

Bahçeşehir Üniversitesi  
Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi

**BETAM**



# **AB-TÜRKİYE: ÜYELİK YERİNE ÖZEL STATÜ TASARIMININ ANALİZİ**

**BETAM RESEARCH REPORT SERIES #02**

**2010**



# AB-Türkiye: Üyelik Yerine Özel Statü Tasarımının Analizi

Beril Dedeoğlu\* ve Seyfettin Gürsel†

## YÖNETİCİ ÖZETİ

1. BÖLÜM: Kamuoyu eğilimlerinde, demeçlerde, resmî dokümanlarda ve literatürde “Ayrıcalıklı Ortaklık”

### I- Türkiye'nin Üyelğine Yönelik Algılar

Türkiye'nin AB üyeliği çerçevesinde yapılan kamuoyu eğilim araştırmalarında, AB kamuoyunun genel tavrının Türkiye'nin üyeliğinden yana olmadığı fakat bu karşıtlığın ülke bazında değişiklikler gösterdiği, ve Türkiye'nin üyeliğine daha olumlu bakan yönetici seçkinler ile kamuoyunun üyeliğe bakışında ayrışma olduğu gözlemlenmektedir. Eurobarometre Anket verilerine göre, Avrupa genelinde Türkiye'nin katılımına karşı olanlar, 1992'de % 42 iken 2007 itibarıyla % 60 oranına yaklaşmaktadır. Üyelik hakkındaki düşüncelerde, Türkiye'deki sosyo-ekonomik koşulların olumsuz olduğu algısının etkisi vardır. Fransa ve Almanya kamuoylarının bir bölümü, diğer Avrupa ülkelerinin genelinden daha baskın bir şekilde AB normlarına uyumu dahi Türkiye'nin üyeliği için yeterli görmemektedir.

Türkiye'nin, coğrafi olarak Avrupa'ya ait olduğu fakat Avrupa tarihini bir parçası olmadığı düşünülmektedir. Kimlik meselesi başta olmak üzere kültürel farklılıklar ve göç meselesi, karşıtlığın temelinde yatan unsurlar olarak sayılabilir. Yine de, Fransa kamuoyu hariç, neredeyse tüm AB ülkelerinde, muhtemelen Türkiye'nin kurumsal olarak üyelik sürecini

---

\* Prof. Dr. Beril Dedeoğlu, Galatasaray Üniversitesi, [bdedeoglu@gsu.edu.tr](mailto:bdedeoglu@gsu.edu.tr)

† Prof. Dr. Seyfettin Gürsel, Direktör, Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi, [seyfettin.gursel@bahcesehir.edu.tr](mailto:seyfettin.gursel@bahcesehir.edu.tr)

tamamlayacağını düşünölmektedir.

AB parlamenterleri ve AB Komisyon üyeleri, AB kamuoyuna oranla Türkiye'nin üyeliğine daha olumlu yaklaşmaktadır. Anketlerde AB kamuoyunun üyeliğe desteği yıllar içinde azalırken veya değişmezken, AB'nin siyasal ve idari oyuncularının olumlu yaklaşımı artmıştır. AB elitleri ile kamuoyları arasındaki ayrışma hemen hemen her AB ülkesinde gözlemlenmektedir.

## II- Türkiye'nin "Ayrıcalıklı Ortaklığına" Yönelik Siyasal Demeçler

**2000 yılından itibaren başta Fransa olmak üzere Almanya ve Avusturya merkez sağ eğilimli siyasal aktörlerin demeçlerinde dile getirilen ve değişik kavramlarla da ifade edilen Ayrıcalıklı Ortaklık, Türkiye'nin Avrupalı olmadığı ve üyelik kriterlerini yerine getiremeyeceği düşüncesi üzerine kurulmakla beraber çeşitli alanlarda işbirliği önerilerinin ötesine geçememiş ve içi henüz doldurulamamış bir kavram olarak kalmıştır.**

Ayrıcalıklı ortaklığın gerekçeleri olarak şunlar ileri sürölmektedir.

- Türkiye, hiçbir zaman üyelik kriterlerini yerine getiremez.
- Türkiye Avrupalı değil, Avrupa'nın komşusudur.
- Türkiye ile Avrupa arasında kültürel farklılık vardır, değerler farklıdır.
- Türkiye'nin nüfusu çok ve yoksul, dolayısıyla üyelik maliyeti çok yüksektir.

Ayrıcalıklı Ortaklık çerçevesinde siyaset, eğitim, kültür ve araştırma alanlarında işbirlikleri veya ekonomi, çevre, güvenlik politikalarında iyi işbirlikleri önerilse de egemenlik paylaşımı ve ortak karar alma mekanizmalarından bahsedilmemektedir.

Ayrıcalıklı Ortaklık yerine ve-veya Türkiye-AB ilişkisinde üyeliği *bypass* edecek bazı terimlere vurgu yapılmaktadır. Bunlar; Özel anlaşma (*accord spécifique*), Ayrıcalıklı ilişki (*relation privilégiée*) İşbirliği ve ortaklık paktı (*un pacte de partenariat et de coopération*), Ortaklık Sözleşmesi (*contrat de partenariat*), Ayrıcalıklı işbirliği (*coopération privilégiée*), Üç halkalı Avrupa'nın 2. Halkasına kabul ve Akdeniz Birliği ya da Akdeniz için Birlik'tir.

Demeçler çerçevesinde ayrıcalıklı ortaklığı sağlama yöntemlerinin neler olabileceği açık olmamakla beraber bir kaç genelleme yapılabilir.

- Ayrıcalıklı ortaklığı Türkiye'nin önermesi ya da önermek zorunda kalması,
- Daha fazla finansal destek ve demokratikleşme teşviki içeren ortaklık anlaşmaları yoluyla ayrıcalıklı ortaklık statüsünün genişletilip cazip hale getirilerek Fas, Tunus, Ukrayna ve İsrail'in de dâhil edilmesi,
- “Gümrük Birliği +” olarak ifade bulan, kişilerin ve-veya emeğin serbest dolaşımını öngörmeyen ekonomik bütünleşme ile AB'de hükümetler arası nitelikte olup oybirliği ile karar alınan konularda (Adalet ve içişleri ile Ortak Dış ve Güvenlik konuları) karar mekanizmasına katılımın sağlanması

### III- AB Dokümanlarında Türkiye'nin Üyeliği

**AB dokümanları ve müktesebat içinde “ayrıcalıklı ortaklık” ifade edilmemekle ve hiçbir belgede açık ve doğrudan bir gönderme bulunmamakla beraber AB kurumlarında 2004 yılından itibaren AB'nin yeni üyeleri hazmetme kapasitesine ve üyelik sürecinin doğası gereği ucunun açık olduğuna dair göndermeler artmıştır.** AB Komisyonu, Türkiye ile üyelik dışı bir bir bağı öngören önermelerde bulunmamakta, ancak üyelik sürecinin doğası gereği ucunun açık olduğuna ve AB'nin hazmetme kapasitesine vurgu yapar hale gelmektedir

Türkiye'nin) üyeliğinin gerçekleşmeyeceği düşüncesiyle ayrıcalıklı ortaklık konusunun tartışıldığı ve kayda geçirildiği yegâne AB kurumu, kararlarının yaptırım gücü olmayan ancak genel oyla seçildiği için kamuoyunun eğilimlerini izleme olanağı veren Avrupa Parlamentosu olmuştur. Parlamento'da Ayrıcalıklı Ortaklık hakkında bir görüş ve karar alınmamıştır. AB Parlamento görüşmelerinde merkez-sağ eğilimdeki parlamenterlerden ayrıcalıklı ortaklık yöntemleri konusunda şu öneriler gelmiştir.

- Güçlendirilmiş komşuluk ilişkisi
- Kişilerin serbest dolaşımının bulunmadığı ekonomik bütünleşme anlamına gelen Avrupa Ekonomik Alanı +

AB Konsey kararlarında, antlaşmalarda ve ikili ilişkileri düzenleyen belgelerde de ayrıcalıklı ortaklığa ilişkin doğrudan hiçbir hüküm bulunmamaktadır. AB kurucu antlaşmaları olarak

bilinen Roma, Maastricht, Amsterdam ve Nice Antlaşmaları, ayrıcalıklı ortaklıkların, bir üyelik alternatifi olabileceğine ilişkin hükümler taşımamaktadır. 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'nda yer alan bir hükümlerle, AB'ye komşu ülkelerle ayrıcalıklı ilişkiler geliştirebileceği vurgulanmış ve bu ilişkiler "işbirliğine dayanan yakın ve barışçı ilişkiler" olarak tanımlanmıştır.

## IV- Türkiye'nin Üyeliğini Tartışan Bilimsel Çalışmalar

**AB - Türkiye ilişkilerinin ele alındığı literatür içinde henüz az bir yer kaplayan ve siyasi demeçlerde olduğu gibi 2004 yılından sonra artış gösteren "ayrıcalıklı ortaklık" ile ilgili bilimsel çalışmalar bir yandan Türkiye'nin AB için ekonomik, daha çok da güvenlik bakımından vazgeçilmez bir ortak olduğunu gösterirken, diğer yandan Türkiye'nin birliğe üyeliğinin mümkün olup olmadığını ve üyeliğin yaratacağı muhtemel sorunları tartışmaktadır.**

Literatürde "Ayrıcalıklı Ortaklık" ya da özel statüye ilişkin ortaya konan makale ve broşürlerde öne çıkan görüşler genel olarak üç ana başlık altında özetlenebilir. Bunlar; Türkiye'nin üyeliğine karşı ortaya konan temel yapısal ve ekonomik itirazlar, üyelik dışı alternatiflerin AB ve Türkiye üzerine etkilerini inceleyen ve neden özel statü verilmesi gerektiğine vurgu yapan görüşler ve Türkiye'nin üyeliğinin belirlenen alanlarda aşamalı işbirliği stratejisi yoluyla gerçekleşmesi gereği üzerinde duran görüşlerdir.

## 2. BÖLÜM: Görüşme ve Söyleşilerle "Ayrıcalıklı Ortaklık"

### I- Söyleşilerin Analizi

#### A- Genel Çerçeve, Kavramlar ve Tanımlar

##### 1- AB ve Geleceği

**AB'nin geleceği konusunda iki temel görüş, AB'nin siyasal bütünleşmesini geliştirerek federal bir Avrupa'ya yönelmesini savunanlar ile federal birlik tasarımlarının geçerliliği, daha fazla bütünleşmenin istenip istenmediği ve bütünleşmenin tasarlandığı gibi gitmeyebileceğini sorgulayanlar arasında temayüz etmektedir. Diğer yandan gelecekte daha sıkı işbirliklerinin gelişeceğini öngörenler ve karşılaşılan sorunların içe**

dönerek bütünleşmeyi teşvik edecek ortamı yarattığını savunanlar da vardır. Türkiye’de görüşülen çevreler, AB’nin geleceğinin, Fransa-Almanya eksenli federalistler ile İngiltere eksenindeki konfederalistler arasındaki mücadelede şekilleneceği ve Türkiye’nin üyeliği hakkında alınacak kararın AB’nin geleceğini de derinden etkileyeceği kanısındadırlar.

## **2- Ayrıcalıklı ortaklık ya da özel statü**

### **a- Tanım**

**Ayrıcalıklı Ortaklık ya da özel statü olarak ifade edilen kavramın resmi bir tanımı ve kapsamlı bir içeriği yoktur. Türkiye’nin AB üyeliğine karşı çıkan çevreler tarafından kullanılmaktadır.** Çalışma çerçevesinde yapılan tüm söyleşiler, bu türden bir statünün tam olarak ne tür bir içeriğe sahip olabileceğini yeterince ayrıntılı ortaya koymamıştır. Ayrıcalıklı ortaklık genel hatlarıyla Türkiye’nin bazı AB politikalarına katılması ama karar mekanizmalarına dahil edilmemesi olarak kullanılmaktadır. Türkiye’nin güvenlik, dış politika ve enerji politikalarına katılabileceği; ekonomik bütünleşme, serbest dolaşım, tarım politikalarında ise dışarıda tutulması öngörülmektedir. Ayrıcalıklı ortaklık Türkiye’yi üye yapmayan ama AB’ye bağlı tutan bir konumu ifade etmektedir.

