



Nilgün Arisan Eralp¹
Merkez Direktörü

AB Çalışmaları Merkezi

VARNA TOPLANTISI DEĞERLENDİRMESİ

Toplantının niteliği ve nedeni

Türkiye uzunca bir süredir Avrupa Birliği (AB) zirvelerine² katılma isteğini dile getiriyordu. En son AB zirvelerine katılım, sığınmacı krizinin zirvede olduğu Kasım 2015 ve Mart 2016'da özellikle de başını Almanya'nın çektiği üye devletlerin bu krizin çözümünde Türkiye ile işbirliği yapma istekleri nedeniyle gerçekleşmişti. Bu katılımın devamlılık kazanmasını isteyen Türkiye'nin talebi üzerine bu konuya 18 Mart 2016 tarihinde taraflar arasında yapılan "sığınmacı mutabakatı"nda da yer verilmişti. Türkiye'nin talebi en son 25 Mayıs 2017'de Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın NATO zirvesi nedeniyle gittiği Brüksel'de AB Konseyi daimi başkanı Donald Tusk ve Avrupa Komisyonu Başkanı Jean-Claude Juncker ile yaptığı görüşmede gündeme gelmişti.

Bazı AB üye devletlerinin Türkiye'nin AB zirvelerine katılımına itiraz etmeleri üzerine bir formül arayışına girildi ve 26 Mart 2018'de Varna'da AB dönem başkanı sıfatıyla Bulgaristan'ın Başbakanı Boyko Borissov, AB Konseyi daimi başkanı Donald Tusk ve Avrupa Komisyonu Başkanı Jean-Claude Juncker'in bir "çalışma yemeği"nde Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'la bir araya gelmesine karar verildi. Bu toplantıya AB terminolojisindeki anlamı ile zirve demek doğru değil. Bunun uygulamadaki anlamı ise bu toplantıda herhangi bir konuda mutabakata varılmış olsaydı bile bu mutabakatın

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

² Avrupa Birliği Konseyi adı verilen zirveler tüm AB üyesi devlet ve hükümet başkanlarının bir araya gelerek AB ile ilgili önemli kararlar aldıkları platformlardır. Söz konusu zirvelerin sonuç bildirgeleri AB hukukunun bir parçası sayılır.

karara dönüşebilmesi için diğer AB üye devlet ve hükümet başkanlarının onayına ihtiyaç duyulmasıdır. Belki de çalışma yemeği ertesinde Bulgaristan Başbakanı Borissov'un başka zirvelerin de olabileceğinden bahsetmesi bu yüzdendi.

Bu toplantının gerçekleşmesinde Türkiye'nin talebi kadar Borissov'un ısrarlı çabaları da çok etkili oldu. Şubat ayında verdiği bir demeçte bu toplantının çok zor geçebileceğini söyleyen Borissov'un söz konusu çabalarının arkasında Türkiye ile oluşabilecek bir kriz karşısında, sığınmacı protokolü geçersiz hale gelirse Türkiye'den gelecek sığınmacı akımına ilk maruz kalacak ülkelerden birinin başbakanı olması yatıyordu.

Söz konusu toplantı Türkiye ve AB arasındaki ilişkilerin çok olumsuz bir seyir izlediği bir dönemde gerçekleşti. Türkiye ve özellikle Almanya ve Fransa arasındaki ikili ilişkilerde gelişmeler yaşansa bile çıkar temeline dayalı bu ilişkiler maalesef Türkiye ve AB arasındaki ilişkilere yansımıyor.

Taraflar arasındaki önemli sorunlar şu şekilde sıralanabilir:

- Katılım müzakereleri her ne kadar resmen askıya alınmasa da *-tarafardan hiç biri bunu yapmaya yanaşmıyor-* fiilen donmuş durumda;
- AB'nin siyasi kriterler alanında yakın işbirliği yaptığı Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi Türkiye'yi 13 yıl sonra tekrar denetleme sürecine aldı;
- Taraflar arasında çok ciddi boyutlarda bir karşılıklı güvensizlik mevcut, önemli konularda görüş ayrılıkları var,
- 14 Mart 2018 tarihinde yayımlanan Avrupa Sayıştay Raporu Türkiye'ye verilen katılım öncesi mali yardımların özellikle hukukun üstünlüğü, yönetim ve demokratik standartlar ve yolsuzlukla mücadele alanlarında amacına ulaşmadığını vurguladı;
- 23 Mart'ta yapılan AB devlet ve hükümet başkaları zirvesinin sonuç belgesinde Türkiye'nin Ege Denizi ve Doğu Akdeniz'deki faaliyetleri yasa dışı ve uluslararası hukuka aykırı nitelmesi ile ağır bir şekilde kınanarak, AB'nin Yunanistan ve Kıbrıs'ın yanında olduğu belirtildi ve Türkiye'de gözetim altında bulunan AB vatandaşlarının serbest bırakılması istendi.

