

Katılım Ortaklığı Belgesi: Türkiye-AB İlişkilerinde Yeni Bir Dönemeç

Sanem BAYKAL (*)

Türkiye ile Avrupa Birliği arasında 40 yılı aşkın bir süredir devam eden inişli çıkışlı ilişkiler, 8 Kasım 2000 tarihinde Avrupa Birliği Komisyonu tarafından hazırlanan “Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi”nin açıklanması ile yeni bir dönemece girmiştir. Bu yeni dönemecin yarattığı ilk izlenim, ilişkilerde AB Konseyi tarafından 9-10 Aralık 1999 tarihinde gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi’nde Türkiye’ye tanınan adaylık statüsü ile oluşan son derece -belki de aşırı- olumlu havanın, bir ölçüde de olsa tersine döndüğü ve yeni bir uzaklaşma sürecine girildiği şeklindedir. AB’nin 7-8 Aralık 2000 tarihlerinde gerçekleştirdiği Nice Zirvesi ve bu Zirve’de Birlik tarafından Türkiye’nin tam üyeliğinin en azından 2010 yılına kadar beklenmediğini ortaya koyan projeksiyonlar da Türk kamuoyunda bu olumsuz havanın artmasına neden olmuştur. İlişkilerde yaşanan bu “iniş” döneminin bu defa ne kadar süreceği ve ne ölçüde etkili olacağı ise henüz belirsizdir.

Gerçekten de, Türkiye-AB ilişkilerine hakim olan bu inişli çıkışlı seyir eğilimi, 1959 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğuna yapılan ilk başvurudan, taraflar arasında gümrük birliğinin oluşturulmasına dayalı bir ortaklık kuran

(*) A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Toplulukları Anabilim Dalı (Hukuk Bölümü) Araştırma Görevlisi.

ve Türkiye'ye ileride tam üyelik koşullarını gerçekleştirmesi halinde bu perspektifi veren Ankara Anlaşmasının imzalanmasına; gümrük birliğine geçişin koşul, yöntem ve takvimini düzenleyen Katma Protokol'den, Türk tarafının 1970'ler boyunca yaşanan ekonomik zorluklara ve gerekli siyasi iradenin bulunmayışına bağlı olarak ilişkileri duraklatma girişimlerine; 1980 askeri darbesi ile ilişkilerin donma noktasına gelmesinden, 1987 yılındaki tam üyelik başvurusunun kazandırdığı ivmeye; başvurunun Topluluk tarafından askıya alınmasından, 1990'ların ilk yarısı boyunca Türk ve Avrupa Birliği bürokrasisinin gümrük birliğinin gerçekleştirilmesi yönündeki çabalarına siyasi iradenin de katılımı ile oluşan olumlu havaya ve 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile taraflar arasında bir gümrük birliğinin 1 Ocak 1996 yılından itibaren oluşturulmasına; ve nihayet, özellikle Türk tarafında bu dönemde oluşan-ya da oluşturulan- aşırı iyimser beklentilerin 1997 yılında yapılan Lüksemburg Zirvesi ile bir anda büyük bir hayal kırıklığı ve tepkiye dönüşmesinden ve AB ile Kıbrıs ve Ege sorunu ile insan hakları ve demokratikleşme konularında yürütülen siyasi diyalogun kesilmesinden, Helsinki Zirvesi ile AB'nin Türkiye'ye adaylık statüsü tanınmasına dek meydana gelen gelişmelerin niteliği ile doğrulanmaktadır. İlişkilerin yaşadığı bu gelgitlerin en önemli nedenini ise, kanımızca, dönem dönem tarafların birinde ya da her ikisinde birden görülen siyasi irade eksikliği ya da bu iradelerin farklı yönde belirmesi oluşturmaktadır.

Söz konusu ilişkiler, özellikle soğuk savaşın sona erdiği ve her alanda uluslararası dengelerin değiştiği, Avrupa Birliğinin ise, yeni genişleme stratejisinin boyutları ve yöntemini belirlemeye başladığı 90'lı yıllarda gerilimli ve her an değişime açık bir görünüm kazanmıştır. Bu bağlamda, Helsinki Zirvesi ile Türkiye'ye tanınan adaylık statüsünün ve bu statünün gereği olarak hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesinin gerçek niteliğini ve anlamını açıklığa kavuşturabilmek açısından, bu genişleme stratejisinin ana hatları ve ilişkilerin gelişimine etkisi üzerinde kısa bir değerlendirme yararlı olacaktır.

1990'larda AB Genişleme Süreci ve Türkiye:

Her alanda büyük değişimlere tanıklık eden 20. Yüzyılın son 10 yılı, Avrupa Bütünleşmesi açısından da büyük gelişmelerin yaşandığı bir döneme işaret etmektedir. Demir perdenin yıkılışı ile Avrupa'nın Batısı ile Doğusu arasındaki bölünmenin ortadan kaldırılabilmesi imkanının ortaya çıkışı, Avrupa Bütünleşmesinin bir parasal ve ekonomik birliğin yanı sıra siyasi birli-

ğe de ulaşma hedefi ile aynı zamana denk gelmiştir. Bu çerçevede, 1991 yılında imzalanan ve 1992 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile tek bir para birimi ve üst düzeyde eşgüdümü sağlanan ekonomi politikaları çerçevesinde oluşacak bir ekonomik ve parasal birliğin yanına, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ve Adalet ve İçişleri Alanlarında İşbirliği'nin de eklenmesi ile Avrupa Bütünleşmesi 1950'li yılların başından itibaren en büyük atılımını gerçekleştirerek Avrupa Birliği adını almış ve siyasi bir birliğe doğru da dönüşmeye başlamıştır. İşte bu gelişme ile büyük ölçüde eş zamanlı gerçekleşen tarihsel değişim olan Soğuk Savaşın sona erişi de Avrupa Bütünleşmesinin karşısına önemli bir fırsat çıkarmıştır. Bu tarihe dek Doğu Blokuna dahil bulunan 10 Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesi (MDAÜ) artık Batı Avrupa ile hem siyasi hem de ekonomik alanda bütünleşmeye hazırdır. AB için siyasi, ekonomik ve güvenlik boyutlarının yanı sıra, özellikle kültürel ve tarihi anlamda önem ifade eden bu ülkelerin kimlik ve aidiyet açısından Avrupa idealine dahil oldukları tüm üye devletler tarafından paylaşılan ortak bir kavidir. Bu ülkelerin demokrasi ve ekonomi alanlarında gelişimine katkıda bulunmanın ve destek vermenin kendi asli görevleri olduğuna inanan Avrupa Birliği ülkeleri, bu amaçla başlattıkları geniş çaplı teknik ve mali yardım çabalarını bu ülkelerle imzaladıkları Avrupa Anlaşmaları ile hukuki bir çerçeveye de oturtmuşlardır. Bu çabaların nihai hedefinin ise, söz konusu ülkeleri yakın bir gelecekte Avrupa Birliği'ne üye yapmak ve Avrupa kıtasında yaşanan bölünmüşlüğü tamamen ortadan kaldırmak olduğu açıktır.

Bu bağlamda, Avrupa Birliği 1993 tarihli Kopenhag Zirvesinde, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerini kapsayan bir genişleme sürecini başlatarak, Avrupa Birliğine üyelik için aranan şartları belirleyen ünlü Kopenhag kriterlerini ortaya koymuştur. Buna göre, "Üyelik, aday ülkenin demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve azınlıkların korunmasını ve saygı görmesini teminat altına alan kurumların istikrara kavuşturulmuş olmasını, işleyen bir piyasa ekonomisinin mevcudiyetini, AB içindeki rekabet ve piyasa güçleriyle başatme kapasitesini gerektirmektedir. Üyelik, adayın siyasi, ekonomik ve parasal birliğe katılım da dahil olmak üzere, üyeliğin getirdiği yükümlülükleri üstlenebileceğini varsayar." (1)

(1) Kopenhag Zirvesinde AB üyeliği için yerine getirilmesi gereken bu kriterlere daha sonra 1995 yılının ikinci yarısında gerçekleştirilen Madrid Zirvesi ile "Topluluk politikala-

Açıklandığı sırada Türkiye olarak yoğun biçimde içinde bulunduğumuz Gümrük Birliği tartışmaları nedeniyle büyük ölçüde dikkatimizden kaçan bu kriterler, bu tarihten sonra Avrupa Birliğine katılacak her adaya uygulanan objektif koşulları ifade etmekte olup, değerlendirilmeleri elbette üyeliğe karar verecek AB kurumları tarafından yapılacaktır.