### **b- Ayrıcalıklı ortaklığın üyeliğe tercih nedenleri**

İlk grup gerekçe, Türkiye’nin neden üye olamayacağını ifade eden yaklaşımları kapsamaktadır. Bu açıdan Türkiye, daha önce üye olmuş ülkelere göre özel bir örnek olarak görülmektedir. Nüfusu ve coğrafi büyüklüğü, sosyo-ekonomik özellikleri ve kültürel dokusu bir endişe kaynağı olarak görülmekte, üye olması halinde diğer AB üyesi ülkelerde bir göç ve işsizlik baskısı oluşturacağı ileri sürülmektedir. İkinci grup gerekçe ise, Türkiye’nin AB ile tüm bağları koparmak yerine neden ayrıcalıklı ortaklığı kabul edebileceğiyle ilgilidir. Buna göre ayrıcalıklı ortaklık sayesinde Türkiye bölgesel güç pozisyonunu güçlendirebilir. Tam üyelik ihtimali yoksa bu tür bir ilişki biçimi bir ilerleme olarak kabul edilebilir. Türkiye’nin kendisine yük getirecek bazı politikalara katılmaması lehine olacaktır. Üyelik perspektifi ile yürütülen müzakereler, Türkiye ile AB üyesi ülkelerle ilişkilerini bozmakta, Ayrıcalıklı Ortaklık kurma yönünde gidilirse Türkiye ve AB iki eşit ortak gibi davranabileceklerdir.

### **c- Ayrıcalıklı ortaklık gündeme nasıl gelecek?**

**Ayrıcalıklı ortaklık, müzakereler devam ederken AB Komisyonu tarafından ne yasal olarak ne de siyaseten önerilme imkânına sahip değildir.** Müzakerelerin dondurulması halinde otomatik olarak bir başka ilişki türü kurulmaz, Komisyon durumun görüşülmesini talep eder. Türkiye'nin üyelik dışında bir statüye razı edilmesi, üyelik kriterlerini yerine getirirse bile Avrupa kamuoylarının son aşamada üyeliğe karşı çıkacağı öngörüsü ve müzakereleri siyasal gerekçelerle engellemenin üyelik iradesini kıracağı düşüncesi ile sağlanmaya çalışılmaktadır. Diğer önemli bir noktada, Ayrıcalıklı Ortaklık konusunda müzakerelerin başlayabilmesi için, tam üyelik müzakerelerinin durdurulması gerekliliğidir.

## **B- “Ayrıcalıklı Ortaklık” statüsünün üç boyutu**

### **1-Ekonomik Boyut**

**Ayrıcalıklı ortaklık önerisinin ekonomik boyutuyla ilgili tartışmalar esas olarak Gümrük Birliği ve buna bağlı vize ve ulaştırma kotaları, Avrupa Para Birliği ve göç baskısı konuları etrafında cereyan etmektedir. Görüşmelerde AB'nin 3. ülkelerle Serbest Ticaret Anlaşmaları imzalamasının yarattığı sorunlar, üyelik perspektifinin muğlaklığının Türkiye'nin üyeliğin maliyetlerine katlanmasını zorlaştıracığı ve ayrıcalıklı ortaklıkta ekonomik entegrasyon sorunu dile getirilmiştir.**

Türkiye ile AB, Türkiye'nin makul bir süre içinde üye olacağı varsayımıyla 1996 yılı itibariyle geçerli olacak sanayi mallarında serbest dolaşımı içeren bir Gümrük Birliği (GB) anlaşması imzaladı. **Türkiyeli uzmanlar**, GB'nin AB'nin 3. ülkelerle imzaladığı STA'lar, özellikle de Güney Kore gibi Türkiye sanayini zorlayacak rekabet gücüne sahip ülkelerle yaptığı ve yapacağı STA'lar ile olduğu gibi devam edemeyeceği konusunda görüş birliği içindedirler Bu haksız rekabetin Türkiye ekonomisi için büyük bir tehdit oluşturduğu ve daha da önemlisi Türkiye'nin Gümrük Birliği'ni üyelik yolunda bir aşama olarak görürken Hristyan Demokrat çevrelerin bunu özel bir statünün temeli olarak görmeleri görüşmelerde dile getirilmiştir. Ayrıca, AB'nin bu anlaşmalara Türkiye'yi dahil etmeyerek iyi niyet göstermediğine de değinilmiştir.

Ayrıcalıklı ortaklığı savunan Avrupalı uzmanlar ise, bu sorunun giderilmesi için yasal olarak yapılacak bir şey olmadığı kanaatinde olduklarını ve AB'nin 3. ülkeleri Türkiye ile anlaşma yapmaya zorlayamayacağını belirtmektedirler. Ancak kimi uzmanlar ayrıcalıklı ortaklık

statüsünde Türkiye'nin bir ölçüde karar sürecine katılabilceğini, ayrıcalıklı ortaklığın Türkiye'yi bu tür karar süreçlerine katarak STA sorununu çözmeye ehil olduğunu ve Gümrük Birliği'ni üyelik vaadiyle kabul eden Türkiye'nin, üyelik gerçekleşmez ise GB'ye devam etmeyeceğini ileri sürmektedirler.

Gümrük Birliği'nin çerçevesinde uzadıkça ortaya çıkan diğer iki sorun da malların serbest dolaşımını dolaylı yoldan engelleyen ve haksız rekabet yaratan tarife dış engeller olarak görülen vize engeli ve Türk mallarının AB pazarına ulaştırılmasında engel teşkil eden kamyon kotalarıdır. Türkiyeli iş adamları mallarını pazarlamak için AB'de serbest dolaşım hakkına sahip değillerdir. Ayrıca, Gümrük Birliği çerçevesinde ihracat yapan (yapıyor) fakat ulaştırma ayağında Gümrük Birliği'ne dahil olmayan Türkiye, üçüncü ülke muamelesi görmektedir. Nakliye sektörüne uygulanan kotalar yüzünden Türkiye ekonomisinin kaybı yıllık 5 milyar dolar olarak dile getirilmiştir.

Ekonomi alanındaki en sorunlu alanlardan bir diğeri de "Dördüncü Özgürlük" adı verilen işgücünün serbest dolaşımıdır. Ayrıcalıklı ortaklık tam da emeğin serbest dolaşımı sağlandığında oluşmasından korkulan ve Türkiye'den AB'nin bazı ülkelerine yönelebilecek göç dalgalarını engellemek için çözüm olarak önerilmektedir. Türkiye'ye üyelik yerine önerilen özel statü AB'nin etkili üyeleri tarafından ısrarla savunuldukça üye olmama riski artmakta, dolayısıyla müktesebatı benimsemenin rasyonel temelleri sarsılmaktadır. Bu maliyetler özellikle üç alanda önem kazanmaktadır: Kamu ihalelerinde AB firmalarına yerli firmalarla eşit muamele, AB çevre standartlarına uyum ve tarımın GB'ye dahil edilmesi. Türkiye'den bir bürokrata göre, Avrupa sağının tahayyülündeki ayrıcalıklı ortaklık projesi, Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi ve buna kamu ihalelerinin AB ülkelerine açılmasının dahil edilmesidir. Avrupalı bir uzman tarafından, Ayrıcalıklı Ortaklık durumunda Türkiye'nin Ortak Tarım Politikası'na dahil edilmeyeceği ve bunun da, getireceği yükten bağımsız kalacağı için Türkiye'nin lehine olacağı savunulmaktadır. Çevre müktesebatına uyumda da maliyet hesabı yapılmakta, üyelik perspektifinden uzaklaşırsa yerli firmaların uyuma direnecekleri öngörülmektedir. Ayrıcalıklı Ortaklıkta, Türkiye ekonomisinin AB ekonomisine ileri entegrasyonu savunulurken Para Birliği'ne üyeliği söz konusu olmayacaktır. AB Merkez Bankası'na üye olmadan Euro Alanına dahil olmanın yaratabileceği sorunlara getirilen çözüm önerileri hem muğlak hem de çok farklıdır ki bu da konunun ayrıcalıklı ortaklığı savunan uzmanlar tarafından yeterince düşünülmediğini göstermektedir.

## **2-Siyasal Boyut**



**Siyasal boyut çerçevesinde yapılan söyleşilerde ön plana çıkan konular, Türkiye'nin AB'ye dâhil edilmemesinin siyasi gerekçeleri ve Türkiye'nin üyeliği durumunda AB karar alma mekanizmalarının bundan nasıl etkileyeceğine dair yaklaşımlardır. AB'nin yaşadığı kurumsal krizlerden sonra genişleme kapasitesi ve Türkiye gibi hem dini ve kültürel olarak farklı hem de üyelik halinde AB kurumlarında ağırlığı olacak bir ülkenin nasıl hazmedeceği tartışılmıştır.**

Ayrıcalıklı ortaklık konusunun gündeme gelmesinin temel nedeni, bazı Avrupalı karar alıcıların, genişlemenin çok ileri gittiğine dair olan inançtır. 2005 yılında Anayasal Antlaşması'nın Fransız ve Hollandalı seçmenler tarafından referandumlarla reddedilmesi, kurumsal bir krize neden olmuştur. AB'nin bugünkü metodlarla genişleyemeyeceği ve Türkiye'yi hazmetme kapasitesine sahip olmadığı uzmanlarca dile getirilmektedir. Diğer yandan Ayrıcalıklı Ortaklık taraftarları Türkiye'nin üyeliğinin AB kurumlarının uyumlu ve etkin işleyişini aksatacağını iddia etmektedirler.

Üyelik halinde Türkiye'nin AB kurumlarındaki görece ağırlığı ve karar alma süreçlerinde hangi ülkelerle blok oluşturacağı, tartışılan konular olarak öne çıkmaktadır. Toprakları açısından AB'nin en büyük ülkesi, nüfusu açısından 2014'te Almanya'yı geçerek AB'nin en kalabalık ülkesi olması öngörülen Türkiye, Avrupa Parlamentosu'nun en büyük gruplarından biri olacaktır. Türkiyeli uzmanlar AB'nin liderliğine oynayan Fransa ve Almanya gibi ülkelerin bu tabloyu arzu etmeyecekleri, devletlerarası bir rekabete girmek istemeyeceklerini vurgulamaktadırlar

Diğer bir tema ise, ortak politikaların oluşturulmasıyla ilişkili konulardır. Türkiye'nin AB ortak politikalarından sapması, hatta ortak politikaların oluşmasını engellemesi dahi mümkün görünmektedir. Bu çerçevedeki eleştiriler Kıbrıs üzerinden yapılmakta, Türkiye'nin Kıbrıs'ı bir AB üyesi olduğunu düşünerek politika geliştirmesi gerektiğine değinilmektedir. Kıbrıs sorununun çözümü üyelik için elzem olarak gösterilirken ayrıcalıklı ortaklık halinde bu konunun çözüm dışı bırakılabileceğini beyan etmişlerdir. Diğer bir görüşe göre Türkiye'nin AB üyeliğini zorlaştıran konuların başında demokrasi açığı gelmektedir ve askeri müdahale tehdidi yok olmadan Türkiye üye yapılmamalıdır. Hem Avrupalı hem de Türkiyeli uzmanlar Türkiye'nin laiklikten uzaklaşmasının Türkiye'nin AB üyeliğini zora sokacağı görüşünde birleşmektedirler. Son olarak Türkiye'nin üyeliğine yapılan itirazlar dini ve kültürel

farklılıklar ile temellendirilmekte ve bu özellikle Avrupa merkez sağı tarafından öne sürülmektedir. Türkiye'nin farklı dinsel kimliği ve Avrupa'da göçmen olarak yaşayan Türk topluluklarının kültürel farklılıkları, Türkiye'nin AB içindeki yerini sorgulamak için kullanılıyor.

