Yarım Asrın Ardından
TÜRKİYE – AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ

Editörler
Belgin AKÇAY | Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE

Yarım Asrın Ardından

TÜRKİYE - AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ

Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar

- ✓ Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Dünü, Bugünü, Geleceği
- ✓ Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde;
- ✓ Kimlik ve Kültür Unsurları
- ✓ Tarihsel-Düşünsel Ortam ve Değişim
- ✓ Hukuki Çerçeve: Kurumsal Boyut
- ✓ Türkiye ile İlgili Genişleme Politikası: Kuramsal Çerçeve
- ✓ Avrupa Koşulluğu ve Türkiye'de Siyasi Reform Süreci
- ✓ Sivil-Asker İlişkilerinin Dönüşümü
- ✓ İnsan Hakları
- ✓ AB, NATO ve Türkiye İlişkileri
- ✓ Türkiye'nin Komşularıyla İlişkileri
- ✓ Gümrük Birliği'nin Teorik Çerçevesi
- ✓ Gümrük Birliği İlişkisi ve Ortak Dış Ticaret Politikası
- ✓ Mali İşbirliği
- ✓ Ekonomik Bütünleşme
- ✓ Müktesebat Uyumu
- ✓ Tarım Politikası
- ✓ Rekabet Politikası
- ✓ Enerji Politikası
- ✓ Çevre Politikası
- ✓ Sosyal Politika
- ✓ Kadın ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği
- ✓ Vize
- ✓ Türkiye'de Avrupa Birliği Algıları
- ✓ Avrupa Birliği'nde Türkiye Algıları
- ✓ Türkiye-AB İlişkilerinin Gelişmesinde Bazı Saptamalar ve Genel Bir Değerlendirme

Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş
2. Baskı

25 Farklı Boyutuyla Türkiye-AB İlişkileri

SEÇKİN | **Sosyal Bilimler**

seçkin

Türkiye - Avrupa Birliği İlişkileri
Editörler: Belgin AKÇAY - Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE

SEÇKİN | **Sosyal Bilimler**
No: 160

ISBN 978-975-02-4200-7

İkinci Baskı: Mart 2017 (Ankara)

Sayfa Tasarımı:
İlhan Eroğlu

672 Sayfa, 18,5x23,5 cm.

1. Kuramsal Çerçeve
2. Hukuki Çerçeve
3. Kurumsal Çerçeve
4. Siyasi Reform Süreci
5. Serbest Dolaşım
6. İnsan Hakları
7. Ekonomik Bütünleşme
8. Kamuoyunda Algılar
9. Müktesabat Uyumu
10. Sosyal ve Ekonomik Politikaların Uyumu

Kapak Tasarımı:
Musa Gündoğan

© Seçkin Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş.
Bu kitabın her türlü yayın hakkı Seçkin Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş.'ye aittir. Yayınevinin yazılı izni olmadan, tanıtım amaçlı toplam bir sayfayı geçmeyecek alıntılar hariç olmak üzere, hiçbir şekilde kitabın tümü veya bir kısmı herhangi bir ortamda yayımlanamaz ve çoğaltılamaz.

Satış ve Dağıtım:

Merkez
Mustafa Kemal Mah.
2158. Sokak No: 13
Çankaya / ANKARA
Tel: (312) 435 30 30
Faks: (312) 435 24 72
satis@seckin.com.tr

Şube
Strazburg Cad. No: 23/B
Sıhhiye / ANKARA
Tel: (312) 230 52 62
ankarasube@seckin.com.tr

Şube
Abide-i Hürriyet Cad.
No: 183/A Şişli / İSTANBUL
Tel: (212) 234 34 77
Faks: (212) 231 24 69
sislisube@seckin.com.tr

Şube
Anadolu Adalet Sarayı
C Blok Zemin Kat No: 29
Kartal / İSTANBUL
Tel-Faks: (216) 303 11 23
kartalsube@seckin.com.tr

Şube
İstanbul Adalet Sarayı
D Blok 2. Bodrum Kat
Çağlayan/İSTANBUL
Tel - Faks: (212) 240 00 15
caglayan@seckin.com.tr

Web Sitesi: www.seckin.com.tr

Seçkin Yayıncılık Sertifika No: 12416

Baskı:
Sözkesen Matbaacılık Tic. Ltd. Şti. – Sertifika No: 13268
İVOGSAN 1518 Sok. Mat-Sit İşmerkezi No: 2/40 Yenimahalle/ANKARA - Tel: (0-312) 395 21 10

İkinci Baskıya Önsöz

Bu kitap, Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinin daha iyi anlaşılmasına katkı yapmak ve bu alanda çalışanlara ve konuya ilgi duyanlara yararlı ve yol gösterici olacak temel bir kaynak sunmak amacıyla hazırlanmıştır.

Bu amaçlar doğrultusunda, kitabımızda Avrupa Birliği'nin kuruluşu dikkate alındığında yarım asrı aşan bir zamanı kapsayan Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinin, tarihsel, kuramsal, ekonomik, sosyolojik ve kurumsal boyutu ayrıntılı şekilde incelenmiştir. Ayrıca AB ile entegrasyon boyutuyla Türkiye-AB ilişkileri, siyasi, iktisadi ve sosyal açılardan analiz edilmiş ve mevcut sorunlar ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Kitabımızın birinci baskısının başta gelen özelliği, Türkçe literatürdeki Türkiye-AB ilişkileri konusundaki en kapsamlı ve en güncel kitap olması idi. Kitabın ikinci baskısında da bu özellikler muhafaza edilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda ilk baskısının satışa sunulduğu Ekim 2013 tarihinden itibaren Ekim 2016 tarihine kadar geçen dönemde, Türkiye-AB ilişkilerinde ortaya çıkan gelişmeler eklenmiştir. Ayrıca Türkiye-AB ilişkilerinde en önemli sorun alanları arasında yer alan ve kamuoyunda en çok tartışılan konulardan 'serbest dolaşım' konusu, ayrı bir bölüm halinde incelenerek kitabımızın kapsamı daha da genişletilmiştir. Bu konu, bu alanın başta gelen uzmanları arasında yer alan Doç.Dr. İlke Göçmen'in katkısıyla ayrıntılı olarak ele alınmış ve "Türkiye-AB İliskilerinin Hukuki Çerçevesi: Maddi Boyut" başlığı ile dördüncü bölüm olarak kitabımızda yer almıştır.

Ayrıca kitabın birinci baskısındaki dizgi hataları düzeltilmiş ve eksikler giderilmeye çalışılmıştır.

Kitabımızın güncel kalabilmesi için her türlü desteği veren yazarlarımıza ve kitabın ikinci baskısının hazırlanmasında gösterdikleri titizlik nedeniyle Seçkin Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş. çalışanlarına teşekkür ediyor, kitabımızın yeni baskısının tüm okurlara faydalı olmasını temenni ediyoruz.

Ocak – 2017 /Ankara

Belgin Akçay - Sinem Akgül-Açıkmeşe

İçindekiler (Özet)

Giriş: Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Dünü, Bugünü, Geleceği **35**
- *Belgin AKÇAY ve Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE*

1. Türkiye-Avrupa Bütünleşmesi: Kimlik ve Kültür Unsurları **41**
- *Burak ERDENİR*

2. Türkiye-Avrupa Bütünleşmesi: Tarihsel-Düşünsel Ortam ve Değişim **69**
- *Atila ERALP*

3. Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Hukuki Çerçevesi: Kurumsal Boyut **83**
- *Ercüment TEZCAN*

4. Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Hukuki Çerçevesi: Maddi Boyut **117**
- *İlke GÖÇMEN*

5. Avrupa Birliği'nin Türkiye ile İlgili Genişleme Politikası: Kuramsal Çerçeve **141**
- *Zerrin TORUN*

6. Avrupa Koşulluğu ve Türkiye'de Siyasi Reform Süreci **167**
- *Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE ve Fulya HİSARLIOĞLU*

7. Sivil-Asker İlişkilerinin Dönüşümü **197**
- *Aylin GÜNEY*

8. İnsan Hakları **215**
- *Ercüment TEZCAN*

9. AB, NATO ve Türkiye İlişkileri **237**
- *Çağrı ERHAN ve Ekrem Yaşar AKÇAY*

10. Türkiye'nin Komşularıyla İlişkileri **253**
- *Salih BIÇAKCI*

11. Gümrük Birliği'nin Teorik Çerçevesi **273**
- *Bahri YILMAZ*

12. Türkiye-Avrupa Birliği Gümrük Birliği İlişkisi ve Ortak Dış Ticaret Politikası **283**
- *M. Sait AKMAN*

13. Mali İşbirliği.....309
- *Derya SEVİNÇ*

14. Türkiye'nin Avrupa Birliği İle Ekonomik Bütünleşmesi.....335
- *Belgin AKÇAY*

15. Türkiye'nin Avrupa Birliği Müktesebatına Uyumu.....371
- *Ercüment TEZCAN*

16. Tarım Politikası.....419
- *A. Halis AKDER*

17. Rekabet Politikası.....439
- *Gamze ÖZ*

18. Enerji Politikası.....453
- *Mitat ÇELİKPALA*

19. Çevre Politikası.....475
- *Rana İZCİ*

20. Sosyal Politika.....497
- *Ayşe İdil AYBARS*

21. Kadın ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği.....517
- *Canan ASLAN AKMAN*

22. Vize.....541
- *Burak ERDENİR*

23. Türkiye'de Avrupa Birliği Algıları.....569
- *Çiğdem NAS*

24. Avrupa Birliği'nde Türkiye Algıları.....597
- *Başak YAVÇAN*

25. Türkiye-AB İlişkilerinin Gelişmesinde Bazı Saptamalar ve Genel Bir Değerlendirme.....615
- *Tuğrul ARAT*

İçindekiler

İkinci Baskıya Önsöz **5**

Katkıda Bulunan Yazarlar **17**

Tablolar Listesi **27**

Grafikler Listesi **29**

Şekiller Listesi **29**

Ekler Listesi **29**

Kutular Listesi **31**

Giriş: Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Dünü, Bugünü, Geleceği **35**

- *Belgin AKÇAY ve Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE* *35*

Bölüm 1
TÜRKİYE-AB BÜTÜNLEŞMESİNİN TEMELLERİ: KİMLİK, TARİH, KURAM

1. Türkiye-Avrupa Bütünleşmesi: Kimlik ve Kültür Unsurları **41**

- *Burak ERDENİR* *41*
  - *Giriş* *43*
  - *Kültür ve Kimlik Üzerine* *43*
  - *Ulusal Kimlik* *45*
  - *Pan-Avrupacılık* *46*
  - *Pan-Avrupacı Kimliğin Muhasebesi* *47*
  - *Avrupa Kimliği için bir Alternatif: Post-Milliyetçilik* *50*
  - *Avrupa Birliği'nin Kimliği* *54*
  - *Türk Kimliği-Avrupa Kimliği Etkileşimi* *55*
  - *Özet* *65*

2. Türkiye-Avrupa Bütünleşmesi: Tarihsel-Düşünsel Ortam ve Değişim **69**

- *Atila ERALP* *69*
  - *Giriş* *71*
  - *Avrupa Bütünleşmesi Başlangıç Dönemi: Savaş ve Soğuk Savaş* *71*
  - *Türkiye-Avrupa Topluluğu İlişkilerinin Başlangıç Dönemi: Soğuk Savaş Ortamı* *75*
  - *Değişen Tarihsel ve Düşünsel Ortam* *76*
  - *Genişleme-Derinleşme Tartışması ve Türkiye* *78*
  - *Özet* *81*

3. Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Hukuki Çerçevesi: Kurumsal Boyut 83

- ***Ercüment TEZCAN 83***
  - *Giriş 85*
  - *Ortaklık İlişkisinin Hukuki Boyutu 85*
  - *Ortaklık Hukukunun Kurumsal Çerçevesi 91*
  - *Ortaklık Anlaşması'yla Oluşturulan Organlar: Ortaklık Konseyi 93*
  - *Ortaklık Konseyi Tarafından Oluşturulan Tali Organlar 97*
  - *Türkiye'de Ortaklık İlişkisini Yürüten Oluşumlar 107*
  - *Özet 114*

4. Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Hukuki Çerçevesi: Maddi Boyut 117

- ***İlke GÖÇMEN 117***
  - *Giriş 119*
  - *Ön Tespitler: Ortaklık Hukuku Kaynaklarının AB Hukuk Düzenindeki Etkileri 119*
  - *Malların Serbest Dolaşımı 121*
  - *İşçilerin Serbest Dolaşımı 126*
  - *İş Kurma Hakkı ve Hizmetlerin Serbest Dolaşımı 133*
  - *Özet 137*

5. Avrupa Birliği'nin Türkiye ile İlgili Genişleme Politikası: Kuramsal Çerçeve 141

- ***Zerrin TORUN 141***
  - *Giriş 143*
  - *İnşacılık ve Akılcılık 144*
  - *AB'nin MDAÜ Genişlemesini İnceleyen Kuramsal Çalışmalar 147*
  - *AB'nin Türkiye ile İlgili Genişleme Politikasına Kuramsal Çerçeveden Bakış 150*
  - *Özet 162*

Bölüm 2
TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNİN SİYASİ KONULARI

6. Avrupa Koşulluğu ve Türkiye'de Siyasi Reform Süreci 167

- ***Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE ve Fulya HİSARLIOĞLU 167***
  - *Giriş 169*
  - *Siyasi Reformların Aracı Olarak AB Koşulluluğu 169*
  - *Türkiye'de AB Koşulluğunun Uygulanması 172*
  - *Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü Alanındaki Reformlar 173*
  - *İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunmasına İlişkin Reformlar 182*
  - *Reform Sürecinde İlerleme ve Gerileme Dinamikleri 192*
  - *Özet 195*

7. Sivil-Asker İlişkilerinin Dönüşümü 197

- ***Aylin GÜNEY 197***
  - *Giriş 199*
  - *Türkiye'de Sivil-Asker İlişkilerinin Tarihçesi 199*
  - *Türkiye'nin AB Üyelik Sürecinde Sivil-Asker İlişkilerinin "Normalleşmesi" 200*
  - *2007 E-Muhtırası, Ergenekon-Balyoz Davaları ve AB 207*
  - *Sivil-Asker İlişkilerinde Reformların Geleceği 211*
  - *Özet 213*

8. İnsan Hakları 215

- ***Ercüment TEZCAN 215***
  - *Giriş 217*
  - *İnsan Hakları Konusunda Avrupa Birliği'nin Yaklaşımı 217*
  - *Adaylık Süreci Öncesi Gelişmeler 218*
  - *Adaylık Süreciyle Bağlantılı Gelişmeler 220*
  - *Uyum Yasaları Sonrası Süreç 223*
  - *İnsan Hakları Alanında Türkiye'nin Gerçekleştirdiği Reformlar Konusunda Avrupa Birliği'nin Yaklaşımı 227*
  - *İnsan Hakları Konusunda Türkiye'deki Kurumsal Yapılanma 228*
  - *Özet 232*

9. AB, NATO ve Türkiye İlişkileri 237

- ***Çağrı ERHAN ve Ekrem Yaşar AKÇAY 237***
  - *Giriş 239*
  - *Batı Avrupa'da Savunma ve Güvenlik 239*
  - *BAB, AGSK ve AGSP'ye Giden Süreç 242*
  - *OGSP'nin Gelişimi 244*
  - *Avrupa'nın Güvenlik ve Savunma Yapılanmasında Türkiye 247*
  - *Özet 250*

10. Türkiye'nin Komşularıyla İlişkileri 253

- ***Salih BIÇAKCI 253***
  - *Giriş 255*
  - *11 Eylül ve Değişen Dinamikler 258*
  - *Sahne İran'ın 261*
  - *Suriye ve Yenilenen Dinamikler 263*
  - *Özet 268*

Bölüm 3
TÜRKİYE–AB İLİŞKİLERİNİN EKONOMİK KONULARI

11. Gümrük Birliği'nin Teorik Çerçevesi 273

- ***Bahri YILMAZ 273***
  - *Ekonomik Bütünleşme ve Türleri 275*
  - *Gümrük Birliği Teorisi 276*
  - *Özet 281*

12. Türkiye-Avrupa Birliği Gümrük Birliği İlişkisi ve Ortak Dış Ticaret Politikası 283

- ***M. Sait AKMAN 283***
  - *Giriş 285*
  - *Gümrük Birliği'nin Etkileri ve Türkiye-AB Ticareti 286*
  - *Gümrük Birliği Süreci ve Ortak Dış Ticaret Politikası 289*
  - *Gümrük Birliği'nin Kapsamına Girmeyen Alanlar 301*
  - *AB'nin Yeni Ticaret Stratejisi Anlayışı ve Türkiye: Zorluklar ve Sorunlu Alanlar 303*
  - *Özet 305*

13. Mali İşbirliği 309

- ***Derya SEVİNÇ 309***
  - *Giriş 311*
  - *Mali İşbirliği 311*
  - *Gümrük Birliği Öncesi Mali Yardımlar (1964-1995) 311*
  - *Gümrük Birliğinin Gerçekleştirilmesi Sürecinden Adaylık Statüsüne Doğru Mali Yardımlar 315*
  - *Adaylık Sonrası Dönem Mali Yardımları 317*
  - *Özet 332*

14. Türkiye'nin Avrupa Birliği İle Ekonomik Bütünleşmesi 335

- ***Belgin AKÇAY 335***
  - *Giriş 337*
  - *Türkiye'nin Avrupa Birliği ile Ekonomik Bütünleşme Süreci 337*
  - *Türkiye Ekonomisinin Kopenhag Ekonomik Kriterleri Bağlamında Değerlendirilmesi 345*
  - *Ekonomik Bütünleşmenin Göstergeleri 351*
  - *Ekonomik Bütünleşmede Kısıtlar 361*
  - *Özet 367*

Bölüm 4
TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNİN TARTIŞMALI ÖZGÜL KONULARI VE POLİTİKA UYUMU

15. Türkiye'nin Avrupa Birliği Müktesebatına Uyumu 371

- *Ercüment TEZCAN 371*
  - *Giriş 373*
  - *Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesi ve Mevzuat Uyumuna Genel Bakış 373*
  - *Ortaklık İlişkisi Kapsamında Türkiye'nin AET Müktesebatını Üstlenme Yükümlülükleri ve Uyum Çalışmaları 377*
  - *Ortaklık İlişkisi Çerçevesinde Türkiye'nin AET Mevzuat Uyumu Yükümlülükleri ve Uyum Çalışmaları 383*
  - *Katılım Sürecinde AB Müktesebatının Üstlenilmesinde Türkiye'nin Yükümlülükleri 392*
  - *Özet 415*

16. Tarım Politikası 419

- *A. Halis AKDER 419*
  - *Giriş 421*
  - *Ankara Anlaşması (1963) ve Tarım 421*
  - *Katma Protokol (1973) ve Tercihli Ticaret 422*
  - *AB'nin Akdeniz Politikası 425*
  - *Gümrük Birliği (1996) ve Tercihli Ticaret Rejiminin Yenilenmesi (1998) 426*
  - *Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması (1995) ve Genişleme (2004) 429*
  - *Müzakerelerin Başlaması (2005) ve Kırsal Gelişme (2007) 434*
  - *AB-Türkiye Tarım İlişkilerinin Genel Değerlendirmesi 434*
  - *Özet 436*

17. Rekabet Politikası 439

- *Gamze ÖZ 439*
  - *Giriş 441*
  - *Türkiye AB İlişkilerinde Rekabet Hukuku Kurallarının Yeri ve İşlevi 442*
  - *Türkiye AB İlişkilerini Düzenleyen Hukuki Metinlerde Yer Alan Rekabet Hukuku Kuralları 443*
  - *Komisyonun Gözüyle Türk Rekabet Hukuku 450*
  - *Özet 451*

18. Enerji Politikası 453

- *Mitat ÇELİKPALA 453*
  - *Giriş 455*
  - *Avrupa Birliği'nin Enerji Politikası 455*
  - *Türkiye'nin Enerji Politikası 465*
  - *Türkiye-AB İlişkilerinde Enerji 466*
  - *Özet 473*

19. Çevre Politikası 475

- ***Rana İZCİ 475***
  - *Giriş 477*
  - *Çevre Politikaları ve Siyasetine Genel Bir Bakış 478*
  - *Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Çevre Politikasının Tarihi Gelişimi ve Hukuki Çerçevesi 480*
  - *Türkiye Çevre Politikası ve AB Uyum Sürecinde Son Durum 488*
  - *Özet 493*

20. Sosyal Politika 497

- ***Ayşe İdil AYBARS 497***
  - *Giriş 499*
  - *Avrupa Birliği'nde Sosyal Politika 500*
  - *Genişleme Sürecinde Sosyal Politika 504*
  - *Türkiye'de Sosyal Devlet ve Sosyal Politikalar 508*
  - *Türkiye'nin AB'ye Üyelik Sürecinde Sosyal Politika 512*
  - *Özet 514*

21. Kadın ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği 517

- ***Canan ASLAN AKMAN 517***
  - *Giriş 519*
  - *AB'de Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Politikalarının Tarihsel Gelişimi 519*
  - *AB'de Kadına Yönelik Politika Oluşturma Araçları ve Mekanizmaları 522*
  - *Kapsamı Genişleyen Eşitlik Politikaları ve Strateji Belgeleri 525*
  - *Yerleştirme Yaklaşımı 526*
  - *Katılım Süreçlerinde Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Türkiye'deki Reform Sürecinin Arka Planı 528*
  - *AB'ye Uyum Sürecinde Türkiye'de Yapılan Yasal ve Anayasal Reformlar ve Sorun Alanları 530*
  - *AB-Türkiye İlişkileri ve Katılım Süreci Açısından Türkiye'de Toplumsal Cinsiyet Eşitliğindeki ve Uygulama Sorunları 534*
  - *Özet 537*

22. Vize 541

- ***Burak ERDENİR 541***
  - *Giriş 543*
  - *Vize Kavramı 544*
  - *Dünden Bugüne Vize Sorunu 545*
  - *Türkiye-Avrupa Birliği Ortaklık Hukuku 548*
  - *Avrupa Birliği Adalet Divanı Kararları 551*
  - *Vize Muafiyet Süreci 558*
  - *Özet 562*

Bölüm 5
TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNDE ALGILARIN ROLÜ

23. Türkiye'de Avrupa Birliği Algıları 569

- *Çiğdem NAS 569*
  - *Giriş 571*
  - *Türkiye-AB İlişkilerinde Kamuoyunun Önemi 572*
  - *Kamuoyunun AB Konusundaki Bilgi Kaynakları ve Bilgi Düzeyi 574*
  - *Kamuoyunun AB Konusundaki Görüşlerini Etkileyen Aktörler 578*
  - *Kamuoyunun AB ve Türkiye'nin AB Süreci Hakkındaki Görüşleri 583*
  - *Türkiye Kamuoyunun AB'ye Yaklaşımı 592*
  - *Özet 595*

24. Avrupa Birliği'nde Türkiye Algıları 597

- *Başak YAVÇAN 597*
  - *Giriş 599*
  - *AB Kamuoyunun Türkiye'nin Üyeliği Sürecindeki Önemi 599*
  - *Türkiye'nin Üyeliğine Desteğin Dağılımı ve Nedenleri 601*
  - *Türkiye'nin Üyeliğine Desteğin Bireysel Temelleri 607*
  - *AB Kamuoyunun Türkiye Algısının Değiştirilmesi Yönünde Tavsiyeler 609*
  - *Özet 610*

Bölüm 6
GENEL DEĞERLENDİRME

25. Türkiye-AB İlişkilerinin Gelişmesinde Bazı Saptamalar ve Genel Bir Değerlendirme 615

- *Tuğrul ARAT 615*

Kaynakça 649

Kavramlar Dizini 665

Katkıda Bulunan Yazarlar

Belgin AKÇAY

Prof. Dr., Jean Monnet Profesörü, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, İktisat Bölümü

E-posta: akcay@law.ankara.edu.tr

Ekrem Yaşar AKÇAY

Yrd. Doç. Dr., Hakkari Üniversitesi, İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı

E-posta: ekremyasarakcay@hakkari.edu.tr

Halis AKDER

Prof. Dr., Orta Doğu Teknik Üniversitesi, İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü E-posta: akder@metu.edu.tr

Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE

Doç. Dr., Kadir Has Üniversitesi, İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, E-posta: sacikmese@khas.edu.tr

Canan ASLAN AKMAN

Yrd. Doç. Dr., Orta Doğu Teknik Üniversitesi, İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, E-posta: aslanc@metu.edu.tr

M.Sait AKMAN

Yrd. Doç. Dr. Marmara Üniversitesi, Avrupa Birliği Enstitüsü

E-posta: Sait. Akman@tepav.org.tr

Tuğrul ARAT

Prof. Dr., TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Uluslararası İlişkiler Bölümü, E-posta: tarat@etu.edu.tr

Gamze AŞÇIOĞLU ÖZ

Doç. Dr., Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

E-posta: agamze@metu.edu.tr

Ayşe İdil AYBARS

Yrd.Doç.Dr., Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Sosyoloji Bölümü ve Sosyal Politika Programı

E-posta: aybars@metu.edu.tr

Salih BIÇAKCI

Doç.Dr., Kadir Has Üniversitesi, İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, E-posta: asbicakci@khas.edu.tr

Mitat ÇELİKPALA

Prof. Dr., Kadir Has Üniversitesi, İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, E-posta: mitat@khas.edu.tr

Atila ERALP

Prof. Dr., Jean Monnet Profesörü, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, Avrupa Çalışmaları Merkezi-Jean Monnet Mükemmeliyet Merkezi Bşk. E-posta: eralp@metu.edu.tr

Burak ERDENİR

Dr., AB Nezdinde Daimi Temsilci Yardımcısı,Avrupa Birliği Bakanlığı Eski Müsteşar Yardımcısı

E-posta: berdenir@ab.gov.tr

Çağrı ERHAN

Prof. Dr., İstanbul Kemerburgaz Üniversitesi Rektörü, Uluslararası İlişkiler Bölümü

E-posta: cagri.erhan@kemerburgaz.edu.tr

İlke GÖÇMEN

Doç. Dr., Ankara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Avrupa Birliği Anabilim Dalı

E-posta: igocmen@ankara.edu.tr

Aylin GÜNEY

Prof. Dr., Yaşar Teknik Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü

E-posta: aylin.guney@yasar.edu.tr

Fulya HİSARLIOĞLU

Yrd. Doç. Dr., Doğuş Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü

E-posta: fhisarlioglu@dogus.edu.tr

Rana İZCİ

Yrd.Doç.Dr., Marmara Üniversitesi, Avrupa Birliği Enstitüsü,

E-posta: ranaizci@marmara.edu.tr

Çiğdem NAS

Doç. Dr., Yıldız Teknik Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü

E-posta: cgdmnas@gmail.com

Derya SEVİNÇ

Devlet Planlama Teşkilatı, Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, Daire Başkanı (E.), Ankara Üniversitesi, Avrupa Birliği ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Anabilim Dalı, yarı zamanlı öğretim görevlisi

E-posta: dhsevinc@gmail.com

Ercüment TEZCAN

Prof. Dr., Galatasaray Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

E-posta: etezcan@gsu.edu.tr

Zerrin TORUN

Yrd.Doç.Dr., Ortadoğu Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü

E-posta: zerrin@metu.edu.tr

Başak YAVÇAN

Yrd.Doç.Dr., TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi Bölümü,

E-posta: basakyavcan@etu.edu.tr

Bahri YILMAZ

Prof. Dr., Jean Monnet Profesörü, Sabancı Üniversitesi, Sosyal Bilimler Fakültesi

E-posta: bahri@sabanciuniv.edu

Kısaltmalar Listesi

AA : Amsterdam Antlaşması

AAA : Avrupa Anayasal Antlaşması

AAET : Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu

AAETA : Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Antlaşması

AB : Avrupa Birliği

ABA : Avrupa Birliği Antlaşması

ABAD : Avrupa Birliği Adalet Divanı

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

ABİHA : Avrupa Birliği Genel Sekreterliği

ABİHA : Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma

ABİS : AB İletişim Stratejisi

ABGS : Avrupa Birliği Genel Sekreterliği

AÇA : Avrupa Çevre Ajansı

AEA : Avrupa Ekonomik Alanı

AET : Avrupa Ekonomik Topluluğu

AETA : Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması

AGİT : Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı

AGSP : Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası

AGSK : Avrupa Güvenlik ve Savunma Kimliği

ADHBK : Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi

AİHM : Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

AİHS : Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

AİHM : Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

AKÇT : Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu

AKÇTA : Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması

AKP : Adalet ve Kalkınma Partisi

AKY : Açık Koordinasyon Yöntemi

AMB : Avrupa Merkez Bankası

AMBS : Avrupa Merkez Bankaları Sistemi

AnkA : Ankara Anlaşması

AP : Avrupa Parlamentosu
APE : Avrupa Para Enstitüsü
ASİ : Avrupa Siyasi İşbirliği
ASM : Avrupa Sosyal Modeli
AST : Avrupa Savunma Topluluğu
AT : Avrupa Topluluğu
ATA : Avrupa Topluluğu Antlaşması
ATAD : Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
ATS : Avrupa Tek Senedi
ATAUM : Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi
BAB : Batı Avrupa Birliği
BIS : Uluslararası Ödemeler Bankası (Bank for International Settlements)
BM : Birleşmiş Milletler
BMİÇK : Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı
BMİDÇS : Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi
CEDAW : Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi
CHP : Cumhuriyet Halk Partisi
DISK : Türkiye Devrimci İşçi Sendikalrı Konfederasyonu
DKM : Döviz Kuru Mekanizması
DPT : Devlet Planlama Teşkilatı
DSP : Demokratik Sol Parti
DTM : Dış Ticaret Müsteşarlığı
DTÖ : Dünya Ticaret Örgütü
DYY : Doğrudan Yabancı Yatırımlar
ECR : Avrupa Mahkemesi Tutanakları (European Court Reports)
EFTA : Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi (European Free Trade Area)
EPB : Ekonomik ve Parasal Birlik
ERT : Avrupa Yuvarlak Masası (European Round Table)
ETS : Emisyon Ticareti Sistemi
ETŞ : Emisyon Ticaret Şeması
G-8 : Sekizler Grubu (Group of Eight)
GATS : Hizmet Ticareti Genel Anlaşması
GATT : Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması

GB : Gümrük Birliği

GBOK : Gümrük Birliği Ortak Komitesi

GİK : Gümrük İşbirliği Komitesi

GKRY : Güney Kıbrıs Rum Yönetimi

GSYİH : Gayri Safi Yurt İçi Hasıla

GTS : Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi

GYÜ : Gelişme Yolundaki Ülkeler

HAK : Hükümetler Arası Konferans

HAK-İŞ : Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu

HES : Hidroelektrik Santral

HDP : Halkın Demokrasi Partisi

HICP : Uyumlaştırılmış Tüketici Fiyat Endeksi (Harmonised Index of Consumer Prices)

HS : Hukuk Sözcüsü (Advocate General)

İDKK : İklim Değişikliği Koordinasyon Kurulu

İKUK : İzleme ve Koordinasyon Kurulu

İKV : İktisadi Kalkınma Vakfı

IMF : Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)

IOSCO : Uluslararararası Menkul Kıymetler Komisyonu (International Organization of Securities Commissions)

IPA : Katılım Öncesi Yardım Aracı

JAP : Ortak Değerlendirme Belgesi (Joint Assessment Paper)

JIM : Sosyal İçerme Belgesi (Joint Inclusion Memorandum)

KADER : Kadın Adayları Destekleme Derneği

Kagider : Türkiye Kadın Girişimciler Derneği

KAMUSEN : Türkiye İşçi Partisi

KEFEK : Kadın-Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu

KİK : Karma İstişare Komitesi

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

KOB : Katılım Ortaklığı Belgesi

KP : Katma Protokol

KPK : Karma Parlamento Komisyonu

KSGM : Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü

LA : Lizbon Antlaşması

LH : Liberal Hükümetlerarasıcılık

MA : Maastricht Antlaşması

MB : Merkez Bankası

md. : madde

MÇB : Müzakere Çerçeve Belgesi

MDAÜ : Merkez ve Doğu Avrupa Ülkeleri

MHP : Milliyetçi Hareket Partisi

MGK : Milli Güvenlik Kurulu

M.Ö. : Milattan Önce

MUP : Mevzuat Uyum Programı

NA : Nice Antlaşması

NATO : Kuzey Atlantik İttifakı Anlaşması (North Atlantic Treaty Organization)

NF : Neofonksiyonalizm

ODGP : Ortak Dış ve Güvenlik Politikası

OGSP : Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası

ODTP : Ortak Dış Ticaret Politikası

OGT : Ortak Gümrük Tarifesi

OTP : Ortak Tarım Politikası

KP : Katma Protokol

OECD : Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development)

OJ : Resmi Gazete (Official Journal)

OKK : Ortaklık Konseyi Kararı

OTP : Ortak Tarım Politikası

ÖYM : Özel Yetkili Mahkeme

pr. : Paragraf (Paragraph)

pt. : Nokta (Point)

RİG : Reform İzleme Grubu

Rn. : Kenar sayısı (Randnummer)

rt. : İfade (Recital)

RTÜK : Radyo Televizyon Üst Kurulu

s. : sayfa

ss. : sayfalar

SGCI : Bakanlıklararası Komite Genel Sekreterliği (Secretariat Général du Comité Interministerielle)

SİYAK : Siyasi İşler Alt Komitesi

SSCB : Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği

STA : Serbest Ticaret Anlaşmaları

TAPDK : Tütün ve Alkol Piyasası Denetleme Kurulu

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

TESK : Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu

TİP : Türkiye İşçi Partisi

TİSK : Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu

TOBB : Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

TMMOB : Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

TRIPS : Ticaretle Bağlantılı Fikri Mülkiyet Hakları Anlaşması (Agreement on Trade-related aspects of Intellectual Property Rights)

TSE : Türk Standartları Enstitüsü

TSEV : Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı

TSK : Türk Silahlı Kuvvetleri

TÜRK-İŞ : Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu

TUSIAD : Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği

TZOB : Türkiye Ziraat Odaları Birliği

UP : Ulusal Program

UÇEP : Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı

UEA : Uluslararası Enerji Ajansı

USAK : Uluslar arası Stratejik Araştırmalar Kurumu

vb. : ve benzeri

vd. : ve diğerleri

WB : Dünya Bankası (World Bank)

YAŞ : Yüksek Askeri Şura

YÖK : Yüksek Öğretim Kurulu

YPK : Yüksek Planlama Kurulu

Tablolar Listesi

Tablo 1.1: Kimliğe ilişkin Milliyetçi ve Post-Milliyetçi Modellerin Karşılaştırılması 52

Tablo 1.2: "Parlamentoyla, seçimlerle uğraşmak zorunda kalmayan güçlü lider iyi olurdu" Diyenlerin Oranı (%) 60

Tablo 1.3: "Ülkede işsizlik varsa erkeğe öncelik vermeyi onaylayanların" Oranı 62

Tablo 3.1: Alt Komiteler ve Görevlendirildikleri Fasıllar 98

Tablo 6.1: 2002-2013 Yılları Arasında Yürürlüğe Giren Uyum ve Reform Paketleri 173

Tablo 6.2: "İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması" Kriterinin Unsurları (İlerleme Raporu) 184

Tablo 11.1: Bisiklet İçin Fransa Pazarı 277

Tablo 11.2: Bisiklet İçin Fransa Pazarı 277

Tablo 12.1: GB sonrası sanayi ihracatında teknoloji yoğunluğu oranları (%) (1996-2009) 287

Tablo 12.2: AB-27'nin en önemli 10 ticaret ortağı ve Türkiye (2012) 288

Tablo 12.3: Ürün gruplarına göre Türkiye-AB ticareti (2012) 289

Tablo 12.4: Ürün gruplarına göre Türkiye-AB ticareti (2012) 292

Tablo 12.5: Türkiye'nin Gerçekleşen Gümrük Vergisi İndirimi ve OGT'ye Uyumu 294

Tablo 12.6: Türkiye ve AB'de belli başlı 'ticaret politikası savunma araçları 299

Tablo 12.7: AB ve Türkiye'nin Serbest Ticaret Anlaşmaları 300

Tablo 13.1: Mali Protokoller Dönemi Mali Yardımlar (1964-1986 milyon ECU) 313

Tablo 13.2: Özel Yardım Paketi Projeleri 314

Tablo 13.3: Gümrük Birliğinin Kurulması Sürecinde Mali Yardımlar 316

Tablo 13.4: Adaylık Dönemi Mali Yardımları 319

Tablo 13.5: Merkezi Yapılanma Sonrası Türkiye tarafından Kullanılan AB Fonları (2000-2006) 320

Tablo 13.6: IPA Dönemi (2007-2013) Türkiye Mali Yardım Miktarları (milyon avro) 321

Tablo 13.7: IPA Dönemi AB Mali Yardımının Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Göre Dağılımı 2007-2013 322

Tablo 13.8: 2014 – 2020 Politika Alanları ve Sektörlere Göre Endikatif Tahsisat Tablosu (Milyon Avro) ... 325

Tablo 13.9: Türkiye'nin Aktif Olarak Katıldığı Topluluk Programları 328

Tablo 14.1: İlerleme Raporlarında Kopenhag Ekonomik Kriterlerinin Değerlendirilmesi 343

Tablo 14.2: Türkiye Ekonomisinin Makroekonomik Göstergeleri 349

Tablo 14.3: Müzakere Sürecinde Bloke Edilen Fasıllar (30 Eylül 2016 tarihi itibarıyla) 366

Tablo 16.1: Türkiye'nin AET'ye İhracatı (Milyon Dolar) 421

Tablo 16.2: Türkiye'nin AET Ülkelerinden Tarımsal Ürün İthalatı (1973) (1.000 Dolar) 423

Tablo 16.3: Türkiye'nin AET Ülkelerine Tarımsal Ürün İhracatı (1973) (1.000 Dolar) 423

Tablo 16.4: Türkiye'nin AET Ülkelerine Net (İhracat -İthalat) İhracatı (1973) (1.000 Dolar)..... 423
Tablo 16.5: Avrupa Birliğine Tarım Ürünleri İhracatı Ürün Benzerliği Endeksleri (1984)..... 425
Tablo 16.6: Türkiye'nin Dünya ve AB ile Tarım Ürünleri Ticareti (Milyon Dolar)..... 426
Tablo 16.7: Türkiye'nin AB ile Tarım Ürünleri Ticareti 427
Tablo 16.8: Türkiye'nin Tarım Ürünleri İhracatı, 1999-2004 (Milyon Dolar) 427
Tablo 16.9: Türkiye'nin Tarım Ürünleri İthalatı, 1999-2004 (Milyon Dolar) 428
Tablo 16.10: Türkiye ve AB'de Üretici Fiyatları (Avro/ton)..... 430
Tablo 16.11: TAGRIS-AB Senaryolarının Genel Sonuçları (million ABD Doları)..... 430
Tablo 16.12: TURKSIM Sonuçları: Gümrük Birliği Öncesi ve Gümrük Birliği Sonrası, 2006 (%)..... 431
Tablo 16.13: Türkiye'nin Dünya ve AB ile Tarım Ürünleri Ticareti (Milyon Dolar)..... 431
Tablo 16.14: Türkiye'nin AB'den İthalatı (Milyon Dolar) 432
Tablo 16.15: Türkiye'nin AB'ye İhracatı (Milyon Dolar) 432
Tablo 16.16: Türkiye'nin Üyeliğinin AB Bütçesi Üzerine Etkisi 432
Tablo 16.17: Türkiye'nin AB'den Aldığı Katılım Öncesi Yardım (Milyon Dolar)..... 434
Tablo 22.1: Bazı AB Üyesi Ülkelerin Türkiye'ye Vize Uygulamaya Başladığı Tarihler 547
Tablo 23.1: Türkiye'de AB Üyeliğine Destek (%)..... 586
Tablo 23.2: Türkiye'de AB Üyeliğinin Faydaları Hakkındaki Görüşler (%)..... 587
Tablo 23.3: AB üyeliğine destek ve AB üyeliğinin gerçekleşeceğine yönelik beklenti oranı 587
Tablo 23.4: Türkiye'nin AB üyesi olacağına dair inanç trendi (2016) 587
Tablo 23.5: AB'ye Duyulan Güven (%) 590
Tablo 23.6: AB'nin İmajı (%)..... 590
Tablo 23.7: AB'nin Anlamı (%) 591
Tablo 23.8: Avrupa'nın anlamı: "Avrupa Sizin için ne ifade ediyor?" 592
Tablo 23.9: AB üyeliğinin Türkiye'ye sağlayacağı katkılar 592
Tablo 23.10: AB üyeliğinin önündeki engeller..... 592
Tablo 24.1: AB Genelinde Aday Ülkelerinin Üyeliklerine İtiraz Oranları (%) 602

Grafikler Listesi

Grafik 11.1: Gümrük birliğinin "Dış Ticareti Saptırma Etkisi (TD) 278
Grafik 11.2: Gümrük Birliğinde TC ve TD Etkileri 279
Grafik 14.1: Türkiye ve AB'de İhracatın İthalatı Karşılama Oranı (%) 350
Grafik 14.2: Global Rekabet Edebilirlik Endeksi ve Türkiye (ülke sıralamasına göre) 352
Grafik 14.3: Yıllar İtibarıyla Türkiye'nin Dışa Açıklık Oranı (%) 356
Grafik 14.4: Türkiye'nin AB ile Ticareti (Milyon Dolar) 357
Grafik 14.5: Yabancı Sermaye Girişleri (Milyar Dolar) 359
Grafik 14.6: Uzun Vadeli Nominal Faiz Oranları (%) 360
Grafik 14.7: Avrupa Birliği'nin Yardımları (Milyon €) 363
Grafik 14.8: Türkiye'nin AB ile Dış Ticaret Açığı (1996-2015) (Milyar Dolar) 365
Grafik 24.1: AB Üyelerinde Türkiye'nin Üyeliğine Karşı Tutumlar (1996-2007) (%) 603
Grafik 24.2: Eski AB Üyesi Ülkelerde Türkiye'nin Üyeliğine Destek (1996-2008) (%) 603
Grafik 24.3: Alınan AB Fonları ve Türkiye'nin Üyeliğine Destek (%) 606

Şekiller Listesi

Şekil 1.1: Politik Kültür ve Demokrasinin Etkinliği 60
Şekil 3.1: AB-Türkiye Ortaklık Kurumlarının Tarihsel Gelişimi 107
Şekil 3.2: Türk Hukukunda AB ile İlgili Kurumsal Yapının Gelişim 112
Şekil 3.3: Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerinin Kurumsal Yapısı (Genel) 113
Şekil 4.1: Gümrük Vergisi ve Eş Etkili Vergi İç Vergilendirme Miktar Kısıtlaması ve Eş Etkili Tedbir Arasındaki İlişki 125
Şekil 4.2: *Standstill* Testi (KP md. 41(1)) 135
Şekil 8.1: Avrupa Birliği'nde İnsan Haklarıyla İlgili Gelişmeler 219
Şekil 13.1: Türkiye'ye Yapılan AB Yardımlarında Dönemler 313
Şekil 13.2: IPA Bileşenleri 320

Ekler Listesi

Ek 7.1: Türkiye'de İnsan Haklarının Korunması Konusunda Kurumsal Yapılanma 234
Ek 7.2: AB-Türkiye İlişkileri Çerçevesinde İnsan Haklarıyla İlgili Gelişmeler Sağlanması Süreci 235

Kutular Listesi

Kutu 2.1: Altiero Spinelli (1907-1986) - Ventotene Manifestosu (1941) ... 72
Kutu 2.2: Jean Monnet (1888-1979) - Topluluk Yöntemi ... 72
Kutu 2.3: İdealizm-Realizm Tartışması ... 73
Kutu 2.4: İşlevselcilik, Yeni-İşlevselcilik ve Genişleme ... 76
Kutu 2.5: Genişleme-Derinleşme Tartışması ... 79
Kutu 2.6: Tarihsel-Kurumsalcılık ... 80
Kutu 3.1: Türkiye'nin Ortaklık Kapsamında AB Kurumlarında Temsili ... 92
Kutu 3.2: AB/AT-Türkiye İlişkileri Kapsamındaki Bireysel Davalar ... 96
Kutu 3.3: Alt Komiteler ... 98
Kutu 3.4: AB-Türkiye İlişkilerinde Kurumsallaşmamış Toplantılar ... 106
Kutu 3.5: Mevzuat Uyumu Alt Komitelerinin Çalışmaları ... 110
Kutu 4.1: Sistemin Çarklarının İşleyişine İlişkin Bir Örnek ... 121
Kutu 4.2: Kişi ve Konu Bakımından Kapsam ... 121
Kutu 4.3: Malların Serbest Dolaşımının (Gümrük Birliğinin) Yer ve Zaman Bakımından Kapsamı ... 122
Kutu 4.4: Ayrımcılık Kavramı ve Doğrudan ve Dolaylı Ayrımcılık ... 124
Kutu 4.5: Ortaklık Hukuku ve Üye Devletlerin İdari Belgeleri ... 128
Kutu 4.6: Genel Ayrımcılık Yasağı ve İş Kurma Hakkı ve Hizmetlerin Serbest Dolaşımı ... 133
Kutu 4.7: İş Kurma Hakkı ve Hizmetlerin Serbest Dolaşımı (*Standstill*) Hükmüne İlişkin Genel Örnek ... 136
Kutu 6.1: ABA 49. Madde ... 169
Kutu 6.2: AB İçinde Derinleşme ve Genişleme Tartışmaları ... 170
Kutu 6.3: Kopenhag-Madrid Kriterleri ... 171
Kutu 6.4: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Madde 17 ... 183
Kutu 7.1: İlerleme Raporlarında Sivil-Asker İlişkilerinin Sorunlu Konuları ... 201
Kutu 7.2: AKP Hükümeti'nin 2011 Yılı Askeri Reform Planı ... 209
Kutu 8.1: Yargı Reform Paketleri ... 225
Kutu 8.2: Paris Prensipleri ... 231
Kutu 9.1: Petersberg Görevleri ... 242
Kutu 12.1: Serbest Ticaret Bölgesi ve Gümrük Birliği ... 290
Kutu 12.2: 'Trafik sapması' nedir? ... 291
Kutu 12.3: Ticarette Teknik Engeller: Standartlar, teknik düzenlemeler ve uygunluk değerlendirmesi ... 297
Kutu 12.4: Gümrük Birliği içinde Türkiye ve egemenlik sorunu ... 299

Kutu 13.1: Adaylık Sonrası Mali İşbirliği için Kurumsal Yapılanma 329
Kutu 14.1: Türkiye ile AB arasında Gümrük Birliği'nin Oluşum Sürecinin Kronolojisi 339
Kutu 14.2: Kopenhag Kriterleri 341
Kutu 14.3: İlerleme Raporu 342
Kutu 14.4: İşleyen Piyasa Ekonomisinin Koşulları 348
Kutu 14.5: Küresel rekabet endeksi 351
Kutu 14.6: Ekonomik Bütünleşmeyi Ölçen AB Kurumları 351
Kutu 14.7: Ekonomik Bütünleşmenin Ölçülmesi 353
Kutu 14.8: Dışa Açıklığın avantaj ve dezavantajları 356
Kutu 14.9: Finansal Bütünleşme Düzeyinin Ölçülmesi 358
Kutu 14.10: Yabancı Sermaye 360
Kutu 15.1: Avrupa Birliğinde Teknik Mevzuat Uyum Çalışmaları 375
Kutu 15.2: AB Dış Ticaret Politikasına Uyum 382
Kutu 15.3: Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi 382
Kutu 15.4: Katılım Öncesi Strateji 393
Kutu 15.5: Ulusal Programlar 396
Kutu 15.6: Genişleme Çerçevesinde Tarama Süreci 400
Kutu 15.7: Katılım Müzakerelerinin Kısmen Askıya Alınması ve Tek Taraflı Vetolar 402
Kutu 15.8: Pozitif Gündem 414
Kutu 16.1: Katma Protokol ve Tarım 424
Kutu 16.2: Türkiye'nin Ortak Tarım Politikasına Katılmasın AB Bütçesine Maliyeti 433
Kutu 17.1: AB'nin Münhasır Yetkili Alanları 443
Kutu 17.2: Katma Protokol Madde 43 444
Kutu 17.3: Katma Protokol Madde 46 445
Kutu 17.4: Gümrük Birliğinin Rekabet Kuralları (OKK Madde 32-35) 446
Kutu 17.5: 1/95 sayılı OKK Madde 36 447
Kutu 17.6: 1/95 sayılı OKK Madde 37 448
Kutu 17.7: 1/95 sayılı OKK madde 38 448
Kutu 18.1: Enerji Şartı Anlaşması 457
Kutu 18.2: Enerji Verimliliği 458
Kutu 18.3: Enerji Arz Güvenliği 468
Kutu 19.1: Türkiye'nin Taraf Olduğu Uluslararası Sözleşmeler 482
Kutu 19.2: Amsterdam Antlaşması'nın Ardından AB Çevre Politikasında Önemli Gelişmeler 485
Kutu 19.3: Avrupa Çevre Ajansı 486

Kutu 19.4: Çevre Faslı Açılış Kriterleri 489
Kutu 19.5: Çevre Faslı Kapanış Kriterleri 490
Kutu 21.1: Bazı Kavramlar 521
Kutu 21.2: Femokratlar ve Avrupa Kadın Lobisi 522
Kutu 21.3: Doğrudan ve Dolaylı Ayrımcılık: 524
Kutu 21.4: Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe (Gender Budgeting): 527
Kutu 22.1: Femokratlar ve Avrupa Kadın Lobisi 549
Kutu 22.2: Katma Protokol Madde - 36. 549
Kutu 22.3: Katma Protokol Madde - 41.. 550
Kutu 22.4: Soysal/Savatlı Davası 553
Kutu 23.1: AB İletişim Stratejisi'nin Hedefleri 575
Kutu 23.2: TÜYİS Belgesi'nde Kamuoyuna Verilmesi İstenen Ana Mesajlar 576
Kutu 24.1: Vaka Analizi-AB Anayasa Referandumları ve Türkiye'nin üyelik Sürecine Yönelik Tutumların İlişkilendirilmesi 601
Kutu 24.2: AvroBarometre Kamuoyu Anketleri 602
Kutu 24.3: Korelasyonel Çalışmalar ve Anket Analizi 607

Giriş

Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Dünü, Bugünü, Geleceği

Türkiye, mütevazı bir ekonomik birlikten 28 üyeli siyasi bir aktöre dönüşen Avrupa Birliği (AB) ile ilişkilerinde yarım asrı geride bıraktı. Ekim 2005'te başlayan üyelik müzakerelerinin başladıktan kısa bir süre sonra büyük ölçüde askıya alınması, Ankara Anlaşması'nın imzalandığı 1963'ten bu yana taraflararası ilişkilerin iniş çıkışlı seyrinin değişmediğini gösteriyor. Kıbrıs meselesi, insan hak ve özgürlüklerine saygı, azınlık haklarının korunması, demokratikleşme, Kürt sorunu ve AB ülkelerinin bazılarında Türkiye'nin üyeliğine yönelik olumsuz tavır gibi pek çok siyasi konuda yaşanan tartışmalar başta olmak üzere, ekonomik ve teknik alanlarda da yaşanan uyum sorunları nedeniyle Türkiye-AB ilişkilerinde ciddi bir atalet dönemine girildi. Üstelik bugün gelinen noktada, AB müktesebatına uyum ve Avrupalılaşma yolunda atılan önemli adımlara rağmen Türkiye, AB üyeliğine yönelik heyecanını yitirdi. Oysa, Ankara Anlaşması imzalandığında beklenti, 28. madde uyarınca koşullar yerine geldiğinde Türkiye'nin tam üye olacağı yönündeydi ve 1987 yılında Türkiye tam üyelik başvurusunu yaptığında dönemin Başbakanı Turgut Özal, tam üyeliğin 10 yıl sonra gerçekleşeceği müjdesini veriyordu.

Türkiye'nin AB ile ilişkilerinde hiçbir aday ülkenin tecrübe etmediği kadar uzun soluklu bu maraton, veya yine Özal'ın tabiriyle "uzun, ince yol", Türkiye'nin 31 Temmuz 1959'daki ortaklık başvurusu ile başlamıştır. Bu başvuru ile Türkiye, aynı pazara hitap eden Yunanistan'ın pazar dengesini Türkiye aleyhine sarsmasının önüne geçmek için Yunanistan'ın üye olduğu tüm uluslararası platformlarda yer almak ve 1950'lerde içinde bulunduğu ekonomik darboğazdan kurtulabilmek dürtüsüyle hareket etmiştir. Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile ekonomik bütünleşme süreci, Eylül 1959'da başlayan hazırlık görüşmelerinin akabinde yaşanan 27 Mayıs 1960 askeri darbesiyle kesintiye uğramıştır. 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan Ortaklık Anlaşması'nın (Ankara Anlaşması) ardından Türkiye'nin Avrupa Topluluklarına tam üyelik başvurusunda bulunduğu 1987'ye kadar geçen döneme damgasını vuran en önemli gelişmeler; 1973 OPEC krizi, Kıbrıs'ta tırmanan iç savaş nedeniyle Türkiye'nin 1974'te adaya müdahalesi, Türk siyasetinde ardı ardına patlak veren hükümet krizleri ve demokratik işleyişin darbelerle kesintiye uğraması ile 1981'de Yunanistan'ın Avrupa Topluluklarına üyeliği olmuştur. 1973 petrol bunalımı Türk ekonomisine ciddi darbe indirmiş; Türkiye, AET arasında Gümrük Birliği'nin tesisini hedefleyen ve 10 Ocak 1973'te yürürlüğe giren Katma Protokol'ün yeni dengeler gözetilerek revize edilmesini talep etmiştir. Ekonomik bunalımı izleyen süreçte, Kıbrıs'ın büyük Yunanistan hayaliyle Yunanistan'a bağlanması ideolojisini güden ve bu yönde etnik çatışmaları körükleyen Albaylar Cuntasının devrilmesinin ardından Türkiye'nin Kıbrıs'a müdahalesi gerçekleşmiştir. Türkiye'nin adaya ikinci askeri müdahaleyi gerçekleştirmesi üzerine Türkiye üzerinde uluslararası baskılar artmış ve AET, Yunanistan'da yeşermekte olan demokratikleşme adımlarını tehlikeye düşürdüğü gerekçesiyle Türkiye'nin tavrını kınayan bir görüş yayınlamıştır. Bu gelişmeler Türkiye-AET ilişkilerini çıkmaza sokmuş ve Gümrük Birliğine geçiş süreci içindeki Türkiye'nin siyasi olarak marjinalleşmesine yol açmıştır. Kıbrıs gelişmelerini müteakip ABD'nin Türkiye'ye uyguladığı ambargo nedeniyle ardı ardına yaşanan hükümet krizleri ve bozulan siyasi ve ekonomik istikrar sokakları da karışmasına yol açmış; 12 Eylül 1980'de Ordunun Parlamentoyu feshederek yönetime el

koymasıyla sokak çatışmaları son bulmuş, fakat bu kez de demokratik işleyiş bir kez daha darbe nedeniyle kesintiye uğramıştır. Askeri müdahaleyi izleyen süreçte Avrupa Parlamentosu, Türkiye'de demokrasiye en kısa zamanda dönülmesini isterken, demokratik olmayan yöntemlerle sivil siyasete müdahalenin Ankara Anlaşması dahil Türkiye'nin uluslararası taahhütlerinin çiğnenmesi olarak yorumlandığını açıklamıştır. AET'nin demokratikleşme vurgusu, Topluluğun 1980'lerde ekonomik entegrasyon dışında insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü gibi kavramları da gözeten siyasi bir karaktere büründüğünü göstermektedir. Türk demokrasinin kesintiye uğraması nedeniyle Türkiye-AET ilişkilerinde ciddi tıkanmalar yaşanırken, Ocak 1981'de Yunanistan'ın Topluluğa tam üyeliği gerçekleşmiştir. Bu gelişme Türk-Yunan ilişkilerinde çatışma alanları olarak görülen Kıbrıs meselesi, karasuları, kıta sahanlığı, adaların silahsızlandırılması ve hava sahası gibi konuların ilerleyen dönemlerde Topluluk platformuna taşınacağı anlamına gelmiştir.

Türkiye'nin 14 Nisan 1987'de Avrupa Topluluklarına tam üyelik başvurusuyla başlayan ve Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girdiği 1 Ocak 1996 tarihine kadar geçen döneme damgasını vuran en önemli gelişmeler; Soğuk Savaşın son bulmasıyla Türkiye'nin komünizm tehdidine karşı bir set olma iddiasını yitirmesi ve Batı ile ilişkilerde yeni bir zemin arayışına girmesi, Doğu Bloğu'nun yıkılmasının ardından bağımsızlıklarını ilan eden Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Avrupa Toplulukları üyeliği hedeflerinin Topluluk içinde derinleşme-genişleme tartışmalarını tetiklemesi ile 1980'lerin sonundan itibaren Topluluk bünyesinde kimlik siyasetinin yükselişi ile birlikte özellikle azınlıkların haklarına önem verilmeye başlanması olarak sıralanabilir. Tüm bu konjonktürel gelişmeler Türkiye'nin Toplulukla ilişkilerini derinden etkilemiş; özellikle de Topluluğun genişleme-derinleşme ikilemi ile Türkiye'deki siyasi ve ekonomik uyumsuzlukların etkisiyle Aralık 1989'da Komisyon Türkiye'nin başvurusuna ilişkin Konsey'e sunduğu raporunda başvurunun bir süreliğine askıya alınmasını önermiştir. Soğuk Savaş sonrası dönemde, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin tam üyelik başvurularıyla karşılaşan Topluluk, Avrupa'nın tekrar bir istikrarsızlık merkezine dönüşmesini engelleme çabasıyla Avrupa bütünleşmesini riske atmayacak bir genişleme sürecine girmiştir. AB, bir taraftan 1993 Maastricht Antlaşması'yla ekonomik ve siyasi bütünleşmesinin temellerini atarak Avrupa Birliği'ni oluşturan onbeş üye, diğer taraftan da 1993 Kopenhag Zirvesi'yle benimsenen meşhur Kopenhag kriterleriyle derinleşme-genişleme dengesini gözetmeye çabalamıştır. Dolayısıyla bu dönemden itibaren Türkiye'nin tam üyelik tartışmaları; siyasi, ekonomik ve idari yapısını AB normları ve katılım kriterleri ışığında revize etmesi gerekliliği zeminine oturtulmuştur.

Türkiye-AB ilişkilerinde yeni bir dönem, Yunanistan'ın Türkiye'yi Birlik dışında tutmayı amaçlayan politikasını esnetmesi ve Kıbrıs'ın tam üyelik başvurusunun olumlu karşılanması şartı ile Türkiye'nin üyelik sürecini veto etmeme politikasıyla başlamıştır. Bu çerçevede, Yunanistan'ın vetosu olmaksızın, 1 Ocak 1996 günü uygulamaya giren Gümrük Birliği Türkiye'nin 1959'daki başvurusunun ardından yaşanan en somut olumlu gelişmelerdendir. Bu olumlu adıma karşın, AB'nin öncelikli gündem maddeleri arasına aldığı demokratikleşme, Kürt sorunu, insan hakları, hukukun üstünlüğü, azınlık hakları, sivil-asker ilişkileri, Kıbrıs meselesi ve komşularla iyi ilişkiler gibi siyasi sorunlar bu dönemde Türkiye-AB ilişkilerini şekillendirmiştir. Özellikle 1980'lerin ikinci yarısından itibaren tırmanan PKK terörü ve Kardak krizinin ardından Ege'de suların ısınması, Türk hükümetlerini askeri araç ve yöntemleri önceleyen tedbirler almaya itmiş; Türk dış politikası "güvenlikleştirilirken", zaten Türk demokrasisinin sorunlu alanla-

rından olan sivil-asker ilişkilerinde askerin siyasete müdahalesi artarak devam etmiştir. Tüm bu gelişmeler ışığında Aralık 1997'de düzenlenen Lüksemburg Zirvesi'nde alınan kararda, koşulların yeteri kadar yerine getirilmediği belirtilerek tam üyelik ehliyeti yeniden tescil edilen Türkiye üyeliğe aday ülkeler arasında anılmamıştır. Karara tepki gösteren Türkiye, resmen adaylık statüsünün tanındığı Aralık 1999 Helsinki Zirvesi'ne kadar AB'yle siyasi diyaloğu dondurmuştur.

1999 Helsinki Zirvesi'yle başlayan süreçte Türkiye'de demokratikleşme yönünde ciddi adımlar atılmaya başlanmış ve üyelik müzakerelerinin başlaması için şart koşulan Kopenhag kriterlerine uyumu hedefleyen siyasi reform ve uyum paketleri yasalaşmıştır. AB üyeliğini öncelikli politika hedefleri arasına yerleştiren hükümetlerin icraatlarıyla, Türkiye'de başta sivil-asker ilişkileri, temel hak ve özgürlükler, ifade özgürlüğü, terörle mücadele ve azınlık hakları gibi pek çok alanda köklü reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu gelişmeler ışığında, 17 Aralık 2004 tarihinde yapılan Brüksel Zirvesi'nde Türkiye'nin siyasi kriterleri yeteri kadar yerine getirdiği ifade edilerek, 3 Ekim 2005 tarihinden itibaren üyelik müzakerelerinin başlayacağı bildirilmiş, Müzakere Çerçeve Belgesi'nin kabul edildiği Ekim 2005 tarihinden itibaren Türkiye-AB ilişkilerinde son dönemece girilmiştir. 12 Haziran 2006'da "Bilim ve Araştırma" faslı için müzakereler açılmış ve bugüne kadar sadece bu fasıl geçici olarak müzakelere kapanmıştır.

1999-2005 arası dönemde Türk siyasetine damgasını vuran reform azmi ve heyecanının aksine, 2005 sonrası dönemde hiç beklenmedik şekilde Türkiye-AB ilişkilerinde ciddi pürüzler ortaya çıkmıştır. 3 Ekim 2005'te kabul edilen Müzakere Çerçeve Belgesi'nde yer alan "Avrupa yapılarına mümkün olan en güçlü bağlarla kenetlenmesi" ifadesi ve Türkiye'nin üyeliğinin "birliğin hazmetme kapasitesi" göz önünde bulundurularak gerçekleştirileceği vurgusu, AB'nin Türkiye'ye yönelik tam üyelik perspektifini tartışmaya açmıştır. Yine bu dönemde kimi AB ülkelerinde kimlik siyasetini ön planda tutan ve Avrupalılık söylemiyle yükselen muhafazakar hükümetlerin Türkiye'nin AB üyeliği üzerinden siyasi propaganda yapmaları ilişkilerde ciddi gerilimlere yol açmıştır. 2004 yılında 25 üyeye ulaşan ve genişleme yorgunluğu refleksiyle hareket eden AB hükümetlerinin bazılarının Türkiye için ileri sürdükleri "imtiyazlık ortaklık" gibi alternatif ilişki biçimleri AB'nin bu konudaki samimiyetine gölge düşürmüştür. Kimlik siyasetinin dışında Kıbrıs meselesiyle bağlantılı Ek-Protokol krizi de bu dönemin önemli gelişmeleri arasında sayılabilir. Türkiye, 29 Temmuz 2005'te Ankara Anlaşması'nı 2004 genişlemesiyle Birliğe üye olan ülkeleri de kapsayacak şekilde genişleteceğine dair Ek Protokolü imzalamıştır. Fakat ardından yayımladığı Ek Protokol Deklarasyonu'yla bu imzanın Türkiye'nin Kıbrıs Rum Yönetimi'ni tanıdığı anlamına gelmediğini ve adada kapsamlı bir çözüm bulununcaya kadar Kıbrıs ile ilişkilerinin değişmeyeceğini belirtmiştir. T.C. Dışişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan bu Deklarasyona tepki olarak AB de bir Deklarasyon yayımlanmış ve Türkiye'nin Birlik üyesi bir ülkeyi dışlayan açıklamasının bağlayıcı olmadığının altını çizmiştir. Türkiye'nin bu konudaki tavrını sürdürmesi sonucu Aralık 2006'da Konsey'de alınan kararla Türkiye'nin Ankara Anlaşması'ndan doğan yükümlülüklerini yerine getirmediği (limanlarını Kıbrıs bandıralı gemi ve hava araçlarına açmadığı) gerekçesiyle sekiz faslın[1] müzakerelere açılamayacağını ve açılan tüm fasılların geçici olarak kapatılamayacağını duyurmuştur. Takip eden süreçte Fransa ve Rum Yönetiminin veto-

[1] Askıya alınan fasıllar; Malların Serbest Dolaşımı, İş Kurma ve Hizmet Sunma Serbestisi, Mali Hizmetler, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Balıkçılık, Ulaştırma Politikası, Gümrük Birliği ve Dış İlişkiler Fasılları.

suyla, başka fasılların[2] açılması da engellenmiştir. Haziran 2013'te AB Genel İşler Konseyi yaptığı açıklamada Fransa'nın vetosuyla açılamayan 22. faslın (Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu) açılabileceğinin sinyallerini vermiş ve bu Türkiye-AB ilişkilerinin ilerleyen dönemde tekrar canlanacağı yönünde ümitleri yeşertmiştir. Ardından 5 Kasım 2013 tarihinde Brüksel'de yapılan Zirve'de 22 faslın resmen açılmasına karar verilmiştir. Böylece 3,5 yıl aradan sonra ilk defa bir fasıl müzakereye açılmıştır. En son açılan fasıl ise 14 Aralık 2015 tarihinde "açılan Ekonomik ve Para Politikası" faslıdır.

Türkiye-AB ilişkilerindeki yarım asırlık bu tarihi birkaç paragrafta anlatma çabası bile bu sürecin ne kadar sancılı ve iniş-çıkışlı olduğunu göstermeye yeterlidir. Türkiye-AB ilişkilerindeki "bir ileri, iki geri" ivmeye ve her iki tarafta da Türkiye'nin üyeliğine dair isteksizliğe neden olan çatışma alanlarının tartışıldığı bu eser, yarım asrın ardından Türkiye-AB ilişkilerinin kuramsal, tarihsel, siyasi, iktisadi, sosyal ve politika uyumu gerektiren teknik boyutlarını masaya yatırmakta, geçmişten bugüne Türkiye-AB ilişkilerinde yaşanan istikrarsızlıkların nedenlerini her bir alanda ayrı ayrı aktarmaya çalışmaktadır.

Bu çerçevede kitabın ilk kısmında; Türkiye'nin Avrupa ile bütünleşmesinin temelini teşkil eden kimlik konusu ele alınmış, tarihsel süreç kuramsal analizlerle aktarılmış ve hukuki bir perspektiften Türkiye'nin AT ile ilişkilerinin odağındaki ortaklık mekanizması üzerinde durulmuştur. İkinci kısımda; Türkiye-AB ilişkilerinin siyasi sorunları analiz edilmiş; bu kapsamda siyasi reform süreci, sivil-asker ilişkileri ve insan hakları gibi iç politikayı ilgilendiren konularla birlikte dış politika merceğinden Türkiye'nin komşularına yönelik politikası ve güvenlik meseleleri değerlendirilmiştir. Türkiye-AB ilişkilerinin ekonomik boyutuyla değerlendirildiği üçüncü kısımda ise, gümrük birliğinin teorik çerçevesi verilerek iki taraf arasında gümrük birliğinin oluşum süreci, ortak dış ticaret politikasının işleyişi ve ilişkilerin başlangıcından günümüze yapılan mali işbirliği incelenmiş ve Türkiye-AB ekonomik bütünleşmesinin mevcut durumu analiz edilmiştir. Mevzuat yanında rekabet, tarım, çevre, enerji, sosyal politika, kadın ve vize konularının incelendiği kitabın dördüncü kısmında Türkiye'nin, AB'nin mevzuat ve politika alanlarına uyumu değerlendirilmiştir. Beşinci kısım, algıların ilişkilerde bugünkü durağanlığı ve tıkanıklığı açıklayıcı etkileri nedeniyle, Türkiye'nin AB üyeliğinin Türkiye'de ve AB çevrelerinde nasıl algılandığı konusuna ayrılmıştır. Kitabın son bölümünde ise, Türkiye-AB ilişkilerinin yarım asırlık seyrine dair bazı saptama ve değerlendirmelere yer vermiştir.

Bu kitap geniş bir yazar kadrosunun yoğun emeğinin bir ürünü, dolayısıyla öncelikle bugünlerde Türkiye'nin pek de gündeminde olmayan AB ile ilişkiler konusuna hala ilgi duyan ve bu konuda çalışmalarını ısrarla sürdüren yazarlarımızı takdir etmemiz gerekiyor. Bu kitabın hazırlanmasında emeği geçen ve titizlikle bizlere destek olan Bilkent Üniversitesi doktora adayı Fulya Hisarlıoğlu'na ve Turhan Kitabevi çalışanlarına çok özel bir teşekkür borçluyuz. Sonuçta ortaya çıkan elinizdeki derlemenin Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerini kuramsal ve pratik düzeyde çalışanlara ve konuya ilgi duyanlara yararlı ve yol gösterici olacağını umuyoruz.

Belgin AKÇAY ve Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE
2013-Ankara

[2] Ekonomik ve Parasal Politika, Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu, Mali ve Bütçesel Hükümler, Kurumlar, İşçilerin Serbest Dolaşımı, Enerji, Yargı ve Temel Haklar, Adalet, Özgürlük ve Güvenlik, Eğitim ve Kültür ile Dış, Güvenlik ve Savunma Politikaları Fasılları.

Bölüm 1

TÜRKİYE-AB BÜTÜNLEŞMESİNİN TEMELLERİ: KİMLİK, TARİH, KURAM

- Türkiye-Avrupa Bütünleşmesi: Kimlik ve Kültür Unsurları
  Burak ERDENİR
- Türkiye-Avrupa Bütünleşmesi: Tarihsel-Düşünsel Ortam ve Değişim
  Atila ERALP
- Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Hukuki Çerçevesi: Kurumsal Boyut
  Ercüment TEZCAN
- Türkiye – Avrupa Birliği İlişkilerinin Hukuki Çerçevesi: Maddi Boyut
  İlke GÖÇMEN
- Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye İlişkin Genişleme Politikası: Kuramsal Çerçeve
  Zerrin TORUN

1 Türkiye-Avrupa Bütünleşmesi: Kimlik ve Kültür Unsurları

Burak ERDENİR

Bölüm Planı

- Giriş
- Kültür ve Kimlik Üzerine
- Ulusal Kimlik
- Pan-Avrupacılık
- Pan-Avrupacı Kimliğin Muhasebesi
- Avrupa Kimliği için bir Alternatif: Post-Milliyetçilik
- Avrupa Birliği'nin Kimliği
- Türk Kimliği-Avrupa Kimliği Etkileşimi
- Özet

Giriş

Bir düşünce olarak Avrupa kavramı ile aidiyet hissini temsil eden Avrupa kimliği sürekli olarak birbirine karıştırılmaktadır. Avrupa bir düşünce olarak yüzyıllardır var olmuştur, fakat Avrupa'nın bireylerde aidiyet hissi yaratan boyutunun varlığı hâlâ tartışmalıdır. Tarih boyunca farklı Avrupa'lar kurulmuştur ama Avrupalıları bütünleştiren bir Avrupa kimliğinden bahsetmek pek mümkün olmamıştır. Avrupa'nın tarihsel yolculuğunu incelediğimizde, Avrupalılarda ortak bir aidiyet hissinin hiçbir zaman için gerçek anlamda belirmediğini görmekteyiz. 20. yüzyılın ikinci yarısındaki bütünleşme süreci, Avrupa kimliğinin kurgulanmasına yönelik en açık ve en kapsamlı çabaların gerçekleştirildiği bir dönem olmasına rağmen, Avrupa kimliği sorunlarından kurtulamamıştır.

Bu bölümde, öncelikle kültür ve kimlik kavramları ele alınmakta, Avrupa kimliğinin olabilirliği ulusal kimlikler temelinde irdelenmektedir. Tartışmalı bir başlık olan Avrupa kimliğine ilişkin alternatifler sunulduktan sonra, Avrupa Birliği'nin kimlik politikası ortaya konulmaktadır. Avrupa kimliğini açıklayan alternatifler de dikkate alınarak, Avrupa ile bütünleşme sürecinde Türk kimliğinin Avrupa'nın ortak değerleri ile etkileşimi tartışılmaktadır.

Kültür ve Kimlik Üzerine

Latince 'aynı olma, özdeş olma' anlamına gelen *identitas* kelimesinden türeyen kimlik kavramı, insanoğlunun sosyal bir varlık olmasının doğal bir sonucu olarak karşımıza çıkan toplumsal bir olgudur. Dolayısıyla, toplumdan ve dış dünyadan bağımsız bir kimliğin varolması söz konusu değildir. Nitekim tanım olarak kimlik, bireyin kendini toplumsal bir kategori olan grupla ve grubun baskın değerleriyle özdeşleştirmesi anlamına gelmektedir. Toplumsal alanda paylaşılan her bir aidiyet türü, sürekli müzakere edilen ve anlam, değer ve öznellikleri temsil eden bir dizi maddi pratiği de bünyesinde barındırır. Bu da, her bir kimliğin kültürel bir boyuta sahip olduğu anlamına gelmektedir.

Bu çalışmada kültür kavramı incelenirken, Walzer'ın kullandığı katılık ve esneklik kavramlarından esinlenen Mischler tarafından geliştirilen paradigma temel alınacaktır.[1] Neo-kültürel sentez olarak adlandırılan bu modelde, katı ile esnek unsurlar bütünleştirilmekte, klasik tanımı ile sınırlı tutulmayan kültür kavramı politik kültürü de kapsar şekilde anlaşılmaktadır. Bu sayede, bir taraftan kültürlerin kendilerine özgü nitelikleri ortaya konmakta, diğer taraftan tüm insanlık için ortak evrensel süreçler ve değerler de dikkate alınmaktadır.

Antropoloji kaynaklı bir tanımı temel alan katı anlamdaki kültür, kavramı tarihsel ve toplumsal kökenlerine dayandırarak, kültürün değişim ve dönüşüme karşı direnişini vurgular. Esasında katı kültür, sosyal bilimlerde kullanılagelen klasik kültür kavramına karşılık gelmektedir. Sabit, tümdengelimci ve bütüncül nitelikteki katı kültür, politik alanı belirleyen bağımsız bir parametre olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla, belirli bir toplumun genetik kodunu taşıyan ve feragat edilemeyecek şekilde doğuştan kazanılan dinsel-etnik öğelerin yanı sıra o toplumun temel değerleri, gelenekleri, inançları, paylaşılan simgeleri ve

---

[1] Michael WALZER, **Thick and Thin: Moral Argument at Home and Abroad**, Notre Dame University Press, Notre Dame, 1994. Walzer'ın kullandığı *Thick/Thin Culture* kavramsal çiftinden *thick* kelimesinin Türkçe karşılığı kalın veya koyu, *thin* kelimesinin ise incedir. Fakat, bu ifadelerin kimlik kavramı ile bağlantısı dikkate alındığında, kavramların içeriğini tam anlamıyla yansıtamadığı düşüncesiyle *thick* kelimesi için katı, *thin* kelimesi için esnek ifadeleri tercih edilmiştir. William MISHLER ve Detlef POLLACK, "On Culture Thick and Thin: Towards a Neo-Cultural Synthesis", Detlef POLLACK vd. (der.), **Political Culture in Post-Communist Europe: Attitudes in New Democracies**, Ashgate, Aldershot, 2003, s. 237-256.

anlamları ile temel toplumsal pratikler ve kurumlar katılığın unsurları olarak belirmektedir.

Katı kültürel unsurlar, toplumsal kalıtım yoluyla kuşaktan kuşağa aktarıldıklarından, yaşamın her noktasına nüfuz ederek sosyal, politik ve ekonomik alanları şekillendirirler. Diğer alanlarla etkileşim sonucunda uzun vadede evrime uğrasalar da, kısa vadede tek yönlü bir etkileşim söz konusudur. Toplumsal, ekonomik ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak davranışlar ve yaşam tarzındaki değişimler göreli olarak daha hızlı değişebilirken, kültür ancak yavaş ilerleyen bir süreçte dönüşüme uğramaktadır.

Toplumun pratikleri ve kurumlarında tarihsel anlamda kök salmış olan katı kültürel unsurlar aile, akrabalık, okul gibi kurumların başlıca rol üstlendiği sosyalleşme süreçleri aracılığıyla kuşaktan kuşağa aktarılır. Bu anlamlar ve değerler, bireysel seviyede yaşanan deneyimler yerine söz konusu kurumlar tarafından aktarılarak alt kuşaklarca sorgulanmadan benimsendiğinden, katı kültürel unsurların rasyonel bir süreç sonunda benimsendiğini belirtmek pek doğru olmayacaktır. Dolayısıyla, akıl yerine duyguların egemen olduğu bir süreç söz konusudur. Hatta bireylerin, birtakım pratikleri veya değerleri, mevcudiyetlerinin ve anlamlarının farkında olmaksızın benimsedikleri ve uyguladıkları bilinçten yoksun bir süreçten dahi söz edilebilir.[2]

Katı kültürlerin bir diğer özelliği bütüncül olmalarıdır. Kültür ancak belli bir grup veya topluluk için anlam ifade ettiğinden, bireysel bir tanımdan ve bireysel seviyede bir analizden yoksundur. Kültürün bütüncüllüğü, kavramın topluluklar için aidiyet hissi uyandıran kimliksel boyutunu ön plana çıkarır. Katı kültürel unsurlar, homojen bir topluluk öngördüklerinden, toplulukların kimlikleri de bu yolla kazanılır. Bu şekilde edinilen kimlik, topluluk içi benzerliklerin karşısında diğer topluluklarla farklılaşmanın yer aldığı olumsuz bir ötekileştirme sürecinin tetikçisi olmaktadır. Muhafazakârlık ve dışlamaya neden olan katı kültürel unsurlar, genellikle olumsuz nitelendirilir.

Kültür kavramının politik alana uyarlanmasıyla, kültürün "esnek kültür" olarak ifade edilen dinamik, tümevarımcı ve dönüşüme açık bir tanımı ortaya çıkmaktadır. Esnek kültür ile geleneksel kültürün homojenliği ve sabitliği terk edilerek, daha hoşgörülü bir yaklaşıma ulaşılır. Politik kültür veya yurttaşlık kültürü olarak da adlandırılan bu tanım, toplumsal alana düzen ve biçim veren kültüre paralel olarak siyasi alanı düzenlemekte ve anlam kazandırmaktadır.[3]

Katı kültürel unsurların sorgulanmadan benimsenmesinin aksine, esnek unsurlar yaşam boyu devam eden rasyonel bir öğrenme sürecinde yaşanan bireysel deneyimler sonucunda benimsenmektedir. Geçmişten gelen unsurları tamamen dışlamamakla beraber, esas belirleyici olan en yeni deneyimlerdir. Dolayısıyla, duygusal veya rasyonel olmayan bağlılıklar söz konusu değildir. Kültür diğer alanları belirleyen bağımsız bir parametre olarak değil, siyaset, ekonomi gibi alanlardan etkilenen bağımlı bir parametre olarak algılanmaktadır. Artık etkileşim iki yönlüdür. Bir başka deyişle, davranış, kurum ve siyaset hem kültürü şekillendirir, hem de kültür tarafından şekillendirilir. Kültürün sonradan edinilmesi, bağımlı bir parametre olması varsayımıyla beraber düşünüldüğünde, kültürün inşa edilebileceğini ve yaratılabileceğini ileri süren araçsal yaklaşımlara ulaşılmaktadır. Dolayısıyla, dışarıdan müdahalelerle

[2] David LAITIN, "Political Culture and Political Preferences", **American Political Science Review**, Cilt: 82, No: 2, 1988, s. 589-593.

[3] Lucien PYE ve Sidney VERBA, **Political Culture and Political Development**, Princeton University Press, Princeton, 1965, s.8.

toplumun birtakım esnek kültürel unsurları içselleştirilmesi mümkün görülmektedir.

Esnek kültürün bir diğer özelliği dinamik ve değişime açık olmasıdır. Siyasi, ekonomik ve sosyal değişimlerin etkisiyle politik kültürün taşıdığı değerlerde ve bireylerin davranışlarında kaymalar ortaya çıkabilmektedir. Kadının toplumdaki yeri bu kaymaya güzel bir örnektir. Sözgelimi, ülkemizde ekonomik gelişmelerin kadının aile bütçesine katkıda bulunmasını bir zorunluluk haline getirmesiyle kadınlar iş hayatına daha yüksek oranlarda katılım sağlamaya başlamışlardır. Kadınların bu yoğun sosyalleşme süreci, kadına yönelik bakış açısını etkilemiştir. Dolayısıyla, politik kültürde dönüşümlerin mümkün olduğu görülmektedir.

Katı kültürün, yeknesak bir topluluk öngören bütüncüllüğünün aksine, esnek kültür topluluk içi farklılıkları vurgulamaktadır. Farklılıklara izin veren kültürün sınırları katı olmadığından, diğer toplulukları dışlayıcı bir tutum da oluşmaz. Dolayısıyla, öteki topluluklara yönelik tahammülün var olduğu hoşgörülü bir kültür tanımı ortaya çıkmaktadır. Katı kültürün toplumsal kalıtımla kazanılan muhafazakâr unsurlarını dışlayarak farklılıklara izin vermekle beraber, esnek kültürün kendisinin de belirli ilkelere ve değerlere dayandığı ve olumsuz olmasa da bir ötekileştirme sürecini öngördüğü gerçeğini de göz ardı etmemek gerekir.

Ulusal Kimlik

Etkisi ve şiddeti değişmekle beraber, modern toplumun temel örgütlenme düzeyinin ulus ve ulus-devlet, baskın aidiyet unsurunun ise ulusal kimlik olmayı sürdüreceği ileri sürülebilir. Siyasi, kültürel ve ekonomik gerekçelerle günümüzdeki en geçerli siyasi örgütlenmenin ulus-devlet, topluluk biçiminin ise ulus olmaya devam edeceği kabul edildiğinde, ulusal kimliğin baskın özdeşleştirme düzeyi olarak aşılması da pek olasılık dâhilinde görülmemektedir. Gellner'in dile getirdiği "insanın nasıl ki bir burnu ve iki kulağı varsa, ulusal kimliği de vardır" görüşü, günümüzde ulusal kimliklerin bireyler tarafından ne denli içselleştirildikleri ve doğallaştırıldıkları gerçeğini gözler önüne sermektedir.[4] Böylesi güçlü ve doğal bir aidiyet unsurunun en azından kısa ve orta vadede sosyopsikolojik etkisini yitirmeyeceği ortadadır. Avrupa bütünleşmesinin dayandığı yeni-işlevselci yaklaşım her ne kadar yurttaşların ulusal devletlerine olan sadakatlerinin zaman içinde aşınacağını ileri sürmüşse de, bunun pek kolay olmadığı ortaya çıkan gelişmelerle kendisini göstermiştir.

Ulusal kimliklerin baskın aidiyet unsuru olmaya devam edeceği düşünülse de, bu durum Avrupa kimliği ile ulusal kimlikler arasında sürekli bir mücadele ve çatışmanın var olacağı anlamına gelmemelidir. Zira farklı aidiyetler, farklı şiddet ve seviyede birlikte varolabilirler ve bu durum "kimliklerin çoğulluğu" olarak tanımlanır. Buna göre, bir aidiyetten diğerine, ilkinden feragat etmeden, koşullar uygun olduğunda geçilebilmektedir.

Esasında farklı kimliklerin bir arada var olabilmesi, o kimliklerin dayandığı kimliksel unsurlar, diğer bir deyişle yarattıkları aidiyet hissi ile bağlantılıdır. Dolayısıyla, aynı tür bir aidiyet için mücadele eden iki kimliğin beraber var olabilmesi pek olasılık dâhilinde değilken, farklı noktalarda devreye giren farklı aidiyet türlerinin bir arada var olması mümkündür. Bu nedenle de, uygun kimliksel unsurlara dayandırıldıkları takdirde, ulusal kimlikler ile Avrupa kimliğinin birbirleri ile çatışan değil birbirlerini destekleyen aidiyet unsurları olarak bir arada varolabilecekleri düşünülmektedir. Dolayısıyla, duygusal temelli bir ulusal kimlik

[4] Ernest GELLNER, **Nations and Nationalism**, Cornell University Press, Ithaca ve New York, 1983, s.6.

ile rasyonel bir Avrupa kimliği birbirlerini zorlamadan beraberce var olabilirler.

Avrupa kimliğinin unsurlarını belirlemek için ulusal kimliklerden hareket etmek en doğru yaklaşımdır. Ulusal kimliğin Avrupa kimliği gibi geniş ölçekli bir kimlik birimi için tarihsel olarak diğer kimlik birimlerine göre daha anlamlı bir referans olduğu açıktır.

Uluslarüstü Avrupa kimliğine model olabilecek bir ulusal kimlik prototipini ortaya koyarken Meinecke'nin kültürel-milliyetçilik ve politik-milliyetçilik sınıflandırmasından yararlanılabilir.[5] En basit tanımıyla kültürel-milliyetçilik, tarihin derinliklerinden bu yana paylaşılmış bulunan, din, dil gibi katı kültürel unsurlara dayanan bir kimliği temsil ederken, politik-milliyetçilik ortak kural ve değerler gibi esnek unsurları taşıyan bir politik kültürün dayandığı kimliğin ideolojisine karşılık gelmektedir. Kaba bir genellemeyle, kültürel-milliyetçiliğin katı kültürel unsurları, politik-milliyetçiliğin ise esnek unsurları temel aldığı söylenebilir. Dolayısıyla, bir tarafta duyguların ağır bastığı romantik bir milliyetçilik, diğer tarafta ise yönetim aygıtına katılım ve ortak kurallara uyumu öngören, yurttaşlığı vurgulayan bir milliyetçilik söz konusudur.

Milliyetçiliğin bu iki ekolü temel alındığında, Avrupa kimliği için iki ana alternatif gündeme gelir: Bu çerçevede, ya klasik kültürel unsurlara dayalı uluslarüstü bir aidiyet söz konusu olacaktır (pan-milliyetçilik), veya milliyetçilik ilkesinin tamamen aşıldığı ve daha esnek kültürel unsurlara dayanan bir kimlik (post-milliyetçilik) ortaya çıkacaktır. Bu çalışmada, pan-milliyetçilik yaklaşımı altında pan-Avrupacılığın tarihsel ve kuramsal gelişimi ele alınırken, yurttaşlığı temel alan Avrupa kimliği Habermas'ın post-milliyetçiliği ışığında değerlendirilecektir.

Pan-Avrupacılık

Avrupa kimliğini katı kültürel unsurlara dayandıran yaklaşıma karşılık gelen pan-Avrupacılık, tarih boyunca farklı anlamlarla ilişkilendirilmişse de, Avrupa kimliğini her dönemde geçmişle bağlantılı muhafazakâr unsurlara dayandırarak Avrupalılarda bir aidiyet hissi yaratmayı sağlamıştır.

19. yüzyıldaki entelektüel gelişmelerle beraber Avrupa kavramı tarihsel bir kategori olarak anılmaya başlamış, Avrupa kimliğinin kökenlerini belirleme çabasına girişilmiştir. Bu sayede, aslında coğrafi bir gerçeklikten öteye gitmeyen Ortaçağ Avrupası, eski Yunan, Roma, Germanik, Hıristiyanlık gibi sıfatlarla donatılarak, tarihin derinliklerinden gelen bir uygarlığın taşıyıcısına dönüştürülmüştür. Bu yaklaşımda, Roma İmparatorluğu'nda Hıristiyanlığın benimsendiği dönem Avrupa uygarlığının dönüm noktası olarak kabul edilmiştir. Özellikle Fransız Devrimi'yle beraber güçlenen demokrasi ve özgürlük hareketlerinin kökeni olarak demokrasinin beşiği eski Yunan, Avrupa'nın bir diğer tarihsel unsuru olarak düşünülmüştür. Aynı yüzyılın en önemli dış gelişmesi olan sömürgecilikle beraber, uygarlık kavramı da bu tanıma dâhil edilmiştir.

İlk olarak 19. yüzyılda ortaya atılan klasik tanımlamaya göre, Avrupa kültürü üç temel unsurun ürünüdür: Eski Yunan düşünce sistemi, Roma hukuku ve Hıristiyanlık. Bu geleneksel formülasyon, eski Yunana dayanan entelektüel kültür ile Katolik kilisesinin temsil ettiği inanç sisteminin bir şemsiye olarak kabul edilen Roma'nın kuralları ve kurumları tarafından şekillendirildiğini ileri sürmektedir. Yunan-Roma-Hıristiyanlık formülasyonunda Hıristiyanlığın belirleyiciliğini vurgulamak açısından Avrupa

[5] Friedrich MEINECKE, **Cosmopolitanism and the National State**, R. Kimber (çev.), Princeton University Press, Princeton, 1970, s.10.

kelimesinin coğrafi anlamı ötesinde bir değer kazanmasının Hıristiyanlıkla başladığını ve modern dönem öncesinde Avrupa kavramı ile Hıristiyanlık kavramının aynı anlama geldiğini hatırlatmak gerekir. Öte yandan, Hıristiyanlığın sadece dinsel değil, ortak bir geçmişi simgeleyen kültürel boyutu olduğunu da unutmamak gerekir. Nitekim, 21. yüzyılda dahi İslamiyet'in Avrupa'nın en etkili ötekisi olarak belirmesi, Hıristiyanlığın Avrupa kimliğinin sadece dinsel değil, kültürel dokusuna da işlediğini göstermektedir.

Bununla birlikte, moderniteyle beraber, klasik formülasyonun revizyonu da kaçınılmaz hale gelmiştir. Aydınlanmanın getirdiği ilke ve değerler yavaş yavaş Avrupa tanımına dâhil edilmiştir. Pieterse, Avrupa kimliğinin "Hıristiyanlık" ve "Aydınlanma" olarak tanımlanan iki temel boyutunun bulunduğunu vurgulamaktadır.[6] Rougemont ise, dinî doktrinler, felsefi düşünce, aklın ortaya çıkardığı bilim ve teknoloji, güzel sanatlar, toplumsal hayat ve kurumlarının bir bütün olarak Avrupa kültürünü oluşturduğunu ifade ederek, Avrupa kimliğinin sadece klasik kültürel unsurları değil, aydınlanmanın getirdiği evrensel değerleri de kapsadığını ifade etmektedir.[7] Davies ise, Avrupa'nın tanımına klasik unsurların yanı sıra aydınlanma, modernleşme, romantizm, liberalizm, milliyetçilik, emperyalizm ve totaliterliği de dâhil etmektedir.[8]

"Plato'dan Nato'ya" olarak adlandırılan bu yaklaşımın, dinsel ve geleneksel unsurların ağır bastığı tanımının aşılıp, daha kapsayıcı ve hoşgörülü bir Avrupa kimliğini mümkün kılması beklenirdi. Oysa, aydınlanmanın yaratıcısı Avrupa bu dönemle ortaya çıkan değer, ilke ve kurumları kendisine atfederek, bunların sabit, bütüncül ve hatta muhafazakâr değerlere dönüşmesine neden olmuş; Avrupa kimliği de geleceği ve devamlılığı açısından önemli bir fırsatı kaçırmıştır.

Avrupa'nın modern dönemin nimetlerinden yararlanarak gerçekleştirdiği denizaşırı sömürgecilik süreci, 18. yüzyıldan itibaren uygarlık kavramının Avrupa kimliğinin temel unsuru olarak belirmesine yol açmıştır. Uygarlık, aydınlanmanın değerlerini taşıyan, ilerleme ve düzeni temsil eden bir kavram olarak Avrupa'ya ilişkin kültürel bir bakış açısını yansıtmaya başlamıştır. Sadece Avrupa'ya ait katı kültürel unsurların mutlak gerçekliği temsil ettikleri iddiasıyla evrenselleştirilmeleri suretiyle, Avrupa kendisinden menkul nitelikleriyle tüm dünya için normatif bir model olarak sunulmaya başlamıştır. Bir yandan Avrupa'nın kültürel unsurları evrenselleştirilirken, diğer yandan da evrensel değerler Avrupa'nın kimliğine atfedilmiştir. Avrupa-merkezcilik olarak adlandırılan bu yaklaşımla, uygarlık kavramı her kültürün ulaşabileceği evrensel niteliğini yitirmiş ve Avrupa'nın kendisinden menkul, ona özgü bir niteliği olarak belirmiştir. Tüm kültürlerce bir şekilde paylaşılması mümkün olan esnek unsurların katı kültürel alana dâhil edilmesi sonucunda klasik kültürel unsurlara dayalı gayet muhafazakâr bir Avrupa kimliği ortaya çıkmıştır.

Pan-Avrupacı Kimliğin Muhasebesi

Avrupa tarihi, Avrupa kimliğinin çoğunlukla pan-Avrupacı bir perspektifle kültürün klasik unsurları temelinde tanımlandığını göstermektedir. Ulusal kimliklerin en temel unsuru olan dilin Avrupa için bütünleştirici olduğunu söylemek mümkün değildir. Avrupa'da günümüzde kullanılan dillerin çoğu Hint-Avrupa dil ailesine mensup olmakla

---

6 Jan PIETERSE, "Fictions of Europe", **Race and Class**, Cilt: 32, No: 3, 1991, s.7.

7 Denis de ROUGEMONT, **The Meaning of Europe**, Stein and Day, New York, 1965, s.54.

8 Norman DAVIES, **Europe: A History**, Pimlico, Londra, 1997, s.15.

beraber, buna istisna olan Baskça, Estonca, Fince ve Macarca gibi farklı kökenlere mensup diller de mevcuttur. Bunun yanı sıra, aynı dil ailesine mensup olmalarına rağmen Latin, Germanik ve Slav alt-dil kategorileri arasında önemli dilbilimsel farklılıklar bulunmaktadır.

Avrupa'da farklı uluslarca, farklı dillerin kullanılıyor olması ve ortak bir Avrupa dilinin eksikliği birçok yazar tarafından Avrupa'nın kültürel bütünleşmesinin önündeki en ciddi engel olarak gösterilmektedir. Gerçekten de, 16. yüzyılın sonundan itibaren Latince'nin *lingua franca* özelliğini yitirmesiyle, Fransızca ve İngilizce'nin kullanımı artmışsa da, modern dönemde Avrupa için kültürel anlamda bütünleştirici ortak bir dilden bahsedilemez. Bunun yanı sıra, ortak bir dile ulaşmak bir yana, Avrupa Birliği'nin siyasi nedenlerden dolayı dilsel çoğulculuğa ve azınlıkların dillerinin korunmasına hassasiyet gösterdiği, bu nedenle tek bir lisanın Avrupa Birliği için bir hedef olmadığı da bilinmektedir.

19. yüzyıldan itibaren Avrupa'nın kimliksel bir unsuru olarak gündeme gelen ırk/etnik köken kavramının ise günümüzde artık bir geçerliliği kalmamıştır. Avrupa'nın, bünyesinde farklı etnik kökenli toplulukları barındırması gerçeğinin yanı sıra, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ırk temelindeki düşünce ve hareketlerin resmi anlamda dışlanması ile Avrupa kimliğinin ırk temelinde bir tanımı da imkânsız hale gelmiştir. 19. yüzyıl düşüncesinin bir ürünü olarak Beyaz, Kafkas, Aryan veya *Europoid* gibi farklı etiketlerle sunulan Avrupa ırkı, Avrupa'ya ayrıcalıklı bir ortak payda kazandırma çabasından başka bir şey değildir. Nitekim, ırk kavramının yetersiz kalan bilimsel boyutundan çok, Avrupa'nın öteki kimlikler üstünde hegemonyasını kurmaya yönelik "Aryan ırkının üstünlüğü" söylemiyle ön plana çıktığı görülmektedir. Sömürgecilik dönemindeki uygarlaştırma misyonunun sadece Almanya adına değil, tüm Avrupa adına hareket ettiğini iddia eden Nazizmin ve günümüzdeki aşırı sağcıların yabancı düşmanlığının, mesnetsiz bir üstün ve saf ırk söylemine dayandığını unutmamak gerekir. Avrupa'nın homojen bir etnik köken ve ırka sahip olmadığı konusunda herhangi bir tereddüt olmamasına rağmen, bugün dahi aynı tarz söylemlerin yine öteki kimlikleri dışlamak üzere kullanılması ırkçılığın daha çok kültürel bir boyutta sergilendiğini göstermektedir. Kültürel ırkçılık temelinde yükselecek bir Avrupa kimliğinin sakıncaları bir yana, Avrupalıların tümünde aidiyet hissi yaratma olasılığı da ortadadır.

Avrupa kimliğinin temel alabileceği bir diğer unsur olarak Avrupa'nın coğrafi tanımı tartışılmaktadır. 19. yüzyıldan bu yana kabul gören sınırlara göre Avrupa, önemli coğrafi engellerle karşılaşmaksızın Urallardan Atlantik'e kadar uzanmaktadır. Kuzey, batı ve Akdeniz'le mevcut güney sınırı sayesinde belirgin bir Avrupa ülkesinden söz etmek mümkündür. Büyük Petro'dan (1672-1725) bu yana tanım olarak Avrupa'nın doğuda Urallara kadar uzandığı genel olarak kabul görse de, kesin bir doğal sınırın olmayışı doğu sınırını tarih boyunca sorunlu hale getirmiştir. Aslında, bu sorunun coğrafi olmaktan çok siyasi ve kültürel olduğu bilinmektedir. Zira doğu sınırları, yüzyıllar boyunca Avrupa kimliğinin en ciddi ötekisi Müslüman Türklerle karşılaştığı bölgedir. Öte yandan, önceleri Ortodoksluğun, sonra komünizmin temsilcisi olan ve her zaman Avrupalılığı tartışılan bir Rusya'nın doğudaki diğer öteki olarak varlığını da unutmamak gerekir. Kutsal Roma-Germen İmparatorluğu'nun kurucusu kabul edilen Şarlman'la (*Charlemagne*) birlikte, Katolik Batı ile Ortodoks Doğu'nun birbirlerinden kopmalarıyla başlayan, 15-16. yüzyıldan itibaren Batı Avrupa ile Elbe ırmağının doğusuna düşen ülkeler arasında farklı ekonomik modellerin benimsenmesiyle devam eden ve Soğuk Savaşla günümüze kadar uzanan Batı Avrupa-Doğu Avrupa ayrımı da tarih boyunca

bütünleşmiş bir Avrupa'nın önündeki en ciddi engellerden biri olmuştur. Doğu ile Batı Avrupa'nın özlemi bitmiş gibi görünse de, Avrupa'nın doğu sınırının Türkiye ve Rusya nedeniyle sorunlu bir konu olmaya devam edeceği açıktır.

Avrupa kimliğinin farklı tanımlarında hep merkezi bir yer alan Hıristiyanlık ve onun temsil ettiği değerlerin ise Avrupalılarda aidiyet hissi uyandırma konusundaki konumu oldukça tartışmalıdır. Hıristiyanlık, Avrupa kimliğinin klasik tanımındaki ağırlığını ve bütünleştirici etkisini aydınlanma ile yitirmişse de, Avrupalılar için Hıristiyanlıktan radikal bir kopuş hiçbir zaman gerçekleşmemiştir. Dinsel unsurların yeniden tanımlanmasıyla ortaya çıkan laik kimliğin derinliklerine nüfuz eden Hıristiyanlık değerleri, kültürel, toplumsal ve siyasal anlamda Avrupalıların belli bir kısmı için etkili olmaya devam etmektedir.

Hıristiyanlığın kimliksel unsur olarak ciddi zafiyetleri bulunmaktadır. Bir kere, Hıristiyanlığın kendi içindeki bölünmelerini unutmamak gerekir. Farklı kilise, mezhep ve tarikatlara bağlı Hıristiyanlığın kimliksel anlamda en zayıf yanı, katı bir kültürel unsur olarak tarih boyunca sürekli bir ötekileştirme ve düşmanlık üzerine kurulmuş olmasıdır. Avrupa'nın tarih boyunca en önemli ötekisi olarak beliren Türkler, Museviler ve Slavların dinsel unsurlar nedeniyle tehdit olarak algılandıkları bilinmektedir. Dolayısıyla, Hıristiyanlığın dayandığı Avrupa kimliği dışlama, düşmanlık ve hatta şiddetle şekillenen bir kimliktir. Nitekim, bu dışlama günümüze kadar ulaşmış ve Avrupa'nın en ciddi ötekisi yine din temelinde seçilen Müslümanlar olmuştur. Hıristiyanlığa dayalı Avrupa kimliğinin en ciddi zafiyeti, Avrupa'da yerleşik Museviler, Müslümanlar, başka dine mensup topluluklar, dinsizler ve ateistler gibi toplam nüfusu azımsanmayacak rakamlara ulaşan kesimleri kucaklayamayacak olmasıdır. Buna ilaveten, politika ve farklı çıkar ilişkileri devreye girdiğinde, Hıristiyanlığın yaratmış olduğu varsayılan duygusal bağ ve bütünlük kolaylıkla bir kenara atılabilmektedir. Avrupa'nın kendi içinde geçirdiği iki dünya savaşındaki parçalanma, dinsel unsurların kolaylıkla ikinci plana itilebileceğini göstermiştir.

Tüm bu sayılanların ötesinde, modernitenin aşıldığı iddialarının gündemde olduğu, küreselleşmenin etkisiyle farklı kültürlerin etkileşiminin had safhaya ulaştığı 21. yüzyılda, dinsel unsurlar temelinde Avrupalıların bütünleşmesini beklemek gerçekçi değildir. Batı Avrupa toplumları artık dinsel unsurlara gündelik yaşamlarında fazla yer tanımayan post-Hıristiyan toplumlar olarak dahi nitelendirilmektedirler.[9] Dolayısıyla, Hıristiyanlık, günümüz koşulları altında ve bütünleşmeden çok dışlamaya dayalı niteliğiyle güvenilir bir kimlik tanımı oluşturamamaktadır.

Kültürel kimliğin ortaya çıkması açısından önem taşıyan bir diğer unsur ise tarihsel geçmiş ve ortak mirastır. Avrupa içinde farklılıklar bulunmakla beraber, tüm Avrupalıların paylaştığı ve kendilerini Avrupalı olmayanlardan ayıran birtakım tarihsel unsurların varlığından söz edilebilir. Smith'in "kültürler ailesi" olarak nitelendirdiği "Roma hukuku, siyasi demokrasi, parlamenter kurumlar, Yahudi-Hıristiyan etiği gibi gelenekler ve Rönesans hümanizması, akılcılık, ampirizm, romantizm, klasisizm gibi kültürel miraslar" Avrupa'nın ortak geçmişini özetlemektedir.[10] Avrupa'da yerleşik belli toplumların belli bir zaman diliminde ve belli ölçüde bu miras ve geleneklerin en azından bir kısmından etkilendikleri doğrudur. Fakat, tarih boyunca bu unsurların tümünün Avrupalıların hepsi tarafından paylaşıldığı da iddia

---

9 Niall FERGUSON, **The End of Europe**, AEI Bradley Lecture, 2004, http://www.aei.org/speech/foreign-and -defense-policy/regional/europe/the-end-of-europe-speech/ (31.07.2013).

10 Anthony SMITH, "National Identity and the Idea of European Unity", **International Affairs**, Cilt: 68, No: 1, 1992, s.70.

edilemez. Örneğin, Fransa ve İspanya gibi Akdeniz ülkeleri Greko-Romen mirası derin bir şekilde günümüze taşırken, Romalıların hükmetmediği Polonya ve İsveç gibi Kuzey ve Doğu Avrupa ülkelerinin antik çağdan aynı derecede etkilendiğini söylemek mümkün değildir.

Esasında, Avrupa tarihinin Avrupa'yı bölen çizgilerle dolu olduğunu da unutmamak gerekir. Batı ile Doğu Avrupa'yı ayıran Katolik-Ortodoks çatışması, Roma-Bizans ayrımı, Avusturya'ya kadar uzanan Osmanlı hattı, farklı sanayileşme süreçleri ve 20. yüzyılın sonuna dek ayakta kalan Demir Perde, "Hangi Avrupa tarihi?" sorusunu akıllara getirmektedir.

Avrupa kimliğini incelerken, Avrupa tarihine bakmak ortak mirasa ilişkin birtakım sakıncaları da beraberinde getirmektedir. Bu çerçevede, ortak anıların hep olumlu unsurlarının ön plana çıkarıldığı ve entelektüellerin girişimiyle tarihe ilişkin seçici bir tutumun ortaya konduğu görülmektedir. Oysa, Delanty'nin deyimiyle "Avrupa, uzlaşmadan çok ihtilafların ürünüdür".[11] Her şeyden önce, Avrupa'nın hesaplaşması gereken ciddi bir sabıka kaydı vardır. Savaşların, sürgünlerin, soykırımların yer aldığı anılar hafızalardan kolaylıkla silinip, geriye kalan olumlu anılar üzerinde ortak bir kimlik kurmak yerinde değildir. Nitekim, günümüzde yabancı düşmanlığı, yabancılara yönelik neo-Nazi saldırıları ve Balkanlar'da 90'larda yaşanan soykırım Avrupa'nın kendi geçmişinden pek ders almadığını göstermektedir.

