

# AVRUPA BİRLİĞİ ZİRVESİNDEN YANSIMALAR

HACI MEHMET BOYRAZ, OĞUZ GÜNGÖRMEZ

SETA | PERSPEKTİF

NİSAN 2021 · SAYI 308

- 25-26 Mart 2021'de düzenlenen AB zirvesinin önemi nedir?
  - Zirvede hangi konular ön plana çıktı?
  - Zirvede Türkiye ile ilgili hangi kararlar alındı?
- Zirve sonrası dönemde Türkiye-AB ilişkilerini ne bekliyor?

## GİRİŞ

25-26 Mart 2021'de Avrupa Birliği'nin (AB) olağan zirvesi düzenlenmiştir. Pandemi sebebiyle video konferans yöntemiyle gerçekleştirilen zirvede bir araya gelen AB'nin tepe yönetimi ve üye ülkelerin temsilcileri gündemdeki birçok konuyu ele almıştır. Yeni tip koronavirüsün (Covid-19) gölgesinde gerçekleşen liderler zirvesi muhtemelen itibarıyla AB'nin en önemli zirvelerinden biri olarak tarihe geçmiştir. Bu perspektif çalışması 25-26 Mart 2021'de düzenlenen AB liderler zirvesini ele almaktadır. Bunun için perspektifte sırasıyla zirvenin önemi ve zirvede ön plana çıkan konular anlatılmaktadır. Ardından zirvede Türkiye ile ilgili alınan kararlar analiz edilmekte ve zirve sonrası dönemde Ankara-Brüksel ilişkilerinin muhtemel seyri değerlendirilmektedir.

## ZİRVENİN ÖNEMİ

25-26 Mart 2021'de düzenlenen zirve üç yönden önem arz etmektedir. Birinci olarak AB üyesi ülkeler Haziran 2020'de aşı tedarik ve dağıtım konusunda AB Komisyonuna merkezi yetki vermelerine rağmen bugüne

kadar aşılama konusunda başarılı bir performans sergilenememiştir. Bu süreçte aşılama tedarikinde –özellikle Birleşik Krallık ile– birtakım sorunların yaşandığı görülmüştür. Dolayısıyla koronavirüsle mücadelenin güçlendirilmesi ve aşılama faaliyetlerinde karşılaşılan problemlerin aşılması adına Avrupa kamuoyunda bu zirveye büyük önem atfedilmiştir.

İkinci olarak önceki Amerikan Başkanı Donald Trump döneminde oldukça gerilen transatlantik ilişkilerin iyileştirilmesi ve mevcut Başkan Joe Biden yönetimi ile kurulacak ilişkiler açısından da zirve oldukça önemlidir. Nitekim Başkan Biden'ın çevrim içi zirveye katılma kararı transatlantik ilişkilerin geleceği açısından zirveyi daha da önemli hale getirmiştir.

Üçüncü ve son olarak ise Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) ve Yunanistan gibi Türkiye karşıtı bazı üyelerin baskıları sonucunda Ankara-Brüksel ilişkileri son dönemde oldukça gerilmiş ve AB'nin izlediği yaptırım siyasetinin gölgesinde Aralık 2020'den beri gözler bu zirveye çevrilmiştir. Doğu Akdeniz özelinde gerilen ilişkilerin ve Türkiye'ye yönelik alınan sembolik yaptırım kararlarının bu zirvede çok daha ağır yap-

### HACI MEHMET BOYRAZ

Avrupa Araştırmaları Direktörlüğü'nde görev yapmaktadır. Sakarya Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde doktora tezi çalışmalarına devam etmektedir.

### OĞUZ GÜNGÖRMEZ

Avrupa Araştırmaları Direktörlüğü'nde görev yapmaktadır. Marmara Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde doktora tezi çalışmalarına devam etmektedir.

ŞEKİL 1. AB ZİRVESİNDE ELE ALINAN KONULAR (25-26 MART 2021)



tırımlarla tahkim edilemeyeceği merak edilmiştir. Haliyle zirve Ankara-Brüksel ilişkilerinin seyri için de oldukça önemli bir hal almıştır.