### **3- Güvenlik ve Savunma Boyutu**

**AB'nin bütünleşmesi bakımından önemli tartışma alanlarından birisi olan güvenlik ve savunma politikası açısından yapılan tartışmalar genel olarak Türkiye'nin AB'yi küresel oyuncu yapıp yapamayacağını ve AB'nin de bir küresel oyuncu olmayı isteyip istemediğini belirlemeye yöneliktir. AB'nin Türkiye'ye önereceği ayrıcalıklı ortaklık projesinde güvenlik ve savunma konularının yeri ve Türkiye'nin bölgedeki jeopolitik öneminin AB üyeliğine ne derece bağlı olduğu konusu görüşmelerde ön plana çıkmıştır.**

Görüşülen Avrupalı uzmanların bir kısmına göre Türkiye ve AB arasındaki gerçek bir ayrıcalıklı ortaklığın birinci önceliği stratejik bir savunma anlaşmasıdır. AB'nin Türkiye'yi reddetmekle yetinmeyip bir ara formül bulmaya yönelmesi, Türkiye'nin bölgede oynadığı rolden ve stratejik öneminden kaynaklanmaktadır. Bazı uzmanlar da ayrıcalıklı ortaklığın güvenlik yönünün ikinci planda kaldığını çünkü hâlihazırda AB'nin ve Türkiye'nin NATO çerçevesinde işbirliği yaptığını dile getirmektedir. Bunu destekleyici bir görüş de Türkiye'nin zaten AB'nin stratejik ortağı olduğuna, AGİT ve Avrupa Konseyi üyesi olduğuna, Afganistan'da, Balkanlarda, Afrika'daki AB Barışı Koruma Operasyonlarında askerlerinin bulunduğu ve dolayısıyla bu alanda önerilebilecek yeni bir şey olmadığına vurgu yapmaktadır.

Türkiyeli uzmanlar da Türkiye'nin NATO üyeliğine atıfta bulunup ayrıcalıklı ortaklığın sunacağı güvenlik politikalarına entegre olmanın Türkiye açısından getirisinin olmayacağını ve güvenlik konusunda AB'ye ihtiyaç olmadığını dile getirmektedirler. Türkiye'nin zaten Avrupa'nın bütün güvenlik projelerinde yer aldığını ve bu alanda önemli bir aktör olduğunu vurgulayan uzmanlar, Türkiye NATO'nun en önemli aktörlerinden biri olmaya devam ettikçe, Türkiye'nin bu alanda AB ile işbirliğine ihtiyacı olmadığı görüşünde birleşmektedirler. üyelik dışı durumda özel bir statü ile Avrupa'ya bağlanmış Türkiye, siyasi ve askeri bir sorunla karşılaştığı zaman Avrupa'ya ne derece güvenebileceği konusunda tereddütler vardır.

Görüşmelerde Türkiye'nin jeopolitik önemi, AB'ye üyeliğin Türkiye'yi bölgesel güç haline getirip getirmeyeceği üzerinden tartışılmıştır. Uzmanlara göre AB üyesi olmak Türkiye'yi bölgesel güç yapar ve AB'nin de bölgede gücü artar. Diğer yandan AB'den dışlanmış bir Türkiye bölgede güç olamaz. Türkiye'nin bölgedeki ağırlığı üyelik perspektifine bağlıdır. Ayrıca, Türkiye'nin AB'ye üye olmadığı bir durumda, stratejik ve diplomatik gücünü AB'nin çıkarları ya da talepleri doğrultusunda kullanacağını garantisini Türkiye'de görüşme yapılan hiç kimse vermemektedir.

### 3. BÖLÜM: Türkiye-AB İlişkilerinin geleceği

#### I-Ayrıcalık Ortaklık Neden Seçenek Olamaz?

#### **A-Ayrıcalıklı ortaklık statüsünde AB-Türkiye ekonomik bütünleşme sorunları ve çıkmazları**

##### **1-Gümrük Birliği ve Serbest Ticaret Anlaşmaları**

Türkiye ile AB arasında sanayi mallarının serbest dolaşımını kapsayan Gümrük Birliği anlaşması (GB) 1996'dan beri yürürlüktedir. Bu tarihten itibaren AB, 20'ye yakın ülkeyle Serbest Ticaret anlaşması (STA) imzalamış ve buna göre anlaşma imzalayan ülkeler AB pazarına tercihli tarifelerden mallarını ihraç ederken, karşılığında da AB üyesi ülkeler bu ülke pazarına mallarını aynı ya da benzer koşullarda ihraç edebilir hale gelmişlerdir. **Bu 3. ülkelerin malları AB ile gümrük birliği içinde bulunan Türkiye pazarına serbestçe girerken Türkiye bu 3. ülkelerle AB'nin imzaladığı hükümleri içeren STA imzalamadığı için bu ülkelere mallarını AB ile aynı koşullarda ihraç edememektedir.** Açıktır ki bu eşitsiz durum 3. ülkelerin sanayilerinin rekabet gücüne bağlı olarak Türkiye sanayinin aleyhine ciddi trafik sapmaları ve haksız rekabet yaratma potansiyeline sahip olduğu gibi, gümrük geliri kayıplarına da neden olmaktadır. AB ile Güney Kore STA imzalamak üzeredir ve bu Türkiyeli uzman ve üst düzey kamu yöneticilerinin görüş birliği içinde belirttikleri gibi Güney Kore sanayi mallarının Türkiye pazarına AB üzerinden serbestçe girmesi, Türkiye dış ticaretini olumsuz etkileyecektir. Güney Kore'ye ileride Hindistan eklenecek ve gelecekte Çin ile AB arasında bir STA imzalanması pekâlâ mümkün olabilecektir. Şimdilik ayrıcalıklı ortaklık gibi kalıcı bir statünün

çerçevesinde GB'nin Türkiye açısından yüksek ticari kayıp riskleri yarattığını belirtmek gerekir.

## **2-Özel statü / müktesebata uyum asimetrisi**

Ayrıcalıklı ortaklık çerçevesinde AB müktesebatının benimsenmesi yoluyla ekonomik bütünleşmenin derinleştirilmesi söz konusudur. Müktesebatın benimsenmesi demek pek çok alanda AB hukukunun, kurallarının ve standartlarının benimsenmesi demektir. Türkiye ekonomisi kimi alanlarda bu hukukun, kuralların ve standartların gerisinde olduğuna göre, yerli firmalar için yüksek maliyetler söz konusu olacaktır. Bu maliyetler esas olarak dört alanda gündemdedir: Çevrenin korunması, kamu ihaleleri, tarım ve sosyal-sendikalar hakları.

Çevre ve Orman Bakanlığı'nın verilerine göre 2007-2023 döneminde AB çevre müktesebatına uyumun maliyeti 59 milyar Avro'dur. Bu maliyetin 35 milyar Avroluk kısmı kamu tarafından, kalan tutar da özel sektöre üstelenilecektir. Bu maliyetin Türk firmaları açısından dikkate değer bir ek üretim maliyeti oluşturacağı aşikârdır. **Üyelik perspektifinin belirsizleştiği bir dönemde işveren temsilcileri, Sosyal Politika ve İstihdam faslına maliyetlerine katlanmak istememektedirler. Aynı belirsizlik, Türkiye'nin kamu ihalelerini, AB firmalarına Türk firmaları ile eşit koşullarda açmasını da engellemektedir. Ayrıcalıklı ortaklık çerçevesinde yeterince modernize olamamış ve düşük verimli Türkiye tarımının, AB tarımı ile bütünleşmesinin hemen hemen olanaksız olduğu tüm Avrupalı ve Türkiyeli uzmanlarca kabul edilmektedir.**

## **3-Ekonomik bütünleşme / esnek kur uyum sorunu**

Ayrıcalıklı ortaklıkta Türkiye'nin Para Birliği'ne üyeliği savunulmamaktadır. Para Birliği'nin temel kurumu olan AB Merkez Bankası'na üye olmadan Euro Alanına dâhil olmak demek Türk Lirasını terk edip tek taraflı olarak Euro'yu benimsemek anlamına gelmektedir. Ayrıcalıklı ortaklıkta Türkiye ekonomisinin AB ekonomisiyle ileri bir düzeyde bütünleşmesi savunulurken, Türk Lirası'nın Türkiye tarafından düşük değerli tutularak AB üyelerine kıyasla ekstra rekabet gücü kazanması durumunda ne olacaktır? Mal ve hizmetlerin serbest dolaşımı söz konusu olduğunda ve Türk firmaları düşük değerli Türk Lirası sayesinde Avrupalı firmalar, özellikle de Doğu Avrupalı rakiplerine kıyasla "haksız" rekabet gücü elde edebileceklerdir. **Fiyat istikrarını sağlamış AB üyesi olmayan/olamayan ama ekonomik**

**olarak AB ile ileri ölçüde bütünleşmiş ve sanayileşmiş, AB ortalaması civarında işgücü maliyetlerine sahip, toplam faktör verimliliğini yükseltmiş 80 milyonluk bir Türkiye, AB pazarında ciddi rekabet sorunları yaratma potansiyeline sahiptir. Türkiye'yi Para Birliği'nin dışında bırakan bir ayrıcalıklı ortaklık tasarımının, Türkiye'nin kuru bir rekabet silahı olarak kullanmasını engelleyecek mekanizmalar mevcut değildir.**

#### **4- Kısmen ekonomik bütünleşme ve kısmen kararlara katılma**

**Türkiye, AB düzeninden ne kadar uzak olursa, özellikle Doğu Avrupa ülkelerine haksız rekabet yaratma kapasitesi o kadar artacaktır; zira AB'nin düzeninden uzak olmak demek, çevre, sosyal haklar, kamu ihaleleri, reel kur vb. pek çok alanda maliyet avantajlarına ya da ayrıcalıklara sahip olmak anlamına gelecektir. AB pazarı ile bütünleşmiş bir Türkiye için bu fazladan rekabet gücü demektir. AB'nin ortalamasının altında verimliğe sahip üyeleri açısından bu durum haksız rekabet olarak görüleceğinden böyle bir "ayrıcalıklı ortağa" karşı çıkmaları kuvvetle muhtemeldir. Kısmi bütünleşme, asgari AB karar süreçlerine katılmayı dışlarsa AB-Türkiye ilişkisi tamamen asimetrik, edilgen ve eşitsiz bir ilişkiye dönüşecektir ki, bunu Türkiye'de kabul eden ne uzman, ne parti, ne de kurum mevcuttur.**

### **B- Ayrıcalıklı ortaklık statüsünde dış politika ve güvenlik alanlarında AB-Türkiye ilişkileri**

Ayrıcalıklı ortaklık statüsü, net ve açık biçimde olmasa da Türkiye-AB ilişkilerinde stratejik konularda ortaklık kurulmasını öngörmektedir. Buna göre ayrıcalıklı ortaklık;

- Göç ve yasadışı göçün kontrolünde ortaklık sağlanması,
- Denizlerin ortak denetiminin sağlanması ve hatta Türkiye ile AB arasında Boğazları konu alan bir örgüt kurulması,
- Dış politika ve askeri güvenlik konularının ortaklaştırılması,
- Enerji ve çevre konularında özel anlaşmalar imzalanması ya da var olan AB politikalarına Türkiye'nin ortak olması
- Akdeniz için Birlik girişiminin ortaklık ilişkisine dâhil edilmesi,
- Türkiye'nin AB de dâhil olmak üzere her türlü bloğun dışında kalması ilkelerini içermektedir.

Bu çerçevede Türkiye, Birliğin Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile Adalet ve İçişlerinde işbirliği konularında alınacak kararlara “kısmen” katılabilecektir. Zira bu konular zaten halen üye devletlerin tam egemenliği bünyesinde olup oybirliği ile karar alınan hükümetler arası müzakere yöntemine dayanan alandır.

Karar mekanizmalarına kısmen katılmadığı alanlarda dahi, Türkiye ile AB arasında hükümet ve parlamentolar düzeyinde danışma organları kurulabilecektir. Ayrıcalıklı ortaklık kapsamında öngörülen ilişki başlıkları, AB'nin “yüksek güvenlik ihtiyacı-aşırı maliyet” ikilemine yönelik olarak “en yüksek güvenlik ihtiyacı- en az maliyet” biçiminde bulunacak bir çözüm projesi gibidir. Ancak, ayrıcalıklı ortaklığın AB'nin güvenlik ihtiyaçları ile Türkiye'nin stratejik beklentilerini aynı oranda karşılayıp karşılamayacağı ise, bazı alt başlıklarda irdelenebilir.