Ortak bir Avrupa tarihinin en büyük rakibi ise hiç kuşkusuz ulusal tarihlerdir. Ulusların modern çağ öncesine kadar uzanan geçmişlerinden günümüze kadar gelen unsurlarıyla karşılaştırıldığında, Avrupa kimliği açısından bireylerin belleklerinde derin izler bırakacak mitler, simgeler, tarihsel anılar ve geleneklerin mevcut olmadığı görülmektedir. "Avrupa için ne bir Bastil Günü veya Mütareke Günü, ne savaşta şehit düşenler için bir tören, ne de krallar ve azizler için mezarlar vardır".[12] Bu durumda da Avrupalılar açısından ne geçmişten gelen, ne de geleceğe yönelik bir ortaklık hissinden bahsetmek mümkündür. Milliyetçilik gücünü devam ettirdiği sürece ulusal kimliklerin hikâyesi olan ulusal tarihler, Avrupa tarihi karşısında baskın olmaya devam edecektir. Ortak Avrupa tarihinin, ulusal tarihlerin bireylere sunduğu sıcaklığı hissettiremeyeceği açıktır. Dolayısıyla, Avrupa halkları için derin bir anlam ifade edip, onları birleştirebilecek ortak bir geçmişten bahsetmek bir hayli güçtür.

Tüm bu kimliksel unsurları alt alta koyduğumuzda, Avrupalıları bütünleştirmeyi başaran katı kültürel bir unsurun varlığından söz etmenin mümkün olmadığı görülmektedir. Zira, dil, etnik köken, coğrafya gibi katı unsurlar aidiyet hissi yaratma konusunda yetersiz kalırken; kimliksel bir unsur olma potansiyelini taşıyan Hıristiyanlık bütünleştirmeden çok ötekileştirmeyle etkili olmakta, ortak geçmiş ise ulusal tarihlerin sıcaklığını ve aidiyet hissini sağlayamamaktadır. Avrupa halklarının kendi ulusal kimliklerine yönelik rasyonel olmayan ve duygusal nitelikteki sadakatleri de dikkate alındığında, Avrupa kimliğinin kültürel unsurlar temelinde bir aidiyet hissi yaratmasını beklemek gerçekçi olmayacaktır.

Avrupa Kimliği için bir Alternatif: Post-Milliyetçilik

Avrupa kimliğinin kültürel unsurlar temelinde kurgulanmasının mümkün olmadığı vurgulandıktan sonra, kimliksel unsurların dizili olduğu eksenin diğer ucuna göz atarak, politik unsurlara daya-

[11] Gerard DELANTY, **Inventing Europe: Idea, Identity, Reality**, Macmillan Press, Basingstoke, 1995, s.2.

[12] SMITH, 1992, s.73.

lı bir aidiyetin varolduğu olasılığını değerlendirmek gerekir. Bu noktada yurttaşlık kavramı devreye girmektedir. Fransız Devrimi'yle beraber gündeme gelen yurttaşlık kavramı, bireylere sunulan hakların kapsamının genişlemesiyle kimliksel bir boyut kazanmıştır. Marshall, birey hak ve sorumlulukların kapitalist modernleşme sürecine paralel olarak geliştiğini ortaya koyduğu çalışmasında, medeni hakların 18. yüzyılda, siyasi hakların 19. yüzyılda, ekonomik ve sosyal hakların ise 20. yüzyılda elde edildiğini hatırlatarak, yurttaşlık kavramının evrimsel gelişimini vurgulamaktadır.[13] Gerçekten de, hakların kapsamının genişlemesiyle işçiler ve kadınlar gibi toplumdan yıllarca dışlanmış kesimler zamanla yurttaşlığın kapsamına dâhil edilmişler; bireyler de elde ettikleri hakların etkisiyle bu hakları onlara sunan politik-kültür ve düzene aidiyet hissi geliştirmişlerdir.

Politik-milliyetçilikte kültürel unsurlarla tanımlanmış bir kimlik yerine milliyetçilik mertebesine ulaşmış bir yasalara bağlılık anlayışı söz konusudur. Adalet ve eşitliğe dayalı siyasal topluma duyduğu sadakatten, haklar ve ödevlerden doğan yurttaşlık kavramı, her bir bireyi politik topluluğun diğer bireylerine bağlayan, bireyi diğer bireylere muhtaç kılan ve onlara karşı sorumlu tutan bir bağ olarak algılanmaktadır. Dolayısıyla, yurttaşlık kavramı kültürel bütünlük ve homojenliğe alternatif olabilecek bir aidiyet unsuru olarak belirmektedir.

Avrupa kimliğinin politik tanımı da benzer bir yurttaşlık anlayışı öngörse de, ulus-devletlerin üzerinde yükseldiği yurttaşlık kavramının, 21. yüzyılda Avrupa çapında bir yurttaşlığı kucaklaması kolay olmayacaktır. Nitekim, savaş sonrası dönem ve özellikle küreselleşme sürecinin yarattığı dönüşümler yurttaşlık kavramının yeniden tanımını kaçınılmaz kılmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında göç hareketlerinin artmasıyla, ulus ile devlet arasındaki sıkı bağ gevşemiş; sosyal refah devletinin yıpranması bu bağın iyiden iyiye sorgulanmasına neden olmuştur. Yurttaşlar ile devlet arasındaki katı politik-kültürel bağın kırılmasıyla, siyasi örgütlenmenin ulusal devletin ötesinde gerçekleştiği uluslarüstü temele dayalı bir kimlik belirmiştir.

Küreselleşmeyle beraber uluslararası kurumlar tarafından formüle edilen ve denetlenen bir dizi evrensel kural ve kavram geliştirilmiştir. Bireylerin hakları ve hak talepleri uluslararası kurallara ve uygulamalara dayanmaya başladığından, uluslararası kurum ve normların ulusal yasalar üzerindeki etkisi artmakta, kimliğin meşru temeli de uluslararası topluluğa kaymaktadır. Bireysel başvuruyla harekete geçen Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin kararlarının üye ülkeler üzerindeki hükmü bu geçişin güzel bir örneğidir. Bu yeni düzende ulus-devletlerin uyrukları üzerindeki mutlak hâkimiyetlerini yitirmeleri kaçınılmaz hale gelmiştir.

Milliyetçiliğin yavaş yavaş aşılmasıyla post-milliyetçi bir aidiyet ortaya çıkmaya başlamıştır. Post-milliyetçilik, farklı kültürleri ve farklı ulusları bütünleştirmeyi öngördüğünden, kültürden bağımsız olarak insan hakları, demokrasi gibi değerlere dayalı liberal devlet anlayışını temel almaktadır.[14] Dolayısıyla, politik-milliyetçilik ile post-milliyetçilik arasındaki en büyük fark ulus ile devlet arasındaki ilişkide ortaya çıkmaktadır. Klasik yurttaşlık tanımında, anayasal ve medeni hakların ancak ulusal ölçekte hayata geçirilebileceği düşünüldüğünden, ulus ile devletin çakıştığı bir durum ortaya çıkmıştır. Siyasi örgütlenmenin temeli ulus-devlete dayandığından, aidiyetin meşru

[13] Thomas MARSHALL, **Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar**, çev. Ayhan Kaya, Gündoğan Yayınları, İstanbul, 2000, s.21.

[14] Attracta INGRAM, "Constitutional Patriotism", **Philosophy and Social Criticism**, Cilt: 22, No: 6, 1996, s.11.

zemini yurttaşlık kurallarıyla tanımlanan ulusal kimlik olarak belirmektedir. Oysa, post-milliyetçiliğe göre aidiyeti belirleyen haklar ve ödevler, evrensel değerlere dayandırılmaya başladığından ulus-devlet ve ona aidiyeti temsil eden ulusal kimlik de geleneksel anlamını yitirmekte, bunun yerine evrensel değerlerle, anayasal ve yasal unsurlarla birbirine bağlanmış farklı kimlikleri barındıran bir devlet tanımı ortaya çıkmaktadır. Bu gelişmelere paralel olarak, demokratik karar alma süreçleri de ulus-devletten Avrupa Birliği gibi uluslarüstü bir topluluğa kaymaktadır. Post-milliyetçilik ile milliyetçiliğe dayanan yurttaşlık kavramı arasındaki temel farklılıklar Tablo 1.1'de gösterilmektedir.

Tablo 1.1: Kimliğe ilişkin Milliyetçi ve Post-Milliyetçi Modellerin Karşılaştırılması

	Politik-milliyetçi kimlik	**Post-milliyetçi kimlik**
Dönem	18-19. yüzyıl	İkinci Dünya Savaşı sonrası
Bölge	Ulus-devlet sınırları	Esnek ve değişken sınırlar
Aidiyet ile ülke veya ulus ile devlet arasındaki ilişki	Çakışmakta	Birbirlerinden kopmuş
Haklar/Ayrıcalıklar	Tek bir statü	Farklı statüler
Kimliğin temeli	Ulusal unsurlar	Evrensel değerler
Meşru temel	Ulus-devlet	Uluslararası topluluk
Örgütlenmenin temeli	Ulus-devlet	Ulus-devlet

Kaynak: SOYSAL, 1994, s.140.

Bu arada, yurttaşlar ile devlet arasındaki bağın kopmasıyla, haklar ve ödevler sadece yurttaşlar için değil dışarıdan gelen yabancılar için de geçerli olmaya başlamıştır. Artık, birey için doğduğu değil, ikamet ettiği yerdeki hak ve sorumluluklar belirleyici olmaktadır. Haklar açısından evrenselliğe doğru ilerleyen bu süreçte, başka uluslara mensup bireyler ait olmadıkları devletlerden haklar talep edip, bunları elde etme mücadelesine girişmişlerdir. Tüm bu taleplerin dayanağı ise evrensel değerler ve özellikle insan haklarıdır.

Klasik yurttaşlıkta tüm yurttaşlar eşit haklara sahip olurken, post-milliyetçi modelde farklı statüler belirmektedir. Sözgelimi, klasik yurttaşlık kavramı Fransız devletinin sağladığı hakları sadece Fransızlarla kısıtlarken, post-milliyetçi modelde yabancı kökenli işçi Fransız uyruğuna geçmeksizin belli haklara sahip olabilmektedir. Avrupa Birliği'nin çoğu ülkesinde yurttaşlığın toprak (*jus soli*) yerine kan bağına (*jus sanguinis*) dayanması ve tâbiiyete kabul etme konusundaki politikaların katılığı, Hammar'ın *denizen* olarak adlandırdığı yeni bir grubun ortaya çıkmasına neden olmuştur (Hammar, 1990). *Denizen*, uzun süredir ikamet etmekten kaynaklanan belirli hak ve yükümlülüklere sahipse de, tam anlamıyla yurttaşlık statüsüne ulaşamamış bireyler için kullanılan bir kavramdır. Nitekim, Avrupa Birliği'nin bir çok ülkesinde Birlik üyesi ülke vatandaşları, çifte vatandaşlar ve siyasi sığınmacılar gibi farklı kategoriler bir arada bulunmaktadır. Her ülkenin farklı vatandaşlık kanunlarına sahip olması ve dolayısıyla Avrupa yurttaşlığı koşullarının farklılaşması bütünleşmeyi öngören post-milliyetçi Avrupa kimliği için ciddi bir engel oluşturmaktadır.

Kültürel çoğulculuğu temel alan post-milliyetçi modelde, yurttaşlığın katı kültürel unsurlardan koparılmasıyla, farklı kimliklerin bir

arada varolması mümkündür. Bu modelde, her bir birey hak, sorumluluk, sadakat gibi unsurların kesiştiği yerel, ulusal ve evrensel kimliklerini bir arada yaşayabilmektedir. Kültürel çoğulculuk, baskın kültür tarafından asimilasyona uğramaksızın diğer kültürlere yaşam hakkı tanıdığından, farklı kültürel kimliklerin ortak bir politik kimlik altında beraberce varolabildiği bir yurttaşlık tanımı bu şekilde ortaya çıkmaktadır.

Basit bir örnek olarak, Berlin'de yerleşik bir Türk işçisi, bir taraftan Almanlarla ve diğer yabancılarla aynı politik kültürü paylaşarak siyasi, sosyal ve ekonomik haklara sahip olurken, diğer taraftan Türklük ve Müslümanlıktan kaynaklanan kültürel unsurlarını muhafaza ve uygulama hakkına da sahip olmalıdır. Göçmenlerin Alman toplumuna dâhil edilmesi konusunda kaydettiği çalışmalarla ünlü Berlin Yabancılar Ofisinin "Biz Berliniz" (*Wir sind Berlin*) sloganı post-milliyetçi kimliğin güzel bir ifadesidir.[1] Farklı ülkelerin göçmenleri kendi kültürel unsurlarından feragat etmeden, yaşadıkları kentin kurallarını, kültürünü, yaşam tarzını benimseyerek ortak payda olan Berlin çatısı altında buluşmaktadır. Bu vesileyle, Berlin çatısı altında buluşmanın koşulsuz olmadığını ve göçmenlerin de politik kültürün kurallarına uyma gibi ciddi bir sorumluluklarının bulunduğunu unutmamak gerekir. Alman toplumu ile ortak bir geçmiş, kan bağı veya herhangi bir kültürel unsurla bağlantısı olmayan bu yabancılar ortak bir kamusal alanı paylaşırken insan hakları, adalete saygı, çevrenin korunması, daha iyi bir gelecek ve verimli yaşam tarzı gibi ilke ve sorumlulukları benimsemek ve gündelik yaşamın akılcı düzenine uyum sağlamakla sorumludurlar. Ancak bu şekilde Alman kimliğine dâhil olabilmektedirler. Hiç şüphesiz, bu kimlik artık post-milliyetçi Alman kimliğine dönüşmüştür.

Bu noktada, Habermas'ın "anayasal vatanseverlik" kavramına değinmek yararlı olacaktır. Avrupa çapında bir yurttaşlığın ancak demokrasi, adalet ve hukukun üstünlüğü gibi ortak değerler ve bu değerleri teminat altına alan anayasal ilkeler temelinde kurulu bir politik kültürle mümkün olacağını ileri süren Habermas, post-milliyetçiliğe yasal bir tanım getirmektedir. Bu tanıma göre, farklılıklar üzerinde yükselen post-milliyetçi kimliğin farklı kültür ve uluslardan bireyler için bir anlam ifade etmesi ancak anayasaya dayanan ortak bir kültüre duyulan bağlılık sayesinde gelişecektir. Dolayısıyla, meşru temeli anayasa olarak beliren kimliğin öznel boyutu anayasaya duyulan gönüllü itaat olacaktır ki bu da anayasal vatanseverlik (anayasal yurttaşlık) olarak tanımlanmaktadır.[2]

Habermas'ın iletişim teorisinde post-milliyetçiliğin kurumsallaşmasının, yeterli düzeyde iletişime sahip yurttaşlardan oluşan bir sivil topluma bağlı olduğu ifade edilmektedir.[3] Avrupa'nın farklı bölgeleri ile Avrupa ölçeğini ve dolayısıyla Avrupalıları birbirlerine iletişim ağları bağlayacaktır. Resmi olmayan ağlar aracılığıyla kurulacak kamusal iletişimin ulusal sınırları aşıp, Avrupa seviyesindeki sivil toplumun bütünleşmesini mümkün kılacağı ileri sürülmektedir.[4] Bu iletişimin yasal çerçevesini ise Avrupa anayasası çizecektir. Böylelikle, tepeden inmeci politikalar yerine, aralarında güçlü iletişim ağları mevcut yurttaşlar ve sivil toplum örgütlerinin katılımıyla gerçekleşecek karar alma süreçleri sayesinde Avrupa bütünleşmesi de meşruiyet kazanacaktır. Bu bü-

---

1 SOYSAL, 1994, s.166.

2 Jürgen HABERMAS, **Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy,** MIT Press, Cambridge, 1996, s. 499-500.

3 HABERMAS, 1996, s. 512-515.

4 Jürgen HABERMAS, "Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe", Ronald BEINER (der.), **Theorizing Citizenship**, State University of New York, New York, 1995, s. 270.

tünleşmenin gerçekten hayata geçirilebilmesi için iletişimin yabancı kökenli veya yerli tüm Avrupalıları kapsaması gerektiğini unutmamak gerekir.

Anayasal yurttaşlık, soyut yasal ilkelere dayanan normatif boyutuyla değil, yurttaşların demokratik sisteme katılımını teşvik eden pratik boyutuyla değerlendirilmelidir. Zaten, Avrupa Birliği ile birlikte doğan hukukun bütünleşmeyi sağlamaya yönelik federatif karakteri dikkate alındığında, Anayasa hukuku niteliğinde olduğu ve adı açıkça konmasa da kurucu antlaşmaların anayasa karakterinin bulunduğu kabul edilen bir gerçektir. Tartışmalı bir sürecin ardından, 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması bir anayasal metin niteliği taşımasa da, Avrupa Birliği'nin halihazırda anayasal bir sisteme ve soyut yasal ilkelere sahip olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu nedenle, Weiler'in belirttiği gibi, Avrupa'nın eksikliği bir anayasasının olmaması değil, anayasallığın eksikliği, yani anayasanın uygulanması ve meşruiyetindeki sorunlarıdır.[5] Habermas'ın da kâğıt üzerindeki soyut yasal kuralları temsil eden bir anayasayı değil, kurum ve kurallarıyla hayata geçirilen demokratik bir süreci kastettiği anlaşılmaktadır. Anayasa, ancak Avrupalı yurttaşların katılımıyla uygulanırsa, onları hak ve ödevleriyle bağlarsa gerçekten somut bir aidiyet unsuru olarak belirecektir. Habermas'ın esas itibarıyla demokratik karar alma sürecini ulus-devletten Avrupa Birliği seviyesine kaydıracak formül üzerinde kafa yorduğunu, hukukun ise tüm bu süreci başlatacak itici bir güç olarak düşünüldüğünü belirtmek gerekir.

Burada vurgulanmak istenen, farklı kültürleri barındıracak politik bir kimliğin ancak güçlü bir sosyal iletişim ve belirli politik kurum ve değerler temelinde yükseleceği gerçeğidir. Avrupa çapında bir yurttaşlık da ancak Avrupalıların katılımını sağlayacak demokratik ilke ve kurumların varlığı ile mümkün olacaktır.

Avrupa Birliği'nin Kimliği

İkinci Dünya Savaşı'nın yıkıntıları üzerinde kurulan yeni Avrupa'da barış ve istikrarı sürekli kılmak amacıyla, en önemli hedef olarak ulus-devletler arasındaki tehlikeli rekabetin ve milliyetçiliklerin aşılmasını sağlayacak yeni bir tür uluslarüstü siyasi düzenin kurulması öngörülmüştü. Bu düzen, kurucu Roma Antlaşması'nın ilk cümlesinde ifade edildiği üzere "Avrupa halkları arasında daha yakın bir birlik" öngörmekteydi. Her alanda, zaman içinde, oluşacak yakınlaşmalarla bütünleşmenin gerçekleştirilmesi beklenmekteydi. Avrupa bütünleşmesinin gerçek kahramanı Jean Monnet'nin (1888-1979) girişimciliği sayesinde hayat bulan bu bütünleşme sürecinin kuramsal temellerini Ernst Haas atmıştı. Haas'ın bütünleşmeyi rasyonel bir süreç olarak algılayan ve ekonomik ve teknik alandaki gelişmelerin siyasi, sosyal ve kültürel alanlara sıçrayacağını öngören yeni-işlevselci bütünleşme teorisi, Avrupa liderlerinin hedefleriyle de örtüşmekteydi.[6] Bu görüşe göre, herhangi bir teknik alandaki bütünleşme, zincirleme etkiyle (*spill-over effect*) diğer alanlara sıçrayacak, ekonomik alandaki bütünleşme ile teknik ve yasal uyum süreci nihai aşamada siyasi bütünleşmeyi doğuracaktı. Uluslarüstü kurumların ve kuralların hayata geçirilmesine paralel olarak, yurttaşların sadakat hissinde yeni oluşuma doğru bir yöneliş gerçekleşecek ve ulus-devleti aşan sosyo-psikolojik bir topluluğun temelleri atılacaktı.

---

5 Joseph WEILER, "Demos, Telos, Ethos and the Maastricht Decision", **The Question of Europe**, Peter GOWAN ve Perry ANDERSON (der.), Verso, Londra, 2000, s. 266.

6 Ernest HAAS, **The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957**, Stanford University Press, Stanford, 1958.

1950'lerden başlayarak gerçekleştirilen aşamalı düzenlemelerle, yeni-işlevselci yaklaşım ekonomik anlamda hedeflerine ulaşmıştır. Üretim faktörlerinin serbest dolaşımını sağlayan İç Pazarın kurulması ve ortak para birimine geçiş gibi radikal adımlar, ekonomik, teknik ve yasal boyutları açısından bütünleşmenin kayda değer ilerlemeler sağladığını göstermiştir. Buna karşılık, siyasi ve kültürel bir bütünleşme mümkün olmamıştır. Bu dönem zarfında, ulus-devletlerden Avrupa Birliği'ne yoğun bir egemenlik transferi gerçekleşmişken, halkın aidiyet hissinde bu transfere karşılık gelecek bir yönelim söz konusu değildir. Oysa, yeni-işlevselci yaklaşım, bütünleşme sayesinde kazanılan ekonomik yararların, Avrupalıların, Avrupa ölçeğinde ortaya çıkan kurumlara yönelik bir aidiyet geliştireceklerini öngörmekteydi. Fakat, sonuç yeni-işlevselci yaklaşıma aykırı düşmüş, ekonomik ve teknik gelişmeler ile özellikle İç Pazarın kurulmasına yönelik üretim faktörlerinin serbest dolaşımını öngören düzenlemeler daha ziyade "piyasa yurttaşlığı" yaratmış ve bu kategori pragmatik ve faydacı boyutuyla bireylerde topluluğa aidiyet hissi yaratma konusunda yetersiz kalmıştır.

Aidiyet hissinin yetersizliği sorununun siyasi bir çehresi de bulunmaktadır. Zira, kolektif kimliğin herhangi bir siyasi düzenin ya da yönetimin meşruiyeti ve devamlılığı açısından bir önkoşul olarak belirdiğini unutmamak gerekir. Bireyler ancak kendi kimlikleri ile özdeşleştirdikleri ve kendilerini ait hissettikleri bir yönetimin iktidarını onaylayacaklarından, kimlik kavramı meşruiyet sorunuyla doğrudan bağlantılıdır. Kolektif kimliğin mevcut olmadığı bir düzende sadakatten, aidiyetten ve sorumluluktan da bahsedilemeyecektir. Nitekim, aidiyet sorunu Avrupalıların siyasi katılımını da doğrudan etkilemiştir. Avrupalıların siyasi anlamda bütünleşmemeleri ve siyasi katılım süreçlerinden dışlanmaları veya bu sürece duyarsız kalmaları "demokrasi açığı" olarak tanımlanan sorunu doğurmuştur.

Avrupa halklarını bütünleştirme hedefine ulaşma yolunda, Avrupalı seçkinlerin önemli bir konuyu gözden kaçırdıkları anlaşılmaktadır. Avrupa bütünleşme sürecinin ne temelleri atılırken ne de tüm hızıyla devam ederken, Avrupalıların görüşleri dikkate alınmıştır. Bu durum, esasında teknik bütünleşmeyi ön plana çıkarmanın bir bedeli olmuştur. Nitekim, Avrupa bütünleşmesinin teknisyenlerinden birinin şu çarpıcı sözleri halktan kopukluğu gözler önüne sermektedir: "Halk bütünleşmeyi benimsemeye hazır değildi, dolayısıyla onlara neler olduğu hakkında pek bilgi vermeden devam etmek zorunda kalıyorduk".[7] Özellikle 1970'lere gelindiğinde, yeni-işlevselci yaklaşımın sınırlarına ulaştığı ve teknik düzenlemelerin siyasi, kültürel ve sosyal alanda bir bütünleşme için aşırı mekanik ve yetersiz kaldığı anlaşılmıştı.

Özetle, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan Avrupa bütünleşme hareketi, üretim faktörlerinin serbest dolaşımını sağlayan İç Pazarın kurulması ve ortak para birimine geçiş gibi radikal adımlar atarak, Avrupa yurttaşlığının çekirdeğini oluşturmuşsa da, siyasi anlamda ciddi meşruiyet sancıları yaşamıştır. Ayrıca, kimlik politikalarının üzerinde yükseldiği katı kültürel unsurlar Avrupalılar için bir aidiyet hissi oluşturamamıştır.

Türk Kimliği-Avrupa Kimliği Etkileşimi

Öncelikle, Türk kimliği ile Avrupa kimliği etkileşiminde baskın olacak unsurun kültürel mi yoksa politik mi olacağı sorusu önem taşımakta-

[7] George ROSS, **Jacques Delors and European Integration**, Polity Press, Cambridge, 1995, s. 194.

dır. Avrupa kimliği için pan-Avrupacılık ve post-milliyetçilik alternatiflerinden hangisinin belirleyici olacağı hususunun açıklığa kavuşturulması, Türk kimliği Avrupa kimliği etkileşiminin anlaşılmasına da ışık tutacaktır.

Yukarıda da belirtildiği üzere, Avrupa kimliğinin kültürel unsurlara dayalı ifade biçimi olan pan-Avrupacılık tarih boyunca Avrupa kimliğinin kurgulanmasında kullanılmaya çalışılmış, fakat bu tanım seçkinler dışında Avrupalılarda pek bir aidiyet hissi geliştirememiştir. Bunun da ötesinde, böyle bir tanım doğası itibarıyla öteki kimlikleri dışlayan muhafazakâr bir kimliği öngörmektedir. Bu ötekileştirme sürecinin, Avrupa'nın en ciddi ötekisi olarak algılanan Türkiye için geçerli olduğu bilinmektedir. Türkler, yüzyıllar boyunca, sosyal, kültürel veya politik tehdit imgesiyle Avrupa kimliğinin başlıca ötekisi olarak Avrupalıların bilinçaltındaki yerini korumuştur. Pan-Avrupacı bir kimliğin, dinsel, geleneksel ve kültürel anlamda Avrupa'dan farklı olarak addedilen Türkiye'yi günümüzde de dışlaması pek şaşırtıcı değildir.

Bununla birlikte, Türkiye'yi dışlayan pan-Avrupacı yaklaşımın önemli zafiyetleri bulunmaktadır. Türkiye'nin kültürel ve coğrafi anlamda Avrupa'nın bir parçası olmadığı iddialarına en basit yanıt Roma Antlaşması'nın orijinal metnindeki 237. maddesinden gelmektedir. Bu maddede her Avrupalı devletin üyelik için Topluluğa başvurabileceği ifade edilmektedir.[8] 1987'de Topluluğa üyelik başvurusunda bulunan Türkiye'nin 1989 yılında başvurusunun kabul edilmesi, 1999 Helsinki Zirvesi'nde adaylık statüsünü kazanması ve 2005 yılında üyelik müzakerelerinin başlaması en azından coğrafi kriterler temelinde ve siyasi anlamda Avrupalılığının teyit edildiğini göstermektedir. Dolayısıyla, Türkiye'yi coğrafi gerekçelerle Avrupa kıtasından dışlayan görüş, Avrupa Birliği'nin resmi politikası ile çelişmektedir. Bunun da ötesinde, bu görüş 1856 Paris Kongresi'nden bu yana Avrupa'nın siyasi anlamda bir parçası olan Türklerin, adı üzerinde, yıllarca taşımak zorunda kaldığı "Avrupa'nın hasta adamı" sıfatını ortaya çıkaran tarihsel gerçeklere de ters düşmektedir. Ayrıca, Türkiye'nin 1949 yılında katıldığı Avrupa Konseyi'ne Avrupa Birliği üyelerinden İspanya ve Portekiz'in 1970'lerde, Doğu Avrupa ülkelerinin ise 1990'larda katıldığının altını çizmek gerekir.

Ayrıca, Türk kimliği kültürel unsurlar temelinde tarih boyunca Avrupa'nın ötekisi olarak algılanmışsa da, Avrupa kimliği ile Türk kimliğinin paylaştığı ortak kültürel geçmişi yadsımak büyük bir hata olur. Pan-Avrupacıların gurur duyduğu unsurların birçoğu Batıya ait olduğu kadar Doğuya da aittir. Bir kere, Pan-Avrupacılığın klasik tanımında yer alan birçok unsurun beşiği Anadolu'dur. Hıristiyanlığın ilk yayıldığı topraklar olan Anadolu, ilk kiliselerin birçoğunu barındırmaktadır. Günümüzde Türkiye topraklarında İsrail dışındaki en eski Hıristiyan cemaatleri yaşamaktadır. Hıristiyanlığın yayılmasında önemli bir role sahip olan Aziz Pavlus'un Tarsus'lu olduğunu hatırlatmak gerekir. Hıristiyanlıkla ilgili önemli kararların alındığı Ekümenik Konsüllerin ilki 325 yılında İznik'te gerçekleştirilmiş ve bu toplantılarda İncil'e son hali verilmiştir. Nitekim, 1962 yılında Vatikan'da gerçekleştirilen Konsül'de İznik, Kudüs ve Vatikan'dan sonra Hıristiyanların üçüncü kutsal kenti olarak ilan edilmiştir. Efes, Kapadokya, Tarsus, Antakya, Yalvaç, Demre, İznik ve Pamukkale gibi Hıristiyanlarca kutsal addedilen yerler, Anadolu'nun Hıristiyanlığın kökenleri açısından önemini yeterince ortaya koymaktadır. Ayrıca İslamiyet, kutsal tarihi oluşturan efsanelerde Hazreti Nuh'un oğlu Yafes'in soyundan geldiğine inanılan Musevi ve Hıristiyanlık dinleri ile İbrahim Peygambere uzanan aynı kökenlere bağlanmıştır.

[8] Lizbon metniyle değiştirilmiş Avrupa Birliği Antlaşması'nın 49. maddesi de, Birlik değerlerine saygılı ve bu değerleri geliştirme taahhüdünü paylaşan tüm Avrupa devletlerinin üyelik için başvurabileceğini belirtmektedir.

Bunun yanı sıra, Avrupa kimliğinin temel unsurlarından eski Yunan düşüncesini aydınlanmaya taşıyanların İslam filozofları olduğu bilinmektedir. Eski Yunan düşüncesiyle fetihler sonucu temasa geçen İslam uygarlığının, Yunan felsefesini temel alan tercüme ve yorumlarıyla yarattığı İslam felsefesi, Batı uygarlığının tarihinde ihmal edilemeyecek bir dönemdir. Eski Yunan klasiklerini, Plato'yu, Aristo'yu ve hatta bilinmeyen Yunan eserlerini dahi Arapça tercümelerinden öğrenen ortaçağ Avrupası, Lewis'in sözleriyle İslam dünyasına bağımlı bir öğrenciden başka bir şey değildi.[9] Dolayısıyla, eski Yunan felsefesini Avrupa'ya aktaran İslam uygarlığı ile bu felsefeyi temel alan aydınlanmanın kökenlerindeki ortaklığı inkâr etmek mümkün değildir. Pan-Avrupacı kimliğin bir diğer unsuru olan Roma hukukuna ilişkin olarak, günümüz kıta Avrupası hukukunun temeli sayılan Corpus Juris Civilis isimli hukuk külliyatı Bizans İmparatoru Justinian tarafından İstanbul'da derlenip tüm Avrupa'ya yayılmıştır.

Bu hususlar ışığında, vurgulanmak istenen Avrupa'nın zengin kültürel kökenlerini daraltmak veya Türk kültürünün Asyalı/Doğulu karakterini inkâr ederek, salt Avrupalı niteliğinin altını çizmek değildir. Buna ek olarak, tüm kültürlerin Anadolu'dan yayıldığını iddia eden Anadolucu bir görüş de savunulmamaktadır. Yalnızca, Avrupa kültürünün Anadolu ile ilişkisi, Türklerin pan-Avrupacılığın temelindeki Hıristiyan-Yahudi ve Yunan-Latin kültürlerinin varisleri olduğu ve Türkiye'yi kültürel argümanlarla dışlayan pan-Avrupacıların bir bakıma kendi kültürel miraslarını inkâr ettikleri vurgulanmaktadır. Fransa eski Devlet Başkanı Jacques Chirac'ın "hepimiz Bizans'ın çocuklarıyız" sözleri, Avrupalılar ile Türkler arasındaki yadsınmaz ortak tarihi ortaya koymak bakımından çarpıcı bir saptamadır.[10]

Pan-Avrupacılığın Türkiye'yi dışlayan yaklaşımı belli çevreler tarafından hâlâ desteklense de, sadece politik kültür temelinde oluşacak Avrupa kimliğinin ötekilerle ve dolayısıyla Türk kimliği ile ilişkisinde politik unsurların belirleyici olması gerektiği açıktır. Avrupa kimliği politik unsurları temel aldığı ölçüde, Türk kimliği ile ilişkilerinde de politik alan baskın olacak, kültürel unsurlar ise belirleyiciliklerini yitireceklerdir. Nitekim, Avrupa Birliği'ni siyasi bir proje olarak değerlendiren kesimler, Türkiye'nin üyeliği ile bu siyasi proje arasında doğrudan bağlantı kurmaktadırlar. Avrupalı siyasetçi Daniel Cohn Bendit'in "Türkiye'ye ihtiyacımız var, fakat bunun için aynı zamanda daha derinlere inen bir Avrupa'ya da ihtiyacımız var" sözleri bu bağlantıyı gözler önüne sermektedir.[11]

Çok kültürlülük ve hoşgörünün egemen olduğu Avrupa yurttaşlığına ulaşma yolunda Avrupa'nın karşısındaki en ciddi sınavlardan biri Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne dâhil edilme süreci olacaktır. Zira, tüm öteki kimliklerle daha sağlıklı ilişkiler kurabilen ve farklılıklara tahammülü olan bir Avrupa kimliği Avrupa yurttaşlığının temelini oluşturacaktır. Öte yandan, daha önce belirttildiği üzere, Avrupa yurttaşlığının belli sınırlarının bulunacağını da göz ardı etmemek gerekir. Avrupa kimliğinin kendisini koruyacak mekanizmalardan vazgeçmeyeceği açıktır. Avrupa kıtasına ait olma ölçütü en dış çerçeveyi çizecektir, ama politik kültürün değer ve kurumları asıl sınırları belirlemektedir. Bir bakıma, Avrupa Birliği'nin politik kültüre ilişkin olarak geliştirdiği üyeliğin ön şartı olan Kopenhag kriterleri kimliğin sınırlarını çizmektedir.

---

9 Bernard LEWIS, **What Went Wrong? Western Impact and Middle Eastern Response**, Phoenix, Londra, 2002, s. 7.

10 http://webarsiv.hurriyet.com.tr/2004/11/16/553991.asp (31.07.2013).

11 *Wiener Zeitung*, 26 Mart 2004.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılması prensipte belirli politik kriterleri yerine getirip getirmemesine bağlı olacaktır. Kültürel önyargıların ve siyasi mülahazaların her zaman için ikili ilişkileri etkileyeceği düşünülmekle beraber, objektif bir değerlendirmede politik kültür kapsamındaki değer ve kurumların belirleyici olacağı bir süreç söz konusudur. Nitekim katılım sürecinin her aşamasında politik değer ve kurumlara ilişkin kriterlerin Türkiye tarafından hayata geçirilmesinin şart koşulması bu gerçeği ortaya koymaktadır.

Her kültürün evrensel değer ve kurumlarla uyumu mümkün olduğundan, Avrupa'nın katılım için şart koştuğu demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü gibi evrensel değerleri Türkiye'nin ve Türk toplumunun özümsemesi ve hayata geçirmesi mümkündür. Yalnız bu saptamanın teorik olduğunu, Türk kimliğinin bu değerleri gerçek anlamda ne ölçüde içerdiğini ortaya koymak gerekir.

En temel siyaset bilgisi demokrasinin bir ülkede yerleşebilmesi ve politik kültürün bireylerin kimliklerine nüfuz edebilmesi için maddi bir altyapının gerekli olduğunu söylemektedir. Son dönemde ekonomik alanda önemli ilerlemeler kaydedilmekle beraber, yaşam kalitesinin ve kişi başına düşen ulusal gelirin yıllarca düşük seviyelerde kaldığı ve kırsal nüfus ile tarımsal istihdamın hâlâ çok yüksek oranlarda seyretttiği Türkiye'nin maddi bir altyapı açısından bazı sorunlar yaşadığı açıktır.

Türkiye'nin yüzyılların birikimi olan sıkıntılı kentleşme ve sanayileşme süreçleri, Avrupa seviyesinde bir politik kültürün neden kolayca oluşmadığını gözler önüne sermektedir. Zira, çarpık kentleşme ve zayıf sanayileşme süreçlerinde Türkiye'nin yaşadığı sıkıntılar toplumsal zihniyetin de aynı paralelde şekillenmesine yol açmıştır. Bir taraftan, uzun yıllar ulusal burjuvazinin Batıdaki işlevini üstlenen aydınların eliyle yürütülen devlet merkezli kapitalistleşme süreci devletçi zihniyeti ortaya çıkarmış, öte taraftan çarpık kentleşme süreciyle kente yerleşen kır kökenliler kasabalı/köylü zihniyetini kente taşımışlardır.

Türkiye'de hâlâ kentte yaşayanların önemli bir bölümü kentsel yaşama uyumda zorlanmaktadır. Gecekondulaşmanın yüksek oranlara ulaştığı büyük kentlerde uyum sorunu çeken bireyler kırsal kesimin değerlerinden vazgeçmemişlerdir. Özellikle sosyo-ekonomik yetersizlikler nedeniyle kırsal değerlerin hâkim olduğu kasabalı/köylü zihniyetini devam ettirmektedirler. Bu noktada, herhangi bir kesimin körü körüne eleştirilmesi veya kasabalı/köylü kavramının pejoratif bir anlamda kullanılması söz konusu değildir. Amaçlanan, sosyolojik bir gerçekliği vurgulamaktır. Kentleşmenin ancak kentin kuralları ve pratikleriyle gerçekleşmesi gerektiğinden, kent-kır çelişkisi üzerinde durulmaktadır.

Türkiye'de politik kültüre hâkim devletçi zihniyet ise geçmişten günümüze kadar birey-devlet ilişkilerinin her noktasında devlet lehine dengesizliklerle kendisini göstermiştir. Osmanlı'nın mirası olan ve ulusal burjuvazinin Batıdaki işlevini üstlenen aydınların günümüze taşıdığı "kutsal devlet" anlayışı sadece dar anlamıyla siyasi ve ekonomik hayatın değil, Türk politik kültürünün her noktasına nüfuz etmiştir. Bu gelişim hiç şüphesiz bireyciliği de kısıtlamıştır. Türkiye'nin en sancılı sorunlarından azınlıklar konusunun, sorunlu devlet-birey ilişkisinden kaynaklandığını söylemek pek yanlış olmayacaktır. Türklerin en büyük korkusu olan devlet aynı zamanda en büyük umut kapısıdır.

Türkiye'de egemen kasabalı/köylü-devletçi zihniyet, bireyciliğin gelişememesinden kadının ikinci plana itilmesine, bireyler arasındaki güven-

sizlikten farklılığa yönelik hoşgörüsüzlüğe kadar birçok farklı değer ve davranışta kendisini göstermektedir. Nitekim, farklı toplumların sosyo-kültürel ve politik değerlerini mercek altına alan Dünya Değerler Anketi de Türkiye'nin politik kültürüne ilişkin bu gözlemleri teyit etmektedir.[12] Sayılara, hesaplamalara dayanan çalışmalarla sosyal gerçeklikleri değerlendirmenin, sonuçlara ulaşmanın taşıdığı risklerin farkında olmakla beraber, bu çalışmaların önemli ipuçları verdiği de bir gerçektir.

Geleneksel değerler karşısında akılcı değerlerin mercek altına alındığı bir çalışmada, Türkiye'nin yukarıda bahsedilen kasabalı/köylü zihniyetin tezahürü olan değerlerden kopamadığı ortaya konmaktadır.[13] Türk politik kültüründe otoriteye saygı ve itaat, erkek egemenliği, iyi ve kötünün kesin sınırlarla çizilmiş olması, kürtaj, boşanma, ötenazi ve farklılığa karşı hoşgörüsüzlük gibi değerlerin baskın olduğu belirlenmiştir. Bu değerlerin hâkim olduğu bir zihniyetin demokratik kültür önünde ciddi bir engel oluşturduğu yadsınamaz bir gerçektir.

Nitekim "kendini ifade" değerleri olarak adlandırılan farklılığa hoşgörü, özgürlükler ve katılım, bireyler arası güven, yaşam memnuniyeti gibi kriterler ile demokrasinin etkin işleyişi arasındaki ilişkiyi irdeleyen diğer bir çalışmada, Şekil 1.1'de gösterildiği üzere, Türk insanının hoşgörü ve toplumsal güven gibi değerlere yeterli derecede sahip olmadığı ve kendini ifade önündeki engellerle birleşen bu durumun demokrasinin etkinliği önünde bir engel olduğu sonucuna varılmaktadır.[14] Gerçekten de ülkemizde tam anlamıyla bir hoşgörü kültüründen bahsetmek güçtür. Farklılıklara karşı hoşgörüyle yaklaşamayan bir toplumda ise gerçek anlamıyla demokratik kültürün serpilmesini beklemek hayalcilik olacaktır. Türkiye'de belki geleneksel misafirperverliğimizle yabancılara karşı bir hoşgörü mevcuttur; tarihimizde de ırkçılık, yabancı düşmanlığı gibi hastalıklardan göreli olarak uzak durmuşuzdur; ama bu hoşgörünün farklılıklara karşı, sözgelimi farklı görüş ve ideolojidekilere, hükümlü, eşcinsel, uyuşturucu müptelası gibi marjinal kesimlere yönelik olduğunu söylemek pek mümkün değildir.

Yine Dünya Değerler Anketi kapsamında yapılan bir çalışmada, "Parlamentoyla, seçimlerle uğraşmak zorunda kalmayan güçlü lider iyi olurdu" diyenlerin oranının %58'e ulaştığı Türkiye'de, bireylerin otorite yanlısı bir tutum benimsediğini söylemek yanlış olmayacaktır.[15] Devletçi zihniyetin bir bakıma tezahürü olan bu otoriter yönelimler birey-devlet ve sivil-asker ilişkilerinde açıkça görülmektedir. Geçmişte askeri müdahalelerin toplumdan destek görmesi de otoriteye saygı alışkanlığını kanıtlamaktadır. Bireylerin bu otoriter yönelimleri nihai tahlilde bireysel özgürlüklerine darbe indirmekte ve bireyciliğin gelişimine de zarar vermektedir.

---

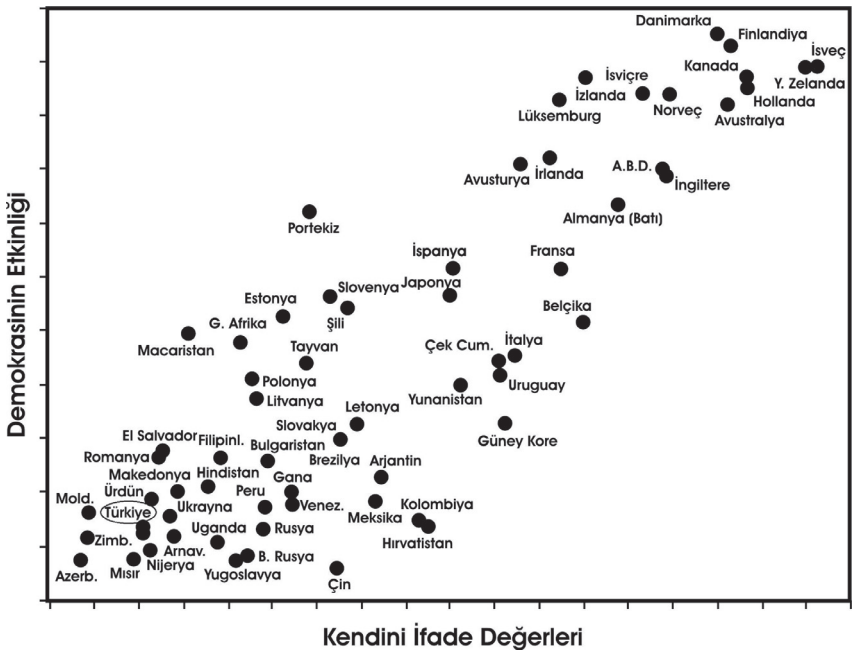
12 www.worldvaluessurvey.org (31.07.2013).

13 Ronald INGLEHART ve Wayne BAKER, 'Modernization, Cultural Change and the Persistence of Tradtional Values', **American Sociological Review**, Cilt: 65, No: 1, 2000, s.24.

14 Ronald INGLEHART ve Christian WELZEL, "Political Culture and Democracy: Analyzing Cross-Level Linkages", **World Values Survey**, 2002, http://www.worldvaluessurvey.org/wvs/articles/folder_published/publication_512/files/ 5_Ecolfal3.pdf (31.07.2013).

15 Fares AL-BRAIZAT, "Muslims and Democracy: An Emprical Critique of Fukuyama's Culturalist Approach", **International Journal of Comparative Sociology**, Cilt: 43, No: 3-5, 2002, s. 269-299.

Şekil 1.1: Politik Kültür ve Demokrasinin Etkinliği



Kaynak: INGLEHART ve WELZEL, 2002, s.25.

Tablo 1.2: "Parlamentoyla, seçimlerle uğraşmak zorunda kalmayan güçlü lider iyi olurdu" Diyenlerin Oranı (%)

	%
Romanya	74
Belarus	71
KKTC	69
Bulgaristan	62
Rusya	59
Türkiye	**58**
Portekiz	53
Belçika	40
Lüksemburg	36
İngiltere	28
İsviçre	24
Azerbaycan	16
Finlandiya	15
Danimarka	15

Kaynak: Esmer, 2012, s.65

Türkiye, bireyler arası güven açısından da alt sıralarda yer almaktadır. Kendi vatandaşlarına güvenenlerin oranının ancak %10'lar seviyesinde kaldığı görülmektedir.[1] Oysa bireyler arası güven, özellikle demokrasinin gelişimi açısından önem taşımaktadır. Zira, bireyler ancak birbirlerine güvenirlerse, devletten bağımsız olarak hareket ederler ve sözgelimi sivil toplum gibi platformlarda işbirliği yaparlar. Toplumsal itimatsızlık bireyler yerine devletin daha güçlü ve prestijli olmasına katkıda bulunmakta, devlet-birey ilişkilerini de devlet lehine genişletmektedir.

Türk kimliği açısından en tartışmalı konulardan biri de azınlıkların durumudur.[2] Türkiye'de azınlıkların tarihçesine baktığımızda siyasi bakımdan resmi ideoloji tarafından dışlandıkları görülmekle beraber, aslında azınlıklar sorununun, ülkedeki hâkim devlet-zayıf birey ilişkilerinin bir uzantısı olduğunu da unutmamak gerek. Etnik veya dinî kimliklerin kültürel haklar açısından sıkıntılarını göz ardı etmemekle beraber, devletin tarih boyunca yurttaşlarına reva gördüğü ikinci sınıf muamelenin etnik veya dinî kökenden bağımsız olduğu ortadadır. Özellikle gayri Müslim azınlıkların kırdan kente göçler ve değişen iktidar ilişkileri sonucunda ikinci plana düştükleri de bir gerçektir. Özetle, azınlıkların egemen kasabalı/köylü-devletçi zihniyetin bir nevi hedefi haline geldiklerini söylemek yanlış olmayacaktır. Öte yandan, özellikle son yıllarda azınlık hakları konusunda önemli anayasal ve yasal reformlar gerçekleştirilmiştir. Farklı gruplarla devlet arasında artık bir diyalogdan söz edilebilir. Tüm bu olumlu gelişmelere rağmen, farklı etnik ve dinî grupların eğitim sorunlarından devlet kademelerindeki temsillerine kadar bir dizi sorun çözülmeyi beklemektedir. Son yıllarda Türk kimliğinin tüm farklılıkları içinde barındıran bir kimlik olarak tüm toplumu kucaklamasına yönelik gerçekleşen dönüşümler göstermektedir ki; devletin en az çekineceği vatandaş, hakkını verdiği vatandaştır.

Politik kültür açısından belki de Türkiye'nin en sorunlu yanı kadının toplumsal yaşamdaki yeridir. AB'nin önde gelen ülkeleri nüfus sayımlarında ve anketlerde artık okur-yazarlık istatistikleri dahi toplamazken, Türkiye'de kadınların neredeyse beşte biri hâlâ okur-yazar değildir. Kadınların Parlamento'da temsil oranı ancak %9 seviyesinde kalmıştır- ki bir önceki dönemde bu oran sadece %4,4'tür. Kadınların iş gücüne katılım oranı Ermenistan ve Azerbaycan'da %60, Gabon'da %70'e ulaşırken, Türkiye %24 ile sınıfta kalmaktadır.[3] "Ülkede işsizlik varsa erkeğe öncelik vermeyi onaylayanların" oranının Türkiye'de %60'a ulaşmış olması kadına bakış açısını ortaya koymak bakımından çarpıcıdır.

Türk kadınının sosyal hayata katılımının önündeki engeller bir yana, maruz kaldığı kötü muamele ve bunu teşvik eden gelenekler Avrupa seviyesindeki politik kültür önündeki en ciddi engellerdir. Uluslararası Af Örgütü Türkiye'de kadınların yarıya yakınının aile içi şiddete maruz kaldığını bildirmektedir. Türkiye'de namus ve töre cinayetlerinin önüne henüz geçilememiştir. Me-

1 ESMER, 2012, s.21.

2 Türk kimliği ile alt-kimlik olarak adlandırılan etnik ve dinî kimlikler arasındaki ilişkiye açıklık getirmek gerek. Her bir ulusal kimlik formülünde, tarihsel gelişime bağlı olarak kültürel ve politik unsurların farklı oranda ağırlıkları bulunmaktadır. Köylüleri Fransızlara dönüştüren veya İtalyanları yaratan süreçlerin de etnik kökenli kimliklerden hareketle politik üst-kimlikler inşa ettikleri bilinmektedir. Osmanlı İmparatorluğu'nun yerini alan Türkiye Cumhuriyeti'nde üst-kimlik olarak beliren Türklüğün, alt-kimliklerden bir tanesi olarak diğer alt-kimliklerin yabancılaşmasına neden olduğu iddia edilse de, geçirdiği dönüşümlerle yurttaşlık temelindeki bir politik kimliği temsil eden bir anlam kazandığı ortadadır. Nitekim Anayasanın 66. maddesinde de "Türk devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türk'tür" denilerek Türklüğün etnik bir tanım olmadığı, politik bir kimliğe tekabül ettiği açıkça ortaya konmaktadır.

3 United Nations Human Development Report, **Sustainability and Equity: A Better Future for All**, 2011, s.140, http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr 2011/ (31.07.2013).

deni Kanun'da ve Türk Ceza Kanunu'nda yapılan düzenlemeler kadına yönelik ayrımcılığı iyileştirmeyi hedeflese de, asıl meselenin yasaların değil toplumsal gerçeklerin ve zihniyetlerin değişiminde yattığı açıktır. Yoksa, Fransa'dan, İtalya'dan, İsviçre'den önce kadınlarına seçme-seçilme hakkı veren Türkiye'nin bu kadar farklı bir noktada olması nasıl açıklanabilir?

Tablo 1.3: "Ülkede işsizlik varsa erkeğe öncelik vermeyi onaylayanların" Oranı

	%
Azerbaycan	80
Türkiye	**60**
Ermenistan	52
Yunanistan	33
Bosna-Hersek	31
Bulgaristan	24
Almanya	15
İngiltere	14
Hollanda	13
Fransa	13
Norveç	3
Finlandiya	3
Danimarka	2

Kaynak: Esmer, 2012, s.118.

Politik unsurlara dayalı bir bütünleşmeye katkı sağlayacak önemli bir unsur olan kimliğin pragmatik boyutu, diğer bir deyişle Türk kimliği ile Avrupa kimliğinin gündelik hayatta varolan kültürel bütünlüğü açısından da belli sorunlar vardır. Bir kere, Avrupalılar ile Türkler arasındaki iletişimin yoğunluğu düşük seviyededir. Türk vatandaşlarının sadece %10-15'inin Avrupa'yı ziyaret ettikleri düşünüldüğünde, Avrupa'nın politik değer ve kurumlarından uzak olmaları gayet doğaldır.[4] Sadece belirli sosyo-ekonomik statüdeki ve belli bölgelerdeki insanlar Avrupa'ya gitmekte ve Avrupalılarla iletişim içerisine girebilmektedirler. Esasında, Avrupa'daki ilk kuşak göçmen Türklerin ev sahibi toplumlara entegrasyonda tecrübe ettikleri zorluklar da bu farklılıklardan kaynaklanmıştır. Yüzyılların ürünü olan imaj sorunu da karşılıklı yakınlaşmayı güçleştirmektedir.

Avrupa toplumlarının kendi aralarındaki eğitim, kültürel alışveriş, ziyaret ve iletişim faaliyetlerinin yoğunluğu dikkate alındığında bu alanların paylaşımı açısından da Türk toplumu ile Avrupa toplumları arasında iletişim eksikliği bulunduğu açıktır. Oysa, kimliksel anlamda bir iletişim sorunu yaşanmaması, ortak değerlerin ve kurumların paylaşılmasıyla olacaktır. Pragmatik anlamda Avrupa içi kültürel bütünleşmenin bu denli serpilmesinde, İç Pazarın sağladığı serbest dolaşım imkânının etkisini de göz ardı etmemek gerekir.

Bu noktada, bu bölümde, Türk politik kültürüne egemen kasabalı/köylü-devletçi zihniyet yapısı ve bunun sosyal ve siyasi arenadaki yansımalarının, Avrupalı politik kültürün benimsenmesine engel teşkil ettiği saptanmakla beraber, bu gözlem ve saptamaların Türk kimliğinin akılcı değerlere dayalı Avrupa politik kültürüne uyumundaki eksiklik ve sorunları belirtmek üzere yapıldığının altını çizmek gerekir. Bu çalışmada, ne Avrupa'yı yüceltmek, ne de Türk kimliğini yermek amaçlanmaktadır. Burada, Avrupa'daki hâkim politik kültürün ideal bir versiyonunu temel alarak Türk kimliğinin uyum sorunları irdelenmektedir. Dolayısıyla, Avrupa'nın ırkçılık, yabancı düşmanlığı, egoizm, aşırı materyalizm gibi hastalıklarını inkâr etmek ve mevcut toplumsal sıkıntıları ile gelecekte karşılaşacağı sorunları görmezden gelmek gibi bir niyet benimsenmemiştir. Öte yandan, Türk kimliğinin demokratik ilkelere uyumdaki sorunları ele alınırken Türk kimliğinin daha ziyade olumsuz özellikleri vurgulanmıştır. Buradaki amaç zaten sorunları belirlemek oldu-

[4] Hakan YILMAZ, **Türkiye'de Avrupa Şüpheciliği: 2003-2012**, Açık Toplum Vakfı ve Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul, 2012.

ğundan, Türklerin dinamik, dirayetli, misafirperver, pragmatik olmak dâhil nice olumlu karakteristik özelliklerinin bulunduğunu söylemeye gerek duyulmamıştır.

Türk insanı ile Avrupalı arasındaki etkileşim için de karamsar olmamak gerekir. Zira, Avrupa'da yerleşik en kalabalık yabancı topluluk olan Türklerin, Avrupa ekonomik, sosyal ve kültürel hayatına getirdiği katkılar, turizm sayesinde Türkiye'ye akan milyonlarca ve gayrimenkul satın alarak Türkiye'ye yerleşen onbinlerce Avrupalının Türkiye hakkında edindiği ve daha sonra kendi yurttaşlarına ilettikleri izlenimler, iş dünyasının ve sivil toplumun artan etkileşimi gibi bir çok unsur Avrupa ile Türkiye'yi birbirlerine yakınlaştırmaktadır. Avrupa Birliği üyesi vatandaşlarının Türkiye'de yabancı uyruklu gerçek kişilerin sahip olduğu taşınmaz malın %92'sine sahip olması özellikle dikkat çekicidir.[5] Daha çok tatil yörelerine rağbet eden Avrupalıların önemli bir kısmı Türkiye'ye yerleşerek ortak politik kültür önündeki engellerin aşılabilir olduğunu göstermektedirler. Ayrıca Türklerin, UEFA kupası, Eurovision Şarkı Yarışması, Berlin Film Festivali, Cannes Film Festivali gibi Avrupalının merakla takip ettiği sportif, kültürel ve sosyal organizasyonlarda Avrupa'nın zirvesinde yer alması, Avrupalılar nezdinde Türk kimliği ve imgesinin Avrupalılığının teyit edilmesine katkıda bulunmaktadır.[6] Avrupa'nın Paris ve Londra'dan sonra en fazla ziyaret edilen üçüncü kenti olan İstanbul'un 2010 yılında Avrupa'nın kültür başkenti olması, bu kapsamdaki yoğun kültür ve sanat faaliyetleri ve yine 2010 yılında Euronews'in dokuzuncu dil olarak Türkçe yayına başlaması Avrupa ile Türkiye arasındaki bağlantıları güçlendirmektedir.

Gettolarda kabuğu kırarak Avrupalı toplumlara ekonomik, sosyal ve kültürel anlamda entegre olmuş Türklerin sayısı da azımsanmayacak bir düzeye ulaşmıştır. Avrupalı-Türkler hakkında yapılan kapsamlı bir çalışma, medyada basmakalıp modellerle karakterize edilenin aksine, Avrupalı-Türklerin çoğunluğunun ikamet ettikleri ülkelerde siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel açıdan ev sahibi toplumla bütünleştiğini ortaya koymaktadır.[7] İkinci ve üçüncü kuşak Türklerin entegrasyonu, artan okul başarısı, yerel dile hâkimiyet, karma evliliklerdeki artış ve sosyo-ekonomik seviyenin yükselmesinde somutlaşmaktadır. AB ülkelerinde yerleşik yaklaşık 5 milyon Türk kendi başına Avrupa'nın en büyük 19. ulusal grubu olarak Birlik üyesi birçok ülkenin toplam ekonomik hâsılasından daha fazla gelire ulaşmıştır. Avrupa'daki 100 bini aşkın Türk girişimci yarım milyon civarında istihdam yaratmaktadır.

Bunun da ötesinde, 2001 yılında dünyanın en büyük 28. ekonomisi olan Türkiye'nin son yıllarda gerçekleştirdiği dönüşümle 2012 yılında 17. sıraya yükselmesi, Avrupa'nın 6. en büyük ekonomisi olarak belirmesi, Türk sanayici ve işadamlarının Avrupa'da birçok sektörde öncü konuma gelmeleri ve git gide etkisini artıran dinamik Türk özel sektörü Avrupa'nın geleceğinde etkili olacaktır. Ekonomik alt-yapının kimliksel anlamda önemli dönüşümler getireceğine şüphe yoktur.

Tüm bu adımlar da Avrupa kimliği ile Türk kimliğini birbirlerine biraz daha yakınlaştırmakta-

---

5 Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü verilerine göre, Ocak 2010 itibarıyla Almanlar 26.609, İngilizler 21.556, İrlandalılar 5.043, Hollandalılar ise 4.344 adet toplam taşınmaz mal edinmişlerdir. (Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü, Yabancı İşler Daire Başkanlığı, www.tkgm. gov.tr).

6 Türkiye'de düzenlenen 2004 Eurovision Şarkı Yarışmasıyla ilgili olarak İsviçre **Zuricher Zeitung** gazetesinin şu yorumu ilginçtir: "Hiç kuşku yok ki bir şarkı yarışması kanıtladı: Türkiye, Avrupa'ya ait. Üstelik 1 Mayıs 2004'te Avrupa Birliği'ne üye olan 10 yeni üyenin bazılarından daha Avrupalı" (18 Mayıs 2004 tarihli Hürriyet Gazetesinden alıntı).

7 Ayhan KAYA ve Ferhat KENTEL, **Euro-Türkler: Türkiye ile Avrupa Birliği Arasında Köprü mü, Engel mi?**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005.

dır. Avrupa Birliği ile üyelik müzakerelerine başlamış aday bir ülke olarak Türkiye'nin yararlanmakta olduğu ve yararlanacağı eğitim imkânları, ortak projeler ve fonların yanı sıra küreselleşmenin sunduğu teknolojik gelişmeler sayesinde Türklerin daha geniş bir kesimi Avrupalılarla daha sık iletişime geçmektedirler. Avrupa Komisyonu da katılım sürecinde Avrupalılar ile Türkleri bir araya getirecek siyasi ve kültürel diyalogun önemini özellikle vurgulamaktadır. Sözgelimi Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından yürütülen Sivil Toplum Diyaloğu projesi 3 milyon Türk ve AB üyesi ülke vatandaşına ulaşarak, Avrupalılar ile Türkler arasındaki etkileşime somut katkılar sağlamıştır. Türk kimliği ile Avrupa kimliği arasındaki ortak alanların artması ve somutlaşmasıyla ortak bir politik kültürün temelleri atılmaktadır.

Avrupalı ile ortak bir kamusal alanı paylaşacak Türk insanının, kentsel yaşamın temeli olan insan hakları, hukukun üstünlüğüne saygı, kent yaşamının kurallarına uyum, çevrenin korunması, verimli yaşam tarzı gibi Avrupa'da baskın ilke ve değerleri benimsemesi, kısacası gündelik yaşamın akılcı düzenine ayak uydurması gerektiğini özellikle vurgulamak gerekir. Nitekim, AB'ye katılım yolunda koşul olarak beliren insan haklarına saygı, hukukun üstünlüğü, sivil-asker ilişkilerinin düzenlendiği demokratik bir düzen gibi kriterler de bu politik kültürün temel taşlarıdır. Hâlihazırda, Türk toplumunun belli bir bölümünün tüm bu değerleri gündelik yaşamında tecrübe ettiği söylenebilir. Ama toplumun sorunları dikkate alındığında, politik kültüre uyum konusunda daha yol kat edilmesi gerektiği açıktır.

Politik bir Avrupa kimliğini savunan Avrupalı çevrelerin, Türkiye'nin AB'ye katılımı konusunda çekincelere sahip olmalarının en önemli nedeni de ne yazık ki Türk insanının Avrupa'daki politik kültüre uyum sağlayamayacağı konusunda duydukları kaygıdır. Post-Hıristiyan olarak nitelendirilen Batı Avrupa toplumlarının Türkiye'ye çekinceli yaklaşımını sadece dinsel unsurlara ve tarihsel önyargılara bağlamak doğru değildir. Bu yaklaşımda politik kültür, yaşam tarzı ve sisteme uyum konusundaki kaygıların göz ardı edilemeyeceği açıktır.

Sonuç olarak, Türkiye'nin AB'ye katılımı objektif bir perspektiften ele alındığında kültürel unsurların değil ama politik unsurların daha ciddi bir engel oluşturduğu söylenebilir. Diğer bir deyişle, Müslüman olmak, Doğulu karaktere veya Asyalı kökenlere sahip olmak değil ama Avrupa'daki mevcut kurallara siyasi, ekonomik ve toplumsal anlamda uyum sağlayamamış olmak, kentleşme sürecini tamamlayamamış olmak, kadını ikinci planda tutmak, bireyin zararına devletçi zihniyeti devam ettirmek, sivil-asker ilişkilerini sağlıklı bir şekilde düzenleyememiş olmak gibi politik kültürün unsurları AB üyeliği önünde ciddi birer engel olarak belirmektedir. Bu saptamayı kötümser değil tam aksine iyimser bir saptama olarak değerlendirmek gerekir. Avrupa seviyesindeki bir politik kültürü benimserken Türkler, dinlerinden, dillerinden ve belli geleneklerinden dolayı kültürel bir tavizle karşı karşıya değiller. Diğer bir deyişle, değiştirilemeyecek kültürel unsurlar değil, zahmetli olacak ve zaman alacak olsa da değiştirebilecek toplumsal unsurlar mercek altındadır.

Bu bölümde, politik kültürün unsurlarının mevcut durumda bir engel olarak belirmesine karşın, gelecekte Türk kimliğinin Avrupalı değerleri temsil eden politik kültüre uyumu konusunda karamsar olmamak gerekir. Yukarıda belirtildiği üzere, evrensel değerler hiçbir kültürün tekelinde olmadığından her kültür ve toplumun bir şekilde bu değer ve kurumları benimsemesi mümkündür. Türkler de Avrupa kimliğini benimserken demokratik toplum düzeyine ulaşma yolunda yaşamlarının birçok noktasına nüfuz edecek kural ve kurumları şartlar elverdiği, maddi altyapısı oluştuğu

takdirde ve belli bir zaman alacak olsa da benimseyebilecek yetenektedirler. Türkiye'nin özellikle son yıllarda kaydettiği ekonomik gelişmeler, sosyo-ekonomik dönüşümü de hızlandırmakta ve kentleşmeden demokratikleşmeye çağdaş bir politik kültürün serpilmesini sağlamaktadır. Türkiye, maddi altyapıyı oluşturma yolunda adımlar attıkça, insan ve kadın haklarından farklılıklara hoşgörüye, toplumsal itimattan hukukun üstünlüğüne saygıya kadar bir çok değerin toplumsal olarak özümsenmesi mümkün olabilecektir. Tarım toplumundan sanayi/bilgi toplumuna geçişle somutlaşan ekonomik kalkınma, egemen kasabalı/köylü-devletçi zihniyetin kırılmasına yol açacak ve akılcı liberal değerlerin hâkim olduğu politik kültürün yerleşmesini mümkün kılacaktır. Toplumsal alışkanlıklar mutlaka kolay değişmeyecektir ama sosyo-ekonomik dönüşüm süreçlerinin getirdiği baş döndürücü gelişmeler, zahmetli de olsa bu değerlerin dönüşümünü gerçekleştirecektir.

Özetle, Türkiye tarım-sanayi-bilgi toplumu dönüşümünü gerçekleştirebildiği, kentleşme sürecini tamamlayabildiği, doğal ve insan kaynaklarını etkin bir şekilde kullandığı, bilgi teknolojisi, biyoteknoloji, nanoteknoloji gibi günümüz teknolojilerinde yatırımlarını artırdığı ölçüde politik kültür ve zihniyet açısından gerekli altyapıyı oluşturabilecektir. Politik ilke, değer ve kurumların içselleştirildiği ölçüde de Türk insanı, Avrupa çapındaki politik kültürle bütünleşecek ve Avrupa kimliği ile Türk kimliğinin sağlıklı bir şekilde bir arada var olabilmesi mümkün hale gelecektir.

Özet

Avrupa'nın tarihsel yolculuğu, Avrupalılarda ortak bir aidiyet hissinin hiçbir zaman için gerçek anlamda belirmediğini göstermektedir. 20. yüzyılın ikinci yarısındaki bütünleşme süreci, Avrupa kimliğinin kurgulanmasına yönelik en açık ve en kapsamlı çabaların gerçekleştirildiği bir dönem olmasına rağmen, Avrupa kimliği sorunlarından kurtulamamıştır. Avrupa kimliğinin bir boyutu kimlik politikaları ile hitap edilmeye çalışılan kültürel boyutu ise, diğer boyutu eksik kalan politik bütünleşme ve yetersiz katılımla doğrudan bağlantılı olan politik boyutudur. Dolayısıyla, Avrupa kimliğinin alternatifleri olarak bir yandan tarihin derinliklerinden bu yana inşa edilmeye çalışılan kültürel kimlik (pan-Avrupacılık), diğer yandan ise Avrupa Birliğinin derinleştirmeye çalıştığı siyasi bütünleşmeye refakat edecek politik bir kimlik (post-milliyetçilik) belirmektedir.

Avrupa kimliğini katı kültürel unsurlara dayandıran yaklaşım olan pan-Avrupacılık, tarih boyunca Avrupa kimliğini geçmişle bağlantılı muhafazakâr unsurlara dayandırarak Avrupalılarda aidiyet hissi yaratmaya çabalamıştır. Pan-Avrupacılığın temel unsurları olan din, etnik köken, coğrafya, dil, ortak geçmiş ve tarihsel miras gibi unsurların hiçbirinin Avrupalıların ortak belleklerinde derin izler bırakan unsurlar olmadıklarını, dolayısıyla Avrupa'nın farklı bölgelerinde yaşayan, farklı kültürlerine ait halkları için bütünleştirici bir niteliğe sahip olmadıkları görülmektedir.

Avrupa kimliği için en ciddi alternatif olarak, politik unsurlara dayalı bir kimliği öngören post-milliyetçilik belirmektedir. Post-milliyetçilik insan hakları, demokrasi, hukukun üstünlüğü, çevrenin korunması, daha iyi bir gelecek, verimli yaşam tarzı gibi ilke ve sorumlulukları benimsemiş ve gündelik yaşamın akılcı düzenine uyum sağlamış bir Avrupa yurttaşlığı kavramına dayanmaktadır. Avrupalıların ulusal kimliklerine yönelik rasyonel olmayan ve duygusal bağları süreceğe benzese de, karar alma süreçlerinde ulusal seviyeden Avrupa seviyesine doğru gerçekleşen kaymayla beraber Avrupa çapında bir politik kültürün ve post-milliyetçi kimliğin güçlenmesi imkân dâhi-

lindedir. Nitekim, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan Avrupa bütünleşme hareketi, üretim faktörlerinin serbest dolaşımını sağlayan İç Pazarın kurulması ve ortak para birimine geçiş gibi radikal adımlar atarak, Avrupa yurttaşlığının tohumlarını oluşturmuştur. Fakat, siyasi anlamda ciddi meşruiyet sancıları yaşamanın yanı sıra kimlik politikalarının üzerinde yükseldiği katı kültürel unsurlar Avrupalılar için bir aidiyet hissi oluşturamamıştır. AB, demokratik katılım üzerinde yükselen Avrupa yurttaşlığını güçlendirdikçe, Avrupalılar için post-milliyetçi bir Avrupa kimliği aidiyet hissi doğurabilecektir.

Çok kültürlülük ve hoşgörünün egemen olduğu Avrupa yurttaşlığına ulaşma yolunda Avrupa'nın karşısındaki en ciddi sınavlardan biri Türk kimliğinin dâhil edilme sürecidir. Zira, yüzyıllarca öteki olarak beliren Türk kimliğini içerdiği takdirde gerçek anlamda post-milliyetçiliğe dayalı bir Avrupa kimliği ortaya çıkacaktır. Öte yandan, Avrupa yurttaşlığının belli sınırları olacağını da göz ardı etmemek gerekir. Avrupa kimliğinin kendisini koruyacak mekanizmalardan vazgeçmeyeceği açıktır. Avrupa kıtasına ait olma ölçütü en dış çerçeveyi çizecektir ama politik kültürün değer ve kurumları asıl sınırları belirlemektedir. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne dâhil olması da öncelikle ve özellikle politik alandaki kriterleri yerine getirip getirmemesine bağlı olacaktır. Kültürel önyargıların her zaman için ilişkilerde var olacağı düşünülmekle beraber, objektif bir değerlendirmede politik unsurların belirleyici olacağı bir süreç söz konusudur.

Avrupalı ile ortak bir kamusal alanı paylaşacak Türk insanı, kentsel yaşamın temeli olan insan hakları, adalete saygı, kent yaşamının kurallarına uyum, çevrenin korunması, verimli yaşam tarzı gibi Avrupa'da baskın ilke ve değerleri benimsemesi, kısacası gündelik yaşamın akılcı düzenine ayak uydurması gerekmektedir. Nitekim, Avrupa Birliği'ne katılım yolunda koşul olarak beliren insan haklarına saygı, hukukun üstünlüğü, sivil-asker ilişkilerinin düzenlendiği demokratik bir düzen gibi kriterler de bu politik kültürün temel taşlarıdır. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılımı objektif bir perspektiften ele alındığında, mevcut durumda kültürel unsurların değil ama politik unsurların daha ciddi bir engel oluşturduğu söylenebilir. Diğer bir deyişle, Müslüman olmak, Doğulu karaktere sahip olmak veya Türkçe konuşmak değil ama Avrupa'daki mevcut kurallara siyasi, ekonomik ve toplumsal anlamda uyum sağlayamamış olmak, kentleşme sürecini tamamlayamamış olmak, kadını ikinci planda tutmak, bireyin zararına devletçi zihniyeti devam ettirmek, sivil-asker ilişkilerini sağlıklı bir şekilde düzenleyememiş olmak gibi politik kültürün unsurları ciddi birer engel olarak belirmektedir. Bu saptamayı kötümser değil tam aksine iyimser bir saptama olarak değerlendirmek gerekir. Zira, evrensel değerler hiçbir kültürün tekelinde olmadığından her kültür ve toplumun bir şekilde bu değer ve kurumları benimsemesi mümkündür. Türkler de demokratik toplum düzeyine ulaşma yolunda yaşamlarının birçok noktasına nüfuz edecek kural ve kurumları şartlar elverdiği, maddi altyapısı oluştuğu takdirde, belli bir zaman alacak olsa da benimseyebilecek durumdadırlar. Dolayısıyla, Avrupa seviyesindeki bir politik kültürü benimserken Türkler, dinlerinden, dillerinden ve belli geleneklerinden dolayı kültürel bir tavizle karşı karşıya değillerdir. Bu bütünleşme sürecinde, değiştirilmesi kolay olmayan kültürel unsurlar değil, fakat zahmetli olacak ve zaman alacak olsa da daha kolay değiştirilebilecek toplumsal unsurlar mercek altına alınmaktadır.

Sorular

1. Kültür kavramına ilişkin geliştirilen katı ve esnek yaklaşımları örneklerle açıklayınız.
2. Kültürel milliyetçilik ve politik milliyetçilik kavramlarını irdeleyiniz.
3. Pan-Avrupacılık kültürün hangi tanımını temel almaktadır? Bu yaklaşım Avrupalıları bütünleştirmekte neden yetersiz kalmıştır?
4. AB'nin kimlik politikalarını kısaca açıklayarak, Avrupalı kimliğin inşasında başarılı olup olmadığını irdeleyiniz.
5. Post-milliyetçilik nedir? Avrupa kimliği için bir alternatif olarak belirmesindeki niteliklerini tartışınız.
6. Avrupa kimliğinin önündeki iki alternatif çerçevesinde, Türk kimliği ile Avrupalı kimliğinin etkileşimini değerlendiriniz.

Tavsiye Edilen Kaynaklar

DELANTY, Gerard, **Inventing Europe: Idea, Identity, Reality**, Macmillan Press, Basingstoke, 1995.

ERDENIR, Burak, **Avrupa Kimliği: Avrupa Birliği'nin Yarım Kalan Hilayesi**, Alfa, İstanbul, 2010,

YURDUSEV, Nuri, "Avrupa Kimliğinin Oluşumu ve Türk Kimliği", Attila ERALP (der.), **Türkiye ve Avrupa**, İmge Kitabevi, Ankara, 1997.

2 Türkiye-Avrupa Bütünleşmesi: Tarihsel-Düşünsel Ortam ve Değişim

Atila ERALP

Bölüm Planı

- Giriş
- Avrupa Bütünleşmesi Başlangıç Dönemi: Savaş ve Soğuk Savaş
- Türkiye-Avrupa Topluluğu İlişkilerinin Başlangıcı: Soğuk Savaş Ortamı
- Değişen Tarihsel ve Düşünsel Ortam
- Genişleme-Derinleşme Tartışması ve Türkiye
- Özet

Giriş

Türkiye ve Avrupa Birliği (AB) ilişkileri, uzun döneme yayılan ilişkiler türünün istisnai ve çarpıcı bir örneğidir. Yarım asırdır süregelen bu ilişkinin dikkat çekici dönüm noktaları ve değişik dönemleri bulunmaktadır. Kitabın bu bölümünde, bu uzun serüvenin başlangıç dönemi iki alt dönemde incelenecek ve Avrupa bütünleşmesinin tarihsel ve düşünsel (kuramsal) ortamı ile Türkiye'deki gelişmeler birlikte değerlendirilerek, Türkiye ve AB arasındaki etkileşim üzerine yoğunlaşılacaktır. Bu inceleme yapılırken, özellikle ortam ve zaman faktörleri üzerinde durulacak ve AB ile Türkiye'nin tarihsel ve düşünsel ortam ve zaman yaklaşımlarının kesişip kesişmediği konusuna açıklık getirilmeye çalışılacaktır. İlişkilerin başlangıç dönemine ait bu incelemede, Avrupa bütünleşmesinin ilk dönemine "Savaş" ve "Soğuk Savaşa" ilişkin tarihsel ve düşünsel ortamın damgasını vurduğu belirtilecek, Türkiye-AB ilişkilerinin ise "Soğuk Savaş" süreci tarafından şekillendirildiği vurgulanacaktır. Sonuçta, bu temel farklılığın Türkiye-AB ilişkilerindeki tarihsel ve düşünsel ortamdaki uyum ve uyumsuzluğu anlama ve açıklamada önemli bir faktör olduğu gösterilmeye çalışılacaktır.

Avrupa Bütünleşmesi Başlangıç Dönemi: Savaş ve Soğuk Savaş

Avrupa'nın birleştirilmesine yönelik çaba ve fikirlerin tarihinin uzun bir döneme yayılmasına karşın, bu süreçte İkinci Dünya Savaşı'nın önemli bir dönüm noktası olduğu ve Avrupa bütünleşmesinin kurumsallaşmasının Savaş sonrası şekillendiği anlayışı bu konuyla ilgili yazında genel olarak kabul görmektedir.[1] Savaştan yıkık çıkan Batı Avrupa'nın siyasi ve iktisadi elitleri uluslararası sistemde yer almanın ancak eski uzlaşmazlık ve gerginliklerin ortadan kaldırılmasıyla mümkün olacağını görmüşlerdi.[2] Bu ortamda, özellikle Fransa ve Almanya (Federal Almanya) arasındaki sorunların çözülmesinin gerekliliği anlaşılmaya başlamış ve "Almanya sorununun" geçmiş yaklaşımla değil, yeni bir yaklaşımla ele alınması gereği ortaya çıkmıştı. Savaştan yıkık ve bölünmüş olarak çıkan Almanya'nın siyasi aktörleri ile Fransa'nın yeni siyasi aktörleri Almanya'nın normalleşmesi için dışlanması yerine, Batı Avrupa'yla bütünleştirilerek önemli sorunların çözülmesi konusunda fikir birliğine varmışlardı. Böylece, savaştan yıkık çıkan Batı Avrupa'da, özellikle Fransa ve Federal Almanya'nın siyasi ve iktisadi seçkinlerince savaşın nihayet yıkımlara yol açtığı ve aralarındaki uzlaşmazlıkla yoğunlaşan ilişki türünü değiştirmenin gereği anlaşılmaya başlanmış ve "savaş yoluyla değişim" döneminden "barışsal değişim" dönemine geçişin adımları atılmaya çalışılmıştır. Uzun asırlar boyunca savaşın daha normal bir ilişki tarzı olduğu Avrupa'da, İkinci Dünya Savaşı'nın yarattığı derin bunalım, Fransa ve Federal Almanya'nın başı çektiği ve küçük Batı Avrupa devletlerinin de (Benelüks ülkeleri olarak anılan Belçika, Hollanda ve Lüksemburg) katıldığı yeni anlayışlara neden olmuştur. Bu arayışlar, ülkelerin işbirliği çabaları yanı sıra, en somut düşünsel ifadelerini AB kurumsal projelerine de ilham kaynağı olan Altiero Spinelli'nin "Federalist Manifestosu'nda" ve Jean Monnet'in "Topluluk yöntemi"nde bulmuşlardır.

---

[1] Bazı örnekler için Bkz. Erhan AKDEMİR, "Avrupa Bütünleşmesinin Tarihçesi", Belgin AKÇAY ve İlke GÖÇMEN (der.), **Avrupa Birliği: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012, ss. 32-63; Desmond DINAN, **Avrupa Birliği Tarihi**, çev. Hale Akay, Kitap Yayınevi, İstanbul, 2008.

[2] İkinci Dünya Savaşı çalışmanın geri kalan kısmında "Savaş" olarak da anılacaktır.

Kutu 2.1: Altiero Spinelli (1907-1986) - Ventotene Manifestosu (1941)

Avrupalı Federallerin öncüsüdür. İtalyan faşizmi ile 1920'li yıllarda mücadele etti ve bu nedenle sürüldüğü Ventotene adasında arkadaşı E. Rossi ile birlikte Federal Avrupa'nın oluşmasına yönelik bir manifesto kaleme aldı. Avrupa'da yeni bir çağın başlaması ve bunun federal temeller üzerine dayanması gerektiğini belirten Spinelli ve Rossi, bu sürecin aşağıdan yukarıya doğru demokratik bir katılımla gerçekleşmesi gereğini belirtmişlerdi. Spinelli ve Rossi'nin fikirleri, Avrupa Federalizminin öncüsü olduğu kadar Avrupa Parlamentosu'na da atfettiği önemle bilinmektedir.

Kutu 2.2: Jean Monnet (1888-1979) - Topluluk Yöntemi

Ulusal ve uluslararası özel ve kamu kuruluşlarında uzun yıllar görevde bulunan Jean Monnet, Savaş sonrası Avrupa'nın sorunlarının "hükümetlerarası" değil "uluslarüstü" kurumsallaşma ile aşılacağına inanmıştır. Bu yeni çerçevede egemenlik devrini içeren Topluluk yöntemini önermiştir. Schuman Planı'na ve Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nun kuruluşuna ilham kaynağı olan Topluluk yöntemi, Avrupa bütünleşmesinin temelini teşkil etmektedir.

Spinelli ve Rossi, Ventotene Manifestosu'nda Avrupa'daki mevcut siyasi yapıların (devletlerin) uzlaşmazlıklar doğurduğunu belirterek, yeni ve federal bir siyasi yapılanmanın gereğini ortaya koymuşlar ve bu sürece halkın da katılımını savunarak yeni bir sosyal kontrat (Anayasa) hazırlamak üzere Kurucu Meclis çağrısında bulunmuşlardır.[3] Avrupa bütünleşmesinin baş mimarlarından sayılabilecek Jean Monnet ise, "Topluluk yöntemi" yaklaşımıyla Fransa ve Almanya'nın arasındaki gerginliklerin ortadan kaldırılması için pragmatik-sektörel bütünleşme süreçlerine önem veren egemenlik devrine dayalı ve alışılagelmiş işbirliği tarzlarının ötesinde bütünleşmeye yönelen topluluk oluşturulmasını önermiştir.[4] Monnet bu önerisinde, söz konusu Topluluğa sadece Fransa, Federal Almanya ve İtalya gibi büyük devletlerin değil, Avrupa'nın küçük devletlerinin de (Benelüks ülkeleri) dahil olmasını ve onlara karar alma mekanizmalarında yer ve söz hakkı verilmesini ifade etmiştir. Aralarında farklılıklar bulunan ve değişik kuramsal temellere dayanan bu iki anlayışta ortak olarak Batı Avrupa'da yeni bir kurumsallaşma modeli oluşumu öngörülmüştür. Bu kurumsallaşmanın özünde, Avrupa'da siyasi aktörler arasındaki ilişkileri savaş yoluyla değiştirmenin önüne geçecek ve barış içinde değişimi sağlamaya yönelerek egemenlik devrini de içerecek uluslarüstü (supranasyonel) yapılanma bulunur. Uluslarüstü kurumsal yapılanmada, klasik uluslararası örgütlenmelerin işbirliğine dayalı modelinden farklı olarak, egemenlik paylaşımı ve devrinin karar alma mekanizmalarına yansıması ile üye devletler üzerinde belli kararlar ve kuralları dayatma becerisine sahip ortak kurumların oluşumu gereklidir. Hem Spinelli, hem de Monnet Avrupa'da gerginliklere ve nihayetinde büyük yıkıma yolaçan savaşların önlenmesi ile aşırı milliyetçiliğin ve devletlerarasındaki uzlaşmazlıkların ortadan kaldırılması için alışılagelmiş işbirliği modellerinin artık yeterli olmadığını ve uluslarüstü kurumsallaşmanın yeni bir Avrupa'nın yaratılması için gerekli olduğunu düşünmüşlerdir.[5]

[3] Sergio PISTONE, "Altiero Spinelli and the Strategy for the United States of Europe", Brent F. NELSON ve Alexander C. G. STUBB (der.), **The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration**, Lynne Rienner Publishers, Boulder ve Colorado, 1994, ss. 69-75; Wolfgang WESSELS, **Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı**, çev. Kerem Savran ve Aygül Mıhçıoğlu, Zeplin Yayıncılık, Ankara, 2010, ss. 41-42; Altiero SPINELLI ve Ernesto ROSSI, "For a Free and United Europe: A Draft Manifesto", Mette EILSTROP-SANGIOVANNI (der.), **Debates on European Integration,** Palgrave-Macmillan, Londra, 2006, ss. 37-42.

[4] Jean MONNET, **Memoirs**, Collins, Londra, 1978; Jean MONNET, "A Ferment of Change", NELSON ve STUBB (der.), 1994, ss. 17-24.

[5] Micheal BURGESS, "Federalism", Antje WIENER ve Thomas DIEZ (der.), **European Integration Theory**, Oxford University Press, Oxford, 2009, ss. 25-44; Micheal BURGESS, **Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000**, Routledge, Londra, 2000, ss.23-44; Mette EILSTRUP-SANGIOVANNI, "Introduction", EILSTRUP-SANGIOVANNI (der.), 2006, ss. 1-35.

Uluslarüstü kurumsallaşma anlayışının düşünsel ve kuramsal temellerini anlamak için, Avrupa bütünleşmesinin öncül teorik yaklaşımlardan federalizm, işlevselcilik (fonksiyonalizm) ve yeni-işlevselcilik (neo-fonksiyonalizm) yaklaşımlarını incelemek gerekir. Bu kuramsal yaklaşımlar, aralarında bazı önemli farklar bulunsa da, barışsal değişimi esas alır ve devletlerin, özellikle de Avrupa'daki devletlerarasındaki ilişkilerin neden ve nasıl uzlaşmazlıktan, işbirliğine ve bütünleşmeye doğru ilerlediğini açıklamaya yardımcı olur. Bu yaklaşımlardan özellikle yeni-işlevselcilik Avrupa bütünleşmesinin ilk dönemine damgasını vurmuş ve bu dönemin kuramsallaşmasının ilham kaynağı olmuştur.[6]

Bu dönemdeki Avrupa bütünleşmesine ilişkin yaklaşımları incelediğimizde, bunların Uluslararası İlişkiler disiplininin oluşumunu etkileyen "idealizm-realizm" tartışmasından etkilendiklerini görürüz.[7] Hatta denilebilir ki, "idealizm-realizm tartışması" sadece Uluslararası İlişkiler disiplininin ortaya çıkışında belirgin bir ilham kaynağı olarak kalmamış, Avrupa bütünleşmesine dair ilk kuramsal yaklaşımlar olan işlevselcilik, federalizm ve yeni-işlevselciliğin doğmasında da önemli rol oynamıştır. Fakat, altı çizilmesi gereken nokta Avrupa bütünleşmesini açıklamada kullanılan bu öncül kuramların Uluslararası İlişkiler disiplininin bu büyük tartışmasının "idealizm" yönünden etkilendiğidir. İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, Uluslararası İlişkilerin diğer alanlarında "realizm" ağırlığını hissettirirken, Avrupa bütünleşmesine ilişkin öncül kuramlarda "idealizmin" etkisi kendini göstermektedir. İdealizmin Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra barışçıl bir ortam geliştirmek gayesiyle, Uluslararası İlişkiler disiplininin içeriğini savaş/barış ekseni etrafında şekillendirmeye yöneldiğini gözlemekteyiz. İdealistler uluslararası uzlaşmazlıkların azaltılması için uluslararası işbirliğine ve kurumsallaşmaya yönelinmesi gereğini ortaya koymuşlar ve barışsal değişim yaklaşımının ilk çıkışlarını yapmışlardır. Hatta, bu dönemde Uluslararası İlişkiler idealistlerin etkisiyle uluslararası kurumsallaşma anlamına gelmeye başlamıştır. İdealizmin etkisiyle gelişen uluslararası kurumsallaşma alanı, Avrupa bütünleşme kuramlarının da temelini teşkil etmiştir. Bunun temel göstergelerinden birisi de, işlevselciliğin mimarı sayılan David Mitrany'nin idealizmin öncü merkezlerinden ABD'nin Princeton Üniversitesi'nin Woodrow Wilson Uluslararası ve Kamu Çalışmaları Okulu'nda görev yapmasıdır. Mitrany'nin idealizmden esinlenen "A Working Peace System" başlıklı kitabı işlevselciliğin klasik kaynağı ve bütünleşme çalışmalarının temel ilham kaynaklarından birisidir.[8]

Kutu 2.3: İdealizm-Realizm Tartışması

Uluslararası İlişkiler disiplininin oluşumunda belirleyici ve bu disipline özgü bir çalışma alanının yaratılmasında en etkili olan tartışmadır. Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra çıkan bu tartışma, İkinci Dünya Savaşından sonraki döneme kadar devam etmiştir. İdealizm, barışçıl bir dünya düzeninin oluşturulmasını hedefleyerek, savaşın önlenmesi misyonu ile uluslararası ilişkilere yaklaşmış, uluslararası kurumsallaşmayı işbirliği ve barışın temeli olarak görmüştür. Realizm ise, insan doğasının güç ve iktidar hırsıyla hareket ettiği tezinden yola çıkarak, ulus devletlerin de tıpkı bireyler gibi çıkarlarının peşinden koştuğunu savunur. Bu kavramın temeli ulusal çıkar ve ulusal güç arasında kurulan ilişkidir.

Kaynak: ERALP, 1996, ss.57-88.

Savaş sonrası ortamda yeşeren Avrupa bütünleşmesi süreci kısa bir süre sonra Soğuk Savaşın başlamasıyla bu yeni ortamın etkisi altına

6 Sevilay KAHRAMAN, "Avrupa Bütünleşmesi Kuramları: 1950-1970 Yılları", AKÇAY ve GÖÇMEN, 2012, ss. 67-83.

7 Atila ERALP, "Uluslararası İlişkiler Disiplininin Oluşumu: İdealizm-Realizm Tartışması", Atila ERALP (ed.), **Devlet, Sistem ve Kimlik: Uluslararası İlişkiler Kuramlarına Giriş**, İletişim Yayıncılık, İstanbul, 1996, ss. 57-88.

8 David MITRANY, **A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization**, Oxford University Press, Londra, 1943.

girmiştir. Bu ortamda uluslararası sistemde iki kutuplu bir yapı ortaya çıkmış ve Avrupa "Doğu" ve "Batı" olarak ikiye bölünmüştür. Soğuk Savaşın etkisine giren Avrupa bütünleşmesi süreci ise, daha geniş bir siyasi proje olan Batı ittifakının oluşturulması ve güçlendirilmesi çerçevesinde ele alınmaya başlanmıştır. Soğuk Savaş ortamında ABD yöneticileri ile Batı Avrupa siyasi aktörleri arasında, Batı ittifakının sağlam temellere dayanması için Batı Avrupa'nın iktisadi ve siyasi olarak güçlendirilmesi gereği üzerinde fikir birliği oluşmuştur. Bu doğrultuda, güçlü bir Batı ittifakının ancak yıkık Batı Avrupa ekonomik yapısının inşası ve siyasi istikrarın sağlanması yoluyla oluşturulabileceği anlaşılmış ve böyle bir Batı Avrupa'nın yaratılabilmesi için özellikle Fransa ve Almanya arasındaki gerginliklerin giderilmesi düşüncesine öncelik verilmiştir. Böylece, İkinci Dünya Savaşı sonrası Batı Avrupa'da ve özellikle Fransa ve Federal Almanya'da oluşan işbirliği ve yeni barışsal ilişkiler geliştirme ortamı, Soğuk Savaş sürecinde de Batı ittifakının oluşturulması ve güçlendirilmesi hedefiyle ABD yönetimleri tarafından desteklenmiş ve pekiştirilmiştir.

Soğuk Savaş ortamında Batı Avrupa'da hükümetlerin zamanla güçlenmesi ve özellikle Fransa'da De Gaulle'ün Cumhurbaşkanı olmasıyla birlikte, Avrupa bütünleşmesinin uluslarüstü çerçevede şekillenen kurumsal yapısı sorgulanmaya ve egemenlik devrini içermeyen hükümetlerarası model daha fazla gündeme getirilmeye başlanmıştır. Avrupa bütünleşme sürecinde devletlerin ve resmi aktörlerin merkezi konumu ve bütünleşmenin ancak devletlerin çıkarlarının buluştuğu sınırlı alanlarda olabileceğini savunan bu görüşler en kapsamlı teorik dayanağını Stanley Hoffmann'ın çalışmalarında bulmuştur.[9] Bütünleşme sürecinde ulus-devletlerin merkezi rolünün altını çizen Hoffmann, Avrupa'daki devletlerin kendi çıkarlarına uygun iktisadi alanlarda (*low politics*) bütünleşmeye yöneleceklerini, hayati çıkarlar barındıran özellikle dış politika ve güvenlik konularını içeren siyasi alanlarda (*high politics*) bütünleşmeye yanaşmayacaklarını belirterek, Avrupa bütünleşmesinin sınırlarının olduğunu göstermeye çalışmıştır. 1960'larda etkisini arttıran bu yaklaşım, Uluslararası İlişkiler disiplininin idealizm-realizm tartışmasından ilham almış, fakat tartışmanın realizm merkezli varsayımlarından etkilenmiştir. Zaten Hoffmann, Uluslararası ilişkiler disiplinine realist perspektiften katkılar yaparken, Avrupa bütünleşmesine de hükümetlerarası çerçeveden yaklaşmıştır. Benzer şekilde, Alan Milward da Avrupa bütünleşmesi sürecinin temelde ulus devletin azalan gücü ve meşruiyetini giderdiğini ve Batı Avrupa'da ulus devletin yeniden güçlenmesine yol açtığını göstermiştir. Milward, Avrupa'da bütünleşme süreciyle devletin öneminin azalmadığı, hatta devletlerin birçok alanda Avrupa bütünleşmesini desteklediğini ve bu sürecin Avrupa'da devletin "kurtuluşunu" sağlayan bir süreç olduğunu belirtmiştir.[10]

Savaştan Soğuk Savaşa doğru ilerleyen bu dönemde, Avrupa bütünleşmesinin ne türde bir kurumsal çerçeveye dayanacağı konusundaki ilk büyük tartışma "uluslarüstücülük-hükümetlerarasıcılık" çerçevesinde şekillenmeye başlamıştır. Avrupa bütünleşmesinin ilk yıllarına "ulusüstücülük" ve bu yaklaşıma yakın düşünsel ve kuramsal akımlar damgasını vururken, 1960'larda "hükümetlerarasıcılık" etrafında şekillenen yaklaşımlar yükselişe geçmiştir.[11]

---

9 Stanley HOFFMANN, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe", **Daedalus**, Cilt: 95, No: 3, 1966, s. 862-915.

10 Alan MILWARD, **The European Rescue of the Nation-State**, University of California Press, Berkeley, 1992.

11 KAHRAMAN, 2012, s. 69-83.

Türkiye-Avrupa Topluluğu İlişkilerinin Başlangıç Dönemi: Soğuk Savaş Ortamı

Avrupa bütünleşmesi belirtildiği gibi İkinci Dünya Savaşı ve Soğuk Savaş ortamında şekillenirken, Türkiye ve Avrupa Topluluğu arasındaki ilişkiler İkinci Dünya Savaşı'ndan etkilenmemiş ve Soğuk Savaş sürecinde doğmuştur.[12] İki kutuplu dünya sisteminde bir sınır devleti konumunda olan Türkiye'nin stratejik önemi artmış ve Batı ittifakının parçası olması için elverişli bir uluslararası ortam oluşmuştur. Bu anlayışla dönemin yöneticileri, Avrupa Topluluğu'nu (AT) Batı ittifakının kurumları arasında görmüş ve Türkiye'nin AT üyesi olması gerektiğini düşünmüşlerdir. Bu anlayışa göre, AT üyeliği Batı ittifakı üyeliğinin mantıksal ve doğal uzantısıydı. Yine bu dönemde, ABD'nin AT'yi desteklemesi de Türkiye'nin AT'ye yönelmesinde önemli bir nedendi. Soğuk Savaş döneminde ABD güçlü bir Batı ittifakı oluşturmak amacıyla, bir yandan Batı Avrupa'da ekonomik ve siyasi istikrarın gerçekleşmesi için AT'yi desteklerken, diğer yandan Sovyetler Birliği'nin kuşatılması stratejisi çerçevesinde Türkiye'nin Batı ittifakı ve onun kurumsal yapısı içinde yer almasını hararetle destekliyordu.

Batı ittifakının bir parçası olma arzusunun yanı sıra, Yunanistan faktörü de Türkiye'nin AT'ye yaklaşmasının nedenlerinden birisidir. Türkiye, Yunanistan'ın 8 Haziran 1959'da yaptığı başvurunun ardından, 31 Temmuz 1959'da ortaklık başvurusunda bulunmuştur. Dönemin Dışişleri Bakanlığı yetkilileri, Türkiye ve Yunanistan arasındaki ekonomik ve siyasi rekabeti göz önüne alarak, Yunanistan'ın katıldığı bütün uluslararası platformlarda Türkiye'nin de bulunması gerektiğini düşünmüşlerdir. Bu nedenle, NATO üyeliği örneğindeki gibi, Türkiye'nin AT'ye ortak üyelik için Yunanistan'ın hemen ardından başvurması politikası benimsenmiştir.

Topluluk tarafında ise, Soğuk Savaş ortamının bölünmüş Avrupası'nda her iki ülkenin de stratejik önemde olduğunu savunulmuş; Yunanistan ve Türkiye arasındaki rekabet göz önüne alınarak iki ülkeyle eşit ve dengeli ilişkiler kurulması konusunda hassas davranılmıştır. Yunanistan ve Türkiye ile akdedilen ortaklık anlaşmaları incelendiğinde bu hassasiyetin bir yansıması olarak benzerlikler göze çarpar. Ayrıca, her iki ülkeyle yapılan anlaşma, ortak üyeliği tam üyeliğe hazırlayan bir süreç olarak dizayn edilmiştir.

Bu dönemde Topluluğun ortamıyla Türkiye'nin iç dinamiklerinin uyum içinde olduğunu ve tarafların Soğuk Savaş döneminde zamanın ruhuna uygun ortak yaklaşımlar içinde bulunduklarını gözlemek mümkündür. Topluluk aktörleri daha sonraki dönemlerde ön plana çıkarılacak olan kültürel konulara değinmekten ziyade, Türkiye'nin jeopolitik önemi ve Batı ittifakına katkısının altını çizmişlerdir. Bunun en çarpıcı örneklerinden birisi de AT Komisyonu Başkanı ve Alman Hristiyan Demokrat Partisi'nin önemli isimlerinden Walter Hallstein'ın 1963'te Ortaklık Anlaşması'nın imzalanması sırasında sergilediği tutumdur. Hallstein, dinsel ve kültürel boyutların ötesinde, Türkiye'nin Avrupa bütünleşmesine olumlu katkısının üzerinde durmuştur.[13]

Soğuk Savaş koşulları Avrupa bütünleşmesi sürecini ve Türkiye'yi doğrudan etkilemiş; Türki-

[12] Atila ERALP, "Soğuk Savaştan Günümüze Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri", Atila ERALP (der.), **Avrupa ve Türkiye**, İmge Yayınları, Ankara, 1997, s. 86-119.

[13] **AAddress by Professor Walter Hallstein, President of the Commission of the European Economic Community on the Occasion of the Signature of the Association Agreement with Turkey**, 12 Eylül 1963, 8667/X/63-E, http://aei.pitt.edu/14311/1/S77.pdf (30.07.2013).

ye bu ortamda kurulan Avrupa Topluluğu'na yakınlaşmıştır. Soğuk Savaş döneminde Avrupa bütünleşmesi sürecinde hükümetlerarası yaklaşımların etkisinin arttığı düşünülürse, Türkiye-AT ilişkilerinin Soğuk Savaş ortamında şekillenen bu başlangıç dönemine de hükümetlerarası yaklaşımın damgasını vurduğu söylenebilir. Ankara, AT'ye Batı ittifakının parçası olma amacıyla ve Yunanistan etkisiyle siyasi ve stratejik açılardan yaklaşmıştır. Türkiye, dış politikasında hakim olan realist, devlet merkezli ve güvenlik odaklı yaklaşım çerçevesinde, AT ile olan ilişkilerinde de hükümetlerarası bakış açısını referans almıştır. Dolayısıyla, Avrupa bütünleşmesinin gayri resmi boyutu olan toplumlar arası yakınlaşma ve diyalog gibi alanlarda ilerleme kaydedilememiştir. Buna ek olarak, Avrupa bütünleşmesinin belirli alanlarda egemenlik devrine dayalı yapısı Türkiye'nin siyasi aktörleri tarafından yeterince anlaşılamamış ve Topluluk temelde hükümetlerarası bir kuruluş olarak algılanmıştır. Bu nedenle, uluslarüstü yaklaşımın fikri ve kurumsal temeli olan işlevselcilik, yeni-işlevselcilik ve federalizmin bu dönemdeki Türkiye-AT ilişkileri üzerinde fazla bir açıklayıcı etkisi görülmemektedir. Döneme ait az sayıdaki kavramsal çalışmadan biri olan Özen'in incelemesinin de gösterdiği gibi, yeni-işlevselcilik Avrupa bütünleşmesinin ilk döneminin anlaşılması ve açıklanması açısından önemli bir kavramsal çerçeve sunarken, Türkiye-AT ilişkilerinin anlaşılmasında kısır kalmaktadır.[14] Özen (1998)'in belirttiği üzere, Avrupa bütünleşmesinin ilk döneminde uluslarüstü kurumsallaşma ve tedrici olarak iktisadi bütünleşme ön plandayken, Türkiye-AT ilişkilerinde jeo-stratejik mülâhazalar önem kazanmıştır.

[14] Çınar ÖZEN, "Neo-functionalism and the Change in the Dynamics of Turkey-EU Relations", **Perceptions**, Cilt: 3, No: 3, 1998, s. 35-57.

Kutu 2.4: İşlevselcilik, Yeni-İşlevselcilik ve Genişleme

Philippe C. Schmitter'in deyişiyle, ne işlevselciliğin, ne yeni-işlevselciliğin, ne de yeni-yeni işlevselciliğin genişleme hakkında söyleyeceği pek birşey yoktur. Bu teoriler işlevsel bakımdan genişlemeyi açıklamaya yoğunlaşmış, fakat başka topraklara doğru genişleme ile ilgilenmemişlerdir. Eğer bu teorilerin varsayımları hangi ülkelerin Topluluk ya da Birliğin parçası olmak isteyeceğini ya da üye olarak kabul edileceğini tahmin etmek için kullanılsaydı, birçok işlev bakımdan Avrupa'nın parçası olan İsviçre'nin üyeliği doğal olarak beklenirken, Yunanistan'ın üyeliği öngörülemezdi. Bu teorilerin genişlemeye ilgisi daha çok genişlemenin Avrupa bütünleşmesini nasıl etkilediğiyle ilintilidir.

Kaynak: SCHMITTER, 2004, s. 70.

Değişen Tarihsel ve Düşünsel Ortam

1970'lerde uluslararası sistemde önemli ekonomik ve siyasi sorunlar baş göstermiştir. Bretton Woods düzeninin önemli bir unsuru olan ve uluslararası para piyasalarında istikrarı sağlamayı amaçlayan sabit kur sistemi, ABD, Batı Avrupa ve Japonya arasındaki 1950 ve 1960'lardaki işbirliğinin azalarak rekabetin artmasının etkisiyle çözülmüştür. ABD sabit kur sisteminde devalüasyon yapılamaması nedeniyle doların değerinin arttığını ve Amerikan dış ticaretinin olumsuz etkilendiğini savunurken, Batı Avrupa ülkeleri ABD'nin doların Bretton Woods sistemindeki merkezi konumundan yararlanarak uluslararası piyasalara haddinden fazla dolar sürdüğünü iddia etmişlerdir.[15]

Uluslararası para sistemine ilişkin tartışmalar, 1973 yılında petrol fiyatlarındaki aşırı artıştan sonra daha da ivme kazanmıştır. Petrol fiyatlarındaki artış, İkinci Dünya Savaşı sonrası düzeninin temel unsurlarından olan otomobil sanayinin gelişimine katkıda bulunan ucuz enerji politikasını

[15] ERALP, 1997, s.93.

olumsuz etkilemiştir. Bu durum, petrol ithalatına bağımlı olan Batı Avrupa ülkeleri ve Japonya'yı daha fazla sarsmıştı. Bu ortam Avrupa ülkeleri ve Japonya'nın Ortadoğu'ya yönelik politikalarını gözden geçirmelerine ve başta Filistin olmak üzere Arap ülkelerine daha sıcak bakmalarına yol açmıştır. İç içe geçen ekonomik ve siyasi gelişmelere ek olarak, iki kutuplu sistemin yumuşamasıyla Soğuk Savaşın altın yıllarındaki blok içi disiplin azalmış ve iç çekişmeler başlamıştır. Bunun sonucunda, ABD ve Batı Avrupa ülkeleri arasında uluslararası siyasi ve ekonomik konulara yönelik yekpare bakış yerine farklı yaklaşımlar oluşmuştur. Örneğin, Batı Avrupa'nın uluslararası olaylara bakışının merkezinde 1950 ve 1960'ların güvenlik endişelerinden ziyade, iktisadi konular ve demokrasinin Avrupa'da yerleştirilmesi yer almıştır.

