

TÜRKİYE - AVRUPA EKONOMİK TOPLULUĞU İLİŞKİLERİ

E. Büyükelçi Tevfik SARAÇOĞLU*

Türkiye, Avrupa Ekonomik Topluluğunun kuruluşundan yaklaşık bir buçuk yıl sonra, onunla yakın ve sürekli bağlar kurmak üzere başvuruda bulundu. 31 Temmuz 1959'da yapılan bu başvuru, aynı amaçlı Yunan girişimini yakından izlemekteydi. Topluluk, Roma Antlaşmasının 238'nci maddesi uyarınca yapılmış olan bu ortaklık istemini olumlu olarak yanıtlamakta gecikmedi. Araya, Topluluğun özenle uyguladığı tatilin girmesi ve Ağustos aylarında Topluluk servislerinin genellikle çalışmasına rağmen, olumlu yanıt Türk tarafına, 11 Eylül 1959'da ulaştı. Aynı yılın Eylül ayının son günlerinde yapılan ilk müzakereleri, sonuncusu 20 Haziran 1963'de tamamlanan diğer dokuz müzakere izledi. Ortaklık Anlaşması metni 25 Haziran 1963'te paraflandı ve 12 Eylül 1963'te Ankara'da imzalandı. Topluluğun Yunanistanla olan Ortaklık Anlaşması ise 1961 yılında akdedilmiş, 1962'de de yürürlüğe girmişti.

Onay işlemlerinin tamamlanmasından sonra 12 Eylül 1963'de yürürlüğe giren Ankara Anlaşmasının başlıca üç özelliği vardır. Bunlardan ikisinin Atina Anlaşmasında da bulunan özellikler olmasına karşılık üçüncüsü Türkiye'nin o zamanki ekonomik durumunu gözönünde tutan ve bu nedenle Yunan Ortaklık Anlaşmasından ayrılan bir niteliği yansıtmaktadır. Bir kere her iki anlaşma da Roma Antlaşmasının 238'inci maddesine dayanmaktadır. Bunun anlamı Toplulukla yakın ve sürekli bağlar kurmak amacı üzerinde tarafların mutabık olduklarıdır. Sonra, her iki anlaşmanın da ileride tam üyeliğe ulaşmak için yapıldığı izlenir. Nitekim her iki anlaşmanın da önsözünde, Ankara Anlaşmasının 28 ve Atina Anlaşmasının ... maddesinde bu amaçtan açık biçimde söz edilmektedir. Ankara Anlaşmasını Atina Anlaşmasından ayıran üçüncü özelliğe gelince, Atina Anlaşmasının Ortaklığın kuruluşunu bir defada tamamlamasına karşılık, Ankara Anlaşması birbirini izleyen üç dönem öngörmekte ve ortaklığın tüm çerçevesi ile sadece ilk dönem içeriğini saptamaktadır. İkinci dönemin içeriği ileride Katma Protokol ile saptanacaktır.

Önemli iki özelliği paylaşan Ankara ve Atina Anlaşmaları bu nedenle de birbirlerine çok benzerler. Ankara Anlaşmasının pek çok hükümlü Atina Anlaşmasının aynı konudaki hükümleriyle kelimesi kelimesine aynıdır.

* Avrupa Topluluğu Enstitüsü Öğretim Görevlisi

Ankara Anlaşması ortaklığın kuruluşunu üç ayrı dönemde ele almıştır. Bunlardan ilki Hazırlık dönemidir. Bu dönemde Türkiye muteakip dönemde üstleneceği yüklenimlere hazırlanmak için Topluluğun yardımıyla ekonomisini güçlendirecek ve herhangi bir yüklenim üstlenmeyecektir. İkinci dönem karşılıklı yüklenimler öngören gümrük birliği uygulama dönemidir. Bu dönemde her iki taraf da kendi ekonomik gücüyle orantılı yüklenimler üstlenecektir. Yaklaşık eşitlik ancak 22 yıllık dönemin sonunda sağlanacaktır. Üçüncü dönem ise uygulama ve tam üyeliğe geçiş için istenilen koşulların tamamlanması dönemidir. İlk dönemden ikincisine ve son dönemden tam üyeliğe geçiş otomatik olmayacaktır. İlk için Ortaklık Konseyi kararı ikincisi için müzakere gerekecektir.

