

Yazan: Prof.Dr.Ömer Şakir BABAOĞLU*

TÜRKİYE – AB İLİŞKİLERİNDE KRİTİK BİR AŞAMA: TAM ÜYELİK MÜZAKERELERİ VE TÜRKİYE’ NİN AB’ YE TAM ÜYELİĞİ

Özet

Türkiye’nin AB ile çıktığı yolculuk 1959 yılına dayansa da gerçekte Türkiye’nin tam üyelik başvurusu 1987 yılında yapıldı ve 1999 Helsinki Zirvesi’nde Türkiye’nin aday ülke olduğu teyit edildi. Aralık 2002 yılında yapılan Kopenhag Zirvesi’nde “Türkiye, sunulan siyasî kriterleri yerine getirirse AB müzakerelere zaman kaybetmeksizin başlayacaktır” sonucuna ulaşıldı. Nitekim Avrupa Birliği Komisyonunun hazırladığı, Türkiye’nin tam üyelik yolunda ilerlemesini değerlendiren 2004 raporu, Avrupa Konseyine müzakerelere başlanmasını önermiştir. Türkiye’nin AB’ye tam üyelik sürecindeki ısrar nedeni gerçekte istikrar ve değişim arayışının bir sonucudur. Türkiye’nin ekonomik kalkınması için AB katılım sürecinin sağladığı istikrar ortamına ihtiyacı vardır.

Anahtar Kelimeler: AB, Türkiye, Tam Üyelik, Özel Statü, Azınlık

Abstract

Although relations of Turkey with EU date back to 1959, actual application for full membership was made in 1987 and the statement that Turkey is a candidate was confirmed at the 1999 Helsinki Summit. The condition that “if Turkey implements the subject political criteria negotiations would start immediately” was concluded on the Copenhageb Summit in December 2002. In fact, the 2004 report by the EU commission examining Turkey’s progress in the full membership harmonization period suggested EU Council to start negotiations. The fact of insistence through the membership period of Turkey is actually a result of a need for stability and change.

Key Words: EU, Turkey, Full Membership, Special Status, Minority

Tam Üyelik Başvurusu ve Adaylık

Türkiye’nin AB ile çıktığı yolculuk 1959 yılına kadar geri götürülse de gerçekte Türkiye 1987 yılında tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. 1959 yılı ortaklık anlaşması yapmak üzere görüşmelerin başladığı yıldır. Ortaklık ilişkisi de ne yazık ki istikrarlı ve gelişen bir ilişki olma özelliğini 1987’ye kadar hiç taşımamıştır. 1963 Ankara Anlaşması’na göre öncelikle ortaklık ilişkileri geliştirilip gümrük birliği yaşama geçirildikten sonra tam üyelik Türkiye – AT/AB ilişkilerinde gündeme gelecekti. Ancak Türkiye’nin yükümlülüklerinin başladığı 1973 yılından itibaren Türkiye, gereken sorumluluğu üstlenmemiş ve 1978’de de ortaklık anlaşmasından doğan yükümlülükler,

* Prof.Dr.Şakir BABAOĞLU, Emekli.

TÜRKİYE – AB İLİŞKİLERİNDE KRİTİK BİR AŞAMA: TAM ÜYELİK MÜZAKERELERİ VE TÜRKİYE’NİN AB’YE TAM ÜYELİĞİ

“korunma hükümleri” kullanılarak askıya alınmıştır. AB tarafından da bu istikrarsız gelişimden yararlanarak işçilerin serbest dolaşımı, tekstil ürünleri ticareti ve tarımsal ürünler ticareti gibi konuları düzenleme dışı bıraktığını gözlemlemek mümkündür. Bu konulardan sadece tekstil ürünleri ile ilgili kısıtlamalar aşılabılmıştır.

Ortaklık ilişkilerinin ve bu bağlamda Türkiye/AT ilişkilerinin 1983'lere kadar sağlıklı gelişmediğini tespit etmek mümkündür. Dolayısıyla Türkiye, ortaklığı tam üyelik için zemin olarak gerektiği gibi kullanamamıştır. Bu nedenle de 1987 tam üyelik başvurusu Ankara Anlaşması'nın öngördüğü çerçevenin dışında gerçekleştirilmiştir. O günün koşullarında AT, Türkiye'nin bu başvurusunu kabul edip, Komisyona gönderme hususunda bile tereddüte düşmüştür. 1989 Komisyon “Görüş”ü (*Avis*), Türkiye için bu nedenle bir başarı gibi gösterilmiş ve Türkiye'nin ehil adaylığının teyit edildiği (eligibility) vurgusu öne çıkarılmaya çalışılmıştır.

1999 Helsinki Zirvesi'nde Avrupa Konseyi, Türkiye'nin aday ülke olduğunu bir kez daha teyit etmiştir. Bu onay, 1987 Lüksemburg Zirvesi sonrasında alınan kararlarla Türkiye'nin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden farklı bir işleme tabi tutulduğu endişesini gidermesi açısından önemlidir. Helsinki Zirvesi'nde Türkiye için bir “katılım öncesi stratejisi” (pre-accession strategy) belirlenmesi kararlaştırılmıştır. Helsinki kararları bu bağlamda, Türkiye'ye adaylık sürecinde uygulanacak kriterlerin, diğer aday ülkelere de uygulanan kriterlerle aynı esaslara dayanacağını altını çizmiştir.¹ Nisan 1987'de tam üyelik için başvuran Türkiye'ye gerçek cevap dolayısıyla Helsinki'de 1999 Aralık ayında verilmiştir. Nisan 1987'den Aralık 1999'a kadar geçen dönemde Türkiye'nin başvurusuna karşılık olarak hazırlanan tüm belgeler, Komisyon'un 18 Aralık 1989 tarihli Görüşü de (*Avis*) dâhil olmak üzere, sadece konuyu ertelemeye yönelik bir içerik taşımıştır.