#### 1- Enerji jeopolitiği

AB, tüketilen enerjinin % 50'den fazlasını yurt dışından sağlamakta ve bu oranın artacak olduğu öngörüsüyle enerji bağımlılığını önemli bir tehdit olarak görmektedir. Bu bağlamda en önemli tedarikçi olan Rusya ve Rusya'dan transfer sağlayan ülkeler enerji güvenliği politikalarına dahil edilmektedir. Türkiye-AB ilişkileri söz konusu olduğunda petrolden çok doğal gaz sorunsalı ön plana çıkmaktadır. 2030 öngörülerini açısından Avrupa'nın yıllık 515 milyar m<sup>3</sup> gaz ihtiyacının boru hatlarıyla tedarik edilen kısmının Türkiye'den geçen dört koridor yoluyla sağlanma oranı % 15 civarındadır. **Türkiye'den geçen ve geçmesi tasarlanan hatlardan sağlanan enerji, AB ülkelerinin olası ihtiyaçlarında küçümsenmeyecek, ancak yaşamsal da olmayan bir oranda yer tutmaktadır.**

AB, aday ülkeler, İsviçre ve Avrupa Ekonomik Alanı ülkelerinin tamamında bulunan yenilenebilir enerji kaynaklarının bugünkü enerji ihtiyacının % 60'ını karşılama kapasitesi bulunduğu bilinmekte; üstelik AB'nin örneğin Akdeniz ülkeleriyle yapacağı bazı özel anlaşmalarla sağlayabileceği güneş enerjisi temininde olabileceği gibi, başka anlaşmalarla da bu oranın % 100'e çıkarılması mümkün olarak hesaplanmaktadır. Bununla birlikte, yeşil elektrik olarak özetlenen bu enerji kaynakları, AB üye devletleri arasında adil ve eşit bir doğal dağılım içinde bulunmamaktadır. Yenilenebilir enerjinin uzun vadeli ekonomik potansiyeli incelendiğinde, İspanya'nın birinci Türkiye'nin de ikinci sırada yer aldığı görülmektedir.

Buna göre Türkiye'deki potansiyel, toplam AB potansiyelinin % 16,5'una denk gelmektedir.

Bu açıdan bakıldığında, ayrıcalıklı ortaklık ya da stratejik ortaklık önerilerinin içerisinde enerji konusuna verilen ağırlık daha iyi anlaşılmaktadır. Türkiye'nin ister Yenilenebilir Enerji Bölgesi oluşturulup ona dahil edilmesi yöntemiyle, ister Akdeniz için Birlik projesi yoluyla, ister özel ve yeni bir anlaşma marifetiyle üye yapılmadan ortak edilmesi fikri, AB'nin enerji güvenliği arayışlarıyla yakından ilintilidir.

Türkiye kısa ve orta vadede üyelik perspektifi bulunmadığında, enerji jeopolitiğindeki önemini farklı biçimlerde kullanmayı, yüksek maliyet getiren türden bir uyum yapmaktansa daha az çevre maliyeti yaratacak düzenlemeleri tercih edebilir.

2- Küresel tehditler (istikrarsız komşular, yasa dışı göç, kaçakçılık, terörizm, nükleer silahlanma)

Ayrıcalıklı ortaklık önerisi geliştirenlerin en önemli gerekçelerinden birisi de, AB'nin Irak, İran ve Suriye gibi istikrarsız ülkelerin bulunduğu bölgeye komşu olmasının gerekmediğiyle ilgilidir. Türkiye'nin üyeliği halinde doğrudan bu ülkelerle komşu olunacağı ve sınır aşan tehditler ile mücadelenin daha zor olacağı ileri sürülmektedir.

Bu yaklaşım, Türkiye'nin üye olarak istenmemesi bakımından kısmen bir anlam ifade etse de ayrıcalıklı bir ilişki içinde Türkiye'nin AB önünde tampon görevi göreceği ya da görebileceği, görse bile sınır aşan tehditlerin bertaraf edilmesinde etkin rol oynayabileceği anlamına gelmemektedir. Bu yaklaşımın iki önemli çıkması bulunmaktadır. *Birincisi*, AB'nin önce Balkanlar'da uyguladığı ve ardından geliştirdiği "İyi komşuluk politikası" ile bu yaklaşımın çelişiyor olmasıdır. İyi komşuluk politikası, olası istikrarsızlıkların önlenmesi çerçevesinde işbirliği yapılacak ancak üye alınmayacak sınırdaş ülkeleri kapsamaktadır. *İkincisi* ise, istikrarsız bölgelere komşu olmamanın güvenlik sağlamaya yetip yetmeyeceği konusuyla ilgilidir. Özel statü ya da stratejik ortak olacak Türkiye'nin de sınırda tehdit yaratan oyuncu olmayacağını bir garantisi bulunmamaktadır.

a. Türkiye'den göç, yasa dışı göç

Türkiye'nin AB'ye üye olması ile olmaması arasındaki göç ihtimalleri arasında çok büyük

farklılıklar bulunmadığı ifade edilmelidir. Göç üzerine yapılmış bir çalışmaya göre, Türkiye'nin ekonomik ve siyasal gelişmesini AB standartlarına yükseltip üye olması ve serbest dolaşım hakkını kazanması halinde 2025'e kadar AB'ne 2,1 milyon kişinin göçeceği, serbest dolaşım hakkının olmaması ya da üye olmaması halinde de bu rakamın 2,7 milyon olacağı hesaplanmaktadır. Bu durumda **Türkiye'den olacak göçü engellemeyebileceği düşünülerek serbest dolaşım hakkının olmadığı ayrıcalıklı bir ortaklık, AB açısından göç baskısını ortadan kaldırmamaktadır.**

b. Türkiye üzerinden geçen göç, yasa dışı göç

Göç sorunsalına bağlı özel statü talebinin nedenleri arasındaki bir diğer konu da, Türkiye üzerinden geçen diğer ülke menşeli göç ve yasa dışı göçü engelleyecek işbirliğidir. Türkiye üye olur ise, istikrarsız ülkeler bakımından çekim merkezi olacağı, bir kez Türkiye'nin sınırı aşıldıktan sonra da tüm Avrupa'ya Ortadoğu ya da Asya'dan şimdikinden daha fazla göç akını olacağı ileri sürülmektedir. Öte yandan Türkiye ile bağların tamamen koparılması halinde de, Türkiye'nin AB göç politikalarına katıyen uygun davranmayacağı ve üye olması halindeki benzer bir etkiye yol açacağı ileri sürülmektedir.

**Stratejik ortaklık ya da ayrıcalıklı ortaklık, bu sorunu Türkiye kendi coğrafyasını en son kullanarak geçen göçmenlerin geldiği ülkelerle geri iade anlaşması yapmadığı sürece ve bu geri iadelerin masraflarının karşılanmasında AB fonlarından yararlanmadığı sürece ortadan kaldıracak nitelikte değildir.**

### 3- Askeri güvenlik

Türkiye, içinde kendisinin bulunmadığı bir Avrupa güvenlik yapılanmasının Akdeniz ve Karadeniz'deki askeri hareket yeteneğini sınırlayacağını ileri sürmüş, ancak hemen her karşı çıkışı AB tarafından ve NATO çerçevesindeki düzenlemelerle Türkiye'yi tatmin edecek biçimde sonuçlandırılmıştır. Bu davranış, Türkiye'nin AB üyeliğinden ziyade AB güvenlik politikalarına dâhil olma merakı olarak değerlendirilmiş ve askeri güvenlik ayrıcalıklı ortaklık tartışmasının önemli bir unsuru olmuştur. Tartışmalar iki ana eksen üzerinden gelişmektedir.

a. Türkiye'nin askeri kapasitesine AB'nin ihtiyacı olduğu yaklaşımı



Türkiye'nin askeri kapasitesine dayanarak Türkiye'nin AB'ye üye olması gerektiğini savunanlar bulunmakta ve Türkiye'nin askeri varlığının eklendiği bir ODGP'nin AB'yi küresel güç yapacağı ileri sürülmektedir. AB'nin, NATO dururken ayrı bir askeri güç olmasına gerek olup olmadığı ele alınmakta ve sonuçta Lizbon Antlaşması'yla da son halini aldığı gibi AB'nin daha çok "yumuşak güç" olmayı tercih ettiği ortaya çıkmaktadır.

Ayrıcalıklı ortaklık, zaten yumuşak güç olan AB'nin bu gücünü destekleyecek askeri kapasitenin gerekli olduğu durumlarda bunun Türkiye'den sağlanmasını öngören bir içeriğe sahiptir. Türkiye'nin zaten oybirliği ilkesinin geçerli olduğu Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'nın karar mekanizmalarına dahil edilerek kendisine yönelik tehdit oluşturulmadığının garanti altına alındığı bir ortaklık düşünülmekte, dolayısıyla Türkiye'nin askeri kapasitesinin bu yolla AB'ye entegre edilmesi yeterli görülmektedir.

Bu çerçevede bir dizi çıkmaz bulunmaktadır. AB sınır aşan insani operasyonlarda Türkiye'nin askeri gücünün daha fazla kullanılmasını talep ettiğinde, kendisi "yumuşak güç" olarak kalmaya devam ederken AB'ye üye olmayan Türkiye'nin sert gücü temsil etmesini isteyebilecektir. Bu, Türkiye'nin AB adına onların üstlenmediği askeri misyonu üstlenmesi anlamına gelir ki, bu Türkiye'nin "yumuşak bölgesel güç" politikası ile bir çelişki ifade eder. **Üyelik perspektifinin zayıflaması karşısında Türkiye'nin AB dış politika faaliyetlerindeki öncelikli alanlarında, örneğin Doğu Akdeniz, Kafkasya ve Yakın Ortadoğu bölgelerinde AB ile rekabet edecek biçimde misyon sürdürmesi ve bu çerçevede de askeri kapasitesini yaptırım aracı olarak kullanması mümkündür. Türkiye için bu politika, üyeliğinin engellenmesine karşı atılmış bir tür yaptırım-zorlama politikası olarak görülebilir.** Türkiye, kendisine şans olarak sunulan ODGP'na dâhil olması karşılığında, yaşamsal kararlarına katılmadığı AB lehine Kıbrıs'ın NATO üyeliğine razı olacak gibi de gözükmemektedir. Bu durumda Türkiye, ayrıcalıklı ortaklık yoluyla da olsa, AB'nin ortak güvenlik politikalarına bir anlamda en büyük engeli oluşturmaya devam edecektir.

b. NATO çerçevesindeki ilişkilerin AB ilişkilerinde yeterli oluşu

Türkiye'nin NATO üyesi olması, bir yandan AB üyelik sürecini kolaylaştırıcı ya da yaptırım

sağlayıcı bir özellik olarak değerlendirilirken, öte yandan üye olmayı gerektirmeden de Türkiye'yi Avrupa güvenliğinin parçası yapmaya yeten bir özellik olmaktadır. **AB'nin askeri bütünleşme sürecinin nasıl gelişeceği bilinmediğinden ve NATO'nun geleceği tartışmaları devam ederken ayrıcalıklı ortaklığı savunanların Türkiye'ye önerecekleri fazla bir şey bulunmamaktadır.** Ayrıcalıklı ortaklık, Türkiye'ye karar mekanizmalarında yer verebilir fakat üye olmayan Türkiye açısından ancak NATO ile AB arasında bir görüş ayrılığı olmadığı takdirde işlevsel olur.

## II- Üyelik garantisi olmaksızın müzakerelerin sürdürülemezliği ve stratejik ortaklık seçeneği

Ucu açık, sonu belirsiz ve geniş bir zamana yayılmış müzakere süreci, Türkiye ile AB arasındaki sorunların krize dönüşme ihtimalini barındırmaktadır. Çıkar çatışmaları, üye olmadan müktesebatın bütününe kabul edilmesinin yüksek ekonomik maliyeti, dış politika ve güvenlik konularında uyumsuzluk gibi bir dizi alanda kendi gösterme ihtimali taşımaktadır. Bu tehlikenin, bertaraf edilmediği takdirde Türkiye ile AB arasında bir krize dönüşmesi çok muhtemeldir. Krizden kaçınmanın yolu, kriz yaratma potansiyeli taşıyan çıkar çatışmalarının müzakereler çerçevesinde bertaraf edilmesini gerektirir. Ancak, bunun koşulu da müzakerelerin başarıyla tamamlanması halinde üyelik tarihinin verilmesidir. Bu reddedildiği halde krizden kaçınmak, ancak tarafların ilişkisini başka biçimde düzenleyecek yeni bir seçeneğin tasarlanmasıyla mümkün olabilir.

