

# TEMEL BELGELER EŞLİĞİNDE TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ

Dr. M. Akif ÖZER\*

## GİRİŞ

1963 yılında imzalanan Ankara Antlaşması ile başlayan AB'ye tam üye olarak katılım sürecinde en önemli dönüm noktası olan 1999 Helsinki Zirvesi ile, Türkiye'nin tam üyelik beklediği son döneme girilmiştir.

Türkiye'nin 1987 yılında AB'ye tam üyelik için yaptığı başvurunun 1989 yılında reddedilmesinin ardından AB ile Türkiye arasında öngörülen Gümrük Birliği, 1 Ocak 1996'dan itibaren fiilen başlamış, gerek Türkiye'nin bu süreçteki başarısı, gerekse AB'nin-1990'lara kadar AB üyeliği için adları bile geçmeyen Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden çok sayıda ülkeyi entegrasyon sürecine alması, Türkiye'nin AB'ye tam üye olma çabalarını artırmıştır.

1997 Lüksembourg Zirvesi'nde Türkiye için diğer aday ülkelerden farklı özel siyasi koşullar öne sürülmesi üzerine ilişkilerde yaşanan soğukluğun ardından, 1998 Cardiff Zirvesi'nde Türkiye'nin üyelik konumunda ilerleme sağlanmış, 1999 Helsinki Zirvesi'nde de Türkiye diğer aday ülkelerle eşit şartlarda AB'ye aday ülke olarak kabul edilmiştir. AB, aday ülkelerin uyması gereken 1993 yılında kabul edilen Kopenhag kriterleri çerçevesinde Türkiye'nin, AB müktesebatının benimsenmesine ilişkin bir Ulusal Program hazırlaması öngörülmüştür. Zirvede, Türkiye ile katılım müzakerelerinin Türkiye'nin Kopenhag kriterlerini yerine getirmesinin ardından başlatılacağı ifade edilmiştir. Bu doğrultuda hazırlanan Ulusal Program, 19 Mart 2001'de Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir (Köseçik-Yıldırım; 2001:31).

Bu çalışmada söz konusu süreci şekillendiren ve sürece tüzel nitelik kazandıran, Türkiye'nin AB müktesebatını benimsemesi ve tam üyeliğe hazırlık sürecinde hazırladığı programlar ve raporlar ana hatlarıyla ele alınacaktır.

---

\* Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Böl. (ozer@gazi.edu.tr)

## **I. ULUSAL PROGRAM**

Tüm aday ülkelerin yaptığı gibi, Türkiye de yol haritası niteliğindeki Katılım Ortaklığı Belgesi'ndeki kısa ve orta dönemli ev ödevine nasıl uyum sağlanacağını anlatan belgeyi, yani Ulusal Programını 2001 yılında hazırlamıştır. Ulusal Programda AB müktesebatına uyum çalışmalarının bir takvimi yer almıştır.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) tarafından Kopenhag kriterleri, Helsinki Zirvesi sonuçları, Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB), 2000 Yılı İlerleme Raporu ile 8. Beş Yıllık Kalkınma Plânı göz önünde tutularak hazırlanmıştır. Ulusal Program DPT tarafından ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının katkıları da alınarak tamamlanmış ve 29 Kasım 2000 tarihinde ABGS'ye teslim edilmiştir. Altı ana başlıktan oluşan Program 26 Mart 2001 tarihinde Dışişleri Bakanlığı tarafından Komisyonun genişlemeden sorumlu üyesine sunulmuştur (Karluk-Tonus, 2002:105). Program bu aşamaya gelmeden önce 19 Mart 2001 tarihli Bakanlar Kurulunda kabul edilmiş, 24 Mart 2001 tarih ve 24352 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmış ve "AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı", resmi adıyla, KOB ile birlikte katılım öncesi stratejinin hukuksal ve teknik temelini teşkil etmek üzere yürürlüğe girmiştir.

Türkiye'nin üyelik kriterlerine uyumunu öngören "Katılım Ortaklığı Belgesi" ve adaylık sürecinde Türkiye'ye mali yardım yapılmasına dayanak "Çerçeve Tüzük" ile birlikte, Helsinki Zirvesinde öngörülen Türkiye için katılım öncesi stratejinin bir unsurunu oluşturan Ulusal Program, hukuki anlamda Türkiye'nin tek taraflı bir irade beyanı niteliğindedir. Bu çerçevede, Ulusal Program, Türkiye'nin AB üyeliğinin gereklerini yerine getirebilmek üzere üstleneceği mevzuat uyumu ve yapısal değişim yükümlülüklerini ne şekilde ve ne kadar sürede karşılayacağını ortaya koyduğu (Baykal, 2003:3) ve bu şekilde kendisini bağladığı bir belge olarak kabul edilmiştir. Programın KOB ile ilişkisi ise şu şekilde belirtilmektedir: Ulusal Program, Katılım Ortaklığının ayrılmaz bir parçası olmamakla birlikte, belgenin kapsadığı öncelikler Katılım Ortaklığına uymalıdır. Bundan dolayı, her ne kadar Ulusal Programın KOB'u birebir yansıtmak zorunda olmadığı söylenebilirse de, belgenin temel içeriğinin ve takviminin önemli ölçüde KOB'la örtüşmesi gerektiği, aksi bir yaklaşımın adaylık sürecinin ilerlemesi ile gelişiminin gözetiminde, mali ve teknik yardımların alınmasında sorunlara ve gecikmelere yol açabileceği belirtilmektedir (<http://www.deltur.cec.eu.int/ab.html>) (20.05.2006).

Ulusal Program, kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf ve katılımcı şekilde sunulması için gerekli yasal ve kurumsal ortamın oluşturulmasına yönelik kapsamlı bir kamu yönetimi reformu gerçekleştirilmesini öngörmüş ve bu çerçevede yapılacakları sıralamıştır. Buna göre kamu yönetimi temel kanununun çıkarılması, devlet personel rejimi reformunun gerçekleştirilmesi, yerel yönetimler reformu kapsamında; yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin belirleyeceği ilke ve standartlara ve plânlara uygun olarak yerel ihtiyaçların karşılanması konusunda kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan ve projelerini uygulayan çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılandırılması ve bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması öngörülmüştür. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu iktisadi teşebbüslerinin yeniden yapılandırılmasının ve yönetim çerçevelerinin güçlendirilmesine ilişkin yasal düzenlemelerin de bir an önce yasalaşmasının beklendiği vurgulanmıştır (Yazgıç, 2005:80).

## **II. İLERLEME RAPORLARI**

1999 yılında Helsinki Zirvesi sonucu, diğer aday ülkeler ile eşit koşullarda adaylığı açıklanan Türkiye için de bir Avrupa Stratejisi belirlenmiştir. Buna göre, Avrupa Komisyonu tarafından ilgili aday ülkenin üyeliğe hazırlık sürecinde aldığı mesafelerin ve katettiği gelişmelerin değerlendirildiği ilerleme raporlarının hazırlanması kararı alınmıştır. Söz konusu bu raporlar aday ülkelerin katılım ortaklığı önceliklerine uyumunu sağlamak amacıyla geliştirilen bir araç olarak görülmektedir. Raporlar, ulusal programları değerlendirmenin yanı sıra, özellikle 1999 yılından beri aday ülkelerin öncelikle gerçekleştirmesi gerekenleri ne oranda gerçekleştirebildiklerini tespit etmektedir (Kurşunlu, 2004:9). Bu çerçevede Kasım 1998 tarihinde ilk ilerleme raporunu yayınlayan Türkiye, son raporunu Kasım 2005 tarihinde yayınlarken bu husustaki Kopenhag siyasi kriterini yerine getirmiştir. Şimdi sırasıyla bu ilerleme raporlarının özellikle çalışmamızın odağına yerleştirdiğimiz kamu yönetimi ile ilgili önemli hususlara ve raporların Türkiye'yi yükümlülük altına alan bölümlerine ana hatlarıyla bakalım:

### **1. İLERLEME RAPORU (1998)**

4 Kasım 1998 tarihinde AB Komisyonu, aralarında Türkiye'nin de olduğu 12 aday ülke için birinci ilerleme raporunu yayınlamıştır. Türkiye hakkındaki ilerleme raporunda, Türkiye ile AB arasındaki ilişkinin hukuki temelini Ankara Antlaşmasının 28. maddesi olduğu ve raporun Kopenhag

Zirvesi ölçütleri dikkate alınarak hazırlandığı belirtilerek, bu çerçevede saptanan aksaklıklar ve beklentiler sıralanmıştır (Coşkun, 2001:194).

AB Komisyonunun bu ilk İlerleme Raporu Kopenhag kriterlerini temel alan bir değerlendirme yapmaktadır. Buna göre, “Demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını, azınlıklara saygıyı ve azınlıkların korunmasını teminat altına alan kurumların istikrarını sağlamak” şeklindeki siyasi kritere göre Türkiye henüz yolun başındadır. Kamu otoritelerinin işleyişindeki aksaklıklar, insan hakları ihlalleri, ordu üzerinde sivil denetim olmayışı, Güneydoğu sorununa sivil bir çözüm bulunamaması bu madde altında sıralanan konulardan bazılarıdır. “İşleyen bir pazar ekonomisine sahip olunmasının yanı sıra, AB içindeki rekabet baskısı ile piyasa güçleri karşısında durabilmede daha başarılıdır. Piyasa ekonomisinin temel özelliklerinin çoğuna, dinamik bir özel sektöre ve liberal ticaret kurallarına sahip olan ülkede kalıcı bir makroekonomik istikrar sağlanmalı ve bölgesel kalkınma farkları kapatılmalıdır.

Üçüncü ve son kriter olan “Siyasi, ekonomik ve parasal birlik de dahil olmak üzere tam üyelikten kaynaklanan yükümlülüklerle uyum yeteneği” konusunda ise Türkiye’nin GB kararında öngörülen mevzuatın büyük kısmını uyguladığı, Avrupa Stratejisi kapsamındaki alanlarda da Topluluk yasalarına uyum sürecini başlattığı belirtilirken, bunların dışında kalan sektörlerde kat edilmesi gereken uzun bir yol olduğu vurgulanmıştır (<http://www.belgenet.com/arsiv/ab>) (20.05.2006).

Raporda bu tespit ve değerlendirmelerin yanında; kamu harcamalarının yapısının büyük dengesizliklere neden olan bütçe üzerindeki kısıtlamalara yol açtığı, kamu borçlanma oranının yüksekliğinin (1997’de GSMH’nin % 8,4’ü), KİT’lere transferlerin (1997’de GSMH’nin % 0,8’i), sosyal güvenlik sisteminde büyüyen açığın (GSMH’nin % 3’ü) ve tarım için yapılan sübvansiyonların (GSMH’nin % 2,2’si) eğitim, sağlık, altyapı ve kamu yönetimi alanlarında yatırım yapma imkânını ciddi şekilde kısıtladığı sonucuna varılmıştır. Gerekli reformların yapılabilmesi için ekonomideki bu olumsuz tablonun giderilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **2. İLERLEME RAPORU (1999)**

AB Komisyonu’nun, Cardiff Zirvesi kararları uyarınca, aday ülkeler hakkında hazırladığı raporlardan ikincisi, 13 Ekim 1999 tarihinde Komisyon Başkanı Romano Prodi tarafından açıklanmıştır. Türkiye, bu kez tam üyeliğe

aday gösterilmiş ve Lüksemburg Zirvesinde diğer ülkeler için yapılmış olduğu gibi, ülkemize de somut bir katılım ortaklığı stratejisi önerilmiştir (Akdiş, 2006:5).

Türkiye için 2. İlerleme Raporunda Türkiye'deki son gelişmeler yine Kopenhag kriterleri çerçevesinde değerlendirilmiştir. Bu raporda da siyasi kriterlere uyum konusunda en önemli engeller olarak, insan hakları ve azınlıkların korunması konularındaki eksikler, işkencenin hâlâ yaygın oluşu ve ifade özgürlüğünün yetkili makamlarca devamlı olarak kısıtlanması görülmüştür. Ekonomik kriter ise yine önceki raporda olduğu gibi Türkiye'nin daha avantajlı olduğu alanlardan biridir. Buna göre raporda, Türkiye'nin bir piyasa ekonomisinin özelliklerinin pek çoğuna sahip olduğu, makroekonomik istikrarın sağlanması, hukuki ve yapısal reform programlarının uygulaması koşuluyla, ülkenin Birlik içindeki rekabet baskılarıyla ve piyasa güçleriyle başa çıkabileceği belirtilmektedir.