### ZİRVEDE ÖN PLANA ÇIKAN KONULAR

Zirvenin hemen ardından yayımlanan sonuç bildirgesinden hareketle zirve katılımcılarının iki gün boyunca beş başlık üzerinde yoğunlaştıkları görülmektedir. Bu bağlamda sonuç bildirgesinin ilk sırasında yer alan ve diğer konulara göre kendisine daha fazla yer bulan başlık koronavirüsle mücadeledir. Statista'nın güncel verilerine göre<sup>1</sup> AB üyesi ülkelerden nüfusunu en çok aşıl原因 iki ülke sırasıyla yüzde 42,15 ile Malta ve yüzde 28,61 ile Macaristan olmuştur. Buna karşın diğer üye ülkeler nüfuslarını aşıl原因 konusunda henüz yüzde 20'nin üzerine çıkamamıştır. Dolayısıyla sonuç bildirgesinde açıkça vurgulandığı üzere aşı firmalarından

koronavirüs aşılarının zamanında tedarik edilmesi, aşıl原因 dağıtımında yaşanan sorunların giderilmesi ve dijital aşı sertifikasıyla ilgili çalışmaların tamamlanması gibi kritik meselelerde mutabık kalınmıştır.<sup>2</sup> Bunların yanında salgının etkilerinin kontrol altında tutulabilmesi için bazı seyahat kısıtlamalarına devam edilmesi ve AB vatandaşlarının mümkün mertebe evde kalmaya teşvik edilmesi kararlaştırılmıştır.

Koronavirüs salgınının AB ekonomisi üzerinde oluşturduğu tahribat zirvede ele alınan ikinci konu başlığı olmuştur. Tek pazara ve aktif rekabete vurgu yapan sonuç bildirgesinde kurumsal olarak AB'nin ve üye ülkelerin bundan sonra dijitalleşme faaliyetlerine hız vereceği ifade edilmiştir. Bu minvalde özellikle stratejik sektörlerde "güvenli dijitalleşme"ye hız verilmesi için AB Komisyonuna çağrı yapılmıştır. Bu konu başlığı altında uluslararası dijital vergilendirme

1 "Number of COVID-19 Vaccination Doses Administered in Europe as of March 30, 2021, by Country", Statista, <https://www.statista.com/statistics/1196071/covid-19-vaccination-rate-in-europe-by-country>, (Erişim tarihi: 31 Mart 2021).

2 "Video Conference of the Members of the European Council, 25 March 2021", European Council, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2021/03/25>, (Erişim tarihi: 29 Mart 2021).

çalışmalarına verilen desteğin sürdürüleceği ilan edilmiştir. Bunların yanında küresel piyasalarda avronun değerinin korunacağı vurgulanmış ve yenilikçi bir bakış açısıyla AB genelinde dijital para biriminin kullanıma sunulması için daha önce gündeme gelen “dijital avro” projesine hız verileceği belirtilmiştir.<sup>3</sup> Koronavirüsle birlikte özellikle İtalya ve İspanya gibi ekonomik açıdan zor bir sınav veren üye ülkelere yapılabilecek olası yardımlarla ilgili sonuç bildirgesinde herhangi bir ifadeye yer verilmemesi ise dikkat çekicidir.

Bunların dışında zirve gündem planında öngörül-  
düğü gibi AB dış politikasına yönelik meseleler de ele alınmıştır. Başkan Trump döneminde gerilen transatlantik ilişkilerde yaşanan sorunların aşılması adına iki taraf arasında dostluk ve dayanışmaya dayalı iş birliğinin yeniden tesis edilmesinde uzlaşmıştır. Bu çerçevede sürpriz şekilde mevcut Başkan Biden’ın da çevrim içi katıldığı zirvede güçlü transatlantik ilişkilerin ortak çıkarlara katkı sağladığı belirtilmiş ve taraflar arasındaki dünyanın en büyük ticari ve yatırım ortaklığının önemi vurgulanmıştır. Buradan hareketle Trump döneminin aksine Biden döneminde transatlantik ilişkilerin normalleşeceğine dair olumlu beklentiler zirveyle birlikte yeniden teyit edilmiştir. Ayrıca iki taraf arasındaki ticareti ve çok taraflı ekonomik büyümeyi teşvik etme amacıyla daha önce Obama döneminde başlatılan fakat Trump tarafından askıya alınan Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı (TTIP) görüşmelerinin yeniden başlayacağına dair uluslararası kamuoyunda beklentiler oluşmuştur.

