



Nilgün Arısan Eralp¹

AB Çalışmaları Merkezi Direktörü

BREXIT ANLAŞMASI TÜRKİYE - AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ İÇİN BİR ÖRNEK OLABİLİR Mİ?

Herkes artık Birleşik Krallık'ın (BK) Avrupa Birliği'nden (AB) anlaşmasız bir çıkış yapacağını beklemeye başlamışken, geçtiğimiz yılın son günlerinde BK ve AB artık dilimize de yerleştiği şekliyle BREXIT konusunda bir anlaşmaya vardı. Böyle bir anlaşmaya varılması, AB ile arasındaki gümrük birliği çerçevesindeki taahhütleri gereğince AB'nin anlaşma yapmadığı üçüncü ülkelerle anlaşma yapma yetkisi bulunmayan Türkiye'yi de rahatlattı. Türkiye uzun süredir BK ile sürdürdüğü istikşafi görüşmeler aracılığı ile bir serbest ticaret anlaşması taslağı üzerinde çalışıyordu. BK'nın AB'den anlaşmasız çıkması bu anlaşmanın da suya düşmesi anlamına geliyordu. Türkiye ile BK arasındaki ilişkiler de DTÖ kurallarına tabii olacak ve Türkiye, BREXIT öncesi 60 ülkeyi kapsayan 32 ticaret anlaşması yapmış olan BK'nın pazarındaki avantajlı konumunu kaybedecekti. 2020 yılının noel gününde AB ile BK arasında anlaşma sağlanınca, Türkiye de BK ile BREXIT sonrası, 29 Aralık 2020 tarihinde ilk serbest ticaret anlaşması yapan ülke oldu. Bu anlaşma BK'da hemen yürürlüğe girdi, Türkiye'de ise yürürlük sürecinin Şubat ayı ortasına kadar tamamlanması bekleniyor.

BREXIT Anlaşması

Her ne kadar 1246 sayfa ve 80 sayfa ek mevzuattan oluşsa da BREXIT Anlaşması bir yasal çerçeve niteliğinde. Daha çok yeni olan ve çeşitli belirsizlikler içeren anlaşma deyim yerinde ise “*kervan yolda düzülür*” anlayışı ile hazırlanmış. Anlaşma içeriğinde gözüken birçok hususa ilişkin ayrıntılı düzenlemelerin ileride yapılması öngörülmüş. Anlaşmayı bir cümle ile tanımlamak gerekirse sadece malların serbest dolaşımını kapsayan sınırlı bir serbest ticaret anlaşması

¹ <https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1155/Nilgun+Arisan+Eralp>

denilebilir. BK, artık AB tek pazarının bir parçası değil. Öyle ki anlaşma BK'nın en güçlü olduğu alan olan mali hizmetleri bile içermemekte. Taraflar mali hizmetler alanındaki düzenlemeler konusunda Mart 2021'e kadar bir mutabakat belgesi üzerinde anlaşacaklarını söylemekte.

Bu arada sınırlı bir şekilde malların serbest dolaşımını öngören Anlaşma, AB üye devletleri arasında "Tek Pazar Programı" ile 1990'lı yılların başında kaldırılan fiziki engelleri, yani sınır kontrolleri AB ile BK arasında yeniden tesis ediyor. Bunun nedeni ürünlerin ticaretinde menşe kurallarının geçerli olması, dolayısıyla gümrüklerdeki kontrollerde BK'nın mallar için menşe şahadetnamesi sunma zorunluluğu var. Ayrıca BK'nın Anlaşma gereğince AB'deki ürün sağlık ve güvenlik mevzuatına uyum zorunluluğu olmaması nedeniyle, sınırlarda malların AB'deki sağlık ve güvenlik koşullarına uyumunun denetiminin de yapılması gerekiyor.

Anlaşmaya varılma sürecinde sorun olan balıkçılık konusunda ise 5,5 yıllık bir geçiş süresi kabul edildi. Geçiş süresi sonunda taraflar birbirlerinin sularında belirli bir kotaya tabii olarak balıkçılık faaliyetinde bulunabilecekler.

BREXIT Anlaşması sadece malların serbest dolaşımına ilişkin olduğu için taraflar arasında kişilerin serbest dolaşımı sona ermiş, cep telefonlarında dolaşım ücretleri tekrar yürürlüğe girmiş durumda. Ayrıca BK vatandaşlarının AB üye devletlerinde mesleklerini icra edebilmeleri için söz konusu üye devlette mesleki niteliklerinin kabul edilmesi gerekmekte ama Anlaşma hükümleri tarafların ileride mesleki niteliklerin karşılıklı tanınabilmesi konusunda bir düzenleme yapabilmesine müsait.