Raporda ayrıca tam üyelikten kaynaklanan yükümlülüklerle uyum konusunda, GB kapsamındaki alanlarda yaşanan gelişmelerden örnekler verilmiş ve bunlara ek olarak yapılması gereken düzenlemelerden bahsedilmiştir (İren, 2005:1). Türkiye için ikinci İlerleme Raporunun yayınlanmasından hemen sonra 1999 Helsinki Zirvesi düzenlenmiş ve İlerleme Raporundaki tespitler paralelinde Türkiye ile ilgili konular<sup>ii</sup> da Zirve gündemine alınmıştır.

### **3. İLERLEME RAPORU (2000)**

Türkiye ile AB ilişkilerinin kısmen de olsa durgunlaştığı 2000 yılında yayınlanan üçüncü ilerleme raporu da, önceki raporlar gibi benzer konulara değinmiş ve AB tarafından bilinen konularda reform talepleri tekrar gündeme getirilmiştir. Bu kapsamda makroekonomik istikrarı desteklemek ve korumak için hükümetin öngördüğü istikrar politikası incelenmiş, gelecek üç yıl boyunca uygulanacak iddialı yapısal reform listesi değerlendirilmiştir.

Özellikle bu listede yer alan, kamu maliyesi, kamu yönetimi, kamu işletmelerinin özelleştirilmesi, bankacılık, tarım sektörü ve sosyal güvenlik sistemi konuları üzerinde hassasiyetle durulmuştur. Yabancı yatırımcılar için büyük bir sorun olan sermayenin serbest dolaşımı önündeki engellerin kaldırılması, bu alanda çıkan ihtilafları çözecek bağımsız bir kurumun oluşturulmasının gerekliliği ve Anayasa değişikliği ile getirilen tahkim uygulamasında somut iyileştirmeler yapılması, AB tarafından 3. İlerleme Raporuna konulan taleplerin sadece bir kısmıdır.

#### **4. İLERLEME RAPORU (2001)**

2001 yılında yayınlanan 4. İlerleme Raporu, daha önceki raporlarda olduğu gibi ekonomi ile ilgili sorunlara değinirken, daha çok siyasal alandaki tıkanıklıklar ve Kopenhag kriterlerine ters düşen uygulamalar üzerinde durmuştur. Raporunda; Milli Güvenlik Kurulu tarafından başlatılan, fakat bir türlü ilan edilmeyen Doğu ve Güneydoğu Eylem Plânının Başbakanın onayı ile yürürlüğe konulduğu ve plân kapsamında, kamu yönetimi, ekonomi, sağlık ve eğitim ile ilgili çok sayıda tedbir alındığı belirtilmiştir.

Raporunda daha önceki raporlardan farklı olarak politik kriterler, ekonomik kriterler ve AB müktesebatını üstlenme yeterliliği olmak üzere, üç ana başlığın yanı sıra, Katılım Ortaklığı ve Ulusal Program çerçevesinde yapılan değerlendirmeyi içeren dördüncü bir bölüm dahil edilmiştir. Ayrıca, analitik incelemeye hazırlık sürecindeki gelişmelerin değerlendirildiği bir bölüm de programın ekinde yer almaktadır.

2001 İlerleme Raporunda, siyasi kriterler bağlamında; AB'nin anlayışının sadece, üye ülkelerde, ifade ve inanç hürriyeti, düzgün işleyen bir siyasi rejim (serbest seçimler, seçim barajları, siyasi partiler yasası gibi) ve demokratik bir sistemin varlığı (muhalafetin rolü) ile sınırlı olmadığı ve asıl arzu edilenin bunların etkin bir şekilde günlük yaşama aktarılması olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda 2001 yılında gerçekleştirilen anayasal reformlar insan hakları, temel özgürlüklerin güçlendirilmesi ve ölüm cezasının sınırlandırılması yönünde atılmış önemli bir adım olarak görülmüştür. Bu değışikliklere rağmen, temel özgürlüklerin kullanımını üzerinde bir dizi kısıtlamaların halen mevcut olduğu belirtilmiştir.

Raporunda Türk ekonomisinin Kopenhag Kriterlerine uyumu ile ilgili olarak da; 2000 yılındaki yüksek büyümenin ardından Kasım 2000'den itibaren ekonomide durgunluk dönemine girildiği, işsizlik oranının yükseldiği ve enflasyon baskısının yeniden canlandığı, kamu kesiminin ekonomi içerisindeki ağırlığının halen önemli düzeyde olduğu, özelleştirme sürecinin ağır ilerlediği, Şubat 2001 krizinden sonra reformların hızlandığı ancak halen, Kamu Borçlanma Yasası, Kamu İhaleleri ve yeni Tütün Kanunu'nun yasalaşmasının beklendiği belirtilmektedir. Ayrıca, pazara giriş konusunda oldukça liberal bir yasal sistem bulunmasına rağmen mevcut engellerin ekonomik faaliyetleri kısıtladığı, fikri mülkiyet hakları da dahil olmak üzere yasal altyapının yerinde olduğu ancak, kanunların uygulaması alanında güçlükler bulunduğunun altı çizilmektedir.

Raporun AB müktesebatını üstlenme yeterliliğinin değerlendirildiği bölümünde, 29 başlık altında gruplandırılan AB müktesebatının her bir alanında Türk mevzuatının mevcut durumu değerlendirilmektedir. Bunun yanında birçok alanda müktesebatın üstlenilmesi ve uygulamasının etkin bir şekilde sağlanabilmesi için yönetim kapasitesinin güçlendirilmesi gerektiği, idarenin her kademesinde ciddi reforma ihtiyaç bulunduğu, devlet yardımları ve bölgesel kalkınma gibi alanlarda yeni yapıların oluşturulmasının da gerekli olduğu vurgulanmaktadır. Bazı alanlarda düzenlemeden sorumlu yeni kurullar oluşturulduğu ancak söz konusu kurulların özerkliğinin yanı sıra, yeterli personel ve mali kaynakların sağlanması hususunun da önem arz ettiği belirtilmektedir (<http://www.foreigntrade.gov.tr/ab/>) (05.07.2006).

## **5. İLERLEME RAPORU (2002)**

2002 Ekim ayında yayınlanan 5. İlerleme Raporu, özü itibarıyla diğer dört rapordan ayrılmamış ve Türkiye'yi belirlenmiş şablon çerçevesinde değerlendirerek, özellikle Kopenhag Kriterleri açısından olumsuz hususlar bir bir sıralanarak, bunların düzeltilmesi için bir an önce reformların gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Raporda kamu yönetimi alanında, yönetimin ve personel istihdamının kalitesinin artırılmasına yönelik çabalar sarf edildiği, Mayıs 2002'de kamu hizmetlerine atanacaklara dair genel bir yönetmelik çıkartıldığı ve söz konusu yönetmeliğin, kamu görevlilerinin seçimine ilişkin genel ilke ve usulleri düzenlediği belirtilmiştir. Milli Eğitim Bakanlığında yeni bir yönetim sistemi uygulamaya konulduğu da olumlu bir şekilde ortaya konmaktadır.

Ocak 2002'de, Hükümetin, kamu yönetiminde saydamlığın artırılması ve etkin yönetim konusunda bir eylem planı kabul etmesi ve bu durumun merkezi ve yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını etkileyeceği bildirilmiştir.

2002 İlerleme Raporu, gelecekte makroekonomik istikrara katkı sağlayabilecek önemli yapısal reformların kabul edildiğini de teyit etmekte ve bu konuda Türkiye'ye olan güveni ortaya koymaktadır. Bankacılık ve tarım sektöründeki reformlar, tütün, şeker, elektrik, telekomünikasyon ve doğal gaz gibi temel piyasaların serbestleştirilmesi ve emeklilik sisteminde sürdürülebilirliğin sağlanması ve bir işsizlik sigortası uygulamasına geçilmesi hususlarını içeren sosyal güvenlik sistemi reformu ile önemli gelişmelerin kaydedilmiş olması gerçekleştirilen olumlu reformlar olarak sıralanmış ve Merkez Bankasının bağımsızlığının artırılmasının, enflasyonist baskıların

azaltılması açısından bir diğer önemli adım olduğu belirtilmiştir. Raporda özellikle 2001 yılında yaşanan mali krizden sonra, devletin ekonomideki rolü ve siyasi müdahaleler önemli ölçüde azaldığı, bunlara ek olarak, kamu yönetiminin etkililiğini ve kamu kesimi hesaplarının saydamlığını artırmak amacıyla önemli adımlar atıldığı, özellikle, bankacılık sektörünün güçlendirilmesine yönelik olarak alınan son önlemler sayesinde, ekonominin soklara karşı direncinin artırıldığı yorumuna yer verilmektedir.

Raporda Ocak 2002'de, kamu yönetiminin iyileştirilmesi amacıyla, Kamu Yönetiminde Şeffaflığı ve İyi Yönetişimi Artırmaya Yönelik Eylem Plânına ilişkin bir Bakanlar Kurulu Kararı yayımlandığı, bunu takiben, Mayıs 2002'de, söz konusu Eylem Plânını uygulamak üzere, ikinci bir Bakanlar Kurulu Kararı ile beş bakan görevlendirildiği belirtilerek, Eylem Plânının, yolsuzlukla mücadele için, kamu sektörü, özel sektör, sivil toplum ve yargı arasında geliştirilmiş bir koordinasyon sağlanmasını öngördüğü ve söz konusu plânın ayrıca, yolsuzlukla mücadelenin etkililiğini artıracak temel yöntemleri ortaya koyduğu şeklinde, Türkiye tarafından kamu yönetimde gerçekleştirilen AB'ye uyum çalışmalarından övgü ile bahsedilmektedir.

## **6. İLERLEME RAPORU (2003)**

2003 Türkiye İlerleme Raporunun kamu yönetiminin güçlendirilmesi ile ilgili bölümünde; gümrük idaresinin kapasitesinin artırılması, balıkçılık, enerji piyasası, ulaştırma ve doğrudan yabancı yatırımlara yönelik projelerle ilgili tespit ve değerlendirmeler yapılmakta ve bu alanda AB'ye uyum için bir an önce yeni düzenlemeler yapılması gerektiği belirtilmektedir.

Altıncı İlerleme Raporu; Hükümetin Ocak ayında, kamu yönetiminin işleyişinin etkinleştirilmesi, kamu hizmetlerinde insan kaynakları yönetiminin daha şeffaf hale getirilmesi ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesine yönelik bir eylem plânı hazırladığını ve bu plânda öngörülen tedbirlerden birinin bakanlık sayısının 36'dan 23'e indirmek olduğu belirtilmektedir. Başbakan tarafından Mart ayında, eylem plânının uygulanmasının koordinasyonundan sorumlu bakanlıklar arası bir komite kurulduğu da bu hususla ilgili yorum ve değerlendirmelere eklenmiştir.

AB Komisyonu, bazı durumlarda TBMM tarafından kabul edilen uyum paketlerinin belirli aşamalarının uygulanmasından sorumlu makamlarca sıkı şartlar içeren tedbirler öngörülmesinin, söz konusu reformların kapsamını önemli ölçüde daralttığını ve bu durumun, özellikle, Aralık 2002 tarihinde RTÜK tarafından kabul edilen Türkçe dışındaki dillerde radyo ve televizyon



yayımları yapılmasına ilişkin yönetmelik, Ocak 2003 tarihinde Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından kabul edilen cemaat vakıflarının taşınmaz mal edinmesine ilişkin yönetmelik ve çocuklara ebeveynleri tarafından siyasi açıdan "sakıncalı" olmayan isimlerin konulmasına izin veren genelge bakımından geçerli olduğu şeklinde bir eleştiri yapmaktadır. AB'ye uyum açısından gerçekleştirilen reformların kapsamlarında yapılacak daraltmanın uygulamada istenen sonuçları vermeyeceği ifade edilmektedir.