### A- Üyelik için müzakere sürecinin çıkmazları: Muhtemel Türkiye-AB krizi

#### 1- Üyelik olmadan müktesebatın dayanılmaz maliyeti

Türkiye'nin üyeliğine karşı çıkan güçlü üyeler, uyum maliyetlerinin Türkiye üzerinde bir baskı aracı olarak kullanmayı tercih etmektedirler. Müktesebata uyumda olabildiğince yüksek tutarda maliyeti Türkiye'nin sırtına yüklemek, Türkiye'yi üyelik ısrarından vazgeçirerek "ayrıcalıklı ortaklığa" zorlamanın etkili bir aracı olarak temayüz etmektedir. **İstek ve kaynak olmaksızın, üstelik üyelik garantisinden yoksun bir Türkiye'nin AB müktesebatına**

**uyumun gerektirdiği maliyetleri sırtlanması akılcı değildir.** Bu maliyetlerin önemli bir kısmının özel firmaların sırtına yükleneceği düşünülürse, Hükümet'in firmaları AB standartlarına zorlaması üyelik garantisi olmadan siyaseten mümkün olmaz. Kaldı ki, Hükümet açısından da bütçe kaynaklarını üye olunması şüpheli bir AB'ye uyum için harcamak yerine siyaseten getirisi daha yüksek alanlarda harcaması kendisi açısından çok daha akılcı olacaktır.

Bu çerçevede Türkiye gelecek bir kaç yıl içinde AB'den üyelik tarihi ya da garantisi almayı başaramazsa, çıkarları itibariyle bağımsız bölgesel güç olmaya yönelmesi çok muhtemeldir. Böyle bir yönelişte AB ile ilişkiler açısından olası bir opsiyon "ayrıcalıklı ortaklık" değil "stratejik ortaklık" olabilir.

## 2- AB ve Türkiye dış politikalarının uyum sorunu

**Üyelik garantisi verilmediği sürece Türkiye'nin iç ve dış politikalarındaki öncelikler ile AB'nin iç ve dış politika öncelikleri arasındaki mesafenin büyümesi beklenmelidir.** Bu çerçevede Türkiye'nin dış politika öncelikleri eski Osmanlı coğrafyasında yer alan devlet ve toplumsal kesimlerle olabildiğince yakın ilişki geliştirmek olarak özetlenebilir. Dış politika uyumsuzluğunun başlıca örnekleri şöyle sıralanabilir. Türkiye, Filistin-İsrail sorununda resmi olarak el-Fetih'i destekleyen AB'den farklı olarak Hamas'ın muhatap alınmasını ve Kudüs'ün iki ülkenin bölünmüş başkenti olmasına karşı çıkıp kentin özel statüde düzenlenmesini savunmakta, Kıbrıs açıklarında petrol araması yapılmasına engel olmakta, İran'a yeni yaptırımlar uygulanmasına karşı çıkmaktadır. Ayrıca Kıbrıs, bir yandan Türkiye'nin AB üyeliği açısından bir engel oluştururken öte yandan üyelik garantisini kaybetmesi halinde Türkiye'nin AB ile rekabetini şekillendiren stratejik bir sorun olma potansiyeli taşımaktadır.

Afganistan'a ek asker gönderilmesi, Pakistan'ın denetim altına alınması, Karadeniz'deki Rus varlığının denetlenmesi, İran-İsrail savaşına engel olunması, Irak'ın bölünme ihtimalinin azaltılması gibi konularda Türkiye açık bir biçimde ABD ile stratejik ortaklık içinde çalışmaktadır. **Türkiye'nin stratejik ortak olarak AB'yi değil ABD'yi tercih ettiğini de savunmak mümkündür.** Türkiye'nin üye değil de stratejik ortak olmasını isteyenler açısından bu tercih tartışma yaratmaktadır.

Türkiye'nin dış politikası artık tıpkı AB gibi bölgesel "yumuşak güç" (soft power) olmaya

dayanmaktadır. Bu durum tarafların stratejik bir ortaklık içinde buluşmasını kolaylaştıracak gibi gözükse de, üyesi olmayacağı bir AB'nin “soft power” etkisini güçlendirmeye çalışacağına, Türkiye kendi gücünü artırmaya ve bunun için de Rusya ve ABD'den alacağı desteği kullanmayı tercih etmesi yüksek ihtimaldir. Bu durumda da yürümeyen müzakerelerden stratejik ortaklığa geçmek zor, buna karşılık rakip güçlere dönmek daha kolay olabilir.

## **B- Stratejik ortaklık seçeneği**

“Ayrıcalıklı ortaklığın” üyeliğin gerçekçi ve tutarlı bir alternatifi olmadığı durumda Türkiye için üyelik dışında iki temel seçenek kalmaktadır. *Birinci seçenek*, Türkiye'nin bağımsız bir güç olarak AB ile olan ilişkilerini serbest ve esnek şekilde ulusal ve uluslararası konjunktüre ve bu konjonktürün gerektirdiği ulusal çıkarlara göre düzenlemesidir. Bu düzenleme AB ile öznel alanlarda (STA gibi, göç ve vize gibi) anlaşmalar içerebilir. NATO çerçevesinde AB ile güvenlik anlaşmaları imzalanabilir. Ancak son tahlilde bu seçenekte Türkiye ile AB'nin enerji gibi, Kıbrıs ve Ege sorunu gibi pek çok konuda çatışmayacaklarının hiç bir garantisi yoktur. *İkinci seçenek*, “Stratejik Ortaklık” olarak ifade edilebilir. Bu seçenekte Türkiye'nin AB ile çok daha kapsamlı ve kalıcı anlaşmalar imzalayarak bölge ve Dünya sorunlarında AB ile birlikte hareket etmesi söz konusu olacaktır. Bu seçenek önümüzdeki dönemde çok tartışılacak gibidir. Bu bakımdan stratejik ortaklık seçeneğinin ne ifade ettiği, Türkiye için ne gibi kazançlar sağlayacağı ya da ne gibi kayıplara neden olacağını bir çeşit öncü tartışma şeklinde ele almakta yarar vardır.

### **1- Ayrıcalıklı ortaklıktan stratejik ortaklığa**

Türkiye'nin üye olmak yerine özel bağlarla AB'ne bağlanması yolundaki önerilerden birisi, Türkiye'nin özel koşullarına bağlı olarak yürütülecek ayrı bir müzakere sürecini ifade eden “Büyük Müzakere”dir. Büyük Müzakere, ayrıcalıklı ortaklık ya da özel statü olarak adlandırılabilir. Bağlara karşılık gelen bir süreci tanımlamaktadır. Müzakere sürecinde karşılaşılan sorunlar ve üyeliğin garanti olmaması, hatta üyeliğin istenmemesi öte yandan ayrıcalıklı ortaklık seçeneğinin gerçek bir seçenek olmaması bir başka seçeneği, stratejik ortaklık seçeneğini tartışmaya uygun hale getirmiştir. Bu çerçevede “Büyük Müzakere”, stratejik ortaklığı ifade eden sürece işaret etmektedir. Stratejik ortaklık seçeneği Robert

Schuman Vakfı Başkanı J.D. Guiliani tarafından ilk kez bu araştırmada dile getirilmiştir.

Stratejik ortaklık, Türkiye'nin başta ABD olmak üzere Rusya ve Suriye de ile son yıllarda imzaladığı bir dizi anlaşma ile kurulmuş stratejik işbirliklerine benzemektedir. Stratejik ortaklık, Aralık 1999 Helsinki Zirvesi'nin hemen ardından Fransa eski Cumhurbaşkanı Valéry Giscard d'Estaing tarafından dile getirilen "Büyük Müzakere" çerçevesinde bir dizi konudan başlayarak somutlaşan yakın işbirliğini ifade eder: Serbest ticaret, vize kolaylıkları, yatırım ve ticaret koşulları, çifte vergilendirme, suçluların iadesi, askeri yatırımlar, istihbarat paylaşımı, sınır güvenliği, ulaşım hatları, enerji, çevre, turizm ve eğitim gibi tarafların mutabık oldukları her konu stratejik işbirliği başlığının alt unsurlarını oluşturmaktadır. Buna göre, **stratejik ortak olan tarafların birbirleriyle bütünleşmeleri gerekmekte, ancak anlaşmaya varılan her alanda daha kapsamlı, kalıcı ve bağlayıcı bir ilişki kurulmaktadır. Ortaklığa stratejik özellik kazandıran ise, küresel düzlemdeki güç ağırlığının birlikte kullanılacak olmasını ifade etmektedir. Dolayısıyla Türkiye ile AB arasındaki stratejik ortaklık, Türkiye'nin bir bölgesel güç olduğu ve bu gücünü de AB ile ortaklık içinde kullanacağı varsayımına dayanmaktadır.**

Türkiye-AB ilişkilerinde müzakerelerin sürdüğü bir ortamda stratejik ortaklık tartışmalarının artması, müzakere sürecinin giderek tıkanmakta olduğunu gösterir. Bu durum, Türkiye ile AB arasındaki sorunların krize kadar gidebilecek ve müzakerelerin durdurulmasına yol açabilecek koşulların varlığına işaret eder. Müzakerelerin donması ihtimali ise, taraflar arasındaki krizin en yüksek seviyeye çıkması demektir. AB-Türkiye ilişkileri, kriz noktasına erdiğinde ise, yeni bir ilişki biçiminin görüşülmesi zor olacaktır, zira stratejik ortaklık, kriz büyüdüğünde değil krizden kaçınmak için ihtimaline karşı bir çözümdür.

Stratejik ortaklık:

- AB'nin, Türkiye'nin yeni bölgesel yumuşak güç politikasını güçlendirecek, destekleyecek bir rol alması anlamına gelir ki bu konum Türkiye'nin AB'nin Balkanların bir kısmında, Kafkasya, Orta Asya ve Ortadoğu'daki faaliyetlerini Türkiye üzerinden yürütmesine razı olması, ancak aynı oranda yakın çevresine barış-istikrar ve kalkınma sunmasına yetecek kadar desteği de AB'den sağlaması demektir.
- AB'nin Türkiye yakın coğrafyasındaki devletlerle kriz yaşandığında ağırlığını Türkiye'den yana koyması; diplomatik, siyasi ve ekonomik desteği Türkiye'nin lehine

kullanması anlamına gelir ki, bu durumda Türkiye'nin stratejik ortaklığı kabul etme olasılığı daha yüksektir.

## 2- “Bölgesel güç” ve stratejik ortaklık

AB, küresel güç olmasa da bölgesel yumuşak güç olarak tanımlanmaktadır. Türkiye ise, yakın coğrafyasında başta Rusya ve İran ile karşılaştırıldığında, “sert bölgesel güç” özelliğiyle tanımlanamaz. Bununla birlikte 2000'lerin başından itibaren gerçekleştirdiği reformlar, G-20'ye dahil olma ve BM Güvenlik Konseyi geçici üyeliğine seçilme ile iç ve dış açılım politikaları çerçevesindeki gelişmelerle “yumuşak bölgesel güç” tanımına daha yakın bir oyuncu durumuna gelmiştir.

Türkiye'nin Ortadoğu, Kafkasya, Orta Asya ve Balkanlar'ın bir kısmında yürüttüğü “açılım” politikasının bölge ülkelerince olumlu karşılanıyor olması, Türkiye'nin AB aday olmasıyla doğrudan ilintili görülmektedir. AB üyeliğinden dışlanmış bir Türkiye'nin çekim merkezi ve bölgesel güç olamayacağına dair öngörü, ayrıcalıklı ortaklığı ima ediyor gibiyse de, bu sürdürülebilir bir ilişki değildir. Dolayısıyla, hem bölgesel güç olan hem de AB'den kopmayan Türkiye tasarımı, stratejik ortaklığı çağrıştırmaktadır.

