

24-25 Haziran 2021 Tarihli Avrupa Birliği Hükümet ve Devlet Başkanları Zirve Sonuç Bildirgesi Üzerine Değerlendirme: Kovid Salgınını Gölgesinde Düşük Profilli AB Zirvesi- Harun Arıkan



Avrupa Birliği Zirvesi, tüm üye ülkelerin Devlet veya Hükümet Başkanlarının yanı sıra ve AB Kurumları temsilcilerinin (Komisyonu Başkanı, Konsey Başkanı ve AB Dışışleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Komiseri) katılımı ile gerçekleşmektedir. 1974 yılından itibaren kesintisiz devam eden Zirve toplantıları, 1993 Maastricht

ve 2009 Lizbon Antlaşmaları'nın ortaya koyduğu yasal düzenlemeler sonucunda Birliğin kurumsal yapısı içinde hukuki bir nitelik kazanmıştır. AB Zirvesi, üye ülkeler arasında farklı çıkarların uyumlaştırılmaya çalışıldığı bir platform işlevi görmesinin yanı sıra, karar alma süreçleri açısından da hükümetlerarası bir nitelik de taşımaktadır. Genellikle AB Zirvelerinin gündem başlıkları arasında AB bütünleşme sürecinin konuları (genişleme/derinleşme, ortak politikalar, kurumsal reformlar) ve küresel siyasete dair sorunlar yer almaktadır.

2021 yılının ilk döneminde 1 Ocak tarihinden itibaren AB Dönem Başkanlığını Almanya'dan devralan Portekiz bu görevi 4. kez üstlendi. Covid 19 küresel salgınının en yüksek seviyede seyrettiği bir ortamda dönem başkanlığını devralan Portekiz'in en büyük şansı hiç kuşkusuz AB'nin en çetrefilli konularından birisi olan 2021- 2027 dönem bütçesinin Almanya'nın dönem başkanlığında karara bağlanmış olmasıydı. Zira, AB bütçesine en az katkı sağlayan ülkelerden ve görece küçük bir AB ülkesi olan Portekiz'in, AB kurumlarının ve üye ülkelerin en hassasiyet gösterdikleri bütçe tartışmalarını Almanya kadar başarılı bir şekilde yürütmesi zor olabilirdi.

Portekiz Dönem Başkanlığı: Amaçlar, Beklentiler ve Eksiklikler

Portekiz'in dönem başkanlığı süresince AB'nin öncelikleri şu başlıklar altında [gruplandırılabilir](#).

1-) İklim hedefleri ve dijital dönüşümü kapsayan *yeşil mutabakat* çerçevesinde yapısal ekonomik dönüşüm;

2-) Covid 19 küresel salgını ile etkin mücadele;

3-) Birleşik Krallığın AB üyeliğinden ayrılma sürecinin (Brexit) etkin bir şekilde yürütülmesi;

4-) AB'nin küresel vizyon ve stratejik önceliklerinin revize edilmesi. Bu bağlamda Donald Trump'ın başkanlığı döneminde bozulan AB-ABD ilişkilerinin geliştirilmesinin yanı sıra, AB-Hint Pasifik bölgesi ülkeleri ve Latin Amerika ülkeleri (özellikle Brezilya) arasında stratejik işbirliği ve ortaklıklarının geliştirilmesi hedeflenmiştir.

Portekiz'in dönem başkanlığı süresince belki de en önemli başarı, İklim Yasası ve AB Ortak Tarım Politikasını *Yeşil Mutabakat* çerçevesinde daha yeşil ve sürdürülebilir hale getirmeyi amaçlayan ilkeler dizininin kabul edilmesidir. Tabii ki bu süreçte, Avrupa Komisyonu Başkanı Ursula von der Leyen'in bireysel katkısını da belirtmek gerekir. Dış politika düzleminde ise Portekiz'in dönem başkanlığında AB'nin küresel ve bölgesel alt sistemlerde ortaya çıkan politik gelişmelere (Doğu Akdeniz, Rusya, Beyaz Rusya, Ukrayna vb.) etkin politikalar üretmediği ifade edilebilir.