1990'ların ilk yarısında büyük teknik ve mali yardımlar alarak demokrasileri ve pazar ekonomileri güçlendirilmeye çalışılan bu ülkelerin arasına Malta ve Yunanistan'ın kararlı politikaları sonucu, Güney Kıbrıs da dahil edilerek 12 aday ülke sayısına ulaşılmıştır. (2)

Türkiye'nin bu dönemde dikkatini ise gümrük birliği tartışmalarına ve müzakerelerine yoğunlaştırdığını veya buna zorunlu kaldığını görmekteyiz. 1980'lerin büyük bölümünde donmuş bulunan ilişkilerin, 1987 üyelik başvurusu ile hareketlilik kazanması sonucu, bu başvurunun Avrupa tarafından askıya alınmasına karşılık ilişkilerin geliştirilmesi yönünde hazırlanan Matutes Planı çerçevesinde girilen gümrük birliği çalışmaları, bu döneme damgasını vurmuş görünmektedir. Esasen, Ankara Anlaşması ve Katma Protokol tarafından öngörülmüş bulunan ve her iki taraf açısından da bir uluslararası hukuk yükümlülüğü teşkil eden gümrük birliğinin hangi tarihte gerçekleştirileceğinden, gerçekleştirilmesinin zorunlu ya da yararlı olup olmadığına; koşullarının neler olduğu ve ne şekilde belirleneceğinden, yürürlüğe girebilmesi için hangi Avrupa Birliği organının onayına ihtiyaç duyulduğuna kadar pek çok tartışmanın bu dönemde gündemi meşgul ettiğine tanık olmaktayız. (3)

rının uyumlu olarak yürütülmesini teminen, aday ülkelerin katılım ertesinde idari yapılarının uyumlaştırılması gereği" de eklenmektedir. Bunun ardından 1997 yılında gerçekleşen Lüksembourg Zirvesi'nde de "müktesebatın mevzuata geçirilmesinin gerekli olmakla birlikte yeterli olmadığı ve asıl önemli olanın etkili biçimde uygulama olduğu" belirtilmiştir. Bu gereklilikler, aday ülkelerin üyeliğe kabulü için gereken kriterler ele alınırken çoğu zaman göz ardı edilmektedir.

- (2) Kıbrıs Rum Kesiminin adım adım Birliğe yaklaşması çerçevesinde özellikle 25-26 Haziran 1990 tarihli Dublin Zirvesi, 24-25 Haziran 1994 tarihli Korfu Zirvesi, 9-10 Aralık 1994 tarihli Essen Zirvesi ve 26-27 Haziran 1995 tarihli Cannes Zirvesi kararları incelenebilir.
- (3) Konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. TEKELİ .-İLKİN, Türkiye ve Avrupa Birliği 3, Ümit Yayıncılık, Ankara, 2000 ve BİRAND, M.A., Türkiye'nin Avrupa Macerası 1959-1999, Doğan Kitapçılık, İstanbul, 2000.

Ülkemizin, hem siyasi irade hem de kamuoyu tarafından, gümrük birliğinin gerçekleştirilmesine bu derece büyük önem vermesinin altında yatan neden, hiç kuşkusuz bu oluşumun Türkiye'yi yakın, hiç olmazsa orta vadede, AB'ne tam üyeliğe götürmekte bir basamak teşkil edeceğine dair olan inanç olmuştur. Belki de bu düşünce ile gümrük birliğinin etkili biçimde işlemesi için gereken mevzuat uyumunun niteliği ve kapsamı, hassas sektörlerle ek koruma süreleri sağlanması, kurumsal yapıya etkin katılım ya da uyuşmazlıkların çözümü mekanizmaları konularında müzakerelerde fazla ısrarcı bir tutum izlenmemiştir. Yine bu düşünce ya da inanç sonucu, 1980'lerden beri işlemeyen mali işbirliği mekanizmasının Gümrük Birliği'nin oluşumundan sonra da Birliğin tek taraflı taahhütlerine karşı işletilmemesi karşısında gösterilen tepki cılız kalmıştır. Hatta belki yine bu nedenle, gümrük birliğinin Türk ekonomisine, siyasetine ve toplumsal yaşantısına olası etkileri üzerinde gerçekçi değerlendirmelere ya da araştırmalara da son derece sınırlı olarak başvurulmuştur. Türkiye, Gümrük Birliği'ne temelde tam üyeliğe hazırlayıcı bir süreç olarak yaklaşırken, bu çerçevede katlanmak zorunda kaldığı güçlükleri de bu temel hedefin gerçekleştirilmesi yolunda verilmesi zorunlu bir taviz olarak değerlendirmiştir.

Oysa, ilişkinin karşı tarafını oluşturan Avrupa Birliği'nin değerlendirme ve beklentileri hiç de aynı yönde değildir. 1987 üyelik başvurusu üzerine oluşturulan Komisyon görüşünden bu yana, Avrupa Birliği açısından temelde değişen pek bir şey yoktur. Türkiye demokrasi ve insan hakları alanında önemli eksiklikleri bulunan, ekonomisindeki makro-ekonomik dengesizlikleri aşamamış, ancak, üyeliğe ehil bir ülkedir. (4) Bu ülke ile yürütülecek ilişkiler siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda geliştirilmeli, bu bağlamda çevre, Trans-Avrupa şebekeleri, bilim ve teknoloji gibi yeni işbirliği alanları ve gümrük birliğinin oluşturulması gibi konulara öncelik verilmedir. Buna karşılık Türkiye henüz, en azından kısa ve orta vadede, AB üyeliğine hazır değildir.

Nitekim, bu değerlendirmelerin ışığında Avrupa Birliği yeni genişleme stratejisini oluşturduğu 1997 tarihinde açıkladığı ve Komisyonun bu konu ile

(4) DPT, Türkiye'nin Topluluğa Tam Üyelik Başvurusu Konusunda Komisyon Görüşü, Brüksel, 18 Aralık 1987, teksir.

ilgili önerilerinden oluşan Gündem 2000 başlıklı raporunda MDAÜ ve Güney Kıbrıs'ın 2000'li yıllarda AB'ne üyeliğini öngörürken Türkiye'yi, üyeliğe ehil bir ülke olarak belirtilmekle birlikte, ekonomik, toplumsal ve siyasi sorunlarına dikkat çekerek AB'nin gelecekteki adayları arasına dahil etmektedir. (5)

Tepki ile karşılanan bu raporda Türkiye ile ilgili olarak, Gümrük Birliği'nin tatminkar bir biçimde işlediği ve taraflar arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi için sağlam bir dayanak teşkil ettiği, ancak siyasi durumun mali işbirliği ile siyasi diyalogun Gümrük Birliği'ne ilişkin Ortaklık Konseyi kararında kararlaştırıldığı şekilde sürdürülmesine imkan vermediği, Gümrük Birliğinin uygulanmasının Türkiye'nin bu alandaki AB müktesebatını üstlenebileceğini gösterdiği, buna karşılık, ülke ekonomisinin makro-ekonomik istikrarsızlık kısılcını kıramadığı belirtilmektedir. Siyasi konularda ise insan hakları, Güneydoğu sorunu ve demokratikleşme konularına vurgu yapılmaktadır.

Görüldüğü gibi bu rapor, Komisyonun bundan 8 yıl önce 1989'da tam üyelik başvuruza cevaben hazırladığı görüşten pek de farklı bir değerlendirmeye yer vermemektedir. Türkiye, Avrupa ile 35 yıldan fazladır süren ilişkilerine karşılık, sadece gümrük birliği çerçevesinde değerlendirilen, belli ekonomik ve siyasi sorunları konusunda sürekli eleştirilere maruz kalan bir ülke konumunda en ufak bir değişiklik karşılığında henüz birkaç yıl öncesine kadar sosyalist rejimlerle yönetilen ve Batı Avrupa tipi katılımcı parlamenter demokrasi ve pazar ekonomisi deneyimleri son derece sınırlı olan MDAÜ'lerin kendisini tam üyelik yarışında açık farkla geçtiklerini görmektedir. Birliğin yeni genişlemesinin her şeyden önce siyasi bir hareket olduğunu gösteren bu olgu, Türkiye'nin tüm çabalarına ve tepkisine rağmen 1997 yılı Aralık ayında gerçekleşen ve üye adaylarının resmen ilan edildiği Lüksemburg Zirvesinde adaylıktan dışlanması ile kesin olarak tescil edilmiş olmaktadır. Avrupa'nın önceliği, yapay bir bölünme ile ayrı kaldığı ve bu dönemde yaşanan güçlükleri telafi etmekte kendisine de sorumluluk düştüğü inancında olduğu, bunun da ötesinde, temelde kültürel kimlik ve idealler açısından kendisine ait hissettiği MDAÜ'lerin Birliğe katılımının sağlanmasıdır. Türkiye ise hem fiziki anlamda hem de sorunları açısından "büyük" bir ülke-