## III- Türkiye-AB ilişkilerinin geleceği ve politika önerileri

Türkiye'nin önünde birbiriyle etkileşim içinde üç farklı stratejik tercih öngörülebilir: Birinci strateji, orta vadede AB'de ve Türkiye'de siyasal koşulların değişeceği umudu / beklentisi hesabıyla zaman kazanmak için mevcut durumun, diğer ifadeyle çok ağır giden ama durmayan müzakerelerin olabildiğince sürdürülmesidir. İkinci strateji, birinci strateji er ya da geç geçersiz kalacağından, şimdiden tasarlanmaya başlanması ve koşullar olgunlaştığında Türkiye tarafından gündeme getirilmesi gereken “aşamalı bütünleşme” şeklinde adlandırılacak stratejidir. Üçüncü strateji ise, AB'nin ikinci stratejiye ikna edilemediği ve iplerin koptuğu koşullarda, Türkiye'nin bağımsız bir ülke olarak AB ile ilişkilerini uzun vadede yeniden nasıl tasarlayacağına dair, en azından fikir jimnastiği içeren bir B planıdır.

### A- Strateji 1: *Pacta Sunt Servanda*

Strateji 1, üyelik konusunda belirsizlik devam etse de açılabilir başlık olduğu sürece üyelik müzakerelerine devam etme ilkesine dayanmaktadır. Burada Türkiye'nin en büyük kozu, Latince ifadesiyle "*Pacta Sunt Servanda*" yani "söze sadakat" ilkesidir. AB'nin tek taraflı olarak müzakerelere son vermesi ancak Türkiye'yi demokrasiden uzaklaştırması ve Batı ile bağlarını kopartması ile gündeme gelebilir. Bu olasılık gündemde değildir. Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarının en büyük umudu Kıbrıs'ta Türk ve Rum tarafları arasındaki müzakerelerin zaman içinde başarıyla sonuçlanmasıdır. Böyle bir gelişme Türkiye'nin üyeliğini garanti etmese bile müzakerelerin daha uzun süre devam etmesini sağlayacaktır. Hükümet yetkililerinin açıklamalarından öyle anlaşılmaktadır ki, son kalan dört başlık da açıldıktan sonra açılabilir başlık sayısı tükense bile açılmayan başlıklarda Türkiye'nin tek taraflı olarak AB müktesebatını, "ulusal menfaatlere" aykırı olmadığı sürece, benimsemeye devam etmesidir. Bu anlayışı müzakereler fiilen dursa da AB perspektifinin kaybolmadığını, ileride siyasal parametreler değiştiğinde (AB'de gelişmeler ve/veya Kıbrıs'ta çözüm) müzakerelerin kısa sürede bitirilmesini sağlayacak bir taktik olarak değerlendirebiliriz.

Bu stratejinin üç avantajı olabilir:

- a- Bu strateji AB ile yarım yüzyıllık yasal ve siyasal çerçevenin korunması altındadır ve Türkiye'yi yeni stratejilerin getireceği belirsizliklerden ve savrulma risklerinden uzak tutar.
- b- Zaman kazanarak AB üyelik perspektifinin resmen ve fiilen devam ediyor olması sayesinde AB çıpasının sağladığı doğrudan yabancı sermaye, düşük risk primi gibi avantajlardan azami ölçüde yararlanarak AB ile ekonomik yakınsamayı, diğer ifadeyle nispeten hızlı bir gelir artışını gerçekleştirmek mümkün olur
- c- Zaman, AB'de siyasal değişimlerin gerçekleşme olasılığını artırırken, ekonomik kalkınma da Türkiye'nin AB yükünü hafifletir ve "Bölgesel güç Türkiye"yi daha inandırıcı kılabilir. AB kamuoyu ve siyasal seçkinleri nezdinde, daha demokratik ve gelişmiş bir Türkiye'nin üyelik cazibesi artacağından halen yürürlükte olan bu stratejiye devam etmek yararlı olabilir.

Ancak bu stratejinin zayıf noktaları göz ardı edilmemelidir.

- a- Müzakere edilebilir başlık sayısı tükendiğinde, ki bu iki yıl içinde gerçekleşebilir, açılmayan başlıklarda tek taraflı olarak AB müktesebatını kimi sınırlamalarla benimsemeye devam etmek ("Ankara kriterleri"), gerek Türkiye kamuoyunu gerek uluslararası yatırımcıları

AB perspektifinin devam ettiđi konusunda ikna etme olasılıđı bir hayli dūşüktür.

b- Bir kaç yıl içinde Kıbrıs'ta anlaşmanın garantisinin olmamasıdır. Kıbrıs sorunu müzakere sürecini torpilleme ihtimali en yüksek olan sorundur.

c- AB müktesebatını benimsemenin ekonomik ve siyasal maliyetlerinin üyelik garantisi olmadan ödenmek istenmeyeceği gerçeğidir. Bu gerçek, müzakere sürecini er ya da geç bloke edecektir. Ekonomik alanda Gümrük Birliği AB'nin üçüncü ölkelerle yaptığı ancak Türkiye'nin dâhil olamadığı STA'lar nedeniyle bir kaç yıl içinde büyük sorun haline gelebilir ya da açılan kimi başlıklarda ekonomik maliyetler nedeniyle müzakereler tıkanabilir. Bu tür tıkanıklıklar biriktikçe mevcut müzakere sürecinin yapaylığı ve anlamsızlığı, diğer bir ifadeyle ne üyeliğe ne de başka bir yere götürmediği gerek resmi kurumlar gerek iki tarafın kamuoyları tarafından kabul görmeye başlayacaktır.

Türkiye'nin müzakereleri bu biçimde sürdürme ve zaman kazanma ihtimali pek fazla değildir. Dolayısıyla Türkiye'nin “müzakere sürdüren öлке” politikasından, sürdürülebilir müzakere aşamasına geçmesi gerekmektedir.

## **B- Strateji 2: “Aşamalı üyelik”**

Strateji 1'de karşılaşılan zafiyetler ve sorunlar, Türkiye'nin aynı strateji içinde kalarak AB lehinde yol almasının zorluğunu ortaya koymaktadır. Bu durumda, Türkiye'nin farklı bir stratejiyi gündeme getirmesi kaçınılmazdır. Ancak mevcut müzakere sürecinin tıkanığı açıkça ortaya çıkmadan Strateji 2'nin resmen gündeme gelmesi mümkün değildir. Türkiye açısından “aşamalı üyelik”, zaman dilimleri önceden belirlenmiş, aşamalı müzakerelerle AB ile bütünleşme anlamına gelmektedir. Buna göre, AB ile Türkiye'nin yeniden bir “yol haritası” çıkarmaları gerekir.

Birinci bölümdeki literatür taramasında değerlendirdiğimiz Cemal Karakaş'ın “aşamalı bütünleşme” (*gradual integration*) önerisini sunduğu çerçevenin bu strateji bağlamında dikkate alınması ve alternatif yol olarak değerlendirilmesi mümkündür. Aşamalı bütünleşmenin temel ilkesi, kararlara ve kurumlara veto hakkı olmaksızın katılma şeklinde özetlenebilir. Karakaş, Türkiye'nin AB'ye üç aşamada katılmasını, her aşamada entegre olduğu AB müktesebatının kurumlarında yer almasını, böylelikle kararlara katılmasını ancak veto hakkı olmamasını, üçüncü aşamanın sonunda ise veto hakkına sahip üye olmasını



savunmaktadır. Kurumlardaki temsil ve oylamalara katılım önerisinin Lizbon Antlaşması ile mümkün olduğu da hatırlatılmalıdır.

Strateji 2'nin dört avantajı olacaktır:

a- Aşamalı bütünleşme çerçevesinde Türkiye veto hakkından yoksun olacağından, AB'nin gelişimini ve etkin işleyişini bloke etme tehlikesi ortadan kalkacak böylelikle AB'de halen egemen olan kurumsal, siyasal ve kamuoyu düzeylerindeki çekincelerin bertaraf edilmesi kolaylaşacaktır.

b- Bu yeni yol haritasında Türkiye'nin üyeliği uzak geleceğe (örneğin 2021 sonrasında) kalsa dahi garanti altına alınacağından Kıbrıs ve Ege Sorunları gibi bir dizi sorunun çözümü mümkün hale gelebilecektir. Bu yolla üyelik perspektifini yitirmeyen, hatta garanti altına alındığına ikna olan Türkiye, taraflar arasında sorun oluşturan konuları diyalog yoluyla çözecek bir zemin kazanacaktır.

c- Kurumlara - kararlara katılan ve bütünleşme geliştikçe daha fazla sayıda alanda kararlara katılan bir Türkiye ortaya çıkacaktır. Böyle bir Türkiye'nin süreçten dışlanması ve Araf'ta tutulması mümkün olmayacağından Türkiye'nin peşinen üyelik garantisi ve tarih isteme sorunu da aşılabilecektir.

d- Aşamalı üyelik süreci, AB'nin 3. ülkelerle imzaladığı STA'ların Gümrük Birliği çerçevesinde yarattığı sorununun çözümüne de katkı sağlaması mümkündür. 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 kılar.

**Bu strateji, Türkiye'yi karar alma süreçlerine dâhil etme ve uzun dönemde üyeliğini garantilemesi bakımından dikkatle üzerinde durulması gereken bir alternatiftir. Zira bu strateji her iki tarafa da zaman tanıyarak iç ve dış politikalarından kaynaklanan sorunların çözümüne fırsat verecektir.**

Bununla birlikte, Strateji 2'nin bazı zafiyetleri bulunmaktadır:

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

b- Aşamalı üyelik stratejisinin ikinci zafiyeti, Türkiye'deki muhalefetin göstereceği tepki ile ilgilidir. Çok muhtemeldir ki AB karşıtlığını sergilemekten zaten çekinmeyen muhalefet, Türkiye'nin aşamalı üyeliğini ve özellikle de nihai aşamaya kadar kararlara kısmen

katılmasını ve veto hakkının bulunmamasını “ikinci sınıf üyelik” olarak değerlendirecektir. Dolayısıyla aşamalı üyelik stratejisinin Türkiye kamuoyu tarafından benimsenmesi sorunlu olabilir.

### **C- Strateji 3: Yolları ayırma: Bağımsızlık ya da stratejik ortaklık**

Türkiye ve AB'nin Strateji 2'yi benimsememeleri halinde, Türkiye'ye AB'ye üye olacak ülke statüsünden çıkması anlamına gelen “yolları ayırma” olarak özetlenebilecek tek bir tercih kalmaktadır. Bu olasılık karşısında Türkiye, AB'den bağımsız kalmayı seçebileceği gibi stratejik ortaklık seçeneğini de değerlendirebilir. Türkiye'nin bağımsızlık yerine stratejik ortaklığı tercih etmesinin avantajları şöyle özetlenebilir.

a- Türkiye bölgesel güç olabilmek için AB ile stratejik ortaklığa ihtiyaç duyabilir. Türkiye'ye ayrıcalıklı ortaklık yerine stratejik ortaklığı önerenlerin temel gerekçesi, Türkiye'nin bölgesel güç olabilmesi için AB ile yakın ve kapsamlı bir işbirliği içinde olmasının zorunluluğudur. Aynı zamanda stratejik ortaklık üyelik perspektifinin doğrudan yabancı yatırımlar üzerinde yaptığı olumlu etkiyi sürdürmenin de daha güvenli bir yoldur. Üstelik üyelik yerine stratejik ortaklık yoluyla Türkiye'nin Rusya ve Ortadoğu gibi enerji zengini komşularıyla yakın ekonomik-siyasal işbirlikleri yapması (Serbest Ticaret Anlaşmaları, Stratejik Ortaklıklar) ve AB üyeliğine kıyasla daha büyük bir manevra imkânı kazanması söz konusu olabilecektir.

b- AB ile stratejik ortaklık, Türkiye'nin Batı ittifakı içindeki yerinin korunması anlamına gelir. Bu durum, bir yandan liberal demokrasi ve hukuk devleti kurallarının sürdürülmesine katkı sağlarken öte yandan Türkiye'nin NATO içindeki konumunu pekiştirir.

c- Stratejik ortaklıkta, AB standart ve kurallarının özellikle de ekonomi alanındakilerin tümüyle benimsenmesi gerekmediğinden üyeliğe kıyasla ekonomik maliyetin düşürülmesi mümkündür.

