

TÜRKİYE - AVRUPA TOPLULUĞU ORTAKLIK İLİŞKİSİNİN HUKUKİ ÇERÇEVESİ

*Dr. Hacı CAN**

ABSTRACT

This study analyzes the legal framework of the association relationship between the European Community and Turkey, which was conceived originally as preparatory phase to a future membership of Turkey in the European Economic Community at that time. It discusses within this framework among other things the questions over the material areas as well as the institutional structure of the association.

Anahtar Kelimeler: *Türkiye-AB İlişkileri, Gümrük Birliği, Ankara Anlaşması, Ortaklık Anlaşmaları.*

Keywords: *Turkey-EU Relations, Customs Union, Ankara Agreement, Association Agreements.*

Giriş

1950'li yıllarda başlayan ve birçok aşamadan geçerek günümüzün Avrupa Birliği (AB) boyutuna ulaşan Avrupa'daki bütünleşme hareketinin en dinamik kısmını oluşturan Avrupa Topluluğu (AT) birçok ülke ile ekonomik ilişkiler kurmuştur. Bu ülkelerden birisi olan Türkiye, her ne kadar Avrupa'da oluşan bu bütünleşme hareketine başından beri kayıtsız kalmayarak katılım amacıyla 1963 yılında bir ortaklık andlaşması imzalamışsa da, bu sürecin içerisine tamamıyla dahil olamamıştır. 40 yıllık bir geçmişi bulunan ortaklık ilişkisi ve Türkiye tarafından girişilen köklü reform hareketlerine rağmen, gelinen durum beklentilerin bir hayli gerisinde kalmıştır. Ortaklık rejimi çerçevesinde gerçekleşen ekonomik ilişkilerin daha çok Topluluk üyesi devletlerin lehine bir gelişim göstermesi, Türkiye'de ortaklık ilişkisinin yeniden gözden geçirilmesi konusunda yeni eğilimlerin doğmasına yol açmışsa da, ülkemizin Avrupa

* Dokuz Eylül Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Öğretim Görevlisi.

Birliği üyeliği hakkındaki tartişmalar nedeniyle fazla yankı uyandırmamaktadır. Nitekim, ortaklık ilişkisi temel işlevini yerine getiremediği içindir ki, Türkiye ortaklık rejimi çerçevesinde Topluluğa katılmayı beklemeden tam üyelik için başvurusunu 14 Nisan 1987’de erken yapmak zorunda kalmıştı.

Avrupa Birliği’nin halen devam eden son genişleme sürecinin 2007 yılında tamamlanacak olması, Türkiye’nin tam üye olarak katılma yönündeki çabalarını hızlandırmıştır. Yapılan tartişma ve incelemeler de bunun sonucu olarak genelde Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne girişi konusunda odaklanmıştır. Oysaki, ortaklık ilişkisi çerçevesinde ihdas edilen kurallar, Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilişkilerin hukuki temelini oluşturmaktadır ve bu kapsamda da önemli uygulama alanları vardır. Ayrıca, Türkiye’nin ne zaman Avrupa Birliği’ne tam üye olarak gireceği henüz kesinleşmiş de değildir. Gerçi, Aralık 2002’de Kopenhag’da yapılan Avrupa Birliği Devlet ve Hkmet Başkanları Zirvesinde, Türkiye’nin Kopenhag kriterlerini Aralık 2004’e kadar yerine getirmesi durumunda, 2005 yılından itibaren kendisiyle üyelik müzakere sürecinin açılacağı resmen deklare edilmiřtir¹. Ancak, en iyimser tahminler Türkiye’nin AB üyeliğinin en erken 2011 yılından sonra mümkün olabileceği yönündedir.

Aşağıdaki alışma, Türkiye’nin üyeliğe hazırlık aşaması olarak planlanmış olan ortaklık ilişkisini analiz etmektedir. Bu kapsamda, esas itibariyle ortaklık ilişkisi çerçevesinde öngörülen alanlar ve ortaklığın kurumsal yapısı inceleme konusu yapılmaktadır.

I. Ortaklık İlişkisinin Kuruluşu

Türkiye ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)² arasındaki ortaklık ilişkisi, 12 Eylül 1963’te Ankara’da imzalanan³ ve 1 Aralık 1964’te yürürlüğe giren andlaşma ile kurulmuştur. AET - Yunanistan Ortaklık Andlařması⁴ örneğine göre yapılan bu Andlařma⁵, bir yandan Topluluğa üye devletler arasında “andlaşmanın amacı” ve “içeriği” konusunda oluşan görüş ayrılıkları, öte yandan Türkiye’de yaşanan siyasal çalkantılar nedeniyle birçok kesintiye uğrayarak, dört yıl süren bir müzakere sürecinden sonra imzalanabilmiřtir⁶. Bu yüzden Andlaşmada, AET - Yunanistan Ortaklık Andlaşmasının içeriği gibi

¹ Kopenhag Zirve Sonuç Bildirgesi, <<http://www.europa.eu.int/-council/off/conclu/index.htm>> adresinden öğrenilebilir.

² Avrupa Ekonomik Topluluğu, Maastricht Andlaşması ile Avrupa Topluluğu olarak isimlendirilmiştir.

³ TBMM Ortaklık Andlaşmasının onaylanmasını 4 şubat 1964 tarih ve 397 sayılı Kanunla uygun bulmuştur (Resmi Gazete, 17 Kasım 1964, sayı 11858).

⁴ EGABİ. 1963, 294.

⁵ Ortaklık Andlaşması, Ankara’da imzalanmış olması nedeniyle literatürde “Ankara Andlaşması” olarak da ifade edilmektedir. Bu alışma kapsamında da genel olarak bu terminoloji kullanılmıştır.

⁶ Birand, *Türkiye’nin Ortak Pazar Macerası 1959-1985*, s. 55 vd.

somut düzenlemeler getirilememiş, sadece ileride yapılması amaçlanan bütünleşmenin bir çerçevesi çizilebilmiştir.

Türkiye açısından ortaklık ilişkisinin kurulmasının nedenleri aşağıdaki başlıklar altında açıklanabilir⁷:

- Tanzimat döneminden beri devam eden batılılaşma çabaları,
- Soğuk savaş döneminde izolasyondan kurtulma ve NATO üyesi konumuyla Batı Bloğundaki yerini ekonomik entegrasyonla destekleme,
- Topluluğun ABD karşısında denge faktörü olması,
- Topluluk yardımlarından istifade ve Topluluk üyesi devletlerdeki pazar payını kaybetmemek ve
- Yunanistan faktörü⁸.

Topluluk tarafı açısından ortaklık ilişkisinin kurulmasının en önemli nedeni, üye devletlerin soğuk savaş döneminde ihtiyaç duydukları güvenlik kaygılarıdır⁹. Topluluk üyesi devletler, Türkiye'nin Doğu Bloğu ülkelerine yaklaşmasını engelleyerek Doğu Akdenizin kendi kontrolü altında kalmasını sağlamak istemişlerdir¹⁰. Yeni kurulan Topluluğun, kendini uluslararası arenada tanıtmaya ve özellikle de EFTA karşısında konumunu güçlendirme çabası da, ortaklığın kurulmasında bir diğer neden olarak çıkmıştır¹¹.

II. Ortaklığın Hukuki Temelleri

A. Ankara Andlaşması

1. Andlaşmanın Amacı

Ankara Andlaşmasının (AA) dibasesi ve ikinci maddesinde, ortaklığın amacı şu şekilde düzenlenmiştir: Karşılıklı çıkar temelinde ve Türkiye'nin ekonomik durumu da gözönünde tutularak, taraflar arasında ekonomik ve ticari ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi teşvik etmek suretiyle, Türkiye'nin mümkün olduğu kadar Topluluğa yakınlaşması ve nihayetinde bir üyeliğin gerçekleşmesidir.

Türkiye'nin gelecekte Topluluk içerisinde yerini alabileceği, daha somut olarak 28. maddede açık olarak ifade edilmiştir. Bu hüküm şöyledir:

⁷ Ayrıntılı açıklamalar için bkz. Can, *Assoziationsverhältnis zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Türkei*, s. 41 vd.

⁸ Bu nedenlerin günümüzde de geçerliliklerini büyük oranda devam ettirdiklerini söylemek yanlış olmaması gerekir.

⁹ Kramer, *Die Europäische Gemeinschaft und die Türkei*, s. 31 vd.

¹⁰ *Ibid.*,

¹¹ Karaca, *Die Problematik eines Beitritts der Türkei zur EG unter besonderer Berücksichtigung der Assoziierung mit der EG*, s. 58.

“Anlaşmanın işleyişi, Topluluğu kuran Andlaşmadan doğan yükümlülüklerin tümünün Türkiyece üstlenebileceğini gösterdiğinde, âkit taraflar, Türkiye'nin Topluluğa katılması olanağını incelerler.”

Ortaklık ilişkisi, bu süreç içerisinde bir nevi Türkiye'nin üyeliğe hazırlık aşaması olarak işlev görecektir. Bununla birlikte anılan bu maddenin lafzının yorumunda, hukuki yönden bağlayıcılığı konusunda görüş ayrılığı vardır. Türkiye, bu hükme dayanarak ortaklık ilişkisini “sonraki bir üyeliğin bağlayıcı bir ön aşaması”¹² olduğunu ileri sürerken, Topluluk tarafı ise, bunu sadece “incelenmesi gereken bir olanak” olarak görmektedir. Topluluk tarafının görüşüne¹³ göre, 28. madde ile, Türkiye'ye Topluluk üyeliğine giriş hakkı verilmemiştir, daha ziyade, Türkiye'nin üyelik imkânının sadece bütün yükümlülüklerin Türkiye tarafından yerine getirilmesi durumunda incelenebileceğini hükme bağlanmıştır.

Kanımızca da, Ankara Andlaşmasının 28. maddesinde öngörülen üyelik perspektifi otomatik olmayıp, bazı somut şartların gerçekleşmesine bağlanmıştır. Türkiye, ortaklık rejimi içerisinde Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Roma Andlaşmasından doğan yükümlülükleri yerine getirebilecek konuma geldiğinde sanayileşmiş bir Avrupalı devlet konumuna erişmiş olacaktır. Böylece Türkiye'nin Topluluğa tam üye olarak katılması imkânı gündeme gelecektir¹⁴. Ancak buradan her halükârda bir üyeliğin gerçekleşeceği sonucuna da varılamaz. Çünkü, Türkiye'nin üyeliği konusu her iki tarafın objektif değerlendirmeleri sonucunda alacakları ortak bir karara bağlıdır. Tarafların, Türkiye'nin yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğinin tespitinin yanında, ayrıca “üyelik imkânını” da inceleyecekleri için, geniş takdir ve değerlendirme alanlarına sahiptirler. Bu durum, 28. maddenin hukuki yönden bağlayıcılığını zayıflatmaktadır. Burada düzenlenmiş olan üyelik perspektifini daha ziyade “siyasi hedef” olarak değerlendirmek gerekir. Keza, Ankara Andlaşması'nın dibacesi de bu anlamda “sadece” ortaklığın Türkiye'nin Topluluğa üye olarak katılmasını kolaylaştıracağı ümidini ifade etmektedir.

2. Andlaşmanın İçeriği

Ankara Andlaşması bir başlangıç maddesi dışında 33 maddeden oluşan ve üç kısma ayrılan Esas Andlaşmanın yanında, bir Geçici Protokol, bir Mali

¹² Esen, *Die Beziehungen zwischen der Türkei und der Europäischen Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung der innertürkischen Kontroversen um die Assoziation 1973-1990*, s. 37.