Zirvede ele alınan bir diğer dış politika konusu ise Rusya ile ilişkiler olmuştur. Brüksel ve Moskova’nın insan hakları, ajan krizi ve siber saldırılar gibi konularda son zamanlarda sık sık karşı karşıya gelmesi dikkate alındığında aslında AB-Rusya ilişkilerinin seyrine dair zirvede geniş kapsamlı görüşmeler beklenmiştir. Buna karşın sonuç bildirgesinde Moskova ile ilişkilerin bir sonraki zirvede daha detaylı ele alınacağı ifade edilmiştir. Burada zirveden hemen önce AB Konseyi Başkanı Charles Michel ile Rusya Devlet Başkanı Vladimir

Putin arasında yapılan görüşmenin ardından AB’nin Rusya ile ilişkilerinin ilerlemesi için Moskova’nın Minsk Antlaşması’nı uygulaması, siber saldırıları durdurması ve insan haklarına saygı göstermesini şart koymasını hatırlamakta fayda var.<sup>4</sup> Dolayısıyla AB-Rusya ilişkilerine dair görüşmenin ön hazırlığının aslında AB Konseyi Başkanı Michel tarafından yapıldığı ve Putin ile görüşmede elde edilen sonuçların zirvede sadece genel hatlarıyla değerlendirildiği anlaşılmaktadır.

## ZİRVEDE TÜRKİYE İLE İLGİLİ ALINAN KARARLAR

25-26 Mart 2021’de gerçekleşen AB zirvesinde liderlerin ajandasında Türkiye ile ilişkiler de yer almıştır. Aslında Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın zirveden hemen önce AB’nin tepe yönetimiyle bir video konferans görüşmesi gerçekleştirmesi ve bunun ardından AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi Josep Borrell’in zirvede tartışılmak üzere Türkiye raporu hazırlaması<sup>5</sup> ikili ilişkilerde yeni bir sayfanın açılacağına dair beklenti oluşturmuştur. Aynı şekilde zirveden önce Almanya Başbakanı Angela Merkel’in Doğu Akdeniz’de Türkiye’nin attığı yapıcı adımları ve Ankara ile Atina yönetimleri arasında devam eden istikşafı görüşmeleri takdir ettiğini açıklaması, İtalya Başbakanı Mario Draghi’nin de Türkiye ile ilişkilerde göç, terörle mücadele ve Gümrük Birliği konularının önemli iş birliği alanları olduğunu söylemesi bu beklentileri daha da artırmıştır.<sup>6</sup>

Bu kapsamda zirvenin ilk gününde yapılan görüşmeler neticesinde AB-Türkiye ilişkileriyle ilgili öncelikle çatışma ve iş birliği alanları tespit edilmiştir. Sonuç bildirgesinden hareketle zirvede özellikle Doğu

4 “Readout of the Telephone Conversation between President Charles Michel and Russian President Vladimir Putin”, European Council, 22 Mart 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/22/readout-of-the-telephone-conversation-between-president-charles-michel-and-russian-president-vladimir-putin>, (Erişim tarihi: 29 Mart 2021).

5 Rapor için bkz. “State of play of EU-Turkey Political, Economic and Trade Relations”, European Commission, 22 Mart 2021, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10101/2021/EN/JOIN-2021-8-F2-EN-MAIN-PART-1.PDF>, (Erişim tarihi: 29 Mart 2021).

