

# *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Müzakereleri ve Müzakere Fasılları*

## *Turkey's Accession Negotiations to European Union and The Negotiation Chapters*

Yusuf SAYIN\*

### **ÖZ**

*Temelde bir bütünleşme sürecine referans veren Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci Türkiye'ye bir yandan siyasi ve ekonomik pek çok avantaj sağlarken, toplumsal ve kültürel bağlamda da Osmanlı İmparatorluğu'nun küllerinde doğan Türkiye'nin modernleşme ve gelişme projesinin en temel referans noktası olmuştur. Bu süreç bir yandan Türkiye'ye oldukça önemli katkılarda bulunurken, coğrafya, ekonomi/ticaret, ulaşım/iletişim, güvenlik, nüfus gibi çok önemli alanlarda Avrupa'nun lehine görünmüştür. Çünkü Türkiye, mevcut ticari ve ekonomik dinamikleriyle Avrupa için bir üretim merkezi pozisyonuna ve yerleşik bulunduğu coğrafyasıyla da bir enerji koridoru konumuna sahiptir. Türkiye, bir köprü vazifesi gören dinamik ulaşım hatlarıyla Batı'yı/Avrupa'yı Doğu ile bir araya getirmekte, genç ve dinamik nüfusu ile de Avrupa toplumlarına pek çok açıdan "taze bir kan" olmaktadır. Bir modernizasyon projesi olarak Batı'ya yönelme, Türkiye açısından eş anlamlı olarak Batı ile entegrasyon çabalarını da gerekli kılmıştır. Doğu-Batı dünyaları arasında bir köprü pozisyonunda bulunan Türkiye, sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasi olarak kalkınmada Batı toplumlarını, özde ise günümüzde AB'yi oluşturan üye ülkeleri referans alarak, yenileşmesini modern Avrupa normları üzerine inşa etmiştir. Bu kapsam çerçevesinde çalışmada, konuyla ilgili kaynaklardan yararlanılmış, nicel araştırma teknikleri (konunun belirlenmesi, sınırlanması, literatür çalışmasının yapılması ve veri toplanması) ışığında, nitel araştırma tekniklerinden birisi olan tarihsel araştırma yönteminden faydalanılmıştır*

### **ANAHTAR KELİMELELER**

*Türkiye, Avrupa Birliği, Katılım Müzakereleri, Üyelik*

---

Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi Yıl:2016 Cilt:19 Sayı:2 ss.41-62 **Makale Gönderim Tarihi:** 25/06/2016 - **Kabul Tarihi:** 23/09/2016

\* Yrd. Doç. Dr., Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü Öğretim Üyesi ve Bölüm Başkanı, yusufsayin@kmu.edu.tr.

**ABSTRACT**

*The membership process of Turkey to European Union (EU), which basically refers to an integration process, provides many political and economic advantages for Turkey on the one hand, it becomes the main reference point for the modernization and development project of Turkey, where was born in the ashes of the Ottoman Empire in the social and cultural context, on the other hand. While this process makes very important contributions to Turkey, it seems in favor of Europe in such crucial areas as geography, economics/commerce, transportation/communication, security, and population as well. Because Turkey has a position of commercial center for Europe with its commercial and economic dynamics, and it has a location of an energy corridor with its geography on where it resides. Turkey brings together the West/Europe with the East by its dynamic transport links that function as “a bridge,” and it becomes a “fresh blood” for the European societies in many aspects with its young and dynamic population. The orientation to the west as a modernization project has made Turkey necessary for the integration efforts. with the west. This study examines the negotiation process and its stages, which is the final point of the integration process that continues about a half of century between Turkey and EU. The first chapter examines the relations of Turkey with EU within a historical perspective at the basic outline, the process until the Helsinki, the accession process, and the basic documents between Turkey and EU. In the second chapter in which the accession negotiations are treated, it is mentioned about the stages and functioning of the negotiation process and this chapter is ended by the actors of process are presented. The third chapter gives a place to the Negotiation Framework Document, which determines the basic course of negotiations, and then treats the titles in the negotiation process. (Genişletilmiş/Extended)*

•

**KEYWORDS**

*Turkey, European Union, Accession Negotiations, Accession*

## GİRİŞ

Türkiye'nin, bir modernizasyon projesi olarak Batı'ya yönelmesi, eş zamanlı olarak Batı ile bütünleşme çabalarını da gerekli kılmıştır. Doğu ile Batı dünyaları arasında jeostratejik ve jeopolitik olarak bir köprü konumunda olan Türkiye, kuruluşundan bugüne kadar, sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasal olarak kalkınmada öncü Batı toplumlarını, özelde, bugün AB'yi oluşturan üye ülkeleri referans almıştır ve yenileşmesini modern Avrupa normları ve kültür kodları üzerine inşa etmiştir.

Bir modernleşme projesi olarak tezahür eden Batı ile bütünleşme isteği, ilk zamanlarda kültürel ve sosyal zeminde ilerlerken, gerek modern Türkiye Cumhuriyeti'nde yaşanan siyasal ve ekonomik gelişmeler, gerekse uluslararası ilişkilerde cereyan eden hadiseler, buna birde küreselleşme süreci ile birlikte ulus-devletlerin egemenlik ve toprak bütünlüğü alanlarında maruz kaldığı baskılarla AB tarzı ulus-üstü örgütlenmelerin vukuu, politik ve ekonomik alanda Türkiye'yi bir arayışa itmiştir. Ve böylece Türkiye, bir *aşk* ilişkisini andırırçasına, uzun yıllar devam edecek "*Avrupa Kızı*" ile bir *kavuşma* serüvenine girmiştir.

AB'ye üye olmak isteği, Türkiye'nin bu *kavuşma* iradesinin en belirgin göstergesi olmuştur. Eylül 1963 tarihinde imzalanan Ankara Anlaşması'nın, Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girmesini müteakip başlayan Türkiye-AB ortaklık ilişkisi, 1999 yılında yapılan Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylığının ilanı ile yeni bir aşamaya girmiş ve bu *kavuşma* macerası, 2004 yılında AB'nin, açıkladığı İlerleme Raporu'nda Türkiye'nin AB Müktesebatında yer alan Kopenhag Kriterlerine uyum sağladığı yönünde olumlu görüş belirtmesi ve katılım müzakerelerinin başlatılmasından yana tavsiyede bulunmasıyla doruk noktasına yükselmiştir. Bu tavsiye doğrultusunda yine 2004 yılının 16/17 Aralık'ında toplanan Zirve'de, Türkiye ile müzakerelerin 3 Ekim 2005'te başlatılması kararı alınmıştır.

Bir modernleşme projesi olarak tezahür eden Batı ile bütünleşme isteği, ilk zamanlarda kültürel ve sosyal zeminde yol alırken, modern Türkiye'de yaşanan siyasal ve ekonomik gelişmelere küreselleşme sürecinin de eklenmesiyle ve dolayısıyla ulus-devletlerin egemenlik ve toprak bütünlüğü alanlarında maruz kaldığı baskılarla, AB tarzı ulus-üstü örgütlenmelerin vuku bulması, politik ve ekonomik alanda Türkiye'yi bir arayışa itmiştir. Bu çalışmanın amacı, Türkiye ile Avrupa Birliği (AB) arasında yaklaşık yarım asır boyunca devam eden bütünleşme sürecinin nihai noktası olan müzakere sürecini

ve aşamalarını incelemektedir. AB-Türkiye ilişkilerine ilişkilerinin tarihi gelişimini açıklamayı hedefleyen bu çalışmanın, Türkiye ile AB ilişkisinin tarihsel bir bakışla, temel hatlarıyla incelendiği ilk bölümde, önce Helsinki'ye kadarki süreç ve ardından tam üyelik süreci incelenmiş, bölüm Türkiye ile AB arasındaki temel belgelerin incelenmesiyle son bulmuştur. Katılım müzakerelerinin incelendiği ikinci bölümde müzakere sürecinin aşamalarına ve işleyişine değinilmiş, bölüm sürecin aktörlerinin sunulmasıyla nihayet bulmuştur. Üçüncü bölüm müzakerelerin temel seyrini tayin eden Müzakere Çerçeve Belgesi'ne yer vermiş ve sonrasında müzakere sürecinde yer alan başlıkları irdelenmiştir.