Bütün bu olumsuzluklara karşın ilişkilerin normalleşmesi veya normalleşiyor görüntüsü verilmesi ve belirli düzeyde bir diyalogun muhafaza edilmesi için Türkiye ve AB tarafları da bu "liderler toplantısı"nın gerçekleşmesini istedi. Diyalog talebinin arkasında yatan nedenler ise Türkiye açısından ekonomik ve iç kamuoyu ağırlıklı, AB açısından ise sığınmacı krizi ve güvenlik endişesi ile ilişkili olarak nitelendirilebilir. Türkiye ekonomik açıdan AB'ye bağımlı. AB ülkenin en önemli ticaret ortağı, ayrıca ülkeye gelen yabancı yatırımın üçte ikisi AB üye devletlerinden geliyor. Son zamanlarda çeşitli kuruluşlar tarafından yapılan kamuoyu araştırmalarında Türkiye vatandaşlarının AB desteği %50 ila %79 arasında gözükmekte, bu da AB ile ilişkilerin devam ettirilmesi için bir itici güç oluyor. AB ise sayesinde artık bir kriz olmaktan çıkan sığınmacı akımı ile baş edebilmek için Türkiye'ye muhtaç. Ayrıca Türkiye AB ile son derece istikrarsız bir bölge arasında tampon işlevi gördüğü için AB Türkiye ile ilişkileri bir şekilde sürdürmek istiyor. Son günlerde Batı ile Rusya arasında hızla artan gerilimin yarattığı çok kritik uluslararası ortam ise tarafların arasındaki yakın diyalogun sürdürülmesini gerekli kılıyor. Ancak Rusya'ya karşı alınacak önlemlerde, farklı nedenlerle ortak tavır

alamayan AB ülkelerinin varlığının bu konuda Türkiye'ye bir esneklik tanıdığını da göz ardı etmemek lazım.

Bütün bu nedenler aynı zamanda tarafların müzakerelere resmen son verip ilişkileri koparmaktan da alıkoyuyor ve ortak çıkar alanlarında işbirliğine yönlendiriyor.

Toplantının gündemi

Taraflar toplantıya farklı gündem başlıkları ile geldiler.

AB tarafı, bölgesel ve uluslararası sorunlar başlığı altında Türkiye'nin Ege Denizi sorunlarına ve Kıbrıs'ın Doğu Akdeniz'de doğal gaz arama çabaları yaklaşımını ele aldı. Türkiye'nin Doğu Akdeniz'de Kıbrıs'ın münhasır ekonomik bölgesini tanımadığı, bu bölgede Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC)'nin de bu arama faaliyetlerine katılım hakkı olduğunu ve doğal gaz arama faaliyetlerinin ortak yapılması görüşünü taşıdığı biliniyor ama AB bu görüşü kabul etmiyor.

AB tarafının özellikle üzerinde durduğu ama bir sonuç alamadığı konu ise Türk sınırını geçtikleri için tutuklanan iki Yunan askerinin durumu idi. Türkiye bu konuda ülkede yargının bağımsız olduğu şeklinde bir cevap verdi.

Afrin operasyonu eleştirilmese de operasyonu ertesinde bölgede şiddet ve yerlerinden edilmiş kişiler olduğu AB tarafından öne sürüldü ve Türkiye'den insani yardım konusuna ağırlık vermesi istendi.

AB tarafınca yumuşak bir üslupla gündeme getirilen bir başka husus, özellikle toplantıya katılmayan üye devletlerin de telkiniyle Türkiye'de hukukun üstünlüğü ve temel hakların durumu ve olağanüstü halin devamı oldu. Ayrıca Türkiye, 17 Nisan 2018 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanması ve olumsuz olması beklenen "ülke raporu"nun dili ve içeriği konusunda hazırlanmaya çalışıldı. Bunun yanı sıra Türkiye, toplantıda demokrasisini 13 yıl sonra tekrar izlemeye alan Avrupa Konseyi ile bu konuda yakın işbirliğine davet edildi. Avrupa Konseyi'nin Türkiye'yi izleme sürecinden 2004 yılında AB ile müzakereler başlamadan önce çıkardığı ve bunun da müzakerelerin başlamasında etkili olduğu hatırlandığında, AB'nin Türkiye'yi siyasi kriterlere uyum açısından müzakere öncesinde görüp görmediği sorusu da akla geldi.

Bu toplantıda beklenenin aksine Türkiye müzakere sürecindeki "suni ve siyasi" tikanıklıkların giderilmesi ve katılım sürecinin yeniden canlandırılması yönünde ısrarlı olmadı ve önceliği 18 Mart 2016 tarihinde AB ülkeleri ile yaptığı sığınmacı protokolünün bileşenlerine verdi. Bu protokol kapsamındaki bütün yükümlülüklerini yerine getirdiğini öne süren Türkiye, AB'den vize serbestisi, Suriye'ye yönelik mali yardımların dağıtımını hızlandıracak esneklik ve gümrük birliğinin güncelleştirilmesi müzakerelerine başlanabilmesi için Avrupa Komisyonu'na yetki verilmesini istedi. Türkiye'nin özellikle vurguladığı bir husus da terör örgütlerinin Avrupa'daki eylemleri ve bunların önlenmesi için atılması gereken somut adımlar oldu.