Katılım öncesi strateji içinde Türkiye'de beklenen genel kriterler Kopenhag kriterleridir. Kopenhag kriterlerini, “ siyasî, ekonomik ve mevzuat uyumu” kriterleri olarak basitleştirebiliriz. 1997 tarihli Lüksemburg Zirve kararlarına göre, bu üç kriterden siyasî kriterlere uygun duruma gelmeden, bir aday ülke ile katılım anlaşmasını hazırlamak üzere müzakerelere başlamak mümkün değildir. Diğer iki kriterle ilgili düzenlemelerin müzakereler devam ederken yerine getirilmesi mümkündür. Helsinki'den bugüne kadar geçen zaman, Türkiye'nin “Katılım Ortaklığı Belgesi” nde sıralanan konulardan Kopenhag siyasî kriterleri kapsamına girenlerine uyum sağlama çabalarıyla geçmiştir.

AKP'yi iktidara getiren seçimlerin hemen sonrasına denk gelen Aralık 2002 Kopenhag Zirvesi, Türkiye hakkında “Türkiye Kopenhag siyasî kriterlerini yerine getirirse, AB, zaman kaybetmeksizin müzakereleri başlatacaktır” sonucuna ulaşmıştır. Avrupa Konseyi Türkiye'nin Kopenhag siyasî kriterlerine uyum gösterip göstermediğini değerlendirirken, Komisyon'un 2004 sonunda hazırlayacağı Türkiye raporu ve bu raporda yer alan Komisyon önerisini de dikkate alacaktır². Bu nedenle Komisyon'un 1998'den itibaren her aday ülke için ve dolayısıyla Türkiye için de her yıl hazırladığı raporlar arasında özellikle “Türkiye 2004 Düzenli Raporu” ayrı bir önem kazanmıştır. Aralık 2002 Kopenhag Zirvesi kararlarından kaynaklanan bu önem, Raporun

¹ “Turkey is a candidate State destined to join the Union on the basis of the same criteria as applied to the other States”, Helsinki Zirvesi Avrupa Konseyi Başkanlık Kararları, 10-11 Aralık 1999, para. 12.

² “If the European Council in December 2004, on the basis of a report and a recommendation from the Commission, decides that Turkey fulfils the Copenhagen political criteria, the EU will open accession negotiations with Turkey without delay”. Kopenhag Zirvesi Avrupa Konseyi Başkanlık Kararları, 12-13 Aralık 2002, para. 19.

TÜRKİYE – AB İLİŞKİLERİNDE KRİTİK BİR AŞAMA: TAM ÜYELİK MÜZAKERELERİ VE TÜRKİYE’NİN AB’YE TAM ÜYELİĞİ

hazırlanması sorumluluğunu da oldukça artırmıştır. Bu nedenle olsa gerek raporun ikili bir doğası söz konusudur.

Komisyon 2004 Düzenli Raporunun İkili Doğası ve Arkasında Yatan Gerekçe

Avrupa Birliği Komisyonu’nun hazırladığı, Türkiye’nin tam üyelik yolundaki ilerlemesini değerlendiren 2004 raporu ikili bir nitelik taşımaktadır. Zamanın komisyon başkanı Romano Prodi, raporun açıklanmasından sonra düzenlenen basın toplantısında bu olguyu “nitelikli evet (qualified yes)” tanımlaması ile ifade etmiştir³. Prodi’ye göre Komisyon, Avrupa Konseyi’ne müzakerelere başlamasını önermiştir. Ancak bu öneri, bazı özel nitelikler taşıyan, diğer adaylar için yapılan olumlu önerilerden farklı bir evet raporudur. Rapor bir yandan Türkiye’de son yıllarda kaydedilen gelişmeleri anlatıp bu gelişmeleri överken, diğer yandan devam eden önemli sorunların altını çizmektedir. Raporun ikili bir nitelik taşımasının en önemli nedeni, raporda “devam eden sorunlar” olarak belirtilen konuların, kaydedilen gelişmeler kadar önemli ve gelecekte sorun yaratabilecek nitelikte olmasıdır.

Rapordan ayrı olarak hazırlanan Komisyon tavsiye kararı, sonuç olarak Türkiye’nin katılım müzakerelerine başlamasını önermektedir. Söz konusu Komisyon önerisi, müzakerelere başlama konusunda siyasî kararı vermek üzere 17 Aralık’ta toplanacak olan Avrupa Konseyi üzerinde oldukça etkili olacaktır. Bu konuyu bir başka açıdan da görmek mümkündür. Eğer komisyon raporu Türkiye’nin müzakerelere başlamasını önermemiş olsaydı, Avrupa Konseyi’nin olumlu bir karar vermesi hiçbir şekilde mümkün olmayacaktı. Bu anlamda ilk aşama geçilmiştir.

Ancak Raporun ikili nitelik taşımasının arkasında yatan nedenler gerçekte raporda yazılı olmayan nedenlerdir. Raporun hazırlanması ve Komisyon’da onaylanması sürecinde AB üyesi ülkelerin bazılarında ve bazı Avrupa Birliği üyesi ülkelerin kamuoylarında Türkiye ile ilgili sert tartışmalar olmuştur. Bunlardan en çok dikkat çeken Fransa ve Fransız halkının konuya yaklaşımıdır. Avrupa Anayasası’nı halk oyuna sunma kararı vermiş olan Fransa, bu kritik dönemde Türkiye tartışması ile Avrupa Anayasası’nın onay süreci arasında bir bağlantı kurmuştur. Hatta bu konuda Komisyon’da yer alan Fransız üye Pascal Lamy, Türkiye ile ilgili kararın Anayasa onay süreci sonrasında verilmesini bile önermiştir. Fransa’da siyasî çevrelerde yer alan temel korku; bazı çevrelerin, Fransız halkının Türkiye hakkındaki önyargılarını tahrik ederek, Avrupa Anayasası’nın onaylanmasını engelleme çabaları olmuştur. Bu çevreler sıkça Türkiye’nin nüfusunu bahane ederek, Anayasa onaylanırsa bir Müslüman ülkenin Avrupa halklarının geleceğinde söz sahibi olacağını dile getirmiştir. Anayasanın kurduğu karar verme sisteminde nüfus öne çıkmaktadır ve Türkiye bu anlamda daha etkili bir pozisyona sahip olabilecektir.