Portekiz'in 1 Temmuz 2021 tarihinde dönem başkanlığını Slovakya'ya devretmeden önce 24-25 Haziran 2021 tarihinde yapılan son AB Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nde yer alan kararlar, AB'nin hem kendi içsel politikalarını hem de küresel sorunlara/konulara yönelik pozisyonunu anlamak için oldukça önemlidir.

Zirve Sonuç Bildirgesi analiz edildiğinde 10 farklı konunun ele alındığını [görmekteyiz](#). Bu konular içinde öne çıkan başlıklar arasında, Covid 19 salgını, ekonomik toparlanma ve göç gibi AB'nin içsel sorun ve politikalarının yanı sıra, Türkiye, Rusya ve Libya gibi Birliğin dış ilişkilerini ilgilendiren ve Avrupa'nın periferisinde yaşanan siyasal ve ekonomik gelişmeleri de kapsadığı görülmekte. Son Zirvenin gündem konuları ile diğer AB Zirvelerinin gündem konuları karşılaştırıldığında, son Zirvede AB bütünleşme sürecinin klasik değişmez konuları olan genişleme/derinleşme ve yapısal sorunların hiçbir şekilde yer almadığı görülmekte.

Zirve Sonuç Bildirgesi'nde, Covid 19 küresel salgınına ve yeni varyantlarına yönelik mücadelede aşılama ve üye ülkeler arasında koordinasyonun önemine dikkat çekilirken, Dijital Covid Sertifikası uygulamasının AB sınırları içerisinde

seyahat ve güvenli dolaşımı kolaylaştıracağı ve bu nedenle üye ülkelerin konuyla ilgili karar ve yasal düzenlemeleri etkin bir şekilde uygulamaları gerektiği vurgulanmakta. Ayrıca, salgınla mücadelede uluslararası dayanışmanın önemi belirtilerek, küresel aşı üretimini artırmaya yönelik her türlü işbirliği, kaynak ve imkânların kullanılmasına yönelik taraflara çağrıda bulunmaktadır. Fakat belirtmek gerekir ki, AB, Covid 19'a karşı mücadelede uluslararası dayanışmanın gerekliliğine önem atfederken, dayanışmanın en önemli bileşenlerinden birisi olan yoksul ülkelere aşı yardımı konusunda somut ve etkin bir destek programı ortaya koymadığı/koyamadığı da gözlemlenmekte. Küresel salgına karşı mücadelede Küresel Aşı Erişim Programı (COVAX) kapsamında yoksul ülkelerde yaşayan insanlar için en az 4 milyar doz aşıya ihtiyaç duyulduğu düşünüldüğünde, dünyanın en büyük ekonomik bloğu olan AB'den, Zirve Sonuç Bildirgesi'nde yer alan uluslararası dayanışma çağrısına uygun olarak daha somut ve etkin bir dayanışma paketi beklenmeliydi.

Ayrıca, AB Zirve Sonuç Bildirgesi'nde Covid 19 salgınının AB ve üye ülkelerde ortaya çıkardığı ekonomik kriz ve sorunların çözümüne yönelik "yeşil" ve "dijital dönüşüm" odaklı Yeni Nesil AB anlayışının önemine vurgu yapılmıştır. Bu bağlamda, üye ülkelerin Ulusal İyileşme ve Dayanıklılık Planlarının, Birliğin Kurtarma ve Dayanıklılık Tesisi ilkeleri ile uyumlu olmasının önemi belirtilerek, üye ülkelerin, Birliğin mali çıkarlarını korumak koşuluyla Kurtarma ve Dayanıklılık Tesisinin sunduğu tüm finansal kaynaklarından yararlanabilecekleri belirtildi.