(5) AGENDA 2000, COM (97) 2000; Bull. 7/8-1997, point I.1; Supplement 5/97.

dir ve bu büyük ülkenin AB içine dahil edilmesi, oluşmakta olan ekonomik ve siyasi birlik açısından tehdit edici nitelikler içerdiği gibi, bu tehditlerin bertaraf edilmesi için birlikte çaba gösterilmesi ve fedakarlıkta bulunulması için gerekli birliktelik ya da aidiyet duygusu ve siyasi irade de AB tarafında oldukça zayıftır. Birliğe aday kabul edilmek için gereken çabayı Türkiye büyük ölçüde kendisi göstermelidir; bu çerçevede AB'nin destek ve yardımı ise, adaylığı tescil edilen ülkelere kıyasla asgari düzeydedir. (6)

Lüksembourg Zirvesinin ardından Türkiye'de duyulan derin hayal kırıklığını ve AB tarafının bu tepkiyi anlamakta karşılaştığı güçlüğü doğru biçimde değerlendirebilmek açısından, tarafların özellikle 90'lı yıllar boyunca yürüttüğü sağırlar diyalogunu ve bu diyalogun dayandığı temel hedef ve beklenti farklılıklarını gözden kaçırmamak durumundayız. Türkiye'nin bu dönemde tek hedefi tam üyelik iken, AB tarafı Türkiye'yi bölgede önemli ve iyi ilişkilerin yürütülmesi zorunlu bir ekonomik ve siyasi partner olarak görmekte, ancak daha ileri bir açılımı gerekli ya da zorunlu görmemektedir.

Peki AB tarafındaki bu temel değerlendirme nasıl ya da neden değişmiştir de Türkiye'ye Lüksembourg Zirvesinden sadece 2 yıl sonra, 1999 yılında Helsinki Zirvesi ile adaylık statüsü tanınmıştır ? Bu temel değişimin olası nedenleri üzerinde aşağıda durulacaktır.

Helsinki Zirvesi ve Adaylık Statüsü :

10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki'de gerçekleşen Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesinde, Türkiye'ye diğer ülkelerle eşit konumda adaylık statüsü tanınmıştır. Bu statü çerçevesinde Türkiye, diğer aday ülkeler gibi bir Katılım Öncesi Stratejisinden yararlanmaya hak kazanmakta; böylece Topluluk programları ve ajansları ile aday ülkeler ile AB arasında katılım süreci çerçevesinde yapılan toplantılara katılma imkanına sahip kılınmaktadır. Zirve Sonuç Bildirisi ayrıca, AB Konseyi kararları çerçevesinde, Türkiye için bir katılım ortaklığı hazırlanmasını öngörmektedir.

(6) Bu bağlamda, Lüksembourg Zirvesi Sonuç Bildirisi'nin bir yandan adaylığa kabul edilen ülkelere, öte yandan ise, Türkiye ve AB-Türkiye ilişkilerinin gelişimine ilişkin yaklaşımı ve kullanılan ifadeler oldukça çarpıcıdır.

İlişkilerin olumlu yöndeki bu yeni dönemecine neden olan etkenler arasında genellikle üzerinde durulanlar şunlardır:

1. Özellikle 1999 yılında Kosova'ya gerçekleştirilen uluslararası müdahale ve Kafkaslardaki enerji kaynaklarının güvenliği çerçevesinde, Türkiye'nin önemli stratejik konumunun Avrupa Birliği tarafından yeniden fark edilmesi.
2. Amerika Birleşik Devletlerinin Türkiye'nin bölgesindeki istikrar ve güvenlik açısından oynadığı rolün Avrupa'ya kıyasla daha fazla bilincinde olması ve bu ülkenin Avrupa'ya daha sıkı bağlarla bağlanmasını gerekli görmesi sonucu olarak AB adaylığına güçlü destek vermesi.
3. AB ülkelerinin büyük çoğunluğunda iktidarda bulunan muhafazakar ya da sağ eğilimli ve Türkiye'nin üyeliğine kültürel farklılık ya da kimlik sorunları temelinde karşı çıkan partilerin, yapılan seçimler sonucu yerlerini sosyal demokrat partilere bırakması ve bu partilerin Türkiye'nin adaylığına kültürel nedenlerle karşı çıkıyor izlenimi vermeyi kendi çoğulcu ve farklılıkları bir arada yaşatmayı hedefleyen ideolojileri ile bağdaşmaz olarak değerlendirmeleri.
4. Yunanistan'da Simitis Hükümetinin bir yandan Euro alanına dahil olabilmek için uyması gereken kriterler bağlamında kamu ve özellikle askeri harcamalarını kısma gereksinimi içinde bulunması; öte yandan ise Türkiye'nin Lüksembourg Zirvesi kararları ertesinde AB ile siyasi diyalogu kesmesi sonucu, Ege ve Kıbrıs sorunları konusunda Türkiye'ye AB aracılığı ile siyasi baskı uygulama imkanını bir ölçüde de olsa kaybetmiş olması dolayısıyla adaylığa yeşil ışık yakmayı tercih etmesi; 1999 yılı içinde iki ülkede yaşanan deprem felaketleri ile halklar arasında ortaya çıkan yakınlaşmanın da bu açılıma uygun bir ortamı hazırlamış olması.
5. Türkiye'de yaşanan ekonomik ve siyasi gelişmeler; bu bağlamda, Abdullah Öcalan'ın yakalanarak yargılanması ve bölücü terör tehdidinin önemli ölçüde bertaraf edilmesi ile demokratikleşme yönünde bazı açılımlar için bir şansın ortaya çıkışı; istikrar ve uzlaşma vadeden geniş tabanlı bir hükümetin işbaşına gelmesi ve uluslararası finans kurumları ile varılan ekonomik istikrar anlaşmaları.

Tüm bu nedenlerin bir araya gelişinin, Birliğin henüz iki yıl önce Lüksembourg Zirvesinde takındığı dışlayıcı tutuma 180 derecelik bir değişiklik getirmesine yol açtığı ileri sürülebilirse de, bu değişikliğin nedenlerinin doğru anlaşılması ve değerlendirilmesi, Türkiye-AB ilişkilerinin geleceğinin ve bugün karşımızda bulunan Katılım Ortaklığı Belgesinin nitelik ve koşullarının doğru tespiti açısından zorunludur. AB Türkiye'yi bu sırada dışlamanın adaylık statüsü tanımaktan çok daha kesin ve nihai bir tercih ifade edeceğini fark etmiştir. Bu tercihin faturası ise, Türkiye'ye tanınacak adaylık statüsünden çok daha ağırdır. Türkiye'yi ister bu ülkenin kendi çıkarları, ister AB'nin çıkarları doğrultusunda etkileme ve dönüştürme çabalarının başarıya ulaşması, adaylık statüsü içinde çok daha olasıdır. Bu durumda inisiyatif AB'de kalmakta; adaylık statüsünün müzakerelere, müzakerelerin ise Birlik üyeliğine dönüşebilmesi için yerine getirilmesi zorunlu koşullar ve uygulanacak takvim, tüm diğer adaylar için olduğu gibi, Türkiye için de AB tarafından belirlenmektedir. Herhangi bir koşulun yerine gelip gelmediğine karar verme yetkisi ve imkanı AB'ye ait olduğu gibi, nihai olarak üyeliğe karar vermek de Birlik organlarının ve üye devletlerin yetkisi dahilinde kalacaktır. Türkiye'nin AB'nin koşullarını yerine getirebilmesi halinde üyeliğe alınması garanti olmadığı gibi, zamanı geldiğinde şartların bu üyeliği AB açısından gerekli ve faydalı kılması halinde Birlik önemli bir hareket alanına da sahip olacaktır. Bu sayede en kötü ihtimalle belli bir gelişme çizgisini ve istikrarı yakalamış bir ülke haline gelen Türkiye, Avrupa Birliği'nin etki alanı içinde kalmaya devam eden ve herhangi bir alanda önemli bir tehdit ya da rakip oluşturmayan konumunu devam ettirecek, ancak uzun bir süre sadece aday konumu ile yetinmek zorunda kalabilecektir. Böylece AB kapılarını Türkiye'ye kapatmamış, tam tersine açmış, ama zinciri de istediği sürece takılı durumda tutacağıının bilincinde olarak hareket etmiştir.

Türkiye ise Helsinki Zirvesinin Sonuçlarını kısa bir tereddütten sonra büyük bir başarı ve AB üyeliğinin kısa, en fazla orta vadede gerçekleşeceğinin garantisi olarak kabul etmeyi seçmiştir. Helsinki Sonuç Bildirisinde Kıbrıs ve Ege sorunları ile ilgili olarak yer alan ifadelerin ilk bakışta birer koşul olarak algılanmasından kaynaklanan bu tereddüt kısa zamanda aşılmış ya da aşılmak istenmiştir.