Komisyonunda yapılan tartışmalarda, Türkiye’nin müzakerelere başlaması için geliştirilen formül, Komisyon raporunun satır aralarına yansımıştır. Buna göre Türkiye ile yürütülecek müzakereler tam üyelik demek değildir. Türkiye’nin müzakere süreci ve özellikle siyasî konular, yakından takip edilmeye devam edilecektir. Rapor bu anlamda; azınlık sorunlarını, Kıbrıs’ı, askerin Türk siyasî hayatında devam eden ağırlığını, Müslüman olmayan toplulukların haklarına getirilen kısıtlamaları, sınır sorunlarını izlenmesi gereken başlıca konular olarak sıralamıştır. Bu anlamda

³ *The Economist*, 7 Ekim 2004.

TÜRKİYE – AB İLİŞKİLERİNDE KRİTİK BİR AŞAMA: TAM ÜYELİK MÜZAKERELERİ VE TÜRKİYE’NİN AB’YE TAM ÜYELİĞİ

müzakereler, diğer aday ülkelerden farklı olarak, siyasî sorunların sürekli baskısı altında devam edecektir. Yine Komisyon’un geliştirdiği formül uyarınca; siyasî konularda olumsuz gelişmeler çıkması durumunda Komisyon’un önerisi, Bakanlar Konseyi’nin nitelikli çoğunlukla alacağı kararlar her an askıya alınabilecektir. Bunlara ek olarak, Fransa’da gelişen referandum tartışmaları⁴, katılım anlaşması hazırlanıp imzalanırsa bile, onay sürecinin garanti olmaktan çok uzakta olduğunu bize göstermektedir. Özetle Türkiye ile yapılacak müzakerelerin en az 10 yıl sürmesi bugünden karara bağlanmıştır.

Raporun Öne Çıkardığı Sorunlu Alanlar

Azınlıklar ve Din Konusu

Raporda azınlıklar konusunda Türkiye’nin hukukî azınlık tanımı eleştirilmektedir. Raporun siyasî kriterlerle ilgili bölümünün “ekonomik ve sosyal haklar” alt başlığı içinde azınlık konusunun ele alındığı kısımda, “Türk resmî otoritelerinin 1923 Lozan Antlaşması’na dayalı olarak sadece Müslüman azınlıkları, bu anlamda Yahudi, Ermeni ve Rumları azınlık olarak tanıdığı, gerçekte Türkiye’de Kürtler de dâhil olmak üzere pek çok topluluk (communities) bulunduğu”⁵ belirtilmektedir. Burada Kürtlerden söz edilen bölümde “topluluk” sözcüğü seçilirken, cümle genel olarak azınlık tanımı altında formüle edilmiştir. Bu çerçevede Kürtler’in azınlık statüsünde oldukları dolaylı olarak ifade edilmiştir. Kürtler’in kültürel haklarını kullanmaları üzerinde sınırlamaların devam ettiğinin de altı çizilmiştir.

Öte yandan raporun yine siyasî kriterler başlığı altında yer alan “sivil ve siyasî haklar” alt başlığı içinde Aleviler için, “sünnî olmayan Müslüman azınlık”⁶ kavramı kullanılmıştır. Raporun ilerideki bir bölümünde de Aleviler’in henüz Müslüman azınlık olarak görülmemesi bir sorun olarak ifade edilmiştir.⁷ Bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere Komisyon tarafından, Türkiye’nin ısrarlı olduğu azınlık tanımlamasının dışında bir kabul açıkça ortaya konmuştur. Ayrıca her iki grup için de ilerlemeler kaydedilmesi gereği belirtilmiştir.

Müslüman olmayan azınlıklarla ilgili olarak öne çıkarılan konu ise Heybeliada Ruhban Okulu’nun açılması sorunudur. Ayrıca Ekümenik Patrik unvanının kullanılmasına izin verilmemesi, Süryani, Keldani din adamlarının üzerindeki kısıtlamalar da bu başlık altında dile getirilmiş eksikliklerdir. Türkiye’de yaşayan Protestanlarla ilgili, özellikle dinî törenler sırasındaki kontroller olmak üzere birtakım uygulamaların siyasî kriterlerle uyumlu olmadığı belirtilmiştir.⁸ Raporda ayrıca “azınlık dillerinde yayın ve eğitim” konularında önemli kısıtlamaların devam ettiğinin altı çizilmiştir.⁹ Özellikle eğitim alanı oldukça tartışmaya açık bir konudur. Revize edilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi’nde eğitimle ilgili paragrafta, eğitimin bir dilin öğrenilmesinden çok, o dilde eğitim alınmasını düşündürecek bir ifade kullanılmıştır. 2004 raporu bu konuya açıkça ele almamakla birlikte, yukarıda belirttiğimiz gibi eğitim alanında önemli kısıtlamalardan söz etmiş ama bu kısıtlamaları tam anlamıyla açıklamamıştır.

⁴ “Chirac Promises referendum on Turkey Entry”, *Financial Times*, 2-3 Ekim 2004; “Chirac’s Gamble”, *Financial Times*, 5 Ekim 2004.

⁵ Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Avrupa Komisyonu Düzenli Raporu (2004), SEC(2004) 1201, Brüksel, 16 Ekim 2004, s. 48.

⁶ A.G.E., s. 44.

⁷ A. G. E. s. 165.

⁸ A. G. E. s. 44, 53.

⁹ A. G. E. s. 18, 55.

TÜRKİYE – AB İLİŞKİLERİNDE KRİTİK BİR AŞAMA: TAM ÜYELİK MÜZAKERELERİ VE TÜRKİYE’NİN AB’YE TAM ÜYELİĞİ

Özetle azınlık tanımı, kültürel ve dinî haklar ile Türkiye’de yaşayan Hristiyanların din hizmetleri ve eğitim alması konularında Komisyon’un yaklaşımı Türkiye’nin ve Türk kamuoyunun temel kabullerinden hâlâ oldukça farklıdır. Bu durum müzakereler sırasında da sorun yaratmaya devam edecektir.

