

Avrupa Komisyonunun 2024 Türkiye Raporu: Aday Ülke Türkiye'nin Gidişatı ve AB Sürecinde Sorunlar

Doç. Dr. Çiğdem Nas

Avrupa Komisyonunun 2024 Genişleme Paketi çerçevesindeki Türkiye raporu, aday ülke olarak Türkiye'deki 15 Haziran 2023-1 Eylül 2024 arasındaki gelişmeleri ele alırken, AB üyelik kriterleri açısından değerlendiriyor ve ilerleme için tavsiyelerde bulunuyor. Türkiye hakkında Komisyonun hazırladığı 25'inci rapor olan 2024 raporunda siyasi kriterlerdeki eksiklere ve Kıbrıs sorununa vurgu yapılırken, piyasa ekonomisi ile ilgili koşullarda Türkiye'nin durumundan olumlu söz ediliyor. ABD'de Donald Trump'ın Başkanlığa seçilmesi sonrasında Trump'ın Avrupa ile ittifakı zedeleyen, NATO içinde yük paylaşımını öne çıkaran, Ukrayna Savaşı'nda Rusya'ya yaklaşan, Dünya Ticaret Örgütü gibi çok taraflı kurumları aşındıran, diplomasi yerine pazarlık ve gerilim siyasetini getiren yaklaşımı AB'nin Türkiye ile daha fazla angajmana girmesini gerektiriyor. Ancak raporda da ifade edilen engeller, Kıbrıs konusundaki farklı tutumlar ve bu konunun Türkiye'nin AB ile ilişkilerini sekteye uğratması önümüzdeki süreçte aşılması gereken konular olarak önümüzde duruyor.

Avrupa Komisyonunun hazırladığı 2024 genişleme paketi kapsamında Türkiye raporu 30 Ekim 2024 tarihinde yayımlandı. İlki 1998 yılında yayımlanmaya başlayan raporlar, Türkiye'nin bir AB aday ülkesi olarak AB kriterlerine uyum düzeyini değerlendiriyor ve AB uyum sürecindeki ilerleme veya gerilemeyi tespit ediyor. Türkiye raporlarında özellikle 2014 ve sonrasında yer verilen ve kullanımı giderek artan "*backsliding*-gerileme" ifadesi bu raporda yer almasa da bunun yerine "*no progress*-ilerleme yok" ifadesinin bazı konu başlıklarında sıklıkla kullanıldığını görmek mümkün. Özellikle hukukun üstünlüğü, demokratik denge denetleme mekanizmaları, kamu yönetimi reformu, yolsuzlukla mücadele, temel haklar, yargı usulleri, sivil toplumun alanı, yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı, medya ve ifade özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü, AB ortak dış, güvenlik ve savunma politikasına uyum, gümrük birliği kuralları, ortak gümrük tarifesi ve dış ticaret politikasına uyum ile sosyal haklar gibi konularda uyumda ilerleme olmaması ve reform sürecinin durmasına değinilen raporda, her konu başlığı altında aday ülkeye tavsiye ve öneriler de yer alıyor. Bu doğrultuda bir önceki yılki öneriler ve tavsiyelerin ne kadar dikkat alındığı ve uygulandığı değerlendiriliyor.

Grafik 1: Raporun Bölümleri

BİRİNCİ KÜME: FUNDAMENTALS / TEMELLER

- DEMOKRATİK KURUMLAR, KAMU YÖNETİMİ, YARGI, TEMEL HAKLAR, ADALET ÖZGÜRLÜK GÜVENLİK,
- EKONOMİK KRİTERLER
- İYİ KOMŞULUK İLİŞKİLERİ VE BÖLGESEL İŞBİRLİĞİ
- ÜYELİK YÜKÜMLÜLÜKLERİNİ ÜSTLENEBİLME BECERİSİ

