

AB-Türkiye İlişkilerinde İşlemsel Bir Koşulluluğa Doğru mu? - Ebru Turhan



25 Mart 2021 tarihli AB Zirvesi (*European Council*) sonuç bildirisi ile AB Zirvesi Başkanı Charles Michel'in ve Avrupa Komisyonu Başkanı Ursula von der Leyen'ın 6 Nisan 2021 tarihli Türkiye ziyareti kapsamında gerçekleştirdikleri ortak basın açıklaması, AB-Türkiye ilişkilerinin en azından yakın gelecekteki seyri ve kurumsal yapısı hakkında önemli ipuçları sunuyor. Son yıllarda AB-Türkiye ilişkilerinin kurumsal mimarisi önemli bir çıkmaza girdi. Bir yandan, 2011 yılından itibaren Türkiye'nin katılım müzakerelerinde sadece üç fasıl açılabilirdi. Öte yandan, 2018 ve 2019 yıllarında alınan Bakanlar Konseyi (*Council of the European Union*) kararları nedeniyle Gümrük Birliği'nin güncellenmesi müzakereleri, sektörel üst düzey diyalog toplantıları, AB-Türkiye Ortaklık Konseyi konsültasyonları gibi iki taraf arasında halihazırda var olan temel iletişim mekanizmaları işlemedi. Bu gelişmelerle beraber, uzun süredir komada olan katılım müzakerelerinin yeniden bütünüyle canlandırılması ihtimalinin son derece

düşük olması, akademik ve siyasi çevrelerde AB'nin koşulluluk (*conditionality*) mekanizmasının geleceğine ilişkin tartışmaları alevlendirdi.

Koşulluluk, AB'nin ortak normlarının üçüncü ülkelerde yayınıminin sağlanması ve özellikle çevresinde konumlanmış ülkelerin demokratikleşme süreçlerinin desteklenmesi amacıyla başvurduğu en önemli ve kapsamlı araçtır. Bu mekanizma, AB'nin ticaret ve iş birliği ilişkisi içinde olduğu üçüncü ülkelere uygulanabildiği gibi, aslen aday ülkelerin AB normlarını iç hukuklarına aktarıp uygulamalarını üyelik teşvikine bağlayan bir müzakere [stratejisidir](#). İlgili ülkelerin uyum sürecinde önlerine çıkan 'maliyet-fayda' muhasebelerini şekillendiren koşulluluk prensibi, 1999-2006 yılları arasında AB-Türkiye ilişkilerinin kapsamının biçimlendirilmesinde ve Türkiye'nin demokratikleşme sürecinde kilit bir işlev gördü. 2007 yılından itibaren, Fransa ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi gibi ülkeler Türkiye'nin AB müktesebatı ile halihazırda 'ileri' ya da 'kısmen ileri' düzeyde uyum sağladığı bazı müzakere fasıllarına (15, 17, 26 ve 31) ve katılım görüşmelerinin merkezinde bulunan 23. ve 24. fasıllara tek taraflı vetolar uyguladılar. Üye devletlerin bireysel vetolarıyla, AB'nin koşulluluk mekanizması normatif tutarlılığını kaybetti ve fiilen işlevselliğini [yitirdi](#). Öte yandan, 26 Haziran 2018 tarihinde toplanan Genel İşler Konseyi, Türkiye'nin AB'den giderek uzaklaşmasından dolayı yeni müzakere fasıllarının açılması ya da kapatılmasının gündeme alınmasının söz konusu olamayacağını [belirtti](#). Konsey, bu kararıyla, AB'nin (normlara dayalı) koşulluluk prensibinin Türkiye ile ilişkilerde uygulanmasını hükmen ve geri dönüşü çok zor olacak şekilde rafa kaldırdı.