Komisyon Türkiye’nin “Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Konvansiyonu” ile “Gözden Geçirilmiş Sosyal Şartı” imzalamamış olmasını, bir eksiklik olarak bu çerçevede ortaya koymaktadır. Komisyon’un bu başlık altında çok sayıda eksiklik tespit etmiş olduğu olgusu ortadadır. Ancak Komisyon bu eksiklikleri müzakereler sırasında, siyasî kriterlerin uygulanmasının denetimi çerçevesinde ele almayı uygun görmüştür. Bu anlamda Türkiye müzakerelere eğer başlarsa, azınlıklar ve din konuları birinci gündem maddesi olmaya devam edecektir.

Silâhlı Kuvvetlerin Türk Siyasî Hayatındaki Rolü

Komisyon’un 2004 raporunda da, Türk Silâhlı Kuvvetlerinin, Türk siyasal yaşamında oynadığı role yönelik eleştiriler devam etmektedir. Raporda sivil-asker ilişkilerinin AB uygulamalarına uyumlu hâle getirilmesi için kaydedilen gelişmelerin altı çizilmekte ancak henüz istenilen noktaya ulaşılmadığı da belirtilmektedir. Komisyon’un saptamasına göre, Türk Silâhlı Kuvvetleri, bazı gayrı resmî kanalları kullanarak siyasal sistem üzerinde etkili olmaya devam etmektedir.¹⁰

Rapor, Millî Güvenlik Kurulunun askerî üyelerinin “siyasî, sosyal ve dış politika konularında çeşitli vesilelerle kamuoyuna seslendiklerini, basın açıklamaları ve bildirimler yayınladıklarını” belirttikten sonra bu durumu ileriye dönük, potansiyel bir sorun olarak ortaya koymaktadır.¹¹

Kıbrıs

Raporun Kıbrıs’la ilgili bölümü diğer düzenli raporlarla kıyaslanmayacak kadar kısa ve az eleştirel bir nitelik taşımaktadır. Şüphesiz bu duruma gelmesinde Annan Plânı’nın referandumu sonrasında Kıbrıs Rumları’nın ve AB’nin zor bir duruma düşmüş olması önemli rol oynamıştır. Öte yandan raporun Kıbrıs bölümünde gümrük birliğinin AB’nin yeni üyelerine yönelik olarak genişletilmesi konusu ele alınmış ve Türkiye’nin Kıbrıs’ı da buna dâhil etmesi gereğinin altı çizilmiştir.¹² Türkiye, Komisyon Raporu’nun açıklanmasından hemen önce bu işlemi gerçekleştirmiş ve üstü örtülü uyarının dayanağı ortadan kalkmıştır.¹³

Gümrük Birliği gelişmelerinin de gösterdiği gibi Kıbrıs konusu, geleceğe dönük olarak Türkiye-AB ilişkilerinin ve Türkiye’nin AB’ye tam üyelik sürecinin ana konusu olmaya devam edecektir. Burada Türkiye’nin, Rum Yönetimi’ni “tüm Kıbrıs’ı temsil eden tek resmî hükümet” olarak tanımaya zorlanması kaçınılmaz bir gelişme olacak gibi görünmektedir. Raporda ayrıca, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Loizidou davasında Loizidou’ya mülkiyet hakkı ve mallarının iadesi ile ilgili verdiği karara Türkiye’nin uygun davranmadığı konusu da belirtilmiştir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nde Kıbrıs’la bağlantı olarak Türkiye aleyhine açılan davalar şüphesiz gelecekte de önemli rol oynayacaktır.¹⁴ Bu bağlamda raporda, İnsan Hakları Mahkemesi’nde karara bağlanmış “Kaybolmuş Kıbrıslı Rumlar” ve “Kuzeyde yaşayan

¹⁰ A.G.E. s. 15.

¹¹ A. G. E. s. 23.

¹² A. G. E. s. 52.

¹³ *Hürriyet*, 2 Ekim 2004.

¹⁴ Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Düzenli Rapor (2004), s. 30.

TÜRKİYE – AB İLİŞKİLERİNDE KRİTİK BİR AŞAMA: TAM ÜYELİK MÜZAKERELERİ VE TÜRKİYE’NİN AB’YE TAM ÜYELİĞİ

Rumların eğitim hakları”yla ilgili konularda Türkiye’nin gözetim altında tutulduğunun da altı çizilmiştir.¹⁵

Özetle, müzakerelere başlanması kararı öncesinde ve eğer Avrupa Konseyi’nden 17 Aralık 2004 öncesi olumlu bir karar çıkar da müzakerelere başlanırsa, müzakereler sırasında Kıbrıs konusu, müzakere sürecini belirleyen bir etkiye sahip olacaktır. Unutmamak gerekir ki; Kıbrıs Rum Yönetimi, tüm Kıbrıs’ı temsil ettiği kabul edilerek AB’ye üye olmuştur. Bu anlamda, müzakerelere başlanması kararı, katılma anlaşmasının imzalanması ve onaylanmasında veto yetkisine sahip olacaktır.

Sınır Sorunları

Raporda "sınır uyumsuzlukları" başlığı altında Türk-Yunan ikili sınır sorunları kısaca ele alınmıştır. Bu bağlamda 1999 Helsinki kararları uyarınca konunun Aralık 2004 Zirvesi’nde ele alınacağı bildirilmektedir. Türk-Yunan sınır uyumsuzlukları, Kıbrıs konusunda olduğu gibi müzakerelere başlama kararının alınmasında ve eğer başlanırsa müzakere sürecinde ve yine eğer katılma anlaşması imzalanırsa onay sürecinde önemli bir baskı unsuru olabilecek bir potansiyel taşımaktadır.

Komisyon’un “Özel Statü” Önerisi

Verheugen, Komisyon’un 2004 Türkiye raporunu açıkladığı basın toplantısında müzakere sürecine yönelik çok önemli bir tespit yapmıştır. Verheugen’a göre “Türkiye ile müzakerelere başlanması durumunda ortaya çıkacak riskler kısıtlıdır ve yönetilebilir. Buna karşılık Türkiye’yi müzakere sürecinin dışında tutma çabaları geniş riskler doğurabilecek niteliktedir ve bu riskler yönetilemez ve çok tehlikeli sonuçlar ortaya çıkarabilir.” Verheugen’in yönetilebilir olarak tanımladığı riskler ancak müzakere sürecinin başlatılması durumunda ve müzakere süreci içinde kontrol altında tutulabilecektir. Bu olgu, Komisyon’un Türkiye’ye özgü yeni ve spesifik bir müzakere süreci yapılandırma çabalarına dayanmaktadır.