Ankara Anlaşmasına göre Ortaklığın karar organı Ortaklık Konseyidir. Türkiye ve Topluluk Ortaklık Konseyinde eşitlikle temsil edilmektedir. Kararlar da bu nedenle oy birliği ile alınabilmektedir. Tıpkı Roma Antlaşmasında olduğu üzere Bakanlar düzeyinde bir Ortaklık Komitesi yardımcı olmaktadır.

Kurumlar arasındaki benzerliğin ötesinde Ankara ve Atina Anlaşmalarıyla Roma Antlaşması arasında bir de yapısal benzerlik bulunmaktadır. Her üç belge de ekonomik bütünleşmeye yönelmek üzere malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını ve yasaların birbirlerine yakınlaştırılması yönetimini esas almaktadır. Ortaklık Anlaşmaları ortakları tam üyeliğe hazırlamaya yardımcı olmak üzere, ticari ödünlere yanı sıra mali yardım da öngörmektedir. Ortaklık Anlaşmalarının Roma Antlaşmasına olan bu yapısal benzerliği de onları tam üyeliğe götüren, ya da onu hazırlayan anlaşmalar olduğunu ayrıca kanıtlamaktadır.

Türkiye'nin ve Topluluğun "ortaklık" kurumuna yaklaşımları zaman içinde, bazen birbiriyle uyuşan bazen de birbirlerinden ayrılan tutumlar olarak bugüne kadar değişerek gelmiştir.

Başlangıçta Türkiye Toplulukla yakın, sürekli ve bir gün tam üyeliğe götüreceği bir ilişki kurulmasına büyük önem vermekte idi. İç politika alanında da tümüyle paylaşılan bu görüş ortaklığın kuruluşuna kadar sürdü. Toplulukta başlangıçta, İngiltere ile girdiği varolabilme uğraşı sürerken Türkiye ve Yunanistan'dan gelen ilişki önerisini kazanılmış bir zafer niteliğinde görmekteydi. Bir coşku ve cömertlik ortamında ortaklık anlaşmaları yapıldı, ortaklara ödünlere dağıtıldı. Bunu izleyen uygulama döneminde Topluluğun ortaklığa gene bağlı kalmasına karşılık Türkiye'den değişik görüşler gelmeye başladı. Türkiye'nin o zamanki ana muhalefet partisi ikinci döneme geçilme-

sini istemiyor, Türkiyenin tek yanlı ödünlerden yararlandığı hazırlık döneminin uzatılmasını öneriyordu. Bürokrasinin bir bölümü ise Toplulukla yakın ilişkilere tümüyle karşı olduğundan ikinci döneme geçilmesini engellemeye çalışıyordu. Ortaklığın ikinci dönemine Toplulukla uyum halinde fakat iç politika alanında belirtilen zorluklara karşı çıkılarak geçildi. 1969 yılının Ocak ayında başlayan ve 22 Temmuz 1970'de tamamlanan müzakereler sonunda geçiş döneminin içeriğini saptayan Katma Protokol 20 Kasım 1970'de imzalandı ve 1 Ocak 1973'te yürürlüğe girdi. İlişkilerin gelişmesine yönelik bir politika izleyen zamanın hükümeti Katma Protokolun ticari hükümlerini geçici bir anlaşma ile 1 Eylül 1971'de yürürlüğe sokmuştu. Türkiyede özellikle bürokrasinin bir bölümünün olumsuz tutumu nedeniyle, hazırlık döneminde esasen yetersiz kalmış olan çalışmalar, büsbütün durdu.

Topluluğun ortaklıklara olumsuz bakışı İngilterenin Topluluğa katılmasıyla başlar. Ancak bu olumsuzluğun sadece İngiltereden kaynaklandığını sanmak yanlış olur. Altılar İngiltere'ye karşı girdikleri uğraştan başarı ile çıkmışlar ve kendilerini tüm dünyaya önemli bir ekonomik varlık olarak kabul ettirmişlerdi. Artık herkes onların kapısında bir tür ilişki kurabilmek için sıra beklemekteydi. Böyle bir ortamda vaktiyle cömertçe dağıtılan ödünlere kavuşmuş olan eski ortaklar, ilişki kurmaya çabalayan yeni ülkeler için kötü örnekler oluşturmuyordu. 1973'de Topluluğun üye sayısı altıdan dokuza yükselmiş, Topluluğun eski düşmanı İngiltere, Danimarka ve İrlanda ile birlikte Topluluğa üye olmuştu. Konjonktürün kuşkusuz Topluluk yararına işlemesine karşılık eski ortaklara verilen ödünler ağırlığı giderek artan birer ayak bağı olmaktaydı. Eski ortaklardan Yunanistanla olan ilişkiler zaten 1967'den beri dondurulmuştu. Ortak statüsünde işler bir anlaşması bulunan tek ülke Türkiye idi. O yıllarda Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye arasındaki ortaklık ilişkilerini, Türkiyenin bilinçsiz, ancak sürekli biçimde yeni tarım ödünleri istemesi, Topluluğun da mümkün olanın en azını vermesi çekişmeleri oluşturmaktadır. Bu dönemde 1977'de imzalanan üçüncü Mali Protokol'den başka Ortaklığa önemli bir katkı sağlanamadı.