6 “Merkel’den Türkiye, Doğu Akdeniz ve İstanbul Sözleşmesi Açıklaması”, Haber7, 25 Mart 2021; “İtalya Başbakanı Draghi’den Türkiye-AB İlişkilerinde ‘Olumlu Gündeme’ Odaklanma Çağrısı”, Anadolu Ajansı, 24 Mart 2021.

3 “Video Conference of the Members of the European Council, 25 March 2021”.

Akdeniz’de gerginliğin düşmesinden duyulan memnuniyet açıkça dile getirilmiş ve bölgeyle ilgili oluşan olumlu atmosferin tahkim edilmesi için çok taraflı bir konferans düzenlenmesine yönelik çalışmalar yürütüleceği dile getirilmiştir. Burada Doğu Akdeniz’deki deniz yetki alanları konusundaki ihtilafların görüşülmesi için Cumhurbaşkanı Erdoğan tarafından daha önceden gündeme getirilen “Doğu Akdeniz Konferansı” çağrısına Brüksel’in nihayet olumlu cevap verdiği söylenebilir. Ancak Türkiye ve GKRY birbirlerini resmi olarak tanımadıkları için olası konferansın düzenleneceği bağlam ile konferansa katılacak aktörler önem arz etmektedir.

Bunların yanı sıra Türkiye ile Yunanistan arasında istikşafı görüşmelerin başlaması ve Kıbrıs meselesinin çözümüne yönelik adım atılması olumlu birer gelişme olarak değerlendirilmiştir. Aynı minvalde Türkiye ile ilişkilerin güçlendirilmesi adına Gümrük Birliği’nin uygulanmasındaki mevcut zorlukların bertaraf edilmesi ve Türkiye ile görüşmelerin yoğunlaştırılması için AB Komisyonuna çağrı yapılmıştır.<sup>7</sup> Türkiye-AB ilişkilerinin çıpası konumundaki ticari ilişkilerin geliştirilmesinde önem arz eden Gümrük Birliği’nin yenilenmesine dair yakın zamanda atılacak somut bir adım, ikili ilişkilerde uzun zamandır devam eden gerilimi gerçekten düşürebilecek ve gündemi olumlu şekilde değiştirebilecek kritik bir gelişme olacaktır. Buna karşın sonuç bildirgesinde bu meseleyle ilgili somut ifadeler yer verilmemesi Gümrük Birliği’nin güncellenmesinin Haziran’da düzenlenecek yeni zirvede yeniden ele alınacağına işaret etmektedir.

Sonuç bildirgesinde Ankara’nın göç yönetiminde ortaya koyduğu performans da takdir edilmiş ve AB Komisyonundan Türkiye’ye verilen mali desteğin sürmesini sağlayacak yeni bir öneri sunulması istenmiştir. Ayrıntıları şu an için belli olmamakla birlikte AB Konseyi Başkanı Michel ile Komisyon Başkanı Ursula von der Leyen’in 6 Nisan’da yapacakları Türkiye ziyaretinde bu desteğin ayrıntılı şekilde ele alınacağı

öngörülmektedir. Burada daha önce Türkiye ve AB arasında imzalanan Geri Kabul Anlaşması’nın mülteci krizinin zirve yaptığı ve Avrupa’yı derinden etkilediği bir dönemde AB üyesi ülkeler üzerindeki baskıyı azaltan kritik bir gelişme olduğunu hatırlamak gerekir. Ancak bu anlaşmaya mukabil AB’nin taahhüt ettiği vize serbestisinde halen mesafe kaydedilememiştir. Her ne kadar sonuç bildirgesinde vize serbestisi konusunda Türkiye ile iş birliğinin artırılması için Avrupa Komisyonuna çağrıda bulunulmuşsa da bu konunun akıbeti aslında Haziran’da gerçekleşecek yeni zirveye bırakılmıştır. Böylece Ankara-Brüksel ilişkilerinde gündemi olumlu şekilde değiştirebilecek önemli bir fırsatın kaçırıldığı söylenebilir. Burada Gümrük Birliği’nin güncellenmesi ve vize serbestisi meselelerinin esasen Türkiye ile AB arasındaki meşhur 18 Mart mutabakatında AB’nin üstlendiği yükümlülükler arasında olduğunu belirtmek gerekir. Dolayısıyla ilerleyen süre zarfında AB’nin mülteci meselesinde benzer bir taleple Türkiye’ye gelmesi durumunda Ankara’nın mütakabiliyet ilkesi uyarınca vize serbestisini gündeme getirmesi beklenmektedir.