2003 İlerleme Raporu kamu yönetimini doğrudan ilgilendiren yolsuzlukla mücadele konusuna da önemli bir yer ayırmıştır. Komisyon, bu konuda alınacak tedbirlerin kabul edilmesi konusunda bazı gelişmelerin kaydedildiğini, bununla birlikte, araştırmaların yolsuzluğun Türkiye'de çok ciddi bir sorun olarak varlığını sürdürdüğüne işaret ettiğini vurguluyor. Yolsuzluğa daha eğilimli sektörler, medya, kamu yönetimi, inşaat ve sağlık olarak ifade edilmektedir. Komisyon yapılan anketlerde iş adamlarının yüzde 80'inin, yabancı yatırımların önündeki en büyük engelin yolsuzluk olduğuna inandıklarını, çarpıcı bir şekilde ortaya koymaktadır. Bu kapsamda Komisyon, Türkiye'nin yaptıklarını sıralarken; yolsuzlukla mücadele konusundaki Avrupa standartlarını izlemekle görevli Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubuna (GRECO) Türkiye'nin katılımını sağlayan Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesinin, TBMM tarafından Nisan ayında onaylandığını da bildirmektedir.

AB Komisyonu 2003 İlerleme Raporunda kamu yönetiminin ve devletin işleyişinde etkinliğin artırılması konusunda ilerleme sağlandığını da belirtmektedir. Hükümetin, özellikle kamu hizmetlerinde insan kaynaklarının daha şeffaf biçimde yönetilmesini sağlamak amacıyla reformlar başlattığı, bu hususta, yolsuzlukla mücadeleyi de güçlendirdiği ifade edilmektedir. Bunun yanında Komisyonca Türkiye'nin Şubat ayında, Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvete İlişkin OECD Çalışma Grubuna, 1997 Sözleşmesini uygulayan mevzuatın tam olarak yürürlükte olduğunu ve Türkiye'nin OECD denetçilerini kabul etmeye hazır olduğunu bildirmiş olmasının sevindirici olduğu değerlendirilmiştir.

AB Komisyonu Ocak 2003'te Türkiye'nin, Ocak 2002'de kabul edilen "Kamu Yönetiminde Şeffaflığı ve İyi Yönetişimi Artırmaya Yönelik Eylem Plânı"na önemli ilave unsurlar getiren ve yolsuzluğa ilişkin bir bölüm içeren "Acil Eylem Plânı"nın<sup>iii</sup> ilan etmesini de olumlu bulmuştur.

Raporda Komisyon, kamu yönetiminde görülen olumsuzluklarla ilgili değerlendirmeler yapmıştır. Komisyona göre; özellikle sahtecilik ve yolsuzluk ile mücadeleye ilişkin olarak, kamu kurumları arasındaki eşgüdüm ve iletişim yetersizliği ve idari usullerin işleyiş sürecinin uzunluğunun yanı sıra, farklı kurumların farklı kanunlara tabi olduğu parçalanmış kamu idaresi yapısı ile yetki ve görevlerin açık olmaması, hükümetin yolsuzluğu önleme ve kontrol edebilme yeteneğini önemli ölçüde etkilemektedir. Bundan dolayı Komisyon; kamu görevlilerinin eğitimi, yolsuzlukla mücadelede bilinçlendirme ve kamu yönetiminde davranış ve etik kuralların sistematik bir biçimde uygulanmasını tavsiye etmekte ve Türkiye'nin Avrupa Konseyinin 1999 tarihli Ceza Hukuku Sözleşmesini onaylamasını teşvik etmektedir.

## **7. İLERLEME RAPORU (2004)**

AB Komisyonu tarafından Ekim 2004'te açıklanan 7. İlerleme Raporunda; bir önceki ilerleme raporundan bu yana, TBMM'nin hem Kopenhag siyasi kriterleri ve hem de AB müktesebatı ile ilgili bir dizi uyum paketi<sup>iv</sup> kabul ettiğinden övgü ile bahsedilmektedir. Türkiye; Ekim 2003-Temmuz 2004 arasında TBMM'de toplam 261 yeni kanun kabul edilmesini sağlamıştır. Meclis Komisyonları bu sürecin merkezini oluşturmaktadır. Katılım öncesi süreçte bir danışma organı olarak görev yapmak üzere kurulan AB Uyum Komisyonu, birçok mevzuata ilişkin olarak görüşünü bildirmiştir. Komisyon, TCK ve Yerel Yönetimler Kanunu gibi konuların görüşüldüğu bazı tartışma toplantılarına Avrupa Komisyonu ve Avrupa Konseyi üyelerini davet etmiştir.

İnsan Hakları konusundaki gelişmeleri izleyen Meclis İnsan Hakları Komisyonu da, bu dönemde çalışmalarına devam etmiştir. Sahtecilik ve yolsuzlukla mücadele ile ilgili olarak Elektronik İmza Kanunu, Temmuz 2004'te yürürlüğe girmiştir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun, Haziran 2004'te yürürlüğe girmiştir. Kanun ile kamu görevlilerinin etik davranışını izleyecek bir Etik Kurulun oluşturulması öngörülmektedir. Kurul, kamu çalışanlarının mal beyanlarıyla ilgili yetkilere sahip olacak ve vatandaşlardan gelen şikayetleri inceleyebilecektir. Cumhurbaşkanı, Milletvekilleri ve Bakanlar dışında bütün kamu görevlileri Kanunun kapsamına girmektedir.

TBMM Yolsuzlukla Mücadele Komisyonunun Temmuz 2003'te açıklanan raporu, Kasım 2003'te Mecliste tartışılmıştır. Raporunda yolsuzluk meselesi, Türk kamu yönetiminin ve Türk toplumunun bütün kesimleri bakımından ayrıntılı olarak incelenmiştir. Bunu müteakip, Yolsuzlukla

Mücadele Komisyonu, 25 eski bakanın faaliyetleri konusunda meclis araştırma önerisi vermiştir. Temmuz 2004'te, TBMM, dört eski bakanın Yüce Divanda yargılanmasına karar vermiştir.

Tüm bu olumlu gelişmelerin yanında maalesef yasama dokunulmazlığının kapsamında değişiklik yapılmasıyla ilgili bir gelişme kaydedilmemiştir. 2004 yılı sonu itibarıyla TBMM'de dokunulmazlığa sahip kişilere ait toplam 27 dava dosyası bulunmakta olup, bunların 13'ü yolsuzlukla ilgilidir. Tabii ki bu durum kamu yönetiminde yolsuzlukla mücadele programını da aksatmaktadır.

2004 İlerleme Raporu Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Ekim 2003'te kabul edilmesini de olumlu bir gelişme olarak değerlendirmiştir. Kanun, resmi bilgilere erişim konusunda genel bir hak tesis etmekte ve böylece kamu yönetiminde saydamlığın artırılması yönünde önemli bir adım oluşturmaktadır.

Rapora göre 2004 sonu itibarıyla Türkiye'nin kamu yönetimi ve kontrol yapıları ile AB ülkelerindeki yapılar arasında halen önemli farklılıklar bulunmaktadır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde, Türkiye'deki kamu mali yönetimi ve kontrol sistemleri, modern kamu mali yönetim kavramları ve AB uygulamalarına göre reformdan geçirilmiş olsa da, özellikle de bakanlıklar arasındaki koordinasyon başta olmak üzere uygulamadaki bazı zayıflıklar dikkat çekmektedir. Bu alanda AB'ye uyum konusunda daha kararlı olunması ve daha çok çaba gösterilmesi gerekmektedir.

Diğer ilerleme raporlarında olduğu gibi 2004 İlerleme Raporunda da, Türkiye'deki siyasi gelişmelerle ilgili önemli tespit ve değerlendirmelerde bulunulmuştur. On yıllardır süregelen inişli çıkışlı gelişmeleri takiben, Türkiye'de, özellikle 2002 seçimlerinden sonra, Avrupa normlarına, mevzuat bazında ve kurumsal yönden önemli bir yaklaşma gerçekleşmiştir. Siyasî reformlar esas itibarıyla, 2001 ve 2004 yıllarında gerçekleştirilen iki önemli anayasal reform ve TBMM tarafından Şubat 2002 ve Temmuz 2004 tarihleri arasında kabul edilen sekiz uyum paketi aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Sivil-asker ilişkileri Avrupa normları doğrultusunda gelişmektedir. Başta Devlet Güvenlik Mahkemelerinin kaldırılması olmak üzere, yargı sisteminde önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Kamu yönetimi reform çalışmaları sürdürülmektedir. İnsan haklarına ilişkin olarak, Türkiye, uluslararası hukukun ve Avrupa hukukunun üstünlüğünü kabul etmektedir. İdam cezasının tamamen kaldırılması ve şiddet içermeyen görüşlerini açıklamaktan dolayı

hüküm giymiş kişilerin serbest bırakılması gibi konular da dahil olmak üzere, Türkiye uluslararası sözleşmelere ve kararlara büyük ölçüde uyum sağlamıştır.

Uygulamada bazı sınırlamalar mevcudiyetini sürdürse de, Türk vatandaşlarının temel hürriyetlerinin kapsamı, ifade ve toplanma özgürlüğü konularında da görüldüğü üzere önemli ölçüde genişletilmiştir. Sivil toplum daha güçlü hale gelmiştir. Kürtlerin kültürel hakları tanınmaya başlanmıştır. Olağanüstü hâl bütün bölgelerde kaldırılmıştır; durum hâlâ güçlük arz etmekle birlikte, Güneydoğuda normalleşme süreci başlamıştır. Son olarak, güçlendirilmiş siyâsi diyalog bağlamında, Türk dış politikası bölgesel istikrara olumlu yönde katkıda bulunmaktadır.

## **8. İLERLEME RAPORU (2005)**

9 Kasım 2005 tarihinde yayınlanan Sekizinci İlerleme Raporu, şu ana kadar yayınlanan diğer yedi rapora göre oldukça farklı bir rapor olarak değerlendirilmiştir. Çünkü Rapor 3 Ekim 2005 tarihinde Müzakere Çerçeve Belgesinin kabul edilmesiyle Türkiye'nin AB'ye tam üyelik katılım müzakerelerine başlaması sonrası yayınlanan ilk rapor olmuştur.

AB Komisyonu'nun Türkiye'deki sorunlara daha hassas bir tutum sergilediği bu raporda; Türkiye'de kamu idaresine âdemi merkezîyetçi bir yapı kazandırmaya yönelik yasal çerçevenin oluşturulmasında bazı ilerlemeler sağlanmış olduğu, bu ilerlemelerin bölgesel politikaların oluşturulmasında katılımcı bir yaklaşım benimsenmesine yardımcı olacağı, aynı zamanda, mali kontrol hükümlerinin hayata geçirilmesi ve bölgesel politikaya ilişkin istatistiklerin derlenmesinde de ilave gelişmeler sağlandığı belirtilmiştir.

Raporda; kamu ihaleleri, çevre ve çok yıllık bütçe alanlarındaki müktesebatın uygulanmasına imkân sağlayacak çerçeve mevzuatın halen hayata geçirilemediği, özellikle strateji bağlamındaki kurumsal çerçevenin, bakanlıklar arası koordinasyon ve ilgili bölgesel yapılanmalarda yeterli olmadığı, programların ve projelerin tasarlanmaları ve uygulanmalarıyla bağlantılı yönetim kapasitesinin zayıf olduğu eleştirileri yapılmaktadır. Raporda bu kapsamda AB'nin hayata geçirilmesi plânlanan Katılım Öncesi Yardım Aracı ışığında<sup>v</sup>, stratejiyle bağlantılı hususlara, başta ilgili Bakanlıklar ve ajanslar olmak üzere sorumlu organların hazır olma düzeylerine, ilgili karşılık gelen yapılanmaların oluşturulmalarına ve/veya güçlendirilmelerine, programlar ve projelerin hazırlanması ve uygulanmasına yönelik kapasitenin geliştirilmesi ve aynı zamanda personel ihtiyacının karşılanması konularına acil olarak önem verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

AB Komisyonu, İlerleme Raporunda yeterli yönetim kapasitesinin gerek merkezi, gerek bölgesel düzeyde geliştirilebilmesi için kapsamlı çabaya gereksinim duyulduğunu bildirmektedir. Bu kapsamda; Devlet Plânlama Teşkilatı'nın salt plânlamayla bağlantılı görev yönergesi ve koordinasyon işlevine odaklanması, sektörel strateji, uygulama ve denetleme bağlamındaki sorumlulukların, sektörel bakanlıklara ve bölgesel yapılanmalara devredilmesi düşünülmelidir. Daimi yapılanmalar ve bu bağlamda Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulması ile bunlara kurumsal nitelik kazandırmaya yönelik desteğin sağlanması, bölgesel düzeydeki idari kapasite eksikliğinin giderilmesinde önemli mesafe kat edilmesini sağlayacaktır.