## 1. TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ

### 1.1. Helsinki'ye Giden Süreçte Tarihsel Bir Seyir

1950 yılında deklare edilen *Schuman Planı*, Almanya ve Fransa'nın kömür ve çelik üretimini bir üst otorite yönetimi altında birleştirmek amacıyla, Fransız Dışişleri Bakanı Robert Schuman ile yine bir Fransız planlamacı olan Jean Monnet tarafından geliştirilmiş bir ortak projenin ürünü oldu. Amaç; Avrupa da kalıcı bir barışın sağlanabilmesi için Almanya ve Fransa arasında daimi bir barışı inşa etmektir. 1951 yılında Paris'te altı ülke tarafından imzalanan *Paris Anlaşması*'yla *Avrupa Kömür ve Çelik Teşkilatı* (AKÇT) kurulmuş oldu. Türkiye'nin ise Birlik ile ilişkileri 1957 yılında, Roma Anlaşması ile başladı. *AET* ve *Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu* (EURATOM) anlaşmalarından oluşan *Roma Anlaşmaları*, 1951 yılında AKÇT'yi kuran Altı ülkenin –Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg (Son 3 ülke: Benelux)– aralarındaki bütünleşme isteklerinin ve bir ekonomik birlik kurma özlemlerinin açık bir ifadesiydi. *AET* ve *EURATOM* anlaşmaları 1957 yılında bir araya gelen 6 Avrupa ülkesi tarafından imzalandı. *AET*'nin kurulmasıyla, bir taraftan '*Altılar*', diğer taraftan İngiltere'nin başını çektiği '*Dışarıdaki Yediler*' olarak Avrupa ülkeleri arasında bir ikilik doğmuş oldu. *AET* karşısındaki '*Dışarıdaki Yediler*' Kasım 1959'da, aralarında gümrük indirimleri uygulamayı içeren *Avrupa Serbest Ticaret Birliği* (EFTA)'yı kurdular. EFTA'nın da kurulmasıyla Türkiye'nin önüne iki tercih çıkmış oldu: Bir taraftan *AET*, diğer taraftan *EFTA*. İlerleyen zamanlarda Türkiye, inisiyatifi, siyasi ve ekonomik sebepler yüzünden *Avrupa Ekonomik Topluluğu*'ndan (*AET*) yana kullandı. 1980'li yıllarla başlayan *Geçiş Dönemi*'nde Türkiye ile *AET* arasındaki ilişkiler, bazı iç ve dış sebepler yüzünden sekteye uğradı. *Geçiş Dönemi*'nin fırtınalı havası, Türkiye'nin *Topluluğa* biran önce entegre olabilmek için, *Geçiş Dönemi* ile ilgili esas bir protokolü biran önce yapma

isteği ve özlemiyle başladı. Türkiye'nin bu isteğinde, Türkiye'nin geleneksel tarım ürünlerine tanınan kotaların yetersiz kalması ve Türk işçilerinin Avrupa'daki durumları gibi sebepler de etkili oldu. 12 Eylül 1980 İhtilali'yle Türkiye'de yeni oluşan siyasal sistemin temel aktörü haline gelen TSK, iç politikada statükocu ve restoratif; bazı zaman da devrimci bir politika izledi. Bunda, Soğuk Savaş dolayısıyla Türkiye'nin NATO gibi Batılı organizasyonlara üye olması ile Türk dış politikasında askerlerin öneminin artması etkili oldu. Bu yüzden Türkiye ile Avrupa Topluluğu arasındaki siyasetin yapımında Ordu, zaman zaman etkili oldu. 28 Şubat 1997 tarihinde MGK kararları bünyesinde ordunun yapmış olduğu *post-modern darbe* ya da kimilerinin ise *sessiz devrim* diye adlandırdıkları sürecin, ilişkilerde büyük etkisi oldu. 28 Şubat 1997 tarihinde ilan edilen MGK kararların gölgesinde, iç politikada sarsıntılı bir dönem yaşanırken, *Cardiff Zirvesine* kadar AB-Türkiye ilişkileri oldukça durgunlaştı. 15-16 Haziran 1998 tarihinde yapılan Cardiff Zirvesi, Lüksemburg ile temelde aynı çizgideydi. 1999 yılında açıklanan İlerleme Raporu'nun sonuç kısmında Türkiye açısından olumlu sayılabilecek şeyler dile getirilirken, DGM'lerin yapısının sivilleştirilmesi, Güneydoğu Anadolu'nun demokratikleşme sürecinde politika değişikliği, Ölüm Cezasının kaldırılması, Siyasi Partilerin kapatılmasının zorlaştırılması ve Türkiye ve Yunanistan arasındaki ilişkilerin durumu gibi konulara değinildi (Çalış, 2008; Ülgen, 2005; Arat, 2002; Karluk, 2005; Çakmak, 2007; İktisadi Kalkınma Vakfı; Dışişleri Bakanlığı; www.ec.europa.eu).

### 1.2. Türkiye'nin AB'ye Tam Üyelik Süreci

Avrupa Parlamentosu 2 Aralık'ta gerçekleştirdiği Genel Kurul Toplantısında, Türkiye'nin, AB'ye tam üyelik adaylığına hakkı olduğunu dile getirirken, 10-11 Aralık 1999'da Helsinki'de toplanan AB Konseyi'nin *Binyıl Bildirgesi'nde* Türkiye'nin aday üyeliğe kabulü tüm dünyaya ilan edildi. Zirve kararlarına göre, Türkiye de, diğer aday ülkeler gibi *Katılım Öncesi Strateji*den yararlanacaktı. Bu Zirve sonrasında Türkiye'de aydınından siyasetçisine ve vatandaşına kadar herkes bayram havası yaşadı. Başbakan Bülent Ecevit'e göre ise AB kapısı, böylece Türkiye'ye önkoşulsuz olarak açılmış oldu.

Türkiye-AB ilişkileri açısından, Türkiye'nin adaylık vizesini alması yönüyle büyük öneme sahip olan Helsinki Zirvesi, AB Konseyi'nce 10-11 Aralık 1999 tarihinde Helsinki'de gerçekleştirildi. Türkiye-AB ilişkileri açısından Helsinki Zirvesi, Türkiye'nin adaylık vizesini alması açısından kritik bir eşikti. Zirve, Türkiye açısından önemli olduğu gibi, küresel bir güç olan

AB'nin genişlemesinin temellerinin atılması anlamında da oldukça önem arz etmekteydi.

12–13 Aralık 2002 tarihlerinde gerçekleşen Kopenhag Zirvesi'nde 10 aday ülkenin katılım müzakerelerinin tamamlandığı ilan edildi ve Türkiye ile ilgili olarak, 2004 yılı İlerleme Raporu ve tavsiyesi doğrultusunda, Kopenhag siyasi kriterlerinin yeterli ölçüde karşılandığının belirlenmesi halinde vakit kaybetmeksizin katılım müzakerelerine başlanacağı ifade edildi. Reform sürecinde kaydedilen somut ilerlemeyi takiben AB Komisyonu, 6 Ekim 2004 tarihinde Türkiye'nin Kopenhag kriterlerine uyum yönünde kaydettiği aşamaların ve mevcut eksikliklerin saptandığı İlerleme Raporu'nu açıkladı. Komisyon bu Raporda, önceden belirlenmiş düzenlemelerin yürürlüğe girmesi koşuluyla, Türkiye'nin siyasi kriterleri yeterli düzeyde karşıladığını belirtti ve katılım müzakerelerinin açılması önerisinde bulundu. Bu öneri doğrultusunda, 16–17 Aralık 2004 tarihinde gerçekleştirilen Zirve'de, Türkiye–AB ilişkileri açısından son derece kritik bir noktaya ulaşıldı. AB liderleri, Türkiye'nin siyasi kriterleri yeterli ölçüde yerine getirdiğini belirterek, müzakerelerin 3 Ekim 2005'te başlaması konusunda anlaşmaya vardı (İKV, 2013).

Başlangıçta daha çok ekonomik gerekçelerle neşvünema bulan ve modern Türkiye Cumhuriyeti modernleşme projesi olan Avrupa bütünleşmesine katılım böylece son noktasına ulaşmış oldu ve üyeliğe giden süreçte Türkiye ile AB arasındaki katılım müzakerelerinin önünü açtı. Siyasi olarak yeni bir maceraya sürüklenmeyi, ekonomik olarak yeni pazarlara açılmayı, kültürel olarak yeni aidiyet formlarına ve kültürel kodlara eklenmeyi ve hukuki olarak kapsayıcı bir gözden geçirmeyi ve taramayı getiren AB'ye katılım müzakereleri, Türkiye'nin AB'ye katılımının önündeki birçok engeli de kaldırmış oldu.

### **1.3. Önemli Zirveler ve Temel Belgeler**

#### **1.3.1 1999 Helsinki Zirvesi: Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Program**

Helsinki Zirvesi, 10/11 Aralık 1999'da Helsinki'de düzenlenen AB devlet ve hükümet başkanlarının bir araya gelmesiyle gerçekleştirildi. AB'ye resmi olarak tam üyeliğin ilan edildiği Zirve, AB–Türkiye ilişkilerinde yeni bir dönem açtı. Bu Zirve'de Türkiye, diğer aday ülkelerle eşit seviyeye geldi. Ayrıca Zirve'de, Türkiye için bir Katılım Ortaklığı Belgesi'nin (KOB) hazırlanmasına karar verildi; 8 Mart 2001 tarihinde AB Komisyonu tarafından hazırlanarak, 19 Mart 2001 tarihinde Türkiye Hükümeti'nin onayından sonra Belge, 26 Mart 2001 tarihinde tekrar Komisyon'a geri sunuldu.