Uluslararası ortamdaki bu gelişmeler, Türkiye'nin Batı ittifakı ile ilişkilerini derinden etkilemiştir. Yekpare bir Batı ittifakının ortadan kalkmasıyla, Türkiye-ABD ve Türkiye-AT arası ilişkilerdeki paralellik de bozulmuştur. Türkiye bazı sorunları olsa da, güvenlik politikalarına ağırlık vermeyi sürdüren ABD ile yakınlığını sürdürürken, ekonomi ve demokratikleşmenin önemini vurgulayan AT ile arasında uyumsuzluklar belirmeye başlamıştır. 1970'lerde Gümrük Birliği konusundaki anlaşmazlıklarla başlayan sorunlara 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi eklenmiştir. Bu gelişmeler, Türkiye-AT ilişkilerinde uzun yıllar sürecek olan demokrasi ve insan hakları konularını öne çıkaracak ve Topluluk ile Türkiye arasında farklı bakış açılarının sergilendiği bir döneme girilecektir.

AT ile eşit ve dengeli ilişkileri olan Türkiye ve Yunanistan'ın yolları bu dönemde ayrılmaya başlamıştır. Türkiye, 1970'lerin çalkantılı ortamında Gümrük Birliği'ne ilişkin sorunlarından dolayı Topluluk ile ilişkilerini dondurmaya yönelirken, Yunanistan Gümrük Birliği'nin yeterli olmadığını öne sürerek 1975 yılında tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. Yunanistan ile rekabet Türkiye'nin AT'ye ortaklık başvurusunda belirleyici etkenlerden biri olmuşken, 1970'lerin çalkantılı ortamında bu faktör ikinci plana düşmüştür. Yunanistan dışında İspanya ve Portekiz gibi ülkeler de otoriter rejimlerin son bulmasıyla AT'ye tam üyelik başvurularını ardarda yapmışlardır. Bu dönemde AT özellikle demokrasi ve insan hakları üzerine görüş ve hassasiyetlerini şekillendirmeye başlamış ve bu yaklaşımını Yunanistan, Portekiz ve İspanya'nın başvurularını değerlendirirken ön plana çıkarmıştır. Bu ülkelerin otoriter geçmişlerini dikkate alan AT, demokrasinin geliştirilmesine öncelik vermiş ve üyelik kabulünde uyguladığı alışılagelmiş ekonomik kriterlerden ziyade demokrasiyi üyeliğin temel koşulu haline getirmeye başlamıştır. Yunanistan, İspanya ve Portekiz otoriter rejimlerden demokrasiye geçme çabalarıyla zamanın ruhuna uygun davranırken, 1970'leri siyasi açıdan çalkantılı bir şekilde yaşayan Türkiye, 12 Eylül askeri müdahalesi sonucu AT ile demokrasi konusundaki anlaşmazlıklarının zirve noktasına ulaştığı bir döneme girmiştir. Türkiye ile Topluluk arasındaki uyuşmazlığın en temel göstergelerinden biri, Türkiye'de askeri müdahale yaşanırken, Yunanistan'ın 1981 yılında Topluluk üyesi olmasıdır. Türkiye'nin otoriter bir rejime yönelmesi, Türkiye-AT ilişkilerinde uzun yıllar sürecek gergin bir sürecin başlangıcı olmuştur. Öyle ki, ne Türkiye'nin 14 Nisan 1987'de yaptığı tam üyelik başvurusu, ne de 1995 yılında Ortaklık Konseyi tarafından alınan Gümrük Birliği kararı bu sorunların tam anlamıyla aşılmasını sağlayamamıştır.

Avrupa Topluluğu'nda 1970'lerde böylesine önemli bir değişim süreci yaşanırken ve Soğuk Savaş zihniyetinin dışına çıkılırken, Türkiye Soğuk Savaş parametreleri ile hareket etmeyi sürdürmüştür. Bu ortamda, demokrasi ve insan hakları konularına önem veren Topluluk ile iç çalkantılar içine giren ve güvenlik merkezli yaklaşımlarını sürdüren Türkiye arasında uyumsuzluklar belir-

miştir. Örneğin, AT üyeleri yekpare bir Batı ittifakı anlayışından uzaklaşmıştır. ABD ile Topluluk arasında iktisadi ve siyasi rekabet giderek artmıştır. Ayrıca, Topluluğun hükümetlerarası yaklaşımı daha önceki dönemden farklı olarak demokrasi ve insan hakları konularına öncelik veren bir dönüşüm geçirmiştir. Oysa bu dönemde, hem Türkiye'nin dış politikasında hem de AT ile olan ilişkilerinde ABD ile olan ilişkiler öncelik kazanmıştır. Türkiye, Soğuk Savaş döneminin yekpare Batı ittifakı yaklaşımını ve ABD yoluyla Avrupa Topluluğu'nu etkileme çabalarını sürdürmüştür. Türkiye, aynı zamanda özellikle 12 Eylül müdahalesinden sonra güvenlik merkezli yaklaşımı temel almış, demokrasi ve insan hakları konularında sorunlu bir döneme girmiştir. Oysa bu dönem, Avrupa Topluluğu'nun ABD'den farklılaşmaya başladığı ve bu farkın özellikle demokrasi ve insan hakları konularında yoğunlaştığı bir dönemdir. Türkiye'nin 12 Eylül müdahalesinden sonra ABD ile ilişkilerinde sorun yaşanmazken, hatta Türkiye'nin artan stratejik önemi nedeniyle yakınlaşma söz konusuyken, AT ile ilişkiler gerginleşmiş ve Topluluktan uzaklaşma dönemine girilmiştir. Başka bir ifadeyle, 1970'lerin değişen ortamında Avrupa bütünleşmesinin temel düşünsel ortamı ve dinamiklerini şekillendiren hükümetlerarası yaklaşımla, Türkiye'nin sergilediği hükümetlerarası yaklaşım arasında önemli farklılıklar ortaya çıkmıştır.

Genişleme-Derinleşme Tartışması ve Türkiye

Avrupa bütünleşmesine 1970'lerin sonlarından itibaren genişleme-derinleşme tartışması damgasını vurmaya başlamıştır.[16] Uluslararası sistemdeki gelişmelerden etkilenen Avrupa bütünleşmesi ile genişleme-derinleşme tartışmasını anlamak ve açıklamak için yeni arayışlara ve yaklaşımlara yönelme gereği duyulmuştur. Bu ortamda, uluslarüstücülük ve hükümetlerarasıcılık çerçevesinde temellenen kuramsal yaklaşımlar Avrupa bütünleşmesi sürecini ve işbirliğini incelemekte yeterli olmamaya başlamıştır. Bu kuramsal yaklaşımların temelini oluşturan Uluslararası İlişkiler disiplininin de Avrupa bütünleşmesi üzerindeki düşünsel etkisi azalmaya başlamıştır.[17] Yeni kuramsal arayışlar ve çalışmalar, hükümetlerdışı yeni aktörleri ve dinamikleri incelemeye odaklanan çoğulcu yaklaşımlara yönelmiştir. Özellikle 'siyasal-iktisat' ve iç-dış politikaları birlikte ele alan 'mukayeseli siyaset' alanındaki yeni kavramlardan ve yaklaşımlardan etkilenilmeye başlanmıştır.[18]

Bütünleşmeyi yeni perspektiflerden açıklama gereği, özellikle Topluluğun 1981 yılında Yunanistan'ı ve 1986 yılında da İspanya ve Portekiz'i kapsayan Akdeniz'e doğru genişleme süreçlerinde kendini belli etmiştir. Akdeniz'e doğru genişleme sürecinde Topluluk bir yandan kendi yakın çevresi olarak gördüğü Akdeniz bölgesinin üç önemli ülkesi İspanya, Portekiz ve Yunanistan'ı üye olarak almaya yönelirken, aynı zamanda bu ülkelerin demokrasiye dönüşüm süreçlerine destek vermiştir. Topluluk bu süreçte bu ülkelerdeki demokrasiye yönelen reform yanlısı aktörleri desteklemiş ve otoriter rejimleri savunanların karşısında yer al-

[16] WESSELS, 2010, s. s.10-13; Wolfgang WESSELS, **Analysis and Assesment from a Discovery, Tour of the European Union: Wider Europe-Deeper Integration? Lessons Learnt from the EU-CONSENT Network**, http://www.eu-consent.net/library/EU Consent2005-09_condensed.pdf (30.07.2013); Gaby UMBACH, **EU-CONSENT 2005-2009, Four years of Reseach on EU Deepening and Widening: Evidence, Explanations, Extrapolation**, http://www.eu-consent.net/library/EU-Consent2005-09_condensed.pdf (30.07.2013).

[17] EILSTROP-SANGIOVANNI, 2006, s. 1-14.

[18] Laura CRAM, Desmond DINAN ve Neill NUGENT, "Reconciling Theory and Practise", Laura CRAM, Desmond DINAN ve Neill NUGENT (der.), **Development in the European Union**, Palgrave Macmillan, 2004, ss. 3-19; Ben ROSAMOND, **Theories of European Integration**, Palgrave, Basingstoke, 2000.

mıştır. Akdeniz'e doğru genişleme süreci, Topluluğu üçüncü ülkelerin siyasal ve toplumsal dönüşüm süreçleriyle yakından ilgili bir aktöre dönüştürürken, Avrupa bütünleşmesi kapsamında yeni aktörlerin ve demokrasi/insan hakları gibi yeni konuların ön plana çıktığını da göstermiştir.

Kutu 2.5: Genişleme-Derinleşme Tartışması

Genişleme-Derinleşme tartışması, Avrupa bütünleşmesi sürecinde 1970'lerden sonra önem kazanan tartışmadır. Genişleme ve derinleşmenin birlikte gerçekleştiği zamanlarda Avrupa bütünleşmesi ilerlerken, bu ilişkinin gerginleştiği zamanlarda Avrupa bütünleşmesinin sıkıntılı dönemleri yaşanmıştır. Uzun süre Avrupa bütünleşmesinde bu iki süreç iç içe geçmişken, son dönemlerde iki dinamik arasındaki bağlantıda sorunlar olduğu görülmektedir. Genişleme, Avrupa bütünleşmesinin değer ve müktesebatının yayılması olarak nitelendirilebilir. Avrupa bütünleşmesi altı ülkeyle başlamış ve altı genişleme dalgasıyla 28 ülkeye ulaşmıştır. *Derinleşme,* Avrupa bütünleşmesinin Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'ndan başlayarak, ekonomik alanlarda ve zamanla diğer alanlara da yayılarak derinleşmesini ve buna paralel kurumsal reform çabalarını ifade eder.

Akdeniz'e doğru genişlemesiyle üye sayısı on ikiy Akdeniz'e doğru genişlemesiyle üye sayısı on ikiye çıkan Toplulukta bütünleşmenin sürdürülmesi için derinleşmenin gerekli ve kurumsal reformun kaçınılmaz olduğu anlayışı benimsenmiştir. Kurumsal yapı ve karar-alma mekanizmalarının gözden geçirilmesi gereği ortaya çıkınca, Avrupa bütünleşmesi sürecinde önemli yeni bir dinamik olan genişleme-derinleşme tartışması gündeme gelmiştir. Bir başka deyişle, bir yandan genişlemenin Avrupa bütünleşmesi için gerekli olduğu ortaya çıkarken, diğer yandan genişlemenin derinleşme üzerindeki etkisi anlaşılmıştır. Bu çerçevede, Topluluğun karar-alıcıları, genişlemenin ardından karar alma mekanizmasındaki etkinliği ve Topluluğun küresel sistemdeki rekabet gücünü arttırma düşüncesiyle kurumsal reform düzenlemesine ağırlık vermek durumunda kalmışlardır. Topluluğun Akdeniz'e genişlemesinin ardından gelen reform yönelişi, Tek Avrupa Senedi ve bunun önemli bir unsuru olan Tek Pazar ile sonuçlanmıştır. Avrupa bütünleşmesinin başlangıç döneminin "ortak pazarını" "tek pazara" dönüştürmeyi amaçlayan bu reform çabasında, Sandholtz ve Zysman'ın belirttiği gibi Avrupa'daki hükümet dışı ulus-aşırı çevrelerin (örneğin *European Roundtable of Industrialists*) yakın işbirliğinin ve bu çevrelerle Komisyon arasında kurulan yakın ilişkilerin önemli rolü olmuştur.[19] Bir başka deyişle, Akdeniz'e doğru genişleme ve Tek Pazar hareketi ile somutlaşan derinleşme süreçleri Avrupa bütünleşmesinde hükümet-dışı aktörlerin öneminin arttığını ve resmi entegrasyon sürecinin yanı sıra hükümet-dışı aktörleri de kapsayan gayri-resmi nitelikteki toplumsal bütünleşme süreçlerinin gitgide önem kazandığını göstermiştir.

Genişleme-derinleşme tartışmasının başladığı bu dönemde Avrupa bütünleşmesi sürecine Soğuk Savaş parametreleri ile yaklaşmayı sürdüren Türkiye'nin siyasi aktörleri bütünleşme sürecinin değişen yapısına uyum sağlayamamıştır. Kendisine benzeyen Yunanistan, Portekiz ve İspanya gibi ülkeler otoriter yapılardan kurtularak, Avrupa Topluluğu üyeliğine yönelirken, Türkiye iç çalkantılara gömülmüş ve önemli bir fırsatı kaçırmıştır. Böylece, Türkiye Güney Akdeniz ülkeleri grubundan uzaklaşmış ve Topluluk ile ilişkileri özellikle 12 Eylül müdahalesinden sonra gerginleşmiştir. Bu dönemdeki fırsatları kaçıran Türkiye, yaklaşık on yıl sonra Avrupa Topluluğu'nun kendi iç sorunlarına ve kurumsal reform çabalarına, bir başka deyişle derinleşme sürecine yöneldiği bir dönemde tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. Türkiye'nin bu başvurusunun zamanlama açısından oldukça sorunlu bir döneme denk geldiği, Komisyon'un Türkiye'nin başvurusuyla ilgili değerlendirmesini yaklaşık 2,5 yıl sonra, Aralık 1989'da iletmesinden de anlaşılmaktadır.

[19] Wayne SANDHOLTZ ve John ZYSMAN, "1992: Recasting the European Bargain", NELSON ve STUBB (der.), 1994, s. 189-209.

Türkiye-AT/AB ilişkilerinin başlangıçtaki iki alt döneminin tarihsel ve fikirsel ortamının incelenmesi, bu iki dönemdeki ilişkilerin bile Türkiye-AT/AB arasındaki genel ilişki türü olan "inişli-çıkışlı" tarzı yansıttığını göstermektedir. Türkiye ile AT/AB arasındaki ilişkiler, Soğuk Savaş döneminde genelde uyumlu bir şekilde seyretmiş, fakat 1970'lerde Türkiye-Topluluk ilişkilerinde uzun yıllar sürecek sorunlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Türkiye-AB ilişkilerinin inişli-çıkışlı bu başlangıç dönemini anlamak ve açıklamak için "tarihsel-kurumsalcı" yaklaşımın yararlı bir çerçeve olduğunu söylemek mümkündür. Özellikle bu yaklaşımda ön plana çıkan "zaman" ve "ortam" kavramları dönemin "inişli-çıkışlı" yapısını incelemek için anahtar kavramlardır. Pollack ve Pierson'un çalışmalarıyla gelişen "tarihsel-kurumsalcı" yaklaşım, Avrupa bütünleşmesine yönelik rasyonel yaklaşımlardan farklı olarak "zaman" boyutuna merkezi bir rol atfetmektedir.[20]

Kutu 2.6: Tarihsel-Kurumsalcılık

İzlek bağımlılığı (*path-dependency*) tarihsel kurumsalcılıkta nedensellik ilişkisini açıklayıcı bir kavramdır. Tarihsel kurumsalcılara göre aynı etkenlerin birarada olması her yerde aynı sonuçların çıkacağı anlamına gelmez, çünkü bu etkenler büyük ihtimalle geçmişin mirası olan ortamın etkisinde işler hale gelecektir. Ortama dair en önemli özellik kurumsaldır. Kurumlar tarihi manzaranın göreli olarak kalıcı özellikleridir ve tarihi gelişimi belli yollara ya da yönlere doğru iterler. Fakat tarihsel süreçte kurumlar zamanında öngörülemeyen sonuçlara hatta verimsizliklere yol açabilirler. Siyasi hayatta kurumların önemli rollerine dikkat çekseler de tarihsel kurumsalcılar, genellikle kurumları sosyo-ekonomik gelişme ya da fikirlerin yayılması gibi etkenleri de dikkate alan bir nedensellik zinciri içerisinde ele alırlar.

Kaynak: HALL ve TAYLOR, 1996, ss. 936-957.

Avrupa tarihini disiplinlerarası ve mukayeseli bir şekilde inceleyen Charles Tilly'den ilham alan tarihsel kurumsalcı yaklaşım, aktörlerin davranışlarının soyut rasyonellikten ziyade birbirleriyle etkileşim halinde zaman ve ortamı dikkate alacak şekilde tarihsel süreçlerde değerlendirmesini öngörür.[21] Tarihsel kurumsalcı yaklaşımı AB'nin genişleme süreçlerine uygulayan K.H. Goetz ise "zaman" faktörünün iki boyutuna dikkat çeker: Zamanı ortamla ilişkilendiren "zamanın ruhu" (*time of governing*) ilk boyutu ve zamanın nasıl kullanıldığını (*governing with time*) ifade eden özellik de ikinci boyutu oluşturur. Goetz zamanın bu iki boyutu çerçevesinde AB'nin genişleme süreçlerinin mukayeseli olarak açıklanabileceğini ifade eder.[22]

Türkiye-AB ilişkilerinin başlangıç döneminin incelenmesi, tarihsel-kurumsalcılıktan esinlenen Goetz'in geliştirdiği "zamanın ruhu" kavramının yararlı ve açıklayıcı bir çerçeve sunabileceğini göstermektedir.[23] Türkiye-Topluluk ilişkilerinin Soğuk Savaş döneminde "zamanın ruhuna" uygun geliştiği ve bu dönemde Avrupa bütünleşmesinin dinamikleri ile Türkiye'deki gelişmelerin uyum içinde seyrettiği iddia edilebilir. Bu dönemde ABD'nin hem Avrupa bütünleşmesi hem de Türkiye üzerindeki etkisi bu uyumun ortaya çıkmasında önemli bir rol oynamıştır. Soğuk Savaş ortamında Topluluk içinde gelişen hükümetlerarası pratik ve fikirsel ortamla Türkiye'nin Topluluğa yaklaşımı kesişmiştir. İkinci Dünya Savaşı döneminde "zamanın ruhuna" yakın

[20] Mark A. POLLACK, "The New Institutionalisms and European Integration", WIENER ve DIEZ (der.), 2004, ss. 137-156; Paul PIERSON, "The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis", EILSTRUP-SANGIOVANNI (der.), 2006, s. 304-324.

[21] Charles TILLY, **Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons**, Russell Sage Foundation, New York, 1984.

[22] Klaus H. GOETZ, **Temporality and the European Administrative Space**, 2006, http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/crosscutting/Papers_London_Nov2006/Goetz.pdf (30 Temmuz 2013).

[23] Atila ERALP, "The Role of Temporality and Interaction in the Turkey-EU Relationship", **New Perspectives on Turkey**, No: 40, 2009, s. 149-170.

olmayan Türkiye-Avrupa bütünleşmesi ilişkileri Topluluğun Soğuk Savaş dinamiklerini artan bir şekilde hissetmesiyle değişmiş ve "zamanın ruhuna" daha uygun hale gelmiştir.

Soğuk Savaş döneminde uyumlu seyreden ilişkiler, 1970'lerde değişmeye başlamış ve ikinci dönemde Türkiye-Topluluk ilişkileri "zamanın ruhundan" uzaklaşmıştır Bu dönemde Türkiye, Avrupa bütünleşmesinin dinamiklerinden uzaklaşmaya başlamış ve ilişkilerde önemli sorunlar yaşanmaya başlamıştır. Bu dönemde, Topluluk ve Türkiye'nin hükümetlerarası yaklaşımları farklılaşmış; Türkiye'nin siyasi aktörlerinin hükümetlerarası yaklaşımı yekpare Batı ittifakı varsayımına dayanırken, Topluluk ABD ile iktisadi ve siyasi rekabet içine girmiştir. Ayrıca, Topluluk demokrasi-insan hakları konularına öncelik vermeye yönelirken, Türkiye devlet merkezli ve güvenlik odaklı yaklaşımı ön plana çıkarmıştır. Bu uyumsuzluğa ek olarak, Türkiye'nin bu dönemde Avrupa bütünleşmesi açısından önemi artan genişleme-derinleşme dinamiğinin de dışında kalmıştır. Türkiye Topluluğun Akdeniz'e doğru genişleme sürecinde "zamanın ruhuna" uygun davranmamış ve önemli bir fırsatı kaçırmış; ayrıca Topluluk Tek Pazarla birlikte derinleşme çabalarına yöneldiğinde "zamanın ruhuna" uygun olmayan bir tam üyelik başvurusu yapmıştır.

Tarihsel kurumsalcılığın özellikle zaman boyutunun bu iki alt dönemdeki "iniş-çıkışları" açıklamakta oldukça başarılı gözükmektedir. Ayrıca, tarihsel kurumsalcılığın kurum geçmişine atfettiği yol/yön belirleyici rol ve izlek bağımlılığı, Türkiye-AB ilişkisinin "inişli-çıkışlı" olmasına karşın kopmamasını açıklama bakımından da faydalıdır. Fakat, zamanla Avrupa bütünleşme sürecinde etkisi artan kurumsal normlar/değerler ve kimlik konularında tarihsel kurumsalcılığın açıklama gücü zayıflamaktadır. Bu durumda tarihsel kurumsalcılığın başka kuram ve kavramları da dikkate alan yaklaşımlar sergilemesi gereği ortaya çıkmaktadır.

Özet

Avrupa bütünleşmesi Savaş ve Soğuk Savaş ortamında şekillenirken, Türkiye-Avrupa bütünleşmesi ilişkisi Soğuk Savaş ortamında gelişmiştir. Bu ortamda Türkiye-Topluluk ilişkileri, Avrupa bütünleşmesinin "uluslarüstücülük-hükümetlerarasıcılık" tartışmasının "hükümetlerarası" niteliği ağır basan tarihsel ve fikirsel ortamında ilerlemiştir. Bu nedenle, Türkiye-Topluluk ilişkisinin anlaşılmasında Avrupa bütünleşmesini etkileyen yeni-işlevselcilik gibi kuramlar yardımcı olamamaktadır. Bu dönemin anlaşılmasında "hükümetlerarası" yaklaşımlar daha yararlı gözükmektedir.

Avrupa bütünleşmesi 1970'lerden itibaren dikkat çekici bir değişim sürecine girmiştir. Bu değişimle birlikte "genişleme-derinleşme" tartışması bütünleşme sürecine damgasını vurmuştur. Bu dönemde, Türkiye-Topluluk ilişkileri Avrupa bütünleşmesinin tarihsel ve fikirsel ortamından uzaklaşmış ve "zamanın ruhunu" yakalayamamıştır.

Soğuk Savaş'tan 1980'lere uzanan bu iki dönemin incelenmesi Türkiye-Topluluk ilişkilerinde uyum ve uyumsuzluğun anlaşılmasında "zaman" boyutunun önem kazandığını göstermektedir. Bu boyuta merkezi rol veren "tarihsel kuramsalcı" yaklaşım Türkiye- Avrupa bütünleşmesinin başlangıç döneminin anlaşılmasında yardımcı olmaktadır.

Sorular

1. Türkiye-AB ilişkileri neden Soğuk Savaşın tarihsel ve fikirsel ortamından etkilenmiştir?
2. Soğuk Savaşın hangi fikirsel-kuramsal yaklaşımları Türkiye-Topluluk ilişkilerini etkilemiştir?
3. AB'nin başlangıç döneminin önemli yaklaşımı yeni-işlevselcilik, Türkiye-Topluluk ilişkilerini açıklamakta neden yeterli bir kavramsal araç sunamamaktadır?
4. Avrupa Topluluğu'nun 1970'lerdeki değişimi Türkiye-Topluluk ilişkilerini düşünsel olarak nasıl etkilemiştir?
5. Türkiye'nin ve Topluluğun "hükümetlerarası" yaklaşımlarında ne gibi farklar bulunmaktadır?
6. Türkiye, Topluluğun 1970 ve 1980'lerdeki "genişleme-derinleşme" düşünsel ortamından nasıl etkilenmiştir?
7. Tarihsel kurumsalcılığın Türkiye-Topluluk ilişkilerini açıklamada ne gibi yararlı kavramsal araçları vardır?

Tavsiye Edilen Kaynaklar

AKÇAY, Belgin ve GÖÇMEN, İlke (der.), **Avrupa Birliği: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012

EILSTROP-SANGIOVANNI, Mette (der.), **Debates on European Integration,** Palgrave-Macmillan, Londra, 2006.

ERALP, Atila, "The Role of Temporality and Interaction in the Turkey-EU Relationship", **New Perspectives on Turkey,** No: 40, 2009, ss. 149-170.

NELSON, Brent F. ve STUBB, Alexander C. G. (der.), **The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration**, Lynne Rienner Publishers, Boulder ve Colorado, 1994.

ROSAMOND, Ben, **Theories of European Integration**, Palgrave, Basingstoke, 2000.

WIENER, Antje ve DIEZ, Thomas (der.), **European Integration Theory**, Oxford University Press, Oxford, 2004.

3 Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Hukuki Çerçevesi: Kurumsal Boyut

Ercüment TEZCAN

Bölüm Planı

- Giriş
- Ortaklık İlişkisinin Hukuki Boyutu
- Ortaklık Hukukunun Kurumsal Çerçevesi
- Ortaklık Anlaşması'yla Oluşturulan Organlar: Ortaklık Konseyi
- Ortaklık Konseyi Tarafından Oluşturulan Tali Organlar
- Türkiye'de Ortaklık İlişkisini Yürüten Oluşumlar
- Özet

Giriş

Günümüzde Türkiye-AB ilişkileri, eşzamanlı olarak ortaklık ve katılım/genişleme düzlemlerinde ilerlemektedir. Katılım/genişleme süreci tamamlandığında Türkiye üye devlet statüsünü kazanacağından, ilişkiler tek bir hukuki zemine oturacak ve her iki düzlemdeki mevcut ilişkiler otomatik olarak sona erecektir. Bu bölümde, Türkiye-AB bütünleşme sürecinin iki boyutundan birisi olan ortaklık ilişkisinin hukuki ve kurumsal çerçevesi üzerinde durulacaktır.[1] Kurumsal boyut kapsamında, öncelikle ortaklık metinleriyle oluşturulan Ortaklık Konseyi ele alınacak, ardından Ortaklık Konseyi tarafından oluşturulan tali organlar incelenecektir. Son olarak, AB-Türkiye ortaklık ilişkisi kapsamında Türk hukukunda oluşturulan organlara değinilecektir.

Ortaklık İlişkisinin Hukuki Boyutu[2]

Uluslararası hukukun ya da AB hukukunun "ortaklık hukuku" olarak adlandırılan bir alt dalının varlığı tartışmalıdır. Bu nedenle, ortaklığa ilişkin ilke, kural ve usullerden oluşan ve ortaklık hukuku olarak adlandırılan bu düzenlemeler bütünü genel anlamda uluslararası hukuka tabidir. Zira ortaklığın bizzat kendisi bir uluslararası hukuk metni olan ortaklık anlaşmasına dayanmaktadır. Dolayısıyla ortaklık ilişkisi çerçevesindeki kuralların uygulanması ve yorumlanması kapsamında uluslararası hukuktaki ilkeler geçerlidir. Ortaklık hukuku kavramıyla yakından ilgili bir kavram da "ortaklık hukuk düzeni" kavramıdır. Daha açık bir ifadeyle, ortaklık hukuku olarak adlandırılan bir hukuk dalı olmadığı gibi, "ortaklık hukuk düzeni" şeklinde özgül bir hukuk düzeni de bulunmamaktadır. Dolayısıyla, ortaklığın AB hukuk düzenine benzeyen bir hukuk düzeni yoktur. Bunun sonucu olarak, ortaklık çerçevesindeki hukuki ilişkiler, bir yandan uluslararası hukukta geçerli olan kurallara tabi iken, diğer yandan tarafların iç hukuk düzenlerine dayanmaktadır[3].

AB-Türkiye ilişkilerine dair çalışmalara bakıldığında, "Türkiye-AB ortaklık hukuku" şeklinde bir kavrama yer yer rastlanmaktadır.[4] Fakat, bu kullanım daha ziyade konunun bir bütün olarak ele alınması amacına yönelik olup, kastedilen özgül bir hukuk dalının varlığı değildir. Buna karşılık, maddi anlamda ortaklığın hukuki temellerinin AB hukukuna dayandığı yadsınamaz bir gerçektir. Bunun sonucunda, Türkiye'nin ortaklık ilişkisi kapsamında imzaladığı anlaşmalar ve kabul ettiği Ortaklık Konseyi kararları nedeniyle AB hukukundan kaynaklanan birtakım yükümlülükleri mevcuttur. Türkiye AB üyesi olmadığı için, bu yükümlülükleri klasik bir anlaşma ilişkisinden kaynaklanan yükümlülükler olarak değerlendirmek daha doğrudur.

Bu çerçevede, AB hukuku kurallarının ve bu kapsamdaki uygulamaların ve içtihatların ortaklık ilişkisi kapsamında yorum ve boşluk için geçerli olup olmadığı konusu önem kazanır. Zira, yukarıda da belirtildiği gibi, her ne kadar AB ile Türkiye arasında klasik bir anlaşma ilişkisi olduğu kabul edilse de, maddi anlamda AB hukukunun bu ilişki-

---

1 Ankara Anlaşması, Türkiye ile AET ve AET üyesi devletler arasında imzalanmıştır. Ankara Anlaşması ile tesis edilen ilişki "AET-Türkiye ortaklık ilişkisi" şeklinde anılır. Lizbon Antlaşması sonrasında Topluluk (*Community*) hukuken yerini Birliğe (*Union*) bıraktığından, bu bölümde "AET-Türkiye", "AT-Türkiye" veya "AB-Türkiye" ortaklık ilişkisi ifadeleri birbirlerinin yerine geçecek şekilde kullanılmaktadır.

2 Bu bölümde şu kaynaklardan geniş ölçüde yararlanılmıştır. Bu nedenle çok gerekmedikçe dipnotlarda ayrıca referans verilmeyecektir. Hacı CAN ve Çınar ÖZEN, **Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Hukuku**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2005; Kamuran REÇBER, **Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri**, Alfa Aktüel, İstanbul, 2009; **Türkiye Avrupa Birliği Ortaklık Anlaşmalarında Öngörülen Kurumsal İşbirliği**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul, 1996; S. Rıdvan KARLUK, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Beta, İstanbul, 2005.

3 CAN ve ÖZEN, 2005, s. 289.

4 CAN ve ÖZEN, 2005.

yi derinden etkilediği ve şekillendirdiği inkâr edilemez. Dolayısıyla, teorik olarak AB hukuku kapsamındaki kuralların, uygulamaların ve içtihatların duruma ve şartlara bağlı olarak ortaklık ilişkisi kapsamında geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Bununla birlikte, bu konuda genel geçer bir kural olmadığını belirtmek en doğrusudur. Uygulamaya bakıldığında ise, AB hukukundaki kuralların ve uygulamaların ortaklık ilişkisi kapsamında ciddi anlamda belirleyiciliği olduğu söylenebilir. Buna ilaveten, Ankara Anlaşması'nın 25. maddesi çerçevesinde, taraflar arasında çıkabilecek muhtemel bir uyuşmazlık üzerine şayet Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) karar verirse, Türkiye bu kararı uygulamak zorundadır.[5] Dahası, 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi kararı kapsamındaki hükümlerin ATAD kararlarına uygun olarak yorumlanması gerektiği açıkça düzenlenmiştir (Bkz. madde 66). Fakat, bu iki hükmü özel düzenlemeler olarak kabul etmek gerekir. Zira, genel anlamda ortaklık ilişkisi çerçevesinde, Türkiye'nin ATAD'ın yargı yetkisine tabi olması ya da ATAD kararlarının Türk hukukunda doğrudan ya da dolaylı uygulanması gibi bir durum söz konusu değildir. Aynı doğrultuda, Türkiye AB üyesi olmadığı için, Türk yargı organlarının ne hukuken, ne de fiilen önkarar prosedürünü (ABİHA madde 267) uygulama ve bu vesileyle ATAD'ın yorumunu isteme gibi olanakları bulunmamaktadır.

Bu genel değerlendirmelerin ardından, bu başlık altında ortaklık hukukunun kaynakları, taraflar açısından bağlayıcılığı, AB ve Türk hukuku bakımından durumu ile son olarak ortaklık hukukunun doğrudan uygulanabilirliği ve doğrudan etki özelliği üzerinde durulacaktır.

Ortaklık Hukukunun Kaynakları[6]

Ortaklık hukukunun kaynaklarını birincil kaynaklar ve ikincil kaynaklar olarak ikiye ayırmak mümkündür. Birincil kaynaklar şu şekilde sıralanabilir: AET arasında Ankara'da 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan Ankara Anlaşması, Anlaşma'nın ekleri, protokolleri ve bildirileri; Türkiye ile AET arasında Brüksel'de 23 Kasım 1970 tarihinde imzalanan Katma Protokol ve ekleri; AT/AB'nin genişlemesi nedeniyle çeşitli tarihlerde yapılan Ek Protokoller ve özellikle 2004 genişlemesi kapsamında AB'ye üye olan ülkelere ortaklık hukukunun uygulanmasını mümkün kılan 29 Temmuz 2005 tarihli Ek Protokol; Mali Protokoller; Bildiriler. Bu çerçevedeki temel tartışma, Ankara Anlaşması'nın diğer birincil kaynaklara nazaran öncelikli konumu haiz olup olmadığı meselesidir. Kuşkusuz, diğer birincil metinler Ankara Anlaşması'nın ayrılmaz parçası konumundadırlar, fakat bu durumun onlara ikincil nitelik verip vermediği konusu net değildir.[7] İkincil kaynaklar ise, daha ziyade ortaklık çerçevesindeki organların birincil metinlerin uygulanmasına yönelik olarak kabul ettikleri kararlar olarak karşımıza çıkar. İkincil kaynakları şu şekilde sıralamak mümkündür: Ortaklık Konseyi kararları (Ankara Anlaşması madde 22); Ortaklık Konseyi tavsiyeleri (Ankara Anlaşması md. 22); Ortaklık Konseyi tavsiye kararları (*resolutions*);[8] ortaklık kapsamındaki tali organların kabul etmiş oldukları kararlar.

---

5 ATAD'ın her üç Topluluğa (AKÇT, AET ve AAET) ortak olması nedeniyle çoğul bir kullanım söz konusudur. Lizbon Antlaşması sonrası ise Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) şeklinde tüm AB yargı organlarını kapsayacak biçimde jenerik bir isim ihdas edilmiştir. Eski ATAD bu yeni yapılanmada "Adalet Divanı" ismiyle ve diğer iki yargı organına göre daha üst konumda yer almaktadır. Bu çalışmada genellikle Lizbon Antlaşması öncesi dönem söz konusu olduğu için ATAD kısaltması kullanılacaktır.

6 Bu konuda daha geniş bilgi için Bkz. CAN ve ÖZEN, 2005, s. 291-298.

7 CAN ve ÖZEN, 2005, s. 292.

8 Tavsiye kararları (*resolutions*), Ankara Anlaşması'nda öngörülmemiş olup, uygulama sonucu ortaya çıkmış araçlardır. Hukuki bağlayıcılık taşımaktan daha ziyade, tarafların ortak irade ve niyetlerini ifade etme amacına yöneliktir.

Birincil kaynaklarla ikincil kaynaklar arasında hiyerarşik bir ilişki söz konusudur. Bir başka deyişle, ikincil kaynaklar birincil kaynaklara uygun olmak zorundadır. Buna karşılık, bu uygunluğu sağlamak amacıyla tesis edilen özel bir denetim mekanizması mevcut değildir ve bu konuda çıkabilecek muhtemel ihtilaflara genel olarak Ortaklık Konseyi'nde çözüm aranacaktır.

İkincil kaynaklar çerçevesindeki temel tartışma, 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi kararının mutat bir karar olup olmadığı konusundadır. Her ne kadar kamuoyunda bu karar "Gümrük Birliği Anlaşması" olarak yanlış bilinse de, doktrinin büyük kısmı bunun tipik olmayan bir Ortaklık Konseyi kararı olduğu konusunda hemfikirdir.[9]

Ortaklık Hukukunun Taraflar Açısından Bağlayıcılığı[10]

Ortaklık hukukunun taraflar açısından olumsuz ve olumlu açılardan bağlayıcılığı söz konusudur.[11] Olumsuz bağlayıcılık, uluslararası hukuk kapsamında geçerli olan kuralların ortaklık hukuku çerçevesinde de geçerli olduğunu ifade eden bir durumdur. Daha açık bir ifadeyle, birincil ve ikincil metinlerden oluşan ortaklık hukuku, "ahde vefa" (*pacta sunt servanda*) ilkesi gereği taraflar açısından bağlayıcıdır. Dolayısıyla, âkit taraflar anlaşma hükümlerine ve Ortaklık Konseyi kararlarına aykırı olacak ve bu kararların amaçlarını tehlikeye atacak her türlü davranıştan kaçınmakla yükümlüdürler. Bu bağlayıcılık, âkit taraflardan sadece biri için (örneğin Türkiye) öngörülen yükümlülükler kapsamında da geçerlidir. Bu durum sadakat yükümlülüğü (*obligation de fidelité*) şeklinde ifade edilip, Ankara Anlaşması md. 7(2)'de açıkça düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, "taraflar, Anlaşma'nın hedeflerinin gerçekleşmesini tehlikeye düşürecek her türlü tedbirden kaçınırlar".

Bu çerçevedeki temel tartışma, Ankara Anlaşması'nın uygulanmasının Topluluğa/AB'ye daha sonra giren ülkelere genişletilmesi konusudur. Bu konuda, İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın katılımlarının ardından akdedilen bir Protokol mevcuttur. Beşinci genişlemeye kadar bu tür bir Protokol akdedilmemiştir. Merkezi ve Doğu Avrupa'daki 8 ülke, Kıbrıs ve Malta'yı kapsayan beşinci genişleme kapsamında ise, 29 Temmuz 2005 tarihinde Ek Protokol yapılarak bu konu çözüme kavuşturulmuştur. Bu protokolle Ankara Anlaşması'nın uygulama alanı, 1 Mayıs 2004'te AB'ye üye olan ülkeleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Fakat, Kıbrıs Cumhuriyeti'ne (Güney Kıbrıs Rum Yönetimi) yönelik olarak bu protokolün Türkiye tarafından uygulanmaması (daha açık bir ifadeyle, "Kıbrıs Cumhuriyeti" bandıralı gemi ve hava araçlarına liman ve havalimanlarını açmaması) nedeniyle katılım müzakereleri kısmen askıya alınmıştır. Dolayısıyla, Türkiye Ankara Anlaşması madde 7(2) kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirmeme suçlamasıyla karşı karşıyadır. Oysa, Türkiye bu konunun taşımacılıkla ilgili bir konu olduğunu (dolayısıyla ortaklık ilişkisi kapsamında yer almadığını) ve malların serbest dolaşımını doğrudan ilgilendirmediğini belirterek kendini savunmaktadır.

Olumlu anlamda bağlayıcılıkla kastedilen, âkit tarafların maddi olarak ortaklık hukukundan somut olarak etkilenmeleri ve onunla bağlı olma-

---

9 Bu çerçevedeki tartışmalar için Bkz., Kemal BAŞLAR, "Gümrük Birliği Anlaşması'nın-1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın) Hukuksal Niteliği", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt: 4, No: 1, 2004, s. 151-198; Sevin TOLUNER, "6 Mart 1995 Tarihli Ortaklık Konseyi Kararı: Milletlerarası Hukuk Açısından Bir Değerlendirme", **İstanbul Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 55, No: 1-2, 1995-1996, s. 3-26; Kamuran REÇBER, "Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Aday Ülke Olarak Kabulünün Hukuksal Açıdan Değerlendirilmesi", (www.isguc.org /kamuran1.htm) (25.05 2013).

10 Bu konuda daha geniş bilgi için Bkz. CAN ve ÖZEN, 2005, s. 299-308.

11 Kimi kaynaklarda bu bağlayıcılık, şekli bağlayıcılık ve maddi bağlayıcılık şeklinde de kavramsallaştırılmıştır. CAN ve ÖZEN, 2005, s. 299 ve 303.

larıdır. Bir başka deyişle, ortaklık hukuku çerçevesinde öngörülen yükümlülükler her iki taraf açısından bağlayıcıdır ve bu yükümlülüklerin ifası için yasal ve idari her türlü düzenlemenin yapılması gerekir. Bu durum, AB çalışmalarında daha ziyade meşru işbirliği (*coopération loyale*) yükümlülüğü şeklinde ifade edilmektedir. Bu husus birincil nitelikli ortaklık metinlerinde iki noktada düzenleme altına alınmıştır. İlk olarak, birincil nitelikli metinlerde genel bir hüküm yer almaktadır ve Ankara Anlaşması md. 7(1)'deki düzenleme bu tür genel düzenlemelere bir örnektir. Bu maddeye göre, "âkit taraflar, bu Anlaşma'dan doğan yükümlülüklerinin yerine getirilmesini sağlayıcı her türlü genel ve özel tedbirleri alırlar". Bu genel düzenleme, daha sonra kabul edilecek Ortaklık Konseyi kararlarının bağlayıcılığını ve uygulama yükümlülüğünü garanti altına alması açısından son derece önemlidir. İkinci olarak, birincil metinlerde yer alan maddi hükümler çerçevesinde de, tarafların yerine getirmeleri gereken özel yükümlülüklere çeşitli maddelerde yer verilmiştir.

Benzer sistemi AB hukukunda da görmek mümkündür. Avrupa Birliği'nin İşleyişiyle İlgili Antlaşma'nın (ABİA) 4(3) maddesinde yer alan düzenleme yukarıda ele alınan hükümlerin daha geniş kapsamlısını içerir. Bu düzenlemede şu ifade yer alır:

"*Meşru işbirliği ilkesi uyarınca, Birlik ve üye devletler antlaşmalardan kaynaklanan görevlerin yerine getirilmesinde birbirlerine saygı gösterirler ve yardımlaşırlar. Üye devletler antlaşmalardan ya da Birliğin kurumlarının eylemlerinden kaynaklanan yükümlülüklerin ifası için genel veya özel her türlü önlemi alırlar. Üye devletler Birliğin görevini yerine getirmesini kolaylaştırırlar ve Birliğin amaçlarının gerçekleşmesini tehlikeye düşürecek her türlü önlemden/davranıştan kaçınırlar.*"

Bu genel hükme ek olarak, gerek AB gerekse ABİA antlaşmasının ilgili hükümlerinde üye devletler ya da Birlik kurumları için öngörülen özel yükümlülükler bulunmaktadır.

Ortaklık Hukuku Kurallarının AB Hukuku ve Türk Hukuku Bakımından Durumu[12]

Topluluğun/AB'nin üçüncü ülkelerle ya da örgütlerle yaptığı anlaşmalar, AB hukukunun ayrılmaz bir parçasıdır. Avrupa Birliği'nin İşleyişiyle İlgili Antlaşma md. 216(2) uyarınca, Birlik tarafından üçüncü ülke ya da örgütlerle yapılan anlaşmalar Birliği ve üye devletleri bağlar. Dolayısıyla, Birlik organlarının yanı sıra üye devletler de Birlik tarafından yapılan uluslararası anlaşmaları dikkate almak ve ulusal hukuk düzenlemelerini buna uygun olarak yapmakla yükümlüdürler. Ayrıca, ATAD 30 Nisan 1974 tarihli *Haegeman* kararından itibaren usulüne uygun olarak yapılan ve yürürlüğe giren anlaşmaların, AT Antlaşması'nın 177(1-b) maddesine göre bir Topluluk/AB hukuku tasarrufuna gerek olmaksızın Topluluk hukukunun ayrılmaz bir parçası olduğu yönünde bir içtihadi yaklaşım benimsemiştir.[13] Aynı karara referansla ATAD, 30 Eylül 1986 tarihli *Demirel* kararında ortaklık hukuku kapsamında yer alan Ankara Anlaşması'nın, Topluluk hukukunun bir parçası olduğunu kabul etmiş ve bunun sonucunda da kendisini Ankara Anlaşması'nın 12. maddesini yorumlamaya yetkili görmüştür.[14] ATAD doktrindeki itirazlara karşın, aynı yaklaşımı 20 Eylül 1989 tarihli *Salih Zeki Sevince*[15] ve 16 Aralık 1990 tarihli *Kazım Kuş*[16] davaları ile Ortaklık Konseyi kararları kapsamında da sürdürmüş ve Ortaklık

---

12 Bu konuda daha geniş bilgi için Bkz. CAN ve ÖZEN, 2005, s. 310-367.

13 Case C-181/83 *R.&V. Haegeman v Belgian State* [1974] ECR 449.

14 Case C-12/86 *Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd* [1987] ECR 3719.

15 C-237/91 sayılı davada verilen karar. Case C-237/91 *Kus v. Landeshauptstadt Wiesbaden* [1992] ECR I-6781.

16 C-237/91 sayılı davada verilen karar. Case C-237/91 *Kus v. Landeshauptstadt Wiesbaden* [1992] ECR I-6781.

Konseyi tarafından kabul edilen bazı kararları [2/76 sayılı kararın 2(1-b) ve 7. maddeleri; 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi kararının 6(1) ve 13. maddeleri] Topluluk hukukunun bir parçası olarak kabul ederek, bunları yorumla yetkisinin bulunduğunu savunmuştur. Ayrıca, ATAD Sevince kararında 2/76 sayılı kararın 2(1-b) ve 7. maddeleri ile 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi kararının 6(1) ve 13. maddelerinin doğrudan uygulanabilir olduğunu kabul etmiştir. ATAD daha da ileri giderek, 30 Eylül 1997 tarihli *Faik Günaydın* kararı ile, Ortaklık Konseyi kararlarının Topluluk hukukunun bir parçası olmalarından hareketle ulusal hukuklara nazaran önceliğini kabul etmiştir.[17]

Türk hukuku çerçevesinde, 1982 Anayasası'nın 90. maddesi uyarınca usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir ve haklarında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz. Dolayısıyla, bu antlaşmalar Türk hukukunun bir parçası niteliğine sahiptirler. Bu hukuki statü Ankara Anlaşması için de geçerlidir. Buna karşılık, Ortaklık Konseyi kararlarının nitelendirilmesi konusunda Türk hukukunda ciddi bir belirsizlik söz konusudur; zira 1982 Anayasası konuyla ilgili doğrudan bir düzenleme içermemektedir. Bununla birlikte, Ortaklık Konseyi kararları uluslararası hukuk açısından ya daha önce imzalanan Ankara Anlaşması kapsamında yer alan basit usulle imzalanmış anlaşmalar veya uluslararası örgüt kararları olarak sınıflandırılabilir. Ortaklık Konseyi kararlarının basit usulle yapılmış anlaşmalar şeklinde değerlendirilmesi halinde, bu kararlar Anayasanın 90(3) maddesi çerçevesinde yer alan "uygulama antlaşması" olarak kabul edilmelidir. Dolayısıyla, bu kararların Türk hukukunda uygulanabilmesi için her defasında TBMM tarafından uygun bulma kanunu çıkarılmasına gerek yoktur. Fakat, kanunlarda bir değişiklik gerektirmeleri halinde, bu kararların TBMM'ye sevk edilmeleri gerekir.[18] Ortaklık Konseyi kararlarının Türkiye'nin dâhil olduğu bir uluslararası örgüt kararı olarak nitelendirilmesi durumunda da aslında pek sonuç değişmemektedir. Zira bu durumda da Anayasanın yukarıda anılan 90(3) maddesi kıyas yoluyla uygulanabilir. Özet olarak, uygulamaya bakıldığında Ortaklık Konseyi kararlarının içeriğinin belirleyici olduğu görülmektedir. Mutad Ortaklık Konseyi kararlarında basit usulle onay işlemi gerçekleştirilebilir. Bunda ne anayasal, ne de yasal açıdan bir engel bulunmamaktadır.[19] Fakat 1/95 sayılı karar gibi kapsamlı bir içeriği bulunan kararlarda konunun Bakanlar Kurulu'nda ele alınması gerekmekte ve duruma göre -şayet kanunlarda bir değişiklik öngörüyorsa- TBMM'ye sevk edilmesi gerekmektedir. Bu durum Anayasanın 90(4) maddesinden kaynaklanan bir yükümlülüktür. Daha da ötesi, Gümrük Birliği'ni tesis eden 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi kararı yürürlüğe girmeden ya da yürürlüğe girdikten sonra Resmi Gazete'de yayınlanmamıştır. Dolayısıyla, bu konuda Türk hukukundaki durum/uygulama çok da net olmayıp, Anayasanın 90(3) ve 90(4) maddesiyle tam anlamıyla uyumlu değildir.[20] Hatta bu kararların çoğunun resmi Türkçe çevirisi bile bulunmamaktadır.[21]

Ortaklık Hukuku Kurallarının Doğrudan Uygulanabilirlik ve Doğrudan Etki Özelliği

AB hukukunda açık bir hüküm bulunmamasına rağmen, ATAD yukarıda bahsedilen Demirel,

17 C-36/96 sayılı davada verilen karar. Case C-36/96 *Günaydin and others v Freistaat Bayern* [1997] ECR I-5143.

18 BAŞLAR, 2004, s. 170.

19 Bir başka deyişle bu uygulamanın gerekçesi Anayasanın 90(2) maddesi ile 31.5.1963 tarih ve 244 sayılı Kanunun 2(3) maddesine dayandırılabilir.

20 BAŞLAR, 2004, ss. 167 ve 170.

21 1/95 sayılı kararın farklı çevirileri ise kurumlar tarafından yapılan gayri resmi tercümelerdir. 1/95 sayılı kararın Dışişleri Bakanlığı'nın web sayfasında yer alan tercümesi örnek olarak gösterilebilir. (http://www.mfa.gov.tr /1-95-sayili-ortaklik-konseyi-karari-gumruk-birligi-karari.tr.mfa) (5.06.2013)

Kuş ve Sevince kararlarında kabul ettiği içtihadi yaklaşımla, Ankara Anlaşması hükümlerinin ve Ortaklık Konseyi kararlarının AB hukukundaki doğrudan uygulanabilirlik ve doğrudan etki için gerekli koşulları yerine getirmeleri durumunda, bu özelliklere sahip olabileceklerini kabul etmiştir. Bu noktada, Divanın yaklaşımının Türkiye'ye özel olmadığını, AB'nin akdettiği tüm anlaşmalar için geçerli olduğunu belirtmek gerekir.

Türk hukukunda ise bu kuralların doğrudan uygulanabilirliği söz konusu değildir. Zira Türkiye AB üyesi olmadığı için, doğrudan uygulanabilme ve doğrudan etki gibi daha ziyade AB hukukuna özgü kavramların, AB ile uluslararası hukuka tabi bir ortaklık ilişkisi içinde bulunan Türkiye açısından hukuki sonuçlar doğurması hem anayasal açıdan, hem de uluslararası hukuk açısından mümkün değildir.[22] Anayasada bu konuda açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bunun da ötesinde, Türkiye'nin üyesi olduğu uluslararası örgütlerin kararlarının Türk hukukunda uygulanabilir olması için bu kararların mutlaka bir onay işleminden geçmeleri gerekir. Zira, Anayasanın 90. maddesinde "usulüne göre yürürlüğe konulan uluslararası anlaşmalar" ifadesi yer almaktadır. Bu ifadeden de anlaşılacağı gibi, anlaşmaların Türk hukukunda uygulanabilmeleri için onay işlemi şarttır.[23] Dolayısıyla, bu kararların Türk hukukunda doğrudan uygulanabilirlik özelliklerinden bahsetmek olanaksızdır. Aynı durumu Ortaklık Konseyi kararları için de söylemek mümkündür.

Doğrudan etki için ise durum biraz daha farklıdır. Zira Anayasanın 90(5) maddesi, usulüne göre yürürlüğe konulan uluslararası anlaşmaların Türk hukukunun bir parçası olduğunu belirterek, anlaşmaların Türk hukuk düzeninde ilkesel anlamda doğrudan etki doğurmasının yolunu açmaktadır. Türk yargı organları bireysel hakların ileri sürüldüğü durumlarda genel olarak doğrudan etki konusunda olumlu bir yaklaşım sergilemektedir. Buna karşılık, AB-Türkiye ortaklık hukuku kurallarının doğrudan etki özelliği ile ilgili somut bir karardan söz etmek mümkün değildir.

İpucu:

- Günümüzde Türkiye-AB ilişkileri, eşzamanlı olarak ortaklık ve katılım/genişleme düzlemlerinde ilerlemektedir.
- Türkiye-AB arasındaki ilişkilerin hukuki boyutunu ifade etmek için "ortaklık hukuku" ya da "ortaklık hukuk düzeni" şeklinde birtakım ifadeler kullanılsa da, bunlar bütünü görmek için geliştirilmiş kavramlardır.
- Türkiye-AB arasındaki ortaklık ilişkisi daha ziyade uluslararası hukukta geçerli olan ilke ve kurallara tabidir. Bununla birlikte, Türkiye-AB ortaklık ilişkisi üzerinde kurumsal ve maddi hukuk bakımından AB Hukukunun ciddi bir etkisi söz konusudur.
- Ortaklık hukukunun kaynaklarını tıpkı AB Hukukunun kaynakları gibi birincil kaynaklar ve türev kaynaklar şeklinde bir ayrıma tabi tutmak mümkündür.
- Türk hukukuna göre, 1982 Anayasası'nın 90. Maddesi uyarınca usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir.

Son olarak, ortaklık hukuku kurallarının Türk hukuku kurallarına nazaran önceliği konusunda Anayasada net hüküm bulmak mümkün değildir. Bunun tek istisnası temel hak ve özgürlüklere ilişkin düzenlemelerdir. İkinci Anayasa paketi olarak da bilinen 7 Mayıs 2004 tarih ve 5170 sayılı Kanunun 7. maddesiyle getirilen düzenleme şu şekildedir: "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas

[22] BAŞLAR, 2004, s. 290. Ayrıca Bkz, Ünal TEKİNALP, "Gümrük Birliğinin Türk Hukuku Üzerinde Etkileri", **İstanbul Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 55, Sayı.1-2, 1995-1996, s. 27-88.

[23] Bu onay işleminin mutlaka TBMM tarafından yapılmasına gerek yoktur, Bakanlar Kurulu da bu işlemi gerçekleştirebilir. Bkz. Anayasa md. 90(3).

alınır." Buna karşılık, temel hak ve özgürlüklerin doğrudan ortaklık hukuku kapsamında yer almadığı düşünülecek olursa, bu hükmün ortaklık hukuku çerçevesinde uygulanabilmesi pek mümkün gözükmemektedir. Diğer yandan kanunlara aykırı hükümler içeren uluslararası örgüt kararlarının TBMM'ye sevk edilmesi gerektiği hatırlanacak olursa hukuken otomatik olarak bir öncelikten bahsetmek mümkün değildir.

Ortaklık Hukukunun Kurumsal Çerçevesi

AB'nin akdettiği tüm ortaklık anlaşmalarında, söz konusu ortaklığa ilişkin spesifik bir kurumsal yapı oluşturulur. Örneğin, EFTA ülkeleriyle AT arasında 2 Mayıs 1992'de Porto'da imzalanan Avrupa Ekonomik Alanı (AEA) Anlaşması'nda bu tür bir kurumsal yapıyı görmek mümkündür. Bu kapsamda, AEA Konseyi Anlaşma'ya taraf devletlerin temsilcileri ve AB Komisyonu temsilcisinden oluşur. Üst düzey bürokratların temsil edildiği AEA Karma Komitesi günlük işleyişten sorumludur. Yargısal kontrol ise AB adına Adalet Divanı tarafından, EFTA ülkeleri adına ise EFTA Adalet Divanı tarafından yerine getirilir. Sonuç olarak, AB'nin yapmış olduğu diğer ortaklık anlaşmalarında benzer kurumsal yapıyı görmek mümkündür.

Ortaklık kapsamında tesis edilen bu kurumsal yapıyla AB'nin kendi kurumsal yapısı arasındaki ilişkinin temel ilkesi, ortaklıkta taraflardan birinin AB üyesi olmaması nedeniyle, ortaklığın kurumsal yapısının AB'nin kurumsal yapısından özerk olmasıdır. Örneğin, üyelik öncesinde Yunanistan'ın AT organlarında temsil edilebilme talebi, Yunanistan'ın henüz tam üye olmadığı ve ortaklığın buna imkân vermeyeceği gerekçesiyle reddedilmiştir. Her ne kadar Türkiye-AT ilişkilerinde bu yönde açıkça bir red kararından bahsedilemese de Yunanistan'ın taleplerinin red gerekçelerinin Türkiye için de geçerli olacağında kuşku yoktur. AT Antlaşması'nın 238. maddesindeki "topluluk, üçüncü bir devlet, bir devletler birliği ya da bir uluslararası örgütle karşılıklı hak ve yükümlülüklere dayanan ve ortak eylemler ile usuller öngören ortaklık anlaşmaları yapabilir" hükmünün bu konuda bir düzenleme getirmediği açıktır. Benzer şekilde, ATAD'ın 30 Eylül 1986 tarihli Demirel kararında ortaklık ilişkisini, "üçüncü ülkelerin Topluluğun sistemine katılmasını sağlayan daimi, genel ve kurumsallaşmış bir işbirliği" şeklinde tanımlaması da AB kurumsal yapısına ortak ülkelerin katılması konusunu netleştirmemiştir.[24] Buna karşılık, Divan Avrupa Ekonomik Alanı'yla ilgili 1/91 sayılı görüşünde bu konuda daha net bir tutum benimsemiş ve üçüncü ülkelerin Topluluğun kurumsal yapısına katılımlarının öngörülemeyeceğini belirtmiştir.[25] Adalet Divanı'nın bu yorumlarına ek olarak, bir üçüncü ülkenin AB'nin kurumsal yapısında yer almasının teorik olarak kurucu metinlerin bu yönde değiştirilmesiyle mümkün olacağını belirtmek gerekir ve böyle bir değişikliğin AB üyesi ülkeler tarafından kabul edilme şansı düşüktür. Buna karşılık, uygulamadaki durum biraz farklıdır. Bir yandan, taraflardan birinin AT/AB olması nedeniyle zorunlu olarak AB kurumsal yapısına uygun biçimde hareket edilmesi durumu söz konusudur.

İpucu:

- Ortaklık Hukuku kapsamındaki kurumsal çerçevenin tüzel kişiliğe sahip olmadığı ve uluslararası örgüt niteliği taşımadığı görülmektedir.

Diğer yandan, Avrupa Birliği'nin mevcut yapısı ve müktesebatının ortaklığa temel ve örnek teşkil etmesinden dolayı, ortaklık organlarının

[24] Case C-12/86 *Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd* [1987] ECR 3719, para. 9.

[25] *Opinion of the Court of 14 December 1991* [1991] ECR I-6079.

çalışmasında ve karar almasında AB'deki gelişmeler yakından takip edilir. Gerekirse AB'de alınacak kararlar beklenilir ve ona göre ortaklık organlarında sonraki dönemlerde buna uyum için çalışmalar başlatılabilir. Örneğin ortak gümrük tarifelerine uyum kapsamında, AB'nin yaptığı düzenlemeler esas alınır. Dolayısıyla, Türkiye açısından bakıldığında, ortaklığın kurumsal yapısı Birliğin kurumsal yapısından ayrıdır; Türkiye-AT ortaklık ilişkisi çerçevesinde özel bir örgütlenmeye gidilmiş ve bu ilişkiye özgü bir kurumsal yapı oluşturulmuştur. Buna karşın, yukarıda belirtilen hususlar ışığında, ortaklığın kurumsal yapısı, AB kurumsal yapısına uygun olma prensibi çerçevesinde AB müktesebatının uygulama alanının Türkiye'ye de genişletilmesi işlevini görmektedir.

Kutu 3.1: Türkiye'nin Ortaklık Kapsamında AB Kurumlarında Temsili

Türkiye'nin, AB ile Gümrük Birliği ilişkisi içinde olan bir ülke hüviyetiyle, konunun gerektirmesi durumunda, AB organlarının çalışmalarına katılabileceği 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi kararı sonrası süreçte düzenleme altına alınmıştır. 1/95 sayılı kararın 60. maddesine göre "Türk uzmanlar, Gümrük Birliği'nin düzgün işleyişi için, gerekli olduğu takdirde, gümrük birliğinin işleyişiyle ilgili doğrudan ilgili alanlarda, AB Komisyonu'nun yürütme yetkilerini kullanmada yardımcı olan bir dizi teknik komitenin çalışmalarına katılır." İlk aşamada Türk uzmanların Gümrük Birliği çerçevesinde AB Komisyonuna bağlı olarak faaliyet gösteren ve ithalat-ihracata konu olan ürünlerin sınıflandırılması işlevini yerine getiren Nomenklatura Komitesi'ne, Gümrük Kodu Komitesi'ne ve Dış Ticaret istatistikleri Komitesi'ne katılımları düzenlenmiştir. Daha sonraki aşamada ise, Türk uzmanların iki teknik komiteye daha katılmalarının yolu açılmıştır. Bunlar Tekstil Komitesi ve Teknik Normlar Komitesi'dir. Buna ilaveten, Türk uzmanların bu komitelerin çalışmalarına katılım usulleri, 5/95 sayılı Ortaklık Konseyi kararıyla düzenleme altına alınmıştır. Dolayısıyla, Türkiye'nin AB'nin kurumsal yapısına katılımı konusu iki özelliği bünyesinde barındırmaktadır. İlk olarak, bu katılım düşük düzeydedir. Bir başka deyişle, birtakım teknik komitelere Türkiye'nin uzman düzeyinde katılımı söz konusudur. İkinci olarak, bu katılım kısmi ve arızidir. Yani Türkiye bütün çalışmalara değil, sadece Gümrük Birliği'yle ilgili ve Türkiye'yi ilgilendirme potansiyeline sahip konulardaki çalışmalara katılmaktadır.

Kendine özgü bir kurumsal yapısı bulunan Türkiye-AT arasındaki ortaklık ilişkisinin niteliği konusu tartışmalıdır. Türkiye'nin bu ilişkiyi uluslararası bir örgütle mi tesis ettiği, yoksa bu bağın sadece bir sözleşme ilişkisi olarak mı değerlendirileceği net değildir. Bu kapsamda, her ne kadar doktrinde farklı görüşler ileri sürülse de, hakim görüş ve ATAD'ın içtihadı uyarınca Ankara Anlaşması'nda açık bir düzenleme olmaması nedeniyle, Türkiye-AT ortaklığı uluslararası örgüt ilişkisi kapsamında nitelendirilemez. Zira, Ankara Anlaşması ile AB-Türkiye arasında herhangi bağımsız bir devletlerarası kurumsal yapı oluşturulmamıştır. Ayrıca, ortaklığın kurumları, sadece âkit tarafların oybirliğiyle karar aldıkları "sözleşme organları" niteliğindedir. Ortaklığın uluslararası bir örgüt modeli ile özdeşleştirilememesine karşın, bu yapının basit ticari anlaşmalar düzeyinde de görülmemesi gerektiği Can ve Özen tarafından ileri sürülmüştür. Bu görüşe göre ortaklık, hukuk kuralı ihdas etmeye yetkili bir Ortaklık Konseyi ile belirli bir düzeyde kurumsallaştırılmıştır. Bu da ortaklığı kesin olarak uluslararası ticari antlaşmalardan ayırmak için yeterli gözükmektedir.[26]

Ortaklığın kurumsal yapısının, uluslararası örgüt kapsamında değerlendirilememesi, doğal olarak ortaklığın hukuk kişiliği üzerinde olumsuz yönde etki yaratmaktadır. Bu noktada, Türkiye-AB ortaklığı kapsamında tarafların ortak iradesiyle kararların alındığını belirtmek gerekir. Bir başka deyişle, aşağıda değinileceği üzere Ortaklık Konseyi'nde kararlar oybirliğiyle alınmaktadır. Bunun sonucu olarak, kurumsal irade hiçbir zaman bir âkit tarafın iradesinden farklı olamayacaktır.[27] Dolayı-

[26] CAN ve ÖZEN, 2005, s. 77.

[27] Ankara Anlaşması "karma anlaşma" olduğundan ve bu çerçevede taraf olarak AT'nin yanısıra üye devletler de yer aldığından, AT/AB ve üye devletler Türkiye karşısında tek bir âkit taraf olarak temsil edilmektedir. Bunun sonucu olarak AT/AB tarafında ortak bir irade oluşumu sözkonusudur. Fakat uygulamada, ortaklık ilişkisi çerçevesinde AB üyesi ülkelerin taleplerinin AB ta-

sıyla, ortaklık kurumlarının, tarafların iradelerinden bağımsız bir kurumsal iradeye sahip olmamaları nedeniyle ortaklığın uluslararası hukuk kişiliği bulunmamaktadır.[28] Ankara Anlaşması'nda da bu yönde açık bir düzenleme bulunmamaktadır.

Türkiye-AB ortaklık ilişkisinin iki taraflı niteliği çerçevesinde, kurumsal mekanizmalarda eşitlik ve karşılıklılık ilkeleri geçerlidir. Bir başka deyişle, tarafların ortaklık organlarında eşit şekilde temsil edilmelerinin yanı sıra, kararların her iki tarafın ortak iradesiyle alınması gereklidir. Bu durum Ankara Anlaşması'nın 23. maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir: "Ortaklığın kurumları, bir yandan Türkiye Cumhuriyeti'nin temsilcileri, öte yandan Topluluğun ve üye devletlerin temsilcilerinden meydana gelir ve kararlarını oybirliğiyle alır." Dolayısıyla, Ankara Anlaşması'nın 23. maddesinde düzenleme altına alınan karşılıklılık ilkesi, Türkiye'ye ortaklık kurumlarında AET tarafına eşit statüde temsil hakkını hukuken garanti eder niteliktedir.

Ortaklık Anlaşması'yla Oluşturulan Organlar: Ortaklık Konseyi

Ankara Anlaşması'nın 6. maddesi uyarınca ortaklığın ana organı hüviyetindeki Ortaklık Konseyi kurulmuştur. Ortaklık Konseyi, Türkiye-AB ortaklığı çerçevesinde tarafların beraberce işlem yaptıkları bir sözleşme organı niteliğindedir. Buna ek olarak, Ortaklık Konseyi'nin, âkit tarafların birbiriyle danışmalarını ve karar almalarını sağlayan sınırlı bir uluslararası konferans olduğu da ifade edilebilir. Ayrıca, Ortaklık Konseyi kendi içtüzüğü gibi işleyişi ile ilgili düzenlemeler yapma ve kendisine yardım edecek alt organları oluşturma yetkisine de sahiptir.

Ortaklık Konseyi bugüne kadar 51 kez toplanmıştır.[29] Uygulamaya bakıldığında Ortaklık Konseyi toplantılarının düzenli olarak yapılmadığı ve özellikle kriz dönemlerinde Ortaklık Konseyi'nin uzun süre toplanamadığı görülür. Örneğin, Ortaklık Konseyi 1980 sonrasında büyükelçiler düzeyinde yapılan birkaç toplantı hariç tutulursa uzunca bir süre toplanamamıştır. Bu uzunca aradan sonra ilk toplantı 16 Eylül 1986'da yapılmıştır. Fakat, bu toplantı Yunanistan'ın siyasi konuları gündeme getirmesi nedeniyle Türkiye açısından pek olumlu geçmemiştir. Buna karşılık ortaklık ilişkilerinin canlanmaya başladığı ve Gümrük Birliği tartışmalarının yapıldığı 1990'lı yıllardan itibaren Ortaklık Konseyi'nin daha ziyade bakan düzeyinde toplandığı görülmektedir. 6 Mart 1995 tarih ve 1/95 sayılı Gümrük Birliği kararıyla, Ortaklık Konseyi bugün Türkiye-AB ortaklık ilişkisindeki en önemli kararı kabul etmiştir.

Ankara Anlaşması'nın iki taraflı yapısı Ortaklık Konseyi'nin oluşumuna da yansımıştır. Ankara Anlaşması'nın 23. maddesi uyarınca, Ortaklık Konseyi "bir yandan Türkiye Hükümeti'nin temsilcilerinden, diğer yandan Topluluk üyesi devletlerin, Konseyin ve Komisyonun temsilcilerinden" oluşur. Bir başka deyişle, bir blok halinde AT tarafının bir parçasını oluşturan üye devletler her ne kadar Anlaşma'nın münhasır tarafları olarak kabul

rafının talebi şeklinde sunulması gibi durumlar da karşımıza çıkmaktadır. Bunun AB açısından izahı, üye devletler arasında karşılıklı dayanışma ilkesiyle mümkündür. Bir başka deyişle, üçüncü ülkelerle ilişkilerde bir üye devlet diğerleri tarafından yalnız bırakılmaz ve desteklenir. Bu çerçevedeki en tipik örnek, 1/95 sayılı kararın hazırlanması sürecinde yaşanmıştır. Gümrük Birliği'nin son aşaması için hazırlanacak bir anlaşmayı kendi Parlamentosu'nda onaylama garantisi veremeyen Yunanistan'a diğer üye devletler, Konsey ve Komisyon destek vermiş; Türkiye'nin de kabul etmesiyle Gümrük Birliği'nin son aşaması için anlaşma yerine bir Ortaklık Konseyi Kararı (OKK) hazırlanmasıyla yetinilmiştir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Çınar ÖZEN, **Türkiye-Avrupa Topluluğu** Gümrük Birliği **ve Tam Üyelik Süreci Üzerine Etkileri**, Ceylan Kitabevi, İzmir, 2000.

[28] Hüseyin PAZARCI, **Uluslararası Hukuk Açısından Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun Yaptığı Anlaşmalar**, SBF Yayınları, Ankara, 1976, s. 10.

[29] Son toplantı 27 Mayıs 2013 tarihinde Brüksel'de yapılmıştır.

edilmeseler de, üye devlet temsilcilerinin Ortaklık Konseyi'nde yer almaları hukuken teminat altına alınmıştır. Dolayısıyla, Ortaklık Konseyi üye devletlerin ortaklık çerçevesindeki taleplerini dile getirmelerine uygun bir platform oluşturmaktadır. Ayrıca, Gümrük Birliği çalışmalarının hız kazandığı 1994 yılından itibaren, Avrupa Yatırım Bankası temsilcisi de Topluluk tarafında Ortaklık Konseyi toplantılarına katılmaya başlamıştır.

Yukarıda söz edilen ikili yapıya uygun olarak, Ortaklık Konseyi dönem başkanlığının altışar aylık periyotlar şeklinde yürütülmesine karar verilmiştir. Ankara Anlaşması'nın 24(1) maddesi ile bu durum şu şekilde düzenleme altına alınmıştır: "Ortaklık Konseyi başkanlığı, altışar aylık süreler için Türkiye ile Topluluk temsilcilerinden biri tarafından sıra ile yapılır". Genel itibarıyla, 1 Nisan-30 Eylül arasında Türkiye, 1 Ekim-31 Mart arası dönemde de AT/AB dönem başkanlığı görevini ifa etmektedir.[30] Ortaklık Konseyi'nde AT/AB'nin dönem başkanlığı görevini, AB dönem başkanlığını yürüten üye devlet yapmaktadır.

Ortaklık Konseyi'nin çalışma biçimi ve koşulları, Konseyin 1/64 sayılı kararıyla kabul ettiği içtüzüğünde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre aksine bir karar alınmadıkça, Ortaklık Konseyi her altı ayda bir kez bakanlar düzeyinde toplanır. Buna ek olarak, Ortaklık Konseyi temsilciler düzeyinde de toplanabilir. Hukuki açıdan bu ikisi arasında herhangi bir fark bulunmamaktadır. Önemli olan toplantıya katılanların tarafları temsil edip etmedikleridir. Bu düzenleme Ortaklık Konseyi toplantılarının devamlılığını sağlamaya yöneliktir. Bakan düzeyinde yapılan toplantılara Türkiye adına duruma göre Avrupa Birliği Bakanı, duruma göre de Dışişleri Bakanı, AT/AB adına ise dönem başkanlığını yürüten ülkenin Dışişleri Bakanı katılmaktadır.[31] Bakan düzeyindeki toplantılara Komisyon adına Türkiye'yle ilgili konulardan görevli Komisyon üyesi de katılır. Ortaklık Konseyi içtüzüğünün 14. maddesi, sekretarya işlerinin AB'nin belirleyeceği bir bürokratla Türk hükümetinin belirleyeceği bir bürokrat tarafından ortaklaşa yürütüleceğini hükme bağlamıştır. Bu görevi Türkiye adına Türkiye'nin AB nezdindeki Daimi Temsilciliği'nde görev yapan bir Türk bürokrat, AB adına ise Komisyonun Türkiye masasında görevli bir bürokrat yerine getirmektedir.

Ortaklık Konseyi toplantıları genelde Brüksel ya da Lüksemburg'da gerçekleştirilir. Ortaklık Konseyi içtüzüğünün 2. maddesi uyarınca, "Ortaklık Konseyi, AT Konseyi'nin oturumlarının her zaman yapıldığı yerde toplanır". İstisnai olarak, Ortaklık Konseyi'nin karar alması durumunda toplantıların Ankara'da da yapılabileceği belirtilmiştir.[32] Ortaklık Konseyi toplantılarının gündeminin belirlenmesi konusunda ise içtüzüğün 7. maddesi uyarınca, koordinasyon yetkisi dönem başkanlığını yürüten taraftadır. Buna göre, dönem başkanlığı her oturumun geçici gündemini oluşturur. Bu geçici gündem, oturumdan 15 gün önce üye devletlerin AB nezdindeki daimi temsilciliklerine, Konsey ve Komisyon Genel Sekreterlikleri ile ve Türkiye'nin AB nezdindeki Daimi Temsilciliği'ne gönderilir. Söz konusu taraflar gündeme ilişkin eklemelerini başkana iletirler. Bu şekilde geçici gündem başkan tarafından oluşturulur. Geçici gündem, toplantı başında Ortaklık Konseyi

30 **Premier Rapport Annuel d'Activité du Conseil d'Association à la Commission Parlementaire d'Association, (1Décembre 1964 - 31 Décembre 1965)**, AB Konseyi, Brüksel, 1966, s. 9, http://aei.pitt.edu/42352/1/A5875.pdf (2 Ağustos 2013), Ayrıca Bkz., **Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Konseyi Kararları, 1964-2000,** Cilt 1, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara, 2001, s. 9.

31 Örneğin, Ortaklık Konseyi'nin 22 Haziran 2012 tarihinde yapılan 50 toplantısına Türkiye adına Avrupa Birliği Bakanı katılırken, 27 Mayıs 2013'te yapılan 51. toplantısına Dışişleri Bakanı katılmıştır.

32 **Premier Rapport Annuel d'Activité du Conseil d'Association à la Commission Parlementaire d'Association, (1Décembre 1964 - 31 Décembre 1965)**, AB Konseyi, Brüksel, 1966, s. 6, http://aei.pitt.edu/42352/1/A5875.pdf (02.08.2013).

tarafından kesinleştirilir. Bununla birlikte, âkit tarafların bu işlem öncesi ortak mutabakatla (*consensus*) gündeme yeni madde ekleme yetkileri vardır. Fakat, taraflardan birinin itiraz etmesi durumunda bu ekleme yapılmaz.

Ortaklık Konseyi'nin tüm bu çalışmalarıyla ilgili masraflar içtüzüğün 15. maddesiyle düzenleme altına alınmıştır. Buna karşılık, Ortaklık Konseyi toplantısının fiziksel organizasyonuyla ilgili harcamaları (toplantı salonu, masa vs.) AB tarafı üstlenmiştir. Toplantıların genelde Brüksel ya da Lüksemburg'da yapıldığı düşünülecek olursa bu anlaşılır bir durumdur. Ayrıca, AB tarafı Ortaklık Konseyi belgelerinin Türkçe dışındaki dillere çevrilmesi ve çoğaltılmasını da karşılamakla yükümlüdür. Fakat, uygulamada fiziksel materyalin dışında Ortaklık Konseyi toplantıları için AB ciddi bir yükümlülük altına girmemektedir.

Ortaklık Konseyi'nde Türkiye ve AT/AB tarafı birer oy hakkına sahiptir ve kararlar oybirliğiyle alınır.[33] Doğal olarak her iki tarafın alınacak kararı veto etme yetkisi vardır. Dolayısıyla, Ortaklık Konseyi'ndeki karar alma mekanizması tıpkı AB karar alma mekanizması gibi mutabakat (*consensus*) ilkesi doğrultusunda işler. Her ne kadar hukuken AB tarafının tek oyu varmış gibi görünse de, uygulamada üye devletlerin veto hakları bulunmaktadır. Dolayısıyla, bazı üyelerin farklı düşünmesi durumunda, AB tarafı ortak bir tutum belirleyememekte, bu da Ortaklık Konseyinde karar alınamamasına sebep olmaktadır. Bunun tipik örneği, Türkiye ile AB üyesi ülkeler arasında işgücünün serbest dolaşımı konusunda yaşanmıştır. Katma Protokol'ün 36. maddesi uyarınca, 1 Ocak 1986 itibarıyla bu Türkiye ile AB üyesi ülkeler arasında serbest dolaşımın gerçekleşmesi öngörülürken, Almanya başta olmak üzere, bazı üye devletlerin ekonomik ve siyasi nedenlerle bu konuya olumsuz yaklaşmaları sonucunda Ortaklık Konseyi'nde ilgili karar bir türlü alınamamıştır.

Ortaklık Konseyi bugüne kadar Türkiye-AT/AB Ortaklık Hukuku kapsamında 65 karar kabul etmiştir. Gümrük Birliği süreci öncesi (Ankara Anlaşması ve Katma Protokol kapsamında) yaklaşık 40 karar etmişken, 1993 sonrası daha yoğun bir karar alma temposu söz konusudur. Ortaklık Konseyi tarafından kabul edilen kararlar Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayınlanmaktadır. Ortaklık Konseyinin aldığı bu kararlar taraflar açısından bağlayıcıdır. Bir başka deyişle, yukarıda da belirtildiği gibi taraflar Ortaklık Konseyi tarafından alınan kararlara uymakla ve iç hukuklarında gerekli düzenlemeleri yapmakla yükümlüdürler. ATAD, bu kararları yorumlayabilir ve/veya doğrudan etkili olup olmadığına karar verebilir. Diğer yandan, bu kararlar ulusal mahkemeler önünde ulusal düzenlemelere karşı ileri sürülebilir. Kısacası Türkiye-AT ortaklık belgeleri gibi, Ortaklık Konseyi kararları da ortaklık hukukunun en önemli unsurlarından biridir. Avrupa Birliği açısından ise bu kararlar Topluluk müktesebatı kapsamında değerlendirilir.

Ankara Anlaşması'nın 22. maddesinde tarafları açısından bağlayıcı kararlar alan Ortaklık Konseyi'nin yetkileri düzenlenmiştir. Ortaklık Konseyi, âkit taraflarca devredilen yetkilere sahip olduğundan, "genel yetki" prensibi ile değil, "özel ya da sınırlı yetki" kapsamında faaliyetlerini yürütür. Bu husus 22. maddede şu şekilde düzenleme altına alınmıştır: "Anlaşma ile belirtilen amaçların gerçekleştirilmesi için, Anlaşma'nın öngördüğü hallerde Ortaklık Konseyi'nin karar yetkisi vardır". Aynı maddenin 3. paragrafı uyarınca, "ortaklık rejiminin gerçekleşmesi yolunda Anlaşma amaçlarından birine ulaşmak için âkit tarafların bir ortak davranışı gerekli görmesi durumunda, Anlaşma bunun için davranış yetkisini öngörmese bile Ortaklık Konseyi uygun kararları alır". Bu hüküm, Antlaşma'nın

[33] Bununla birlikte, Ortaklık Konseyi toplanmasa bile mektup teatisi yoluyla karar alınabilir. Örneğin, 1998-1999 yılları arasında Ortaklık Konseyi toplanmadığı halde, bu yolla birtakım kararlar alınabilmiştir.

amaçlarından birinin gerçekleştirilmesi için bir faaliyet gerekmesi ve bu konuda Bakanlar Konseyi'ne tanınan herhangi bir yetki olmasa dahi, Bakanlar Konseyi'nin gerekli kararı oybirliğiyle almasını öngören Avrupa Birliği'nin İşleyişiyle İlgili Antlaşma'nın 352. maddesiyle uyumludur. Ankara Anlaşması'nın 22(3) maddesindeki bu hüküm Ortaklık Konseyi'nin çok geniş yetkilere sahip olduğu şeklinde yorumlanmıştır.[34]

Uygulamada da, yukarıdaki yoruma paralel şekilde, Ortaklık Konseyi'nin Anlaşma'da kendisine açıkça yetki tanınmayan konularda da birtakım kararlar aldığı görülmektedir. Bu durum, ancak âkit tarafların ortak mutabakatıyla mümkün olabilmektedir. Buna ek olarak, bazı kararlarında Ortaklık Konseyi'nin kendisine farklı yetkiler tanımladığı görülür. Bu çerçevedeki en tipik örnek 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi kararıdır. Gümrük Birliği kararı olarak da bilinen bu kararın 8(2), 15, 16(1), 22(2), 25(3), 26, 27, 34(3c), 34(3f), 37, 39(5), 42, 44, 46, 54(2), 60 ve 62(3) maddelerinde Ortaklık Konseyi'ne Gümrük Birliği'nin kapsamına giren konularda karar yetkisi tanınmıştır.

Ortaklık Konseyi, Ankara Anlaşması'nın 25. Maddesi ile ortaklık kapsamına giren konularda Türkiye ile AT/AB arasındaki ihtilafların çözümü yetkisi ile donatılmıştır. Buna göre, âkit taraflar, Anlaşma'nın uygulama ve yorumuyla ilgili olarak Türkiye'yi, AT/AB'yi ya da AB üyesi bir devleti ilgilendiren her türlü anlaşmazlığı Ortaklık Konseyi'ne getirebilir. Ortaklık Konseyi anlaşmazlığı karar yolu ile çözebilir, veya anlaşmazlığı Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'na ya da mevcut herhangi bir başka yargı merciine götürmeyi kararlaştırabilir. Bu çerçevedeki kararlar oybirliğiyle alınır. Taraflardan her biri, kararın yerine getirilmesinin gerektirdiği tedbirleri almakla yükümlüdür. 25. Madde, uluslararası hukukta ihtilafların çözümü çerçevesinde geçerli olan tüm çözüm yollarını neredeyse öngörmüştür. Buna ek olarak, Ortaklık Konseyi'ne ilgili maddenin 4. fıkrasında tahkim konusunda yetki tanınmıştır. Bu noktada, 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi kararında bazı spesifik durumlarda (1/95 sayılı kararın 58(2), 63 ve 64. maddeleri çerçevesinde) tahkime gidilebileceği düzenleme altına alınmış ve tahkimle ilgili belli başlı ilkeler belirlenmiştir.

Fakat, böylesine dengeli ve makul olan bu hüküm bugüne kadar hiç uygulanmamıştır. Bunun en önemli sebebi, ihtilafların çözümü çerçevesindeki kararların oybirliğiyle alınacak olmasıdır. Bu durumda Can ve Özen'in de belirttiği gibi "sözleşmeye aykırı davranan tarafın kendisi aleyhine bir işlem yapmaya yanaşması beklenir bir durum değildir".[35]

Kutu 3.2: AB/AT-Türkiye İlişkileri Kapsamındaki Bireysel Davalar

Her ne kadar başlangıçta hiç hesaplanmamış olsa da, Türkiye AT/AB ortaklık ilişkisi kapsamındaki ihtilafların daha ziyade bireysel durumlarda ortaya çıktığı; Almanya, Avusturya, Hollanda ve İngiltere gibi üye devletlerde ulusal yargı mercileri önünde açılan davalara konu olduğu görülmüştür. Bu yargı mercilerinin AT Antlaşması'nda öngörülen önkarar prosedürünü (AT Antlaşması 177. md.) kullanarak konuyu Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'na götürmeleri ve Divanın Ortaklık Konseyi tarafından konuya ilişkin olarak kabul ettiği 2/76 ve 1/80 sayılı kararların ilgili maddelerini yorumlaması sonucu bugün Türk vatandaşlarının AB üyesi ülkelerde çalışma ve oturma haklarına ilişkin gelişmiş bir içtihattan söz etmek mümkündür.

Ortaklık Konseyi'nin ortaklığın işleyişini kontrol etme, taraflara tavsiyelerde bulunma ve Ankara Anlaşması'nın 22/2. maddesi uyarınca Anlaşma'nın hedeflerini göz önünde tutarak ortaklık rejiminin sonuçlarını belirli aralıklarla inceleme yetkisine sahip olduğunu dab u noktada hatırlatmak gerekir. Son olarak, Ortaklık Konseyi

[34] Bununla birlikte bu hüküm Ortaklık Konseyi'ne hiçbir zaman yeni yetkiler verilmesine bir hukuki temel oluşturmaz.

[35] CAN ve ÖZEN, 2005, s. 97.

görevlerini yerine getirirken kendisine yardımcı olacak komiteler oluşturma yetkisine sahiptir. Ortaklık Konseyi bu yetkiyi kullanarak, aşağıda incelenen tali kurumları oluşturmuştur.

İpucu:

- Türkiye AET/AB ortaklık ilişkisi kapsamında Ankara Anlaşması'yla oluşturulan tek ve başlıca organ Ortaklık Konseyi'dir.
- Ortaklık Konseyi oybirliğiyle karar alır. Aldığı kararlar AB Hukuku kapsamında yer alır.
- Ortaklık Konseyi kendisine yardımcı olacak tali organlar ihdas etme yetkisine sahiptir. Buna ilaveten ihtilafları çözme de gene Ortaklık Konseyi'nin yetkisi kapsamındadır.

Ortaklık Konseyi Tarafından Oluşturulan Tali Organlar

Tali organlar, Ankara Anlaşması'nın 24/3 ve 27. maddeleri uyarınca Ortaklık Konseyi tarafından oluşturulmuş organlardır. Bu başlık altında, Ortaklık Konseyi tarafından daimi statüde oluşturulmuş organlar; bir başka deyişle Ortaklık Komitesi, Karma Parlamento Komisyonu, Türkiye-AT/AB Karma İstişare Komitesi, Gümrük İşbirliği Komitesi ve AT/AB-Türkiye Gümrük Birliği Ortak Komitesi incelenecektir. *Ad hoc* nitelikli oluşumlar kapsam dışı bırakılmıştır.

Ortaklık Komitesi

Ortaklık Komitesi, Ortaklık Konseyi'nin 1 Aralık 1964 tarih ve 3/64 sayılı kararıyla, Ankara Anlaşması'nın uygulanması ve gerekli işbirliğinin devamlılığının sağlanması amacıyla kurulmuştur. Ortaklık Komitesi, Ortaklık Konseyi gibi bir tarafta AB üyeleri ile Konsey ve Komisyon temsilcileri, diğer tarafta da Türkiye'nin temsilcilerinin bulunduğu bir yapılanmaya sahiptir. Fakat, Ortaklık Konseyi'nden farklı olarak, Komite siyasi görevleri olan kişilerden değil, müsteşar ve danışman düzeyindeki bürokratlardan oluşur. Daha somut olarak belirtmek gerekirse, AB tarafı adına Komisyon'daki Türkiye masası şefi ve bu düzeye karşılık gelen üye devlet temsilcileri ile Türkiye adına Brüksel'de bulunan Türkiye'nin AB nezdindeki daimi temsilci yardımcısı Ortaklık Komitesi toplantılarında yer alır. Türkiye tarafında, Ortaklık Komitesi çalışmalarının ve toplantılarının koordinasyonu Dışişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir.

Ortaklık Konseyi'nin 3/64 sayılı kararının 2(2) maddesi uyarınca, Ortaklık Konseyi'nin başkanlığını yürüten taraf Ortaklık Komitesi'nin başkanlığını da yürütür. Sekreterya işleri de benzer rejime tabidir. Bir başka deyişle Ortaklık Konseyi'nin sekreterya işlerini yürütmekle görevli bürokratlardan oluşan birim Ortaklık Komitesi'nin de sekretarya işlerini de yürütmektedir.

Komite şimdiye kadar 121 kez toplanmıştır.[36] Uygulamada Ortaklık Komitesi'nin bugüne kadar yoğun olarak çalıştığı üç dönemden bahsedilebilir. Bunlardan ilki Ankara Anlaşması'nda öngörülen 1965-1968 yılları arasında ilk dönemdir. Komite bu dönemde malların, kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımı ve ekonomik politikaların uyumlaştırılması gibi konuları incelemiştir. İkinci dönem ise Gümrük Birliği kararının hazırlık çalışmalarının yapıldığı 1991-1995 arası dönemdir. Bu dönemde Ortaklık Komitesi, Ortaklık Konseyi toplantılarına paralel olarak birçok defa toplanmıştır. Bu toplantılarda gümrük indirimleri, ortak gümrük tarifesinin kabulü, Topluluk politikalarıyla ilgili önlemler, ticari marka ve bröveler alanlarında Gümrük Birliği kapsamında yapılması gereken yasal reformlar gibi konular ele alınmıştır. Son dönem ise, Türkiye'ye aday ülke statüsünün tanındığı 1999 Helsinki Zirvesi'nin ardından başlamıştır. Bu dönemde, 11 Nisan 2000 tarihinde gerçekleştirilen Türkiye-AB Ortaklık Konseyi toplantısında AB

[36] Son toplantı 12 Nisan 2013 tarihinde Brüksel'de gerçekleştirilmiştir.

müktesebatının fasılları kapsamında görevli 8 farklı alt komite oluşturulmasına karar verilmiştir.[37] Bu komitelerin tamamı Ortaklık Komitesi'ne bağlı olarak çalışmaktadır. Alt komitelerin iki ana işlevi bulunmaktadır. Birincisi mevzuatın yakınlaştırılması ve tarama (*screening*) çalışmalarının yürütülmesi; ikincisi ise Katılım Ortaklığı kapsamındaki önceliklerin uygulamaya konmasını izlemektir.

Kutu 3.3: Alt Komiteler

Ortaklık Komitesi'nin yetkisi altında çalışan ve her toplantıdan sonra Ortaklık Komitesi'ne rapor sunan alt komitelerin karar alma gücü yoktur. Alt komiteler, belirlenen alanlarda Ortaklık Anlaşması'nın uygulanmasını ve Katılım Ortaklığı'nın önceliklerini tartışır. Özellikle, yasal uyum, uygulama ve yürütme ile ilgili ilerlemeyi değerlendirir. Alt komiteler, belirlenen sektörlerde ortaya çıkabilecek her sorunu gözden geçirir ve atılabilecek olası adımlara ilişkin önerilerde bulunur.

Alt komiteler, Türkiye'nin müzakere sürecinde de önemli bir işlevi yerine getirmiştir. Ön tarama sürecini yönlendiren 8 alt komitenin toplantıları, Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Program öncelikleri çerçevesinde, Türk mevzuatının AB müktesebatı ile uyumlaştırılması çalışmalarının, kaydedilen gelişmelerin ve önümüzdeki dönemde gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetlerin Türk tarafınca kapsamlı olarak anlatılmasına da imkan vermektedir.

8 alt komitenin Türkiye tarafındaki koordinasyonu Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından sağlanmaktadır. Müzakere süreciyle beraber söz konusu alt komitelerin önemi de artmış olup, toplantılar yılda iki kez yapılmaktadır. Toplantıların biri Ankara'da, diğeri ise Brüksel'de gerçekleştirilmektedir. Bu toplantılara, Türkiye'den ilgili kamu kurum ve kuruluşlardaki sektör uzmanları; AB tarafından ise Komisyonun ilgili sektör uzmanları katılır. Alt Komiteler bağlamında sürdürülen çalışmalar esasen kamuoyunda fazla yankı bulmamakla birlikte, AB müktesebatına uyum sürecimizde önemli bir işlev görmektedir. Alt Komite çalışmaları aynı zamanda konuyla ilgili Türk makamlarının ilk elden AB müktesebatı hakkında doğru bilgi sahibi olmalarını, Avrupa Komisyonu'ndaki muhataplarını tanıma imkanını ve konuların takibi açısından doğrudan iletişim kanallarının tesisini sağlar.

Kaynak: http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=273&l=1

[37] Bkz. 3/2000 sayılı AT-Türkiye Ortaklık Konseyi kararı.

Tablo 3.1: Alt Komiteler ve Görevlendirildikleri Fasıllar

	Alt Komite	Görevli olduğu Müktesebat Başlıkları (Fasıllar)	Görevli oldukları Fasıl Numaraları
1	Tarım ve Balıkçılık Alt Komitesi	Tarım; Balıkçılık	7; 8
2	İç Pazar ve Rekabet Alt Komitesi	Malların Serbest Dolaşımı; Kişilerin Serbest Dolaşımı; Hizmetler; Şirketler Hukuku; Rekabet; Tüketiciyi Koruma ve Tüketici Sağlığı	1; 2; 3; 5; 6; 23
3	Ulaştırma, Çevre ve Enerji Alt Komitesi	Ulaştırma; Çevre; Enerji	9; 22; 14
4	Teknolojik Yenilik, Eğitim ve Araştırma Programları Alt Komitesi	Eğitim ve Mesleki Formasyon; Bilim ve Araştırma; İletişim ve Bilgi Teknolojileri; Kültür ve Görsel-İşitsel Politika	18; 17; 19; 20
5	Bölgesel Kalkınma, İstihdam ve Sosyal Politika Alt Komitesi.	İstihdam ve Sosyal Politika; Bölgesel Kalkınma	13; 21
6	Ticaret, Sanayi ve AKÇT Ürünleri Alt Komitesi.	Dış İlişkiler; Sanayi; Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler	26; 15; 16
7	Ekonomik ve Mali Konular, Sermaye Hareketleri ve İstatistik Alt Komitesi.	Ekonomik ve Parasal Birlik; İstatistik; Sermayenin Serbest Dolaşımı	11; 12; 4
8	Gümrükler, Vergilendirme, Uyuşturucu Trafiği ve Kara Para Aklanmasının Önlenmesi Alt Komitesi.	Gümrük Birliği; Adalet ve İçişleri; Vergilendirme; Mali Kontrol	25; 24; 10; 28

Kaynak: CAN ve ÖZEN, 2005, s. 112.

Ortaklık Komitesi kendisine verilen görevler çerçevesinde hazırladığı raporları oylamaz, doğrudan Ortaklık Konseyi'ne sunar. Ortaklık Komitesi'nden istenen ilk çalışma, Ortaklık Konseyi'nin 27 Temmuz 1965 tarihli kararı uyarınca, Türk El Emeği ve Avrupa İşgücü Piyasası Üzerine Olası Etkileri konulu bir rapordur. Komite bu konudaki

raporunu 23 Aralık 1966 tarihli Ortaklık Konseyi toplantısında sunmuştur. Komitenin bu raporu üzerine Ortaklık Konseyi konuyla ilgili bir tavsiye kararı kabul etmiştir.[38]

Ortaklık Komitesi'nin görevleri 3/64 sayılı kararın 1. maddesinde şu şekilde belirlenmiştir: Görevlerini yerine getirirken Ortaklık Konseyi'ne yardımcı olmak, Ortaklık Konseyi'nin görüşmelerini hazırlamak, Ortaklık Konseyi'nin incelemesi için kendisine verdiği her türlü konuyu incelemek, genel olarak Anlaşma'nın iyi işleyişi için gerekli olan işbirliğinin devamını sağlamak. Görüldüğü üzere, Ortaklık Komitesi'nin temel görevi Ortaklık Konseyi'nin çalışmalarına yardımcı olmaktır. Bu noktadan hareketle, Ortaklık Komitesi'ni Ortaklık Konseyi çalışmalarının/toplantılarının hazırlandığı "siyasi mutfak" olarak nitelemek yanlış olmaz. Her ne kadar Ortaklık Komitesi'nin resmi anlamda bir karar alma ve bunu kamuoyuna açıklama yetkisi olmasa da, pratikte kararların alt yapısı Ortaklık Komitesi tarafından hazırlanmaktadır. Ortaklık Konseyi'ne ise hazırlanan karar taslağının ya da metninin onaylanması kalmaktadır. Bu sayede Ortaklık Konseyi'nin iş yoğunluğu ciddi oranda azalmaktadır. Buna ek olarak, Ortaklık Konseyi ancak belirli aralıklarla toplanabildiğinden, buna karşılık Ortaklık Komitesi'ndeki görev yapan Türk ve Avrupalı bürokratların fiziksel anlamda kolayca toplanabilmesi söz konusu olduğundan, tarafların Ortaklık Komitesi bünyesinde daha sık toplanma ve ayrıntılı olarak müzakere yapabilme imkanı bulunmaktadır. Bu nedenle, Ortaklık Komitesi ortaklık ilişkisinde devamlılığın ve sürekli temasın sağlanması açısından son derece önemlidir. Bu çerçevede, Ortaklık Komitesi'nin her ne kadar Ortaklık Konseyi'nin gölgesinde kaldığı düşünülse de, aslında merkezi bir rol üstlendiği yorumu yapılabilir.

Karma Parlamento Komisyonu

Türkiye-AT/AB Karma Parlamento Komisyonu (KPK) Ankara Anlaşması'nın 27. maddesi uyarınca kurulmuştur. Bu hükme göre, "Ortaklık Konseyi, bir yandan Avrupa Parlamentosu, AT'nin Ekonomik ve Sosyal Komitesi ve öteki organları ile, diğer yandan TBMM ve Türkiye'nin yukarıdaki oluşumlara denk organları arasında işbirliğini ve temasları kolaylaştırmak için her türlü yararlı tedbiri alır". Ortaklık Konseyi bu maddeye dayanarak, 1/65 sayı ve 27 Temmuz 1965 tarihli kararıyla Türkiye-AT Karma Parlamento Komisyonu'nu oluşturmuştur.[39]

KPK İçtüzüğü, TBMM ve Cumhuriyet Senatosu'nun 10 Nisan 1967 tarihli ve Avrupa Parlamentosu'nun 1 Aralık 1966 tarihli kararlarıyla kabul edilmiştir. İçtüzük toplam 10 maddeden oluşmakta ve KPK'nın yapısı, çalışma düzeni ve yetkileri gibi hususlarla ilgili birtakım kurallar ihtiva etmektedir. İçtüzük, KPK kararı ile değiştirilebilir ve İçtüzüğün 10. maddesi uyarınca değişiklikler üzerinde TBMM Başkanlık Divanı ve Avrupa Parlamentosu'nun onayı şarttır. KPK İçtüzüğü, 25-26 Mayıs 2010 tarihinde İstanbul'da gerçekleştirilen 64. KPK toplantısında birtakım değişikliklere uğramış ve bu değişiklikler TBMM tarafından 25 Haziran 2010'da onaylanmıştır.

KPK, TBMM ve Avrupa Parlamentosu'nun eşit sayıdaki üyelerinden oluşur. Üyelerin yedekleri de mevcuttur. KPK'daki üye sayısı zaman içinde tartışmalara ve değişikliklere konu olmuştur. Başlangıçta, KPK'nın TBMM ve Avrupa Parlamentosu'ndan 15'er üyeden oluşması öngörülmüşse de, daha sonra varılan mutabakatla KPK'daki

[38] Recommendation du Conseil d'association no 1/66 Adressée aux Etats Membres de la CEE et à la Turquie à la suite de l'étude du Problème de la Main d'oeuvre en Turquie.
http://www.abgs.gov.tr/files/_files/okk_eng.pdf (23.8.2013).

[39] Ortaklık Konseyi, 14 Mayıs 1965 tarihli Avrupa Parlamentosu kararını, 22 Haziran 1965 tarihli TBMM kararını ve 14 Temmuz 1965 tarihli Cumhuriyet Senatosu kararını dikkate almıştır.

toplam üye sayısı önce 36'ya ve daha sonraki genişlemeler kapsamında da 48'e kadar çıkmıştır. Sonraki dönemlerde Avrupa Parlamentosu'ndaki üye sayısındaki azalma eğilimi nedeniyle, KPK'da da aynı eğilim görülmüş ve üye sayısı 24'e düşürülmüştür. Fakat, AB'nin 2004, 2007 ve 2013 genişlemeleri göz önünde bulundurularak, üye sayısında son dönemde yeni bir artış söz konusudur. Dolayısıyla, hâlihazırda KPK, TBMM ve Avrupa Parlamentosu'ndan gelen tamamının toplantılara katılmasının gerekmediği 25'er üyeden (toplam 50 üyeden) oluşmaktadır.

KPK'ya TBMM kanadından gelen üyeler, TBMM AB Uyum Komisyonu üyeleri arasından seçilir. AB Uyum Komisyonu'nda İngilizce veya Fransızcayı konuşma ve yazma düzeyinde iyi bilen ve AB hukuku alanında uzman milletvekillerine öncelik tanınır. KPK'daki dağılım, siyasi partilerin TBMM'deki toplam temsillerine orantılı olarak tespit edilir.

Diğer ortaklık kurumlarından farklı olarak, KPK'nın başkanlığı eş başkanlık esasına göre yürütülür. Başkanlık görevi, oturumdan oturuma sıra ile TBMM heyeti ve Avrupa Parlamentosu heyeti başkanları tarafından ifa edilir. Başkanın toplantıya katılmaması durumunda, başkanlığı aynı heyetin başkan yardımcısı yapar (İçtüzük, md. 4). KPK İçtüzüğü'nün 4. maddesi uyarınca, KPK Başkanlık Divanı, TBMM Heyeti Başkanı ile Avrupa Parlamentosu Heyeti Başkanı ve birden çok başkan yardımcısından oluşur. Başkanlık Divanı'nın görevi, KPK'nın çalışmalarını hazırlamak, yürütmek ve yönlendirmektir. Divan, özellikle her oturum için taslak gündemi hazırlar. Başkanlık Divanı, KPK içinde uygun tartışma sağlanması amacıyla, nihai ortak açıklamaların, tavsiye kararlarının ve değişikliklerin ele alınması için son teslim tarihini belirler. Ortak açıklama ve tavsiye karar taslaklarının hazırlanması kararı KPK'nın dikkatine sunulmalıdır. Başkanlık Divanı üyelerinin ve diğer üyelerin görev süresi sırasıyla Avrupa Parlamentosu'nun ve TBMM'nin içtüzük hükümlerine göre belirlenir. Üyelerin yedekleriyle ikame edilmesiyle ilgili olarak yapılacak herhangi bir düzenleme de aynı prosedüre tabidir. KPK'nın sekreterya işleri, Avrupa Parlamentosu ve TBMM-KPK Uluslararası Delegasyon Sekretaryası tarafından yürütülür. Her oturumun tutanağı kaleme alınmakta[40] ve bir sonraki toplantıdan 15 gün önce KPK'nın onayına sunulmaktadır (İçtüzük, md. 7).[41]

KPK, ilke olarak yılda üç kez toplanır.[42] KPK, Türkiye-AB ortaklığı Dönem Başkanı tarafından, diğer heyet başkanı ile danışılarak toplantıya çağrılır. Bu çağrıda Başkanlık Divanı tarafından belirlenen bir taslak gündem bulunur ve rutin olarak toplantıdan 15 gün önce üyelere gönderilir. İlke olarak, oturumlar sıra ile Türkiye'de ve Avrupa Parlamentosu'nun toplandığı şehirlerden birinde gerçekleştirilir (İçtüzük, md. 5). KPK bugüne kadar 71 kez toplanmış; son toplantı 14 Şubat 2013 günü Ankara'da yapılmıştır. Toplantı sayısına bakıldığında, KPK'nın Ortaklık Konseyi'ne nazaran son dönemlerde daha yoğun olarak toplandığı görülmektedir. Bu durumu AB-Türkiye ilişkilerinin yoğunlaşmasından daha ziyade, TBMM ile Avrupa

40 2000 sonrası KPK toplantı tutanakları ve tavsiye kararları için Bkz. http://www.europarl.europa.eu/intcoop/euro/jpc/turk/jpc_meeting/recommendations_statements_en.htm (23.8.2013).

