

# GAZIANTEP UNIVERSITY JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES

Journal homepage: <http://dergipark.org.tr/tr/pub/jss>



## Araştırma Makalesi • Research Article

### Türkiye-AB İlişkilerinde Bir İmkan Olarak Gümrük Birliği ve Harici Farklılaştırılmış Entegrasyon

*Customs Union and External Differentiated Integration as an Opportunity in Turkey-EU Relations*

Önder Aytaç AFŞAR<sup>a\*</sup>

<sup>a</sup> Dr. Öğr. Üyesi, Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, Konya / TÜRKİYE  
ORCID: 0000-0003-1394-3975

#### MAKALE BİLGİSİ

*Makale Geçmişi:*

Başvuru tarihi: 26 Ocak 2022

Kabul tarihi: 23 Mart 2022

*Anahtar Kelimeler:*

Türkiye-AB ilişkileri,

Gümrük Birliği,

Farklılaştırılmış entegrasyon

#### ARTICLE INFO

*Article History:*

Received January 26, 2022

Accepted March 23, 2022

*Keywords:*

Turkey-EU relations,

Customs Union,

Differentiated integration

#### ÖZ

Münasebetleri eskiye dayanan taraflar olarak AB ile bölgesinde önemli bir ülke olan Türkiye arasındaki ilişkilerin kopmadan belirli bir düzeyde devam etmesi her iki tarafın da faydasıdır. Brexit sonrası genişleme yorgunu bir AB ve entegrasyonun geleceği tartışılırken, Türkiye'nin bu bütünleşme içinde nasıl ve ne şekilde yer alacağı da merak konusudur. AB'den uzun yıllar boyunca üyelik için olumlu işaret alamayan ancak bununla beraber AB ile de belirli bir çizgide ilişkisini sürdürmek isteyen Türkiye ile Türkiye'yi tamamen kaybetmek istemeyen bir AB söz konusudur. Taraflar arasındaki münasebetlerin belirli bir düzeyde devamı için mevcut Gümrük Birliği entegrasyonu korunması, geliştirilmesi gereken bir ortaklık biçimi olarak değerlendirilmektedir. Türkiye'nin AB ile geliştirdiği Gümrük Birliği ilişkileri, iktisadi nitelikli, üyelik harici derin ve kapsamlı münasebetlerin mümkün olabileceği bir alandır. Tam üyelik yakın gelecekte mümkün olmayacaksa karşılıklı menfaatlerin yüksek olduğu ekonomik alanda Gümrük Birliği zemininde gelişecek iyi ilişkilerin siyasi alana da olumlu yansımaları olacaktır. Çalışma, Gümrük Birliği ekseninde harici farklılaştırılmış entegrasyon kuramları ışığında Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin seyrini ve bütünleşme ihtimalini araştırmaktadır.

#### ABSTRACT

It is to the benefit of both parties that the relations between the EU and Turkey, which is an important country in its region, as parties with long-standing relations, continue at a certain level without breaking. While discussing a post-Brexit-weary EU and the future of integration, it is also a matter of curiosity how and how Turkey will take part in this integration. There is an EU that does not want to lose Turkey completely, and Turkey, which has not been able to get a positive sign for membership from the EU for many years, but still wants to maintain its relationship with the EU in a certain line. In order for the relations between the parties to continue at a certain level, the existing Customs Union integration is considered as a form of partnership that needs to be maintained and developed. The Customs Union relations that Turkey has developed with the EU is an area where deep and comprehensive relations with an economic nature are possible. If full membership will not be possible for Turkey in the near future, good relations that will develop on the basis of the Customs Union in the economic field, where mutual benefits are high, will also have a positive reflection on the political field. The study investigates the course of relations between Turkey and the EU and the possibility of integration in the light of external differentiated integration theories on the axis of the Customs Union.

\* Sorumlu yazar/Corresponding author.  
e-posta: oaytafars@yahoo.com

**EXTENDED ABSTRACT**

After the first relations with the EU that started in the 1960's, Turkey gained the status of a candidate country and endeavoured to align with the EU acquis until 2005 when it started negotiations. The EU has been an important transformative power with its positive effects on Turkey in political, social and economic fields. From the perspective of the EU, it has mutual economic interests with Turkey, with which it is in a Customs Union relationship. It is important to have good relations with a stable and strong Turkey, which will contribute to the defense and security of Europe on issues such as regional instability and the migrant problem, and on the energy transit routes. However, after 2005, the positive relations started to give way to distrust. Possibility of Turkey becoming a full member in the near future have led to significant debates within the EU. With the state of emergency declared in Turkey after the military coup attempt in 2016, both sides increased their criticism towards each other, and this situation caused the relations to deteriorate further. When we look at the historical course of EU-Turkey relations, what can be said in general is; If this kind of interdependence, which probably exists in the economic and commercial sphere, were not so high, both sides would want to end this long adventure that did not result in Turkey's membership. In this sense, high interests in economic relations, where both sides have common interests and are less politicized, offer a window of opportunity for their relations to continue at a certain level. The fact that there is no possibility of becoming a full member of the EU in the near future has brought different integration models to the agenda. Turkey's integration with the EU is discussed within the scope of various membership options, in order to avoid the deadlock of relations where both sides have mutual interests. Such divergent search for integration-based solutions offers an opportunity to remove the stagnation in Turkey's membership process and has been seen as a way to persuade sceptics on both sides. Therefore, this study deals with the problematic relationship between Turkey and the EU, which aims at integration and has reached a certain stage with the Customs Union. In this context, the main question that the study seeks to answer is how and how Turkey's problematic relations with the EU, which set out with the goal of full integration, can progress on the basis of mutual benefits. This question has been tried to be answered within the framework of the approaches of integration theories by making a literature review. In this context, the article examines the external differentiated integration model in the axis of the Customs Union as an opportunity to revitalize the relations between Turkey and the EU, and the possibility of its implementation for Turkey in the EU process is evaluated. The study firstly presents a theoretical evaluation of the differentiated integration approach as a flexible integration model, and then the external differentiated integration approach, after the discussions on the future of the EU. Afterwards, it examines the relations with Turkey-EU, which has followed a fluctuating course, in the axis of the recent search for reconciliation, the Customs Union, which has mutual economic interests and is an important tool in relations. In this direction, the article aims to show the external differentiated integration model as an alternative integration model on the axis of the Customs Union, where Turkey has the most advanced relations with the EU. The basic logic here is to show the idea that both sides should not move away from the accession framework, despite the current problems in the negotiations and the difficulties of full membership for Turkey. In these respects, how the EU will continue its life as an important international organization and Turkey's position in this structure are important and worth researching. In this context, the possible course of integration within the EU and the different integration theories for member and non-member countries in compliance with Union policies are discussed in this study. The course of Turkey's relationship with the EU, which has been involved in the Customs Union integration with its mutual economic interests and political disagreements and has long wanted to become a member, is discussed. Here, the questions to which extent and in what way Turkey will integrate with the EU are important questions to be asked. For this reason, it is important to evaluate whether alternative integration models are possible if full membership does not occur in Turkey-EU relations. Therefore, the future of the EU and Turkey's candidacy are discussed around different formulas has made it necessary to investigate differentiated integration models for European integration.

## Giriş

Türkiye'nin Avrupa serüveninin kökleri eskiye dayanır. AB yolculuğu ikinci Dünya savaşından sonraki dönemde başlasa da Avrupa ile münasebetlerinin daha eski dönemlere kadar uzandığı söylenebilir. Türkiye 1946'larda çok partili siyasi hayata geçerek nispeten uzun bir demokrasi tecrübesi olmasına rağmen halen bugün hala AB üyesi olmak için uğraşmaktadır. Bu anlamda Avrupa Birliği'ne (daha önceki ismiyle Avrupa Ekonomik Topluluğu-AET) üye olma düşüncesinin temelinde Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde gelişmeye başlayan Batılılaşma hareketleri yattığını söylemek yanlış olmaz. İkinci Dünya Savaşı sonrasında uluslararası ortamda Türkiye kendi aidiyetini tanımladığı (Çalış, 1995, s. 135-155) Batı'lı devletler ailesi içinde yer alma arzusuyla NATO, BM, daha sonra AB gibi Batı'lı uluslararası örgütlerde yer almak istemiştir.

19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren zayıflayan Osmanlı Devleti'ni dağılmaktan kurtarmak için ortaya çıkan düşünce akımlarının müşterek noktası ülkenin kalkınması ve gelişmesi için modernleşmesi gerektiği fikriydi (Karpas, 2013). Modernleşmek isteyen Türkiye'nin Batılılaşma düşüncesinin temelinde bu düşünce vardır. Türkiye'nin son dönemde Avrupa Birliği'ne üyelik hedefi bir bakıma Tanzimat'tan itibaren Batı ile bütünleşme sürecinin bugünkü ifadesidir. Bu anlamda Batılılaşma fikri Cumhuriyet döneminde ortaya çıkmış yeni bir düşünce olmayıp Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde gelişmeye başlamış ve Cumhuriyet döneminde de devam etmiş, devletin istikametini belirleyen temel düşüncelerden biri olmuştur. Bu dönemde Batılılaşma Avrupalılaşma ile özdeş olarak anlaşılmıştır. Cumhuriyet döneminde gelişmiş Batılı ülkeler gibi yönetim şekline sahip olma ve Batılı Devletler topluluğunun bir üyesi olma yönündeki siyasetin bir devamı olarak Türkiye Avrupa Konseyi, NATO, OECD gibi çeşitli siyasi, askeri ve ekonomik amaçlı Avrupalı örgütlere üye olmuştur (Müftüler-Baç, 2005, s. 17-19). Türkiye'nin bugünkü formuyla Avrupa Birliği'ne üye olma arzusu da bu siyasetin nihai noktasını teşkil etmektedir. Nispeten erken dönemde başlayan Batılılaşma hareketleri 1999'da AB adaylık statüsünün verilmesiyle demokratikleşmeye dönüşmüştür. Türkiye, aday ülke statüsü verilmesinden sonra üyelik müzakerelerine başladığı 2005 yılına kadar AB müktesebatına uyum doğrultusunda gayret göstermiş, AB üyelik kriterlerini karşılamak için önemli yasal ve kurumsal düzenlemeleri hayata geçirmiştir. Kopenhag Siyasi Kriterleri doğrultusunda Avrupa Birliği'nin Katılım Ortaklığı Belgeleri ve İlerleme Raporları gibi resmî belgelerinde belirttiği düzenlemeleri büyük oranda karşılama azmi içinde olmuştur. Bu dönemde AB'nin dönüştürücü gücünün, hızlı ve etkin reform hareketlerinin temelinde Türkiye için güvenilir bir AB üyelik hedefinin varlığı idi.

Bakıldığı zaman Türkiye'de 1999 ile 2005 yılları arasında gerçekleştirilen demokratik reformlar AB ile ilişkilerde altın çağını yaşatmıştır. Ancak 2005 yılından sonra yaşanan siyasi gelişmelerle iki taraf arasındaki sıcak ilişkiler yerini güvensizliğe bırakmaya başlamıştır. AB'nin genişlemeye dair kendi iç tartışmaları ve reformlara hızla devam eden Türkiye'nin yakın gelecekte tam üye olma ihtimalinin belirmesi AB içinde tartışmaları beraberinde getirmiştir. Sonrasında ise AB cephesinden Türkiye'nin üyeliğine dair olumsuz sinyaller gelmeye başlamıştır. Bu gelişmelerle Avrupa Birliği üyeliğinin belirsizliğe girmesi Türkiye'de AB reformlarının hız kaybetmesine neden olmuştur. Üyelik için istenen şartlar yerine getirilse dahi AB üyeliğinin garanti olmayacağı düşüncesi Türk kamuoyunda hâkim olmaya başlamıştır. Ancak "AB üyeliği olmazsa bile Kopenhag kriterlerini Ankara kriterleri kabul eder, olarak yolumuza devam ederiz" anlayışıyla demokratik reformlara, hızı azalmakla birlikte devam edilmiştir. İlişkilerdeki sorunlara rağmen Türkiye'de AB ölçütlerinde demokratik bir idareye sahip olunacağına ve yaşam standartlarının yükseleceğine dair var olan kanaat, üyelik hedefinin canlı tutulmasında etkili olmuştur. Nitekim Türkiye'de değişik zamanlarda yapılan kamuoyu araştırmalarında AB üyeliğine dair olumlu görüş bildirenlerin oranı belirli bir seviyenin altına

inmemiştir.<sup>1</sup> Bu anlamda AB Türkiye üzerinde siyasi, sosyal, ekonomik alanlarda olumlu etkileriyle önemli bir dönüştürücü güç olmuştur. AB açısından bakıldığında ise Gümrük Birliği ilişkisi içinde karşılıklı ekonomik çıkarlar söz konusudur. Ayrıca bölgesel istikrarsızlıklar, göçmen sorunu gibi konularda Avrupa güvenliğine katkı sağlayacak, enerji geçiş yolları üzerinde istikrarlı, güçlü bir Türkiye ile iyi ilişkiler içinde olmak AB için önemlidir.

Bugün gelinen noktada Türkiye, AB'nin tam üyesi olmasa da ticari malların serbest dolaşımından dış politika ve güvenlik politikasına kadar birçok alanda AB müktesebatını benimsemekte ve bunlara uyum sağlamaktadır. Ancak Türkiye'nin AB'ye katılımı, Birliğin siyasi geleceği, kurumsal kapasitesi, kültürel, coğrafi sınırları konusunda AB içinde önemli tartışmalara yol açmıştır. Zira birçok üye ülkenin Türkiye'nin üyeliğine ilişkin çekinceleri bulunmaktadır. 2016 yılındaki askeri darbe teşebbüsünden sonra ilan edilen olağanüstü hâl ile her iki taraf birbirine yönelik olarak eleştirilerini artırmış, bu durum ilişkilerin daha da kötüleşmesine yol açmıştır. Dahası bu dönemde Avrupa Parlamentosu, bağlayıcı olmasa da aldığı bir karar ile Kasım 2016'da Türkiye ile katılım müzakerelerinin askıya alınmasını önermiştir. Türkiye ve AB arasındaki uzun maceralı, sonuca ulaşmayan ama tarafların tamamen aradaki bağları koparmak istemedikleri bu ilişki geldiği nokta itibariyle çıkmaza girmiş görünmektedir. Türkiye'nin üyelik ihtimalinin düşük olmasından dolayı ilişkiler nasıl canlandırılabilir, hangi istikamette ilerlemesi taraflar için faydalı olur soruları yeni arayışları ortaya çıkarmıştır. Birbirinden siyasi, sosyal ve ekonomik olarak farklı ülkeleri bünyesine dahil ederek genişlemesi AB içinde genişleme ve derinleşme politikaları bağlamında tartışmaları beraberinde getirmiştir. Öte yandan Brexit ile İngiltere'nin ayrılığı AB bütünleşmesinin alacağı seyir ve Birlik politikalarına uyumda üye ve üye olmayan ülkeler için farklı entegrasyon kuramlarını yeniden gündeme taşımıştır. Bu bağlamda bir tarafta AB entegrasyonunun geleceğine dair senaryolar tartışılırken, diğer taraftan karşılıklı ekonomik çıkarları ve siyasi anlaşmazlıklarıyla Gümrük Birliği entegrasyonuna dahil olan ve uzun süredir üye olmak isteyen Türkiye'nin AB ile ilişkisinin seyri, Birliğe hangi kapsamda ve ne şekilde entegre olacağı soruları cevabı merak edilen önemli sorulardır. Bu nedenle tam üyeliğin gerçekleşmemesi halinde Türkiye-AB ilişkilerinde alternatif bütünleşme modellerinin mümkün olup olmadığının değerlendirilmesi önem taşımaktadır. AB'nin geleceğinin ve Türkiye'nin adaylığının farklı formüller etrafında tartışıldığı belirsizlik dönemi Avrupa entegrasyonu için mevcut farklılaşma çalışmalarını ve politika temelli farklılaşma biçimlerini araştırmayı gerekli kılmıştır. Nitekim İsviçre, Norveç, İzlanda gibi ülkelerin AB ile farklı entegrasyon şekillerinde ve farklı seviyelerde ilişkileri mevcuttur. Türkiye için bu örneklerden hareketle tam üyeliğin mümkün olmadığı durumda ilişkilerin her iki tarafın da yararına olacak biçimde, kopmadan belli bir seviyede devamı için farklılaştırılmış entegrasyon modeli değerlendirilmelidir.