Zirve toplantısında Avrupa Konseyi, Komisyon'un gelişme raporunda da belirtildiği gibi, Türkiye'de yaşanan olumlu gelişmelerden ve Kopenhag kriterleri çerçevesinde Türkiye'nin reformlara devam etme kararlılığından duyduğu memnuniyeti dile getirmiş ve Türkiye'nin diğer aday ülkelerle eşit koşullar altında AB üyeliğine aday olduğunu ifade etmiştir. Mevcut Avrupa Stratejisi çerçevesinde geliştirilecek bir ön katılım stratejisi ile Türkiye'deki reformlara destek sağlanacağını vurgulayan Konsey, söz konusu stratejinin güçlendirilmiş siyasi diyalogu ve özellikle Kopenhag siyasi kriterlerine uyumu, bunun dışında, insan hakları ile yukarıda değinilen hususları içereceğini belirtmiştir (İKV, 2014).

### **1.3.2. 2002 Kopenhag Zirvesi: Katılım Müzakerelerinin Gecikmeksizin Başlatılacağı Kararı**

Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin seyrinin değiştiği bir diğer Zirve 2002 yılının 12 ve 13 Aralık'ında gerçekleşen Kopenhag Zirvesi'dir. Kopenhag Zirvesi'nde AB'ye aday 10 ülkenin AB ile müzakerelerini tamamladığı ilan edilmiş; Türkiye için ise, 1993 yılında AB Devlet ve Hükümet başkanlarınınca Kopenhag'da ilan edilen kriterleri yerine getirdiği takdirde, müzakerelerin "gecikmeksizin" başlatılması kararı alınmıştır. Bu çerçevede, Türkiye hukuki ve siyasi alanda yoğun bir reform dönemine girmiş, gerek idari alanda gerekse de hukuki alanda yaptığı yeniliklerle, AB'ye uyum yönünde önemli adımlar atmıştır.

Bu bağlamda, 2002 Kopenhag Zirvesinde ayrıca, Türkiye'yi, AB'ye üyelik yolunda desteklemek amacıyla Türkiye için mevcut *Katılım Stratejisi*'nin güçlendirileceği belirtilmiş ve Komisyon, mevzuatın incelenmesi sürecini yoğunlaştırmaya davet edilmiş; buna paralel olarak, AB ile Türkiye arasındaki Gümrük Birliğinin genişletileceği ve derinleştirileceği, Türkiye'ye yönelik katılım öncesi mali yardımın kayda değer ölçüde artırılacağı belirtilmiştir (Dışişleri Bakanlığı, 2015).

### **1.3.3. 2004 Yılı İlerleme Raporu ve 17 Aralık 2004 Brüksel Zirvesi**

Türkiye'nin, AB'ye üyelik yönünde kaydettiği aşamaları ve Kopenhag kriterleri çerçevesinde kendi iç siyasi ve hukuki yönde kaydettiği gelişmeleri analiz eden ve Türkiye ile AB ilişkilerinin nihai aşamasını olan AB-Türkiye katılım müzakere sürecinin başlamasına işaret eden raporunu 2004 yılında deklare etmiştir. Rapor, Türkiye ile AB müzakerelerinin 2005 yılında başlatılması tavsiyesinde bulunmuştur.

Türkiye'nin AB müktesebatı çerçevesinde uyum yasalarında sergilediği performans ve Komisyon görüşünün ardından AB'nin Türkiye'ye karşı takındığı tutumu somutlaşmaya başlamıştır. 17 Aralık'ta Brüksel'de toplanan Avrupa Konseyi, Zirve sonunda ilan ettiği zirve sonuç bildirgesinde, "Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini tam üyelik müzakerelerinin başlatılmasını gerektirecek düzeyde yerine getirdiği" tespitini yapmıştır (Ülger, 2005: 108). Türkiye ile AB ilişkilerinde yeni bir dönemi açan ve yarım asra yakın bir bütünleşme tarihinde son derece kritik bir dönüm noktası olan Brüksel Zirve'sinde, Türkiye'de bir bayram havasında karşılanan, AB ile Türkiye arasında müzakerelerin 3 Ekim 2005'te başlatılması kararı alınmıştır.

## 2. KATILIM MÜZAKERELERİ

### 2.1. Avrupa Birliği'ne Katılım Müzakereleri

AB'ye katılım için müzakereler, katılım müzakerelerine taraf aktörlerin katkısıyla, *tarama süreci* ile başlayan, *tarama sürecinin* bitmesine müteakip *müzakere pozisyonları* hazırlanması ile sürdürülen; hazırlanan *müzakere pozisyonlarının* AB Dönem Başkanlığı'na sunulmasının ardından müzakerelerin açılması ve süreç takip edilerek gereken işlemlerin yerine getirilerek başlıkların kapatılması ile oluşan ve hazırlanan Katılım Antlaşması'nın onaya açılması ile son bulan bir yapıya sahiptir.

Temelde, Birliğin dayandığı Antlaşmaların içeriğini, ilkelerini ve siyasi amaçlarını; Antlaşmaları müteakip kabul edilen mevzuat ve kararlar ile Adalet Divanı içtihadını; yasal bağlayıcılığı olsun olmasın Birlik çerçevesinde kabul edilmiş diğer yasaları (kurumlar arası anlaşmalar, kararlar, tavsiye kararları, ilkeler); ortak dış politika ve güvenlik politikası kapsamındaki ortak hareket planları, ortak pozisyon kararları, deklarasyonlar, sonuçlar ve diğer kanunları; adalet ve içişleri çerçevesinde kabul edilen ortak hareket planları, ortak pozisyon kararları, imzalanan konvansiyonlar, kararlar, açıklamalar ve diğer kanunları ve son olarak, Topluluk tarafından, Toplulukla üye devletlerin ortaklaşa olarak, Birlik tarafından ve üye devletlerce kendi aralarında Birlik faaliyetlerine ilişkin olarak imzalanan (uluslararası) anlaşmaları (The Delegation of the European Union to Türkiye, 2015) içeren AB müktesebatı ile aday ülkenin mevzuatı arasında bir uyum sağlama çabası olan katılım müzakereleri, Komisyon'un bir başlığın açılıp açılmamasını tarama raporu ile tavsiye etmesi ve üye devletlerin başlığın açılmasına hazır olup olmadığının belirlenmesi ile başlar. Eğer taraflar başlıkların açılmasına müsaitse, Komisyon, aday ülkeyi konferansa davet eder ve her iki taraf müzakere



pozisyonunu sunarak müzakere başlıklarını resmen açmış olurlar (Erdem, 2005: 4–5). Aday ülkenin AB'ye katılımına kadar izleme süreci devam eder ve sürecin sonunda müzakereler bir Katılım Antlaşması'nın onayı ile son bulur.

AB ile Aday Ülke arasındaki katılım müzakereleri; Malların Serbest Dolaşımı, İşgücünün Serbest Dolaşımı, Yerleşme Hakkı ve Hizmet Sağlama Özgürlüğü, Sermayenin Serbest Dolaşımı, Kamu İhaleleri, Şirketler Hukuku, Fikri Haklar Hukuku, Rekabet Politikası, Bilgi Toplumu ve Medya, Tarım ve Kırsal Kesim Kalkınması, Gıda Güvenliği, Hayvan ve Bitki Sağlığı Politikası, Balıkçılık, Ulaştırma Politikası, Enerji, Vergilendirme, Ekonomi ve Para Politikası, İstatistik gibi başlıklar altında gerçekleştirilmektedir (NTVMSNBC, 2008). Her bir müzakere başlığının açılabilmesi için hem AB'nin hem de aday ülkenin onayı gerekmektedir. AB'nin onayı ile oybirliğine bağlıdır. Başka bir deyişle, her bir müzakere faslının açılabilmesi için her bir AB ülkesinin bu başlığın açılmasına “evet” demesi gerekmektedir (Ülgen, 2005: 27).