Söz konusu ifadelerden Ege sorunları ile ilgili olarak değerlendirilen bölüm Helsinki Sonuç Bildirisinin 4. Paragrafında yer almaktadır. Buna göre,

aday ülkeler “...Avrupa Birliği’nin Antlaşmalar’da ifade edilen değerlerini ve amaçlarını paylaşmalıdırlar. Bu bakımdan, Avrupa Birliği Konseyi, anlaşmazlıkların BM Şartına uygun olarak barışçı yoldan çözülmesi ilkesini vurgular ve aday devletleri, devam eden sınır anlaşmazlıkları ve ilgili diğer konuları çözmek için her gayreti göstermeye davet eder. Bunda başarılı olunmadığı takdirde, anlaşmazlığı makul bir süre içinde Uluslararası Adalet Divanı’na götürmelidirler. Avrupa Birliği Konseyi, özellikle üyelik süreci üzerindeki yansımalarıyla ilgili olarak ve en geç 2004 yılı sonuna kadar Divan yoluyla çözüme bağlanmalarını teşvik etmek amacıyla, devam eden anlaşmazlıklara ilişkin durumu gözden geçirecektir. Ayrıca, Avrupa Birliği Konseyi hatırlatır ki Kopenhag’da belirlenmiş olan siyasi kriterlere uyum, üyelik müzakereleri açılmasının bir ön şartıdır ve tüm Kopenhag kriterlerine uyum AB’ye üye olarak katılmanın temelidir.”

Kıbrıs sorunu ile ilgili bölüm ise 9(a) ve (b) paragraflarında yer almaktadır : Buna göre, “ (a) Avrupa Birliği Konseyi, 3 Aralık tarihinde New York’-ta Kıbrıs meselesinin kapsamlı bir çözümüne yönelik olarak başlatılan görüşmeleri memnuniyetle karşılar ve BM Genel Sekreteri’nin bu süreci başarıyla sonuçlandırma yönündeki gayretlerine güçlü desteğini ifade eder. (b) Avrupa Birliği Konseyi, politik bir çözümün Kıbrıs’ın Avrupa Birliği’ne katılımını kolaylaştıracağına altını çizer. Üyelik müzakerelerinin tamamlanmasına kadar kapsamlı bir çözüme ulaşılamamış olursa, Konsey’in üyelik konusundaki kararı, yukarıdaki husus bir ön şart olmaksızın verilecektir. Bu konuda, Konsey tüm ilgili faktörleri dikkate alacaktır.”

Bu paragrafların yeterince açık olup olmadığı ve koşul anlamına gelip gelmediği tartışmaları, hükümetin Helsinki’de kendisine sunulan adaylık statüsünü kabulünden sonra da devam etmiştir. Esasen, her iki tarafa da çekilebilecek bu ifadelerin, zamanı geldiğinde ne şekilde yorumlanacağını şartlar ve taraflara o sırada hakim olacak siyasi irade belirleyecektir.

Aralık 1999 tarihi itibarıyla aday ülke statüsünü kazanan Türkiye, bu andan itibaren AB’nin yeni genişleme stratejisine dahil olmuştur. Bu çerçevede ilk adım, AB Komisyonunun hazırlayacağı bir katılım ortaklığını AB Bakanlar Konseyi tarafından kabulü ile bu belgeye paralel olarak Türkiye tarafından hazırlanacak bir ulusal programın benimsenmesi olacaktır. Helsinki Sonuç Bildirisinin Türkiye’nin adaylığı ile ilgili 12. Paragrafında, katılım ortaklığı belgesinin siyasi ve ekonomik kriterleri ile üye olmanın gerektirdiği

yükümlülükler ışığında AB müktesebatının üstlenilmesine ilişkin koşulları öngörmesi gerektiği belirtilmiştir. Komisyon ayrıca, Türk mevzuatının Topluluk müktesebatıyla uyumlaştırılması anlamında müktesebatın analitik incelemesi sürecini hazırlamakla görevlendirilmiş, öte yandan, katılım öncesi stratejisine ait mali kaynakların eşgüdümü için tek bir çerçeve sunmaya çağrılmıştır.

İşte 8 Kasım 2000 tarihinde Komisyon tarafından açıklanan, ancak bazı konularda hem Türkiye'nin hem de Yunanistan'ın itirazları sonucu değişikliklere uğrayarak 4 Aralık 2000 tarihinde AB Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilen belgenin ana amacı, Türkiye'nin AB'ne adaylık sürecinin işleyişini belli koşullara ve bir takvime oturtmak, aynı zamanda bu sürecin izlenmesi ile mali ve teknik yardımlarla desteklenmesi açısından belli bir çerçevenin çizilmesini temin etmektir. Katılım Ortaklığı Belgesi bu sürecin ilk adımını oluşturmakta ve Türkiye'nin hazırlayacağı Ulusal Program ile birlikte katılım öncesi stratejinin hukuki ve teknik temelini teşkil etmektedir.

Aşağıda AB'nin hazırlamış olduğu "Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi"nin içeriği ve niteliği üzerinde durulacaktır.

Katılım Ortaklığı Belgesi :

Katılım Ortaklığı Belgesi, hukuki niteliği itibariyle tek taraflı bir irade beyanı olup, hukuken sadece söz konusu iradeyi beyan eden taraf olan AB'yi bağlamaktadır. Bununla birlikte, belgenin niteliği ve içeriği itibariyle muhatap olan Türkiye'yi de hukuken olmasa bile fiilen bağladığı konusunda şüphe bulunmamaktadır. En azından, 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 makamı da yine AB kurumları oluşturmaktadır.

AB genişleme sürecine dahil tüm aday ülkeler için hazırlanan katılım ortaklığı belgesi, bu ülkelerin üyelik sürecinde ilerleme kaydetmeleri için yerine getirmeleri beklenen hususları içermektedir. Bu hususların temelini ise Kopenhag kriterleri ve AB müktesebatı oluşturmaktadır. Bu çerçevede, Türkiye'nin Katılım Ortaklığı Belgesi, Helsinki Sonuç Bildirisi'nin Türkiye'nin adaylığı ile ilgili bölümlerine dayandırılmaktadır.

Belgenin girişinde yer aldığı üzere, işbu belge “siyasi ve ekonomik kriterler ile üye ülke yükümlülükleri ışığında katılım hazırlıklarının yoğunlaşması gereken öncelikleri içerecek ve müktesebatın benimsenmesi için ulusal programa eşlik edecektir”.

AB Konseyinin 1997 Lüksembourg Zirvesinde aldığı karar uyarınca, katılım ortaklığı belgesi, aday ülkelere yönelik tüm yardımları tek bir çerçeve altında yürüten genişletilmiş katılım öncesi stratejinin kilit öğelerinden biridir. Bu itibarla AB, yardımlarını her üye devletin katılım sürecinde karşılaştığı sorunların çözülmesine yöneltme imkanını bulmaktadır.

Katılım Ortaklığının hazırlanmasında AB tek taraflı hareket etmekle birlikte, belgede yer alacak ilke, öncelik, ara hedef ve koşulların belirlenmesinde Türkiye ile danışmalarda bulunmuştur. Ancak, belgeyi karara bağlayacak olan taraf AB kurumları, somut olarak da AB Bakanlar Konseyi’dir. Komisyon belgeyi hazırlarken tüm adayların adaylık sürecindeki ilerlemelerini değerlendirmeye alan ve 1998 yılından beri hazırlanan ilerleme raporlarından sonuncusu olan 2000 yılı İlerleme Raporundaki hususları dikkate aldığını belirtmektedir.

Katılım Ortaklığı Belgesinin amacı ise, AB üyeliği yolunda Türkiye’nin kaydettiği gelişmeler hakkında Komisyonun 2000 yılı İlerleme Raporunda saptanan ileriye yönelik çalışmaların öncelikli olduğu alanların, bu önceliklerin uygulanmasında Türkiye’ye sağlanacak mali yardımların ve bu yardımlara ilişkin koşulların, tek bir çerçeve altına toplanması olarak belirlenmektedir. Katılım Ortaklığı temelinde hazırlanacak AB mevzuatına uyuma ilişkin Ulusal Programın da 2000 yılı içinde Komisyona sunulmasının beklendiği belgede işaret edilen hususlar arasındadır. Katılım Ortaklığı Belgesinin “Amaçlar” bölümünde yer alan ifadelerle göre : “Ulusal Program, Katılım Ortaklığının ayrılmaz bir parçası olmamakla birlikte, belgenin kapsadığı öncelikler Katılım Ortaklığına uymalıdır.” Bu itibarla, her ne kadar, Ulusal Programın Katılım Ortaklığını birebir yansıtmak zorunda olmadığı söylenebilirse de, belgenin temel içeriğinin ve takviminin önemli ölçüde ilgili belge ile örtüşmesi gerektiği; aksi bir yaklaşımın adaylık sürecinin ilerlemesi ile gelişiminin gözetiminde, mali ve teknik yardımların alınmasında sorunlara ve gecikmelere yol açabileceği açıktır.