¹³ Bunun için bkz. Meier, *Keine Freizügigkeit für türkische Arbeitnehmer in der EG ab 1.12.1986 und kein türkischer Beitritt*, s. 192 vd.; Yeşilyurt, *Die Türkei und die Europäische Union*, s. 38.

¹⁴ Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliğine girişi söz konusu olacağından dolayı sadece Roma Andlaşmasından doğan yükümlülüklerin değil, aynı zamanda üyelik için gerekli olan diğer şartların da yerine getirilmesi gereklidir.

Protokol, bir Son senet, üç Niyet ve Yorum Bildirisinden oluşmaktadır. Bu Protokol ve Bildiriler, Esas Andlaşmanın 30. maddesi gereğince andlaşmanın "ayrılmaz parçalarıdır" ve aynı hukuki değere sahiptirler.

Esas Andlaşmanın birinci kısmı (m. 1 - 7 AA) ortaklığın genel ilke ve esasları düzenlenmektedir. Üç alt bölüme ayrılan ikinci kısmın (m. 8 - 21 AA) ilk bölümünde (m. 8 - 10 AA), ortaklığın geçiş döneminin uygulanmasına ilişkin hükümler bulunmaktadır. İkinci bölüm (m. 11 AA), tarım konusunu hükme bağlamaktadır. Üçüncü bölüm (m. 12 - 21 AA), ekonomik nitelikte sair hükümleri içermektedir. Andlaşmanın son kısmı (m. 22 - 33 AA) ise, genel ve son hükümlere ilişkin düzenlemeler getirmektedir.

Ankara Andlaşması bir "çerçeve andlaşması"¹⁵ niteliği taşır. Ana ilke ve esasları bakımından Roma Andlaşmasının hükümlerinden esinlenmiştir¹⁶. Bu kapsamda esas itibariyle içerisinde malların, hizmetlerin, sermayenin ve kişilerin ortak bir rekabet düzeni çerçevesinde serbestçe dolaşabileceği bir "ekonomik alan" yaratılması için bir program tespit edilmiştir. Kademeli olarak kurulacak olan gümrük birliği, andlaşmanın temel noktasını teşkil eder (m. 10 AA). Bunun yanında, tarım (m. 11 AA), işçilerin serbest dolaşımı (m. 12 AA), yerleşme serbestisi (m. 13 AA), hizmetlerin serbest dolaşımı (m. 14 AA), ulaştırma (m. 15 AA), rekabet ve vergiler (m. 16 AA), mevzuat ve ekonomi politikalarının uyumlaştırılması (16 ve 17 AA) sermaye ve ödemelerin serbest dolaşımı (m. 18, 19 ve 20 AA) hakkında andlaşmada hükümler öngörülmüştür.

Ankara Andlaşmasında öngörülen hükümler esas itibariyle tarafların somut yükümlülüklerin-den ziyade, genel ilkeler getirmekte ve "Roma Andlaşmasının ilkelerinden esinlenmede uyumuşlardır" gibi muğlak ifadeler içermektedir. Bu hükümlerin büyük çoğunluğunun program niteliği taşıması, âkit taraflara ortaklık rejiminin uygulanmasında önemli derecede takdir alanı bırakmaktadır. Ancak, tarafların ortaklık rejimin uygulamasında iki temel yükümlülükleri vardır. Bu temel yükümlülüklerden birincisi, 7. maddede düzenlenen, "sözleşmeye sadakat" borcu, diğeri ise, 9. maddede belirtilen "ayrımcılık yasağı"dır.

Türkiye ile Topluluğun üye devletleri arasında mevcut olan ekonomik gelişmişlik farkı nedeniyle, ortaklık rejiminin kademeli olarak uygulanması ve Türkiye'nin bu süreç içerisinde Topluluğun ekonomik ve mali yardımları ile desteklenmesi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, ortaklık rejiminin birbirini izleyen hazırlık, geçiş ve son dönem olmak üzere toplam üç evreden geçerek gelişeceği kararlaştırılmıştır. Hazırlık döneminden geçiş dönemine intikal otomatik olmayıp, geçiş dönemin koşullarının taraflar arasında görüşülerek bir protokol ile saptanması gereklidir (m. 4 AA). Son döneme geçiş konusu ise andlaşmada düzenlenmeyerek açık bırakılmıştır.

¹⁵ Gökdere, *Gümrük Birliği Açısından Avrupa Topluluğu ve Türkiye ile İlişkiler*, s. 143.

¹⁶ Reisoğlu, *Ortak Pazar Hukuku*, s. 14; Karluk, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, s. 381.

Ortaklığın ilk evresini hazırlık dönemi oluşturmaktadır. Bu dönemin esas amacı, Türkiye'nin ekonomik ve sosyal gelişmesini sağlamak olarak öngörülmüştü. Türkiye ortaklığın geçiş ve son dönemlerinde kendisine düşecek yükümleri üstlenebilmek için bu dönem içerisinde herhangi bir yükümlülük altına girmemiştir. Bu çerçevede Türkiye lehine bazı ekonomik yardım ve imtiyazlar¹⁷ verilmiş ise de beklenen sosyo-ekonomik katkı sağlanamamıştır. Hazırlık döneminin süresi esas itibarıyla 5 yıl olarak planlanmıştır. Ancak, hazırlık dönemi Geçici Protokol'de öngörülen usullere uygun şekilde uzatılarak 9 yıl sürmüş ve 31 Aralık 1972'de sona ermiştir (m.3 AA).

Belirli istisna halleri dışında 12 yıl sürmesi gereken geçiş dönemi, âkit tarafların karşılıklı ve dengeli yükümlülükleri esasına dayalı olarak, Türkiye ile Topluluk arasında bir gümrük birliğinin gittikçe gelişen şekilde yerleşmesi, ortaklığın iyi işlenmesini sağlamak için Türkiye'nin ekonomi politikalarının Topluluğun ekonomi politikalarına yaklaştırılması, bunun için de gerekli ortak eylemlerin geliştirilmesine hizmet etmesi amacıyla yapılandırılmıştır (m. 4 AA).

Ortaklığın son dönemi gümrük birliğine dayanır ve âkit tarafların ekonomik ve sosyal politikaları arasındaki koordinasyonun güçlendirilmesini gerekli kılmaktadır (m. 5 AA). Diğer dönemlerin aksine, son döneme geçiş şekli Ankara Andlaşmasında düzenlenmediği gibi, bu dönemin süresinin uzunluğu da açık bırakılmıştır¹⁸. Ortaklığın son dönemi, doğal olarak "ortaklık"tan "tam üyeliğe" geçişi hazırlama fonksiyonu görecektir¹⁹.

Ortaklık kurumsal olarak yapılandırılmıştır. Ankara Andlaşması, süreklilik arz eden bir hukuki ilişki yarattığı için, kurumsal nitelikli hükümler de içermektedir. Andlaşmanın 6. maddesinde, ortaklık rejiminin uygulanması ve gittikçe gelişmesini sağlamak üzere âkit tarafların bir araya gelebileceği bir Ortaklık Konseyinin kurulması öngörülmüştür. 24. maddenin 3. fıkrasında ise, Ortaklık Konseyinin, görevlerinde kendisine yardım edebilecek her komiteyi ve Andlaşmanın iyi yürütülmesi için gerekli işbirliği ve devamlılığını sağlayacak bir komite kurmaya karar verebileceği belirtilerek, yardımcı organların kurulmasına izin verilmiştir. Bu hüküm uyarınca, Ortaklık Konseyi tarafından bir dizi Komiteler kurulmuştur²⁰. Anlaşmazlıkların çözümü için bir prosedür düzenlenmekle beraber, herhangi bir yargı organı öngörülmemiştir. Ayrıca, Avrupa Parlamentosu ve daha sonra Ekonomik ve Sosyal Komite ile öte yandan TBMM ve diğer ilgili Türk makamları arasında gerekli işbirliğinin sağlanması amacıyla gerekli tedbirler alınacağı hükme bağlanmıştır (m. 27 AA).

¹⁷ Topluluk üyesi devletler, Geçici Protokole gereğince Türkiye'den ülkelerine yapılacak tütün, üzüm, kuru incir, fındık, turunçgiller, şarap, dokuma ve su ürünleri için belli kotalarda gümrük indirimi uygulamışlardır. Bunun yanında, Mali Protokol uyarınca Türkiye'ye 175 milyon Ecu tutarında Topluluk kredisi verilmiştir.

¹⁸ Yıldırım, *Ortak Pazar ve Türkiye*, s. 82.

¹⁹ Meray, *Uluslararası Hukuk ve Uluslararası Örgütler*, s. 307.

²⁰ Bkz. aşağıya s. 24 vd.

B. Katma Protokol

23 Kasım 1970’de imzalanıp 1 Ocak 1973’te yürürlüğe giren Katma Protokol (KP)²¹, Ankara Andlaşmasında düzenlenen alanların Türkiye’nin ekonomik durumuna uygun bir şekilde yürürlüğe konmasını sağlayan bir “uygulama andlaşması”²² niteliğini taşımaktadır. Burada, Ankara Andlaşması ile yaratılan hukuki temel üzerinde geçiş döneminin ayrıntıları ve özellikle de kurulacak gümrük birliğinin ilke ve usulleri esaslı bir biçimde düzenlenmiştir²³. Topluluk bu kapsamda, sanayi mallarında Türkiye’den yapacağı ithalata (tekstil ve petrol ürünleri istisnaları saklı kalmak kaydıyla) hiçbir gümrük veya eş etkili vergiler koymamayı ve miktar kısıtlamaları uygulamamayı garanti ederken²⁴, Türkiye ise, Topluluk çıkışlı mallara uygulanan gümrük ve eş etkili vergilerini 12/22 yıllık dönemler içerisinde tedricen kaldırmayı ve aynı dönem içinde Topluluğun ortak gümrük tarifesi ve tarım politikasına uyum sağlamayı taahhüt etmiştir.

Katma Protokol, sanayi ürünleri için gümrük birliğinin kurulmasıyla ilgili hükümlerin yanında, tarım ürünleri, işçilerin serbest dolaşımı, yerleşme hakkı, hizmetlerin serbest dolaşımı, taşımacılık, rekabet, devlet yardımları, Ekonomik politikaların ve mevzuatın yakınlaştırılması konularında da düzenlemeler getirmektedir. Fakat, bu hükümler gümrük birliği ile ilgili hükümler gibi “doğrudan uygulanabilir” niteliğine sahip olmadıklarından, uygulanabilmeleri için Ortaklık Konseyi kararları gereklidir²⁵.

Katma Protokol, ortaklık rejimin uygulanmasına iki sınır çizmektedir. Birinci olarak, Türkiye, bu Protokolün kapsamına giren alanlarda üye devletlerin Roma Andlaşması uyarınca bir-birlerine tanıdıklarından daha elverişli işlemde yararlanamaz (m. 59 KP). İkinci olarak da, tarafların, ciddi ekonomik zorluklar ile karşılaşmaları durumunda korunma önlemlerine başvurma imkânlarının olmasıdır. Katma Protokol, 60. maddede öngörülen genel hükmün yanın-da, özellikle Türkiye’ye yönelik çeşitli korunma hükümlerine de yer vermektedir.

²¹ TBMM, Katma Protokolün onaylanmasını 22 Temmuz 1971 tarih ve 1448 sayılı Kanunla uygun bulmuştur (Resmi Gazete, 29 Aralık 1972, No: 14406).

²² Karluk, *Türkiye’nin Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Olan Ortaklık İlişkileri ve Türk Dış Ticareti İçinde Topluluğun Yeri*, s. 20.