Uzmanlara göre² son derece sınırlı olan bu anlaşma dijital ticaret, yapay zeka, teknoloji transferi, yeşil dönüşüm vb. gibi çağdaş uluslararası ticaret kapsamına giren bir çok konuyu içermemekte. Ayrıca Joe BIDEN yönetiminde Amerika Birleşik Devletleri (ABD), beklediği gibi transatlantik ilişkileri tekrar eski rayına oturtmayı amaçlar ve bu kapsamda Transatlantik Ticaret ve Yatırım Anlaşması (TTIP) süreci tekrar canlandıracak olursa, BREXIT Anlaşması bunun çok gerisinde kalacak ve BK çağdaş uluslararası ticaret ortamına uyum için üzerinde çok durduğu egemenliğinden ödünler vermek zorunda kalabilecek.

BREXIT anlaşması öncesi BK için en önemli unsur yapılacak anlaşmada egemenliğini geri alması, AB için ise "adil ticaret ortamı" (*level playing field*) sağlanmasıydı. Yapılan anlaşmanın iki tarafın isteklerini de sınırlı ölçüde yerine getirdiği söylenebilir. BK söz konusu anlaşma gereğince AB mevzuatını takip etmekle yükümlü değil, ancak, AB mevzuatından taraflar arası ticareti olumsuz etkileyecek bir sapma gösterirse AB gümrük tarifeleri veya tarife dışı önlemler aracılığı ile buna karşı önlem alma yetkisine sahip. Yani mevzuat uyumu ile pazara erişim arasında dinamik bir denge kurulmuş durumda. Başka bir ifadeyle BK anlaşma kapsamındaki alanlarda AB normlarına uymazsa AB malların serbest dolaşımını engelleyebilecek, yani taraflar arasında süreklilik kazanması muhtemel bir ihtilaf olabilecek.

Mevzuat uyumunun gerekli olduğu alanlar Anlaşma içine yerleştirilmiş. Bunlar da AB için çok önemli olan "adil ticaret ortamı"nın olmazsa olmazları. Anlaşma işçi hakları, sosyal haklar, çevre koruma ve vergi saydamlığı konusunda ortak normlara bağlılık öngörüyor. Ayrıca adil bir ticaret ortamı açısından hayati önem taşıyan devlet yardımları politikasında BK ortak

² Bu yazıda İktisadi Kalkınma Vakfı tarafından 11 Ocak 2020 tarihinde düzenlenen "BREXIT Sonrası Birleşik Krallık ile Yeni Dönem ve AB" webinarında dile getirilen uzman görüşlerinden de faydalanılmıştır.

ilkelere uymayı, verdiği devlet yardımlarını düzenli olarak AB'ne bildirmeyi kabul etmiş durumda. Ayrıca BK, taraflar arasındaki ticarete AB tarafından devlet yardımlarından kaynaklanan haksız rekabet kanıtlarının sunulması durumunda, bunları inceleyecek bağımsız bir ajans kurma yükümlülüğünü de üstlenmiş. Bütün bunlara ek olarak BREXIT anlaşması gereğince ne AB ne de BK herhangi bir şirketin tüm borçlarını kapayacak sınırsız devlet garantisi sağlayamayacaklar.

Taraflar arasındaki anlaşmazlıklarda BK'nın istediği gibi AB Adalet Divanı (ABAD) değil, bağımsız bir anlaşmazlıkların halli mekanizması sorumlu olacak. Ancak ABAD'ın yetkisi AB ile gümrük birliği ve tek pazar ilişkisi devam eden Kuzey İrlanda için devam etmekte.

BREXIT Anlaşması ve Türkiye-AB İlişkileri

Bilindiği gibi Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerinde bir doku değişimi gözlemleniyor. Maalesef Türkiye AB tarafından artık bir aday ülke olarak algılanmıyor. AB açısından Türkiye, büyük ölçüde uzaklaştırılmaması ve özellikle dış politika alanında kontrol edilmesi istenen, bu nedenle de sürdürülebilir yeni ilişki şekilleri aranan ve kendisine karşı dikkatli olunması gereken bir komşu ülke. Türkiye ise en üst düzeyde yapılan açıklamalar ile geleceğini Avrupa'da gördüğünü dile getiriyor ve AB ile üst düzey temaslarını yoğunlaştırıyor. Ancak içeride özellikle hukukun üstünlüğü ve yönetim alanında evrensel değerlere uygun, kapsamlı bir reform stratejisi yürürlüğe konulup, dış politika alanında kalıcı bir diplomasi yolu seçilmezse Türkiye'nin AB tarafından algılanışında önemli bir farkın beklenmesi gerçekçi olmaz.