Bu çerçevede makalede Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin yeniden canlandırılması için bir alternatif imkân olarak Gümrük Birliği ekseninde harici farklılaştırılmış entegrasyon modeli araştırılmakta ve AB sürecinde Türkiye için uygulanma ihtimali değerlendirilmektedir. Çalışma öncelikle AB'nin geleceğine dair tartışmalardan sonra esnek entegrasyon modeli olarak farklılaştırılmış entegrasyon ve devamında harici farklılaştırılmış entegrasyon yaklaşımının kuramsal bir değerlendirmesini sunmaktadır. Sonrasında, siyasi sorunlar, uzlaşma arayışlarıyla dalgalı bir seyir izleyen Türkiye-AB ilişkileri, karşılıklı iktisadi çıkarların bulunduğu ve ilişkilerde önemli bir araç olan Gümrük Birliği ekseninde ele alınmaktadır.

<sup>1</sup> AB ile ilişkilerin durakladığı, 2019 tarihli bir kamuoyu araştırmasına göre, Türk halkının %60'ı Türkiye'nin AB üyeliğini desteklemekteydi. AB tarafından üye ve aday ülkelerde yapılan kapsamlı kamuoyu araştırma verileri için bk. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.html)

Makale bu doğrultuda esnek bütünleşme modeli olarak harici farklılaştırılmış entegrasyon modeli yaklaşımlarıyla, en ileri ilişkilerin olduğu Gümrük Birliği bağlamında Türkiye-AB ilişkilerini incelemeyi amaçlamaktadır.

### **Brexit sonrası AB’de Geleceğine Dair Tartışmalar ve Farklılaştırılmış Entegrasyon Yaklaşımı**

İngiltere’nin AB’den ayrılmasının yolunu açan Brexit oylaması sonrası AB bütünleşmesinin geleceğine dair görüşlerin temelinde iki ana eksenle toplandığı görülür. Bunlardan ilki, Brexit’in etkili bir Avrupa parçalanma sürecini tetiklediği görüşü iken diğer taraftan; AB’nin şüpheli ve tuhaf ortağı İngiltere’nin (George, 1998) çıkışının nihayetinde daha bütünleşmiş bir Avrupa’nın yolunu açacağına dair görüşür. Bu tartışmalarla birlikte Brexit sonrası dönemde farklılaştırılmış entegrasyon çalışmaları ana akım Avrupa çalışmalarının bir bileşeni olarak değerlendirilmektedir. Avrupa entegrasyon hareketi, zaman içinde barış, refah ve demokrasi için bir bütünleşmeye dönüşen bir ekonomik iş birliği hikayesidir. Finansal krizlerden göç sorununa, yükselen milliyetçi eğilimlerden, genişleme yorgunluğuna, Transatlantik ilişkilerdeki gerilimler ve Brexit tartışmalarına kadar Avrupa entegrasyonunu hem iç hem de dış dinamiklerden kaynaklanan çeşitli krizlerle karşı karşıyadır. Güvenliği tehdit eden bölgesel istikrarsızlıkların yanında ABD ve Çin’den gelen rekabetin getirdiği zorluklar da mevcuttur. Küresel ölçekte söz sahibi olmak isteyen AB’nin bu rolü oynayabilmesi için mevcut entegrasyon düzeyini koruyarak iç sorunlarını başarılı bir şekilde yönetebilmesi ve demokratik değer ve normları etrafında üye olmayan komşularıyla ilişkilerini derinleştirilmesi gerekir. Bu noktada iddialı bir AB’nin ekonomik ve güvenlik alanında müşterek çıkarları olduğu Türkiye’yi yanında tutması önemlidir. AB’nin üyeleriyle ve daha ziyade üye olmayan ülkelerle ilişkilerini farklı bütünleşme modelleriyle zenginleştirilmesi entegrasyonda esneklik sağlayarak daha iyi bir yönetimi mümkün kılabilir. Bu doğrultuda açıklayıcı bir çerçeve sunan farklılaştırılmış entegrasyon yaklaşımının kavramsal ve kuramsal tartışmalarına yer vermek gerekir. Farklılaştırılmış entegrasyon konusundaki akademik tartışmalar, 1990’lardan itibaren İngiltere ve Danimarka’ya Maastricht Antlaşması ile parasal birlik konusunda birtakım istisnalar tanınmasıyla artmaya başladı. Özellikle 2004 genişlemesiyle çok sayıda devletin AB’ye üye olarak kabul edilmesi neticesinde farklı ulusal çıkarlara sahip ülkenin aynı birlik çatısı altında yer alması farklılaşmış entegrasyon biçimlerinin gündemde daha yoğun tartışılmasına yol açtı. İngiltere’nin AB üyeliğinden çıkışını ifade eden Brexit gelişmesiyle de Avrupa entegrasyonunun geleceği hakkında tartışmalar alevlenmiştir. Bu gelişmeler AB açısından entegrasyon sürecinde yeni zorluklar doğurmuştur.

Kurulduğu dönemlerden itibaren AB entegrasyonunun nasıl derinleştirilebileceği tartışılmış, bunları Birlik politikasına dönüştürme yolları aranmıştır. Bu doğrultuda AB hem derinleşmesini hem de genişlemesini önceden tartışarak stratejisini şekillendirmek istemiştir. Maastricht Antlaşması’ndan Avrupa Komisyonu’nun Beyaz Kitabına kadar ve İngiltere ile AB arasında Brexit gelişmesine kadar, Avrupa entegrasyonu dinamik bir süreç olarak gelişmiştir. Bu alanda çalışan araştırmacıların bir kısmı harici farklılaştırılmış entegrasyonu kuramsallaştırmaya ve kavramsallaştırmaya çalışmışlardır. Maastricht Antlaşması’nın 1993’te yürürlüğe girmesinden bu yana, parasal birlik ve dış politika meseleleri gibi ulusal hükümetlerin yetkili olduğu alanlarda üye devletlerin yetkilerini AB’ye devretmeleri, Avrupa Birliği’nin uluslar üstü bir kurum olma özelliği kazanmasını sağlamıştır. Bununla birlikte son dönemde İngiltere’nin Brexit referandumuyla Avrupa Birliğinden ayrılma kararı<sup>2</sup> AB’yi tarihindeki en

<sup>2</sup> Haziran 2016’da yapılan referandumda yüzde 72,2’lik bir katılımı İngiltere, yüzde 51,9 ‘evet’ ve 48,1 ‘hayır’

derin krizlerden birine sürükledi. Bu dönemde AB entegrasyonu bağlamında farklılaştırılmış entegrasyon tartışmaları gündemde daha sık yer almaya başlamış ve Birliğin geleceğine dair yoğun tartışmalara konu olmaya başlamıştır.

Özellikle 2008'deki Euro krizinden itibaren son Brexit hadisesiyle AB, yoğun bir şekilde entegrasyonu değil, aslında Birlik içinde ortaya çıkan farklılaşmanın nasıl yönetileceğini tartışmıştır (Schimmelfennig, 2016, s. 789). Bu anlamda AB, Birliğin geleceğine dair entegrasyon modellerini ve farklılaşma stratejilerini belirlemeye çalışmaktadır. Bu tartışmaların bir yansıması olarak Avrupa Komisyonu Başkanı Jean-Claude Juncker tarafından Mart 2017'de, "Avrupa'nın Geleceğine Dair Beyaz Kitap" yayınlandı. Burada 2025 yılına kadar AB için parçalanmadan daha fazla entegrasyona kadar uzanan Birliğin geleceğine dair beş farklı senaryoya yer verilir. Bu senaryolar şu başlıklar altında toplanmıştır: İlk senaryo, aynen devam "Carrying on"; Herhangi bir büyük değişiklik ve reform olmaksızın mevcut statükoyu korumak; İkincisi senaryo "Nothing but the Single Market"; Birliğin diğer alanlardan vazgeçerek sadece Tek Pazar ile devam etmesi; Üçüncü senaryo "Those who want more do more" daha fazla entegrasyon isteyenler daha fazlasını yapsın, istemeyenler daha alt düzeyde bir entegrasyonla yetinebilir modeli; Dördüncü senaryo "Doing less more efficiently" serbest geniş entegrasyon konularını bir kenara bırakarak, sınırlı amaçlara örneğin daha fazla pazar entegrasyonuna güçlü bir şekilde odaklanma görüşü ve Beşinci senaryo ise "Doing much more together"; Krizleri fırsata dönüştürerek birlikte çok daha fazlasını yapmak (Avrupa Komisyonu, 2017, s. 15–25) şeklinde olup AB entegrasyonuna dair projeksiyonlara yer verilmiştir. Beyaz Kitap, farklılaştırılmış entegrasyon terimine atıfta bulunmaktan kaçınsa da üçüncü senaryoda bunu ima etmektedir. Bu anlamda Euro bölgesi dahil bir grup ülkenin tercih ettiği daha fazla farklılaşma modeline işaret eder.

Farklılaştırılmış entegrasyon modeli konusunda ilk söylenecek şey, AB bütünleşmesinde esneklik anlamına gelmektedir. Avrupa Birliğine üye ülkelerin belirli AB politikası alanlarında farklı hak ve yükümlülüklerle sahip olma durumu vardır. Avrupa Birliği entegrasyonunda farklılaştırılmış entegrasyon modelinin veya esneklik yaklaşımının benimsenmesi üye ülkeler arasındaki farklılıkları daha uyumlu bir şekilde yönetmek ve aradaki ahengi sağlamak üzere ortaya çıkmıştır (Koenig, 2015, s. 4-5; Stubb, 1996). Genişleme sürecinde birçok ülke Birliğe dahil olmuştu. Farklı sorunlara ve farklı yaklaşımlara sahip ülkelerin Birlik içinde kendi önceliklerinin değişik olması gibi faktörler sebebiyle entegrasyon hızları da değişiklik göstermiştir. AB genişledikçe ve Birliğe yeni ülkeler katıldıkça gelişmekte olan AB normları, kurallar ve uygulamaları çerçevesinde entegrasyon sürdürülmeye çalışılmıştır. AB üyesi olmayan ülkeler de bir takım politika alanlarında Avrupa Birliği ile uyumlu politikalar izlemek istediğinden entegrasyon sürecinde harici bir farklılaşma modeli şekillenmiştir. Bu doğrultuda farklılaştırılmış entegrasyon, dahili ve harici farklılaşma şeklinde gelişmiştir (Leuffen, Rittberger & Schimmelfennig, 2012). Bu bakımdan AB'nin farklılaştırılmış entegrasyon modelinde üye ülkelerle üye olmayanlar için çok sayıda entegrasyon biçimi bulunmaktadır (Schimmelfennig, 2016, s. 799).

Farklılaştırılmış entegrasyonu kavramsallaştırmaya yönelik ilk tanım "Avrupa Birliği içindeki heterojenliği uzlaştırmaya çalışan genel entegrasyon modeli" şeklinde yapılmıştır (Stubb, 1996, s. 283). Mevcut literatüre ve tartışmalara dayalı olarak farklılaşma üç boyut altında sınıflandırılır: Birincisi, entegrasyonda farklılaşmayı geçici olarak kabul eden ve üye olmayan ülkeler yerine sadece üye devletlerle ilgili olduğu çok vitesli Avrupa modelidir.

İkincisi, kurucu üye devletlerin federal bir siyasi birliğe yol açan çekirdek bir grup oluşturduğu, diğer devletlerin ise ikinci, daha az etkili bir çevreye ait olduğu ve eş merkezli daireler modeliyle oluştuğunu ifade eden modeldir. Bu modelde üye olmayanlar ancak üçüncü bir dış çemberin parçası olabilirler. Üçüncüsü ise, Avrupa entegrasyonuna katılımın sektöre bağlı olarak değiştiği “esnek entegrasyon”, “değişken geometriyi Avrupa” veya “alakart Avrupa” modellerini kapsayan işlevsel bir model olarak ifade edilir (Leruth, Gänzle, & Trondal, 2019, s. 1013-1017).

2000'lerin başlarına kadar farklılaştırılmış entegrasyon araştırmaları Avrupalılaştırmanın ilk nesil çalışmalarından etkilenmiştir (Knill, 2001). Farklılaşmaya ilişkin ilk vaka çalışmaları çoğunlukla İskandinav ülkeleri ile AB arasındaki ilişkilere odaklandı. 2000'li yılların ortalarından itibaren bu alandaki akademik çalışmalar Avrupa çalışmalarının bir alt alanı kapsamında teorik ve ampirik olarak incelemeye başlanmıştır. Farklılaşmanın artık yaygın ve normal bir olgu olduğunu ve bunun resmi ve gayri resmi düzenlemeleri de kapsamı gerektiği görüşleri yaygınlaşmıştır. Olsen (2010, s. 81) ise farklılaştırılmış entegrasyon bağlamında Avrupa Birliğini, “kavramsal bir savaş alanı ve kurumsal bir şantiye” olarak ifade etmiştir. Daha sonra farklılaştırılmış entegrasyona ilişkin ampirik çalışmalar da daha belirgin hale gelmiş bu alandaki eksikliklerden hareketle birtakım sınıflandırmalar yapılmıştır. Bunlar kalıcı ve geçici farklılaşma; Bölgesel ve işlevsel farklılaşma, ulus devletler arasında farklılaşma ve çok düzeyli farklılaşma; AB anlaşmaları ile AB anlaşmaları dışında gerçekleşen farklılaşma; AB düzeyinde ve hükümetlerarası kararlar farklılaşması; Üye ülkeler ile Avrupa Birliği sınırları dışındaki ülkeler ayırımına göre farklılaşma, şeklinde sayılabilir. Ampirik örneklerin çokça bulunduğu farklılaştırılmış entegrasyon kavramlarının bu durumları tanımlamak için kullanılması gerektiği öne sürülmüştür (Holzinger & Schimmelfennig, 2012, s. 293-297).