AB'nin Türkiye ile diyalogunda koşulluluk prensibinin nasıl canlandırılacağı, akademik ve siyasi çevrelerde tartışılırken, 2015-2016 yıllarında düzenlenen AB-Türkiye ikili zirvelerinin akabinde yayımlanan ortak bildirimler, AB'nin ikili ilişkiler için 'işlemsel' (*transactional*) bir koşulluluk mekanizması oluşturmayı tercih edebileceğine işaret etti. 'İşlemselcilik' (*transactionalism*), ülkeler arasında daha çok kısa dönemli ve çıkar odaklı alış-verişleri temel alan, derin ve uzun soluklu stratejik altyapılara, ortak değerlere veya kurallara dayalı uluslararası düzenin işlemesine öncelik tanımayan bir dış politika [yaklaşımıdır](#). İşlemsel bir ilişkide, karşılıklılık (*reciprocity*) mekanizması ikili etkileşimler ve işlemlerle iyi çalışırsa, ülkeler arası güven inşa edilebilir, sektörel politika koordinasyonu sağlanabilir ve negatif dışsallıklar [azaltılabilir](#). Düzensiz göçün yönetimi konusunda gerçekleştirilecek iş birliğinin koşullarının belirlenmesi amacıyla, Ankara ile üye ülkelerin devlet ve hükümet başkanlarının bir araya geldikleri Kasım 2015 ve

Mart 2016 tarihli ikili zirveler, AB-Türkiye diyalogunun işlemsel bir koşulluluk mekanizması aracılığıyla yönetilmesinin kapısını araladı. İlgili zirvelerde alınan kararlar, Kopenhag siyasi kriterlerini baz alan normatif bir koşulluluk içermiyordu. Aksine, üye devletlerin liderleri, düzensiz göç akımının durdurulması amacıyla üstleneceği sorumluluk karşılığında Türkiye'ye maddi teşvikler, katılım müzakerelerinin canlandırılması, düzenli tematik üst düzey diyaloglar, Gümrük Birliği'nin güncellenmesine ilişkin müzakerelerin başlatılması ve vize serbestisi sürecinin hızlandırılması gibi öğeleri bünyesinde barındıran bir ödül paketi tedarik etmişlerdi.

25 Mart 2021 tarihli AB Zirvesi sonuç bildirisi ile 6 Nisan 2021 tarihli Michel-von der Leyen basın toplantısı, mülteci krizi döneminde temelleri atılan işlemsel koşulluluk prensibinin kapsamını genişletip bu mekanizmanın AB-Türkiye ilişkilerinin yakın gelecekteki idamesinde kilit bir araç haline gelebileceğine işaret etti. 25 Mart bildirisinde AB liderleri, Ekim/Aralık 2020 tarihli zirve bildirimlerinde olduğu gibi Türkiye ile iş birliğine dayalı ve karşılıklı fayda sağlayan bir ilişkinin geliştirilmesinin AB'nin stratejik çıkarına olduğunu vurguladılar. Devlet ve Hükümet Başkanları, karşılıklılık prensibini temel alarak Türkiye'nin özellikle Doğu Akdeniz krizi konusunda yapıcı bir tutum sergilemesi ve bölgede tansiyonun düşürülmesine katkıda bulunmaya devam etmesi durumunda, Türkiye ile "aşamalı, orantılı ve geri döndürülebilir" bir iş birliği modelinin hayata geçirilmesini ön gördüklerini ifade [ettiler](#). Bildiride AB'li liderler, ikili ilişkilerde iş birliğine dayalı eğilimlerin hayata geçirilmesi ve sürdürülebilmesinin aynı zamanda önceki zirvelerde ifade edilen şartların Türkiye tarafından yerine getirilmesi durumunda gerçekleşebileceğini belirttiler. Ekim/Aralık 2020 aylarında yayımladığı bildirimlerde AB Zirvesi, özellikle Yunanistan ve Türkiye arasında istikşafi görüşmelere başlanması ve düzenli olarak devam edilmesi, Güney Kıbrıs Rum Kesimi'ne karşı ılımlı bir tavır sergilenmesi ve ikili anlaşmazlıkların diyalog aracılığıyla çözümlenmesi gibi koşulları [vurgulamıştı](#). Bu bağlamda 25 Mart 2021 tarihli bildiri, koşullu iş birliğinin ilk aşamalarda Gümrük Birliği'nin güncellenmesi müzakerelerine başlanması için gereken ön çalışmaların tamamlanması, çevre, halk sağlığı, terörle mücadele ve iklim gibi konularda üst düzey diyalog toplantıları gerçekleştirilmesi, hareketliliğin ve halklar arası temasların arttırılması ve Türkiye'deki Suriyeli sığınmacılar için sağlanan mali yardımın sürdürülmesi gibi alanlarda gerçekleştirilebileceğini vurguladı.