41 2009 yılına kadar KPK toplantılarında ele alınan ve tartışılan konular için Bkz. European Parliament, **Background Information Note on the Work of the EU-Turkey JPC**, (http://www.europarl.eurpa.eu/ document/activities/cont/200908/20090805ATT59435/20090805ATT59435EN.pdf), (22.2.2013).

42 Başlangıçta KPK'nın yılda iki kez toplanması öngörülmüştür. Fakat, Nisan 1980 tarihli bir KPK toplantısında, toplantı sayısının ilke olarak yılda 3 kez olması konusunda mutabakata varılmıştır. O günden bu yana, resmi olarak yılda 3 toplantı yapılması kuralı mevcuttur. Fakat, uygulamada bu kurala pek uyulmamakta ve bazı istisnalar haricinde genelde yılda 2 toplantı yapılmaktadır. Buna ilaveten, 1980-1996 arası dönemde siyasi nedenlerden dolayı KPK'nın sadece 3 toplantı (29 Eylül 1984, 11 Ekim 1993 ve 24 Haziran 1996 tarihli toplantılar) yapabildiğini ifade etmek gerekir.

Parlamentosu arasında kurulan parlamentolar arası diyaloğa bağlamak daha doğrudur. Örneğin, 22. yasama döneminden itibaren (2002'den bu yana), Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu'nda yer alan üyelerden oluşan bir heyet, düzenli olarak Brüksel ve Strazburg'a yıllık ziyaretler gerçekleştirmektedir. Türk heyeti bu ziyaretlerde, Avrupa Parlamentosu Genel Kurul çalışmalarını izlemekte, AP tarafından kabul edilecek belgeler (AP raporları, kararları, tavsiye ve görüşleri) öncesinde görüşmeler yaparak AP milletvekillerinin doğrudan bilgilendirilmesini sağlamakta, AP yetkilileri ile çeşitli düzeyde temaslarda bulunmakta ve ihtiyaç duyulduğunda Türkiye'nin tezlerini anlatmaktadır.

KPK aksine bir karar almadıkça, KPK toplantıları kamuya açıktır. Ortaklık Konseyi üyeleri, AB Komisyonu ve AB Bakanlar Konseyi üyeleri, Türkiye hükümetinin temsilcileri ve diğer kişiler KPK'nın Başkanlık Divanı kararıyla bir toplantıya katılmaya veya bu toplantıda söz almaya davet edilebilirler (İçtüzük, md. 6).

KPK'nın resmi dilleri Avrupa Parlamentosu resmi dilleri ve Türkçedir. Tercüme ve çeviriler KPK'nın Başkanlık Divanı kararına dayandırılarak ve AP iç tüzüğüne uygun olarak yapılır (İçtüzük, md. 8).

KPK üyelerinin ve memurların yol ve iaşeibate giderleri, kendilerini görevlendiren Parlamentolara aittir. KPK oturumlarından ve faaliyetlerinden doğan diğer giderler TBMM ve Avrupa Parlamentosu arasında paylaştırılır (İçtüzük, md. 9).

Türkiye-AB ortaklığının demokratik denetim organı niteliğindeki KPK, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecine ilişkin konularda görevlidir. Bu çerçevede KPK, Ankara Anlaşması'nın yanı sıra, 3 Ekim 2005 tarihli Hükümetlerarası Konferans ile başlayan katılım müzakerelerinin, mevcut tüm ikili ilişkilerin ve son olarak Ortaklık Konseyi kararlarının takip edilmesi, analizi ve değerlendirilmesiyle görevlidir. Ayrıca KPK, TBMM ve Avrupa Parlamentosu arasındaki ilişkileri güçlendirme rolünü üstlenmiştir. KPK, TBMM ve Avrupa Parlamentosu'na verilen yetkiler dâhilinde Türkiye-AB ilişkileri kapsamındaki tüm konuları inceleyebilir (İçtüzük, md. 2). KPK, Başkanlık Divanı önerisiyle, Avrupa Parlamentosu'na, TBMM'ye ve Türkiye Hükümeti'ne, Avrupa Komisyonu'na ve Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi'ne tavsiye kararları sunma konusunda yetki sahibidir (İçtüzük, md. 3).[43] Görüldüğü gibi, KPK'nın ilk bakışta pek fark edilmeyen, fakat oldukça geniş bir alana yayılan bir yetki yelpazesi bulunmaktadır.

Türkiye-AB Karma İstişare Komitesi

Ortaklık Konseyi, 9 Kasım 1992 tarihinde Ankara Anlaşması'nın 27. maddesine dayanarak Karma İstişare Komitesi (KİK) kurulması yönünde çağrıda bulunmuştur. AB Ekonomik ve Sosyal Komitesi de 22 Aralık 1993 tarihinde bu doğrultuda olumlu görüş bildirmiştir. Bu çerçevedeki son gelişme, Avrupa Parlamentosu'nun AT-Türkiye arasında Gümrük Birliği'nin kurulmasına ilişkin 14 Aralık 1995 tarihli uygun görüşüdür. Tüm bu gelişmelerin ardından, Türkiye-AB Karma İstişare Komitesi 16 Kasım 1995 tarihinde oluşturulmuştur.

AB-Türkiye ortaklık ilişkilerinde KİK'in varlığı, ekonomik ve sosyal aktörlerin ve özellikle özel sektörün kurumsal yapıda yer alması açısından çok önemlidir. Buna karşılık, KİK'in kurulmasında neden bu kadar gecikildiği sorgulanabilir. AB-Türkiye ilişkilerinde 1970'lerin ikinci yarısından, 1990'lara kadar yaşanan duraklama, bu gecikmenin nedeni olarak gösterilebilir. Bir başka deyişle,

[43] Bununla birlikte, KPK 1988-1999 yıllarında düzenlenen toplantılarında (40 ilâ 44.toplantılar) herhangi bir tavsiye kararı üzerinde mutabakata varamamıştır.

Katma Protokol sonrası dönemde ortaklık daha ileriye taşınabilecekken, Türkiye ve dünyadaki olumsuz siyasi ve ekonomik konjonktür bu gelişmeyi engellemiştir. Fakat, Gümrük Birliği'nin kurulması yönünde her iki tarafta da oluşan ortak irade ile birlikte ilişkilerin gelişmesi üzerine KİK gibi önemli bir organ oluşturulmuştur. Buradaki temel düşünce, Türkiye ile AB arasındaki siyasi ve ekonomik bağımlılığın derinleşmesinin, ancak sosyo-ekonomik ortaklar arasında başarılı diyalog ve işbirliği sayesinde mümkün olabileceği yönündeki yaklaşımdır. Bu çerçevede, Komite, Türkiye ile AB arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesinin yanı sıra sosyal ve ekonomik diyaloğun kurumsallaşması amacıyla oluşturulmuştur.

Komite, AB ve Türkiye arasındaki ilişkilerin konsolidasyonu sürecinde ekonomik ve sosyal tarafların katılımını kolaylaştırmak için çalışmaktadır. Komitenin görevi, Ortaklık Anlaşması ile ilgili tüm ekonomik ve sosyal konuları kapsar. Komite, KPK'nın isteği üzerine veya kendi inisiyatifiyle, Ortaklık Konseyi'nin bir tavsiyesi üzerine hareket ederek, raporlar veya görüşler hazırlayabilir, kararlar alabilir. Komite, özellikle, gıda güvenliği, kadın istihdamı, kayıt dışılık, enerji politikası, vize gibi ekonomik ve sosyal boyutu olan konuları araştırmakta ve bu konuda raporlar hazırlamaktadır. KİK'in kabul ettiği raporlar, bağlayıcı olan ve olmayan kararlar Ortaklık Konseyi'ne ve Karma Parlamento Komisyonu'na gönderilir. AB Ekonomik ve Sosyal Komitesi Sekreterliği ve KİK içinde temsil edilen Türk tarafı, rapor ve kararların gerekli yerlere ulaştırılmasından sorumludur (İçtüzük, md. 8).

KİK, ekonomik ve sosyal kesimi temsilen toplam 36 üyeden oluşur (İçtüzük, md. 1). Türkiye ve AB tarafının eşit sayıda temsilcisi bulunmaktadır.[44] Üyeler iki yıllığına atanır. İstifa ya da atandıkları kurumla ilişiklerinin kesilmesiyle üyelik sona erer. Asil üyeler yedekleriyle değiştirilebilirler.

Her iki taraf görev süresi boyunca birer eşbaşkan atarlar. Eşbaşkanlar KİK'in çalışmalarının hazırlanması, koordinasyonu ve organizasyonundan sorumludur. Ayrıca, eşbaşkanlar KİK toplantıları arasındaki çalışmaların yürütülmesini gözetmekle yükümlüdürler. Buna ek olarak, eşbaşkanların temsil ettikleri sektörlerin dışındaki sektörleri temsil eden ikişer görevliden oluşan (toplam dört temsilci) bir Temas Grubu, eşbaşkanların yönetiminde görev yapmaktadır. Temas Grubunun görev süresi de iki yıldır. Temas Grubu, eşbaşkanların hazır bulundukları toplantılar yapar. Her KİK toplantısı arasındaki sürede en az bir toplantı yapılır. Temas Grubunun iki ana görevi bulunmaktadır: Raportörlerle irtibat halinde KİK tarafından kabul edilen önerilerin uygulanmasını sağlamak ve KİK sekretaryasıyla bağlantı halinde bilgilerin uygun bir şekilde iletilmesini temin etmek. Temas Grubunun üyelerine eşbaşkanlar tarafından belirli görevler verilebilir (İçtüzük, md. 5).

KİK çalışmalarına yardımcı olacak raportörler atayabilir ve çalışma grupları oluşturabilir. Çalışma grupları KİK'e sunulacak projelerin/görüşlerin hazırlanmasında raportöre yardımcı olmakla görevlidir. KİK'in karar almaması durumunda bu çerçevedeki atamaları eşbaşkanlar yapar. Raportörler hazırladıkları metinleri önce kendi delegasyonlarına sunarlar. Sonrasında da bir ortak taslak metin hazırlarlar. Şayet bu çerçevede bir çalışma grubu oluşturulacak olursa, bu çalışma grubu her iki taraftan raportörlerin de yer aldığı üçer üyeden oluşur. Raportörler ve çalışma grupları, çeşitli uzmanlar-

[44] Uygulamada KİK'de Türkiye kanadında TOBB, TİSK, TÜRK-İŞ, HAK-İŞ, YÖK, DİSK, KAMUSEN, TZO, TESK, TMMOB, TÜKODER gibi kuruluşların temsilcilerinin yer aldığı görülmektedir. 2011-2013 arası dönemde Komitenin Türk kanadında yer alan üyelerin dağılımı şu şekildedir: İşverenler kanadı: TOBB, TİSK, İzmir Ticaret Borsası, Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul Sanayi Odası; işçiler kanadı: TÜRK-İŞ, HAK-İŞ ve KAMUSEN; diğer: TZOB, TESK, KAGİDER (dönüşümlü) ve Türk Uluslararası Endüstri İlişkileri Derneği (dönüşümlü).

dan yardım alabilirler. Bu uzmanlar AB ve Türkiye tarafından atanır. Uzmanların atanmasında, raportörler ve çalışma gruplarının atanması çerçevesindeki kurallar geçerlidir. (İçtüzük, md. 10).

KİK Sekreterliği, AB Ekonomik ve Sosyal Komitesi Genel Sekreterliği ve Türk tarafının belirleyeceği ve KİK'te temsil edilen bir kuruluş tarafından yürütülür. Sekreterya, Temas Grubuyla işbirliği içinde çalışır (İç tüzük, md. 11 ve 5/3). Komitenin Türkiye kanadı sekreteryası Türkiye Odalar Borsalar Birliği (TOBB) tarafından yürütülmektedir.

KİK genellikle yılda iki kez toplanır. Toplantılar Brüksel'de Ekonomik ve Sosyal Komite binasında ve Türk ekonomik ve sosyal çıkar gruplarının temsilcileri tarafından karar verilmesi gereken bir Türk kenti arasında dönüşümlü olarak yapılır. Ankara, İstanbul ve Brüksel'in yanı sıra, Stockholm ve Edinburgh gibi kentlerde de toplantıların yapıldığı görülmektedir. KİK bugüne kadar toplam 31 kez toplanmıştır.[45] KİK toplantıları için toplantı yeter sayısı, her iki tarafta yer alan üye sayısının yarıdan bir fazlasıdır. KİK'de oylama yapılması durumunda, basit çoğunluk için her iki tarafta da basit çoğunluğun sağlanması gerekir. Oylamaya ilişkin açıklamalar toplantı tutanağında yer alır (İçtüzük md. 7). Her iki taraf için 3'ü geçmemek üzere gözlemci üye toplantılara katılabilir. Ancak bunun için eşbaşkanların ortak kararı şarttır.

Toplantıların geçici gündemi eşbaşkanlar tarafından, AB ve Türk tarafının ve KİK üyelerinin teklifleri dikkate alınarak hazırlanır. Toplantıdan en geç 15 gün önce, geçici gündem bütün KİK üyelerine gönderilir. Nihai gündem ise toplantı başlangıcında kabul edilir (İçtüzük, md. 9).

Gümrük İşbirliği Komitesi

Gümrük İşbirliği Komitesi (GİK), Ortaklık Konseyi tarafından Ortaklık Komitesi'ne bağlı olarak kurulan teknik bir komitedir. Ankara Anlaşması'nın 24. maddesi temel alınarak, Ortaklık Konseyi'nin 2/69 sayı ve 15 Aralık 1969 tarihli kararıyla kurulmuştur. Komite, Ortaklık Anlaşması'nın gümrükle ilgili hükümlerinin doğru ve yeknesak bir şekilde uygulanması amacıyla, taraflar arasında idari işbirliğini sağlamak ve Ortaklık Komitesi'nin gümrük alanında kendisine tevdi edebileceği diğer görevleri yürütmekle yükümlüdür.[46] Komite bütün çalışmalarından Ortaklık Komitesi'ni düzenli olarak haberdar eder ve toplantılarının gündemini önceden Ortaklık Komitesi'ne danışır. Bu bilgiler Ortaklık Konseyi sekreteryası aracılığıyla verilir. Komitenin karar alma yetkisi bulunmamaktadır.

Komite bir yandan üye devletlerin gümrük uzmanlarından ve Komisyon'daki Gümrük Birliği ve Vergilendirme Genel Müdürlüğü'nden görevli memurlardan; öte yandan, Türk gümrük uzmanlarından oluşur. Daha somut olarak belirtmek gerekirse, Komitenin Türkiye kanadında Avrupa Birliği Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı temsilcileri yer alır. Türk heyetine Gümrük ve Ticaret Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Genel Müdürü başkanlık yaparken, AB kanadının başkanlığını Gümrük Birliği ve Vergilendirme Genel Müdürlüğü Uluslararası İlişkiler ve Tarife Konuları Başkanı ifa eder. Toplantılara ise, AB temsilcisi, yani Gümrük Birliği ve Vergilendirme Genel Müdürlüğü Uluslararası İlişkiler ve Tarife Konuları Başkanı başkanlık eder.

GİK, ilk toplantısını 26 Ekim 1970 tarihinde gerçekleştirmiş ve 12 Kasım 1982 tarihli toplantısının ardından 10 yıl süre ile toplanamamıştır. Komite Belçika ve Türkiye'de olmak üzere yılda iki kez toplanmaktadır. Komite, 3 Aralık 1992 tarihinde gerçekleştirdiği 10. toplantısından itibaren,

[45] Son toplantı, 20 Aralık 2012'de Ankara'da yapılmıştır.

[46] Bkz, 2/69 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı, md. 2.

Gümrük Birliği'nin tamamlanması sürecinde gümrüklerle ilgili teknik konuları ele alarak, Ortaklık Konseyi'ne önemli ölçüde yardım sağlamıştır. Gümrük Birliği'nin tamamlanmasından sonra ise, görev alanı çerçevesinde karşılaşılan teknik sorunların ele alınıp çözümler aranmasında önemli rol oynamıştır. Komite en son Şubat 2013'te Ankara'da toplanmıştır.[47]

Komite toplantılarında ele alınan konular arasında AB'nin Doğu sınırlarında Türk taşımacıların karşılaştığı sorunlar, Türk tarım ürünlerinin AB pazarına girişindeki sıkıntılar, Türk gümrük mevzuatının uygulanması kaynaklı konular, gümrük modernizasyon projeleri, Türkiye'nin AB'nin yapmış olduğu serbest ticaret anlaşmalarını üstlenmesi bağlamındaki sorunlar ile tarife kotalarının idaresi gibi karşılıklı problemler yer almaktadır.[48]

1/95 sayılı Ortaklık Konseyi kararı, Topluluk Gümrük Kodu Uygulama Yönetmeliği ile düzenlenen bazı alanlarda (ürünlerin menşei, gümrük değeri, gümrük beyanları, serbest dolaşıma giriş, askıya alma düzenlemeleri, gümrük borcu, başvuru hakkı, vb) mevzuat uyumunun sağlanması ve ilgili hükümlerin uygulanması için gerekli tedbirlerin alınması sorumluluğunu Gümrük İşbirliği Komitesi'ne vermiştir.

Komite, 1995 sonrasında Gümrük Birliği'nin uygulanmasına ilişkin değişik kararlar kabul etmiştir. Bu kararlara Türk hukuk dilinde "köprü mevzuat" denmektedir. Bu şekilde adlandırılmasının sebebi, bir tarafta AB ve diğer tarafta Türkiye gümrük bölgesinde yürürlükte olan AB ve Türk gümrük mevzuatları arasında köprü işlevi görmek üzere AT ile Türkiye arasında yürürlüğe giren Gümrük Birliği'nin uygulanmasına ilişkin hükümler içermesidir. Bu kararlar arasında Pan-Avrupa-Akdeniz Menşe Kümülasyon Sistemiyle ilgili kararlar çok önemlidir. 1/2006 sayı ve 26 Temmuz 2006 tarihli bu karar, 27 Temmuz 2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Söz konusu karar hükümlerini Türk mevzuatına aktaran 2006/10895 sayılı "Türkiye ile Avrupa Topluluğu Arasında Oluşturulan Gümrük Birliği'nin Uygulanmasına İlişkin Esaslar Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı" 28 Eylül 2006 tarih ve 26303 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.[49] Dolayısıyla Komitenin karar alma yetkisi bulunmamasına rağmen, Türk hukukunda yer yer ciddi değişiklik yapan kararların hazırlığında yer aldığı görülmektedir.

Gümrük Birliği Ortak Komitesi

Türkiye-AB Gümrük Birliği Komitesi (GBOK), 1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi kararının 50(1) maddesi ile kurulmuştur. Komitenin kuruluşundaki temel neden Gümrük Birliği'nin işleyişiyle doğrudan ilgili olan alanlarda (ortak ticaret politikası, ortak rekabet politikası, gümrük mevzuatı vb.), Türk mevzuatının AB mevzuatıyla sürekli uyumlaştırılması gerekliliğidir.

Yukarıda belirtilen Ortaklık Konseyi kararının 52. maddesi ile Komitenin kuruluşu Ankara Anlaşması'nın 24. maddesine dayandırılmıştır. Komitede her şeyden önce bilgi ve görüş alışverişi gerçekleştirilecektir. Komite, Ortaklık Konseyi'ne tavsiyelerde bulunma ve Gümrük Birliği'nin iyi işleyişini sağlamak için görüş bildirme yetkisiyle donatılmıştır. Komite bazı durumlarda, yeni bir mevzuat yaratmayacak ve AB mevzuatında değişikliğe neden olmayacak teknik nitelikli kararlar da alabilir.[50] Aynı maddede âkit tarafların, 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi kararının uygulanmasında,

47 http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-gumruk-isbirligi-komitesi.tr.mfa (25.2.2013).

48 http://www.gumrukticaret.gov.tr/icerik/932/2023/gik-ve-kopru-mevzuat.html (25.2.2013).

49 Kararın son güncellemesi için Bkz. **Resmi Gazete**, 19 Temmuz 2009, Sayı 27293.

50 http://www.mfa.gov.tr/turkiye--ab-gumruk_birligi-ortak-komitesi-gbok.tr.mfa (22.2.2013)

iki taraftan birisi açısından güçlüklere neden olan hususlar üzerinde Komite bünyesinde danışmalarda bulunacakları açıkça belirtilmiştir.

53. maddede Komitenin oluşumu ve işleyişiyle ilgili hükümler yer almaktadır. Buna göre, Komitenin başkanlığı altı aylık dönemler için AB adına Avrupa Komisyonu temsilcisi ile Türkiye adına Türk temsilci tarafından sırayla üstlenilmektedir. Komite, görevlerini yerine getirmek amacıyla, genel bir kural olarak ayda en az bir kez toplanmaktadır. Komite ayrıca Başkanının çağrısı üzerine veya taraflardan birinin içtüzüğe uygun olarak yaptığı talep üzerine toplanabilmektedir.

Fakat, uygulamada Komite yılda bir veya iki defa toplanmaktadır. 29-30 Kasım 2012 tarihlerinde Brüksel'de gerçekleştirilen en son toplantıda Türk heyetine Ekonomi Bakanlığı AB Genel Müdürü, AB heyetine ise AB Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü'nden Direktör başkanlık etmiştir. Toplantıların tutanaklarına sanal ortamda erişim mümkündür.[51] Türkiye'nin AB nezdinde Daimi Temsilci Yardımcısı'nın ve AB Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü Türkiye Birimi Başkan Vekili'nin heyet başkanı olarak katıldıkları Brüksel'deki toplantılara üye ülke temsilcileri de katılmaktadır. Komitede Türkiye kanadının koordinasyonu Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından gerçekleştirilmektedir.

Komite, görevlerini yerine getirmesine yardımcı olmak üzere, gerekli göreceği şekilde alt-komiteler veya çalışma grupları oluşturma yetkisine sahiptir. Örneğin, "Teknik Mevzuat Uyum Alt Komitesi" oluşturulmuştur. Komite, bu alt-komitelerin veya çalışma gruplarının bileşimini ve çalışma esaslarını kendi içtüzüğünde belirler. Bunların görevleri, incelenecek konuya göre Komite tarafından belirlenir.

1/95 sayılı kararda Gümrük Birliği kapsamındaki danışma ve karar usulleri bakımından Komiteye birtakım spesifik görevler tevdi edilmiştir (md. 54-59). Buna göre, AB Komisyonu Gümrük Birliği'nin işleyişiyle doğrudan ilgili alanlarda yeni mevzuat hazırladığı ve üye devletlerin uzmanlarına danıştığı her durumda Türk uzmanlara da gayrı resmi olarak danışmakla yükümlü kılınmıştır.[52] Ayrıca, AB Komisyonu AB Bakanlar Konseyi'ne teklif sunarken, bu tekliflerin suretlerini Türkiye'ye iletecektir. Bakanlar Konseyi'nin kararından önceki dönemde, iki taraftan birinin talebi üzerine taraflar Gümrük Birliği Ortak Komitesi bünyesinde birbirlerine danışacaklardır (md. 55).

Avrupa Birliği, Gümrük Birliği'nin işleyişiyle doğrudan ilgili olan bir alanda mevzuat kabul ederken, Türkiye'nin Gümrük Birliği'nin iyi işleyişini sağlayacak mukabil mevzuatı kabul etmesine imkân sağlamak üzere durumu Gümrük Birliği Ortak Komitesi bünyesinde Türkiye'ye derhal bildirecektir. Türkiye'nin mukabil mevzuatı kabulü konusunda güçlüklerin ortaya çıkması durumunda, Gümrük Birliği Ortak Komitesi, Gümrük Birliği'nin iyi işleyişinin sürdürülmesi için karşılıklı kabul edilebilir bir çözüm bulmak yolunda her türlü çabayı gösterecektir (md. 56).

Gümrük Birliği Ortak Komitesi'nin değiştirilen mevzuatın Gümrük Birliği'nin iyi işleyişini etkilemeyeceğine karar vermesi koşuluyla, Türkiye, Gümrük Birliği'nin işleyişiyle doğrudan ilgili konularda mevzuat değişikliği yapma hakkına sahiptir. Önerilen mevzuatın taslağı yeterince ileri bir aşamaya ulaştığında, Gümrük Birliği Ortak Komitesi bünyesinde danışmalar gerçekleştirilir. Ayrıca Türkiye, Gümrük Birliği'nin işleyişiyle doğrudan ilgili bir alanda yeni mevzuat kabul ederken durumu Gümrük Birliği Ortak

[51] http://www.tobb.org.tr/Lists/DuyurularListesi-/Attachments/916/GBOK%2028.%20Donem.pdf (22.2.2013).

[52] Bu alanlar Gümrük Birliği kararının 54. maddesinde ortak ticaret politikası, ortak rekabet politikası, gümrük mevzuatı vb. şeklinde yer almaktadır.

Komitesi bünyesinde Topluluğa derhal bildirir. Türkiye'nin bu mevzuatı kabulünün Gümrük Birliği'nin iyi işleyişini aksatma olasılığının bulunduğu durumlarda, Gümrük Birliği Ortak Komitesi karşılıklı kabul edilebilir bir çözüm bulmaya gayret gösterir (md. 57).

Yukarıdaki danışmalar sonunda Gümrük Birliği Ortak Komitesi karşılıklı olarak kabul edilebilir bir çözüm bulamadığı ve iki taraftan birinin mevzuattaki farklılıkların malların serbest dolaşımını etkileyebileceği, ticaretin yönünün değişmesine neden olabileceği veya kendi topraklarında ekonomik sorunlara yol açabileceği kanısında olması halinde, söz konusu taraf konuyu Gümrük Birliği Ortak Komitesi'ne götürebilir. Komite sonuçta ortaya çıkabilecek zarardan kaçınılmasını sağlayacak yöntemleri tavsiye edebilir. Gümrük Birliği'nin işleyişiyle doğrudan ilgili bir alandaki mevzuatın uygulanmasındaki farklılıkların, ticaretin yönünün değişmesine, malların serbest dolaşımının aksamasına veya ekonomik sorunlara neden olması veya neden olma tehlikesi taşıması halinde de aynı usul izlenir. Gümrük Birliği'nin işleyişiyle doğrudan ilgili bir alanda Topluluk/AB ile Türkiye mevzuatı arasındaki veya mevzuat uygulamaları arasındaki farklılıkların, ticaretin yönünün değişmesine, malların serbest dolaşımının aksamasına veya ekonomik sorunlara neden olması veya neden olma tehlikesi taşıması ile etkilenen tarafın ivedi eylemi gerekli görmesi durumunda, söz konusu Taraf Gümrük Birliği Ortak Komitesi'ne bilgi vererek gerekli korunma önlemlerini kendisi alabilir; Komite ise bu önlemlerin değiştirilmesine veya kaldırılmasına karar verebilir (md. 58).

Görüldüğü üzere, 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi kararıyla kurulan Gümrük Birliği'nin işleyişi neredeyse tamamen Gümrük Birliği Ortak Komitesi'ne bırakılmıştır. Bu açıdan bakıldığında bu Komitenin hayati yetkilere sahip olduğu açıktır.

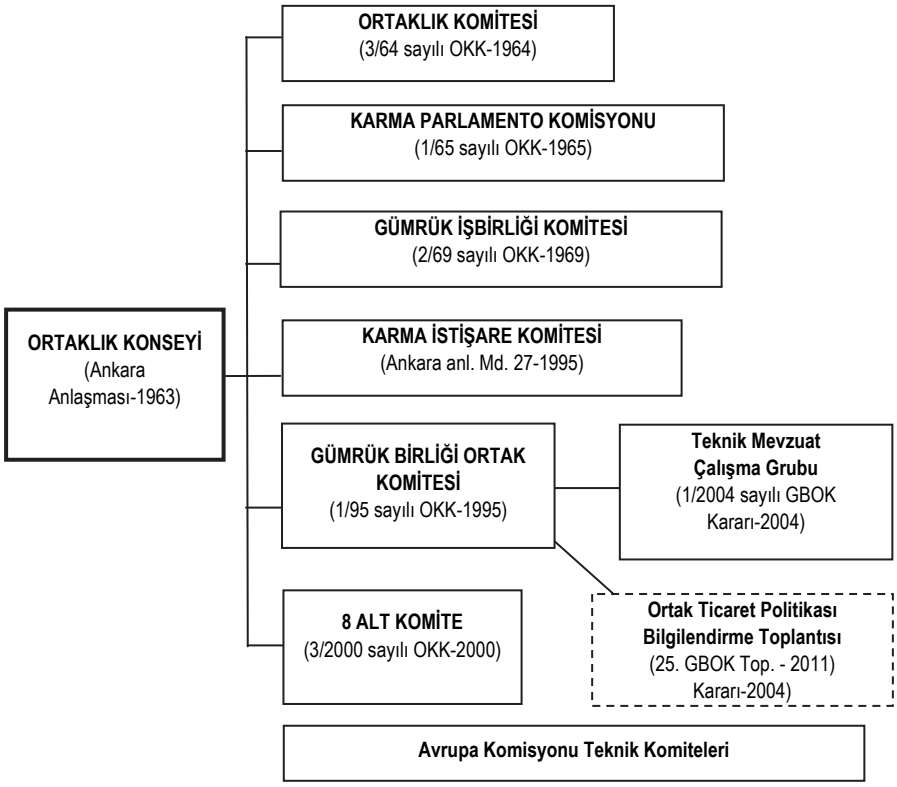
Kutu 3.4: AB-Türkiye İlişkilerinde Kurumsallaşmamış Toplantılar

Yukarıda özetlenen oluşumların dışında kurumsallaşmayan, fakat düzenli olarak gerçekleşen toplantılardan bahsedilebilir. Bunlardan birisi de *"Club"* toplantılarıdır. Bu toplantılar kapsamında her yıl AB üyesi ülkelerin ve Türkiye Gümrük İdaresinin üst düzey görevlileri bir araya gelmekte, resmi ve gayrı resmi görüşmelerle sorunlara çözüm bulmaktadırlar. Bu mekanizma resmi olarak "AB üyesi ülkeler ve Türkiye Gümrük İdaresi Başkanları Toplantısı" olarak anılır. Gümrük Birliği'nin tesisi ve teknik sorunların çözümünde sayısız yararlar sağlayan bu toplantılara Türkiye'yi temsilen Gümrük Müsteşarı başkanlığında Gümrük ve Dış Ticaret Bakanlığı tarafından aktif şekilde katılım sağlanmaktadır.

Club toplantılarının dışında AB Komisyonu-Gümrük Kodu Komitesi toplantılarına katılım söz konusudur. Bilindiği üzere, 1/95 Sayılı kararın 59 ve 60. maddeleri, Gümrük Birliği'nin işleyişi ile doğrudan ilgili alanlarda, AB Komisyonuna karar alma ve uygulama sürecinde yardımcı olan komitelere Türk uzmanlarının katılımını hükme bağlamaktadır. AB'nin mevzuat hazırlıkları ile uygulamalarının ve mevcut mevzuatın yorumuna ilişkin görüşmelerin yakından takibi, Gümrük Birliği ve tam üyelik hazırlıkları bağlamında Türkiye'nin ihtiyaçları ve Türkiye'nin ticari ve ekonomik çıkarlarının korunması açısından önem arz etmektedir. Bu nedenle, anılan Komitenin toplantılarına Gümrük ve Dış Ticaret Bakanlığı temsilcileri tarafından katılım sağlanmaktadır. Katılım sağlanabilen Komite bölümleri arasında Genel Gümrük Mevzuatı (eski Genel Gümrük Kuralları), İthalat ve İhracat Formaliteleri (eski Genel Gümrük Kuralları), Özel Rejimler (eski Ekonomik Etkili Gümrük Rejimleri), Gümrük Vergisinden Muafiyet, Gümrük Borcu ve Teminatları (eski Geri Ödemeler), Tarife ve İstatistik Nomanklatürü, Menşe, Kıymet, Veri Bütünlüğü ve Uyumu (eski Tek İdari Belge) ile Gümrük Statüsü ve Transit yer alır.

Kaynak: http://eski.gumruk.gov.tr/tr-TR/abdisiliskiler/Sayfalar/abkurumsal.aspx (22.3.2013).

Şekil 3.1: AB-Türkiye Ortaklık Kurumlarının Tarihsel Gelişimi



Türkiye'de Ortaklık İlişkisini Yürüten Oluşumlar[1]

Türkiye-AET Ortaklığı Çerçevesinde İlk Dönemlerdeki Oluşumlar

AET ile ilişkilerin sistemli bir şekilde yürütülebilmesi için, Türkiye'nin AET'ye üyelik başvurusunun hemen ertesinde Dışişleri Bakanlığı bünyesinde bir Daimi Komisyon kurulmuştur. Bakanlıklararası nitelikteki bu Komisyonda özel sektör de temsil edilmiştir.[2] Buna ek olarak, AET nezdinde Brüksel'de büyükelçilik düzeyinde temsilin gerçekleştiği bir Daimi Temsilcilik kurulmuştur. Bürokratik düzeydeki bu yapılanmaların yanı sıra, 1962 yılında Bakanlıklararası bir komite oluşturulmuştur.[3] Danışma ve koordinasyon birimi olarak kurulan bu Komitede Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Sanayi Bakanlığı, Gümrük Müsteşarlığı'ndan

[1] Bu kısımda, özellikle ortaklık ilişkisini yürüten kurumsal mekanizmalar ele alınacak; üyelik kapsamındaki oluşumlara "Türkiye'nin Avrupa Birliği Mevzuatına Uyumu" başlığı altında yer verilecektir. Bu noktada, özellikle 1987 sonrasındaki pek çok oluşumun hem ortaklık, hem de katılım ilişkisini yürüttükleri hususu hatırlatılmalıdır. Bir başka deyişle, Türkiye'nin adaylığının tescilinin ardından katılım sürecinin resmen başlamasıyla birlikte ortaklık ve üyelik konularıyla eş zamanlı olarak sorumlu olan kuruluşlarla ilgili ayrıntılı bilgiye söz konusu bölümde yer verilecektir.

[2] Ayrıntılı bilgi için Bkz. Kamil Ufuk BİLGİN, **Türk Kamu Yönetiminin Avrupa Topluluğuna Uyumu,** ATAUM Yayını, Ankara, 1993, s. 120; Ömer BOZKURT, "Türk Yönetiminin Avrupa Topluluğu'na Yönelik Örgütlenişi", **Amme İdaresi Dergisi,** Cilt: 27, No: 1, 1994, ss. 3-19.

[3] 2 Şubat 1962 tarih ve 6/196 sayılı Bakanlar Kurulu kararı, md. 3.

birer temsilcinin yer alması kararlaştırılmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ile bir devlet birimi olmamasına rağmen, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin temsilcisi ile bu Komitede yer almıştır.

İnönü hükümeti bu yapıyı korumakla birlikte, 1964 yılında değişikliğe giderek Bakanlıklararası Dış Ekonomik İlişkiler Komitesi'ni kurmuştur.[4]

İpucu:

- Ortaklık Konseyi tarafından oluşturulan organlar farklı nitelik taşırlar. Örneğin, Karma Parlamento Komisyonu daha başat konumdayken, Ortaklık Komitesi'ne bağlı olarak çalışan Gümrük İşbirliği Komitesi daha tali konumdadır.
- Ortaklık Komitesi, Gümrük İşbirliği Komitesi ve Gümrük Birliği Ortak Komitesi bürokratlardan oluşurken, Karma Parlamento Komisyonu parlamenterlerden ve Karma İstişare Komitesi ise iş dünyasının (işçi, işveren ve bağımsız çalışanlar) temsilcilerinden oluşmaktadır.

Bu Komite, Ankara Anlaşması yürürlüğe girdikten sonra Türkiye-AET ilişkilerinin yürütülmesinden sorumlu tutulan ilk oluşumdur. Bu Komitenin başkanlığını DPT Müsteşarı yapmıştır. Komitenin sekreteryası ise Dışişleri Bakanlığı'na bağlıdır. Bu Komiteye, 1964 tarihinde kabul edilen 6/2802 sayılı kararname ile karar alma yetkisi de tanınarak, Komitenin karar organı haline dönüşmesi sağlanmıştır. Komite kararlarını oybirliğiyle almaktadır. Oybirliği sağlanamazsa kararı Bakanlar Kurulu vermektedir.

1968 yılında bu yapılanmada birtakım değişiklikler yapılarak, AET ile ilgili konularda DPT'ye koordinasyon görevi verilmiştir.[5] Fakat, DPT bu alanda yalnız bırakılmamış, Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreteri veya Ekonomik İşler Yardımcısının başkanlığında, Yüksek Planlama Kurulu'na katılan bakanların AET işlerinden sorumlu üst düzey bürokratlarından oluşan bir Koordinasyon Komitesi kurulmuştur. Bu Komite de yukarıda bahsedilen Bakanlıklar arası Dış Ekonomik İlişkiler Komitesi gibi, hükümetçe karar alınması zorunlu olmayan konularda karar alma yetkisine sahiptir.[6] Bu kararnameyle ayrıca, AET konusunda Bakanlar Kurulu'na sunulacak hususların Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından incelenmesi kararlaştırılmıştır. Bu konuları YPK'da gündeme getirecek kuruluş DPT'dir. AET ile ilgili hususların görüşüldüğü YPK toplantılarına Dışişleri, Maliye, Bayındırlık, Ticaret, Gümrük ve Tekel, Tarım, Çalışma, Sanayi, Ulaştırma ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlarının da katılması öngörülmüştür. Buna ek olarak, bu kararnameyle, DPT ve ilgili bakanlıklarda AET konusunda çalışmak üzere ayrı çalışma grupları kurulması öngörülmüştür. Bu gruplardan ilki 2 Aralık 1968'de Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulmuştur.

23 Kasım 1970'te Katma Protokol'ün imzalanmasının ardından kabul edilen 16 Ocak 1971 tarih ve 7/1801 sayılı kararnameyle Koordinasyon Komitesi, AET Koordinasyon Komitesi adını almıştır. Komiteye bu kararnameyle karar alma yetkisi tanınmıştır. Yukarıda da belirtildiği gibi, Komite Bakanlar Kurulu tarafından karar alınması gerekmeyen durumlarda oybirliğiyle karar alabilir. Oybirliği sağlanamazsa, konu Bakanlar Kurulu tarafından karara bağlanacaktır. Komite o dönemde gerekli gördüğü alanlarda, alt komite ve çalışma grupları kurma yetkisine sahip kılınmıştır. Bu Komitenin içinde bütçesi Dışişleri Bakanlığı'na bağlı bir sürekli çalışma ünitesinin kurulması öngörülmüştür. Böylece AET konularında ilk kez sürekli bir oluşum hayata geçirilmiştir.

[4] Bkz, 4 Mart 1964 tarih ve 6/2802 sayılı Bakanlar Kurulu kararı.

[5] Bkz, 24 Mart 1968 tarih ve 6/9750 sayılı Bakanlar Kurulu kararı.

[6] Bu konuda Bkz, Nilgün ARISAN, "Kamu Yönetiminin Gümrük Birliğine Bağlı Örgütsel Düzenlenmesi", **Türkiye–Avrupa Topluluğu Gümrük Birliği Semineri**, Türkiye-Avrupa Topluluğu Derneği, İstanbul, 1996, s. 87.

Diğer yandan hazırlık aşaması esnasında, Ankara Anlaşması'nın yürürlüğe giriş tarihi olan 1 Aralık 1964 tarihinden itibaren çıkarılan kararnamelerle, Türk ekonomisinin AET üyesi ülkelerin ekonomilerine uyumunun sağlanması için gerekli hazırlıkların yapılmasının yanı sıra, ilgili bakanlık ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması görevi Devlet Planlama Teşkilatı'na verilmiştir. 16 Ocak 1971 tarih ve 7/1801 sayılı, 24 Mart 1979 tarih ve 6/9750 sayılı ve 15 Aralık 1981 tarih ve 8/3987 sayılı kararnameler açıkça bu konuyu düzenlemektedir.[7] Fakat, Dışişleri Bakanlığı, fiili olarak koordinasyon görevini muhafaza etmiştir. Dolayısıyla, AET ile ilişkilerde zaman zaman iki başlılık yaşanmıştır. Sonraki dönemlere bakıldığında, AET ile ilişkilerin siyasi ve diplomatik boyutunun Dışişleri Bakanlığı tarafından, teknik boyutunun ise DPT tarafından yürütüldüğü görülmektedir.

Türkiye-AET Ortaklığı Çerçevesinde 1980 ve 1990'lardaki Oluşumlar

1980'li yıllar, AET Türkiye ortaklık ilişkileri kapsamında ilk düzenli oluşumlara imza atıldığı bir dönemdir. Her ne kadar 1980-1983 arasında ilişkiler durma noktasına geldiyse de, bu dönemde de birtakım düzenlemeler kabul edilmiştir. Zira, 1980 ihtilalini gerçekleştiren askeri yönetimin Avrupa ile bağları koparma amacı olmamış; dış gelişmeler ilişkilerin ilerlemesinde etkili olmuştur. Daha açık bir ifadeyle, Avrupa Parlamentosu'nun Türkiye'deki gelişmeleri yakından takip etmesi ve Yunanistan'ın 1 Ocak 1981'de gerçekleşen AET'ye üyeliği, Milli Güvenlik Konseyi'ni böyle bir tutum takınmaya mecbur bırakmıştır.[8] Bunun sonucu olarak Milli Güvenlik Konseyi'nde 25 Mart 1981 tarihinde, AET'ye tam üyelik başvurusu yapmak üzere hazırlıkların başlatılması kararı alınmıştır.

Alınan bu karar çerçevesinde, 9 Nisan 1982'de çıkarılan 8/3987 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla Türkiye-Topluluk ilişkilerindeki koordinasyon görevi, Devlet Planlama Teşkilatı'na verilmiş ve Teşkilat içinde bir AET Dairesi kurulmuştur.[9] Bu kararnameyle AET konularında ayrıca bir de "Koordinasyon Komitesi" oluşturulmuştur. Bu kararname, 1982 – 1987 döneminde Türkiye-Topluluk ilişkilerinin yönlendirilmesinde en önemli hukuki düzenleme olarak yürürlükte kalmıştır.[10] Ayrıca bu kararname ile dış temsil yetkisinin Dışişleri Bakanlığı'na ait olduğu vurgulanmıştır. Buna karşılık görüşmelere ilişkin izlenecek yol ve yöntem hakkındaki ilkeleri belirleme yetkisi ise DPT'ye verilmiştir.

Bir sonraki aşamada AET ile ilgili konuların bakanlık düzeyinde koordine edilmesi gerektiği kararı alınmış ve 17 Ekim 1986 tarihinde, AET ile ilişkilerin izlenmesi ve koordinasyonundan sorumlu bir Devlet Bakanlığı kurulmuştur. Bu görevi o dönemde Prof. Dr. Ali Bozer yürütmüştür. Böylece 1959'dan bu yana Türkiye–AET/AB ilişkileri, ilk defa bir Devlet Bakanlığı düzeyinde ele alınmıştır (1987-1990).

Üyelik Başvurusu Sonrası Gerçekleştirilen Kurumsal Çalışmalar

Avrupa Ekonomik Topluluğu'na 14 Nisan 1987'de üyelik için yapılan başvuru sonrasında da kurumsal çalışmalara devam edildiği görülür. Bu kapsamda 1989/4 sayılı Başbakanlık genelgesiyle, Ali Bozer'in "AET ile ilişkilerle görevli Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı" görevine getirilmesi kararlaştırılmıştır. Böylece daha önceki dönemde oluşturulan Devlet Bakanlığı makamına "Başbakan Yardımcılığı" sıfatı da eklenmiştir. Bu karar-

---

7 *www.tbmm.gov.tr/.../tbmm18056073005 7.pdf* (22.2.2013)

8 Avrupa Parlamentosu'nun, ihtilalin ilk günlerinde (17 Eylül 1980) Türkiye'den demokrasiye dönüş takvimi istediği bilinmektedir.

9 Bu kararla 1964, 1968 ve 1971 tarihli kararlar yürürlükten kaldırılmıştır.

10 Bkz. Hülya BAYKAL, "Türkiye'nin Avrupa Birliğine Uyum Yönetimi", http://www.ahmetfidan.com/koseyazarlari/profesyoneller/prof_dr_hulya_baykal/baykal_1_ab_uyumyonetimi.htm. (23.2.2013). Ayrıca Bkz, Rıdvan KARLUK, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2004, s. 166.

namede dikkati çeken bir başka husus, yukarıda bahsedilen 8/3987 sayılı kararnamede yer alan üç kurula ilişkin düzenlemelerin yapılmasıdır. Bir başka deyişle, bu genelgeyle aşağıda ele alınacak kurullar işler hale getirilmiştir.

Bu kurullardan ilki Üst Kurul'dur. Başbakan ve Başbakan Yardımcısının başkanlığında, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı, ilgili Devlet Bakanı, ekonomik işlerden sorumlu Devlet Bakanı, Dışişleri Bakanı ile Başbakan Müşaviri'nden oluşan üst kurul, Toplulukla ilişkilerin ekonomik, politik ve sosyal yönlerini ve izlenen politikaların esaslarını belirlemekle görevlidir.[11]

İkinci kurul, Başbakanlık Müşaviri, Bakanlıklar, DPT Müsteşarı, Hazine, Dış Ticaret, Gümrük Müsteşarı, DİE ile TSE başkan ve başkan yardımcılarından oluşan Koordinasyon Kurulu'dur. Bu kurul, Topluluk ile gerçekleştirilecek görüşmelerin talimatlarını hazırlar ve ortaklık organlarında alınan kararlarla ilgili olarak, yapılması gereken iç uyumun sağlanması için getirilen teklifleri inceleyerek karara bağlar.[12]

Danışma Kurulu ise, yukarıda bahsedilen Koordinasyon Kurulu üyelerine ek olarak, Türkiye-Topluluk Karma Parlamento Komisyonu üyeleri, Üniversiteler, Odalar Birliği, İktisadi Kalkınma Vakfı, TİSK, TÜSİAD, Türkiye Avrupa Topluluğu Derneği, Ziraat Odaları Birliği, Bankalar Birliği, Dış Politika Enstitüsü, Toplulukla İlişkilerle görevli Başbakan Baş Müşaviri'nce davet edilen diğer kuruluş temsilcileri ile AB konusunda ihtisas yapmış kişilerden oluşmaktadır. Danışma Kurulu'nun alacağı kararlar danışsal/istişari niteliktedir. Özel sektörün de temsil edildiği Danışma Kurulu, bu dönemde biri Haziran 1988, diğeri de Mart 1989'da olmak üzere iki kez toplanmıştır. Bunlardan ilkinde, AET'de oluşturulma aşamasındaki ortak pazara uyum, ikincisinde ise AET'nin ortak tarım politikalarına uyum konusu ele alınmıştır.

Kutu 3.5: Mevzuat Uyumu Alt Komitelerinin Çalışmaları

Kurulan bu komiteler aracılığıyla, öncelikle AET Hukuku incelenmiş ve her müktesebat faslına karşılık gelecek şekilde bir komite (toplam 31 tane) görevlendirilmiştir. Bu komitelerin sorumluluğu, komitenin yetkilendirildiği alan bakımından en yakın kamu kurum veya kuruluşuna verilmiş ve bu komitelerin çalışmalarında yer almak üzere bir Devlet Planlama Teşkilatı koordinatörü de görev üstlenmiştir. Komiteler yetkilendirildikleri alanlar itibarıyla, AT müktesebatı ile Türk hukuku arasında bir karşılaştırma yaparak farklılıkları, benzerlikleri ve Türk hukukundaki boşlukları tespit etmişlerdir. Çalışmalar 1992'de bitirilerek DPT'ye teslim edilmiştir. 11 farklı komite tarafından hazırladığı raporların doğrudan Gümrük Birliği ile bağlantılı olduğu saptanmıştır.

Bu çerçevede, 1993 yılında DPT'nin koordinatörlüğünde Türkiye-AT Mevzuat Uyumu Sürekli İhtisas Komisyonu oluşturulmuştur. Bu Komisyon bünyesinde, yukarıda bahsedilen 11 konuda 11 alt komisyon kurulmuştur. Bu komiteler şunlardır: Şirketler Hukuku, Rekabet Hukuku, Kamu İhaleleri, Devlet Yardımları, Fikri ve Sınai haklar, Kurumsal Konular, Tüketicinin Korunması, Vergilendirme, Sınai Mevzuat, Ulaştırma, Dış ve Ticaret ve Gümrükler. Bu alt komisyonlar önceki raporları da göz önünde bulundurarak raporlar hazırlamışlar ve bunu yukarıda bahsedilen İhtisas Komisyonu'na sunmuşlardır. DPT bu raporları temel alarak Gümrük Birliği çerçevesinde yapılması gerekenlere ilişkin kapsamlı bir tablo hazırlamıştır.

Kaynak: REÇBER, 2009, s.168-169.

AET'ye yapılan üyelik başvurusundan hemen sonra Türk hukukunun AET müktesebatına uyumu konusunda çalışmalar yapmak üzere Mevzuat Uyumu Alt Komiteleri oluşturulmuştur.[13] Ayrıca, yukarıda bahsedilen Koordinasyon Kurulu'nun 28 Kasım 1988 tarihli kararı ile Türkiye'nin o dönemde AET bünyesinde oluşturulmakta olan iç pazara

[11] Bu konuda daha geniş bilgi için Bkz. Rıdvan KARLUK, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Beta Yayıncılık, İstanbul, 6. Baskı, 2002, s. 605-607.

[12] KARLUK, 2002, s. 606; BAYKAL, http://www.ahmetfidan.com/koseyazarlari/profesyoneller/prof_dr_hulya_baykal/baykal_1_ab_uyumyonetimi.htm, (23.2.2013).

[13] Bu komitelerin kurulmasının temel amacı, tam üyelik gerçekleştiğinde çıkabilecek sorunları en aza indirmektir.

uyumu konusunda gerekli çalışmaları yapmak üzere başka komiteler kurması öngörülmüştür. Reçber'in de belirttiği gibi, "çalışma grupları olarak örgütlenen bu komitelerin çalışmaları, Türk hukukunun Topluluklar hukuku açısından eksikliklerinin saptanması ve bu eksikliklerin ne şekilde giderileceği amacı doğrultusunda yürütülmektedir". Örneğin fiziki engellerin kaldırılması, bitki ve hayvan sağlığı, standardizasyon ve teknik uyum vb. gibi konularda bu tip çalışma grupları oluşturulmuştur.

14 Nisan 1989 tarih ve 367 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'yle AT ile ilişkilerde kamu hizmetinin süratli, düzenli, etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi amacıyla Bakanlıklarda ve Başbakanlığa bağlı birimlerde kendi görev alanlarıyla sınırlı olacak şekilde AT ilgili birimlerin kurulması amaçlanmıştır.[14] Bu vesileyle 11 kuruluşta Avrupa Toplulukları Koordinasyon Genel Müdürlükleri ya da daire başkanlıkları kurulmuş;[15] daha sonra bu sayı artış göstermiştir. Ardından, Gümrük Müsteşarlığı'nın kurulması ve Kültür Bakanlığı Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün o dönemde AT işleri ile görevlendirilmesi sonucunda, sayı 13'e çıkmıştır. Buna ek olarak, DPT'deki AT Genel Müdürlüğü'ne çevrilen AT Daire Başkanlığı da göz önünde bulundurulursa rakam 14'e çıkmaktadır.

Türkiye'nin üyelik başvurusuna verilecek cevabı AET'nin ağırdan alması, ilk aşamada yukarıda bahsedilen oluşumların işlerliklerini yitirmelerine neden olmuştur. Fakat, Gümrük Birliği süreciyle ilgili çalışmaların başlamasıyla birlikte, koordinasyon çalışmalarına hız verildiği görülmektedir. Eylül 1993'te çıkarılan bir Başbakanlık genelgesiyle, Başbakanlık AT Başdanışmanı görevi ihdas edilmiştir.[16] Bu göreve getirilen Büyükelçi Ali Tigrel'e AT ile ilişkilerin yürütülmesi ve üst düzeyde koordinasyon görevi verilmiştir. 15 Kasım 1993'te çıkarılan bir başka Başbakanlık genelgesi ile, yukarıda bahsedilen Üst Kurul, Koordinasyon Kurulu ve Danışma Kurulu oluşumu yeniden düzenlenerek Üst Kurul dışındaki diğer iki kurulun başkanlığı Ali Tigrel'e verilmiştir. Bu çerçevede Koordinasyon Kurulu ilk toplantısını 18 Ekim 1993'te yapmıştır. Anılan bu kurullar, Gümrük Birliği kararının kabulüne kadarki dönemde etkili bir biçimde çalışmalarını sürdürmüşlerdir.

İpucu:

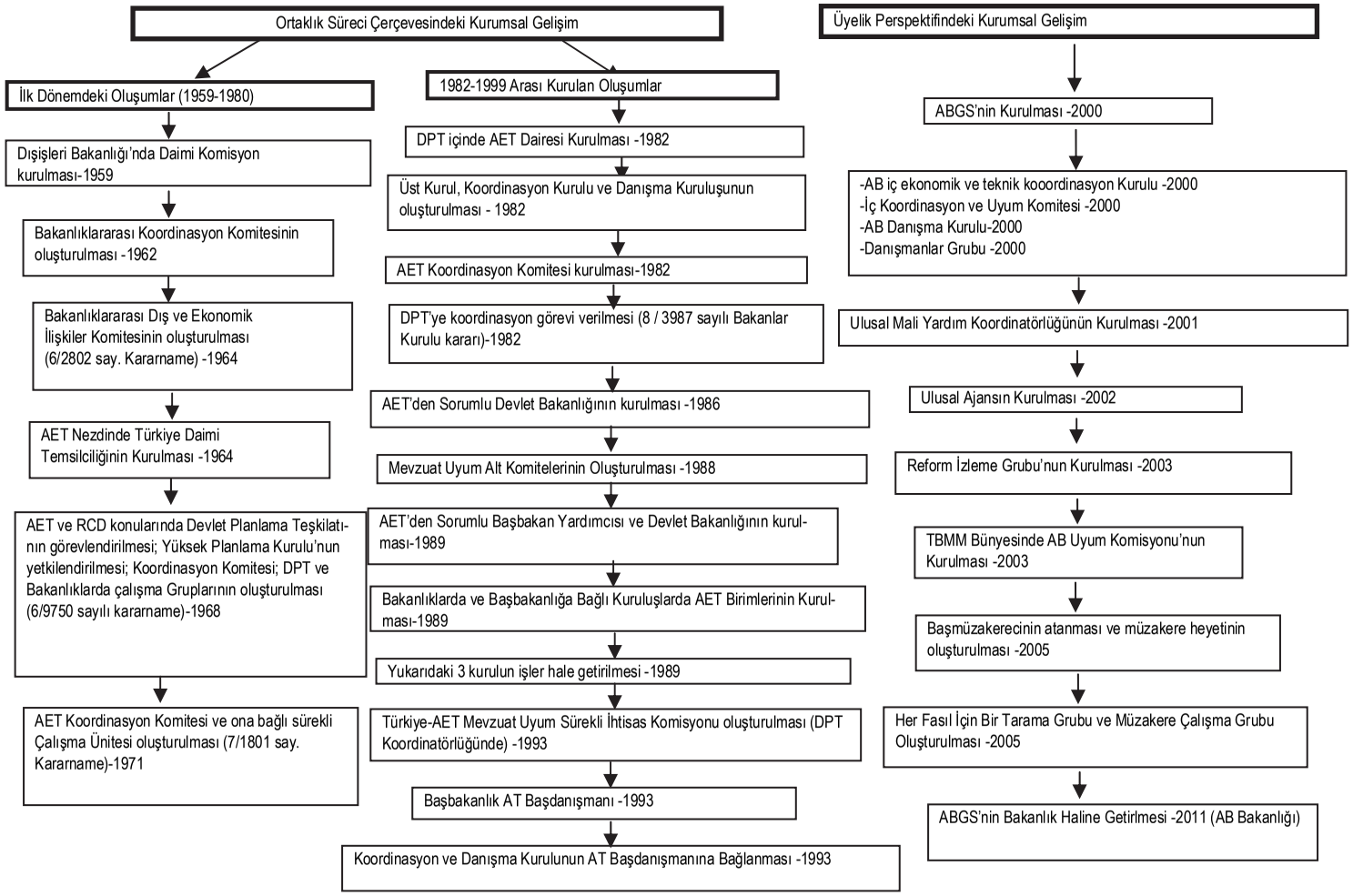
- Türk Hukukunda AET/AB ile ilgili birimler ilk aşamada daha ziyade çeşitli tür ve oluşumdaki komiteler şeklinde ortaya çıkmıştır. Ancak bunlarda yeterli süreklilik ve koordinasyon bir türlü sağlanamamıştır. Sonrasında ise, 1982 öncesi Dışişleri Bakanlığı, 1982–1986 yılları arasında DPT, 1987'deki üyelik başvurusu ile birlikte AET ile ilişkilerden sorumlu Devlet Bakanlığı, AET/AB ile çalışmaların koordinasyonu konusunda görevlendirilmişlerdir. 1990'lı yıllarda ise Devlet Bakanlığı dışında Başbakan Yardımcılılığı, Dışişleri Bakanlığı, Başbakan Baş Müşavirliği söz konusu koordinasyon görevini yapmışlardır. dönüştürülen eski DPT ise kalkınma, teşvikler gibi konularda birtakım görevler yürütmektedir. Ancak bu noktada 1960'lı yıllarda DPT ile Dışişleri Bakanlığı arasında 2000 sonrasında ise ABGS ile DPT arasında koordinasyon ve yetki konusunda yer yer bir takım sıkıntılar yaşanmıştır.

[14] Bu kararnamenin resmi adı "Bakanlıklarda ve Bağlı Kuruluşlarda Avrupa Topluluğu ile ilgili Birimler Kurulması ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunu Hükmünde Kararname" şeklindedir. Bkz, Resmi Gazete, 4.5.1989, Sayı 20158. Bu hüküm temel alınarak çeşitli dönemlerde AB ile ilgili farklı birimler oluşturulmuştur. Örneğin, DPT bünyesinde 19 Haziran 1994 tarih ve 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'yle bu yönde gerekli değişiklikler yapılmıştır. Bkz, Resmi Gazete, 24.6.1994, Sayı 21970 mükerrer. Benzer bir düzenleme eğitim ve gençlik programlarının yürütülmesi amacıyla DPT bünyesinde bir kurumsal yapılanma oluşturularak yapılmıştır. Bunun sonucunda DPT bünyesinde AB Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı ve AB Eğitim ve Gençlik Programları Yönlendirme ve İzleme Komitesi kurulmuştur. Bkz 31.7.2003 tarih ve 4968 sayılı kanun, Resmi Gazete, 6.8.2003, Sayı 25191. Ulusal Ajans olarak da bilinen bu merkez hâlihazırda AB Bakanlığı bünyesinde AB gençlik programlarının yürütülmesinden sorumlu birim olarak faaliyet göstermektedir. Bu konuda daha fazla ayrıntı için bkz., REÇBER, 2009, ss. 166-167.

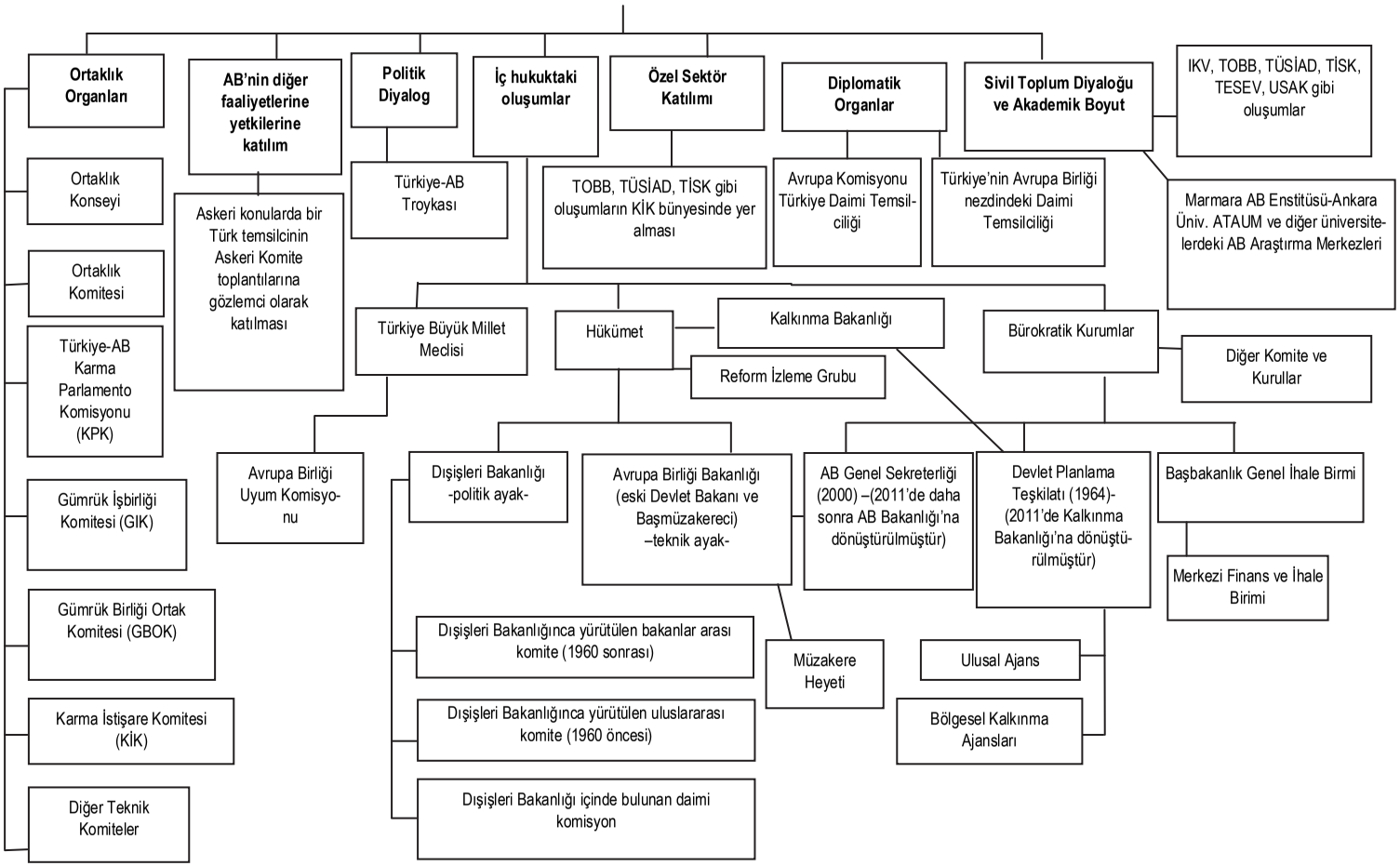
[15] Örneğin Adalet Bakanlığı, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü.

[16] Bkz.1993/32 sayılı Başbakanlık Genelgesi.

Şekil 3.2: Türk Hukukunda AB ile İlgili Kurumsal Yapının Gelişim



Şekil 3.3: Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerinin Kurumsal Yapısı (Genel)



Özet

Ankara Anlaşması, tıpkı AET'yi kuran 25 Mart 1957 tarihli Roma Antlaşması gibi bir çerçeve anlaşmadır. Dolayısıyla her şey başlangıçta sıkı bir şekilde düzenleme altına alınmamıştır. Bir başka deyişle, Anlaşmada belirli bir çerçeve çizilmekle yetinilmiş, sonraki ilerlemelerin ortaklık organları tarafından gerçekleştirilmesi planlanmıştır. Dolayısıyla, ortaklığın kurumsal yapısı statik olmayıp dinamik bir hüviyet arz etmektedir. Daha açık bir ifadeyle, Ankara Anlaşması'nda açıkça öngörülen Ortaklık Konseyi'yle yetinilmemiş, zaman içinde Ortaklık Komitesi ve Karma Parlamento Komisyonu gibi başka oluşumlar da hayata geçirilmiştir.

Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı Türkiye-AET/AB ilişkilerine özet bir şekilde yansımıştır. Bu yansımada Ortaklık Konseyi Bakanlar Konseyi'nin, Ortaklık Komitesi AB Komisyonu'nun ve Karma Parlamento Komisyonu da Avrupa Parlamentosu'nun izdüşümleri olarak değerlendirilebilir. Ortaklık Konseyi'nin büyükelçiler seviyesindeki toplantısı için de COREPER'in izdüşümü nitelemesi rahatlıkla yapılabilir. Dikkati çeken bir başka nokta da, Avrupa Birliği'ndeki bürokratik kurumsal yapının, Türkiye-AB ortaklık ilişkilerine de yansımış olmasıdır. Çalışmada da belirtildiği gibi bu konuda Ortaklık Komitesi kilit bir rol oynamaktadır.

Son olarak, ortaklığın kurumsal yapısı çerçevesinde hukuki durumla fiiliyattaki uygulama arasında fark bulunduğu belirtilmelidir. Örneğin, Ortaklık Konseyi toplantılarının belli dönemlerde yapılmaması gibi durumlar bunun tipik örnekleridir. Bu durum bir yandan fiiliyattaki durumla hukuki durumun birbirinden farklı olduğunu ortaya koyarken, diğer taraftan ortaklığın zaman zaman sıkıntılı dönemler geçirdiğini göstermektedir.

Sorular

1. Ortaklık Konseyi hakkında bilgi veriniz ve hukuki niteliğini tartışınız.
2. Ortaklık Komitesi hakkında bilgi veriniz ve Komiteyi diğer oluşumlardan ayıran özelliği açıklayınız.
3. Karma Parlamento Komisyonu'nun ortaklık kapsamındaki rolü hakkında bilgi veriniz.
4. Gümrük Birliği Ortak Komitesi'nin Gümrük Birliği bağlamındaki rolünü açıklayınız.
5. AB-Türkiye Ortaklığı kapsamında iç hukuktaki kurumsal yapılanma hakkında bilgi veriniz.

Tavsiye Edilen Kaynaklar

ARISAN, Nilgün, "Kamu Yönetiminin Gümrük Birliğine Bağlı Örgütsel Düzenlenmesi", **Türkiye–Avrupa Topluluğu Gümrük Birliği Semineri**, Türkiye-Avrupa Topluluğu Derneği, İstanbul, 1996.

BAŞLAR, Kemal, "Gümrük Birliği Anlaşması'nın-1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın Hukuksal Niteliği", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt: 4, No: 1, 2004, s. 151-198.

BİLGİN, Kamil Ufuk, **Türk Kamu Yönetiminin Avrupa Topluluğuna Uyumu**, ATAUM Yayını, Ankara, 1993.

BOZKURT, Ömer, "Türk Yönetiminin Avrupa Topluluğu'na Yönelik Örgütlenişi", **Amme İdaresi Dergisi,** Cilt: 27, No: 1, 1994, s. 3-19.

CAN, Hacı ve ÖZEN, Çınar, **Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Hukuku**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2005.

KARLUK, Rıdvan, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Beta Yayıncılık, İstanbul, 6. Baskı, 2002.

ÖZEN, Çınar, **Türkiye-Avrupa Topluluğu** Gümrük Birliği **ve Tam Üyelik Süreci Üzerine Etkileri**, Ceylan Kitabevi, İzmir, 2000.

PAZARCI, Hüseyin, **Uluslararası Hukuk Açısından Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun Yaptığı Anlaşmalar**, SBF Yayınları, Ankara, 1976.

REÇBER, Kamuran, **Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri**, Alfa Aktüel, İstanbul, 2009.

TEKİNALP, Ünal, "Gümrük Birliğinin Türk Hukuku Üzerinde Etkileri", **İstanbul Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 55, No: 1-2, 1995-1996, ss. 27-88.

TOLUNER, Sevin, "6 Mart 1995 Tarihli Ortaklık Konseyi Kararı: Milletlerarası Hukuk Açısından Bir Değerlendirme", **İstanbul Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 55, No: 1-2, 1995-1996, ss. 3-26.

Türkiye Avrupa Birliği Ortaklık Anlaşmalarında Öngörülen Kurumsal İşbirliği, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul, 1996.

Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Konseyi Kararları, 1964-2000, Cilt 1, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara, 2001.

4 Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Hukuki Çerçevesi: Maddi Boyut

İlke GÖÇMEN

Bölüm Planı

- Giriş
- Ön Tespitler: Ortaklık Hukuku Kaynaklarının AB Hukuk Düzenindeki Etkileri
- Malların Serbest Dolaşımı
- İşçilerin Serbest Dolaşımı
- İş Kurma Hakkı ve Hizmetlerin Serbest Dolaşımı
- Özet

Giriş

Türkiye ile Avrupa Birliği (AB) arasındaki ortaklık ilişkisi kaynaklı ortaklık hukuku, kurumsal boyut içerdiği gibi, maddi boyut da içermektedir. Bu bakımdan Ankara Anlaşması (AA), "taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi teşvik etmeyi" amaçlarken bu amaca erişmek için ilk planda bir "gümrük birliği" kurulmasını öngörmektedir.[1] Dahası, AA, gümrük birliğinin ötesine geçerek taraflar arasında kişilerin (işçilerin ve serbest çalışanların), hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını kademeli olarak sağlayacak ekonomik bütünleşme ile ilgili kimi hükümler de getirmektedir. Âkit taraflar bu dolaşım serbestîlerini sağlamak adına AB iç pazarından esinlenecektir.[2] Bu arka planda ortaklık hukuku; *maddi* açıdan; malların serbest dolaşımı, işçilerin serbest dolaşımı, iş kurma hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımı söz konusu olduğunda, farklı seviyelerde, gelişmişlik düzeyine erişmiştir.[3]

Bu çalışma, ortaklık hukukundaki serbest dolaşım ile ilgili düzenlemelerin AB hukuk düzenindeki etkilerine odaklanarak[4] bu düzenlemeleri kapsamları (uygulama alanları) ve etkileri yönleriyle, mümkün olduğunca öz olarak, ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bunun için öncelikle ortaklık hukuku kaynaklarının AB hukuk düzenindeki etkileri bir ön tespit olarak ele alınmaktadır. Daha sonra sırasıyla malların serbest dolaşımı, işçilerin serbest dolaşımı ve iş kurma hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımı ile ilgili mevcut durum incelenmektedir.

Ön Tespitler: Ortaklık Hukuku Kaynaklarının AB Hukuk Düzenindeki Etkileri

Ortaklık hukukundaki serbest dolaşım ile ilgili düzenlemeler, AB hukuk düzeni söz konusu olduğunda, AB hukukunun ayrılmaz bir parçası olarak AB hukukunun temel özelliklerinden, AB hukukuna özgü mekanizmalardan ve ABAD'ın amaçsal yorum yönteminden payını alarak etki gösterir.

Öncelikle ABAD, ortaklık hukukunun kaynaklarını AB hukukunun "ayrılmaz bir parçası" olarak addetmektedir. Ortaklık hukuku kaynakları, yani bir yandan Ankara Anlaşması ve Katma Protokol gibi AB ile Türkiye arasındaki uluslararası anlaşmalar (*birincil kaynaklar*),[5] diğer yandan Ankara Anlaşması ile kurulmuş Ortaklık Konseyinin kararları (*ikincil kaynaklar*),[6] ABAD kararları uyarınca AB hukukunun "ayrılmaz bir parçası" sayılmaktadır. Bu da, ortaklık hukukunun *AB hukuku* olarak, *AB hukukuna has* temel özelliklerden, mekanizmalardan ve yorum yöntemlerinden pay aldığı anlamına gelmektedir.

İlk olarak, ortaklık hukuku kaynakları, AB hukukunun temel özelliklerinden, özellikle de[7]

---

1 AA md. 2(1, 2).

2 AA md. 12, 13, 14, 20.

3 Sermayenin serbest dolaşımı açısından ise herhangi bir gelişmişlik düzeyinden bahsetmek zor gözükmektedir.

4 Bir başka ifadeyle konunun Türk hukuku boyutu ihmal edilmiştir; zira Türk hukuk düzenindeki etkiler, özellikle bu hususa ilişkin (üst) mahkeme kararlarının yokluğunda, kayda değer bir gelişmişlik seviyesine hala ulaşamamış gözükmektedir. Türk mahkemelerinin AB hukuku ile ilişkisi ile ilgili olarak bkz. İlke Göçmen, "Avrupa Birliği ile Türkiye İlişkileri Çerçevesinde Türk Mahkemelerinin Avrupa Birliği Hukuku Karşısındaki Tutumuna Yönelik Bir Öneri: AB-Dostu Yorum Yöntemi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 63, Sayı: 1, 2014, ss. 147–151.

5 Örnek olarak bkz. Case 12/86 *Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd* [1987] ECR-3719, para 7.

6 Örnek olarak bkz. Case C-192/89 *Sevince v Staatssecretaris van Justitie* [1990] ECR I-3461, para 9.

7 Ortaklık hukuku ve diğer ihtimaller için bkz. İlke Göçmen, "To Visa, or Not to Visa: That is the (only) Question, or is it? Case C-228/06 *Mehmet Soysal and Ibrahim Savatli v Bundesrepublik*

öncelik ilkesi ve doğrudan etki ilkesinden yararlanır. Öncelik ilkesi çerçevesinde AB hukuku (ve dolayısıyla ortaklık hukuku), ister önceki ister sonraki tarihli olsun[8], tüm[9] ulusal hukuk karşısında öncelikle uygulanır. Başka bir ifadeyle AB hukuku ile çatışan ulusal hukuk kuralı bir kenara bırakılır, yani o olay yönünden uygulanamaz.[10] Doğrudan etki ilkesi çerçevesinde AB hukukunun bir parçası olarak bir uluslararası anlaşmanın (veya o anlaşmanın organının kararının) hükmü, o anlaşmanın lâfzı, amacı ve niteliği doğrudan etkiye elverişli oldukça, öz olarak, yeterince açık ve kesin ise, koşulsuz ise ve takdir hakkına yer bırakmıyorsa doğrudan etkili addedilir.[11] Bunun sonucu olarak, ilgili kişiler, ulusal mahkemeler (üye devlet mahkemeleri) veya (idari) makamlar önünde bu hükümlere doğrudan dayanabilir.[12]

İkinci olarak, ortaklık hukuku kaynakları, AB hukukuna özgü mekanizmalardan, özellikle de ön karar prosedüründen faydalanır.[13] Ön karar prosedürü uyarınca bir ulusal mahkeme, önündeki uyuşmazlıkta karar vermek için AB hukukunun yorumu (veya AB tasarruflarının geçerliliği) ile ilgili bir karara ihtiyaç duyarsa ABAD'a başvurabilir veya duruma göre başvurur. Bundan sonra, öz itibariyle, ABAD, bu başvuru üzerine AB hukukunun (ve dolayısıyla ortaklık hukukunun) yorumu ile ilgili karar alır ve ulusal mahkeme, bu karar çerçevesinde önündeki uyuşmazlığı karara bağlar.[14]

Üçüncü olarak, ortaklık hukuku kaynakları, ABAD'ın yorum yöntemlerinden, özellikle de amaçsal yorum yönteminden payını alır. Örneğin, *Bozkurt* kararına (1995) göre 1/80 sayılı OKK'nın amacı "kurucu antlaşma hükümleri rehber alınarak âkit taraflar arasında işçilerin serbest dolaşımını sağlamak" olduğundan[15]:

"Bu amaç ile uyum sağlamak için, [kurucu antlaşmadaki işçilerin serbest dolaşımına] dair hükümlerdeki ilkeleri, mümkün olduğu müddetçe, 1/80 sayılı OKK ile tanınan haklardan yararlanan Türk işçilerine aktarmak elzem gözükmektedir."[16]

Öyleyse ortaklık hukuku, mümkün olduğu müddetçe, AB (iç pazar) hukuku ile benzer şekilde yorumlanır. Hatta ABAD'ın bu yorum yöntemi, örneğin 1/95 sayılı OKK'nın "yorum" başlıklı 66. maddesine de şöyle yansıtılmıştır:

"Bu Kararda yer alan hükümlerden [ABİHA]'nın mukabil hükümleriyle esas itibariyle aynı olanları, Gümrük Birliği kapsamına giren ürünlere uygulanmaları bakımından [ABAD]'ın ilgili kararlarına göre yorumlanır."

Bu ön tespitler ışığında sırada malların serbest dolaşımı incelenecektir.

Deutschland [2009] ECR I-1031.", ***Legal Issues of Economic Integration***, Cilt: 37, Sayı: 2, 2010, ss. 152–154.

8 Case 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA* [1978] ECR 629, para 21.

9 Case C-224/97 *Erich Ciola v Land Vorarlberg* [1999] ECR I-2517, para 33.

10 Joined cases C-10/97 to C-22/97 *Ministero delle Finanze v IN.CO.GE.'90 Srl, Idelgard Srl, Iris'90 Srl, Camed Srl, Pomezia Progetti Appalti Srl (PPA), Edilcam Srl, A. Cecchini & C. Srl, EMO Srl, Emoda Srl, Sappesi Srl, Ing. Luigi Martini Srl, Giacomo Srl and Mafar Srl* [1998] ECR I-6307, paras 19, 21.

11 *Demirel*, dn. 5, para 14.

12 Örnek olarak bkz. Case 26/62 *NV. Almegene Transporten Expeditie Onderneming Van Gend en Loos v. Nederlandse Administrie der Belastingen"* [1963] ECR 1.

13 ABİHA md. 267.

14 Örnek olarak bkz. Joined cases 28 to 30/62 *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV v Netherlands Inland Revenue Administration* [1962] ECR 31.

15 Case C-434/93 *Ahmet Bozkurt v Staatssecretaris van Justitie* [1995] ECR I-1475, para 19.

16 *Ibid*, para 20.

Kutu 4.1: Sistemin Çarklarının İşleyişine İlişkin Bir Örnek

Ortaklık hukuku, *AB hukuku* olarak, *AB hukukuna has etkileri* doğururken sistemin çarklarının işleyişine ilişkin bir örnek verilerek durum netleştirilebilir. Varsayalım ki Ahmet, Türk vatandaşı olup Hollanda'da A&H marketinde hukuka uygun olarak yarı zamanlı bir yıl çalışmış olsun. Ahmet, A&H marketinde mevcut bulunan işte bir yıl daha çalışmak üzere çalışma iznini yeniletmek için yetkili ulusal makama başvurmuş olsun. Yetkili makama göre ise Ahmet, Hollanda hukuku gereği yarı zamanlı çalıştığından "işçi" sayılamaz ve bu nedenle çalışma izni uzatılamaz olsun. 1/80 OKK md. 6(1) uyarınca:

"… bir üye devletin işgücü piyasasına yasal olarak dahil bulunan bir Türk işçisi: - O üye devlette bir yıllık yasal çalışmadan sonra, eğer iş mevcut ise, aynı işverenin yanında çalışma iznini yeniletme hakkına sahiptir. …"

Peki, öyleyse Ahmet, yetkili makamın kararı karşısında ne yapabilir?

(i) 1/80 OKK md. 6(1), *AB hukukunun ayrılmaz parçası* olup aynı zamanda *doğrudan etkili* olduğundan Ahmet, bu maddeye dayanarak ulusal mahkeme önünde dava açabilecektir.

(ii) Ulusal mahkeme, 1/80 OKK md. 6(1) hakkında *ön karar prosedürü* aracılığıyla ABAD'a başvurabilir veya duruma göre başvuracaktır.

(iii) ABAD, *amaçsal yorum* çerçevesinde, 1/80 OKK md. 6(1)'i mümkün olduğu müddetçe AB (iç pazar) hukuku ile benzer şekilde yorumlayacaktır. Buna göre nasıl ki bir Birlik vatandaşı yarı zamanlı çalıştığında "işçi" sayılıyorsa, kural olarak, bir Türk vatandaşı da yarı zamanlı çalıştığında "işçi" sayılmalıdır.

(iv) Dahası 1/80 OKK md. 6(1), *öncelik ilkesi* gereği ulusal hukuk karşısında öncelikle uygulanacak, onunla çatışan ulusal hukuk kuralı (yarı zamanlı çalışanın "işçi" sayılamayacağı kuralı) bir kenara bırakılacaktır.

(v) Sonuç olarak Ahmet, 1/80 OKK md. 6(1) temelinde çalışma iznini yeniletebilecektir.

Malların Serbest Dolaşımı

Ortaklık hukukunda malların serbest dolaşımı, Türkiye ile AB arasındaki gümrük birliği temelinde, hukuki kaynaklar olarak esasen Ankara Anlaşması, Katma Protokol ve 1/95 sayılı OKK temelinde gerçekleşir. Burada, öncelikle malların serbest dolaşımı hükümlerinin (gümrük birliğinin) kapsamı, ardından bu serbest dolaşımın alt unsurları ele alınacaktır.

Malların Serbest Dolaşımı Hükümlerinin Kapsamı

Malların serbest dolaşımı hükümlerinin (gümrük birliğinin) kapsamı, ana hatlarıyla, kişi ve konu bakımından kapsam olmak üzere ikiye ayrılabilir.

Kutu 4.2: Kişi ve Konu Bakımından Kapsam

Bir somut olay, bir serbest dolaşım hükmünün uygulama alanı (kapsamı) içinde kalmalıdır ki, o serbest dolaşım hükmü, o olay yönünden etki doğurabilsin. Başka bir deyişle bir serbest dolaşım hükmü, bir olay yönünden kişi bakımından (*ratione personae*) ve konu bakımından (*ratione materiae*) *uygulanabilir* olmalıdır. Kişi bakımından kapsam, bir durumun kişi nedeniyle (*ratione personae*) bir serbest dolaşım hükmünün kapsamı içinde kalmasını, konu bakımından kapsam, bir durumun konu nedeniyle (*ratione materiae*) –o durumun konusunu oluşturan belirli nesnenin, etkinliğin ya da hakkın– bir serbest dolaşım hükmünün kapsamı içinde kalmasını ifade eder. Bir olay, bir serbest dolaşım hükmünün *hem* kişi *hem* konu bakımından kapsamı içinde kalıyorsa o serbest dolaşım hükmü o olay bakımından uygulanabilir veya etki doğurabilir demektir. Buna karşılık bir olay, bir serbest dolaşım hükmünün kişi *veya* konu bakımından kapsamı içinde kalmıyorsa o serbest dolaşım hükmü o olay bakımından uygulanamaz veya etki doğuramaz demektir.

Kişi Bakımından Kapsam

Malların serbest dolaşımı hükümlerinin (gümrük birliğinin) kişi bakımından kapsamı "alakalı oldukça herkes" şeklinde betimlenebilir. Karşılaştırma yapılarak örneklendirilirse, işçilerin serbest dolaşımının kişi bakımından kapsamında kalmak için ortada hem "Türk vatandaşı" hem de "işçi" bir "gerçek" kişi olmalıdır, oysaki malların serbest dolaşımının kişi bakımından kapsamında kalmak için *vatandaşlık bağı*, *özel bir sıfat* veya *kişiliğin türü* gibi hususlar önem taşımaz. *Alakalı oldukça herkes*, örneğin mal ticareti yapan kişiler, malların serbest dolaşımı hükümlerinden yararlanabilir.

Konu Bakımından Kapsam

Malların serbest dolaşımı hükümlerinin (gümrük birliğinin) konu bakımından kapsamı "mal" ticaretinin varlığını gerektirir. Birincisi, "mal" kavramı ile "parasal olarak değer biçilebilen ve ticari işlemlere konu olan ürünler" kast edilmektedir.[17] İkincisi, Türkiye ile AB arasındaki gümrük birliği, (i) sanayi ürünlerini bütünüyle içerir,[18] (ii) işlenmiş tarım ürünlerini işlendikleri ölçüde içerir,[19] ancak (iii) tarım ürünlerini içermez![20] Üçüncüsü, bu gümrük birliği, bir yandan taraf devlette üretilen ürünleri, diğer yandan serbest dolaşımda bulunan üçüncü ülke çıkışlı ürünleri içerir.[21] Serbest dolaşımda bulunan ürün ile (i) bir taraf devlette ithalat işlemleri tamamlanmış, (ii) ödenmesi gereken gümrük vergileri ile eş etkili vergileri tahsil edilmiş, (iii) bu vergilerin tam veya kısmi iadesinden yararlanmamış olan üçüncü ülke çıkışlı ürünler kast edilmektedir.[22]

Kutu 4.3: Malların Serbest Dolaşımının (Gümrük Birliğinin) Yer ve Zaman Bakımından Kapsamı

Malların serbest dolaşımının (gümrük birliğinin) yer bakımından kapsamı yönünden Türkiye, AB'nin gümrük birliğinin bir parçası hâline getirilmemiş, bilakis Türkiye ile AB arasında bir gümrük birliği tesis edilmiştir. Malların serbest dolaşımının (gümrük birliğinin) zaman bakımından kapsamı yönünden gümrük birliği, kural olarak, 1 Ocak 1996 itibariyle tam olarak işlemeye başlamıştır.

Malların serbest dolaşımı hükümlerinin (gümrük birliğinin) *hem* kişi *hem* konu bakımından kapsamı karşılanıyorsa bu serbest dolaşımın alt unsurları da etki doğurabilecektir.

Malların Serbest Dolaşımının Alt Unsurları

Malların serbest dolaşımının, AB iç pazar hukuku ile paralellik kurulursa,[23] esaslı üç alt unsuru olduğundan bahsedilebilir: Birtakım mali yükler söz konusu olduğunda gümrük vergisi ve eş etkili vergi yasağı ve ayrımcı iç vergilendirme yasağı, birtakım mali olmayan yükler söz konusu olduğunda miktar kısıtlaması ve eş etkili tedbir yasağı gündeme gelebilmektedir.

Gümrük Vergisi ve Eş Etkili Vergi Yasağı

Gümrük vergisi ve eş etkili vergi yasağı, 1/95 sayılı OKK md. 4 ile kurala bağlanmıştır:

"[AB] ile Türkiye arasında ithalat ve ihracatta alınan gümrük vergileri ile eş etkili vergi ve resimler bu Karar'ın yürürlüğe girdiği tarihte tamamen uygulamadan kaldırılır. [AB] ile Türkiye o tarihten itibaren yeni ithalat ve ihracat vergileri ile eş etkili vergi ve resimleri uygulamaya koymaktan kaçınırlar. Bu hükümler mali nitelikte gümrük vergilerini de kapsar."

1/95 OKK md. 4 ile ilgili herhangi bir ABAD kararı henüz bulunmamaktadır. Bu nedenle, bu madde 1/95 OKK md. 66 ile birlikte ele alınınca, bu maddenin olası etkileri kısaca şöyle özetlenebilir. Öncelikle 1/95 OKK md. 4, *mukabil* hükmü olarak ABİHA md. 30[24] ile *esas itibariyle aynı* gözüktüğünden ABAD'ın ilgili kararlarına göre yorumlanacaktır. Buna göre 1/95 OKK md. 4, doğrudan etkili kabul edilecek[25] ve hem gümrük vergisi hem de gümrük vergisine eş etkili vergi ve resim, yani Türkiye ile AB arasındaki bir *sınırı geçmesi*

17 Krş. Case 7/68 *Commission of the European Communities v Italian Republic* [1968] ECR 423, s. 428.

18 1/95 OKK md. 2.

19 1/95 OKK md. 17-23.

20 1/95 OKK md. 2.

21 1/95 OKK md. 3(1).

22 1/95 OKK md. 3(2).

23 Örnek olarak bkz. Catherine Barnard, **The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms**, 5. Baskı, Oxford University Press, New York, 2016, ss. 43 vd, 71 vd.

24 ABİHA md. 30: "Üye devletler arasındaki ithalat ve ihracatta, gümrük vergileri ve eş etkili vergiler yasaktır. Bu yasak, mali nitelikteki gümrük vergilerine de uygulanır."

25 Krş. Joined cases 2 and 3/69 *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders v S.A. Ch. Brachfeld & Sons and Chougol Diamond Co.* [1969] ECLI:EU:C: 1969:30, paras 22–23.

nedeniyle, yerli ya da yabancı mallara tek taraflı olarak yüklenen ve dar anlamda gümrük vergisi olmayan her türlü parasal yük[26] *mutlak olarak*[27] yasak sayılacaktır. Örneğin Yunanistan, Türkiye'den lamba ithal ediyor olsun ve ithal edilen lambaların değerinin %0.5'i ilgili sanayide çalışan işçilere yönelik bir sosyal fona ödenir şeklinde bir kural getirmiş olsun. İşte bu kural, gümrük vergisine eş etkili vergi olarak mutlak olarak yasak sayılacaktır.[28]

Ayrımcı İç Vergilendirme Yasağı

Ayrımcı iç vergilendirme yasağı, 1/95 sayılı OKK md. 50 ile kurala bağlanmıştır:[29]

"1.Taraflardan hiçbiri diğer Tarafın ürünlerine benzer ulusal ürünlere dolaylı veya dolaysız şekilde uyguladığından daha yüksek dolaylı veya dolaysız bir iç vergi uygulayamaz.

2.Taraflardan hiçbiri, diğer Tarafın ürünlerine, başka ürünlere dolaylı koruma sağlayacak nitelikte iç vergi uygulayamaz. ...

4.Taraflar bu Kararın yürürlüğe girdiği tarihte yukarıdaki kurallara aykırı tüm hükümleri yürürlükten kaldırırlar."

1/95 OKK md. 50 ile ilgili herhangi bir ABAD kararı henüz bulunmamaktadır. Bu nedenle, bu madde 1/95 OKK md. 66 ile birlikte ele alınınca, bu maddenin olası etkileri kısaca şöyle özetlenebilir. Öncelikle 1/95 OKK md. 50(1 ve 2), *mukabil* hükmü olarak ABİHA md. 110[30] ile *esas itibariyle aynı* gözüktüğünden ABAD'ın ilgili kararlarına göre yorumlanacaktır. Buna göre 1/95 OKK md. 50(1 ve 2) doğrudan etkili kabul edilecektir[31] ve konu ikiye ayrılarak incelenirse:

(i) *Benzer*[32] ürünler bakımından, her devlet kendi iç vergilendirme rejimini benimseyebilecek olmakla birlikte,[33] bu rejim, ithal ürünler ile *benzer* yerli ürünler yönünden doğrudan *veya* dolaylı ayrımcılık yapmamalıdır. Doğrudan ayrımcılık hâli[34] hiçbir sebep ile haklı gösterilemeyecek,[35] ancak dolaylı ayrımcılık hâli,[36] duruma göre, nesnel sebepler ile haklı gösterilebilecektir[37]. Eğer ortada (haklı gösterilemeyen) ayrımcılık varsa ayrımcı unsur bir kenara bırakılır ve vergi yönünden (kural olarak) eşit yük uygulanır. Örneğin Fransa, Türkiye'den lamba ithal ediyor olsun ve yerli lambanın KDV'si %10, ithal lambanın KDV'si %18 olsun. İşte burada, Fransız vergilendirme rejimi, ithal ürünler ile *benzer* yerli ürünler yönünden doğrudan ayrımcılık yapıyor demektir ve sonuç olarak bu ay-

---

26 Krş. Case 24/68 *Commission of the European Communities v Italian Republic* [1969] ECLI:EU:C: 1969:29, para 9.

27 Krş. *Ibid*, para 7.

28 Krş. *Diamantarbeiders*, dn. 25.

29 1/95 OKK md. 50(3) ise şu şekildedir: "Taraflar'dan herhangi birine ihraç edilen ürünler, bu ürünler üzerinden dolaylı veya dolaysız olarak alınan iç vergileri aşan miktarda dolaylı iç vergi iadesinden yararlandırılamaz." Bu fıkra, ABİHA md. 111 ile paraleldir: "Üye devletlerden birine ihraç edilen ürünler, doğrudan veya dolaylı olarak tabi tutuldukları iç vergiden daha yüksek bir iç vergi iadesinden yararlanamaz." Bu hüküm, AB iç pazar hukuku söz konusu olduğunda da ayrıca ele alınmadığından, burada da ayrıca incelenmeyecektir.

30 ABİHA md. 110: "Hiçbir üye devlet, diğer üye devletlerin ürünlerine, kendi benzer ürünlerine doğrudan veya dolaylı olarak uyguladığından daha yüksek herhangi bir iç vergiyi doğrudan veya dolaylı olarak koyamaz.

Hiçbir üye devlet, diğer üye devletlerin ürünlerine, diğer ürünlere dolaylı koruma sağlayacak nitelikte bir iç vergi koyamaz."

31 Krş. Case 57/65 *Alfons Lütticke GmbH v Hauptzollamt Sarrelouis* [1966] ECR 205, s. 210.

32 Krş. Case 243/84 *John Walker & Sons Ltd v Ministeriet for Skatter og Afgifter* [1986] ECR 875, para 11.

33 Krş. Case C-213/96 *Outokumpu Oy* [1998] ECR I-1777, para 30.

34 Örnek olarak krş. Case 148/77 *H. Hansen jun. & O. C. Balle GmbH & Co. v Hauptzollamt de Flensburg* [1978] ECR 1787, para 17.

35 Krş. *Ibid*.

36 Örnek olarak krş. Case C-302/00 *Commission of the European Communities v French Republic* [2002] ECR I-2055, para 30.

37 Krş. Case 196/85 *Commission of the European Communities v French Republic* [1987] ECR 1597, para 6.

rımcı unsur bir kenara bırakılarak vergi yönünden eşit yük uygulanmalıdır.[38]

(ii) *Başka / Diğer*[39] ürünler bakımından, her devlet kendi iç vergilendirme rejimini benimseyebilecek olmakla birlikte,[40] bu rejim, ithal ürünler karşısında *başka / diğer* yerli ürünleri koruyucu nitelikte olmamalıdır[41]. Eğer ortada koruyucu etki varsa koruyucu unsur bir kenara bırakılır, ancak bu, her zaman vergi yönünden eşit yük uygulanacağı anlamına gelmez. Örneğin (tarım ürünlerinin de gümrük birliğine dâhil olduğu varsayımı altında) İtalya, çok az muz üretimi yapmakta ve muzu Türkiye'den ithal ediyor olsun. İtalya; elma, armut, şeftali, erik ve portakal gibi meyveler yönünden ise başlıca üreticilerden olsun. İtalya, muz üstüne –fiyatının yarısına denk düşen– bir vergi koyarken diğer meyveleri herhangi bir vergiye tâbi tutmamış olsun. İşte burada, İtalyan vergilendirme rejimi, ithal ürünler ile *başka / diğer* yerli ürünler yönünden korumacılık yapıyor denilebilir ve sonuç olarak bu koruyucu unsur bir kenara bırakılmalıdır.[42]

Kutu 4.4: Ayrımcılık Kavramı ve Doğrudan ve Dolaylı Ayrımcılık

AB iç pazar hukuku altında "ayrımcılık" kavramı, esas olarak, *yerli* mal, hizmet veya sermaye ile *vatandaşa* nazaran *ithal* mal, hizmet veya sermaye ile *göçmen* Birlik vatandaşının daha az avantajlı muamele görmesi anlamına gelmektedir.[43] Bu ayrımcılık, doğrudan (açık) ya da dolaylı (örtülü) biçimde belirebilmektedir.[44] Doğrudan (açık) ayrımcılık, bir ulusal önlemin yerel ve sınır aşırı senaryolar arasında açıkça ayrıma gitmesi, örneğin bir malın kökeni ya da bir kişinin vatandaşlığına odaklanarak *ithal* malları ya da *göçmenleri* dezavantaja sokması hâlinde ortaya çıkmaktadır. Dolaylı ayrımcılık, bir önlem vatandaşlığa veya kökene bağlı olmaksızın kaleme alınmış olsa bile (*hukuken nötr etki*), uygulanışı yönünden o önlemi alan devletin vatandaşı, ürünü, hizmeti veya sermayesine nazaran diğer üye devlet vatandaşı, ürünü, hizmeti veya sermayesini *daha çok* dezavantaja sokuyorsa (*fiilen farklı etki*) oluşmaktadır.

38 Krş. Case C-90/94 *Haahr Petroleum Ltd v Åbenrå Havn, Ålborg Havn, Horsens Havn, Kastrup Havn NKE A/S, Næstved Havn, Odense Havn, Struer Havn and Vejle Havn, and Trafikministeriet* [1997] ECR I-4085.

39 Krş. Case 170/78 *Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* [1983] ECR 2265, para 7.

40 Krş. *Outokumpu Oy*, dn. 33, para 30.

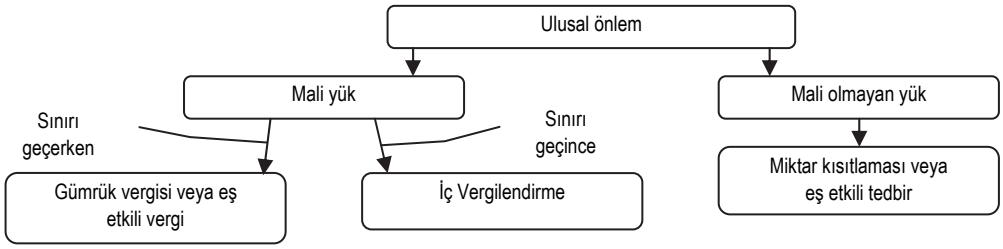
41 Krş. *Commission v United Kingdom*, dn. 39, para 27.

42 Krş. Case 184/85 *Commission of the European Communities v Italian Republic* [1987] ECR 2013.

43 Bkz. Tim Connor, "Goods, Persons, Services and Capital in the European Union: Jurispruden-tial Routes to Free Movement", **German Law Journal**, Cilt: 1, Sayı: 2, 2010, s. 160. Bu meyanda Birlik tüzel kişileri yönünden şirketin merkezinin vatandaşlığın bireylerdeki işlevinin aynısını şirketler için gördüğü hatırlatılmalıdır. Case 270/83 *Commission of the European Communities v French Republic* [1986] ECR 273, para 13. Şirketin merkezi ise, bir üye devletin hukukuna uygun olarak kurulan şirket veya firmanın sicilde kayıtlı merkezi, idare merkezi ya da iş merkezinin bulunduğu devlettir. Case C-330/91 *The Queen v Inland Revenue Commissioners, ex parte Commerzbank AG* [1993] ECR I-4017, para 13. Bu bakımdan doğrudan ayrımcılık, şirketin merkezi temelinde yapılan ayrımcılığı ifade ederken dolaylı ayrımcılık, bir şirketin merkezi kriteri dışındaki ayrımın diğer kriterlerinin uygulanmasıyla gerçekte şirketin merkezi kriteri kullanılmış gibi sonuç doğması hâlinde oluşacaktır. *Ibid*, para 14.

44 Bkz. Case C-73/08 *Nicolas Bressol and Others and Céline Chaverot and Others v Gouvernement de la Communauté française* [2010] ECR I-2735, para 40.

Şekil 4.1: Gümrük Vergisi ve Eş Etkili Vergi İç Vergilendirme Miktar Kısıtlaması ve Eş Etkili Tedbir Arasındaki İlişki



Miktar Kısıtlaması ve Eş Etkili Tedbir Yasağı

Miktar kısıtlaması ve eş etkili tedbir yasağı, 1/95 sayılı OKK md. 5, 6 ve 7 ile kurala bağlanmıştır, sırasıyla:

"Taraflar arasında ithalatta uygulanan miktar kısıtlamaları ile her türlü eş etkili önlem yasaklanmıştır."

"Taraflar arasında ihracatta uygulanan miktar kısıtlamaları ile her türlü eş etkili önlem yasaklanmıştır."

"5. ve 6. maddelerin hükümleri, genel ahlak, kamu düzeni veya kamu güvenliği; insanların, hayvanların veya bitkilerin sağlığının ve yaşamının korunması; sanat değeri veya tarihi ya da arkeolojik değer taşıyan ulusal varlıkların veya sınai ya da ticari mülkiyetin korunması gerekçesiyle malların ithalinin, ihracının veya transit geçişinin yasaklanmasını veya kısıtlanmasını engellemez. Ancak bu yasaklar ve kısıtlar Taraflar arasındaki ticarette keyfi bir ayrım aracı veya örtülü bir kısıtlama oluşturamaz."

1/95 OKK md. 5, 6 ve 7 ile ilgili herhangi bir ABAD kararı henüz bulunmamaktadır. Bu nedenle, bu madde 1/95 OKK md. 66 ile birlikte ele alınınca, bu maddenin olası etkileri kısaca şöyle özetlenebilir. Öncelikle 1/95 OKK md. 5, 6 ve 7, *mukabil* hükmü olarak ABİHA md. 34, 35 ve 36[1] ile *esas itibariyle aynı* gözüktüğünden ABAD'ın ilgili kararlarına göre yorumlanacaktır. Buna göre 1/95 OKK md. 5, 6 ve 7 doğrudan etkili kabul edilecek[2] ve miktar kısıtlaması ve eş etkili önlemler, kural olarak, yani istisnalara tabi olarak, yasak sayılacaktır. Bu yönden miktar kısıtlaması, duruma göre ithalatın, ihracatın ya da transit malların tamamen veya kısmen sınırlanmasına yol açan önlemleri ifade edecektir.[3] Miktar kısıtlamasına eş etkili önlem ise, gümrük birliği içi ticareti doğrudan ya da dolaylı, fiilen ya da potansiyel olarak güçleştirmeye elverişli olan tüm ticari kuralları ifade edecektir.[4] Bundan sonra konu ikiye ayrılarak incelenirse:

(i) Miktar kısıtlaması, tanım itibariyle doğrudan ayrımcı nitelikte olduğundan ve miktar kısıtlamasına eş etkili önlemler, doğrudan ayrımcı nitelikte oldukları müddetçe, *yalnızca* 1/95 OKK md. 7'deki sebepler ile haklı gösterilebilecektir.[5]

---

1 ABİHA md. 34: "Üye devletler arasında, ithalata ilişkin miktar kısıtlamaları ve eş etkili tüm tedbirler yasaktır."

ABİHA md. 35: "Üye devletler arasında, ihracata ilişkin miktar kısıtlamaları ve eş etkili tüm tedbirler yasaktır."

ABİHA md. 36: "34 ve 35. madde hükümleri, genel ahlak, kamu düzeni ve kamu güvenliği; insanların, hayvanların veya bitkilerin sağlığının ve yaşamının korunması; sanatsal, tarihî veya arkeolojik değer taşıyan milli varlıkların korunması; sınai ve ticari mülkiyetin korunması nedenlerinin haklı kıldığı, ithalata, ihracata veya transit mallara getirilen yasaklama veya kısıtlamalara engel teşkil etmez. Ancak, bu yasaklama ve kısıtlamalar, üye devletler arasındaki ticarette keyfi bir ayrımcılık veya örtülü bir kısıtlama aracı oluşturamaz."

2 Sırasıyla krş. Case 74/76 *Iannelli & Volpi SpA v Ditta Paolo Meroni* [1977] ECR 557, para 13. Case 83/78 *Pigs Marketing Board v Raymond Redmond* [1978] ECR 2347, para 66.

3 Krş. Case 2/73 *Riseria Luigi Geddo v Ente Nazionale Risi* [1973] ECR 865, para 7.

4 Krş. Case 8/74 *Procureur du Roi v Benoît and Gustave Dassonville* [1974] ECR 837, para 5.

5 Krş. Case C-21/88 *Du Pont de Nemours Italiana SpA v Unità sanitaria locale N° 2 di Carrara* [1990] ECR 889, para 14.

(ii) Dolaylı ayrımcı veya (ana hatlarıyla) pazara erişimi güçleştiren nitelikteki miktar kısıtlamasına eş etkili önlemler ise, *hem* 1/95 OKK md. 7'deki sebepler *hem de* ABAD'ın kabul ettiği diğer birtakım kamu yararına ilişkin ağır basan sebepler, örneğin tüketicinin korunması veya çevrenin korunması, ile haklı gösterilebilecektir.[6]

Örneğin Bulgaristan hukuku uyarınca internetten lamba satışı yasak olsun. Bir Türk şirketi de, Bulgaristan dâhil, internetten lamba satışı yapıyor olsun. Bir Bulgar şirketi, internet aracılığıyla bu Türk şirketinden lamba satın almış; ancak yetkili Bulgar makamları, bu satışın internet aracılığıyla olduğunu fark ederek malları gümrükte durdurmuş olsun. İşte burada, ilgili Bulgar kuralı, büyük ihtimalle, pazara erişimi güçleştiren nitelikte miktar kısıtlamasına eş etkili önlem sayılacak ve Bulgaristan, hem 1/95 OKK md. 7'deki sebepler hem de kamu yararına ilişkin ağır basan sebepler ile bu kuralı haklı göstermeye çalışacaktır.[7]

Buraya kadar ortaklık hukukundaki malların serbest dolaşımı (gümrük birliği) boyutu ele alınmıştır. Sırada işçilerin serbest dolaşımı konusu incelenecektir.