2005 İlerleme Raporu, daha önceki raporlarla paralel bir şekilde yolsuzlukla mücadele politikası ile ilgili olarak, Türkiye'nin, Avrupa Konseyi Yolsuzluk ile ilgili Ceza Hukuku ve Medeni Hukuk Sözleşmelerini ve OECD Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi Sözleşmesini onayladığını tekrarlamış, Avrupa Konseyi yolsuzlukla mücadele standartlarına uyumu izleyen Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'na (GRECO) katıldığını bir kez daha vurgulamıştır. Ancak bu kapsamda BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin imzalanıp, henüz onaylanmaması, bir eleştiri olarak ifade edilmiştir.

AB Komisyonu, İlerleme Raporunda Yeni Ceza Kanununun, rüşvet, nüfuz ticareti, görevi kötüye kullanma ve zimmet ile ilgili hükümler içerdiğini, kanun yolsuzluk durumlarında hukuki kişilerin sorumluluğu kavramını da gündeme getirdiğini, ayrıca, kamu alımlarında yolsuzluk konusunda ayrıntılı hükümler içerdiğini belirtmektedir.

2005 İlerleme Raporu önemli bir eleştiri olarak, kamu yaşamındaki yolsuzluk kapsamında yasama dokunulmazlığı uygulamasının önemli bir sorun olarak tanımlanmasına rağmen bu alanda herhangi bir ilerleme kaydedilmediğini gündeme getirmektedir. Siyasi partilerin gelir kaynaklarında şeffaflık konusunda hiçbir ilerleme olmaması, kamu görevlilerinin mal bildiriminde bulunmaları zorunluluğu olmasına rağmen, bildirimlerin kapsam ve sıklığının artırılmasının gerekliliği, bu kapsamda vurgulanmıştır.

Rapor, yolsuzlukla mücadele sorumluluğunun hâlihazırda, Başbakanlık Denetleme Kurulu, tüm Bakanlıkların Teftiş Kurulları, Sayıştay ve Kamu İhale Kurumu gibi bazı kuruluşlar arasında bölünmüş olduğunu ve Teftiş kurullarının işleyişinin uluslararası en iyi uygulamalar ile uyumlu hale getirilmesi ve bağımsızlıklarının güçlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir.

Bunun yanında yolsuzlukla mücadele için hükümet, parlamento ve diğer kurumlar tarafından oluşturulan çeşitli yapıların etkinliği ve yeterliliğinin kaygı konusu olmaya devam ettiği eleştirisi yapılmıştır. Politikaların uyumluluğu ile eşgüdüm ve işbirliği seviyesinin zayıf olması, bu alanda acilen tedbir alınmasını gerektirmektedir.

AB Komisyonu, rapor aracılığıyla Türkiye'yi yolsuzlukla mücadele kurumlarının bağımsızlığını ve etkinliğini güçlendirmeye teşvik etmektedir. Ayrıca, hükümet, kamu idaresi ve sivil toplum arasındaki diyalogun geliştirilmesi, buna ilaveten yolsuzluğun ciddi bir suç olduğuna ilişkin olarak kamuoyundaki bilinci artırmak amacıyla daha fazla çalışmalar yapılması ve en yüksek siyasi düzeyde yolsuzlukla mücadeleye sürekli destek sağlanması gerektiği belirtilmektedir.

## **9. İLERLEME RAPORU (2006)**

Tam üyelik sürecine girdikten sonra Türkiye için hazırlanan ilk kapsamlı ilerleme raporu özelliğini taşıyan 2006 İlerleme Raporunda son bir yıl içinde Türkiye'de gerçekleşen siyasi ve ekonomik gelişmeler ayrıntılı bir şekilde incelenmektedir. Ayrıca Türkiye'nin AB üyeliğinin gereklerini yerine getirebilme kapasitesi otuzüç müzakere başlığı altında ele alınmaktadır. Raporun kapsadığı dönemde, AB ile Ekim 2005'te başlayan üyelik müzakerelerinin ilk aşaması olan tarama süreci kapsamında, AB müktesebatının analitik incelemesi yapılmakta ve Türkiye'nin katılım yolunda kısa ve orta vadeli önceliklerini belirleyen Yenilenmiş Katılım Ortaklığı Belgesi'ni Ocak 2006'da AB Konseyi tarafından benimsendiği hatırlatılmaktadır. Ayrıca Haziran 2006'da Bilim ve Araştırma başlığı altında müzakerelerin açıldığı ve geçici olarak kapatıldığı vurgulanmaktadır (Çoban, 2006:2).

Raporun siyasi bölümünde, Türkiye'nin Kopenhag Siyasi Kriterleri'ne uyumda ne kadar yol aldığı ölçülmektedir. Raporda genel olarak reform sürecinin yavaşladığı, AB'ye uyum yasalarının uygulanmasında aksaklıklar olduğu öne sürülmekte ve İlerleme Raporu'nun ekonomiyle ilgili bölümünde ise hâlihazırda uygulanmakta olan reform ve istikrar programına sadık kalındığı sürece Türk ekonomisinin işleyen bir pazar ekonomisi olarak değerlendirilebileceği ifade edilmektedir.

2006 İlerleme Raporunda Türkiye'yi ilgilendiren özellikle Kopenhag Siyasi Kriterleri ile ilgili önemli hususlar; Sivil ve Asker ilişkisi, Doğu ve Güneydoğu Sorunu, Kıbrıs, Sınır Anlaşmazlıkları, Azınlık Hakları, Kültürel Haklar, Dini Özgürlükler, Parlamento, Hükümet, Kamu Yönetimi, Adli

Sistem, Uluslararası İnsan Hakları Hukukuna Uyum, Medeni ve Siyasi Haklar, Adalete Erişim, İfade Özgürlüğü, Dernek Kurma Özgürlüğü, Yolsuzlukla Mücadele Önlemleri başlıkları altında oldukça ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır (2006 Türkiye İlerleme Raporu) (www.abhaber.com) (27-11-2006).

### **III. MÜZAKERE ÇERÇEVE BELGESİ (2005)**

Türkiye'nin Brüksel Zirvesinde 3 Ekim 2005 tarihinde AB ile müzakerelere başlama kararını çıkartmasının ardından, 3 Ekim'de yapılan Dışişleri Bakanları toplantısında kararın onaylanması ve resmîlik kazanması ile birlikte, 1950'lerden itibaren somut bir şekilde başlatılan Türkiye-AB ilişkilerinde en önemli ve tarihi karar alınmıştır.

3 Ekim 2005 gecesi, çok zor geçen tartışmalar sonrası, tarafların mutabakatı ile imzalanan Müzakere Çerçeve Belgesi (MÇB) oldukça ayrıntılı bir şekilde, AB ile müzakerelere başlama kararını aldırın Türkiye'nin bundan sonra ne yapacağını ve yapması gerektiğini ortaya koymuştur. Bu belge, ne kadar süreceği kestirilemeyen müzakere sürecinin genel çerçevesini belirlemektedir.

Belgede, Türkiye'nin müktesebatın her alanında, ulusal ve bölgesel düzeydeki kurumlarını, yönetim kapasitesini ve idarî ve hukukî sistemlerini, müktesebatı etkin olarak uygulama amacına yönelik olarak veya duruma göre, makul bir süre içinde uygulayabilecek konumda olacak şekilde, katılım gerçekleşmeden önce Birlik standartlarına getirmek zorunda olduğu belirtilmektedir. Genel olarak bu durumun, etkin ve tarafsız bir kamu hizmeti ile bağımsız ve etkin bir hukuk sistemi üzerine bina edilmiş iyi işlemekte olan ve istikrarlı bir kamu idaresi gerektirdiği ifade edilmiştir.

Belgede yer alan, "Türkiye, müktesebatın tüm alanlarında, kurumlarını, yönetim kapasitesini ve idari ve yargı sistemlerini, hem ulusal, hem de bölgesel düzeyde birlik standartlarına getirecektir" ifadesi (madde 17), bir ideali yansıttığı için, kolay kolay gerçekleştirilemeyecek bir hedefi ortaya koymaktadır. Bugün, AB'nin hemen her üyesinde, oranları değişse bile, bölgesel dengesizlikler bulunmaktadır. Bu durum bilinmesine rağmen, Türkiye'den Birlik standardının tüm ülkeye yayılması istenmiştir.

MÇB'de buna benzer bir çok hüküm bulunmaktadır. Belge açıklandık-tan sonra Türk kamuoyunda yoğun bir şekilde tartışılmış ve içerdiği çifte standartlı hükümlerle gelecekte AB'nin bu belgeyi kullanarak Türkiye'yi çok

zor durumlara bırakacağı değerlendirmeleri yapılmasına yol açmıştır. Ancak Kıbrıs Rum Kesimi'nin tanınmasına yönelik ifadelerin son anda metinden çıkartılmasını sağlayan Türkiye'nin, bu alanda karşılaşacağı olumsuz durumları ertelediği ve bunun Birleşmiş Milletler nezdinde yeni bir çözüm bulunması sürecini başlatabileceği yorumları, Türkiye lehine değerlendirilmiştir. Nihayetinde resmen 1957'de başlayan Türkiye-AB ilişkilerinde 3 Ekim 2005'te MÇB'nin imzalanmasıyla yepyeni bir döneme girilmiş ve AB'ye tam üyeliğin zorunlu unsuru olan müzakere sürecinden geçilmesi ve 31 müktesebat faslının anlaşmayla tamamlanması zorunluluğunun en önemli şartı yerine getirilmiş oldu.

#### **IV. ETKİ RAPORU (2004)**

AB Komisyonu zaman zaman aday ülkelerle ilgili olarak, söz konusu ülkenin tam üyeliğinin AB'ye etkisinin ne olacağının araştırıldığı Etki Raporları yayınlamaktadır. Bu raporlarda geleceğe dönük kestirimlerde bulunulmakta, üye ülkenin mevcut durumu değerlendirilmekte ve AB'ye uyum için yapılması gerekenler konusunda görüşler ortaya konmaktadır.

2004 yılında yayınlanan Etki Raporu, Türkiye'nin katılımının olası etkilerini 7 başlık altında incelemektedir. Toplam 56 sayfadan oluşan raporda, "iyi hazırlanması halinde bu katılım, her iki taraf için de yarar sağlar" sonucuna varılmaktadır. Raporda Türkiye ile ilgili yapılan değerlendirmeler şu hususları içermektedir (<http://www.milliyet.com.tr/2004/10/01/.html>) (05.03.2006):

a) AB'nin Türkiye'ye yönelik genişlemesi bu ülkenin nüfusu, ekonomik ağırlığı ve jeopolitik konumu nedeniyle diğer genişlemelerden farklı olacaktır. Türkiye gelişmesini sürdürürse bölgede istikrar sağlayıcı bir rol oynayacaktır. Türkiye'nin Avrupa entegrasyonuna dahil edilmesi, Müslüman dünyasına, dini inanışlarının AB değerleriyle uyumlu olduğunu gösteren açık bir kanıt olmaktadır. AB üyesi olarak Türkiye askeri gücüyle AB'nin güvenlik ve savunma politikasına belirgin bir katkı yapacaktır.

b) Türkiye'nin büyümesindeki artış AB'nin ihracatına olumlu katkı yapmaktadır. Bu durum AB şirketleri açısından yeni yatırım olanaklarını gündeme getirmektedir. Türkiye'den göçle gündeme gelebilecek işgücü arzında olası artış büyümeye katkı yapabilecek hatta gelir düzeyinin düşük olması ise bölgesel farklılıkların artmasına neden olabilecektir.



c) İşgücünün serbest dolaşımının etkisi konusunda öngöründe bulunulamıyor. Ancak olası göçün boyutu büyük olursa AB uzun geçiş süreleri ve koruma yöntemleri gibi bazı önlemler alacaktır. Bu açıdan Türkiye'nin nüfus dinamikleri AB toplumlarının yaşlanmasını dengeleyecektir.