AB müzakere süreci, belirlediği müzakere fasılları ile bir yandan malların, iş gücünün (insanların) ve sermayenin serbest ve özgürce dolaşımını sağlamaya çalışırken, hukuksal alanda, şirketler, fikri haklar, hukuki ve temel haklar, yerleşme hakkı ve hizmet sağlama özgürlüğü gibi konularda AB müktesebatı ile aday ülke mevzuatını uyumlamaya çalışmaktadır. Müzakere süreci, bir taraftan, AB'ye aday ülkelerce düzenlenen kamu ihaleleri, ticari ve ekonomik alanda rekabet politikasının belirlenmesi, tarım ve kırsal kesimin kalkınması, ekonomi ve para siyasetinin tayini, şirketler ve sanayi politikası yapımı, mali kontrol, bütçe ve gümrük birliğinin sağlanması gibi alanlarda AB ve Aday Ülke arasında entegrasyon sürecini hızlandırırken, idari alanda, sosyal politikaların belirlenmesi ve ülkede istihdam olanaklarının sağlanması ve ulaştırma, enerji ve vergilendirme alanlarında Aday Ülkeleri kendi yönetim ve idari alanında düzenlemeler yapmaya zorlamakta, kamu kurumlarında modernleşme çabalarına soluk vermektedir. AB'ye katılım müzakereleri, toplumsal ve kültürel alanda, eğitim, bilim, araştırma ve istatistik gibi konularda aday ülkelerin mevcut yapılarını AB'ye entegre etme çabası içinde olurken, diğer tarafta AB'nin bölgesel ve uluslararası (dışışleri) politikası, adalet, dış güvenlik ve savunma politikası ve çevrenin korunması noktasında aday ülkeleri kendi rotasına katma ve perspektifine uyumlama uğraşı içindedir.

## 2.2. Müzakere Sürecinin Aşamaları

AB ile hazırlık aşamasında yürütülecek olan görüşmelere *müzakere* denilmesi, aslında bu süreç hakkında birtakım yanlış beklentilerin oluşmasına

da yol açmaktadır. *Müzakere* tabirinden anlaşılmanın bir al-ver mantığına dayanmadığı ifade edilebilir. AB ile tam üyelik müzakereleri esasen AB müktesebatının aday ülke tarafından üstlenilmesi sürecinden ibarettir. AB müktesebatı bir bütün olduğu için, bu bütünün aday ülke tarafından üstlenilmesi gerekmektedir (Ülgen, 2005: 13). Bu *üstlenme* sürecinin kendine has bazı özellikleri bulunmakta, belirlenen kimi ilkelere göre işlemektedir. AB'ye katılım müzakereleri, aşamalı olarak ilerleyen bir sürece referans vermektedir.

Müzakere süreci, beş aşamadan oluşmaktadır. Müzakereler, ilkin bir *tarama süreci* ile başlamakta, *tarama sürecinin* bitmesine müteakip *müzakere pozisyonları* hazırlanmaktadır. Hazırlanan *müzakere pozisyonlarının* AB Dönem Başkanlığı'na sunulmasının ardından müzakereler açılmakta ve süreç takip edilerek gereken işlemlerin yerine gelmesiyle müzakereler kapatılmaktadır. Son olarak hazırlanan Katılım Antlaşması onaya açılmaktadır.

AB müktesebatının analitik olarak incelenmesi anlamını taşıyan *Tarama Süreci'nde*, aday ülkeler müktesebat hakkında detaylı olarak bilgilendirilmekte ve aday ülke ulusal mevzuatlarının AB müktesebatı ile ne ölçüde uyumlu olduğu tespit edilmektedir. *Tarama Süreci'nin* ardından, her müktesebat başlığı için AB Komisyonu tarafından ayrı bir *Tarama Raporu* hazırlanmakta ve AB Konseyi'ne sunulmaktadır. Söz konusu *Rapor*, müzakere sürecine fiilen başlanması kararının alınmasına temel teşkil etmektedir. İkinci olarak, *Müzakere Pozisyonları* hazırlanmaktadır. *Müzakere Pozisyonları*, AB'ye aday ülkelerin katılım müzakereleri sürecinde Topluluk müktesebatına uyum açısından pozisyonlarını ortaya koydukları belgelerdir. Müzakere Pozisyonunda aday ülkenin ulusal mevzuatını ne şekilde müktesebata uyumlu hale getireceği ve uygulayacağı, bunun yanı sıra uygulama için nasıl bir kurumsal yapı oluşturacağı açıklanmaktadır. Müzakere pozisyonunun belirli bir formatı olmamakla birlikte, aday ülkeler kendi pozisyonlarını hazırlarken müzakere sürecinde uyulması gereken koşulları yerine getirmekle yükümlüdür (İKV, 2015).

Üçüncü aşamada, AB'ye aday ülkelerin hazırladığı *Pozisyon Belgeleri*, AB dönem başkanlığına sunulur. Dönem başkanlığı ise sunulan *Müzakere Pozisyonlarını* AB'ye üye ülkelere ve AB Komisyonu'na iletir. Konsey, *Müzakere Pozisyonlarını* onaylayarak, *AB Ortak Pozisyonu* haline getirir ve bu Belge'nin aday ülkeye gönderilmesi ile müzakere başlıklarının açılmasına izin verir. Temelde AB müktesebatının, aday ülke mevzuatı ile uyumlulaştırılmasını içeren müzakere başlıklarının açılmasıyla AB müktesebatı, aday ülke

mevzuatına aktarılır, uygulanır ve nihai aşamada yürütmeye geçilir. Böylece müzakere başlığı kapatılır.

Son olarak, aday ülkenin AB'ye katılım koşullarını içeren *Katılım Antlaşması*'nin onayı ile müzakereler tamamlanır. Genel bir anlaşmaya varıldığında, müzakerelerin sonuçları bir *Katılım Antlaşması*'na dâhil edilir. AB tarafında, onay için *Katılım Antlaşması*, Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi'ne ve uygunluk için Avrupa Parlamentosuna sunulur. İmzadan sonra, *Katılım Antlaşması* onay için üye ülkelere ve aday ülkeye gönderilir ki bu ülkeler bir referanduma gidebilir. En az bir yıl süren bu süreç sonunda Antlaşma yürürlüğe girer ve aday ülke kararlaştırılan bir tarihte üye ülke statüsünü haiz olur (Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, 2006: 16).

### 2.3. Müzakere Sürecinin Aktörleri

Müzakere sürecinde temel aktör olarak AB kurumları, üye ve aday ülkeler vardır. Bu aktörler, birbiriyle etkileşen ve aynı zamanda birbirini tamamlayan rol ve görevler üstlenmekte, siyasi ve stratejik temel kararlar ise üye ve aday ülkelerin dışişleri bakanlarından oluşan Hükümetlerarası Konferans bünyesinde alınmaktadır (İKV, 2014). Müzakereler, Üye Ülkeler ile Türkiye arasında tertip edilen ve "*Katılım Konferansları*" adı verilen *Hükümetlerarası Konferanslarda* yürütülmektedir (The Delegation of the European Union to Türkiye, 2015).

AB Komisyonu, AB Konseyi, Hükümetlerarası Konferans, Avrupa Parlamentosu ve AB'ye Üye Ülkeler AB'ye katılım müzakerelerinin AB bir tarafını oluştururken, aday ülkeler ise diğer tarafını oluşturmaktadır. Müzakerelerde Aday Ülke tarafını, Aday Ülke Müzakere Heyeti Başkanı oluştururken, AB tarafında her bir üye ülkenin hükümet temsilcileri bulunmaktadır. Ancak müzakereler, bir alt kademede olan müzakere heyetlerince gerçekleştirilmektedir. Buradaki görüşmelerde AB ülkelerinin Brüksel'deki Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER) ile aday ülke müzakere heyeti, oluşturulan Çalışma Grupları ile sürece dâhil olmaktadır (Çalış, 2008: 456).

Müzakere sürecinin bir tarafında Türkiye, diğer tarafında AB kurumları olarak Komisyon ve Konsey tarama sürecinde AB müktesebatı ile aday ülke mevzuatı arasında karşılaştırmalarda bulunurken, Komisyon ve Konsey, AB *Ortak Müzakere Pozisyonlarının* hazırlanmasında ve onaylanmasında yer almaktadır. Müzakerelerde, Dışişleri Bakanları seviyesinde siyasi ve genel konular ele alınırken, müktesebat başlığı temelindeki teknik konular,

delegasyonlar, geçiş süreleri, ortak katılıma ilişkin konularda anlaşmaya varılması Aday Ülke Baş Müzakerecisi ile COREPER düzeyinde incelenmektedir. Müzakereler, müzakere sonuçları bağlamında Katılım Antlaşması'nın hazırlanması, Antlaşma'nın Avrupa Parlamentosu ve Üye Devletler tarafından ve Aday Ülke tarafından onaylanması (Karluk, 2005: 867) ile son bulmaktadır.

### 3. TÜRKİYE'NİN MÜZAKERE SÜRECİ

#### 3.1. Müzakere Çerçeve Belgesi

17 Aralık tarihli AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi Bildirisi uyarınca Komisyon'a, Türkiye için bir Müzakere Çerçeve Belgesi hazırlaması görevi verildi. Bunun üzerine, yapılan çalışmaların ardından 29 Haziran 2005 tarihinde Müzakere Çerçeve Belgesi (MÇB), AB Komisyonu tarafından kamuoyuna açıklandı ve onaylanması için Konsey'e gönderildi. AB Dışışleri Bakanları 3 Ekim 2005 tarihinde MÇB'yi onaylayarak, Türkiye ile katılım müzakerelerinin başlatılması kararını aldı (Dışışleri Bakanlığı, 2015). MÇB, Türkiye ile başlatılan katılım müzakerelerinin yol haritasını çizmekte, müzakerelerin hedefini, kapsamını ve işleyişini bildirmekteydi.

