



NASIL BİR ORTAKLIK?

# TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNİ YENİDEN İŞLER KILMAK

TALHA KÖSE

SETA

**NASIL BİR ORTAKLIK?**  
TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNİ  
YENİDEN İŞLER KILMAK



# **NASIL BİR ORTAKLIK?** TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNİ YENİDEN İŞLER KILMAK

EDİTÖR  
TALHA KÖSE

SETA

## TALHA KÖSE

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü öğretim üyesidir. Doktorasını George Mason University School for Conflict Analysis and Resolution'da tamamladı (2010). Lisans derecesini Boğaziçi Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü'nden aldı (2000). Sabancı Üniversitesi Uyuşmazlık Analizleri ve Çözümleri programından yüksek lisans derecesi aldı (2002). İstanbul Şehir Üniversitesi'nde öğretim üyeliği ve bölüm başkanlığı yaptı (2010-2016). George Mason (ABD) ve Maastricht (Hollanda) üniversitelerinde misafir öğretim üyesi olarak dersler verdi. Çalışma alanları çatışma analizleri çözümleri, barış çalışmaları, modern Türkiye'de kimlik sorunları, dış politikada ara buluculuk ve çatışma çözümleri teknikleridir. Türkiye ve Ortadoğu'daki etnik ve mezhepsel kimlikler ve kimlik ayrışmalarının dış politika ve siyasete etkileri üzerine çalışmalar yapmaktadır. Türkiye'de Alevi kimliği, Ortadoğu'da kimlik ve dış politika tercihleri, gençler ve radikalleşme ve çözüm sürecinin toplumsal boyutları gibi konularda saha çalışmaları bulunmaktadır. Köse'nin Türkçede yayımlanmış ikisi derleme olmak üzere üç kitabı bulunmaktadır. Ulusal ve uluslararası dergilerde ve kitaplarda yayımlanmış yirminin üzerinde akademik makalesi bulunmaktadır. Çalışmaları *Foreign Policy Analysis*, *Party Politics*, *Negotiation and Conflict Management Research*, *International Journal of Intercultural Relations*, *Identities: Global Studies in Culture and Power*, *Middle Eastern Studies*, *Turkish Studies*, *Insight Turkey*, *Perceptions* ve *Uluslararası İlişkiler* gibi akademik dergilerde yayımlanmıştır. SETA Vakfı'nın Ankara, İstanbul ve Washington D.C. bürolarında araştırma koordinatörü, dış politika ve güvenlik araştırmacısı olarak çalışmıştır. Yerel ve uluslararası medyadaki güncel siyasi tartışmalara katkıda bulunmaktadır. Türkçe ve İngilizce mecralarda çok sayıda analiz, perspektif ve yorumu yayımlanmıştır.

SETA Kitapları 104

ISBN: 978-625-6583-10-8

© 2023 SET Vakfı İktisadi İşletmesi

1. Baskı: Aralık 2023, İstanbul

Bu yayının tüm hakları Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları (SETA) Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama vd.) yollarla basımı, yayımı, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

Düzeltili: Berrin Çalışkan, Mustafa Said İşeri

Kapak: Erkan Söğüt

Uygulama: Said Demirtaş

Baskı ve Cilt: Turkuvaaz Haberleşme ve Yayıncılık A.Ş., İstanbul

SETA Kitapları

Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara

Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90

[www.setav.org](http://www.setav.org) | [info@setav.org](mailto:info@setav.org)

# İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ	7
TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNİ YENİDEN İŞLER BİR ZEMİNE OTURTMAK MÜMKÜN MÜ? TALHA KÖSE	9
RUSYA-UKRAYNA SAVAŞI VE AB ENERJİ GÜVENLİĞİ: KIRILGANLIKLAR VE FIRSATLAR OSMAN ZEKİ GÖKÇE	31
DOĞU AKDENİZ, KIBRIS VE GÜVENLİK VIŞNE KORKMAZ	59
AB SINIR GÜVENLİĞİ VE YUNANİSTAN'IN DÜZENSİZ GÖÇMENLERE KARŞI TUTUMU YÜCEL ACER	89
TÜRKİYE-AB GÜMRÜK BİRLİĞİ'NİN MODERNİZASYONU, TİCARİ VE EKONOMİK İLİŞKİLER OĞUZHAN YANARISIK	109
GÖÇ VE DIASPORA BAĞLAMINDA TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİ TALHA KÖSE, NESLİHAN TEZCAN	129
TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNDE YUMUŞAK GÜÇ ALANLARI: SİVİL TOPLUM, KÜLTÜR, MEDYA VE TURİZM YENAL GÖKSUN	183
TÜRKİYE'NİN AB İLE İLİŞKİLERİNDE 19 NOLU SOSYAL POLİTİKA VE İSTİHDAM FASLININ ETKİSİ FARUK TAŞÇI	223
TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNDE BİR İŞ BİRLİĞİ ALANI OLARAK AFET YÖNETİMİ HACI MEHMET BOYRAZ, FİLİZ CİCİOĞLU	253
TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNİN KRONOLOJİSİ (NİSAN 2002-KASIM 2023) ŞAMİL BARIŞIK, NESLİHAN TEZCAN	271



## ÖN SÖZ

Türkiye-AB ilişkilerinin iki taraf açısından da vazgeçilmez mahiyette olduğu birçok resmi ve gayriresmi ortamda taraflarca dile getirilmiştir. Bu durum resmi belgelere de yansımıştır. Her iki tarafta da sağduyulu siyasetçiler, devlet adamları ve kanaat önderleri zaman zaman bu iş birliğinin önemini vurgulamaktadır. Türkiye açısından AB üyeliği stratejik bir hedef olma mahiyetini muhafaza etmektedir. Avrupalı vizyoner siyasetçiler de AB'nin küresel siyasette daha etkin bir aktör olmak istiyorsa Ankara ile ilişkilerini stratejik bir bakış açısıyla daha yapıcı bir yaklaşımla ele alması gerektiğinin altını çizmektedir. Ortadoğu'daki gerilimler, Rusya-Ukrayna savaşı, koronavirüs (Covid-19) salgını ve yaşanmakta olan doğal afetler her iki tarafa somut temeller üzerine kurulu iş birliğinin önemini teyit eden güncel tecrübeler olmuştur.

Ankara-Brüksel ilişkileri iki taraf açısından da vazgeçilmez mahiyette olmasına rağmen son on yılda ilişkilerde türbülans yaşanmaktadır. Türkiye'nin AB'ye üyeliğinin müzakere süreci siyasi gerekçeler ve Birlik içindeki birtakım siyasi aktörlerin engellemeleri nedeniyle durma noktasına gelmiştir. İkili ilişkilerde yaşanan belirsizlikler ve ilişkilerin mahiyetindeki yönsüzlük hem Türkiye'deki siyasi elitlerde hem de toplumun genelinde AB üyeliğine olan ilgiyi azaltmaktadır. Avrupada aşırı siyasi aktörlerin güç kazanması süreci ise mevcut ilişkilerin ilerlemesini desteklememektedir. Türkiye'nin son on yılda PKK, DEAŞ ve FETÖ gibi terör örgütleri ile mücadelesi ve bölgesel krizlerin oluşturduğu güvenlik risklerine odaklanması AB gündemini ikinci plana itmiştir. Buna Türkiye'nin katılım müzakerelerinin durması ve pozitif gündem çalışmalarının belirli aktörler tarafından sabote edilmesi de eklenince Ankara-Brüksel ilişkileri durma noktasına gelmiştir.