25- 26 Mart tarihlerinde gerçekleşecek ve Türkiye ile ilişkilerin de ele alınacağı AB zirvesinde yukarıda ifade edilen değerlendirmeler ışığında Türkiye'ye yeni ilişki şekillerinin önerilmesi beklenmektedir. 10-11 Aralık 2021 tarihinde yapılan son AB zirvesinde, liderler AB Dışişleri Yüksek temsilcisi Joseph Borrell'e Türkiye-AB ilişkilerini tüm boyutlarıyla değerlendirip, bundan sonra ilişkilerin nasıl ve hangi şekilde ilerletilebileceği konusunda bir rapor hazırlaması görevi verdiler.

Bu formül beklenir ve Türkiye AB yetkilileri ile üst düzey temasları yoğunlaştırırken, bazı kesimler BK ve AB arasındaki anlaşmanın Türkiye ile AB arasında oluşabilecek yeni ilişki türleri ve AB'nin Ekim ve Aralık zirvelerinde Türkiye'ye koşullu olarak önerdikleri pozitif gündemin bir bileşeni olan güncelleştirilmiş gümrük birliği için bir örnek teşkil edebileceğini dile getirmeye başladılar. Hatta bazıları daha da ileri giderek Türkiye'nin BK ile yeni yaptığı serbest ticaret anlaşmasını da bu bakış açısından ele almaya başladı.

Öncelikle Türkiye'nin BK ile yaptığı serbest ticaret anlaşmasının BREXIT anlaşmasının da gerisinde kalan sınırlı ve BREXIT sonrasında taraflar arasındaki mal ticaretinde oluşması kesin olan belirsizliği gidermeye yönelik bir anlaşma olduğu söylenebilir. Türkiye'nin BK ile yaptığı serbest ticaret anlaşması ile BK Gümrük Birliği kazanımlarını yitirmediği söylene bile anlaşmanın sırf halihazırda menşe kuralları açısından taşıdığı muğlaklık bu sava gölge düşürüyor. Ayrıca Türkiye'nin AB ile ortaklık ilişkisi hükümleri ve bu hükümlerin ABAD içtihatları ile yorumlanması sonucunda vatandaşlarına BK'da sağlanan oturma ve hizmet sunumu şartıyla çalışma izni alma kolaylığı da ortadan kalkmış durumda ve Türkiye'nin BK ile yaptığı anlaşma bir serbest ticaret anlaşması olduğu için bu konuda bir hüküm içermiyor. Dolayısıyla Türkiye ile BK arasında akdedilen anlaşma şimdilik *"iki taraf arasında ticareti ve*

*ekonomik ilişkiyi daha öteye taşıyacak bir düzenleme olmaktan ziyade durumun daha kötüye gitmesinin önleyen bir adım*³ niteliğinde.

BREXIT sonrası AB ve BK arasında kurulan ilişkinin Türkiye ile AB arasındaki olası yeni ilişkilere örnek teşkil edebileceğini öne sürenlerin görüşleri çok mantıklı gözüküyor. Çünkü BREXIT Anlaşması BK'nın değil AB ile entegrasyonunu, AB tek pazarına ulaşımını bile öngörmüyor. AB üyeliğinden hiçbir zaman vazgeçmediği bizzat Cumhurbaşkanı tarafından vurgulanan Türkiye için bu tür bir ilişkinin örnek olması mümkün gözüküyor.

Kaldı ki AB ile aramızdaki mevcut gümrük birliğinin, yani güncellenmemiş gümrük birliğinin bile, BK ve AB arasında anlaşmasız çıkıştansa ehven-i şer anlayışı ile yapıldığı gözlemlenen BREXIT anlaşmasından öteye gittiği, Türkiye'ye daha fazla hak tanıdığı da bir gerçek.