Müzakere Çerçeve Belgesi, "*Müzakerelerin Yürütülmesindeki İlkeler*", "*Müzakerelerin İçeriği*", ve "*Müzakere İşleyişi*" olmak üzere üç bölüme oluşmakta ve "*Fasıl Başlıklarını Gösteren İlk Liste*" ile bir ek bölümden müteşekkil bulunmaktadır. Türkiye ile AB arasındaki müzakerelerin yürütülmesinde temel çıkış noktaları olan ilkelerin yer aldığı ilk bölümün ardından müzakerelerin içeriğinin ve kapsamının belirlendiği ikinci bölüm gelmekte, Belge, müzakerelerin nasıl işleyeceğinin açıklanması ile son bulmaktadır. Toplamda 23 maddeden oluşan Belge, müzakere başlıklarının belirlendiği bir Ek Bölüm ile son bulmaktadır.

Türkiye ile AB arasındaki müzakerelerde temel olarak referans alınacak ilkelerin belirlendiği ilk bölüme bakıldığında;

— Müzakereler Türkiye'nin kendine özgü nitelikleri temelinde olacak ve hızı Türkiye'nin üyelik şartlarını karşılama yönünde kaydedeceği ilerlemeye bağlı olacaktır. Dönem Başkanlığı veya Komisyon, uygun gördüğü ölçüde, Konsey'i tam olarak bilgilendirecek ve böylelikle Konsey durumu düzenli olarak gözden geçirebilecektir.

— Aralık 2004 AB Zirvesi'nde üzerinde mutabık kalındığı üzere bu müzakereler, AB Antlaşmasınının 49. maddesini temel almaktadır. Müzakerelerin

ortak hedefi katılımıdır. Bu müzakereler, *sonucu önceden garanti edilemeyen açık uçlu bir süreçtir*. Birliğin hazmetme kapasitesi de dâhil olmak üzere, Kopenhag kriterlerinin tamamı dikkate alınarak, üyelik yükümlülüklerinin tümünü tam olarak üstlenmek durumunda olamadığı takdirde, Türkiye'nin mümkün olan en güçlü bağlarla Avrupa yapılarına tam olarak *demirlenmesi* sağlanmalıdır.

— Müzakereler, Türkiye'nin 1993 Kopenhag AB Konseyi'nde kararlaştırılan ve büyük bir bölümü daha sonra AB Antlaşması'nın 6(1). Maddesinde yer alan ve Temel Haklar Şartında ilan edilen siyasi kriterleri yeterli ölçüde karşılamış olduğu temelinde açılmaktadır. Birlik, Türkiye'nin, reform sürecini devam ettirmesini ve ilgili Avrupa içtihadı da dâhil olmak üzere, özgürlük, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygı ve temel özgürlükler ve hukuk devleti olmak yönünde daha da ilerlemek için çalışmasını; özellikle işkence ve kötü muameleyle mücadelede sıfır–hoşgörü politikası ile ilgili mevzuatı ve uygulama tedbirlerini pekiştirmesini ve genişletmesini ve ifade özgürlüğü, ibadet özgürlüğü, kadın hakları, sendikal haklar da dâhil olmak üzere Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) standartları ile azınlık haklarına ilişkin düzenlemeleri uygulamasını beklemektedir. Birlik ve Türkiye yoğun siyasi diyaloglarını sürdüreceklendir. Bu alanlarda kaydedilen ilerlemenin geri dönülmezliğini temin etmek ve özellikle temel haklar ve insan haklarına tam saygı gösterilmesine ilişkin olarak tam ve etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak amacıyla, Komisyon'un 2004 İlerleme Raporu, Tavsiye Belgesi ve yıllık raporlarında atıfta bulunulan tüm kaygıları ele alacak şekilde Konsey'e düzenli olarak rapor sunmaya devam etmesi istenen Komisyon ilerlemeyi yakından takip edecektir.

— Türkiye diğer tüm katılım müzakerelerinin sonuçlarını katılım anındaki şekliyle kabul etmelidir (Çalış, 2008: 731–738; İKV, 2015; Dışişleri Bakanlığı, 2014).

Türkiye ile AB katılım müzakerelerinde ilerlemenin Kopenhag'da belirlenen kriterlere göre mesafe kaydedeceğinin vurgulandığı Müzakere Çerçeve Belgesi ayrıca, *“Birliğin temelini oluşturan, özgürlük, demokrasi, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin Türkiye’de ciddi ve devamlı bir biçimde ihlal edilmesi halinde, Komisyon[un], kendi inisiyatifli veya üye devletlerin üçte birinin talebi üzerine, müzakerelerin askıya alınmasını tavsiye”* edebileceğini ve ilerleyen bir dönemde müzakerelere tekrar başlatılması için bazı koşullar ileri sunabileceğini belirtmiştir.

### 3.2. AB–Türkiye Müzakere Süreci: Açılan ve Kapanan Fasıllar

Türkiye'nin AB müktesebatı çerçevesinde uyum yasalarında sergilediği performans ve Komisyon görüşünün ardından AB'nin Türkiye'ye karşı takındığı tavrın daha da olumlulaşması ile 17 Aralık'ta toplanan AB Konseyi, Zirve sonunda ilan ettiği zirve sonuç bildirgesinde, Türkiye'nin Kopenhag kriterlerini tam üyelik müzakerelerinin başlatılmasını gerektirecek düzeyde yerine getirdiğini belirterek, Türkiye–AB ilişkilerinde yeni bir sayfayı açtı ve yarım asra yakın bir bütünleşme tarihinde son derece kritik bir dönüm noktası olarak, AB ile Türkiye arasında müzakerelerin 3 Ekim 2005'te başlatılması kararını almıştır.

3 Ekim 2005'te yaklaşık kırk yıldan bu yana AB'nin “bekleme odası”ndaki Türkiye ile müzakereler resmen başlamıştır. Üstünde karşılıklı mutabakata varılan Müzakere Çerçeve Belgesi'ne göre müzakereler, sonucu önceden kestirilemeyen “açık–uçlu” bir süreç olarak görülmüştür. Sürecin ucu her ne kadar açık olsa da AB ile müzakere masasına oturan hiçbir ülke şimdiye kadar tam üye olmadan masadan kalkamadığı izlenmiştir (Euractiv, 2015).

Müzakereler çerçevesinde, katılım konferansları, AB ve Türk hükümeti arasında gerçekleşmekte, kararlar ortak alınmaktadır. Bakanlık ve milletvekili düzeyinde ardışık toplantılar düzenlenmekte ve Komisyon hazırlığını yapmaktadır. Müzakereler yukarıda verilen 35 başlık çerçevesinde ilerlemekte, tarama sürecine müzakerelere, Türkiye ve AB'nden uzmanlar katılmaktadır (Erdem, 2005: 4–5). Müzakere sürecinde bütün AB müktesebatı mevzuatı açıklanmakta, sonrasında 1 yıllık bir süre zarfında aday ülke olarak Türkiye müktesebatı incelemekte ve karşılıklı olarak uzmanlar her maddeyi ele almaktadır. Bir başlık tarandıktan sonra, o başlıkta müzakerelere başlanmaktadır. Tarama süreci iki aşamadan oluşmakta; ilk aşamada, detaylı bir komisyon açıklaması yapılmakta, ikinci aşamada ise Türk uzmanlarının Türkiye'deki duruma dair açıklaması gerçekleşmektedir. Son olarak Komisyon, üye devletlere sunmak üzere bir tarama raporu hazırlamaktadır.

Türkiye–AB katılım müzakerelerinin ilk aşamasını oluşturan *tarama süreci* 20 Ekim 2005 tarihinde başlamış ve 13 Ekim 2006 tarihinde tamamlanmıştır. Bu süreçte 66 heyet Brüksel'de AB Komisyonu yetkilileriyle tanıtıcı ve ayrıntılı tarama toplantılarında bir araya gelmiş; tanıtıcı tarama toplantılarında, AB Komisyonu her fasıldaki AB müktesebatı hakkında bilgi vermiş, ayrıntılı tarama toplantılarında ise ülkemizin ilgili fasıldaki müktesebata uyum durumu heyetlerce izah edilmiştir. AB müktesebatı ile Türk mevzuatı

karşılaştırılarak, ülkenin mevzubahis müktesebatı kabul etme, yürürlüğe koyma ve etkili bir şekilde uygulama bakımından ne aşamada olduğu tespit edilmiştir (Dışişleri Bakanlığı, 2015).