ç) Türkiye'nin AB tarımı açısından baş aktör olma potansiyeli bulunmaktadır. Türkiye, tarım sektörünü rekabet edebilir hale getirebilmek için zamana ihtiyaç duymaktadır. Ancak mevcut politikalar çerçevesinde Türkiye yardımlardan yararlanabilecek durumdadır.

d) Türkiye'nin yaşadığı yapısal problemler AB'ye tam üyelik sürecinin ana zorluklarını oluşturmaktadır. AB'nin istihdam ve gelir düzeyini yakalayabilmesi için Türkiye'nin altyapısını güncelleştirmesi, eğitim sistemini modernize etmesi ve yatırıma uygun iş ortamı oluşturması gerekmektedir.

e) AB yakın zamanda, özgürlük, güvenlik ve adalet alanındaki standartlarını Türkiye'ye yönelik olarak genişletecektir. Bu da organize suçlar, terör ve kaçakçılık konusunda işbirliğini güçlendirecektir.

f) Türkiye'nin AB bütçesine maliyeti belirsiz olsa da bunun etkisinin büyük olacağı şimdiden açık olarak görülmektedir. 2004 rakamlarıyla Türkiye'nin AB bütçesi açısından 2025'teki net maliyeti 17 milyar Euro ile 28 milyar Euro arasında olacaktır. Türkiye'nin maliyeti 2025'te AB'nin gayri safi milli hasılasının yüzde 0.1'le yüzde 0.17'sine denk düşecektir.

Tüm bu hususlar AB kamuoyunun Türkiye'nin üyeliğine mesafeli yaklaşmasına yol açmaktadır. Bu etki raporu karşısında Türkiye, DPT aracılığıyla Türkiye'nin tam üyeliğinin AB'ye etkilerinin ele alındığı bir rapor hazırlamış ve bunu AB kamuoyuna sunmuştur.

## **V. AVRUPA KOMİSYONU TAVSİYE KARARI (2004)**

AB Komisyonu, bu belge ile AB Konseyi'nin 2002 Aralık ayında yapılan Kopenhag Zirvesi'nde kendisine vermiş olduğu "Türkiye'nin tam üyelik müzakerelerinin başlatılabilmesi için gerekli siyasi ölçütleri karşılayıp karşılamadığını incelemesi" yolundaki talimatını yerine getirmiş olmaktadır. Belge 2004 yılında yayınlanmış ve Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde yapması gerekenler birer tavsiye şeklinde AB Konseyine sunulmuştur.

Komisyon, Konseye yaptığı tavsiyede, Türkiye'nin öngörülen koşulları karşıladığını ve müzakerelerin artık başlatılabileceği yolundaki olumlu kanaatini belirtmektedir. Bununla birlikte, tavsiye metninde Türkiye'nin tam üye olarak Birliğe katılmasının sağlayacağı katkı ve kazançlara ilişkin önemli

değerlendirmeler de yer almaktadır. Bu değerlendirmelerde, AB açısından ekonomik çıkarların yanı sıra, stratejik ve güvenlik mülahazalarının da önemli bir yer tuttuğu belirtilmektedir.

Tavsiye kararı, aynı zamanda AB'nin tam üyelik müzakerelerinde Türkiye için uygulayacağı üç ayaklı ana stratejinin kurgusunu da açıklamaktadır.

Tavsiye kararında Türkiye'de rahatsızlığa neden olan çeşitli tespitler bulunmaktadır. Zaten rapor yayınlandığında bu hususlar kamuoyunda tartışılmış ve beklendiği gibi haksız eleştiri ve tavsiyeler Türk kamuoyundan tepki çekmiştir. Örneğin, Türkiye için serbest dolaşım hakkının kalıcı olarak sınırlanabileceğine ilişkin husus, tam üyelik bekleyen kamuoyunda AB ile ilgili olarak karamsarlığa yol açmıştır.

Bu bölümde müzakere yöntemine ilişkin rahatsızlık yaratan iki konu daha dikkat çekmiştir. Bunlardan birincisi, tam üyelik müzakerelerinde her biri tek tek açılıp kapatılması gereken bölümlerin nasıl ele alınacağına ilişkin yöntemden kaynaklanmaktadır. Tam üye olabilmek için 31 başlığın da kapatılması, yani Türkiye'nin AB müktesebatına 31 bölümünün tümünde kendini AB kurallarına uyarlaması gerekmektedir. Türkiye'den önceki adayların müzakere sürecinde bölümlerin "kapatılması" için gerekli belli eşiklerin (yasa değişikliği ve tatmin edici uygulama şeklinde) tamamlanması yükümlülüğü, Türkiye için -bazı başlıklarda- hem bölümün "açılması" hem de "kapatılması" için bir ön koşul haline getirilmektedir.

Belgenin bu bölümünde, "ekonomik boyutu" olan bölümlerin açılabilmesinin ancak Türkiye'nin "tam anlamıyla işleyen bir pazar ekonomisi" haline gelmesiyle mümkün olabileceğinin vurgulanması da bir olumsuzluk olarak değerlendirilmiştir. Bunun yanında Tavsiye kararının 10. sayfasında müzakerelerin "ucunun açık olacağını" belirtilmesi de Türkiye için dezavantajlı bir durum olarak kabul edilmiştir.

## **VI. ORTAK TUTUM BELGESİ (2005)**

Ortak Tutum Belgesi, Türkiye-AB arasında Ankara Antlaşmasına dayanılarak oluşturulan Ortaklık Konseyinin hazırladığı bir rapordur. Ortaklık Konseyi zaman zaman yaptığı toplantılar sonrası değerlendirme, görüş ve önerilerini rapor haline getirerek hem AB'ye hem de aday ülkeye sunmaktadır.

Ortak Tutum Belgesinin sonuncusu Avrupa Komisyonu-Türkiye Ortaklık Konseyinin 44. Toplantısı sonrası 26 Nisan 2005 tarihinde Lüksemburg'ta taraflara sunulmuştur.

Belgede; Kopenhag ekonomik kriterleri hususunda Türkiye'nin işleyen bir piyasa ekonomisi olma yönündeki kayda değer ilerlemesinin takdir edildiği belirtilmektedir. Ekonomik kararlılık ve beklentilerin, 2001 ekonomik krizinden beri esaslı bir şekilde geliştiği, önce enflasyonun tarihi düşüşe geçtiği, siyasi müdahalelerin azaldığı, kurumsal ve düzenleyici sistemlerin uluslararası standartlarla örtüşen bir düzeye getirildiği ifade edilmektedir. Kamu maliyelerini de kapsayacak şekilde kamu yönetiminin şeffaflığı ve verimliliği artırılarak önemli ilerlemeler elde edildiği de belirtilmektedir.

Belgede Komisyon; 6 Ekim 2004 tarihli önerisinde, Türkiye ile katılım müzakerelerinin başlatılması için net bir çerçeve teklifinde bulunarak AB-Türkiye ilişkilerinin bundan sonraki aşamasının zemini oluşturduğu ve teklif edilen yaklaşımın, katılım müzakerelerine yön verecek ve eşlik edecek üç temel yapıyı kapsayan bir stratejiye dayandığı vurgulanmaktadır. Bu stratejiyi şöyle özetleyebiliriz:

a) Birinci temel yapı, Türkiye'deki siyasi reform sürecini desteklemek üzere destek ve işbirliği sağlayacaktır. Katılım Ortaklığı yeniden gözden geçirilmelidir ve reformlar sırasında ilerlemeyi ölçmek için bir kıstas olacaktır. Reformların hızı, müzakerelerin hızını belirleyecektir.

b) İkinci temel yapı, katılım müzakerelerinin işleyişine yönelik bir yaklaşımı kapsamaktadır. Aralık 2004 Avrupa Konseyi sonuçları doğrultusunda, müzakere ilkelerini yönlendirme ve müzakere yöntemlerini belirleme maksadıyla, bir müzakere çerçevesi, kabul edilecektir. Bu çerçeve, beşinci genişleme süreci ve müktesebatı geliştirme deneyimini dikkate alacaktır. Katılım müzakerelerinin ilk aşamasını oluşturan izleme, katılım müzakerelerinin 3 Ekim'de resmi olarak başlamasının ardından hemen devreye girecektir. Müzakere kapsamında izleme sürecinin amacı, bütün AB mevzuatını incelemek ve üye ülkeleri bölümlerin açılması ile ilgili olarak doğru kararlar almaya ve ortak pozisyonlara dayalı kararlara zemin hazırlamaya yönlendirme maksadı için Katılım Konferansına detaylı ve güncel bilgi sunmaktır.

c) Üçüncü temel yapı, AB ve Türk vatandaşları arasında siyasi ve kültürel diyalogun güçlendirilmesine ilişkindir. Türkiye'nin AB'ye katılımı ihtimali, çok sayıda hukuki sorunu beraberinde getirmektedir. Bu konu, farklı görüşlere ve hem AB hem de Türkiye'de gelişen ve sağlıklı demokratik bir ortamın bir göstergesi olan kamuoyuna açık tartışmanın ortaya çıkmasına olanak sağlamaktadır. AB, Birlik ve Türkiye'de sivil toplumda yer alan değişik muhataplar arasında bir diyalog ortamı yaratarak, mevcut sorunları kamuoyunun gündemine taşıyacaktır.

## **VII. KATILIM ORTAKLIğI BELGELERİ (2001-2003-2005)**

Daha önce de belirttiğimiz gibi; 4 Kasım 1998 tarihinde AB Komisyonu, aralarında Türkiye'nin de olduğu 12 aday ülke için ilk ilerleme raporunu yayınlamıştır. Bu raporun yayınlanmasında önce, 22 Temmuz 1998 tarihinde “Türkiye ile AB Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi için Strateji” başlıklı bir belgeyi Komisyona sunan Türkiye, Lüksemburg Zirvesi'nden sonra, en azından ticari ve ekonomik işbirliğini amaçlayarak bu ilişkilerin siyasi alanda yaşanan sıkıntılardan etkilenmesini önlemeye çalışmıştır.

4 Kasım 1998'de AB Komisyonunun 12 aday ülke için hazırladığı ilk ilerleme raporu serisinde Türkiye'nin de yer alması, Türkiye'nin adaylığının bir anlamda onaylanması olarak nitelendirilmiştir. Söz konusu bu ilerleme raporunun yayınlanmasından sonra, Türkiye'nin, Helsinki Zirvesinde, diğer aday ülkelerle eşit şartlarda aday ülke ilan edilmesinin hemen ardından, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve AB Konseyince onaylanan ve Türkiye'nin Kopenhag kriterlerine uyum için yapması gerekenleri, AB müktesebatına uyum yükümlülüklerini, sağlanması gereken mali yardımları ve üyelik için gerekli kısa ve orta vadeli öncelikleri içeren ilk Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) 4 Aralık 2000 tarihinde kabul edilmiş ve 24 Mart 2001 tarihinde Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesinde yayımlanmıştır.

AB genişleme sürecine dahil tüm aday ülkeler için ayrı ayrı hazırlanan KOB, bu ülkelerin üyelik sürecinde ilerleme kaydetmeleri için yerine getirmeleri beklenen hususları içermektedir. Bu hususların temelini ise Kopenhag kriterleri ve AB müktesebatı oluşturmaktadır (Baykal, 2003:2). KOB'un amacı, AB üyeliği yolunda aday ülkenin kaydettiği gelişmeler hakkında Komisyonun İlerleme Raporlarında saptanan ileriye yönelik çalışmaların öncelikli olduğu alanların, bu önceliklerin uygulanmasında aday ülkeye sağlanacak mali yardımların ve bu yardımlara ilişkin koşulların, tek bir çerçeve altına toplanması olarak belirlenmiştir (Baykal, 2003:2).