²³ 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile 1 Ocak 1996 tarihinden itibaren gümrük birliğinin son dönemi uygulanmaya konulduğu için, Katma Protokolün gümrük birliğinin kurulmasına ilişkin hükümlerinin uygulanması ortadan kalkmıştır.

²⁴ Topluluk, Katma Protokolden doğan ticari yükümlülüklerini bir geçici andlaşma ile 1 Eylül 1971’de yerine getirerek tüm gümrük ve eş etkili vergileri ve miktar kısıtlamalarını kaldırmıştır.

²⁵ Özen, *Türkiye-Avrupa Topluluğu Gümrük Birliği ve Tam Üyelik Süreci Üzerine Etkileri*, s. 18.

III. Ortaklık Rejiminin Uygulanması

A. Genel Bakış

Türkiye - AT Ortaklık Andlaşması yürürlüğe girmesinden bu yana kırk yıl gibi kısa sayılabilecek bir süre geçmiş olmasına rağmen, başlangıçta öngörülen hedefler tamamıyla gerçekleştirememiştir. Ortaklık, Ankara Andlaşması ve Katma Protokolde belirtilen hükümlere uygun şekilde yürütülemediği²⁶. Burada özellikle vurgulanması gereken husus, Katma Protokolde kararlaştırılan süreler yeterince uyulanmadığıdır. Bunun altında yatan en önemli sebep, 1960'lı yılların ekonomik ve siyasi koşullarının zamanla değişmesine paralel olarak tarafların çıkarlarının ve bununla bağlantılı olarak ortaklık ilişkisinden doğan beklentilerinin de değişmiş olmasıdır.

Türkiye, 1970'li yıllarda içinde bulunduğu ekonomik krizler ve siyasi mülahazalar dolayısıyla Katma Protokol'den kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getir(e)memiştir. Ülkenin iç politik yaşamında o dönemde yaygın olan düşünce ve endişeler, Topluluk ile yaratılan ortaklık ilişkisinin bir çeşit sömürü düzeni kurmakta olduğu, ulusal pazarı Topluluk ürünlerine açmanın sanayileşmeyi ve kalkınmayı engelleyeceği, dolayısıyla koruma önlemlerinin muhafaza edilmesi gerektiği konusunda odaklanmıştı. Türkiye'nin, bu mülahazalarla, kendi yükümlülüklerini yerine getirmekten kaçınması ve Toplulukla ilişkilere soğuk bakmaya başlamış olması, Topluluğun da bunu bahane ederek kendi yükümlülüklerini aksatmaya ve ortaklık ilişkisinin geliştirilmesi yönünde çaba harcamaktan kaçınmasına sebep olmuştur.

Başlangıçta sadece ekonomik olan sorunlar, 12 Eylül 1980 askeri yönetimi döneminde ve Yunanistan'ın 1980'de Topluluğa tam üye olmasıyla başka bir aşamaya geçerek, gittikçe siyasi boyut kazanmaya başlamıştır²⁷. Topluluk, bu gelişmelerin sonucunda Türkiye ile siyasi ilişkilerini dondurmuş ve mali işbirliğini askıya almıştır. Bu dönemde, Katma Protokolün sadece ticari hükümleri işlemeye devam etmiş, fakat diğer bütün hükümlerinin uygulanması Topluluk tarafından durdurulmuştur. 1983 yılında Türkiye'de sivil idarenin yeniden kurulması ve 1984 yılından itibaren ülkemizin ithal ikâmesi politikalarını hızla terk ederek dışa açılma sürecini başlatması (liberal ekonomi politikalarının izlenilmesi), ortaklık rejimine yeniden işlerlik kazandırmaya başlatmıştır. Ortaklık ilişkileri 16 Eylül 1986 tarihinde Brüksel'de yapılan Ortaklık Konseyi toplantısıyla birlikte tekrar rayına girmiştir. Türkiye, ertelemiş olduğu gümrük vergileri uyum ve indirim takvimini 1988 yılından itibaren hızlandırılmış bir şekilde yeniden yürürlüğe koymuştur. Türkiye'nin 14 Nisan 1987'deki üyelik müracaatına ilişkin Komisyon tarafından 1989 yılında verilen

²⁶ Bkz. Aksi görüş için Reçber, *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Aday Üye Olarak Kabulünün Hukuksal Açısından Değerlendirilmesi*, s. 1 vd.

²⁷ *Ibid.*, s. 5.

cevabın²⁸ Türk makamları tarafından olumlu karşılanmış olması, gümrük birliğinin, Katma Protokolde öngörüldüğü gibi, 1995 yılında tamamlanması için gerekli hazırlıkların yapılmasını hızlandırmıştır.

B. Gümrük Birliği

5 Mart 1995 tarihinde yapılan Ortaklık Konseyi toplantısında alınan karar uyarınca, Türkiye ile Avrupa Topluluğu arasındaki gümrük birliğinin²⁹ son evresine geçiş kararlaştırılmıştır. 22 Aralık 1995 tarih ve 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile gümrük birliğinin kuruluşunun tamamlanması 1 Ocak 1996 tarihinden geçerli olmak üzere sağlanmıştır³⁰.

1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı, adetâ bir gümrük birliği andlaşmasıymış gibi takdim edilmektedir. Oysa burada gerçek anlamda bir andlaşma yoktur³¹. 1/95 sayılı Konsey Kararı, adından da anlaşılacağı gibi, sadece sanayi malları için kurulması öngörülen gümrük birliğinin son dönemini yaşama geçiren bir “uygulama kararı”dır³².

Gümrük birliği, sanayi malları ve işlenmiş tarım ürünlerinde yapılan ticareti kapsamaktadır. Tarım ürünlerinin serbest dolaşımı Ankara Andlaşması'nın temel amaçlarından biri olmakla beraber, Türkiye'nin Topluluğun ortak tarım politikasına uyum sağlayamamış olması nedeniyle, işlenmemiş tarım ürünleri gümrük birliğinin kapsamı dışında tutulmuştur³³. Kömür ve Çelik Topluluğu Andlaşması kapsamındaki ürünler ise, 1 Ağustos 1996 tarihinde yürürlüğe girmiş olan bir serbest ticaret andlaşması³⁴ kapsamında işlem görmektedir.

²⁸ Komisyonun görüşünde, Türkiye'nin üyelik konusundaki ehliyeti kabul edilmekle birlikte, Türkiye'nin tam üyeliğe hazır olmadığı, Toplulukların kendi içindeki derinleşme sürecini tamamlanmasına ve gelecek genişlemesine kadar beklenmesini ve bu arada Türkiye ile gümrük birliği sürecinin tamamlanması önerilmişti.

²⁹ Gümrük birliği, tarafların, malların serbest dolaşımı konusunda karşılıklı olarak hiçbir gümrük vergisi ya da benzeri resim ve miktar kısıtlamaması koymamayı ve üçüncü ülkelere karşı ortak bir gümrük tarifesi ve ortak tabanlı bir gümrük mevzuatı uygulamayı ve ortak gümrük tarifesi gereğince alınan gümrük vergilerinin paylaşılması zorunlu bir ekonomik alan olarak tanımlanabilir.

³⁰ 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının hukuki açıdan analizi için bkz. Can, *Ibid.*, s. 81 vd.

³¹ Ortaklık Konseyi kararlarının hukuki niteliğine ilişkin olarak bkz. aşağıdaki “Ortaklık Konseyinin Organ Niteliği” konu başlığına.

³² Krş. Günuğur, **6 Mart Kararı ve Gümrük Birliği**, s. 408.

³³ Taraflar, sadece karşılıklı tavizler üzerinde devam eden müzakereler yoluyla tarım ürünlerini gümrük birliğine dahil etmek için taahhütte bulunmuşlardır ve bu taahhüt kapsamında tarımsal ticaretin serbestleşme düzeyini arttırmaya yönelik bir andlaşma imzalamışlardır. Bu Andlaşma, 1 Ocak 1998 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bkz. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, <<http://www.dtm.gov.tr>> Haziran 2003.

³⁴ ABIEG 1996 Nr. L 227, 3.

1/95 sayılı Konsey Kararı ile taraflar arasında aslında bir gümrük birliğinin kurulmasından çok, Türkiye'nin Topluluğun gümrük birliğine girişi sağlanmıştır. Çünkü, Türkiye, gümrük birliği kapsamındaki mevcut ve gelecekteki Topluluk müktesebatını benimseyeceğini ve çıkacak yorum ve uygulama sorunlarını da Avrupa Toplulukları Adalet Divanının (ATAD) içtihatları çerçevesinde çözeceğine dair taahhüt altına girmiştir³⁵. Burada eşitler arasında bir durumun ileri sürülemeyecek kadar açık ve kesin olmadığı gözükmektedir. Türkiye'nin çok yakın bir gelecekte Avrupa Birliği'ne girmesine yönelik büyük ümitler ve bunun sonucunda oluşan yanlış öngörüler nedeniyle gümrük birliğinin kurumsal ve içerik olarak bu şekilde yapılandırılmış olması, Türkiye'de doğal olarak bazı sert eleştirilerin doğmasına yol açmıştır³⁶. Türkiye'nin, üyesi bulunmadığı Avrupa Topluluğu'nun organlarının verdiği/vereceği kararlar doğrultusunda mevzuatını değiştireceğine ve gümrük birliğinin uygulanmasında ortaya çıkacak sorunları da bu örgütün mahkemesinin içtihatları çerçevesinde çözeceğine dair uluslararası yükümlülüğü³⁷, Türk anayasa hukuku açısından sorun yaratabilir niteliktedir. Çünkü, burada bir nevi Avrupa Topluluğu organlarına "dolaylı bir yetki devri" durumu vardır. Bu durumun Türk Anayasası'nın 6. ilâ 9. maddeleri ile bağdaşır bağdaşmadığı tartışmaya açıktır³⁸.

Gümrük birliğinin etkileri, taraf ülkelerin ekonomilerinin özelliklerine ("güçlü" veya "zayıf", "rakip" veya "tamamlayıcı" vb.) geniş ölçüde bağlıdır³⁹. Bu açıklamalar göz önünde bulundurularak gümrük birliğinin kurumsal anlamda etkilerini şu şekilde izâh edilebilir⁴⁰: Gümrük birliği, herşeyden önce piyasanın genişlemesine hizmet ederek büyük ölçekli üretimden yararlanma imkânlarına, rekabetin güçlenmesine ve taraf ülkeler lehine ticaret sapmalarına katkıda bulunur⁴¹. Bu çerçevede oluşan yeni rekabet koşulları, genel fiyat düzeyini aşağılara çekerek talebi uyarır; bu da firmaları daha fazla üretime sevkeder. Böylece, taraf üye devletlerin piyasalarında rasyonel kaynak dağılımı da sağlanmış olur. Buradan hareket edildiğinde, gümrük birliğinin Türk piyasasında rekabeti artıracak ve bunun sonucu olarak da tüketicilerin daha yüksek kalite, daha ucuz ürünler ve daha fazla çeşitli mallardan yararlanmalarını sağlayacağı; üreticiler için de, istikrarlı ve büyük bir ihracat pazarına erişim yanında, daha ucuz ve daha kaliteli girdilerden yararlanma imkânlarını sağlayacağı sonucuna varılabilir.

³⁵ Bkz. 1/95 sayılı Konsey Kararının 13, 14, 16, 29, 30, 37, 40, 52, 55 ve 64. maddelerine.

³⁶ Eleştiriler için bkz. Manisalı, *Gümrük Birliği'nin Siyasal ve Ekonomik Bedeli*, s. 1 vd.; Karluk, *Ibid.*, s. 515 vd.; İlhan, *Gümrük Birliği mi?, Sömürge Anlaşması mı?*, s. 1 vd.