AB tarafı ne vize serbestisi, ne mali yardımların dağıtımına ilişkin hızlanmayı sağlayacak bir esneklik ne de gümrük birliğinin güncelleştirilmesi müzakereleri için yetki verilmesi konularında Türkiye'ye bir söz veremedi. Bu konuda Türkiye'ye ilişkin olumsuz görüşe sahip kamuoylarından etkilenen siyasetçilerin, bu toplantıya katılan AB temsilcilerine yukardaki alanlarda Türkiye'ye yersiz umutlar verilmemesi yönündeki telkinlerinin etkili olduğu düşünülüyor. Öyle ki; Türkiye'nin AB tarafına Şubat ayında ilettiği ve vize serbestisi için

yerine getirmediği ve en önemlisi terör tanımı konusunda ifade özgürlüğünü dışarda bırakacak bir değişiklik olan yedi koşula ilişkin yaklaşımını belirten çalışma kâğıdına ilişkin bir değerlendirme bile gündeme gelmemiş durumda. Öte yandan Alman hükümetinin başını çektiği bir grup üye devlet ise gümrük birliğinin güncelleştirilmesi için Avrupa Komisyonu'na yetki verilmesini engelliyor. Hali hazırda AB'de lider konumunda bulunan Almanya hükümetinin koalisyon protokolünde bu yetkinin Türkiye'de insan hakları ve temel haklar konusunda ciddi bir ilerleme olmadan verilmemesi hususunun yer alması bu toplantıda AB temsilcilerinin elini kolunu bağlamış durumdaydı. Söz konusu koşulların rahatlıkla müzakere aşamasında ve/veya müzakere sonucunda, Avrupa Parlamentosundaki onay sürecinde gündeme getirilebilecek olması da başta Almanya olmak üzere AB'nin bu konudaki tutumunu anlaşılabilir kılıyor.

Sonuç

Varna'da gerçekleşen "çalışma yemeği"nden beklendiği gibi ne zafer ne de hezimet çıktı. Yemek sonrası basın toplantısında AB Daimi Başkanı Donald Tusk tarafından da belirtildiği gibi toplantının somut bir sonucu olmadı.

Tarafların üzerinde anlaştıkları tek husus işlevsel bir işbirliğini devam ettirmek oldu. Her ne kadar müzakerelerin resmen sona ermeyeceği bu toplantı sonucunda bir kez daha teyit edilse bile, Türkiye aday konumundan ziyade, karşılıklı çıkarlar doğrultusunda işbirliği yapılması zorunlu olan bir komşu ve stratejik ortak olarak zikredildi. Türkiye de şu anda katılımda ısrar etmek yerine bu işbirliğinin kapsamının ve takviminin belirlenmesinde söz sahibi olmak istediğini ortaya koydu. Ancak bu işbirliğinin olası bileşenleri olan gümrük birliğinin güncelleştirilmesi, terörler mücadele ve enerji alanlarda ortak değerlerde anlaşmadan ve karşılıklı güven eksikliği giderilmeden nasıl ilerleme kaydedileceği de açık değil.

Sığınmacı krizi ile mücadelede, yapılan protokol aracılığı ile Türkiye'nin AB'ye yasadışı göçün önlenmesindeki başarısı toplantıda sıklıkla gündeme gelse de, bu başarının AB'nin vize serbestisi ve gümrük birliğinin güncelleştirilmesi gibi alanlarda ilerle kaydetmesini sağlamadığı açık. AB adeta bu alanlarda Türkiye'nin taleplerini yerine getirirse bunun AB kamuoyunda Türkiye hükümetine bir taviz olarak algılanmasından korkuyor. Bu da bu alanda Türkiye'nin çabasının, takdir görse bile karşılıklı güven eksikliğini gidermediğini gösteriyor.

Her ne kadar taraflar arasındaki işlevsel işbirliği bir güven zemini yaratabildiği takdirde yakın bir gelecekte olmasa bile ilerde, AB, Türkiye ve uluslararası konjonktürde de değişiklik olması koşuluyla, bu zemin üzerinde farklı ilişkiler geliştirilebilme olasılığı önem taşısa bile, ilke ve değerlere dayalı olmayan işbirliklerinin Türkiye'yi AB karşısında iyice "ilişkilerin koparılmaması gereken, ne onunla ne onsuz olunabilen bir üçüncü ülke" konumuna iteceği de düşünülüyor. Bu da Türkiye'de AB'ye giderek daha fazla normatif değer atfeden kesimleri endişelendiriyor.