AB Dışişleri Bakanları ve Türk Dışişleri Bakanının bir araya geldiği Hükümetlerarası Konferanslar, müzakerelerin resmi platformudur ve müzakere sürecine ilişkin siyasi kararlar bu platformda alınmakta; ancak fiili müzakereler bu platformda yapılmamaktadır. Hükümetlerarası Konferanslarda, müzakerelerin resmen açılmasına ilişkin bildirim yapılması, Müzakerelerin hangi müktesebat başlıklarında başlayacağını açıklanması, müzakerelerin sonuçlandırılmasının ilan edilmesi gibi konular ele alınmaktadır. Fiili müzakereler ise AB üye devletlerinin Brüksel'deki daimi temsilcileri ve Türkiye'nin Baş Müzakerecisi başkanlığındaki Müzakere Heyeti arasında gerçekleşmekte, bu aşamada, Avrupa Komisyonu ile Türk Müzakere Heyeti bürokratları ve çalışma gruplarının üyeleri arasında çok yoğun gayri resmi temaslar olmaktadır (İKV, 2015). Katılım müzakere sürecinde siyasi kararlar Bakanlar Kurulu'nda alınmakta, bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticileri (müsteşarlar, başkanlar) katılım sürecinde kendi alanlarıyla ilgili yapılacak çalışmalarda kurumlarına yön verecek kilit kişiler olmaktadır.

Tarama süreci boyunca, Türkiye'nin AB müktesebatına uyum derecesi Komisyon tarafından incelenmekte, incelemede varılan sonuçlara ilişkin rapor, Konseye iletilmektedir. Fiili müzakerelerin 35 başlık halinde açıklanması için, hem AB Konseyi hem Türkiye'nin onayı gerekmektedir. AB Konseyi, bu konuda kararı oybirliği ile almaktadır (Mumcu, 2005: 177).

Türkiye ile AB arasındaki müzakerelerin geldiği noktaya bakıldığında nihai gelinen durum (15.12.2015) şöyledir (Avrupa Birliği Bakanlığı, 2015):

Fasıl No	MÜZAKERE FASILLARI
	<b>Müzakereye Açılan 15 Fasıl</b>
25	Bilim ve Araştırma (müzakerelere geçici olarak kapanmıştır)(Avusturya, 12.06.2006)
20	İşletme ve Sanayi Politikası (Almanya, 29.03.2007)
18	İstatistik (Almanya, 26.06.2007)
32	Mali Kontrol (Almanya, 26.06.2007)
21	Trans-Avrupa Ağları (Portekiz, 19.12.2007)
28	Tüketicinin ve Sağlığın Korunması (Portekiz, 19.12.2007)
6	Şirketler Hukuku (Slovenya, 17.06.2008)
7	Fikri Mülkiyet Hukuku (Slovenya, 17.06.2008)
4	Sermayenin Serbest Dolaşımı (Fransa, 19.12.2008)
10	Bilgi Toplumu ve Medya (Fransa, 19.12.2008)

16	Vergilendirme (Çek Cumhuriyeti, 30.06.2009)
27	Çevre (İsveç, 21.12.2009)
12	Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı (İspanya, 30.06.2010)
22	Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu (Litvanya,05.11.2013)
17	Ekonomik ve Parasal Politika (Lüksemburg, 14.12.2015)
	<b>Türkiye'nin Müzakere Pozisyonunu Vermeye Davet Edildiği Ve Müzakere Pozisyonlarını Sunduğu Fasıllar</b>
26	Eğitim ve Kültür
	<b>Ab Konseyi'nde Görüşülmesi Süren Fasıllar</b>
2	İşçilerin Serbest Dolaşımı
13	Balıkçılık
14	Taşımacılık Politikası
15	Enerji
23	Yargı ve Temel Haklar
24	Adalet, Özgürlük ve Güvenlik
30	Dış İlişkiler
31	Dış, Güvenlik ve Savunma Politikalar
33	Mali ve Bütçesel Hükümler
	<b>GKRY'nin Tek Taraflı Bloke Ettiği Fasıllar</b>
2	İşçilerin Serbest Dolaşımı
15	Enerji
23	Yargı ve Temel Haklar
24	Adalet, Özgürlük ve Güvenlik
26	Eğitim ve Kültür
31	Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası
	<b>Ek Protokol Kararının Açılış Kriteri Olduğu Fasıllar</b>
1	Malların Serbest Dolaşımı
3	İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi
9	Mali Hizmetler
11	Tarım ve Kırsal Kalkınma
13	Balıkçılık
14	Taşımacılık Politikası
29	Gümrük Birliği
30	Dış İlişkiler

"Eğitim ve Kültür" faslı herhangi bir teknik açılış kriteri bulunmamasına, müzakere pozisyon belgenin sunulmasına ve teknik olarak açılmaya hazır olmasına rağmen, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi tarafından bloke edilmektedir. Diğer taraftan, Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi'nin 11 Aralık 2006 tarihinde almış olduğu karar çerçevesinde "Ek Protokolün tam olarak uygulanması şartına bağlı olarak" 8 fasıl müzakerelere açılmamaktadır. Aynı sebeple hiçbir fasıl geçici olarak kapatılmamaktadır (Avrupa Birliği Bakanlığı, 2015).

### 3.3. Katılım Müzakerelerinde Yaşanan Sorunlar

Türkiye-AB ilişkilerinde yeni bir dönemin başlangıcını oluşturan AB'ye katılım müzakereleri, bir yandan Türkiye'ye bazı sorunlar ve riskler getirirken,



diğer taraftan da fırsatlar sunmuştur. “*Ucu-açık*” bir süreç olarak katılım, sadece AB ile bir bütünleşme süreci olarak görülmesi ve sonucu tayin edilemese bile Türkiye’nin modernleşmesine ve ülke içinde reformların sürmesine yardımcı olacaktır. Bir noktanın altının çizilmesinde fayda görülmektedir. Türkiye’nin bahsedilen bu modernleşme ve reformasyon sürecindeki canlılık ve hız, AB’ye katılım müzakerelerinde Türkiye’nin temel AB mevzuatına, kriterlerine ve prensiplerine uyumda göstereceği irade ve isteğe bağlı bulunmaktadır.

Türkiye ile AB arasındaki katılım müzakere sürecinde yaşanan sorunlara genel hatları ile bakıldığında, bunların ekonomik, kültürel, toplumsal ve hukuki olmak üzere bazı alanlarda ortaya çıktığı görülür.

Bu noktada ilk sorun olarak; müzakere sürecinde üzerinde önemle durulması gereken hususun, müzakerelerin her aday ülke ile aynı ilkeler temelinde gerçekleşmekte olduğu, bununla birlikte aday ülkenin performansına göre (katılım) süre(sini)nin değiştiğidir. Bu nedenle müzakere süreci her aday ülke bakımında paralel bir seyir izlememektedir (Ülger, 2005: 123). Türkiye’nin de önünde izlemesi ve yerine getirmesi gereken temel kriterler mevcut bulunmaktadır. Fakat Türkiye’nin sahip olduğu (sosyal, kültürel, siyasi, idari ve hukuki) nitelikler, katılım sürecinde, bu ilkelere uyumda Türkiye’yi geciktirebilir.

Müzakere sürecinde yaşanan bir diğer sorun, AB meselesinin ve Türkiye-AB ilişkilerinin iktidarlar tarafından farklı şekillerde anlaşılmasıdır. Dış politikanın tayininde devletin mi yoksa hükümet mi belirleyici olduğu; dış politikanın bir devlet politikası mı yoksa hükümet politikası mı (Çalış, 2001: 3–35) olması gerektiği bakış açısından konu ele alındığında, Türkiye ile AB ilişkilerinin çoğunlukla bir hükümet politikası olarak tezahür ettiği ifade edilebilir. Bu durum ise ilişkilerin demir halatlarla örülmesini ve istikrarlı bir ilişki kurulmasını güçleştirmektedir. Buna rağmen, Cumhuriyetin ilanı ile kurulan Türkiye Cumhuriyeti’nin modernleşme projesi olarak Batı ile bütünleşme isteği AB (AET) ile ilişkilerin başladığı günden beri bir devlet politikası şeklinde geliştiği de ayrıca müşahede edilmektedir.

Katılım müzakerelerinde Türkiye’nin yaşadığı ya da yaşaması muhtemel sorunlardan bir diğeri de Türkiye’nin bu süreçte sadece AB ile uğraşmak durumunda kalmadığı, ayrıca sadece AB kurumları değil, tüm AB üyesi (ve aday) ülkeler, liderleri, kamuoyları ve bireyleriyle boğuşmak zorunda kalmasıdır (Çalış, 2008: 452–453). Katılım müzakereleri sürecinde Türkiye bir taraftan hukuki yapısı bakımından bir uyumlulaştırma sürecine girmesi gerekirken, diğer taraftan da, AB üyesi ülkeler, halkları, kamuoyları, liderleri ve kurumları ile de uğraşmak zorunda kalacaktır. Bir de taleplerin farklılığı ve çeşitliliği ve ayrıca Türkiye’nin kendi ülkesinde içsel ve dışsal olarak yaşadığı-

yaşayacağı sorunlar eklenirse Türkiye ile AB katılım müzakere sürecinin zorluğu daha iyi anlaşılacaktır.