Belgenin “İlkeler” bölümünde ise, her üye devlet için saptanmış olan temel öncelik alanlarının, üyelik için öngörülen siyasi, ekonomik ve müktesebatın üstlenilmesine ilişkin Kopenhag kriterlerinin yerine getirilme yeteneği ile bağlantılı olduğu belirtilmektedir. Bu ilkelere 1995 tarihli Madrid Zirvesi ile, Topluluk politikalarının uyumlu olarak yürütülmesini teminen, aday ülkelerin katılım ertesinde idari yapılarının uyumlaştırılması gereği de eklenmektedir. Bunun ardından Lüksembourg Zirvesi’nde de müktesebatın mevzuata geçirilmesinin gerekli olmakla birlikte yeterli olmadığı ve asıl önemli olanın etkili biçimde uygulama olduğu belirtilmiştir.

Gerçekten de, Avrupa Birliği’nin politikalarına ve müktesebatına kağıt üzerinde uyum yeterli olmayıp, söz konusu politikaları ve mevzuatı idari ve adli alanlarda etkili biçimde uygulama kapasitesine sahip olmak da bugün üyelik için aranan bir koşul niteliğindedir. Ülkemizin sadece siyasi ve ekonomik üyelik kriterlerini yerine getirmeye ya da mevzuat uyumunu çeviriler ve yazılı hukuk değişiklikleri yoluyla gerçekleştirmeye yönelik olarak harcadığı enerjisinin en azından bir bölümünü de idari ve adli yeniden yapılanmaya harcaması gerektiği ortadadır. Aksi halde, AB müktesebatına uyum yeteneği kağıt üzerinde kalacaktır. Bu çerçevede, yapısal değişime zihniyet değişiminin de eklenebilmesi açısından, özellikle idari ve adli örgütlenmede her seviyede bulunan kamu görevlilerinin AB müktesebatı ve bu müktesebatın uygulanması üzerine eğitilmesi gerekmektedir.

“İlkeler” başlığı altında Katılım Ortaklığı Belgesinde vurgulanan bir başka husus ise, 13 aday ülkenin tek bir katılım stratejisine dahil edilmesi ve hepsine aynı kriterlerin uygulanması ile oluşan katılım sürecinin kapsayıcı niteliğidir. Belge uyarınca tüm aday devletlerin AB antlaşmalarında belirlenen değerleri ve amaçları paylaşmaları gerekmektedir. Bu çerçevede, belgede, Helsinki Sonuç Bildirisinin yukarıda ele alınan sınır anlaşmazlıkları ve Kıbrıs sorununun çözümüne ilişkin 4 ve 9(a) paragraflarına atıfta bulunulmaktadır.

Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan ifadeler uyarınca, “...AB Konseyi, Türkiye’nin reformlarını, derinleştirilmiş siyasi diyalog da dahil olmak üzere özellikle insan haklarına da atıfta bulunarak, katılıma ilişkin siyasi kriterlerin karşılanması yönünde ilerlemeye ve Helsinki kararlarının 4 ve 9(a) paragraflarında yer alan hususlara da ağırlık vererek teşvik etmek ve desteklemek amacıyla, Türkiye’nin katılım öncesi stratejiden yararlanacağını vurgular...”

Katılım Ortaklığı Belgesinin “Kısa Vadeli Öncelikler ve Orta Vadeli Hedefler” adını taşıyan bölümü ise, aday devletlerin üyeliğe giden yolda hangi alanlarda hazırlıkları başlatması, geliştirmesi ve devam ettirmesi gerektiği yönünde ikili bir ayrıma gitmektedir. Bu çerçevede, 1 yıl içinde, yani 2001 yılı sonuna kadar gerçekleştirilmesi ya da önemli ölçüde aşama kaydedilmesi gereken çalışmalar, “Kısa Vadeli Öncelikler” başlığını taşımakta, “Orta Vadeli Öncelikler” başlığı altında ise nihai bir tarih verilmeksizin, tamamlanmasının bir yıldan fazla sürmesi mümkün olmakla birlikte, imkanlar ölçüsünde çalışmaları 2001 yılı içinde başlatılması gereken alanların listesi verilmektedir.

Katılım Ortaklığı Belgesinde de işaret edildiği üzere, öncelikler kapsamında ara aşamaların tanımının yapılması ve her tanımın ilgili aday ülkenin işbirliği ile belirlenecek kesin amaçlarla tamamlanması gerekmektedir. Bu bağlamda kaydedilecek başarı ise, verilecek yardımın derecesini ve müzakerelerin açılmasını belirleyecektir. Dolayısıyla, Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan önceliklerin gerçekleştirilmesi yolunda kaydedilecek ve AB kurumlarının değerlendirmesine bağlı ilerleme, hem AB’den alınacak mali ve teknik yardımın miktarını ve derecesini belirleyecek, hem de üyelik müzakerelerinin açılıp açılmayacağına tespitinde belirleyici olacaktır. Bu çerçevede, özellikle Kopenhag siyasi kriterlerinin her halükarda üyelik müzakerelerinin başlayabilmesi için ön koşul niteliğinde olduğunu anımsatmak isteriz.

Belgede de belirtildiği üzere, Katılım Ortaklığı, Türkiye’nin üyelik hazırlıkları için gerekli öncelik alanlarını belirlemektedir ve Türkiye, her halükarda İlerleme Raporunda yer alan tüm hususlara eğilmek durumundadır. Dolayısıyla, Katılım Ortaklığında yer alan hususların yerine getirilmesi müzakerelerin başlatılması için zorunlu olduğu gibi, nihai katılımın gerçekleşebilmesi açısından İlerleme Raporlarında yer alan tüm hususların Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alması bile karşılanması gerekecektir. Bu bağlamda, Türkiye’nin Ortaklık Anlaşması, Gümrük Birliği ve örneğin, tarım ürünlerine ilişkin ticaret rejimi gibi AT-Türkiye Ortaklık Konseyi kararları çerçevesinde müktesebat uyumu ve uygulamasına ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmesi de önem taşımaktadır. Bu çerçevede, Katılım Ortaklığı Belgesinde bir kez daha mevzuat uyumunun sadece Topluluk müktesebatının iç hukuka geçirilmesinden ibaret olmadığı ve AB standartlarında etkili biçimde uygulanmasının da zorunlu olduğu vurgulanmaktadır.

Bu şekilde belirlenen “Kısa Vadeli Öncelikler”, “Güçlendirilmiş Siyasi Diyalog ve Siyasal Kriterler”, “Ekonomik Kriterler”, “İç Pazar”, “Vergilendirme”, “Tarım”, “Balıkçılık”, “Taşımacılık”, “İstatistik”, “İstihdam ve Sosyal Konular”, “Enerji”, “Telekomünikasyon”, “Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Eşgüdümü”, “Kültür ve Görsel-İşitsel Sektör Politikası”, “Çevre”, “Adalet ve İçişleri”, “Gümrükler”, “İdari ve Adli Kapasitenin Geliştirilmesi” başlıklarını taşımaktadır. “Orta Vadeli Öncelikler” ise yine benzer başlıkları taşıyan alt bölümlere ayrılmaktadır.

Belgenin 8 Kasım tarihinde açıklanan ve Komisyon tarafından hazırlanıp Bakanlar Konseyinin onayına sunulan halinde, “Siyasal Kriterler” başlığı taşıyan bölümün içinde Kıbrıs sorununun çözümünde “Siyasi diyalog çerçevesinde, BM Genel Sekreteri’nin Kıbrıs sorununa kapsamlı bir çözüm bulunması sürecinin başarılı bir sonuca ulaştırılması yönündeki çabaların kuvvetle desteklenmesi.” biçiminde bir ifadeye yer verilerek, bu husus Türkiye için 2001 yılı sonuna dek yerine getirilmesi zorunlu bir siyasi kriter olarak öngörülmüştür. Bu değişikliğin Belge’ye Komisyonda son anda Yunanlı Komisyonerin talebi ile dahil edildiği; Türkiye’ye danışılmadan ve haber verilmeden gerçekleştirildiği belirtilmektedir. AB üyeliği ile Kıbrıs sorununun çözümü arasında herhangi bir bağ kurulamayacağını 1990’lar boyunca sürekli olarak dile getiren Türkiye için bu durum kabul edilemez bulunmuş ve AB ile ilişkilerin gözden geçirilmesine kadar gidebilecek tepkilerin verilebileceği doğrudan Başbakanın ağzından açıklanmıştır. (7) Yunanistan ise, Ege ya da genel ifadesi ile sınır anlaşmazlıklarının orta vadeli öncelikler arasına alınmasını sağlamaya yönelik baskılarını arttırmıştır. Her ne kadar, Katılım Ortaklığı Belgesinin onaylanması için Bakanlar Konseyi çerçevesinde bu aşamada oybirliği aranmamakta ise de, hem bu derece hayati bir konuda üye devletler arasında tam bir uzlaşmaya varılmasının gerekliliği, hem de Katılım Ortaklığı Belgesini hayata geçirecek mali ve teknik yardımlarla ilgili uygulamaları ortaya koyacak Çerçeve Tüzüğü’nün mali yansımalar içermesi nedeniyle Bakanlar Konseyinde oybirliği ile onaylanmasının zorunlu olması, bir ortak tutum arayışını zorunlu kılmıştır.