Öte yandan GKRY ve Yunanistan’ın girişimleri neticesinde Doğu Akdeniz’deki faaliyetlerinden ötürü daha önce Türkiye aleyhinde bir tutum benimseyen AB yönetimi bu tutumunu zirvede de korumuştur. Sonuç bildirgesinde Türkiye’nin bölgedeki faaliyetlerinin “yasa dışı” ve “provokasyon” olduğunu iddia eden AB yönetimi bu tavrıyla açıkça Rum-Yunan ikilisinin çıkarlarına uyumlu hareket etmiş ve Türk tarafının haklarını göz ardı etmiştir. Türkiye Dışişleri Bakanlığı tarafından da tespit edilen bu durum<sup>8</sup> aslında AB’nin uzun zamandan beri Türkiye ile ilgili rasyonel karar vermesini engelleyen en önemli faktördür. Dolayısıyla AB’nin kurumsal olarak Türkiye konusunda irrasyonel açıklamalarda bulunmasına ve kararlar almasına sebep olan bu tutumun devam etmesi ikili ilişkilerde beklenen olumlu ivmenin sağlanmasını zorlaştırmaktadır.

7 “Statement of the Members of the European Council”, European Council, 25 Mart 2021, <https://www.consilium.europa.eu/media/48976/250321-vt-c-euco-statement-en.pdf>, (Erişim tarihi: 29 Mart 2021).

8 “AB Devlet ve Hükümet Başkanları Mart Zirvesi Sonuçları Hk.”, T.C. Dışişleri Bakanlığı, 25 Mart 2021, [http://www.mfa.gov.tr/no\\_120\\_a-b-devlet-ve-hukumet-baskanlari-mart-zirvesi-sonuclari-hk.tr.mfa](http://www.mfa.gov.tr/no_120_a-b-devlet-ve-hukumet-baskanlari-mart-zirvesi-sonuclari-hk.tr.mfa), (Erişim tarihi: 31 Mart 2021).

GKRY ve Yunanistan'ın tüm baskılarına karşın zirvede Türkiye aleyhinde yeni bir yaptırım kararının alınmaması ise dikkate değer bir ayrıntıdır. Zira bahsi geçen bu iki ülkenin tüm AB kurumları nezdinde yürüttükleri aktif çabaya rağmen Birliğin kurumsal olarak Türkiye'ye yeni ve daha ağır yaptırımlar uygulamak yerine masada tutmaya çalışması ilişkilerin geleceği açısından olumlu mesajlar vermiştir. Yine de bu iki ülkenin etkisiyle Türkiye'nin tam üyelik müzakerelerinin zirve gündemine alınmaması ve müzakerelerin hızlandırılması adına yeni fasılların açılacağına dair sinyal verilmemesi, ikili ilişkilerdeki mevcut olumsuz durumun bir süre daha devam edeceğine işaret etmektedir. Nitekim sonuç bildirgesinde Türkiye'ye yönelik yeni yaptırımlara açık kapı bırakılması bu işaretleri güçlendirmektedir. Sonuç itibarıyla AB'nin Türkiye ile ilişkilerinde uzun zamandır izlediği "havaç-sopa" stratejisine zirvede de devam ettiği anlaşılmaktadır.