Tarım ve işgücünün serbest dolaşımı meselesi, katılım müzakerelerinde Türkiye'nin yaşamakta olduğu sorunlar olarak durmaktadır. AB'de yaşayan nüfusun sadece % 6 sı tarım ile meşgulken, bu rakam Türkiye'de % 35'tir. Dolayısıyla geri kalmış Türk tarımına karşı AB bütçesinin yaklaşık % 50'sini sübvansiyon olarak alan Avrupa tarımını uyumlaştırmak kolay değildir (Çakmak, 2007: 140). Aynı şekilde işgücünün Avrupa'da serbest olarak dolaşımı, zaten kendi içlerinde istihdam ve işsizlik sorunları ile boğuşan Avrupa ülkelerini daha da zor durumda bırakırken, işgücünün dış ülkelere göçü Türkiye'de üretim azalmasına ve emek kaybına yol açmaktadır. Şüphesiz bunda Türkiye'deki istihdam olanaklarının yetersizliği, teknolojide yaşanan gelişmeler (insanların yerini robotların alması), uluslararası ekonomi ve finans alanlarında yaşanan yenilikler gibi amiller etkili olmaktadır.

Kıbrıs meselesi, müzakerelerde en temel yaşanan sorunlardandır. Türkiye, Gümrük Birliği'ne bütün birlik üyelerinin dâhil edilmesini öngören ek protokolü Kıbrıs da dâhil olmak üzere imzalamış, ancak ek protokolü henüz uygulamaya koymamıştır. AB'nin bu konudaki görüşü ise bütün üyeler tarafından benimsenmiş durumdadır. AB'ye göre Türkiye, ek protokolü imzaladığı için, limanlarını ve hava limanlarını Kıbrıs bandıralı gemilere ve uçaklara açmakla yükümlüdür. Fakat bunun gerçekleşmemesinin bazı sonuçları da olacaktır. Fakat AB'ye göre Türkiye'nin ek protokolü bir an önce uygulamakla yükümlü bulunmaktadır (Onarlı, 2006). AB, Türkiye'ye "Kıbrıs Cumhuriyeti"ni tanıması için bastırırken, diğer taraftan da Ada'daki askeri varlığın sona erdirilmesi ile Türk liman ve havaalanlarının imzalanan Ankara Anlaşması Ek Protokol'ü uyarınca "Kıbrıs Cumhuriyeti"ne açılması yönünde uyarıda bulunmaktadır (Euractiv, 2015).

Din, vicdan ve ifade serbestisi, özgürlüklerin genişletilmesi, işkencenin ve kötü muamelenin önlenmesi gibi konular, Türkiye-AB katılım müzakerelerinde masada bulunan sorunlardandır. AB, dönemsel olarak yayınladığı raporlar ve bildirimlerle Türkiye'de temel hak ve özgürlüklerin genişletilmesi gerektiğine vurgu yaparken, hak ve özgürlüklerin önündeki engellerin kaldırılmasını talep etmekte; bu alanlarda Türkiye'yi yapısal reformlara zorlamaktadır. Türkiye'de gerek hukuki olarak bulunan engeller ve AB müktesebatı ile yaşanan uyum problemleri, gerekse de kültürel ve toplumsal olarak yerleşmiş kalıplar, AB'yi zaman zaman rahatsız etmekte, katılım müzakerelerini kimi zaman çıkmaza sokmaktadır. Azınlıklara daha çok özgürlüklerin sağlanması, din ve vicdan özgürlüğü önündeki engellerin kaldırılması, düşünce ve ifade özgürlüğündeki kısıtlamalara son verilmesi gibi konular, bu çerçevede AB'nin Türkiye'den beklediği reform talepleridir.

Kültür–kimlik–din bağlamında da Türkiye, AB ile sorunlar yaşamaktadır. Kültürel, dini ve aidiyet formları bakımında Türkiye'nin kendine has özellikleri bulunmaktadır. Türkiye, biraz da milliyetçi kodlarla örtülü bir ulusal kimliği haiz iken, din ve aidiyet formları bakımından Doğu–İslam çizgisinde yer almaktadır. Ortadoğu ve Asya'ya olan yakınlığı da buna eklenince, Avrupa, kendi içinde kimi zaman sorunlar yaşamakta, bu doğal olarak da katılım müzakerelerinin önünde engeller ortaya çıkarmaktadır. Avrupa, her ne kadar kendisi farklı kimlikleri içinde barındırsa ve farklılıklara hoşgörü kültürünü temel referans alsada kendine ait bir kültürü, kimliği ve bazen de tartışmalı bir nokta olarak bir dini bulunmaktadır. AB'nin söylemleri, farklılıklar içinde birlik ilkesine (*unity in diversity*) işaret etse bile Türkiye'nin kendine has yapısı, dönemsel olarak sorunlar ortaya çıkarmaktadır (veya AB bu durumu sorun olarak algılamaktadır).

Türkiye'nin, AB mevzuatıyla ulusal mevzuat arasında tarama boyunca ortaya çıkan eksikleri ne zaman ve hangi düzenlemeler vasıtasıyla tamamlayacağını belirtmemesi, AB ülkeleri arasında başlıkların açılmasına yeni koşullar getirerek üyelik sürecinin yavaşlatılmak istenmesi (Aktar, 2006), hükümetlerin zaman zaman AB ile ilişkilerini belirlemede kendi iç siyasi dinamiklerin etkisinde bulunması müzakere sürecini sıkıntıya sokmaktadır. Ayrıca Türkiye'deki (AB karşıtı) milliyetçi/ulusal hareketler ve bunlardan kaynaklı olumsuz AB perspektifi, vize konularında Türkiye'nin önüne çıkarılan engeller, AB'nin genişleme kapasitesinde AB'nin kendi içine yaşadığı problemler, nüfusun büyüklüğü gibi etmenler de, Türkiye ile AB müzakerelerinde sorunların yaşanmasına sebep olmaktadır.

Sonuç olarak, Davidson'a atıfla, (BYEGM, 2006) Türkiye-AB müzakere sürecinde *tren kazası* benzetmesi pek doğru değildir. Üyelik sürecinde yaşanan sorunlar bu derece kötü bir sonuçlar vermeyebilir, ancak yine de yaşanan sorunlar görmezden gelinmemelidir. Katılım Müzakereleri, Müzakere Çerçeve Belgesi'nde belirtildiği gibi *açık-uçludur*. Dolayısıyla, katılım müzakereleri boyunca yaşanacak gelişmeler, sorunlar, riskler ve tehditler de *açık-uçlu* olacaktır. Bu süreçte müzakerelerin seyrini AB'nin Türkiye'yi yapısına katma ve Türkiye'nin de AB ile bütünleşme isteği ve iradesi belirleyeceği ifade edilebilir.

## SONUÇ

Türkiye ile AB arasında yaklaşık yarım asra yakın süren ilişkiler, Türkiye'nin 2005 yılında AB ile katılım müzakerelerine başlaması ile yeni bir boyut kazanmıştır. Bu süreç ile Türkiye başta hukuk alanında olmak üzere, siyaset, ekonomi, yönetim ve sosyal alanlarda kapsamlı bir *gözden geçirme* sürecine girmiştir. Bir yandan birçok alanda yeniliklere gidilirken, AB ilke ve prensipleri doğrultusunda Türkiye çok boyutlu bir reform dönemine girmiştir.

Bu süreçte, gerek AB'yi oluşturan kurum ve kuruluşlarla gerekse AB'ye üye ülkelerle Türkiye kimi sorunlar yaşarken, diğer taraftan da kendi ülkesinde eleştirilerin ve Avrupa karşıtı görüşlerin hedefi ve baskısı altında kalmıştır. Başa gelen iktidarlar, hükümet programlarında<sup>1</sup> AB'ye dönük üyelik perspektifine yer verirken, diğer taraftan da AB'ye üyelik Türkiye iç siyaseti açısından bir angajman olmuştur. Hükümete aday siyasi partiler, siyasetin kendi doğası dolayısıyla AB'ye dair perspektifler geliştirmek zorunda kalmışlardır. Fakat bu durum aynı zamanda bir ironiye de yol açmıştır.

Söz konusu ironi, henüz iktidara gelememiş muhalefet partilerinin iktidara gelmeden önce AB'ye üyeliğe karşı bir tutum sergilerken iktidara gelmelerine müteakip AB taraftarı bir siyaset izlemiş olduklarıdır. Bu durum, AB üyelik perspektifinin, sabit/istikrarlı/sürekli bir devlet politikası olmaktan çıkarak, değişken/istikrarsız/sürekli bir hükümet politikası olarak tezahür etmesine sebep olmuştur. Bu ise AB'ye karşı kararsız bir tavrın sergilenmesine yol açarken, gerek müzakerelerin öncesinde gerekse sonrasında Türkiye-AB ilişkilerinde dönem dönem sorunların yaşanmasına neden olmuştur.