Türkiye’nin özel konumu özellikle 2004 Raporu’nda yazılı olan bazı unsurlardan kaynaklanmaktadır. Bu konuyla ilgili olarak ileride sorun yaratabilecek ana başlıkları yukarıda açıklamaya çalıştık. Komisyon’un raporunun yanı sıra yine Komisyon tarafından Konsey ve Avrupa Parlamentosu’na sunulmak üzere hazırlanan ikinci bir belge, Türkiye’ye yönelik izlemesi tavsiye edilen stratejiyi daha açık şekilde ortaya koymaktadır. “Türkiye’nin Katılım Gelişimi Hakkında Avrupa Komisyonu Tavsiye Kararı” alt başlığını taşıyan belge, Komisyon 2004 Düzenli Raporu’nun bir özetini yaptıktan sonra, Türkiye’nin Kopenhag siyasî kriterlerinin yerine getirmek yolunda yeterli düzeye geldiğini teyit etmekte ve Türkiye ile katılım müzakerelerinin başlamasını tavsiye etmektedir.¹⁶

Söz konusu tavsiye kararı ile Komisyon, yukarıda belirttiğimiz olumlu tavsiyesi bir yana bırakılırsa, 2004 Düzenli Raporu’nun genel tereddütlü havasını daha da güçlendirecek mekanizmalar ortaya koymuştur. Bu mekanizmalardan ilki, görüşmelerin yürütülme şeklidir. Tavsiye kararında görüşmelerin hükümetler arası konferans şeklinde yürütüleceği ve bu süreçte tüm üye ülkelerin veto hakkı olacağı belirtilmektedir. Bu öneri yaşama geçirilirse Türkiye katılım anlaşmasını Avrupa Birliği

¹⁵ A.G.E. s. 31.

¹⁶ Komisyonun Konseye ve Avrupa Parlamentosuna Raporu: Avrupa Komisyonunun Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Tavsiyesi, COM(2004)656 final, Brüksel, 6 Ekim 2004, s. 9.

TÜRKİYE – AB İLİŞKİLERİNDE KRİTİK BİR AŞAMA: TAM ÜYELİK MÜZAKERELERİ VE TÜRKİYE’NİN AB’YE TAM ÜYELİĞİ

ile değil, gerçekte 25 ayrı üye ülke ile neredeyse ayrı ayrı görüşmek zorunda kalacaktır. Ayrıca Türkiye’nin tam üyeliğinin ortaya çıkaracağı Türkiye’ye özgü sorunların görüşme çerçevesine yansıtılması gereği de önemle vurgulanmıştır.¹⁷ Türkiye’den herhangi bir konuyu görüşmeye başlamadan önce, o konuyla ilgili Topluluk düzenlemelerini kendi hukukuna aktarması da beklenecektir.

Müzakere sürecini Türkiye’ye özel yapan ikinci unsur müzakerelerin askıya alınması ile ilgili önerilen mekanizmadır. Buna göre “demokrasi, insan hakları, temel özgürlükler, hukuk devleti” gibi temel siyasî olgularda aykırılıkların sürekli görülmesi durumunda, Komisyon önerisi ile Bakanlar Konseyi nitelikli çoğunlukla görüşmeleri askıya alabilecektir.¹⁸ Teorik olarak askıya alma imkânı zaten her zaman için mevcuttur. Ancak bu durum hiçbir zaman bu kadar net ve detayla olarak ifade edilmemiştir. Türkiye’nin “özel konumu” Komisyon açısından askıya alma mekanizmasının düzenlemesini sağlayan bir paragrafın tavsiye raporuna ilâve edilmesini zorunlu kılmıştır.

Tavsiye raporu, işçilerin serbest dolaşımına yönelik kalıcı korunma hükümleri öngörülebileceğini, tarım ve bölgesel fonlarla ilgili Türkiye’ye özgü ve farklı düzenlemeler yapılabileceğini de vurgulamaktadır.¹⁹

Ayrıca raporda sözü geçmeyen birtakım gelişmeler de Türkiye’nin özel statüde algılandığını ve bu özel statünün müzakere ve onay sürecini olumsuz etkileyebileceğini ortaya koymaktadır. Bunların en önemlisi Fransa’nın, eğer imzalanırsa, katılım anlaşmasını Fransa’da referanduma sunmak için anayasa değişikliği yönünde hazırlıklara başlamış olmasıdır. Bu örnek Fransa’da kabul edilmesi durumunda kolayca diğer üye ülkelerde de takip edilebilecek bir gelişmedir.

Özetle müzakere süreci, anlaşmanın imzalanması ve onayı Türkiye’ye özgü yenilikler içermektedir. Bu yenilikler, 10 yılı aşacak bu süreci bilinmezlikler içine sokmaktadır.

Aralık 2004 Brüksel Zirvesi ve Tam Üyelik Müzakereleri

Brüksel Zirvesi Türkiye ile müzakerelerin başlaması konusunda hayati kararı verecek en üst siyasî karar toplantısı olmuştur. AB’nin Kopenhag Zirvesi ile üstlendiği sorumluluğun yerine getirilmesi önemli bir soru olarak ortaya çıkmıştır. Üstelik AB Anayasası ve bu konudaki belirsizlikler Türkiye’nin tam üyeliği konusu ile birleşmiş, kararın çevresel koşullarını daha da güçleştirmiştir. Bu bağlamda, Komisyon Raporunun da ışığında, üç ana konu Brüksel Zirvesi öncesinde basına sızdırılmış ve tartışmaların bu çevrede gelişeceği ortaya çıkmıştır. Bunlardan ilki Kıbrıs konusudur. İkincisi Türkiye için düşünülen “kalıcı koruma hükümleri” ve “özel düzenlemeler” türü ayrımcılık gözetilen mekanizmalardır. Üçüncüsü ise müzakere sürecinin tam üyelikle olan bağlantısıdır. Bu üç konu, Brüksel’deki tartışmaların odağını oluşturmuştur.