İKİNCİ KÜME: İÇ PAZAR

ÜÇÜNCÜ KÜME: REKABETÇİLİK VE KAPSAYICI BÜYÜME

DÖRDÜNCÜ KÜME: YEŞİL GÜNDEM SÜRDÜRÜLEBİLİR BAĞLANTISALLIK

BEŞİNCİ KÜME: KAYNAKLAR, TARIM, UYUM

ALTINCI KÜME: DIŞ İLİŞKİLER

Revize genişleme metodolojisi uyarınca aday ülkenin uyum düzeyi altı başlık altında inceleniyor. Bu başlıklarda kümelenme yaklaşımı uygulanıyor ve birbiriyle ilintili fasıllar ilgili başlık altında kümeleniyor: Birinci kümede “önce temeller” başlığı altında demokratik, kurumlar, ekonomik kriterler, iyi komşuluk ilişkileri ve bölgesel iş birliği değerlendirilirken, ikinci küme iç pazar, üçüncü küme rekabetçilik ve kapsayıcı büyüme, dördüncü küme yeşil gündem ve sürdürülebilir bağlantısallık, beşinci küme kaynaklar, tarım ve uyum ve altıncı küme de dış ilişkileri ele alıyor. Bu şekilde siyasi alandan başlayarak, teknik ve sektörel konular ve Türkiye’nin üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme düzeyi değerlendirilmiş oluyor. “Önce temeller” başlığı altında demokratik kurumlar, temel hak ve özgürlükler, hukukun üstünlüğü gibi siyasi kriterlerdeki uyum düzeyi ele alınıyor. Bu bölüm Türkiye’ye yönelik önemli eleştirileri içeriyor. Türkiye’de Demokrasinin temelini oluşturan denge ve denetleme mekanizmaları, hukukun üstünlüğü, yargının bağımsızlığı ve etkililiği, ifade özgürlüğü, medya özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü, sivil toplumun işleyişi açılarından ciddi sorunlara ve eksikliklere dikkat çekiliyor.

Raporda Kopenhag Kriterleri içinde ekonomi bölümünü oluşturan “işleyen piyasa ekonomisine sahip olma” başlığı altında ise Türkiye’nin bu açıdan iyi bir hazırlıklılık düzeyinde olduğu not ediliyor ve enflasyonla mücadele programından olumlu şekilde söz ediliyor. Türkiye’nin makroekonomik dengesizliklerle baş etme, enflasyonla ve bütçe açıkları ile mücadele gibi alanlarda atması gereken adımlar dile getiriliyor. Merkez Bankası, Türkiye İstatistik Kurumu gibi kuruluşların operasyonle özerkliği de raporda üzerinde durulan önemli diğer bir konuyu oluşturuyor. Ekonominin rasyonel, şeffaf ve kural temelli yönetimi AB sürecinde dikkate alınması gereken normların başında geliyor.

Grafik 2: Temel Veriler

BACKSLIDING KULLANILMIYOR.

- 2023'TE 28 DEFA KULLANILMIŞ

ONUN YERİNE «NO PROGRESS» OLAN YERLER VAR

- 54 DEFA GEÇMİŞ

ÖNEMLİ KONULAR:

- DEMOKRATİK KURUMLARIN İŞLEYİŞİ CİDDİ BİÇİMDE ENGELLENDİ.
- BAŞKANLIK SİSTEMİ PARLAMENTONUN YASAMA VE DENETLEME İŞLEVLERİNİ ZAYIFLATTI
- YEREL SEÇİMLER İYİ ORGANİZE EDİLMİŞ OLSA DA MUHALİF BELEDİYE BAŞKANLARINA KARŞI TUTUM YEREL DEMOKRASİYİ ZAYIFLATIYOR
- STK'LAR ZOR KOŞULLARDA VAR OLUYOR (SHRINKING SPACE)
- KAMU YÖNETİMİ REFORMU, LİYAKAT TEMELLİ İŞE ALIM

AB, Türkiye'nin Göç Politikasını Uyumlaştırmasını Bekliyor

Türkiye'nin üç buçuk milyonu aşkın Suriyeliye ev sahipliği yapması önceki raporlarda olduğu gibi Avrupa Komisyonu tarafından takdirle karşılanıyor. Bunun yanı sıra, Türkiye'nin göç ve düzensiz göç politikasını AB ile uyumlaştırması, doğu ve güney sınırlarının korunması ve Avrupa'ya geçişlerde yasa dışı göçle mücadele edilmesi üzerinde önemle durulan konular arasında yer alıyor. 2023 yılında yayımlanan ve Türkiye-AB ilişkilerinin geliştirilmesine yönelik tavsiyeler içeren Borrell-Varhelyi raporunda da ifade edilen Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması AB açısından önem taşıyor. Halen askıda olan bu anlaşmanın uygulanması ve Türkiye'nin özellikle sınırdaşı olduğu Yunanistan'dan düzensiz göçmenleri geri kabul etmesi sıklıkla üzerinde durulan ve Türkiye'den talep edilen bir başlığı oluşturuyor. AB göç ve iltica politikasındaki son gelişmeler, yeni kabul edilen "Göç ve İltica Paketi" ile İtalya ve Almanya gibi bazı Üye Devletlerin katılan uygulamaları göç konusunun daha uzun bir süre Türkiye-AB ilişkilerinin gündeminde olmaya devam edeceğini ortaya koyuyor.