İşçilerin Serbest Dolaşımı

Türkiye ile AB arasındaki işçilerin serbest dolaşımı, ortaklık hukuku temelinde tamamlanması öngörülmüş olmakla birlikte,[8] eksik kalmış, daha net bir ifadeyle serbest dolaşım bir kenara bırakılarak[9] yalnızca özellikle hâlihazırda taraf devletlerde bulunan işçilere yönelik birtakım haklar, kimi istisnalara tabi tutularak, getirilmiştir. Buradaki hukuki kaynaklar, esasen Ankara Anlaşması, Katma Protokol ve 2/76, 1/80 ve 3/80 sayılı OKK'lar olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada, öncelikle işçilerin serbest dolaşımı hükümlerinin kapsamı, ardından Türk işçilerinin hakları ele alınacaktır.[10]

İşçilerin Serbest Dolaşımı Hükümlerinin Kapsamı

İşçilerin serbest dolaşımı hükümlerinin kapsamı, ana hatlarıyla, kişi ve konu bakımından kapsam olmak üzere ikiye ayrılabilir.

Kişi Bakımından Kapsam

İşçilerin serbest dolaşımı hükümlerinin kişi bakımından kapsamında kalmak için, *ortak payda* olarak, ortada "Türk vatandaşı" "işçi" bir "gerçek" kişi olmalıdır. Birincisi, işçilerin serbest dolaşımı hükümleri, tüzel kişiler için değil, yalnızca *gerçek kişiler* için hak öngörür; zira tüzel kişi, birazdan görüleceği üzere, tanım gereği "işçi" sayılamaz. İkincisi, ilgili hükümler bir işçi *Türk vatandaşı* oldukça ona uygulanır. Üçüncüsü, Türk vatandaşı gerçek kişi *işçi* sıfatını taşıyor olmalıdır. İşçi tanımının bir biçimsel yönü, bir de ekonomik yönü vardır. Biçimsel yönden bir kişi, belirli bir süre, bir başka kişi için ve o kişinin yönlendirmeleri doğrultusunda, bir ücret karşılığında hizmet sunmalıdır.[11] Ekonomik yönden bir kişi, marjinal ve tali etkinlik boyutlarını aşan, etkili ve gerçek bir etkinlik sürdürmelidir.[12]

Konu Bakımından Kapsam

İşçilerin serbest dolaşımı hükümlerinin konu bakımından kapsamı, ortak bir payda oluşturmadığı için işçinin sahip olduğu haktan hakka değişiklik

---

6 Krş. Case C-265/06 *Commission of the European Communities v Portuguese Republic* [2008] ECR I-2245, para 37.

7 Krş. Case C-322/01 *Deutscher Apothekerverband eV v 0800 DocMorris NV and Jacques Waterval* [2003] ECR I-14887.

8 AA md. 12 ve KP md. 36.

9 Benzer bir tespit için bkz. Pieter Boeles et al, **European Migration Law**, 2. Baskı, Intersentia, Antwerp, 2014, s. 104.

10 Not düşmek gerekir ki bu bölüm ile, Türk işçilerinin ailesinin ve çocuğunun hakları bir kenara bırakılarak, Türk işçilerinin kendilerinin hakları incelenecektir.

11 Case C-1/97 *Mehmet Birden v Stadtgemeinde Bremen* [1998] ECR I-7747, para 25.

12 *Ibid*.

gösterecektir. Bu nedenle bu husus, ancak her bir spesifik hak ile birlikte ele alınabilecek niteliktedir.

Türk İşçilerinin Hakları

Türk işçileri, ortaklık hukuku çerçevesinde, *belirli koşullar altında* çalışma izni alma hakkına, oturma izni alma hakkına, ayrımcılık yasağına ve yeni kısıtlama getirme yasağına tâbi olup bu haklar –diğer ihtimaller saklı kalmak kaydıyla– *ortak sınırlama sebepleri* olarak kamu düzeni, güvenliği ve sağlığı gerekçeleriyle sınırlandırılabilir.

Çalışma İzni Alma Hakkı

Çalışma izni alma hakkı, doğrudan etkili addedilen[13] 1/80 sayılı OKK md. 6(1) ile kurala bağlanmıştır:

"... bir üye devletin işgücü piyasasına yasal olarak dâhil bulunan bir Türk işçisi:

- O üye devlette bir yıllık yasal çalışmadan sonra, eğer iş mevcut ise, aynı işverenin yanında çalışma iznini yeniletme hakkına sahiptir;

- O üye devlette, üç yıllık yasal çalışmadan sonra ve [AB] üye devletleri 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;

- O üye devlette, dört yıllık yasal çalışmadan sonra, dilediği bütün ücretli işlere serbestçe girme hakkına sahiptir."

Öyleyse bir Türk işçisi, çalışma izni alma hakkından faydalanmak için o devletin işgücü piyasasına hukuka uygun olarak dâhil bulunmalı ve o devlette hukuka uygun olarak *ve* belirli bir süre çalışmalıdır.

Birincisi, bir üye devletin işgücü piyasasına hukuka uygun olarak dâhil bulunmak, iki unsur ihtiva etmektedir:

(i) Bir üye devletin işgücü piyasasına *dâhil bulunmak*, bir Türk işçisinin iş ilişkisinin bir üye devlet ile *ilişkilendirilmesi* faaliyetini gerektirir.[14] Bunun için ABAD'a göre "... [bir işçinin] [bir üye devletin] ülkesi ile yeterince yakın bağı devam ettirip ettirmediği" belirlenmelidir ve bu yapılırken "[bir işçinin] özellikle işe alındığı yer, ücretli istihdamın dayandığı ülke ve istihdam ve sosyal güvenlik hukuku alanında uygulanacak ulusal mevzuat" dikkate alınmalıdır.[15] Örneğin *Bozkurt* davasında Bay Bozkurt, uluslararası tır şoförü olarak Hollanda hukuku altında kurulmuş bir şirket tarafından işe alınmış, iş sözleşmesi Hollanda hukukuna göre yapılmış ve izin günlerini Hollanda'da geçirmiştir.[16] O hâlde Bay Bozkurt, Hollanda'nın işgücü piyasasına yasal olarak dâhil bulunuyor kabul edilmelidir.[17]

(ii) Bir üye devletin işgücü piyasasına *hukuka uygun olarak* dâhil bulunmak, "ev sahibi üye devletin ülkesine giriş ve istihdam ile ilgili [hukukunun] öngördüğü koşullara uymuş olan ve bu nedenle o devlette bir işte çalışabilecek" Türk işçilerine gönderme yapmaktadır.[18] Öyleyse bir Türk işçisi, bir üye devlete hukuka uygun olarak giriş yapmış ve hukuka uygun olarak çalışıyor olmalıdır.

İkincisi, bir üye devlette hukuka uygun olarak çalışmak, "bir üye devletteki işgücü piyasasının bir üyesi olarak *istikrarlı* ve *güvenli* bir durumun var oluşuna dayanır ve bundan dolayı *ihtilafsız bir oturma izni* hakkının varlığını zımnen içerir".[19] Örneğin *Kus* davasında ilgili üye devlet hukuku

---

13 *Sevince*, dn. 6, para 26.

14 Bu meyanda, bu koşul, "kamu makamlarının desteklediği sosyal hedefli bir spesifik pazarın karşıtı olarak yalnızca genel olarak istihdam pazarına uygulanıyor şeklinde yorumlanamaz". *Birden*, dn. 55, para 51.

15 *Bozkurt*, dn. 15, para 23.

16 *Ibid*, para 3.

17 Nitekim Boeles ve diğerlerinin belirttiği üzere ilgili Hollanda Mahkemesi bu yönde karar vermiştir. BOELES VE DİĞERLERİ, 2014, s. 106.

18 Case C-188/00 *Bülent Kurz, né Yüce v Land Baden-Württemberg* [2002] ECR I-10691, para 39.

19 *Birden*, dn. 55, para 55. (*Vurgu* eklenmiştir.)

uyarınca bir kişi, kendisine oturma izni verilip verilmeyeceği ile ilgili prosedür devam ederken o ülkede bulunma iznine sahipse de, bu, *istikrar* koşulunu sağlamaz; çünkü "o kişi o ülkedeki oturma ve çalışma izni haklarını yalnızca *geçici* bir temelde, oturma izni hakkına ilişkin nihai karar verilene kadar, elde etmiştir".[20] Örneğin *Birden* davasında Bay Birden, 1992 yılında bir Alman vatandaşı ile evlenmiş, bunun neticesinde Almanya tarafından kendisine 1995 Haziran'ına kadar geçerli oturma izni ve koşulsuz çalışma izni verilmiş, Ocak 1994'te işe başlamış ve Aralık 1995'te bu işi uzatılmış, bu arada Haziran 1995'te evliliği sona ermiştir.[21] ABAD'a göre Bay Birden'in "oturma izni hakkı hiçbir zaman tartışmalı olmamıştır" ve Bay Birden "istikrarsız bir durum içinde de bulunmamıştır",[22] bu nedenle Almanya'da hukuka uygun olarak çalışmaktadır; kaldı ki evliliğinin sona ermiş olması da bu yorumu değiştirmez.[23]

Üçüncüsü, bir üye devlette belirli bir süre çalışmak, 1/80 sayılı OKK md. 6(1)'deki bir, üç ve dört yıllık süreleri kast etmektedir.[24] Bir Türk işçisi, aynı işverenin yanında bir yıl çalışırsa ve eğer iş mevcut ise o işverenin yanında çalışma iznini yeniletebilir.[25] Bir Türk işçisi, aynı işverenin yanında üç yıl çalışırsa,[26] AB üye devletleri işçilerine tanınan öncelik saklı kalmak kaydıyla, dilediği bir işveren yanında, ancak aynı meslek için, yapılmış bir iş teklifine başvurabilir. Bir Türk işçisi, üç yılı aynı işverenin yanında olmak üzere, toplamda dört yıl çalışırsa[27] artık dilediği bütün işlere girebilir.[28]

Son olarak, çalışma izni alma hakkı iki türlü sona erebilir: (i) Bir üye devlet; kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı nedenlerine dayanarak bu hakkı sona erdirebilir.[29] (ii) Bir üye devlet, ilgili Türk işçisinin "nesnel olarak işgücü piyasasına yeniden katılma şansı olmadığından veya ... yeni iş bulmak için makul zaman dilimini aştığından, artık ev sahibi üye devletin işgücü piyasasına hukuka uygun olarak dâhil bulunmadığı *kesinlik* taşıyorsa" bu hakkı sona erdirebilir.[30]

Kutu 4.5: Ortaklık Hukuku ve Üye Devletlerin İdari Belgeleri

Bir Türk işçisinin ortaklık hukukundan, 1/80 sayılı OKK md. 6(1)'den, kaynaklanan bir çalışma izni alma hakkı ve dolayısıyla da oturma izni alma hakkı varsa, artık, ev sahibi üye devlet makamlarının örneğin bir çalışma izni belgesi veya oturma izni belgesi gibi spesifik bir idari belge çıkarmış olup olmadığı bir önem taşımaz.[31] Başka bir deyişle üye devletlerin bu tür belgeleri, hakkın kaynağı ortaklık hukuku olduğu için, *kurucu* değil, *bildirici* nitelik taşır.

Oturma İzni Alma Hakkı

Oturma izni alma hakkı, ortaklık hukuku ile spesifik olarak düzenlenmemekle birlikte, ABAD kararları çerçevesinde çalışma izni alma hakkının *tamamlayıcısı* olarak görülmektedir. ABAD'a göre bir Türk işçisinin ortaklık hukukundan, 1/80 sayılı OKK md. 6(1)'den, kaynaklanan çalışma izni alma

20 Case C-237/91 *Kazim Kus v Landeshauptstadt Wiesbaden* [1992] ECR I-6781, para 13. (*Vurgu* eklenmiştir.)

21 *Birden*, dn. 55, s. 3–4, 8–9, 12.

22 *Ibid*, para 60.

23 *Ibid*, para 66.

24 Bundan başka bu çalışma, kural olarak, süreklilik arz etmelidir. Bkz. 1/80 sayılı OKK md. 6(2).

25 Bu çalışmanın aynı işverenin yanında olması gerektiği ile ilgili olarak bkz. Case C-230/03 *Mehmet Sedef v Freie und Hansestadt Hamburg* [2006] ECR I-157, para 44.

26 Bu çalışmanın aynı işverenin yanında olması gerektiği ile ilgili olarak bkz. *Ibid*. Case C-4/05 *Hasan Güzeli v Oberbürgermeister der Stadt Aachen* [2006] ECR I-10279, para 49.

27 Bu çalışmanın üç yılının aynı işverenin yanında olması gerektiği ile ilgili olarak bkz. *Sedef*, dn. 69, para 44.

28 Bu meyandan ilgili Türk işçisinin, diğerlerinin yanında, –belirli koşullara tabi olsa da– "iş arama hakkı" vardır. Case C-171/95 *Recep Tetik v Land Berlin* [1997] ECR I-329, para 30.

29 1/80 sayılı OKK md. 14.

30 Case C-383/03 *Ergül Dogan v Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg* [2005] ECR I-6237, para 23. (*Vurgu* eklenmiştir.)

31 Case C-36/96 *Faik Günaydin, Hatice Günaydin, Günes Günaydin and Seda Günaydin v Freistaat Bayern* [1997] ECR I-5143, para 49.

hakkı, "ilgili kişinin oturma izni alma hakkının varlığını *zorunlu olarak* gerektirir".[32] Bu yönden bir Türk işçisinin en az çalışma izninin süresi kadar, oturma izni alma hakkı vardır. Son olarak, oturma izni alma hakkı, yukarıda anlatıldığı üzere, tıpkı çalışma izni hakkı gibi sona erebilmektedir.

Ayrımcılık Yasağı

Ayrımcılık yasağı, çalışma şartları ve ücret ile sosyal güvenlik yardımları bakımından olmak üzere iki özel ve bir genel hüküm ile koruma altına alınmıştır.

Çalışma Şartları ve Ücret

Çalışma şartları ve ücret bakımından ayrımcılık yasağı, muhtemelen doğrudan etkili addedilecek olan[33] KP md. 37 ve doğrudan etkili addedilen[34] 1/80 OKK md. 10(1) ile kurala bağlanmıştır, sırasıyla:

"Her üye devlet, [AB]'de çalışan Türk uyruklu işçilere, çalışma şartları ve ücret bakımından, [AB] üyesi diğer devletler uyruklu işçilere göre uyruk-luktan ötürü herhangi bir farklı işleme yer vermeyen bir rejim tanır."

"[AB] üyesi devletler, işgücü piyasalarına yasal olarak dâhil bulunan Türk işçilerine, ücret ve diğer çalışma koşulları bakımından, [AB] işçilerine göre farklılık içermeyen bir rejim uygular."

KP md. 37'ye göre *lex specialis* (özel hüküm) oluşturan 1/80 sayılı OKK md. 10(1)'den hareket edilirse[35] bir Türk işçisi, çalışma şartları ve ücret bakımından ayrımcılık yasağından faydalanmak için AB üyesi bir devletin işgücü piyasasına hukuka uygun olarak dâhil bulunmalı (*kişi bakımından kapsam*) ve çalışma şartları veya ücret ile ilgili bir uyuşmazlık söz konusu olmalıdır (*konu bakımından kapsam*). Birincisi, bir üye devletin işgücü piyasasına hukuka uygun olarak dâhil bulunmak, yukarıda çalışma izni alma hakkı altında anlatıldığı ile aynı muhtevayı taşır.[36] İkincisi, uyuşmazlık konusu çalışma şartları veya ücret ile ilgili olmalıdır. Ücret kavramı, işgücünün karşılığı olan – genellikle– para olarak tanımlanabilir.[37] Çalışma koşulları kavramı, ABAD'a göre "ev sahibi üye devlette işçi olarak etkinlik yürütme ile doğrudan veya dolaylı olarak alakalı her türlü konuyu" içerir.[38] Örneğin işçilerin çıkarlarını temsil eden ve savunan bir organın, işçi odasının, seçimleri bakımından aday olma hakkı[39] veya futbol kulüplerinin ulusal düzeyde organize edilen müsabakalarda yalnızca sınırlı bir sayıda üye olmayan devlet vatandaşı futbolcuları sahaya sürebilmeleri kuralı[40] çalışma koşulları kavramı içinde kalır.

Peki, bir olay kişi ve konu bakımından 1/80 sayılı OKK md. 10(1)'in kapsamı içinde kaldığında bu madde o olaya nasıl etki edecektir? Bu madde gereği vatandaşlık temelindeki *hem* doğrudan *hem de* dolaylı ayrımcılık hâlleri,[41] kural olarak,

---

32 *Ibid*, para 26. (*Vurgu* eklenmiştir.)

33 Bu yöndeki argümanlar için bkz. İlke Göçmen ve Orhan Ersun Civan, "The Principle of Non-Discrimination on Grounds of Nationality with regard to Turkish Workers in the European Union and Union Workers in Turkey", Belgin Akçay ve Şebnem Akipek Öcal (eds), **Turkey's Integration into the European Union: Legal Dimension**, Lexington Books, USA, 2013, s. 105.

34 1/80 OKK md. 10(1) için bkz. Case C-171/01 *Wählergruppe "Gemeinsam Zajedno/Birlikte Alternative und Grüne GewerkschafterInnen/UG", and Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit and Others* [2003] ECR I-4301, paras 57, 61, 67.

35 ABAD, şimdiye kadar KP md. 37 üzerinden bir karar almamıştır. Bu madde ile ilgili olarak bkz. Göçmen & Civan, dn. 77, s. 105–106.

36 *Güzeli*, dn. 70, para 48.

37 Krş. Case 196/87 *Udo Steymann v Staatssecretaris van Justitie* [1988] ECR 6159, paras 3–5, 12.

38 *Wählergruppe*, dn. 78, para 85 ile birlikte 88.

39 *Ibid*, para 93.

40 Case C-152/08 *Real Sociedad de Fútbol SAD and Nihat Kahveci v Consejo Superior de Deportes and Real Federación Española de Fútbol* [2008] ECR I-6291, para 32.

41 Bkz. Narin Tezcan/İdriz, "Free Movement of Persons between Turkey and the EU: To Move or not to Move? The Response of the Judiciary", **Common Market Law Review**, Cilt: 46, Sayı: 5, 2009, s. 1645–1646.

yasaktır. Öyleyse konuyu ikiye ayırarak incelersek;

(i) Vatandaşlık temelinde *doğrudan* ayrımcılık varsa bu; kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı gerekçeleriyle[42] ve orantılılık ilkesine riayet edildiyse haklı gösterilebilecektir. Vatandaşlık temelinde doğrudan ayrımcılık, *hukuken* vatandaşlık kriteri baz alınarak ayrım yapıldığında vücut bulur. Örneğin *Wählergruppe* davasında Avusturya hukukuna göre işçilerin çıkarlarını temsil eden ve savunan bir organın, işçi odasının, seçimleri bakımından aday olma hakkı yalnızca *Avusturya vatandaşına* tanınmıştır.[43] İşte böyle bir kural, vatandaşlık temelinde doğrudan ayrımcılık yapmaktadır; zira yalnızca *Avusturya vatandaşları* aday olabilmektedir. Sonuç olarak, bir üye devlet hukukundaki bu tür ayrımcı hükümler uygulanamaz hâle gelecektir.[44]

(ii) Vatandaşlık temelinde *dolaylı* ayrımcılık varsa bu; kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı gerekçelerine ek olarak kamu yararına ilişkin ağır basan sebepler ile de ve orantılılık ilkesine riayet edildiyse haklı gösterilebilecektir.[45] Vatandaşlık temelinde dolaylı ayrımcılık, bir hüküm *hukuken* nötr olsa bile, *fiilen* "doğası itibariyle ulusal işçilere nazaran [Türk] işçilerini daha çok etkilemeye elverişliyse ve [Türk] işçilerini belirli bir dezavantajlı konuma getirme riskini taşıyorsa dolaylı ayrımcı kabul edilmelidir".[46] Örneğin ikametgâh, doğum yeri veya öğrenim yeri gibi kriterler, çoğunlukla, vatandaşlık temelinde dolaylı ayrımcılık içeriyor olarak kabul edilmektedir.[47] Sonuç olarak, bir üye devlet hukukundaki bu tür ayrımcı hükümler uygulanamaz hâle gelecektir.[48]

Sosyal Güvenlik Yardımları

Sosyal güvenlik yardımları bakımından ayrımcılık yasağı, doğrudan etkili addedilen[49] 3/80 sayılı OKK md. 3 ile kurala bağlanmıştır:

"1. Bu Kararın özel hükümleri saklı kalmak kaydıyla, üye devletlerden birinin sınırları içinde ikamet eden bu Karar kapsamındaki kişi, herhangi bir üye devletin mevzuatı ile öngörülen yükümlülüklere o üye devletin vatandaşlarıyla aynı koşullarda tabi olur ve yardımlardan aynı koşullarda faydalanır.

2. Birinci fıkra hükümleri, sosyal güvenlik kurum organlarının üyelerini seçme hakkına ya da onların belirlenmesine katılmaya uygulanır. Ancak, bu hükümler herhangi bir üye devletin söz konusu organların üyelerini belirleme yöntemlerine ilişkin mevzuat hükümlerini etkilemez."

Bir Türk işçisi, sosyal güvenlik yardımları bakımından ayrımcılık yasağından faydalanmak için üye devletlerden birinin sınırları içinde ikamet etmeli ve 3/80 sayılı OKK kapsamında işçi sayılmalı (*kişi bakımından kapsam*), ayrıca sosyal güvenlik ile ilgili bir uyuşmazlık söz konusu olmalıdır (*konu bakımından kapsam*). Burada, herhangi bir ek açıklama gerektirmeyen ikamet etme unsuru bir kenara bırakılırsa, 3/80 sayılı OKK kapsamında işçi olmak önem taşır. Bunun için "bir kişi, istihdam ilişkisinin varlığından bağımsız olarak, ister zorunlu ister isteğe bağlı olsun, genel veya özel bir sosyal güvenlik sistemince –tek bir risk bakımından olsa bile– kapsanıyorsa işçi statüsünde

---

42 1/80 sayılı OKK md. 14.

43 *Wählergruppe*, dn. 78, para 32.

44 Bkz. *Ibid*, para 58.

45 Bugüne kadar 1/80 sayılı OKK md. 10(1) ile ilgili "dolaylı" ayrımcılık içeren bir dava söz konusu olmasa da, kanımca, bu madde dolaylı ayrımcılık hâlinde de uygulanacaktır. Gerekçeler için bkz. GÖÇMEN ve CİVAN, 2013, ss. 100–101.

46 Krş. Case C-237/94 *John O'Flynn v Adjudication Officer* [1996] ECR I-2617, para 20.

47 Örnek olarak krş. Case C-281/98 *Roman Angonese v Cassa di Risparmio di Bolzano SpA* [2000] ECR I-4139, paras 38–40.

48 Bkz. ve krş. *Wählergruppe*, dn. 78, para 58.

49 Case C-262/96 *Sema Sürül v Bundesanstalt für Arbeit* [1999] ECR I-2685, paras 62, 69, 74.

sayılır".[50] Ayrıca Türk işçisinin "bir ya da daha fazla üye devletin mevzuatına tabi olması" gerekir.[51] Sosyal güvenlik ise; hastalık ve analık yardımlarını, malullük yardımlarını, yaşlılık yardımlarını, dul ve yetim yardımlarını, iş kazaları ve meslek hastalıklarına yönelik yardımları, ölüm ödeneklerini, işsizlik yardımını ve aile yardımlarını içerir.[52]

Bir olay kişi ve konu bakımından 3/80 sayılı OKK md. 3'ün kapsamı içinde kaldığında bu madde o olaya, *mutatis mutandis* (gerekli değişiklikler yapılmak kaydıyla),[53] tıpkı bir üst başlık altında anlatılan 1/80 sayılı OKK md. 10(1)'deki ayrımcılık yasağının etki ettiği gibi etki edecektir.

Genel Ayrımcılık Yasağı

Genel ayrımcılık yasağı, muhtemelen doğrudan etkili addedilecek olan[54] AA md. 9 ile kurala bağlanmıştır:

"Akit Taraflar, Anlaşma'nın uygulanma alanında, [...], uyrukluk dolayısıyla uygulanan her türlü ayrımın, [ABİHA'nın 18.] maddesinde anılan ilke uyarınca yasak olduğunu kabul ederler."

AA md. 9, gerek KP md. 37 ve 1/80 OKK md. 10(1) gerek 3/80 OKK md. 3 yönünden *lex generalis* (genel hüküm) oluşturmakta olup,[55] ABAD kararlarının yokluğunda, bir Türk işçisinin genel ayrımcılık yasağından faydalanması için, muhtemelen, ev sahibi üye devletteki durumu "düzenli" olmalı[56] (*kişi bakımından kapsam*) ve ana hatlarıyla "işçi olmak" ile bağlantılı, örneğin sosyal yararlar veya eğitim bursları ile ilgili,[57] bir uyuşmazlık söz konusu olmalıdır (*konu bakımından kapsam*). Bunun dışında, bir olay kişi ve konu bakımından AA md. 9'un kapsamı içinde kaldığında bu madde o olaya, *mutatis mutandis* (gerekli değişiklikler yapılmak kaydıyla), tıpkı yukarıda anlatılan 1/80 sayılı OKK md. 10(1)'deki ayrımcılık yasağının etki ettiği gibi etki edecektir.

Yeni Kısıtlama Getirme Yasağı

Yeni kısıtlama getirme yasağı, doğrudan etkili addedilen[58] 1/80 OKK md. 13 ile kurala bağlanmıştır:[59]

"[AB] üye devletleri ve Türkiye, kendi topraklarında yasal olarak ikamet eden ve istihdam edilen işçiler ve aile bireylerine uygulanan işe girme şartlarına yeni kısıtlamalar getiremez."

ABAD'a göre Türk işçilerine yönelik yeni kısıtlama getirme yasağı, yani 1/80 OKK md. 13, ile iş kurma hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımına yönelik yeni kısıtlama getirme yasağı, yani KP md. 41(1), kişi bakımından kapsam hariç, (ana hatlarıyla) konu bakımından kapsamı ve uygulanışı itibariyle birbirinin "aynısı"dır.[60] Buradaki yeni

---

50 *Ibid*, para 86.

51 3/80 sayılı OKK md. 2.

52 3/80 sayılı OKK md. 4(1).

53 Bu meyanda belirtmek gerekir ki, 1/80 sayılı OKK md. 10(1)'den farklı olarak, 3/80 sayılı OKK md. 3 ile ilgili "dolaylı" ayrımcılık içeren davalar mevcuttur. Örnek olarak bkz. Case C-373/02 *Sakir Öztürk v Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter* [2004] ECR I-3605, para 54.

54 Bu yöndeki argümanlar için bkz. GÖÇMEN ve CİVAN, 2013, ss. 106–107.

55 Case C-92/07 *European Commission v Kingdom of the Netherlands* [2010] ECR I-3683, para 26. ve *Öztürk*, dn. 97, para 47.

56 Krş. Case C-37/98 *The Queen v Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnasir Savas* [2000] ECR I-2927, para 65.

57 Steve Peers, "Social Security Equality for Turkish Nationals", **European Law Review**, Cilt: 24, 1999, s. 635.

58 *Sevince*, dn. 6, para 26.

59 Ayrıca daha lehe oldukça kullanılabilir bir başka yeni kısıtlama getirme yasağı hükmü olarak doğrudan etkili addedilen (*Ibid*.) 2/76 OKK md. 7'ye işaret edilmelidir. Buna göre "[AB] üyesi devletler ve Türkiye, kendi topraklarında yasal olarak ikamet eden ve istihdam edilen işçilere uygulanan işe girme şartlarına yeni kısıtlamalar getiremez."1/80 OKK ile 2/76 OKK arasındaki ilişki ile ilgili olarak bkz. İlke Göçmen, "Avrupa Birliği Hukuku Çerçevesinde Avrupa Birliği'ndeki Türk Vatandaşları ve Aile Birleşimi", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 1, 2014, s. 92.

60 ABAD'a göre, KP md. 41(1) ile 1/80 OKK md. 13, *standstill* hükümleri olarak, aynı türe, hedefe ve anlama sahiptir. Sırasıyla bkz. Case C-242/06 *Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie v T. Sahin* [2009] ECR I-8465, para 65; Joined cases

kısıtlama getirme yasağından her "Türk" "işçisi" faydalanır ve kısaca –KP md. 41(1) ile ilgili detaylı anlatım *mutatis mutandis* (gerekli değişiklikler yapılmak kaydıyla) burası için de geçerli olmak kaydıyla– bu hüküm, şu alanlara yönelik yeni (ulusal) kısıtlamalar getirilmesinin önüne geçer:

- AB üyesi devlet ülkesine giriş,[61]
- istihdam edilme hakkı ile ilgili konular (istihdam pazarına erişim ve hakkın kullanımı boyunca),[62]
- aile birleşimi,[63]
- sınır dışı etme.[64]

Bunun dışında bir olay 1/80 OKK md. 13'ün kapsamı içinde kaldığında bu madde o olaya, *mutatis mutandis* (gerekli değişiklikler yapılmak kaydıyla),[65] tıpkı aşağıda anlatılan KP md. 41(1)'deki yeni kısıtlama getirme yasağının etki ettiği gibi etki edecektir.[66]

Türk İşçilerinin Haklarının Ortak Sınırlama Sebepleri Olarak Kamu Düzeni, Güvenliği ve Sağlığı

Türk işçilerinin haklarının ortak sınırlama sebepleri, 1/80 OKK md. 14(1) ile kurala bağlanmıştır:

"Bu Kesim'de yer alan hükümler, kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı nedenlerine dayanan kısıtlamalar saklı kalmak kaydıyla uygulanır."

Kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı, ana hatlarıyla,[67] AB iç pazar hukukundaki anlamları ile yorumlanmakta olup,[68] bunlar arasından öne çıkanı *kamu düzeni* kavramıdır. Buna göre kamu düzeni kavramı, *maddi* açıdan, "hukukun herhangi bir ihlalinin içerdiği sosyal düzende karışıklığın yanı sıra toplumun temel çıkarlarından birisini etkileyen hakiki ve yeterince ciddi bir tehlikenin varlığını gerektirir".[69] Söz gelimi bir cezai hüküm, yalnızca, "mahkûmiyete yol açan durumlar kamu düzeninin gereksinimleri açısından mevcut bir tehlike oluşturan kişisel davranışın kanıtlarıysa" sınır dışı etmeyi haklı kılabilir.[70] Örneğin bir üye devlet bir cezai hüküm ile birlikte bir Türk işçisini *otomatik olarak* sınır dışı ediyorsa bu, 1/80 sayılı OKK md. 14 anlamında kamu düzeni kavramının içinde görülemeyecek, bir başka deyişle bu maddeye aykırılık teşkil edecek, dolayısıyla uygulanamayacaktır.[71] Kamu düzeni kavramı, *usuli* açıdan, örneğin sınır dışı kararlarının yazılı bildirimi şartı veya bu bildirim ile itiraz yeri ve süresinin belirtilmesi şartı gibi, belirli güvenceler içerir.[72]

Buraya kadar ortaklık hukukundaki işçilerin serbest dolaşımı boyutu ele alınmıştır. Sırada iş kurma hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımı konusu incelenecektir.

C-300/09 and C-301/09 *Staatssecretaris van Justitie v F. Toprak (C-300/09) and I. Oguz (C-301/09)* [2010] ECR I-12845, para 54; Case C-256/11 *Murat Dereci and Others v Bundesministerium für Inneres* [2011] ECR I-11315, para 81.

61 Case C-225/12 *C. Demir v Staatssecretaris van Justitie* [2013], para 39.

62 Joined cases C-317/01 and C-369/01 *Eran Abatay and Others (C-317/01) and Nadi Sahin (C-369/01) v Bundesanstalt für Arbeit* [2003] ECR I-12301, para 80.

63 Krş. Case C-138/13 *Naime Dogan v Bundesrepublik Deutschland* [2014], paras 28–35.

64 Nicola Rogers ve Rick Scannel, **Free Movement of Persons in the Enlarged European Union**, Sweet & Maxwell, London, 2005, s. 352, 376.

65 AB üyesi ilk dokuz devlet (Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika, Lüksemburg, İngiltere, İrlanda ve Danimarka) yönünden 2/76 OKK, 20 Aralık 1976'da ve 1/80 OKK, 1 Aralık 1980'de yürürlüğe girmiştir. Bkz. *Abatay and Sahin*, dn. 106, para 74. AB üyesi diğer devletler ile ilgili olarak o devletin AB'ye katılım tarihi esas alınır. Krş. *Dereci*, dn. 104, para 84.

66 Örnek olarak bkz. *Demir*, dn. 105, paras 32–42.

67 Krş. Case C-371/08 *Nural Ziebell v Land Baden-Württemberg* [2011] ECLI:EU:C: 2011:809, paras 58–74.

68 Case C-340/97 *Ömer Nazli, Caglar Nazli and Melike Nazli v Stadt Nürnberg* [2000] ECR I-957, para 56.

69 *Ibid*, para 57.

70 *Ibid*, para 58.

71 Bkz. *Ibid*, para 63.

72 Case C-136/03 *Georg Dörr v Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten and Ibrahim Ünal v Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg* [2005] ECR I-4759, paras 67, 69.

İş Kurma Hakkı ve Hizmetlerin Serbest Dolaşımı

Türkiye ile AB arasındaki iş kurma hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımı, ortaklık hukuku temelinde tamamlanması öngörülmüş olmakla birlikte,[73] eksik kalmış, daha net bir ifadeyle ana hatlarıyla sadece tek bir yeni kısıtlama getirme yasağı kuralı getirilebilmiştir.[74] Buradaki hukuki kaynaklar, esasen Ankara Anlaşması ve Katma Protokol, özellikle de KP md. 41(1), olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kutu 4.6: Genel Ayrımcılık Yasağı ve İş Kurma Hakkı ve Hizmetlerin Serbest Dolaşımı

Yukarıda görüldüğü üzere, genel ayrımcılık yasağı, AA md. 9 ile kurala bağlanmıştır: "Akit Taraflar, Anlaşma'nın uygulanma alanında, […], uyrukluk dolayısıyla uygulanan her türlü ayrımın, [ABİHA'nın 18.] maddesinde anılan ilke uyarınca yasak olduğunu kabul ederler."

Her ne kadar konuya ilişkin herhangi bir ABAD kararı mevcut değilse de, iş kurma hakkından veya hizmetlerin serbest dolaşımından yararlanan ve ev sahibi üye devletteki durumu "düzenli" olan[75] bir kişinin (*kişi bakımından kapsam*), ana hatlarıyla bu serbestîler ile bağlantılı, örneğin sosyal yararlar ve benzeri,[76] uyuşmazlıklar yönünden (*konu bakımından kapsam*) AA md. 9'u ileri sürebileceği iddia edilebilir.[77] Bunun dışında, bir olay kişi ve konu bakımından AA md. 9'un kapsamı içinde kaldığında bu madde o olaya, *mutatis mutandis* (gerekli değişiklikler yapılmak kaydıyla), tıpkı yukarıda anlatılan 1/80 sayılı OKK md. 10(1)'deki ayrımcılık yasağının etki ettiği gibi etki edecektir.

Yeni kısıtlama getirme yasağı, doğrudan etkili addedilen[78] KP md. 41(1) ile kurala bağlanmıştır:

"Akit Taraflar, aralarında, yerleşme hakkı ve hizmetlerin serbest edimine yeni kısıtlamalar koymaktan sakınırlar."

Burada, öncelikle bu hükmün kapsamı, ardından da uygulanışı ele alınacaktır.

İş Kurma Hakkı ve Hizmetlerin Serbest Dolaşımı (Standstill) Hükmünün Kapsamı

İş kurma hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımı (*standstill*) hükmünün kapsamı, ana hatlarıyla, kişi ve konu bakımından kapsam olmak üzere ikiye ayrılabilir.

Kişi Bakımından Kapsam

İş kurma hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımı (*standstill*) hükmünün kişi bakımından kapsamında kalmak için, ya iş kurma hakkından ya da hizmetlerin serbest dolaşımından faydalanan gerçek *veya* tüzel kişi olmak gerekir.

İş kurma hakkından faydalanmak için ortada "Türk vatandaşı" "serbest çalışan" bir gerçek kişi veya "Türkiye merkezli" şirket (tüzel kişi) olmalıdır. Gerçek kişiler yönünden ilgili hüküm bir serbest çalışan *Türk vatandaşı* oldukça ona uygulanır. Serbest çalışan tanımının ise bir biçimsel yönü, bir de ekonomik yönü vardır. Biçimsel yönden bir kişi; ilgili etkinliğin, çalışma koşullarının ve ücretlendirmenin seçilmesi yönünden her türlü itaat ilişkisinin dışında, sadece kendi sorumluluğunda, kendisine doğrudan ve tam olarak ödenen bir ücret karşılığında hizmet sunmalıdır.[79] Ekonomik yönden bir kişi, marjinal ve tali etkinlik boyutlarını aşan, etkili ve gerçek bir etkinlik sürdürmelidir.[80] Tüzel kişiler yönünden ilgili hüküm bir şirket *Türkiye merkezli* oldukça ona uygulanır. Bunun için Türk mevzuatına göre kurulmuş ve sicilde kayıtlı merkezi, idare mer-

---

73 AA md. 13 ve 14 ile birlikte KP md. 41.

74 KP md. 41(1).

75 Bkz. *Ibid*, para 65.

76 Krş. Peers, dn. 101, s. 635.

77 Bkz. İlke Göçmen, "Starting to shine, but how brightly? Standstill Provisions in Association Law between Turkey and the Community", **Croation Yearbook of European Law and Policy**, Cilt: 5, 2009, s. 193.

78 *Savas*, dn. 100, para 54.

79 Krş. Case C-268/99 *Aldona Malgorzata Jany and Others v Staatssecretaris van Justitie* [2011] ECR I-8615, para 71.

80 Krş. *Ibid*, para 33.

kezi veya başlıca iş yeri Türkiye'de bulunan bir şirket olmak gerekir.[81] Son olarak, iş kurma hakkının hizmetlerin serbest dolaşımından ayrıldığı yön olarak, Türk serbest çalışanının bir üye devlette *istikrarlı ve devamlı olarak* çalışması[82] veya Türk şirketinin bir üye devlete *fiilen yerleşmesi* aranır.[83]

Hizmetlerin serbest dolaşımından faydalanmak için ortada "Türk vatandaşı" "serbest çalışan" bir gerçek kişi veya "Türkiye merkezli" şirket (tüzel kişi) olabileceği gibi, bunların "iş gücü" de olabilir. İlk iki grup yönünden hizmetlerin serbest dolaşımı ile iş kurma hakkını birbirinden ayıran ölçüt ise, bu kez, bu kişilerce bir üye devlette hizmet sunumunun kalıcı değil, *geçici olarak* yapılıyor oluşudur.[84] Son grup ise, vatandaşlığı önem taşımaksızın, ilgili hükmün kişi bakımından kapsamı içinde kalır.[85] Buna karşın, AB iç pazar hukukundaki karşılığından farklı olarak, "hizmet alıcılar" bu hükmün kapsamı içinde olarak kabul edilmemiştir.[86]

Konu Bakımından Kapsam

İş kurma hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımı hükmünün konu bakımından kapsamı açısından bir ön tespit ile başlamak gerekir. Bu hüküm, herhangi bir *maddi* kural değil, sadece bir *usuli-benzeri* kural getirir. Bu hüküm, yerine geçeceği alakalı maddi hukuku uygulanamaz kılmak suretiyle etki doğuran bir *maddi* kural gibi değildir.[87] Öyleyse bir kişi, bu hüküm sayesinde AB üyesi devlet ülkesine giriş hakkı, orada serbest çalışmaya erişim hakkı, hizmet pazarına erişim hakkı, ikamet hakkı ve aile birleşimi hakkı gibi, maddi bir hak sahibi olamaz.[88] Bu hüküm, *usuli-benzeri* bir kural sayılır; çünkü başarıyla kullanıldığında yalnızca *tek* bir üye devletin referans tarihinden önceki düzenlemelerinin uygulanması sonucunu doğurur.[89] İşte bu hüküm, şu alanlara yönelik yeni (ulusal) kısıtlamalar getirilmesinin önüne geçer:

- AB üyesi devlet ülkesine giriş,[90]
- iş kurma hakkı ile ilgili konular (serbest çalışma pazarına erişim ve hakkın kullanımı boyunca),[91]
- hizmetlerin serbest dolaşımı ile ilgili konular (hizmet pazarına erişim ve hakkın kullanımı boyunca),[92]
- aile birleşimi,[93]
- sınır dışı etme.[94]

İş Kurma Hakkı ve Hizmetlerin Serbest Dolaşımı (Standstill) Hükmünün Uygulanışı

Bir olay iş kurma hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımı (*standstill*) hükmünün kapsamında kalıyorsa bu hüküm o olaya sırasıyla şu sorulardan hareketle uygulanacaktır: (i) Ortada *kısıtlama* var mı? (ii) Kısıtlama *yeni* mi? (iii) Yeni kısıtlama *haklı gösterilebilir* mi?

---

81 Krş. ABİHA md. 54.

82 Krş. Case C-55/94 *Reinhard Gebhard v Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano* [1995] ECR I-4165, paras 25–27.

83 Krş. Case C-196/04 *Cadbury Schweppes plc and Cadbury Schweppes Overseas Ltd v Commissioners of Inland Revenue* [2006] ECR I-7995, para 54.

84 Bu meyanda, bir etkinliğin *geçici* niteliği, "sadece hizmet sunulmasının müddeti değil, aynı zamanda düzenliliği, dönemselliği veya devamlılığı ışığında belirlenir". *Gebhard*, dn. 126, paras 25–27.

85 *Abatay and Sahin*, dn. 106, para 106.

86 Case C-221/11 *Leyla Ecem Demirkan v Bundesrepublik Deutschland* [2013], para 63.

87 Case C-16/05 *The Queen, Veli Tum and Mehmet Dari v Secretary of State for the Home Department* [2007] ECR I-7415, para 55.

88 Bkz. *Savas*, dn. 100, paras 64–65.

89 Bkz. *Tum and Dari*, dn. 131, para 55.

90 *Ibid*, paras 55, 58, 60–61, 63, 69.

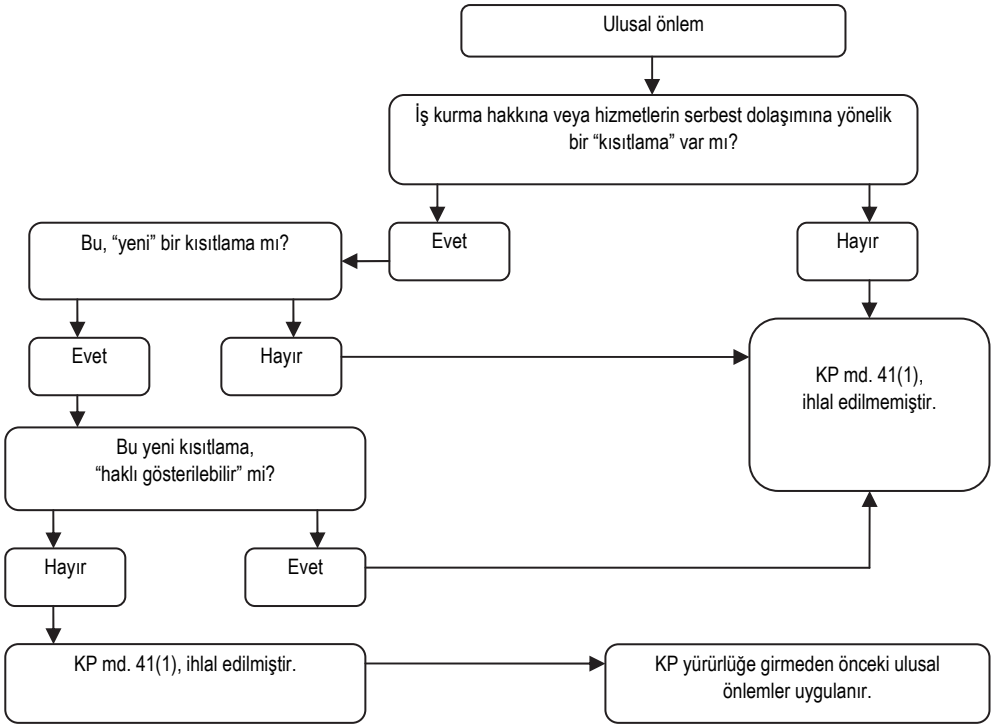
91 *Savas*, dn. 100, para 65.

92 *Abatay and Sahin*, dn. 106, paras 67, 111.

93 *Doğan*, dn. 107, paras 28–35.

94 ROGERS ve SCANNEL, 2005, s. 377.

Şekil 4.2: *Standstill* Testi (KP md. 41(1))



Kısıtlama Var mı?

Çözülecek ilk mesele ortada bir *kısıtlamanın* olup olmadığıdır. Acaba ulusal önlem, ilgili serbestîye (iş kurma hakkına veya hizmetlerin serbest dolaşımına) yönelik bir *kısıtlama* oluşturmakta mıdır? Bu yönden ulusal önlem, serbest dolaşımı yasaklamaya ya da engellemeye elverişliyse veya serbest dolaşıma yönelik bir engel veya kısıtlama oluşturuyorsa ortada bir "kısıtlama" var denilebilir.[1] Eğer bu ilk sorunun cevabı hayırsa *standstill* hükmü ihlal edilmemiş demektir. Eğer cevap evetse bu kez de kısıtlamanın *yeni* olup olmadığı sorusu yanıtlanmalıdır.

Kısıtlama Yeni mi?

Acaba ortadaki kısıtlama *yeni* midir? Bir kısıtlamanın yeni olup olmadığı sorusu ancak *referans tarih* ile belirlenebilir. Buradaki referans tarih iki türlüdür:

- Bir kısıtlama, o üye devlette KP yürürlüğe girdiği zamandaki uygulamaya nazaran yeni ise yeni kısıtlama sayılır. KP, ilk dokuz üye devlet bakımından 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe girmiştir[2] ve kalan devletler bakımından o devletin AB'ye katılım tarihi esas alınmaktadır.[3]

[1] Örnek olarak bkz. *Abatay and Sahin*, dn. 106, paras 110–111, 113–115; *Tum and Dari*, dn. 131, para 47; Case C-228/06 *Mehmet Soysal and Ibrahim Savatli v Bundesrepublik Deutschland* [2009] ECR I-1031, paras 55–57. Krş. *Gebhard*, dn. 126, para 37; Case C-76/90 *Manfred Säger v Dennemeyer & Co. Ltd.* [1991] ECR I-4221, para 12; *Sahin*, dn. 104, para 63.

[2] İlk dokuz devlet; Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika, Lüksemburg, İngiltere, İrlanda ve Danimarka'dır.

[3] Bkz. *Dereci*, dn. 104, para 84.

- Bir kısıtlama o üye devlette KP yürürlüğe girdikten sonraki daha lehe bir uygulamaya nazaran yeni ise yine yeni kısıtlama sayılır.[4]

Eğer bu ikinci sorunun cevabı hayırsa *standstill* hükmü ihlal edilmemiş demektir. Eğer cevap evetse bu kez de yeni kısıtlamanın *haklı gösterilir* olup olmadığı sorusu yanıtlanmalıdır.

Kutu 4.7: İş Kurma Hakkı ve Hizmetlerin Serbest Dolaşımı (*Standstill*) Hükmüne İlişkin Genel Örnek

Yeni kısıtlama getirme yasağı (*standstill*) hükmünün (KP md. 41(1)) nasıl bir etki doğurduğu yönünden *Doğan* davası örnek gösterilebilir.[5] Burada[6] Bayan Doğan (D), Türkiye'de mukim bir Türk vatandaşıdır. Bayan D'nin eşi Bay D de, o an için Almanya'da süresiz ikamet iznine sahip ve çoğunluk hissesini elinde tuttuğu bir limited şirketin müdürü bir Türk vatandaşıdır. Bayan D, aile birleşimi yoluyla Bay D'nin yanına, Almanya'ya, yerleşmek istemektedir. Alman hukuku, bunun için kural olarak "eş Alman dilinde en azından temel seviyede iletişim kurabiliyor" olmalı şartını da aramaktadır. Bayan D, Alman büyükelçiliğine başvurarak aile birleşimi amacıyla vize talep etmiş ve "yeterli" (62/100) sayıldığı dil testi sonucunu da sunmuştur. Büyükelçiliğe göre ise Bayan D, okuma-yazma bilmemekte olup çoktan seçmeli soruları rastgele cevaplamıştır. Büyükelçilik, yeterli Almanca bilgisine ilişkin kanıtın yokluğunda bu başvuruyu ve takip eden başvuru ve itirazı reddetmiştir. Bayan D uyuşmazlığı Berlin İdare Mahkemesi önüne taşımış, bu mahkeme de ABAD'a ön karar başvurusu yapmıştır.

ABAD, *Doğan* kararında somut olayı KP md. 41(1)'in kişi ve konu bakımından kapsamı içinde bulunca, bu kez de, geliştirdiği *standstill* testini tatbik ederek bu maddenin somut olay açısından öngördüğü sonucu belirlemiştir. ABAD'a göre ulusal önlem, KP'nin yürürlüğe girme anına göre "aile birleşimini daha çok zorlaştırıyorsa" ilgili "Türk vatandaşının iş kurma serbestîsini kullanımına yönelik [KP md. 41(1)] anlamında "yeni kısıtlama" oluşturur".[7] Somut olaydaki önlem, yani asgari Almanca bilgisi gerekliliği, Almanya bakımından KP'nin yürürlüğe girme anı, yani 1 Ocak 1973'te yoktur, dolayısıyla bu önlem, aile birleşimini daha çok zorlaştırdığından "yeni kısıtlama" sayılır. Yine de, böyle bir kısıtlama, "kamu yararına ilişkin ağır basan bir sebep ile haklı gösterilemediği, güttüğü meşru amaca erişmek için uygun olmadığı veya ona erişmek için gerekli olanın ötesine geçtiği müddetçe yasaklanmıştır".[8] Öyleyse yeni kısıtlama oluşturan önlem kural olarak yasaktır, ancak meşru bir amaçla ve orantılılık ilkesine uygun olmak kaydıyla haklı gösterilerek, yasak olmaktan çıkıp uygulanabilirliğini koruyabilir. Nitekim Almanya'ya göre asgari Almanca bilgisi gerekliliği, zorla evliliklerin önlenmesi ve entegrasyonun arttırılması amaçlarıyla getirilmiştir. ABAD'a göre bu amaçlar meşru amaç sayılsaydı bile bu kez de ilgili gereklilik, "her bir olayın spesifik koşulları dikkate alınmaksızın otomatik olarak aile birleşimi başvurusunun geri çevrilmesine yol açtığından güdülen amaca erişmek için gerekli olanın ötesine geçmektedir".[9] O hâlde ulusal önlem haklı gösterilememektedir. Öyleyse KP md. 41(1), asgari Almanca bilgisi gerekliliği vazeden ulusal hukuk önleminin önüne geçer ve –Almanya'nın KP'nin yürürlüğe girme anından önce bu konuda başka bir düzenlemesi olmadığından– onu somut olay yönünden uygulanamaz hâle getirir.[10]

Kısıtlama Haklı Gösterilebilir mi?

Acaba ortadaki yeni kısıtlama *haklı gösterilebilir* mi? Başka bir ifadeyle ulusal önlem, meşru bir amacın varlığına dayalı olarak orantılı mı?[11] Bu bakımdan ulusal önlem, bir yandan kamu yararına ilişkin ağır basan bir sebep temelinde alınmış olmalı, diğer yandan, orantılılık gereği, güttüğü bu sebebe erişmek için uygun olmalı ve bu sebebe erişmek için gerekli olanın ötesine geçmemelidir.[12] Ulusal önlem bu koşulları sağlıyorsa *standstill* hükmü ihlal edilmemiş demektir. Ulusal önlem bu koşullardan herhangi birini sağlamıyorsa *standstill* hükmü ihlal edilmiştir ve sonuç olarak –eğer varsa– o üye devletin referans tarihinden önceki düzenlemeleri uygulanır hâle gelir.[13]

4 *Toprak and Oguz*, dn. 104, para 62. ve *Dereci*, dn. 104, para 98.

5 Bu karara yönelik bir inceleme için bkz. İlke Göçmen ve Narin Tezcan, "Avrupa Birliği'ndeki Türk Vatandaşları ve Aile Birleşimi", **Ankara Barosu Dergisi**, Cilt: 72, Sayı: 4, 2014, s. 607–621.

6 *Doğan*, dn. 107, paras 15, 17–24.

7 *Ibid*, para 36.

8 *Ibid*, para 37.

9 *Ibid*, para 38.

10 *Ibid*, para 39.

11 *Doğan*, dn. 107, para 37.

12 *Ibid*.

13 Buna yönelik tespit için bkz. *Dereci*, dn. 104, para 89.

Özet

Türkiye ile AB arasındaki ortaklık ilişkisi kaynaklı ortaklık hukuku; *maddi* açıdan; malların serbest dolaşımı, işçilerin serbest dolaşımı, iş kurma hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımı ile ilgili olarak farklı seviyelerde gelişmişlik düzeyi sunan birtakım düzenlemeler içermektedir. Bu düzenlemeler, AB hukuk düzeni söz konusu olduğunda, AB hukukunun ayrılmaz bir parçası olarak AB hukukunun temel özelliklerinden, AB hukukuna özgü mekanizmalardan ve ABAD'ın amaçsal yorum yönteminden payını alarak etki göstermektedir.

Ortaklık hukukunda malların serbest dolaşımı, Türkiye ile AB arasındaki gümrük birliği temelinde gerçekleşir. Birincisi, birtakım *mali yükler* bakımından gümrük vergisi ve eş etkili vergi getirmek *mutlak olarak* yasaklanmıştır ve ayrımcı iç vergilendirme getirmek *kural olarak* yasaklanmıştır. İkincisi, birtakım *mali olmayan yükler* söz konusu olduğunda miktar kısıtlaması ve eş etkili tedbir getirmek *kural olarak* yasaklanmıştır.

Ortaklık hukukunda işçilerin serbest dolaşımı yönünden özellikle hâlihazırda taraf devletlerde bulunan işçilere yönelik birtakım haklar, kimi istisnalara tabi tutularak, getirilmiştir. Bu yönden Türk işçileri, ortaklık hukuku çerçevesinde, *belirli koşullar altında* çalışma izni alma hakkına, oturma izni alma hakkına, ayrımcılık yasağına ve yeni kısıtlama getirme yasağına tâbi olup bu haklar – diğer ihtimaller saklı kalmak kaydıyla– *ortak sınırlama sebepleri* olarak kamu düzeni, güvenliği ve sağlığı gerekçeleriyle sınırlandırılabilir.

Ortaklık hukukunda iş kurma hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımı, esasen tek bir yeni kısıtlama getirme yasağı (*standstill*) kuralı üzerinden şekillenmektedir. Bu kural, bir üye devletin haklı gösterilemeyen yeni kısıtlama oluşturan önlemlerinin yerine –eğer varsa– o devletin referans tarihinden önceki düzenlemelerinin uygulanması sonucunu doğurur.

Sorular

1. Ortaklık hukukunun, AB hukukunun bir parçası olarak, AB hukukuna has etkileri doğurması ile ilgili sistemin çarkları nasıl işlemektedir?
2. Ortaklık hukuku bakımından malların serbest dolaşımı hükümlerinin kapsamı (uygulama alanı) hakkında kısaca bilgi veriniz.
3. Ortaklık hukuku bakımından malların serbest dolaşımının esaslı alt unsurları neleri içermektedir? Bu alt unsurlar hakkında kısaca bilgi veriniz.
4. Ortaklık hukuku bakımından işçilerin serbest dolaşımı hükümlerinin kapsamı (uygulama alanı) hakkında kısaca bilgi veriniz.
5. Ortaklık hukuku çerçevesinde Türk işçilerinin hakları neleri içermektedir? Bu haklar hakkında kısaca bilgi veriniz.
6. Ortaklık hukuku bakımından iş kurma hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımı hükmünün kapsamı (uygulama alanı) ve uygulanışı hakkında kısaca bilgi veriniz.

Tavsiye Edilen Kaynaklar

Türkiye ile Avrupa Birliği (AB) Arasındaki İlişkiler ile ilgili olarak bkz.

ARAT, Tuğrul ve ERHAN, Çağrı, "AET'yle İlişkiler", Baskın ORAN (ed), **Türk Dış Politikası: Cilt I: 1919-1980**, 12. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2006, ss. 808–853.

ARAT, Tuğrul ve ERHAN, Çağrı, "AT'yle İlişkiler", Baskın ORAN (ed), **Türk Dış Politikası: Cilt II: 1980–2001**, 9. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2006, ss. 83–101.

ARAT, Tuğrul ve BAYKAL, Sanem, "AB'yle İlişkiler", Baskın ORAN (ed), **Türk Dış Politikası: Cilt II: 1980-2001**, 9. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2006, ss. 326–365.

ARAT, Tuğrul ve BAYKAL, Sanem, "AB'yle İlişkiler", Baskın ORAN (ed), **Türk Dış Politikası: Cilt III: 2001-2012**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2013, ss. 379–382.

GÜNUĞUR, Haluk, **Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri**, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, Ankara, 2008.

Ortaklık Hukuku ile ilgili olarak bkz.

CAN, Hacı ve ÖZEN, Çınar, **Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Hukuku**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2005.

GÖÇMEN, İlke, "Avrupa Birliği ile Türkiye İlişkileri Çerçevesinde Türk Mahkemelerinin Avrupa Birliği Hukuku Karşısındaki Tutumuna Yönelik Bir Öneri: AB-Dostu Yorum Yöntemi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 63, Sayı: 1, 2014, ss. 131-167.

ROGERS, Nicola – SCANNELL, Rick ve WALSH, John, **Free Movement of Persons in the Enlarged European Union**, 2. Baskı, Sweet & Maxwell - Thomson Reuters, United Kingdom, 2012. (Bölüm 17-20)

Karşılaştırma Yapabilmek Adına AB İç Pazar Hukuku ile ilgili olarak bkz.

BARNARD, Catherine, **The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms**, 5. Baskı, Oxford University Press, New York, 2016.

GÖÇMEN, İlke, **Avrupa Birliği'nde İç Pazardaki Serbest Dolaşımlar ve Birlik Vatandaşlığının Etkileşimi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2011.

WEISS, Friedl ve KAUPA, Clemens, **European Union Internal Market Law**, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

Ortaklık Hukuku ve Malların Serbest Dolaşımı (Gümrük Birliği) ile ilgili olarak bkz.

ARAT, Tuğrul, "Avrupa Birliği ile Türkiye Arasındaki İlişkiler ve Gümrük Birliğinin Yeri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 44, 1995, ss. 587-606.

ÖZEN, Çınar, **Türkiye-Avrupa Topluluğu Gümrük Birliği ve Tam Üyelik Süreci Üzerine Etkileri**, Ceylan Kitabevi, İzmir, 2002.

Ortaklık Hukuku ve İşçilerin Serbest Dolaşımı ile ilgili olarak bkz.

BAYKAL, Sanem, "Türkiye-AB ortaklık İlişkisi Çerçevesinde Ortaklık Konseyinin 3/80 Sayılı Kararı ve Türk İşçilerinin Sosyal Güvenlik Hakları", **Prof Dr Tuğrul Arat'a Armağan**, Yetkin Yayıncılık, Ankara, 2012, ss. 187-206.

GÖÇMEN, İlke ve CİVAN, Orhan Ersun, "The Principle of Non-Discrimination on Grounds of Nationality with regard to Turkish Workers in the European Union and Union Workers in Turkey", Belgin AKÇAY & Şebnem AKİPEK ÖCAL (eds), **Turkey's Integration into the European Union: Legal Dimension**, Lexington Books, USA, 2013, ss. 95-135.

Ortaklık Hukuku ve İş Kurma Hakkı ve Hizmetlerin Serbest Dolaşımı ile ilgili olarak bkz.

GÖÇMEN, İlke, "Freedom of Establishment and to Provide Services: A Comparison of the Freedoms in European Union Law and Turkey – EU Association Law", **Ankara Law Review**, Cilt: 8, Sayı: 1, 2011, ss. 71-109.

Faydalı Internet Siteleri

http://curia.europa.eu/ (Avrupa Birliği Adalet Divanı resmi internet sitesi)

http://eur-lex.europa.eu/ (Avrupa Birliği Hukuku internet sitesi)

http://www.ab.gov.tr/index.php?p=113&l=1 (Türkiye – AB ilişkileri Temel Belgeleri)

http://eulawanalysis.blogspot.com.tr/ (AB Hukuku ile ilgili blog)

http://europeanlawblog.eu/ (AB Hukuku ile ilgili blog)

https://eutopialaw.com/ (AB Hukuku ile ilgili blog)

http://www.ejiltalk.org/ (AB Hukuku ile ilgili blog)

Kaynakça

Kitap

BARNARD, Catherine. **The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms**, 5. Baskı, Oxford University Press, New York, 2016.

BOELES, Pieter ve diğerleri, **European Migration Law**, 2. Baskı, Intersentia, Antwerp, 2014.

ROGERS, Nicola ve SCANNEL, Rick, **Free Movement of Persons in the Enlarged European Union**, Sweet & Maxwell, London, 2005.

Makale ve Kitap Bölümü

CONNOR, Tim. "Goods, Persons, Services and Capital in the European Union: Jurispruden-tial Routes to Free Movement", **German Law Journal**, Cilt: 1, Sayı: 2, 2010, ss. 159-209.

GÖÇMEN, İlke. "Starting to shine, but how brightly? Standstill Provisions in Association Law between Turkey and the Community", **Croation Yearbook of European Law and Policy**, Cilt: 5, 2009, ss. 151-193.

GÖÇMEN, İlke. "Avrupa Birliği ile Türkiye İlişkileri Çerçevesinde Türk Mahkemelerinin Avrupa Birliği Hukuku Karşısındaki Tutumuna Yönelik Bir Öneri: AB-Dostu Yorum Yöntemi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 63, Sayı: 1, 2014, ss. 131-167.

GÖÇMEN, İlke. "Avrupa Birliği Hukuku Çerçevesinde Avrupa Birliği'ndeki Türk Vatandaşları ve Aile Birleşimi", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 1, 2014, ss. 73-121.

GÖÇMEN, İlke. "To Visa, or Not to Visa: That is the (only) Question, or is it? Case C-228/06 Mehmet Soysal and Ibrahim Savatli v Bundesrepublik Deutschland [2009] ECR I-1031.", **Legal Issues of Economic Integration**, Cilt: 37, Sayı: 2, 2010, ss. 149-162.

GÖÇMEN, İlke ve CİVAN, Orhan Ersun. "The Principle of Non-Discrimination on Grounds of Nationality with regard to Turkish Workers in the European Union and Union Workers in Turkey", Belgin AKÇAY & Şebnem AKİPEK ÖCAL (eds), **Turkey's Integration into the European Union: Legal Dimension**, Lexington Books, USA, 2013, ss. 95-135.

GÖÇMEN, İlke ve TEZCAN, Narin, "Avrupa Birliği'ndeki Türk Vatandaşları ve Aile Birleşimi", **Ankara Barosu Dergisi**, Cilt: 72, Sayı: 4, 2014, ss. 607-621.

PEERS, Steve. "Social Security Equality for Turkish Nationals", **European Law Review**, Cilt: 24, 1999, ss. 627-637.

TEZCAN/İDRİZ, Narin, "Free Movement of Persons between Turkey and the EU: To Move or not to Move? The Response of the Judiciary", **Common Market Law Review**, Cilt: 46, Sayı: 5, 2009, ss. 1621-1665.

5 Avrupa Birliği'nin Türkiye ile İlgili Genişleme Politikası: Kuramsal Çerçeve

Zerrin TORUN

Bölüm Planı

- Giriş
- İnşacılık ve Akılcılık
- AB'nin MDAÜ Genişlemesini İnceleyen Kuramsal Çalışmalar
- AB'nin Türkiye ile İlgili Genişleme Politikasına Kuramsal Çerçeveden Bakış
- Öze t

Giriş

Avrupa Birliği 1973 yılında Birleşik Krallık (İngiltere), Danimarka ve İrlanda'yı; 1981 yılında Yunanistan'ı; 1986 yılında İspanya ve Portekiz'i; 1995 yılında Avusturya, İsveç ve Finlandiya'yı; 2004 yılında Polonya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Estonya, Litvanya, Letonya, Slovakya, Slovenya, Malta ve Kıbrıs'ı; 2007'de Bulgaristan ve Romanya'yı; son olarak da 2013'te Hırvatistan'ı bünyesine katmıştır. AB'nin üye sayısını arttırması, sıklıkla tarihsel analizler ve ekonomi, tarım, dış politika vb. çeşitli politika alanlarındaki etkileri bakımından yazılsa da, Birliğin ve üye ülkelerin genişlemeye dair tercihleri, AB'ye katılma isteklerinin nedenleri ve üyelik sürecinde aday ülkelerin geçirdiği değişiklikler genişlemenin kuramsal düzeyde incelenmesini de ilginç bir araştırma konusu haline getirmektedir.

Genişlemenin Uluslararası İlişkiler ve Avrupa Bütünleşmesi teorileri çerçevesinden analizi, daha çok Birliğin Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine (MDAÜ) doğru genişlemesi sırasında ortaya çıkmıştır.[1] AB genişlemelerini kuramsal düzeyde açıklamaya gösterilen ilgi, Soğuk Savaş sonrasında genel olarak teorik çalışmalara gösterilen ilginin artmasına bağlanabilir. Bununla birlikte, katılacak ülke sayısı, o dönemde AB üyesi olan ülkelerle aday ülkeler arasındaki siyasi ve ekonomik farklılıklar, yeni üyelerin Birliğin işleyişine yapacağı muhtemel büyük etki ile üye ülkelerin bu genişleme üzerinde tam olarak uzlaşamamaları nedenleriyle MDAÜ'ye doğru genişleme kararının şaşırtıcı olmasının da AB'nin genişleme politikasına yönelik teorik açıklamalara ilgiyi arttırdığı söylenebilir.

> **İpucu:**
>
> - Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri (MDAÜ), Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Romanya, Slovakya ve Slovenya'yı kapsar.

AB'yi MDAÜ genişlemesindekinden daha büyük zorluklarla karşı karşıya bırakan Türkiye'ye doğru genişleme kararının kuramsal perspektiften açıklanması bu bölümün konusunu oluşturmaktadır. Üye ülkelerin pek çoğunda toplumsal düzeyde, özellikle de Avrupa bütünleşmesinin lideri olan Fransa ve Almanya'daki karşıt görüşlere rağmen, AB neden Türkiye'ye aday ülke statüsü vermiş, katılım müzakerelerini başlatmış ve artan sorunlara rağmen neden müzakere sürecini tümüyle askıya almamıştır? Bu bölüm, temelinde akılcılık ve inşacılık yaklaşımları bulunan Avrupa Bütünleşmesi kuramlarının bu sorulara nasıl cevaplar sunduğunu inceleyecektir.[2] Türkiye'nin AB üyeliğine doğru ilerleyiş sürecini teorik olarak açıklamak için öncelikle inşacılık ve akılcılık yaklaşımları tanıtılacaktır. Avrupa Çalışmalarında önceleri ulusüstücülük ve hükümetlerarasıcılık çerçevesinde yapılan teorik tartışmanın artık büyük oranda akılcılık (*rasyonalizm*) ve inşacılık etrafında şekillendirilmesi ve özellikle genişleme konusundaki araştırmalarda bu iki ana yaklaşımdan esinlenen kuramların daha çok kullanılması bu tür bir seçimi gerektirmektedir.[3] İkinci kısımda, bu iki ana

[1] Uluslararası İlişkiler ve Avrupa Bütünleşmesi ifadeleri büyük harfle kullanıldıklarında bir disiplin ya da alt-disiplini, küçük harfle kullanıldıklarında bir olguyu tanımlayacaktır.

[2] AB'nin genişleme politikasının ya da süreçlerinin teorik incelemesi, Birlik düzeyindeki kararları ve mevcut üye ülkelerin tutumlarını açıklamak için yapılabileceği gibi; aday ülkelerin AB üyeliğini neden istediği, katılım sürecini nasıl yönettiği ve katılım sürecinde ne tür değişiklikleri nasıl uyguladığı gibi sorulara cevap vermek için de yapılabilir. Bu bölümde inceleme konusu olan Birliğin ve mevcut üye ülkelerinin kararlarını ya da tercihlerini nasıl belirledikleridir. AB genişlemelerinin değişik teorik analizleri için bkz. Frank SCHIMMELFENNIG ve Ulrich SEDELMEIER (der.), **The Politics of European Union Enlargement: Theoretical Approaches,** Routledge, Oxon ve New York, 2005.

[3] Frank SCHIMMELFENNIG, "Integration Theory", Michelle EGAN, Neill NUGENT ve William E. PATERSON (der.), **Research Agendas in EU Studies, Stalking the Elephant,** Palgrave Macmillan, Hampshire ve New York, 2010, s. 40 ve 45.

yaklaşım çerçevesinde geliştirilmiş olan kuramların MDAÜ genişlemesini nasıl açıkladıklarına bakılacak, böylece bu teorilerin AB genişlemelerini açıklarken güçlü oldukları ve zayıf kaldıkları noktalar bu örnek üzerinden somutlaştırılacaktır. Bu kısım ayrıca, AB'nin son büyük genişleme süreci ile Türkiye'ye doğru genişleme sürecini hem teorik hem de pratik olarak karşılaştırma fırsatı vermesi açısından faydalı olacaktır. AB'nin Türkiye ile ilgili genişleme politikasının kuramsal açıklamalarını inceleyen son kısım ise, sürecin farklı evrelerini ayrıntılı olarak değerlendirebilmek amacıyla 1987-1999, 2000-2005 ve 2006-2013 dönemlerini kapsayacak şekilde kurgulanmıştır.

İnşacılık ve Akılcılık

İnşacılara göre aktörlerin hareketlerini ve davranışlarını belirleyen ortamlar hem sosyal (fikirler, normlar ve ortaklaşa geliştirilmiş anlamlar, kültürler, kimlikler) hem de maddi unsurlardan oluşur. Fakat maddi unsurlar bile toplumsal ya da kurumsal bağlamlar sayesinde anlam kazanırlar. Örneğin, Kanada ve Küba orta derecede güçlü devletlerdir, fakat bu güç dengesi Kanada'nın Amerika için bir müttefik, Küba'nın da bir düşman olduğunu açıklamaya yetmemektedir.[4] İnşacılar aktörlerin çıkarlarının (tercihlerinin) nasıl oluştuğunu açıklamaya özel önem atfeder ve bunların toplumsal ya da kurumsal ortamların içerisinde kimlik, kültür ve normlar gibi sosyal ve fikrî unsurların etkisi altında belirlendiğini ileri sürerler.

Akılcılar (*rasyoneller*) için çıkarlar ya da tercihler toplumsal ve kurumsal yapılardan bağımsız olarak oluşan ve nesnel olarak belirlenen güç ya da zenginlik gibi maddi kazançlardan ibarettir. Sosyal ve fikrî unsurlar herhangi bir sonucu, kararı ya da tercihi açıklayacak kadar belirleyici olamazlar. Bu temel varsayımlar nedeniyle inşacılar, kimlikler ya da çıkarlardaki değişimleri açıklamakta akılcılardan daha donanımlıdırlar. İnşacılar için kimlikler, dış politika kararlarını birebir belirlemese de, dış politikanın oluşturulmasında merkezi konumdadır; çünkü kimlikler milli çıkarların tanımlandığı ve geliştirildiği ortamı oluştururlar. Örneğin toplumsal ya da kurumsal kimlikler, karar vericiler için gündem belirleyici ve politika seçeneklerini tanımlama işlevini yerine getirirler.[5]

İnşacılara göre kurumlar, bir prensipler, kurallar ve beklentiler, yani normlar sistemi olarak, sosyalleşme süreci sayesinde aktörlerin ya da üyelerinin kendi kimliklerini ve çıkarlarını nasıl tanımladıklarını değiştirebilir. Kurumlar ayrıca iknanın mümkün olduğu iletişim ve tartışma ortamları sağlayarak, toplumsal öğrenme yoluyla aktörlerin ya da üyelerinin kimliklerini ve çıkarlarını belirleyici ya da dönüştürücü etki yapabilirler. Bundan hareketle, inşacılara göre aktörler kurumsal yapıların normlarına ve bu kurumdaki kimliklerine ya da rollerine uygun davranırlar. Bu durum, "uygunluk mantığı" ifadesi ile açıklanır. Aktörler çıkarlarını ya da ne yapmaları gerektiğini normlar ışığında belirlerler. Bu kavramsallaştırma ve varsayımlar dolayısıyla inşacılar kurumların aktörler üzerinde, onların kimliklerini ve dolayısıyla çıkar tanımlarını değiştirecek derecede etkili olabileceğini iddia ederler.

Akılcı yaklaşıma göre ise, aktörler araçsal akılcılık ile hareket ederler; yani davranışlarının sonuç ya da faydalarını düşünerek hareket ederler. Bu durum, "sonuç odaklı mantık" ifadesi ile açıklanır. Aktörler en üst düzeyde fayda elde etmek için stratejik adımlar atarlar, siyasette ya da kurumlarda inşacıların iddia ettiği gibi diyalog,

[4] Christian REUS-SMIT, "Constructivism", Scott BURCHILL, Richard DEVETAK, Andrew LINKLATER vd. (der.), **Theories of International Relations**, 2. B., Palgrave Macmillan, New York, 2001, s. 217.

[5] Ben TONRA, **The Europeanization of National Foreign Policy Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union**, Ashgate, Aldershot, 2001, s. 31.

tartışma ya da ikna yöntemleri değil, en fazla faydayı sağlamak üzere yapılan pazarlıklar ve kurulan koalisyonlar önemlidir. Akılcılara göre aktörler, fayda zarar hesabı sonucunda gelecekteki faydaların beklentisi sebebiyle kurumsal ya da toplumsal normlara uygun davranırlar. Kurumların inşacıların iddia ettiği gibi, aktörlerin yeni kimlikler benimsemesini sağlayarak onların yeni çıkar ya da tercih tanımlamaları yapmalarına yol açmaları söz konusu değildir. Dolayısıyla, kurumlar ve bu kurumların normları çıkarları doğrultusunda hareket eden aktörler için önemli değildir; aksine kurumlar ve normlar en fazla aktörleri sınırlayıcı etki yapabilir ve aktörlerin fayda-zarar hesaplarını değiştirebilirler. Aktörlerin kurumlara ya da bu kurumların normlarına bağlılığı, kurum ya da normların aktörlere sağladığı faydayla ilintilidir.[6]

İnşacılık ve akılcılık farklı kuramların esin kaynağıdır. Realizm, liberal hükümetlerarasıcılık ve akılcı kurumsalcılık, genel olarak akılcılıktan beslenirken, sosyolojik kurumsalcılık inşacılıktan beslenmektedir.[7] Akılcılıktan etkilenen kuramlara göre, AB içerisinde üye devletler en önemli aktörlerdir, bütünleşme sürecinin ne yöne gideceğini üye devletler belirler ve bu süreç sıkı hükümetlerarası pazarlıklarla yürütülür. Üye ülkeler ya da hükümetleri tercihlerini, tutumlarını ya da çıkarlarını fayda zarar hesabı yaparak belirler. Fakat fayda zarar hesabı konusunda akılcı kuramlar önem verdikleri unsurlar açısından birbirinden farklılaşır. Gerçekçiler, güvenlik ve güç bakımından genişlemenin üyelere ya da kuruma getireceklerine bakılacağını vurgulayıp, jeopolitiği ya da stratejik kaygıları açıklamalarının merkezine oturtur. Jeopolitik kaygıları tamamen göz ardı etmese de Andrew Moravcsik'in geliştirdiği liberal hükümetlerarasıcılık ise fayda zarar hesabının kurum içindeki muhtemel güç dağılımı (örneğin, oylama sistemine yapacağı etki) ve ekonomik kaynak dağılımı dikkate alınarak yapılacağını savunur. Liberal hükümetlerarasıcılık, liberal teorinin ekonomik çıkarların milli çıkarları belirleyeceği varsayımıyla, hükümetlerarasıcılığın uluslararası müzakerelere dair varsayımını birleştirir. Buna göre, üye devletlerin içerisindeki toplumsal gruplardan hangisinin etkili ya da güçlü olduğuna bakılarak, üye ülkelerin AB düzeyindeki tercihleri anlaşılabilir. Bir başka deyişle, ülke içerisindeki tercihlere, kurumlara ve güç dağılımına bağlı olarak, üye ülkelerin AB düzeyinde takip ettikleri politikaları ya da çıkar tanımları değişebilir. AB düzeyindeki kararlar ya da sonuçlar ise, üye ülkeler arasındaki pazarlıklara ve pazarlık gücü dağılımına bakılarak açıklanabilir. Bu kurama göre, bir üye ülkenin pazarlık gücü, esasen tercihinin ya da çıkarının onun için ne kadar önemli olduğuna bağlıdır; zira her üyenin bir oy hakkı olduğu karar alma süreçlerinde herhangi bir üye ülke de veto hakkını kullanıp, diğer üye ülkelerin istedikleri yönde ilerlemesini engelleyebilir.[8] Diğer taraftan liberal hükümetlerarasıcılık, sosyolojik, tarihsel ve normatif kurumsalcı teorileri benimseyenler tarafından kurumsal ortamı ve bu ortamın yarattığı yapısal, toplumsal ve fikrî etkileri dikkate almadığı için eleştirilmiştir.

---

[6] Mette EILSTRUP-SANGIOVANNI, "Introduction: The Constructivist Turn in European Integration Studies", Mette EILSTRUP-SANGIOVANNI (der.), **Debates on European Integration: A Reader**, Palgrave Macmillan, New York, 2006, s. 395-396.

[7] Bu bölümde liberal hükümetlerarasıcılık, Frank Schimmelfennig'in de belirttiği gibi, rasyonel kurumsalcılığın AB için geliştirilmiş bir uygulaması ve rasyonel kurumsalcılığı temsil eden bir teori olarak ele alınmaktadır. Bkz. Frank SCHIMMELFENNIG, "Liberal Intergovernmentalism", Antje Wiener ve Thomas Diez (der.), **European Integration Theory**, Oxford University Press, Oxford, 2004, s. 75-94.

[8] Andrew MORAVCSIK, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", Mette EILSTRUP-SANGIOVANNI (der.), **Debates on European Integration: A Reader**, Palgrave Macmillan, New York, 2006, s. 269-285.

Akılcı ve inşacı temelleri olan kurumsalcı teoriler, kurumların önemli belirleyiciler olduğu konusunda hemfikirdirler; fakat aktörlerin davranış mantıkları (uygunluk mantığı ya da sonuç odaklı mantık) ve kurumların aktörler üzerinde nasıl ve ne derecede etkili olacağı hakkında birbirlerinden farklılaşırlar. Akılcı kurumsalcılara göre kurumun üyeler ya da ortaya çıkacak sonuçlar üzerindeki etkisi yetki dağılımını belirleyen resmi kurallar ya da oylama sistemlerine bağlıdır. Üye ülkeler kendileri açısından en fazla faydayı getirecek tercihleri belirler ve bunları uygulamaya koymak için birbirleriyle pazarlık ederler. Sosyolojik kurumsalcılık ise inşacılığın varsayımlarıyla uyumlu olarak, kurumların normları yoluyla üyelerinin tercih ya da çıkarlarının tanımlanma süreçlerinde doğrudan belirleyici olabileceğini, hatta onların kimliklerini ve çıkarlarını dönüştürücü etki yapabileceğini savunur. Buna göre, kurumlar ya da aktörler toplumsal olarak kurum normları ve kimliği açısından uygun görülecek ya da onlara meşruiyet kazandıracak kararlar alır.

Tarihsel kurumsalcılara göre ise, AB içerisinde Komisyon gibi ulusüstü kurumlar ve AB'nin geçmiş kararları daha sonra alınabilecek kararlar ya da ortaya çıkacak sonuçlar üzerinde belirleyicidir. Dolayısıyla, kurumsal geçmiş izlek bağımlılığı (*path-dependency*) yaratır.[9] Buna göre, ulusüstü nitelikteki Avrupa Komisyonu ya da Avrupa Adalet Mahkemesi ilk kuruluşlarında belirlenmiş, fakat tüm sonuçları öngörülememiş kurumsal amaçlarını ve zaman içerisinde alınmış Birlik kararlarını kullanarak, hem işlev ve sorumluluk alanlarını arttırmış, hem de Birlik içerisindeki bütünleşmeyi derinleştirmiştir. Bu örneklerde görüldüğü gibi, geçmiş kararlar ya da eylemler yön belirleyici etki, bir başka deyişle izlek bağımlılığı yaparak, kurumsal ortamlarda zamanında öngörülemeyen sonuçlar ortaya çıkarabilir (hedeflenmemiş sonuçlar mantığı).[10] Tarihsel kurumsalcılığa göre, değişimler ya da yeni yönler kritik noktalarda ya da kavşaklarda, yani büyük kurumsal değişikliklerin meydana geldiği anlarda şekillenir ve bu kritik zamanlardan sonra tarihi gelişim yeni bir yönde devam eder.[11] Fakat, tarihsel kurumsalcılığın değişimi bu şekilde genelleyerek kavramsallaştırması ve yeni kritik zamanlara neyin yol açacağı sorusuna ekonomik kriz gibi kurum dışı etkenleri vurgulayarak cevap vermesi kurumsalcı bir kuram için zayıflık olarak görülebilir. Ayrıca, tarihsel kurumsalcılık nedensellik zincirini ya da geçmişin yön belirleyici etkisini tartışmasız bir şekilde ortaya koymakta zorlanmaktadır. Geçmişteki hangi karar nasıl ve neden belli bir zamanda etkili olmuştur da başka bir zamanda etkili olmamıştır sorularını açıklamak için akademisyenlerin tarihsel kurumsalcılığı, sosyolojik ya da akılcı kurumsalcılık ile birlikte kullanmak gereği hissettiği literatürde sıklıkla görülebilir.[12]

İpucu:

- Akılcı kurumsalcılık açısından kurumlar, kendi çıkarlarını gerçekleştirmeye çalışan aktörlerin hareketlerini kolaylaştırır ya da sınırlandırır. Kurumlar aktör tercihleri ve davranışları arasında müdahale eden ya da araya giren değişkenlerdir.
- Sosyolojik kurumsalcılık açısından kurumlar, aktörlerin kimlik ve çıkarlarını inşa eder. Kurumlar aktör tercihlerini ve davranışlarını meydana getiren bağımsız değişkenlerdir.
- Tarihsel kurumsalcılık açısından kurumlar, hem araya giren değişken hem de bağımsız değişken olabilir. Kurumlar, aktörlerin tercihlerini sınırlandırır ve bunları tanımlarlar.

[9] Peter A. HALL ve Rosemary C. R. TAYLOR, "Political Science and the Three New Institutionalisms," **Political Studies,** Cilt: 44, No: 5, 1996, s. 941.

[10] Ben ROSAMOND, **Theories of European Integration**, Macmillan, Londra, 2000, s. 117-118.

[11] HALL ve TAYLOR, 1996, s. 942.

[12] Örnekler için bkz., AB'nin 2000-2005 yılları arasındaki Türkiye ile ilgili genişleme politikasının teorik açıklamalarıyla ilgili kısım.

Bu ana akım kurumsalcı kuramların ortasında bir yerde konumlandırılabilecek kuramlar da geliştirilmiştir. Örneğin, bu bölümde ele alınacak normatif kurumsalcılığa göre kurum normları, teamülleri, kurumun geçmişte yaptığı taahhütleri ve benimsediği değerleri aktörler üzerinde onların tercihlerini değiştirecek etkiye sahiptir. Fakat bu unsurların kısa vadede sosyolojik kurumsalcıların iddia ettiği gibi sosyalleşme ya da toplumsal öğrenme yoluyla aktör kimliklerini ya da çıkarlarını dönüştürücü etki yaratması zordur. Kurumun mevcut normları ve taahhütleri ile tutarlı davranmaya verdikleri önem ve bunun getireceği sosyal ödüller, verilecek ödünlerin yaratacağı kayıptan fazla olacağı için üye ülkeler tercihlerinden ödün verirler. Bu üye ülkeler ya da ulusüstü kurumlar için tercihlerini mevcut kurum normları ve taahhütleri çerçevesinde sunmanın faydalı olduğu bir ortamdır. AB'nin, dış politika kararlarını oybirliği ve fikir teatisi yoluyla alması ve bu sürecin işbirliğinin amaçlandığı müzakere ortamlarında gerçekleşmesi yüzünden bütün üye ülkeler resmi olarak veto hakları varken bile ödünler verip uzlaşmaya varırlar. Uzlaşmaya dayalı toplu karara ya da sonuca, normların ve geçmiş taahhütlerin ışığında varılır. Bu tür bir kurumsal ortam, tercihleri kurum normları ve taahhütlerinden uzak olan üyeler için tuzak işlevi görür ve normlara uygun toplu karar ya da sonuçların çıkmasını sağlar.[13] Normatif kurumsalcılığa göre üye devletlerin tercihlerinin birbirinden farklı olduğu durumlarda dış politika anlaşmalarını sağlayan ideal şartlar; konuyla ilgili ve yerleşmiş (açık) bir normun olması, konuyla ilgili bir teamül ya da geçmiş siyasi taahhüdün olması, müzakerelerin AB'nin kurumsal mecralarında yapılması ve yüksek derecede toplumsal ilgidir. Fakat açık ve konuyla doğrudan ilgili bir norm olması tek başına yeterli bir şart olarak diğer ideal şartlardan ayrılmaktadır.[14]

Akılcılık ve inşacılık arasında farklı yerlerde duran bu kurumsalcı kuramlara AB'nin MDAÜ'ye ve Türkiye'ye doğru genişleme politikası çerçevesinde verdiği kararların kuramsal perspektiften nasıl açıklanacağı konusu değerlendirilirken yer verilecektir. AB'nin MDAÜ genişlemesinin kuramsal olarak nasıl açıklandığı bundan sonraki kısımda incelenecektir. Yukarıda ele alınan kuramların, AB'nin son genişleme dalgasını açıklamak konusunda zayıf ve güçlü yönlerini ortaya koymak, kuramları daha somut hale getirecek ve AB'nin Türkiye ile ilgili genişleme politikasını teorik ve pratik düzlemde karşılaştırmalı olarak anlamayı sağlayacaktır.

AB'nin MDAÜ Genişlemesini İnceleyen Kuramsal Çalışmalar

Önceki bölümde ayrıntılı olarak açıklanan akılcılığa göre AB'nin genişlemesi, söz konusu ülkenin üyeliğe kabul edilmemesi ya da bu ülkeyle kurulabilecek başka türlü kurumsal ilişkiler gibi alternatifler karşılaştırıldığında, aday ülkenin üyeliğinin tüm üyeler için marjinal faydayı arttırmasına bağlıdır. Bunun sağlanabilmesi için, genişlemenin faydalı olmayacağı ülkelerin muhtemel kayıplarının tazmin edilmesi, hafifletilmesi ya da giderilmesi gereklidir. İnşacılara göre ise genişleme, AB'nin ortak/kurumsal kimliğinin, normlarının ve değerlerinin belirleyici olduğu bir süreçtir. Dolayısıyla, sonuç aday ülkelerin bunlarla ne kadar uyumlu olduğuna bağlı olarak değişir.[15]

---

13 Daniel C. THOMAS, "Explaining The Negotiation of EU Foreign Policy: Normative Institutionalism and Alternative Approaches", **International Politics**, Cilt: 46, No: 4, 2009, s. 343-349.

14 Frank SCHIMMELFENNIG ve Daniel C. THOMAS, "Normative Institutitionalism and EU Foreign Policy in Comparative Perspective", **International Politics**, Cilt: 46, No: 4, 2009, s. 500.

15 SCHIMMELFENNIG ve THOMAS, 2009, s. 45.

AB'nin MDAÜ'ye genişlemesini açıklayan teorik çalışmalar bu ana varsayımlardan hareket etmektedir. Örneğin, liberal hükümetlerarasıcılık açısından bu genişleme mevcut üye ülkelere getireceği fayda-zarar dağılımı bakımından eşitsizlikler barındırmasına rağmen, yükü çok fazla olmadığından ve uzun vadede ekonomik ve jeopolitik çıkarlar açısından getirdiği yükten daha fazla yarar sağlayacağından isteksiz üye ülkelerin veto hakkını kullanmamasına yol açmamıştır. Genişlemeden kısa vadede olumsuz yönde etkilenecek olan çıkar gruplarına sahip üye ülkeler genişlemeye karşı olsalar da, katılım müzakereleri sürecinde aday ülkelerin istekleri ya da ihtiyaçları birer birer elenmekte ve mevcut üye ülkelerin önceliklerini yansıtan bir sonuç alınıncaya kadar pazarlıklar yapılmaktadır.[16] Dolayısıyla, bu uygulamayla ve geçiş dönemleri gibi değişik şartların eklenmesiyle mevcut üye ülkelerin kayıpları süreç içerisinde en aza indirilmektedir. Katılacak üye sayısının çokluğu yüzünden, AB'nin karar alma süreçlerinin daha da zor olacağına dair beklenti ise yersizdir; çünkü önemli olan üye ülkeler arasındaki ilgi ya da çıkarların ne kadar farklı olduğudur. Bu konuda da mevcut üye ülkelerin çok büyük kaygı duymasını gerektiren bir şey yoktur, çünkü yeni katılan üyeler AB içinde varolan oy koalisyonlarına katılacaklardır. Geriye kalan en büyük olumsuz etki ya da kayıp, aday ülkelerde olduğu gibi mevcut üye ülkelerde de, siyasi olabilir(di). Çünkü yasadışı göç, uluslararası suç ve işsizliği ölçülecek derecede arttırdığına dair çok az kanıt olmasına rağmen, genişleme AB seçmenlerinin çoğu için bu sorunlarla eşdeğerdir ve bu da bilgilendirme yoluyla bertaraf edilebilecek bir olumsuzluktur.[17] Bütün bunlar, liberal hükümetlerarasıcılığa göre fayda zarar hesabı bakımından o zamanki üye ülkelerin MDAÜ genişlemesini reddetmesini gerektiren bir durum olmadığını göstermekte ve AB'nin MDAÜ'ye doğru genişlemesini açıklamaktadır. Akılcılıktan hareket eden diğer bir kuram olan, gerçekçi kurama göre ise, bu genişlemeyi açıklayan faktör jeopolitik gelişmelerdir. Yugoslavya'nın dağılmasının ardından yaşanan etnik çatışmalar, AB'nin mevcut üyeleri üzerinde kendi sınırları dışındaki istikrarsızlıklar konusunda uyarıcı etki yapmış ve AB istikrarsızlıkların çıkaracağı güvenlik sorunlarını önlemek için MDAÜ'ye doğru genişleme kararı almıştır.

Fakat akılcılıktan beslenen bu kuramların açıklamakta zayıf kaldıkları yönler de vardır. Örneğin, MDAÜ'nün genişleme konusunda isteksiz olan üye ülkeleri etkileyecek kadar pazarlık güçlerinin olmamasına, üstelik bu genişlemeyi isteyen AB ülkelerinin (örneğin, İngiltere, Danimarka ve Almanya) Birlik içinde azınlık konumunda olmasına rağmen, toplu olarak AB neden kendisine yeni üyelerin katılımından daha az yük getirecek bir ortaklık formülünde karar kılmamıştır? Bu sorunun cevabını verebilmek ve genişleme açısından olumlu sonucu açıklamak için maddi nitelikli olmayan unsurlara bakmak gereklidir.[18]

Sosyolojik kurumsalcılara göre, getireceği yüklere rağmen AB'nin MDAÜ'ye doğru genişlemeyi kabul etmesi AB'nin ortak/kurumsal kimliğinin etkisiyle ortaya çıkmış bir sonuçtur. Bu kurumsal kimliğe göre, AB'nin kurucu değerlerini ve normlarını benimseyen Avrupalı ülkelerin AB'ye üye olma hakları vardır. Bu genişlemeyi belirleyen ve AB'nin o zamanki üye ülkelerini genişleme kararına onay vermek zorunda bırakan aday ülke-

[16] Andrew MORAVCSIK ve Milada Anna VACHUDOVA, "National Interests, State Power, and EU Enlargement", **East European Politics and Societies**, Cilt: 17, No: 1, 2003, s. 43, 45 ve 50.

[17] MORAVCSIK ve VACHUDOVA, 2003, s. 54-55.

[18] Frank SCHIMMELFENNIG ve Ulrich SEDELMEIER, "The Politics of EU Enlargement: Theoretical and Comparative Perspectives", Frank SCHIMMELFENNIG ve Ulrich SEDELMEIER (der.), **The Politics of European Union Enlargement Theoretical Approaches**, Routledge, Oxon ve New York, 2005, s. 21-22.

lerin liberal demokratik dönüşümdeki başarılarıdır. MDAÜ liberal demokratik değerleri benimsediği için, AB üye ülkeleri tarafından üyeliğe kabul edilmeleri bir toplumsal ya da kurumsal zorunluluk haline gelmiş ve bu genişleme gerçekleşmiştir. Fakat sonucu açıklamakta yeterli gibi görünen AB'nin ortak kimliği ve normlarına uyum bileşeni, başlangıçta MDAÜ genişlemesine karşı olan üye ülkelerin olumsuz tutumlarının neden biraz evvel bahsedilen kurum normundan bağımsız olarak şekillenmiş olduğu ve tutumlarının olumsuzdan olumluya doğru nasıl evrildiği sorularına cevap verememektedir.[19] Bazı üye ülkelerin önceleri takındıkları genişleme karşıtı tutumları göz önünde bulundurulduğunda, sosyolojik kurumsalcıların beklentisinin aksine, AB içindeki toplumsal öğrenmenin ya da sosyalleşmenin en azından her üye ülke için geçerli olmadığı görülmektedir.

İpucu:

- Gerçekçiliğe göre AB üyesi ülkeler, genişleme ile ilgili tercihlerini belirlerken kendilerinin özerkliğini, güvenliğini ve AB içerisindeki etkilerini arttırıp arttırmayacaklarını dikkate alırlar. AB düzeyindeki ortak ya da toplu kararı belirleyen en önemli unsur ise en güçlü üye ülkelerin tercihleridir.
- Liberal hükümetlerarasıcılığa göre AB üyesi ülkeler, genişleme ile ilgili tercihlerini genişlemenin kendilerinin refah düzeyini arttırıp arttırmayacağına bakarak belirlerler. AB düzeyindeki toplu kararı belirleyen en önemli etken ise ülkelerin pazarlık gücü ve doğacak kayıplarının tazmin edilmesidir.
- İnşacılığa göre AB üyesi ülkeler, genişleme ile ilgili tercihlerini belirlerken aday ülkelerin AB ve AB'nin kurucu normlarına uyumlarına bakarlar. AB düzeyindeki toplu kararı belirleyen en önemli unsur ise ortak kimliğin ve normların aday ülkeler tarafından ne kadar sahiplenildiğidir.

Kaynak: SCHIMMELFENNIG ve SEDELMEIER, 2006, s.102.

Karşıt görüşlü üye ülkelerin tutumlarını değiştirme sürecini Frank Schimmelfennig, genişleme taraftarlarının uygulamada kullandığı yöntemleri kavramsallaştırarak açıklamıştır. Buna göre genişleme taraftarları, normlara dikkat çeken söylemleriyle ve AB normları ile toplu kimliğine uygun tutumlar benimsemeyen üye ülkeleri açık etmek yoluyla utandırarak söz konusu ülkelerin genişlemeyi kabul etmesini sağlamışlardır. Bir başka deyişle, aday ülkeler, bu genişlemeye taraftar olan üye ülkeler ve Komisyon, AB normlarına ve değerlerine dayalı savlar geliştirmiş, bunları çekimser ya da olumsuz görüşteki üye ülkelerin tutumlarını değiştirmek için stratejik olarak kullanmış ve bu şekilde sosyal baskı oluşturarak bütün üye ülkelerin genişlemeye onay vermesini sağlamışlardır. Fakat bu örnekte etkili olan bu iki yöntemi (utandırma ve söylem), ne akılcılık ne de inşacılık içerisinde ele almak mümkündür. Çünkü akılcılığın öngördüğü gibi aktörler toplumsal olarak ya da kurum içerisinde nasıl görüldüklerini hiç önemsemeselerdi, bu iki yöntemin etkili olduğu bir sonuç ortaya çıkamazdı. Öte yandan eğer aktörler toplumsal öğrenme ya da sosyalleşme yoluyla kurumsal değerleri ve kimlikleri içselleştirerek yeni çıkarlar, tercihler, kimlikler geliştirmiş olsalardı, toplumsal utandırmaya gerek kalmazdı.[20] Yine de bu iki yöntem sonucunda, isteksiz ya da karşıt görüşlü üye ülkelerin AB ortak kimliğine, geçmiş taahhütlerine ve geçmişte benimsedikleri normlara uygun hareket etmesi sağlanmış ve bu üye ülkeler MDAÜ genişlemesine onay vermişlerdir. Bu teorik değerlendirme ve kavramsallaştırma daha sonra normatif kurumsalcılık olarak daha rafine hale getirilmiş ve geliştirilmiştir. Buna göre, kurum normları ve geçmiş taahhütleri üye ülkeleri meşruiyetleri bakımından sınırlayabilir ve köşeye sıkıştırabilir; ayrıca üye ülkeler arasındaki tercih dağılımının

[19] Frank SCHIMMELFENNIG, "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action and the Eastern Enlargement of the European Union", **International Organization**, Cilt: 55, No: 1, 2001, s. 59-62.

[20] SCHIMMELFENNIG, 2001, s. 62-66.

niteliğini önemsizleştirecek kadar kurumun toplu kararı üzerine belirleyici olabilir.[21]

Görüldüğü üzere, herhangi bir kurumsalcı teoriyi kullanarak AB'nin MDAÜ genişlemesine dair tüm süreçleri tam olarak açıklayabilmek zordur. MDAÜ genişlemesinde, akılcılık, genişleme kararını açıklamakta zayıftır, ancak mevcut üye ülkelerin tercihlerini ve toplu karar verildikten sonra aralarında geçen sıkı pazarlık süreçlerini açıklamakta güçlüdür. Sosyolojik kurumsalcılık ise AB'nin toplu onay kararını açıklamak konusunda yararlıdır, ancak üye ülkelerin kurumsal etkilerden bağımsız olarak belirledikleri ilk tercihlerini açıklaması zordur. Dolayısıyla akılcı ve inşacı yaklaşımların ideal varsayımlarından hareketle belirli kavramları birarada değerlendirmek ve sonucu etkileyen diğer değişkenleri de dikkate almak teorik incelemeleri kolaylaştıran bir yöntem olarak benimsenebilir. Bir başka yöntem de herhangi bir teorinin açıklayıcı gücünü bütünüyle kullanabilmek için genişleme sürecini değişik evrelere ayırarak incelemek ya da AB düzeyinde alınan kararlar ve ortaya çıkan sonuçlar ile üye ülkelerin tercihlerini açıklamayı ayrı düzlemlerde ele almak olabilir. Bundan sonraki kısımda bu bulgular dikkate alınarak, AB'nin Türkiye'ye yönelik genişleme sürecinin kuramsal olarak nasıl açıklanabileceği ve kuramların bu konuyu açıklamak konusundaki zayıf ve güçlü yönleri dönemsel olarak incelenecektir.

AB'nin Türkiye ile İlgili Genişleme Politikasına Kuramsal Çerçeveden Bakış

AB'nin Türkiye ile ilgili Genişleme Politikasının Kuramsal Açıklaması: 1987-1999

Türkiye 1987 yılında üyelik başvurusunu yaptığında AB henüz genişleme politikasını detaylandırıp, çeşitli kriterlere bağlamamıştı. Fakat Komisyon 1989 sonunda sunduğu görüşünde, Türkiye'de demokratik değerler ve liberal ekonomi uygulamaları konularında yaşanan sıkıntıları olumsuzluklar arasında sıralamış ve o zamanki adıyla Avrupa Topluluğu'nun Avrupa Tek Senedi gibi başka büyük meşguliyetleri olduğunu vurgulamıştır. Komisyonun önerisi olan Ankara Anlaşması çerçevesinde ilişkileri geliştirmek ve Gümrük Birliği'ne odaklanmak, üye ülkelerce de benimsenen karar olmuştur. Sonraki süreç dikkate alındığında, Türkiye'nin üyelik olasılığının bu ilk büyük değerlendirilmesi, Türkiye'nin Avrupalılığının *de facto* kabul edildiğini yansıtması bakımından önemlidir. Roma Antlaşmasının 237. maddesi uyarınca bugün olduğu gibi o dönemde de tam üyelik için ilk şart Avrupalı bir devlet olmaktı ve Türkiye'nin "gerçekten" Avrupa'nın bir parçası olup olmadığı bazı Komisyon üyeleri tarafından o tarihlerde de sorgulanmıştı.[22] Bu yönüyle, hukuki zeminin oluştuğu dönem olmasına rağmen, 1987-1989 arasında herhangi bir teorinin ya da etkenin açıklayıcılığını değerlendirmek için yeterli veri bulunamamaktadır.[23]

AB'nin 1995 yılında Avrupa Serbest Ticaret Alanı (EFTA) üyesi ülkeleri kapsayan (Avusturya, İsveç ve Finlandiya) genişlemesi, bu ülkelerin ekonomik ve siyasi açıdan Türkiye'den ileri durumda olması ve Türkiye ile ilgili hedefin Gümrük Birliği olarak kabul edilmesi nedenleriyle, Türkiye'nin bekleyen üyelik başvurusunun neden bu genişleme dalgası içerisinde ele alınmadığı konusunda büyük bir soru işareti oluşmamıştır. Bu dönemde AB, Gümrük Birliği'nin tamamlanabilmesi için bile Türkiye'nin insan haklarına ilişkin meselelerini önceliklendiren siyasi ölçütlere uyu-

[21] THOMAS, 2009, s. 342-352.

[22] **Financial Times**, 19 Aralık 1989, s. 22.

[23] Stefan ENGERT, **EU Enlargement and Socialization: Turkey and Cyprus**, Routledge, Londra, 2010, s. 34.

mu şartını koşmuştur.[24] Bu sebeplerle 1980'lerin sonunda ve 1990'ların ilk yarısında Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinin kurumun standartlarının (demokrasi ve hukukun üstünlüğü gibi siyasi normları da içeren siyasi ve ekonomik şartlarına) ve Topluluğun başka konulardaki önceliklerinin etkisi ile şekillendiği sonucuna varmak mümkündür.

Buna karşılık, Komisyonun 1997 yılında hazırladığı ve Türkiye'nin üyelik başvurusunu diğer başvurularla birlikte değerlendirdiği Gündem 2000 başlıklı raporunda, Türkiye'deki insan hakları, azınlık hakları ve ekonominin durumu ile Yunanistan ile sorunlar, özellikle Kıbrıs sorunu dolayısıyla, ülkeye adaylık statüsü verilmesini önermemesi ve ilişkileri genişleme çerçevesine oturtmaması pratik ve teorik açıdan ilgi çekicidir. AB açısından bakıldığında, Türkiye'nin adaylık statüsü tanınmayan tek başvuru sahibi olması Kopenhag kriterlerine uyumdaki eksiklikleri yüzündendi. Örneğin, 1997 yılında Türk Silahlı Kuvvetlerinin sivil hükümeti deviren süreçteki rolü AB'nin benimsediği liberal demokratik normların açık bir ihlaliydi. Dolayısıyla, Engert tarafından belirttiği gibi, MDAÜ'ye adaylık statüsü tanınırken Türkiye'ye bu statünün verilmemesi, bu ülkelerin "son yedi yılda Türkiye'nin otuz yılda yaptığından daha fazla" reform gerçekleştirmesi ve siyasi kriterlere uyum derecesi ile açıklanabilir.[25] Ama Engert'e göre, AB kriterlerinin sonuç ya da karar açısından bu denli belirleyici olan etkisi bazı akademisyenlere göre tartışmalıdır. Örneğin İçener (2012), Türkiye'yi aynı yıl adaylık statüsü verilen Romanya ile karşılaştırmış ve Türkiye'nin 1993'te detaylandırılan Kopenhag şartlarını karşılamak bakımından bu ülke ile aşağı yukarı benzer konumda olduğunun altını çizmiştir. Çünkü Türkiye'de insan hakları, azınlık hakları ve ordunun sivil kontrole tabi tutulması konularında eksiklikler görülürken, Romanya'da da hukuk sistemini dönüştürememesi, azınlıkların durumu ve yolsuzlukla mücadele konularında sorunlar vardır.[26] AB şartlarına uyumun genişleme sürecini belirlemedeki etkisini daha fazla sorgulamaya yol açabilecek bir başka çalışmada da Arıkan (2006)'ın Slovakya ve Türkiye karşılaştırmasıdır. Komisyon, 1997 yılında Slovakya'nın siyasi durumunu, kurumlarının istikrarı ile insan hakları ve azınlık haklarına saygı bakımından yeterli görmese de, Slovakya'nın ikinci bir dalgada genişleme sürecine dâhil olmasını ve bu ülkenin katılım öncesi strateji çerçevesinde AB yardımlarından faydalanmasını önermiştir.[27] Dolayısıyla, AB'nin Türkiye'nin diğer aday ülkelerle aynı şartlar üzerinden değerlendirileceğini ilan etmesine rağmen, benzer durumdaki Romanya ve Slovakya'yı genişleme sürecine dâhil ederken, Türkiye'yi bu tablonun dışında bırakması, Birliğin karar verme süreçlerinde hangi unsurların belirleyici olduğuna dair soru işaretlerine yol açmaktadır.