AB Zirvesi'nin 25 Mart sonuç bildirisi, her ne kadar insan hakları, hukukun üstünlüğü, kadın hakları gibi konularda ikili diyalogun AB-Türkiye ilişkilerinin vazgeçilemez bir parçası olduğunun altını çizmiş olsa da Türkiye ile ilişkilerde sektörel iş birliğinin geliştirilmesini Birliğin temel normlarının uygulanması şartına bağlamadı. Katılım müzakerelerinde aday ülkelerin önüne çıkan normatif koşulluktan farklı olarak Devlet ve Hükümet Başkanları, işlemsel bir koşulluluğu temel alarak Türkiye'ye sunabilecekleri materyal teşvikleri Ankara'nın AB'nin jeostratejik çıkarlarını zedelemeyecek bir dış politika yürütmesine bağladılar. AB Zirvesi Başkanı Charles Michel'in ve Avrupa Komisyonu Başkanı Ursula von der Leyen'in 6 Nisan 2021 tarihinde Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan ile Ankara'da gerçekleştirdikleri görüşmenin ardından düzenledikleri ortak basın toplantısı da AB'nin Türkiye ile ilişkilerin şekillendirilmesinde karşılıklı çıkarları baz alacak bir işlemsel koşulluluk prensibinden yararlanacağına işaret etti. Komisyon Başkanı von der Leyen konuşmasında ekonomik ilişkiler, üst düzey sektörel diyaloglar, hareketlilik, mülteciler ve düzensiz göç gibi alanlarda iş birliğinin geliştirilebileceğine işaret ederken, Türkiye'nin evrensel insan haklarına ve hukukun üstünlüğü ilkesine Avrupa Konseyi (CoE) üyesi olarak riayet etmesi gerektiğini ifade etti. Von der Leyen, bu söylemiyle, AB'nin öngörülebilir gelecekte Türkiye'yi siyasi koşulluluk mekanizması çerçevesinde değerlendirilen bir aday ülke olarak görmek yerine çok taraflılığa bağlılığının teşvik edileceği ve sorgulanacağı kilit bir üçüncü ülke ve bir stratejik ortak olarak ele alacağını sinyali verdi. Aynı basın toplantısında AB Zirvesi Başkanı Michel ise, AB Zirvesi'nin son dönemlerdeki sonuç bildirilerinde Türkiye ile ilgili paragraflarda evrensel, demokratik haklar ve değerlere ilişkin son derece az ifadeye yer verilmiş olmasının özellikle Avrupa Parlamentosu ve diğer siyasi çevreler tarafından eleştirilmesini göz önünde bulundurarak Türkiye'de bu alanlarda yaşanan gelişmelerden duyduğu endişeyi dile getirdi. Michel aynı zamanda Türkiye'nin İstanbul Sözleşmesi'nden geri çekilmesi, insan hakları, hukukun üstünlüğü gibi konuların AB-Türkiye diyalogunun temel bir parçası olduğunu ifade etti. Öte yandan, von der Leyen gibi AB Zirvesi Başkanı da karşılıklı çıkar sağlaması ön görülen ekonomi, göç, hareketlilik gibi politika alanlarında gerçekleşmesi planlanan ikili iş birliğini doğrudan doğruya normatif bir koşulla ilişkilendirmedi.