Ortaklığın oldukça kısır görünen bu yıllarında Türkiyenin ilişkilerini büsbütün olumsuz etkileyecek bir gelişme oldu. 1974 yılında Albaylar cuntasından kurulan Yunanistan ertesi yıl Topluluğa tam üye olmak üzere başvuruyordu. Yunanistan Başbakanı Topluluk ülkelerinin başkentlerini teker teker dolaşp, Yunanistan'da demokrasinin yaşamasının tek çaresinin Topluluğa katılmak olduğunu savunuyordu. Topluluk bu başvuruyu olumlu karşıladı, ancak kısa bir süre sonra, Türkiye'nin Yunanistan'ı izlemesi halinde onu geri çeviremeyeceğini düşünerek büyük kuşuklara düştü. Ancak Türkiye'de o dönemde mevcut siyasal durum Türkiye için beliren bu umudun kı-

sa sürede kaybolmasına yol açacaktı. Hükümeti ayakta tutan iki küçük parti- nin ikisi de Topluluğa katılmaya kesinlikle karşıydı. Hükümetteki çoğunluk partisi tam üyelik başvurusunu yapsa bile onlar hemen koalisyonu bozacaklar ve ana muhalefet partisiyle kuracakları yeni hükümetin aracılığıyla katılma başvurusunu kesinlikle geri alacaklardı. Ancak asıl büyük talihsizlik o dönemdeki Türkiyenin iki büyük siyasi partisinin böyle yaşamsal bir konuda zıt görüşlerde olmalarıydı. Sonuçta önemli bir fırsat yitirilmiş oldu. Büyük bir olasılıkla Avrupada Türkiyeye karşı güç sağlamak için Topluluğa giren Yunanistan, Türkiyenin Toplulukla ilişkilerini kösteklemek için her türlü ola- naktan sürekli yararlandı.

1978 yılında Türkiyede bir siyasal iktidar değişikliği oldu. Bu değişiklik derhal Türkiye-AET ilişkilerine yansdı. Öteden beri Türkiye ile Topluluk arasında sıkı bağlar kurulmasına karşı çıkan bu siyasal iktidar bu kere yepyeni bir fikir ile ortaya çıkıyordu. Beş yıllık bir süre için Türkiye'nin Ortaklığın ikinci döneminde üstlendiği tüm yüklenimler dondurulacak, ancak Topluluğun Türkiye'ye karşı olan yüklenimlerinin uygulanmasına devam edilecekti. Bu arada üzerinde her zaman durulan elemeğinin serbest dolaşımı konusunda da yeni bir yaklaşım sergileniyordu. Topluluk nasıl olsa Türkiye'ye serbest dolaşım hakkını tanımayacaktı. Şu halde yerine saplantıdan vazgeçip, zaten alınmayana serbest dolaşım yerine, Topluluk sermayesinin Türkiye'ye gelmesi sağlanmalıydı. Nihayet yükümlülüklerimizin dondurulduğu beş yıllık süre içinde kendimize gelebilmemiz için yaklaşık 8 milyar dolar kredi istendi. Sonuçları hesaplanmadan yapılan bu önerileri Topluluk büyük bir ilgi ile karşıladı. Ne de olsa bunca yıl sonra Türkiye'yi istedikleri yere, hem de kendi ayağı ile getirmişlerdi. Topluluğun verdiği yanıtlar bu acemice girişimin faturasını da belirliyordu. Yükümlülüklerin dondurulması önerisi olumlu karşılanıyordu. Ancak ortaklığın karşılıklı yüklenimler döneminde tek taraflı bir dondurma söz konusu olamazdı. Şu halde iki tarafta kendisine ağır gelen yüklenimleri dondurucaktı. Topluluk bu anlayışın bir sonucu olarak Türkiye'ye karşı olan tarım ve elemeği yüklenimlerini aldığı bir Konsey kararı ile donduruverdi. Türkiye'nin elemeğinin serbest dolaşımı yerine Topluluk sermayesi istemesine gelince, zaten dondurdukları elemeği yerine Topluluk sermayesinin konulmasına karşı çıkmadılar. Ancak Topluluk ülkelerinde sermaye hareketleri bütünüyle serbestti. Hükümetler bu hareketleri kontrol edemezlerdi. Çözüm yolu bizzat Türkiye'nin yapacağı, girişimler ve alacağı önlemlerle, Topluluk sermayesini ülkesine çekmesiydi. İstenilen malı yardım konusunda, tutarı tartışmadan önce Türk ekonomisinin 8 milyar dolar düzeyindeki bir krediyi nasıl masedebileceğini sordular. Topluluğun bu tutumuna karşı, önce kendi yükümlülüklerini dondurmaları protesto edildi. Sonra da