Üstelik Slovakya, Romanya ve Türkiye karşılaştırması, AB'nin Türkiye'ye verdiği olumsuz cevabı, sadece Kopenhag kriterlerine ya da AB normlarına uyum derecesi ile açıklamanın yetersiz olduğunu göstermektedir. Bu sebeple, kurumsalcı teorilerin kurum normlarının ve geçmiş kararlarının üyeler üzerinde etkili olacağı varsayımlarının her örnekte geçerli olmadığı ortaya çıkmaktadır. Üye ülkelerin bireysel tercihlerini şekillendiren unsurlar uzun vadede incelendiğinde ise, AB normlarına bağlılığın AB'nin kararlarında ne dere-

[24] Hakan ARIKAN, **Turkey and the EU: An Awkward Candidate for EU Membership**, 2. Baskı., Ashgate, Aldershot, 2006, s. 137.

[25] ENGERT, 2010, ss. 36-37.

[26] Erhan İÇENER, **"Understanding Romania and Turkey's Integration with the European Union: Conditionality, Security Considerations and Identity"**, Cristina CHIVA ve David PHINNEMORE (der.), **The European Union's 2007 Enlargement**, Routledge, New York, 2012, s. 82.

[27] ARIKAN, 2006, s. 146-150.

ce etkili olduğunu tartışmaya açan karmaşık bir resim ortaya çıkmaktadır.

1997 yılında Türkiye'nin üyeliğine karşı çıkan üye ülke sayısı Birlik içerisinde çoğunluğu (Avusturya, Danimarka, Almanya, Yunanistan, Hollanda) oluşturmaktaydı. Bu dönemde Avrupa Parlamentosu'ndaki Avrupa Halklar Partisi (*European People's Party*), Türkiye'nin Müslüman bir ülke olduğu gerekçesiyle üyeliğini reddeden bir tutum sergilemiştir. Belçika, İrlanda, Almanya ve İspanya'nın dönemin muhafazakâr partilerinden oluşan hükümetleri bu açıklamayı desteklemişlerdir. Yunanistan, Türkiye ile Kıbrıs ve diğer sorunları dolayısıyla karşı görüşteyken, kuzeyli üye ülkeler insan haklarının durumu dolayısıyla Türkiye'ye üyelik statüsü verilmesi konusunda olumsuz tavır takınmışlardır. Bu dönemde Almanya ve Yunanistan olumsuz tutumu en güçlü savunan ülkeler iken, İngiltere Türkiye'nin üyeliğinin en güçlü destekçisi olmuştur.[28] Üye ülke tercihlerindeki bu dağılım, adayların kimliklerinin ve stratejik çıkarların AB'nin genişleme kararlarına üye ülkelerin bireysel tercihleri yoluyla dolaylı da olsa etki edebileceğini göstermektedir. Bu bakımdan, 1999 yılında AB'nin Türkiye'ye adaylık statüsü tanımasına yol açan nedenleri de bu bulguyla bir arada değerlendirmek, AB'nin 1987-1999 yılları arasında Türkiye ile ilgili genişleme politikasının kuramsal açıklamasını daha sağlam bir zeminde yapmayı sağlayabilir.

AB'nin Lüksemburg Zirvesi'nen iki yıl sonra, 1999'da Türkiye'ye adaylık statüsü tanıması kararını Türkiye'deki ekonomik durumun iyileşmesi ile açıklamak mümkün değildir, çünkü kişi başına düşen gelir ya da tarımın ekonomideki ağırlıklı rolü gibi sebeplerle Türkiye'nin üyeliğinin AB'ye getireceği ekonomik yük bakımından iki yıl öncesine göre büyük değişiklikler olmamıştır. Üstelik Komisyon'un İlerleme Raporlarına göre bu dönemde insan hakları ve demokrasinin durumu bakımından da yapılan reformlara rağmen köklü değişiklikler yoktur. Adaylık statüsünün verilmesinde belirleyici unsurun, Türkiye'nin 1999 yılı başlarındaki NATO'nun Kosovo müdahalesine katkısı ya da AB'nin daha etkin bir güvenlik politikası geliştirmek için yıl içinde verdiği kararlardan dolayı ülkenin Avrupa güvenliği açısından artan önemi olduğunu iddia etmek de zordur. Bu türlü stratejik mantığın 1992-1995 Bosna savaşı sırasında Türkiye'nin AB nezdindeki statüsünü değiştirmeye yeterli olmadığı düşünülürse, NATO'nun 1999 Kosova müdahalesi ya da AB'nin güvenlik politikası geliştirmeye başlamasının bu kararı açıklamaya tek başına yeterli olmadığı görülür.[29]

Dolayısıyla 1999 yılında Türkiye'ye adaylık statüsünün verilmesini açıklayabilmek için AB'nin attığı diğer adımlara ve üye ülkelerin içerisindeki değişikliklere bakmak gereklidir. 1999 yılında AB, içinde Romanya ve Bulgaristan'ın da olduğu ikinci grup MDAÜ ile katılım müzakerelerini başlatmaya karar vermiş ve bekleyen diğer Balkan ülkelerine de AB üyeliği sözü vermişti. Bu gelişmeler, uzun süredir AB'den olumlu cevap bekleyen Türkiye'nin durumunda da bir değişiklik yapmanın ve 1997 yılındaki olumsuz karardan sonra bozulan ilişkileri tamir etmenin gerektiğini savunan aktörlerin elini güçlendirmişti. Bundan daha da önemlisi Almanya ve Yunanistan'da Türkiye'ye karşı daha olumlu bir siyaset geliştirmenin gerektiğini savunan hükümetlerin iktidarda olması sebebiyle, mevcut üye ülkeler arasında Türkiye'nin ileride AB üyesi olmasına yol açacak bir kararı engellemek konusunda ısrarlı bir üye ülke kalmamıştır.[30]

---

[28] Frank SCHIMMELFENNIG, "Entrapped Again: The Way to EU Membership Negotiations with Turkey", **International Politics**, Cilt: 46, No: 4, 2009, s. 417-418.

[29] ENGERT, 2010, s. 38-39.

[30] SCHIMMELFENNIG, 2009, s. 422-423.

Almanya'da 1997 yılında "Hristiyan olmayan hiç bir ülkenin AB içerisinde bir yeri olmadığı" görüşünü savunan Helmut Kohl'un Hristiyan Demokrat Parti hükümeti yerine gelen Sosyal Demokrat Parti'nin ağırlıklı olduğu hükümet, Türkiye'ye adaylık statüsü verilmesi taraftarı olduğunu açık bir şekilde duyurmuştur.[31] Yunanistan'ın PKK lideri Abdullah Öcalan'ın korunmasındaki rolü nedeniyle "şahin" sayılabilecek Dışişleri Bakanı Theodore Pangolos görevden alınmıştır. Yunanistan'ın Türkiye'de yaşanan Marmara depremi sonrası takındığı insani ve yardım sever tavrı iki ülke arasındaki ilişkileri yumuşatmış ve yeni Dışişleri Bakanı George Papandreou, Yunanistan'la Türkiye arasında yakınlaşma (*rapprochement*) gerektiğini savunarak, dönemin Türk Dışişleri Bakanı İsmail Cem ile görüşmelere başlamıştır. Papandreou ayrıca, Yunanistan'ın amaçlarına hizmet etmediği gerekçesiyle Türkiye'nin adaylığına uyguladığı vetoyu kaldırmıştı.[32]

Dolayısıyla, daha önce Türkiye'nin adaylığını veto eden iki üye ülkede tercihlerin değişmesi AB'nin geçmiş taahhütlerine uygun olarak Türkiye'ye adaylık statüsü verilmesini sağlamıştır.[33] 1999'da AB'nin Türkiye'ye ilişkin tavrındaki değişikliğin üye ülkeler arasında tercih dağılımını birebir yansıtması liberal hükümetlerarasıcılığı haklı çıkarsa da, üye ülkelerin tercihlerini açıklamak için stratejik çıkarlar, geçmiş kurumsal taahhütler ya da kimlik gibi değişik unsurlara başvurma gerekliliği de tartışılmalıdır. Örneğin, dönemin Fransa Dışişleri Bakanı Hubert Védrine, AB'nin sonunda adaylık statüsü vererek Türkiye ile ilişkilerini somut bir şekilde genişleme çerçevesine oturtma kararını 1963'ten beri Türkiye'ye verilen sözlere dayandırarak açıklarken,[34] AB'nin Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası (OGSP) eski Yüksek Temsilcisi Javier Solana ise bu statünün Avrupa'nın güvenliği ve istikrarı için Türkiye'ye duyulan ihtiyaçtan ve 1963 Ankara Anlaşması'ndan beri Avrupa'nın Türkiye'ye olan borcundan kaynaklandığını ifade etmiştir.[35]

Bütün bu sürece bakınca üye ülkelerin, inşacıların ya da sosyolojik kurumsalcıların beklediği gibi, AB'nin kurumsal ortamının etkisi altında toplumsal öğrenme ya da sosyalleşme yoluyla, yeni çıkarlar ve kimlikler tanımlayarak, Türkiye hakkındaki tutumlarını değiştirdiklerini söylemek zordur. AB'nin 1997 ve 1999 kararları arasındaki farkı mümkün kılan AB'nin kurumsal ortamının etkisi değil, üye ülkelerdeki hükümet değişikliklerinin AB'nin kurumsal kimliğini Türkiye'yi de içine alacak şekilde tanımlaması gerektiğini savunan aktörleri iktidara getirmiş olmasıdır. Dolayısıyla, AB'nin 1999'daki kararı kurumun geçmiş taahhütlerine ya da kimlik tanımına uygun olması bakımından görünüşte inşacıların ve hatta tarihsel kurumsalcıların varsayımlarının haklılığını kanıtlar gibi görünse de, bu sonuç onların kuramsal beklentileriyle uyumlu unsurlar ya da yöntemlerle ortaya çıkmamıştır. Hatta Komisyon'un 2000 yılındaki İlerleme Raporu'nda Türkiye'nin mevcut durumda siyasi şartları karşılamadığının not edildiği dikkate alındığında, AB normlarına uygunluk derecesine bakılarak Türkiye'ye adaylık statüsü verildiğini iddia etmek zordur.[36]

---

31 İÇENER, 2012, s. 87; SCHIMMELFENNIG, 2009, s. 423.

32 ENGERT, 2010, s. 40.

33 Yine de AB üye ülkelerinin bu toplu karar değişikliğini Türkiye'nin üyeliğinin yakın zamanda gerçekleşmeyeceği bilinci ve beklentisi içinde yaptıklarını not etmek gereklidir. Nitekim 2000 yılındaki Nice Antlaşması mevcut üyeleri ve MDAÜ genişlemesi sonrası dahil olacak ülkeleri, Romanya ve Bulgaristan da dahil olmak üzere, kurum içindeki oy dağılımı hesaplarına katmış, fakat Türkiye'yi bu hesaplamalara eklememiştir. Nuria FONT, "Why the European Union Gave Turkey the Green Light", **Journal of Contemporary European Studies**, Cilt: 14, No: 2, 2006, s. 199 ve 206.

34 ENGERT, 2010, s. 40.

35 İÇENER, 2012, s. 87.

36 European Commission, **Regular Report from the Commission on Turkey's Progress Towards Accession**, 8 Kasım 2000, s. 7.

AB'nin Türkiye'ye adaylık statüsü vermesini sağlayan etken, üye ülkeler arasındaki tercih dağılımının 1999 yılında Türkiye'nin lehine olmasıdır. Liberal hükümetlerarasıcılığın beklentisini doğrulayan bir şekilde üç büyük üye ülke (Almanya, Fransa ve İngiltere) ile veto etmesi muhtemel ve dolayısıyla pazarlık gücü yüksek sayılabilecek Yunanistan yönetimlerinin olumlu görüşleri bu süreçte belirleyici olmuştur. Buna rağmen, üye ülke tercihlerini şekillendiren stratejik çıkarlar, geçmiş kurumsal taahhütler, normlar ya da kimlik gibi etkenlere bu kuramın izin verdiğinden daha fazla önem atfetmek gerektiği de açıktır. Liberal hükümetlerarasıcılığın özellikle üye ülkeler düzeyinde tercihlerin belirlenmesi konusunda zayıf kaldığı noktalar aşağıdaki kısımlarda daha açık bir şekilde görülebilir.

AB'nin Türkiye ile ilgili Genişleme Politikasının Kuramsal Açıklaması: 2000-2005

Türkiye ve AB ilişkilerinde adaylık statüsünün tanınmasından sonraki aşama katılım müzakerelerine başlanmasıydı. Bunun için 2000 yılından itibaren AB tarafından hazırlanan ve gerekli değişiklikleri listeleyen Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) ve ardından 2001 yılında Türkiye'nin ilkini hazırladığı AB Müktesebatının Kabul Edilmesi için Ulusal Program'dan (reform yol haritası) oluşan bir sistem içerisinde ilişkiler yürütüldü. Yapılan reformlar ilk kez Aralık 2002'deki Kopenhag Zirvesi sonuçlarında katılım müzakerelerinin başlaması için verilecek bir tarihten resmi olarak bahsedilmesine yol açtı. Buna göre Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi (ADHBK), Komisyonun Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini karşılayıp karşılamadığına dair 2004 yılındaki raporu ve önerisine bağlı olarak, katılım müzakerelerinin ertelenmeksizin başlatılacağını ilan etti ve AB normlarının ilişkilerde bir sonraki aşamaya geçiş için belirleyici olacağını vurguladı. 2004 yılında Komisyonun Türkiye'nin siyasi kriterleri "yeteri kadar" karşıladığını ilan etmesi ve katılım müzakerelerinin açılmasını önermesi üzerine ADHBK katılım müzakerelerinin açılmasını aynı yılın sonunda kabul etti.

Bu süreçte ilan edilen şartlara ve sonuca bakılınca, normlara ve kurumsal ortamın üye ülkeleri dönüştürücü etkisine vurgu yapan sosyolojik kurumsalcılık yaklaşımının gelişmeleri açıkladığı görünse de, karşıt görüşte olan üye ülkelerin tercihlerini AB normlarına ve geçmiş taahhütlerine uygun hareket etmek amacıyla belirledikleri ya da değiştirdikleri gözlenmemektedir. Bazı AB ülkelerinde Türkiye'nin üyeliğine dair tartışmalarda kurum gündeminde yer bulamayan bir Avrupalılık tanımının (dini-kültürel merkezli bir kimlik tanımı) daha fazla dillendirilir olduğunu gözlemlemek mümkündür.[37] Hatta biri Avrupa kimliğini liberal demokratik normlara (demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı, hukukun üstünlüğü, gibi) dayandıran, diğeri Hristiyan kültürünün belirleyici olduğunu söyleyen iki ayrı görüş AB'nin geleceği ile ilgili tartışmaların neredeyse ana başlıklardan biri haline gelmiştir. Örneğin, Avrupa Anayasası'nın tartışıldığı Avrupa Konvansiyonu Başkanı Valéry Giscard d'Estaing, Türkiye'nin "bir Avrupa ülkesi olmadığını", Türkiye'nin"'farklı bir kültüre, farklı bir yaklaşıma ve farklı bir yaşam tarzına" sahip olduğunu ve bu ülkenin AB üyeliğinin "AB'nin sonu" olacağını söylemiştir.[38] Avrupalılığı dine dayalı kültür ile eş tutma yanlısı fikirler 2004 yılında Avrupa Konvansiyonu'nun gündemine taşınıp Anayasada dini referanslara yer verilmemesi yönünde AB düzeyinde anlaşmaya varılsa da, bu durum, Türkiye'nin AB üyeliği hakkındaki tartışmaların kurum normları ya da kuralları çerçevesinde ele alınmasını zorlaştırmıştır. Aynı yıl AB'nin uluslarüstü kurumlarından biri olan Komisyonun içerisinde bile Avrupa kimliğinin tanımı ve

[37] FONT, 2006, s. 199 ve 205.

[38] J. HENLEY, J. VASAGER, I. BLACK, "Turkey Demands Talks on Joining the EU", **The Guardian**, 27 Kasım 2002.

buna bağlı olarak Türkiye'nin üyelik hakkına dair karşıt görüşler seslendirilmiştir.[39] Bunlara ek olarak, Mayıs 2005'te Fransa ve Hollanda'da Avrupa Anayasası'nın reddiyle sonuçlanan referandumlar öncesinde Türkiye'nin AB üyeliği ihtimaline karşı görüşlerin de gündeme taşınması genişleme politikasının genel olarak sorgulanmasına yol açmıştır.[40]

Böyle bir ortamda, MDAÜ genişlemesinde resmi olarak yazıya dökülmeyen müzakerelerle ilgili prensipler ve müzakere şartları, AB içindeki genişleme fikrine muhalif çevreleri yatıştırmak için Müzakere Çerçeve Belgesi çatısında biraraya getirilmiştir. Belge katılım müzakerelerinin sonucunun garanti edilemeyeceğini ve açık uçlu bir süreç olduğunu vurgulamaktadır. Ayrıca, Türkiye'de AB'nin üzerine inşa edildiği özgürlük, demokrasi, insan haklarına, temel özgürlüklere ve hukukun üstünlüğüne saygı ilkelerinin ciddi ve devamlı ihlali halinde AB'nin müzakereleri askıya alma hakkına sahip olduğunu bildirmektedir. Bunlardan daha ilginç olan genişlemelerde alışık olunan uzun geçiş dönemleri ve istisnalara ek olarak, AB'nin "kalıcı koruma şartları" ile dolaşım hakkı, yapısal politikalar ya da tarım gibi alanlarda kalıcı sınırlamalar getirebileceğini belirtmesidir. Dolayısıyla Neill Nugent (2007)'ın da ifade ettiği gibi, AB üye ülkelerinin katılım müzakerelerine başlama kararını vermesi genel hatlarıyla akılcı kuram ile açıklanabilir, çünkü AB kendisine hem "çıkış seçeneğini" hem de bu genişlemenin istemediği yüklerinden ya da zararlarından kurtulma olasılığını tanımıştır.[41] Nugent'a göre, AB üye ülkeleri, Türkiye gelecekte AB üyesi olduğunda doğacak yararların, AB'ye getireceği ekonomik yüklerden fazla olacağını düşünerek katılım müzakerelerinin başlamasına onay vermişlerdir. Fakat bu bakımdan AB üye ülkeleri için akılcı olan bu karar, ABD ve Türkiye'nin ısrarlarının ve beklentilerinin yarattığı siyasi baskının ve AB'nin zaman içerisinde yaptığı taahhütlerin etkileri dikkate alınmadan tam olarak açıklanamaz.[42] Özetle, Neill Nugent katılım müzakereleri kararının büyük ölçüde akılcılık ile açıklanabilecek bir karar olduğunu iddia ederken, AB'nin Türkiye'ye dair geçmiş söylem ve kararlarını (tarihsel kurumsalcı açıklama) ve kurum dışı aktörlerin beklentilerini (uygunluk mantığı/sosyolojik kurumsalcılık) dikkate almak gerektiğini savunmaktadır.

AB içinde Türkiye ile katılım müzakerelerine başlama kararı verilmeden önceki sürece bakıldığında, liberal hükümetlerarasıcılığın varsayımlarına uygun olarak, olumlu görüşteki üyelerin, olumsuz görüşteki üye ülkelerin onaylarını elde etmek için başka ödünler de verdiği görülebilir. Örneğin, Türkiye'nin AB üyeliğine karşı olan Avusturya, Türkiye'nin katılım müzakerelerine başlamasını Hırvatistan'ın da aynı sürece dâhil edilmesi şartı ile kabul etmiştir. Güney Kıbrıs ise son dakikaya kadar Türkiye'ye kendisini adanın tek meşru hükümeti olduğunu kabul ettirmek için şartlar eklettirmeye çalışmış, fakat Türkiye'nin Temmuz 2005'te imzaladığı Gümrük Birliği'ni AB'nin mevcut tüm üye ülkelerini kapsamak üzere genişleten Katma Protokol ile yetinmek zorunda kalmıştır. Yine de Türkiye'nin bu ülkeyle ilişkilerini müzakereler sırasında normalleştirmesi gerektiğini Müzakere Çerçeve Belgesi'ne eklettirmeyi başarmıştır.[43] AB içerisinde yöntem bakımından liberal hükümetlerarasıcılığın varsayımlarına uygun (pazarlıklarla yürüyen) bir karar alma süreci yaşansa da, bu kuramın kararları ya da sonuçları belirleyeceğini iddia ettiği fayda zarar hesabı Türkiye'nin

39 FONT, 2006, s. 209.

40 ENGERT, 2010, s. 49.

41 Neill NUGENT, "The EU's Response to Turkey's Membership Application: Not Just a Weighing of Costs and Benefits", **Journal of European Integration**, Cilt: 29, No: 4, 2007, s. 494-495.

42 NUGENT, 2007, s. 500.

43 SCHIMMELFENNIG, 2009, s. 426-427.

AB üyeliği söz konusu olduğunda herkes için Nugent'ın savunduğu kadar yararların ağır bastığı bir hesap olmaktan çıkmaktadır.

Örneğin, aynı dönemin kuramsal açıklamasını yapmaya çalışan Nuria Font (2006), katılım müzakereleri kararının, belirleyici önem atfettiği geçmiş karar ve söylemlerin (tarihsel kurumsalcı) etkisinin ancak kurum normları (sosyolojik kurumsalcı) ile birlikte ele alınması halinde açıklanabileceğini savunmuştur.[44] Font'a göre, Türkiye'nin üyeliği nitelikli çoğunluğa dayalı oylamaların geçerli olduğu karar alma süreçlerinde mevcut düzene göre büyük değişiklikler gerektirecektir. Türkiye'nin üyeliği nüfus faktörüne bağlı olarak diğer büyük ve orta büyüklükteki üye ülkelerin oy dağılımındaki paylarının azalmasına ve küçük nüfuslu üye ülkelerin kendilerini karar alma sistemi içerisinde daha fazla göz ardı edilmiş hissetmelerine yol açacaktır.[45] Türkiye ile katılım müzakerelerinin başlatılması kararını akılcı kuramlar ile açıklamayı zorlaştıran, yalnızca Türkiye'nin AB'ye getireceği yüklerin ağır olması değildir. Türkiye'nin ekonomik ilerlemesi bu yükleri bertaraf edebilir, fakat AB bu ekonomik ilerlemenin ve Türkiye'nin jeopolitik konumunun Birliğe getirebileceği artılardan üyelik dışında bir ortaklık kurarak da yararlanabilir.[46] Üstelik Türkiye'nin kimliğinden dolayı AB üyeliğine kabul edilemeyeceğine dair görüşlerin bazı üye ülkelerde ve hatta Komisyonda daha güçlü seslendirildiği bir dönemde, Türkiye ile katılım müzakerelerine başlama kararı, Font'a göre ancak tarihsel kurumsalcılık (geçmiş kararlar) ve sosyolojik kurumsalcılık (normlar) birlikte ele alındığında açıklanabilir.

Karar zamanı geldiğinde Türkiye ile katılım müzakerelerine başlanmasına karşı olan ülkelerin veto hakkını kullanmamalarından hareketle, Engert, normlara yani meşruiyet ve toplumsal uygunluk kaygılarına ağırlık vermektedir. Türkiye'nin siyasi şartlara uyum için yaptığı reformlar, AB üyesi ülkeleri AB kimliğine, normlarına ve geçmiş taahhütlerine uygun davranma gereği ile karşı karşıya bırakmıştır. Bu gereklilik ve değişik sebeplerden katılım müzakerelerinin başlatılmasını engellemek isteği arasında kalan bazı üye ülkelerin eli zayıflamıştır. Dolayısıyla, adalet, tutarlılık, daha önceden verilmiş kararlara uygun davranma gerekliliği (*pacta sunt servanda*) ve AB'nin her aday ülkeye eşit davranmak yönünde yaptığı taahhüdü uygulama gerekliliği gibi sosyal ve fikrî etkenler belirleyici rol oynamıştır. AB'nin kurumsal ortamında benimsenmiş ve hem olumlu görüşte olan üye ülkelerce hem de Komisyon tarafından defalarca karşıt görüşlü ülke temsilcilerine hatırlatılmış olan bu normlar bu ülkelerin veto haklarını kullanmasını engellemiştir. Engert'e göre normlara dayalı savların sonunda AB'nin ortak kararında belirleyici olması, AB'nin karar verme sürecinin inşacıların kuramsal beklentilerine uygun olduğunu göstermektedir.[47]

Yine de bir önceki dönemde olduğu gibi karar alma süreci ve üye ülkelerin bireysel tercihlerindeki değişim incelendiğinde, inşacıların varsayımlarını haklı çıkaracak şekilde her üye ülkenin AB kimliğini, normlarını ve geçmiş taahhütlerini sosyalleşme ya da toplumsal öğrenme yoluyla içselleştirmediği görülmektedir. Fakat katılım müzakerelerinin başlayıp başlamayacağına dair karar verileceği zaman üye ülkeler arasındaki tercih dağılımına bakıldığında, kararın olumlu olması gerektiğini düşünen kampın, olumsuz olması gerektiğini savunanlara göre sayıca ve güç bakımından küçüldüğü de görülmektedir. Türkiye'nin AB üyeliğine karşı çıkan taraflar için Fransa ve Hollanda'da Avrupa Anayasası'nın reddi, hızlı

[44] FONT, 2006, s.201.

[45] FONT, 2006, s. 200-202.

[46] FONT, 2006, s. 202-204.

[47] ENGERT, 2010, s. 50-51.

gelişen MDAÜ genişlemesinin toplumda yarattığı olumsuz etkiyi yansıtan ve genelde genişlemelere ve özelde Türkiye'ye doğru genişlemeye verilmiş bir red oyuydu. Dolayısıyla, dönemin Fransa Başkanı Jacques Chirac açısından Türkiye hakkında olumlu görüş bildirebilmek için şartlar zorlaşmıştı. Öte yandan bu dönemde Almanya'daki koalisyon hükümeti içinde bulunan Hristiyan Demokratların tercihi Türkiye ile ilişkilerin üyelik yerine özel ortaklık çerçevesinde geliştirilmesi yönündeydi. Üstelik AB, Kıbrıs gibi tercihini kendisinin Türkiye tarafından tanınmasını sağlamak amacıyla belirlemeye eğilimli bir üye ülke edinmişti. Özetle, üye ülkelerin konu hakkındaki tercihleri ağırlıklı olarak olumsuz olmasına rağmen, 1999'da Türkiye'ye tanınan adaylık statüsü ve Komisyon raporunun tescil ettiği Türkiye'deki demokratik reform süreci, Türkiye'nin AB ile bütünleşmesine muhalif çevreleri köşeye sıkıştırmıştır. Bu ortamda, Schimmelfennig (2009)'e göre, Türkiye katılımla ilgili siyasi şartları yerinde getirdikten sonra AB üye ülkeleri verdikleri sözün kendi üzerlerine düşen kısmını yerine getirmeye mecbur kaldılar, çünkü katılım müzakerelerini açmamanın meşru bir savunması ya da açıklaması yapılamazdı.[48]

Yani AB'nin 2005 yılında Türkiye ile katılım müzakerelerini açma kararı vermesi, süreç açısından bakıldığında sosyolojik kurumsalcıların ya da inşacıların varsayımlarında olduğu gibi üye ülkelerin sosyalleşme ya da toplumsal öğrenme sonucunda içselleştirdikleri kurumsal kimlik ve normların etkisine bağlanamaz. Buna karşılık, AB'nin kurumsal kimliği ve normları üye ülkeler üzerinde etkili olmuş ve bu kimlik ve normlardan bağımsız olarak belirledikleri tercihlerini geri plana itmelerini sağlamıştır. Bu bakımdan AB'nin bu dönemdeki karar alma süreci liberal hükümetlerarasıcılığın varsayımlarını da tam olarak doğrulayıcı görünmemektedir. Tarihsel kurumsalcılık, kurumsal geçmişin yön belirleyici etkisine en büyük açıklayıcı rolü atfettiği için bu kararı açıklamak konusunda en güçlü teori olarak görünse de, bu teorinin varsayımlarının ancak sosyolojik kurumsalcılığın vurguladığı faktörler olan kurum normları ve kimliği ile birlikte ele alındığında anlam kazanacağı da yukarıda özetlenen akademik çalışmalarda açıkça gösterilmiştir. Durum böyleyken, kurumsal kimliğe, geçmişe ve normlara belirleyici rol atfeden, fakat bunların aktörlerin bireysel tercihlerini kısa vadede dönüştürecek kadar etkili olmadığını kabul eden normatif kurumsalcılık, kurumsalcı teoriler arasında AB'nin 2000-2005 yılları arasındaki Türkiye ile ilgili genişleme politikasını tek başına açıklayabilen güçlü bir kuram olarak karşımıza çıkmaktadır.

AB'nin Türkiye ile ilgili Genişleme Politikasının Teorik Açıklaması: 2006-2013

2005 yılında katılım müzakerelerinin açılması sırasında AB-Türkiye ilişkilerini zorlaştıran Kıbrıs sorunu, 2006 yılından itibaren müzakerelerin aksamasına yol açacak kadar büyük bir probleme dönüşmüştür. Özetle, Türkiye AB ile Gümrük Birliği'ni Güney Kıbrıs'ı da dâhil edecek şekilde genişleten Ek Protokolü, AB'nin Kuzey Kıbrıs'la doğrudan ticarete başlamamasını sebep göstererek uygulamaya koymamıştır. AB üye ülkeleri arasında buna karşılık benimsenecek politika konusunda katılım müzakerelerinin tümüyle dondurulmasını isteyenler olsa da, Birlik düzeyinde daha sınırlı bir tepki verilmesi yönünde karar alınmıştır. Sonuç olarak AB üye ülkeleri Aralık 2006'da Komisyon'un önerilerini kabul ederek, bu konuyla ilgili sekiz müzakere faslının açılmamasına ve Türkiye'nin Ek Protokolü tam olarak uygulamaya koyduğu Komisyon tarafından teyit edilinceye kadar hiçbir faslın geçici olarak kapatılmamasına karar vermiştir. 2009 yılında Türkiye'nin Ek Protokolü uygulamamaya devam etmesi tekrar AB gündemine alınsa da, 2006 kararına

[48] SCHIMMELFENNIG, 2009, s. 426-427.

ek bir yaptırım kararı alınmamıştır.[49] Bu tutum Türkiye tarafından AB'nin kendisine haksızlık ettiği ve taraflı davrandığı şeklinde yorumlansa da, AB ülkeleri arasındaki ilişkileri düzenleyen kurumsal normlara uygundur. Birlik düzeyinde üye ülkelerin ulusal çıkarlarına aykırı hareket etmeme ve üye ülkelerin bu tür konularda birbiriyle dayanışması sıklıkla görülen bir normdur; dolayısıyla Güney Kıbrıs yönetimi Birliğin Kuzey Kıbrıs ile ilişkilerini engellerken, diğer üye ülkelerden büyük bir tepki görmemiştir. Üstelik üye ülkeler ve Komisyon nezdinde Türkiye'nin çekincelerini belirterek de olsa Ek Protokole koyduğu imza dolayısıyla uygulamayı istemek ve gerçekleşmeyen uygulamaya ortak tepki göstermek için hukuki zemin de mevcuttur. Dolayısıyla bu tutum kurumsal kuramların hemen hepsinin varsayımları ile uyumludur.

Katılım müzakerelerinin açılmasından sonra diğer bir önemli gelişme, Fransa eski Başkanı Nicholas Sarkozy döneminde 2007 yılından itibaren, Fransa'nın Türkiye'nin tam üyeliğiyle doğrudan ilgili olması dolayısıyla ortak dış, güvenlik ve savunma politikası, bölgesel politika ve ekonomik ve parasal birlik gibi beş müzakere faslında görüşmeleri engellemesidir.[50] Sarkozy, bu kararı bugüne kadar kurumun resmi olarak yer vermediği özcü bir Avrupalılık tanımına, yani Türkiye'nin ne coğrafi ne de kültürel olarak Avrupalı olmadığı iddiasına dayandırarak açıklamıştır. Bu nedenle, AB'nin Türkiye'yle ilişkilerini tam üyelik çerçevesinde değil, "imtiyazlı ortaklık" çerçevesinde şekillendirmesi gerektiğini savunmuştur. Bu dönemde, aynı sebeplerle "imtiyazlı ortaklık" fikrini savunan Almanya Başbakanı Angela Merkel hükümeti ise ahde vefa (*pacta sunt servanda*) ilkesine aykırı olması nedeniyle Türkiye'nin katılım müzakerelerini engellememiştir. Öte yandan, Avrupa Parlamentosu'nda 1997 yılında Türkiye'ye adaylık statüsü verilmesine karşı olduğunu ilan eden Avrupa Halklar Partisi, 2009 yılında Türkiye'deki reformların yeterli olmadığı ve katılım müzakerelerinin bu açıdan fayda sağlamadığı gerekçesiyle müzakerelerin durdurulması gerektiğini savunmuş ve hatta AB kurumlarını Türkiye ile tam üyelik yerine bir özel ortaklık kurma ihtimalini tartışmaya davet etmiştir.[51]

Son yıllarda, AB'nin tek taraflı olarak Güney Kıbrıs ve Fransa'nın başka fasılların açılmasına koydukları vetolar sebebiyle Türkiye'nin katılım müzakerelerinde toplam 35 faslın yarısından fazlası açılamamıştır. Türkiye'nin kalan müzakere fasıllarının açılma şartlarını sağlamaması da bunlara eklenince, Komisyonun Türkiye'ye ilişkin İlerleme Raporlarında katılım müzakerelerindeki gelişmelerin ele aldığı kısımdaki ifadeler 2010 yılından bu yana aynı kalmış ve "müzakere sürecinde 13 faslın açıldığı" ifadesi tekrar edilmeye başlamıştır. 2011 yılı Genişleme Stratejisi raporunda Komisyon, AB-Türkiye ilişkilerini daha olumlu ve yapıcı hale getirebilmek amacıyla durağan hale gelen katılım sürecinde "pozitif gündem" yaratmak için çalışacağını ilan etmiştir.[52] Mayıs 2012'de yürürlüğe konan bu gündem, katılım müzakereleri sürecini desteklemek amacıyla siyasi reformlar, dış politika diyalogu, AB mükteseba-tına uyum, vizeler, dolaşım ve göç, ticaret, enerji, terörizmle mücadele ve Türkiye'nin AB programlarına katılımı gibi konuları kapsamaktadır. AB,

---

49 Bu fasıllar, Malların Serbest Dolaşımı, İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunma Serbestisi, Mali Hizmetler, Tarım, Balıkçılık, Dış İlişkiler ve Gümrük Birliği fasıllarıdır.

50 Katinka BARYSCH, "Can Turkey combine EU accession and regional leadership?", **Centre for European Reform** Policy Brief, Londra, Ocak 2010, s. 3.

51 Alexander BÜRGİN, "Ongoing Opposition in the West, New Options in the East: Is Turkey's Accession Process Reversible?", **Journal of Balkan and Near Eastern Studies**, Cilt: 12, No: 4, 2010, s. 425-426.

52 European Commission, **Communication From the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012**, COM(2011) 666 final, Brussels, 2011, s. 3, 19.

adalet ve içişlerini kapsayan konularda daha geniş bir diyalog ve işbirliği sağlanması, Türkiye'nin geri kabul antlaşması imzalaması şartıyla vizelerde serbestlik için yol haritasının uygulanmaya başlanması, enerji meselelerinde daha fazla işbirliği ve Gümrük Birliği'ni modernize etmek gibi ilişkileri iyileştirecek başka hedefler de belirlemiştir.[53] Fakat Komisyon ve Türkiye arasında "Pozitif Gündem"in uygulamaya konulduğu bir zamanda, 2012'nin ikinci yarısından itibaren AB Başkanlığı'nda Güney Kıbrıs'ın bulunması sebebiyle, Türkiye'nin AB Başkanlığı ile ilişkileri dondurduğunu ve Güney Kıbrıs Başkanlığı'ndaki toplantılara katılmadığını da belirtmek gerekir.

Görüldüğü gibi, AB'nin Türkiye ile ilgili genişleme politikası 2005'ten sonra daha da sorunlu hale gelmiş, katılım müzakereleri 2010'dan itibaren resmen durmuş ve genişleme politikasındaki tıkanma Komisyon'un liderliğinde sorunların etrafından dolaşma anlamına gelen formüller ile aşılmaya çalışılmıştır.

Bu dönem üye ülkeler seviyesinde kimlik ya da kültüre dayandırılarak bir tutum ya da tercih belirlenebileceğini açık bir şekilde göstermektedir ve akılcı kuramların dikkate almaya değer bulmadığı bir unsurun bir devlet ya da bir uluslararası kurum kararı için en önemli belirleyici etken haline gelebileceğini bir kez daha ortaya koymaktadır. Bu nedenle, AB düzeyinde alınan kararların ya da politikaların üye ülkelerin tercihlerinin birleştiği noktayı yansıtacağını, yani hükümetlerarası pazarlıkların sonucu olacağını iddia eden akılcı kuramlar için dahi AB'nin Türkiye ile ilgili genişleme politikasında bu kuramların bütün varsayımlarıyla örtüşmeyen bir durum ortaya çıkmıştır. Ülke içindeki çıkar dengeleri değiştiğinde, üye ülke hükümetlerinin AB düzeyindeki tercihlerini değiştirebileceğini kabul ettiği için akılcı kuramlardan liberal hükümetlerarasıcılık, Fransa'nın Başkan Sarkozy döneminde devlet olarak önceden verdiği bir onayı geri çekmesini bir dereceye kadar açıklayabilir. Yine de Sarkozy'nin devlet ve Birlik politikasında geriye dönüşü Avrupalılık üzerinden savunması, söylemlerdeki idealizmin kuramsal ve pratik açıdan önemli bir gösterge olmadığını, fayda zarar hesabı izin verdiği sürece aktörlerin tutumlarını ya da tercihlerini ideallere dayandırarak açıklayabileceğini savunan liberal hükümetlerarasıcılığın açıklayıcı gücü açısından bir zayıflığa işaret etmektedir.[54] Komisyon'un katılım müzakerelerindeki tıkanıklıkları aşmak için bu dönemde gösterdiği çabalar ve Birliğin Türkiye ile ilişkilerinde yönlendirici etkisi ile genişlemeden sorumlu Komisyon üyelerinin AB'nin geçmiş kararlarını hatırlatmak suretiyle imtiyazlı ortaklık fikrinin Birlik gündemine taşınmasını engellemekte üstlendiği roller de dikkate alındığında, liberal hükümetlerarasıcılık dâhil akılcılıktan beslenen kuramlar açısından sorun daha büyüktür.

Kurumsal ortamın etkisini değişik şekillerde de olsa kabul eden ve kurumsal etkenlere akılcılardan daha fazla önem atfeden tarihsel, sosyolojik ve normatif kurumsalcı kuramlar açısından ise açıklaması zor olan, Fransa'nın müzakere fasıllarını veto etmesidir. Fransa'nın bu dönemdeki politikası, kurumsalcı kuramların kurumsal etkilerin hangi durumlarda yetersiz kalacağına ya da kurumsal faktörlerin hangi şartlarda daha etkili olacağına dair daha ayrıntılı varsayımlar geliştirmeleri gerektiğini göstermektedir. Bu konudaki eksikliklerine rağmen, Birlik düzeyinde Türkiye'nin katılım müzakerelerine başlaması kabul edilmişken, geriye dönüş olarak tanımlanabilecek öneri-

[53] European Commission, **Commission Staff Working Document Turkey 2012 Progress Report**, *SWD(2012)* 336 final, Brüksel, Kasım 2012, s. 4-6.

[54] MORAVCSIK ve VACHUDOVA, 2003, ss. 50-51. Liberal hükümetlerarasıcılık uluslararası işbirliği ile ilgili kararlarda norm, kimlik ya da kültür gibi etkenlerin belirleyici olmayacağını iddia eder. MORAVCSIK, 2006, s. 274-275.

lerin neden bu kadar yüksek sesle dillendirildiği, bu teorilerin genel varsayımlarından hareketle açıklanabilir.

Örneğin inşacıların ya da sosyolojik kurumsalcıların aktör kimliklerinin ve çıkarlarının kurumsal ortamlardaki etkileşim sayesinde dönüşebileceğini iddia etmelerine yol açan temel varsayımları, kimliklerin akıcı yani değişmeye müsait, toplumsal inşalar olduğudur. Buna göre AB tarafından sahiplenilmiş ve liberal demokratik değerlere bağlılık olarak tanımlanmış Avrupa kimliği için tarih boyunca kültürel ya da dini tanımlamalar da yapılmıştır ve bir gün bu türlü bir tanımın kurumsal düzeyde kabul görmesi kuramsal açıdan mümkündür. Başka bir deyişle, Thomas Risse'nin de belirttiği gibi, Avrupa kimliği, AB sınırları içerisinde ve dışında zaman ve mekân içerisinde gelişmiştir ve içeriği bu kimliğin uygulamaya konduğu ya da işlendiği toplumsal ve siyasi ortama göre değişebilir.[55] Son zamanlarda, Türkiye'nin tam üyelik müzakerelerini duraksatacak kadar etkili ve özcü bir kimlik tanımına dayalı tutumlar, kurum düzeyinde liberal demokratik değerlere dayalı olarak yapılan Avrupalılık tanımının bütün aktörlerce, özellikle toplumsal düzeyde yeterli bulunmadığını göstermektedir. Bu bakımdan tartışmalı olan Avrupalılık kimliğinin Türkiye ve MDAÜ örneğinde farklı etkiler ya da sonuçlara yol açtığı açıktır. MDAÜ genişlemesi sırasında süreci hızlandıran Avrupa'nın birleştirilmesi (MDAÜ gözünden bu 'Avrupa'ya dönüş' olarak tanımlanmıştı) fikri, Türkiye'nin katılım sürecinde işlevsizdir. Avrupalılığın nasıl tanımlanacağına dair AB içerisindeki tartışmalar, Türkiye ile katılım müzakereleri tamamlansa dahi herhangi bir üye ülkedeki muhtemel bir referandum sonucunu ya da Avrupa Parlamentosu'nun bu genişlemeye onay verip vermeyeceğini belirleyen faktörler arasında, kimlik ve kültürün yerini alacağını göstermektedir. Daha ayrıntılı bir ifadeyle, kimlik ve kültür gibi etkenler MDAÜ genişlemesini tarihi ve siyasi sorumluluk gereği olarak AB üye ülkelerinin karşısına getirmişken, Türkiye örneğinde bu unsurların aksi bir bir sonuç doğurması muhtemeldir. Fakat kurum normlarının üyeleri tarafından içselleştirileceğini ve onların tercihlerinde ya da kararlarında belirleyici etken olacağını varsayan sosyolojik kurumsalcılık için, üye ülkelerin ve kurumsal aktörlerin kurumun geçmişte verdiği kararları ya da sözleri, kurum normlarını, kendi tutumlarının kurum içinde meşru görülüp görülmediğini ya da kurumun uluslararası alanda meşru görülüp görülmeyeceğini göz ardı ederek harekete geçmesi bu kuramın varsayımlarını zayıflatıcı olgulardır.

Tercihleri ile kurum normları ve taahhütleri uyuşmayanlar için AB'nin kurumsal ortamının tuzak işlevi gördüğünü ve normlara uygun toplu karar ya da sonuçların çıkmasını sağladığını iddia eden normatif kurumsalcılık açısından da durum zordur. Fransa'nın bu dönemdeki tutumu hükümetlerin gözünde üye ülkeler içerisindeki dinamiklerin, kurum normlarına uygun davranmanın bu ülkelere getireceği toplumsal ödüllerden daha önemli olacağını göstermektedir. Daha önce de belirtildiği üzere, bu kurama göre üye devletlerin tercihlerinin birbirinden farklı olduğu durumlarda anlaşmalarını sağlayan ideal şartlar, yerleşmiş (açık) bir normun olması, konuyla ilgili bir teamül ya da siyasi taahhüdün olması, müzakerelerin AB'nin kurumsal mecralarında yapılması ve yüksek derecede toplumsal ilgidir.[56] Buna göre geçmişte AB, Avrupa içerisindeki liberal demokratik ülkelere üyelik kapısını açan belirli ve Türkiye'ye doğru genişleme konusuyla doğrudan ilgisini tescil ettiği bir norm üzerinden hareket etmiş ve taahhütlerde bulunmuştur. Türkiye'de Müzakere

[55] Thomas RISSE, "Social Constructivism and European Integration", Antje Wiener ve Thomas Diez (der.), **European Integration Theory**, Oxford University Press, Oxford, 2004, s. 171.

[56] SCHIMMELFENNIG ve THOMAS, 2009, s. 500.

Çerçeve Belgesi'nin açık bir ihlali yokken ve konuyla ilgili kararlar da AB'nin kurumsal mecralarında verilirken, Fransa'nın bazı müzakere fasıllarının açılmasına tek başına uyguladığı veto bu kuramın beklentilerine uymayan bir durumdur. Konuyla ilgili toplumsal ilginin bu dönemde de yüksek olması ise, normlara uygun davranışı destekleyici olarak tanımlanan bu unsurun işlevinin gözden geçirilmesi gerektiğine işaret etmektedir.

Özellikle katılım müzakerelerindeki tıkanıklara ve aksaklıklara rağmen her iki tarafın resmi olarak süreci devam ettirmek için attığı adımlar gözönüne alındığında, tarihsel kurumsalcılığın bu dönemdeki kararları açıklamak konusunda başarılı olduğunu söylemek mümkündür. Tarihsel kurumsalcılığın kurum geçmişine atfettiği yol/yön belirleyici rol, Türkiye'nin adaylık statüsü kabul edildikten sonra, bütün sorunlara rağmen Türkiye ile ilgili genişleme sürecinin neden katılım müzakereleri çerçevesinde seyrettiği sorusuna açıklık getirmektedir. Tarihsel kurumsalcılığa göre, kurumsal amaçlar ve politikaların zamanında belirleyenlerin tercihlerinin süreç içerisinde önceden belirlenmiş kurumsal amaç ve politikalardan farklılaşması olağandır. Fakat kurumlara ve politikalara yeni anlayışlar yerleştirmek kolay değildir. Çünkü Birliğin kurumsal aktörleri buna karşı koyabilirler; farklı kurumsal engeller (geçerli oylama sistemine bağlı olarak oybirliği ya da nitelikli oy çoğunluğuna ulaşmaktaki zorluklar) olabilir ya da uygulamaya konmuş kararları ve politikaları değiştirmek, bir önceki karar sebebiyle yapılmış toplumsal ya da ekonomik yatırımlara zarar vereceğinden maliyetli olabilir. Dolayısıyla hükümetleri ya da hükümetlerinin siyasi tercihleri değiştiğinde bile üye ülkeler, AB düzeyinde amaçladıkları yeni eğilimler doğrultusunda değişim sağlayamayabilirler. Tarihsel kurumsalcılara göre bu tür kurumsal engeller, sosyalleşme ve toplumsal öğrenme gibi inşacıların ya da üye ülkelerin kendi yetkilerini kullanması gibi akılcıların vurguladığı etkenleri sınırlayacak kadar etkili olabilir ve kurum içindeki ya da kurumun politikasındaki değişimi engelleyebilirler.[57] Bir kere kabul edilmiş politikaların kurumsal ortamlarda değiştirilmesinin neden zor olduğunu açıklamaya bu kadar yoğunlaşan bir kuram ile Komisyonun pozitif gündem oluşturma çabası anlaşılabilir. Fakat Fransa'nın bu dönemde müzakere başlıklarının açılmasını veto etmeye varan politikasını tam olarak açıklayan bir nedensellik zinciri kurmak zordur. Tarihsel kurumsalcılar, Fransa'nın bu dönemdeki engelleyici politikasını kurum dışı etkenlere bağlayarak açıklamaya çalışacaktır, fakat aşağı yukarı aynı ekonomik zorluklar ve genişlemeye karşı benzer toplumsal tepkilerle karşılaşan diğer üye ülkelerin neden benzer bir tutum geliştirmediklerini açıklamakta zorlanacaktır.

Sonuç olarak, AB'nin 2006-2013 yılları arasında Türkiye ile ilgili genişleme politikasını açıklamak bakımından bu bölümde ele alınan kuramların bu dönemi bütünüyle açıklama konusunda eksiklikleri vardır. Fransa'nın bu dönemdeki politikası, kurumların normlarının, geçmiş karar ve teamüllerinin etkilerini kavramsallaştırmaya çalışan kuramlar için kurumsal etkilerin hangi durumlarda yetersiz kalacağına ya da kurumsal unsurların hangi şartlarda daha etkili olacağına dair daha ayrıntılı varsayımlar geliştirmeleri gerektiğini göstermektedir. Öte yandan, üye ülkelerin kurumsal etkenlerden bağımsız olarak belirledikleri çıkarlarını ya da tercihlerini veto haklarını kullanarak ve kurumsal politikaları tıkanıklığa sürükleyerek de olsa savunacaklarını öngören akılcı kuramlar için durum aynı şekilde zorlayıcıdır. Çünkü Türkiye-AB ilişkilerinin bu dönemi kültür ve kimlikle ilgili unsurların daha fazla dikkate alınması gerektiğine işaret etmekle birlikte, uluslarüstü

[57] Paul PIERSON, "The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis", Mette EILSTRUP-SANGIOVANNI (der.), **Debates on European Integration: A Reader**, Palgrave Macmillan, New York, 2006, s. 317-321.

kurumların üye ülkeler üzerinde akılcı kuramların varsaydığından daha etkili olabileceğini de göstermektedir.

Özet

AB'nin Türkiye ile ilgili genişleme politikasını açıklama konusunda inşacılığın ya da sosyolojik kurumsalcılığın eksik kaldığı en önemli nokta, üye ülkelerin (aktörlerin) bu yaklaşımların varsaydığı gibi, Türkiye hakkındaki tutumlarını AB'nin kurumsal ortamının etkisi altında toplumsal öğrenme ya da sosyalleşme yoluyla, kurum normlarına ya da kimliğine uygun çıkarlar ve tercihler tanımlayarak belirlememeleridir. Örneğin, AB'nin 1999 yılında Türkiye'ye adaylık statüsünün kazandırılmasını sağlayan unsur, Türkiye'nin AB normlarına uyumunun önceki dönemlere göre önemli ölçüde artması değil; liberal hükümetlerarasıcılığın beklentisine uygun olarak, üye ülkeler arasındaki tercih dağılımının 1999 yılında Türkiye'nin lehine olmasıdır.

Buna karşılık AB düzeyindeki kararları her bir dönemde ve tam olarak açıklamak için liberal hükümetlerarasıcılığın öngördüğü gibi fayda-zarar hesaplarına, üye ülkeler arasındaki tercih dağılımına ve veto hakkı kullanacak kadar yoğun bir tercihe sahip olup olmadığına bakmak yeterli bir yöntem değildir. Üye ülkelerin tercihleri bile stratejik çıkarlar, geçmiş kurumsal taahhütler ya da kimlik gibi unsurlardan bu kuramın öngördüğünden daha fazla etkilenmektedir. Örneğin, 2005 yılında AB'nin katılım müzakerelerini açma kararı olumsuz görüşteki AB üye ülkelerinin açık ve konuyla doğrudan ilgili bir normun varlığı ve geçmiş taahhütlerin etkisi altında, kurumsal meşruiyeti önemseyerek kendi tercihlerinden ödün vermesiyle ortaya çıkmıştır.

Tarihsel kurumsalcılık, kurumsal geçmişin yön belirleyici etkisine önem atfettiği için katılım müzakerelerine başlama kararını açıklayabilen güçlü bir kuram olarak görünse de, bu teorinin varsayımları ancak kurum normları ve kimliği ile birlikte ele alındığında tam anlamıyla açıklayıcı etki kazanır. Buna karşılık, bu iki etkeni varsayımlarında birleştiren normatif kurumsalcılık, bu kararı tek başına açıklayabilen güçlü bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır.

AB'nin 2006-2013 yılları arasında Türkiye ile ilgili genişleme politikasını bütünüyle açıklamak konusunda bu bölümde ele alınan kuramların hemen hepsinin eksiklikleri vardır. Fransa'nın bu dönemde bazı müzakere başlıklarının açılmasını engelleme politikası izlemesi, sosyolojik, normatif ve tarihsel kurumsalcılık teorileri için kurumsal etkilerin hangi durumlarda yetersiz kalacağına ya da kurumsal etkenlerin hangi şartlarda daha etkin olacağına dair daha ayrıntılı varsayımlar geliştirmeleri gerektiğini göstermektedir. Öte yandan, akılcı kuramlar için ise, bu dönemi açıklayabilmek kültür ve kimlikle ilgili etkenlerin daha fazla dikkate alınması gerektiğine işaret etmesi ve Komisyon'un 'Pozitif Gündem' programında olduğu gibi ulusüstü kurumların üye ülkelerin tercihlerinden öteye gidebileceğini göstermesi bakımından zorlayıcıdır.

Sonuç olarak, AB'nin MDAÜ genişlemesinde olduğu gibi, AB'nin Türkiye ile ilgili genişleme politikasını da sadece bir kuram ışığında açıklamak zordur. Akademik çalışmalarda açıklayıcı gücü arttıracak bir yöntem akılcı ve inşacı yaklaşımların ideal varsayımlarından hareketle belirli kavramları birarada değerlendirmek ve sonucu etkileyen başka faktörleri de dikkate alan modeller ortaya koymak olabilir. Herhangi bir kuramın açıklayıcı gücünü bütünüyle kullanabilmek için bir başka yöntem de, genişleme sürecini değişik evrelere ayırarak incelemek ve AB düzeyinde alınan kararlar ya da ortaya çıkan sonuçlar ile üye ülkelerin tercihlerini açıklamayı ayrı ayrı düzlemlerde ele almak olabilir.

Sorular

1. Akılcılık ve inşacılık arasındaki farklar nelerdir?
2. AB bütünleşmesini kavramsallaştırmaya çalışan kurumsalcı kuramlar nelerdir?
3. Hangi kuramlar geçmişte verilmiş kurumsal taahhütlerin, AB düzeyinde alınan yeni kararlarda etkili olacağını varsaymaktadır?
4. Liberal hükümetlerarasıcılık kuramının AB'nin genişleme politikasını açıklamakta zayıf kaldığı noktalar nelerdir?
5. İnşacılık ve sosyolojik kurumsalcılığın vurguladığı normlar, kimlik ve kültür gibi etkenler AB'nin genişleme politikasını açıklamak için gerekli midir? Neden? Cevabınızı örneklere dayanarak veriniz.
6. Sizce AB'nin Türkiye ile ilgili genişleme politikasını açıklamak konusunda en güçlü kuram hangisidir? Neden?

Tavsiye Edilen Kaynaklar

SEDELMEIER, Ulrich, **Constructing the Path to Eastern Enlargement, The Uneven Policy Impact of EU Identity**, Manchester University Press, 2005.

SJURSEN, HELENE (der.), **Questioning EU Enlargement: Europe in Search of Identity**, Oxon ve New York, Routledge, 2006.

WIENER, Antje, ve Thomas DIEZ (der.), **European Integration Theory**, Oxford University Press, 2004.

Bölüm 2

TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNİN SİYASİ KONULARI

- Avrupa Koşulluğu ve Türkiye'de Siyasi Reform Süreci
  Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE - Fulya HİSARLIOĞLU
- Sivil-Asker İlişkilerinin Dönüşümü
  Aylin GÜNEY
- İnsan Hakları
  Ercüment TEZCAN
- AB, NATO ve Türkiye İlişkileri
  Çağrı ERHAN - Ekrem Yaşar AKÇAY
- Türkiye'nin Komşularıyla İlişkileri
  Salih BIÇAKÇI

6 Avrupa Koşulluğu ve Türkiye'de Siyasi Reform Süreci

Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE ve Fulya HİSARLIOĞLU

Bölüm Planı

- Giriş
- Siyasi Reformların Aracı Olarak AB Koşulluluğu
- Türkiye'de AB Koşulluğunun Uygulanması
- Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü Alanındaki Reformlar
- İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunmasına İlişkin Reformlar
- Reform Sürecinde İlerleme ve Gerileme Dinamikleri
- Özet

Giriş

Avrupa Birliği'nin genişleme ideali, Avrupa Toplulukları kurucu anlaşmalarının akdedilmesinden bu yana önemle vurgulanan temel hedefler arasındadır. Başlangıçta "Avrupa devleti" esası üzerine kurulu üyelik koşulluluğu ilkesi, AB derinleşme ve genişleme süreçleri içinde evirilerek Birliğin çıkarları, kaygıları ve beklentileri çerçevesinde yeniden yapılandırılmıştır.[1] "Sopa ve havuç" stratejisi olarak da kavramsallaştırılan ve ABA 49. maddede somutlaşan koşullu genişleme yaklaşımı, Birliğe tam üyelik başvurusunda bunan ülkelerin Kopenhag kriterleri olarak da bilinen katılım koşullarını karşılayacak şekilde AB müktesebatına uyum çabalarını, mali yardım paketleriyle ya da teknik desteklerle canlı tutmayı hedefleyen bir ödüllendirme mekanizmasıdır.

Kutu 6.1: ABA 49. Madde

Lizbon Antlaşması ile değiştirilen ABA'nın 49. maddesi uyarınca, "2. maddede değinilen değerlere saygı gösteren ve onları geliştirmeyi taahhüt eden her Avrupa devleti Birliğe üye olmak üzere başvuruda bulunabilir". 2. maddede değinilen değerler şunlardır: insanlık onuru, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dâhil olmak üzere insan haklarına saygı gösterilmesi ile bu değerlerin geliştirilmesi.

Türkiye ile ilişkilerinde de koşullu genişleme mekanizmasını işleten AB, 1999 Helsinki Zirvesi sonrasında Türkiye'yi AB genişleme stratejisine dâhil etmiş ve Türkiye'nin diğer aday ülkelerle aynı katılım şartları çerçevesinde değerlendirileceği vurgusunu yapmıştır. AB, Helsinki Zirvesi kararlarının ardından Türkiye'nin katılım öncesi stratejinin unsurları arasındaki Katılım Ortaklığı, Ulusal Program ve İlerleme Raporları kapsamında değerlendirilmesinin önünü açmış ve Topluluk program ve ajanslarına katılımına destek vermiştir. AB'nin Türkiye ile ilişkilerinde ön plana çıkan bu pozitif tablo, 1999 sonrası dönemde hız kazanan ve iç politikada öncelikli hale gelen reform sürecini güçlendirmiştir. Bu adımı takiben, Ekim 2001'de kapsamlı Anayasa reform paketi hazırlanmış ve Şubat 2002 ve Nisan 2006 tarihleri arasında siyasi katılım kriterlerini karşılamaya yönelik toplam dokuz uyum paketi hayata geçirilmiştir. Uyum paketlerine ek olarak, Anayasa değişikliğine dair reform yasaları ve yargı reform paketleri de AB müktesebatına uyum çalışmalarının temelleri arasında yer almaktadır. Bu çerçevede, bu çalışma kapsamında, koşullu genişleme ilkesi ışığında Türkiye'de 2001-2005 yılları arasında siyasi kriterlerin yerine getirilmesine yönelik reform süreci incelenecek, bu süreçte "demokrasi ve hukukun üstünlüğü" ile "insan hakları ve azınlıkların korunması" alanlarındaki belli başlı reformlara değinilecek ve son olarak reform sürecinde 2005 sonrasında gözlenen gerilemenin dinamikleri tartışılacaktır.

Siyasi Reformların Aracı Olarak AB Koşulluluğu

Soğuk Savaş sonrası dönemde, Sovyet etkisinin kırılmasının ardından liberal ekonomi ve demokrasiye geçiş süreçlerini başlatan Merkez ve Doğu Avrupa Ülkeleri (MDAÜ) hükümetleri için Batı Avrupa ile bütünleşme öncelikli gündem maddesi olmuştur. Avrupa bütünleşmesinin ekonomik kazanımları ile kalıcı barış, bölgesel istikrarın inşası ve ortak kimlik arayışları çerçevesinde dillendirilen Avrupalılık söyleminin yükselişi MDAÜ hükümetlerini AT'yle bütünleşme hedefine yönlendirmiştir. Bununla birlikte, serbest piyasa ekonomisi ve liberal demokrasi geleneği bulunmayan bu ülkelerde küreselleşme baskısı altında istikrarsızlaşan kırılgan rejimlere dönüşüm süreci-

[1] Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE, **"Avrupa Birliğinde Koşullu Genişleme",** Belgin AKÇAY, Sevilay KAHRAMAN ve Sanem BAYKAL (der.), **Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler,** Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008, s. 422.

nin yaşanması ihtimali de Birliğin uzun vadeli güvenlik ve dış politika hedeflerini yeniden gözden geçirmesini sağlamıştır.[2] Diğer taraftan, Avrupa Tek Senedi ve Maastricht Anlaşması ile iktisadi, siyasi ve kurumsal bir derinleşme sürecine giren Topluluk/Birlik için uzun yıllar otoriter rejimlerin iktidarda olduğu bu ülkelerin üyeliklerinin ciddi sıkıntılar yaratacağı öngörülmüştür.[3] Schimmelfenning ve Sedelmeier'in ifade ettikleri üzere, Soğuk Savaş sonrası dönemde Avrupa bütünleşmesi "ortak pazar" modelini aşarak normatif, siyasi ve yönetsel boyutlar kazanmış; Avrupalılık ve bu kimlik tanımının temel bileşenleri olarak kabul edilen demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları gibi kavramlar bütünleşmenin dayandığı temel referans unsurları olarak ele alınmaya başlamıştır.[4]

Bu çerçevede, başvuran ülkeler ve genişleme yanlısı devletlerin bu arzularına cevap vermek üzere, fakat bütünleşme ve derinleşme süreçlerini baltalamadan, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerini tam üyelik perspektifiyle AT'ye bağlayarak, adaylık ve üyelik süreçlerini belli prensipler ışığında düzenleyecek bir reform arayışına girilmiştir.

Bu süreçte atılan en radikal adım, 1993 yılındaki Kopenhag Zirvesi'nde Birliğe üyelik için siyasi, ekonomik ve idari nitelikte bir dizi kriterin yerine getirilmesi yükümlülüğün kabul edilmesidir.[5] Kopenhag kriterleri olarak da bilinen bu prensipler, Aralık 1995'te gerçekleşen Madrid Zirvesi kararlarıyla pekiştirilmiş; "Kopenhag-Madrid kriterleri" AB genişlemesinin anahtar kavramları olarak benimsenmiştir.[6]

Kutu 6.2: AB İçinde Derinleşme ve Genişleme Tartışmaları

1980'lerin sonuna doğru AT bünyesinde yaşanan en ciddi tartışmalar daha fazla Birlik vurgusu yapan derinleşme yanlılarıyla, daha geniş Birlik fikrini savunan genişleme taraftarı ülkeler arasında yaşanmıştır. Derinleşmeciler, topluluk içinde kurumsal ve hukuki yapının güçlendirilmesi ve üye ülkeler arasında daha köklü bir bütünleşmenin gerçekleştirilmesi idealini savunurken; genişleme yanlısı üye ülkeler ulus devlet sınırlanın aşınmadığı, küresel boyutta politikalar üretebilen ve sınırları değişebilen bir uluslarüstü yapı fikrini aşılamaya çalışmışlardır. Tartışmanın temelinde, üye ülkelerin siyasi, ekonomik, tarihsel ve sosyal farklılıklarına dayanan ulusal çıkar ve tehdit algılarını AB bünyesine taşıma politikaları bulunmaktadır. Örneğin, geçmişte kolonilere dayalı bir güç olan İngiltere, AB sınırlarının genişlemesini ve Birliğin küresel aktör olma vasfının güçlendirilmesini savunurken; göç nedeniyle ciddi sıkıntılar yaşayan Almanya ve Avusturya gibi ülkeler mevcut sınırların korunması ve Birlik içinde bütünleşmeyle tam uyumun yakalanması yaklaşımını benimsemektedirler.[7]

AB koşulluğunun temel unsurları niteliğindeki Kopenhag-Madrid kriterleri katılım sürecini yürütmek ve bu süreçte aday ülkelerin siyasi, ekonomik ve idari dönüşümlerini gerçekleştirmek için kullanılan kıstaslardır. Buradan hareketle, katılım süreci Birliğe aday ülkelerin siyasal, ekonomik ve idari dönüşümlerini mevcut AB yapısına uyum içinde kurguladıkları ve kendi ulusal sistem-

2 Frank SCHIMMELFENNIG ve Ulrich SEDELMEIER (der.), **The Europeanization of Central and Eastern Europe**, Cornell University Press, New York, 2005, s. 120-122.

3 Ibid., s. 120-122

4 Frank SCHIMMELFENNIG ve Ulrich SEDELMEIER, "Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses and the State of Research", **Journal of European Public Policy**, Cilt: 9, No: 4, 2002, s. 520-522

5 European Council, "Conclusions of the Presidency: European Council in Copenhagen", Copenhagen", 21-22 Haziran 1993, http://www.consilium.europa.eu/ue Docs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf (01.06.2013)

6 European Council, **"Presidency Conslusions: Madrid European Council"**, Madrid, 15- 16 December 1995, http://www.europarl.europa.eu/summits/mad3_en.htm#annex6 (01.06.2013).

7 Milada Anna VACHUDOVA, "EU Enlargement: An Overview", **East European Constitutional Review**, No: 64, 2000, s. 66; Neill NUGENT, "The Deepening and Widening of the European Community: Recent Evolution, Maastricht and Beyond", **Journal of Common Market Studies**, Cilt: 30, No: 3, 1992, s. 311-317.

lerini bu sürece göre yeniden tasarladıkları bir proje olarak tanımlanmalıdır.[8] AB, bu süreçte aday ülkelerin reform adımlarını izlemek ve yönlendirmek amacıyla bir "katılım öncesi strateji" benimsemektedir. Bu stratejinin unsurları arasında aday ülkelerde yürütülen reform çalışmalarının düzenli izlenmesini hedefleyen İlerleme Raporları; AB müktesebatı ile aday ülke arasındaki siyasi, ekonomik ve mevzuata farklılıkların vurgulandığı Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB); aday ülkelerin kendilerinden beklenen reform sürecine ilişkin stratejilerini ve eylem planlarını içeren Ulusal Programlar; Topluluk program ve ajanslarına katılım ile mali ve teknik yardım sağlanması yer alır.[9]

Kutu 6.3: Kopenhag-Madrid Kriterleri

Kopenhag Kriterleri çerçevesinde, aday ülkelerin tam üyelik statüsü kazanabilmeleri için;

- demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlık haklarını güvence altına alan kurumların varlığı;
- Birlik içindeki rekabetçi baskılara ve diğer serbest piyasa şartlarına dayanabilecek, işleyen bir serbest piyasa ekonomisinin varlığı;
- Avrupa Birliği müktesebatına uyum ve üyelikten kaynaklanan yükümlülükleri üstlenebilme yeteneği koşullarının yerine getirilmesi gerekmektedir.

Müktesebatın benimsenmesine ek olarak, bu müktesebatın aday ülkeler tarafından etkili biçimde uygulanmasının sağlanması katılım koşulları arasındaki yerini 15-16 Aralık 1995 tarihli Madrid Zirvesi kararları ile almıştır.

Aday ülkelerde yürütülen reform çabalarına yönelik ödüllendirme mekanizmasının en önemli bileşeni, Birliğe tam üyelik başvurusunda bulunan ülkelere aday ülke statüsünün tanınması ile bu ülkelerle üyelik müzakerelerine başlanmasıdır. Birliğe tam üyelik başvurusunda bulunan ülkelerin adaylık statüsü kazanabilmeleri ve müzakerelere başlanması, yine koşulluluk ilkesi çerçevesinde değerlendirilip, Kopenhag siyasi kriterlerine uyum şartına bağlanmıştır. Aktif baskı *(active leverage)* olarak kavramsallaştırılan bu yaklaşımla AB, katılım kriterlerini yerine getiren her ülkenin AB'ye uyum çabalarını ilke olarak aynı ölçütler çerçevesinde değerlendirilip, tam üyelik perspektifiyle aday ülkelere ulaşılabilir ve somut politika önerileri sunmayı hedeflemektedir.[10] Diğer taraftan, müzakere süreci içinde AB müktesebatına uyum yönündeki taahhütlerini yerine getirmeyen ve katılım kriterlerini karşılamayan aday ülkelere yönelik pasif baskı (*passive leverage*) mekanizmasına da başvurabilir. Pasif baskı mekanizması çerçevesinde AB, başvuruda bulunan ya da adaylık statüsü tanınmış ülkelere yönelik somut bir tam üyelik bakış açısı geliştirmez, teknik destek anlamında net ve ulaşılabilir politika önerileri sunmaz.[11] Bu bağlamda, üzerinde durulması gereken kilit nokta, AB'nin aday ülkelerle ilişkilerinde gözlenen asimetrik güç paylaşımı durumudur.[12] AB reformları talep eden ve bu süreci yönlendiren taraf olarak, aday ülkelerden beklenenlerin yerine getirilmemesi durumunda müzakere sürecini tek taraflı olarak askıya alabilir ve AB kaynaklarından aday ülkelere sağlanan mali ve teknik destekleri geri çekebilir. Diğer yandan da, AB aday ülkelerin AB müktesebatına uyum çabalarını mali yardım paketleriyle ya da uyum sürecinde yaşanabilecek

[8] Sanem BAYKAL, **"Koşullu Genişleme Stratejisi"**, Baskın ORAN (der.), **Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar,** İletişim Yayınları, İstanbul, 2013, s. 344.

[9] David BAILEY ve Lisa De PROPRIS, "A Bridge Too Phare? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in the Candidate Countries" **Journal of Common Market Studies,** Cilt: 42, No: 1, 2004, ss. 77-98; European Commision, **"Enlargement- Pre-accession Strategy"** http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/preaccession-strategy_en.htm (01.06.2013).

[10] Milada Anna VACHUDOVA**, Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration After Communism**, Oxford University Press, New York, 2005, s. 108-115.

[11] VACHUDOVA, 2005, s. 65-66.

[12] VACHUDOVA, 2005, s. 64.

aksaklıkları bertaraf etmek için sağlanan teknik destekler ile canlı tutmayı hedefleyen bir ödüllendirme mekanizması işletebilir.[13] Gücün asimetrik biçimde uygulandığı bu sistem, "sopa ve havuç" stratejisi olarak da kavramsallaştırılmaktadır.

Türkiye'de AB Koşulluğunun Uygulanması

Türkiye'nin adaylık statüsü kazanma ve katılım müzakerelerine başlama serüveninde de AB'nin ödül ve ceza mekanizmalarını işlettiğini gözlemek mümkündür. Aralık 1997'de gerçekleştirilen Lüksemburg Zirvesi'nde, Türkiye'nin siyasi ve ekonomik kriterleri yerine getirmediğinin altı çizilerek, aday ülke statüsü kazanmaya uygun görülmediği ileri sürülmüştür.[14] Türkiye'nin aday ülke statüsü kazandığı 1999 Helsinki Zirvesi'ne kadar geçen dönemde, AB Türkiye'ye yönelik yaklaşımında pasif baskı stratejisi benimsemiş ve bunun neticesinde Türkiye tek taraflı olarak siyasi diyaloğu dondurmuştur.[15] Aralık 1999'da gerçekleşen Helsinki Zirvesi, siyasi diyaloğun tekrar başlaması ve reform sürecinin ivme kazanması bakımından bir dönüm noktası olmuştur. Türkiye'nin diğer aday ülkelerle aynı katılım şartları çerçevesinde değerlendirileceği vurgusunu yapan Helsinki Zirvesi kararları ile birlikte aktif baskı unsurlarının ön planda olduğu bir süreç başlatan AB, Helsinki'de Türkiye ile tam üyelik müzakerelerinin başlanması için Kopenhag siyasi kriterlerine uyum şartına dikkat çekmiş, söz konusu koşulların yerine getirilmesini takiben müzakerelere başlanacağını ve AB tarafından sağlanacak mali ve teknik desteklerin artarak devam edeceğini belirtmiştir.[16]

Bu çerçevede, AB'nin Türkiye ile ilişkilerinde beliren olumlu hava, 1999 sonrası dönemde hız kazanan ve iç politikada öncelikli hale gelen siyasi reform sürecini güçlendirmiştir. Helsinki Zirvesi sonrasında Türkiye tarafından AB koşullarına uyum sağlamak amacıyla atılan ilk somut adım Ekim 2001'de gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleridir. Türk hükümeti, 1998, 1999 ve 2000 yıllarında yayımlanan Avrupa Komisyonu İlerleme Raporları ile Mart 2001'de AB tarafından yayımlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nde altı çizilen eksiklikleri göz önünde bulundurarak, Mart 2001'de Avrupa Birliği Müktesebatının üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programını hazırlamış ve Kopenhag siyasi kriterlerine uyum çerçevesinde ivedilikle ele alınacak insan hak ve özgürlükleri, adil yargılanma hakkı, ifade özgürlüğü, işkence ile mücadele, kadın-erkek eşitliği gibi alanlarda yeni kısa ve orta vadede gerçekleştirilecek reformlara dair bir yol haritası oluşturmuştur.[17] Bu adımı takiben, Şubat 2002 ve Nisan 2006 tarihleri arasında siyasi katılım kriterlerini karşılamaya yönelik toplam dokuz uyum paketi hayata geçirilmiştir. Uyum paketlerine ek olarak, Anayasa değişikliği paketleri[18] ve TBMM tarafından

---

13 Frank SCHIMMELFENNIG, Stefan ENGERT ve Heiko KNOBEL, "The Impact of EU Conditionality" Frank Schimmelfennig ve Ulrich Sedelmeier (der.), **The Europeanization of Central and Eastern Europe**, Cornell University Press, New York, 2005, s. 46-47.

14 European Council, **Presidency Conslusions: Luxembourg European Council**, Luxembourg, 12-13 Aralık 1997, http://www.consilium.europa.eu/uedocs /cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0008.htm (01.06.2013).

15 Atila ERALP, "Turkey in the Enlargement Process: **From** *Luxembourg to Helsinki***", Perceptions,** 2000, s. 17.

16 Sanem BAYKAL ve Tuğrul ARAT, "2001-2002 Reform Süreci ve Aralık 2002 Kopenhag Zirvesi" Baskın ORAN (ed.), **Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar,** İletişim Yayınları, İstanbul, 2013, s. 347; European Council, **"Presidency Conslusions: Helsinki European Council"**, Helsinki, 10-11 Aralık 1999, http://www.europarl.europa.eu /summits/hel1_en.htm (01.06.2013).

17 2001 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi için bkz. AB Konseyi, "Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin 8 Mart 2001 tarihli Konsey Kararı (2001/235/EC)", **Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi**, L 85.

18 Anayasada yapılan tüm değişiklikler hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz. https://yenianayasa. tbmm.gov.tr/ gorusmeler.aspx (29.09.2013).

onaylanıp 2010-2013 yılları arasında yürürlüğe giren Yargı Reform Paketleri de AB müktesebatına uyum çalışmaları çerçevesinde değerlendirilir.[19]

Tablo 6.1: 2002-2013 Yılları Arasında Yürürlüğe Giren Uyum ve Reform Paketleri (*)

17 Ekim 2001	Anayasa Değişikliği Paketi
19 Şubat 2002	Birinci Uyum Paketi
9 Nisan 2002	İkinci Uyum Paketi
9 Ağustos 2002	Üçüncü Uyum Paketi
11 Ocak 2003	Dördüncü Uyum Paketi
4 Şubat 2003	Beşinci Uyum Paketi
19 Temmuz 2003	Altıncı Uyum Paketi
7 Ağustos 2003	Yedinci Uyum Paketi
22 Mayıs 2004	Anayasa Değişikliği Paketi
14 Temmuz 2004	Sekizinci Uyum Paketi
12 Nisan 2006	Dokuzuncu Reform Paketi
12 Eylül 2010	Anayasa Değişikliği Paketi
31 Mart 2011	Birinci Yargı Reformu Paketi
26 Ağustos 2011	İkinci Yargı Reformu Paketi
2 Temmuz 2012	Üçüncü Yargı Reformu Paketi
11 Nisan 2013	Dördüncü Yargı Reformu Paketi

(*) Tabloda belirtilen tarihler, ilgili değişikliklerin Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdiği tarihleri ifade etmektedir. Anayasa reform paketleri, 1982 Anayasası'nda AB üyelik süreci çerçevesinde kapsamlı değişikliklerin gerçekleştirildiği düzenlemeleri ifade etmektedir. Göreli olarak sayıca az değişikliklerin yapıldığı düzenlemeler Anayasa reform paketi olarak değerlendirilmemiştir.

Türkiye, iç politikadaki çeşitli dinamiklerle de tetiklenen bu siyasi reform sürecini esas olarak AB'ye üyelik yolunda siyasi kriterlerin yerine getirilmesi dürtüsüyle başlatmış ve ilerletmiştir. Daha önce de belirtildiği üzere, "demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlık haklarını güvence altına alan kurumların varlığının" gereksinimi olarak somutlaşan siyasi kriterlere uyum amacıyla Türkiye, "demokrasi ve hukukun üstünlüğü" ile "insan hakları ve azınlıkların korunması" şeklinde tanımlanan iki ana alanda iç politika reformları gerçekleştirmiştir. Bu iki ana başlık, Katılım Ortaklığı Belgeleri ve İlerleme Raporlarında siyasi kriterler alanında Türkiye'nin reform ivmesinin değerlendirildiği üç temel konudan ilk ikisini oluşturmaktadır. Bu noktada, AB belgelerinde (Katılım Ortaklığı Belgeleri ve İlerleme Raporları) "Kıbrıs sorunu ve uluslararası yükümlülükler" başlığının siyasi kriterler ana teması altında Türkiye'nin bu konulardaki reform ivmesinin değerlendirildiği üçüncü başlık olarak ele alındığını hatırlatmak gerekir. Buna karşılık, bu bölümde Anayasa ve yasa uyum paketleri çerçevesinde Türkiye'nin demokrasi ve hukukun üstünlüğü ile insan hakları ve azınlıkların korunması alanlarında gerçekleştirdiği reformlara odaklanılacak; dış politika etkileşimi bulunan ve gerçek anlamıyla iç politikada siyasi reform olarak değerlendirilmesi pek de mümkün olamayan Kıbrıs sorunu ve Türkiye'nin uluslararası yükümlülükleri konuları dışarıda bırakılacaktır.

İpucu:

İlerleme Raporları ve Katılım Ortaklığı Belgelerinde Türkiye'nin siyasi kriterleri yerine getirmesine dair değerlendirmeler üç ana başlık altında ele alınır:

1. Demokrasi ve hukukun üstünlüğü
2. İnsan hakları ve azınlıkların korunması
3. Kıbrıs sorunu ve uluslararası yükümlülükler

Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü Alanındaki Reformlar

Demokrasi ve hukukun üstünlüğü konusunda, Türkiye'nin AB üyelik kriterleri çerçevesinde uyum yasalarıyla gerçekleştirdiği belli başlı reformlar, Katılım Ortaklığı Belgesi'ndeki ana kurguya uygun biçimde, "kamu yönetimi", "güvenlik güçlerinin sivil denetimi", "yargı sistemi" ile "yol-

[19] Yargı reform paketleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Naim KARAKAYA ve Hande ÖZHABEŞ, **Yargı Paketleri: Hak ve Özgürlükler Açısından bir Değerlendirme**, TESEV, İstanbul, 2013.

suzlukla mücadele" alanlarında karşımıza çıkmaktadır. Bir başka deyişle, Türkiye, AB müktesebatına uyum konusunda koordinasyonu sağlayacak kurumlar oluşumunu da içerecek şekilde kamu yönetiminin reformu için çalışmalara başlamış, sivil-asker ilişkilerinin demokratik teamüller çerçevesinde şekillenmesine çaba göstermiş, yargı bağımsızlığının temini amaçlı adımlar atmış ve yolsuzlukla mücadele prensibinin altını çizen reformlar gerçekleştirmiştir. Bu başlıkta, bu alandaki belli başlı reformlara örnekler verilerek, Türkiye'nin özellikle AB çıpası etkisiyle demokrasi ve hukukun üstünlüğü konusundaki kural ve uygulamalarının evrimine değinilecektir.

İpucu:

Katılım Ortaklığı Belgesi'nde Türkiye'den demokrasi ve hukukun üstünlüğü alanında beklenenler dört alt başlıkta sıralanmıştır:

1. Kamu yönetimi
2. Güvenlik güçlerinin sivil denetimi
3. Yargı sistemi
4. Yolsuzlukla mücadele

İlerleme Raporlarında da değinildiği üzere, AB'ye uyum sürecinde kamu yönetimine ilişkin atılan en ciddi adımların başında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşumu gelmektedir. Haziran 2012'de yürürlüğe giren Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu uyarınca, yürütmenin her türlü eylem, işlem ve davranışlarını, insan hakları ile hukukun üstünlüğü prensiplerini gözeterek denetlemek ve vatandaşların bürokratik işleyişe ilişkin tüm talep ve şikâyetlerini dikkate alıp ilişkili kurumlar hakkında gerekli denetimleri yapmak Kamu Denetçisinin (*Ombudsman*) görevleri olarak belirlenmiştir.[20] Şeffaf devlet, işleyen bürokrasi ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda teşkilatlanan bu kurumun, hatalı bürokratik uygulamalar ve hak ihlallerine karşı vatandaşların haklarını koruyarak gerekli iyileştirmeleri yapması, işleyişe yönelik aksaklıkları ilgili makamlara raporlaması ve devlette iyi yönetişim standartlarının oluşması yönünde denetimler yapması hedeflenmektedir. Türk Silahlı Kuvvetleri'nin idari faaliyetlerine ilişkin vatandaşlardan gelen şikâyet ve talepleri de değerlendiren kurum, tavsiye niteliğinde kararlar alabilir; fakat Ombudsmanın resen soruşturma yetkisi bulunmamaktadır. Ağustos 2013'te başörtüsüyle görev yaptığı gerekçesiyle ikaz alan devlet memurunun başvurusunu kabul eden Ombudsman, başvuranın din ve inanç özgürlüğünün devlet kurumu tarafından ihlal edildiği ve bunun demokratik işleyiş, iyi yönetim, insan hakları ve eşitlik ilkeleriyle bağdaşmadığı yönünde Başbakanlığa ilgili yönetmeliklerin değiştirilmesine dair tavsiye kararını sunmuştur.[21]

Kamu personel rejimine ilişkin düzenlemeler de kamu yönetiminin şeffaflaşması ve ağır bürokratik yükün azaltılması yönünde gerçekleştirilen önemli reform çabalarına işaret eder. 1999'da başlatılan uygulama ile yaşanan usulsüzlüklerin ve keyfi uygulamaların önünü kesmek, fırsat eşitliği ile liyakate dayalı bir personel alım sistemi oluşturmak amacıyla Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi gözetiminde Kamu Personel Seçme Sınavı (KPSS) yapılmasına karar verilmiştir.[22] Kamu personel rejimine ilişkin düzenlemeler, İlerleme Raporlarının ışığında bürokrasiye dayalı kamu yönetimi sisteminden, liyakat ve performansa dayalı bir sisteme geçişi amaçlamaktadır. Kasım 2008'de yürürlüğe giren Kamu Personeli Uygulama Genelgesi çerçevesinde kamu kurumlarının

[20] 6328 sayılı ve 14.06.2012 tarihli "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu", **T.C. Resmi Gazete**, No: 28338, 29 Haziran 2012.

[21] "Kamu Denetçiliği Kurumundan Başörtüsü Kararı", **Hürriyet,** 20 Ağustos 2013.

[22] **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon 1999 Düzenli Raporu,** http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf (30.09.2013).

verimliliği ve etkinliğinin bilgi teknolojilerinde yaşanan son değişikliklere paralel biçimde yeniden yapılandırılması ve bu konularda ilgili personelin niteliklerinin arttırılması hedeflenmiştir.[23] Kamuda bürokratik yükün azaltılması ve vatandaşların resmi işlemlerinde kolaylık sağlanması amacıyla 2007 yılında e-devlet uygulamasına geçilmiştir.[24]

Kamu kuruluşlarının işleyişinde hesap verebilirlik ve şeffaflık hedeflerinin tutturulabilmesi için vatandaşların bilgi edinme haklarının sağlanması ve korunması da önemli bir diğer gelişmedir. Ekim 2003'te yürürlüğe giren Bilgi Edinme Kanunu, demokratik ve şeffaf kamu idaresinin bir gereği olan ve vatandaşlara devletle olan işlerinde hesap sorabilme imkânı tanıyan bir reform hareketidir.[25] Şeffaf kamu idaresi adına atılan bir diğer kritik adım da mali kontrol mekanizmalarının oluşturulmasına yöneliktir. Kasım 2005'te gerçekleştirilen Anayasa değişikliğiyle, Sayıştay'ın kamu bütçesini denetleme yetkisi genişletilmiş ve buna paralel olarak Nisan 2007'de her bir Bakanlık bünyesinde mali denetimlerden sorumlu strateji geliştirme birimlerinin yeniden yapılandırılması sağlanmıştır. Kamu kuruluşlarının iç mali denetim mekanizmasının güçlendirilmesi ve stratejik planlama ile performans ve liyakate dayalı insan kaynakları yönetimi hususunda kat edilen mesafelere rağmen, AB normlarına uygun neo-liberal bir kamu yönetimi ve denetimi sistemine geçişte çeşitli sıkıntılar yaşanmaktadır. 2012 İlerleme Raporu'nda da altı çizildiği üzere, Sayıştay'ın Türk Silahlı Kuvvetlerini de kapsayacak şekilde denetim yetkilerinin arttırılmış olmasına karşın, kanunun uygulanmasında sorunlar vardır. Aynı şekilde performansa dayalı personel rejimine geçiş çabalarına rağmen, geçici görevli ve sözleşmeli personelin kadrolu kamu çalışanı yapılmasına imkân tanıyan uygulamalar, işe alım süreçlerinde gerekli usullerin fırsat eşitliğini ihlal edecek şekilde esnetilmesi, liyakate dayalı personel rejimi ilkesinin zayıflatılması ve devlet memurluğunun siyasileştirilmesi tehlikelerini barındırmaktadır.[26]

Kamu yönetimine ilişkin tüm bu gelişmeler, sivil, çoğulcu, şeffaf ve demokratik bir yönetişim mekanizmasının oluşumu ve Türk kamu yönetiminin kemikleşmiş sorunları arasındaki aşırı merkeziyetçi yönetim sisteminin gözden geçirilmesi adına gerçekleştirilen reformlardır. Bu noktada, AB İlerleme Raporlarında da tartışıldığı üzere, nihai hedefin hantal bürokratik işleyişe son verilerek yerinden yönetim enstrümanlarının güçlendirilmesi olduğu belirtilebilir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde hayata geçirilen reformların başında Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun'da yapılan 2002 yılı düzenlemeleri gelir. Söz konusu düzenleme çerçevesinde, mülki amirlerin yokluğunda jandarma subaylarının göreve vekâlet etme yetkisi kaldırılmıştır.[27] Sivil-asker ilişkilerinde normalleşmeye yönelik bir adım ve ordunun yürütme erki üzerindeki kontrolünü esneten bir reform hareketi olarak da tanımlanabilecek bu düzenleme ile yerel yönetimlerde sivil ve çoğulcu bir iradenin hâkimiyeti anlayışı benimsenmiştir. Türkiye, yerel yönetimler konusunda 1990'lardan sonra kademeli bir reform sürecine girmiş ve 1991 senesinde TBMM tarafın-

[23] AB Bakanlığı, **Siyasi Reformlar I**, Ankara, s. 14, http://www.ab.gov.tr/files/rehber/04_rehber.pdf (2.8.2013).

[24] Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2007 İlerleme Raporu**, COM (2006) 630, 2007, s. 7.

[25] AB Bakanlığı, **Siyasi Reformlar I**, Ankara, s. 12, http://www.ab.gov.tr/files/rehber/04_rehber.pdf (2.8.2013).

[26] Avrupa Komisyonu, **Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e Sunulan Bildirim: Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu**, SEC (2011) 1201, 2011, s. 11-12, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf (2.8.2013).

[27] Avrupa Komisyonu, **Türkiye'nin AB'ne Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu**, 2002, s.13, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf (02.06.2013).

dan bazı maddelerine şerh konarak onaylanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı kabul etmiştir. Bu süreç AB uyum çalışmalarıyla hız kazanmış ve özellikle 2004 ve 2005 yıllarında gerçekleştirilen belediye, il özel idaresi ve büyükşehir belediyesi gibi yerel idarelerin yetki ve sınırlarını belirleyen çok sayıda kanun değişikliğiyle, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki etkisi sınırlandırılmıştır.[28] Tüm reform çabalarına rağmen, 2011 İlerleme Raporu'nda da altı çizildiği üzere, yerel yönetimlere ilişkin daha köklü reformlara ve özellikle idarenin mali özerkliği konusunda daha kapsamlı değişikliklere ihtiyaç vardır.[29]

Kamu yönetimine ilişkin gerçekleştirilen belli başlı reformlardan bir diğeri de, kurumlar arasında AB uyum ve katılım sürecinin yürütülmesine koordinasyon sağlayacak bir mekanizmanın oluşumudur. İlerleme Raporlarında sıkça altı çizilen bu kurumsallaşma süreci Temmuz 2000'de yasalaşmış ve Başbakanlığa bağlı bir kurum olarak faaliyetlerini yürütecek Avrupa Birliği Genel Sekreterliği kurulmuştur.[30] Yasa metninde ifade edildiği üzere, Genel Sekreterliğin görevi, "Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliğine hazırlanmasına yönelik çalışmalar çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları hazırlık ve çalışmalarda iç koordinasyon ve uyumun plan ve programlara uygun olarak yönlendirilmesini ve yürütülmesini sağlamak" olarak tanımlanmıştır.[31] Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan 2000 yılı İlerleme Raporu'nda, söz konusu yapılanmanın, reform sürecinde kurumlar arasındaki eşgüdümü sağlayacak önemli bir kurumsallaşma adımı olduğu ifade edilmiştir.[32] Temmuz 2007'de kabul edilen tezkere ile kurum, bağlı olduğu Başbakanlık'tan Dışişleri Bakanlığı bünyesine geçirilmiştir.[33] Ocak 2009'da yeniden Başbakanlığa bağlanan ABGS, Haziran 2011'de çıkarılan Kanun Hükmünde Kararname ile Avrupa Birliği Bakanlığı adı altında yeniden kurumsallaşmıştır. AB Bakanlığı, "Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliğine hazırlanmasına yönelik yapılacak çalışmaların yönlendirilmesi, izlenmesi ve koordinasyonu ile üyelik sonrası çalışmaların koordinasyonunu yürütmekle" görevlendirilmiştir.[34] Özellikle reform sürecinin durduğu yönündeki tartışmaların arttığı 2005 sonrası dönemde, AB müktesebatına uyum ve bu süreçte kurumlar arasındaki eşgüdümü yakalama çabalarının Genel Sekreterlik seviyesinden Bakanlık seviyesine çıkarılması, AB üyeliği hedefinin Türkiye ve Türk hükümeti tarafından önemsendiği şeklinde yorumlanabilir.

AB İlerleme Raporlarında, demokrasi ve hukukun üstünlüğü başlığı altında yer alan diğer bir önemli konu da sivil-asker ilişkileri ya da güvenlik güçlerinin sivil denetimi olarak tanımlanabilir. Bu bağlamda, Avrupa Birliği özellikle Milli Güvenlik Kurulu'nun (MGK) yapısı, işleyişi ve hükümet üzerindeki etkisinin demokratik devlet yapısıyla bağdaşmadığını sürekli olarak vurgulamıştır. Örneğin, ilk kez 1998 yılında yayınlanan İlerleme Raporu'nda, MGK kastedilerek, "bu kurumun

---

28 Selçuk SERTESEN, **Yerel Yönetim Reformu Kapsamında Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği NASIL Tartışılmalı?**, TEPAV, Ankara 2011, s. 2-3, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1329840441-3.Yerel_Yonetim_Reformu_Kapsaminda_Yerel_Yonetimlerin_Idari_Ozerkligi_Nasil_Tartisilmali.pdf (30.09.2013).

29 Avrupa Komisyonu, 2011, s. 10.

30 4587 sayılı ve 27.06.2000 tarihli "Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun", **T.C. Resmi Gazete,** No: 24099, 4 Temmuz 2000.

31 Ibid.

32 Avrupa Komisyonu, **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine 2000 Yılı Düzenli Raporu,** 2000, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf (02.06.2013).

33 "Kuruluşların Bağlı ve İlgili olduğu Bakanlıkların Değiştirilmesi ile ilgili Tezkere", **T.C. Resmi Gazete,** No: 26629, 31 Ağustos 2007.

34 "6223 sayılı ve 06.04.2011 tarihli Avrupa Birliği Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", **T.C. Resmi Gazete,** No: 27958, 8 Haziran 2011.

varlığı, temel bir demokratik yapıya rağmen, Türk anayasasının, ordunun sivil bir rol oynamasına ve siyasî hayatın her alanına müdahale etmesine imkân verdiğini göstermektedir"[35] ifadesine yer verilmiştir. Gerçekten de, 1982 Anayasası'nın 118. Maddesi çerçevesinde, MGK kararları hükümetler üzerinde yaptırım gücü yüksek kararlar olarak tanımlanmış, askeri personelin temsilinin ağırlıkta olduğu bir yapı benimsenmiş, Kurul Genel Sekreteri'nin asker kökenli olması ilkesi gözetilmiş ve MGK'ya savunmadan eğitime kadar pek çok alanda fikir beyan etme ve karar alabilme yetkileri tanınmıştır.[36] Buna ek olarak, ulusal güvenliğe ilişkin çıkar, tehdit ve stratejilerin tanımlandığı ve askeri yaklaşımların ön plana çıktığı Milli Güvenlik Siyaset Belgesi de asker üyelerin çoğunlukta olduğu MGK tarafından hazırlanan bir metin niteliği taşıdığından, sivil-asker ilişkilerinin normalleşmesinin önündeki engellerden biri olarak kabul edilmiştir. Bir başka deyişle, askeri bakış açısıyla şekillenen güvenlik odaklı bu metin, çoğu zaman yürütme erki üzerinde askeri vesayeti güçlendiren bir doküman olarak görülmüştür.

Yukarıda belirtilen eleştiriler doğrultusunda, MGK reformunda atılan adımlar şu şekilde özetlenebilir: 2001 yılında yapılan değişiklikle, Anayasa'nın ilgili maddesine MGK kararlarının tavsiye niteliği taşıdığı ifadesi eklenmiştir.[37] Ayrıca, yedinci uyum paketi ile MGK Kanunu'nun 5. maddesinde yapılan değişiklikle, yürütmenin işlevselliğinin artırılması ilkesi göz önünde bulundurularak, MGK'nın her ay toplanması uygulaması yerine her iki ayda bir kez ve Cumhurbaşkanı ya da Başbakanın özel talebi ile gerekli görülen durumlarda toplanması ilkesi benimsenmiştir. Sivil MGK üyelerinin sayısının 5'ten 9'a yükseltilmesi ve askeri temsilcilerin sayısının 5 temsilci ile sınırlandırılması yürütmenin sivilleşmesi adına atılan diğer önemli bir reform adımı olarak kabul edilebilir.[38] Ağustos 2004'te MGK Genel Sekreterliği makamına ilk kez asker kökenli olmayan, Türkiye'nin Atina Büyükelçisi, Mehmet Yiğit Alpogan'ın atanması da 2004 yılı İlerleme Raporu'nda yürütmenin sivilleşmesi adına atılan pekiştirici adımların bir parçası olarak memnuniyetle karşılanmıştır.[39] Sivil-asker ilişkilerini düzenleyen en kapsamlı reform paketlerinden olan yedinci uyum paketiyle birlikte, MGK Genel Sekreteri'nin atanmasına ilişkin hususlar da MGK Kanunu'nun 15. maddesinde yapılan değişiklikle yeniden düzenlenmiştir. Genel Sekreterlik makamı için yapılacak atamaların, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile gerçekleşmesi ilkesi yasalaşmıştır. Maddede yapılan değişiklikten önce, makama yapılacak atamalar için Genelkurmay Başkanı'nın olumlu görüşünün alınması gerekirken, bu hüküm bu tarihten itibaren sadece TSK mensupları arasından yapılacak atamalar için korunmuştur.[40] Ayrıca, MGK Kanunu 19. maddesinde yer alan Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının, MGK Genel Sekreterliği'ne "gerekli olan açık ve her derecede gizli bilgi ve belgeleri sürekli veya istenildiğinde verme" zorunluluğu hükmü de yedinci uyum paketiyle kaldırılmıştır.

---

35 Avrupa Komisyonu, **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 1998 Düzenli Raporu**, 1998, s. 12, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf (02.06.2013).

36 Ergun ÖZBUDUN ve Serap YAZICI, **Democratization Reforms in Turkey (1993-2004),** TESEV Yayınları, İstanbul, 2004, ss. 32-39.

37 4709 sayılı ve 03.10.2001 tarihli "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun", **T.C. Resmi Gazete**, No 24556, 17 Ekim 2001.

38 Avrupa Komisyonu, **Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2001 İlerleme Raporu,** 2001, s. 19, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf (02.06.2013).

39 Avrupa Komisyonu, **Türkiye'nin AB'ne Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı Düzenli Raporu**, 2004, s. 11-12, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf (02.06.2013)

40 Avrupa Birliği Bakanlığı, **Siyasi Reformlar-II**, Ankara, s. 73, http://www.abgs.gov.tr/files/rehber/05_ rehber.pdf (02.06.2013).

MGK'nın görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemeler, Temmuz 2004'te kabul edilen sekizinci uyum paketi çerçevesinde devam etmiştir. Bu değişiklikle Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK), Haberleşme Yüksek Kurulu ve Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kurulu'na MGK içinden bir üyenin katılması uygulamasına son verilmiştir.[41]

Tüm bu düzenlemelerin etkisiyle, Komisyon tarafından yayımlanan 2011 İlerleme Raporu'nda Ekim 2010'da MGK tarafından kabul edilen Milli Güvenlik Siyaset Belgesi'nin ağırlıklı olarak sivil makamlar tarafından hazırlandığı vurgusu yapılmıştır.[42] Bahsi geçen düzenlemelerle MGK'nın bir yüksek danışma kurulu gibi faaliyet göstermesi fikri pekiştirilmiştir ve Kurul bünyesinde sivil yaklaşımlar güçlendirilmiştir. Bir başka deyişle, MGK'nın görev, yetki, işleyiş ve idari yapısına ilişkin söz konusu gelişmeler sivil-asker ilişkilerinde normalleşme yönünde atılan önemli adımlar olarak kabul edilmelidir.

Sivil-asker ilişkilerini şekillendiren diğer önemli bir reform, yedinci uyum paketiyle 1967 tarihli Sayıştay Kanunu'nda yapılan değişikliktir. Yedinci uyum paketiyle, Sayıştay'ın Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) talepleri doğrultusunda, kamu kaynaklarından yararlanan her türlü kuruluşu denetleme yetkisi yeniden düzenlenmiştir. Mayıs 2004'te yapılan Anayasa değişikliği çerçevesinde, Anayasa'nın 160. maddesindeki "Silahlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının TBMM adına denetlenmesi usulleri, milli savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir" fıkrası metninden çıkarılmıştır.[43] Bu değişiklik, TSK'nın kamu harcamalarının da daha şeffaf denetiminin önünü açan bir gelişmedir. Diğer taraftan, 19 Aralık 2010'da yürürlüğe giren 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu'nun 44. maddesinde yer alan "savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili kamu idarelerinin ellerinde bulunan devlet mallarının bu kanun uyarınca yapılacak denetimi sonucunda hazırlanacak raporların kamuoyuna duyurulmasına ilişkin hususlar, ilgili kamu idarelerinin görüşleri alınarak Sayıştay tarafından hazırlanıp Bakanlar Kurulunca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir" hükmü gizlilik ilkesinin halen korunduğu yönündeki değerlendirmeleri güçlendirmektedir.[44]

Yargı reform paketiyle birlikte sivil-asker ilişkileri dengesini yeniden düzenleyen bir diğer unsur da, 1982 Anayasası'nın darbecilerin yargılanmasını engelleyen geçici 15. maddesinin kaldırılmasıdır. Geçici 15. madde, 12 Eylül 1980 darbesi ile ilişkisi bulunduğu iddia edilen Genelkurmay eski Başkanı ve yedinci Cumhurbaşkanı Kenan Evren ile dönemin Hava Kuvvetleri Komutanı Tahsin Şahinkaya başta olmak üzere TSK mensuplarının yargılanmasının önünde yasal engel oluşturmuştur. Mevcut Anayasa değişikliğiyle, 1980 darbesini gerçekleştirenlere anayasal düzeni ortadan kaldırmak iddiasıyla ve ağırlaştırılmış müebbet cezası istemiyle dava açılmıştır.[45]

İlerleme Raporlarında sıkça altı çizilen ve sivil-asker ilişkilerinde normalleşme sürecinin içselleştirilmesinin önündeki mevcut engellerden biri de Genelkurmay Başkanlığı'nın statüsüdür. Bu çerçevede, Komisyon tarafından yayımlanan 2012 yılı İlerleme Raporu'nda şu eleştiriye yer verilmiştir: "Genelkurmay Başkanı Milli Savunma Bakanı yeri-

41 4709 sayılı ve 03.10.2001 tarihli "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun", **T.C. Resmi Gazete**, No. 24556, 17 Ekim 2001.

42 Avrupa Komisyonu, 2011, s. 12,

43 Mithat SANCAR, "Sayıştay Denetimi ve TSK", Baskın ORAN (der.), **Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar,** İletişim Yayınları, İstanbul, 2013, s. 722.

44 6086 sayılı ve 08.12.2010 kabul tarihli "Türk Ceza Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", **T.C. Resmi Gazete,** No: 27790, 12 Aralık 2010; SANCAR, 2013, s. 722.

45 "Savcı, Evren ve Şahinkaya için Müebbet İstedi", **Radikal**, 3 Ocak 2012.

ne Başbakana karşı sorumlu olmaya devam etmiştir. TSK mensuplarının görevlerini tanımlayan ve TSK'nın siyasete müdahale etmesine imkân sağlayan bir madde içeren Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununda değişiklik yapılmamıştır."[46] Eleştirilen TSK İç Hizmet Kanunu'nun 35. maddesine göre, "Silahlı Kuvvetlerin vazifesi, Türk yurdunu ve Anayasa ile tayin edilmiş olan Türkiye Cumhuriyetini kollamak ve korumaktır."[47] Söz konusu madde, kimi çevrelerce TSK mensuplarına darbe için zemin hazırlayan ve darbe girişimlerini meşrulaştıran bir mevzuat olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca, madde bu haliyle son derece muğlak ve geniş bir tehdit algısı zemini barındırmaktadır. Genelkurmay Başkanı'nın Başbakan'a karşı sorumlu olması uygulamasının yürütme erki arasındaki hiyerarşik denge bakımından demokratik ülkelerdeki yapıyla uyumlu olmadığına ve temsil bakımından TSK'nın yürütmenin kimi sivil unsurların (Bakanlar Kurulu) önüne geçtiğine dair eleştiriler yapılmaktadır.

Bu noktada, AB kurumlarınca sıkça altı çizilen bir diğer unsur da, güvenlik sektörünün tüm aktörleriyle ve araçlarıyla demokratikleşmesinin, sivil-asker ilişkilerinin normalleşmesi sürecinden ayrı düşünülemeyeceği vurgusudur. Bu bağlamda, Türkiye'de güvenlik sektörünün doğrudan görev ve sorumluluk alanına giren bir konu olarak terörle mücadele alanında izlenen politikaların ve bu politika araçlarının sivilleşmesi yönünde adımlar atılması gereği ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede, terörle mücadele faaliyetlerinin koordinasyonu, takibi, sivilleşmesi ve şeffaflık ilkesi çerçevesinde şekillendirilmesi amacıyla Mart 2010'da, İçişleri Bakanlığı bünyesinde Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı kurulmuştur. Müsteşarlık teşkilat yapısı ve çalışma esasları, terörle mücadele hususunda politika ve stratejileri geliştirmek, kamuoyuna şeffaflık ilkesi gözetilerek bilgi akışını sağlamak, ilgili tüm askeri ve sivil unsurların koordinasyonunu sağlamak, gerekli araştırma ve geliştirme faaliyetlerini düzenlemek, inceleme ve denetimler yapmak amacıyla tüm güvenlik unsurları ile karar alıcıları bir araya getirmek prensipleri üzerine kurulmuştur.[48] Terörle mücadele alanında gerçekleştirilen bu reformla güvenlik sektörünün sivilleşmesi ve demokratikleşmesi, şeffaflık ilkesi temelinde denetiminin yapılması ile AB normlarına uyum sağlanması hedeflenmektedir.