AB ile üyelik perspektifinin olmadığı bir ilişki biçimi Türkiye açısından maliyet yönü ağır, muhtemel karşılığı belirsiz bir rotadır. Üyelik perspektifinin belirsiz hale geldiği bir ortam Ankara'nın Brüksel ile ilişkilerindeki motivasyonunu muhafaza etmesini güçleştirmektedir. Bu duruma son zamanlarda Türk vatandaşlarına ve şirketlerine yönelik kısıtlamalar, Türkiye'deki siyasi elitlere yönelik AB tarafından damgalayıcı ve ötekileştirici ifadeler de eklenince ilişkilerin mahiyeti tatsız

hale gelmektedir. Ankara-Brüksel ilişkilerinde kısa vadeli hedef özellikle son on yılda oluşan tıkanıklığı aşarak ilişkilere somut iş birliği alanları üzerinden işlerlik kazandırmaktır. Bu bağlamda elinizdeki kitap Türkiye-AB ilişkilerini böylesi bir belirsizlik ortamında taraflar açısından kazan-kazan yaklaşımı ile geliştirilecek somut iş birliği alanlarını tespit ederek bu alanlardaki iş birliği olanaklarını detaylı incelemektedir.

Bu ortamda Türkiye-AB ilişkilerine yeniden işlerlik ve dinamizm kazandırmak önemli bir meydan okumadır. Bu kitap ilişkilere ekonomi, güvenlik, terörle mücadele, enerji, göç, bölgesel politikalar ve afetlerle mücadele gibi her iki tarafın da çıkarlarına hizmet eden konular üzerinden yeniden ne şekilde işlerlik kazandırılabilirliğini irdelemekte ve bu durumu somut iş birliği alanları üzerinden gerekçelendirmektedir. İstanbul, Ankara ve Brüksel’de yerli ve Avrupalı uzmanların katılımı ile gerçekleştirilen on bir çalıştay ve uzmanlarla birebir görüşmeler kitabın çerçevesi ve içeriğinin oluşturulmasına önemli katkı sağlamıştır. Çalıştayları destekleyen T.C. Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığına, proje ekibinde yer alan Yenal Göksun, Vişne Korkmaz, Oğuzhan Yanarışık, Furkan Onur Kavukçu, Neslihan Tezcan, Hüsna Kosif, Merve Ayşe Kızılaslan, Hasna Jebel Abagero ve çalıştaylarımıza katılan tüm uzmanlarımıza teşekkür ederim.

*Talha Köse*

# TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNİ YENİDEN İŞLER BİR ZEMİNE OTURTMAK MÜMKÜN MÜ?

TALHA KÖSE\*

AB üyelığının Türkiye'nin öncelikli hedeflerinden olduğu yaklaşımı devletin en üst düzey yöneticileri tarafından birçok ortamda yinelenmektedir.<sup>1</sup> Ancak AB tarafının mevcut dışlayıcı tavrını sürdürmesi halinde bu sürecin sonlandırılacağına dair de açıklamalar yapılmaktadır.<sup>2</sup> AB kanadında ise Türkiye'nin bir yandan önemli bir stratejik paydaş olduğunu söyleyen açıklamalar öte yandan da üyelik sürecinin durdurulmasına dair resmi nitelikli çağrılar yapılmaktadır.<sup>3</sup> Bu yaklaşım tarzı kafa karışıklığının yansımasıdır. Birbiriyle çelişkili gibi görünen bu yaklaşımlar aslında Ankara-Brüksel ilişkilerinin özeti gibidir. İşin özü ise Türkiye-AB ilişkisinin üyelikten bağımsız olarak vazgeçilmez bir ilişki oluşudur.

Türkiye AB'ye üye olmak için fazla büyük, fazla kalabalık ve kültürel açıdan fazlasıyla farklı olarak algılanmaktadır. Ancak Türkiye'nin AB'nin tamamen dışında tutulması bakımından oldukça önemli bir coğrafi konumda olduğu vurgu-

\* Prof. Dr., İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü

<sup>1</sup> Harun Kutbe, "Cumhurbaşkanı Yardımcısı Yılmaz: AB'ye Üyelik Stratejik Hedefimizdir", Anadolu Ajansı, 10 Temmuz 2023; "Cumhurbaşkanı Erdoğan: AB Stratejik Önceliğimiz Olmayı Sürdürüyor", TRT Haber, 13 Ocak 2022; "AB Komisyonu'nun 2018 Türkiye Ülke Raporu ve Genişleme Stratejisi Belgesi Hk.", T.C. Dışişleri Bakanlığı, 17 Nisan 2018, [https://www.mfa.gov.tr/no\\_-109\\_-ab-komisyonu-nun-2018-turkiye-ulke-raporu-hk.tr.mfa](https://www.mfa.gov.tr/no_-109_-ab-komisyonu-nun-2018-turkiye-ulke-raporu-hk.tr.mfa), (Erişim tarihi: 26 Eylül 2023); "Dışişleri Bakanı Çavuşoğlu: AB Stratejik Önceliğimiz", T24, 13 Nisan 2017.

<sup>2</sup> "Cumhurbaşkanı Erdoğan: AB ile Gerekirse Yolları Ayırabiliriz", TRT Haber, 16 Eylül 2023.

<sup>3</sup> Tuğba Altun ve Gökhan Çeliker, "Bulgaristan Dışişleri Bakanı Gabriel: Bulgaristan, Türkiye'nin AB Üyelik Girişimini Desteklemektedir", Anadolu Ajansı, 22 Ağustos 2023; Zuhâl Demirci, "Macaristan Dışişleri Bakanı Szijjarto: Türkiye'yi AB'nin Stratejik Ortağı Olarak Görüyoruz", Anadolu Ajansı, 9 Aralık 2020; Seren Som, "Avusturya'dan Skandal Çağrı: Türkiye ile AB Müzakereleri Sona Ermeli", *Yeni Şafak*, 11 Eylül 2023; "Türkiye ile AB'ye Üyelik Müzakerelerini Sonlandırmamız Gerek", T24, 27 Nisan 2019.

lanmaktadır.<sup>4</sup> Türkiye aynı zamanda AB açısından birtakım vazgeçilmez imkanlar sunmaktadır. Duygusal açıdan bakıldığında kopma noktasına gelen ilişkiler somut ve rasyonel gerçeklerle yüzleşince tekrar anlamlı hale gelmektedir. Taraflar ilişkilerini tamamen kopartmadan ortak çıkarlar bağlamında karşılıklı kazançla devam ettirmeye çalışmaktadır. Ancak bu ilişki biçimi ortaklıkla elde edilebilecek avantajlar düşünüldüğünde oldukça kısıtlayıcıdır ve ilişkilerin potansiyelini yeterince yansıtmamaktadır.