KOB, üyeliğe hazırlık döneminde aday ülkenin kısa ve orta vadede yapması gereken öncelikli alanları tanımlayan ve bu çerçevede gerekli mali yardım bütçesini belirleyen bir dokümandır. Kısa vadede yerine getirilmesi beklenen öncelikler bir yıllık süre olarak tanımlanırken, orta vadeli öncelikler ise gerçekleşmesi bir yıldan fazla sürecek konuları kapsamaktadır. KOB, aday ülkenin adaylıktan üyeliğe geçiş sürecinde atması gereken somut adımları, gerçekleştirmesi beklenen yasal reformları bir takvime bağladığı için önemli bir yol haritası ve eylem plânı olarak kabul edilmektedir.

Esasında KOB AB'nin tek taraflı bir belgesi niteliğindedir. Yani Komisyonun önerisi çerçevesinde Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilmektedir. Aday ülkelere sadece Konsey Kararından önce danışılmaktadır ve aday ülkelerin KOB'da yer alan öncelikleri AB müktesebatının üstlenilmesi için hazırladıkları ulusal programlarına yansıtılmaları istenmektedir. Aday ülkelerin hazırladıkları ulusal programlar, her aday ülkenin kendi KOB'unda yer alan öncelikleri uygulamak için öngördüğü tedbirleri detaylandırmaktadır. Böylece aday ülkeler için ulusal programlarına mümkün olduğu kadar KOB'un dışındaki önceliklerin de eklenmesi dışında bir manevra alanı kalmamaktadır (Kuşunlu, 2004:9).

KOB hukuksal niteliği itibariyle tek taraflı bir irade beyanı olmasının bir sonucu olarak, hukuken sadece söz konusu iradeyi beyan eden ve buna taraf olan AB'yi bağlamaktadır. Bununla birlikte, belge, niteliği ve içeriği itibariyle muhatabı olan aday ülkeyi de, hukuken olmasa bile fiilen bağlamaktadır. Çünkü adaylık sürecinin pürüzsüz ve kısa sürede ilerlemesi, belgede öngörülen koşulların, yine belgede öngörülen süreler içinde yerine getirilmesine bağlıdır. İlgili hususların gerçekleşip gerçekleşmediğini izleyecek ve karar verecek makam ise yine AB kurumları olmaktadır (Baykal, 2003:2).

KOB'lar; AB yardımlarının çerçevesini de çizmektedir. Bu bağlamda, daha önce aday ülkelerin önceliklerine göre sağlanan AB yardımları, KOB öncelikleriyle ilişkilendirilmektedir (Kuşunlu, 2004:9).

Tüm bu yönleriyle AB tarafından katılım sürecinin temel aracı haline getirilen KOB, Birlik ve aday ülkeler arasındaki ilişkinin doğasını köklü bir biçimde değiştirmiştir. Katılım Antlaşmalarının öngördüğü sözleşmeye dayalı ilişki yerini tek taraflı araçlara bırakmış ve uyum sürecindeki sorumluluklar aday ülkelere yüklenmiştir. AB'nin KOB çerçevesinde aday ülkelere yardım sağlamakla sorumlu olduğu bir gerçektir, ancak yardımların KOB gibi tek taraflı bir öncelikler listesiyle ilişkilendirilmesi yardımların hem miktarının hem de ne amaçla kullanılacağına AB tarafından belirlenmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla, AB ve aday ülkeler arasındaki asimetrik ilişki ve koşulluluk ilkesini güçlendiren bir yöntem benimsenmektedir. Ayrıca, koşulluluk ilkesi çerçevesinde sürekli genişletilen ve detaylandırılan koşulları yerine getirmek için aday ülkelerin ihtiyaç duyduğu mali kaynaklar düşünüldüğünde AB'nin sağladığı mali yardım oldukça mütevazı kalmaktadır (Kuşunlu, 2004:9).

Bugüne kadar AB, Türkiye için 2001, 2003 ve 2005 olmak üzere toplam üç KOB yayınlamıştır. Yapılan tespit, değerlendirme ve öneriler

açısından bu üç belge, çok sayıda ortak husus içermektedir. Belgenin tamamında Türkiye'nin tam üyelik statüsüne geçişine kadar, kısa ve orta dönemde yapması gerekenler belirlenmektedir.

KOB'larda özellikle Kopenhag siyasi kriterlerini vurgulamakta ve genel olarak Kıbrıs sorunu, ifade özgürlüğüne ilişkin hukuki ve anayasal güvencelerin güçlendirilmesi, toplantı ve şiddete yönelik olmayan gösteri yapma özgürlüğü, işkenceyle mücadele, sivil toplumun geliştirilmesi, Türk vatandaşlarının ana dilde yayın hakkı, idam cezasının kaldırılması için anayasal ve hukuki düzenlemeler yapılması gibi taleplere yer vermektedir.

AB Komisyonu 2001'de yayınladığı KOB'un ardından siyasi kriterlere uyum çalışmalarının olumlu sonuçları doğrultusunda, gözden geçirilmiş ikinci KOB'u Mart 2003'te, aynı paralelde, üçüncü KOB'u ise Kasım 2005 tarihlerinde yayınlamıştır.

Son yayınlanan KOB'da (2005) Komisyon Türkiye'de son olarak yürürlüğe konulan reformlara karşı memnuniyetini ifade etmiştir. Türkiye tarafından KOB'da tanımlanan öncelikleri tamamlamak üzere gösterilen çabaları cesaret verici bulmuş ve tam olarak desteklemiştir (Baydoral, 2003:87). Gelecekte de siyasi ve ekonomik reformların uygulanacak olması, Türkiye'yi diğer aday ülkelere uygulanan aynı ilke ve kriterlere uygun olarak katılma hedefine yaklaştıracığı değerlendirilmesini yapmıştır.

## **VIII. GENİŞLEME STRATEJİ BELGELERİ (2005-2006)**

AB Komisyonu, son yıllarda özellikle Merkezi Doğu Avrupa (MDA) ülkelerine genişleme sürecinde, bu ülkelerle ilgili tespit ve değerlendirmeleri içeren Strateji Belgeleri yayınlamaya başlamıştır. İlerleme raporları öncesi yayınlanan bu belgede, AB'ye aday tüm ülkeler tek bir metinde, benzer kriterler dikkate alınarak değerlendirilmektedir. İlerleme Raporlarının provası niteliğindeki belge, aday ülkelere kendi ilerleme raporları ile ilgili önceden ipuçları sunmaktadır. AB'nin böyle bir belge hazırlama ihtiyacı genişlemeye son derece önem vermesinden kaynaklanmaktadır. Çünkü AB'nin başarısını genişleme süreci belirleyecektir.

Esasında genişleme, AB'nin en etkili politika araçlarından birisidir. AB'nin çekim gücü, MDA ülkelerinin komünist rejimlerden çağdaş ve iyi işleyen demokrasilere dönüşmesine yardımcı olmuştur. Bu gerçek, daha yakın zamanda, Türkiye, Hırvatistan ve Batı Balkanlarda büyük önemi haiz reformlara esin kaynağı olmuştur. İstikrarlı bir demokrasi ve zengin bir pazar

ekonomisi olan komşulara sahip olmak, tüm Avrupa vatandaşlarının yararınadır. Bundan dolayı AB'nin, barış, istikrar, refah, demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğünü Avrupa sathına yayan ve dikkatlice idare edilen bir genişleme sürecini temin etmesi hayati önem taşımaktadır.

Kuşaklar boyu süren bölünmüşlük ve anlaşmazlıklardan sonra AB sınırları içinde barışçıl yollarla birleşik bir Avrupa oluşturulmaktadır. 2004 yılında 10 yeni üye daha bu sınırlara katılmış ve 2005 Nisan ayında AB Bulgaristan ve Romanya ile katılım antlaşmaları imzalamıştır. Ekim 2005'te Birlik Türkiye ve Hırvatistan ile katılım müzakerelerini, Sırbistan ve Karadağ ile ise İstikrar ve Ortaklık Anlaşması müzakerelerini başlatmıştır. Bu gelişmelerin her biri ülkelerin ilgili şartları karşılamaadaki ilerlemeleriyle meşruyet kazanmıştır.

AB Komisyonu dikkatlice idare edilen bir katılım sürecinin Avrupa projesine olumlu katkıda bulunduğunu düşünmektedir. İyi işleyen bir Birlik hem mevcut hem de müstakbel üyelerin çıkarınadır. Avrupa entegrasyonunun ivmesi korunurken Birliğin yeni üyeleri hazmetme kapasitesinin göz önünde bulundurulması hem Birliğin hem de aday ülkelerin ortak çıkarına olan önemli bir husustur.

Komisyon, genişleme stratejisini belirlerken görünürde aynı anda büyük bir grup ülkeyi kapsayan genişlemelerin olmayacağını belirtmektedir. Komisyon bu strateji içinde Türkiye ile katılım müzakerelerinin uzun vadeli bir süreç olduğunu düşünmektedir. Gelecekteki genişlemelerin hızı, yeni üyelerin kolay bir şekilde hazmedilmesini sağlamak için, her bir ülkenin sıkı standartları karşılamaadaki performansına bağlı olacaktır. Komisyon tarafından hazırlanan Genişleme Strateji Belgelerinde aday ülkelerin bu performansları değerlendirilmektedir.

AB Komisyonu tarafından Türkiye'yi de kapsayan ilk Genişleme Strateji Belgesi, 9 Kasım 2005 tarihinde yayınlanmıştır.

8 Kasım 2006 tarihinde yayınlanan AB Komisyonu Strateji Belgesi'nin Türkiye'ye yönelik bölümünde, Türkiye'nin Kopenhag siyasi kıstaslarını yeterli derecede karşılamaaya devam ettiği belirtilmektedir. Belgede, siyasi reform sürecinin önceki yıllara kıyasla yavaşladığı ve ifade özgürlüğü alanında daha fazla çalışılması gerektiği vurgulanırken, Türkiye'nin Ankara Antlaşması Katma Protokolü'nü üye ülkeler arasında ayırım yapmadan uygulamasının beklendiği hatırlatılmaktadır.

Bu bağlamda ulaştırma dahil malların serbest dolaşımının önündeki tüm engellerin kaldırılması istenmektedir. Böylece Türkiye'nin limanlarını ve havaalanlarını Kıbrıs Rum Kesimi gemi ve uçaklarına açması zorunluluğu gündeme getirilmekte ve bu durumun Türkiye kamuoyunda yoğun bir şekilde tartışılmasına neden olmaktadır. Türkiye ise kararlı tavrını sürdürmekte ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'ne uygulanan izolasyonlar kalkmadan, limanlarını ve havaalanlarını hiçbir şekilde Rum Kesimine açmayacağını belirtmektedir. Ancak bu kararlı tutum karşısında AB tarafından müzakerelerin seyrinin olumsuz etkileneceğine yönelik açıklamalar yapılmıştır.

Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinde en önemli konu olan Kıbrıs sorunu, 2006 Genişleme Strateji Belgesinde 1 Mayıs 2004'te gerçekleşen 5. genişleme dalgasından kalan bir sorun olarak nitelendirilmiş ve 2007 için öngörülen zorluklar kapsamında sayılmıştır. Komisyon tarafından Kuzey Kıbrıs'ın tecridine son vermek amacıyla önerilen üç önlemden ikisinin AB Konseyi'nce benimsendiği, sadece doğrudan ticaret yönetmeliğinin kaldırıldığı, bu son yönetmeliğin de hızlı bir şekilde benimsenmesi için her iki taraftan da uzlaşmacı bir yaklaşım ve daha fazla çabanın beklendiği ifade edilmiştir (www.abhaber.com) (27.11.2006).

Türkiye'de AB Komisyonunun hazırladığı Genişleme Strateji Belgesinden çok, aynı tarihte açıklanan ve özelde Türkiye'yi her yönüyle ayrıntılı incelemeye tabi tutan 2006 İlerleme Raporu daha fazla ilgi görmüş ve bu raporla ilgili çeşitli kesimlerde çok sayıda değerlendirme yapılmıştır. Özellikle tüm kamu kuruluşları raporda kendileri ile ilgili olarak geçen bölümleri ayrıntılı bir şekilde incelemiş ve yapılması gerekenler hususunda eylem planı hazırlama çabası içine girmişlerdir. Ülkemizde İlerleme Raporlarının AB'ye tam üyelik yolundaki önemi iyi bir şekilde kavranmıştır.