Stratejik ortaklığın yukarıdaki avantajlarına rağmen, bazı tartışmalı yönleri bulunmaktadır:

a- Sadece stratejik ortaklık yoluyla Türkiye'deki demokrasi, şeffaflık ve hukuk devleti standartlarının istikrara katkı sağlayacak biçimde sürdürülmesi mümkün olmayabilir. Diğer bir ifadeyle AB üyelik süreci içindeyken Türkiye'nin üzerinde olan demokratikleşme baskısı gevşeyebilir, bu da ekonomik ve siyasi istikrarsızlık riskini artırabilir.

b- Stratejik ortaklığın Türkiye'nin bölgesel güç özelliğini artıracakı savının geçerliliği

tartışmalıdır. Türkiye, AB bağı olmaksızın da bugüne kadarki kazanımlarıyla kendi coğrafyasında bölgesel güç politikaları uygulayabilir. Bununla birlikte, bu tercihin “yumuşak güç” çizgisinde uygulanması, Türkiye’nin demokratikleşme ve istikrarını koruma koşuluna bağlıdır. Aksi durumda, Türkiye bölgesel güç politikası uygulasa bile, bu gücün askeri-otoriter yöntemleri öne çıkaran “sert güç” olma ihtimali göze alınmalıdır. Bu durumda Türkiye, “istikrarsızlık” üretme ve yakın coğrafyasındaki anlaşmazlıkları krize dönüştürme tehdidi üzerinden bir siyasete yönelebilir. Ayrıca, bağımsız bölgesel sert güç statüsünün gerektirdiği ekonomik uyumun toplumsal maliyetinin de (sosyal refah devletinden tavizler) yüksek olacağı unutulmamalıdır.

## GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinin 50, üyelik perspektifinin ise 10 yıllık geçmişi bulunurken müzakereler sadece 4 yıllık geçmişe sahiptir. Üyelik perspektifiyle müzakereler açısından bakıldığında, hukuksal olarak bu aşamaya gelmiş olmak bir başarı ve kazanım olarak görülebilir. Bununla birlikte, ilişkilerin uzun tarihi göz önüne alındığında önemli bir gecikme olduğu kabul edilmelidir. Üyelik süreci çerçevesindeki gecikmelerin ve karşılaşılan sorunların bir dizi nedeni bulunmaktadır. Bu nedenlerin bir kısmı Türkiye’nin AB’ne üye olma yolundaki kararını geç vermiş olması, dolayısıyla üyelik süreçlerinin gereğini yavaş ve gecikmeli olarak yerine getirmeye çalışmasıdır. Nedenlerin diğer kısmı ise, çalışmanın birinci bölümünde de ortaya konduğu gibi, başta Fransa ve Almanya olmak üzere kimi AB üyesi ülkelerin olumsuz bakışlarından kaynaklanmaktadır. Kamuoyu yoklamalarında üyelik sürecinin muhtemelen kurumsal olarak tamamlanacağına düşünülmesine rağmen, Türkiye’nin katılımına karşıtlığın hala yüksek olması, sürecin devam ettirilmesinde önemli bir engel oluşturmaktadır.

Fransa ve Almanya başta olmak üzere merkez sağ eğilimdeki siyasi kadrolar ile bilim çevreleri, önce 1999’da Türkiye’nin adaylığının ilan edilmesiyle bu karşıtlıklarını dile getirmişler, müzakerelerin başlama kararının alındığı 2004’ten itibaren ise giderek yükselen bir muhalif cepheye dönüşmüşlerdir. Muhalif cephedeki gerekçeleri kabaca iki grupta toplamak mümkündür. Birinci grup gerekçe, Türkiye’nin kültürel farklılığına, “Avrupalı” olmamasına ve tarihsel nedenlere dayanmaktadır ki “ret cephesi” içinde bu grup azınlık durumundadır. İkinci ve çoğunluk grubu ise, Türkiye’nin AB ekonomik ve siyasal

standartlarına uymadığını ve uyamayacağını savunmaktadır. Ancak, kamuoyu yoklamaları ile yapılan söyleşiler Türkiye'nin üyeliğine bakışta niteliksel farklılıklar olduğunu ortaya koymaktadır. Öncelikle belirtmek gerekir ki, AB üyesi tüm toplumlarda Türkiye'nin üye olamayacağına dair ortak bir kanı mevcut değildir. AB kurumlarında temsil edilen kişiler ile AB siyasal-bürokrat seçkinleri de, kamuoylarının aksine çoğunlukla Türkiye'nin üye olabileceğini savunmaktadırlar. Bu durum, Türkiye'ye geniş bir iletişim alanı açmakta ve bir yandan kamu diplomasisi geliştirirken öte yandan siyasal-bürokratik AB seçkinleriyle diyalogu artırma imkanı vermektedir.

Müzakereci devlet konumundaki bir ülkenin üyelik süreci dışına itilmesini savunmanın siyasal ve diplomatik güçlükleri ise, bir dizi çözüm arayışına yol açmıştır. “Ayrıcalıklı ortaklık” ya da “özel statü” olarak ifade bulan üyelik dışı bağ arayışlarının, tüm Türkiye karşıtları bakımından aynı nedenle savunulmadığını belirtmek gerekir. Fransa gibi, Türkiye bütün müktesebatı benimsese bile üyeliğinin istenmediği yerlerde “ayrıcalıklı ortaklık”, Türkiye'yi AB dışında tutuma; Almanya gibi Türkiye uyum sağlarsa üyeliğin olabileceğini savunanlara göre ise Türkiye'yi dışarıda bırakmama stratejisine dayanmaktadır. Bununla birlikte, genel hatları ortak olan “ayrıcalıklı ortaklık” ya da özel statü, Türkiye'nin AB ile bütünleşmesini ancak Türkiye'nin kararlara katılmamasını ifade etmektedir. Türkiye'nin nüfusunun büyüklüğü, yapısal sorunları ve istikrarsız bölgelere yakınlığı, üye olmaması ya da olamayacağıyla ilgili gerekçeleri oluşturmaktadır. Bununla birlikte, bir yandan ekonomik olarak kendisini AB'ne bağlayacak, öte yandan istikrarsız bölgelerle AB arasında tampon bölge olacak ve ayrıca da enerji güvenliğine katkı sağlayacak bir Türkiye'nin kararlara katılmaksızın “ayrıcalıklı ortak” olmayı neden kabul edeceği, ikna edici biçimde dile getirilememiştir.

AB ile Türkiye arasında başta Ankara Anlaşması olmak üzere, bugüne kadar gelen bir dizi anlaşma ve ortaklık ilişkisi bulunmaktadır. Üyelik dışı bir statünün söz konusu olması halinde, bu anlaşmaların nasıl düzenleneceği, ilişkilerin yeniden nasıl şekillendirileceği ve Türkiye'nin de avantajına olabilecek konuların neler olabileceği sorusu ortada kalmış gözükmemektedir. Söz konusu sorulara makul ve hem AB hem de Türkiye bakımından yararlı olabilecek gerekçelerin bulunmadığı, “ayrıcalıklı ortaklığı” savunan çevrelerle yapılan derinlemesine söyleşilerde ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla söyleşiler, ayrıcalıklı ortaklık türü bir statünün sürdürülebilir bir ilişkiye karşılık gelmediğini, içeriği belirsiz, tutarsızlıklar içeren bir yaklaşım olduğunu ortaya koymuştur.

Kamuoyu eğilimleri ve söyleşilerden elde edilen sonuçlar, bilimsel çalışmalarda da ortaya çıkmaktadır. “Ayrıcalıklı ortaklık” ya da “özel statü” konusunu değerlendiren çalışmalar Türkiye’nin AB için ekonomi ve güvenlik bakımlarından vazgeçilmez bir ortak olduğunu gösterirken, üyeliğinin AB için yaratacağı sorunlara vurgu yapmaktadır. Dolayısıyla ortada “yüksek güvenlik ihtiyacı-aşırı maliyet” şeklinde özetlenebilecek bir ikilem vardır ve bu ikilemin özel bir statü ile aşıp aşılamayacağı araştırılmaktadır. Bununla birlikte, bilimsel çalışmaların “ayrıcalıklı ortaklık” konusunda tıpkı söyleşilerden çıkan sonuç gibi, ortaya somut ve tüm taraflarca kabul edilebilir gerekçeler koyamadığı anlaşılmaktadır. Bilimsel çalışmalardaki en temel zaaf, üyelik sürecinden ayrılacak Türkiye’nin olası kayıplarının telafi edileceği mekanizmaların önerilmemesidir. Diğer bir ifadeyle, Türkiye’deki olası ekonomik ve siyasal istikrarsızlıkların bertaraf edilmesi hakkında analiz ve tartışma yapılmamaktadır.

Türkiye için ayrıcalıklı ortaklık, bir yandan üyeliğe alternatif olarak düşünülebilecekken öte yandan “yolları ayırma” ya da bağımsız kalma seçeneğine göre de değerlendirilebilir. Bu durumda, ayrıcalıklı ortaklığın, bağımsızlıktan daha avantajlı sonuçlarının olacağı kanıtlanabilmelidir. Bu çalışma çerçevesinde yapılan değerlendirmeler, ayrıcalıklı ortaklığın sürdürülebilir ve tutarlı bir ilişkiye karşılık gelmediğini göstermektedir. Bu bağlamda ilk sorunlar, AB-Türkiye ilişkilerinin ekonomik boyutunda ortaya çıkmaktadır. Öncelikle belirtmek gerekir ki, AB’nin 3. ülkelerle yaptığı ancak Türkiye’nin dâhil olmadığı Serbest Ticaret Anlaşmaları (STA) ile Gümrük Birliği arasında çıkar çatışması bulunmaktadır. Üye olmadan AB müktesebatını büyük ölçüde benimsemenin, çevreyi koruma, kamu ihaleleri gibi alanlarda yaratacağı çıkar çatışmalarının da ciddi sorunlara işaret etmektedir. Ayrıca, ekonomik olarak AB ekonomisiyle bütünleşmiş ancak Para Birliği’ne üye olmamış bir Türkiye’nin kur aracılığı ile yaratabileceği haksız rekabet de söz konusu olabilir. Öte yandan, ayrıcalıklı ortaklıkta müktesebatın temsil ettiği AB düzeninden Türkiye ne kadar uzak olursa, özellikle Doğu Avrupa ülkelerine haksız rekabet yaratma kapasitesi o kadar artacaktır. Zira AB’nin müktesebatından uzak olmak demek, çevre, sosyal haklar, kamu ihaleleri, reel kur vb pek çok alanda maliyet avantajlarına ya da ayrıcalıklara sahip olmak anlamına gelecektir.

Ayrıcalıklı ortaklık tasarımının dayandırıldığı bir diğer alan, dış politika ve güvenlik konularıdır ve bu çerçevedeki bulgular da sürdürülebilir bir ilişkiye karşılık gelmemektedir. Ayrıcalıklı ortaklığın AB için yararları ifade edilirken enerji güvenliğine özel bir önem atfedilmekte, ancak Türkiye’den geçen ve geçmesi tasarlanan hatlardan sağlanan enerji, AB

ülkelerinin olası ihtiyaçlarında küçümsenmeyecek, ancak yaşamsal da olmayan bir oranda yer tutmaktadır. Ayrıca, Türkiye’den geçen ve geçecek olan enerji hatları, Rusya bağımlılığını çeşitlendirmeye alternatif olabilecek bir kapasitede değildir; İran, Azerbaycan, Mısır, Körfez ülkeleri ile Türkmenistan gibi yeni tedarikçilerle genişletilecek ülke sayısı da sürdürülebilir bir temine karşılık gelmemektedir. Enerji politikasının çevre güvenliği politikasıyla birlikte ele alınması durumunda ise, ayrıcalıklı ortaklığın daha da sürdürülemez olduğu ortaya çıkmakta, Türkiye’nin bu alandaki maliyetin altından kalkması imkânsızken AB de Türkiye’ye destek sağlamaktan uzak durmaktadır.

Dış politika ve güvenlik çerçevesinde Ayrıcalıklı ortaklık, Türkiye’den ve Türkiye üzerinden AB’ye olacak göçe engel oluşturulmasını, “iyi komşuluk” politikası çerçevesindeki, AB politikalarının benimsenmesini ve AB savunma politikasına destek verilmesini öngörmektedir. Çalışmada incelendiği gibi, ayrıcalıklı ortaklık söz konusu konularda ileri sürüldüğü gibi AB’nin beklentilerini karşılayacak gerçeklikler ortaya koymamakta, Türkiye hâlihazırda üyesi bulunduğu NATO, AGİT ve Avrupa Konseyi örgütleri kanalıyla zaten bu politikalarda ortaklık gerçekleştirmektedir.