Türkiye'nin kurumsal yapılanması, mevzuat konusundaki uyum çabaları ve insan kaynağı oluşturma gibi konulardaki adımları incelendiğinde AB üyeliğine dair güçlü bir altyapısı ve zihinsel hazırlığının olduğu söylenebilir. Hatta Türkiye bu konuda kendinden önce Birliğe üye olmuş birçok Doğu Avrupa ve eski Sovyet nüfuzundaki ülkeye nazaran daha hazırlıklı bir konumdadır. Kamunun yanı sıra özel şirketler, eğitim ve araştırma kurumları ve birçok sivil toplum kuruluşu halen AB mevzuatına uyum konusunda çabalarını sürdürmekte ve bu gündemi somut konular üzerinden canlı tutmaktadır. Bu aktörler aynı zamanda AB müktesebatı çerçevesinde etkileşimlerden olumlu kazanımlar elde etmektedir. Öte yandan Türkiye'nin özellikle son on yıldır atmakta olduğu siyasi adımlar ve dünya siyasetinde öncelendiği yaklaşımlar incelendiğinde mevcut altyapının son derece atıl bir kapasite ile çalıştığı hatta neredeyse durağan bir konumda olduğu söylenebilir. Türkiye'nin AB üyelik serüveni devamlı surette siyasi gerekçelerle ve birtakım üye ülkelerin engelleri bahane edilerek frenlenmektedir. Bu durum AB'nin Türkiye açısından inandırıcılığını azaltmaktadır. Ankara-Brüksel ilişkileri araftadır lakin AB tarafı bu durumu değiştirmeye yönelik adım atmaktan ısrarla kaçınmaktadır. Bu yaklaşım tarzının tutarlı hale gelmesi, Türkiye tarafında bu durumun kalıcı bir strateji haline getirildiğine dair algıyı güçlendirmektedir. AB tarafında ise Türkiye'nin üyelik konusundaki sorumluluklarını yerine getirmek istemediğine dair bir algı söz konusudur. Özetle Cumhuriyet'in 100. ve Ankara Antlaşması'nın 60. yılına geldiğimiz bu dönemde Türkiye-AB ilişkilerini tanımlayan en doğru ifade "yönsüzlük" tür.

Türkiye açısından AB üyeliğinin siyasi ve ekonomik faydalarının ötesinde bir anlamı bulunmaktadır. AB üyeliği Türkiye'nin iki yüz yıllık çağdaşlaşma ve Batılılaşma serüveninin zirve noktası olarak düşünülmektedir. Cumhuriyet'in 100. yılında bu hedef ayrı bir anlam ifade etmektedir. Bu nedenle AB üyeliği Türk

<sup>4</sup> Keith B. Richburg, "Giscard Declares Turkey too 'Different' to Join EU", *The Washington Post*, 9 Kasım 2002; Meltem Müftüler-Baç, "The Future of Europe, Differentiated Integration and Turkey's Role", *Global Turkey in Europe*, Sayı: 9, (Ekim 2013), s. 2.

siyaseti tartışmalarında teknik ve prosedürel bir düzlemin dışında ele alınmış ve ele alınmaktadır. AB üyeliği pratik getirileri, prestiji ve ekonomik katkılarının yanı sıra Türkiye'nin kültürel düzlemde önemli dönüşümünün de göstergesi olacaktır. Birliğe üyelik Türkiye'de Batıcı akımın ve Batıcı elitlerin "kızıl elma"sıdır ve bu kesim üyeliğe ayrı bir anlam yüklemektedir. AB üyeliği yalnızca Batıcı kesimin yanı sıra toplumun birçok kesiminin de farklı gerekçelerle destek verdiği bir hedefdir.<sup>5</sup> AB insani kalkınmışlık düzeyi, yüz milyonlarca kişiye barış ve siyasi istikrar temin eden yapısı ile meseleye daha pragmatik açıdan bakan kesimler açısından da önemli bir idealdir ve çekim alanı konumundadır. AB'ye dair ilgi Türkiye'de son yıllarda azalsa bile Birliğe üyeliğe kamuoyunun desteği her zaman üst düzeyde olmuştur. Bu hedefe doğrudan karşı çıkan yaklaşım ise marjinal sayılabilir.

AB'nin Türkiye'ye karşı son dönemdeki ayrımcı ve dışlayıcı tavrı Türkiye kamuoyunun Birlik üyeliğine dair ilgisini büyük ölçüde azaltmıştır. Bu tek taraflı sevgi zamanla toplumun önemli katmanlarında sönümlenmiştir. AB üyeliği tartışmaları neredeyse son on yıldır siyasi partilerin ve siyasetin ilk on tartışma konusundan biri değildir. Üniversitelerde bile AB ile ilgili dersler yeterince ilgi çekmemekte, birçok kurum AB ile ilgili programlarını ya kapatmakta ya da küçültmektedir. Akademide de 2000'lerin AB fırtınası sönümlenmiş durumdadır. Birlik üyeliği ve AB ile ilgili konular artık flaş araştırma gündemini oluşturmamaktadır. Türkiye'nin AB üyeliğine olan destek –özellikle gençler arasında– halen fazladır ama Türkiye'nin Birlik üyesi olabileceğine dair inanç hiç olmadığı kadar azalmış durumdadır. Kamuoyunda artık bir AB yorgunluğu hatta bir bıkkınlık oluşmuş ve bu gündeme dair tartışmalar ilgi çekememektedir.

Birlik üyesi devlet ve hükümet başkanlarının 17 Aralık 2004'te aldığı karar doğrultusunda 3 Ekim 2005'te yapılan Katılım Konferansı ile Türkiye AB'ye katılım müzakerelerine başlamıştır. Bu karar Ankara-Brüksel ilişkilerinde yepyeni ve umut verici bir dönemin kapılarını aralamıştır. Bu karar, Türk toplumunda genel bir karşılık bulmuş ve AB rüzgarları esmeye başlamış ancak kararın etkisi fazla uzun sürmemiştir. Avrupa siyasetinin aşırı sağ ve popülist liderler üzerinden dö-

<sup>5</sup> German Marshall Fund'ın (GMF) 2022'de yayımlanan Avrupa Birliği Algılar Araştırması'na göre "Türkiye'nin AB üyeliği iyi bir şeydir" diyenlerin oranı yüzde 58,6 iken "kötü bir şeydir" diyenlerin oranı yüzde 26,6'dır. 18-24 yaşları arasındaki gençlerin ise yüzde 72,8'i Türkiye'nin AB üyeliğine iyi derken sadece yüzde 13,9'u kötü bir şey olduğunu söylemektedir. Bu oranlar incelendiğinde kamuoyunda AB üyeliğine desteğin oldukça yüksek olduğu ve bilhassa gençler arasında yoğun bir desteğin olduğu görülmektedir. Bkz. "Avrupa Birliği Algıları Araştırması 2022", German Marshall Fund of the United States, <https://www.gmfus.org/sites/default/files/2022-04/Turkish%20Perceptions%20of%20the%20EU%202022%20Turkish.pdf>, (Erişim tarihi: 20 Eylül 2023).

nüşen mahiyeti Türkiye ile ilişkileri de türbülansa sokmuştur. İlişkiler bu engeller nedeniyle yeniden bir çıkmaza girmiştir. Türkiye, AB tarafının ayrımcı, ötekileştirici ve sözünde durmayan tavrını eleştirirken AB kanadı ise Türkiye'ye demokrasi ve hukukun üstünlüğü gibi konularda eleştiriler getirmektedir. İşin özünde ise Türkiye'nin risklerle çevrili bir coğrafyada bulunan, büyük nüfuslu ve ekonomik açıdan Avrupa'nın gerisinde olan bir Müslüman ülke oluşu vardır. Türkiye'nin bu gerekçelerle ayrı bir muameleye maruz kaldığı Avrupalı siyasetçi ve bürokratlar tarafından kapalı kapılar ardında itiraf edilmektedir. Bu bağlamda "fazla büyük, fazla fakir ve fazla Müslüman" (*too big, too poor and too Muslim*) ifadesi yaygın bir şekilde kullanılarak Türkiye aleyhindeki propaganda hareketlendirilmektedir. 2000'lerin başında Fransız gazetesi *Le Monde*'a mülakat veren eski Fransa Cumhurbaşkanı Valery Giscard d'Estaing, Türkiye'nin AB içinde olamayacağını çünkü Türkiye'nin farklı kültür, yaklaşımlar ve hayat tarzına sahip olduğunu iddia etmiştir.<sup>6</sup> Bugünkü Türkiye'ye bakıldığında yirmi yılı aşkın süredir İslamcı kökenden gelen muhafazakar bir lider bulunmaktadır. Avrupalılar Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın hem iç siyasetteki hem de uluslararası ilişkiler alanındaki konumunu sorunsallaştırmaktadır.