2011 Suriye iç savaşının başlamasından itibaren göç konusu AB Zirvelerinin en önemli gündem maddelerinden birini oluşturdu ki bu AB Zirve Sonuç Bildirgesi'nde, AB ve üye ülkeler tarafından uygulanan önlemler sonucunda son zamanlarda Avrupa'ya yönelik düzensiz göç akınında önemli azalmalar görülmesine rağmen, bazı güzergâhlarda yaşanan gelişmelerin endişe verici boyutlara ulaştığı ve acil bir eylem planına ihtiyaç duyulduğu belirtilmekte. Bu çerçevede, düzensiz göçün yarattığı can kayıplarını önlemek ve göçün Avrupa sınırları üzerindeki baskıyı azaltmak için menşe ve transit ülkelerle işbirliğinin yoğunlaştırılması gerektiği vurgulandı. Zirve Sonuç Bildirgesi'nde ifade edilen AB'nin göç politikası anlayışında altı çizilmesi gereken unsur, AB, sınır kontrollerini güçlendirmek yoluyla ve menşe ve transit ülkelerle

oluşturulacak *geri d6n6ř* ve *geri kabul* antlaşmaları mekanizmaları ile Avrupa'ya y6nelik g6ç6 minimal seviyede tutmayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda Zirve'de Sonuç Bildirgesi'nde ortaya konulan g6ç eylem planının ekonomik içerikli olduğu, bunun yanında 6nerilen planın *insani* ve *etik* boyutunun oldukça eksik ve tartişmalı kaldığı s6ylenebilir.

Zirve Sonuç Bildirgesi'nin diğer g6ndem konularının tamamı AB'nin dış ve g6venlik politikaları ile ilgili olduğu g6r6lmektedir. Zirve Sonuç Bildirgesi'nde Libya, Beyaz Rusya, Etiyopya ve G5 Sahel b6lgesi 6lkelerine y6nelik açıklamalar yer alsa da, AB 6yesi 6lke liderlerinin asıl g6ndem konularını Rusya ve T6rkiye oluşturmuştur.

AB Zirve Sonuç Bildirgesi'nde yer alan Rusya ile ilgili ifadelere bakıldığında Birlik 6yesi 6lkeler arasında g6r6ř farklılıklarının yumuşatılarak diplomatik bir metin haline getirildiği g6zlenmektedir. ABD Başkanı Biden ile Rusya Devlet Başkanı Putin arasında 16 Haziran 2021 tarihinde Cenevre'de yapılan g6r6şmeden hemen sonra Almanya Başbakanı Merkel'in Rusya-AB Zirvesi 6nerisi Fransa tarafından desteklenmesine rağmen, AB'nin yeni 6yeleri -eski Doğu Bloku 6lkeleri- tarafından şiddetle karşı çıkıldığı haberleri AB Zirvesi 6ncesinde Avrupa basınında yer almıştı. Zirve Sonuç Bildirgesi'nde, Rus liderliğinin AB'ye, 6ye 6lkelere ve 66nc6 6lkelere karşı hukuk dışı eylemleri durdurmaya karşı daha yapıcı caba g6stermesi gerektiğine vurgu yapılırken, Rusya'nın yıkıcı ve uluslararası hukuka uygun olmayan eylemlerine karşı AB'nin Rusya'ya y6nelik ekonomik yaptırımları da içeren kapsamlı tedbirler uygulamaya koyacağı ifade edildi. Rusya'nın k6resel siyasetteki konumu, AB ile sınır 6lke olması ve Almanya'nın Rusya ile ekonomik ilişkileri de dikkate alındığında, Zirve Sonuç Bildirgesi'nde yer alan ifadelerde, Rusya'ya kapının tamamen kapatılmadığı, bu 6lkeyle koşulluluk çerçevesinde resmi bir diyal6ęa ihtiyaç duyulduğu ve 6zelikle iklim, evre, kamu sağlığı ve dış politika/g6venlik gibi alanlarda Birliğin Rusya ile ilişkilere açık olduğu belirtilmekte.

T6rkiye-AB İlişkilerinde Buzlar Halen Erimiyor! Pozitif

Gündem Başka Bahara mı Kaldı?