³⁷ 1/95 sayılı Konsey Kararının 66. maddesi.

³⁸ Krş. Gürbüz, *Gümrük Birliği Anlaşmasının Anayasanın Başlangıç Kısımına Aykırılığı ve Egemenlik İlkesi ile Çelişmesi*, s. 1 vd.

³⁹ Mumcu, *Ibid.*, s. 182-183.

⁴⁰ Bunun için bkz. İKV, *Gümrük Birliği'nin Türkiye Ekonomisine Etkileri*, s. 1 vd.

⁴¹ *Ibid.*

Türkiye ile Topluluk üyesi devletler arasında görünürde bir ticaret açığı mevcuttur. Avrupa Topluluğu Türkiye Temsilciliğinin görüşüne göre⁴², bu ticaret açığının esas nedeni, gümrük birliğinin kendisinden ziyade, Türkiye'nin genel ticaret hacminin büyümesi ve kur hareketleridir. İthalat artışın çoğu, ülke ekonomisine katma değer yaratan hammadde, sermaye malları ve ara mamul mallarından oluşmaktadır⁴³. Tüketim malları ise, Türkiye'nin toplam ithalatı içinde çok fazla bir yer tutmaktadır (ithalatın sadece % 10'u civarında)⁴⁴. Öte yandan, 20 yıldan daha uzun bir zamandır ülkede devam eden politik ve ekonomik istikrarsızlık, kırtasiyecilik ve yolsuzluklar, Türk firmalarının uluslararası rekabet güçlerini etkilediği gibi, dış sermayenin ülkeye girişine de engel olmaktadır⁴⁵. Fakat, gümrük birliğinin Türk ekonomisine etkilerinin niteliği konusunda uzmanlar tarafından farklı görüşler ileri sürülmektedir⁴⁶.

Gümrük birliğini eleştiren yazarlar, 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi kapsamındaki gümrük birliğinin Türk ekonomisi üzerinde olumsuz etkileri olacağını dile getirmektedirler. Türk firmalarının Avrupa'daki rakipleri karşısında, rekabet gücü fazla değildir. Rekabet imkânı olan tekstil endüstrisi gibi sektörlerin⁴⁷, Avrupa Birliği'nin üçüncü ülkelerin iç pazarına daha kolay girmesine olanak veren iki taraflı serbest ticaret anlaşmaları yüzünden, Türkiye Avrupa Birliği içindeki ayrıcalıklı pozisyonunu yitirmiştir. Öte yandan, öngörülen mali yardımlar da gerektiği gibi verilmemiştir.

Bu eleştirilere katılmakla birlikte, fakat burada, Türkiye'nin gümrük birliği çerçevesinde üstlenmiş olduğu yükümlülüklerin liberalleşme sürecindeki bir ülke konumuyla uluslararası ticari ilişkilerinde bir gereklilik olarak ortaya çıkmış olduğunun ayrıca belirtilmesi gerekir. Değişen dünya ticaret koşulları karşısında, Türkiye ulusal mevzuatını uluslararası ticaretin genel ilke ve kurallarıyla uyumlaştırmak zorundadır. Avrupa Birliği, sadece Türkiye'nin dış ticaretinin değil, dünya ticaretin önemli bir kısmını belirlemektedir⁴⁸. Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin kendileriyle tercihli anlaşmalar yapmış olduğu üçüncü ülkeler ile serbest ticaret anlaşmaları⁴⁹ imzalama yükümlülüğü, kendi ulusal pazarını bu ülkelere açtığı gibi, bir o kadar da kendisi için yeni pazarlar

⁴² Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Gümrük Birliği Hakkında Sorular ve Yanıtlar, <<http://www.deltur.cec.eu.int/i-gumruk-sss.html>> 10 Haziran 2003.

⁴³ *Ibid.*,

⁴⁴ *Ibid.*,

⁴⁵ *Ibid.*,

⁴⁶ Bkz. Özen, *Ibid.*, s. 20 vd.

⁴⁷ Türk firmaları, tekstil sektörü dışında hazır giyim, deri konfeksiyon, demir-çelik, elektrik ve elektronik alet ve cihazlar ile özellikle otobüs türü taşıt araçlarında da rekabet gücüne sahiptirler. Bkz. Dış Ticaret Müsteşarlığına, <<http://www.dtm.gov.tr>> 10 Haziran 2003.

⁴⁸ Avrupa Birliği, Dünya Ticaret Örgütü bünyesinde uluslararası ticaret görüşmeleri ve ihtilaflarında büyük bir ağırlığa sahiptir.

⁴⁹ Bunun için bkz. Dış Ticaret Müsteşarlığına, <<http://www.dtm.gov.tr>> 10 Haziran 2003.

yaratmaktadır⁵⁰. Bu şartlar altında, Türkiye'nin gümrük birliğinden doğan yükümlülükleri, tek taraflı taviz olarak değil, bilakis atılması gerekli adımlar olarak değerlendirilmelidir. Keza bu yükümlülükler, genel ölçüde Türkiye'nin Dünya Ticaret Örgütü ile ilgili yükümlülükleriyle de uyumaktadır. Ayrıca, gümrük birliğinin tamamlanmasıyla Türkiye'nin Avrupa Birliğine entegrasyon istikametinde çok önemli bir aşama kat edilmiştir. Ticaret açığının büyümesine rağmen, Türk ekonomisi ve sanayii, tam üyeliğin gerektireceği yükümlülükleri kaldırmayacağını göstermiştir.

“Türkiye'nin AB ile yaşadığı sorunlar Gümrük Birliğinden değil stratejik karar mekanizma-larında inisiyatifin Birliğe devredilmesinden kaynaklanmaktadır. Gümrük Birliği Türkiye için nasıl oynayacağını ve kurallarını bilmediği bir oyun gibidir.”⁵¹

C. Ortaklığın Diğer Düzenleme Alanları

Ankara Andlaşması ve Katma Protokol, malların serbest dolaşımının yanında, işgücü, hizmetler ve sermayenin serbest dolaşımının gerçekleştirilmesinin Roma Andlaşması'nın ilgili kuralları çerçevesinde kademeli olarak gerçekleştirileceğini öngörmektedirler. Fakat bu kapsamda-ki hükümler hukuki yönden esas itibariyle bağlayıcı olmayıp, geleceğe yönelik program, temenni ve dilekler içermekten öteye geçmez. Bu konularda herhangi bir hukuki mükellefiyet doğabilmesi için, Ortaklık Konseyi kararları gereklidir.

Gerçi, Katma Protokolün 36. maddesinde Ankara Andlaşmasının 12. maddesine yapılan atıf gereğince, işçilerin serbest dolaşımının Roma Andlaşmasının ilgili hükümlerine dayandırılarak 1986 yılına kadar kademeli olarak gerçekleştirileceği ve bu konuda izlenecek yöntemlerin Ortaklık Konseyi tarafından belirleneceği hükme bağlanmıştır. Fakat, bu konuda sadece kısmi bir ilerleme sağlanabilmiştir. Öngörülen serbest dolaşım hakkı 1. ve 2. aşaması itibariyle uygulamaya geçirilmek üzere yürürlüğe konulmuş ise de, nihai ve son aşama için Türkiye ile Topluluk arasında herhangi bir hukuki düzenleme yapılması siyasi ve ekonomik nedenlerle ve Topluluk üye devletlerinin isteksizliği sonucu bugüne kadar mümkün olamamıştır.

Ortaklık Konseyinin 1/80⁵² sayılı ve 3/80⁵³ sayılı kararları ile işgücü pazarına entegre olmuş göçmen işçilerin ve aile fertlerinin hukuki statülerinin

⁵⁰ Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye Temsilciliği, **Ibid.**,

⁵¹ Eylem (TurkAB), Türkiye-AB Gümrük Birliği ve Etkileri, <<http://www.turkab.net/gb/gbrapor01.htm>> Temmuz 2003.

⁵² 2/76 sayılı Konsey Kararını revize eden 1/80 sayılı Konsey Kararı, göçmen Türk işçilerinin çalışma haklarını güvence altına almıştır. 1/80 sayılı Ortaklık Konsey Kararın 6. maddenin 1. fıkrasının ifadesine göre:

“Aile bireylerin serbestçe işe girmelerine ilişkin 7'nci madde hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bir üye devletin işgücü piyasasına dahil bulunan bir Türk işçisi o üye devlette:

korunmasına yönelik bazı hak ve güvenceler getirilmiş⁵⁴, fakat bu kararlar istenilen ve amaçlanan işçilerin serbest dolaşımını tam manasıyla gerçekleştirilememişlerdir. Ayrıca, bu çerçevede öngörülen hakların, Türkiye'nin bazı üye devletlerle imzaladığı ikili işgücü andlaşmaları⁵⁵ ile sağlanan hakların ötesine geçemediği de ifade edilmektedir⁵⁶.

bir yıllık usulüne uygun çalışmadan sonra, eğer iş mevcut ise, aynı işveren yanında çalışma iznini yenileme hakkına sahiptir

üç yıllık usulüne uygun çalışmadan sonra ve Topluluk üye devletlerin işçilerine tanınan öncelik saklı kalmak kaydıyla, dilediği bir işveren yanında, ancak aynı meslek için, o üye devletin iş bulma kurumlarına kayıtlı ve normal şartlarda yapılmış bir iş teklifine başvurma hakkına sahiptir Kararın 7. maddesinin 1. ve 2. fıkraları şöyle ifade etmektedir:

“Bir üye devletin işgücü piyasasına yasal olarak dahil bulunan bir Türk işçisinin onunla birlikte oturma hakkına sahip bulunan aile bireyleri;

o üye devlette üç yıl yasal ikamet ettikten sonra - Topluluk üye devletlerin işçilerine tanınan öncelik saklı kalmak kaydıyla - her türlü işe başvurmak hakkına sahiptirler;

o üye devlette 5 yıl ikamet ettikten sonra, diledikleri bütün ücretli işlere serbestçe giriş hakkına sahiptirler.

Ev sahibi ülkede mesleki bir eğitim programını tamamlayan Türk işçisi çocukları, bu üye devletteki oturma sürelerine bakılmaksızın, anne veya babasından birinin ilgili üye devlette en az üç yıldır yasal olarak çalışıyor olması kaydıyla, söz konusu üye devlette, her türlü işe başvurabilir.”

⁵³ 3/80 sayılı Konsey Kararı ise, göçmen Türk işçilerinin sosyal güvenlik haklarını güvence altına almıştır.