Entegrasyon terimi, Birlik politikalarının merkezileşmesi, politika kapsamı ve bölgesel genişleme süreci şeklinde bir bütün dönüşümü ifade ederken AB, genişleme sürecinde farklılaştırılmış bir entegrasyon sistemine doğru evrilmektedir (Schimmelfennig, Leuffen, & Rittberger 2015, s. 765-767). Farklılaşmış entegrasyon, herhangi bir üye devlete belirli bir zamanda uygulanan AB politikalarının her birinin kapsamındaki çeşitliliği ifade eder ve AB politikalarını uygulamada üye ülkelere göre değişebilen farklılar görülebilir. Farklılaştırılmış entegrasyon modelinde dikey ve yatay farklılaşma durumu söz konusu olabilir (Schimmelfennig Leuffen, & Rittberger 2015, s. 767). AB politikalarının farklı bütünleşme seviyelerini gösterme anlamında dikey farklılaşma, belirli politika alanlarındaki merkezileşme bir bakıma derinleşme düzeylerini ifade ederken; yatay farklılaşma ise üyeliğin kapsamı ile ilgilidir. Bir başka yaklaşımla, ekonomik ve parasal birlik konusunda olduğu gibi bir üye devletin entegrasyona katılmadığı alanlar dahili farklılaşma (*internal differentiation*) olarak ifade edilir. Dahili farklılaşmanın en iyi örneği parasal birlik alanındadır. Danimarka ve İngiltere Euro'yu kullanmayı kabul etmemiş, yeni üye olan ülkeler ise henüz kriterleri sağlamak için çalışmaktadırlar. AB'de dahili farklılaştırılmış entegrasyon, Birliğin kurumsal çekirdeği korunurken politika alanları arasında farklılıklar gösteren bir yönetim biçimine dair üye devletler arasında bir düzenleme olarak tanımlanır (Schimmelfennig Leuffen, & Rittberger, 2015, s. 770). Bütünleşme sürecini sorunsuz devam ettirebilmek ve AB içindeki farklılıkları uyumlu hale getirmek amacıyla bir çözüm olarak dahili farklılaştırılmış entegrasyon modeline odaklanılmıştır. Bu doğrultuda dahili farklılaştırılmış entegrasyon, AB yapısının temel özelliklerinden biri olmuştur. Bunun yanında İzlanda, Norveç, Lihtenştayn veya tartışıldığı üzere Türkiye gibi AB üyesi olmayan ülkelerin ekonomik, güvenlik ve savunma gibi belirli alanlarda entegrasyon süreçlerine katıldığı durumlar ise harici farklılaşma (*external differentiation*) olarak ifade edilir. Buna göre en az bir üye devletin entegrasyona dahil olmaması durumunda dahili farklılaşma ve en az bir üye olmayan devletin entegrasyona dahil

olması durumunda ise harici farklılaşma'dan söz edilebilir (Schimmelfennig Leuffen, & Rittberger 2015, s. 765-767). Bu bakımdan farklılaştırılmış entegrasyon, çeşitli iş birliği ve entegrasyon şekillerine uygun bir model olduğu için, "Avrupa entegrasyonunun çoklu biçimleri- *multiple forms of European integration*" olarak da görülebilir (Andersen & Sitter, 2006, s. 314).

AB politikaları, merkezileşme düzeyine göre ve bölgesel genişlemeye göre de değişir. Bu varsayımından hareket edilerek AB, farklılaştırılmış bir entegrasyon sistemi olarak değerlendirilmelidir (Leuffen, Rittberger & Schimmelfennig, 2012). Bu tasnife göre, farklılaştırılmış entegrasyon, temel olarak iki boyutta farklılık gösterir: politikalar arasında merkezileşme düzeyinde ve politikalar arasında bölgesel genişlemede. Buna göre farklılaşma dört alt grupta sınıflandırılır: Bunlardan ilki, tüm AB kurallarının tüm AB üye ülkeleri için aynı şekilde geçerli olduğu yatay farklılaşmanın olmadığı Maastricht öncesi durum; İkincisi, AB kurallarının tüm AB üye ülkeleri için aynı şekilde geçerli olduğu, ancak üye olmayan devletlerin de bu kuralları benimseyebildiği Avrupa Ekonomik Alanı uygulamasında olduğu gibi harici farklılaşma; Üçüncüsü, Edinburgh Anlaşması veya gelişmiş işbirliği prosedürü yoluyla vatandaşlık, ekonomik ve parasal birlik ve adalet ve içişleri alanlarında Danimarka'ya tanınan istisnalar gibi AB kurallarının tüm AB üye ülkeleri için tek tip olarak uygulanmadığı dahili farklılaşma; Dördüncüsü ise, Schengen örneğinde olduğu gibi bazı AB üye devletlerinin çıkmayı tercih ederken, üye olmayan devletlerin de katılmayı tercih ettiği AB kurallarının geçerli olduğu harici ve dahili farklılaştırma modeli (Leuffen, Rittberger & Schimmelfennig, 2012, s. 16-18). AB'nin son dönemde borç krizi, Birlik içinde artan terör saldırıları ve mülteci krizi karşılaştığı krizler karşısında üye ülkeler arasında ortak politikaların uygulanması konusunda ortaya çıkan önemli görüş ayrılıkları Avrupa Birliği düzeyinde dahili farklılaştırılmış entegrasyon yaklaşımını güçlendirmiştir. 2014'te Avrupa Konseyi kararlarıyla, dahili farklılaştırılmış entegrasyon "her zamankinden daha yakın olan birlik kavramı, farklı ülkeler için farklı entegrasyon yollarına izin vererek, entegrasyonu derinleştirmek isteyenlerin ilerlemelerine izin verirken, derinleşmek istemeyenlerin isteklerine saygı duymak" şeklinde açıklanmıştır (Avrupa Konseyi, 2014, s. 11). Benzer bir şekilde, Mart 2017'de Roma Antlaşması'nın imzalanmasının 60. yıldönümü kutlamalarında Fransa'da düzenlenen ortak basın toplantısında, Almanya, Fransa, İtalya ve İspanya gibi ülkeler Avrupa entegrasyonuna dair "farklı entegrasyon seviyeleri" ve "bazı ülkelerin diğerlerinden daha hızlı ilerlemesi" ifadeleriyle AB içinde genişletilmiş farklılaştırılmış entegrasyona vurgu yapmışlardır (Janning & Zunneberg, 2017).

Gelinen nokta itibariyle, farklılaşmış entegrasyon, AB'nin belirgin bir özelliği olarak kabul edilmektedir. AB hukuku açısından farklılaşma yaklaşımının yasal dayanağına gelince; AB mevzuatında ilk olarak Avrupa Birliği'nin İşleyişine Hakkındaki Antlaşma'nın (*Treaty on the Functioning of the European Union*) 27. Maddesinde belirtildiği gibi, Komisyonun kalkınmada farklılıklar gösteren belirli ülkelere iç pazarlarının kurulması ve uygun hükümler önerebilmesini öngören düzenlemelerle yer almıştır. Maastricht Antlaşması sonrasında üye ülkelerin Birlik politikalarına tam uyumu anlamında, derinleşme ve genişlemenin bir sonucu olarak hem geçici hem de işlevsel derogasyonlar veya "kapsam dışı kalma" talepleri artmıştır. Öyle ki, Avrupa entegrasyonu artık giderek farklılaştırılmış bir entegrasyon sistemi olarak algılanmaktadır. Sonuç itibariyle, Euro bölgesi ve parasal birlik, Schengen Bölgesi, Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası (OGSP), iktisadi/ticari konularda ülkelerin AB'nin bazı temel politika alanlarına ve anlaşmalarına katılmaya dair birbirinden değişik yaklaşımları farklılaştırılmış entegrasyonun örneklerindedir.

### **Harici Farklılaştırılmış Entegrasyon**

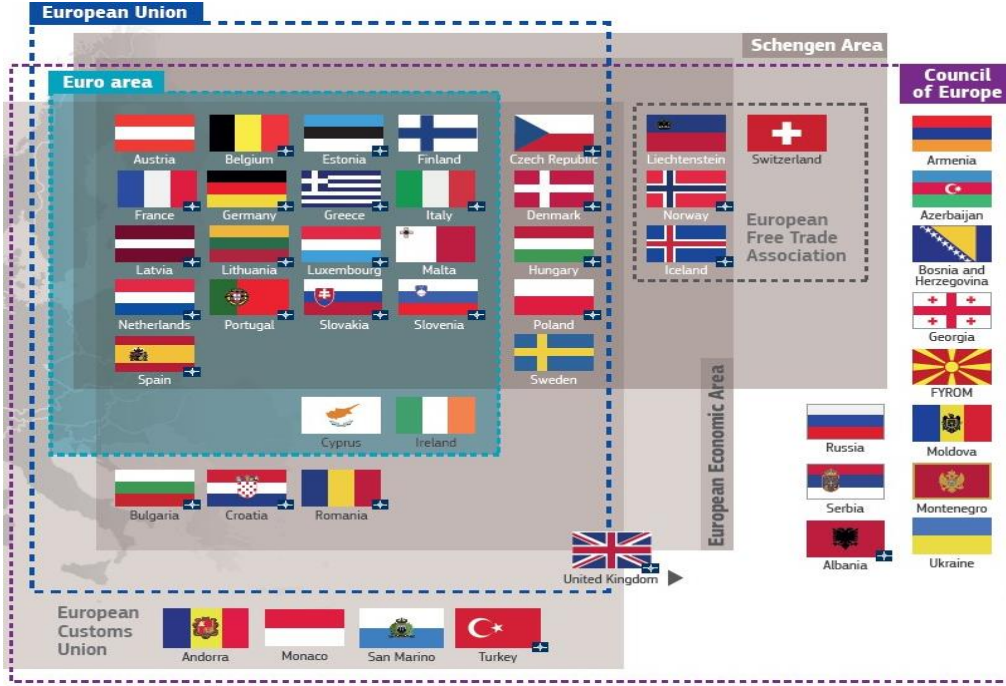
AB'nin 2000'ler sonrası genişleme sürecinde çok sayıda devleti üye olarak kabul



etmesiyle farklı ulusal çıkarlara sahip ülkelerin aynı birlik çatısı altında toplanması daha farklı entegrasyon biçimlerinin tartışılmasını gerektirmiştir. Bir taraftan AB genişlerken, diğer taraftan Birlikten ayrılma sürecini başlatan İngiltere örneği AB'nin dağılma/bütünleşme tartışmaları ekseninde entegrasyonunun geleceğine dair soruları gündeme getirmiştir. İngiltere'nin Birlikten ayrılması tartışmaları gölgesinde farklılaştırılmış entegrasyon ve daha özeldir AB genişlemesi ve Komşuluk Politikası (*Neighbouring Policy*) kapsamında harici farklılaştırılmış entegrasyon yaklaşımları ana akım Avrupa çalışmalarının bir bileşeni olarak ön plana çıkmıştır. AB'nin geleceği, genişlemesi konusundaki tartışmalar ve Türkiye'nin adaylığının farklı formüller etrafında tartışıldığı belirsizlik döneminde Avrupa entegrasyonu bağlamında politika temelli farklı entegrasyon biçimleri dikkat çekici olup üzerinde düşünülmesini gereklidir. AB üyesi olmayan ülkelerin, AB ile yüksek düzeyde karşılıklı bağımlılıkları nedeniyle belirli Birlik politikası alanlarına yakınlık duyduğu ve uyum sağlamak istediği görülmektedir. Bu durum Avrupa entegrasyon sürecine katılımlarının çeşitli düzeyleri ve biçimlerini öngören harici farklılaştırılmış entegrasyon modelini öne çıkarmaktadır (*external differentiated integration*). Başka bir ifadeyle üye ülkelerin Birliğin belirli politika alanlarına dahil olmaması durumunu ifade eden dahili farklılaştırılmış entegrasyondan ayrı olarak, AB üyesi olmayan ülkelerin belirli politika alanlarında AB ile uyum içinde entegrasyona girmeleri durumu, harici farklılaştırılmış entegrasyon kavramıyla açıklanmaktadır.

Harici farklılaştırılmış entegrasyon, AB'ye tamamen egemenlik devri gerçekleşmeyeceğinden, ulusal egemenliği korumanın bir yolu olarak görülebileceği gibi, Avrupa entegrasyon sürecine Birlik üyesi olmadan dışarıdan katılmanın bir yolu olarak da görülebilir. AB ve üye olmayan ülkeler arasındaki harici farklılaştırılmış entegrasyon, üçüncü ülkelerin AB'nin merkezi karar alma organlarına erişimi olmaksızın AB müktesebatının belirli bölümlerine çeşitli düzeyde uyum veya yoğun bütünleşme olarak da tanımlanmaktadır (Lavenex, 2015, s. 836-853). Bu entegrasyon şekli, her şeyden önce tek pazara dahil olma ve ekonomik ve parasal konular, Eurocorps, Frontex ve Europol gibi örneklerde olduğu gibi güvenlik/savunma ile ilgili politika alanlarında ve ayrıca çeşitli araştırma ve geliştirme konularında gerçekleşir (Bertoncini, 2017).

Harici farklılaştırılmış entegrasyon uygulamalarının yasal temeli ile ilgili olarak, Avrupa Birliği Antlaşmasının (*Treaty on European Union*) 8/1. Maddesi, AB'nin "komşu ülkelerle, Birliğin değerleri üzerine kurulu olan ve iş birliğine dayalı yakın ve barışçıl ilişkilerle belirginleşen bir refah ve iyi komşuluk alanı oluşturmak amacıyla özel ilişkiler geliştirir" şeklindeki hükmü esas temel teşkil etmektedir. Ayrıca Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın (*Treaty on the Functioning of the European Union*) 217. Maddesi, benzer şekilde Birliğin üçüncü ülkelerle ortaklık anlaşmaları akdetme hakkını vurgularken, 218. Madde, iş birliği için özel kurumsal çerçeveler oluşturan ortaklık anlaşmalarının ve diğer anlaşmaların oluşturulmasına yönelik kurumsal prosedürleri ortaya koymaktadır. Bu maddelerde geçen "özel ilişki" şeklindeki ifadeler muğlak olduğundan harici farklılaştırılmış entegrasyon modelinde, AB ile üçüncü ülkeler arasında geniş bir iş birliği yöntemlerine gidebilmesinin yolunu açmaktadır. Aşağıdaki şekilde dahili ve harici farklılaştırılmış entegrasyona dahil AB üyesi ve üye olmayan ülkeler ve ilgili politika alanları topluca gösterilmektedir.



Şekil 1: AB farklılaştırılmış entegrasyon haritası. Kaynak: Avrupa Komisyonu, (2017, s. 8.)

Harici farklılaşmaya örnek olarak AB'nin Türkiye ile Gümrük Birliği veya Lihtenştayn, İzlanda ve Norveç ile Avrupa Ekonomik Alanı uygulamaları verilebilir. Schengen Bölgesi örneğinde ise, İrlanda ve İngiltere'nin üye olarak dahil olmayışı ve Norveç ve İsviçre'nin üye olmayan ülkeler olarak katılımı dahili ve harici farklılaşma örneklerindedir. Bazı üye devletler Avrupa Birliği politikalarına farklı olarak seçici katılım biçimlerini tercih ederken, üye olmayan bazı devletler harici olarak AB müktesebatının belirli bölümlerine üye olmuştur (Lavenex, 2015, s. 836). Harici ekonomik bütünleşme durumunda ise, üye olmayan devletler, AB'nin karar alma mekanizmasına dahil olmadan mevzuatlarını AB müktesebatına uyumlu hale getirmiş ve böylece AB kuralları üçüncü ülkeler tarafından benimsenmiş olur. Bu şekilde AB, üyeliğe kabul etmeksizin komşu ülkelere kendi norm ve standartlarını aktararak ilişki geliştirmiş olmaktadır. Dolayısıyla üye olmayan ülkelerin AB'nin ilgili kural ve yönetmeliklerine çeşitli seviyelerde uyum sağlaması harici farklılaşma yöntemiyle mümkün olabilmektedir. Gstöhl'in tanımına göre (2016, s. 2-3) harici farklılaştırılmış entegrasyon, AB'ye üye olmayan üçüncü ülkelerin, AB'nin karar süreci ve mekanizmalarına dahil olmaksızın AB müktesebatının farklı bölümlerine farklı seviyelerde uyum sağlamalarına imkân tanıyan ve Birlik içinde farklı düzeylerde kurumsallaşmaları kapsayan bir tür bütünleşme mekanizmasıdır.