Demokrasi ve hukukun üstünlüğü başlığı altında tartışılan bir başka husus da yargı sistemine ilişkin reformlardır. Bu reformlar, 23. fasıl olan "Yargı ve Temel Haklar" başlığı ile sivil-asker ilişkileri, adil yargılanma hakkı ve gözaltı rejimine ilişkin tartışmalarla yakından ilgilidir. Bu çerçevede, Ocak 2008'de Avrupa Komisyonu uzmanlarıyla yapılan istişareler doğrultusunda, Adalet Bakanlığı bünyesinde hazırlanan "Yargı Reformu Stratejisi"nde yargı bağımsızlığı, yargı tarafsızlığı, yargı verimliliği ve yargı mensuplarının yetkinliğinin arttırılması gibi hedefler ortaya konmuştur. Söz konusu hedefler ışığında, Mart 2011 ve Nisan 2013 arasında hazırlanan dört yargı reform paketiyle bu süreç pekiştirilmiştir. Yargı bağımsızlığı ve kurumsal yeniden yapılanma konularında 12 Eylül 2010'da halk oylamasına sunulan Anayasa Reform paketi kapsamında yapılan değişikliklerle, hakimler ve savcılara yönelik her türlü işlemin (terfi, atama, denetim vb.) yargı bağımsızlığı ilkesi gözetilerek yürütülmesini sağlamakla görevlendirilen Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun (HSYK) yapısı geniş tabanlı temsil esasına göre yeniden şekillendirilmiş, idari ve mali yönden özerk bir kurum olması öngörülmüş ve üye sayısı 7'den 22'ye

[46] Avrupa Komisyonu, **Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e Sunulan Bildirim: "Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu"**, SWD (2012) 336, 2012, s. 13, http://www.ab.gov.tr/index.php? p=48177& l=1 (02.06.2013).

[47] 211 sayılı ve 04.01.1961 tarihli "Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu", **T.C. Resmi Gazete, No:** 10703, 10.01.1961.

[48] 5952 sayılı ve 17.02.2010 tarihli "Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun", **T.C. Resmi Gazete**, No: 27511, 04 Mart 2010.

çıkarılmıştır. Ayrıca, 22 asil üyenin 16'sı ile 12 yedek üyenin tümünün de doğrudan yargı organları tarafından belirlenmesi suretiyle Adalet Bakanlığı'nın Kurul üzerindeki etkisi zayıflatılmıştır.[49] Bir başka deyişle, HSYK bünyesinde yapılan değişikliklerle demokratik, çoğulcu ve şeffaf bir adalet yönetimi mekanizması oluşturulmasının yanı sıra yürütmenin yargı ve yargı mensupları üzerindeki etkisinin azaltılması da hedeflenmiştir.

Yargı tarafsızlığına ilişkin reformlar kapsamındaki en ciddi gelişmelerin başında Anayasa Mahkemesi'nin yapısı ve işleyişine ilişkin 2010 yılı düzenlemeleri gelir. Söz konusu değişikliklerle, Anayasa Mahkemesi'nin üye sayısı 17'ye çıkarılmış, Cumhurbaşkanı'nın takdir yetkisi saklı kalmakla birlikte TBMM tarafından Mahkemenin 3 üyesinin seçilmesine imkân tanınmış ve Mahkeme üyeliği 12 yılla sınırlandırılmıştır. Anayasa Mahkemesi üyelerinin seçiminde yasama erkinin de yetkili kılınması daha çoğulcu bir yargı sisteminin oluşturulması için önemli bir adım teşkil ederken, yargının siyasallaşması yönünde çeşitli şüpheleri de beraberinde getirmiştir.[50] Bu kapsamda yürürlüğe giren en önemli değişiklik ise, AİHS'de belirtilen temel hak ve özgürlüklerin devlet tarafından ihlal edildiği şüphesi halinde ve diğer iç hukuk yollarının tüketilmiş olması şartıyla, bireylere yargı kararlarını doğrudan Anayasa Mahkemesi'ne taşıyabilmesi hakkının tanınması olmuştur.[51] Vatandaşların hak arama alanını genişleten bu uygulamayla yargı kararlarının insan hak ve özgürlüklerini önceleyen en üst makama taşınması tarafsız yargı anlayışını pekiştirecek bir adım olarak kabul edilebilir. Tüm bu olumlu gelişmelere karşın, 2012 İlerleme Raporu'nda da belirtildiği üzere, insan hakları rejiminin yargı mensupları tarafından içselleştirilmesi ve yargı erkinin evrensel insan hakları ölçütlerinde tarafsız kararlar alabilmesi hususlarında sıkıntılar mevcuttur. Örneğin, Avrupa Komisyonu meseleye ilişkin şu eleştiriyi yapmıştır: "Hâkim ve savcılar, uluslararası insan hakları anlaşmaları ile iç hukuk arasında çatışma olduğunda, Anayasa'da açık biçimde bu tür anlaşmaların önceliği bulunduğuna dair hüküm olmasına rağmen, bu anlaşmaları uygulamamışlardır".[52] Raporda ayrıca, bu sıkıntıların giderilmesi adına, yargı mensupları için HSYK ve Adalet Bakanlığı eşgüdümünde düzenlenen insan hakları eğitimlerinden de olumlu gelişmeler olarak bahsedilmiştir. Söz konusu mesleki eğitimlerle yargı mensuplarının yetkinliğinin de arttırılması uzun vadeli hedefler arasındadır.

Yargı etkinliğine ilişkin en önemli gelişmelerin başında, Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu'nun Haziran 2012'de yürürlüğe girmesi bulunmaktadır. Bu kanunla mahkemelerin ağır iş yükünü hafifletmek ve uzun yargılama süreçlerini işleyen bir arabuluculuk mekanizmasıyla yeniden düzenlemek hedeflenmektedir.[53] Bu olumlu gelişmelere rağmen, 2011 İlerleme Raporu'nda da altı çizildiği üzere, arabuluculuk mekanizması etkili işlememekte, mahkemelerin iş yükü adalet sisteminin etkinliğine gölge düşürmekte ve hakim ve savcı açığı mevcut yargı personelinin yaklaşık üçte birine karşılık gelmektedir.[54] Etkin ve tarafsız yargılama düzenlemelerine ilişkin diğer önemli gelişme, terör suçu kapsamına giren davaların görüldüğü ve uzun yıllar adil yargılanma hakkının ihlal edildiği gerekçesiyle eleştirilen Devlet Güvenlik Mahkemeleri'nin (DGM) kaldırılmasına ilişkin reformlardır. AB uyum sürecinde, adil yargılanma hakkının ihlali ve teknolojinin yaygın kulla-

49 6087 sayılı ve 11.12.2010 tarihli "Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu", **T.C. Resmi Gazete**, No. 27789, 18 Aralık 2010.

50 Avrupa Komisyonu, 2011.

51 5982 sayılı ve 07.05.2010 tarihli "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun", Resmi Gazete, No.27580, 13 Mayıs 2010.

52 Avrupa Komisyonu, 2012, s. 14.

53 Avrupa Komisyonu, 2011, s. 15.

54 Avrupa Komisyonu, 2011, s. 19.

nılmasıyla çeşitlenen suçlarla mücadelede yetersiz kaldığı gerekçeleriyle kaldırılan DGM'lerin yerini, Aralık 2004'te Ceza Muhakemesi Kanununda yapılan değişiklikle kurulan Özel Yetkili Ağır Ceza Mahkemeleri (ÖYM) almıştır.[55] Kamuoyunda yargılama usulleri açısından DGM'lerden daha demokratik ve çoğulcu bir yargılama prosedürü sunamadığı gerekçesiyle eleştirilen ÖYM'ler, 3. yargı reformu paketiyle kaldırılmış, yerine örgütlü suçlar ve terör suçlarıyla ilgili davalara bakan Bölge Ağır Ceza Mahkemeleri kurulmuştur.[56]

Yolsuzlukla mücadele alanında gerçekleştirilen yasal düzenlemeler de demokrasi ve hukukun üstünlüğü başlığı altında İlerleme Raporlarında tartışılmaktadır. Yolsuzlukla mücadele sistemini takip ederek, ülkelerin bu konuda atması gereken adımları ve bu yönde kapasite arttırıcı gerekli yasal düzenlemeleri raporlamakla görevli olan Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'nun (GRECO) üyesi olan Türkiye, AB uyum çalışmaları kapsamında yolsuzluk mücadele alanında önemli gelişmeler kaydetmiştir.[57] 2011 İlerleme Raporu'nda da değinildiği gibi, Türkiye GRECO tarafından yayımlanan tavsiyeleri etkin biçimde değerlendirmektedir. 2005 yılında yayımlanan birinci ve ikinci değerlendirme raporlarında yer alan 21 tavsiyeden 19'u uygulanmıştır.[58] Haziran 20112'de yasalaşan 3. yargı reformu paketi çerçevesinde, GRECO raporları doğrultusunda rüşvet suçunun mahiyeti genişletilmiştir. Bununla birlikte, GRECO raporlarında altı çizilen siyasi parti finansmanında şeffaflığın sağlanması ve milletvekili ile kamu görevlilerinin yolsuzlukla ilgili davalarda yargılanabilmeleri için dokunulmazlıklarının kaldırılması yönünde ilerleme kaydedilmemiştir.[59] 2011 İlerleme Raporu'nda da belirtildiği gibi, siyasi partilerin mali denetimi etkili biçimde yapılamamaktadır; seçim kampanyalarının finansmanı yasal bir çerçeveden yoksundur ve seçim kampanyalarına ilişkin mali bir denetim ve sınırlama bulunmamaktadır.[60] Bu çerçevede, Avrupa Komisyonu'nun bu yöndeki eleştirileri dikkate alınmış ve siyasi partilerin finansmanının mali denetiminin yapılması için Anayasa Mahkemesi'ne gönderilmesi konusunda Sayıştay'a yetki veren Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunda değişiklik yapılmıştır.[61] Bu gelişmelere paralel olarak mecliste bulunan iki büyük siyasi parti, Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) ve Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) gelir ve giderlerinin beyanlarını kurumsal internet sayfalarından yayınlamışlardır. Tüm bu gelişmelere karşılık, milletvekilleri ve üst düzey kamu görevlilerinin rüşvet ve yolsuzluk suçlamasıyla yargılanabilmelerinin önünde halen dokunulmazlık engeli bulunmaktadır.

Ocak 2003'te yürürlüğe giren "Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", yabancı kamu görevlilerine rüşvet eylemini rüşvet suçu kapsamında değerlendirmektedir. Bu kanun rüşvet suçunun en yaygın işlendiği gümrük kapılarında yaşanan rüşvet suçlarının cezasız kalmaması ve gümrük işlemlerinde fırsat eşitliği ilkesinin yaşatılmasını amaçlamaktadır.[62] Bununla birlikte kamu sektöründe adil, saydam, hesap verilebilir bir yönetim anlayışının içselleştirilmesi adına hizmet veren, bu

55 5271 sayılı ve 04.12.2004 tarihli "Ceza Muhakemesi Kanunu", http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5271. html (03.09.2013).

56 "Özel Yetkili Mahkemeler Kaldırıldı", **CNN Türk**, http://www.cnnturk.com/2012/turkiye/07/02/ozel.yetkili. mahkemeler kaldirildi/667322.0/ (01.10.2013).

57 Avrupa Birliği Bakanlığı, **Siyasi Reformlar-I**, Ankara, s. 29, http://www.abgs.gov.tr/files/rehber/05rehber. pdf (02.06.2013).

58 Avrupa Komisyonu, 2011, s. 19.

59 Avrupa Komisyonu, 2011, s. 19.

60 Ibid., s. 17.

61 Ibid.

62 Avrupa Birliği Bakanlığı, **Siyasi Reformlar-I**, Ankara, s. 29, http://www.abgs.gov.tr/files/rehber/05rehber. pdf (02.06.2013).

yönde kamu bilinci oluşturmayı ve yaptırımların caydırıcılığını arttırmayı hedefleyen "Saydamlığın Arttırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Strateji Belgesi" benimsenmiştir. Belgenin hayata geçirilebilmesi için Başbakanlık Teftiş Kurulu koordinatörlüğünde "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Komisyonu" ve "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Yürütme Kurulu" kurulmuştur.[63] Yürütme kurulu, ilgili sivil toplum kuruluşlarının da katılımıyla 2010-2014 dönemi Yolsuzlukla Mücadele Strateji ve Eylem Planını oluşturmuştur. Fakat 2011 İlerleme Raporu'nda belirtildiği gibi Komisyon ve Kurulun daha köklü reformlar yapabilmesi, rüşvet ve yolsuzluk suçlarıyla etkin mücadelenin sağlanabilmesi için bu süreçte sivil toplum katılımı ve personel kapasitesinin arttırılması elzemdir.[64] Diğer taraftan, merkezi ve yerel yönetimlerde çalışan kamu görevlerinin yolsuzlukla mücadele hususunda bilgilendirilmesi, gerekli iç kontrol mekanizmalarının güçlendirilmesi ve bu konuda duyarlılığın arttırılması için etik konusunda mesleki eğitimler verilmektedir.[65]

Sonuç olarak, Avrupalılaşma idealini politika öncelikleri arasına yerleştiren siyasi elitler tarafından sahiplenilen ve 2001 sonrası dönemde hız kazanan siyasi reform çabaları "demokrasi ve hukukun üstünlüğü" kapsamında kamu yönetimi, sivil-asker ilişkileri, yargı sistemi ile yolsuzlukla mücadele temel alanlarında kendini göstermiştir. Tüm bu ilerlemelere karşın reformlar henüz tamamlanmamıştır ve eksikler AB tarafından dillendirilmeye devam etmektedir. Örneğin, AB 2012 İlerleme Raporu'nda Sayıştay'ın denetim ve kontrolünün bağımsızlığına ve etkililiğine ilişkin endişeleri dile getirmiş, Genelkurmay Başkanı'nın siyasi konulara doğrudan ya da dolaylı müdahaleden kaçınması konusunda uyarıda bulunmuş, yargı alanında çalışan kadın oranının artmasını önermiş, ağır ceza davalarının yığılmasını eleştirmiş ve yolsuzlukla mücadele konusundaki sınırlı ilerlemenin altını çizmiştir.[66]

İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunmasına İlişkin Reformlar

Demokrasi ve hukukun üstünlüğü çerçevesine alınan konuların yanı sıra "insan hakları ve azınlıklara saygı" temasında da özellikle 2000'lerin başından itibaren kapsamlı bir değişim süreci yaşanmıştır. 2005 yılına kadar iç politikada ciddi bir dönüşümün yaşandığı bu süreçte, ifade, gösteri, yürüyüş ve örgütlenme özgürlükleri başta olmak üzere temel özgürlüklerin önündeki engeller kaldırılmaya çalışılmış; ilke olarak sivil toplumun güçlendiği ve çeşitlendiği çoğulcu bir demokratikleşme anlayışına ulaşılması hedeflenmiştir. AB'nin tüm aday ülkelere uyguladığı ve AB müktesebatına tam uyum hedefine yönelik reform çalışmalarının desteklendiği, izlendiği ve raporlandığı koşullu genişleme süreci Türkiye'nin temel hak ve özgürlüklerinin önündeki engellerin kaldırılması yönündeki adımları atabilmesi için itici güç olmuştur. Bir başka deyişle, dinamik bir reform sürecinin hakim olduğu 2001-2005 arası dönemde Türk iç siyasetinde yaşanan gelişmeler ve AB kurumlarınca uygulanan koşulluluk politikası Türkiye'nin "insan hakları ve azınlıkların korunması" alanında da AB normlarına yaklaşma hedefi için araç vazifesi görmüştür.

Bu çerçevede atılan ilk adımlardan biri, 1982 Anayasası'nın devletin birey hak ve özgürlüklerini

[63] Başbakanlık Teftiş Kurulu, **Saydamlığın Arttırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Strateji Belgesi**, http://www.teftis.gov.tr/ShowBroadNews. aspx?id=308b097f-b709-4f6a-ad75-f057e532562f (2.9.2013).

[64] Avrupa Komisyonu, 2011, s. 19.

[65] Avrupa Komisyonu, 2012, s. 17.

[66] Avrupa Komisyonu, 2012, s. 12-18.

kısıtlamasına dair genel "genel sınırlama hükmünü" içeren 13. maddesinin yürürlükten kaldırılmasıdır. Genel sınırlama hükmünün yürürlükten kaldırıldığı 2001 yılına kadar, bireylerin hak ve hürriyetleri hem 13. maddeye, hem de Anayasa'nın her bir temel hak ve özgürlüğü düzenlediği özel hükümlerine atıf verilerek kısıtlanmıştır.[67] Bir başka deyişle, 13. madde yargı mensupları ve kolluk kuvvetlerine, ülkenin devleti ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü muhafaza etmek amacıyla kişi hak ve hürriyetlerini kısıtlayabilecekleri geniş bir manevra alanı ve yasal bir dayanak sağlamıştır. 3 Ekim 2001'de TBMM'de kabul edilen ve 34 maddeden oluşan Anayasa reform paketi, 13. maddede yer alan genel sınırlama hükmünü yürürlükten kaldırmış ve ilgili hükmü şu şekilde değiştirmiştir: "Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasa'nın özüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz".[68] Bu değişiklikle temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması, yalnızca Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen gerekçelere bağlanmıştır. Anayasa'nın 14. maddesinde de benzer bir değişiklik yapılmıştır.[69] Temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmasını engelleyen yeni hükümde şu ifadelere yer verilmiştir.

Anayasada yer alan hak ve hürriyetlerden hiçbiri, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı ve insan haklarına dayanan demokratik ve lâik Cumhuriyeti ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetler biçiminde kullanılamaz. Anayasa hükümlerinden hiçbiri, Devlete veya kişilere, Anayasayla tanınan temel hak ve hürriyetlerin yok edilmesini veya Anayasada belirtilenden daha geniş şekilde sınırlandırılmasını amaçlayan bir faaliyette bulunmayı mümkün kılacak şekilde yorumlanamaz. Bu hükümlere aykırı faaliyette bulunanlar hakkında uygulanacak müeyyideler, kanunla düzenlenir.

14. maddede yapılan değişiklikle, devletin "insan haklarına dayalı demokratik ve lâik Cumhuriyet" vasfı vurgulanmış; devletin birey hak ve özgürlüklerini keyfi uygulamalarla değil, kanun maddeleriyle sınırlayabileceğinin altı çizilmiştir. Dolayısıyla iki yasa maddesinde de vurgulandığı üzere, birey hak ve özgürlüklerinin korunmasında pozitif yükümlülükler kapsamında devletin vatandaşlarına karşı sorumlu olduğu ilkesi pekiştirilmiş ve sınırlamada ölçülülük ilkesi benimsenmiştir. Söz konusu değişikliklerle, Anayasa'nın temel hak ve özgürlüklere ilişkin 13. ve 14. maddelerinin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) 17. maddesiyle uyum içinde olması sağlanmıştır.[70] Böylece, insan hak ve özgürlüklerinin bireyler ya da devlet eliyle keyfi gerekçelerle sınırlandırılamayacağına ve devletin öncelikli vazifesinin insan hak ve özgürlüklerini korumak olduğuna dair evrensel ilkelerin altı çizilmiştir.

Kutu 6.4: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Madde 17

Bu Sözleşme hükümlerinden hiçbiri, bir devlete, topluluğa veya kişiye, Sözleşme'de tanınan hak ve özgürlüklerin yok edilmesine veya burada öngörüldüğünden daha geniş ölçüde sınırlamalara uğratılmasına yönelik bir etkinliğe girişme ya da eylemde bulunma hakkını sağlar biçimde yorumlanamaz.[71]

67 Mithat SANCAR ve Samim AKGÖNÜL, "Avrupa Birliği'ne Uyum Süreci", Baskın ORAN (der.), **Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar,** İletişim Yayınları, İstanbul, 2013, s. 711.

68 http://www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm (02.06.2013).

69 4709 sayılı ve 03.10.2001 tarihli "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun", **T.C. Resmi Gazete**, No: 24556, 17 Ekim 2001.

70 ÖZBUDUN ve YAZICI, 2004, ss. 15-16.

71 European Court of Human Rights, European Convention **on Human Rights**, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (02.06.2013).

Temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmamasına yönelik evrensel ilkelere uyuma ek olarak, Türkiye'den insan hakları ve azınlıkların korunması alanında gerçekleştirilmesi beklenen atılımlar, AB tarafından Tablo 6,2'de görüleceği üzere "medeni ve siyasi haklar", "ekonomik ve sosyal haklar", "azınlıklara saygı ve azınlıkların korunması ile kültürel haklar", "Doğu ve Güneydoğu'daki durum" ve son olarak "mülteciler ve yerlerinden edilmiş kişiler" ana başlıklarında değerlendirilmektedir. Türkiye, 2001-2005 yılları arasında bu alt-temalarda önemli reformlara imza atarak, ciddi bir dönüşüm gerçekleştirmiştir. Bu bölümde, örnek teşkil etmesi amacıyla, Türkiye'nin medeni ve siyasi haklar alanında gerçekleştirdiği belli başlı reformlar ele alınarak, 2001-2005 arasındaki dönüşümün sadece bir parçası hakkında bir tablo çizilmeye çalışılacaktır.

Tablo 6.2: "İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması" Kriterinin Unsurları (İlerleme Raporu)

1. Uluslararası insan hakları hukukuna riayet	***3. Ekonomik ve sosyal haklar***
➢ İnsan haklarına ilişkin uluslararası belgeler	➢ Kadın hakları ve cinsiyet eşitliği
➢ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)	➢ Çocuk hakları
➢ İnsan haklarını geliştirme ve uygulama	➢ Sosyal bakımdan korunmaya muhtaç ve/veya engelli kişiler
	➢ Ayrımcılıkla mücadele
2. Medeni ve siyasi haklar	➢ İşçi hakları ve sendikalar
➢ İşkence ve kötü muameleyi önleme	➢ Mülkiyet hakkı
➢ Cezaevi sistemi	
➢ Adalete erişim	***4. Azınlıklara saygı ve azınlıkların korunması, kültürel haklar***
➢ İfade özgürlüğü	➢ Azınlıklar
➢ Toplanma özgürlüğü	➢ Kültürel haklar
➢ Örgütlenme özgürlüğü	➢ Roman vatandaşlar
➢ Düşünce, vicdan ve din özgürlüğü	
	5. Doğu ve Güneydoğu'daki durum
	6. Mülteciler ve yerlerinden edilmiş kişiler

Medeni ve siyasi hakların temel taşlarından birisi olan ifade özgürlüğü hususunda atılan en kritik adımlar, Türk Ceza Kanunu (TCK) ve Terörle Mücadele Kanunu'nda (TMK) değişikliklere ilişkin Anayasa çalışmaları ve uyum paketleridir. Bu çerçevede AB kurumlarınca, TCK'nın 159. (yeni 301. madde) ve 312. maddeleri ile TMK'nın 7. ve 8. maddelerinin düşünce ve ifade özgürlüğünü büyük ölçüde kısıtlayan hükümler içerdikleri belirtilmektedir.[1] 1961 Anayasası'yla birlikte yürürlüğe giren Türk Ceza Kanunu'nun 159. Maddesinin değişiklik öncesi metni uyarınca, "Türklüğü, Cumhuriyeti, Büyük Millet Meclisi'ni, Hükümetin manevi şahsiyetini, Bakanlıkları, Devletin askeri veya emniyet muhafaza kuvvetlerini veya Adliyenin manevi şahsiyetini alenen tahkir ve tezyif edenler bir seneden altı seneye kadar ağır hapis cezasıyla cezalandırılacaktır". Şubat 2002'de yasalaşan uyum paketiyle, bir yıldan altı yıla kadar ağır hapis cezası hükmü hafifletilerek, ceza üst limiti altı yıldan üç yıla indirilmiştir.[2] Ceza üst sınırının indirilmesi değişikliği bir reform girişimi olarak kabul edilse de, AB normlarına uyum sağlamaktan uzak

[1] Avrupa Komisyonu, 2002, s. 24.

[2] 4744 sayılı ve 06.02.2002 tarihli "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", **Resmi Gazete**, No: 24676, 19 Şubat 2002; Ergun ÖZBUDUN ve Ömer Faruk GENÇKAYA, **Democratization and the Politics of Constitution-Making in Turkey,** CEU Press, Budapeşte, 2009, s. 74.

kalmıştır. Ağustos 2002'de yasalaşan reform paketiyle TCK 159. maddeye bir son fıkra eklenmiş ve sadece eleştiri amacıyla yapılan düşünce açıklamalarının suç oluşturmayacağı belirtilmiştir.[3] Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) Hükümeti tarafından Temmuz 2003'te çıkarılan uyum paketiyle ceza alt sınırı bir yıldan altı aya indirilmiştir. 2005 yılında çıkarılan reform paketiyle, TCK 159. madde TCK 301. madde olarak değiştirilmiş, 2003'te yapılan ceza alt sınırına ilişkin değişiklikler ve eleştiri amacıyla yapılan düşünce beyanlarının suç teşkil etmeyeceği fıkrası korunmuştur. Tüm reform çabalarına rağmen, Türklüğü aşağılama suçu işlediği gerekçesiyle, Agos Gazetesi eski genel yayın yönetmeni Hrant Dink'in de aralarında bulunduğu pek çok düşünür, gazeteci, yazar ve sanatçı TCK 301. madde kapsamında yargılanmıştır. Konuyla ilgili olarak Temmuz 2007'de, Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu Eş Başkanı Joost Lagendijk, iktidar ve muhalefet partisi liderlerine gönderdiği mektupta, tartışma konusu maddeye hiçbir AB üyesi ülkenin Ceza Kanunu'nda rastlanamayacağının, "Türklüğü aşağılama" ifadesinin son derece muğlak ve sübjektif bir kavram olduğunun ve Hrant Dink davasında olduğu gibi TCK madde 301'den yargılanan gazeteci, yazar ve düşünürlerin çeşitli çevrelerce hedef seçildiğinin altını çizmiştir.[4]. Bu konudaki eleştirileri dikkate alan Hükümet, maddeyi kaldırmak yerine, kanun maddesinde değişiklik yoluyla bu konudaki mevzuatı AB müktesebatına uyumlu hale getirmeye çalışmıştır. Nisan 2008'de TBMM'de kabul edilen değişiklikler çerçevesinde TCK'nın revize edilen 301. maddesine göre, Türk Milletini, Türkiye Cumhuriyeti Devletini, Devletin kurum ve organlarını aşağılama suçlamasıyla" yargı yolunun açılabilmesi Adalet Bakanı'nın izni şartına bağlanmış ve ceza üst sınırı üç yıldan iki yıla indirilmiştir.[5]

Bu konudaki diğer önemli bir gelişme de TCK 312. (yeni 216. Madde) maddede yapılan değişikliklerdir. Şubat 2002'de kabul edilen, 4744 sayılı "Bazı Kanun Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile 312. madde, "sosyal sınıf, ırk, din, mezhep veya bölge farklılığına dayanarak, halkı birbirine karşı kamu düzeni için tehlikeli olabilecek bir şekilde düşmanlığa veya kin beslemeye alenen tahrik eden kimseye bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası verilir" şeklinde düzenlenmiştir.[6] 2002 düzenlemelerinden önceki haliyle kanun maddesi "kamu düzeni için tehlikeli olabilecek bir şekilde" ibaresini içermemekteydi. Söz konusu değişiklik kapsamında suç teşkil eden haller yeniden tanımlanırken, maddeye eklenen son fıkra ile "halkın bir kısmını aşağılayıcı ve insan onurunu zedeleyecek bir şekilde tahkir etmek" fiili suç olarak kabul edilmiştir.[7] 2003 yılı İlerleme Raporu'nda, TCK 312. maddedeki değişikliklere rağmen, kanun maddesinin yargı mensuplarının keyfi yorumlarıyla düşünce ve ifade özgürlüğünü tehdit eder şekilde kullanıldığının ve yasal düzenlemelerin uygulamaya geçirilmediğinin altı çizilmiştir.[8] Eleştirilere cevaben, Nisan 2005'te 312. madde yerine kabul edilen 216. madde ilgili hükmü şu şekilde değiştirmiştir: "Halkın sosyal sınıf, ırk, din,

---

3 SANCAR ve AKGÖNÜL, 2013, s. 715.

4 "Lagendijk Erdoğan ve Baykal'ı 301. Madde konusunda göreve davet etti", **AB Haber**, 1 Şubat 2007 http://www.abhaber.com/arsiv/arsiv/lagendijk-erdogan-ve-baykali-301-madde-konusunda-goreve-davet-etti-orijinal-metin-015808 (2.6.2013).

5 5759 sayılı ve 30.04.2008 tarihli "Türk Ceza Kanununda Değişiklik Yapılmasına dair Kanun", **T.C. Resmi Gazete**, No: 26870, 8 Mayıs 2008; "TCK 301 Nihayet Değişti", **Radikal**, 01.05.2008, http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=254504 (02.06.2013).

6 4744 sayılı ve 06.02.2002 tarihli "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", **Resmi Gazete,** No: 24676, 19 Şubat 2002.

7 Ibid.

8 Avrupa Komisyonu, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu**, 2003, s. 27, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf (02.06.2013).

mezhep veya bölge bakımından farklı özelliklere sahip bir kesimini, diğer bir kesimi aleyhine kin ve düşmanlığa alenen tahrik eden kimse, bu nedenle kamu güvenliği açısından açık ve yakın bir tehlikenin ortaya çıkması halinde, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır".[9] Böylelikle, "kamu güvenliği açısından açık ve yakın bir tehlikenin ortaya çıkması" ifadesiyle suçun sınırları yeniden çizilmiş ve suç kapsamı daraltılmıştır. Mevzuattaki bu değişime rağmen, AB kurumlarınca yasanın muğlaklığı ve yargı mensuplarının keyfi yorumları eleştiri konusu olmaya devam etmektedir.

Düşünce ve ifade özgürlüğünün önündeki engelleri kaldırmak adına TMK'da da değişiklikler yapılmıştır. Bu kanunun 7. ve 8. maddeleri çeşitli konularda fikir beyan etmeyi "terör örgütü propagandası" kapsamında terör suçu olarak tanımlayan ve adli makamlara çok geniş takdir yetkisi tanıyan maddeler olarak, AB organları tarafından sıkça eleştirilmiştir. Şubat 2002'de yasalaşan birinci uyum paketi kapsamında yapılan değişiklikle, TMK'nın 7. maddesinin 2. fıkrasında yer alan "terör örgütü propagandası yapanlara" ifadesinin başına "terör yöntemlerine başvurmaya özendirecek şekilde" hükmü eklenmiştir.[10] Ayrıca, yedinci uyum paketi çerçevesinde yapılan değişiklikle, TMK'nın 7. maddesine Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AİHM) içtihatları doğrultusunda "şiddete başvurmaya teşvik" unsuru eklenmiştir. 7. maddede yapılan söz konusu değişiklikler, suçun ve suç unsuru oluşturan hallerin yeniden tanımlanması ile suç kapsamının daraltılıp ifade özgürlüğünün sınırlarının genişletilmesine katkı sağlamıştır.

Altıncı uyum paketiyle yürürlükten kaldırılan TMK'nın 8. maddesi, "Türkiye Cumhuriyeti Devletinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmak amacıyla yazılı, sözlü veya görüntülü propaganda ile toplantı, gösteri ve yürüyüş yapanlar hakkında, filleri daha ağır bir cezayı gerektirmedikçe 1 yıldan 3 yıla kadar hapis ve ağır para cezasını" öngörmekteydi. İlerleme Raporlarında tartışıldığı haliyle, TMK'nın 8. maddesi sadece ifade özgürlüğü önünde bir engel değil, aynı zamanda basın ve yayın özgürlüğü hususunda da ciddi engeller teşkil etmekteydi. Terör örgütü propagandası yapmak suçlamasıyla pek çok radyo ve televizyon kapatma kararları ve ağır para cezaları ile cezalandırılmıştı.[11] Bu hususta artan baskılar neticesinde Hükümet, Haziran 2003'te kabul edilen altıncı uyum paketiyle ilgili yasa maddesini yürürlükten kaldırmıştır.

Ağustos 2003'te yürürlüğe giren yedinci uyum paketi kapsamında, TCK'nın ifade özgürlüğüne ilişkin çeşitli kısıtlar içeren 426. ve 427. maddeleri de değiştirilmiştir. TCK'nın 426. maddesi basılı ve sözlü irade beyanlarının "halkın ar ve hayâ duygularını inciten veya cinsi arzuları tahrik ve istismar eder nitelikte genel ahlaka aykırı" olması durumunda yasaklanmasını ve eylemi gerçekleştiren faillere ağır para cezası verilmesini öngörmekteydi.[12] 2003'te yapılan düzenlemeyle, "bilim ve sanat eserleriyle edebi değere sahip eserler" bu madde kapsamından çıkarılmıştır. Takip eden yasa maddesinde halkın ar ve hayâ duygularını inciten veya cinsi arzuları tahrik ve istismar eder nitelikte genel ahlaka aykırı olduğu tespit edilen yazılı dokümanların imhası yönündeki ifade de yasa metninden çıkarılmıştır.[13]

---

9 5237 sayılı ve 26.09.2004 tarihli Türk Ceza Kanunu için Bkz. http://www.ceza-bb.adalet.gov.tr/mevzuat/5237. htm (2.6.2013).

10 Avrupa Birliği Bakanlığı, **Siyasi Reformlar-II**, Ankara, s. 50, http://www.abgs.gov.tr/files/rehber/05_rehber. pdf (02.06.2013).

11 Avrupa Komisyonu, 2003, s. 28; Avrupa Komisyonu, 2004, s. 32.

12 765 sayılı ve 01.03.1926 tarihli "Türk Ceza Kanunu"(Mülga), Madde 426 için bkz. http://www.ceza-bb.adalet.gov.tr/mevzuat/765.htm (02.06.2013).

13 4963 sayılı ve 30.07.2003 tarihli "Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun", **T.C. Resmi Gazete**, No: 25192, 7 Ağustos 2013.

Düşünce ve ifade özgürlüğünün önündeki engellerden olan Anayasa'nın başlangıç kısmı da reform çalışmaları kapsamında değiştirilmiştir. TBMM'de Ekim 2001'de kabul edilen reform paketiyle, düşünce ve ifade özgürlüğüne yönelik ciddi kısıtlamalar getiren Anayasa'nın giriş kısmının 1. maddesi ile genel kısıtlama hükmü kabul edilen 13. ve 14. maddeleri değiştirilmiştir. Bu bağlamda, Anayasa'nın başlangıç metninin 5. fıkrasının başında yer alan "hiçbir düşünce ve mülahazanın" ibaresi "hiçbir faaliyetin" şeklinde değiştirilmiştir.[14] Bu değişiklikle eyleme dönüşmemiş fikir ve ifadelerin milli menfaatler, ulusal birlik, bütünlük, anayasal düzen ve Cumhuriyet'e karşı işlenmiş suçlar kapsamında değerlendirilmesinin önüne geçilmiştir. Söz konusu değişiklikle eyleme dönüşmemiş fikir beyanlarının suç unsuru teşkil etmediği vurgusu yapılmıştır.

Temel haklar konusunda İlerleme Raporlarında Türkiye-AB arasında uyum sorunlarının bulunduğunun belirtildiği diğer bir konu da adil yargılanma hakkı ve gözaltı rejimine ilişkin mevzuattır. Bu hususta tartışmalar, idam cezasının kaldırılması, AİHM kararlarına atıfla yeniden yargılanma hakkı, askeri mahkemelerin sınırlarını belirleyen düzenlemeler, işkence ve kötü muamelenin önüne geçilmesine ilişkin reform çabaları, gözaltı rejimine ilişkin gelişmeler ve suç delillerinin kanıt olarak kullanılmasına ilişkin düzenlemeler olarak sıralanabilir. Terörle Mücadele Kanunu kapsamında, idam cezasının savaş ve yakın savaş halleri dışında kaldırılması hükmü yürürlüğe girene kadar, mahkemelerce idam cezası verilmeye devam etmekle birlikte, bu cezaların infazında 1984'ten itibaren uygulanan fiili moratoryum devam etmiştir. 1982 Anayasası'nda 1984'te yapılan yasa değişikliği ile mahkemelerce verilen cezalarının infazı Meclis onayına sunulmuştur. AB Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan ve İlerleme Raporlarında da sıkça tartışılan idam cezası, Ağustos 2002'de yasalaşan üçüncü uyum paketi ile "savaş ve yakın savaş halleri" dışında kaldırılmıştır.[15] Sözü edilen bu değişiklikle, AİHS'nin idam cezasını yasaklayan 6. Protokolü ile uyum sağlanmıştır. Bununla birlikte, Temmuz 2004'te yürürlüğe giren 5218 sayılı kanun ile ölüm cezası Anayasa'nın tüm ilgili maddelerinden kaldırılmış ve "idam" ibaresi yerine "ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası" hükmü kabul edilmiştir.[16]

Türk yargı sisteminin AİHM içtihatları ve AİHS ile barışık olması gereğine yönelik eleştiriler, İlerleme Raporlarında adil yargılanma hakkına ilişkin değerlendirmeler kapsamında sıkça tartışılmıştır. Bu hususta eleştirilere cevaben, Ağustos 2002'de TBMM'de kabul edilen üçüncü uyum paketi kapsamında, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun 445. maddesi revize edilmiştir. Bu düzenleme ile AİHM'nin Türkiye aleyhinde İnsan Hakları, Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşmesi ve ek protokolleri ihlal gerekçesiyle verdiği kararlarda tazminat yoluyla giderilemeyecek sonuçlar doğmasının saptanması halinde, AİHM kararının kesinleştiği 1 yıl içinde yeniden yargı yolu açılabilmesi hükme bağlanmıştır.[17] Şubat 2003 tarihinde yürürlüğe giren beşinci uyum paketi çerçevesinde, daha önce önü açılmış AİHM kararları yoluyla tekrar yargılanma hakkının sınırları genişletilmiş ve kesinleşmiş ceza hükümlerinin AİHM tarafından AİHS'ye aykırı bulunması halinde AİHM kararının yayımlanmasının ardından bir yıl

[14] 4709 sayılı ve 03.10.2001 tarihli "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun", **T.C. Resmi Gazete**, No: 24556, 17 Ekim 2001.

[15] T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, **Siyasi Reformlar-II**, Ankara, s. 59, http://www.abgs.gov.tr/files/ rehber/05_rehber.pdf (02.06.2013).

[16] 5218 sayılı ve 14.07.2004 tarihli "Ölüm Cezasının Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun", **T.C. Resmi Gazete**, No: 25529, 21 Temmuz 2004.

[17] 4771 sayılı ve 03.08.2002 tarihli "Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun", **T.C. Resmi Gazete**, No: 24841, 9 Ağustos 2002.

içinde yeniden yargı hakkının tanınmasına imkân sağlanmıştır.[18] Söz konusu düzenlemeler ile Türk mahkemelerince alınan kararlarda AİHM'nin temel hak ihlali tespit etmesi durumunda yeniden yargı yolunun açılması mümkün olabilmiştir.

AİHS ve AİHM içtihatlarına uyum alanındaki en önemli düzenleme, Mayıs 2004'te yürürlüğe giren Anayasa değişikliği paketi ile yapılmıştır. 5170 sayılı "Anayasa'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun" ile Anayasa'nın 90. maddesine bir ek fıkra eklenmiş ve "usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümlerinin esas alınması" kararlaştırılmıştır.[19] Söz konusu ek fıkrayla AİHS hükümlerinin iç hukuk ve yargı kararlarıyla çatışması durumunda, bu konudaki dış hukuk hükümlerinin tüm yasal düzenlemelerde esas teşkil edeceğinin altı çizilmiştir. Bu düzenleme AB kurumlarının Türkiye'ye yönelik AİHS rejimine tam uyumu konusundaki eleştirilerine cevaben atılmış önemli bir reform adımıdır.

İlerleme Raporlarında, hem sivil-asker ilişkileri dengesi, hem de adil yargılanma hakkının devlet tarafından güvence altına alınması ilkesi açısından üzerinde durulan en önemli husus Devlet Güvenlik Mahkemeleri'nin (DGM) görev ve yetkilerine ilişkin tartışmalardır. 1973 Anayasa değişikliği ile kurulan DGM'ler, barış zamanında ulusal birlik ve toprak bütünlüğü ile demokratik, laik düzen ve Cumhuriyet'e karşı işlenmiş suçların karara bağlandığı yüksek yetkili mahkemeler olarak tanımlanmıştır.[20] Mahkemeler sivil ve askeri yargıçlardan oluşmuş ve bu şekli ile AİHM tarafından vatandaşların adil yargılanma haklarının zedelendiği ve yargı bağımsızlığı/tarafsızlığı ilkesinin göz ardı edildiği gerekçesiyle eleştirilere hedef olmuştur. Haziran 1999'da kabul edilen Anayasa değişikliği ile DGM'lerin yapısı değiştirilerek, sivil hakim ve savcıların etkinliği arttırılmıştır. 2004 yılında yasalaşan uyum paketi çerçevesinde yapılan değişiklikle de, DGM'ler tamamen kaldırılmıştır.

Ayrıca, Eylül 2010'da Anayasa'nın bazı maddelerinde değişiklik yapılmasını öngören ve referandumla kabul edilen Anayasa reform paketi çerçevesinde, askeri mahkemelerin yargı alanı kısıtlanırken, asker kişilerin sivil mahkemelerde yargılanabilmesi ve savaş halleri dışında sivil vatandaşların askeri mahkemelerde yargılanmasının önüne geçilmiştir.[21] Buna paralel olarak, kadrosuzluk gerekçesiyle emekliye ayırma halleri dışında, Yüksek Askeri Şura (YAŞ) kararlarıyla TSK ile ilişiği kesilen ordu mensuplarının sivil mahkemelere başvurabilmesi hükme bağlanarak, YAŞ kararlarına yargı yolu açılmıştır. Bahsi geçen düzenlemeler askeri yargının Türk yargısı içindeki yarı-bağımsız statüsünü sınırlayan, sivillerin barış zamanı askeri mahkemelerde yargılanması suretiyle adil yargılanma hakkı ihlallerinin önüne geçen ve askeri personele sivil mahkemelerde yargılanma hakkı tanıyan önemli gelişmelerdir.

Adil yargılanma hususunda yapılan reform çalışmaları gözaltı rejimi ve suç önleyici tedbirlere yönelik reformlarla desteklenmiştir. Suçun işlenmesini önleyici tedbirler hususunda yapılan düzenlemeler çerçevesinde, güvenlik güçlerinin mahkeme emri olmaksızın, keyfi uygulamalarla kişilerin özel alanla-

[18] 4793 sayılı ve 23.01.2003 tarihli "Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun", **T.C. Resmi Gazete**, No: 25014, 4 Şubat 2013.

[19] 5170 sayılı ve 07.05.2004 tarihli "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun", **T.C. Resmi Gazete**, No: 25469, 22 Mayıs 2004.

[20] ÖZBUDUN ve GENÇKAYA, 2009, ss. 45-46.

[21] 5982 sayılı ve 07.05.2010 tarihli "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun", **T.C. Resmi Gazete**, No: 27660, 2 Ağustos 2010.

rında arama yapması ve özel eşyaya el koyması gibi durumların önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Ekim 2001'de kabul edilen Anayasa'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunla, kişinin özel evrakının, eşyasının ya da üstünün aranabilmesi, konutunda arama yapılması ve eşyasına el konulabilmesi, haberleşme özgürlüğünün kısıtlanması ve haberleşme gizliliğine dokunulabilmesi için, "milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlakın korunması veya başkalarının hak ve hürriyetlerinin korunması sebeplerinden biri veya birkaçına bağlı olarak usulüne göre verilmiş hakim kararı olmadıkça, yine bu sebeplere bağlı olarak gecikmesinde sakınca bulunan hallerde de kanunla yetkili kılınmış merciin yazılı emri" gerekli kılınmış ve "yetkili merciin kararının 24 saat içinde görevli hakimin onayına sunulması" hükmü benimsenmiştir. Ayrıca, Anayasa'nın 38. maddesine eklenen fıkra ile kanuna aykırı olarak toplanan delillerin mahkeme önünde geçerliliği olmayacağı belirtilmiştir. Bahsi geçen yasal düzenleme ile hem suç işlenmesini önleyici tedbirlerin kullanımı hukuki çerçeveye oturtulmuş, hem de konut dokunulmazlığı, haberleşme hürriyeti ve şahsi evrak-eşyanın gizliliği prensipleri korunmuştur.[22] 2001 yılında yasalaşan reform paketi kapsamında, Anayasa'nın gözaltı sürelerini düzenleyen 19. maddesi şu şekilde değiştirilmiştir:

Yakalanan veya tutuklanan kişi, tutulma yerine en yakın mahkemeye gönderilmesi için gerekli süre hariç en geç 48 saat ve toplu olarak işlenen suçlarda en çok 4 gün içinde hâkim önüne çıkarılır. Kişinin yakalandığı veya tutuklandığı yakınlarına derhal bildirilir. Bu esaslar dışında bir işleme tabi tutulan kişilerin uğradıkları zarar, tazminat hukukunun genel prensiplerine göre devletçe ödenir.[23]

1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren "Cezaların İnfazı Hakkındaki Kanun" ile gözaltı sürelerine ilişkin prensipler belirlenmiş ve gözaltı süresinin en yakın mahkemeye çıkarılana kadar geçen zorunlu süre haricinde, yakalama anından itibaren 24 saati geçmemesi şartı getirilmiştir.[24]

Avrupa Komisyonu, 2001 yılı İlerleme Raporu'nda gözaltı sürelerine ilişkin değişiklikleri takdirle karşılamış; "gözaltı sürelerinin indirilmesi[nin], gözaltında bulunanlara yapılan kötü muamelenin önlenmesi açısından olumlu bir gelişme" olduğunu belirtmiştir.[25] Dolayısıyla, AB tarafından işkence ve gayri insani muameleye karşı atılacak reform adımlarının gözaltı rejimine ilişkin gelişmelerle bir bütün olarak değerlendirilmesi yaklaşımı benimsenmiştir. Gerek İlerleme Raporları, gerekse Avrupa İşkencenin Önlenmesi Komitesi ve diğer pek çok uluslararası sivil toplum kuruluşunun raporları Türkiye'de işkence ve insanlık dışı davranışların bulunduğuna dair açıklamalar içermiştir. Söz konusu uygulamaları azaltmak amacıyla Türkiye'de çeşitli reformlar hayata geçirilmiştir. İşkenceyle mücadele konusunda, AB'ye uyum çabaları kapsamında ilk girişimler, Mart 2003'te kabul edilen ikinci uyum paketi çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 13. maddesine eklenen son fıkra ile işkence, zalimane, gayri insani ve haysiyet kırıcı muamele suçları nedeniyle AİHM'nin hükmettiği tazminatların, suçları işleyen personel tarafından karşılanması hükme bağlanmıştır.[26] Söz konusu ek fıkra ile kamu görevlileri üzerinde tazminatların suçu işleyen bireyler tarafından ödetilmesi suretiyle bir baskı unsuru oluşturulmuş

22 4709 sayılı ve 03.10.2001 tarihli "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun", **T.C. Resmi Gazete**, No: 24556, 17 Ekim 2001.

23 4709 sayılı ve 03.10.2001 tarihli "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun", **T.C. Resmi Gazete**, No: 24556, 17 Ekim 2001.

24 5275 sayılı ve 13.12.2004 tarihli "Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkındaki Kanun", http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5275.html (02.06.2013).

25 Avrupa Komisyonu, 2001, s. 21.

26 4748 sayılı ve 26.03.2002 tarihli "Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun", **T.C. Resmi Gazete**, No: 24721, 9 Nisan 2002.

ve bu şekilde işkence suçlarında caydırıcılığın arttırılması öngörülmüştür. Dördüncü reform paketi kapsamında, işkence ve insanlık dışı muamele davalarında devlet memurları hakkında soruşturma başlatılması için idari otoritelerden izin alınması gereksinimi kaldırılmıştır. Aynı düzenleme çerçevesinde, insan hakları ihlallerinin soruşturulması gerekçesiyle, TBMM İnsan Hakları Komisyonu'na yapılan başvurularda azami cevap süresi 3 aydan 60 güne düşürülmüş; TCK'nın 245. maddesinde yapılan değişiklikle, işkence ve gayriinsani muamele suçlamasıyla ilgili personel aleyhine açılan davaların para cezasına çevrilemeyeceği ve ertelenemeyeceği kararlaştırılmıştır.[27] İşkenceyle mücadele hususunda dikkat çekici düzenlemeler getiren en kapsamlı reform paketi işkenceye sıfır tolerans politikası izleneceğini beyan eden AKP Hükümeti döneminde, Temmuz 2003'te kabul edilen yedinci uyum paketidir. Paket kapsamında işkence ve insanlık dışı muamele davalarının önceliklendirilmesi ve duruşmaların adli tatil süresince de devam etmesi suretiyle dava süreçlerini hızlandıracak düzenlemeler getirilmiştir. Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'nda yapılan değişiklikle, işkence suçlamalarıyla açılan dava ve soruşturmalar ivedilikle ele alınması gereken hususlardan sayılmış, diğer dava konularına kıyasla yargılamada öncelikli davalar olarak kabul edilmiş, bu suçlara ilişkin davalara zorunlu olmadıkça 30 iş gününden fazla ara verilemeyeceği ve adli tatilde de işkence davalarının nöbetçi mahkemeler tarafından görüleceği hükme bağlanmıştır.[28]

Düşünce ve ifade özgürlüğü, adil yargılama, gözaltı rejimi, idam cezasının kaldırılması ile işkencenin önlenmesi gibi alanlarda gösterilen reform ivmesinin yanı sıra medeni ve sosyal haklar alanında Türkiye'nin AB'ye uyum yolundaki değişiminin bir parçasını da toplantı, gösteri ve örgütlenme özgürlüğüne ilişkin reformlar oluşturur. Kasım 2001'de kabul edilen Anayasa reform paketiyle, Anayasa'nın 34. maddesi toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin sınırlarını genişletecek şekilde değiştirilmiş ve "herkes[in], önceden izin almadan, silahsız ve saldırısız toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahip" olduğu vurgulanmıştır.[29] Ayrıca bu hakların, milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi gibi gerekçelerle ve kanun çerçevesinde kısıtlanabileceği belirtilmiştir. Mart 2002 ve Temmuz 2003'te çıkarılan uyum paketleriyle, 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu'nun 17. ve 19. maddelerini AB müktesebatıyla uyumlu hale getirmek için kısıtlama hükümleri ve şartları netleştirilmiştir. Yeni 17. maddeye göre, ilgili makamların takdiriyle, milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla, gösteri ve yürüyüşlerin bir ayı aşmamak üzere ertelenebilmesi veya suç işleneceğine dair açık ve yakın tehlike mevcut olması halinde yasaklanabilmesi öngörülmüştür.[30]

Örgütlenme haklarına ilişkin diğer temel meselelerin başında siyasi parti kapatmaların önüne geçilmesi, siyasi parti üyelikleri ve siyasi temsil adına gerçekleştirilen reformlar yer almaktadır. Siyasi partilere ilişkin anayasal hükümler 2001 yılında yapılan reformlarla değiştirilmiş ve partilerin kapatılması zorlaştırılmıştır. Bir siyasi partinin feshedilmesi, Anayasa Mahkemesi tarafından söz

27 4778 sayılı ve 02.01.2003 tarihli "Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun", **T. C. Resmi Gazete**, No: 24990, 11 Ocak 2003.

28 4928 sayılı ve 15.07.2003 tarihli "Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun", **T.C. Resmi Gazete**, No: 25173, 19 Temmuz 2013.

29 4709 sayılı ve 03.10.2001 tarihli "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun", **T.C. Resmi Gazete**, No: 24556, 17 Ekim 2001.

30 4963 sayılı ve 30.07.2003 tarihli "Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun", **T.C. Resmi Gazete**, No: 25192, 7 Ağustos 2003.

konusu partinin yıkıcı ve bölücü faaliyetlerin odağı haline geldiğine hükmedilmesi koşuluna bağlanmıştır.

İpucu:

2001 yılında yapılan değişiklikle, bir siyasi partinin feshedilmesi için getirilen şartlar şunlardır:

- Parti mensuplarının yoğun biçimde yıkıcı ve bölücü faaliyetlerde bulunması,
- Yıkıcı ve bölücü faaliyetlerin parti genel kurulu, parti genel başkanı, merkezi yönetim kurulu veya idari organları, ya da Parlamento grubu ve yönetim komitesi genel kurul toplantısı tarafından açıkça veya dolaylı olarak onaylanması,
- Yıkıcı ve bölücü faaliyetlerin yukarıda sıralanan parti organları tarafından yürütülmesi

Ayrıca, yasa ihlallerinin ağırlığına bağlı olarak, bir partinin tamamen kapatılması yerine, partinin devlet ödeneklerinden kısmen veya tamamen mahrum bırakılmasına yönelik bir Anayasa Mahkemesi kararı verilebileceği hususu da 69. madde değişikliği kapsamında hükme bağlanmıştır. 149. maddede yapılan değişiklikle, Anayasa Mahkemesi tarafından parti yasaklama kararı alınabilmesi için salt çoğunluk yerine Mahkeme üyelerinin beşte üç oranında çoğunluğunun aranması şartı getirilmiştir. 2001 yılında gerçekleştirilen söz konusu Anayasa değişiklikleri sayesinde, siyasi partilere yönelik anayasal güvenceler ciddi biçimde güçlendirilmiştir.[31]

Medeni ve sosyal haklar başlığı altında tartışılan bir diğer önemli konu da dernek kurma ve dernek üyeliğine ilişkin reform çalışmalarıdır. Ocak 2001'de yürürlüğe giren Yeni Türk Medeni Kanunu, dernek kurma ve dernek üyeliği hususlarında çeşitli kısıtlamaları ortadan kaldırmıştır. Nisan 2002'de kabul edilen ikinci uyum paketi kapsamında Dernekler Kanunu'nun 4. maddesi, "fiil ehliyetine sahip ve 18 yaşını doldurmuş herkes, önceden izin almaksızın dernek kurma hakkına sahiptir" ifadesi eklenerek değiştirilmiştir.[32] Ağustos 2003'te yürürlüğe giren yedinci uyumu paketi kapsamında tüzel kişilere dernek kurabilme hakkı tanınmış ve sürekli olarak dernek kurma hakkından menedilme durumu kaldırılmıştır.[33] Dernek kurma özgürlüğünü genişleten bu reformlara ek olarak, Nisan 2002'de yürürlüğe giren ikinci uyum paketi ile Dernekler Kanunu'nun 5. maddesi de değiştirilmiş ve "Türkiye Cumhuriyeti ülkesi üzerinde ırk, din, mezhep, kültür veya dil farklılığına dayanan azınlıklar bulunduğunu ileri sürmek veya Türk dilinden veya kültüründen ayrı dil ve kültürleri korumak, geliştirmek ve yaymak" amacı çerçevesinde dernek kurulması üzerindeki yasak kaldırılmıştır.[34] Din ve inanç özgürlüğü sınırlarının da genişletildiği bu yasa değişikliğiyle dini, kültürel ve dilsel içerikli derneklerin kurulmasının önündeki engel kalmamıştır.

Ocak 2003'te kabul edilen üçüncü uyum paketi kapsamında, Dernekler Kanunu'nun 6. maddesinde yapılan değişiklikle "dernekler, Türkiye Cumhuriyeti'nin resmi kurumlarıyla yazışmalarında Türkçe kullanır" ifadesinin eklenmesiyle, derneklerin görsel, işitsel ve yazılı faaliyetlerinde uygulanan dilsel kısıtlamalar kaldırılmıştır ve buna paralel olarak dernek yayınlarının toplatılması kriterleri yeniden düzenlenmiştir.[35] Dernekler

---

31 ÖZBUDUN ve YAZICI, 2004, s. 29; 4709 sayılı ve 03.10.2001 tarihli "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun", **T.C. Resmi Gazete,** No: 24556, 17 Ekim 2001.

32 4748 sayılı ve 26.03.2002 tarihli "Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun", **T.C. Resmi Gazete,** No: 24721, 9 Nisan 2002.

33 4928 sayılı ve 15.07.2003 tarihli "Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun", **T.C. Resmi Gazete,** No: 25173, 19 Temmuz 2003.

34 T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, **Siyasi Reformlar-II,** Ankara, s. 39-40. http://www.abgs.gov.tr/files/rehber /05_rehber.pdf (02.06.2013).

35 4778 sayılı ve 02.01.2003 tarihli "Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun", **T. C. Resmi Gazete,** No: 24990, 11 Ocak 2003.

tarafından yayımlanan bildiri, beyanname ve benzeri yayınların, Anayasa ile belirtilen ve kanun maddesi ile düzenlenen belli hallerde toplatılabileceği; ancak bunun kanunlar çerçevesinde, mahallin en büyük mülki amirinin toplatma kararını asli ceza hakimine bildirmesi halinde ve asli ceza mahkemesinden çıkan karar doğrultusunda yapılabileceği hükme bağlanmıştır.[36] Bu konuda yapılan değişikliklerle hem örgütlenme özgürlüğünün sınırları genişletilmiş, hem de ifade özgürlüğünün önündeki engellerden biri daha aşılmaya çalışılmıştır.

Sonuç olarak, 2001 sonrası dönemde ivme kazanan ve adeta altın yıllarını yaşayan siyasi reform çabaları "insan hakları ve azınlıkların korunması" kapsamında pek çok yeni mevzuatın kabul edilmesi ve yeni uygulamalarla Avrupa standartlarına yaklaşılması şeklinde kendini göstermiştir. Özellikle, bölümün örnek-olay olarak ele aldığı medeni ve siyasi haklar alanında, ifade özgürlüğünden gözaltı sürelerine, dernek kurma kurallarından adil yargılanma sistemine kadar çok geniş bir yelpazede iyileştirmeler gerçekleştirilmiştir. Tüm bu ilerlemelere karşın reformlar henüz tamamlanmamıştır ve eksikler AB tarafından dillendirilmeye devam etmektedir. Örneğin, bu bölümde örnek-olay olarak kullanılan medeni ve siyasi haklar alanında 2012 yılı Strateji Raporu reform eksikliğini şu ifadelerle eleştirmektedir:

Temel haklar alanındaki çeşitli mevzuat hükümlerinde son dönemde yapılan iyileştirmelere rağmen temel haklara saygı konusunda uygulamadaki durum endişe kaynağı olmaya devam etmektedir. Terörizm ve örgütlü suçlara ilişkin mevzuatın orantısız şekilde uygulanması nedeniyle özgürlük ve güvenlik hakları ile adil yargılanma hakkı ve ifade, toplanma ve örgütlenme özgürlüğü ihlal edilmektedir. Türkiye'nin yargının bağımsızlığı, tarafsızlığı ve etkinliğine ilişkin bütün konuları ele alması önem taşımaktadır. Basın özgürlüğüne yönelik uygulamadaki kısıtlamalar ve yazarlar ve gazeteciler hakkında açılan dava sayısının giderek artması ciddi sorunlar olmaya devam etmektedir. Bunun sonucu olarak, oto sansür artan bir şekilde yaygınlaşmaktadır.[37]

Reform Sürecinde İlerleme ve Gerileme Dinamikleri

2001 yılında AB'ye uyum yolunda kapsamlı biçimde başlayan reform süreci, 2005'ten itibaren ilerleme ivmesini yitirmiştir. Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan 2005 yılı Türkiye İlerleme Raporu'nda, değişim hızının yavaşladığı ve reformların uygulanmasında yer yer farklılıklar olduğu belirtilmiştir.[38] İlerleyen dönemlerde, insan hakları ihlalleri, parti kapatma davalarına ilişkin gelişmeler, güvenlik sektörünün demokratikleşmesi, düşünce ve ifade özgürlüğünü sınırlandıran uygulamalar, Terörle Mücadele Kanunu'nda yapılan ve reform süreciyle bağdaşmayan değişikler ile azınlık haklarına ilişkin düzenlemeler AB Komisyonu tarafından yayımlanan Türkiye İlerleme Raporlarında reform sürecini sekteye uğratan gelişmeler olarak kabul edilmektedir.

Komisyonun bu görüşlerinin yanı sıra, 2005 yılında müzakerelere başlanmasına karşın, reform sürecinde ve özellikle yasaların uygulanmasında ciddi belirmiştir. Türkiye'nin 2006 yılında AB tarafından iletilen KOB'a cevaben Ulusal Programını hazırlamaması ve Ulusal Program yerine AB hu-

[36] Ibid.

[37] Bkz. http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Adaylik Sureci/IlerlemeRaporlari/2012_strateji_ve_sonuclar_tr. pdf (2.6.2013).

[38] Avrupa Komisyonu, 2005, s. 46. Reform sürecinde 2005 sonrası gerilemenin nedenleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. AKGÜL-AÇIKMEŞE, Sinem, "Cycles of Europeanization in Turkey: The Domestic Impact of EU Political Conditionality", M. Aydın (der.), **Turkish Foreign Policy: Old Problems, New Parameters**, UNISCI, Madrid, 2010, ss. 185-217.

kukunda hiçbir geçerliliği olmayan "Müktesebata Uyum Programı" adında bir metni kabul etmesi 2005 sonrası dönemde reform sürecinde yaşanacak yavaşlamanın ilk sinyalleri olarak ifade edilebilir.[39]

Ayrıca, Ek-Protokol krizini izleyen süreçte AB üyeliği öncelikli gündem maddesi olma vasfını yitirmiş ve müzakere sürecinde olduğu gibi reform sürecinde de ciddi tıkanmalar yaşanmıştır. Mayıs 2004'te Rumların AB üyeliğinin ardından, AB'nin Gümrük Birliği uygulamasını 2004 genişlemesiyle Birliğe katılan diğer üyeleri kapsayacak şekilde genişletmesi baskısının ardından, Türkiye "Avrupa Birliği'nin Genişlemesinin Ardından Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında Bir Ortaklık Yaratan Anlaşmaya Ek Protokol" olan metni 29 Temmuz 2005'te imzalamıştır.[40] Fakat Ek Protokolün imzalanmasının hemen ardından, Dışişleri Bakanlığı bir Deklarasyon yayınlamıştır. Söz konusu Kıbrıs Deklarasyonu'yla, Türkiye, hem Rum kesiminin Birlik içinde adanın tümünü temsil yetkisini tanımadığını, hem de Protokolün imzalanmasının KKTC-Türkiye ilişkilerinin derinleşmesinin önüne geçemeyeceğini beyan etmiştir. Diğer taraftan, Avrupa Komisyonu Deklarasyona cevaben yayımladığı bildiride, Türkiye'nin şerhinin hukuken geçersiz olduğunun, Ek Protokolün uygulamasının AB tarafından dikkatle izleneceğinin ve Birliğe aday bir ülkenin Birlik üyesi bir ülkeye karşı hukuki statüsünü tanımamak şeklinde ayrımcılık yapmasının kabul edilemez olduğunun altını çizmiştir.[41] Tüm bu tartışmalara rağmen, Türkiye, üyelik müzakerelerine başlamak için ön şart olan Kopenhag kriterlerine uyum sağladığı gerekçesiyle, 3 Ekim 2005'te Luxemburg'da düzenlenen törenle Müzakere Çerçeve Belgesini imzalamış ve müzakere süreci fiilen başlamıştır. Müzakere sürecinin başlamış olmasına karşın, ne AB ne de Türkiye Ek Protokol hususundaki önceliklerinden vazgeçmiştir. Avrupa Komisyonu'nun, müzakerelerin Türkiye'nin Ek Protokol hükümlerini yerine getirmediği gerekçesiyle askıya alınması teklifinin AB Konseyi toplantısında kabul edilmesi üzerine, "Malların Serbest Dolaşımı", "İş Kurma ve Hizmet Sunma Serbestisi", "Mali Hizmetler", "Tarım ve Kırsal Kalkınma", "Balıkçılık", "Taşımacılık Politikası", "Gümrük Birliği" ve "Dış İlişkiler" fasılları müzakerelere kapatılmıştır.[42] Ayrıca, bu yükümlülükler yerine getirilmeden herhangi bir fasılda müzakerelerin kapatılamayacağı konusu da hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla, 2005 sonrası dönemde, müzakere sürecinin doğrudan Kıbrıs meselesi ve Ek Protokol tartışmaları ekseninde şekillendiğini söylemek mümkündür.

Kıbrıs meselesine ek olarak, derinleşme-genişleme ikileminin de Türkiye'deki reform sürecinin tıkanmasına dolaylı etkisi olmuştur. Mayıs 2004'te gerçekleşen genişleme dalgasıyla 10 yeni üye Birliğe katılmış ve her yeni üye kendi yapısal, siyasi, toplumsal ve ekonomik sıkıntılarıyla baskı unsuru yaratmaya başlamıştır. AB henüz kendi içinde entegrasyonu sağlayamamışken, hazmetme kapasitesinin çok üstünde bir genişleme dalgasıyla ve sonuçlarıyla yüzleşmek zorunda kalmıştır.[43] Sürdürülebilir ekonomik kalkınma ve anayasal düzenlemelerle ulaşılacak siyasi bütünleşme kontrolsüz genişleme karşısında tehlikeye düşmüştür. Söz konusu çelişkiler sadece siyasi düzeyde kalmamış ve toplumsal bir takım sonuçlar da doğurmuştur. AB kamuoyunda genişleme politikalarına

39 BAYKAL ve ARAT, 2013, s. 371.

40 Bkz. http://www.mfa.gov.tr/ek-protokol-ve-deklarasyon - metni.tr.mfa (03.06.2013).

41 Sanem BAYKAL, "Ek Protokol Deklarasyonları", Baskın ORAN (der.), **Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar III,** İletişim Yayınları, İstanbul, 2013, s. 361.

42 "Tren Rayında Bakım: Sekiz Başlık Askıya", **Sabah**, 30 Aralık 2006.

43 Beril DEDEOĞLU, "Dünden Yarına Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri", **Siyasa**, Cilt: 1, Sayı: 1, 2005, s. 39.

bir tepki olarak, özellikle ekonomik refahtan aldıkları pay küçülen orta sınıfta yabancı düşmanlığı gelişmiş ve bu söylemden beslenen muhafazakâr-milliyetçi akımlar güçlenmiştir.[44] Almanya'da Hristiyan Demokrat Birlik Partisi'nin yükselişi ve Fransa'da sağ eğilimli Halk Hareketi Birliği Partisi'nin 2007 seçimlerini kazanması bu toplumsal tepkinin bir sonucu olarak yorumlanabilir. Bu bağlamda, 2005 sonrası gelişmelerin kimlik siyaseti üzerinden kurgulandığını, AB kamuoyunda yükselen Avrupalılık hassasiyeti ve muhafazakâr çevrelerin bu eğilimden hareketle Türkiye-AB ilişkilerini yeniden yapılandırmaya çalıştığını söylemek mümkündür. Türkiye yoğun reform çabalarının ardından, müzakere tarihi alıp Avrupa'ya bir adım daha yaklaşmış, fakat siyasi ve ekonomik olarak kısalan mesafeler kimlik duvarına takılmıştır. Özellikle bazı AB hükümetlerinin Türkiye Avrupa'nın bir parçası olamaz türünden çıkışları, Türk kamuoyunda ve hükümet çevrelerinde AB'nin taahhütlerinin ve Türkiye'ye ilişkin tam üyelik perspektifinin samimiyetinin sorgulanmasına yol açmıştır. Ocak 2013'te yapılan anket sonuçlarına göre, Eylül 2008'de %69 seviyelerinde olan kamuoyunun Türkiye'nin AB üyeliğine desteği %49'lara kadar gerilemiştir.[45] Bu bağlamda, koşulluluğun güvenilirliği ilkesi hususunda Türk kamuoyunda ciddi endişeler oluşmaya başlamıştır. Müzakere Çerçeve Belgesinde yer alan ve Türkiye'nin üyelik kriterlerini yerine getirmesi halinde izlenecek temel stratejinin anlatıldığı paragraf üzerine yapılan değerlendirmeler bu endişelere ışık tutmaktadır. Bu metinde Türkiye'nin üyeliğine ilişkin şu ifadelere yer verilmektedir:

> Müzakerelerin ortak hedefi üyeliktir. Bu müzakereler, sonucu önceden garanti edilemeyen ucu açık bir süreçtir. Birliğin absorbe etme kapasitesi de dâhil, tüm Kopenhag kriterleri göz önünde bulundurularak, Türkiye'nin üyelik yükümlülüklerini tam olarak üstlenecek durumda olmaması halinde Avrupa yapılarına mümkün olan en güçlü bağlarla kenetlenmesi sağlanmalıdır.[46]

Metinde bahsi geçen "açık uçluluk" vurgusu anlaşmanın taraflarının uzun vadeli çıkarlarını koruyan bir kavram olarak algılansa da, "Birliğin hazmetme kapasitesi" vurgusu daha önceki aday ülkelerle imzalanan Müzakere Çerçeve Belgelerinde yer almamaktadır. Diğer taraftan belgede altı çizilen "Avrupa yapılarına mümkün olan en güçlü bağlarla kenetlenmesi" ifadesi de tam üyelik dışında Türkiye'ye sunulması muhtemel alternatif ilişki modellerini işaret etmektedir. Nitekim Türkiye'nin AB'ye tam üyeliğine karşıtlığıyla tanınan Almanya Başbakanı Angela Merkel'in Türkiye'nin üyeliğine ilişkin yaklaşımının bu alternatif bağlar perspektifinden şekillendiğini söylemek mümkündür. Merkel, Temmuz 2005'te yaptığı bir basın açıklamasında, Türkiye'nin üyeliğine ilişkin olarak şu açıklamada bulunmuştur:

> Bizim hedefimiz imtiyazlı ortaklık. AB ülkeleri hükümet ve devlet başkanlarının da Türkiye ile müzakerelere başlanması yönünde aldığı bir karar var. Bu müzakere kararı daha ayrıntılı hale getirildi... Müzakere sürecinde görüşmeleri istediğimiz gibi şekillendirmeye ve mümkün olduğu kadar isteklerimizi yerine getirmeye çalışabiliriz, ancak alınan kararlar yeniden gözden geçirilemez[47]

Türkiye'nin AB üyeliğini benzer bir yaklaşımla değerlendiren Fransa eski Cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy de bir söyleşisinde, "ben Türkiye ile bir anlaşmanın yapılmasından yanayım, Türki-

---

44 DEDEOĞLU, 2005, s. 39

45 "AB Üyeliği için Destek Tarihi Dipte", **Radikal**, 16 Ocak 2013, http://www.radikal.com.tr/turkiye/ab_uyeligi_icin_destek_tarihi_dipte-1117068 (03.06.2013).

46 Avrupa Birliği Komisyonu (Resmi Tercüme: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı), **Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesi ve Diğer Belgeler**, Ekim 2005, s. 3. http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/MuzakereCercevesi/Muzakere_Cercevesi_2005.pdf (02.06.2013).

47 "Merkel: Hedefimiz Türkiye için İmtiyazlı Ortaklık", **Hürriyet**, 14 Temmuz 2005 http://webarsiv.hurriyet.com.tr/2005/07/14/672049.asp (03.06.2013)

ye ile ortak pazardan yanayım, ancak Türkiye'nin Avrupa'ya entegre edilmesine karşıyım"[48] şeklinde görüş bildirmiştir. Söz konusu "imtiyazlı ortaklık" önerisi AB mevzuatında yer almayan, daha önce hiçbir aday ülke için düşünülmemiş ve hukuki bir zemine oturtulmamış siyasi bir çıkıştır. Ortaklık, Türkiye'nin AB ile üyelik çatısı altında bütünleşmesi fikrinden ziyade ikili anlaşmalar kapsamında karşılıklı imtiyazlar tanınarak başta savunma ve güvenlik mevzuları olmak üzere çeşitli alanlarda işbirliği ve diyaloğun geliştirilmesini hedeflemektedir.[49] Diğer taraftan, Türkiye, AB üyesi olmadığı halde 1996'dan beri Gümrük Birliği'ne taraf olarak zaten fiili olarak AB ile imtiyazlı bir ortaklık ilişkisi içindedir.

Yukarıda özetlenen dış dinamiklerin etkisiyle ve Türkiye'de iç politikada da farklı önceliklerin AB hedefinin önüne geçmesi sonucunda müzakere ve reform süreçleri bir ileri, iki geri olarak tanımlayabileceğimiz bir döneme girmiştir. Bu iki sürecin yeniden hareketlenmesi, tarafların karşılıklı olarak *bona fide* ilkesine uygun biçimde Türkiye'nin üyeliğini gerçekçi olarak kabullenmeleri ile mümkün olacaktır.

Özet

2001-2005 yılları arasında iç politikada yaşanan gelişmeler ve AB kurumlarınca yönlendirilen koşulluluk perspektifi Türkiye'de siyasi kriterlerin yerine getirilmesi amaçlı bir reform sürecini başlatmıştır. Uyum paketleri ve Anayasa değişiklikleri kapsamında bir dizi siyasi reformlar hayata geçirilmiş ve Türkiye'de demokrasi hukukun üstünlüğü ile insan hakları ve azınlıkların korunması alanlarında İlerleme Raporlarında tartışıldığı şekilde iyileştirmeler yapılmıştır. Bu çerçevede, demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkesi gözetilerek, hantal ve bürokratik Türk kamu yönetimi sistemi gözden geçirilmiş, merkeziyetçi anlayış esnetilerek yerinden yönetim enstrümanlarının güçlenmesi yönünde adımlar atılmış, yargıda iş yükü azaltılmış, AİHS rejimini önceleyen bir adalet sisteminin içselleştirilebilmesi hedeflenmiş, yasama, yürütme ve yargı erki üzerinde askeri vesayeti sonlandıracak anayasal değişiklikler gerçekleştirilmiş ve yönetimde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri gözetilerek yolsuzlukla mücadele stratejileri benimsenmiştir. İnsan hakları ve azınlıkların korunması alanında yapılan düzenlemelerle de yargı organlarına insan hak ve özgürlüklerini kısıtlama yönünde geniş yetkiler tanıyan genel kısıtlama hükümleri değiştirilmiş, idam cezası kademeli olarak tüm suçları kapsayacak şekilde kaldırılmış, AİHM kararlarının iç hukuk kararlarının üzerinde bir yaptırım gücüne sahip olması Anayasal düzenlemelerle temin edilmiş ve siyasi partilerin kapatılması yasal olarak zorlaştırılmıştır. Bununla birlikte TCK ve TMK'da yapılan değişikliklerle düşünce, ifade, gösteri, toplantı yürüyüş, basın, dernek kurma ve derneklere üye olma özgürlüklerine ilişkin çeşitli kısıtlamalar kaldırılmıştır.

Türkiye ile müzakerelerin başladığı 2005 sonrası dönemde ise, AB kurumlarınca AB uyum reformlarının hayata geçirilmesinde hükümetin gerekli adımları atmadığı yönünde eleştiriler dile getirilmiştir. Bu dönemde AB üyeliği öncelikli gündem maddesi olma vasfını yitirmiş ve reform sürecinde ciddi tıkanmalar yaşanmıştır. Bu eğilimi tetikleyen nedenler arasında genişleme-derinleşme ikilemi neticesinde Avrupa'da beliren genişleme karşıtlığı ve Türkiye'ye yönelik olarak dile getirilen imtiyazlı ortaklık önerileri, Kıbrıs meselesi ve Ek Protokol sorunu, Türkiye'ye yönelik olarak farklı kriterlerin uygulandığı iddiaları ile Hükümetin AB hedefini eskisi kadar ön planda tutmaması sayılabilir.

---

48 "Sarkozy: Türkiye ile Ortak Pazar Kuralım", **Zaman**, 1 Şubat 2007, http://www.zaman.com.tr/dunya_sarkozy -turkiye-ile-ortak-pazar-kuralim_494939.html (03.06.2013).

49 DEDEOĞLU, 2005, s. 43.

Sorular

1. Avrupa Birliği'nin koşullu genişleme stratejisini ve bu stratejinin ortaya çıkmasında rol oynayan unsurları açıklayınız.
2. Siyasi reform aracı olarak koşulluluk kavramı ne ifade eder? Bu kavram çerçevesinde Türkiye-AB ilişkilerini değerlendiriniz.
3. Türkiye'nin resmi adaylığının ilan edildiği 1999 Helsinki Zirvesi'nden bu yana demokrasi ve hukukun üstünlüğü alanında Türkiye'nin reformlarını değerlendiriniz.
4. Reform sürecinde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin içtihatlarıyla bağlantılı iç hukuk düzenlemeleri nelerdir?
5. Türkiye'nin üyelik müzakerelerine başladığı Ekim 2005 sonrası dönemde reform sürecinde ciddi tıkanmaların yaşandığı fikrine katılıyor musunuz? Açıklayınız.

Tavsiye Edilen Kaynaklar

AKGÜL-AÇIKMEŞE, Sinem, "Cycles of Europeanization in Turkey: The Domestic Impact of EU Political Conditionality", M. Aydın (der.), **Turkish Foreign Policy: Old Problems, New Parameters**, UNISCI, Madrid, 2010, ss. 185-217.

Avrupa Birliği Bakanlığı, **Siyasi Reformlar-I**, Ankara, http://www.abgs.gov.tr/files/rehber/05_rehber.pdf (02.06.2013).

Avrupa Birliği Bakanlığı, **Siyasi Reformlar-II**, Ankara, http://www.abgs.gov.tr/files/rehber/05_rehber.pdf (02.06.2013).

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Avrupa Birliği Uyum Yasa Paketleri,** Ankara, 2007.

ÖZBUDUN, Ergun ve Ömer Faruk GENÇKAYA, **Democratization and the Politics of Constitution-Making in Turkey,** CEU Press, Budapeşte, 2009.

SCHIMMELFENNIG, Frank ve Ulrich SEDELMEIER, **The Europeanization of Central and Eastern Europe,** Cornell University Press, New York, 2005.

VACHUDOVA, Milada Anna, **Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration After Communism**, Oxford University Press, New York, 2005.

7 Sivil-Asker İlişkilerinin Dönüşümü

Aylin GÜNEY

Bölüm Planı

- Giriş
- Türkiye'de Sivil-Asker İlişkilerinin Tarihçesi
- Türkiye'nin AB Üyelik Sürecinde Sivil-Asker İlişkilerinin "Normalleşmesi"
- 2007 E-Muhtırası, Ergenekon-Balyoz Davaları ve AB
- Sivil-Asker İlişkilerinde Reformların Geleceği
- Özet

Giriş

Türkiye'de 1990'ların sonundan itibaren sivil-asker ilişkilerinin geçirmeye başladığı değişim, ancak bu ilişkilerin tarihsel olarak ne ifade ettiğini anlayabilmekle mümkündür. Ordu, tarihsel olarak Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinden bu yana, modernleşme çabalarında, Türk siyasi hayatının gelişiminde ve özellikle Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarında çok önemli rol oynayan bir aktör olmuştur. Türkiye Cumhuriyeti'nin koruyucusu ve kollayıcısı olarak kendilerine tanımladıkları rol gereği, gerek 1923-1946 dönemi arasındaki Cumhuriyet Halk Partisi merkezli ve tek partili siyasette, gerekse çok partili demokrasiye geçişin yaşandığı 1950'ler sonrasında muhtelif defalar demokratik işleyişe müdahalelerde bulunmuştur. 1960, 1971, 1980 ve 1997 yıllarında yapılan darbeler ya da "post-modern" müdahaleler, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin her defasında demokrasiyi kendi anlayışlarına göre "daha iyi tahsis etmek" isteği ve amacıyla meşrulaştırılmaya çalışılmıştır. Askerin demokratik hayata müdahaleleri ve Cumhuriyetin kurucu aktörlerinden olması nedeniyle kazandığı "otonom" karakteri, Türk ordusunun askeri niteliğinin yanı sıra bir "siyasi ordu" olarak nitelendirilmesine sebep olmuştur.[1]

Ordunun Türk siyasetinde oynadığı rol, özellikle 1990'ların sonundan itibaren Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinin hızlanması doğrultusunda kendisinden beklenen reformlar çerçevesinde gündeme daha sık gelmeye başlamıştır. Özellikle, 1999-2006 yılları arasında Türkiye'nin bulunduğu coğrafyadaki siyasi değişimler de Türk ordusunun değişen rolünün en önemli nedenlerindendir.[2] Fakat bu süreçte, belki de en önemlisi, AB üyelik perspektifinin Türk ordusunun siyasi rolünün büyük ölçüde dönüşümüne yol açmasıdır. Kitabın bu bölümü, Türkiye'de sivil-asker ilişkilerinin, 1990'ların sonundan bu yana AB üyelik perspektifi doğrultusunda ne gibi değişikliklere uğradığını irdelemekte, bu bağlamda sivil-asker ilişkilerinin normalleşmesi üzerindeki AB etkisini sorgulamaktadır.

Türkiye'de Sivil-Asker İlişkilerinin Tarihçesi

Türkiye'de sivil-asker ilişkilerinin demokratik işleyiş için neden sorun yaratan bir faktör olduğunu ve bu ilişkilerin, son yirmi yılda ne gibi değişimler geçirdiğini anlayabilmek için öncelikle Türk Silahlı Kuvvetleri'nin (TSK) Türk siyasetindeki tarihsel rolünü anlamak büyük önem taşımaktadır.[3] AB'ye üyelik sürecinde sorun yaratan hukuki-kurumsal askeri yapının kökeninde, büyük ölçüde Osmanlı İmparatorluğu dönemine dek uzanan güçlü bir ordu geleneği ve bu geleneğin İmparatorluğun çöküşünden sonrasında kurulan Türkiye Cumhuriyeti'ne uzantısı bulunmaktadır. Cumhuriyetin kurucuları Mustafa Kemal Atatürk ve İsmet İnönü'nün asker kökenli olmaları ile Türk Kurtuluş Savaşı'nı kazanan diğer ordu mensuplarının Cumhuriyetin kurucu kadrolarında yer almaları sivil-

---

1 "Siyasi ordu" kavramı teorik incelemesi için, Bkz. Kees KOONING ve Dirk KRUJIT (der.), **Political Armies: The Military and Nation Building in the Age of Democracy**, Zed Books, Londra ve New York, 2002; Aylin GÜNEY, **"The Military, Politics, and Post-Cold War Dilemmas in Turkey"**, Kees KOONINGS ve Dirk KRUJIT (der.) **Political Armies: The Military and Nation Building in the Age of Democracy,** Zed Books, Londra ve New York, 2002, s. 162-178; Robin LUCKHAM ve Gavin CAWTHRA (der.), **Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies**, Zed Books, Londra ve New York, 2003. Türk ordusunun "otonom" karakteri nitelendirmesi için Bkz. Ümit CİZRE-SAKALLIOĞLU, "An Anatomy of the Turkish Military's Autonomy," **Comparative Politics,** Cilt: 29, No: 4, 1997, s. 151-165.

2 Yaprak GÜRSOY, "The Changing Role of the Military in Turkish Politics: Democratization through Coup Plots?", **Democratization,** Cilt: 19, No: 4, 2012, s. 742.

3 Bu konuda Bkz. Gareth JENKINS, "Continuity and Change: Prospects for Civil-Military Relations in Turkey", **International Affairs,** Cilt: 83, 2007, s. 339-355.

asker ilişkilerini o dönemde şekillendiren belli başlı unsurlar olarak karşımıza çıkar. Bu yıllarda ordu, her ne kadar sivil otoritenin kontrolü altında olsa da, kendini 1923'te kurulan Cumhuriyetin laik ve üniter yapısını koruma ve kollama görevine adamıştır.[4]

Sebepleri birbirinden farklı olmakla birlikte, Türk Silahlı Kuvvetleri 1960, 1971 ve 1980 yıllarında Türk demokrasisini ulusal güvenliği tehdit olarak tanımladığı unsurlardan koruyabilmek uğruna demokrasiyi kesintiye uğratmış; 1997 yılında ise "post-modern" darbe olarak adlandırılan dolaylı bir eylem ile demokratik işleyişe müdahalede bulunmuştur. Ordu, bütün bu müdahalelere rağmen Türk toplumunun en çok güvendiği kurum olmuştur.[5] Çelişkili gibi görünen bu durumun temelinde, Türk toplumunun gözünde askerin devleti temsil etmesi ve bu simgenin içinde biraz korku, biraz saygı, fakat en önemlisi kurulmuş mekanizmaya güven duygusunun olması ile TSK'nın başarılı şekilde yürüttüğü iç disiplini, ciddiyeti ve sivil bürokrasideki yolsuzluk haberlerinin dışında kalması ile kendi içindeki organizasyonu yatar. TSK, özellikle Anadolu'da daima yardıma koşan ve felaketlerde duruma el koyan bir kurum olarak toplumun saygısını ve sevgisini kazanmıştır.[6]

Türkiye'nin AT/AB ile ilişkileri bu askeri müdahaleler sırasında iniş-çıkışlı bir seyir izlemiştir. Kısa süreli askeri müdahaleler ve/veya sonrasındaki demokrasiye geçiş dönemlerinde de Türkiye'nin Avrupa'da gelişen bu Birliğe tam üye olarak katılım arzusu bir milli politika olarak benimsenmiş ve katılım yolundaki çalışmalar sürdürülmüştür. Bunun en önemli nedeni, Türkiye'nin AB'yi Batı'nın demokratik ve laik değerlerini temsil eden bir ekonomik birlik ve siyasi oluşum olarak değerlendirmesidir. Bu değerlendirmenin sonucu olarak da, demokratik gelişimi için AB sürekli bir referans noktası olmaya devam etmiştir.

Türkiye'nin AB Üyelik Sürecinde Sivil-Asker İlişkilerinin "Normalleşmesi"

Türkiye'de sivil-asker ilişkilerinin "normalleşmesi" ve Türk ordusunun yarı-otonom yapısından sivil otoritenin kontrolüne tabi olması yönünde atılan adımlarda, AB'nin 1990'lı yıllardan itibaren uyguladığı koşulluluk (*conditionality*) ilkesiyle AB üyeliğini şartlı hale getiren katılım sürecinin çok önemli bir etkisinin bulunduğu yadsınamaz.[7] 1999 Helsinki Konseyi kararıyla aday ülke statüsü kazanan Türkiye, 1998 yılından itibaren Avrupa Komisyonu tarafından her yıl hazırlanan İlerleme Raporları ile izlemeye alınmış ve 1993 yılı Kopenhag Zirvesi sonunda belirlenen ve "Kopenhag Kriterleri" olarak adlandırılan siyasi, ekonomik ve hukuki kriterlere ne ölçüde uyum sağladığı bu raporlara yansıtılmıştır. Söz konusu raporlar, AB'nin genişleme kararlarında en önemli rolü oynayan Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi'ne Türkiye hakkında durum değerlendirmeleri olarak sunulmaya başlanmıştır. AB'ye üyelik sürecinin Türkiye'de sivil-asker ilişkilerine ve özel-

---

4 Metin HEPER ve Aylin GÜNEY "The Military and the Consolidation of Democracy: The Recent Turkish Experience," **Armed Forces and Society**, Cilt: 26, No: 4, 2000, s. 635-657.

5 Güven ÖZALP, "En Güvenilen Kurum Yine Ordu", **Milliyet**, 25 Şubat 2010, http://www.milliyet.com.tr /en-guvenilen-kurum-yine-ordu/siyaset/haberdetay /25.02.2010/1203664/default.htm (2.8.2013).

6 Mehmet Ali BİRAND, "Toplum Neden Askere Güveniyor?", **Milliyet**, 06 Temmuz 2006, http://www.milliyet.com.tr/toplum-neden-askereguveniyor-/mehmet-ali birand/guncel/yazardetayarsiv/06.07.2006/163168/default.htm (05.03.13).

7 Murat YILMAZ, "Sivil - Asker İlişkileri Normalleşiyor mu?", **Zaman**, 11 Aralık 2005, http://www.zaman.com.tr/yorum_yorum-sivil-asker-iliskileri-normallesiyor-mu_236958.html. (13.02.13)

likle Türk ordusunun siyasal hayattaki rolünde ne gibi değişimlere yol açtığını anlayabilmek için Komisyonun aday ülkeler için her yıl yayımladığı İlerleme Raporlarına bakmak büyük önem taşımaktadır. Dolayısıyla, özellikle 1998 yılı ve sonrasında yayımlanan İlerleme Raporları ışığında Türkiye'de sivil-asker ilişkileri masaya yatırılmış ve AB'nin bu konuda ortak bir politikası olmamasına rağmen, kabul gören en iyi uygulama biçimine yaklaşması görüşü benimsenmiştir. Bu bağlamda, Türkiye için ilk kez 1998 yılında belli başlıklar altında yayımlanmaya başlanan bu raporlarda, hemen hemen her yıl Türkiye'de asker-sivil ilişkilerinin AB'ye üyelik sürecinde reforma tabi tutulması gereken alanlardan biri olduğunu belirtilmiş ve Türkiye'de sivil-asker ilişkilerinin demokratik sistem açısından sorun yaratan konuları sıralanmıştır.

Kutu 7.1: İlerleme Raporlarında Sivil-Asker İlişkilerinin Sorunlu Konuları

- Ordu üzerinde sivil kontrolün sağlanabilmesi için gerekli hukuki-kurumsal düzenlemelerin yapılması ve bu bağlamda Milli Güvenlik Konseyi'nin rolü
- Ulusal güvenlik tanımları ve ordunun görev ve yetkilerinin tanımlanması
- Savunma bütçesinin şeffaflığı, hesap verilebilirliği ve Meclis tarafından denetlenebilmesi
- Askeri yargı-sivil yargı ayrımının ve dolayısıyla yargıda iki başlılığın ortadan kalkması
- Genelkurmay Başkanlığı'nın Milli Savunma Bakanlığı'na bağlanması

2002 yılında, Türkiye ile katılım müzakerelerinin başlatılabilmesi için karşılanması gereken siyasi kriterler kapsamında sivil-asker ilişkileri alanında da reform çabaları büyük ivme kazanmış; çeşitli anayasal değişikliklerle sadece ordunun Türk siyasi hayatında oynadığı hukuki-kurumsal rol değil, aynı zamanda ordunun mali şeffaflığı ve sivil denetimine ilişkin düzenlemeler, askeri yargı alanının kısıtlanması, ordunun iç güvenlik alanındaki tehdit tanımlamaları ile yetki alanları da mercek altına alınması gereken konular olarak gündeme gelmiştir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı İlerleme Raporları, Türkiye'de asker-sivil ilişkilerinde 2000'li yıllardan itibaren önemli dönüşümler meydana gelmesinin en önemli nedenlerinden biridir. Bu dönüşümlerin tümü 2002, 2007 ve 2011 yıllarında yapılan genel seçimlerden tek parti galibiyeti ile çıkan ve muhafazakâr kimliği ağır basan Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) hükümetleri döneminde gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, sivil-asker denkleminin bir tarafında Türk Silahlı Kuvvetleri, diğer tarafında ise AKP hükümetlerinin bulunduğunu söylemek mümkündür. Fakat bu noktada, özellikle 2002-2004 döneminde Türkiye ile başlaması öngörülen katılım müzakerelerinin açılabilmesi için AB'nin kullandığı koşulluluk ilkesinin önemini de vurgulamak gerekir. Bu dönemde yayımlanan İlerleme Raporlarında yer alan asker-sivil ilişkilerine yönelik eleştiriler, bu iki yıl boyunca yapılan önemli reformların itici gücünü teşkil etmiştir. Buna karşılık, AB düzeyinde sivil-asker ilişkilerini uluslarüstü seviyede düzenleyen ortak bir politika bulunmadığından, eleştiriler AB üye ülkelerinin en iyi uygulamaları referans alınarak yapılmıştır.

Bundan sonraki bölümde, Türkiye'deki sivil-asker ilişkilerinin dönüşümü yolunda AB İlerleme Raporları'nda sorun olarak ele alınan konulara ilişkin hangi adımların atıldığı ve hangi konuların henüz çözüme kavuşturulamadığı nedenleri ile birlikte irdelenecektir.

Savunma Sektöründe Hukuki-Kurumsal Sivilleşme

AB İlerleme Raporlarının en önemli eleştiriyi yönelttiği kurumların başında 12 Eylül 1980 darbesinin ardından kabul edilen 1982 Anayasası tarafından kurulmuş olan Milli Güvenlik Konseyi (MGK)

gelir. MGK'nın AB tarafından eleştirilen siyasi gücü, aslında hukuki statüsünden değil, Türk toplumu ve siyaseti üzerinde olan gücü ve etkisinden kaynaklanır.[8] Bu bağlamda, AB'nin etkisiyle 2000'li yıllarda yapılan anayasal değişikliklerle yapı ve görevleriyle değiştirilen ilk kurumlardan biri MGK olmuştur. 2003 yılında Anayasa'nın 118. maddesinde yapılan bir değişiklikle MGK'nin yapısı ve işleyişi ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan MGK'da Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan Yardımcıları ile Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları ve Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ile Jandarma Genel Komutanı temsil edilir. Gündemin özelliğine göre Kurul toplantılarına ilgili bakan ve kişiler çağrılıp, görüşleri alınabilir. Milli Güvenlik Kurulu, devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonunun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kurulu'na bildirir. MGK'nın devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulu'nca değerlendirilir. MGK'nın gündemi ise Başbakan ve Genelkurmay Başkanı'nın önerileri dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca belirlenir. Milli Güvenlik Kurulu, Cumhurbaşkanı katılamadığı zamanlarda Başbakanın başkanlığında toplanır.[9]

MGK'nın 7 sivil ve 5 asker üyeden oluşmasını sağlayan bu düzenlemelerle, MGK kararlarının Bakanlar Kurulu tarafından öncelikle "ele alınması" hükmü yerine "değerlendirilmesi" anlayışı benimsenmiştir. 2003 yılında ise MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanunu'nda bazı değişiklikler yapılmış, MGK kararlarına ilişkin uygulamaların "koordinasyonu ve izlenmesi" yetkisi Başbakan Yardımcısı'na aktarılmıştır. Ayrıca, Kurul toplantılarının iki ayda bir yapılmasına ve MGK Genel Sekreteri'nin siviller arasından seçilebilmesine karar verilmiş, Genel Sekreterliğin görev ve yetkileri büyük ölçüde sınırlandırılmış, çalışan sayısı 408'den 305'e indirilmiş ve MGK Genel Sekreteri'nin veto yetkisi kaldırılmıştır.[10]

MGK, daha sonraki yıllarda şeffaflaşma çabası içine girmiş ve bu yönde bazı çalışmalar gerçekleştirmiştir. MGK'nın şeffaflaşma çabasının en güzel örneklerinden biri ise 30 Kasım 2004'te 200'ü aşkın Türk ve yabancı gazeteci tarafından izlenen ve MGK'nın yeni görev ve organizasyon yapısının anlatıldığı bir bilgilendirme toplantısıdır. 2008 yılında hazırlanan Ulusal Program'da Türkiye, sivil-asker ilişkilerini gözden geçirerek yeni düzenlemeler yapılacağını; bu bağlamda da Milli Güvenlik Kurulu'nun danışma organı olma niteliğini Anayasa ve ilgili yasa değişiklikleriyle güçlendireceğini, iç güvenlik hizmetinin ordu tarafından değil sivil iradenin belirleyeceği politikalar doğrultusunda kolluk kuvvetlerinin profesyonel ve uzmanlaşmış birimleri tarafından yerine getirileceğini AB'ye taahhüt etmiştir.[11]

Sivilleşme hareketi sadece MGK'da değil, aynı zamanda savunma sektöründe önemli bir rol üstlenen Savunma Sanayi Müsteşarlığı'nda, Milli Savunma Bakanlığı'nda, Yüksek Öğretim Kurumu ve Radyo Televizyon Üst Kurulu'nda da göze çarpmaktadır. AKP Hükümeti, Kanun Hükmünde

---

8 Linda MICHAUD-EMIN, "The Restructuring of the Military High Command in the Seventh Harmonization Package and its Ramifications for Civil-Military Relations in Turkey", **Turkish Studies,** Cilt: 8, No: 1, 2007, s. 25-42.

9 T.C. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, **Anayasal Durum,** http://www.mgk.gov.tr/index.php/kurumsal/mevzuat/anayasal-durum (2.8.2013).

10 European Commission, **Turkey 2005 Progress Report,** COM(2005) 561 final, 2005, ss. 12-15, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1426_final_progress_report_tr_en.pdf (29.01.2013). Çalışan sayısı daha sonrasında da 224'e kadar indirilmiştir.

11 "Ulusal Program Nihayet Onaylandı", **Milliyet,** 31 Aralık 2008, http://siyaset.milliyet.com.tr/nihayet-onayladi/siyaset/siyasetdetay/01.01.2009/1041517/default.htm (05.03.2013).

Kararname (KHK) ile Milli Savunma Bakanlığı'nın teşkilat yapısında önemli değişikliklere gitmiştir. Milli Savunma Bakanı bir özel kalem müdürü, bir basın ve halkla ilişkiler müşaviri ile 7 bakanlık müşaviri atama yetkisine sahip olmuş; Milli Savunma Bakanlığı'nda daha önce askerler tarafından yürütülen bu görevleri siviller üstlenmişlerdir.[12] Savunma Sanayii Müsteşarlığı (SSM) görevine bir sivil bürokratın atanması ve sonrasında Milli Savunma Bakanlığı Müsteşarlığı altında ve korgeneral rütbeli bir bürokratın yönetiminde gerçekleştirilen yüksek bütçeli silah alımlarının SSM'nin sorumluluğuna aktarılması ile asker üyeliklere son verilmesi de önemli değişiklikler arasındadır.

AB'nin 2006 yılında yayınladığı İlerleme Raporu'nda askerlerin görev ve yetkilerine ilişkin hukuki-kurumsal sorunlardan biri de, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) Şemdinli Araştırma Komisyonu'nu tarafından ortaya çıkarılan EMASYA Protokolü'ne ilişkindir. 1997 yılında Genelkurmay Başkanlığı ve İçişleri Bakanlığı arasında imzalanan, ulusal güvenlik ile ilgili konularda ve belli koşullarda sivil otoritelerden izin almaksızın askeri operasyonlar yürütebilme ve iç tehditlere karşı istihbarat toplayabilme yetkisini Türk Silahlı Kuvvetleri'ne sağlamış olan bu Protokol, askerlerin yetki alanını sivil kontrol olmaksızın genişletmesi olarak yorumlanmış ve AB tarafından yoğun biçimde eleştirilmiştir. 2006 yılında hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nde de sivil-asker ilişkilerinin diğer sivilleşme boyutlarının ele alınması konusu detayları ile gündeme gelmiş ve Türkiye'ye yönelik eleştiriler devam etmiştir.[13] Bütün bu gelişmeler sonrasında, EMASYA Protokolü ancak Ocak 2010 tarihinde yürürlükten kaldırılabilmiştir.

Sivil-asker ilişkilerinin kurumsal reformu çerçevesinde, terörle mücadeleye ilişkin politikalar geliştirmek ve Terörizmle Mücadele Koordinasyon Kurulu'nun sekretaryasını yürütmek üzere İçişleri Bakanlığına bağlı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı'nın kurulmasına ilişkin kanun kabul edilmiştir. Söz konusu kanunla birlikte, ilgili güvenlik kurumları arasında istihbarat paylaşımını güçlendirmek için bir İstihbarat Değerlendirme Merkezi kurulmuştur. 2008 yılı İlerleme Raporu'nda ise özellikle Kuzey Irak'ta terörist hedeflere yöneltilen askeri operasyonların hükümetin kararı ve Parlamentonun kontrolü dahilinde yapıldığı, bunun olumlu bir gelişme sayılabileceği, fakat yine de TSK'nın formel ve informel mekanizmalarla etkisinin sürdüğü belirtilmektedir. Ayrıca, savunma bütçesi dışında yapılan harcamaların halen Parlamento denetiminde olmaması da bir eleştiri konusudur. 2008 yılı İlerleme Raporu, özetle, sivil otoritenin halen asker üzerinde tam denetim sağlayamadığı sonucuna varmıştır.

Sonuç olarak, hukuki-kurumsal olarak bazı reformlar AB'nin etkisiyle ve iç politika dinamikleri elverdiği ölçüde AKP hükümetleri tarafından gerçekleştirilmiş, fakat bu kurumsal reformların tam anlamıyla hayata geçirilmesi için gerekli olan diğer gereklilikler aşağıda da görüleceği üzere yerine getirilememiştir.

Milli Güvenlik Siyaseti Belgesi (MSGB)

Milli Güvenlik Siyaseti Belgesi (MGSB) AB'nin 2000'li yıllarda yayınladığı İlerleme Raporlarında eleştirilerini yönelttiği diğer konulardan birisidir.

İpucu:

- Türk milli güvenlik siyasetinin temelini oluşturan MGSB, MGK Genel Sekreterliği tarafından, Cumhurbaşkanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı ve Milli İstihbarat Teşkilatı'nın katkılarıyla hazırlanır ve Bakanlar Kurulu'nun onayına sunulur.

[12] "Milli Savunma Bakanlığı sivilleşiyor", **Zaman**, 27 Haziran 2012, **http://www.zaman.com.tr/gundem**_ milli-savunma-bakanligi-sivillesiyor_1309886.html (25.02.2013).

[13] European Council, "Council Decision on the Principles, Priorities and Conditions Contained in the Accession Partnership with Turkey", **Official Journal of the European Union**, 2006/35/EC, 26 Ocak 2006, s. 4, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/Apd/Turkey_APD_2006.pdf (29.01.2013).

2000'li yıllarda hazırlanan AB İlerleme Raporları, MGSB'de yer alan kapsamlı tehdit tanımının TSK'nın Türk siyasal hayatında geniş bir rol oynamasına yol açan unsurlardan biri olduğunu ima etmiştir. Örneğin, 2005 yılı İlerleme Raporu, ulusal güvenliğin MGK Kanunu'nun 2a maddesi gereğince çok geniş tanımlandığına ve yoruma açık bırakıldığına işaret etmiştir.[14] Rapor milli güvenliğin "devletin anayasal düzeninin, milli varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dâhil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü iç ve dış tehditlere karşı korunması ve kollanmasını" öngören geniş bir tanıma yer verir. 2005 yılında AB'nin bu konuyu gündeme taşımasıyla birlikte, MSGB'nin hangi konulara değinmesi gerektiği Türk siyasi ortamında da bir tartışma konusu yaratmış; Başbakan Erdoğan, bu belgenin kapsamının daraltılması gereğini vurgularken, Genelkurmay Başkanlığı ise, kendi ulusal güvenlik algılamalarını yansıtan açıklamalarda bulunmuştur. Sonuçta, konu AB İlerleme Raporu'na da yansımıştır.[15] Türk Silahlı Kuvvetleri'ne yönelik ağır eleştirilerin yapıldığı bu dönemde, hükümet MGSB'nin özellikle iç tehdit bölümünde köklü değişiklikler yapmayı planlamış ve özellikle 2005 yılında hazırlanan MGSB'nin iç tehdit bölümünde öncelikli tehdit olarak yer alan irtica ve bölücülük konularının güncellenmesini istemiştir. Hükümet özellikle son dönemde artan işsizlik nedeniyle, iç tehdidin ilk sırasına işsizliği yerleştirmeyi hedeflemiş, askerler ise belgenin iç tehdit bölümünde yapılacak bu tür güncellemelerin, bu bölümün "içinin boşaltılmasına" yol açacağına yönelik endişelerini dile getirmişlerdir. Fakat Türk Silahlı Kuvvetleri'nin teknik olarak "Bakanlar Kurulu belgesi" niteliğindeki MGSB üzerinde doğrudan etkisinin bulunmaması ve askerlerin MGK toplantısında bu konuda duydukları endişeyi dile getirmelerinin ancak hükümete bir tavsiye niteliğini taşıması nedenleriyle askerlerin kaygıları hükümet politikaları üzerinde doğrudan bir etkiye sahip olmamıştır.[16]

İpucu:

- Milli Güvenlik Siyaseti Belgesi, kamuoyu tarafından genellikle Kırmızı Kitap olarak bilinir.

Savunma Bütçeleri ve Denetimi

Savunma harcamalarının Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından denetime tabi tutulması konusu da AB İlerleme Raporlarında ele alınan önemli konulardan bir diğeridir. Aralık 2003 tarihinde kabul edilen ve Ocak 2005'te yürürlüğe giren Sayıştay Kanunu ile savunma bütçesinin şeffaflaşması hedeflenmiştir. Mayıs 2004 tarihinde kabul edilen anayasal düzenlemelerle de savunma harcamalarının denetimi konusu gündeme gelmiş, Sayıştay bu denetimi Meclis adına yapmak üzere yetkili kılınmıştır. Bu kanun uyarınca, "Silahlı Kuvvetler'in elinde bulunan devlet mallarının denetlenmesi, milli savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak yapılır ve bu denetimin yapılmasına ilişkin esas ve usuller, Genelkurmay Başkanlığı'nın ve Sayıştay'ın görüşleri alınmak suretiyle Milli Savunma Bakanlığı tarafından hazırlanarak, Bakanlar Kurulu'nca kabul edilen gizlilik derecesi bir yönetmelikle düzenlenir." Buna karşılık, askeri harcamaların denetimi konusu halen tam anlamıyla neticeye kavuşturulamamıştır. 2010 yılında yürürlüğe giren Sayıştay Kanunu'nun askeri harcamaların ve büt-

[14] European Commission, **Turkey 2005 Progress Report,** COM(2005) 561 final, 2005, s. 12-15, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1426_final_progress_report_tr_en.pdf (29.01.2013).