Dini, kültürel ve demografik faktörlerin Ankara-Brüksel ilişkilerinin işlerlik kazanmamasında önemli rol oynadığı genel kabul görmektedir. Bunun dışında Avrupa siyasetindeki değişim ve dönüşüm, Türkiye'nin AB üyesi ülkelerle ikili ilişkileri ve Türkiye'nin iç siyasetindeki iniş çıkışlar gibi faktörler ilişkileri olumsuz yönde etkilemiş ve etkilemektedir. Bütün bu etkilere rağmen ilişkilerin ortak stratejik vizyon ve çıkarlar ekseninde gerçek bir liderlik vizyonu ile yeniden işlerlik kazanma potansiyeli halen bulunmaktadır.

Ankara-Brüksel ilişkilerindeki tıkanıklıklar salt teknik aksaklıklar ve prosedürel nedenlerden kaynaklanmamaktadır. Bütün teknik ve prosedürel engeller ortadan kaldırılrsa bile –bahsedildiği üzere– kültürel/dini ve siyasi gerekçeler var olmaya devam edecektir. Türkiye'nin üyeliğinin gerçekleşebilmesi için AB kanadında ciddi bir zihniyet dönüşümünün yaşanması zorunludur. Ankara açısından ise Türkiye'nin vizyonunun tekrar Batı istikametine tereddütsüz bir şekilde dönmesi gerekmektedir. Türkiye'nin içinde bulunduğu durum ve dünya siyasetinin değişen konumuna verdiği tepkiler incelendiğinde bu durumun pek mümkün olmayacağı anlaşılmaktadır. Türkiye, kendine yeni ve daha müstakil bir eksen çizme çabası içindedir. Bu eksen AB ile ilişkileri dışlamamakta hatta Birlik üyeliğini son derece

<sup>6</sup> "For or Against Turkey Joining the European Union", *Le Monde*, 8 Kasım 2002.

öncelikli bir yere konumlandırmaktadır. Ancak böylesi kaygan bir zeminde salt AB ve Batı eksenli bir stratejik vizyon çizmek Türkiye açısından cazibesini yitirmiştir. Böylesi bir tercih Türkiye'nin orta ve uzun vadeli çıkarları açısından yoğun bir fırsat maliyeti üretmektedir.

Bu kitabın amacı Türkiye-AB ilişkilerinde son on beş yılda yaşanan türbülansın nedenlerini incelemek ve bu ilişkinin tekrar işler bir zemine çekilip çekilemeyeceğini tartışmaktır. Ankara-Brüksel ilişkilerinde yaşanan tüm olumsuzluklara rağmen ortak çıkarlar ekseninde çok güçlü iş birliği alanları mevcuttur. Bu alanlar tarafların çıkarlarına katkı sağlayacağı gibi birçok konudaki kırılganlıklarını da giderecektir. İkili ilişkiler açısından doğru olan seçenek duygusal, algısal ve kültürel faktörleri bir ölçüde kontrol altına alarak pratik iş birliği alanları üzerinden ilişkilerini derinleştirmek olacaktır. Enerji, güvenlik ve savunma, göç, diaspora, afetler ve iklim değişikliği ile mücadele, tarım, kültür ve turizm, ticaret, imalat, sağlık, bilim ve teknoloji gibi alanlar tarafların iş birliklerini derinleştirmeleri açısından somut imkan ve alanları sunmaktadır. Bu konularla ilgili müzakere başlıkları AB tarafından ivedilikle açılmalı ve iş birliği zemini genişletilmelidir. Böylesi bir ilerleme hiçbir tarafın zararına olmayacaktır. Koronavirüs (Covid-19) salgını ve Rusya-Ukrayna savaşı sonrasında ortaya çıkan yeni kırılganlıklar ve meydan okumalar Türkiye ile AB arasındaki dayanışma ve iş birliğini zorunlu kılar niteliktedir. Öte yandan Türkiye'de 6 Şubat 2023 depremleri sonrasında ortaya çıkan maddi ve manevi yıkım ve afet sonrasında oluşan yardım seferberliği, uluslararası aktörlerle dayanışmanın önemini ortaya koymuştur. Brüksel yönetimi ve Birlik üyesi başkentlerin Ankara ile sergiledikleri dayanışma ve Türkiye'ye yönelik yardımları kamuoyu ve karar alıcılar nezdinde olumlu bir iklimin oluşmasını sağlamıştır. Özellikle savaşlar, doğal afetler, ekonomik kriz dönemleri, küresel salgınlar gibi belirsiz ve istikrarsız dönemlerde dayanışma ve iş birliklerinin önemi daha fazla ön plana çıkmaktadır. Bu durum Türkiye açısından AB üyeliğinin değerini tekrar önemli ve anlamlı kılmaktadır.

Kitap, Türkiye-AB ilişkilerinin ortak çıkarlar ekseninde yeniden işlerlik kazanabileceği konusunu merkeze alarak pratik çözüm önerileri üretme çabası içerisindedir. Şüphesiz Türkiye'nin üyelik sürecinin ivme kazanması için AB nezdinde stratejik vizyonunun değişmesi gerekmektedir. Bunun için bahsedilen alanlarda somut kazanımların elde edilmesi tarafların birbirlerine yaklaşımlarını olumlu etkileyecektir. Somut kazanımlar ve işlerlik kazanmış iş birlikleri ve etkileşimler ortada bulunan algısal ve kültürel engellerin erimesine yardımcı olacaktır. Böylesi bir başlangıcı salt al-vere dayalı (*transactional*) bir

ilişki şeklinde kodlayıp küçümsemek yanlış bir yaklaşımdır. Tarafların ilişkilerine işlerlik kazandırmaları için yeniden bir motivasyona ihtiyaçları vardır. Bu kitap böylesi bir motivasyonun önünde bulunan engelleri irdeleyip iş birliği alanlarını vurgulamaktadır.

## İLİŞKİLERİN BOZULMASININ SEBEPLERİ

Türkiye-AB ilişkilerinin işler bir zeminde yeniden canlandırılması argümanını vurgulamadan önce bu ilişkinin özellikle son on beş yılda hangi gerekçeler ve hangi şartlar altında kötüleştiğini analiz etmek gerekir. İlişkilerin tıkanma noktalarını ve tıkanıklık gerekçelerini tam olarak anlamadan bu tıkanıklığı aşmak mümkün olmayacaktır. 2000'lerin başında mesafe kaydedilen üyeliğe dair adımlar aynı heyecan ve motivasyon ile devam edememiştir. İkili ilişkilerin yavaşlamasında etkili AB üyesi ülkelerin siyasi elitlerinin Türkiye karşıtı tavır ve yaklaşımları, Avrupa'da artan ırkçılık, Türk ve Müslüman düşmanlığı, Türk siyasetinde 15 Temmuz 2016 FETÖ darbe girişiminin öncesi ve sonrasında yaşanan türbülans ve Türkiye'nin Suriye iç savaşı sonrasında yaşadığı göç ve güvenlik odaklı istikrarsızlığının etkileri büyük olmuştur. Buna Türkiye ile sorunu olan AB üyesi ülkelerin bu mecrayı Türkiye ile hesaplaşmak için kullanmaları da eklenince Ankara-Brüksel ilişkileri tamamen bir çıkmaza girmiştir. Türkiye'nin AB üyeliğine her zaman destek olan Britanya'nın Brexit ile Birlikten ayrılması ve Türkiye'nin diğer bir destekçisi ABD'nin Türkiye ile yaşadığı sorunlar nedeni ile desteğini azaltması ise Türkiye'nin Brüksel'deki destekçilerini zayıflatmıştır.