## **IX. AB BÖLGELER KOMİTESİ RAPORU (2005)**

AB Bölgeler Komitesi, üye ülkelerin merkez yönetimleri dışındaki yerel ve bölgesel kuruluşlarının da Birliğin karar alma sürecine etkide bulunması ve dolayısıyla AB'nin ekonomik, sosyal ve siyasal bütünleşmesinde önemli rol oynayabilmeleri amacıyla oluşturulmuştur. Artık AB'nin tam olarak bütünleşmesinin sağlanmasında, kent ve bölge halkı temsilcilerinin büyük öneme sahip olduğuna herkes inanmaktadır. Bölgeler Komitesi, bu bakımdan Avrupa'nın bütünleşmesinde 'anahtar rol' oynayacak bir organdır.

Komite bu kilit rolünü, zaman zaman üye ve aday ülkeler için hazırladığı raporları kullanarak ortaya koymaktadır. Söz konusu raporlarda



ilgili ülkedeki yerel ve bölgesel gelişmeler değerlendirilmekte ve bu gelişmelerin AB karar alma sürecine etkide bulunması için çeşitli tavsiyelerde bulunmaktadır. Rapor yerelleşme ve bölgeselleşme aracılığıyla halka en yakın birimlerin hizmet götürmesini, özerk ve demokratik yerel ve bölgesel yönetimlerin kurulmasını sağlamak için, söz konusu ülke uygulamalarıyla ilgili tespitler ve değerlendirmeler yapmaktadır.

Türkiye için 25 Temmuz 2005 tarihinde yayınlanan raporda yer alan tespit ve değerlendirmeleri şu şekilde özetleyebiliriz:

a) Geçtiğimiz birkaç yıl içinde, özellikle, 2002 seçimlerinden bu yana, Türkiye daha önceki on yıllarda gerçekleştirdiğinden daha fazla reform gerçekleştirmiştir.

b) Türk Parlamentosu bir dizi reform -kamu yönetimi ile ilgili bir paket de dahil- gerçekleştirmiştir ayrıca çok sayıda kanun, kararname kabul etmiş ve reformları uygulamaya geçirmek için emirler ya da kurallar kabul etmiştir. Bununla birlikte, bu kanunların bir kısmı Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir ve henüz yürürlüğe girmemiştir.

c) Yerel ve bölgesel makamlarla ve sivil toplumla uygun görüşmeler sonucunda, kamu yönetimi reform paketinin mümkün olduğu kadar çabuk kabul edilmesi gerekmektedir.

ç) Türk Hükümeti, kamu yönetimi reformunu en kısa sürede tam olarak, geri dönüşü olmayan ve kalıcı bir şekilde gerçekleştirmesi ve uygulaması gerekmektedir.

Komite Türkiye'den;

- Avrupa Komisyonunun 29 Kasım 2004 tarihli kararını, Avrupa Topluluğunu tesis eden Antlaşmanın 265. Maddesinin ilk paragrafı çerçevesinde dikkate almasını,

- Dış İlişkiler Komisyonuna, Avrupa Komisyonunun genişleme sürecindeki ilerleme stratejisi ile ilgili görüşlerini sunması talimatını veren 28 Eylül 2004 tarihli Büro kararını dikkate almasını,

- 17 Aralık 2004 tarihli Türkiye ile 3 Ekim 2005'te katılım müzakerelerine başlanmasını öngören Avrupa Konseyi Başkanlık sonuçlarını dikkate almasını,

- 19 ve 20 Haziran 2003 Selanik Avrupa Konseyi sonuçlarını dikkate almasını,

- 12-13 Aralık Kopenhag Avrupa Konseyi sonuçlarını dikkate almasını,
- 10-11 Aralık Helsinki Avrupa Konseyi sonuçlarını dikkate almasını,
- Avrupa Parlamentosunun düzenli raporu ile ilgili raporunu dikkate almasını,
- Avrupa Komisyonunun Türkiye'nin katılımı ile ilgili kaydettiği ilerlemeleriyle ilgili raporunu (COM-2004-656 nihai-A6-0063/2004 nihai) dikkate almasını,
- Bölgeler Komitesinin 18 Kasım 2004 tarihli Türkiye'nin AB'ye katılımı ile ilgili müzakerelerin açılması konulu kararını (CdR 476/2004) dikkate almasını,
- Türk yerel makamları ve CdR Dış İlişkiler Komisyonu arasında Ankara'da 11 Ekim 2004'te gerçekleştirilen seminerde (Ankara Bildirisi, CdR 477/2004) kabul edilen sonuçları dikkate almasını,
- Türkiye'nin 1992'de onayladığı Avrupa Yerel Yönetimler Şartını dikkate almasını,
- 26 Nisan 2005'te Dış İlişkiler Komisyonunda kabul edilen görüş taslağını (CdR 495/2004 rev.1) dikkate almasını, beklemektedir.

Tüm bu kararlarda, Türkiye'den yerel yönetimlerin özerkleştirilmesi, bölge yönetimlerinin kurulması gibi Türkiye'de anayasal değişiklik gerektiren düzenlemelerin yapılması beklenmektedir.

## **SONUÇ**

Yukarıda ana hatlarıyla ele aldığımız tüm belgeler, Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinde sürekli olarak gündemin belirleyici unsurları olmuştur. Gerek AB mevzuatı gerekse de uluslararası hukuk, söz konusu belgeleri, düzeyleri ve etkileri farklı da olsa yaptırıma bağlayarak, uluslararası aktörlerce bunlara önem atfedilmesini sağlamıştır.

Ancak belgelerin incelenmesinde de görüldüğü gibi, aday ülkeler çoğu zaman bu belgelerde geçen iddialarla köşeye sıkıştırılmaya çalışılmakta, özellikle Avrupa Birliği tarafı aday ülkelere yaptırmak istediklerini, başta ilerleme raporları olmak üzere bu belgelerde ifade ederek gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar. Belgelerde istenenleri yerine getiren ülkelerin adaylık süreçleri daha kısa sürmekte ve tam üyelik yolunda pürüzler daha kolay giderilmektedir.

Türkiye bugüne kadar AB tarafından yayınlanan belge ve raporların gereğini elinden geldiğince yerine getirmeye çalışmıştır. Bazen söz konusu belge ve raporlarda aday ülkenin gerçekleştiremeyeceği hususlar istense de, genelde aday ülkeler Kopenhag ve Maastricht Kriterlerini sağlamaya dönük talepleri yerine getirmeye çalışmışlardır.

Tüm bu çabalar 21. yüzyılın yükselen yıldızı Avrupa Birliği'ne dahil olabilmek için gerçekleştirilmektedir. Bugün itibarıyla 25 ülkeden oluşan bir ülkeler topluluğu haline gelen AB, 2010-2015 döneminde ise sınırlarını belki de Türkiye gibi aday ülkelerin yanı sıra Hırvatistan, Sırbistan-Karadağ, Makedonya, Bosna-Hersek ve Arnavutluğu da kapsayan ülkeler topluluğu ile genişletme yoluna gidecektir.

Bu süreçte Batı ve Doğu Avrupa'nın yeniden birleşmesi "Avrupalı Kim?" sorusunu, Türkiye'nin Avrupa hedeflerini zedeleyecek şekilde gündeme getirecektir. Türkiye, AB'nin uzun süredir ortak üyesi olarak, üyeliğin kuyruğunda eski komünist ülkelerin kendi önüne geçtiğini görmüştür (Lesser, 2001:9). Ancak AB'nin bu büyümesi kaçınılmazdır ve büyüme, politikaların daha geniş bir alanda ve daha çok ülkenin söz sahibi olarak yürütebileceği bir üst yapının varlığını ve iyi işleyişini gerektirecektir. Nice Zirvesi ile birlikte, 2004 yılında üye olan aday ülkelerin, AB'nin karar alma süreçlerindeki yerini belirleyecek somut kararlar alınmıştır. AB bundan sonraki aşamada kurumsal ve hukuki yapısını Avrupa Konvansiyonu çalışmaları kapsamında belirlemeye çalışmaktadır (Sevinç, 2003:1).

Geleceğin AB'sinde yer almak isteyen Türkiye'de, AB'ye tam üyeliğin ne kadar geniş bir yelpazede reformlar gerektirdiği artık toplumun değişik kesimleri tarafından anlaşılmıştır. Türkiye'nin zorluklarla dolu olan tam üyeliğe hazırlanma sürecinde en önemli unsurun siyasal irade olduğu unutulmamalıdır. Bu bakımdan hükümetlerin AB üyeliği ile ilgili reformlar konusunda kararlı bir tutum sergilemesi Türkiye için büyük bir itici güç olacaktır (Çayhan, 2003:477).

Türkiye'nin geleceğin AB'sinde edineceği yer, yaptığı ve yapacağı reformları iyi tanıtmaya bağlıdır. Türkiye, öncelikle AB'nin üzerinde durduğu azınlık haklarındaki gelişmeler, TSK'nın sivil hayata müdahalesinin azalması, yerleşme ve ülkenin tüm kurumlarında demokrasinin tam işler hale getirilmesi (Thomas, 2006:20) süreçleri üzerinde durmalıdır.

Yapılacak reformlar, AB ve Avrupa Konseyi çerçevesinde çok rağbet gören bölgeselleşme eğilimlerine de, üniter devlet sistemi içinde kalınarak

cevap verilmesi anlamına gelecektir. Dolayısıyla yerinden yönetimlerin güçlendirilmesi, bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi, yerel ve ülkesel ölçekte gerçekleşmesi, halkın siyasal süreçlere katılması ve denetleme haklarını kullanılabilmesi (Bulut, 2002:26) AB sürecinde Türk halkının önemli kazanımları olacaktır.

Tüm bu reformlar yapılsa da, Türkiye'nin Avrupa yönelimi konusundaki engeller aşılrsa da, ülkenin AB'ye girişı aşamasında yeni engeller çıkacaktır. Ancak bu zorluklar karşısında Türk toplumunun siyasi gönüllülüğü ve dinamizmi kendini gösterecek ve olumsuzluklar kısa sürede giderilecektir (Nikolaydis-Bertrand, 2003:1). Ekonomik ve demografik farklılıklara karşı Türkiye, üyeliğin olası geciktirilme süresi olan 15 yıl içinde değişip gerekli uyumu sağlayabilecek güçtedir.

Bu çerçevede Türkiye'nin AB stratejisinin temel unsurları şunlar olmalıdır (İzbul, 2004:2):

a) Resmi tepki: Kopenhag kararlarında doğru ve yanlış bulduğumuz noktalar en akılcı ve nesnel bir şekilde ve dolambaçsız bir üslupla dünya kamuoyuna açıklanmalıdır. Kıbrıs konusunda barışçı ve çözüme yönelik çizgi korunmalıdır.

b) Demokrasi: Reformlar hızla ve kapsamlı bir şekilde uygulamaya geçirilerek ve anayasal düzenin sorunsuz işlemesine özen gösterilerek, Türkiye'nin Kopenhag siyasi kıstaslarına uymakta olduğunun en kısa zamanda AB tarafından tescil edilmesi sağlanmalıdır.

c) Ekonomi: AB ile krizden uzak, makro-ekonomik istikrarın sağlandığı, piyasanın ve yabancı sermayenin güven duyduğu bir büyüme eğilimi kalıcı kılınmalıdır.

