bu alandaki karar mekanizmalarına oy hakkına sahip olarak dahil edilip edilmemesidir. Türkiye karar mekanizmalarına oy hakkına sahip olarak dahil edilmezse, gümrük birliği çerçevesindeki “ortak ticaret politikası” ve “serbest ticaret anlaşmaları”nda karşılaşılan sorunların benzerleriyle karşılaşır.

Bilindiği gibi Gümrük Birliği Kararı gereğince Türkiye’nin bu alandaki kararlarda söz hakkı olmamakta bu da “egemenlik paylaşımı” yerine “egemenlik devri”ni getirmekte ve Türkiye AB’nin ortak ticaret politikası ve serbest ticaret anlaşmalarında kendi dışında gelişen karar ve uygulamalara uyumda ciddi zorluklarla karşılaşmaktadır. Konu “dış politika” olduğunda karşılaşılabilecek sorunların daha da ciddi nitelik taşıyabileceği göz önüne alınmalıdır.

AB'nin bu konudaki önerisinin arkasında Türkiye'nin bölgesinde giderek artan ağırlığı bulunmaktadır. Ancak AB'ye sadece "stratejik diyalog" ile bağlanmış ve üyelik perspektifi zayıflamış bir Türkiye'nin "bölgesel güç" niteliğinin zayıflayacağı unutulmamalıdır. Çeşitli araştırmalar Türkiye'nin bölgedeki ağırlığının üyelik perspektifine bağlı olduğunu göstermektedir. AB üyelik perspektifinin her şeye rağmen – tüm belirsizliğine rağmen- varlığını sürdürdüğü bir durumdan, dış politika alanında AB ile bir "stratejik diyalog" başlatarak, üyelik perspektifinin yitirildiğine dair bir algı yaratılması Türkiye'nin dış politikada artmaya başlayan rolünü zedeleyecektir.

Bir başka bakış açısı ise Türkiye NATO'nun en önemli aktörlerinden biri olmaya devam ettikçe, Türkiye'nin bu alanda AB ile işbirliğine ihtiyacı olmadığı görüşüdür. Üyelik dışı bir formüle, özel bir statü ile Avrupa'ya bağlanmış bir Türkiye'nin , siyasi ve askeri bir sorunla karşılaştığı zaman Avrupa'ya ne derece güvenebileceği konusunda tereddütler bulunmaktadır.

Bunu argümanı destekleyici bir diğer görüş de Türkiye'nin zaten AB'nin stratejik ortağı olduğuna, AGİT ve Avrupa Konseyi üyeliğine, Afganistan'da, Balkanlarda, Afrika'daki AB Barışı Koruma Operasyonlarında askerlerinin bulunduğu ve dolayısıyla bu alanda önerilebilecek yeni bir şey olmadığına vurgu yapmaktadır.

"Stratejik Diyalog" önerisine iyimser yaklaşan sınırlı bir kesim de, bu formül benimsenirse Türkiye'nin AB dış politika kararlarının alınması aşamasında olmasa bile tasarlanması aşamasında bir rol oynayabileceğini öne sürmektedir.

B. AŞAMALI ÜYELİK

Bazı gözlemciler bu formülü , Türkiye'yi karar alma süreçlerine dâhil etme ve uzun dönemde üyeliğini garantilemesi bakımından dikkatle üzerinde durulması gereken bir alternatif olarak değerlendirmektedirler. Bunun nedeni de bu stratejinin her iki tarafa da zaman tanıyarak iç ve dış politikalarından kaynaklanan sorunların çözümüne fırsat verecek şekilde algılanmasıdır.

Konuya bu şekilde yaklaşanlar aşamalı üyelik sürecinin, AB'nin ortak ticaret politikası kapsamında üçüncü ülkelerle imzaladığı Serbest Ticaret Anlaşmalarının (STA) Gümrük Birliği çerçevesinde yarattığı sorununun çözümüne de katkı sağlayacağını düşünmektedirler. Onlara göre bu yeni üyelik sürecinde AB'nin 3. ülkelerle yaptığı STA'lara, karar ve kurumlara katılan Türkiye'yi de dâhil etmesi gerekir, ki aşamalı olarak artan bütünleşme bu tutumu neredeyse zorunlu kılacaktır. Ayrıca aşamalı üyelik, müzakerelerdeki tıkanıklığı aşmak için Türkiye'nin üyelik garantisi ya da tarihi istemesini de gerektirmeyecektir. Aşamalı bütünleşme bir bakıma mevcut müzakere süreci tıkandığında Türkiye'nin üyeliğini uzun dönemde güvence altına alarak AB'den ve hatta "Batı"dan kopmasını engelleyecek yeni bir üyelik süreci tasarımı olarak kabul edilmelidir.

Ancak aşamalı üyelik değerlendirilirken herşeyden önce bu önerinin pratikte nasıl hayata geçirilebileceği sorgulanmalıdır :

- Ağır da olsa yürüyen katılım müzakereleri durdurulacak ve yeniden mi tanımlanacaktır ?
- İçinde bulunduğumuz bütünleşme düzeyinin (*Türkiye'nin AB müktesebatının % 50 ila % 65'lik bir bölümünü üstlendiği öne sürülmektedir*) tespitinin yapılması gerekli değil midir?
- Bütünleşme aşamalarında yer alacak alanlar nasıl tespit edilecektir?
- Bütünleşme aşamaları arasında geçişin prosedürü nasıl olacaktır?
- Türkiye bütünleşme aşamaları için belirlenen alanlarda AB karar alma mekanizmalarında oy hakkına sahip olacak mıdır? (Avrupa Parlamentosu Sosyalist ve Demokratlar grubunun önerisinde bu husus yoktur.)
- AB'nin hukuki yapısı böyle bir üyelik biçimine uygun mudur? Lizbon Antlaşması'nda uygulaması kolaylaştırılan "güçlendirilmiş işbirliği" (AB üye devletlerin üçte birinin istedikleri konularda işbirliğine giderek politika geliştirmelerini sağlamaktadır) böyle bir uygulama için yasal temel sağlayabilecek midir?

Pratikte karşılaşılabilecek sorunların yanı sıra "aşamalı üyelik"le ilgili dikkate alınması gereken diğer hususlar da şunlardır :

Aşamalı üyelik için, AB'nin genişleme politikasını düzenleyen hukuk yapısında kapsamlı değişiklik yapılması gerekir. Bu değişiklik, içinde Türkiye'nin üyeliğine itiraz eden üyeler de dâhil olmak üzere tüm üyelerin ikna edilmesini gerektirir.

Aşamalı üyeliği "ikinci sınıf üyelik" şeklinde değerlendirebilecek Türkiye kamuoyunun da ikna edilmesi gerekir ki, Türkiye bütünleşme aşamalarında kapsanan alanlarda karar mekanizmalarına oy hakkı ile dahil edilmezse bu mümkün değildir.

Dolayısıyla Türkiye-AB ilişkilerinde bazıları mecburiyetten (Stratejik Diyalog), bazıları iyi niyetten (Aşamalı Üyelik) gündeme getirilmeye başlanan farklı formlara olumsuz olmasa bile dikkatli yaklaşılmalı ve önerilerin olası fayda ve zararları ciddi bir şekilde incelenmeden bağlayıcı bir tepki verilmemelidir.