⁵⁴ ATAD, ortaklık metinlerini Roma Andlaşması'nın 234. maddesi anlamında bir “organ tasarrufu” teşkil ettiğini ve Topluluk hukukunun ayrılmaz bir parçası olduğunu kabul ederek, ortaklık hükümlerini topluluk hukuku kapsamında yorumlamaktadır. Bu çerçevede, Ortaklık Konseyi kararlarının yorumuna ilişkin olarak ön karar prosedürü yoluyla çok sayıda yorum kararları vermiştir. Bkz. ATAD, 30 Eylül 1987 tarihli **Demirel** kararı, Rs. 12/86, Slg. 1987, 3719; 14 Kasım 1989 tarihli **Yunanistan/Komisyon** kararı, Rs. 30/88, Slg. 1989, 3711; 20 Eylül 1990 **Sevince** kararı, Rs. C-192/89, Slg. 1990, I-3461; 16 Aralık 1992 tarihli **Kuş** kararı, Rs. C-237/91, Slg. 1992, I-6781; 5 Ekim 1994 tarihli **Eroğlu** kararı, Rs. C-355/93, Slg. 1994, I-5113; 6 Haziran 1995 tarihli **Bozkurt** kararı, Rs. C-434/93, Slg. 1995, I-1475; 17 Nisan 1997 tarihli **Kadiman** kararı, Rs. C-351/95, Slg. 1997, I-2133; 23 Haziran 1997 **Tetik** kararı, Rs. C-171/95, Slg. 1997, I-329; 29 Mayıs 1997 tarihli **Eker** kararı, Rs. C-386/95, Slg. 1997, I-2697; 5 Haziran 1997 tarihli **Kol** kararı, Rs. C-285/95, Slg. 1998, I-7747; 30 Eylül 1997 tarihli **Günaydin** kararı, Rs. C-36/96, Slg. 1997, I-5159; 30 Eylül 1997 tarihli **Ertanır** kararı, Rs. C-98/96, Slg. 1997, I-5193; 19 Kasım 1998 tarihli **Akman** kararı, Rs. C-210/97, Slg. 1998, I-7537; 26 Kasım 1998 tarihli **Birden** kararı, Rs. C-1/97, Slg. 1998, I-7747; 4 Mayıs 1999 tarihli **Sürül** kararı, Rs. C-262/96, Slg. 1999, I-2766; 10 Eylül 1999 tarihli **Taflan-Met** kararı, Rs. C-277/94, Slg. 1999, I-4085; 16 Mart 2000 tarihli **Ergat** kararı, Rs. C-329/97, Slg. 2000, EuZW 2000, 305; 10 Şubat 2000 tarihli **Nazlı** kararı, Rs. C-340/97, EuZW 2000, 219; 11 Mayıs 2000 tarihli **Savaş** kararı, Rs. C-37/98; 22 Haziran 2000 tarihli **Eyüp** kararı, Rs. C-65/98, EuZW 2000, 573. 19 Kasım 2002 tarihli **Kurz** kararı, Rs. C-188/00.

⁵⁵ Türkiye, Topluluk üyesi devletlerden Almanya (30 Ekim 1961), Belçika (16 Temmuz 1964), Hollanda (19 Ağustos 1964) ve Fransa (8 Nisan 1965) ile işgücü andlaşmaları imzalamıştır. Bunun için bkz. DPT, Avrupa Ekonomik Topluluğu Özel İhtisas Raporu, s.116.

⁵⁶ **Ibid.**,

Yerleşim serbestisi, hizmetlerin, sermayenin serbest dolaşımı ve diğer konularda bugüne kadar önemli bir gelişme sağlanamamıştır.

D. Mali İşbirliği⁵⁷

Türkiye'nin sosyal ve ekonomik gelişmesini teşvik amacıyla Topluluk tarafından, bir dizi mali yardımlar yapılmıştır. Mali yardımlar, esas olarak taraflar arasında imzalanan mali protokollerle düzenlenmiştir. 1964-1981 yılları arasında üç ayrı mali protokol bir de tamamlayıcı protokol imzalanmıştır. 1981 yılı sonrasında 600 milyon Ecu tutarında Dördüncü Mali Protokol hazırlanmışsa da, Avrupa Parlamentosunun ve Yunanistan'ın muhalefeti nedeniyle yürürlüğe sokulamamıştır. Mali protokoller kapsamındaki yardım türü ağırlıklı olarak kredi olmak üzere kredi ve hibelerden oluşmakta olup, krediler, Avrupa Yatırım Bankası ve Topluluk kredilerini kapsamaktadır. Toplam olarak 1.433 milyar Ecu tutarında yardım öngörülmesine rağmen, kullanılabilen yardım toplam 830 Milyon Ecu gibi düşük bir seviyede kalmıştır.

Topluluk tarafı, 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının eki niteliğindeki tek taraflı deklarasyonla gümrük birliğinin Türk ekonomisi üzerindeki olası olumsuz etkilerini bertaraf etmek üzere Türkiye'ye 4-5 yıllık bir dönem içinde 2,5 milyar Euro'ya varan mali yardım yapacağını taahhüt etmişse de, öngörülen bu mali yardımlar Türkiye tarafından değişik nedenlerden dolayı ve özellikle de Yunanistan'ın muhalefeti yüzünden yeterince kullanılamamıştır.

Mali protokoller ve gümrük birliği çerçevesinde öngörülen mali yardımların dışında, Topluluk tarafından Türkiye'ye yönelik çok sayıda mali yardımlar verilmiş/verilecek olsa da, bunlar, Topluluk tarafından Türkiye verilmesi zorunlu olan mali yardımlar karşısında önemli bir yekun tutmamaktadır.

IV. Ortaklığın Kurumsal Yapısı

A. Ortaklığın Hukuki Niteliği Sorunu

Ortaklığın hukuki niteliği, ortaklık ilişkisinin bugüne kadar tam olarak aydınlığa kavuşturulmamış temel sorunlarından birisidir. Ankara Andlaşması, maddi hükümleri açısından çok sıkı bir şekilde Roma Andlaşmasının ilkelerine dayanmasına rağmen, ortaklığın hukuki kişiliği haiz olduğuna ilişkin herhangi bir hükme yer vermemiştir. Bu yüzden, ortaklığın "uluslararası örgüt" şeklinde bir oluşum olarak mı, yoksa sadece basit bir "sözleşme ilişkisi" olarak mı değerlendirilmesi gerektiği tartışma yaratmaktadır.

Ortaklığın hukuki niteliğinin açıklanması için, ilk olarak, uluslararası örgüt kavramı üzerinde kısaca ve ana hatlarıyla durulacak ve daha sonra da, ortaklığın

⁵⁷ Bunun için bkz. Dış Ticaret Müsteşarlığı, Türkiye - AB Mali İşbirliği, <<http://www.dtm.gov.tr>> 10 Haziran 2003.

bu ölçütleri taşıyıp taşımadığı incelenecektir; buradan hareketle, ortaklığın hukuki kişiliğe sahip bir uluslararası örgüt olarak görülüp görülemeyeceği tartışılacaktır.

1. Ortaklığın Uluslararası Örgüt Olarak Nitelendirilmesi

a. Görüşler

Avrupa Toplulukları Adalet Divanı⁵⁸ ve öğretideki hakim görüş⁵⁹, andlaşmada ortaklığın hukuki kişiliğine ilişkin açık bir hüküm içermediği gerekçesiyle, ortaklığın uluslararası örgüt olarak nitelendirilmesini reddetmektedir. Bu görüşe göre, ortaklık uluslararası ilişkilerde hem kendisi için, hem de üyeleri için bağımsız kararlar alabilen ve sorumluluk taşıyabilecek yetkilere sahip değildir. Ortaklık andlaşmaları, Topluluk ile sözleşme tarafı arasında herhangi bir devletlerarası kurumsallaşma yaratmayan uluslararası sözleşmelerdir. Ortaklığın kurumları sadece âkit tarafların beraberce karar aldıkları “sözleşme organları” niteliğindedir. Hak ve borçlar, ortaklığın kendisi için değil, kural olarak sadece âkit taraflar için geçerlidir. Buna karşılık öğretideki azınlık görüşü⁶⁰, uluslararası örgütlerin tipik özelliklerine dikkat çekerek, ortaklığın bu özelliklere sahip olduğunu savunmaktadır.

b. Uluslararası Örgütün Tanımı ve Genel Özellikleri

Uluslararası örgütler, uluslararası hukukta açık bir şekilde tanımlanmamıştır. Genel anlamda, devletler tarafından imzalanan uluslararası sözleşmeler ile belli bir amaç için yaratılan ve sürekliliği olan, kurumsallaşmış birleşmeler olarak ifade edilmektedirler. Buna göre, bir oluşumun uluslararası örgüt olarak nitelendirilebilmesi için aşağıdaki özellikleri taşıması gerekir:

- Bir uluslararası andlaşmaya dayanması⁶¹,
- süreklilik arz etmesi,
- üyelerden bağımsız kendi özel iradesini oluşturabilecek bir kurumsal yapıya sahip olması ve
- ortak bir amaca hizmet etmesi.

⁵⁸ Krş. ATAD, 14 Aralık 1991 tarih ve 1/91 sayılı “Avrupa Ekonomik Alanı” hakkındaki bilirkişi kararı, Slg. 1991, I-6079.

⁵⁹ Hilf, *Die Organisationsstruktur der EG*, s. 189 vd.; Oppermann, *Die Assoziierung Griechenlands mit der Europäischen Gemeinschaft*, s. 503; Petersmann, *Struktur und aktuelle Fragen des Assoziationsrecht*, s. 271 vd.; Baumgartner, *Institutionelle Aspekte des AKP-EWG-Abkommens von Lomé*, s. 105 (110); Pazarıcı, *Uluslararası Hukuk Açısından Avrupa Ekonomik Topluluğu’nun Yaptığı Anlaşmalar*, s. 68.

⁶⁰ Seidl-Hohenveldern/Loibl, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschliesslich der supranationalen Gemeinschaften*, Rn. 518.

⁶¹ Sayıları çok az olmakla birlikte, teknik anlamda andlaşma niteliğinde olmayan bazı işlemler sonucu da uluslararası örgütlerin kurulduğu görülmüştür. Bunun için bkz. Pazarıcı, *Ibid.*, s. 12.

c. Değerlendirme

Türkiye - AT Ortaklığı'nı uluslararası örgütlerin genel kabul görmüş tanımı ile bir karşılaştır-maya tabi tutulduğunda, kendisinin uluslararası örgüt olarak nitelendirilmesi mümkündür. Ortaklığın kuruluşu bir uluslararası sözleşmeye dayanmaktadır. Kurumsal yapısı bakımından da uluslararası örgütlere benzeştiği yadsınmaz. Zira Ortaklık, görevlerini yerine getirmek için hukuk kuralı ihdas etmeye yetkili bir Konsey ile donatılmıştır. Bu bakış açısı, ortaklığı kesin olarak uluslararası değiş-tokuş (ticari) sözleşmelerden ayırmaktadır.

2. Ortaklığın Uluslararası Hukuk Kişiliği

a. Uluslararası Örgütlerin Uluslararası Hukuk Kişiliği

Uluslararası hukuk öğretisinde, uluslararası örgütlerin hukuk kişiliğinin belirlenmesinde genel hukuk teorisinde kullanılan tanımdan hareket edilir. Buna göre, hak ve borçlara sahip herkes hukuki kişidir⁶². Bu anlamda uluslararası hukuk kişiliği, uluslararası hukuktan kaynaklanan hak ve yükümlülüklerle sahip olabilme yeteneğini ifade eder⁶³. Uluslararası hukuk kişiliği, şekli anlamda devletlerin yanında, uluslararası örgütler⁶⁴, özel konumlu bazı oluşumlar ve kısmen bireyler için de söz konusu olmaktadır.

Uluslararası örgütler, devletlerden farklı olarak uluslararası hukukun asli süjeleri değil, diğer uluslararası süjelerin birleşmelerinden ortaya çıkan türemiş kişiliğe sahiptirler. Devletlerin aksine, uluslararası örgütlerin kendiliğinden uluslararası hukuk süjeliği söz konusu değildir. Çünkü, uluslararası hukukun genel esaslarında, uluslararası örgütlere devletler gibi asıl bir hukuk süjesi olma vasfı tanyan bir norm yoktur. Uluslararası örgütlerin uluslararası hukuk kişiliği ve bunun kapsamı, uluslararası hukukun genel kurallarından değil, bilakis sadece uluslararası andlaşmalardan ortaya çıkmaktadır. Uluslararası örgütlerin uluslararası hukuk kişiliği, kurucu devletlerin/örgütlerin takdirinde olduğu için, bunun doğal sonucu olarak da uluslararası örgütlerin hepsinin uluslararası hukuk kişiliğinden bahsedilemez⁶⁵.