Kıbrıs

Öncelikle Kıbrıs’ı ele alırsak, bu konuda Avrupa Birliği, Türkiye’nin Rum Hükümetini tüm Kıbrıs’ın tek yetkili hükümeti olarak tanıması için dolaylı bir taktik peşinden koşmuştur. Özellikle Fransa, Avusturya ve bir ölçüde Hollanda dönem başkanlığı da müzakerelere başlama kararının Türkiye için çok önemli olduğunu

¹⁷ A.G.E. s. 7.

¹⁸ A.G.E.

¹⁹ A.G.E. s. 10.

TÜRKİYE – AB İLİŞKİLERİNDE KRİTİK BİR AŞAMA: TAM ÜYELİK MÜZAKERELERİ VE TÜRKİYE’NİN AB’YE TAM ÜYELİĞİ

değerlendirerek, Türkiye’den Kıbrıs konusunda bu tavizi almak için baskılarını artırmanın en uygun zamanının Büküresel Zirvesi olacağı kanısına varmışlardır. Ortaya konulan senaryoya göre, Avrupa Birliği yeni 10 üyenin katılımlarıyla genişlemiştir. Bu 10 üyenin Ankara Anlaşması’ndan bu yana gelişen tüm ortaklık mevzuatının tarafı olması için bir hukukî işlem yapılması gereği doğmuştur. Bu hukukî işlem ilk defa da yapılacak değildir. Türkiye, Ankara Anlaşmasının yürürlüğe girdiği 1964 yılından bu yana her gelişme sonrasında bu tür uyum protokollerini yapmıştır. Bu defa sorun, yeni katılan üye ülkelerden birinin Kıbrıs olmasıdır. Avrupa Birliği’ne göre Kıbrıs’ın tek yetkili hükümeti Rum Hükümeti’dir ve adanın kuzeyi Türk işgali altındadır. Bu fiilî durum nedeniyle Kıbrıs hükümeti (Rum Hükümeti) adanın kuzeyinde yetkilerini kullanmamaktadır. Avrupa Birliği, Türkiye’nin reddettiği bu hukukî kabulü Türkiye’ye dayatmak ve aşamalı olarak kabul ettirmek istemiştir. Türkiye’nin ortaklık ilişkilerini yeni üyelere de genişletmek için hazırlanan uyum protokolünü imzalaması, bu yolda AB için önemli bir kazanım olacaktır. Kıbrıs adına Kıbrıs Rum Hükümeti’nin imzalayacağı bu belgeyi, Türk Hükümeti’nin de imzalaması, AB’nin Kıbrıs konusundaki hukukî tutumunun Türk tarafınca kabul edilmesi yolunda çok önemli bir aşama olacaktır. Uyum protokolü zirve öncesinde hazırlanmış ve Türkiye’nin bu belgeyi Zirve sırasında parafe etmesi ve müzakereler başlayana kadarda onaylaması koşulu Türkiye’nin önüne konulmuştur. Türkiye Başbakanı, Zirve devam ederken, Büküresel’de yaptığı görüşmeler sırasında Güney Kıbrıs’ın, Kıbrıs Cumhuriyeti olarak dolaylı da olsa tanınması sonucunu ortaya çıkaracak bu tür yaklaşımları reddetmiştir. Bu görüşmelerde taraflar bir ara formüle doğru yaklaşmıştır.

Kıbrıs’la ilgili olarak Zirve sonrasında ortaya çıkan durum nedir? Zirve sonuç bildirgesinin 19’uncu parafı Kıbrıs’la ilgilidir. Buna göre Türkiye uyum protokolünü imzalamayı taahhüt eden bir deklarasyona imza atmıştır. Söz konusu deklarasyona göre Türkiye, uyum protokolünü görüşmelerin başlama tarihi olarak belirlenen 3 Ekim’den önce imzalayacaktır. Öte yandan aynı deklarasyon, bu uyum protokolü üzerinde görüşmelerin başlayacağını ve söz konusu imzanın, görüşmeler sırasında gerekli düzeltmelerin yapılması konusunda fikir birliğine varıldıktan sonra atılacağını da beyan etmiştir. Gerçekte Protokol imzası bir koşula bağlanmıştır. Müzakerelerin başlaması için uyum Protokolü’nün imzalanması koşuluysa ortadan kalkmıştır. Buna ek olarak Dışişleri Bakanı Gül, Uyum Protokolü’ne AB adına Komisyon’un imza koyacağını da ileri sürmektedir. Komisyon’un Kıbrıs adına bu belgeyi imzalaması bizim kabul ettiğimiz Annan Paketinin özüne de uygun görülmektedir. Özetle Kıbrıs konusunda büyük bir taviz verildiği söylenemez. Hükümet Ekim’e kadar zaman kazanmıştır ve bu zamanı plânladığı şekilde dolaylı bir tanıma ortaya çıkmadan değerlendirecek bir imkâna da sahiptir. Bundan sonrası Türk Diplomasinin becerisine kalmıştır.

Kalıcı Korunma Hükümleri ve Özel Düzenlemeler

İkinci sorunlu konu “kalıcı korunma hükümleri“ ve “özel düzenlemeler“dir. AB tarafı işçilerin serbest dolaşımını gerektiği durumlarda kalıcı olarak askıya alma imkânı sağlayan bir mekanizma olarak “kalıcı korunma önlemleri“ mekanizmasını kabul edeceğini bugünden kayda geçirmek istemiştir. Tanımsal fonlar ve yapısal fonlardan Türkiye’nin eşit şekilde yararlanmasını kısıtlamak için ise “özel düzenlemeler“ öngörülebileceği şimdiden vurgulanmak istenmiştir. Bu iki konu komisyon raporunda da mevcuttur. Türkiye, Komisyon’un etki raporunda açıkça vurgulandığı bu istisnai düzenleme yapma önerisine o gün de açıkça karşı çıkmamıştır. Hatta Başbakan bu konuda Almanya’yı teskin etmeye yönelik açıklamalarda bulunmuştur. Büküresel sonuç bildirgesinin 23’üncü paragrafı içerisinde düzenlenen bu konuda AB tarafı istediğini