2006'dan sonra AB tarafının attığı adımlar ve Avrupa siyasetçilerinin Türkiye'nin üyeliği tartışmasını istismar etmeye başlamaları,<sup>7</sup> Türkiye'nin müzakere sürecini yavaşlatmış hatta birçok başlıkta müzakerenin durmasına neden olmuştur. 2008 Küresel Finansal Krizi öncesinde Avrupa'da yaşanan ekonomik dalgalanmalar ve bu dalgalanmaların siyasi neticeleri, Avrupa'yı daha içe dönük ve genişleme konusunda isteksiz hale getirmiştir. Avrupa'da ortaya çıkan yeni siyasi lider profili de AB'nin liberal değerleri ile daha mesafeli bir tablo oluşturmaya başlamıştır. Avrupa'da siyasi arenada sağ ve sol popülizmler daha fazla alan kazanmaya başla-

<sup>7</sup> "Sarkozy ve Juppe: Türkiye Avrupa Birliği'ne Ait Değil", BBC Türkçe, 18 Kasım 2016; "2004-01-30 Hollanda-Türkiye'nin AB Üyeliği", T.C. Avrupa Birliği Başkanlığı, 4 Temmuz 2007, <https://www.ab.gov.tr/p.php?e=36073>, (Erişim tarihi: 15 Ekim 2022); "Avusturya Başbakanı Kurz: AB, Türkiye ile Müzakereleri Vakit Geçirmeksizin Sonlandırmalı", BBC Türkçe, 17 Temmuz 2018; "Merkel Giderayak Yineledi: Türkiye'yi AB'ye Tam Üye Olarak Görmüyorum", CNN Türk, 23 Temmuz 2021; "Macron: Türkiye AB Üyesi Olamaz, Erdoğan'ın Siyasi Projesi Avrupa Değerlerine Uymuyor", Euronews Türkçe, 8 Ocak 2022.

mıştır.<sup>8</sup> Birliğin belirli değerler çerçevesinde genişlemesi vizyonu da siyasi engellerle karşılaşmıştır. Bu sürecin en beklenmedik sonucu ise Britanya'nın Brexit ile AB'den ayrılması olmuştur. Bu ayrılık Türkiye'nin Birlik içerisindeki önemli bir destekçisinden yoksun kalmasına neden olmuştur.

Türkiye'nin 2010 sonrasında dış politika ve iç siyaset alanlarındaki tercihleri, AB ile arasındaki makasın daha da açılmasına neden olmuştur. 2008 sonrası dönemde durağanlaşmaya başlayan Türkiye'nin AB üyelik müzakereleri 2016'da fiilen durma noktasına gelmiştir. Küresel bağlamdaki yapısal değişiklikler ve Birlik üyesi ülkeler ile Türkiye'nin bu değişikliklere verdikleri farklı tepkiler, AB ile Türkiye'yi birbirlerinden uzaklaştırmıştır. AB üyeliği konusunda aradığını bulamayan ve haksızlığa uğradığını düşünen Türkiye dış politikada yeni arayışlara girmiştir. Rusya ile yakınlaşma, Ortadoğu ülkeleri ile ilişkilerin normalleştirilmesi çabaları, Afrika ve Latin Amerika açılımları Türkiye'nin yeni arayışlarının sonucu olarak benimsediği yeni açılım alanları olmuştur.

2003-2005 arasında yukarıya doğru bir seyir izleyen Türkiye-AB ilişkileri 2008 sonrasında durağanlaşmıştır. 2010 sonrasında ise ilişkiler aşağı yönlü hareket etmeye başlamıştır. Türkiye'nin Suriye iç savaşı ve FETÖ eksenli terör tehditlerini yaşadığı 2012-2016 aralığında ise ilişkiler büyük ölçüde dondurulma noktasına gelmiştir. 15 Temmuz 2016 FETÖ darbe girişimi sonrası ve OHAL döneminde ilişkiler toparlanması zor bir şekilde sarsıntıya uğramıştır. 18 Mart 2016 mutabakatı ile olumlu bir seyre giren ilişkiler 15 Temmuz sonrasında yapısal bir değişime uğramıştır. Türkiye'nin AB üyelik müzakereleri 2016'dan bu yana fiili olarak dondurulmuş durumdadır.<sup>9</sup> 2016 sonrasındaki bu yeni dönem adeta Ankara-Brüksel ilişkilerinde belirsizliklerle dolu bir yön arayışı dönemi gibidir. Bu dönem ikili ilişkilerin kayıp yılları olarak kayda geçmeye adaydır. İlişkileri olumsuz etkileyen birçok gelişme olmuş fakat bütün bu gelişmeler Ankara-Brüksel iş birliğini zorunlu kılan hususlardan daha önemsizdir.

<sup>8</sup> Cas Mudde, "Three Decades of Populist Radical Right Parties in Western Europe: So What?", *European Journal of Political Research*, Cilt: 52, Sayı: 1, (Ocak 2013), s. 1-19; Cas Mudde, "The Far Right and the European Elections", *Current History*, Cilt: 113, Sayı: 761, (Mart 2014), s. 98-103; Cas Mudde, "Fighting the System? Populist Radical Right Parties and Party System Change", *Party Politics*, Cilt: 20, Sayı: 2, (2014), s. 217-226; Jasper Muis ve Tim Immerzeel, "Causes and Consequences of the Rise of Populist Radical Right Parties and Movements in Europe", *Current Sociology*, Cilt: 65, Sayı: 6, (Temmuz 2017), s. 909-930; Matthijs Rooduijn, "The Rise of the Populist Radical Right in Western Europe", *European View*, Cilt: 14, Sayı: 1, (Haziran 2015), s. 3-11; Ulrike M. Vieten ve Scott Poynting, "Contemporary Far-Right Racist Populism in Europe", *Journal Of Intercultural Studies*, Cilt: 37, Sayı: 6, (Ekim 2016), s. 533-540; Thomas Greven, "The Rise of Right-Wing Populism in Europe and the United States: A Comparative Perspective", Friedrich Ebert Foundation, (Mayıs 2016), s. 1-8, <https://library.fes.de/pdf-files/id/12892.pdf>, (Erişim tarihi: 15 Ekim 2022).

<sup>9</sup> "AP: Türkiye ile Müzakereler Geçici Olarak Dondurulsun", NTV, 24 Kasım 2016.

## İLİŞKİLERİN GELİŞMESİNE ENGEL OLAN TEKNİK FAKTÖRLER<sup>10</sup>

Türkiye aday ülke olduğu için AB ile üyelik süreci ve bu çerçevedeki ilişkileri diğer aday ülkelerde olduğu gibi şartlılık ilkesi etrafında şekillenmiştir.<sup>11</sup> Kopenhag Siyasi Kriterleri'ne uyum, Birliğin şartlılık bağlamında en hassas şekilde takip ettiği konudur. Demokrasi, şeffaf ve kurumsal işleyiş, hesap verilebilir hukuk devleti, sivil toplum ve basın özgürlüğü konuları AB'nin ortak değerleri üzerinde titizlenen temel konulardır. Bunların yanı sıra liberal piyasa ekonomisinin üretim altyapısı, bankacılık ve ticaret mevzuatlarının uyumu Birliğe pratik entegrasyonu mümkün kılan hususlardır. Türkiye'nin adaylık süreci bahsi geçen konularda attığı uyum adımları ile inkişaf etmiştir. Bu durum Türkiye'ye özgü bir durum değildir. AB müzakere sürecine giren hatta müzakereleri sonuçlandırıp Birliğe üye olan ülkeler bile birçok konuda Brüksel ile şartlılık ilkesi çerçevesinde ilişkilerini yürütmektedir. Bu şartların işlerliği periyodik olarak raporlarla denetlenmektedir. Türkiye'ye özgü olan uygulama ise müzakereler devam ederken Türkiye'ye özgü yeni koşulların ve kısıtlayıcı kriterlerin getirilmeye çalışılmasıdır.<sup>12</sup>

Türkiye daha önceki üyelerin karşılaşmadığı birçok istisnai durum ile karşı karşıya gelmiştir. Türkiye için hazırlanan belgede açık uçluluk,<sup>13</sup> hazmetme kapa-

<sup>10</sup> Bu kısmın bir bölümü daha önce Nebi Miş, Burhanettin Duran ve Abdurrahman Babacan'ın editörlüklerini yaptıkları, *AK Parti ve Türkiye'nin Dönüşümü* isimli kitabın birinci cildinde Talha Köse'nin kaleme aldığı "AK Parti Dönemi Türkiye-AB İlişkileri" başlıklı makalesinde yer almaktadır.