Ancak BREXIT'in bazı hükümlerinin Türkiye tarafından değilse bile AB tarafından güncelleştirilmiş gümrük birliği çerçevesinde gündeme getirileceği neredeyse kesin. Bunlardan biri bağımsız bir anlaşmazlıkların halli mekanizması. Türkiye bağımsız bir uluslararası mahkeme niteliği taşıyacak olan bu mekanizmanın kararlarını kabul etmeye kendini hazırlamalı.

İkincisi ise BREXIT anlaşmasının yönetişime ilişkin hükümleri. Anlaşmanın devlet yardımları ile ilgili hükümlerine bakıldığında, BK'nın saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine uygun olarak AB normlarını esas almayı, devlet yardımları konusunda AB'ye düzenli bilgi aktarmayı ve AB tarafından BK'nın ticareti olumsuz etkileyen ve kurallara uymayan devlet yardımları verdiği iddiaları gündeme getirildiğinde, bu iddiaları araştırarak bağımsız bir devlet yardımları izleme kurumu oluşturmayı kabul ettiği görülüyor.

Türkiye'nin AB ile artık maalesef geçmişte kalan müzakere sürecinde, açılmasının önünde hiçbir siyasi engel bulunmayan nadir fasıllardan biri olan 8 no.lu Rekabet Politikası müktesebat başlığının açılmama nedenlerinden birinin Türkiye'nin bu alanda AB'ye ve kamuoyuna düzenli bilgi aktararak saydamlığı sağlayacak özerk bir devlet yardımları birimini kurma konusundaki isteksizliği olduğu hatırlanacaktır.

Eğer AB ile Türkiye arasında mevcut gümrük birliğinin güncelleştirilmesine yönelik müzakereler başlarsa AB sadece devlet yardımları alanında değil, kamu alımları başta olmak üzere çeşitli ekonomik ve mali politika alanlarında kurala dayalı bir piyasa ekonomisi için gerekli olan özerk kurumların yeniden tesisini isteyecektir.

Ayrıca BREXIT Anlaşması gibi sınırlı bir serbest ticaret anlaşmasında bile AB üzerinde önemle durduğu "adil ticaret ortamı"nın kaçınılmaz bileşenleri olarak algıladığı işçi hakları, sosyal haklar, çevre koruma ve vergi saydamlığı konusunda ortak normlara bağlılık öngörüyor. Türkiye eğer gerçekten güncelleştirilmiş bir gümrük birliği istiyorsa bu yükümlülükler altına girip giremeyeceği konusunda değerlendirmelerini yapmalı.

³ Sait Akman, "Türkiye - İngiltere (Birleşik Krallık) Serbest Ticaret Anlaşması: Önemli bir adım, ama yeterli mi?", TEPAV, Ocak 2021

Sonuç

Yazının başında da ifade edildiği gibi Türkiye ile AB arasındaki müzakere süreci, her ne kadar resmen askıya alınmamış ve sonuçlandırılmış olmasa bile şu an için işlerliğini yitirmiştir. AB liderleri 2018 yılının Haziran ayında yaptıkları zirvenin sonuç belgesinde müzakerelerin tekrar başlamasını Türkiye’de demokrasi, hukukun üstünlüğü, yargı bağımsızlığı ve insan hakları gibi koşullara bağlamıştır.

Türkiye ile ilişkilerin özel olarak ele alındığı, 2020 Ekim ve Aralık ayında gerçekleşen son zirvelerin sonuç belgelerinde ise Türkiye daha çok dış politika bağlamında ele alınmış ve ülkenin adaylık statüsü ve bu statünün gerektirdiği hususlara hiç değinilmemiştir.

Müzakere sürecinin tekrar canlanması için Türkiye evrensel normları hayata geçirme amacına yönelik reformları kapsamlı, bütüncül ve tutarlı bir strateji çerçevesinde hazırlayıp uygulamaya başlayana kadar, taraflar arasında çoktan yitirilmiş karşılıklı güveni tesis edecek, işlevsel ancak belirli ilke ve değerleri de içeren bir işbirliğinin tesis edilmesi, ancak üyelik hedefinin de muhafaza edilmesinin gerektiği düşünülmektedir. Bu güne kadar Türkiye-AB sürecinin katılım yönünde ilerlemesini sağlamak için çeşitli alanlarda emek vermiş birçok kişinin görüşü bu doğrultudadır.

BK ile AB’nin son dakikada BK’nın anlaşmasız çıkışını engellemek için yaptıkları sınırlı bir serbest ticaret anlaşması olan BREXIT anlaşması da bu tür bir işbirliği için asla örnek teşkil edemez.