Uluslararası örgütlerin hukuki kişiliğinin her halükârda andlaşmada açıkça öngörülmüş olması gerekli değildir. Aynı zamanda, örgüte bazı hak ve borçlar ve görevler yükleyerek dolaylı olarak hukuki kişilik ihdas edilebilir. Başka bir anlatımla, kurucu andlaşmalar, uluslararası örgütlerin hukuki kişiliğini açık bir şekilde öngörebileceği gibi, dolaylı şekilde de, zorunlu olarak hukuki kişiliği

⁶² *Ibid.*, s. 10 ve 17 vd.

⁶³ Pescatore, *Les relations extérieures des Communautés européennes - contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales*, s. 31.

⁶⁴ Uluslararası örgütlerin hukuki kişiliği, 20. yüzyıldan itibaren tanınmaya başlamıştır. Ancak, doktrinde öne sürülen gerekçeler farklıdır. Bunun için bkz. Pazarıcı, *Ibid.*, s. 119.

⁶⁵ Kimminich, *Einführung in das Völkerrecht*, s.162.

şart koşan bazı yetki ve görevler verilerek yaratabilir⁶⁶. Burada, âkit tarafların görev ve yetkilerle donatılmış organlara sahip bir örgüte hukuki kişilik tanıma isteklerinin olup olmadığı önemli değildir. Böyle bir durumda, hukuki kişilik âkit tarafların gerçek iradelerinden değil, direkt olarak genel hukuk ilkelerinden ortaya çıkmaktadır. Çünkü, verilen yetki ve görevlerin kullanılması (kararların alınması, uluslararası andlaşmaların imzalanması vb.) örgütün işlem/fiil ehliyetini gerekli kılmaktadır. Sonuç olarak, bir uluslar-arası örgütün uluslararası hukuki kişilik gerektiren kendine ait yetki ve görevleri ile donatılmış olması, uluslararası hukuk süjesi olması için yeterlidir.

Uluslararası örgütler, esas itibariyle kısmi uluslararası hukuk süjeliğine sahiptir. Bunların hak ehliyeti, kurucu andlaşmada çizilen amaç ve yüklenilen görevler çerçevesinde sınırlandırılmıştır. Örgütlerin organları bu sınırlar dahilinde işlevlerde (eylem ve işlemler) bulunabilirler. Bir başka anlatımla, uluslararası örgütlerin hukuki kişiliğinin kapsamı, kurucu andlaşmada kendilerine tevdi edilen yetki ve görevlerine göre değişmektedir⁶⁷.

Uluslararası örgütlerin uluslararası hukuki kişiliği için şekli bir kurumsal yapı gereklidir. Uluslararası örgütlerin kendi iradelerinin tecelli etmesi ve gerekli olduğu durumlarda uluslararası alanda temsil edilebilmeleri için en azından bir organa sahip olmaları gerekmektedir⁶⁸. Uluslararası örgütler, genel olarak birden çok organa sahiptirler. Organlar, şeklen sözleşme tarafların iradelerinden ayrılabilen bağımsız bir irade ortaya koyarak örgüt adına işlem yaparlar.

Uluslararası örgütlerin kurucu andlaşmalarda açık veya dolaylı olarak öngörülen hukuki kişi-likleri, âkit taraflar karşısında mevcut olmasına rağmen, üçüncü devletler ve diğer uluslararası örgütler karşısındaki hukuki kişiliklerinin ortaya çıkabilmesi için ayrıca “tanıma” gerekir. “Tanıma” açık şekilde yapılacağı gibi, dolaylı şekillerde (zımnen) de olabilir⁶⁹.

b. Ortaklığın Uluslararası Hukuk Kişiliğinin Araştırılması⁷⁰

Ortaklığın uluslararası hukuk kişiliğini kabul etmeyenler⁷¹, ortaklık ilişkisinde kurumsal iradenin âkit tarafların ortak iradesiyle ortaya çıktığını ve ortaklığın kurumsal iradesinin hiçbir zaman bir âkit tarafının iradesinden ayrılamayacağını ileri sürmektedirler. Ortaklık kurumlarının bağımsız bir iradeye sahip olmadıklarından dolayı, ortaklığın uluslararası hukuk kişiliği bulunmamaktadır⁷².

⁶⁶ Bkz. Pazarıcı, *Ibid.*, s. 10.

⁶⁷ *Ibid.*, s. 11.

⁶⁸ *Ibid.*, s. 10.

⁶⁹ *Ibid.*, s. 11.

⁷⁰ Krş. Reçber, **Batı Avrupa Birliği'nin Uluslararası Hukuk Kişiliği**.

⁷¹ Bkz. dipnotlar 58 ve 59.

⁷² Bkz. Pazarıcı, *Ibid.*, s. 10.

Tarafların, “oybirliği” ilkesinin sonucu olarak Konsey kararlarını etkileyebilme imkanları sadece ortaklığın negatif anlamda etkilenmesi (bloke edilmesi) sonucunu yaratabilir, bunun dışında, ortaklığı kendi amaçları için kullanmasına imkân vermez⁷³. Ayrıca, Ortaklık Andlaşmasına Türkiye ve Topluluğun yanında, üye devletler de imza koymuş veya sonradan katılmış olmalarına rağmen, ortaklığın kurumlarında Topluluk ve üye devletleri Türkiye karşısında sadece bir taraf olarak temsil edilmektedir.

Her bir üye devletin oy haklarının yanında siyasi ve ekonomik güçleri ölçüsünde az veya çok uluslararası örgütlerin kurumsal iradelerini etkileyebileceği inkâr edilemez. Zira, aslında üye devletler organlar içerisinde bir araya gelerek uluslararası örgüt adına kararlar alınmaktadır. Bu ölçüde, ortaklığın hukuki kişiliğinin her halükârda kurumsal iradenin bir sözleşme tarafının iradesinden ayrılabilmesi şartına bağlı olup olmadığı sorusunun anlamı kalmamaktadır. Burada önemli olan, Ortaklık Konseyinin âkit taraflar arasındaki ilişkileri ortaklık adına en azından şeklen hukuki yönden bağlayıcı olarak düzenleyip düzenleyemeyeceğidir. Olaya bu açıdan bakıldığında, ortaklığın hukuki kişiliği olmadığı tezi savunulamaz. Çünkü, burada söz konusu olan sadece ortaklığın kurumsal iradesinin ortaya çıkma şeklidir. Hukuki kişilik, kural olarak kurucu andlaşmanın bir hükmünden çıkmaktadır. Eğer andlaşmada ortaklığın hukuki kişiliğe sahip olduğu sarih şekilde belirtilmiş olsa idi, o zaman da mı ortaklığın âkit tarafların iradesinden bağımsız bir iradesi olmadığı gerekçesiyle hukuki kişiliği kabul edilmeyecek idi?

Hukuki işlem/fiil ehliyeti hukuki kişiliğin bir şartı değil, tam tersine bir sonucudur. Bir uluslararası örgüt eğer organları aracılığıyla hukuk kuralları ihdas edebiliyorsa, kendi hukuki kişiliğinin önceden var olması demektir.

Türkiye - AT Ortaklık ilişkisi, aşağıda değinileceği gibi, belirli bir düzeyde kurumsallaşmıştır ve andlaşmada ortaklık kurumlarına bazı görev ve yetkiler verilmiştir. Ortaklık kurumları da âkit taraflar karşısında, ortaklık adına işlem yaparlar. Ortaklık Konseyi tarafından alınan kararlar sözleşme taraflarını hukukten bağlar ve bu kararların gerekleri yerine getirilmek zorunludur.

c. Değerlendirme

Ankara Andlaşması ile kurulan Türkiye - AT Ortaklığı uluslararası işbirliğinin yeni bir şeklini yaratmıştır ve uluslararası hukuk kapsamında yapılan bir “birleşme” olarak uluslararası örgüt niteliğini haizdir. Ortaklık, bu kapsamda kurumsal bir yapıya sahiptir ve sözleşme tarafları karşısında kendine özgü bir organ iradesiyle hukuki durumun taşıyıcısı olarak çıkmaktadır. Fakat, buradaki uluslararası hukuki kişilik açık bir sözleşme hükmünden değil, dolaylı şekilde Ortaklık Konseyinin yetki ve görev alanlarından çıkmaktadır.

⁷³ Bu anlamda krş. Busse, *Die völkerrechtliche Einordnung der Europäischen Union*, s. 144.

Ortaklığın, kendi görevlerini ifa edebilmesi için hukuki kişiliğe sahip olması zorunludur.

Ortaklığın uluslararası hukuki niteliği her ne kadar dogmatik olarak bu şekilde açıklanmış olsa da, bunun uygulamada pratik bir anlamı ve önemli bir fonksiyonu yoktur. Bunun temelinde şunlar yatmaktadır: İlk olarak, Ortaklık Konseyi dışı (üçüncü kişilere) karşı ortaklık adına hareket etmeksizin sadece ortaklığın gelişimi ve uygulanması için taraflar arasındaki iç ilişkide görev yapmaktadır. Andlaşmanın hiçbir yerinde Ortaklık Konseyine üçüncü kişiler karşısında yetkiler (andlaşma imzalama vb.) verilmemiştir. Bu yüzden, ortaklık dış ilişkide kendisi için ve üyeleri yerine işlem yapabilen bağımsız bir uluslararası hukuk süjesi olarak çıkmamaktadır. Daha ziyade yetkili ve sorumlu olan bir taraftan Topluluk ve kendi üye devletleri, öbür taraftan Türkiye'dir. İkinci olarak, ortaklık kurumlarında karar alma her halükârda sözleşme tarafların uzlaşısıyla olmaktadır. Üçüncü olarak, ortaklığın faaliyet alanının kapsamı dardır. Bu yüzden, ortaklığın klasik uluslararası örgütlerden farklı olarak, kendi özel ajanları ve idari bütçesi yoktur. Fakat bu eksiklikler, ortaklığın uluslararası hukuk kişiliğini reddetmeye yeterli argümanlar değildir.

B. Akit Tarafların Konumu

Ankara Andlaşması sadece Topluluk ile Türkiye arasında imzalanmamıştır, bilâkis "karma sözleşme" olarak, Topluluğun üye devletlerinin katılımı ile meydana gelmiştir⁷⁴. Bu yüzden, Ankara Andlaşması, iki taraflı ve çok taraflı andlaşmaların karışımı teşkil eden bir andlaşmadır. Ankara Andlaşması, kurumsal yapısı açısından taraflarının çokluğuna rağmen çok taraflı andlaşma olarak nitelendirilemez. Tam tersine, burada uluslararası hukuk açısından karşılıklı olarak eşit (pariter) bir konumda olan iki taraf bulunmaktadır. Çünkü, Topluluk ve üye devletleri Türkiye karşısında tek bir sözleşme tarafı olarak temsil edilmektedir. Topluluk tarafında ortak bir irade oluşumu söz konusu olmaktadır. Ortaklığın bu iki taraflı (bilateral) yapısı, andlaşmanın kurumsal hükümlerinde tam ifadesini bulmaktadır. Ortaklık kurumları, bir yandan Türkiye Cumhuriyeti'nin temsilcileri, öte yandan Topluluğun ve üye devletlerin temsilcilerinden meydana gelir ve kararlarını oybirliği ile alır (m. 23 I AA).