<sup>11</sup> Frank Schimmelfennig, Stefan Engert ve Heiko Knobel, "Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Cilt: 41, Sayı: 3, (2003), s. 495-518; Emiliano Alessandri, "Democratization and Europeanization in Turkey after the September 12 Referendum", *Insight Turkey*, Cilt: 12, Sayı: 4, (2010), s. 23-30; Hakan Cavlak ve Hayriye Işık, "The Limits of Conditionality: Turkey-EU Taxation Negotiations", *International Journal of Finance & Banking Studies*, Cilt: 4, Sayı: 4, (2015), s. 29.

<sup>12</sup> Catherine Macmillan, "Privileged Partnership, Open Ended Accession Negotiations and the Securitisation of Turkey's EU Accession Process", *Journal of Contemporary European Studies*, Cilt: 18, Sayı: 4, (2010), s. 447- 462.

<sup>13</sup> Türkiye-AB Müzakere Çerçeve Belgesi'nin ikinci maddesi "Aralık 2004 tarihli zirvede kararlaştırıldığı gibi, bu müzakereler Avrupa Birliği Antlaşması'nın 49'uncu maddesine dayanmaktadır. Müzakerelerin ortak hedefi üyeliktir. Bu müzakereler, sonucu önceden garanti edilemeyen ucu açık bir süreçtir. Birliğin absorbe etme kapasitesi de dahil, tüm Kopenhag kriterleri göz önünde bulundurularak Türkiye'nin üyelik yükümlülüklerini tam olarak üstlenecek durumda olmaması halinde, Avrupa yapılarına mümkün olan en güçlü bağlarla kenetlenmesi sağlanmalıdır" şeklindeki ifadede yer alan açık uçluluk, absorbe etme (hazmetme kapasitesi) gibi ifadeler Türkiye'nin üyelik sürecine dair soru işaretlerini artıran noktalar olmuştur. Bkz. "Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesi ve İlgili Diğer Belgeler", Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, (Ekim 2005), s. 3, [https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Turkiye\\_Icin\\_Muzakere\\_Cerceve\\_Belgesi\\_ve\\_Ilgili\\_Diger\\_Belgeler.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Turkiye_Icin_Muzakere_Cerceve_Belgesi_ve_Ilgili_Diger_Belgeler.pdf), (Erişim tarihi: 27 Ekim 2022).

sitesi,<sup>14</sup> uzun derogasyonlar<sup>15</sup> (istisnalar) ve kalıcı kısıtlamalar<sup>16</sup> gibi kavramların yer alması, Türkiye'nin yaşaması muhtemel çifte standardın habercisi olmuştur. Türkiye bu istisnai kavram ve uygulamalara rağmen kendi AB serüveni konusunda karamsarlığa kapılmamıştır.

Müzakere Çerçeve Belgesi imzalanarak Türkiye'nin üyelik müzakerelerine fiili olarak başlaması, dönemin AK Parti hükümeti ve Türk toplumunun AB'ye olan ilgisini ve üyeliğe olan desteğini üst düzeye çıkarmıştır. AK Parti hükümetinin ilk yıllarında Türkiye'de adeta bir AB rüzgarı esmeye başlamıştır.<sup>17</sup> Geleneksel olarak AB'nin Türkiye'deki destekçi tabanının ötesinde, AB üyelik süreci muhafazakar ve İslamcı AK Parti tabanı tarafından da desteklenmiştir. Bu destek halen toplumun önemli kesimlerince muhafaza edilmektedir.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Hazmetme kapasitesi tartışması üzerine iki çalışma için bkz. Asli Toksabay Esen, "Absorption Capacity of the EU and Turkish Accession: Definitions and Comments", TEPAV Policy Brief, 9 Mayıs 2007, [https://www.tepav.org.tr/upload/files/1252667182r9668.Absorption\\_Capacity\\_Of\\_The\\_Eu\\_And\\_Turkish\\_Accession\\_Definitions\\_And\\_Comments.pdf](https://www.tepav.org.tr/upload/files/1252667182r9668.Absorption_Capacity_Of_The_Eu_And_Turkish_Accession_Definitions_And_Comments.pdf), (Erişim tarihi: 20 Mart 2022); Michael Emerson, Senem Aydın, Julia de Clerk-Sachsse ve Gergana Noutcheva, "Just What is This 'Absorption Capacity' of the European Union?", CEPS Policy Brief, 6 Ekim 2006, <http://aei.pitt.edu/7355>, (Erişim tarihi: 20 Mart 2022).

<sup>15</sup> Derogasyon ifadesi, AB Müktesebatı içinde "Avrupa Birliği (AB) yasama tasarrufunun Üye Devletlere özel nedenlerle geçici süre ile bireylere, gruplara veya organizasyonlara ya hiç uygulanmaması ya da farklı şekilde uygulanması" şeklinde tanımlanmıştır. Bkz. A. Aslı Bilgin, "Derogasyon", *Avrupa Birliği Ansiklopedisi*, (İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul: Aralık 2021), s.472; Yeni katılacak üyelere uygulanacak derogasyonlar yani istisnai durumlar geçiş sürecine dair takvimler katılım anlaşmasında düzenlenmektedir. AB, Müzakere Çerçeve Belgesi ile üye olacak devletlere tarım, kişilerin serbest dolaşımı ve yapısal politikalar gibi belirli alanlarda "sürekli derogasyonlar" uygulayabileceğini belirtmiştir. Bkz. Didem Buhari Gülmez ve Diğdem Soyalıtın Colella, "Avrupa Bütünleşmesi Çalışmalarında Derogasyonlar Meselesi", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 2, (2019), s. 437-468.

<sup>16</sup> Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesi'nde yer alan "Uzun geçiş süreleri, derogasyonlar, spesifik düzenlemeler veya daimi korunma hükümleri (yani, korunma tedbirlerinin alınmasına dayanak teşkil eden, daimi surette ileri sürülebilecek hükümler) öngörülebilir. Komisyon, gerektiğinde bu hükümleri, kişilerin serbest dolaşımı, yapısal politikalar veya tarım gibi alanlarda hazırlayacağı önerilere dahil eder. Ayrıca kişilerin serbest dolaşımının nihai olarak gerçekleştirilmesine ilişkin karar alma süreci, üye devletlere azami rol verilmesine imkan sağlamalıdır. Geçiş düzenlemeleri veya korunma hükümleri, rekabete ve iç pazarın işleyişine olan etkilerine göre gözden geçirilmelidir" ifadeleri Türkiye'nin üyelik sürecini kısıtlayabilecek birçok muğlaklık barındırmaktadır. Bkz. "Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesi ve İlgili Diğer Belgeler", s. 6.