Gümrük Birliği Güncellemesinde Kıbrıs Engeli

Kıbrıs'ta iki taraf arasında görüşmelerin yeniden başlaması ve Türkiye'nin sürece destek olması AB'nin beklentileri arasında yer alıyor. Türkiye'nin KKTC'yi tanıırken, GKRY'yi tanımaması, AB'nin GKRY'yi adanın meşru temsilcisi olarak tanıması ve üstelik üye devlet

statüsünde olması Türkiye-AB ilişkilerini sekteye uğratan en önemli konuların başında geliyor. Gerek üyelik müzakereleri sürecinde gerekse Türkiye-AB Gümrük Birliği'nin güncellenmesi ve vize serbestliği gibi konularda Kıbrıs sorunu Türkiye'nin karşısına çıkıyor. Bilindiği üzere, katılım müzakereleri 2005'te tarama süreci ile başlamış, ancak hemen bir yıl sonra Türkiye'nin limanlarını GKRY bandıralı gemilere açmadığı gerekçesi ile gümrük birliği ile ilişkili görülen sekiz fasılın açılmaması ve hiçbir fasılın kapatılmaması kararı alınmıştı. Bu durum müzakereleri fiilen tıkamış ve sekiz fasılın açılmasının engellenmesinin yanında, diğer fasıllar açılrsa da kapatılmalarının önünü kesmişti. Benzer şekilde, gümrük birliğinin güncellenme sürecinde Kıbrıs sorunu tekrar bir kriter olarak AB tarafından öne sürülmüş ve gümrük birliğinin güncellenmesine yönelik müzakerelerin başlatılması da Kıbrıs'ta BM çerçevesinde müzakerelerin önünün açılması koşuluna bağlanmıştı. Bunun yanında, Türkiye'nin gümrük birliği kurallarından sapma olarak değerlendirilen uygulamalarına da yer verilerek, öncelikle ticareti bozan bu unsurların iyileştirilmesi gereğine dikkat çekilmişti. Ukrayna Savaşı sonrasında ise Rusya'ya yönelik AB yaptırımlarına katılınması ve Rusya'nın bu yaptırımları Türkiye üzerinde aşmasının engellenmesi üzerinde durulmuştu. Rapor da bu husus da yer alıyor. Türkiye'nin AB ortak dış, güvenlik ve savunma politikasına uyumu ile ilgili değerlendirmede dış politikada uyumsuzluklara dikkat çekiliyor ve Türkiye'ye AB ortak bildiri ve stratejilerine uyum sağlaması tavsiyesinde bulunuluyor. Burada öne çıkan iki önemli uyumsuzluk ise Türkiye'nin Rusya'ya yönelik yaptırımlara katılmaması ve Hamas'a yaklaşımının AB'nin yaklaşımı ile çelişmesi olarak ele alınıyor. AB'nin özellikle Kıbrıs konusunda Annan Planı'nın adanın iki tarafından referanduma sunulması ve Güney Kıbrıs'ta reddedilmesine rağmen GKRY'yi üye olarak alarak önemli bir fırsatı kaçırdığı ve uyuşmazlıklarının barışçı çözümü ile ilgili değerlerine ters düştüğüne yönelik bir tespit ise raporda yer almıyor.

AB, Türkiye'ye İnandırıcı Bir Perspektif Sunmalı

Son dönemde, AB liderleri ve yetkililerin Türkiye ile ilgili değerlendirmelerinde Türkiye'nin aday ülke olmaya devam etmekle birlikte, daha çok bir bölgesel aktör, komşu ülke ve stratejik ortak olarak anıldığını gözlemlemek mümkün. Raporların tanıtıldığı basın toplantısında yöneltilen bir soru üzerinde AB Dış ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi Josep Borrell Türkiye'nin aday ülke olduğunu ve bölgesel olarak AB için önemli bir ortak olduğunu belirtmişti. Raporun giriş bölümünde Türkiye'ye yönelik bu yaklaşımın emarelerini görmek mümkün:

“Türkiye, AB için kilit bir ortak ve aday bir ülkedir. AB Konseyi, Nisan 2024'te AB'nin Doğu Akdeniz'de istikrarlı ve güvenli bir ortama ve Türkiye ile iş birliğine dayalı ve karşılıklı yarar sağlayan bir ilişki geliştirmeye yönelik stratejik ilgisini yinelemiştir. Bu bağlamda AB Konseyi, AB-Türkiye iş birliğinin daha da geliştirilmesi bakımından Kıbrıs çözüm görüşmelerinin yeniden başlatılmasına ve bu görüşmelerde ilerleme kaydedilmesine özel bir önem atfettiğini vurgulamıştır. Hem AB hem de Türkiye 23 Kasım 2023 tarihli AB-Türkiye ilişkilerine dair Ortak Bildiri ve ilgili AB Zirvesi Kararları'nda yer alan tavsiyeler doğrultusunda, karşılıklı menfaat alanlarında yeniden angajman arayışını sürdürmektedir. AB, belirlenen koşullara tabi olarak aşamalı, orantılı ve geri döndürülebilir bir şekilde Türkiye ile yapıcı bir şekilde yeniden angajmana girmektedir. Ortak ilgi alanlarında üst düzey ilişki devam etmiştir”.