AB ve Türkiye, son yıllarda ikili ilişkileri şekillendiren yeni dinamiklerin ve zorlukların etkin bir biçimde üstesinden gelme konusunda zorlandılar. İkili diyalogda "giderek artan sektörel karşılıklı bağımlılığın ve farklılaşan normatif ve (jeo)stratejik tercihlerin paradoksal bir biçimde aynı anda var olması" iki taraf

arasında karşılıklı güvenin önemli derecede zedelenmesine sebebiyet [verdi](#). İşlemsel koşulluluk ve karşılıklılık prensiplerini temel alan sektörel iş birliği modeli, en azından kısa vadede AB ve Türkiye arasında karşılıklı güvenin yeniden inşa edilmesine ve bir kısır döngüye girmiş kurumsal mimarinin işlevselliğinin yeni iletişim kanalları ile canlandırılmasına önemli bir katkıda bulunabilir. Uzun vadede ise, AB-Türkiye ilişkilerinde işlemsel ve normatif koşulluluk mekanizmalarının aynı anda var olması, ikili diyalogun istikrarı ve sürdürülebilirliği açısından önem arz edecektir. Temelleri büyük ölçüde işlemsel bir koşulluluk mekanizmasının üstüne inşa edilen AB-Türkiye mülteci mutabakatında yaşanan dönemsel gerginlikler ve sıkıntılar, AB ve Türkiye ilişkilerinde kısa vadede gerçekleştirilecek güven tazeleme çalışmalarının ardından uzun vadede karşılıklılık prensibinin ötesine geçilmesinin elzem olduğuna işaret etmektedir.



Ebru Turhan

Dr. Öğr. Üyesi, Türk-Alman Üniversitesi

▪

Ebru Turhan, Türk-Alman Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde öğretim üyesidir. Ayrıca Berlin'deki Institute for European Politics'de (IEP) kıdemli uzman olarak çalışmaktadır. Bath Üniversitesi'nden Çağdaş Avrupa Çalışmaları alanında yüksek lisans ve Köln Üniversitesi'nden Siyaset Bilimi alanında doktora derecesine sahiptir. Güncel araştırma konuları arasında AB-Türkiye ilişkileri, farklılaştırılmış harici entegrasyon, Almanya-Türkiye ilişkileri, Alman dış politikası ve normların tartışılması (norm contestation) bulunmaktadır. VIADUCT Jean Monnet Networkü tarafından verilen 2020 Teaching Excellence ödülünün sahibidir ve yayın aşamasında olan EU-Turkey Relations: Theories,

Institutions, and Policies (Palgrave Macmillan, 2021) kitabının eş editörüdür.

Copyright@UIKPanorama

All rights reserved. Opinions expressed in this work belongs to the interviewer and interviewee alone, and do not imply endorsement by the IRCT, the Editorial Board or the editors of the Panorama.

Bu yazıya atıf için:

Ebru Turhan, “AB-Türkiye İlişkilerinde İşlemsel Bir Koşulluluğa Doğru mu?”
Panorama, Çevrimiçi Yayın, 3 Mayıs 2021,
<https://www.uikpanorama.com/blog/2021/05/03/ab-turkiye-iliskilerinde-islemsel-bi-r-kosulluluga-dogru-mu/>

Panorama’da Ne Var?

[AB-Türkiye İlişkilerinde İşlemsel Bir Koşulluluğa Doğru mu? - Ebru Turhan](#)

[Foreign Policy w/ Barçın Yinanç: Interview with Başak Yavçan](#)

[Türkiye’deki Suriyeliler](#)

Mustafa Aydın, Ömer Önhon, Kemal Kirişçi, Elif Selen Ay, Murat Erdoğan

[Foreign Policy Talks Series: EU-Turkey Relations in the Aftermath of the 25 March European Council](#)