## SONUÇ YERİNE: TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNİN GELECEĞİ

Zirve sonrası Türkiye-AB ilişkilerinde son yıllarda git-tikçe artan gerilimin bir nebze olsa da azalacağı beklenmektedir. Zira iki aktörün de bundan sonra ortak çıkarlarını ön plana çıkaracakları bir yol haritası üzerinde anlaşmış oldukları görülmektedir. Ancak blokajlarla ve Türkiye'nin üyeliğine karşı çıkan bazı üye ülkelerin "çifte standartlı" yaklaşımlarıyla çıkmaza sokulan üyelik müzakerelerinden ziyade mülteci krizi, terörle mücadele, ekonomi ve enerji gibi karşılıklı çıkarları yansıtan iş birliği alanlarına odaklanarak ilişkilerin rasyonelleştirilmesi gerekmektedir. Bu sebeple zirve sonrası dönemde AB ülkelerinin ortak çıkarları yansıtan iş birliği alanlarında ne gibi bir irade ortaya koyacağı aslında ilişkilerin yönünü belirleyecektir.

Bunların yanı sıra mülteci krizinde Türkiye'nin halen daha ciddi bir yükün altında olduğunun AB ülkeleri tarafından bilinmesi önemlidir. Ancak söz konusu farkındalığın söylemde kalmaması ve somut po-

litika çıktılarının dönüşmesi gerekmektedir. Bu sebeple daha önce yapılan ve kamuoyunda mülteci anlaşması olarak bilinen düzenlemenin güncel şartlara uygun şekilde revize edilmesi ve vize serbestisinde Ankara'yı tatmin edecek gerçekçi adımların atılması Türkiye-AB ilişkilerinin geleceği açısından oldukça önemli olacaktır. Bu bağlamda zirvede AB Komisyonundan Türkiye'ye mali desteğin sürdürülmesini sağlayacak yeni bir önerinin istenmesi önemli bir gelişmedir. Yapılacak yeni ve kapsamlı bir anlaşma ile hem Türkiye'nin hem de AB üyesi ülkelerin üzerindeki yükler hafifletilebilir. Brüksel'in ve üye ülkelerin mülteci anlaşmasını revize etme ve Türkiye'ye daha fazla destek olma konusunda atacakları somut adımların ortak çıkarları yansıtan konular üzerinden ilişkilerin sürdürülmesinde oldukça önemli olduğu bilinmektedir. Benzer şekilde Gümrük Birliği'nin güncellenmesi konusu da son yıllarda kısır döngüye giren ilişkilerin canlandırılması için önemli bir araç olacaktır. Zirvede bu konuda adım atılacağına dair sinyal verilmesi dikkate değerdir.

Zirvede karşılıklı çıkarları yansıtan alanlara odaklanarak ilişkilerin rasyonelleşmesi adına iyimser olmayı sağlayan birçok gelişmenin yanı sıra ilişkilerin geleceği açısından karamsarlık doğuran ve temkinli olmayı gerektiren durumlar da göze çarpmaktadır. Özellikle GKRY ve Yunanistan'ın zirvenin sonuç bildirgesinin şekillenmesinde etkin rol oynaması ve Türkiye'ye yeni yaptırımlar uygulanabileceğine dair "sopa" gösterilmesi, bu iki ülkenin AB'yi sığ bakış açısına hapsetme doğrultusundaki politikalarına devam ettiklerine işaret etmektedir. Bu da tabii olarak özellikle Doğu Akdeniz'deki gelişmelerden ötürü Türkiye-AB ilişkilerinin zaman zaman gerileceği anlamına gelmektedir. Ayrıca karşılıklı çıkarları yansıtan konularda kapsamlı adımların atılmasının Haziran'daki zirveye ötelenmesi AB'nin yıllardır Türkiye'ye yönelik izlediği "oyalama taktiği"nin yeni bir şekli olarak yorumlanabilmekte ve ilişkilerin geleceği açısından karamsar görüşleri artırmaktadır.



SIYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI  
FOUNDATION FOR POLITICAL, ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH  
مركز الدراسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية

[www.setav.org](http://www.setav.org) | [info@setav.org](mailto:info@setav.org) | [@setavakfi](https://www.instagram.com/setavakfi)