“Aşamalı, orantılı ve geri döndürülebilir” olarak ifade edilen bu yeni angajman AB tarafından üyelik perspektifinden ayrıştırılarak, daha çok çıkara dayalı, karşılıklı faydayı getiren, al-ver üzerinden ilerleyen bir ilişki olarak tarif edilmektedir. Ticaret, göç, enerji, savunma, güvenlik, yeşil dönüşüm gibi tematik alanları içeren bu işlemsel ve perakendeci işbirliği ise Türkiye-AB ilişkilerini ileriye taşımaktan öte, dönüştürmektedir. Var olan koşullar içinde Türkiye'nin AB üyeliğinin yakın vadede gerçekleşmesi zor gözükmektedir. Bu hedefe doğru ilerlemek için Türkiye'nin atması gereken adımlar olduğu gibi, AB'nin de eşit koşullar uygulayarak, inandırıcı bir perspektif sunması gereklidir. Ancak AB entegrasyonunun geldiği boyut, zorluklar, genişleme sürecinin Ukrayna coğrafyasına yönelik ilerlemesi, Türkiye'nin üyeliğinin AB içindeki dengeler üzerindeki potansiyel etkisi gibi birçok unsur sürecin önünde engel teşkil ediyor. Ancak Türkiye'nin tam üyelik hedefinden vazgeçmemesi ve gerekli reform adımlarını atarak, üyelik hedefini canlandıracak konjonktürün ortaya çıkması halinde bu fırsattan yararlanacak durumda olması büyük önem taşıyor.

ABD'de Donald Trump'ın Başkanlığa seçilmesi sonrasında Trump'ın Avrupa ile ittifakı zedeleyen, NATO içinde yük paylaşımını öne çıkaran, Ukrayna Savaşı'nda Rusya'ya yakınlaşan, Dünya Ticaret Örgütü gibi çok taraflı kurumları aşındıran, diplomasi yerine pazarlık ve gerilim siyasetini getiren yaklaşımı AB'nin Türkiye ile daha fazla angajmana girmesini gerektiriyor. Ancak raporda da ifade edilen engeller, Kıbrıs konusundaki farklı tutumlar ve bu konunun Türkiye'nin AB ile ilişkilerini sekteye uğratması önümüzdeki süreçte aşılması gereken konular olarak önümüzde duruyor.

İKV tarafından yapılan 2024 Türkiye raporunun özet çevirisine bu adresten ulaşılabilir:

www.ikv.org.tr/images/files/Türkiye%202024%20Raporu.pdf

Geleceğe Yönelik Öngörüler

Türkiye-AB ilişkilerinde sorunlar ve gerileme özellikle son on yıldır iyice belirginleşti. Müzakerelerde en son fasıl açılması Haziran 2016'da gerçekleşmişti. AB Konseyi 2018 yılında aldığı kararla artık müzakerelerde yeni fasılların açılmayacağını beyan etmişti. Bu durum resmen olmasa da, fiilen müzakerelerin askıya alınması anlamına geliyordu. Bunun yanı sıra, ilişkileri canlandırmayı hedefleyen pozitif gündem de beklenen ivmeyi yaratamadı. Gümrük birliğinin güncellenmesine yönelik müzakereler siyasi sorunlar ve Kıbrıs engeli sebebiyle başlatılamadı. 2013 yılında Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'nın imzalanması ile start alan vize serbestliği diyalogu da tamamlanamadı. Vize serbestliği yol haritasındaki 72 kriterden 66'sı Türkiye tarafından karşılandı. Süreç içinde vize süreçleri daha da zorlaştı ve vize randevusu almak dahi büyük bir sorun haline geldi. İlişkilerin aşınması ve gerilemesi bir güven sorununu da gündeme getirdi. Türkiye AB Ortaklık Anlaşmasına dayalı olan Gümrük Birliği sorunlarına rağmen hala devam ediyor. Ancak Gümrük Birliğinin de revize edilmesi ve modernizasyonu acil bir öncelik olarak önemini koruyor.

Grafik 3: Türkiye-AB İlişkilerinde Alternatifler

Katılım sürecine geri dönüş

- Türkiye'nin AB reformlarına, jeopolitik hesaplara ve AB'nin genişleme stratejisindeki gelişmelere bağlı

Türkiye-AB Ortaklığının geliştirilmesi

- Gümrük Birliğinin güncellenme süreci
- Vize serbestliği
- Yeşil ve dijital gündeme uyum

Türkiye ve AB arasında yeni bir stratejik ortaklık (strategic partnership)

- İçeriğinin güçlendirilmesi ve Türkiye'nin adaylık statüsünün yerini alacak bir çerçeve oluşturulması
- Güvenlik, dış politika, göç, enerji, ticaret gibi konuları içerebilir