Üye olmayan ülkeler ile AB arasındaki Gümrük Birliği entegrasyonu, komşu ülkelerle kapsamlı iktisadi bütünleşmeyi kapsayan bir tür harici farklılaşma modelidir. AB böyle ilişki biçimleriyle üye olmayan ülkelere kendi norm ve kurallarını aktarırken bu ülkelerle karşılıklı yakın ilişki tesis etmiş ve sürdürmüş olmaktadır. Bu tür bir iktisadi bütünleşmeyle AB, serbest ticaret bölgesi oluşturarak üye olmayan ülkeler ve kendi iç pazarı arasında, bölgesel ekonomik entegrasyon tesis etmiş olmaktadır. Harici farklılaştırılmış entegrasyon modeli ile AB, üye olmayan komşu ülkeleri farklı seviyelerde kendi iç pazarına dahil ederek pazarını genişletmektedir. Ülkelerin AB müktesebatını benimseme ve uygulama kapasitesi entegrasyonun kurumsallaşma derecesini ve bütünleşmenin niteliğini gösterir. Süreç dinamik işlerse AB ile aday olmayan ülke arasında iktisadi bütünleşme ve uyum gelişerek devam eder (Gstöhl, 2015, s. 855-56). Bu anlamda harici farklılaştırılmış entegrasyon modeliyle AB ile ilgili ülke arasında karşılıklı kabul edilen kuralların takibi ve uygulanmasına dair ortak

kurumlar oluşturulabilir.

Harici farklılaşma modelinin öngördüğü şekilde iktisadi alanlarda kurumsallaşmanın derecesi artarsa diğer politika alanlarında da entegrasyonu getirecek ileri seviyede bir bütünleşmenin yolu açılır. Türkiye ile AB arasında var olan Gümrük Birliği ilişkileri bu duruma örnek verilebilir. AB'den uzun yıllar boyunca üyelik için olumlu sinyaller alamayan bununla beraber AB ile de belirli bir çizgide ilişkisini sürdürmek isteyen Türkiye ile Türkiye'yi tamamen kaybetmek istemeyen AB arasında münasebetlerin devamı için Gümrük Birliği entegrasyonu korunması, geliştirilmesi gereken bir ortaklık biçimi olarak değerlendirilmektedir. Çok uzun süredir AB üyeliği bekleyen Türkiye'nin AB ile geliştirdiği Gümrük Birliği ilişkileri, iktisadi alanda gerçekleşen üyelik harici derin ve kapsamlı münasebetlerin mümkün olabildiği bir alandır. Türkiye gibi Avrupa Birliğine üye olmayan ülkelerin iktisadi anlamda AB iç pazarıyla bütünleşmesi de kendine özgü biçimler ve farklı düzeylerde gerçekleşmektedir. Böyle bir iktisadi bütünleşme ticaretin önündeki engellerin ortadan kaldırılmasını, ortak tarifeler, kota ve ortak rekabet kurallarıyla AB sınırları dışında bir entegrasyonu mümkün kılar. Öyle ki derinleşen ve gelişen iktisadi/ticari münasebetlerin siyasi alanlarda da ilişkilerin kopmadan devamını sağlayarak taraflar arasında uyumu ve iş birliğini geliştirmesi beklenir. Zira ekonomik ilişkilerin gelişmesiyle iki taraf arasında siyasi ilişkilerde görülen gerginliklerin azalması ve daha uyumlu münasebetler mümkün olabilir. Burada yakalanacak bir başarı her iki tarafın da faydasına olacak şekilde diğer politika alanlarına da yansiyarak ilişkilerin daha derinlikli ve sorunsuz şekilde devamını sağlayabilir. Kısaca ekonomi alanında tesis edilen iyi ilişkiler siyaset alanına da olumlu etkileyerek ilişkilerin belirli bir düzeyde devam etmesinin garantisi durumuna gelecektir.

Farklılaştırılmış entegrasyon ile karşılıklı bağımlılık arasındaki ilişkinin anlaşılmasında neoliberalizmin temel varsayımları iyi bir açıklama çerçevesi sunar. Neoliberal kuramlar devletler arasında karşılıklı bağımlılık olgusuna dikkat çekerek devletlerarası asimetric karşılıklı bağımlılığın öncelikle ekonomi ile ilgili alanlarında ve sonra diğer siyaset alanlarda gerçekleştiğini varsayar (Keohane & Nye, 1987, s. 730). Esas olarak uluslararası sistemin çoğunlukla karmaşık karşılıklı bağımlılık temelinde çalıştığını söyleyen neoliberalist kuramlar AB entegrasyonuna da böyle bir bakış açısından yaklaşır. Harici farklılaştırılmış entegrasyon modelinde de üye ülkeler ile üçüncü ülkeler arasında karşılıklı bağımlılık esas unsurlardandır.

AB ile üye olmayan üçüncü ülkeler arasında harici farklılaştırılmış entegrasyonun yüksek seviyede karşılıklı bağımlılık ve düşük siyasallaşmanın görüldüğü siyasal alanlarda daha çok gerçekleştiği ifade edilmektedir. Bu anlamda Schimmelfennig, Leuffen ve Rittberger (2015, s. 770-71), farklılaştırılmış entegrasyonu açıklayan iki değişken olarak "karşılıklı bağımlılık" ve "siyasallaşma" (*politicization*) kavramlarını ortaya atmışlardır. AB ve ilişkili olduğu ülkeler arasındaki karşılıklı bağımlılığı bütünleşmenin itici gücü olarak görürler. Bu süreci yavaşlatan bir unsur olarak siyasallaşmaya işaret ederler. Karşılıklı bağımlılık AB bütünleşmesini teşvik ederken, siyasallaşma durumu ise karşılıklı bağımlılığın bütünleşmeye doğru evrilmesini yavaşlatır. Bu nedenle siyasallaşma, karşılıklı bağımlılık ve nihai hedef olan bütünleşme arasında bir ara değişkendir. Buna göre AB ile ilgili ülke arasında karşılıklı bağımlılık güçlü olsa bile, yüksek düzeyde bir siyasallaşma varsa bir başka ifade ile karşılıklı çıkarları da gölgeleyecek siyasal mülahazalar devreye girerse bu durum entegrasyonu olumsuz etkiler veya ilgili bir politika alanında entegrasyonun düşük seviyede kalmasına sebep olur (Schimmelfennig Leuffen, & Rittberger 2015, s. 772-73). Daha açık bir ifadeyle, eğer Avrupa entegrasyonu sürecinde ilişkiler yüksek derecede siyasallaşmış (*politicized*) ise üyelik mümkün olmayabilir. Karşılıklı bağımlılık yeterince yüksekse ve siyasallaşma düşükse, o zaman üye olmayan ülke ile belirli bir entegrasyon seviyesine ulaşabilir. Yüksek karşılıklı bağımlılık, düşük siyasallaşma, uluslararası entegrasyon özellikleriyle ortak bir pazarın kurulması 1957

Roma Antlaşmaları ile başlayan Avrupa bütünleşmesinin ana projesiydi. Bir ortak pazar uygulaması olarak Gümrük Birliği, harici farklılaşmış entegrasyon modeline iyi bir örnek teşkil eder (Schimmelfennig Leuffen, & Rittberger 2015, s. 775).

Ekonomik konular başta olmak üzere, farklı siyaset alanlarda da AB-Türkiye arasında gelişen karşılıklı bağımlılık dikkat çekicidir. AB'nin üye olmayan ülkelerle geliştirdiği harici entegrasyon ilişkisinde bu ülkelerin AB müktesebatına uyumu, aradaki karşılıklı bağımlılığının ne ölçüde geniş ve kuvvetli olduğu ile orantılıdır. Bu kavramsallaştırma Türkiye AB ilişkilerinin mevcut durumu hakkında iyi bir açıklama çerçevesi sunmaktadır. Türkiye'ye karşı siyasi mülahazalardan arınmış bir AB yaklaşımı, Türkiye'nin üyeliğini çok daha kolay hale getirebilir. Zira ekonomi ve güvenlik konuları başta olmak üzere AB ile Türkiye arasında iyi ilişkilerin olması birçok alanda her iki tarafın yararına. AB Türkiye ilişkilerinin tarihsel seyrine bakıldığında genel olarak söylenebilecek şey; muhtemelen iktisadi ve ticari alanda mevcut olan bu tür karşılıklı bağımlılık bu kadar yüksek olmasaydı her iki taraf da Türkiye'nin üyeliğiyle sonuçlanmayan bu uzun macerayı sonlandırmak isterdi.

### 'Ne Seninle, Ne Sensiz': 15 Temmuz Sonrası İlişkilerde Uzlaşma Arayışları

Türkiye, AB tarafından ekonomi, güvenlik, terörle mücadele ve göç sorunu gibi konularda önemli bir stratejik ortak olarak görülmeyle birlikte son yıllarda Türkiye'nin demokrasi, hukukun üstünlüğü ve temel hak ve hürriyetler alanlarında geri adım attığı düşünülmektedir. Taraflar arasındaki gergin ilişkilere rağmen, 2012 yılında AB ve Türkiye pozitif gündem çerçevesinde karşılıklı siyasi bağlarını derinleştirme konusunda anlaşmışlardır (Avrupa Komisyonu, 2012). 2015 yılından itibaren özellikle Suriye'deki gelişmeler, göç sorunu ve buna bağlı olarak gelişen mülteci krizi AB'yi Türkiye ile daha iyi ilişkiler kurma arayışına sevk etmiştir. Bu doğrultuda 29 Kasım 2015, 7 Mart 2016 ve 18 Mart 2016 tarihlerinde Türkiye-AB Konsey toplantıları gerçekleştirilmiş, bu toplantılarda Türkiye AB ilişkilerinin güçlendirilmesi, vize serbestisinin hayata geçirilmesi, göç konusunda Türkiye'ye AB desteği, Gümrük Birliği'nin güncellenmesi gibi meselelerde ilerleme sağlama gerektiği ifade edilmişti (Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019). Bu gelişmeler AB'nin Türkiye ile münasebetleri düzeltme iradesinin bir yansımasıdır.

Ancak 2016 yılı ilişkilerin düzelmesi için her iki tarafın da gayret ettiği bir dönem iken 15 Temmuz darbe teşebbüsü ile birlikte ilişkilerde olumsuzluklar da yaşanmaya başlanmıştır. Bu dönemde AB, farklılaştırılmış entegrasyon üzerine kurulu bir yapılanmaya doğru ilerlemesine rağmen, kurumlarının ve çeşitli üye ülke temsilcilerinin olumsuz açıklamaları Türkiye'nin tam üyelik beklentisinin giderek zayıflatmıştır. Türk demokrasisine kasteden 15 Temmuz darbe teşebbüsü karşısında zamanında ve etkili bir şekilde tavır almayarak AB, Türkiye'nin beklentisine cevap vermemiş, bu tutumu güven sarsıcı olmuştur. Darbe girişimi sonrasında Türkiye'nin olağanüstü hâl ilan etmesiyle demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğünün ihlal edildiği gerekçesiyle Avrupa Parlamentosu, 24 Kasım 2016'da Avrupa Komisyonu'nu ve Avrupa Konseyi'ni Türkiye ile katılım müzakerelerini geçici olarak askıya almaya çağırdı (Avrupa Parlamentosu, 2016). 13 Aralık 2016 tarihli AB Konseyi Dönem Başkanlığı Sonuçlarında, "mevcut koşullar altında yeni fasılların müzakereye açılmasının düşünülmeyeceği" (Avrupa Konseyi, 2016) şeklinde bir açıklamanın yer alması Türkiye'de AB'ye karşı güvensizliği derinleştirmiştir. Yine aynı dönemde, Merkel de Türkiye'nin üyelik süreciyle ilgili yaptığı en son açıklamalarından birinde "mevcut koşullar altında daha fazla müzakere faslının açılması düşünülemez" demekteydi (Reuters, 2016). Daha sonra 26 Haziran 2018'de AB Genel İşler Konseyi'nde kabul edilen kararlarda Türkiye'nin AB'den uzaklaşmakta olduğu ve katılım müzakerelerimizin fiilen durduğu tespitine yer verilmiştir (Avrupa Konseyi, 2018). Bu gelişmeler Türkiye'nin AB motivasyonunu olumsuz etkilemiştir. Bazı AB üyesi ülkelerin müzakere fasıllarını tek taraflı veto etmelerinin bir sonucu olarak

AB'nin siyasi koşulluluğu Türkiye'ye karşı işlevini kaybetmeye başlamıştır. Bu durum ise AB'nin kendi kural, norm ve değerlerini Türkiye'ye aktarma yeteneğini zayıflatmıştır (Müftüler-Baç, 2017). Bu durum farklılaştırılmış entegrasyon temelinde işleyen bir AB yapılanması içinde Türkiye'nin üyelik umutlarını azaltmıştır. İngiltere'nin Brexit kararı ve her iki taraf arasındaki son gerginlikler Türkiye'nin Birliğe tam üyelik konusundaki durumunu biraz daha olumsuz bir noktaya gelmiştir. Türkiye'nin üyeliği konusunda AB Komisyonu'nun müzakereleri açık uçlu bir süreç olarak tanımlaması ve Türkiye'ye tam üyelikten farklı olarak imtiyazlı ortaklık gibi alternatif ilişki modelleri önermesi nedeniyle, katılım alternatifleri konusundaki tartışmalar devam etmektedir. İngiltere'nin AB'den ayrılma kararı sonrası Birliğin geleceğine dair karamsar projeksiyonlar yapılırken, entegrasyonun nasıl ve ne yönde evrileceği ve bu oluşumda Türkiye'nin yerinin ne olacağı da belirsizliğe girmiştir.

Bu koşullarda Türkiye'nin AB'ye girme şansı azalıyor gibi görünse bile yine de Avrupalı ve Türk liderler ve önemli AB kurumlarının temsilcilerinin, yakın zamana kadar alternatif entegrasyon imkanlarına açık kapı bıraktıkları söylenebilir. Türkiye imtiyazlı ortaklık fikrini reddetmiş olsa da dönemin AB Bakanı Egemen Bağış'ın "AB düzenlemeleri değişirse, farklı üyelik alternatifleri geliştirilirse ve birçok üye ülke üyelik statülerini değiştirmeye karar verirse bu teklif Türkiye'ye yapılabilir" şeklindeki ifadeleri, Türkiye'nin katılım alternatiflerine açık olduğunu düşündürmüştür (Karakas, 2012, s. 1058). İlişkilerde yaşanan olumsuzluklara rağmen AB'nin ve özellikle Almanya'nın başını çektiği bazı üye devletlerin Türkiye'yi tamamen kaybetmek istemedikleri de bir gerçektir (Nas, 2021). Bu bağlamda son yıllarda AB çevrelerinde, Türkiye için tam üyelik dışındaki seçenekler üzerinde düşünölmeye başlanmış, Türkiye ile AB arasında farklılaştırılmış diyalog biçimlerinin araştırılması gerektiği konusunda görüşler ileri sürölmüştür. Örneğin Avrupa Komşuluk Politikası (*European Neighbouring Policy*) ve Genişlemeden Sorumlu Komisyon Üyesi Johannes Hahn, 24 Nisan 2017'de, AB üye devletlerinin ve Türkiye'nin "Türkiye ile ilişkiler için yeni bir format" konusunda karşılıklı hayal kırıklıklarını giderebilecek ve iş birliğini güçlendirebilecek bir tartışmaya hazır olduğunu açıklamıştır (Gotev, 2017). Aynı yıl 28 Nisan'da ise AB Dışişleri Bakanları ile Türkiye Dışişleri Bakanı Çavuşoğlu arasında yapılan görüşmenin oturum aralarında AB'nin Türkiye'ye yeni, daha gevşek bir anlaşma", önerebileceğini Almanya Dışişleri Bakanı Sigmar Gabriel belirtmiştir (Deutsche Welle, 2017). Fransa'da ise Macron, AB'nin katılım müzakereleri konusundaki "ikiyüzlülüğüne" son vererek Türkiye ile stratejik bir ortaklık kurması gerektiği açıklamasıyla, tartışmaya katılmıştır (Express, 2018).