Topluluk ile Türkiye arasında kurulmuş olan ortaklık, Roma Andlaşmasının 310. (eski: 238.) maddesine dayanır. Bu madde, Topluluğun ortaklık andlaşmalarına bir tanım getirmektedir. Bu tanıma göre: "*Topluluk, üçüncü bir devlet, bir devletler birliği, ya da bir uluslararası örgüt ile, karşılıklı hak ve yükümlülükler dayanan ve ortak eylemler ile usuller öngören ortaklık*

⁷⁴ Topluluğun yanında 12 üye devlet Türkiye - Avrupa Topluluğu Ortaklık Andlaşmasında taraf konumdadırlar. Büyük Britanya, İrlanda, Danimarka, Portekiz, İspanya ve *Ibid.*, Yunanistan'ın aksine 1995'te üyeliğe giren İsveç, Avusturya ve Finlandiya ile günümüze kadar herhangi bir katılma protokolü imzalanmamıştır.

andlaşmaları bağıtlayabilir.” ATAD, ortaklık ilişkisini, “üçüncü ülkelerin Topluluğun sistemine katılmasını sağlayan sürekli, genel ve kurumsallaştırılmış bir işbirliği” olarak tarif etmektedir⁷⁵. ATAD’ın bu içtihadı ortaklık statüsündeki devletin Topluluğa katılımın hangi düzeyde olacağını açık bıraktığı için, öğretide⁷⁶ eleştiri konusu yapılmıştır. Divan daha sonra, “Avrupa Ekonomik Alanı” hakkında verdiği 1/91 sayılı bilirkişi kararında⁷⁷, “Topluluğun akdettiği ortaklık andlaşmalarının, sadece Roma Andlaşmasının maddi içeriğini kapsayabileceğini, bunun dışında, üçüncü devletlerin Topluluğun kurumsal yapısına bir katılımını öngöremeyeceğini” belirterek konuya açıklık getirmiştir. Öğretide de, ortaklık statüsündeki bir devletin Topluluğun organlarına katılmasının sadece Avrupa Birliği Andlaşması’nın 49. maddesi uyarınca bir sözleşme değişikliği ile mümkün olabileceği ifade edilmektedir⁷⁸.

Ankara Andlaşması da Topluluk tarafı ve Türkiye arasında bir egemen eşitliği esas aldığı için, ne Türkiye’nin Topluluğun kurumsal yapısına katılımı öngörmekte⁷⁹, ne de Topluluğun organları gibi supranasyonal (ulusüstü) kurumlar kurmuştur.

C. Ortaklığın Kurumları

1. Ortaklık Konseyi

a. Ortaklık Konseyinin Organ Niteliği

Ortaklığın hukuki niteliği üzerindeki görüş ayrılıklarının sonucu olarak Ortaklık Konseyinin hukuki niteliği de tartışma yaratmaktadır. Hakim görüşte⁸⁰, Ortaklık Konseyinin bir uluslararası örgüt organı karakteri kabul edilmemektedir; bu kurum, sadece tarafların beraberce işlem yaptıkları bir “sözleşme organı” olarak değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, Ortaklık

⁷⁵ ATAD, 30 Eylül 1987 tarihli Demirel kararı, Rs. 12/86, Slg. 1987, 3719, Rn. 9.

⁷⁶ Bkz. Vedder, Art. 238 EGV, Rn. 4; Krück, *Völkerrechtliche Verträge im Recht der Europäischen Gemeinschaften*, s. 63; Richter, *Die Assoziierung osteuropäischer Staaten durch die Europäischen Gemeinschaft*, s. 188; Everling, *Die Neuregelung des Assoziationsverhältnisses zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den afrikanischen Staaten und Madagaskar sowie den überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten*, s. 462; Hummer, *Der EWR und seine Auswirkungen auf Österreich*, s. 368, Petersmann, *Ibid.*, s. 266; Seidl-Hohenveldern/Loibl, *Ibid.*, Rn. 515.

⁷⁷ ATAD, 12 Aralık 1991 tarihli ve 1/91 sayılı Avrupa Ekonomik Alanı Bilirkişi kararı, Slg. 1991, I-6079.

⁷⁸ Gilsdorf, Art. 238 EWGV, Fn. 20.

⁷⁹ 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının 60. maddesi ve 5/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı, gümrük birliğinin iyi işleminin sağlanması için, Türk uzmanlarının Avrupa Toplulukları Komisyonunun belirli bazı teknik komitelerin çalışmalarına katılabileceğini öngörmektedir. Ancak burada Türk uzmanların oy hakları söz konusu olmadığı için, gerçek anlamda bir katılımından bahsedilemez.

⁸⁰ Bkz. Dipnotlar 58 ve 59.

Konseyinin âkit tarafların birbirleri ile danışmalarını ve karar almalarını sağlayan “sınırlı bir uluslararası konferans” olduğu da ifade edilmiştir.

Yukarıda yapılan tespitlerden anlaşılacağı gibi, Ortaklık uluslararası hukuk kişiliğine sahip bir uluslararası örgüt olarak görülebildiği takdirde, Ortaklık Konseyine “organ” niteliği tanınmasına herhangi bir engel yoktur. Ortaklık Konseyinin “organ” olarak kabul edilmesi durumunda, kendisi tarafından yapılan tasarruflarının hukuki niteliği de aydınlatılmış olacaktır. Konseyin kararları o zaman hiç şüphesiz “organ kararları” olarak görülebilir ve ortaklığın ikincil hukukunun kaynağını teşkil eder⁸¹. Nitekim, Ankara Andlaşması da bu bağlamda, “Ortaklık Konseyi kararları”ndan bahsetmektedir (m. 21 AA).

Buna karşılık öğretilerdeki hakim görüşte, Ortaklık Konseyi kararlarını “basit usul”e göre imzalanan uluslararası sözleşmeler olarak nitelendirilerek, bunların bağlayıcı uluslararası irade açıklamaları olduğu ileri sürülmektedir. Bu bağlamda Konsey kararları, “ad hoc sözleşmeler”, “mini sözleşmeler”, “sözleşme benzeri işlemler” veya “kendine özgü kararlar” olarak nitelendirilmektedir. Ayrıca, Konsey kararlarının doğası gereği Topluluk yönergelerine benzeştiği de ifade edilmektedir.

Konsey kararlarının uluslararası sözleşmeler olarak nitelendirilmesi bazı hukuki sorunları beraberinde getirmektedir⁸². Bir Konsey kararının andlaşmaya aykırı olması durumunda, her şeyden önce hangi sonuçları doğuracağı belirsizdir. Böyle bir durumda bir sözleşme değişikliğinden mi bahsedileceği, yoksa andlaşmaya aykırılık nedeniyle geçersizlik yaptırımına mı tabi tutulması gerekeceği tartışma yaratmaktadır.

Gerçi âkit taraflar, “sözleşmenin efendileri” olarak 1969 tarihli Uluslararası Andlaşmalar Hakkında Viyana Konvansiyonunun 39. maddesi⁸³ uyarınca her zaman Ortaklık Konseyi üzerinden sözleşme değişikliğine girişebilirler. Fakat böyle bir durumda, bir organ iradesinden ziyade, âkit tarafların ortak iradesi söz konusudur. “Basit usul” çerçevesinde yapılan bir sözleşme değişikliği yeni bir andlaşma teşkil eder. Fakat bu şekildeki sözleşme değişikliklerinin uluslararası hukuk açısından bağlayıcı hale gelebilmesi için, tarafların iç hukukunda bir

⁸¹ İkincil hukuk, andlaşmanın verdiği yetkilere dayanılarak yaratan hukuk olarak tanımlanmaktadır.

⁸² Krş. Geiger, *Grundgesetz und Völkerrecht*, s. 86.

⁸³ Viyana Konvansiyonunun hükümlerinin Ankara Andlaşması'na uygulanamayacağı ileri sürülmüştür. Zira, Konvansiyonun sadece devletler arasında yapılan ve 1969 yılından sonra imzalanan uluslararası andlaşmalar için geçerli olacağı öngörülmüştür. Ankara Andlaşmasına sadece üye devletler değil, uluslararası örgüt konumuyla Avrupa Topluluğu da taraf konumdadır ve 1969 yılından önce imzalanmıştır. Ancak burada hemen belirtilmelidir ki, Konvansiyonun hükümleri aynı zamanda uluslararası örf ve adet kuralları niteliğini haizdirler. Dolayısıyla, Konvansiyonda düzenlenmiş olan bu hükümler, uluslararası örf ve adet hukuku kuralları olarak Ankara Andlaşması hakkında da uygulama alanı bulacaktır.

onaylama sürecini gerekli kılabilir. Konsey kararlarında ise, uluslararası hukuk açısından “onaylama” şartı söz konusu değildir. Çünkü taraflar Ortaklık Andlaşması ile, Konsey kararlarının otomatik olarak kendilerini bağlayacağını ve iç hukuklarında kararın gereklerini yerine getireceklerine dair yükümlülük altına girmişlerdir. Ortaklık Andlaşması her iki âkit tarafın iç hukuklarında usulüne uygun şekilde yürürlüğe girmiştir.

1982 tarihli Türk Anayasası uluslararası örgüt organlarının hukuki tasarrufları konusunu hükme bağlamamıştır. Kanımızca, Ortaklık Konseyi kararlarının iç hukukta uygulanabilmesi için bir “onaylama” süreci gerekli değildir⁸⁴. Çünkü, Konsey kararları Türk hukuk düzeninin parçasını oluşturan bir andlaşmanın kapsamı dahilinde vuku bulmaktadır.

Ankara Andlaşması, Ortaklık Konseyinin sadece andlaşmada belirtilen alanlar dahilinde kararlar alabileceğini belirtmek suretiyle “basit usul” çerçevesinde bir sözleşme değişikliği yolunu kapatmıştır. Bu nedenle, Konseyin andlaşmaya aykırı bir karar alması söz konusu olamaz. Aksi halde, andlaşmaya aykırılık durumu doğar.

b. Oluşumu ve Çalışma Düzeni

Ortaklık Konseyi, bir yandan Topluluk üyesi devletlerin hükümetleri ile Konsey ve Komisyon temsilcilerinden, öte yandan Türk hükümetinin temsilcilerinden oluşmaktadır (m. 23 I AA). Ortaklık Konseyinde tarafların birer oyu vardır ve kararlar oybirliğiyle alınır⁸⁵. Ortaklık Konseyi başkanlığı, altışar aylık süreler için Türkiye ile Topluluk temsilcilerinden biri tarafından, sıra ile yapılır (m. 24 I AA). Ortaklık Konseyi, m. 24 II AA gereğince, çalışma biçimi ve koşullarını bir iç tüzükte düzenlemiştir. Ortaklık Konseyi andlaşmada tespit edilen durumlarda kararlar almak için her altı ayda en az bir kez bakanlar düzeyinde toplanır. Ortaklık Konseyi, büyükelçiler seviyesinde de toplanıp kararlar alabilir. Ortaklık Konseyi, görevleri esnasında kendisine yardım edebilecek ve özellikle Andlaşmanın iyi yürütülebilmesi için gerekli işbirliğinin devamlılığını sağlayacak komiteleri kurmaya karar verebilir (m. 24 II AA). Ortaklık Konseyi bu komitelerin görev ve yetkilerini tespit eder (m. 24 III AA).

c. Görev ve Yetkileri

Ortaklık Konseyi, Türkiye - AT Ortaklığı'nın temel organı görevini üstlenmektedir ve bu a-maçla bazı görev ve yetkilerle donatılmıştır. Ortaklık Konseyinin yetkilerinin kapsamı, genel olarak Ankara Andlaşmasının 22. ve 25.