(7) Burada belirtilmesi gereken bir husus, Katılım Ortaklığı Belgesindeki siyasi şartların pek çoğunun çeşitli kesimlerden tepki almış olduğu ancak Ege sorunlarının da belgeye dahil edilme girişimleri ve Kıbrıs sorununun bir kriter haline getirilmeye çalışılmasının Hükümetin bu tepkisinde ana nedeni oluşturduğudur.

Çözüm, bilindiği üzere, ancak 4 Aralık tarihinde gerçekleşen AB Bakanlar Konseyi toplantısında Dönem Başkanlığını yürüten Fransa'nın yoğun çabaları ile geliştirdiği bir formül ile bulunmuştur. Buna göre, "Kısa Vadeli Öncelikler" ve "Orta Vadeli Öncelikler" başlıkları altına "güçlendirilmiş siyasi diyalog ve siyasi kriterler" adı altında bir ilave yapılmış ve Kıbrıs sorunu ile sınır uyuşmazlıklarının sırasıyla bu iki farklı vadeli öncelik altında, ancak siyasi diyalog kapsamında değerlendirilmesine yönelik bir yaklaşım ortaya konmaya çalışılmıştır. Kıbrıs ile ilgili paragraf, "Helsinki Sonuç Bildirisine uygun olarak, siyasi diyalog bağlamında, Helsinki Sonuç Bildirisinin 9(a) maddesinde atıf yapıldığı gibi, BM Genel Sekreteri'nin Kıbrıs sorununa kapsamlı bir çözüm bulunması sürecini başarılı bir sonuca bağlamaya yönelik çabalarını güçlü bir biçimde desteklemek" olarak değiştirilmiştir. Orta vadeli öncelikler arasına yeni eklenen Ege sorunlarına ilişkin paragraf ise, "Helsinki Sonuç Bildirisine uygun olarak, siyasi diyalog bağlamında, anlaşmazlıkların Birleşmiş Milletler Şartına uygun şekilde barışçı yollarla çözülmesi ilkesi kapsamında, Helsinki Sonuç Bildirisi'nin 4. Maddesinde atıf yapıldığı gibi, devam eden sınır anlaşmazlıklarını ve diğer konuları çözmek için her çabayı sarf etmek" şeklinde bir ifadeye yer vermektedir.

Tarafların, ilişkilerin ve adaylık sürecinin devamından ve ilerlemesinden yana bugün için süren eğilimleri, soruna bu şekilde bir çözüm bulunmasını sağlamıştır. Söz konusu ifadelerin ne ölçüde koşul niteliği taşıdığı halen belirsiz olup, bu konuda belki de en aydınlatıcı yorum 2001 yılı sonunda Komisyonun Türkiye'nin adaylık süreci hakkında vereceği İlerleme Raporu ile ortaya konacaktır. Bu bağlamda, Türkiye'nin adaylık sürecinin devamı konusunda AB tarafında siyasi iradenin sürmesi ve diğer önceliklerin büyük ölçüde yerine getirilmesi halinde tek başına bu uluslararası ve çözümü sadece Türkiye'nin iradesinde olmayan sorunların varlığının adaylık sürecinin ilerlemesini engellemeyeceği öngörüsünde bulunulabilir.

Peki Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan ve kendisini üyeliğe hazırlamaya yönelik öncelik, koşul ve hedefleri zamanında ve gerektiği gibi yerine getirebilecek midir? Belgede yer alan hususların boyutları ve kapsamı bunun ne derece zorlu bir süreç olacağını göstermektedir. Kamuoyunda üzerinde ısrarla durulan anadilinde televizyon ve radyo yayıncılığının ve eğitimin önündeki hukuki engellerin kaldırılması, idam cezası ile ilgili fiili moratoryumun devam ettirilmesi ve orta vadede cezanın tümünden kaldırılması, te-

mel hak ve özgürlüklere saygıyı pekiştirecek önlemlerin alınması, Milli Güvenlik Kurulunun rolü gibi siyasi kriterlerin yanı sıra, ekonomik, hukuki, toplumsal, idari pek çok kriter de bu liste içinde yer almaktadır.

Bu çerçevede, kısa ve orta vadede öngörülen öncelikli siyasi hedefler arasında ifade, din ve inanç özgürlükleri ve sivil toplumun tesisi (toplantı ve örgütlenme özgürlüğü kapsamında) önündeki her türlü engelin ortadan kaldırılması ve yasal reform, insan hakları ihlalleri ve işkencenin adli yollardan ve eğitim aracılığıyla ortadan kaldırılması, kültürel haklar, DGM'ler de dahil olmak üzere yargı reformu ve yargı mensuplarının AB hukuku alanında eğitimi, olağanüstü hal uygulamalarına son verilmesi, bölgesel dengesizliklerin ortadan kaldırılması gibi son derece zorlu ve kapsamlı unsurlar yer almaktadır.

Bundan başka, kamu harcamalarının denetim altına alınması, IMF ve Dünya Bankası ile uzlaşılan istikrar ve yapısal reform programının uygulanması, mali sektör reformu ve mali denetim, tarımsal reformlar, özelleştirme, merkez bankasının bağımsızlaştırılması, emeklilik ve sosyal güvenlik sistemlerinde sürdürülebilirliğin sağlanması, yaygın ve düzeyi yükseltilmiş eğitim ve sağlık hizmetlerinin temini gibi ekonomik kriterlerin yerine getirilmesinin yanı sıra son derece geniş bir alanda AB müktesebatının benimsenmesine ve hayata geçirilmesine yönelik uyum önlem ve uygulamaları da Katılım Ortaklığı Belgesinin kısa ve orta vadeli öncelikleri arasında yer almaktadır.

Bu çerçevede belirtilebilecek bazı alanlar şunlardır:

- fikri ve sınai haklar, şirketler, malların serbest dolaşımı bağlamında Avrupa standartları, belgelendirme ve markalama ve sermayenin serbest dolaşımı gibi tek pazar konularında AB mevzuatına uyum.
- bölgesel yardım programları da dahil olmak üzere, devlet yardımlarının denetimi ve AB rekabet politikasına uygun hale getirilmesi; tekel ve özel haklardan yararlanan şirketlerle ilgili AB müktesebatının benimsenmesi.
- kamu alımları alanında pazarın AB vatandaşlarına açılması, sistemin saydamlaştırılması ve AB müktesebatına tam olarak uyumlu hale getirilmesi.

- tüketim vergileri ve KDV alanından başlanarak AB vergilendirme mevzuatına uyumun gerçekleştirilmesi.
- tarım ve balıkçılık alanında çok geniş kapsamlı AB politikalarına uyum için ayrıntılı önlemler alınması.
- denizcilik güvenliğinden, Türk bandıra sicilinin performansının artırılmasına; karayolu taşımacılığının Topluluk rekabetine açılmasına ve demiryollarının geliştirilmesine dek AB taşımacılık politikası ve mevzuatına tam uyum.
- istatistiklerin ve ticari kayıtların AB düzeyine getirilmesi.
- etkili ve özerk sosyal diyalogun sağlanması için gerekli koşulların oluşturulması, kadınlara yönelik ayrımcılığın yanı sıra cinsiyet, ırk, etnik köken, din, inanç, özürllük, yaş ve cinsi yönelim dahil olmak üzere bütün ayrımcılık çeşitlerinin kaldırılması; emeklilik ve sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğinin güvence altına alınması, iş ortamında sağlık ve güvenlik, kamu sağlığı alanları ve istihdam konusunda AB'ye uygun bir politika benimsenmesi de dahil olmak üzere istihdam ve sosyal konularda AB müktesebatına uyum.
- enerji alanında başta elektrik ve gaz sektörleri için özerk bir düzenleyici kurum oluşturulmasından, yeniden yapılanmaya ve tüm enerji piyasalarının rekabete açılmasına dek AB politikalarına ve mevzuatına uyum.
- telekomünikasyon alanında AB müktesebatına uyum.
- etkili ve farklılıkları gidermeyi amaçlayan bir bölgesel politikanın geliştirilmesi için bir strateji benimsenmesi.
- görsel-işitsel politika alanındaki mevzuat uyumu ve bağımsız televizyon ve radyo düzenleme kurumunun yetkisinin artırılması.
- Müktesebatın benimsenmesi ve idari yapının kapasitesinin artırılması da dahil olmak üzere, AB çevre politikasına tam uyumun sağlanması.
- Gümrükler konusunda tam mevzuat uyumu.