<sup>17</sup> AK Parti'nin ilk yıllarında AB üyeliğine olan destek sırasıyla yüzde 65 (2002), yüzde 67 (2003) ve yüzde 71'lere çıkmıştır (2004). Bu destek 2005'te yüzde 59'a düşmüştür. Bkz. *Candidate Countries Eurobarometer Public Opinion Analysis*, (European Commission, Belçika: 2002-2004); Bu düşüşte AB'nin Türkiye'ye karşı adil olmayan tavrının da rolü büyüktür. Bkz. Moria Goff-Taylor, "The Shifting Drivers of the AKP's EU Policy", Wilson Center, (Yaz 2017), <https://www.wilsoncenter.org/publication/the-shifting-drivers-the-akps-eu-policy>, (Erişim tarihi: 27 Ekim 2022).

<sup>18</sup> German Marshall Fund'ın (GMF) 2022 Türkiye araştırmasına göre Türk halkının halen yüzde 58,6'sı AB üyeliğine olumlu bakmaktadır. Bu rakam 18-24 yaş arası gençler arasında yüzde 72,8'e çıkmaktadır. Bkz. Özgür Ünlühisarçıklı, Kadri Taştan ve Ceylan A. Canbilek, "Turkish Perceptions of the European Union 2022", The German Marshall Fund, 14 Nisan 2022, <https://www.gmfus.org/news/turkish-perceptions-european-union-2022>, (Erişim tarihi: 15 Ekim 2022).

Türkiye’de AB üyeliğine yönelik desteğin bu kadar yoğun olduğu bir dönemde bu momentumu durduran ve Ankara-Brüksel ilişkilerini geriletken çok önemli iki gelişme olmuştur. Bunlardan ilki ve en önemlisi AB’nin kurucu iki ülkesi olan Almanya ve Fransa’da sağ hükümetlerin iş başına gelmeleridir. Hristiyan Demokrat Parti lideri Angela Merkel 22 Kasım 2005 parlamento seçimleri ile Federal Almanya şansölyesi olmuştur. Merkel siyaseti, Türkiye’yi AB dışında gören bir yaklaşımı ön plana çıkarmış ve Ankara ile üyelik müzakerelerinin durdurulmasını vadedmiştir. Siyaset sahnesinde kaldığı sürece Türkiye’nin AB üyeliğine dair bu yaklaşımını yumuşatmış olsa bile Türkiye’nin imtiyazlı ortaklık formülü ile Birliğin dışında tutulmasından yana yaklaşımını değiştirmemiştir.<sup>19</sup> Merkel, daha Şubat 2004’te ana muhalefet partisi lideri iken Ankara’ya yaptığı ziyarette Türkiye’nin AB üyeliğini desteklemediğini, bunun yerine imtiyazlı ortaklık seçeneğini önerdiklerini dile getirmiştir.<sup>20</sup> Şansölyeliği döneminde Türkiye ile dönemsel gerilimler yaşamış olsa da ilişkilerinde dengeli ve sağduyulu bir tavır takınmaya çalışmıştır.<sup>21</sup> Merkel, Türkiye’nin üyelik müzakerelerini yeniden canlandırabilecek adımlar atmaktan ise ısrarla kaçınmıştır. Merkel’in yaklaşık on altı yıllık şansölyeliği döneminde, Türkiye’ye dair yaklaşımlarında daha yapıcı dönemler de yaşanmıştır. 18 Mart 2016 Avrupa Beyannamesi (göç mutabakatı) ve 2019 Türkiye ile pozitif gündem yaklaşımı sonrasında ilişkilerde olumlu yönde sıçramalar olmuştur. Ancak bu değişimler AB üyelik müzakere fasıllarının açılmasını sağlamamıştır.<sup>22</sup>

AB kanadında, Türkiye’nin üyelik müzakerelerini durma noktasına getiren bir diğer gelişme, Nicolas Sarkozy’nin 16 Mayıs 2007 seçimleri ile Fransa Cumhurbaşkanı olmasıdır. Sarkozy’nin genelde İslamofobik, özelde Türkiye karşıtı tavrı ve söylemleri Merkel’in tavrından daha hasmane bir yaklaşım olarak öne çıkmıştır. Sarkozy, siyasi söylemlerinde Türkiye’nin Avrupa’ya uymadığını,

<sup>19</sup> “Türkiye’nin üyeliğini destekleyen Gerhard Schröder’in Sosyal Demokrat hükümeti, Türkiye’nin önce adaylık statüsü kazandığı ve daha sonra AB üyelik müzakerelerine başladığı 1998-2005 döneminde iktidardaydı. Ancak Türkiye’nin üyeliği konusuna eleştirel yaklaşan Merkel hükümeti 2005’te iktidara geldi ve ardından Türkiye’nin üyelik süreci durdu. Bkz. “Yılmaz Kaplan, “Germany’s Role in Turkey’s Accession to the EU”, E-International Relations, 18 Ağustos 2011, <https://www.e-ir.info/2011/08/18/germanys-role-in-turkeys-accession-to-the-eu>, (Erişim tarihi: 27 Ekim 2022).

<sup>20</sup> “Angela Merkel 16 Yılda Türkiye’nin AB’yle İlişkilerinin Seyrinde Nasıl Kritik Rol Oynadı?”, BBC News Türkçe, 16 Ekim 2021.

<sup>21</sup> “Angela Merkel 16 Yılda Türkiye’nin AB’yle İlişkilerinin Seyrinde Nasıl Kritik Rol Oynadı?”.

<sup>22</sup> Tuncay Şahin, “Turkey’s EU Relations During Angela Merkel as Chancellor”, TRT Word, 18 Ekim 2018.

Türkiye'nin üyeliğine karşı olduğunu sıkça dile getirmiştir.<sup>23</sup> Sarkozy, Türkiye için AB üyeliğini değil kendi fikri olan Akdeniz Birliği'ni önermiştir.<sup>24</sup> Sarkozy, Türkiye'nin AB'ye üyeliğini coğrafi gerekçelerle (Türkiye coğrafi olarak Avrupa içinde değil iddiası ile) sunmaya çalışmıştır.<sup>25</sup> Ancak Fransız cumhurbaşkanının yaklaşımının temelinde ideolojik bir karşıtlığın yattığı uzmanların üzerinde mutabık kaldığı bir durumdur. Fransa'nın mevcut Cumhurbaşkanı Emmanuel Macron ise Türkiye karşıtlığını değerler üzerinden ifade etmektedir.<sup>26</sup> Her iki liderin yaklaşımlarının gerisinde, ideolojik temelli bir karşıtlığın bulunduğu vurgulamak yanlış olmayacaktır.