Son olarak AB Konseyi Zirvesi sonuç bildirisinde yer alan Türkiye ile ilgili kararlarda Şu baŐlıkların ve kararların ön plana çıktığı görölmekte;

1. Doğu Akdeniz de istikrarlı ve güvenli bir iklimin oluşturulması ve Türkiye ile karşılıklı çıkarlara dayalı işbirliğinin geliştirilmesi Avrupa Birliğinin stratejik çıkarları açısından önemli olduğu ifade edilmiştir. Bu açıklamada kullanılan kavram ve kelimelerin özenle seçildiği ve 25 Mart 2021 Konsey kararına referans verilerek, Türkiye'yi hedef alan eleştirel ifadelerden kaçınıldığı.
2. Avrupa Birliği'nin Türkiye ile ortak çıkarlar çerçevesinde sürdürülebilir işbirliğine hazır olduğu vurgulanırken, bu işbirliğinin daha önceki Konsey kararlarında belirtilen koşullar ışığında şekillenebileceği ifade edilmiştir. Bir başka ifadeyle, Avrupa Birliği, Türkiye ile ilişkilerinde *havuç /sopa* yaklaşımını benimsediği.
3. AB, Türkiye ile ekonomik ilişkilerinin temelinde gümrük birliği olduğunu teyit ederken, yürürlükte olan Türkiye-AB Gümrük Birliği Anlaşmasının yetersiz kaldığını ve modernize edilmesi gerektiği.
4. AB, göç, iklim, kamu sağlıyını, terörizm ve bölgesel güvenlik gibi ortak çıkarları ilgilendiren konularda Türkiye ile yüksek düzeyli diyaloga ihtiyaç duyulduğunu belirtmiştir. Bir başka ifadeyle, AB ve Türkiye arasında en önemli sorunlardan birinin diyalog eksikliği ve algı yönetimi olduğu.
5. Son yıllarda Türkiye-AB İlişkilerinin değişmez konularından biri haline gelen Suriyeli sığınmacılar konusu Zirve Sonuç Bildirgesi'nde de yer alıyor. Bu bağlamda AB, Avrupa Komisyonuna Türkiye, Ürdün ve Lübnan da yerleşik olan Suriyeli sığınmacılara yönelik finansal destek programını hazırlanması çağrısında bulunmuştur. Türk Dışışleri Bakanlığı konuyla ilgili yaptığı resmi açıklamada "*Göç işbirliğinin mali alana indirgenmesinin büyük bir yanılığı olduğu*" ifade edilerek, AB'nin bu kararının arka planında göçmenlerin korunması değil "*AB'nin kendi huzur ve güvenliği olduğu* eleştirisi [yapılmıştır](#).
6. Bildirgenin Türkiye başlığında - belki Türkiye-AB ilişkilerinin en fazla sözü edilen konusu- Kıbrıs sorunu da yer almaktadır. AB, daha önceki Konsey kararlarına ve konuyla ilgili BM kararlarına referans vererek, Kıbrıs

sorununun siyasal eşitliğe dayalı “iki toplumlu, iki bölgeci federatif” bir yapıda kapsamlı bir çözüme kavuşturulması gerektiğini vurgulamaktadır. Burada her ne kadar açık bir şekilde ifade edilmese de son zamanlarda ortaya atılan “iki devletli çözüm” tezinin AB tarafından kabul edilmeyeceği mesajı diplomatik bir şekilde verilmek istenmektedir. Türk Dışişleri Bakanlığı’nın konuyla ilgili yaptığı resmi açıklama da AB’nin Kıbrıs konusunda ki görüşlerinin Yunanistan ve Rumlar tarafından şekerlendirildiği ve bildiride Adada yaşayan “Kıbrıs Türklerinin görüşlerinin yok sayıldığı” ifade edilmiştir. Kuşkusuz Yunanistan ve Güney Kıbrıs Rum Yönetiminin üye olduğu AB’nin Kıbrıs sorununun çözümü noktasında ne ölçüde rasyonel bir aktör olduğu ise tartışma konusudur.