- Adalet ve İçişleri alanında AB mevzuat ve uygulamaları konusunda bilgilendirme ve bilinçlendirme programları geliştirilmesinden, organize suçlar, uyuşturucu ticareti ve yolsuzlukla mücadelenin iyileştirilmesine; kamu idaresinin AB müktesebatını yürürlüğe koyma kapasitesinin artırılmasından, yasadışı göçün ve uyuşturucu ticaretinin önlenmesine yönelik etkin sınır denetimlerinin gerçekleştirilmesi yönünde eğitim faaliyetlerine ve müktesebatın tam olarak benimsenmesine; kamu idaresinin mali kontrol işlevlerinin güçlendirilmesinden, adli sistemin işlerliğinin geliştirilmesi ve Topluluk hukuku ve uygulaması konularında yargı mensuplarının eğitiminin artırılmasına; başta polisin sorumluluğunun sağlanması amacıyla kurumların güçlendirilmesinden, Schengen Sözleşmesinin tam olarak uygulanması için gerekli hazırlıklara ve vize mevzuat ve uygulamalarının kabulüne dek idari ve adli alanda uyum. (8)

Görüldüğü üzere Türkiye'nin önündeki "ev ödevi" son derece kapsamlıdır. Siyasi alanların dışındaki öncelik ya da koşullar da gerçek bir tavır ve zihniyet değişikliğini, özellikle de kurallı topluma geçişi ve gerçek anlamda etkin hukuk devletinin oluşturulmasını gerekli kılmaktadır. Bu niteliği itibarıyla Katılım Ortaklığı Belgesi ve bu belge esas alınarak Türkiye tarafından hazırlanacak olan Ulusal Programın, Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin seyirinden bağımsız olarak, Türkiye'nin çağdaş bir sosyal hukuk devleti olabilmek için gerçekleştirilmesi gereken değişimlerin büyük bölümünü yansıtacağı ileri sürülebilir. Bu dönüşümü gerçekleştirebilmek için gerekli güçlü siyasi iradenin, toplumsal iç dinamiklerin ve kararlılığın bulunup bulunmadığı ise tartışmalıdır.

Türkiye'ye bu yapısal dönüşümü gerçekleştirebilmesi için AB tarafından sağlanacak mali yardımların programı ise Katılım Ortaklığı Belgesinin "Programlama" başlığını taşıyan bölümünde ele alınmaktadır. Bu çerçevede öngörülen bütün fonlar katılım öncesine yöneliktir.

(8) Burada sayılan hususlar sadece örnek teşkil etmek üzere seçilmiş olup Türkiye'nin Katılım Ortaklığı Belgesi ile ortaya konan yapısal değişim ve mevzuat uyumu yükümlülüklerinin tamamını yansıtmamaktadır.

Buna göre, 2000 yılından itibaren, Türkiye'ye ayrılacak yıllık tahsisat, MEDA II ikili yardımlarından ortalama %15'lik bir pay ile iki "Avrupa Stratejisi/Katılım Öncesi Strateji" tüzüğü çerçevesinde öngörülen fonları kapsayacak şekilde belirlenmiştir. Nisan 2000'de kabul edilen birinci tüzük, AT-Türkiye Gümrük Birliği'ni derinleştirecek önlemlerin uygulanması için 3 yıl boyunca yılda 5 milyon Euro'yu öngörmektedir. Onay sürecinde olan ikinci tüzüğün ise, Türkiye'de ekonomik ve sosyal kalkınmayı teşvik edecek tedbirlerin alınmasına yönelik olup, 3 yıl boyunca yılda 45 milyon Euro sağlaması öngörülmektedir.

2000 yılı için tahsisat ayrımı ise şöyledir:

- Tahsisatın %50'si özellikle Türk mevzuatı ve uygulamalarının AB müktesebatına uyumunu amaçlayan yapısal ve sektörel reformlara verilecektir.
- Tahsisatın %50'si Türkiye'nin AB ile bütünleşmesini hedefleyen diğer önlemlerin finansmanını sağlayacaktır. Bunlar arasında Türk idaresi ve kurumlarının, Topluluk müktesebatını uygulayacak kapasiteyi geliştirmelerine yardımcı olmak; Türkiye'nin sanayi ve altyapısının Topluluk standartlarına gelmesi için (yatırım desteği ve bölgesel/kırsal kalkınma yoluyla) gereken yatırımların harekete geçirilmesine yardımcı olmak gibi hususlar yer almaktadır.

Bu bağlamda Katılım Ortaklığı Belgesinde ayrıca, bu süreçte sağlanacak kaynakların, uluslararası mali kuruluşlardan daha fazla kalkınma yardımı için katalizör görevi görmesi umulduğu ve Komisyonun Türkiye'yi, özellikle Dünya Bankası ve diğer ilgili kuruluşlarla ve diğer donörlerle (üye ülkeler, üçüncü ülkeler), ortak projelerin koordinasyonu bağlamında bir araya getirmesi öngörülmektedir.

Katılım Ortaklığı Belgesi'nin "Koşullar" başlığını taşıyan bölümü ise, Topluluk yardımlarının bağlı olduğu şartları ortaya koymaktadır. Buna göre, "Türkiye için katılma öncesi unsurları aracılığıyla proje finansmanı için sağlanacak Topluluk yardımı, Türkiye'nin Ortaklık Anlaşması, Gümrük Birliği ve örneğin tarım ürünleri için ticaret rejimi gibi AT-Türkiye Ortaklık Konseyi'nin ilgili kararları çerçevesindeki yükümlülüklerine saygı göstermesine bağlıdır. Kopenhag kriterlerini yerine getirmeye matuf ortaya atılacak daha ileri adımlar ve özellikle bu Katılım Ortaklığının belirli önceliklerinin 2001

yılı içinde yerine getirilmesi yönünde gelişme sağlanmalıdır. Bu genel koşullara uyulmaması, önerilen tek çerçeve tüzüğü'nün 4. maddesi çerçevesinde, Konsey tarafından mali yardımların askıya alınması kararı alınması sonucunu doğurabilecektir.”

Dolayısıyla, Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan, 2001 yılı sonu için öngörülmüş öncelik ve koşulların Türkiye tarafından yerine getirilmesinde sergilenecek performans ve kararlılık, mali yardımlar için bir koşul niteliğinde değerlendirilebilecektir.

Belgenin “İzleme” başlığını taşıyan bölümü ise, belgede öngörülen öncelik ve koşulların Türkiye tarafından yerine getirilip getirilmediğinin tespitinde uygulanacak prosedürü ortaya koymaktadır. Buna göre, Katılım Ortaklığı'nın uygulanması, Ortaklık Anlaşması çerçevesinde izlenecektir. Bu bağlamda, Avrupa Konseyi (Zirve) tarafından Helsinki’de belirtildiği şekilde, Türkiye için Ortaklık Anlaşmasının kurumlarının, müzakerelerin açılıp açılmadığına bakılmaksızın, aynı düzenlemelere göre müktesebata uyumun incelenebileceği bir çerçeve oluşturmaya devam etmesinin önem arz ettiği Katılım Ortaklığı Belgesinde vurgulanmaktadır.

Belge uyarınca, Katılım Ortaklığı'nın ilgili bölümleri, ilgili alt-komitelerde tartışılacaktır. Ortaklık Komitesi, tüm gelişmeleri, ilerleme ve öncelikler ile orta vadeli amaçların yerine getirilmesinde karşılaşılan sorunları ve alt-komiteler tarafından kendisine gönderilen daha belirli konuları ele alacaktır.

Bu çerçevede, izleme süreci temel olarak Türkiye-AB ilişkilerinin temel organı olarak görülen Ortaklık Konseyi ve alt komiteleri bünyesinde gerçekleştirilecektir. Bu incelemeler sonucu ortaya çıkacak değerlendirme, Komisyonun 2001 İlerleme Raporu için de veri teşkil edecek ve ilişkilerin gelişimini önemli ölçüde belirleyecektir.