Bu gelişmeler doğrultusunda Avrupa Birliği ile Türkiye diyalogunun kapsamının, içeriğinin ve sınırlarının tam üyelik seçeneği dışında yeniden formüle edilmesine yönelik yeni bir yaklaşım ortaya çıkmış gibi görünmektedir. İlişkilerin geldiği nokta itibarıyla darboğazdan kurtulması için, Türkiye'nin çok vitesli bir AB'ye dış çemberden entegrasyonu veya AB'ye aşamalı olarak üyelik olanağının sağlanması şeklinde çeşitli üyelik seçenekleri tartışılmaktadır. Bu tür farklı entegrasyona dayalı bu tür çözüm arayışları Türkiye'nin üyelik sürecindeki duraklamayı ortadan kaldırmak için bir fırsat ve her iki tarafta var olan şüphecileri ikna etmenin bir yolu olarak görölmüştür (Turhan, 2018, s. 2). Bu doğrultuda Türkiye ile AB arasındaki ilişkiler katılım müzakereleri çerçevesinin dışında şekillenecekse, kurumsal mekanizmalarının her iki taraf arasında harici farklılaştırılmış entegrasyon temelinde formüle edilmesi muhtemeldir (Müftüler-Baç, 2017, s. 416-18).

Yine son birkaç yıl içinde AB Türkiye arasında gerilimlerin yanısıra ilişkileri geliştirmek üzere gayretli arayışlar da gözlemlenmiştir Türkiye-AB ilişkilerinde ilerleme kaydetmek üzere 26 Mart 2018'de AB liderleri ile Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan Bulgaristan Varna'da karşılıklı ilişkiler ve geleceği hakkında geniş kapsamlı bir görüşme yapmışlardır. Türkiye'de hukukun üstünlüğünün korunması, göç konusunda iş birliği, terörle

mücadelede müşterek çıkar, Türkiye'nin Akdeniz ve Ege Denizi'ndeki faaliyetleri, Suriye müdahalesi gibi konularda uzlaşma aranmıştır (AB Delegasyonu, 2018). Bu zirve üyelik müzakerelerinin devam edeceğinin teyit edilmesi bu bakımdan önemlidir. Dört yıllık bir aranın ardından Brüksel'de, 15 Mart 2019'da ise, Türkiye-AB Ortaklık Konseyi toplanmış, burada Türkiye'nin AB için önemli bir ortak olduğu ve adaylığının yanısıra, ilişkilerin önemi teyit edilmiştir. Katılım müzakereleri, ekonomik ve siyasi kriterler, AB müktesebatına uyum, vize muafiyeti, mali iş birliği ve Gümrük Birliği'nin işleyişi konularla birlikte, Türkiye-AB ilişkilerinin farklı boyutları görüşülmüştür (AB Delegasyonu, 2019).

AB ve Türkiye arasındaki ilişkilerde uyum ve iş birliği arayan böylesi girişimlerin yanında gerginliğe yol açan yeni gelişmeler de yaşanmıştır. Türkiye'nin denizlerdeki haklarını savunmak amacıyla giriştiği faaliyetler ve özellikle Mavi Vatan doktrini bağlamında Doğu Akdeniz ve Ege Denizi'ndeki faaliyetleri ve Libya ile deniz yetki alanlarının sınırlandırılması Mutabakatı AB'yi rahatsız etmiştir. Aralık 2019'da AB liderleri, Türkiye'nin Akdeniz'deki faaliyetlerine tepki göstermiş ve bu konuda Yunanistan ve Kıbrıs ile tam dayanışma içinde olduklarını beyan etmişler (Avrupa Konseyi, 2019). Bu arada son dönemde ortaya çıkan ve küresel ölçekte büyük ekonomik, siyasi sorunları beraberinde getiren Covid-19 salgını AB'yi de olumsuz etkilemiş Birlik içinde ekonomik ve siyasi sorunlar yaşanmıştır.

Aynı dönemde 1-2 Ekim 2020 AB Zirvesi'nde olumlu bir AB-Türkiye gündemi başlatma hedefinden söz edilerek ortaya atılan Pozitif Gündemin en önemli unsurlarından birini de özel bir vurguyla Gümrük Birliği'nin güncellenmesi ve ticaretin kolaylaştırılması oluşturuyordu (Avrupa Konseyi, 2020). 2021 yılı başlarında Cumhurbaşkanı Erdoğan ve Dışişleri Bakanı Çavuşoğlu Ankara'daki AB Büyükelçileri ile bir araya gelerek ilişkileri canlandırmak ve sorunları gidermek konusunda uzlaşmışlardır. Türkiye bir iyi niyet gösterisi olarak Doğu Akdeniz'deki sismik gemisi Barbaros Hayrettin Paşa'nın Kıbrıs açıklarında devam eden araştırmalarını durdurmuştur. Yine Cumhurbaşkanı Erdoğan ve Fransa Cumhurbaşkanı Macron arasında karşılıklı olumlu mesajların verildiği bir mektup alışverişi gerçekleşmiştir. Sonrasında ise Alman Dışişleri Bakanı Heiko Maas Türkiye'yi ziyaret etmiş, burada karşılıklı diyalog ve iş birliğinin önemine işaret edilmiştir (Deutsche Welle, 2021). Devamında Dışişleri Bakanı Çavuşoğlu Brüksel'de Komisyon, Konsey ve Parlamento yetkilileri ile kapsamlı temaslar gerçekleştirerek AB ile yeni sayfa açılması isteğini gündeme getirmiştir.

Son zamanlarda yaşanan bu gelişmelere Türkiye açısından bakıldığında, AB'den tamamen uzaklaşmak istemediği açıkça görülür. AB'nin ise Türkiye ile bağları tamamen koparmak istemediği anlaşılmaktadır. Brexit sonrası yeni dönem düzen arayışları içinde olan AB ile kilitlenme noktasına gelen ilişkilerin tekrar önem kazandığı görülmektedir. Kimi zaman "dinamik ortaklık" gibi isimlerle de anılan tam üyelik dışında harici entegrasyon modeline benzer düşüncelerin altındaki ana düşünce, müzakerelerdeki var olan sorunlara ve Türkiye'nin tam üyeliğin zorluklarına karşın, tarafların katılım müzakereleri çerçevesinden uzaklaşmaması gerektiği fikridir. Türkiye'nin tam üyeliğine olumlu bakmayan ancak açıkça hayır diyerek kendi çizgisinden uzaklaşmasını da istemeyen AB'nin bu tür bir ortaklık ilişkisini tam üyeliğe muhtemel bir alternatif olarak değerlendirdiği anlaşılmaktadır. Yine de bu durum, AB ile bağını koparmadan ilişkilerin belli bir seviyede devamını sağladığı için Türkiye'yi Kopenhag siyasi kriterlerine uymaya teşvik edecektir. Bu bağlamda Türkiye ile AB arasındaki güvenlik, enerji, göç sorunu gibi müşterek çıkarların bulunduğu alanların yanısıra ekonomik alanda da karşılıklı menfaatler söz konusudur. Bu tür politika alanlarında gelişecek iş birliğinin AB ile Türkiye arasındaki siyasi gerginlikleri azaltıcı etkisi olacaktır. Türkiye açısından ise, üyelik perspektifi korunduğu düşüncesiyle belirli politika alanlarındaki daha derin ilişki biçimlerine itiraz etmesi beklenmez. Özellikle Türkiye'nin son dönemde ısrarla üzerinde durduğu Gümrük Birliği Anlaşması'nın güncellenmesi taraflar için büyük önem arz eden ekonomik alanda daha yakın

iş birliğini sağlayacaktır. Böylelikle alternatif, normlara dayalı bir ilişki mümkün olabilecektir. Gümrük Birliği'ni güncelleyip daha etkin hale getirmek Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Alanı'na entegrasyonuna katkı sağlayacaktır. Böyle bir gelişme karşılıklı güvensizliğin olduğu AB-Türkiye ilişkilerini canlandırıp olumlu bir duruma getirebilir (Yabancı, 2016). Neticede güncellenmiş Gümrük Birliği ve karşılıklı menfaatlere dayanan ilişkiler, daha kapsamlı ve derin bir iş birliğine yol açabilecektir. Bu anlamda Gümrük Birliği'nin güncellenmesine odaklanacak olan farklılaştırılmış harici entegrasyon modeline uygun yaklaşımlar, AB-Türkiye ilişkilerini olumlu hale getirmek ve derinleştirmek için uygun bir alternatif olarak ortaya çıkmaktadır (Saatçioğlu, Tekin, Ekim & Tocci, 2019).

Sonuç itibariyle Türkiye-AB ilişkileri ne kadar gerilimli olursa olsun buna rağmen ilişkilerin tamamen kopmaması için tarafların her zaman bir arayış içinde oldukları görülmektedir. Bu bağlamda ilişkilerde en az sorunun yaşandığı, karşılıklı menfaatlerin en çok olduğu ve en uyumlu alanın ekonomi alanı olduğu bir gerçektir. Dolayısıyla derin ve kapsamlı ilişkilerin tesis edilebileceği bir entegrasyon zemini sağlayan ekonomik/ticari ilişkilerin canlı tutulması önem arz etmektedir. Bu doğrultuda Gümrük Birliği gibi mevcut entegrasyon araçlarının etkin ve verimli kullanılması, siyasal sorunların daha kolaylıkla ele alınabildiği, tarafların birbirlerine daha anlayışla yaklaşacakları bir atmosferin doğmasına neden olacaktır.

### **Harici Farklılaştırılmış Entegrasyon Alanı için bir İmkân Olarak Gümrük Birliği**

Türkiye'nin AB ile Gümrük Birliği ilişkisinin temellerine bakıldığında zaman; Avrupa Birliği'ne üye olmadan Gümrük Birliği'ne dahil olmuş tek ülke Türkiye'dir. Bu anlamda 1995 yılında hayat geçen Gümrük Birliği ilişkilerde farklı bir modeldir. Türkiye Gümrük Birliği katılım belgesini iktisadi bütünleşmenin, devamında siyasal entegrasyonu da getireceği düşüncesiyle imzalanmıştır. Burada hâkim kanaat iktisadi ilişkilerin gelişmesiyle siyasal ilişkiler de gelişir düşüncesi idi. Ancak zamanla birliğe yön veren AB ülkeleri Türkiye için tam üyelikten ziyade imtiyazlı ortaklık, Avrupa Ekonomik Alanına dahil etme gibi hükümetler arası ilişki öngören ortaklıklar düşünmeye başlamışlardır. Şüphesiz ifade etmek gerekir ki bu ortaklık türleri Türkiye'yi Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Konseyi ve Adalet Divanı gibi AB karar mekanizmalarının haricinde tutan ortaklık biçimleridir.

Gelinen nokta itibariyle AB ve Türkiye'nin ilişkilerde ihtilafli konulardan daha ziyade iktisadi iş birliği, güvenlik, mülteci ve göç sorunu ve enerji gibi her iki tarafın da ortak çıkarlarını ilgilendiren başlıklar temelinde bir ilişki modelini ortaya koyması gerekmektedir. Mevcut koşullarda her iki taraf arasında çok fazla siyasallaşmış doğası nedeniyle Türkiye'nin AB'ye üyelik ihtimalinin azalmış olduğu bir gerçektir. Bununla beraber her iki tarafın da ortak menfaatlerinin olduğu ve daha az siyasallaşmış (*politicized*) bir alan olan ekonomik ilişkilerdeki yüksek çıkarlar, ilişkilerini belli bir seviyede devam etmesi için bir fırsat penceresi sunmaktadır. Bu durum AB ve Türkiye arasında var olan yapısal ve konjonktürel zorluklarla başa çıkmak için tarafları Gümrük Birliğini güncelleme ve modernize etme düşüncesine sevk etmiştir. Türkiye için mevcut şartlarda tam üyelik ihtimali zayıflasa da AB ile ekonomik olarak ilişkilere devam etmek istemesi olumlu bir durumdur. Avrupa açısından bakıldığında iktisadi ve mali sorunlar, mülteci ve göçmen sorunu dolayısıyla Schengen sisteminin riske girmesi ve genişleme yorgunluğu gibi iç sorunlarla yüz yüze Türkiye gibi bölgesinde güçlü bir müttefikini gözden çıkarması mantıklı değildir. Bu anlamda AB için siyasal, ekonomik, güvenlik bağlamında karşılıklı birçok ortak çıkarın bulunduğu Türkiye ile ilişkilerin tamamen kopması arzu edilen bir durum değildir. Bunun en açık göstergesi ise tam üye olarak kabul etmekte isteksiz davranmalarına rağmen, var olan hukuki adaylık sürecini de sonlandıracak şekilde açıkça Türkiye'ye "üyelğe kabul etmiyoruz" dememeleridir. İlişkilerin en olumsuz olduğu dönemlerde dahi AB tarafından Türkiye'nin üyelik perspektifini sonlandıracak ciddi bir girişim olmamıştır. Mevcut şartlarda Türkiye'nin tam üyeliğinin çok zor olduğunun bilinmesine

rağmen taraflar bunu açıkça ifade etmekten çekinmekte ve ilişkilerin tamamen kopmadan belli bir düzeyde devam etmesini istemektedirler.

Türkiye ile Avrupa Birliği'nin münasebetleri son dönemde ilişkilerde yaşanan sorunlar tam üyelik dışında, farklı iş birliği ve entegrasyon şekillerini gündeme getirmiştir. Özellikle Brexit'in ardından bazı Avrupalı liderlerinin Türkiye ile ilişkileri tam üyelik dışında Gümrük Birliği gibi konularda geliştirerek farklı bir biçimde sürdürmek gerektiği yönünde açıklamaları göze çarpmaktadır (Deutsche Welle, 2018). Dolayısıyla hem AB hem de Türkiye, üzerinde anlaşma sağlanamayan meseleleri bir yana bırakarak ekonomi, ticaret, güvenlik, mülteci krizi ve enerji gibi müşterek menfaatlerin olduğu alanlarda kapsamlı ve derin ilişki tesis etmenin menfaatlerine olduğunun farkındadırlar. AB üyeliği artık kısa ve orta vadeli hedef olmayacaksa, daha geniş kapsamlı bir Gümrük Birliği oluşturmak daha önemli hale gelir (Gstöhl, 2015, s. 861-62). Bu durum tam üyelik seçeneği dışında belirli konularda derin ilişkilerin kurulduğu farklılaştırılmış entegrasyon modelini öne çıkarmaktadır. AB üyeliği açısından farklılaştırılmış entegrasyon kuramlarının açıkladığı şekilde taraflar arasında yüksek derecede siyasallaşmış ilişkiler mevcut ise tam üyelik çerçevesinde bir entegrasyon mümkün olmayabilir. Ancak karşılıklı bağımlılığın yeterince yüksek olduğu ve siyasallaşma düzeyi düşük olan alanlarda üye olmayan ülke ile belirli bir entegrasyon seviyesine ulaşabilir. Buna göre AB ile Türkiye arasındaki ilişkilerin devamı, karşılıklı bağların güçlenmesi için Gümrük Birliği işlevsel bir araç olarak değerlendirilmektedir. Bu noktada işlevsel özellikleri nedeniyle taraflar arasında kurulmuş Gümrük Birliği, ilişkilerin daha fazla zarar görmeden belli bir seviye devam etmesi için bir fırsat olarak görülebilir. Zira Türkiye-AB ilişkilerinde karşılıklı yararın söz konusu olduğu ekonomik ve ticari ilişkiler alanında Gümrük Birliği aradaki bağı devam ettiren iyi bir enstrümandır. Dolayısıyla ilişkilerde merkezî bir konuma sahip iyi bir araç olarak değerlendirmeye uygundur.