Merkel ve Sarkozy kendi dar siyasi çıkarları bağlamında geliştirdikleri Türkiye'nin Birliğe üyeliğine karşı yaklaşımlarını AB'nin geneline yaymıştır. Türkiye'nin Birlik üyeliğine karşıtlık söylemi, Avrupa'nın birçok ülkesindeki popülist sağ partiler tarafından kullanılan bir söylem haline gelmiştir.<sup>27</sup> Türkiye'nin Birliğe üyelik ihtimali, Brexit sürecinde bile Britanya'daki AB karşıtları tarafından dile getirilen bir tartışma konusu olmuş ve istismar edilmiştir.<sup>28</sup>

16-17 Aralık 2004 Brüksel Zirvesi'nde Türkiye'nin üyelik müzakerelerinin sonunun açık uçlu olduğunun özellikle vurgulanması ve açık uçlu bırakılması, derogasyonlar ve daimi koruma tedbirlerinin metinde yer alması, komşularıyla sınır sorunlarını gerektiğinde Uluslararası Adalet Divanına götürerek çözmesine işaret edilmesi ve uzun geçiş sürelerinin metinde yer alması, Türkiye'ye özgü kısıtlama çabalarının bir yansımasıdır. Diğer aday ülkeler ve daha önce Birliğe üye olan ülkeler için getirilmeyen bu özel şartlar, Türkiye için gerektiğinde kullanılabilir fren mekanizmaları olarak tasarlanmıştır. Bütün bu kararlar alınırken bazı üye ülkeler Türkiye'nin üyeliğine şerh koymak istemiştir. Fransa ve Avusturya gibi ülkeler, Ankara müzakereleri

<sup>23</sup> "Türkiye'nin AB Tam Üyeliğine Karşımız", İHA, 3 Temmuz 2009; "Sarkozy ve Juppe: Türkiye Avrupa Birliğine Ait Değil".

<sup>24</sup> "Sarkozy Türkiye'ye Akdeniz Birliği'ni Önerdi", *Hürriyet*, 8 Şubat 2007.

<sup>25</sup> Tefik Karpuzcu, "Macron ve Sarkozy'nin Türkiye'nin Avrupa Birliği Üyeliği Konusunda Söylemlerinin Karşılaştırmalı Analizi", *Academic Review of Humanities and Social Sciences*, Cilt: 3, Sayı: 2, (2020), s. 245-266.

<sup>26</sup> Karpuzcu, "Macron ve Sarkozy'nin Türkiye'nin Avrupa Birliği Üyeliği Konusunda Söylemlerinin Karşılaştırmalı Analizi", s. 256-258.

<sup>27</sup> Avrupa'da Türkiye karşıtı yaklaşımların Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi referandumunda kullanımına dair bir çalışma için bkz. Kemal İnat, "Anti-Turkey Sentiment in Europe During the Referendum Process", *Insight Turkey*, Cilt: 19, Sayı: 2, (2017), s. 43-62.

<sup>28</sup> James Ker-Lindsay, "Turkey's EU Accession as a Factor in the 2016 Brexit Referendum", *Turkish Studies*, Cilt: 19, Sayı: 1, (2017), s. 1-22; Steven Erlanger, "Britain's 'Brexit' Debate Inflamed by Worries That Turkey will Join E.U.", *The New York Times*, 13 Haziran 2016; Benjamin Mueller ve Peter Robins, "What is Brexit? And How is It Going", *The New York Times*, 8 Kasım 2021.

başarıyla tamamlasa dahi kendi ülkelerinde oylama fikrini gündeme getirmiş ve bu Türkiye'ye has bir kısıtlama çabası olarak algılanmıştır.<sup>29</sup>

Türkiye'nin adaylık süreci ve üyelik müzakereleri başta Almanya, Avusturya, Britanya, Fransa ve Hollanda olmak üzere birçok ülkenin iç siyaset malzemesi olarak tartışılmıştır. Ki bu tartışmalar, Türkiye ile Birlik arasındaki ilişkilere ket vuran önemli bir faktör olmuştur. Bu tartışmalarda Türk kamuoyuna, siyasi liderliğine ve Avrupa'daki Türkiye kökenli vatandaşlara yönelik kırıncı bir üslup ve siyasi dil kullanılmıştır. Bütün bu kısıtlayıcı yaklaşımlar ve üyelik sürecinin açık uçlu olduğunu vurgulamaya yönelik hamleler, Türkiye'nin üyelik sürecindeki motivasyonunu kısıtlayan faktörler olmuştur. Bu nedenle AK Parti hükümetleri ve ondan önceki birçok hükümet, Brüksel ile ilişkilerinde AB tarafının kendilerine yönelik çifte standartlı muamelelerinden şikayetçi olmuştur. Bütün bu müdahaleler karşısında AK Parti hükümetlerinde, Avrupalı liderler ve AB kurumlarının üst düzey yöneticilerine yönelik zaman zaman sert tepkilerin verilmesi ilişkileri geren bir diğer faktör olmuştur.

Siyasi ve bürokratik engellerin eş zamanlı olarak aleyhte işlemesi, Türkiye'nin üyelik sürecini durma noktasına getirmiştir. Türkiye'nin özellikle 15 Temmuz darbe girişimi sonrasında ortaya çıkan çalkantılı dönemdeki terörlü mücadele ve güvenlik tehditlerini önceleyen siyasi tercihleri, reform ve AB uyum çabalarını ikinci plana itmiştir. AB ve Türkiye'nin gündemlerinin farklılaşması, ilişkileri güçlendirme motivasyonunu sönmüştür. Türkiye'nin AB üyelik sürecinde, bu noktadan sonra yeni bir ivme kazanılabilmesi için Birliğin orta ve uzun vadeli stratejik vizyonunda yeni bir değerlendirilmeye gerek duyulmaktadır.

## YUNANİSTAN VE GKRY ENGELİ

Türkiye'nin AB üyelik müzakerelerini engelleyen diğer bir gelişme ise Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin (GKRY) –Annan Planı'na hayır demesine rağmen– Birliğe üye yapılmasıdır.<sup>30</sup> GKRY'nin Kıbrıs sorunu çözülmeksizin Birliğe üyelik süreci Yunanistan'ın veto tehditleri neticesinde sağlanmıştır. Yunan tarafı bunun karşılığında Türkiye'nin aday ülke statüsü kazanmasını veto etmemiş ancak GKRY'nin Birliğe

<sup>29</sup> “2004-09-28 Fransa-Türkiye'nin AB Üyeliği”, T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 4 Temmuz 2007, <https://www.ab.gov.tr/p.php?e=32720>, (Erişim tarihi: 27 Ekim 2022); “Avusturya Türkiye'ye Referandumdan Yana”, CNN Türk, 23 Ağustos 2008.

<sup>30</sup> Bu ikileme ilgili detaylı bir analiz için bkz. Hüseyin Işıksal, “Dilemmas of the Contradictory EU Membership of the Republic of Cyprus and Turkey-EU Relations”, *Gazi Akademik Bakış Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 24, (2019), s. 119-133; Arthur Adamczyk, “Cypriot Presidency in the Context of the Cyprus Question and EU-Turkey Relations”, *Yearbook of Polish European Studies*, Cilt: 15, (2012), s. 107-123.

**A** nkara-Brüksel ilişkileri iki taraf açısından da vazgeçilmez mahiyette olduğu halde özellikle Türkiye'nin AB'ye üyeliğinin müzakere süreci siyasi gerekçeler ve Birlik içindeki birtakım siyasi aktörlerin engellemeleri nedeniyle durma noktasına gelmiştir. Avrupada aşırı siyasi aktörlerin güç kazanması süreci ise mevcut ilişkilerin ilerlemesini desteklememektedir. Bu ortamda Türkiye-AB ilişkilerine yeniden işlerlik ve dinamizm kazandırmak önemli bir meydan okumadır.

Bu kitap Ankara-Brüksel ilişkilerine ekonomi, güvenlik, terörle mücadele, enerji, göç, bölgesel politikalar ve afetlerle mücadele gibi her iki tarafın çıkarlarına hizmet eden konular üzerinden yeniden ne şekilde işlerlik kazandırılabilceğini irdelemekte ve bu durumu somut iş birliği alanları üzerinden gerekçelendirmektedir. İstanbul, Ankara ve Brüksel'de yapılan toplam on bir çalıştay ve uzmanlarla gerçekleştirilen birebir görüşmeler ise kitabın çerçevesi ve içeriğinin oluşturulmasına önemli bir katkı sağlamıştır.