⁸⁴ Bkz. m. 90 Anayasa.

⁸⁵ Topluluk tarafının oyu bir iç andlaşma esasında belirlenmektedir. Bu andlaşma hükümlerine göre, ticari konularda, ortak vaziyet bizzat Roma Andlaşması'nın kurallarına göre, yani genel olarak Komisyonun teklifi üzerine Konseyin karar vermesiyle alınmaktadır. Diğer konularda ise, Komisyona danışıldıktan sonra Konsey veya Konsey halinde toplanan üye devletlerin hükümet temsilcileri tarafından alınacak ortak vaziyet saptanmaktadır.

maddelerinde, özel olarak da değişik andlaşma hükümlerinde belirtilmiştir. Ortaklık Konseyi, Ankara Andlaşmasının 22. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, andlaşmada belirtilen amaçların gerçekleştirilmesi için, andlaşmada öngörülen hallerde gerekli kararları ve önlemleri alabilir ve hukuki bağlayıcılığı olmayan yararlı tavsiyelerde bulunabilir. Konsey ayrıca, andlaşmanın hedeflerini göz önünde tutarak, ortaklık rejimi sonuçlarını belirli aralıklarla inceler (m. 22 II AA). Konsey, andlaşmanın yorumu ve uygulanması hakkında taraflar arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkların çözümü konusunda da görevlendirilmiştir (m. 25 AA). Konsey, taraflarca getirilen uyuşmazlıkları, ya alacağı bir karar ile çözecektir, ya da Avrupa Toplulukları Adalet Divanına veya mevcut herhangi bir başka yargı merciine götürebilir. Uyuşmazlık hakkındaki Konsey kararı veya bir mahkeme hükmü, tarafları bağlar ve taraflar bunun gereklerini yerine getirmek zorundadırlar. Fakat, andlaşmada öngörülen uyuşmazlıkların çözüm yollarının pratik bir değeri bulunmamaktadır. Zira, Ortaklık Konseyinden kararlar her halükârda sadece her iki tarafın uzlaşısıyla geçebilir. Sözleşmeye aykırı davranan tarafın kendisi aleyhine bir işlem yapmaya yanaşmaması nedeniyle de Ortaklık Andlaşmasının 25. maddesinde öngörülen uyuşmazlıkların çözüm yolu günümüze kadar işletilememiştir.

Ortaklık Konseyi kendi yetkisini belirleme yetkisine sahip değildir⁸⁶. Bir başka deyişle, kendi gücüyle yeni yetkilerini yaratamaz. Kural olarak, sadece Ankara Andlaşması ve eki niteliğindeki protokollerde zikredilen alanlarda yetkilidir. Kararlar “sınırlı yetki” prensibine göre alınır. Konseyin her ne kadar bireysel olarak yetkilendirilmesi durumu söz konusu ise de, andlaşmada çizilen hedeflerin gerçekleşmesi için geniş bir takdir alanı bulunmaktadır. Çünkü, Ankara Andlaşması ayrıntıların düzenlenmesini Konseye bırakmaktadır. Konsey herşeyden önce andlaşmanın genel ve muğlak ifadelerini Topluluk hukukunun ilke ve esaslarına dayanarak somutlaştıracak ve tespit edecektir.

Ortaklık Konseyinin karar alma yetkisi m. 22 III AA’da genişletilmiştir. Bu hükme göre, Ortaklık Konseyi andlaşma amaçlarından birine ulaşmak için âkit tarafların bir ortak davranışı gerekli görüldüğü takdirde, andlaşmada gerekli yetki öngörülmemiş olsa bile, uygun kararları alabilecektir. Burada bir nevi “şartlı bir genel yetki” verilmesi söz konusudur. Bununla “sınırlı yetki” prensibi ihlal edilmemektedir, ama önemli derecede yumuşatılmıştır.

Âkit taraflar, andlaşmaya imza koymakla ortaklık kurma ve bunu geliştirme arzularını ifade etmişler ve özellikle m. 7 I AA gereğince, andlaşmadan doğan yükümlülüklerini yerine getirmeyi taahhüt etmişlerdir. M. 7 II AA gereğince de, âkit taraflar, andlaşmanın amaçlarının gerçekleşmesini tehlikeye sokabilecek her türlü tasarruftan kaçınacaklardır. Aynı durum Ortaklık Konsey kararları için de geçerlidir. M. 22 I AA uyarınca, âkit taraflar, Konsey kararlarının gereklerini kendi iç hukuklarında yerine getirmek zorundadırlar. Kararın muhatabı bir âkit taraf veya her iki âkit taraf da olabilir. Konsey

⁸⁶ Bu durum, Alman doktrininde Kompetenz-Kompetenz (yetki yetkisi) olarak ifade edilmektedir.

kararları her iki âkit tarafa yükümlülükler getirmek zorunda değildir. Konsey, tek bir taraf için yükümlülükler içeren kararlar da alabilir. Bunlar genellikle Türkiye tarafından Topluluk politikalarına uyumunu ve Topluluk hukukunun kendi iç hukukuna intikalini öngören Konsey kararlarıdır.

Bir Ortaklık Konseyi kararı, doğrudan uygulanabilir ve doğrudan etkiye sahip normatif niteliği haiz olduğu müddetçe, âkit tarafları olduğu kadar, üçüncü kişileri de bağlayarak, onlar için hak ve yükümlülükler yaratabilir. Bu durumda, kararların “üçüncü kişilere etkisi” akdi ilişkinin bizzat kendisinden değil, sadece “normun objektif etkisi”nden kaynaklanır.

2. Ortaklığın Diğer Kurumları

Ankara Andlaşması'nın 24. maddesinin 3. fıkrası ve 27. maddesi uyarınca, Ortaklık Konseyi tarafından kendisine görevlerinde yardımcı olmak üzere bazı komite ve komisyonlar kurulmuştur. Bu kurumlar şunlardır: Ortaklık Komitesi, Karma Parlamento Komisyonu, Ekonomik ve Sosyal Komite, Gümrük Komitesi, Gümrük Yönlendirme Komitesi (ad hoc), Gümrük Birliği Ortak Komitesi, Ortak Danışma Komitesi, Nomenklatür Komitesi, Menşe Kodları Komitesi ve Tekstil Komitesi ve Karma İstişare Komitesidir. Çalışmanın amacı ve kapsamı nedeniyle aşağıda sadece üç tanesinin incelenmesiyle yetinilecektir.

a. Ortaklık Komitesi

Ortaklık Komitesi⁸⁷, andlaşmanın uygulanabilmesi için gerekli işbirliğinin devamlılığını sağlamak amacıyla 3/64 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile kurulmuştur. Bürokratlardan (müsteşar ve danışmanlar) oluşan Ortaklık Komitesi, Ortaklık Konseyine yardımcı bir organ-dır. Andlaşmada düzenlenen konuların uygulanmasını sağlamak, ortaya çıkan sorunları tespit etmek, Konseye çözüm önerileri sunmak ve Konseyin gündemini hazırlamak başlıca görevleri arasındadır.

b. Karma Parlamento Komisyonu

1/65 sayılı Konsey Kararı ile kurulmuştur. Karma Parlamento Komisyonu, andlaşma çerçeve-sinde bir danışma ve demokratik denetim görevini yerine getirmektedir. TBMM ve Avrupa Parlamentosundan seçilen 18'er üyeden meydana gelir. Ortaklık Konseyinin kendisine sundu-ğu Yıllık Faaliyet Raporlarını inceler ve Ortaklık Andlaşmasının düzenleme alanlarında görüş ve tavsiyelerde bulunur. Yılda iki kez toplanır.

⁸⁷ Ortaklık Konseyinin 11 Aralık 2000 toplantısında tarama sürecinin izlenmesini sağlayacak Ortaklık Komitesine bağlı olarak sekiz alt komitenin kurulması kararı alınmıştır.

c. Gümrük Birliği Ortak Komitesi

Gümrük Birliği Ortak Komitesi, 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile kurulmuştur. Bu Komite, Türkiye'nin, Komisyonun ve üye devletlerin temsilcilerinden oluşur. En az ayda bir defa toplanır ve gümrük birliğinin işleyişiyle bağlantılı tüm konuları ele alır. Genel olarak, Ortaklık Konseyi için tavsiyeler oluşturmak amacıyla görüş ve bilgi alışverişinde bulunur. Ayrıca, gümrük birliğinin düzgün işlenmesini sağlar ve 1/95 sayılı Konsey Kararının uygulanması konusunda danışmalar için bir araç olarak hizmet eder.

Genel Değerlendirme

Roma Andlaşmasında öngörülen yapı üzerine inşa edilen Ankara Andlaşması, genel olarak tam üyeliği öngören bir çerçeve andlaşma niteliğini taşımaktadır ve ortaklık rejiminin uygulanmasını sonraki düzenlemeler bırakmaktadır. Katma Protokol ise, andlaşmanın düzenleme alanlarında bir adım daha ileri gitmekte ve Ortaklık Konseyini bu alanlarda gerekli tedbirleri almakla görevlendirmektedir.

Ortaklık ilişkisinin Türkiye'nin Topluluk üyeliğine hazırlık aşaması olarak işlev görmesi amacıyla yapılandırılmış olması, her ne kadar Türkiye'de büyük bir politik beklentinin doğmasına yol açmışsa da, Türkiye'nin Avrupa Topluluğu'nda/Birliği'nde üyeliğinin bugüne kadar gerçekleşmemiş olması da bir o derecede hayal kırıklığını beraberinde getirmiştir. Kurulan ortaklık ilişkisi, Türkiye'yi günümüzün Avrupa Topluluğu'na/Birliği'ne tam üye olarak katılmasını sağlayamadığı gibi, Birliğin uluslararası ticari ilişkilerin genişlemesi sonucu Türkiye'ye başlangıçta verilmiş olan imtiyazlar gittikçe önemini kaybetmiştir. Bu durum, ortaklık ilişkisinin dayandığı dengenin bozulması sonucunu doğurmuştur.

Ortaklık ilişkisi, Türkiye'yi Birliğin iç pazarına "kısmen ve pasif" bir şekilde dahil etmiştir. Türkiye 1996 yılından itibaren Birliğin gümrük birliğine dahil olmakla birlikte; ortaklığın diğer düzenleme alanları ve mali işbirliği konularında alınan yol beklentilerin çok gerisinde kalmıştır. Ortaklık ilişkisinde Türkiye lehine işleyebilecek en önemli bir denge unsurlarından birisi olan işçilerin serbest dolaşımı, Birlik içerisindeki ekonomik durgunluk sebebiyle istenilen ölçüde uygulamaya konulamamıştır. Keza, öngörülen mali yardımlar da siyasi sebeplerden dolayı yeterince yaşama geçirilememiştir.

Ortaklık ilişkisinin kurumsallaşmasını öngören Ankara Andlaşması, ortaklığın hukuki kişiliği konusunda herhangi bir hüküm ihdas etmemiş olmakla beraber, Ortaklık Konseyine görev ve yetkiler vermek suretiyle, ortaklığın taraflar arasındaki iç ilişkide hukuki kişiliğe sahip olmasını zorunlu kılmaktadır. Ortaklık ilişkisinin kurumsal yapısı iyi bir işlev görememektedir. Ortaklık ilişkisinin önemli bir eksikliği, andlaşmanın yorum ve uygulanmasında taraflar arasında ortaya çıkacak uyuşmazlıkları çözecek kurumsal bir yapılanmanın (yargı) yokluğudur. Ortaya çıkan sorunların çözümü tümüyle tarafların iyi niyet ve dürüstlüğüne terk edilmiştir.