elemegi yerine sermayeyi koymaktan kaçındıkları suçlamaları yapıldı. Topluluktan istenilen 8 milyar yerine 4,5 milyarla da yetinebilecegi ifade edilerek, bu konuda ne kadar ciddi olundugu ortaya konuldu. Bocalama devam ederken 1979 sonunda iktidar yeniden degisti. Yeni hukümet ilk is olarak dondurma kararını geri aldığını Topluluğa açıkladı.

Derin bir şaşkınlık içine düşen Topluluk kendini toplayamadan ikinci bir sürprizle karşılaştı. Türkiye Dışişleri Bakanı 1980 Şubat ayında Brükselde yapılan Ortaklık Konseyinin akabinde Dünya basınına Türkiye'nin 1980 sonlarına doğru tam üyelik başvurusu yapmaya kesinlikle kararlı olduğunu açıkladı. Topluluk bu ani değişiklik karşısındaki tutumunu saptamaya çalışırken, Eylül 1980 darbesi ona istediği fırsatı sağlayıverdi. 1960 darbesinden bir kaç ay sonra Türkiye ile müzakereleri sürdürmekle bir sakınca görmeyen Topluluk bu kere bir demokrasi ve insan hakları havarisi kesildi. Türkiye ile ilişkileri en düşük düzeyde tutarken, onu eline geçen her fırsatta karalama politikasını izledi. Ortaklığı geliştirmek dahi istemiyordu. Bahane olarak, Yunanistan gösteriliyordu. Bunda o kadar ileri gidildi ki Türkiyeye karşı dostane hisler beslemeyen Başbakan Papaandreu bile olan bitene isyan etti, Topluluktaki partnerlerini bu işle "Yunanistanın arkasına gizlenmek"le itham etti. Geçen zamanla Türkiye demokrasiye döndü. Ancak Topluluğun tutumu değişmedi. Sürekli olarak bahaneler üretilerek Türkiye'nin Topluluktan uzak tutulmasına çalışılıyordu.

İlişkileri en düşük düzeylerde dolaşırken Türkiye Nisan 1987'de Topluluğa tam üyelik başvurusunda bulundu. Bu başvuru yapılırken zamanlama uygun muydu? Bu soruları olumlu olarak yanıtlamak olanaksız. Herhalde Türkiye-Topluluk ilişkileri çok olumlu yönde gelişmemekteydi, konjonktürün iyi olduğunu düşünmek de mümkün değildi. Ayrıca ve en önemlisi, tam üyelik başvurusu yapılmadan önce, onun gerçekleşmesine değin uygulanacak olan Ortaklık Anlaşması geliştirilip güvence altına alınmamıştı.

Tam üyelik başvurusu zamanın Topluluklar Konseyi Başkanın dürtüst tutumu sayesinde incelenmek üzere Topluluklar Komisyonu'na havale edildi. İki yılı aşkın bir süre sonra Komisyon, peşin olduğu kuşku götürmeyen bir hükümle Türkiyenin başvurusunu olumsuz buldu. Ayrıca o zamana kadar örneğine rastlanmayan karalamalarla görüşünü desteklemeye çabaladı.