Bu bağlamda Türkiye ve AB üye ülkelerinin Gümrük Birliği'ni neden güncellemeleri gerektiğine dair liberal hükümetlerarasıcılık kuramı da faydalı bir açıklama zemini sunmaktadır. Liberal hükümetlerarasıcılık teorisi, karşılıklı çıkarların olduğu ilişkilerde tüm tarafların kazançlı çıkacaklarına vurgu yapar. Buna göre; ilk olarak, güçlü durumdaki ülke içi aktörlerin ekonomik çıkarları tarafından yönlendirilen ulusal tercihler, jeopolitik çıkarlara ağır basmaktadır. İkinci olarak, AB üyesi devletlerin asimetrik karşılıklı bağımlılıktan kaynaklanan nisbi gücü, diğerleriyle hükümetler arası pazarlıkta yeteneklerini belirler. Son olarak ise devletler, karşılıklı taahhütlerin güvenilirliğini güçlendirdiği düşünülen kurumları yaratma ve güçlendirme konusunda araçsal bir anlayışa sahiptir (Moravcsik & Schimmelfennig, 2009, s. 68-69). Kısaca söylemek gerekirse devletlerin karşılıklı bağımlılığı dış politika tercihlerine de yansımaktadır ve bu üç aşamalı çerçevede devletler önce tercihleri tanımlar, sonra önemli anlaşmalar için pazarlık yapar ve son olarak taahhüt ve güvence altına almak için kurumlar yaratır. Bu anlamda Gümrük Birliği'nin günün koşullarına göre güncellenmesine ve bunun nasıl modernize edileceğine karar vermede tarafların kendi ekonomik çıkarları önemli bir yer tutar. Liberal hükümetlerarasıcılık kuramına göre, tarafların Gümrük Birliği'ni güncellerken müzakere sürecinde takip edilecek yolu belirlemede ekonomik aktörler, lobi grupları ve siyasi partiler gibi ülke içi toplumsal grupların menfaatleri belirleyici olmaktadır. Uluslararası siyasi arenada rasyonel aktörler olarak Türkiye ve AB, Gümrük Birliği'ni modernleştirirken davranışlarını belirleyen temel faktör birbirine karşı olan bağımlılık dereceleridir.

### **Gümrük Birliği'nin İlişkilerdeki Önemi: Kapsamı Nedir, Neden Güncellenmeli?**

Gümrük Birliği'ne dahil olunan ilk günlerde bunun AB üyeliğinden önceki son aşama olduğu ve Türkiye'nin uzun olmayan bir gelecekte AB'ye dahil olarak bu entegrasyonu tamamlayacağı düşünülüyordu. AB ile 2005'te başlayan müzakere süreci üyelik ile neticelenseydi, Türkiye AB pazarının bir parçası olacak, AB ticaret politikasının oluşum ve



karar alma süreçlerinde yer alacaktı. Ancak Gümrük Birliği'nin üzerinden 25 yılı aşkın bir zaman geçmesine rağmen, AB üyeliği hedefi gerçekleşmemiş<sup>3</sup> ve bu süreçte Gümrük Birliği'nin uygulanmasında zamanla birtakım aksaklıklar yaşanmaya başlamıştır. Türkiye'nin AB üyeliği gerçekleşmediğinden, Gümrük Birliği için gerekli tam ekonomik entegrasyon mevcut şartlarda uzak görünmektedir. Uygulamada karşılaşılan sorunlar ve günün koşullarına göre eksiklerinin giderilmesi gerekliliği, karşılıklı bağımlılık ve ekonomik çıkarlar, tarafları reform ihtiyacına uygun olarak Gümrük Birliğini güncellemeye zorlamıştır. Esasen Gümrük Birliği'nin güncellenmesi gerektiğine dair gerekçeler ekonomik temelli ve teknik sebeplere dayanmakla birlikte bu durum, sadece ekonomik ve ticari ilişkilerin geliştirilmesinden başka, durma noktasına gelen tam üyelik sürecini canlandıracak bir plan olarak da öne çıkmaya başlamıştır. Gümrük Birliği'nin mevcut şartlara göre güncellenmesi, katılım müzakerelerinin fiilen askıya alınmasının ardından bir süredir etkisiz olan Türkiye'ye ilişkin AB siyasi koşulluluğunu canlandırabilir. Bu bakımdan son zamanlarda yıpranmış olan Türkiye-AB ilişkilerin onarılması ve yeniden canlanması için önemli bir araç, iyi bir ilişki zemini olarak görmek mümkündür. Bu bağ Türkiye'nin AB'den uzaklaşmasına engel olacak, ticari ve ekonomik çıkarlarının baskısı altında Türkiye'yi belirli demokratik reformları benimsemeye zorlayacaktır (Saatçioğlu, Tekin, Ekim & Tocci, 2019, s. 28). Gümrük Birliği vasıtasıyla etkin hale gelecek olan AB demokratik koşulluluğu siyasi alanda dönüştürücü bir güç olarak Türkiye'de hukukun üstünlüğünü ve demokratik yönetişime olumlu yansıtacak, AB'nin normatif kimlik inşasına katkıda bulunacaktır. Bu ise daha fazla şeffaflık, rekabet gücü sağlayarak Türkiye'nin ekonomik yapısını dönüştürebilir. Bu nedenle, Gümrük Birliği'nin modernizasyonu ekonomik ve siyasal olarak her iki tarafın da çıkarına görünmektedir.

Gümrük Birliği'nin temeli<sup>4</sup> Ankara Anlaşması adıyla anılan 1963 Ortaklık Anlaşması ve 1970 tarihli Ek Protokole dayanır. Türkiye'yi Avrupa Tek Pazarı'na entegre etmek için işgücünün, hizmetlerin, sermayenin ve malların serbest dolaşımını sağlamayı amaçlayan Ankara Anlaşmasının hedefi Türkiye'nin AB'ye tam üye olması idi. Bu süreçte Türkiye ekonomisinin AB ile bütünleşmesi için AB ile Türkiye arasında Gümrük Birliği oluşturulması öngörülüyordu. Bu amaçla 1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi kararıyla hayata geçirilen Gümrük Birliği, AB ile Türkiye arasındaki ikili ilişkilerde entegrasyon sürecini önemli bir aşamaya ulaştırmıştır. Bununla sanayi mallarının taraflar arasında serbest dolaşımını sağlamak için gümrük vergileri, miktar kısıtlamaları ve eş etkili tedbirler kaldırılmıştır. AB ile ortak ticaret politikası ve üçüncü ülkelere karşı ortak gümrük tarifeleri olarak uygulanması hüküm altına alınmıştır. Gümrük Birliği ile Türkiye iç pazarını AB ve üçüncü ülkelerin rekabetine açmış, Türk ihracatçıları için ise AB pazarına serbest erişim sağlanmıştır. Böylece Türkiye, 1 Ocak 1996'dan itibaren üçüncü ülkelere yapılan sanayi ithalatında AB ortak gümrük tarifelerini kabul etmiş oldu (Ticaret Bakanlığı, 2021b). Türkiye, Gümrük Birliği ile AB'nin üçüncü ülkelere uyguladığı tercihli rejimlere uyum sağlamayı, ortak ticaret politikası ve buna dair rekabet kuralları, fikri ve sınai mülkiyet haklarının korunması ve tüketici haklarının korunması gibi ulusal mevzuatını ve rekabet politikalarını Birlik müktesebatına uyumlu hale getirmeyi

<sup>3</sup> Türkiye ile 3 Ekim 2005'te başlayan, 35 fasıl üzerinden yürütülen müzakere sürecinde en son 16 fasıl açılmış, yalnızca Bilim ve Araştırma faslı geçici olarak kapatılmıştır. Bugün için 14 fasıl AB Konseyi ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin (GKRY) ilişkilerin normalleşmesi şartı gibi siyasi gerekçelerle engellemeleri sebebiyle bloke edilmiştir. Bunlardan Gümrük Birliği ile ilişkili 8 fasıl AB Konseyi'nin Türkiye'nin limanlarını GKRY bandıralı gemilere açmaması gerekçesiyle 2006'da askıya alınmıştır. Dolayısıyla üyelik müzakere süreci belirsizliğe girmiştir.

<sup>4</sup> Gümrük Birliği hukuki nitelik olarak bir "Anlaşma" olmayıp bir "Karar"dır. Türkiye ile (o zamanki ismiyle) Avrupa Topluluğu arasında Gümrük Birliğini tesis eden kararın resmi başlığı "Türkiye ile Avrupa Topluluğu arasında Gümrük Birliği'nin son dönemini tesis eden 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı"dır.

taahhüt etmiştir. Böylelikle Türk ekonomisi, dünyanın en gelişmiş iktisadi örgütlerinden olan AB ile bütünleşmiştir.

Bu iktisadi bütünleşmenin bir sonucu olarak Türkiye ile AB arasında özellikle ticaret ve yatırımlarda geleneksel olarak kapsamlı ekonomik ilişkiler önemli ölçüde güçlenmiştir. AB ile ticaret hacmi 1996 yılında 33,0 milyar dolardan 2020 yılında 143 milyar dolara yükselmiştir. 2020 yılı itibarıyla Türkiye'nin AB'ye ihracatı 69 milyar dolar, AB'den ithalatı ise 73 milyar dolara ulaşmıştır. Bu kapsamda AB, Türkiye'nin toplam ihracatının %41,3'ünü ve toplam ithalatının %33,4'ünü oluşturmaktadır. AB açısından ise Türkiye AB'nin önemli bir ticaret ortağı konumundadır. Türkiye, 2020 yılı itibarıyla AB'nin ithalatında %3,7 ve ihracatında %3,6'luk paylarla 6. sırada yer almıştır (Ticaret Bakanlığı, 2021b). Bir başka ifade ile Türkiye, Avrupa Birliği'nin en büyük altıncı ticaret ortağı konumundadır ve AB ise Türkiye'nin en büyük ticaret ortağıdır. AB ile Türkiye arasında artan siyasi gerilim bir kenara bırakılırsa Gümrük Birliği'nin Türkiye ve AB için faydalı bir iş birliği sağladığı ve diğer alanlar da iş birliği yapmayı kolaylaştıracak önemli bir bağ kurduğu anlaşılmaktadır. Türkiye, AB'ye üye olmadığı halde Gümrük Birliği'ne en çok entegre ülke durumuna gelmiştir. AB ve Türk ekonomisinin daha ileri düzeyde entegre olması her iki tarafın da çıkarınadır (Yılmaz, 2015, s. 5-7). Dikkat edilirse Avrupa Birliği ile Türkiye arasında uygulamaya konulan Gümrük Birliği, sadece sınırlar arasındaki ticaret engellerinin kaldırılmasını veya ortak gümrük tarifesinin kabul edilmesini kapsamaz. Daha ileri bir bütünleşme adımı olarak Türk ekonomisinin yapısının, standartlarının ve yasal çerçevesinin AB ortak pazarı uyumlu hale getirilmesini gerektirir. Gümrük Birliği ile taraflar arasında ticari mallarda sadece gümrük duvarlarının kaldırılmasından da öte Avrupa Birliği üyesi olmayan bir ülke için Birlik sınırları dışında kapsamlı ve derin bir bütünleşme hedeflenmiştir (Müftüler-Baç, 2017, s. 425). Bu anlamda Gümrük Birliği Türkiye ile AB arasında özel bir ilişki tesis etmenin aracı olmuştur. Taraflar arasında sanayi mamullerinde gümrük vergisi, miktar kısıtlaması gibi her türlü uygulamanın kaldırılması; AB dış ticaret politikası ve ortak gümrük tarifesine Türkiye'nin uyumu, serbest piyasa ve rekabet, tüketici hakları, fikrî haklar ve buna benzer meselelerde mevzuat uyumu öngören Gümrük Birliği ileri seviye bir iktisadi bütünleşme yöntemi olarak yürürlüğe girmiştir.

Türkiye, Gümrük Birliği'ne AB üyesi olmaksızın yüksek düzeyde entegrasyon sağladığından bu tür bir ticari ve ekonomik bütünleşme, Türkiye ile AB arasında yüksek karşılıklı bağımlılık ile düşük siyasallaşmanın söz konusu olduğu bir alan olarak değerlendirilmektedir. Bu bakımdan Gümrük Birliği'nin güncellenmesi, AB-Türkiye ilişkilerinde ilerleme kaydedilebilecek en uygun alanların başında gelir ve her iki taraf da buna istekli durumdadır. Böyle bir kurumsal mekanizmayla Türkiye ile AB arasında ekonomi alanında harici farklılaştırılmış bir entegrasyon daha ileri noktalar taşınabilir. Zira Türkiye'nin AB'ye tam üyeliği konusu taraflar arasında uzun yıllar boyunca yüksek düzeyde siyasallaşmış durumda olsa da ticari ve ekonomik ilişkiler karşılıklı çıkarlar çerçevesinde daha sorunsuz yürütülebilmektedir. Esas olarak karşılıklı iktisadi çıkarların olduğu bir alanda Gümrük Birliğini AB üyeliğine giden yolu açan bir araç olarak gören Türkiye, bu ilişkiye yalnızca iktisadi olarak bakmamıştır, üyelik yolunda aşılacak önemli bir merhale olarak görmüştür.

AB, son yıllarda yatırımlar, kamu alımları, hizmetler ve tarım gibi alanlarda üçüncü ülkelerle serbest ticaret anlaşmaları imzalayarak bu ülkelerle Türkiye ile arasında var olan Gümrük Birliği'nden daha geniş kapsamlı ticari ilişkiler tesis etmiştir. Aradan geçen uzun zaman rağmen Türkiye'nin üyeliğin mümkün olmaması ve sonucunda Gümrük Birliği'ne ve işleyişine dair taraflar arasındaki ihtilafları giderecek prosedürlerinin yetersiz kalması, Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girmesinden sonra zaman içinde Avrupa Birliği'nin ticaret politikasındaki değişiklikler ve dünya ticaretindeki gelişmeler Gümrük Birliği'nin günün koşullarına göre modernizasyonunu ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Özellikle Türkiye açısından bakıldığında,

işlenmemiş tarım ürünleri ve hizmet sektörü Gümrük Birliği kapsamı haricinde tutulmuş, malların serbest dolaşımı kapsamında sadece sanayi ürünleri ve işlenmiş tarım ürünlerinde gümrük vergileri kaldırılmıştı. Gümrük Birliği'ne geçilirken Türkiye'nin AB'ye üye olacağı varsayımı ile hareket edildiğinden aradan geçen uzun zamana rağmen üyelik gerçekleşmeyince süreç Türkiye'nin aleyhine işlemeye başlamıştır. Zira böyle bir düzenleme, başlangıçta Türk siyasetçileri tarafından Türkiye'nin AB'ye katılımıyla ortadan kaldırılacak bir geçiş önlemi olarak kabul edilmişti (Ülgen 2012, s. 9).