Yaklaşık yarım asra yakın süren Türkiye ile AB arasındaki ilişkinin niteliği, Leyla ile Mecnun arasındaki platonik bir aşk hikâyesi (Çalış, 2008) midir bilinmez, ama Türkiye 1959 yılında AET'ye başvuruda bulunduğundan beri, Leyla'sına kavuşmayı isteyen bir Mecnun olmuştur. Bir modernizasyon projesi olarak da tasavvur edilen AB, Leyla farkında mıdır bilinmez, fakat Mecnun için uzun yıllar boyunca zorlu ve meşakkatli bir yürüyüş olmuş; bu zahmetli sürecin sonunda Türkiye, AB ile üyelik ve katılım müzakerelerine başlamıştır. Katılım müzakereleri, getirdiği sorunlarla birlikte Türkiye için yenilikleri, yeni ufukların ve modernleşmenin yolunu açmış; ilk başlarda bir modernleşme projesi olarak görülen AB, sonraları ekonomik ve siyasi bir proje niteliğine kavuşmuştur.

### KAYNAKÇA

- Aktar, Cengiz (2006), "Müzakere Başlıkları Neden Açılmıyor?", *Vatan Gazetesi*, <http://makale.turkcebilgi.com/kose-yazisi-89884-cengiz-aktar-muzakere-basliklari-neden-acilamiyor.html>, Erişim Tarihi: 15.12.2014.
- Arat, Tuğrul (2002), "AB'yle İlişkiler", (Ed.: Baskın Oran), *Türk Dış Politikası, Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar, Cilt 2*, (VI. Baskı), İletişim Yayınları, İstanbul.

<sup>1</sup> 64. Hükümet Programında (25.11.2015) AB konusuna şu şekilde değiniliyor: "Avrupa Birliği'ne (AB) tam üyeliğimiz stratejik hedeflerimiz arasında yer almaktadır. Hükümet olarak AB müktesebatına uyum sürecini hızlandıracamız. Ancak Hükümetimizin göstermiş olduğu samimi yaklaşıma AB kurumlarının ve üye ülkelerin de gerekli karşılığı vermesi gerekmektedir. AB müktesebatına yüksek oranda uyum sağladığımız halde, belirli fasılların siyasi mülahazalarla açılmaması AB'nin temel ilkeleriyle bağdaşmamaktadır" (64. Hükümet Programı, 2016).

- AB Genel Sekreterliği (2015), *Müzakere Sürecinin İşleyişi*, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=38&l=1>, Erişim Tarihi: 09.04.2015.
- Avrupa Birliği Bakanlığı (2015), <http://www.ab.gov.tr/index.php?l=1&p=65>, Erişim Tarihi: 15.12.2015.
- Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu (2006), *Türkiye İçin AB Üyelik Süreci*, Avrupa Toplulukları Yayını, İstanbul.
- BYEGM (2006), *Dış-Basında Türkiye-AB İlişkileri*, TC Başbakanlık Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, Ankara, <http://www.byegm.gov.tr/YAYINLARIMIZ/avrupabirligi/2006/11/17x11x06.htm>, Erişim Tarihi: 01.01.2015.
- Çalış, Şaban (2008), *Türkiye-AB İlişkileri: Kimlik Arayışı, Politik Aktörler ve Değişim*, Nobel Yayınları (IV. Baskı), Ankara.
- Çalış, Şaban (2001), “*Ulus, Devlet ve Kimlik Labirentinde Türk Dış Politikası*”, (İçinde), Şaban Çalış, İhsan Dağı, Ramazan Gözen, *Türkiye'nin Dış Politika Gündemi: Kimlik, Demokrasi, Güvenlik*, s. 3-35, Liberte Yayınları, Ankara.
- Çakmak, Haydar (2007), *Türkiye AB İlişkileri*, (II. Baskı), Platin Yayınları, Ankara.
- Dışişleri Bakanlığı (2015), *Türkiye-AB İlişkileri*, <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-iliskileri.tr.mfa>, Erişim Tarihi: 11.04.2015.
- Dışişleri Bakanlığı, (2015), *AB Katılım Müzakereleri*, <http://www.mfa.gov.tr/ab-katilim-muzakereleri.tr.mfa>, Erişim Tarihi: 10.04.2015.
- Dışişleri Bakanlığı (2014), *Müzakere Çerçeve Belgesi'nin Resmi Olmayan Tercümesi*, [http://www.mfa.gov.tr/data/AB/mcb\\_tr.pdf](http://www.mfa.gov.tr/data/AB/mcb_tr.pdf), Erişim Tarihi: 01.04.2015.
- Dışişleri Bakanlığı, (2015), *Türkiye-AB İlişkileri*, <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-iliskileri.tr.mfa>, Erişim Tarihi: 09.03.2015.
- Erdem, Pınar (2005), *Katılım Müzakereleri: İlkeler ve Uygulama*, (AB'ye Katılım Semineri), İzmir Ticaret Odası Yayınları, İstanbul.
- Euractiv (2015), “*AB-Türkiye Müzakere Süreci*”, <http://www.euractiv.com.tr/ab-ve-turkiye/link-dossier/ab-turkiye-muzakere-sureci>, Erişim Tarihi: 04.05.2015.
- EU, “*EU-Türkiye Relations*” (2014), [http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/Turkiye/eu\\_Turkiye\\_relations\\_en.html](http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/Turkiye/eu_Turkiye_relations_en.html), Erişim Tarihi: 09.08.2014.
- İKV (2015), *Türkiye-AB Müzakere Süreci*, <http://www.ikv.org.tr/muzakeresureci.php>, Erişim Tarihi: 12.12.2014.
- İKV (2014), *Müzakere Süreci'nin Temel Aktörleri*, <http://www.ikv.org.tr/surecinaktorleri.php>, Erişim Tarihi: 13.01.2015.
- İKV, (2013), *Tarihçe*, <http://www.ikv.org.tr/tarihce.php>, Erişim Tarihi: 02.02.2015.
- İKV, (2014), *Müzakere Takvimi*, <http://www.ikv.org.tr/katilimmuzakereleri.php>, Erişim Tarihi: 03.04.2015.
- İKV, (2014), *Helsinki Zirvesi ve Sonunda İlan Edilen Zirve Sonuç Bildirgesi*, <http://www.ikv.org.tr/pdfs/helsinkizirvesonuc-tr.pdf>, Erişim Tarihi: 04.03.2015.
- İKV, (2015), *Müzakere Çerçeve Belgesi*, <http://www.ikv.org.tr/temelbelgeler.php>, Erişim Tarihi: 06.04.2015.

- İKV, (2015), “*Katılım Müzakereleri–Siyasi ve Teknik Boyut*”, <http://www.ikv.org.tr/katilimmuzakereleri.php>, Erişim Tarihi: 06.05.2015.
- Karluk, Rıdvan (2005), *AB ve Türkiye*, Beta Yayınları (IX. Baskı), İstanbul.
- Mumcu, Cumhuriyet (2005), “*Türkiye ve AB Müzakere Süreci*”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl:4, Sayı:8.
- NTVMSNBC (2008), “*Müzakere Başlıkları*”, <http://www.ntvmsnbc.com/news/343868.asp>, Erişim Tarihi: 08.01.2008.
- Onarlı, Barış (2006), “*Hedefimizi Şaşırılmayalım*”, <http://www.voanews.com/turkish/archive/2006-11/2006-11>, Erişim Tarihi: 16.07.2014.
- Oran, Baskın (2002), (Ed.). *Türk Dış Politikası, Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar*, Cilt 2, İletişim Yayınları (VI. Baskı), İstanbul.
- The Delegation of the European Union to Türkiye (2015), “*Türkiye İçin Öngörülen Müzakere Sürecinin İşleyişi*”, [http://www.avrupa.info.tr/AB\\_ve\\_Turkiye/Muzakereler,Muzakereler\\_Sayfalar.htm?pageindex=1](http://www.avrupa.info.tr/AB_ve_Turkiye/Muzakereler,Muzakereler_Sayfalar.htm?pageindex=1), Erişim Tarihi: 11.05.2015.
- Ülger, İrfan Kaya (2005), *AB'nin ABC'si*, Sinemis Yayınları (III. Baskı), Ankara.
- Ülgen, Sinan (2005), *AB İle Müzakerelerin El Kitabı: Ne Bekliyoruz, Ne Olacak*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
64. Hükümet Programı (2016), “*Başbakan Sayın Ahmet Davutoğlu Tarafından TBMM'ye Sunulan 64. Hükümet Programı*”, [http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/KurumsalHaberler/64.hukumet\\_programi.pdf](http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/KurumsalHaberler/64.hukumet_programi.pdf), Erişim Tarihi: 25.01.2016.