Şimdi ise sırada, Türkiye tarafından hazırlanacak ve Katılım Ortaklığı Belgesindeki koşul ve hedefleri yansıtmakla birlikte kendi önceliklerimiz ve takvimimiz dikkate alınarak oluşturulacak Ulusal Programın benimsenmesine gelmiştir. Hukuki anlamda Türkiye'nin tek taraflı irade beyanı niteliğindeki bu belge, ülkemizin AB üyeliğinin gereklerini yerine getirebilmek üzere üstleneceği mevzuat uyumu ve yapısal değişim yükümlülüklerini ne şekilde ve ne kadar sürede karşılayacağını ortaya koyduğu ve bu şekilde kendisini bağladığı belge konumundadır. Ulusal Programın Katılım Ortaklığı Belge-

si ile birebir örtüşmesi gerekmemele birlikte, bu belge ile sağlanacak uyumun adaylık süresinin mümkün olduğunca çabuk ve sorunsuz atlatılabilmesinde anahtar rolü oynayacağı kesindir.

Nice Zirvesi ve Türkiye-AB İlişkileri:

7-8 Aralık 2000 tarihlerinde gerçekleştirilen AB Hükümet ve Devlet Başkanları Zirvesi, AB tarihinin önemli dönemeçlerinden biri olarak görülmektedir. Amsterdam Antlaşmasının 1997 yılında imzalanmasından beri devam eden hükümetlerarası konferans, bu Zirve'de kabul edilen Nice Antlaşması ile sonuçlanmıştır. Söz konusu antlaşma, Avrupa Birliğinin kurumsal yapısını, özellikle genişleme sonrası etkili ve verimli bir işleyişe kavuşturmak amacıyla dönüştürmeyi hedefleyen değişiklikleri içermektedir. Halihazırdaki kurumsal yapısında ve özellikle karar alma süreçlerinde bile tıkanıklıklara sahne olan Avrupa Birliğinin, 15 üyeden 28 üyeye genişlemesi halinde tamamen işlemez hale gelmesi tehlikesi, üye devletleri genişlemenin tamamlanmasından önce bu şekilde bir girişime yöneltmiştir.

Bu çerçevede, öncelikle AB kurumlarının üye sayıları ve yapıları üzerinde değişikliklere gidilmektedir. Asli yapısal kurumlar olan Avrupa Parlamentosu, AB Bakanlar Konseyi, Avrupa Komisyonu, Avrupa Adalet Divanı, Avrupa Sayıştay, Avrupa Merkez Bankası ve işlevsel kurumlar arasında yer alan Ekonomik Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi gibi organların üye sayıları genişleme dikkate alınarak yeniden düzenlenmektedir. Antlaşmaya ekli "Avrupa Birliği'nin Genişlemesine İlişkin Protokol" ise kurumsal yapı üzerinde değişiklikleri yürürlüğe giriş tarihleri ile birlikte içermektedir. Burada özellikle nitelikli oy çokluğu yönteminde ülkelerin sahip olduğu nitelikli oy oranları üzerinde bir değişime gidildiği ve büyük devletlerin etkisini arttırıcı bir yaklaşımın benimsendiği görülmektedir.

Söz konusu kurumsal yapı reformları arasında, Amsterdam Antlaşması ile getirilen "geliştirilmiş işbirliği" kurumu ile ilgili düzenlemeler, AB vatandaşlarının oturma ve seyahat hakları ile ilgili düzenlemeler, ayrımcılığın kaldırılması, temel haklar, vize, sığınma hakkı ve göç konularında, Avrupa Merkez Bankasının statüsünde, ortak ticaret politikası ve sosyal hükümlerde, çevre politikasında, üçüncü ülkelerle ekonomik, mali ve teknik işbirliği ilişkilerinde, ortak güvenlik ve savunma politikasında ve adli ve idari alanda işbirliği konularında bazı değişikliklere ve yeniliklere yer verilmektedir.

Bundan başka, bir Avrupa Temel Haklar Şartı hazırlanarak kabul edilmiştir. Hukuki bağlayıcılığı tartışmalı bu belge, daha çok bir niyet beyanı niteliğinde olup, üye devletlerin ve bazı organlarının AB müktesebatı içinde belirli bir temel haklar katalogu bulunmayışından kaynaklanan rahatsızlıklarını bir ölçüde de olsa ortadan kaldırma, kurucu antlaşmaların anayasalaşma sürecinde ve böylece siyasi birliğe dönüşme yolunda yeni bir adım oluşturma hedeflerine yöneliktir.

Ayrıca, yine Antlaşmanın “AB’nin Genişlemesi Hakkında Bildiri” adını taşıyan ekinde ise 2010 yılına kadar Avrupa Birliği kurumsal yapısının alacağı şekil üzerinde bir projeksiyona yer verilmiştir. İşte Türkiye’yi hayal kırıklığına uğratan ve tepki doğuran belge de bu olmuştur. Bu projeksiyonda Türkiye hariç diğer aday devletlerin de katılımı ile 27 üyeli bir AB için Avrupa Parlamentosu, AB Bakanlar Konseyi, Avrupa Komisyonu vs. üye sayıları öngörülmektedir. Türkiye’nin en azından 2010 yılına kadar Birliğe üyeliğinin beklenmediğini ortaya koyan bu yaklaşım aslında pek de şaşırtıcı değildir ve Türkiye ile AB arasında sürekli biçimde gündemde olan siyasi irade ve beklenti farklılaşmasının da bir başka örneğini oluşturmaktadır.

Değerlendirme ve Sonuç:

Gerçekten de, siyasetçi ve bürokratların, 2002 yılı içinde müzakerelere başlamaktan ve 2004-2005 yıllarında müzakereleri sonuçlandırmaktan söz eden demeçlerine karşılık, Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan ve ülkemizin ancak büyük bir seferberlik ruhu ve kararlılıkla harekete geçerse gerçekleştirmeyi başarabileceği yapısal dönüşüm, birkaç yıl içinde kolaylıkla üstesinden gelinebilecek nitelikte değildir. Gerçekçi ve soğukkanlı olunması halinde 2010 yılına kadar yapılan projeksiyonlarda Türkiye’ye AB içinde yer verilmeyişinin - bu durumun herhangi bir şekilde telafi edilmeye veya açıklanmaya çalışılmayışının rahatsız edici olmasına karşın-ülkemize zaman kazandırdığı ortadadır. Evet, Avrupa Bütünleşmesi her dakika ilerleyerek gitkiçe yakalanması zor bir görünüme bürünmektedir ancak, Türkiye olarak dahil olmaya çalıştığımız bu bütünleşme hareketini daha iyi tanımak; eşit, saygın ve önemli bir üyesi olabilmek için gereken hazırlıkları tamamlayabilmek için zamana gereksinimimiz bulunmaktadır. Bu süreyi, Avrupa Birliğine girip giremeyeceğimiz, ya da ne zaman gireceğimiz, Birliğin gerçek niyetinin ne olduğu, ya da ülkemizle ilgili aldığı kararlara ne tepki verileceğinin tartışılması yerine, bu son derece önemli ve her an değişip gelişen oluşumu tanı-

mak ve gerçekten içine girmek isteyip istemediğimizi belirlemek amacıyla kullanmak yerinde olacaktır. Bu arada önemli olan, her halükarda ülkemizin nihai hedefi olan çağdaş, demokratik, laik, sosyal, hukuk devletine ulaşması açısından gerçekleştirilmesi gereken değişimlerin, hazırlanacak Ulusal Programa kendi önceliklerimiz ve takvimimiz çerçevesinde dahil edilerek bir an önce hayata geçirilmeye başlanmasıdır. Böyle bir yaklaşım, Türkiye'yi Avrupa Birliğinin kendisi hakkındaki karar ve tutumlarına karşı tepki geliştirir konumundan kurtararak inisiyatifi eline alma imkanına da kavuşturabilecektir. Aksi yönde bir tutum ve ısrar ise, burada başından beri ortaya konmaya çalışıldığı gibi, AB ile Türkiye arasında mevcut olan beklenti ve siyasi irade oluşumu farklılıkları nedeniyle ilişkilerin bozulması ihtimaline de yol açabilecek niteliktedir.

Ülkemiz kendi içindeki gerekli dönüşümleri gerçekleştirdikten ya da belli bir aşama kaydettikten sonra, üyeliğe kabul kararının AB'nin ve üye ülkelerin siyasi iradesinde bulunduğu unutulmaksızın, Kıbrıs ve Ege gibi uluslararası sorunlarda nasıl bir tutum benimseneceğinin belirlenmesi daha kolay olacaktır. Unutulmamalıdır ki, Türkiye için önemli olan her ne pahasına olursa olsun AB'ye üye olmak değil, insanların mutluluğunu ve refahını güvence altına almış demokratik, laik, sosyal bir hukuk devletine ulaşmaktır. Bu hedefe götüren en kısa yolun AB üyeliği olup olmadığı ve AB ile kurulabilecek tek verimli ilişki modelinin tam üyelik olup olmadığı ise tartışılması gereken konulardır.