TÜRKİYE – AB İLİŞKİLERİNDE KRİTİK BİR AŞAMA: TAM ÜYELİK MÜZAKERELERİ VE TÜRKİYE’NİN AB’YE TAM ÜYELİĞİ

elde etmiştir. "Uzun geçiş dönemlerinin derogasyonların özel düzenlemelerin ve kalıcı korunma hükümlerinin" görüşmeler sırasında ele alacağı kayda geçmiştir. Görüşmelere esas teşkil edecek hukukî bir temel burada yaratılmıştır. Türk tarafı kalıcı sözünü tanımlayarak "kalıcı olarak kullanıma hazır" cümlecığı ile maddeyi yumuşattığını ileri sürmektedir. Bu yaklaşım çok inandırıcı görüş değildir. Burada önemli olan, bu konunun; işçilerin serbest dolaşımı, tarımsal ve yapısal fonlardan Türkiye'nin yararlanma koşulları belirlenirken, bir başka deyişle, müzakereler sırasında esas olarak gündeme geleceğidir. Öte yandan bu mekanizmaları Türkiye de kendisini korumak adına kullanabilir. Türkiye-AT gümrük birliği Türkiye kalıcı korunma önlemlerine başvurma hakkı vermemekte ve kalıcı muafiyetler sağlamamaktadır. Bu kez müzakereler sırasında Türkiye’de bu imkâna tekrar kavuşabilir. Türk uzmanlarının müzakere masasına konulacak ve Türkiye’yi ileride koruyacak önerileri hazırlaması gerekmektedir. Hangi konularda Türkiye'nin rekabet sorunu yaşadığı, hangi sektörlerin korunması gerektiği süratle tespit edilmelidir. Eğer AB, zayıf alanlarını (iş gücü piyasası gibi) korumayı plânlıyorsa aynı yöntemi biz niye kullanmayalım?

Tam Üyelik Anlaşmasının Referandumuna Sunulması

Son sorunlu alan müzakerelerin tam üyelikle olan bağlantısıdır. En başından beri, başta Fransa olmak üzere bir dizi ülke, müzakere sürecinin tam üyelikten koparmaya çalışmıştır. Bu ülkelere göre müzakereler başarıyla sonuçlansa bile tam üyelik garanti edilemez. Bunun en açık göstergesi referandum tartışmalarıdır. Fransa ile birlikte Avusturya da bunu açıkça dile getirmektedir. Müzakere sürecinde hazırlanacak Katılım Anlaşması, üye ülkelerin anayasal süreçlerine göre ulusal bir onay sürecinden geçecektir. Aynı zamanda Avrupa Parlamentosu da bu anlaşmayı onaya sunacaktır. Bunlardan biri onaylamayı bir şekilde reddederse tam üyelik gerçekleşemez. Zirve kararının yine 23’üncü paragrafında bu konu ele alınmıştır. Söz konusu paragraf içinde Türk tarafı da, AB tarafı da malumun ilânı anlamına gelecek iki unsur metne eklemiştir. Türkiye müzakerelerin amacının tam üyelik olduğunu, AB tarafı ise müzakerelerin başarıyla sona ereceğinin bugünden garanti edilemeyeceğini karara eklemiştir. Bu konuda ayrıca AB tarafı, tam üyelik gerçekleşmezse aday ülkenin Avrupa kurumlarına sağlam bir şekilde bağlanması temennisini de ortaya koymuştur. Madde bu şekliyle hiçbir anlam ifade etmemektedir. Öte yandan müzakerelerin tam üyelikle olan ilintisi, hukukî olmaktan çok siyasî bir gerçeğe dayanmaktadır. Türkiye'nin müzakereleri başarıyla tamamlamasının sonucu, doğal olarak tam üyeliğidir. Ancak AB üyesi ülkelere bazıları siyasetten, o günün koşullarında bundan farklı bir sonucun ortaya çıkmasına da karar verebilir. Bürüksel Zirvesi Sonuç Bildirgesi siyasî bir gerçek olarak ortada duran bu durumu Türkiye lehine iyileştirmek adına olumlu bir çaba göstermemiştir, ancak daha kötü bir tablonun ortaya çıktığında ileri sürmek mümkün değildir. Zirvenin hazırlık çalışmaları sırasında ortaya çıkan taslak metinlerde, bu konudaki olumsuz siyasî yaklaşımı destekleyecek hukukî ifadelerin eklenmek istendiği de bir gerçektir.

Özellikle Fransa referandum konusunda çok ısrarlıdır. Bu konuda Fransız Anayasası değiştirilmektedir. Bu değişikliklerle Fransa 2007’den itibaren tam üye olma noktasına gelmiş ülkelerin katılım antlaşmalarını Fransız halkının onayına sunmayı anayasal bir zorunluluk hâline getirecektir.

Türkiye – AB İlişkilerinin İlerlemesinin Bazı Koşullar Altında Önemi

Komisyon 2004 düzenli raporu ve Bürüksel Zirvesi'nin Türkiye ile ilgili kararının arkasında yer alan düşünce, uzun dönemde Türkiye'nin tam üyeliğinin

TÜRKİYE – AB İLİŞKİLERİNDE KRİTİK BİR AŞAMA: TAM ÜYELİK MÜZAKERELERİ VE TÜRKİYE’NİN AB’YE TAM ÜYELİĞİ

gerçekleşme şansının, Türkiye’nin müzakerelerde kaydedeceği hız ve başarılarından bağımsız olacağını bize göstermektedir. Müzakerelerin her aşamasını zora sokabilecek pek çok siyasî farklılık masanın üzerinde durmaya devam etmektedir. Bunlara ek olarak müzakerelerin başarıyla sonuçlandırılması durumunda, katılma anlaşmasının onay sürecini de hiçbir şekilde garanti altında görmemek gerekir. Yukarıda açıklamaya çalıştığımız gibi, bu durum, Avrupa halklarının aşamadığı önyargılarda ve Avrupalı siyasetçilerin bu önyargıları sonuna kadar sürdürme arzusundan kaynaklanmaktadır. Bu çerçevede Türkiye’nin uyum çabaları başarıyla ilerledikçe, karşı karşıya kaldığı engellerde artmaktadır. Dolayısıyla Türkiye’nin tam üyeliğinin gerçekleşmesi, başarılı bir şekilde yürüyen uyum sürecinden bağımsızlaşmaktadır.