7. Ayrıca, Bildirgede Türkiye’de hukukun üstünlüğü ve temel haklarının önemli bir endişe kaynağı olmaya devam ettiği vurgulanarak, siyasi partiler, insan hakları savunucuları ve basın mensuplarına yönelik uygulamaların insan hakları alanında büyük bir geriye gidişi gösterdiği ifade edilmiştir. İnsan hakları, hukukun üstünlüğü ve demokrasinin prensiplerine saygı AB’nin ortak değerlerini ifade etmesinin yanı sıra, Kopenhag siyasi kriterlerini de oluşturmaktadır. Bu bağlamda Türkiye-AB ilişkilerinin geleceği büyük ölçüde Türkiye’nin bu değerleri ne ölçüde etkin bir şekilde yerine getirdiği ile yakından ilgilidir.

Son olarak dikkat çekilmesi gereken asıl konu, AB Zirvesi’nin Türkiye ile ilgili kısmında yer alan ifadelerin hiçbirinde Türkiye’nin üyelik süreci veya adaylık statüsü ile dolaylı ya da dolaysız hiçbir ifadenin yer almaması. Bir başka deyişle, AB, Zirve Sonuç Bildirgesi’nde üyelik ile ilgili ifadelerden özenle kaçınarak, Türkiye’nin üyelik beklentilerini belirsiz bir zamana bıraktığı görülmektedir. Sonuç olarak Zirve kararlarında da görüleceği gibi, Türkiye-AB ilişkilerinde halen buzlar erimemiştir ve süreç içerisinde taraflar arasında karşılıklı güvensizlik artmaktadır. Kuşkusuz Türkiye-AB ilişkilerinin seyrini ve geleceğini büyük ölçüde Türkiye’de yaşanacak demokratikleşme ve özgürlükler alanındaki gelişmeler belirleyecektir. Türkiye-AB ilişkilerinin ekonomik ve teknik boyutlarını ise Türkiye’nin AB’nin uygulamaya koyduğu yeşil mutabakat ve dijital dönüşüm ilkelerini ne ölçüde içselleştireceği belirleyecektir.



Harun Arıkan, Prof. Dr., Çukurova Üniversitesi

Lisans öğrenimi İstanbul Üniversitesi, Yüksek lisansını Manchester Üniversitesinde Avrupa Çalışmaları alanında, Doktora öğrenimi ise Birmingham Üniversitesi'nde Uluslararası İlişkiler alanında tamamladı. Oxford Üniversitesi St Antony's College de Reseach fellow, Amerika Birleşik Devletlerinde University of Southern Maine ve Portland State üniversitelerinde konuk öğretim üyesi olarak bulundu. Çukurova Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler bölümünde çalışmaktadır. Avrupa Birliği ve Türk Dış politikası alanlarında araştırmalar ve dersler vermektedir.

Bu yazıya atıf için: Harun Arıkan, '24-25 Haziran 2021 Tarihli Avrupa Birliği Hükümet ve Devlet Başkanları Zirve Sonuç Bildirgesi Üzerine Değerlendirme: Kovid Salgını Gölgesinde Düşük Profilli AB Zirvesi', *Panorama*, Çevrimiçi Yayın, 14 Temmuz 2021, <https://www.uikpanorama.com/blog/2021/07/14/24-25-haziran-2021-tarihli-avrupa-birligi-hukümet-ve-devlet-baskanlari-zirve-sonuc-bildirgesi-uzerine-degerlendirme-kovid-salgini-golgesinde-dusuk-profilli-ab-zirvesi>

Telif@UIK*Panorama*. Bu yazının tüm çevrimiçi ve basılı telif

hakları *Panorama* dergisine aittir. Yazıda yer verilen görüşler yazarına/yazarlarına aittir. UİK Derneğini, *Panorama* Yayın Kurulunu, dergi editörlerini ve diğer yazarları bağlamaz.