Gümrük Birliği'nin güncellenmesi bağlamında aksayan yönlere daha yakından bakıldığında, ilk olarak 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi kararının yenilenmesi gerekir. Zira en başta taraflar arasındaki uyumsuzlukların çözüm yollarına dair mekanizmaların güçlendirilmesi, AB'nin üçüncü ülkelerle ilişkileri ve Türkiye ile istişare mekanizmalarının geliştirilmesi, kolaylıkla iş görüşmeleri yapabilmek için vize serbestisi ve karayolu taşımacılığının önündeki engellerin kaldırılması hususlarının düzenlenmesi gerekir. Artan küreselleşme ile dünya ülkeleri arasında ticari ilişkiler gelişirken, bu arada AB, Kanada ve ABD gibi iktisadi açıdan güçlü ülkelerle geniş kapsamlı ve derin serbest ticaret anlaşmaları gerçekleştirmek istemiştir. Bu bağlamda başta Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı Anlaşması (*The Transatlantic Trade and Investment Partnership-TTIP*) olmak üzere, AB'nin üçüncü ülkelerle ile görüşmeye başladığı/imzaladığı serbest ticaret anlaşmaları, Türkiye'yi olumsuz etkilemiştir. Bu hususlara dair Gümrük Birliği Kararı'nda hüküm bulunmaması veya mevcut hükümlerin Türkiye açısından yetersiz durumda kalması bu sorunlara sebebiyet vermiştir (Ticaret Bakanlığı, 2021a).

Türkiye, üye olmadığı için AB'nin dış ticaret siyasetini belirlenmesinde ve karar alma süreçlerinde yer alamamakta, buna karşın AB'nin üçüncü ülkelerle gerçekleştirdiği anlaşmaları kabul etmek mecburiyetinde kalmaktadır. Zira Gümrük Birliği'nin mantığında birlik kapsamındaki ülkelerin üçüncü ülkelere ithal edilen ürünler için aynı vergi oran ve tarifeleri kabul etmesi ve dolayısıyla birlik üyesi ülkelerle aynı ticaret politikasının uygulanması vardır. Bu noktada Türkiye Gümrük Birliği üyesi olarak karar alma mekanizmalarında yer almadığı AB'nin ortak dış ticaret politikasını uygulamakla mükelleftir. AB'nin ABD veya başka bir üçüncü ülke ile sanayi ürünleri, tarım ürünleri, hizmetler, kamu alımları ve yatırımlar gibi konuları düzenleyecek daha kapsamlı bir serbest ticaret anlaşması yapması halinde, bu anlaşma Türkiye için de bağlayıcı olacaktır. Dolayısıyla Türkiye Gümrük Birliği üyesi olmasına rağmen AB'nin kapsamlı serbest ticaret anlaşmalarından zarar görmesi söz konusu olacaktır. Bu durumda Türkiye AB'nin imzalamış olduğu serbest ticaret anlaşmalarından aynı koşullarda faydalanabilmesi için ayrıca üçüncü ülkelere başvurarak girişimde bulunması gerekmektedir. Ancak bu ülkeler AB vasıtasıyla pazara girme avantajı sağladığından Türkiye ile benzer bir anlaşma imzalamada isteksiz durmaktadırlar. Bu durumda oluşan ticaret sapması ve haksız rekabet riski Türkiye'nin aleyhinedir (Dışişleri Bakanlığı, 2019). Gümrük Birliği'nin temelinde böyle bir yapısal sorun söz konusudur.

Ortaya çıkan bu sorunlarla AB, Gümrük Birliği'nin güncellenmesine zemin teşkil etmek üzere Dünya Bankasına bir rapor hazırlatmıştır.<sup>5</sup> Avrupa Komisyonu'nun talebiyle Dünya

<sup>5</sup> Dünya Bankası Raporuna göre örneğin; AB, ABD ile bir serbest ticaret anlaşması imzalar, Türkiye imzalamazsa oluşacak ticaret saptırıcı etki Türkiye için 160 milyon dolara ulaşan bir refah kaybına sebep olacaktır. ABD ile görüşmeleri süren Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı Anlaşmasına AB'nin yanında Türkiye'nin de dahil olması halinde Türkiye 130 milyon dolar civarında bir refah artışı sağlayacaktır. (Dünya Bankası Raporu, s.27). Ayrıca GB'nin modernizasyonu ve AB-Türkiye ticari ilişkilerine dair AB resmi istatistikleri için bk. <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/turkey/>

Bankası tarafından hazırlanıp 28 Mart 2014 tarihinde yayımlanan rapor (Dünya Bankası, 2014) Gümrük Birliği'nin modernize edilmesinin gerekli ve taraflar için faydalı olacağı şeklinde görüşlere yer vermiştir. Bu doğrultuda AB ve Türkiye Mayıs 2015'te Gümrük Birliği'nin oluşan yeni koşullara göre güncellenmesi konusunda anlaşmışlardır. 21 Aralık 2016'da AB, Gümrük Birliği'nin güncellenmesi gerektiğine dair gerekçelerini ve farklı seçeneklerin olası etkilerini sunan etki değerlendirme raporunu yayınlamıştır. Genel olarak ifade dileycek olursa Komisyon bu raporda Gümrük Birliği'nin mevcut AB-Türkiye ticaret ilişkilerine uygun olarak güncellenmesinin taraflara önemli ekonomik fayda sağlayacağını belirterek Gümrük Birliği anlaşmasına ilave olarak serbest ticaret anlaşmasının uygulamaya konulması formülünü önermiştir (Avrupa Komisyonu, 2016). Ayrıca Avrupa Komisyonu, AB Konseyi ve Parlamento'dan Türkiye ile resmi müzakereleri başlatma yetkisini resmen istemiş, Avrupa Parlamentosu konuyla ilgili olumlu karar vermiştir.

Gümrük Birliği'nin güncellenmesi gerekliliği tarafların hazırlattığı diğer bazı raporlara da yansımıştır. Avrupa Parlamentosu Uluslararası Ticaret Komisyonu için hazırlanan bir rapordaki ekonomik analizlere göre Gümrük Birliği Türkiye açısından birçok ekonomik fayda sağlamasına rağmen, özellikle üçüncü ülkelere uygulanan asimetrik tarifeler sebebiyle birtakım olumsuzluklara yol açmaktadır. Türkiye ve AB arasındaki ekonomik/ticari ilişkilerin geleceği için dört farklı seçenekten bahseden raporda ilişkilerin geleceği açısından iki tarafa da en çok yarar sağlayacak seçeneğin Gümrük Birliği'nin modernizasyonu olduğu belirtilmiştir (Yalcin & Felbermayr, 2021, s. 25-31). Türkiye cephesinde ise Ekonomi Bakanlığınca AB ile Gümrük Birliği'nin güncellenmesinin Türkiye ekonomisi üzerindeki etkilerini incelemek amacıyla hazırlanan etki değerlendirme raporunda, her iki taraf için de en faydalı senaryonun Gümrük Birliği'nin yapısal sorunlarını çözen, sanayi ürünleri ve işlenmiş tarım ürünlerinin serbest dolaşımını yanında hizmetlerin, kamu alımlarının karşılıklı olarak açılmasını ve tüm tarım ürünleri için serbestlik içeren senaryo<sup>6</sup> olduğunu belirtmiştir (Ekonomi Bakanlığı, 2017). Sorunun çözümü için öncelikle Türkiye'nin AB'nin üçüncü ülkeler ile müzakere ettiği Serbest Ticaret Anlaşmalarına dahil edilmesi seçeneği değerlendirilebilir. Örneğin AB Komisyonu, Türkiye'yi üçüncü ülke ticaret ortaklarıyla müzakerelerine dahil edebilir. Bunun için ticaret ortaklarını Türkiye ile paralel anlaşmalara teşvik için yeni ticaret anlaşmalarına bir "Türkiye maddesi" ekleyebilir. Türkiye ile ticaret anlaşmaları konusunda istişarelerde bulunabilir veya bir Türk temsilcisini Ticaret Politikası Komitesi'ne gözlemci olarak dahil edebilir (Ülgen 2012, s. 21). Gümrük Birliği'nin güncellenmesi konusunda yapısal sorunların giderilmesinin yanında ikinci olarak sanayi ürünlerinin ticaretiyle sınırlı olan Gümrük Birliği'nin kapsamının diğer ürünler için de genişletilmesi ihtiyacından söz etmek gerekir. Kapsam dışı olan hizmet sektörünün Gümrük Birliği'ne dahil edilmesi, kamu alımları ve işlenmemiş tarım ürünlerini kapsayacak şekilde uygulamanın genişletilmesi yönünde adımlar atılabilir. Böyle bir düzenlemeyle ile ticari ilişkilerin gelişmesi sonucunda iki tarafın da kazançlı çıktığı bir süreç mümkündür.

Türkiye'de iş dünyasının önde gelen örgütlerinden Türkiye İhracatçılar Meclisi, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türk Sanayici ve İşadamları Derneği, Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu gibi önemli örgütler de Gümrük Birliği güncellenme sürecine destek vermektedirler. Gümrük Birliği'nin güncellenmesi bağlamında AB cephesinde ise birçok sivil toplum örgütü ve düşünce kuruluşu, Türkiye'nin üyelik hedefinin gün geçtikçe azaldığını ve güncellenmiş bir Gümrük

<sup>6</sup> Ekonomi Bakanlığınca hazırlanan raporda bu senaryonun gerçekleşmesi durumunda, Türkiye'nin AB ülkelerine ihracatının %24, toplam ihracatın ise %15 civarında artacağı; tüketici fiyatlarının %1,5 oranında düşerken, hane halkı tüketiminin %1,6 artması sonucunda tüketici refahının olumlu etkileneceği öngörülmüştür.

Birliği'nin Türkiye-AB ilişkileri için iyi bir zemin oluşturacağı kanaatine ulaşmışlardır. Bu doğrultuda AB iş dünyasının Business Europe, Eurochambres gibi örgütleri de Türkiye ile Gümrük Birliği'nin yeniden ele alınıp güncellenmesini yeni ekonomik imkanlar sunacağı ve iş imkânları yaratacağı düşüncesi ile desteklemişlerdir (İktisadi kalkınma Vakfı, 2019). Türk ve AB kamuoyu ve iş çevreleri Gümrük Birliği'nin güncellenmesine olumlu yaklaşmaktadırlar. Bu bağlamda liberal kurumsalcılık yaklaşımının varsayımlarında öngördüğü gibi Gümrük Birliği müzakerelerinin çerçevesi hem AB hem Türkiye tarafında iç toplumsal aktörlerin menfaatleri tarafından şekillendirilmektedir. Buna göre karşılıklı menfaatler temelinde gelişen ticari ve ekonomik ilişkilerin toplumun tüm kesimlerine fayda sağlayacağı ve bunun ilişkilerin geneline yansıtacağı ve sonuçta münasebetlerin olumlu yönde ilerlemesi beklenir. Gümrük Birliği modernizasyonu, diyalogu tekrar başlatmak ve yeni iş birliği biçimlerine ulaşmak için mantıklı bir araç olarak görünmektedir. Gümrük Birliği güncellenmesinin başlangıçtaki nedeni teknik ve ekonomik olsa da bu girişimin artık Türkiye-AB ilişkilerini mevcut çıkmazdan kurtaracak bir potansiyele sahip olduğu söylenebilir.

Netice itibarıyla AB-Türkiye arasındaki Gümrük Birliği ilişkisi, mevcut sorunlar giderilerek derinleştirilmelidir. Bu konuda son dönemde önemli bir gelişme olarak 24-25 Haziran 2021 Tarihli Avrupa Birliği Hükümet ve Devlet Başkanları Zirve Sonuç Bildirgesinde; AB, Türkiye ile iktisadi münasebetlerin temelinde Gümrük Birliği olduğu teyit edilirken mevcut Gümrük Birliği uygulamasının yetersiz kaldığı ve gözden geçirilmesi gerektiği belirtilmiştir (Avrupa Konseyi 2021).

### Sonuç

AB ile yaşanan adaylık sürecinde yaşanan siyasi gerilimlere bakıldığında, Türkiye'nin AB üyeliğinin öngörülebilir bir gelecekte gerçekleşmesi pek mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla Brexit sürecinden sonra Avrupa Birliği'nin kendi içinde farklı entegrasyon biçimlerini barındıran esnek bir yapıya doğru dönüşüyor olması Türkiye ve AB ilişkilerini daha derin bir iktisadi entegrasyon senaryosu istikametine yönlendirmektedir. Bu noktada AB ile belirli sektörlerde daha derin bir nitelikli iş birliği imkânları sunan harici entegrasyon modellerinin, münasebetlerin belli bir seviyede yürütülmesine zemin oluşturduğunu söylemek gerekir.

AB ile Türkiye arasında gelişen ticari ve ekonomik ilişkilerin yarattığı ivmeyle, çeşitli alanlarda var olan entegrasyonun ve iş birliğinin güçlendirilmesi muhtemeldir. Türkiye'nin özellikle iktisadi ve ticari alanlarda AB ile daha çok entegre olması her iki tarafa da kazanç sağlayacak, bu tür ilişkiler daha farklı alanlarda iş birliğinin kapsamının genişletilmesine ve derinleştirilmesine fırsatlar sunacaktır. Bu kapsamda, ekonomi gibi belirli bir alanda daha derin iş birliği ve entegrasyonun AB ve Türkiye'ye sağlayacağı kazancın, ilerleyen dönemlerde diğer alanlarda da iş birliğine zemin hazırlaması beklenir. Öte yandan, iktisadi ilişkilerin istikrar kazanmasıyla, enerji, güvenlik, göçmen sorunu gibi müşterek menfaatlerin bulunduğu alanlarda iş birliği gelişecek ve bu durum AB mevzuatına uyum sağlamayı da kolaylaştıracaktır. Katılım müzakerelerindeki sorunlar, taraflar arasında artan güvensizlik dikkate alındığında, Türkiye-AB ilişkilerinde mevcut sorunları aşmak üzere ticaret/ekonomi, göç, enerji, vize muafiyeti gibi konularda ilerleme sağlamayı hedefleyen Pozitif Gündem gibi süreçlerin başlatılması aslında ilişkilerin belirli bir seviyede devamı için taraflar arasında ortaya konan bir iradedir. Bu irade doğrultusunda esnek entegrasyon mantığıyla, tam üyelik olmasa bile bazı öncelikli alanlarda ilişkilerin derinleştirilmesi, Türkiye-AB münasebetlerinin gelişmesi için daha fazla fırsat sunabilir. Bu noktada karşılıklı ekonomik ve ticari faydalarla güncellenmiş bir Gümrük Birliği, Türkiye ile AB arasında dinamik iş birliğine ve müşterek menfaatlere dayalı bir ilişkiyi sürdürmede önemli bir imkân olarak görünmektedir. Bu bakımdan Gümrük Birliği uzun vadede AB ile entegrasyon için uygun bir temel sağlar. Zira Gümrük Birliği modernizasyon

müzakerelerini başlatmak, ortak çıkarlara ve beklentilere dayalı olarak karşılıklı güven ve iyi niyetin yeniden inşasında etkili olacaktır. Böylelikle uzun yıllar boyunca değişik sınamalardan geçen Avrupa Birliği-Türkiye ilişkileri esnek entegrasyon modeline uygun olarak belirli bir düzeyde sürdürülebilir ki bu durum ilişkilerde daha ileri entegrasyonların yolunu açacaktır. Dolayısıyla bu durum hem AB hem de Türkiye için bir kazanımdır.