Bu noktada sorulması gereken soru "Neden AB'ye tam üyelik sürecinde ısrar ediyoruz?" olmalıdır. Bu ısrar, gerçekte Türkiye'nin istikrar ve değişim arayışının ve siyasal ekonomik gelişimini başarıyla gerçekleştirememektedir. Uzunca yıllar yaşadığımız deneyimler bize kısır polemiklerin Türk siyasal yaşamını; yolsuzluk ve başıbozukluğun ise Türk ekonomisini yönetebileceğini göstermiştir. Türkiye AB'ye katılım sürecinde, demokrasisini güçlendirecek reformları çabuk bir şekilde yaşama geçirme şansını bulmuştur. Ekonomik disiplin de bu süreçle paralel gelişebilmiştir.

Türkiye'den kaynaklanan istikrarsızlık unsurlarının AB'ye katılım sürecinde etkisizleştirilmesinin yanı sıra, dış dünyanın Türkiye'yi istikrarsızlaştırabilecek potansiyel müdahalelerini önlemek için de AB katılım süreci çok önemlidir. Türkiye'nin ekonomik ve siyasal zayıf noktaları, uluslar arası sistemin önemli aktörlerine Türkiye'yi olumsuz etkilemek adına önemli araçlar sağlamaktadır. Katılım sürecin bu aktörlere Türkiye üzerindeki kontrollerinin devam ettiği ve bu ilişkiden fayda sağlamakta oldukları mesajını verdiği için, söz konusu potansiyel olumsuz müdahaleler de önlenmiş olmaktadır. Bir bakıma AB'ye katılım süreci Türkiye'nin hassas sorunlarını çözmek konusunda uluslar arası sistemin önemli aktörlerinin desteğini ya da tarafsız kalmalarını sağlamaktadır diyebiliriz.

Bu noktada ikinci soru "Türkiye katılım süreci içinde sadece AB'nin taleplerini yapıp yetinmeli midir?" şeklinde olmalıdır. AB sürecinin Türkiye'ye bir istikrar getirdiği doğrudur, ancak bu süreç Türkiye'nin sorunlarını çözmektedir. Türk ekonomisi çok kırılgan bir finansal dengeye dayanmaktadır. Bu kırılgan denge, büyüyen cari açıklar ve dolayısıyla toplam borç rakamlarıyla Türkiye'nin dış politikasını ipotek altına alacak bir noktaya gelmiştir. Öncelikle söz konusu istikrar ortamından yararlanarak, Türk ekonomisinin üretim yapısı ve verimliliğini önümüzdeki yirmi yılda cari fazla verecek duruma getirmek için bugünden çalışmaya başlamak gerekir. Bu çalışmalar Hükümetin plânlamasına ihtiyaç gösterir. Serbest piyasa ekonomisi, her şeyin kendi hâline ve akışına bırakıldığı bir ekonomik model olmamalıdır. Türkiye gerekirse AB ile işleyen gümrük birliği ilişkisinin sınırlarını zorlayarak önemli ve geleceğe yönelik stratejik sektörler saptamalı ve bunları plânlı bir şekilde rekabete ve büyümeye hazırlamalıdır. Bu hazırlık, Türk Hükümetlerinin AB temsilcileri ile müzakere sürecinde akıllı ve yoğun bir mücadeleyi göze almalarına bağlı olarak gelişecektir.

Söz konusu mücadelede Türkiye'nin en büyük kozu, AB'nin Türkiye'ye yönelik farklı uygulamaları olacaktır. Bir başka deyişle Türkiye, kendisine uygulanan farklı katılım sürecini kabul ederken, ekonomisinin yapısal sorunlarını çözecek adımları da eş zamanlı olarak plânlamalı ve atmalıdır. Türkiye söz konusu ekonomik çabalarına AB tarafından gelecek AB hukuku ve gümrük birliği ilişkisine aykırılık itirazlarına

TÜRKİYE – AB İLİŞKİLERİNDE KRİTİK BİR AŞAMA: TAM ÜYELİK MÜZAKERELERİ VE TÜRKİYE'NİN AB'YE TAM ÜYELİĞİ

karşılık ise kendisi için öngörülen katılım sürecinin farklılığını bir koz olarak kullanılabilir.

Özetle Türkiye'nin ekonomik kalkınması için AB katılım sürecinin sağladığı istikrar ortamına ihtiyaç vardır. Ancak bu ortam tek başına uzun dönemde Türk halkına refah ve özgürlük getiremez. Hükümetlerimizin bu ortamı sağlayacağı fırsatları kullanarak aktif bir plânlama ve uygulama içinde cari açık ve borç sorunlarımızı çözmesi gerekir. On beş yıl sonra toplam kamu borcumuz aynı oranda veya daha fazla durumda ise, artan ihracatımıza rağmen cari açığımız her yıl devam ediyorsa, zaman boşa harcanmış ve on beş yıl kaybedilmiş olacaktır.

**TÜRKİYE – AB İLİŞKİLERİNDE KRİTİK BİR AŞAMA: TAM ÜYELİK MÜZAKERELERİ VE TÜRKİYE’NİN
AB’YE TAM ÜYELİĞİ**

KAYNAKÇA

- 1) Helsinki Zirvesi Avrupa Konseyi Başkanlık Kararları, 10-11 Aralık 1999.
- 2) Kopenhag Zirvesi Avrupa Konseyi Başkanlık Kararları, 12-13 Aralık 2002.
- 3) *The Economist*, 7 Ekim, 2004.
- 4) *Financial Times*, 2-3 Kasım, 2004 ve 5 Kasım 2004.
- 5) Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Avrupa Komisyonu Düzenli Raporu (2004), SEC(2004) 1201, Brüksel, 16 Ekim 2004.
- 6) Komisyonun Konseye ve Avrupa Parlamentosuna Raporu: Avrupa Komisyonunun Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Tavsiyesi, COM(2004)656 final, Brüksel, 6 Ekim 2004.