Ayrıcalıklı ortaklığı savunanlar bu statüde üyelik gibi tam bir bütünleşmenin olmayacağını savunsalar da, bütünleşmenin sınırlarını çizmekte görüş birliği içinde değillerdir ve dolayısıyla kısmi bütünleşme – kısmen kararlara katılma biçiminde bir ara yol da ele alınabilir. Ayrıcalıklı ortaklık, Türkiye’deki resmi ve akademik çevrelerce kategorik olarak reddedilen bir durumdur ve “kısmi bütünleşme – kısmen kararlara katılma” söz konusu olmadığında, tartışılması bile mümkün görülmemektedir. Öte yandan kimi karar süreçlerine katılım konusunun kendisi başlı başına sorundur. Öncelikle belirtmek gerekir ki üye olmayan “ayrıcalıklı ortak” Türkiye’ye, kararlara katılma olanağını verecek bir AB hukuk zemini mevcut değildir. Böyle bir zemin ve yasal düzenlemeler tasarlanabilse bile bu düzenlemelerin AB Hukuku’nun ruhuna uygun olacağı çok şüphelidir, AB için yönetim sorunlarının doğması kaçınılmaz olacaktır. Üye olmayan, dolayısıyla üyeliğin temel özelliklerinden olan AB içi dayanışma sorumluluğunu yeterince hissetmeyen bir Türkiye’nin dâhil olduğu karar organlarında her zaman uyumlu davranması da beklenmeyecektir.

Görüldüğü üzere, “ayrıcalıklı ortaklık” Türkiye açısından ne üyeliğe tercih edilebilecek bir seçenektir ne de AB açısından yönetilebilir bir statüdür. Bununla birlikte, AB ile gelinen nokta, müzakere sürecinin de sürdürülebilir olmadığını düşündürmektedir. Bu durumda, AB-

Türkiye ilişkilerinde kriz olasılığı ortaya çıkmaktadır. Kriz olasılığı ise, ya üyelik sürecinde yapısal bir değişime gidilmesini ya da taraflar arasında yolların ayrılmasını ima etmektedir. Yolların ayrılması ihtimali, AB’de Türkiye’nin üyeliğine karşı çıkan çevrelerin ayrıcalıklı ortaklık yerine stratejik ortaklık tasarımını geliştirmeye başlamalarına yol açmıştır.

Stratejik ortaklıkta, Türkiye’nin AB ile bütünleşmesi gerekmemekte, ancak anlaşmaya varılan her alanda daha kapsamlı, kalıcı ve bağlayıcı bir ilişki kurulması öngörülmektedir. Ortaklığa stratejik özellik kazandıran ise, küresel düzlemdeki güç ağırlığının birlikte kullanılacak olmasını ifade etmektedir. Dolayısıyla Türkiye ile AB arasındaki stratejik ortaklık, Türkiye’nin bir bölgesel güç olduğu ve bu gücünü de AB ile ortaklık içinde kullanacağı varsayımına dayanmaktadır. Türkiye’nin bölgesel güç olduğu ya da olacağı, bu bölgesel güç niteliğinin “yumuşak güç” özellikleri gösterip göstermeyeceği son derece tartışmalıdır. Ayrıca, bugün Türkiye’nin uyguladığı bölgesel yumuşak güç politikasının AB ile olan bağlarından güç aldığı da bir gerçektir. Dolayısıyla stratejik ortaklık, Türkiye’yi bölgesel yumuşak güç yapacak bir seçenek olarak görülebilir. Bununla birlikte, stratejik ortaklık aynı zamanda Türkiye’nin üyelik sürecinin dışına çıkması, dolayısıyla AB’nin siyasal çıpasını terk etmesi anlamına gelir. Bu durumda Türkiye’nin stratejik ortaklığa razı olsa bile iç istikrarsızlıklarla karşılaşma ihtimali bulunmaktadır. Stratejik ortaklık, bugünkü ilişki biçiminden geriye gitmektir. Türkiye’de söyleşi yapılan uzmanlar da, bu tür bir ortaklığın avantajları bulunmadığını savunmaktadırlar. Stratejik ortaklığa itiraz edenlerin bir kısmı, bu statünün ayrıcalıklı ortaklıktan farkı olmayacağını ileri sürmektedirler. İkinci grup itiraz ise, NATO, AGİT ve ikili anlaşmalar çerçevesinde zaten AB ile Türkiye’nin stratejik ortak oldukları, ayrıca başka anlaşma yapacak alanın bulunmadığı gerekçesine dayandırılmaktadır.

Bu yaklaşımlar ve çalışma çerçevesindeki bulgular, Türkiye’de müzakerelerin bloke olması ve ayrıcalıklı ortaklığın ya da stratejik ortaklığın da kabul edilmemesi halinde ne yapılabileceğiyle ilgili ön hazırlıklara fazla kafa yorulmadığını göstermektedir. Üyelik sürecinde kalmak ve tıkanma anına kadar müzakereci ülke statüsünde kalıp “zaman kazanma” ve AB’nin tıkanma karşısında alacağı tavrı bekleme, bir stratejik seçenek olabilir. Ancak, açılacak başlık sayısının az olması bu sürenin kısa olmasına yol açabileceği gibi, müktesebatın üyelik perspektifi olmaksızın benimsenmesine ilişkin sorunları ortadan kaldırmaz. “Kıbrıs sorunu” çerçevesinde bloke edilmiş başlıkların açılması için Türkiye Gümrük Birliği’nin Kıbrıs’a da genişlemesi kararı alabilir; bu bloke edilmiş sekiz başlığı müzakereye açacak bir baskı yaratabilir. AB ülkeleri ikna olup bu başlıkların açılması

yolunda karar verseler bile, Gümrük Birliği'nden doğan diğer sorunlar, STA'lar sorunu varlığını korumayı sürdürür. Dolayısıyla, zaman kazanma taktiği müzakere sürecinin uzamasına izin verse bile, üyelik garantisi olmaksızın eninde sonunda tıkanacak bir sürece işaret etmektedir.

Sorunları aşma zorlukları, AB ile Türkiye arasındaki ilişkileri bir başka statüye yöneltme seçeneğini gündeme getirmektedir. Bu, “yolları ayırma” anlamına gelir ve dolayısıyla stratejik ortaklık seçeneğini tartışmaya açmayı gerektirir. Stratejik ortaklığı kuracak anlaşmaların niteliği işbirliğinin yoğunluğunu belirleyecektir. Bununla birlikte, her ne yoğunlukta olursa olsun üyelik perspektifinden çıkış Türkiye'nin bağımsız kalması anlamına gelir. Dolayısıyla sonuçları itibarıyla stratejik ortaklık ile bağımsızlığı net bir şekilde farklılaştırmak zordur. Üyelik perspektifinin yitirilmesi, Türkiye için “istikrarsızlaşma”, “bölgesel güç olamama” gibi riskleri gündeme getirebilir. Bu çerçevede stratejik ortaklık, risklere açık bir Türkiye'nin esnek bağlarla “Batı” içinde kalmasından başka bir anlam ifade etmez.

Türkiye-AB ilişkileri bakımından en makul seçenek, aşamalı üyelik olarak görülmektedir. Aşamalı bütünleşme, müzakere süreci tamamlanana, diğer ifadeyle tam üyelik gerçekleşinceye kadar Türkiye'nin AB kararlarına ve kurumlarına veto hakkı olmaksızın katılması ilkesine dayanır. Buna göre var olan müzakere sürecinin yeniden tasarlanması gerekir. Aşamalı bütünleşme çerçevesinde Türkiye üyelik statüsü kazanıncaya kadar veto hakkından yoksun olacağından, AB'nin işleyişini bloke etme tehlikesi ortadan kalkacak, AB'de halen egemen olan kurumsal, siyasal ve kamuoyu düzeylerindeki çekincelerin bertaraf edilmesi Türkiye'nin kurumlarda sergileyeceği davranışlarla kolaylaşacaktır. Bu yolla Türkiye'nin üyeliği uzasa bile Kıbrıs, STA'lar ve çalışma çerçevesinde ifade bulan bir dizi sorunun çözülmesini mümkün 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 tıkanığında Türkiye'nin üyeliğini uzun dönemde güvence altına alarak AB'den ve hatta “Batı”dan kopmasını engelleyecek yeni bir üyelik süreci tasarımı olarak kabul edilmelidir.

Aşamalı üyelik, AB ve Türkiye'nin iç sorunları ile karşılıklı ilişkilerinden kaynaklanan sorunlarını çözme konusunda “olumlu anlamda zaman kazanma” stratejisidir. Türkiye'nin üyeliğine mesafeli bakan kamuoylarının, giderek daha fazla AB'ne yaklaşan bir Türkiye olgusuyla olumlu yönde etkileyecek bir süre ortaya çıkar, AB kamuoyları bakımından kilit



önemde olan Kıbrıs, Ermenistan açılımı ya da Ruhban Okulu gibi konularda atılan adımlar, kamu diplomasisi olarak AB’nde karşılık bulabilir. Ayrıca, Türkiye’nin üyeliğini korku siyasetine çevirerek iç dengelerde oy kaygısı taşıyan siyasetçilerin de bu korku siyasetini sürdürmeleri zor hale gelebilir. Bununla birlikte, “aşamalı üyelik” için Türkiye’nin AB üyelerini genişleme politikasını düzenleyen hukuk çerçevesinde kapsamlı değişiklik yapmaya ikna etmesi gerekecektir. İkna süreci ise, aşamalı üyeliğin zaten üyeliğe karşı çıkma gerekçelerinin telafisine yönelik olduğuna dayandırılabilir. Ayrıca Türkiye dışında sorun yaşanabilecek Ukrayna gibi ülkeler bakımından örnek olacağı tezi işlenebilir. Aşamalı üyelik stratejisinin başarı koşulu, AB’deki karar alıcılar ve kamuoyları kadar Türkiye kamuoyunun da iknasından geçmektedir.

Sonuç olarak, çalışmanın giriş bölümünde sorulan soruların yanıtları şu biçimde özetlenebilir:

Türkiye’nin AB’ye üye olmadan AB ile ekonomik ve siyasal birlik oluşturacak şekilde bir bağ sürdürmesi, ayrıcalıklı ortaklık ya da özel statü içinde olması Türkiye için ekonomik açıdan yüksek maliyetli bir duruma karşılık gelmekte, siyasal açıdan da şüphelere işaret etmektedir. Dolayısıyla, “ayrıcalıklı ortaklık” tasarımı olanaksız; stratejik ortaklık ise riskli bir seçenektir. Türkiye için en makul seçenek, “aşamalı üyelik” stratejisidir ve strateji AB’nin varolan genişleme ve komşuluk gibi politikaları çerçevesinde yapılacak kapsamlı değişikliklerle yaşama geçebilir.

Aşamalı üyelik, Türkiye açısından gerek ekonomik ve siyasal gerek psikolojik (kamuoyu) açılardan kabul görebilir. Müzakerelerin dumura uğrama riski, AB bağının tamamen terk edilmesi yerine aşamalı üyeliğin kazanç-kayıp muhasebesinin yapılmasını teşvik edebilir. Aşamalı üyelik, üyeliğin birinci en iyi olmasından hareket eden bir anlayışa dayanır. Türkiye’nin AB’ne özel bir statü içinde bağlanması, sürdürülemez ilişkilere karşılık geldiğinden, aşamalı üyelik özel statü kapsamında değerlendirilmemeli, alternatif bir üyelik süreci olarak değerlendirilmelidir. Üyelik ya da aşamalı üyelik olmadığı takdirde, stratejik ortaklık seçeneği ele alınabilir. Bu çerçevede Türkiye’de stratejik ortaklığın var olan ilişkilerden doğan maliyetleri bertaraf edecek anlaşmalarla düzenlenmesi gerekir. Bu durumda Türkiye’de çalışmaların iki yönde sürdürülmesi gerekir. Birincisi, iç istikrarın ve bölgesel yumuşak güç konumunun korumasına ilişkin alandır. İkinci ve birinciyle paralel olarak yürütülecek çalışmalar, aşamalı üyeliğin nasıl düzenlenebileceğini konusunu kapsamalıdır.