Rasyonel bir yaklaşım sergileyerek karşılıklı çıkar hesaplarıyla AB-Türkiye ilişkilerinin belirli bir seviyede sürdürülmesi mantıklıdır ancak AB'nin Türkiye ile ilişkilerinde çıkar temelli hedeflerinin yanında normatif hedefleri de vardır. Bu açıdan da Türkiye'nin dezavantajlarını giderecek biçimde ekonomik alanda Gümrük Birliğindeki kapsam dışı sektörlerinin serbestleştirilmesi ve üçüncü ülkelerle yapılan ticaret anlaşmalarında Türkiye'nin mağduriyetinin giderilmesi, AB koşulluluğunu güçlendirecek, Türkiye'nin AB değer, norm ve standartlarına daha kolay uyum sağlamasına olanak tanıyacaktır. Bu anlamda da işlevsel bir entegrasyon olarak Gümrük Birliği güçlendirilmelidir. Bu gelişme Türkiye'nin AB üyeliğine karşı çıkan çevrelerin etkisini azaltırken, AB entegrasyon sürecine kesinlikle katkıda bulunacaktır. Öte yandan farkında olmak gerekir ki, Türkiye konusunda birtakım endişeleri olan AB ülkelerini olumsuz etkileme potansiyeline sahip başta Kıbrıs sorunu gibi siyasi sorunlar, Gümrük Birliği müzakere sürecini siyasallaştırıp, sağlıklı işlemesine önemli bir tehdit olabilir. Bu tür siyasi anlaşmazlıkların kullanılarak Gümrük Birliği'nin işlevsizleştirilmesi karşılıklı menfaatlerin yüksek olduğu ekonomik ilişkilere zarar verecektir.

### Kaynakça

- AB Delegasyonu (2018). *Varna'da (Bulgaristan) AB-Türkiye liderleri toplantısı*. 27.03.2018. Erişim tarihi: 10.12.2021 <https://www.avrupa.info.tr/tr/pr/varnada-bulgaristan-ab-turkiye-liderleri-toplantisi-7529>
- AB Delegasyonu (2019). *Avrupa Birliği-Türkiye Ortaklık Konseyi 54. toplantısı sonrası Yapılan Basın Açıklaması*, 15.03.2019. Erişim tarihi: 10.12.2021 <https://www.avrupa.info.tr/tr/news/avrupa-birligi-turkiye-ortaklik-konseyi-54-toplantisi-sonrasi-yapilan-basin-aciklamasi-brüksel>
- Andersen, S. S. & Sitter, N. (2006) Differentiated integration: what is it and how much can the eu accommodate?. *Journal of European Integration*, 28(4) 313-330.
- Avrupa Birliği Başkanlığı (2019). *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri*, 19.07.2019. Erişim tarihi: 23.12.2021 <https://www.ab.gov.tr/4.html>
- Avrupa Komisyonu (2012). *Positive EU-Turkey agenda launched in Ankara*. Brussels, 17.05.2012. MEMO/12/359 Erişim tarihi: 23.12.2021 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_12\\_359](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_359)
- Avrupa Komisyonu (2016). *Impact Assessment, Commission Staff Working Document* Brussels, 21.12.2016, SWD(2016) 475 final, Erişim tarihi: 23.12.2021 [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/january/tradoc\\_155238.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/january/tradoc_155238.pdf)
- Avrupa Komisyonu (2017). *White paper on the future of europe reflections and scenarios for the EU27 by 2025*, Brussels, 01.03.2017, COM(2017), Erişim tarihi: 27.12.2021 [https://ec.europa.eu/info/publications/white-paper-future-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/white-paper-future-europe_en)
- Avrupa Konseyi (2014). *European Council 26/27 June 2014 conclusions*, Brussels, 27.06.2014, EUCO 79/14. Erişim tarihi: 27.12.2021 [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf)
- Avrupa Konseyi (2016). *Outcome of the Council meeting*, Brussels, 13.12.2016, 15536/16, Erişim tarihi: 29.12.2021, <https://www.consilium.europa.eu/media/21524/st15536en16.pdf>
- Avrupa Konseyi (2018). *Outcome of proceedings*, Brussels, 26.06.2018, 10555/18, Erişim tarihi: 29.12.2021, <https://www.consilium.europa.eu/media/21524/st15536en16.pdf>

- Avrupa Konseyi (2019). *European Council Conclusions*, Brussels, 12.12.2019, EUCO 29/19, Erişim tarihi: 29.12.2021, <https://www.consilium.europa.eu/media/41768/12-euco-final-conclusions-en.pdf>
- Avrupa Konseyi (2020). *Special meeting of the European Council Conclusions*, Brussels, 02.10.2020, EUCO 13/20, Erişim tarihi: 29.12.2021, <https://www.consilium.europa.eu/media/45910/021020-euco-final-conclusions.pdf>
- Avrupa Konseyi (2021). *Outcome of the Proceedings*, Brussels, 25.06.2021, EUCO 7/21, Erişim tarihi: 09.12.2021, <https://www.consilium.europa.eu/media/50763/2425-06-21-euco-conclusions-en.pdf>
- Avrupa Parlamentosu (2016). *European Parliament resolution of 24 November 2016 on EU-Turkey relations*, Brussels, 24.11.2016/2993(RSP), Erişim tarihi: 29.12.2021, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0450\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0450_EN.html)
- Baç, M. M. (2005). Turkey's political reforms and the impact of the European Union, *South East European Society and Politics*, 10(1), 17-19.
- Bertoncini, Y. (2017). Differentiated integration and the EU: a variable geometry legitimacy, In *EU60: Re-Founding Europe The Responsibility to Propose*, IAI Paper Series.1-17.
- Çalış, Ş. (1995). The Turkish State's Identity and Foreign Policy Decision-Making Process. *Mediterranean Quarterly*, 6(2) 135-155.
- Deutsche Welle (28.05.2017). Germany rejects calls for EU to end Turkey accession talks. Erişim tarihi: 17.12.2021, <https://www.dw.com/en/germany-rejects-calls-for-eu-to-end-turkey-accession-talks/a-38629155>
- Deutsche Welle (29.08.2021). Almanya Dışişleri Bakanı Maas'tan Türkiye'ye ziyaret. Erişim tarihi: 17.12.2021, <https://www.dw.com/tr/almanya-d%C4%B1%C5%9Fi%C5%9Fleri-bakan%C4%B1-maas-tan-t%C3%BCrkiye-ziyaret/a-59013497>
- Deutsche Welle, (22.02.2018). Hahn: Stratejik ortaklığa yoğunlaşalım. Erişim tarihi: 17.12.2021, <https://www.dw.com/tr/hahn-stratejik-ortakl%C4%B1%C4%9Fa-yo%C4%9Funla%C5%9Fal%C4%B1m/a-42689640?maca=tur-rss-tur-all-1495-rdf>
- Dışişleri Bakanlığı. (2019). *Gümrük Birliği*, 12.07.2019. Erişim tarihi: 21.12.2021 [https://www.ab.gov.tr/gumruk-birligi\\_46234.html](https://www.ab.gov.tr/gumruk-birligi_46234.html)
- Dünya Bankası. (2014). *AB-Türkiye Gümrük Birliği değerlendirmesi*. Rapor No. 85830-TR, Erişim tarihi: 15.12.2021. <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/turkey/tr-eu-customs-union-tr.pdf>
- Ekonomi Bakanlığı. (2017). *Gümrük Birliği güncellenmesi etki analizi basın bildirisi*, Erişim tarihi: 29.12.2021 <https://ticaret.gov.tr/blog/ekonomi-haberleri/gumruk-birligi-guncellenmesi-etki-analizi-basin-bildirisi>
- Euronews. (5.11.2018). Erdoğan: Avrupa Birliği üyeliği için referanduma gideriz. Erişim tarihi: 09.12.2021, <https://tr.euronews.com/2018/10/05/erdogan-avrupa-birligi-uyeligi-icin-referanduma-gideriz>
- Express (29.08.2018). You don't understand fury as Macron brands Turkey anti-European. Erişim tarihi: 07.12.2021, <https://www.express.co.uk/news/world/1010174/emmanuel-macron-news-turkey-european-union-latest>.
- George, S. (1998). *An awkward partner: Britain and the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Gotev, G. (2017). Commission urges, different type of relations with Turkey, *EurActiv*, 25.05.2017, Erişim tarihi: 09.12.2021, <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/commission-urges-different-type-of-relations-with-turkey/>.
- Gstöhl, S. (2015). Models of external differentiation in the EU's neighbourhood: an expanding economic community? *Journal of European Public Policy* 22(6), 884–870.

- Gstöhl, S. (2016). Brexit' lessons from third countries' differentiated integration with the EU's internal market. *College of Europe Policy Brief*. Erişim tarihi: 29.12.2021, [http://aei.pitt.edu/93089/1/gstohl\\_cepob\\_14-16\\_final.pdf](http://aei.pitt.edu/93089/1/gstohl_cepob_14-16_final.pdf)
- Holzinger, K. & Schimmelfennig, F. (2012). Differentiated integration in the European Union: many concepts, sparse theory, few data. *Journal of European Public Policy*, 19(2), 292-305.
- İktisadi Kalkınma Vakfı (2019). Turkey-EU High level economic dialogue meeting was held in Istanbul, *IKV Monthly Newsletter*, 47, Erişim tarihi: 27.12.2021 <https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?id=606>
- Janning, J. & Zunneberg, C. (2017). *The invisible web: from interaction to coalition-building in the European Union*. European Council on Foreign Relations (ECFR). 22.05.2017.
- Karakaş, C. (2013). EU–Turkey: Integration without full membership or membership without full integration? A conceptual framework for accession alternatives. *Journal of Common Market Studies*, 51(6), 1057–1073.
- Karpat, K H. (2013). *Türk demokrasi tarihi sosyal, ekonomik, kültürel temeller*. İstanbul: Timaş.
- Keohane, O. R., & Nye, S. J. (1987). Power and interdependence revisited. *International Organization*, 41(4), 725–753.
- Knill, C. (2001). *The Europeanization of national administrations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koenig, N. (2015). A differentiated view of differentiated integration. Policy Paper, *Jacques Delors Institut*, Erişim tarihi: 09.12.2021 [http://www.delorsinstitut.de/2015/wpcontent/uploads/2015/07/20150723\\_Differentiated\\_Integration\\_JDIB\\_Nicole-Koenig.pdf](http://www.delorsinstitut.de/2015/wpcontent/uploads/2015/07/20150723_Differentiated_Integration_JDIB_Nicole-Koenig.pdf).
- Lavenex, S. (2015). The external face of differentiated integration: third country participation in EU sectoral bodies. *Journal of European Public Policy*, 22(6), 836-853.
- Leruth, B., Gänzle, S. & Trondal, J. (2019). Exploring differentiated disintegration in a post-brexit European Union. *Journal of Common Market Studies*, 57(5), 1013-1030.
- Leuffen, D., Rittberger, B., & Schimmelfennig, F. (2012). *Differentiated integration: explaining variation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Moravcsik, A. & Schimmelfennig F. (2009). Liberal Intergovernmentalism. In A. Wiener T. Diez, (Ed). *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Müftüler-Baç, M. (2017). Turkey's future with the European Union: an alternative model of differentiated integration." *Turkish Studies* 18(3), 416–438.
- Müftüler-Baç, M. (2005). Turkey's political reforms and the impact of the European Union. *South East European Society and Politics*, 10(1) s.16-30.
- Nas, Ç. Türkiye-AB ilişkilerinde yeni dönem: olasılıklar, beklentiler. *PerspektifOnline*, Erişim tarihi: 12.12.2021. <https://www.perspektif.online/turkiye-ab-iliskilerinde-yeni-donem-olasiliklar-beklentiler/>
- Olsen, J. P. (2010). *Governing through institution building*. Oxford: Oxford University Press.
- Reuters (30.11.2016). Merkel does not see EU expanding membership talks with Turkey. Erişim tarihi: 19.12.2021, <http://www.reuters.com/article/us-turkey-europe-germany-idUSKBN1302YY>.
- Saatçioğlu, B., Tekin, F., Ekim, S., & Tocci, N. (2019). The future of EU-Turkey relations: a dynamic association framework amidst conflictual cooperation. *FEUTURE synthesis paper*, Istituto Affari Internazionali, Cologne: University of Cologne, 1-37.
- Schimmelfennig, F. (2016). Good governance and differentiated integration: Graded membership in the European Union. *European Journal of Political Research*, 55, 789-810.



- 
- Schimmelfennig, F., Leuffen, D., & Rittberger, B. (2015). The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation. *Journal of European Public Policy*, 22(6), 764-782.
- Stubb, Alexander C. G. (1996). A categorization of differentiated integration. *Journal of Common Market Studies*, 34(2), 283-295.
- Ticaret Bakanlığı (2021a). *Gümrük Birliği Neden Güncelleniyor?* 21.09.2021, Erişim tarihi: 15.12.2021, <https://ticaret.gov.tr/dis-iliskiler/avrupa-birligi/gumruk-birliginin-guncelleme-sureci>
- Ticaret Bakanlığı (2021b). *Turkey and the EU*. Erişim tarihi: 29.12.2021 <https://www.trade.gov.tr/turkey-and-eu/turkey-and-the-eu>
- Turhan, E. (2018). External differentiated integration between Turkey and the EU: challenges and prospects. *Global Review of Social Sciences* 1(2), 1-12.
- Ülgen, S. (2012) Avoiding a divorce: a virtual EU membership for Turkey, *The Carnegie Papers*, Brussels: Carnegie Europe. Erişim tarihi: 23.12.2021, <https://carnegieeurope.eu/2012/12/05/avoiding-divorce-virtual-eu-membership-for-turkey-pub-50218>
- Yabancı, B. (2016). The Future of EU-Turkey Relations: Between Mutual Distrust and Interdependency. *FEUTURE Online Paper* 1, [https://www.feuture.uni-koeln.de/sites/feuture/user\\_upload/Yabancı\\_Online\\_Paper\\_No1\\_new.pdf](https://www.feuture.uni-koeln.de/sites/feuture/user_upload/Yabancı_Online_Paper_No1_new.pdf).
- Yalcin, E. & Felbermayr, G. (2021). *The EU-Turkey Customs Union and trade relations: what options for the future?* In-depth Analysis required by the INTA Committee, 28-29.07.2021 Erişim tarihi: 19.12.2021 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/653640/EXPO\\_IDA\(2021\)653640\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/653640/EXPO_IDA(2021)653640_EN.pdf)
- Yılmaz, K. (2015). *TTIP and EU-Turkish economic relations: deepening the customs union, global Turkey in Europe 21*. Rome: Istituto Affari Internazionali, March 2015, Erişim tarihi: 11.12.2021 [http://www.iai.it/sites/default/files/gte\\_pb\\_21.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/gte_pb_21.pdf)
-