ç) Mevzuat uyumu: AB Genel Sekreterliği müsteşarlık yetkisi ile güçlendirilerek, AB ile mevzuat uyumu çalışmalarına ivme kazandırılmalı, ilerideki müzakere dönemine yönelik olarak şimdiden zaman kazanılmalı ve kamu yönetiminin uyumu konusunda gerekli tüm hukuksal ve yönetsel çalışmalar tamamlanmalıdır.

d) Eğitim: AB ile tam üyelik yolunda kararlı bir ülke olma ciddiyetinin gerekli kıldığı, çağdaş, iş piyasası ve küresel eğilimleri dikkate alan nitelikte insan sermayesi yetiştirmeye odaklanmış kapsamlı bir eğitim reformu, siyasi öncelik olarak ele alınmalıdır.

e) Bilgi toplumu: Bugün Avrupa'nın küresel rekabet gücünü belirleyen en önemli gelişmeler yeni teknolojiler ve bilgi toplumu alanında yaşanmaktadır. Türkiye şimdiden bu noktadan hareketle Avrupa'nın geleceğini yakalayabileceği politikalar uygulamalıdır.

f) Tanıtım: Avrupa ve uluslararası kamuoyunda “demokratik ve çağdaş Türkiye” kavramını yerleştirecek bir tanıtım politikası oluşturulmalıdır. Bu yönde, “Türkiye'nin Avrupa'nın siyasi istikrarı ve ekonomik rekabet gücüne olan katkısı” odak noktası olmalıdır. Bu süreçte ekonomik dinamizm ve kültürel zenginlik öğeleri özellikle vurgulanmalıdır.

Kopenhag sonrasında artık Türkiye için tek ve alternatifsiz bir başarı senaryosu kalmıştır: “En yalın tanımıyla demokratik ve ekonomik olarak daha güçlü bir ülke olmak”. Bu sağlandığında AB ile ilişkiler bu hipotez içinde kendiliğinden olumlu bir evrim içine girecektir.

Tüm bu çabalara rağmen, Türkiye AB üyesi olmadığı takdirde kuşkusuz dünyanın sonu gelmeyecektir. Ancak AB üyesi olmak için politika, hukuk, ekonomi, sosyal ve yönetim alanlarında gerekli reformları yapamayan bir Türkiye'nin istikbali hakkında umutlu olmak da zordur.

Son 10-15 yılda çığ gibi büyüyen borçlara rağmen sabit fiyatlarla gayri safi milli hasılanın sabit kalması, politik istikrarsızlığın sürekli hale gelmesi, karar alma sürecindeki kronik kilitlenme, fanatizm, her türlü popülizm ve demagojinin prim yapması, sosyal yaraların derinleşmesi ve toplumsal gerginliklerin oluşturduğu potansiyel tehlike bu karamsarlığı haklı gösteren kanıtlardır.

AB'nin istediği reformlar Türkiye için AB üyeliğinden daha önemlidir. Reformlar araç değil, amaçtır zihniyetini benimsememiz gerekmektedir. O zaman AB'ye giremememizin sakıncaları geniş ölçüde sınırlandırılmış olacaktır (OBİV, 2003:1). Yani Türkiye AB'ye önce kendi halkının refahı için girmeyi hedeflemelidir. Bunun dışındaki diğer amaçlar, her zaman geri planda tutulmalıdır. Bu zihniyetle girilen AB yolundan geri dönülse bile, kişi başına düşen geliri 2000 dolarlardan 15.000 dolara çıkmış bir Türkiye, çağdaşlaşma yolunda bir çok reformu gerçekleştirmiş bir Türkiye, yeni nesillere emanet bırakılabilecektir.

## **SONNOTLAR**

<sup>i</sup> Bu süreçte aday ülkeler için çok önemli olan Kopenhag kriterlerini belirtmekte fayda görüyoruz. Kopenhag kriterleri; demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını, azınlıklara saygıyı ve azınlıkların korunmasını teminat altına alan kurumların istikrarını sağlamak; işleyen bir piyasa ekonomisine sahip olunmasının yanı sıra, AB içindeki rekabet baskısı ile piyasa güçleri karşısında durabilmek yeteneğine sahip olmak, siyasi, ekonomik ve parasal birlik de dahil olmak üzere tam üyelikten kaynaklanan yükümlülüklerle uyum yeteneğinin olması, hususlarından oluşmaktadır.

<sup>ii</sup> Komisyon Düzenli Raporlarının açıklanmasının ardından 10-11 Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesi Başkanlık Bildirgesi'nin 12. paragrafında, Türkiye'nin diğer aday devletlerle aynı kriterler temelinde Birliğe katılmaya yönelmiş bir aday devlet olduğunun teyidinin yanı sıra, reformları teşvik ve destek amaçlı bir katılım öncesi stratejiden yararlanacağı vurgulanmakla beraber, insan hakları konusu ve 4 ile 9(a) sayılı paragraflarda belirtilen sınır anlaşmazlıklarının gerekirse Uluslararası Adalet Divanı nezdinde çözümlü önerisi ve Kıbrıs sorunu, üyelik için Türkiye'ye sunulan siyasi kriterin temeli olmaya devam etmektedir. Bununla birlikte, 12. paragrafın devamında Topluluk müktesebatının benimsenmesi için ulusal bir programın yanı sıra, Kopenhag kriterleri ışığında üyelik hazırlıklarının yoğunlaşması gereken öncelikleri içeren bir katılım ortaklığının oluşturulacağı ifade edilmiş ve Konsey, Komisyondan katılım öncesi tüm AB mali yardım kaynaklarının koordinasyonu için tek bir çerçeve sunmasını istemiştir (İren, 2005:1).

<sup>iii</sup> Acil Eylem Plânı; Avrupa Konseyinin Yolsuzluğa Dair Özel Hukuk ve Ceza Hukuku Sözleşmelerinin onay sürecinin hızlandırılması, ceza hukukunda yolsuzluğa ilişkin suçlara uygulanan müeyyidelerin artırılması, siyasi partilerin finansmanında şeffaflığın artırılması, güvenliğe ilişkin hükümlerin gözden geçirilmesi suretiyle bilgiye ulaşımın kolaylaştırılması ve Hükümet, kamu idaresi ve sivil toplum arasındaki diyalogun güçlendirilmesi unsurlarından oluşmaktadır.

<sup>iv</sup> Bu uyum paketleri kapsamında birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelere örnek olarak; Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (9 Ekim 2003), MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanununun bazı maddelerinin kaldırılması hakkında Kanun, (10 Aralık 2003), Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (10 Aralık 2003), Bankacılık Kanununu değiştiren Kanun (12 Aralık 2003), Çocuk Mahkemelerinin Kurulması, Görevleri ve Yargılama Usullerine ilişkin Kanun (7 Ocak 2004), Mayıs 2004 Anayasal Değişikliklerini uygulayan 8'inci Uyum Paketi (Haziran 2004), Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda değişiklikler, SSK Kanunu (Haziran 2004), yeni Dernekler Kanunu (Temmuz 2004), Kamu Yönetimi Reformu paketi (Temmuz 2004), Terör Eylemlerinden Doğan Zararların Tazmin Edilmesine İlişkin Kanun (Temmuz 2004), yeni TCK (Eylül 2004) ve İstinaf Mahkemeleri Kanunu (Eylül 2004) verilebilir.

<sup>v</sup> AB Komisyonu 2005 İlerleme Raporunda Öngörülen AB Katılım Öncesi Yardım Aracının (Yapısal Fonlar için gerekli yapılanmaların öncülü niteliğinde) uygulanmasıyla sorumlu kılınacak idari ve mali kurumların ihdas edilmeleri ve bunların bir an önce yetkili kılınmalarına öncelik verilmesi gerektiğini bildirmektedir. Bahse konu kurumların, 2007 yılıyla birlikte yürürlüğe girecek söz konusu aracın uygulanmasıyla sorumlu kılınacak şekilde acilen yetkilendirilmeleri öngörülmektedir.

## **KAYNAKÇA**

- AKDİŞ, Muhammet; “Türkiye-AB İlişkileri / Gümrük Birliği ve Tam Üyelik”, <http://makdis.pamukkale.edu.tr/TR-AB.htm> (20.03.2006).
- BAYDORAL, Can; Avrupa Birliği Sürecinde Medeniyetler Buluştuğunda, Universal Yay., İstanbul, 2003.
- BAYKAL, Sanem; “Yeni Hukuki Metinlerin Işığında Türkiye-AB İlişkileri: Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı ve Ulusal Program, İşveren, Ağustos 2003.
- BULUT, Yakup; “Türkiye’de Bölge Yönetimi Arayışları”, Amme İdaresi Dergisi, C.35, S.4, Aralık, 2002.
- COŞKUN, Enis; Bütünleşme Sürecinde AB ve Türkiye, Cem Yayınevi, İstanbul, 2001.
- ÇAYHAN, Esra; “Türkiye’de Siyasal Partiler ve AB”, Dünden Bugüne AB, Der. Beril Dedeoğlu, Boyut Yay., İstanbul, 2003.
- ÇOBAN, Güney; “Yeni Sosyal Politikalar-Neoliberal Paradigmadan Avrupa Paradigmasına”, AB-Türkiye Gündemi, No.6, Şubat 2006.
- ERTAN İren; “AB Sürecinde Türkiye-AB İlişkilerinde Ortaya Çıkacak Gelişmeler”, [www.cetarisparibus.com](http://www.cetarisparibus.com) (20-10-2005).
- İZBUL. Ali İhsan; “AB’nin Geleceği: Konvansiyon, Taslak Anayasal Antlaşma ve Hükümetler Arası Konferans”, Sayıştay Dergisi, S:49, 2004.
- KARLUK, Rıdvan-Özgür TONUS; AB Kapısında Türkiye, Turhan Kitabevi Yay., Ankara, 2002.
- KÖSECİK, Muhammet-Ferihan YILDIRIM; “AB’nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri”, Türk İdare Dergisi, S.431, Haziran 2001.
- KURŞUNLU, Elif; “Avrupa Birliği Müktesebatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite”, ABGS Uzmanlık Tezi, Ankara, 2004.
- LESSER, Ian O.; “Türk İç Yapısındaki Değişimler ve Bunların Dış Politikaya Etkileri”, Türk-Batı İlişkilerinin Geleceği: Stratejik Bir Plâna Doğru, (Çev. I.Kuşçu), Ed. KHALİD, Z.-Ian O. Lesser-F.Stephen Larrabe; ASAM Yay., Ankara 2001.

- 
- NİKOLAYDİS, Kalipso-Gilles BERTRAND; “Avrupa için Türklere Evet”, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=749771>, (13 MAYIS 2003).
- ORTADOĞU ve BALKAN İNCELEMELERİ VAKFI (OBİV), Türkiye'nin AB'ne Yaklaşımı, <http://www.tesev.org.tr/obiv2.php>, (24 Nisan 2003).
- SEVİNÇ, Derya; “Genişleme Sürecinde Türkiye'nin AB'deki Geleceği”, TÜSİAD Görüş, Temmuz 2003.
- THOMAS, Mark; “There Is One EU Problem That Is Resolutely Not Going Away And Will Only Get Worse: That Is Turkey's Membership”, Newstatesman, 24 April 2006.
- YAZGIÇ, Suavi Kemal; AB, İnsan Yay., İstanbul, 2005.
- <http://europa.eu.int>, Avrupa Birliği Ana Web Sitesi.
- <http://europarl.eu.int>, Avrupa Parlamentosu.
- <http://ue.eu.int>, Avrupa Birliği Konseyi.
- [http://europa.eu.int/comm/dgs\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs_en.htm), Avrupa Komisyonu Genel Müdürlükleri.
- <http://europa.eu.int/en/agencies.html>, Komisyon'un Diğer Kurum ve Ajansları.
- <http://europa.eu.int/comm/spp/rapid.html>, RAPID (Avrupa Komisyonu Basın Servisi).
- <http://eur-op.eu.int>, EUR-OP: AB'nin Yayın Bürosu.
- <http://eudor.eu.int>, EUDOR- Avrupa Doküman Temin Servisi.
- <http://www.foreigntrade.gov.tr/ab/>
- <http://www.deltur.cec.eu.int>, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği.
- <http://www.abhaber.com>, AB Haber Portalı.
- <http://www.deltur.cec.eu.int/politik.html>, AB Politikaları.
- <http://www.deltur.cec.eu.int/ab-mevzuat.html>, AB Resmi Yayınları.
- <http://www.deltur.cec.eu.int/ab-kurum.html>, AB Kurumları.
- [http://www.arcaajans.com/arca.asp?yer=haber&sec\\_id=8107](http://www.arcaajans.com/arca.asp?yer=haber&sec_id=8107).