Topluluk Türkiye'ye tam üyelik yolunu kapatırken güya Ortaklık Anlaşmasını kuvvetlendirmeyi amaçlıyordu. Tam üyelik başvurusuna verilen olumsuz yanıtın yanı sıra Topluluk Türkiye'ye bir ödün paketi öneriyordu. Buna göre gümrük birliği dahil bir kaç alanda Türkiye'ye bazı olanaklar tanı-

nyordu. Aslında teknolojik işbirliği konusu dışında Topluluğun önerileri 30 Haziran 1980 Ortaklık Konseyinde alınan bazı kararlardan bile geriye. Ancak asıl büyük tehlike bu öneri paketinin ortaklığa maledilmesi için izlenmesi istenilen yöntemdeydi. Yunanistan'ın itirazları ve vetosu bahane edilerek öneri paketiyle ilgili anlaşmanın ortaklık organları dışında akdedilmesi söz konusuydu. Amaç açıktı. Bu yoldan katılma amacıyla akdedildiğinde kuşku bulunmayan Ortaklık anlaşmaları bir kenara itilirken, onun hoş gitmeyen elemeğinin serbest dolaşımı ve benzeri hükümlerine, öneri paketinde mevcut olmadığı gerekcesiyle geri dönülmeyecekti. Topluluğun bu kaba oyununu derhal sezenlere karşı, esasen eski ve "işlemeyen" ortaklık anlaşmaları üzerinde durulmamasını isteyenler beliriverdi. Her dönemde rastlanılan bu türden kişiler sonuna kadar iddialarını sürdürürler ve Türkiye'yi ne büyük bir tehlikeye doğru ittiklerini farkedemezler. Tıpkı yetmişli yılların ikinci yarısında, Yunanistan'ın katılmasının bize hiçbir zarar vermeyeceğini söyleyen ve yazanlar gibi... Sevinilecek nokta ortaklık anlaşmalarından yerine neyi koyacaklarını bilmeden vazgeçmeye hazır olanların halen çoğunlukta olmamasıdır.

Bugün Türkiye, Avrupa Topluluklarıyla ilişkilerinde nasıl bir yol izleyeceğinin arayışı içindedir. Türkiye bu alandaki tutumunu bir yanda işletilmeyen bir ortaklık anlaşması, diğer yanda sonuçlandırılmayan bir katılma başvurusuna göre mi saptayacaktır? Kanımızca HAYIR... Bu konudaki çıkış yolu sorunu kendi çerçevesinde çözümlenmelidir. Türkiye Avrupa Topluluklarına bir tam üyelik başvurusu yaptı. Topluluklar bu sonuca götürecek müzakerelerin açılmasına izin vermedi. Şayet verse idi ne olacaktı. İki taraf masaya oturacak ve her konuda Türkiye'nin Roma Antlaşmasına hangi sürelerde uyacağını tartışacaktı. Başka bir deyimle bu müzakereler Türkiyenin Topluluğa hangi sürede ve bir bakıma hangi koşullarla uyacağını ele alacaktı. Sonuçta yapılacak şey Türkiyenin Topluluğa sağlıklı bir biçimde uyumunu gerçekleştirmektir. Şu halde Türkiye bu uyumu başarıyla sonuçlandırabilmek için gerekli hazırlıkları ve çalışmaları yapacaktır. Acaba bunları gerçekleştirmek için Toplulukların müzakerelerin açılmasına izin vermeleri gerekli midir? Elbette hayır... Türkiye bu hazırlıkları şimdiden bilinçli bir şekilde baştabilir ve birgün konjonktür izin verir ve Topluluklar müzakerelerin açılmasını kabul ederlerse kıymetli bir zaman kazancı sağlanmış olur. Şayet bu gerçekleşmez ve Topluluklar müzakere masasına oturmamakta direnirlerse Türkiye'nin kaybı ne olur? Dünya ekonomisinde en ileri yöntemleri uygulamaya başlamak bir kayıp mıdır? Kuşkusuz hayır...

Türkiye'nin tam üyelik başvurusuna ,Toplulukların geç yanıt vermesi, ya

da hiç yanıt vermemesi daha çok politik bir anlam taşır. Yanıtın geç ya da erken alınması hükümetlerin prestij konusu yapacakları bir sorun olmak sınırlarını aşamaz. Şayet Türkiye Topluluklara kesinlikle katılmakta kararlı ise gerekli hazırlıklara şimdiden başlamak ve ileride belirecek olumlu konjonktürü beklemek en akılcı yol olacaktır.