[15] European Commission, 2005, s. 12-15.

[16] "MGK'da Gündem 'Kırmızı Kitap' Değişikliği", **Milliyet**, 16 Şubat 2010, http://siyaset.milliyet.com.tr/mgk-da-gundem-kirmizi-kitap-degisikligi/siyaset/siyasetdetay/16.02.2010/1199721/default.htm (27.02.2013).

çe-dışı kaynakların hesap verilebilirliği ile ilgili çok önemli yeni bir düzenleme getirmesi beklenirken, AKP hükümetinin yaptığı bir değişiklikle, Sayıştay'ın bu tür harcamaları denetleyemeyeceği ve kamuya açık hale getirmeyeceği karara bağlanmıştır.[17] Bu konu da AB İlerleme Raporlarında eleştirilen en önemli konulardan biridir. Bu bağlamda, savunma bütçelerinin denetimi belki de en az aşama kaydedilmiş konulardan biri olarak görülebilir ve bu alanda reformların devam etmesi AB tarafından beklenmektedir.

Askeri Yargı/Sivil Yargı ve Yargıda Çift Başlılık

AB ülkelerinin birçoğunda askeri mahkeme bulunmaması ve bulunanlarda da bu mahkemelerin önemli ölçüde kısıtlanmış yetkiyle görev yapmaları nedenleriyle, askeri yargı konusu da Avrupa Komisyonu İlerleme Raporlarında Türkiye'nin eleştirildiği konulara dâhil edilmiştir.[18] Bu eleştirilere cevaben, Askeri Ceza Kanunu'nda Haziran 2006 tarihinde yapılan bir değişiklikle sivillerin askeri mahkemelerde yargılanmasına son verilmiş; sivillere askeri mahkemelerde itiraz hakları ileri sürebilme ve yeniden yargılanabilme imkânları sağlanmıştır.

AB tarafından hazırlanan ve Şubat 2008'de yayımlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nde (KOB), "Güvenlik Güçlerinin Sivil Denetimi" başlığı altında, "askeri mahkemelerin yargı yetkisinin askeri personelin askeri görevleriyle sınırlandırılması" beklentisi dile getirilmiş; uygulamada nasıl bir yol izleneceğine Türk yetkililerin karar vermesi gerektiği belirtilmiştir. Bu nedenle AB, içerik hakkında yorum yapmak yerine, genel beklentiye uyacak şekilde askerin yetkilerinin AB standartlarına çekilmesi paralelinde gördüğü bu değişiklikleri sadece olumlu bulduğunu belirterek, çok fazla detaya girmemiştir. Askeri mahkemelerle ilgili beklentisini, "askeri mahkemelerin sivilleri yargılama yetkilerinden geriye kalanların da kaldırılması" ifadesiyle sınırlamış, 2008 İlerleme Raporu'nda da askeri mahkemelerin rolü konusunda herhangi bir tespitte bulunmamıştır. Yüksek Askeri Şura'nın (YAŞ) askeri personelin orduyla ilişkisini kesen kararlarına yargı denetimi getirilmiş ve temyiz yolu açık bırakılmıştır. Askeri mahkemelerin yetki alanı "askeri hizmetler ve askeri görevlerle" sınırlandırılmıştır.

Aynı dönemde, Türkiye'de siyasi ve entelektüel çevrelerde AB'nin de eleştirileri doğrultusunda ve yargı birliği ilkesi kapsamında Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin varlığı tartışılmaya başlanmıştır. Bu konuda iktidar ve ana muhalefet partilerinin söylemlerinde benzerlikler görülmüştür.[19]

2010 yılında yaşanan bir başka dönüşüm, dönem içinde yapılan anayasa ve yasa değişiklikleri ile 12 Eylül 1980 darbesini gerçekleştirenlere dokunulmazlık sağlayan hükümlerin Anayasa'dan çıkarılması, Genelkurmay Başkanı ve kuvvet komutanlarının resmi görevleri süresince işledikleri suçlardan ötürü Yüce Divan'da yargılanabilmelerinin önünün açılmasıdır.

Genelkurmay Başkanlığı'nın Milli Savunma Bakanlığı'na Bağlanması

Genelkurmay Başkanlığı'nın Milli Savunma Bakanlığı'na bağlanması ordunun demokratik

[17] Ümit CİZRE, "Disetangling the Threats of Civil – Military Relations in Turkey: Promises and Perils", **Mediterranean Quarterly,** Cilt: 22, No: 2, 2011, s. 71.

[18] Güven ÖZALP, "AB Daha Fazlasını Bekliyor", **Milliyet**, 12 Temmuz 2009, http://siyaset.milliyet.com.tr /ab-daha-fazlasini-bekliyor/siyaset/siyasetdetay /12.07.2009/1116699/default.htm (05.03.2013).

[19] Atilla SANDIKLI, "Türkiye'de Sivil-Asker İlişkileri"**, Bilgesam**, 23 Aralık 2010 http://www.bilgesam.org /tr/index.php?option=com_content&view=article&id=1945:turkiyede-sivil-askerlikileri&catid=181:analizler-guvenlik (2.8.2013).

kontrolü açısından önemli bir konu olarak uzun bir süredir Türkiye'ye yöneltilen eleştirilerin başında gelmiştir. Fakat bu konunun çözümü çok zordur. Ali Karaosmanoğlu'na göre, "...eğer "bağlanma" sözcüğü, ancak "bağlanma" dan daha öte bir teşkilatlanmayı ifade ediyorsa hem demokratikleşme hem de etkililik ve verimlilik bakımından gerçek bir reform gerçekleşmiş olur. Aksi halde, sadece "bağlanma" protokolün dışında fazla bir anlam taşımayacaktır."[20] Tüm demokratik ülkelerde Genelkurmay Başkanlıklarının Savunma Bakanlıklarına bağlı olmalarının genel kabul gören bir uygulama olduğuna işaret eden Karaosmanoğlu, "bağlanma" dan ne anlaşılacağını açıklığa kavuşturmanın gerektiğini ve özellikle bu konudaki kilit sözcüğün "bütünleştirme" olduğunu belirtmiştir. Genelkurmay ve kuvvet komutanlıklarının yönetimi ve denetimi ilk aşamada askerî bir konu olmakla beraber, son tahlilde siyasi bir meseledir. Savunma siyaseti ve stratejisiyle ilgili tercihler Genelkurmay ve kuvvet komutanlıklarıyla bütünleşmiş Savunma Bakanlığı tarafından hazırlanmalı ve nihai kararları seçimle iktidara gelen sivil hükümet vermelidir. Genelkurmay ve komutanlıklar tereddüde yer vermeyecek şekilde yürütmeyle bütünleşmeli ve yürütme de tereddüde yer vermeyecek şekilde tüm güvenlik ve savunma konularında Parlamento'ya karşı sorumlu ve hesap verebilir durumda olmalıdır. Karaosmanoğlu konuyu şu şekilde özetler:

> Stratejik kararların, operasyonların, askerî teşkilatlanma ve tertiplerin ve iç ve dış tehdit algılama ve değerlendirmelerinin ulusal ve uluslararası siyasi ortamların dışında düşünülmesi ve siyasi hedeflerden soyutlanması mümkün değildir. Özellikle zamanımızda, siyasi ile askerî alanlar tarihin diğer dönemlerinde olduğundan daha çok iç içe girmiştir. Askerin her zamankinden daha çok siyasi yönlendirmeye, siyasetçinin ise her zamankinden daha çok askerin tavsiyelerine ihtiyacı vardır. Siyasi-askerî bakımdan en isabetli kararları alabilmek, etkili ve verimli stratejilere ulaşabilmek için demokratik sivil-asker ilişkisinin yanında, sıkı bir sivil-asker işbirliğine ihtiyaç vardır, hiç şüphesiz son sözü söylemenin sivil otoritenin yetkisinde kalması koşuluyla. Hükümete sunulacak askerî-siyasi tercihler, bütünleşmiş Savunma Bakanlığı'nın bünyesinde sivil uzmanlar ve askerlerin işbirliği ile oluşturulmalıdır. Savunma Bakanlığı, bu ihtiyaca göre yapılandırılmalıdır. Türkiye'deki tartışmalar ve bugüne kadar yürürlüğe giren anayasalar ve ilgili mevzuat, bu sorunu göz ardı etmiştir. Fakat bu reformu gerçekleştirmek için gerekli kuralsal ve kurumsal altyapı gerçekleşse bile bunun kısa sürede tatminkâr şekilde işlemesi mümkün olmayabilir. Sistemin iyi işlemesi için Savunma Bakanlığı'nın iyi yetişmiş sivil güvenlik ve savunma kadrolarına ihtiyacı olacaktır.[21]

Yukarıda belirtilen konu, aynı zamanda çeşitli sivil toplum örgütleri tarafından da incelenmiş ve değişik görüşler ifade edilmiştir. Örneğin, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) Anayasa Komisyonu, "Türkiye'nin Yeni Anayasasına Doğru" başlıklı raporunu açıklamış ve bu raporda yeni Anayasa'da "silahlı kuvvetlerin sivil denetimi" ilkesini tam olarak tesis etmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır. Raporda, asker-sivil ilişkilerinin "sivil yönetim" anlayışına uygun olarak yeniden düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Söz konusu raporun devletin teşkilat ve işleyiş bakımından

[20] Ali L. KARAOSMANOĞLU, "35. Madde ve Savunma Bakanlığı", **Zaman**, 11 Ağustos 2011, http://www.zaman.com.tr/yorum_yorum-ali-l-karaosmanoglu-35 madde-ve-savunma-bakanligi_1167736.html (27.02.2013).

[21] KARAOSMANOĞLU, 2011.

sivilleştirilmesine vurgu yapılan 4. maddesinde, "yeni Anayasa çağdaş demokrasinin esaslarından olan 'Silahlı Kuvvetlerin sivil denetimi' ilkesini tam olarak tesis etmelidir" ifadesine yer verilmiştir. Raporda bu hususlar şu şekilde dile getirilmiştir:

> "Türkiye'de Silahlı Kuvvetler, kendisine biçtiği 'resmi ideoloji bekçiliği' rolünden aldığı güçle, devlet iktidarının ortağı ve siyasal sistemin doğrudan bir aktörü durumundadır. Bu konumun silahlı kuvvetlere sağladığı özerkliğin ve hatta temsili-demokratik kurumlar üzerindeki vesayet imkânının anayasal temellerinin ortadan kaldırılması ve asker-sivil ilişkilerinin 'sivil yönetim' anlayışına uygun olarak yeniden düzenlenmesi acil bir ihtiyaçtır".[22]

Genelkurmay Başkanlığı'nın Milli Savunma Bakanlığı'na bağlanması konusu halen çözüme kavuşmuş bir konu değildir. Her ne kadar AKP hükümeti bu konuyu ele alacağını ifade etse de, daha geniş kapsamlı bir kamuoyu tartışması ve askerin de bu bağlamda ikna olması konunun demokratik yollardan çözümü için önem taşımaktadır.

2007 E-Muhtırası, Ergenekon-Balyoz Davaları ve AB

2006 yılında Orgeneral Yaşar Büyükanıt'ın Genelkurmay Başkanı olmasıyla birlikte, sivil-asker ilişkilerinde gergin bir dönem başlamıştır. Büyükanıt, göreve gelir gelmez, siyasal İslam'a karşı Cumhuriyet'i savunmanın bir iç siyasi mesele değil, ordunun bir görevi olduğunu açıkça belirten beyanatlarda bulunmuş ve konuşmalarında özellikle AKP hükümetini hedef almıştır.[23] 2007 yılı, askerlerin daha öncekilerden çok farklı bir metotla siyasete ilişkin görüşlerini bildirmesine sahne olmuş ve bu tarihe kadar yapılan hukuki-kurumsal reformların aslında otomatik olarak demokratik işleyişe yansımadığını göstermiştir.[24] Bu yıla ilişkin AB İlerleme Raporu'nda, Genelkurmay Başkanı'nın 27 Nisan 2007 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin olarak Genelkurmay Başkanlığı'nın web sitesinde yayınladığı e-muhtıra ve laikliğin zayıflatıldığı vurgusu askerin sivil hayata "doğrudan müdahalesi" olması nedeniyle eleştirilmiştir.[25] Bunun yanı sıra, aynı raporda Silahlı Kuvvetler'in üst kademesindeki komutanların özellikle güvenlik ve azınlık hakları gibi konularda akademik araştırmaları ve kamuoyunda yapılan tartışmaları kısıtlama yoluna gittikleri de belirtilmiştir. Bu şekilde, 2007 yılı AB sürecine ilişkin asker-sivil ilişkileri alanındaki reformların durakladığı bir yıl olarak üstü kapalı biçimde eleştirilmiştir.

2007 yılında ayrıca, eski bir Deniz Kuvvetleri Komutanı'nın bir dergide yayınlanan günlüklerinde yer alan 2003-2004 dönemine ilişkin AKP Hükümeti'ne karşı darbe iddialarıyla sivil-asker ilişkilerinde yeni bir döneme girilmiş ve son yıllarda sorgulanmaya başlanan ordunun siyasetteki rolü kamuoyunda geniş ölçüde tartışılır hale gelmiştir. Konu zamanla daha da büyüyerek "Ergenekon" olarak adlandırılan davaya dönüşmüş; Ekim 2008 tarihinde 300'den fazla muvazzaf ve emekli ordu mensubu, gazeteci ve akademisyen tutuklanmıştır. Balyoz adlı bir başka darbe teşebbüsü ile tutuklanıp yargılanmaya

---

22 "TESEV: Devlet, teşkilat ve işleyiş bakımından sivilleşmeli", **Zaman,** 20 Nisan 2011, http://www.zaman.com.tr/gundem_tesev-devlet-teskilat-ve-isleyis-bakimindan-sivillesmeli_1124129.html (27.02.2013).

23 JENKINS, 2007, s. 353.

24 Yaprak GÜRSOY, "The Impact of EU-Driven Reforms on the Political Autonomy of the Turkish Military", **South European Society and Politics**, Cilt: 16, No: 2, 2011, s. 304.

25 Commission of the European Communities**, Communication from the European Commission to the Parliament and the Council, Turkey 2007 Progress Report**, COM(2007) 663 final, Kasım 2007, s. 8-9, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf(29.01.2013).

başlayan muvazzaf ve emekli askerlerle birlikte, TSK'nın general ve amirallerinin onda biri tutuklanarak yargılanmaya başlanmıştır.[26] Bu gelişmeler yaşanırken ortaya çıkan İrtica ile Mücadele Eylem Planı bardağı taşıran damla olmuştur. Başından itibaren, Genelkurmay'ın sert şekilde yalanladığı olay, bir ihbarcının yolladığı mektuplarla giderek ciddileşmiştir. Nihayet, Başbakan'ın TRT'yle yaptığı bir söyleşisinde de anlaşılacağı gibi sivil iktidar-asker ilişkileri tam bir yol ayrımına girmiştir. Erdoğan'ın, Genelkurmay Başkanını görevden alma seçeneğini dahi düşündüğü ortaya çıkmıştır.[27]

Kimilerine göre, 2010 yılı içinde üst düzey komutanların demokratik sınırları zorlayıcı nitelikteki siyaset ve yargıya müdahale anlamına gelen açıklamaları ile yine üst düzeydeki komutanların terfilerinde sivil iktidarın görüşlerini hiç dikkate almayan yaklaşımlarına rağmen sivil-asker ilişkilerinde geriye dönüş olasılığının ortadan kalktığı kritik bir eşik aşılmıştır.[28] Dönem içinde generallerin de yargılandığı, çok sayıda askerin sanık durumunda bulunduğu ve hatta tutuklandığı önemli davalar açılmıştır. Bu davaların bazı eksik ve kusurlarına rağmen açılabilmiş olması ve büyük sorunlar yaşanmadan devam edebilmesi demokratikleşme ve sivil-asker ilişkileri açısından çok önemlidir.

Bütün bunların yanı sıra, sembolik nitelik taşıyan bazı gelişmeler de asker-sivil ilişkilerindeki anlayış değişimini yansıtır niteliktedir. Örneğin, 30 Ağustos kutlamalarında geçit töreninde görevli personel ile araçların sayısının önceki yıllara göre azaltılması, geçit töreni sırasında Genelkurmay Başkanı'nın Cumhurbaşkanı'nın arkasında Cumhurbaşkanı ile birlikte ayakta durması uygulamasına son verilerek, artık sadece Cumhurbaşkanı'nın tören boyunca ayakta durması, tören alanında yer verilen tarihteki 16 Türk devletinin bayrağının artık asılmaması gibi gelişmeler askerlerin bundan böyle sivil otoritenin "gerisinde" yer alacağının bir işareti olarak yorumlanmıştır. Daha önceki 30 Ağustos kutlamalarında Genelkurmay Başkanı başkanlığında sadece TSK mensupları Anıtkabir'e çıkarken, yapılan yönetmelik değişiklikleri ile bu kez sivillerin ön planda olması da asker-sivil ilişkilerinde yeni bir anlayışın göstergesi olarak değerlendirilebilir.[29]

AKP, 2011 yılında sivil-asker ilişkilerinin yol haritası olabilecek 15 maddelik bir eylem planı hazırlamış ve bu planda sivil-asker ilişkilerinde bir zihniyet değişikliği gerekliliğine ve bu ilişkilerin reformuna ilişkin ifadelere yer verilmiştir. AKP'nin sivil-asker ilişkilerinin reformu ile ilgili düşüncelerini açıklayan Hükümet sözcüsü Hüseyin Çelik, AKP'nin daha seçim beyannamesinde bu konuya değindiğini ve kamuoyuna ileri demokrasi taahhüdünde bulunduğunu belirterek, reformların orduyu şaibeden kurtarıp güçlendireceğini ve bu yeniden yapılanmanın da bizzat Genelkurmay tarafından gerçekleştirileceğini ifade etmiştir.[30]

---

[26] GÜRSOY, 2012, s. 736. Kitap bölümünün yazıldığı tarihte henüz dava sonuçlanmamıştır.

[27] Mehmet Ali BİRAND, "Başbakan, Eskilere Göre Asker Karşısında Daha mı Dik?", **Milliyet**, 10 Kasım 2009, http://gundem.milliyet.com.tr/basbakan--eskilere-gore-asker-karsisinda-daha-mi-dik-/mehmet-ali-birand/guncel/gundemyazardetay/11.11.2009/1160416/default.htm (27.02.2013).

[28] SANDIKLI, 2010.

[29] "Asker Yarı Yarıya Azaldı", **Milliyet**, 31 Ağustos 2011, http://gundem.milliyet.com.tr/asker-yari-yariya-azaldi/gundem/gundemdetay/31.08.2012/1588917/default.htm (27.02.2013).

[30] "15 Maddelik Askeri Reform Planında Neler Var?", **Milliyet,** 1 Eylül 2011, http://gundem.milliyet.com.tr /15-maddelik-askeri-reform-planinda-neler-var-/gundem/gundemdetay/01.09.2011/1433499/default.htm (27.02.2013).

Kutu 7.2: AKP Hükümeti'nin 2011 Yılı Askeri Reform Planı

Hükümet Sözcüsü Hüseyin Çelik'in Cumhuriyet'in 100. kuruluş yıldönümü olan 2023 yılına kadar askeri reform konusunda tamamlanmasının önemine işaret ettiği başlıklar şöyle sıralanmıştır:

1. Genelkurmayın Milli Savunma Bakanlığı'na bağlanması,
2. 35. maddenin kaldırılması,
3. Jandarmanın yapısı, konumu ve görev tanımı,
4. Profesyonel orduya geçiş,
5. Askerlik süresinin kısaltılması,
6. Zorunlu askerliğin kaldırılması,
7. TSK'da verilen askeri eğitim,
8. Okullardaki Milli Güvenlik dersleri,
9. Ordu komutanlıklarının sayısı ve nerede bulunacakları,
10. Asker kökenli kişilerin isimlerinin kışlalardan silinmesi.
11. Askere dayak ve kötü muamelenin ortadan kaldırılması,
12. Milli günlerde tanklı, tüfekli gösterilere son verilmesi,
13. Askeri harcamaların şeffaflaşması,
14. OYAK (Ordu Yardımlaşma Kurumu)'ın varlığı ve işlevinin gözden geçirilmesi,
15. TSK'da VET (verimlilik, etkinlik, tutumluluk) prensibinin uygulanması.

Kaynak: "15 Maddelik Askeri Reform Planında Neler Var?", **Milliyet,** 1 Eylül 2011, http://gundem. milliyet.com.tr/15-maddelik-askeri-reform-planinda-neler-var-/gundem/gundemdetay/01.09.2011 /1433499/default.htm (27.02.2013).

AKP'nin Türkiye'deki sivil-asker ilişkilerine yönelik düşüncelerini aslında Parti Genel Başkan Yardımcısı Bülent Arınç'ın aşağıdaki sözleri özetlemektedir:

> 10 yıllık bir dönemi kapatıp, darbelerle yeni bir dönemi başlattılar. 20 sene sonra yine ihtilal, yine Meclis'e el koydular. 12 Mart muhtırası, 28 Şubatlar, cuntacılık hareketleri, bunlar bizim yüzümüzü ağartmadı, insanlar idam sehpalarında yargılandı, idam edildi, hep mutsuz oldu ama AK Parti bunlarla mücadele etti. Anayasayı değiştirdik, bir Batı ülkesinde sivil-asker ilişkisi nasıl olacaksa, askerin asli görevinin yurt savunmasını en iyi şekilde yapmak olduğunu dünyaya ilan ettik. Bugün de görüyoruz ki şerefli komutanlarımızın yönetiminde TSK artık günlük politikanın içinde değildir. Bir yandan terörle mücadelede, bir yandan ülkenin bağımsızlığını koruma konusunda tarihteki misyonunu yerine getiriyor. Hükümet ülkeyi yönetiyor, Silahlı Kuvvetler de kendi görev alanında görevini yapıyor. Yani şunu söylemek istiyorum, artık Türkiye'de bundan sonra kimsenin kulağına fısıldamasına ihtiyaç olmayacak, bu ülkede artık darbe olmayacak, bu ülkede artık cunta olmayacak.[31]

2010 yılındaki gelişmeler, 2011 yılı AB İlerleme Raporu'nda da yerini almıştır. Avrupa Komisyonu hazırladığı raporda, Türkiye'de ordu üzerinde sivil denetim alanında olumlu ilerleme sağlandığını; fakat iç güvenlik sektörü ve özellikle de jandarma konusunda sivillerin denetimini güçlendirecek daha fazla reformun gerekli olduğuna işaret ederek askeri yargı alanında da ilerlemenin devam etmesi gerekliliğini vurgulamıştır.[32] Raporda, önceki Genelkurmay Başkanı Orgeneral Işık Koşaner ve kuvvet komutanlarının emekliliklerini istemeleri üzerine yeni atamaların hızla yapılmasını övgüyle karşılamıştır. Raporda bu hususa şu ifadelerle değinilmiştir: "Ağustos 2011'deki YAŞ toplantısı öncesinde Genelkurmay Başkanı, kuvvet komutanlarıyla birlikte emekliliğini istedi. YAŞ

31 "Arınç: Bu Ülkede Artık Darbe Olmayacak", Zaman, 27 Nisan 2012, http://www.zaman.com.tr/politika_arinc-bu-ulkede-artik-darbe-olmayacak_1279949.html (25.02.2013).

32 Güven ÖZALP, "Avrupa Birliği'nden Türkiye'ye Ağır Ödev", **Milliyet**, 08 Ekim 2011, http://dunya.milliyet. com.tr/avrupa-birligi-nden-turkiye-ye-agir odev/dunya/dunyadetay/08.10.2011/1448193/ default.htm (27.02.2013).

toplantısında yeni komutanlarının geciktirilmeden atanmaları, hükümetin üst düzey komutanların atanmasını kontrol ettiğini doğruladı. Ağustos 2011 YAŞ toplantısı, silahlı kuvvetler üzerinde daha güçlü sivil denetim yönünde atılmış bir adımdır." Raporda göze çarpan övgüler arasında aşağıdaki cümlelere de rastlanır: "Askeri harcamalar üzerinde sivil gözetim güçlendirildi ve Milli Güvenlik Stratejisi gözden geçirildi. Buna ilaveten YAŞ kararları sivil yargının incelemesine açıldı." Ayrıca, raporda Türk Silahlı Kuvvetleri'nin yetkilerini aşan siyasi konulara doğrudan ya da dolaylı müdahale girişimi vakalarının azaldığı ifade edilmiştir.[33] Bu bağlamda, sadece Avrupa Komisyonu değil, aynı zamanda Avrupa Parlamentosu (AP) Türkiye Raportörü Ria Oomen Ruijten de, Genelkurmay Başkanı Orgeneral Işık Koşaner'le birlikte üç kuvvet komutanının emekliliklerini istemelerini, "Türkiye'nin gittikçe daha demokratikleştiği" şeklinde yorumlamış; "Türkiye, demokratik kurumların askeri kararlar üzerinde denetim sahibi olduğu daha demokratik bir ülke haline geliyor" açıklamasında bulunmuştur.[34]

Buna karşılık, İlerleme Raporu'nda, ordunun sivil kontrolü kapsamında, sivil-asker ilişkilerine yönelik bazı eleştiriler de yer almaktadır. Bu çerçevede, YAŞ'ın yapısı ve yetkilerinin değiştirilmemesi, terfi ve atamalarda sivil kontrolün sınırlı kalması, İçişleri ve Milli Savunma Bakanlıklarının Jandarma üzerindeki yetkilerinin sınırlı kalması, askeri yargının yapısı ve görev alanının gözden geçirilmemesi, YAŞ kararlarının ve diğer askeri makamların kariyer yönetimiyle ilgili kararlarının yargı denetimine yeterince açılmaması, TSK Güçlendirme Vakfı'nın Sayıştay denetimine açılmaması, orduya siyasete müdahale alanı bırakan TSK İç Hizmet Kanunu'nun değiştirilmemesi, Genelkurmay'ın Milli Savunma Bakanlığı'na bağlanmaması, orta öğrenimde milli güvenlik derslerinin subaylar tarafından verilmesi ve TSK'nın medya kuruluşlarına seçici akreditasyon uygulamasını sürdürmesi eleştirilerin yöneltildiği konulardır.[35]

Bu kitap bölümü yazılmadan önce yayınlanan 2012 yılı İlerleme Raporu'nda ise Türkiye'de "güvenlik güçleri üzerinde sivil denetimin daha da sağlamlaştırıldığı ve Genelkurmay'ın siyasi konularda doğrudan ya da dolaylı baskı yapmaktan genellikle kaçındığı" belirtilmiş ve bu durum olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmiştir. İlerleme Raporu'nda sivil-asker ilişkilerinde yaşanan olumlu gelişmeler arasında, subayların artık sivil okullarda milli güvenlik dersleri vermemesi, istihbarat paylaşımına askeri istihbaratın da dahil edilmesi, askeri harcamaların Sayıştay ve TBMM tarafından denetlenmesinde kısmen ilerleme sağlanması ve sivil-asker ilişkilerinin demokratikleşmesine dönük diğer bazı sembolik adımların atılması sayılmıştır.

Raporda, Türkiye'ye yöneltilen eleştiriler daha çok ilerleme sağlanamayan konuları kap samış; Genelkurmay'ın hala Milli Savunma Bakanı yerine Başbakan'a bağlı olduğu, Jandarma üzerinde sivil kontrolün yetersiz kaldığı, yargıda askeri ve sivil ikili yapının devam ettiği ve TSK İç Hizmet Kanunu'nun değiştirilmediği belirtilmiştir. Bunun yanı sıra, "Balyoz Planı" ve "Ergenekon" gibi yapılanmalara yönelik davaların "Türkiye'de demokratik kurumların uygun işleyişine ve hukukun üstünlüğüne güveni artırmak için fırsat sunduğu, fakat yargılama sürecindeki eksiklikler ve geniş kapsamla ilgili gerçek endişelerin bu davaları gölgele-

---

33 Ibid.

34 "En İlginç Tepki Avrupa'dan Geldi", **Milliyet**, 30 Temmuz 2011, **http://siyaset.milliyet.com.tr/en-ilginc-tepki-avrupa-dan-geldi/siyaset/siyasetdetay/** 30.07.2011/1420625/default.htm (27.02.2013).

35 "AB İlerleme Raporu'nda Türkiye En İyi Notu Ordu üzerinde Sivil Denetimle Aldı", **Zaman,** 12 Ekim 2011 http://www.zaman.com.tr/dis-haberler_ab-ilerleme-raporunda-turkiye-en-iyi-notu-ordu-uzerinde-sivil-denetimle-aldi_1189799.html (27.02.2013).

diği" ifadesi yer almıştır. Avrupa Komisyonu, söz konusu davalarda "savunma hakkının, uzun tutukluluk sürelerinin ve aşırı uzun ve türlü ayrıntılara giren iddianamelerin endişe yarattığı ve davaların siyasette kutuplaşmaya katkı yapabileceği" kaygısını dile getirmiştir.[36]

Sivil-Asker İlişkilerinde Reformların Geleceği

Türkiye'de sivil-asker ilişkilerinin dönüşümünde ve Türk demokrasisinin liberalleşmesinde AB üyelik perspektifi oldukça önemli bir rol oynamıştır.[37] İlişkilerin "normalleşmesi" olarak adlandırılan asker üzerindeki sivil kontrol mekanizmalarının artırılması ve işler hale getirilmesi yolunda yapılan reformlar, 2005 yılından bu yana Türkiye-AB ilişkilerinin 1999-2005 dönemi ile karşılaştırıldığında göreceli durağan bir döneme girmesine rağmen yoğun bir şekilde devam etmiştir. Sivil-asker ilişkilerindeki bu değişimde AB'nin doğrudan ve dolaylı rolünün olduğu bir gerçektir. Askerlerin hem hukuki-kurumsal, hem de normatif olarak geçirdiği bu olumlu dönüşümün çeşitli nedenleri vardır.

Bir görüşe göre, 1999'da Türkiye'ye adaylık statüsünün verilmesi ve 2005'te katılım müzakerelerinin başlaması, "TSK'nın ağırlığını önemli ölçüde erozyona uğratmıştır". Birand konuyu şu cümleleriyle açıklamıştır: "Başlangıçta bazı komutanların, Kopenhag kriterlerine uyumun Türkiye'yi parçalayacağını ileri sürmeleri, hatta 'Bizim özel durumumuz var. Bir yandan PKK terörü, öte yandan irtica ile mücadele ediyoruz. Avrupa'daki bazı uygulamalar bizim için lükstür' demeleri, Türk kamuoyunda derinden derine bir rahatsızlık yarattı".[38] TSK, çok uzun sürmese de, AB'ye tam üyeliğin Türk kamuoyunda yarattığı heyecanı tam görememiş veya görmezden gelerek kendini savunmaya geçmiştir. AB'yi, demokrasi ve insan haklarını daha da genişletecek bir gelişme olarak görmek ve kendini bu değişen koşullara göre ayarlamak yerine, yine Birand'a göre "Avrupa'ya ters baktıkça, kazanılması imkânsız bir mücadelenin içinde kaybolmuştur".[39] Diğer bir görüşe göre, bu değişim Atatürk ilkelerini benimsemiş olan askerin yenilik, ilerleme ve demokrasiyi bir amaç olarak görme isteğinden ileri gelmiştir. Bu bağlamda, asker Türk siyasi hayatında tarihsel olarak oynadığı "koruma ve kollama görevi" anlayışını artık "siviller hata yapsa bile", onlara güvenmenin gerekliliğine inanarak değiştirmeye kendini zorlamıştır.[40] Bir başka deyişle, askerin AB yolunda yapılan reformları desteklememesi ya da bir engelleyici olarak görülmesi Türk halkının gözünde askerin itibarına, güvenilirliğine ve meşruiyetine zarar vereceği yönünde değerlendirilmiştir. Dolayısıyla, asker demokrasi ve AB yolunda kendi gücünü kaybetmeyi göze almıştır.[41] Gürsoy, çalışmasında 2011 yılında yapılan genel seçimlerde tüm partilerin ortak bir dille sivil-asker ilişkilerinin demokratik kontrolüne yer vermesini de asker için "son perde" olarak nitelemiştir.[42]

---

36 "AB, Türkiye İlerleme Raporu'nu Açıkladı", **Zaman,** 10 Ekim 2012, http://www.zaman.com.tr/dis-haberler_ ab-turkiye-ilerleme-raporunu-acikladi_2000937.html (25.02.2013).

37 Metin HEPER, "The European Union, the Turkish Military and Democracy", **South European Society and Politics**, Cilt: 10, No: 1, 2005, s. 42.

38 Mehmet Ali BİRAND, "Asker Nerede, Ne Zaman, Ne Hata Etti de, Kaybetti", **Milliyet**, 3Ağustos 2010, http://gundem.milliyet.com.tr/asker-nerede-ne-zaman-ne-hata-etti-de-kaybetti-/mehmet-ali-birand/guncel/gundemyazardetay/31.08.2010/1282951/default.htm (27/02/13).

39 Ibid.

40 Metin HEPER, "Civil-Military Relations in Turkey: Toward a Liberal Model?", **Turkish Studies**, Cilt: 12, No: 2, 2011, s. 251.

41 Zeki SARIGİL, "Europeanization as Institutional Change: The Case of the Turkish Military", **Mediterranean Politics,** Cilt: 12, No: 1, 2007, s. 51.

42 Yaprak GÜRSOY, "The Final Curtain for the Turkish Armed Forces? Civil–Military Relations in View of the 2011 General Elections", **Turkish Studies,** Cilt: 13, No: 2, 2012, s. 191–211.

AB üyelik süreci, her ne kadar 2005 yılından bu yana hızını kaybettiyse de, Türkiye'de demokrasinin içselleştirilmesi ve kalitesinin yükseltilmesi için halen bir referans noktası olmaya devam etmiştir. Aydınlı'nın da öne sürdüğü gibi, aslında Türk Silahlı Kuvvetleri'nin özel konumu ve ulusal güvenlik konularındaki yaklaşımları önem taşımaya devam edecek olmasına rağmen, bu konumun daha demokratik bir çerçeveye oturtulması olası bir AB üyeliği açısından da önem taşımaktadır.[43] Dolayısıyla, güvenlik politikalarının yapımında sivillerin sayısının artırılması, sivil-asker çalışma uyumunun sağlanması ve karşılıklı güven ortamının güçlendirilmesinde büyük rol oynayacaktır.[44] Ali Karaosmanoğlu'nun da işaret ettiği gibi, sivil-asker ilişkilerini birbirini dışlayan ya da tamamen birbirine zıt görüşe sahip iki aktör üzerinden okumak doğru değildir. Aslında birbiriyle çok bağlantılı olan her iki aktör de siyasal işleyişin önemli parçalarıdır ve özellikle iç ve dış güvenlik anlayışlarının iç içe geçtiği günümüzde bu ilişkilerin bağlantılı karakteri daha da büyük önem kazanmıştır.[45] Dolayısıyla, AKP hükümetinin sivil-asker ilişkilerinde sivil kontrolün artırılmasına yönelik sürdürdüğü reform çabaları önem taşımakla birlikte, AKP'nin orduyu tamamen siyasetten dışlayan bir üslubu terk etmiş olması bir tesadüf değildir. AKP'nin son dönemde bu dönüşümle ilgili adımları atarken, aynı zamanda da TSK'ya sahip çıktığını ve ona destek verdiğini de gösteren bazı söylemlerde bulunması Cizre'ye göre, AKP hükümetinin, Kürt sorunu, Kuzey Irak problemi ve AB'ye ilişkin tutumu ile ilgili olup, aynı zamanda "sokak milliyetçiliği" yanında yer almak istemesi yüzündendir.[46] Askere bu destek, AKP'nin aslında tüm gücüyle TSK'nın arkasında duran ve "hesap soran" değil, aksine "kol kanat geren" bir iktidar gibi davranma çabası içinde olduğunu göstermektedir.[47]

Bundan sonraki dönemde sivil-asker ilişkilerinin normalleşmesi AB üyelik perspektifinin ne kadar etkili olduğu ile yakından ilişkilidir. Bu nedenle, bu alana yönelik reformların etkin bir takvime bağlı olarak yapılabilmesi için Türkiye'nin önünde net bir planlamanın olması reform dalgasını daha da hızlandırabilir. Fakat, AB açısından bakıldığında, her ne kadar AB üyelik süreci Türkiye'de sivil-asker ilişkilerinin Batı Avrupa modellerine yakınlaşması için olumlu bir rol oynadıysa da, halen reforma ihtiyaç duyulan hususlar bulunmaktadır. Tam da bu noktada, AB kurumlarının tutarlı bir şekilde koşulluluk ilkesini Türkiye'ye uygulaması büyük önem taşımaktadır. Dengeli, tutarlı ve kararlı bir AB, Türkiye'nin bu dönüşümü sağlıklı geçirebilmesi için çok önemli bir referans noktası olduğunun bilincini taşımalıdır. Ayrıca, şunu belirtmek gerekir ki, askerin sivilin denetimine geçmesi ve hatta bunu içselleştirmesi de demokratik işleyiş için yeterli değildir.[48] Önemli olan sivil denetimin kurumsallaşması, hukuki çerçeveye oturtulması ve demokratik olmasıdır. Diğer bir deyişle, askerin sivil kontrolü, her zaman

---

43 Ersel AYDINLI, "Turkey Under the AKP: Civil-Military Relations Transformed", **Journal of Democracy**, Cilt: 23, No: 1, 2012, s. 105.

44 Şule TOKTAŞ ve Ümit KURT, "The Turkish Military's Authonomy, JDP Rule and the EU Reform Process in the 2000s: An Assessment of the Turkish Version of Democratic Control of Armed Forces (DECAF)," **Turkish Studies,** Cilt: 11, No: 3, 2010, s. 401.

45 Ali L. KARAOSMANOĞLU, "Transformation of Turkey's Civil–Military Relations Culture and International Environment", **Turkish Studies**, Cilt: 12, No: 2, 2011, s. 255.

46 Ümit CİZRE, "Disetangling the Threats of Civil – Military Relations in Turkey: Promises and Perils," **Mediterranean Quarterly**, Cilt: 22, No: 2, Nisan 2011, s. 70.

47 Mehmet Ali BİRAND, "İktidar-asker İlişkisi Yepyeni bir Sürece Girdi", **Milliyet**, 5 Ocak 2012, **http://gundem**. milliyet.com.tr/iktidar-asker-iliskisi-yepyeni-bir-surece gidi/gundem/gundemyazardetay/05.01.2012 /1484494 /default.htm (27.02.2013).

48 Nuray MERT, "Demokratikleşme mi, Devir-teslim mi?", **Milliyet**, 01 Ağustos 2011, **http://gundem**. milliyet.com.tr/demokratiklesme-mi-devirteslim-mi/gundem/gundemyazardetay/02.08.2011/1421464/default. htm (27.02.2013).

için demokratik kontrolü anlamına gelmeyebilir. Fakat, hukukun üstünlüğü ilkesi doğrultusunda yapılanan bu kontrol kalıcı ve sürdürülebilir olur. AB'nin bu konuda AKP'nin sivil, ancak demokratik görmediği icraatlarını ve politikalarını da objektif olarak eleştirmesi, Türkiye'de sadece sivil-asker ilişkilerinin dönüşümü için değil, aynı zamanda demokrasinin de yerleşmesi açısından çok faydalı olacaktır. Örneğin, Alpay'a göre, PKK tehdidinin, Ortadoğu'daki çeşitli istikrarsızlıkların, ordunun siyasi rolünü korumasına yardımcı olduğu muhakkaktır. Bu rolün kısıtlanmasında AB süreci bir rol oynamışsa da, korunmasında dışarıdan, yani Batı'dan gelen ters yönde etkilerin de payı vardır. Siyasal İslama karşı Türkiye'nin laik niteliğini yitirerek Batı dünyasından uzaklaşacağı inancında olan Batılı çevreler, Türkiye'de ordunun siyasi rolüne destek vermektedir.[49] Dolayısıyla, bu desteğin doğal sonucu olarak ordu, Türkiye Cumhuriyeti'nin en önemli yapıtaşlarından olan laiklik ilkesinin korucusu ve kollayıcısı olarak görülmektedir.

Yine bu bağlamda, sivil-asker ilişkileri konusunda yürütülen reformların başarısı, meşruluğu, demokratikliği ve sürdürülebilirliği, bu reformların gerçek bir demokrat zihniyetle ve demokrasinin yerleşmesi uğruna yapılması halin de,[50] ve bunun bir geçmiş hesaplaşması haline dönüşmemesiyle mümkündür.[51] Diğer bir deyişle, geçmişte sivil-aske ilişkilerinin günümüzdeki göreceli sivil karakterinden uzak olduğu dönemlerde bu durumdan olumsuz yönde etkilenmiş olan siyasiler, her şeye rağmen sivil-asker ilişkilerinde sadece sivilleşmenin değil, asıl önemli olanın demokratikleşme olduğunun bilincinde olmalıdırlar.

Özet

AB üyelik perspektifi Türk ordusunun siyasi rolünün büyük ölçüde dönüşümüne yol açmıştır. Türkiye'de sivil-asker ilişkileri, 1990'ların sonundan bu yana AB üyelik perspektifi doğrultusunda önemli değişikliklere uğramıştır. Bir başka deyişle, sivil-asker ilişkilerinin normalleşmesi üzerinde Türkiye'nin AB üyeliği hedefinin etkisi büyüktür. Türkiye'de sivil-asker ilişkilerinin dönüşümü, yukarıda anlatıldığı üzere AB etkisiyle, önemli aşamalardan geçmiş ve sivilleşme yolunda çok önemli adımlar atılmıştır. Fakat şu ana kadar yapılan reformların devamı ve daha da önemlisi demokratik bir karakter ile sürmesi, sivil-asker ilişkilerinin hem kalitesini yükseltecek, hem de Türkiye'nin demokratik kültürünün gelişimine çok önemli katkı sağlayacaktır. Bu bağlamda, AB üyeliği Türkiye açısından önemli bir hedef olmaya devam etmeli ve AB de bu önemini Türkiye'de demokratikleşmenin gerçek bir destekçisi olduğunu samimi, tutarlı ve güvenilir politikalarla Türkiye'ye hissettirmelidir.

---

49 Şahin ALPAY, "Askerin siyasi rolü neden azalmıyor?", **Zaman,** 23 Aralık 2006, http://www.zaman.com.tr /sahin-alpay/askerin-siyasi-rolu-niye-azalmiyor_476573.html (13.02.2013).

50 Nil S. ŞATANA, "Civil- Military Relations in Europe, the Middle East and Turkey", **Turkish Studies,** Cilt: 12, No: 2, 2011, s. 279.

51 AYDINLI, 2012, s. 100-108.

Sorular

1. Sivil-asker ilişkilerinin normalleşmesi sürecinde MGK'nın yapısı ve görevlerinde ne tür değişiklikler olmuştur?
2. İlerleme Raporlarında eleştirilen yargıda çift başlılığın giderilebilmesi amacıyla atılan adımları belirtiniz.
3. Ergenekon ve Balyoz davalarının sivil-asker ilişkileri üzerindeki etkisini ve AB'nin bu konudaki tepkilerini açıklayınız.
4. Türkiye'de sivil-asker ilişkilerinin dönüşümünde AB'nin oynadığı rolü tartışınız.

Tavsiye Edilen Kaynaklar

GÜRSOY, Yaprak, "The Impact of EU-Driven Reforms on the Political Autonomy of the Turkish Military", **South European Society and Politics**, Cilt: 16, No: 2, 2011, s. 293-308.

HEPER, Metin ve GÜNEY, Aylin "The Military and the Consolidation of Democracy: The Recent Turkish Experience," **Armed Forces and Society**, Cilt: 26, No: 4, 2000, s. 635-657.

KARAOSMANOĞLU, Ali L., "Transformation of Turkey's Civil – Military Relations Culture and International Environment", **Turkish Studies**, Cilt: 12, No: 2, 2011, s. 253-264.

8 İnsan Hakları

Ercüment TEZCAN

Bölüm Planı

- Giriş
- İnsan Hakları Konusunda Avrupa Birliği'nin Yaklaşımı
- Adaylık Süreci Öncesi Gelişmeler
- Adaylık Süreciyle Bağlantılı Gelişmeler
- Uyum Yasaları Sonrası Süreç
- İnsan Hakları Alanında Türkiye'nin Gerçekleştirdiği Reformlar Konusunda Avrupa Birliği'nin Yaklaşımı
- İnsan Hakları Konusunda Türkiye'deki Kurumsal Yapılanma
- Özet

Giriş

Türkiye'de insan hakları konusunda atılan adımlar, 1800'lerden bu yana devam eden Avrupalılaşma sürecinden ve Avrupa'yla ilişkilerden bağımsız düşünülemez. Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde kabul edilen bir takım resmi belgelerde insan haklarıyla ilgili gelişmeler dikkat çekicidir. Örneğin, 3 Kasım 1839'da kabul edilen Tanzimat Fermanı'nda, tüm vatandaşların can, mal ve namus güvenliğinin sağlanması, yargılamada açıklık ve hiç kimsenin yargılanmadan idam edilmemesi, herkesin mal ve mülküne sahip olması ile bunu miras olarak bırakabilmesi gibi hususlar yer almıştır. Benzer şekilde, 28 Şubat 1856'da kabul edilen Islâhat Fermanı, Tanzimat Fermanı'nın tanıdığı hak ve özgürlükler ile benimsediği esasları pekiştirmenin yanı sıra, Osmanlı tebâası içerisindeki gayrimüslimlere yönelik önemli haklar tanımaktadır. Bu belgelerle, o dönemde Avrupa ülkelerinde geçerli olan temel hakların önemli bir kısmı Osmanlı tebâasına da verilmiştir.

Batılılaşma hedefi dikkate alınarak, Cumhuriyet döneminde de insan hakları hususunda atılan en önemli adımlar, Batı'yla kurulan yakın ilişkilerin bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye 5 Mayıs 1949'da kurulan Avrupa Konseyine, kuruluşundan kısa bir süre sonra 9 Ağustos 1949'da üye olmuştur. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni de diğer üye devletlerle aynı tarihte, 4 Kasım 1950 tarihinde imzalamış ve 10.03.1954 tarih ve 6366 sayılı Kanun ile onaylamıştır.[1] İkinci Dünya Savaşı sonrası, Batı'da önem kazanan insan hakları uygulamalarına paralel olarak, 27 Mayıs darbesi sonrası hazırlanan 1961 Anayasası'nda temel hak ve özgürlüklere geniş bir yer ayrıldığı görülür. İlk dönemlerde olumlu sonuçlar doğuran bu hükümler, 1970'li yıllara damgasını vuran siyasi görüş çatışmaları nedeniyle çeşitli kısıtlamalara maruz kalmıştır. 1970'li yılların ikinci yarısında durumun daha da kötüleşmesi sonucu, Ordu 12 Eylül 1980'de yönetime el koymuştur. Bu müdahale sonrası hazırlanan 1982 Anayasası'ndaki temel yaklaşım, güçlü yönetim ve devletin ön planda olmasıdır. Bunun sonucu olarak, 1982 Anayasası'nda insan hakları konusunda kısıtlayıcı bir yaklaşım benimsenmiştir. Buna ek olarak, 1980 müdahalesi sonrası yaşanan geniş kapsamlı insan hakları ihlalleri, Türkiye'nin bu konudaki durumunu daha da kötüleştirmiştir.

Bu bölümde, Türkiye'de insan haklarıyla ilgili gelişmeler, kitabın amacına ve kapsamına uygun olarak, AB ile ilişkilerle bağlantılı olarak ele alınacaktır. Bu bölüm çerçevesinde, öncelikle insan hakları konusunda AB'nin yaklaşımı üzerinde durulacak, ardından konuyla ilgili Türkiye'de yaşanan gelişmeler ele alınacaktır. Bu gelişmeler, adaylık öncesi dönemde yaşanan gelişmeler, adaylık süreciyle bağlantılı gelişmeler ve uyum yasaları sonrası süreç olmak üzere üç farklı başlık altında değerlendirilecektir. Bu bölümün ardından, AB'nin Türkiye'deki gelişmelere ilişkin yaklaşımı incelenecektir. Son olarak Türkiye'de insan hakları konusundaki kurumsal yapılanma kısaca ele alınacaktır.

İnsan Hakları Konusunda Avrupa Birliği'nin Yaklaşımı

1950'li yıllarda kurulan Toplulukların teknik nitelik taşımaları nedeniyle insan hakları konusuyla doğrudan ilgili olmadıkları görülür. Fakat zaman içinde, Toplulukların faaliyet alanının genişlemesi ve bireylerin ekonomik haklarını etkileme potansiyeline sahip kararların alınması, Toplulukların insan haklarına kayıtsız kalamayacağı gerçeğini ortaya koymuştur. Bunun sonucunda, Alman Anayasa Mahkemesi'nin zorlamasıyla, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı 1970'li yılların başında

[1] Kanunun ve Sözleşmenin Resmi Gazete'de yayım tarihi 19.03.1954'tür. Sözleşmenin onay belgesi 18.05.1954 tarihinde Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'ne sunulmuştur. Bu tarih Sözleşmenin Türkiye bakımından yürürlüğe girdiği tarihtir.

bir içtihat geliştirmek zorunda kalmıştır.[2] ATAD geliştirdiği bu içtihat doğrultusunda, AT, insan haklarına, üye devletlerin anayasal geleneklerinden ve AİHS'ten kaynaklandığı şekliyle ve hukukun genel prensipleri çerçevesinde riayet edecektir. Kurucu metinlerde insan haklarıyla ilgili hukuki boşluk, ATAD'ı böyle bir çözüm geliştirmek zorunda bırakmıştır. Zamanla bu içtihat, kurucu metinlerde yasalaşmış ve Avrupa Birliği'ni kuran 7 Şubat 1992 tarihli Maastricht Antlaşması'nın F maddesinde benzer bir ifadeye yer verilmiştir.

Maastricht Antlaşması'nın ardından insan haklarıyla ilgili olarak üç önemli gelişme yaşanmıştır. Bunlardan ilki, 22 Haziran 1993 tarihli Kopenhag Zirvesi'nde AB'ye üyelik başvurusunda bulunan Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerine (MDAÜ) yönelik olarak belirlenen Kopenhag kriterleridir. Bu kriterler arasında insan haklarına saygı konusu da yer alır. İkinci gelişme, 2 Ekim 1997 tarihli Amsterdam Antlaşması'yla, insan haklarını sürekli ve ciddi biçimde ihlal eden üye devletlere karşı bir takım yaptırımların uygulanabileceği yönünde bir düzenleme getirilmesi olmuştur. 2000 yılında Avusturya'da ırkçı söylemlere sahip Avusturya Özgürlük Partisi'nin koalisyon ortağı olması sonrasında gündeme gelen bu düzenleme bugüne kadar hiç uygulanmamıştır. Son gelişme ise, Haziran 1999 tarihli Köln Zirvesi'nde planlanan ve Ekim 2000'de hazırlanan Avrupa İnsan Hakları Şartı'dır. Lizbon Antlaşması'yla AB hukukunun bir parçası haline gelen bu Şart çerçevesinde İngiltere, Polonya ve Çek Cumhuriyeti'ne birtakım istisnaların tanınmış olması bazı soru işaretlerine neden olmaktadır.

Bu gelişmelere rağmen, AB'nin insan hakları konusunda çok da kapsamlı bir sistemi ve müktesebatının bulunduğu söylenemez. Bu nedenle AB, özellikle aday ülkelere yönelik değerlendirmelerinde, sık sık uluslararası belgelere ve düzenlemelere gönderme yaparak, bu düzenlemelerde yer alan hususların yerine getirilmesini aday ülkeden ister. Bu noktada insan hakları konusundaki belgelerin birbirini tamamladığını hatırlatmak gerekir. İnsan hakları konusunda AB, Avrupa Konseyi ve Birleşmiş Milletler (BM) çerçevesinde kabul edilen düzenlemeler birbiriyle uyumludur ve birbirini tamamlar.[3]

İpucu:

- İnsan hakları konusunda AB müktesebatı zaman içinde oluşmuştur. Fakat bu müktesebat ciddi eksiklikler içermekte ve bu eksiklikler diğer uluslararası belgelere gönderme yoluyla giderilmektedir.

Adaylık Süreci Öncesi Gelişmeler

Bu başlık altında, Türkiye'nin aday ülke olarak tanındığı Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesi öncesinde insan hakları konusunda gerçekleştirdiği ilerlemeler ele alınacaktır. Türkiye'nin Avrupa İnsan Hakları Komisyonu önünde bireysel başvuru hakkını tanıdığını 28 Ocak 1987 tarihinde Avrupa Konseyi'ne bildirmesi ve 27 Eylül 1989 tarihinden itibaren de Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin zorunlu yargı yetkisini kabul etmesi, Türkiye'nin AET'ye üyelik başvurusu aşamasında insan hakları alanında gerçekleştirdiği temel atılımlardır. Bu gelişmelerin dışında, 5 Aralık 1990'da TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu kurulduğunu belirtmek gerekir.[4] 3686 sayılı Kanunla kurulan bu Komisyon, Türkiye-AET Karma Parlamento Komisyonu'nun 7-9 Kasım 1990 tarihli toplantısının bir sonucudur.

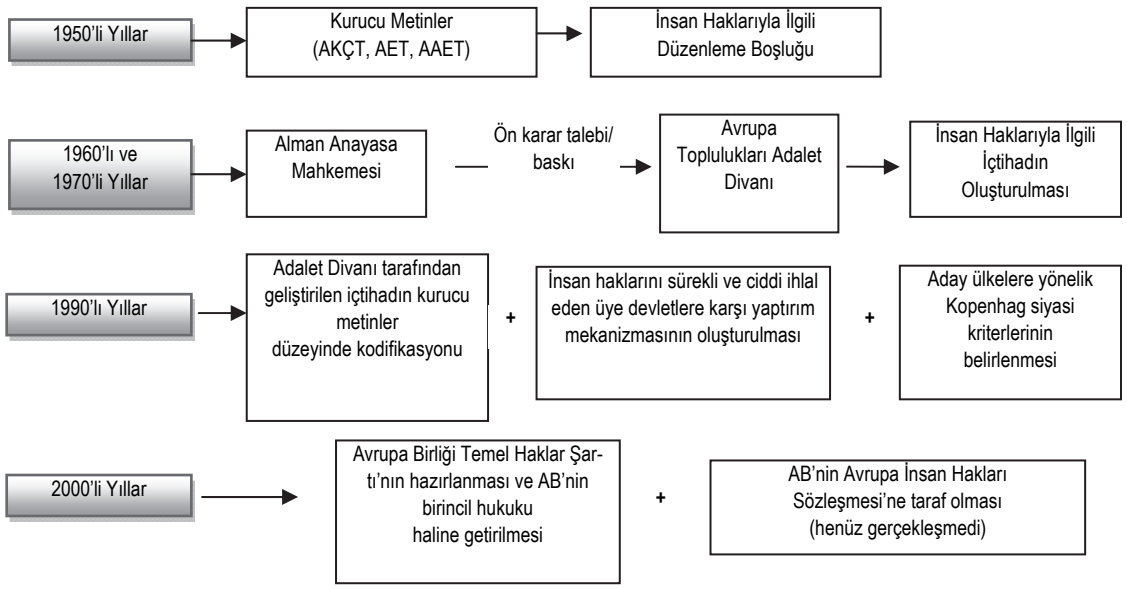
---

[2] Ayrıntılı bilgi için bkz. Ercüment TEZCAN, **Avrupa Birliği Hukukunda Birey**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002, s. 147-269; Füsun TÜRKMEN, **"Avrupa Birliği ve İnsan Hakları"**, Beril Dedeoğlu, (der.), **Dünden Bugüne Avrupa Birliği**, Boyut yayınları, İstanbul, 2003, s. 133-164

[3] İnsan haklarının korunması konusunda zamanla uluslararası düzeyde bir koruma sistemi gelişmiştir. Bu konuda özellikle Bkz., Mehmet Semih GEMALMAZ, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunun Genel Teorisine Giriş**, Cilt 1 ve 2, Legal yayınları, İstanbul, 2013.

[4] Resmi Gazete, No: 20719, 8.12.1990.

Şekil 8.1: Avrupa Birliği'nde İnsan Haklarıyla İlgili Gelişmeler



Bir sonraki aşamada, Türk Ceza Kanunu'nun 141, 142 ve 163. maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. Başlangıçta İtalyan Ceza Kanunu'ndan alınan bu hükümler, sosyal bir sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerinde tahakkümünü tesis etme veya sosyal bir sınıfı ortadan kaldırma vb. amaçlara yönelik faaliyetleri yasaklamaya yöneliktir. Suç ve suç unsurlarının somut ifadelerle belirtilmediği ve her türlü düşünce ve ifade beyanını da suç kapsamına sokabilen bu anti- demokratik hükümlerin kaldırılmasıyla ilgili olarak aşamalı bir süreç izlenmiştir. Önce 31 Ocak 1991'de Bakanlar Kurulu'nda bu hükümlerin "cebir şartlarına bağlanarak" kaldırılmasına ve yerine bir Terörle Mücadele Kanunu'nun hazırlanmasına karar verilmiştir. Bir sonraki aşamada, 3713 sayılı bu kanun 12 Nisan 1991'de TBMM'de kabul edilerek, TCK 141, 142 ve 163. maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır[1]. Buna ek olarak, bu maddelerden hükümlü olup cezaevlerinde olan mahkûmlara koşullu af getirilmiştir. Bu kanunla birlikte yazılı eserlerde anadilin kullanımı konusunda da birtakım düzenlemeler yapılmıştır. 1991'den itibaren, Türkçe'den başka dillerdeki eserlerin yayınına ilgili yasak kaldırılmış, Kürtçe dâhil yabancı dillerde yazılı eserlerin hazırlanması mümkün kılınmıştır. Fakat, bu dönemde Kürtçe, kültürel faaliyetler çerçevesinde yasak olmamasına rağmen, siyasi iletişim veya eğitim alanlarında yasaktır.

Bu dönemde terörle mücadelede yaşanan sıkıntılar nedeniyle, Türkiye'nin insan hakları karnesi oldukça kötüdür. 1990'lı yıllarda yapılan bireysel başvurular nedeniyle, Türkiye, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin verdiği ağır tazminatları ödemek zorunda kalmıştır. Mahkeme, pek çok kararda, terör, bölücü ve yıkıcı faaliyetler gibi doğrudan devlet ve kamu düzenini bozmaya yönelik suçların görüldüğü Devlet Güvenlik Mahkemelerinin bağımsızlığı ve tarafsızlığının sağlanamaması nedeniyle, bireylerin adil yargılanma hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir. Öyle ki, Türkiye aleyhine yapılan başvuruların neredeyse tamamı bu gerekçeyle kabul edilmiş ve Türkiye tazminata mahkûm

[1] Bkz., Resmi Gazete, No: 20843 mükerrer, 12.4.1991.

olmuştur. Bu süreç, Devlet Güvenlik Mahkemelerinin sivilleştirilmesinde ilk aşamayı başlatmıştır. Milli Güvenlik Kurulu'nun Şubat 1999 toplantısında varılan mutabakat sonucu, bu mahkemelerden askeri yargıçların çekilmesi için gerekli adımlar atılmıştır. Böylece, Türkiye, Avrupa kurumlarından gelen dolaylı baskılar sonucunda 22 Haziran 1999 tarihli ve 4390 sayılı kanunla bu sorunu çözmüştür.[2]

Bu gelişmelere ek olarak, idam cezaları konusunda 1984'ten sonra bir moratoryum olduğunu belirtmek gerekir.[3] Daha açık bir ifadeyle her ne kadar bu dönemde mahkemeler tarafından idam cezası verilse de, bu ceza ağır bir prosedüre tabi olması nedeniyle pratikte uygulanmamaktaydı. Bir başka deyişle, idam cezası TBMM genel kurul toplantısında alınan bir kararla onaylanmaktaydı ve Parlamento'ya onay için sunulmasından itibaren bir yıl içinde infaz edilmeyen idam cezaları ömür boyu hapse çevrilmekteydi. Ayrıca 1991 yılında çıkarılan bir afla 500 civarındaki idam cezası da 10 yıl ağır hapse dönüştürülmüştü.

İpucu:

- Adaylık süreci öncesi, Türkiye'de insan hakları konusunda oldukça önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bu gelişmelerin başında Avrupa İnsan Hakları Komisyonuna bireysel başvuru hakkının Ocak 1987'de tanınmış olması ve bunun ardından Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin yargı yetkisinin Eylül 1989'da kabul edilmesi gelir.
- Türk Ceza Kanunu'nda düşünce suçlarını cezalandıran 141, 142 ve 163. maddelerinin kaldırılması, Devlet Güvenlik Mahkemelerinde askeri yargıçların görev yapmalarına son verilmesi ve yazılı eserlerde (matbuatta) Kürtçenin serbest bırakılması gibi hususlar döneme damgasını vuran gelişmelerdir. İnsan hakları konusunda AB müktesebatı zaman içinde oluşmuştur. Fakat, bu müktesebat ciddi eksiklikler içermekte ve bu eksiklikler diğer uluslararası belgelere gönderme yoluyla giderilmektedir.

[2] Bkz., Resmi Gazete, No: 23733 mükerrer, 22.06.1999.

[3] Türkiye'de cezası infaz edilen son idam mahkumu Hıdır Arslan'dır. Cezası 25 Ekim 1984'te Burdur'da infaz edilmiştir.

Adaylık Süreciyle Bağlantılı Gelişmeler[4]

MDAÜ için üyelik koşulu olarak ileri sürülen Kopenhag kriterlerinin Türkiye açısından da geçerli olduğunun resmi olarak netleşmesinin ardından Türkiye, öncelikle Kopenhag siyasi kriterlerinin yerine getirilmesi için hemen işe koyulmuştur. Bu çerçevede, öncelikle 2000 yılı içinde AB Genel Sekreterliği'nin koordinatörlüğünde, 48 kamu kurum ve kuruluşunun katılımıyla, hummalı bir çalışma sonucunda Türkiye'nin Ulusal Programı hazırlanmış ve bu Program 19 Mart 2001'de Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir.[5] Bu Programın hazırlanması, Avrupa Birliği'nin tek taraflı bir irade beyanı olarak değerlendirilen Katılım Ortaklığı Belgesi'yle (KOB) paralel yürütülmüştür. Hatırlanacağı üzere, bu belge Komisyon tarafından hazırlanmış olup 8 Mart 2001'de Bakanlar Konseyi tarafından onaylanmış ve 24 Mart 2001 tarihinde de yayınlanmıştır.

Hukuki açıdan bakıldığında Ulusal Program bir Bakanlar Kurulu kararıdır. Bu program KOB'un yayınlanmasının hemen ardından, 26 Mart 2001'de AB Komisyonuna iletilmiştir. Kapsamlı bir çalışmanın ürünü olan ve hacim olarak 1000 sayfayı aşkın olan bu Program, geniş çaplı bir dizi hukuki, siyasi ve ekonomik reformun gerçekleştirilmesini öngörmüştür.

[4] AB uyum yasalarıyla ilgili bu bölüm kısmen şu kaynaktan alınmıştır: Ercüment TEZCAN, **"Helsinki'den 3 Ekim'e Giden Süreç Üzerine Saptamalar"**, Ertan EFEGİL ve Mehmet Seyfettin EROL (der.), **Türkiye-AB İlişkileri, Avrupa'nın Genişlemesi, Müzakere Süreci ve Batılılaşma Sorunsalı,** Orion Yayınları, Ankara, 2007, s. 309-335. Uyum yasalarıyla insan hakları konusunda gerçekleştirilen reformlar için ayrıca Bkz. Ercüment TEZCAN, "Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyeliği Perspektifinde Kopenhag siyasi kriterlerine uyum için Yapılan ve Yapılması Gereken Yasal Değişiklikler Üzerine bir Değerlendirme", **Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi,** Cilt: 11, No: 1-2, 2003, s. 59-96.

[5] Bkz. 2001/2129 sayılı Bakanlar Kurulu kararı, Resmi Gazete, No: 24352 mükerrer, 24.3.2001.

Ulusal Programın kabulünün ardından, Ulusal Program'da belirtilen taahhütlerin aşamalı olarak yerine getirilmesine sıra gelmiştir. Bu bağlamda ilk olarak, geniş çaplı bir Anayasa değişikliği gerçekleştirilmiştir. 3 Ekim 2001 tarihli 4709 sayılı yasayla gerçekleştirilen bu değişiklikle, Anayasa'nın 27'si insan haklarıyla ilgili olan 34 maddesinde değişiklik yapılmıştır.[6] Söz konusu Anayasa paketinde gözaltı ve tutuklama uygulamalarına yönelik değişiklikler; konut, mülkiyet, haberleşme ve özel hayatın dokunulmazlığı hususlarında yenilikler ve siyasi parti kapatmalarını zorlaştıracak yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu Anayasa değişikliğiyle Anayasanın 13. maddesinde köklü bir değişiklik yapılmış ve genel sınırlama sebeplerinin tamamı bu maddeden çıkarılmıştır. Böylece temel hak ve özgürlüklerin yalnızca ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak sınırlanabileceği ilkesi öngörülmüştür. Özetle, bu yeni anlayış aynı zamanda bir sistem değişikliğini beraberinde getirmiştir. Bunun adı da "genel sınırlama sisteminden farklılaşmış kademeli sistem"e geçiştir.[7] Bu Anayasa değişikliğiyle, deyim yerindeyse, daha sonra yapılacak yasal uyum paketlerinin önü açılmış ve Türkiye 2002-2006 yılları arasında bir dizi uyum paketini TBMM'den geçirmiştir.[8] Tabi yapılan reformlar, sadece bu sayılan yasal uyum paketleriyle sınırlı değildir. Bu paketlerin yanısıra, daha alt düzeyde yüzlerce tüzük, yönetmelik vs. değiştirilmiştir. Ayrıca, Medeni Kanun ve Ceza Kanunu gibi, AB yasal uyum paketi olarak nitelendirilmeyen daha geniş çaplı yasal reformlar söz konusudur.

Uyum paketleriyle temel haklar alanında gerçekleştirilen reformların kurumsal ve maddi hukuk boyutları bulunmaktadır. Kurumsal açıdan gerçekleştirilen belli başlı reformları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Adli, idari ve cezai konularda, AİHM tarafından Sözleşme ve ek protokollerine aykırı bulunan mahkeme kararları çerçevesinde yargılamanın yenilenmesi için, AİHM kararını izleyen bir yıl içinde, bu konuda talep yapılacaktır. Bu nokta Türk hukuk sisteminde, yargılamanın yenilenmesi ve AİHM kararlarının iç hukuktaki etkisi açısından devrim niteliğindedir.
- Adli sicil sistemi, BM Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin 1. maddesiyle uyumlu hale getirilmiştir. Böylece savcılar, 18 yaşından küçük çocukların adli sicil kayıtlarına, ancak istisnai durumlarda ulaşabileceklerdir.
- Askeri Mahkemelerin Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanunu'nda değişiklik yapılmış ve bu mahkemelerin barış zamanında, sivil kişileri askerlikten soğutma gibi suçlardan yargılama yetkisi kaldırılmıştır.
- Adalet Bakanlığı, AİHM kararlarını Türkçe'ye çevirmiş ve hakim ve savcılara bu konuda bir

---

6 Bkz. Resmi Gazete, No: 24556 mükerrer, 17.10.2001. Bu yasayla ilgili olarak bkz. Sibel İNCEOĞLU, "Kişi Güvenliği, İfade Özgürlüğü, Siyasi Partiler Açısından Kopenhag Siyasi Kriterleri ve 2001 Anayasa Değişiklikleri", **Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi,** Cilt: 10, No: 1-2, 2002, s. 1-35; Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, "2001 Yılı Anayasa Değişikliklerinin Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılmasında Getirdiği Yeni Boyut", **Anayasa Yargısı,** 19, 2002, s. 154; İbrahim Ö. KABOĞLU, "2001 Anayasa Değişiklikleri: Ulusal-Üstü Etkiden Ulusal Tepkiye", **Anayasa Yargısı** 19, 2002, s. 107; Necmi YÜZBAŞIOĞLU, "2001 Anayasa Değişiklikleri Üzerine Bir Değerlendirme", **Anayasa ve Uyum Yasaları,** Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2003, s. 31; Feridun YENİSEY, "2001 Anayasa Değişiklikleri Üzerinde Bir Değerlendirme", **Anayasa ve Uyum Yasaları,** Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2003, s. 195. Bu noktada ilginç biçimde Anayasa'da gerek 2001'de gerekse 2004'te yapılan değişikliklerde esas alınan temel belgeler AB belgelerinden çok Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi olmuştur. Bu yönde bkz. Sevtap YOKUŞ, "Türkiye'de Avrupa Birliği'ne Uyum Hedefli Anayasal Değişimde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Esas Alınması", **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** No: 2005/1, 2005, s. 159-184.

7 Bu yönde bkz, Necmi YÜZBAŞIOĞLU, "2001 Anayasa Değişiklikleri Üzerine Bir Değerlendirme", http://www.frmtr.com/hukuk/1237088-2001-anayasa-degisiklikleri-uzerine-bir-degerlendirme-prof-dr-necmi-yuzbasioglu.html (20.1.2013)

8 Uyum paketleri hakkında ayrıntılı bilgi için bu kitabın beşinci bölümüne bakılabilir.

rehber dağıtmıştır. Ayrıca Adalet Bakanlığı'nın resmi web sayfasından, AİHM kararlarına erişim sağlanmıştır.

Maddi anlamdaki değişikliklerin başında ise, temel hak ve özgürlüklere riayetle ilgili düzenlemeler dikkati çekmektedir. Bu konuda, iç hukuktaki düzenlemelerin ayrıntısına girmeden önce, Türkiye'nin insan hakları konusundaki uluslararası düzenlemelere taraf olma konusundaki kararlılığının altını çizmek gerekir ve bu alanda Mayıs 2004 tarihli 2. Anayasa paketiyle önemli değişikliklerin gerçekleştiği belirtilmelidir. Bu paketle, Anayasa'nın 90. maddesinde geniş çaplı bir değişiklik yapılmış ve temel hak ve özgürlükler alanında uluslararası normların iç hukuka önceliği (*primauté*) Anayasa'da açık biçimde yer almıştır.[9] Bu bağlamda, özellikle ifade özgürlüğü ve işkencenin önlenmesi durumlarında, Türk yargı organları Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin içtihatlarına uygun kararlar verme konusunda, 2002'den bu yana çabalarını artırmış durumdadırlar. Örneğin, adil yargılanma hakkı ve düşünce ve ifade özgürlükleri hususlarında hak ihlalleri olduğu gerekçesiyle AİHM'ye Türkiye aleyhine dava açan kapatılan Demokrasi Partisi (DEP) milletvekili Leyla Zana ve arkadaşları, Yargıtay'ın 9 Haziran 2004 tarihli kararı sonucu serbest bırakılmışlardır.

Aynı kararlılık, idam cezasının kaldırılması konusunda da gösterilmiştir. Fakat, idam cezasının kaldırılması, mecburen tedrici bir şekilde yapılmıştır. Başlangıçta, bu konuda, TBMM'ye yetki verilmiştir. Ardından 3 Ağustos 2002 tarihli 3. uyum paketiyle, savaş ve yakın savaş tehdidi halleri dışında idam cezası kaldırılmıştır. Ocak 2004'te ise, her türlü şart ve durumda idam cezasının kaldırılması hususu netleşmiş ve Türkiye Avrupa Konseyi çerçevesinde hazırlanan 13 no.lu Protokolü imzalamıştır. Mayıs 2004 tarihli 2. Anayasa Paketiyle, idam cezası Anayasa'dan tamamen çıkarılmıştır.

Benzer biçimde işkence ve kötü muameleyle mücadele konusunda da etkili adımlar atılmıştır.[10] Öncelikle gözaltı ve tutukluluk süresi, Avrupa normlarına uygun hale getirilmiştir. Bunun yanı sıra, Türk Ceza Kanunu'nda işkence ve kötü muamelenin cezası artırılmıştır. Hükümetin uygulamaya koyduğu "işkence ve kötü muameleye karşı sıfır tolerans" politikası sonucunda önemli gelişmeler kaydedilmiş; bu konuda birçok yargı kararı işkenceye uğrayanların lehinde çıkmıştır. Buna karşılık, kabul etmek gerekir ki, işkence ve kötü muamelenin tamamen sona ermesi bir zihniyet meselesidir; dolayısıyla bu noktadaki kararlılık ve düzenlemeler, en azından bu değişimi başlatacak enerjiyi sağlayacaktır.

İfade özgürlüğü konusunda da önemli gelişmeler yaşanmıştır. Yeni dönemde, düşünceyi şiddet unsuru içermeksizin ifade etme konusunda kapsamlı ilerlemeler kaydedilmiştir. Bu çerçevede, öncelikle Terörle Mücadele Kanunu'nun 7. ve 8. maddeleriyle Türk Ceza Kanunu'ndaki 159. madde kaldırılarak, bu konudaki ilerlemelerin önü açılmıştır. İfade özgürlüğüyle yakından ilgili bir konu da basın özgürlüğüdür ve 2. Anayasa paketiyle bu alanda önemli sayılabilecek ilerlemeler kaydedilmiştir. Anayasa'nın 30. maddesinde yapılan değişiklikle, "kanuna uygun şekilde basın işletmesi olarak kurulan basımevi ve eklentileri ile basın araçları, suç aleti olduğu gerekçesiyle zapt ve müsadere edilemez veya işletilmekten alıkonulamaz" şeklinde bir düzenleme getirilmiştir.

---

[9] Bu konuda Bkz. Necmi YÜZBAŞIOĞLU, "Mayıs 2004'te Anayasa'nın 90'ıncı Maddesine Eklenen Hükmün Türk Anayasallık Blokuna Etkileri Üzerine bir Değerlendirme", **Bülent Tanör Armağanı,** Legal Yayınları, İstanbul, 2004, s. 785-797; Abdurrahman EREN, "1982 Anayasası'nın 90. maddesindeki 2004 Değişikliğinin Anlaşmaların Türk İç Hukukundaki Yerine Etkisi", **Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt: 8, No: 3-4, 2004, s. 47-77.

[10] Uyum yasalarının Ceza Hukuku alanındaki yansımaları üzerine bkz, Nur CENTEL, "Uyum Yasaları ve Olası Sonuçları", Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, No: 1-2, 2004, s. 81-99.

Dini azınlıklar konusunda da bir takım gelişmeler söz konusudur. Bilindiği gibi Gayrimüslim azınlıklara ait vakıflar, önceki dönemlerde tüzel kişilik, gayrimenkul edinebilme, din adamı yetiştirme ve eğitim-öğretim konularında bir takım sıkıntılar yaşamaktaydı. Fakat, bugün gayrimenkul konusu başta olmak üzere, bu konuların pek çoğunda ilerlemeler sağlanmıştır. Buna örnek olarak, İmar Kanunu'nda yer alan "cami" ifadelerinin, diğer din mensuplarını da kapsayacak şekilde "ibadet yeri" olarak değiştirildiğini belirtmek yerinde olacaktır. Buna karşılık, Gayrimüslim azınlıklarla ilgili tüm sorunların çözüldüğünü söylemek için henüz erkendir.

Ekonomik ve sosyal özgürlükler konusunda da, öncelikle 2. Anayasa Paketiyle kadın – erkek eşitliğinin Anayasa'da açık biçimde yer aldığını belirtmek gerekir. Anayasa'nın 10. maddesine eklenen fıkra ile, "kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir..devlet bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür" şeklindeki düzenleme Anayasa'da yer almıştır. Yapılan bu düzenlemeyle, sadece kadın-erkek eşitliği Anayasa'da yer almakla kalmamış, dahası devlet bu çerçevede pozitif bir yükümlülük üstlenmiştir.

Anadilin kullanılması konusu da, 3. uyum Paketiyle oldukça liberal bir çözüme kavuşmuştur. Bunun sonucu olarak, Kürtçenin öğrenilebilmesi için özel dil kurslarının açılabilmesine olanak tanınmış, radyo ve televizyonda Kürtçe yayın yapılabilmesinin önü açılmıştır. Hatta, ilk Kürtçe yayın, 9 Haziran 2004 tarihinde devlet televizyonunda yapılmıştır. Aynı gün Leyla Zana ve arkadaşlarının serbest bırakılması, Türkiye'nin istediği takdirde cesur adımlar atabileceğini göstermesi açısından ilginçtir. Bu konudaki son gelişmelerden biri de yerel televizyon ve radyoların da Kürtçe yayın yapabilmelerine olanak sağlanmasıdır.

Ayrıca, Güneydoğu'da 15 yıldan beri uygulanmakta olan, olağanüstü hal kaldırılmış ve bu bölgede gözaltına alınan kişilerin haklarının kısıtlanmasına son verilmiştir. Bölgeye ilişkin en önemli projelerden biri de, Köye Dönüş Projesi'nin hayata geçirilmiş olmasıdır. Fakat, yine de bölgenin sosyo-ekonomik yapısının geliştirilmesi, en acil önlemler arasındadır. Son olarak terör zararlarının tazmini konusunda devletin atmış olduğu adım, Türkiye'yi AİHM tarafından çarptırılacak yüklü miktardaki tazminattan kurtarmış görünmektedir.

İpucu:

- Türkiye'nin 1999 Helsinki Zirvesi'nde aday ülke olarak kabul edilmesinin ardından Türkiye'de insan hakları reformları konusunda ciddi gelişmeler yaşanmıştır.
- 2001 yılında kabul edilen Katılım Ortaklığı Belgesi ve Türkiye'nin Ulusal Programı'nda belirlenen hedeflere ve vadelere uygun olarak TBMM tarafından birbiri ardına kabul edilen uyum paketleriyle insan hakları alanında reform süreci somutlaşmıştır.
- Uyum paketlerinin kabul edilmesi yeterli değildir. Bir yandan devlet birimlerinde, bürokraside ve toplumda insan hakları konusunda bir zihniyet değişimi gerekirken; diğer yandan eski dönemlere dönülmeyeceğini garanti edecek yapıyı kurmak son derece önemlidir.

Uyum Yasaları Sonrası Süreç

Uyum Yasaları sonrası süreci tanımlamak üzere, 2005 ve 2006 yıllarında "hükümet reformlar konusunda frene bastı" şeklinde bir ifade kullanılmıştır. Bu ifadeyle anlatılmak istenen, bir yandan Türkiye'nin reformları müzakerelerin açılmasını sağlamak için yaptığı, diğer yandan da özellikle iktidarın reformlar konusunda çok da ilerleme taraftarı olmadığı yönündedir. Avrupa Birliği'yle üyelik müzakereleriyle ilgili kararın 17 Aralık 2004'te alındığı ve müzakerelerin 3 Ekim 2005'te fiilen başladığı hesaba katılacak olursa, bu yorumların belirli bir haklılık payının olduğu söylenebilir.

Buna ek olarak, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) ve Fransa'nın engellemelerine rağmen müzakere süreci ağır aksak da olsa yürümeye devam etmiş, Türkiye her dönem başkanlığında bir ya da iki fasıl açtırmaya muvaffak olmuştur. Fakat, bunun da bir sonu gelmiş ve 30 Haziran 2010 sonrası (Haziran 2013'e kadar) hiçbir fasıl açılmamıştır. Bunun sonucunda Türkiye, deyim yerindeyse kendi kaderini kendisi tayin etmek zorunda kalmıştır. Dolayısıyla uyum yasaları sonrası süreci, Türkiye'nin kendiliğinden birtakım reformlara imza atma dönemi olarak değerlendirmek yanlış olmaz. Zira AB süreci açısından bakıldığında reformların kısa vadede hiçbir getirisi bulunmamaktadır.

Bu dönemde kaydedilen ilerlemenin başında azınlıkların haklarıyla ilgili olarak gerçekleştirilen bazı reformlar gelir. Yeni Vakıflar Kanunu'nun 20 Şubat 2008'de kabul edilmesiyle yabancılara Türkiye'de karşılıklılık (mütekabiliyet) esasına göre yeni vakıf kurabilme ve Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne beyanda bulunmak şartıyla şube ve temsilcilik açabilme hakkı tanınmıştır.[11] Buna ek olarak, cemaat vakıflarına ait, kısmen veya tamamen hayrat olarak kullanılmayan taşınmazlar, vakıf yönetiminin talebi durumunda Meclis kararıyla aynı cemaate ait başka bir vakfa tahsis edilebilecek veya vakıf akarına dönüştürülebilecektir.

Esas olarak reform süreci 2009'da kabul edilen Yargı Reformu Stratejisiyle başlamıştır. Bunun ardından, 12 Eylül 2010'da yapılan Anayasa Referandumu çok önemli bir aşamadır. Sonrasında yargı reformu konusunda birbiri ardına kabul edilen dört yasa, insan haklarının korunması kapsamında bir hayli önem taşır. Ayrıca, iktidar partisi Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) Eylül 2012'de yapılan olağan kongresinde bir el kitapçığı şeklinde dağıtılan 2023 Stratejisi, uzun vadede insan haklarıyla ilgili olarak ilginç perspektifler içermektedir. Buna ilaveten, Haziran 2011 seçimleri sonrası başlatılan yeni Anayasa hazırlık çalışmaları da yine insan haklarıyla ilgili önemli gelişmelerin habercisidir. Bu noktada, sırasıyla bu gelişmeleri kısaca ele almak yerinde olacaktır.

2009 Yargı Reformu Stratejisi

Avrupa Birliği temel haklar konusunda olduğu kadar kurumsal anlamda da Türkiye'deki birçok reformun tetikleyicisi olmuştur. Bunlardan biri de, Yargı ve Temel Haklara ilişkin 23. Fasılla ilgili karşılıklı mevzuat tarama toplantıları sırasında Avrupa Komisyonu uzmanlarının önerileri doğrultusunda 2009'da hazırlanan Yargı Reformu Stratejisi'dir. Eylül 2009'da Avrupa Komisyonu'na sunulan Yargı Reformu Stratejisi'nin hazırlanmasındaki en temel ilkelerden biri de demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan haklarını teminat altına alan kurumların iyi işletilmesi ve azınlıklara saygı gösterilerek korunmasını sağlamak amacıyla tedbirlerin alınmasıdır.[12] Adalet Bakanlığı tarafından bu stratejinin uygulanması için bir "eylem planı" hazırlanmıştır. Bu eylem planına bakıldığında "Ticarî Sır, Banka Sırrı ve Müşteri Sırrı Hakkında Kanun Tasarısı", "Kişisel Verilerin Korunması Kanunu Tasarısı", "Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı, Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu Tasarısı", "Şiddet Suçu Mağdurlarına Yardım Hakkında Kanun Tasarısı" gibi yasal düzenleme tasarılarının yer aldığı görülmektedir. Bu yasal düzenlemeler aşamalı olarak yürürlüğe girmektedir.

İlk bakışta Yargı Reformu Stratejisi'nin temel haklarla doğrudan ilgisi olmadığı düşünülebilir. Buna karşılık, yargı reform stratejisini doğuran süreç 23. faslın müzakereleridir ve yargının yanı sıra temel haklar da bu faslın konuları arasındadır.

[11] Resmi Gazete, No: 26800, 27.2.2008.

[12] 61 sayfalık Yargı Reformu Stratejisi'nin tam metnine Adalet Bakanlığı'nın web sayfasından (http://www.sgb.adalet.gov.tr/yrs/Yargi%20Reformu%20Stratejisi.pdf) ulaşılabilmektedir.

İkinci olarak, Türkiye'de yargının temel hak ihlallerini önleme konusunda yeterli olmadığı bilinen bir gerçektir. Bunun en tipik göstergelerinden biri, AİHM önünde Türkiye'ye karşı rekor sayıda başvuru olmasıdır. Başvuru şartlarından birinin de iç hukuk yollarının tüketilmesi olduğu düşünülecek olursa, temel haklarla yargı arasındaki ilişki daha kolay fark edilebilir. Tüm bu nedenlerden dolayı, 2009 Yargı Reformu Stratejisi temel haklarla doğrudan ilintili bir adımdır. Zaten aşağıda görüleceği gibi, bu stratejiye dayanılarak hazırlanan yargı reform paketlerinde temel haklarla ilgili birçok husus bulunmaktadır.

Kutu 8.1: Yargı Reform Paketleri

- 1. Yargı Reformu Paketi: 31 Mart 2011'de kabul edilen kanun daha ziyade Askerlik Kanunu, Pasaport Kanunu, Danıştay Kanunu vb. bazı kanunlarda yapılan değişiklikleri içermektedir. Bu paketle özellikle Ceza hukukuyla ilgili konularda insan haklarını ilgilendiren ciddi ilerlemeler söz konusudur.[13]
- 2. Yargı Reformu Paketi: 8 Ağustos 2011'de kabul edilen Kanun Hükmünde Kararnameyle 40'a yakın kanunda değişiklik yapılmıştır.[14] İnsan haklarını ilgilendiren değişiklik, düzenlemenin 1. maddesinde yer almaktadır. Bu maddedeki düzenlemeye göre, Adalet Bakanlığı Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü bünyesinde İnsan Hakları Daire Başkanlığı kurulmuştur. Böylece uzun süreden beri ihtiyaç duyulan ve özellikle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'yle ilgili sürecin yürütülmesi amacıyla Adalet Bakanlığı içinde yeni bir birim oluşturulmuştur.
- 3. Yargı Reformu Paketi: 2 Temmuz 2012'de kabul edilen ve 3. Yargı paketi olarak adlandırılan yasal düzenleme 100'ü aşkın maddeden oluşmaktadır.[15] Bu düzenlemeyle yapılan belli başlı değişiklikleri şu şekilde özetlemek mümkündür:[16]

  "1. Özel Yetkili Mahkemeler (ÖYM) yerine yine aynı suçlara bakmakla yetkili Bölge Ağır Ceza Mahkemeleri kurulmuştur. 2. Hakim veya mahkeme; tutuklamaya, tutuklamanın devamına ve tahliye isteminin reddine ilişkin karar verirken, kuvvetli suç şüphesinin varlığını, tutuklama nedenlerinin varlığını ve tutuklama tedbirinin ölçülü olduğunu somut olgularla gerekçelendirecektir. 3. Kişilerin özel hayatının gizliliğini ihlal eden kişilere uygulanan hapis cezaları da artırılmıştır. Buna göre, bu kişilere 1-3 yıl arasında ceza verilebilecektir. Gizliliğin, görüntü veya seslerin kayda alınması suretiyle ihlal edilmesi halinde verilecek ceza bir kat artırılacaktır. Kişilerin özel hayatına ilişkin görüntü veya sesleri ifşa eden kimse, 2 yıldan 5 yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacaktır."
- 4. Yargı Reformu Paketi: 11 Nisan 2013 tarihinde TBMM'de kabul edilmiştir. "İnsan Hakları ve İfade Özgürlüğü Bağlamında Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" başlığını taşıyan 6459 sayılı Kanunda yer alan düzenlemeler kısaca şöyledir: 1. Kanunla, AİHM'nin, "terör örgütlerinin içeriği şiddet unsuru içermeyen bildirilerini yayınlayanların, sadece bu eylemleri nedeniyle cezalandırılmasını ifade özgürlüğünün ihlali olarak saymasına" paralel düzenleme yapılmıştır. 2. Ceza Muhakemesi Kanunu, İdari Yargılama Usulü Kanunu ve Hukuk Muhakemeleri Kanunu'ndaki hükümlere paralel şekilde, AİHM tarafından verilen ve kesinleşmiş ihlal kararları, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nde görülen davalar bakımından da yargılamanın iadesi sebebi olarak kabul edilecektir. Bu kararlar hakkında yargılamanın iadesi, AİHM kararının kesinleştiği tarihten itibaren bir yıl içinde istenebilecektir. 3. Paketle işkence ve kötü muamele suçları için zaman aşımı da kaldırılmıştır. 4. Halkı askerlik hizmetinden soğutmayla ilgili suça hapis cezası çerçevesinde yeni düzenleme yapılmıştır. Böylece vicdani reddin cezalandırılmaması konusunda bir miktar ilerleme sağlanmıştır.

2010 Anayasa Değişikliği Referandumu

TBMM'de yapılan oylamada da 72 red oyuna karşılık 336 oyla kabul edilen anayasa değişikliği teklifi, Cumhurbaşkanı Abdullah Gül tarafından halkoyuna sunulmuştur. Halkoylaması 12 Eylül 2010 Pazar günü gerçekleştirilmiştir. 2010 Anayasa değişikliğinin temel haklar açısından en önemli

[13] 6217 sayılı Kanun "Yargı Hizmetlerinin Hızlandırılması Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" olarak adlandırılır. **Resmi Gazete,** No: 27905, 14.4.2011,

[14] "Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", **Resmi Gazete,** No: 28037, 26.8.2011.

[15] Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun, Resmi Gazete, No: 28344, 5.7.2012.

[16] Şebnem HOŞGÖR, "Yargı Paketi Ne Getiriyor?", **Vatan,** 2 Temmuz 2012, http://haber.gazetevatan.com/yargi-paketi-ne-getiriyor/462024/1/Haber (20.1.2013).

özelliği, vatandaşlara Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru yapma hakkının (anayasa şikâyeti) tanınmasıdır. Bunun yanı sıra, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetler için kamu denetçisi kurumu oluşturulmuş; Yüksek Askeri Şura (YAŞ) kararıyla ordudan atılanlar için dava yoluna giderek hakkını arayabilme imkânı getirilmiş; çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler yararına pozitif ayrımcılık öngörülmüş; kişisel verilerin korunmasını isteme hakkı verilmiş; vatandaşın yurt dışına çıkma hürriyetinin ancak suç soruşturması veya kovuşturması sebebiyle hâkim kararına bağlı olarak sınırlanabileceği belirtilmiş; çocuk hakları düzenlenmiş; memurlar ve diğer kamu görevlileri için toplu sözleşme yapma hakkı ve grev hakkı yeni esaslara bağlanmış; çalışanları koruyucu yeni esaslar tespit edilmiş; bilgi edinme hakkı ve kamu denetçisine başvurma hakkı (Ombudsmanlık) benimsenmiştir."[17]

2010 Anayasa değişikliğini takiben, siyasi reform niteliğinde pek çok mevzuat değişikliği ve destekleyici uygulamalar hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda, aşağıda daha ayrıntılı olarak ele alınacak olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi doğrultusunda demokratikleşmeyi güçlendirmek ve yargılama sürelerini hızlandırarak yargının iş yükünü azaltmak amacıyla hazırlanan 3. yargı reformu paketi kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir. Buna ek olarak, 23 Eylül 2012 tarihinden itibaren Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru yapılabilmesi süreci başlamıştır. Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu ile "arabuluculuk müessesesi" oluşturulmuştur.[18] İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek İhtiyari Protokolü onaylanmıştır.[19] Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu[20] ve Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu[21] yürürlüğe girmiştir.

2023 Stratejisi

Strateji, 30 Eylül 2012'de gerçekleştirilen AKP 4. Olağan Büyük Kongresi'nde kabul edilmiştir. "AK Parti 2023 Siyasi Vizyonu" kitapçığında yayınlanan bu stratejide, anadilde savunmanın sorun olmaktan çıkarılması, anadilde kamu hizmetlerine erişimin sağlanması, kişisel verilerin korunmasına yönelik yasal düzenleme yapılması, Ayrımcılıkla Mücadele ve Eşitlik Komisyonu'nun kurulması, hafif suçlarda mahpusluğun istisnai hale getirilmesi ile mahkum veya tutukluların eşleriyle biraraya gelebilmeleri hususları kaleme alınmıştır.

Yeni Anayasa Hazırlık Süreci

Haziran 2011 genel seçimlerinden sonra yeni hükümetin gündemi toplumsal mutabakata dayalı yeni bir Anayasanın hazırlanması yönündedir. Bu çerçevede öncelikle TBMM bünyesinde temsil edilen dört siyasi partinin eşit katılımıyla Anayasa Uzlaşma Komisyonu oluşturulmuştur. Fakat, çalışmalara seçimlerden yaklaşık bir yıl sonra, Mayıs 2012'de başlanabilmiştir. Mevcut durumda, Anayasa hazırlık çalışmaları devam etmektedir. 2014'te yapılacak yerel seçimler ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri düşünülecek olursa, yeni Anayasa'nın gerçekten kabul edilip edilmeyeceği tartışılabilir. Henüz hazırlık aşamasında olan Anayasa

---

17 2010 Anayasa değişikliğiyle daha fazla ayrıntı için bkz. Demokrat Akademi, **2010 Anayasa Değişikliği Üzerine Bir Değerlendirme,**
http://www.demokratakademi.com/component/content/article/44-manet/550-2010-anayasa-deiiklii-uezerine-bir-deerlendirme.html (15.2.2013).

18 Bkz. 7.6.2012 tarih ve 6325 sayılı Kanun, Resmi Gazete, No: 28331, 22.6.2012.

19 Bkz. 23 Şubat 2011 tarih ve 6167 sayılı Kanun, Resmi Gazete, No: 27872, 12.3.2011.

20 Bkz. 14.6.2012 tarih ve 6328 sayılı Kanun, Resmi Gazete, No: 28338, 29.6.2012.

21 Bkz. 21.6.2012 tarih ve 6332 sayılı Kanun, Resmi Gazete, No: 28339, 30.6.2012.

kabul edilse bile, bu sürecin sancılı geçeceğine kesin gözüyle bakılmaktadır. Bununla birlikte, yeni Anayasadan temel hak ve özgürlükler açısından en büyük beklenti, Türk insanının hak ettiği çağdaş demokratik standartlara uygun olması ve Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecine olumlu katkıda bulunması yönündedir.

İpucu:

- Uyum paketleri sonrası yapılacak reformların doğrudan Avrupa Birliği'ne üyelik sürecine katkısı olmamasına ve 2006 sonunda müzakerelerin kısmen dondurulmuş olmasına rağmen, Türkiye'nin insan hakları reformları konusundaki kararlılığı devam etmektedir.
- Bu dönemdeki reformlar arasında 2009'da oluşturulan Yargı Reformu Stratejisini ve birbiri ardına kabul edilen yargı reform paketlerini zikretmek gerekir. Bunun yanı sıra, 12 Eylül 2010'da gerçekleştirilen Anayasa referandumu, Haziran 2011 seçimlerinden sonra başlayan yeni bir Anayasa hazırlama süreci ve 30 Eylül 2012 tarihli 2023 Stratejisi bu dönemdeki diğer büyük çaplı girişimlerdir.

İnsan Hakları Alanında Türkiye'nin Gerçekleştirdiği Reformlar Konusunda Avrupa Birliği'nin Yaklaşımı

AB ve aday ülkeler arasında düzenli bilgi akışını sağlayan eşgüdüm mekanizması sayesinde, AB aday ülkelerde gerçekleştirilen uyum çalışmalarını yakından takip etmektedir. Bu süreçte, aday ülkelerin ilgili devlet birimleri, sivil toplum kuruluşları ve Avrupa Konseyi gibi diğer uluslararası kuruluşlar reform çalışmalarını AB Komisyonu ile paylaşmaktadır. Bu eşgüdüm mekanizması Türkiye'nin üyelik müzakereleri süreci için de geçerlidir. AB kurumları, Türkiye'de yapılan reformları objektif bir biçimde değerlendirmektedirler. Örneğin, 1995 yılında cesaret verici gibi görünen bir demokratik reform süreci başlatıldığı, fakat, Mart 1997'de gözaltı mevzuatında yapılan önemli değişiklik haricinde bu sürecin devam ettirilmediği ifade edilmiştir. Avrupa Birliği belgelerinde, örneğin İlerleme Raporlarında diğer Avrupa kurumlarının tespitlerine sık sık gönderme yapıldığı görülmektedir. Örneğin, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Türkiye'de, özellikle gözaltındaki kişilerin gayrı insanî veya aşağılayıcı muameleye veya işkenceye maruz kaldıklarına ilişkin tespitine bu belgelerde yer verilmiştir.

Avrupa Birliği belgelerinde altı çizilen bir diğer önemli nokta ifade özgürlüğüdür. Örneğin, Avrupa Komisyonu 1998 yılında yaptığı değerlendirmede son yıllardaki bazı iyileşmelere rağmen, ifade özgürlüğünün Türkiye'de tam olarak güvence altında olmadığını ifade etmiştir. Benzer ifadeleri sonraki yıllarda yayınlanan raporlarda da görmek mümkündür. Bu bağlamda Silahlı Kuvvetlerin alenen eleştirilmesinin veya Türk devletinin temel ilkelerine (örneğin, toprak bütünlüğü ve laiklik) alternatif oluşturabilecek tekliflerin barışçı yoldan savunulmasının cezaî kovuşturma konusu olabildiği belirtilmektedir. Çoğu zaman Güneydoğu'daki durumun raporlanmasıyla ilgili olarak, gazetelere, kitaplara veya filmlere el konduğu da belirtilmektedir. Türk medyasının geçmişte Kürt sorunu hakkında nesnel ve bağımsız yayın yapmasının mümkün olmadığı ifade edilmektedir. Basın özgürlüğü konusunda Türkiye'nin oldukça iyi bir durumda olduğu teyid edilmekle birlikte, yer yer ciddi kısıtlamaların olduğuna değinilmektedir. Örneğin, 1993 yılında Anayasa'da yapılan bir değişiklik yoluyla radyo ve televizyon yayıncılığı alanındaki devlet tekelinin kaldırılması sonucunda, özel radyo ve televizyon istasyonlarının hızla yaygınlaştığı belirtilmiştir.

AB raporlarında yer alan bir başka çarpıcı nokta insan hakları alanında farkındalık yaratmak için çalışan aktivistlere yönelik suikastlardır. Örneğin Mayıs 1998'de, İnsan Hakları Derneği Başkanı Akın Birdal'a karşı yapılan suikast girişimi

açıkça bu raporlarda yer almıştır. Buna ilaveten, yapılması gereken reformlar konusunda, Avrupa Birliği'nin gerekli tavsiyeleri itinalı bir şekilde iletiği görülmektedir. Örneğin, Türkiye'nin gerekli düzenlemeyi yaparak ancak 2012'de uygulamaya koymayı başardığı ombudsmanlık sistemini AB Komisyonu 1998'den itibaren önermektedir.[22] Benzer teklif Güneydoğu meselesinin çözümünde de yapılmaktadır. Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin Güneydoğu sorununa siyasî ve gayri askerî/sivil bir çözüm bulması gerektiğini 1998 yılından bu yana net bir şekilde ifade etmektedir. Sonuç itibarıyla, sivil çözüm kapsamında, Kürt kültürel kimliğinin belirli biçimlerinin tanınabileceği ve ayrılıkçılığı veya terörizmi savunmaması şartıyla, o kimliğin ifade edilme yollarına daha fazla hoşgörü gösterilebileceği ifade edilmektedir. Görüldüğü gibi AB, Türkiye'de insan haklarıyla ilgili gelişmeleri oldukça yakından takip etmekte ve raporlamaktadır.

Türkiye'de, katılım kriterlerine ve AB müktesabatına uyum çalışmaları çerçevesinde katedilen mesafelere rağmen, zaman zaman bu gelişmelerin Avrupalı yetkilileri tatmin etmekten uzak olduğu görülmektedir. Özellikle Türkiye'nin insan hakları konusundaki kötü sicili, AB üyesi ülkelerde Türkiye'ye karşı olumsuz tutumların gelişmesine ön ayak olmuştur. Bununla birlikte, insan hakları konusunun Türkiye'yi Avrupa'dan uzak tutmak için bir araç olarak kullanılıp kullanılmadığı sorgulanabilir. Bu noktada Avrupa'nın hassasiyet gösterdiği iki hususa işaret etmek yerinde olacaktır. Birincisi, Türkiye'nin Güneydoğu ve özellikle Kürtlere yönelik politikasında insan hakları konusundaki eksiklerinin bulunduğu iddiasıdır. Zaten bu nedenle de AB Konseyi, belirli bir süre, Güneydoğu menşeli başvurularda iç hukuk yollarının tüketilmesi şartını aramamıştır. İkincisi husus ise Gayrimüslimlerin haklarıdır. Bu konuda da evrensel standartlar açısından Türkiye'nin Gayrimüslim azınlıkları ayrımcı bir muameleye tabi tuttuğu savı ileri sürülmektedir.

İpucu:

- Avrupa Birliği Türkiye'deki insan haklarıyla ilgili gelişmeler konusunda farklı kaynaklardan bilgi akışı sağlamaktadır. Her yıl Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde gerçekleştirdiği gelişmelerle ilgili olarak hazırlanan İlerleme Raporlarında insan haklarıyla ilgili ayrıntılı bilgiler yer almaktadır.
- Avrupa Birliği'nin Türkiye'yle ilgili söylemlerinde Kürtlerin ve Gayrimüslim azınlıkların haklarını ön plana çıkarttığı yönünde yer yer eleştiriler yapılmaktadır. Bunlar kısmi ve sübjektif değerlendirmelerdir.

İnsan Hakları Konusunda Türkiye'deki Kurumsal Yapılanma

Türkiye'nin AB'ye uyum süreciyle şekillenen insan hakları konusundaki gelişmelere paralel olarak, konuyla ilgili kurumsal yapılanma da zaman içinde gelişmiştir. Bu başlık altında, Türkiye'de AB uyum sürecinin etkisiyle şekillenen insan haklarına ilişkin kurumsal yapılanma anlatılacaktır. Yukarıda da belirtildiği üzere, gerek TBMM'deki İnsan Hakları Komisyonu, gerekse diğer kurumsal yapılanmalar çeşitli dönemlerde AB müktesebatına uyum çabalarının bir gereği olarak ortaya çıkmıştır.[23] İnsan haklarının korunmasıyla ilgili özel kurumsal yapılanma çerçevesinde, 21 Haziran 2012'de kabul edilen 6332 sayılı yasayla Türkiye İnsan Hakları Kurumu kurularak insan hakları konusunda bağımsız bir yapılanmaya gidilmiştir. Bu nedenle bu çerçevedeki kurumsal yapılanmayı 2012 öncesi ve 2012 sonrası olmak üzere iki alt başlıkta incelemek yerinde olacaktır.

[22] Daha açık bir ifadeyle AB Komisyonu, ombudsmanlık sistemiyle ilgili düzenlemenin benimsenmesinin, Türkiye'de insan haklarının korunmasını çok büyük ölçüde iyileştireceğini ifade etmektedir.

[23] Bu konuda daha fazla bilgi için bkz. Abdurrahman EREN, Türkiye'de İnsan Haklarının Korunması: **Uluslararası Koruma Mekanizmaları ve Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Rolü,** Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2007.

2012 Öncesi Kurumsal Yapılanma

Kurumsal değişiklikler çerçevesinde yukarıda da belirtildiği gibi ilk adım 1990 yılında, 05.12.1990 tarihli ve 3686 sayılı Kanunla atılmış ve TBMM bünyesinde bir İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu kurulmuştur.[24] Bu Komisyon kurulduğu tarihten bu yana insan haklarıyla ilgili oldukça önemli çalışmalara imza atmıştır. TBMM bünyesindeki bu yapılanmanın yanı sıra, 1991 yılından itibaren yürütme/hükümet düzeyinde de insan haklarıyla ilgili özel bir yapılanmaya gidilmiş ve bir Devlet Bakanı insan haklarının takip ve koordinasyonu ile görevlendirilmiştir.[25] Sonraki dönemde bu çalışmalara hız verilmiş ve bir İnsan Hakları Bakanlığı kurulması için çalışmalara başlanmıştır. Bu konuda bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. Fakat, 1991 seçimleri nedeniyle bu tasarı kadük kalmıştır. Sonrasında ise 1993 yılında "İnsan Hakları Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" (KHK) ile İnsan Hakları Teşkilatı'nın kurulması öngörülmüştür.[26] Öngörülen bu yapılanmada, İnsan Hakları Yüksek Kurulu ile İnsan Hakları Teşkilatı Müsteşarlığı'ndan oluşan bir insan hakları kurumsal yapısının oluşumu tasarlanmıştır. Fakat dayandığı yetki kanununun iptali nedeniyle bu KHK Anayasa Mahkemesi tarafından 1993 yılında iptal edilmiştir.[27]

Bu tarihten sonra yola Başbakanlık Genelgesi ile devam edilmiştir. Bu genelge ile insan hakları alanında Devlet Bakanına bağlı olarak görev yapmak üzere, 1994'te İnsan Hakları Başmüşavirliği ve İnsan Hakları Yüksek Danışma Kurulu kurulmuştur. Bu kurul, 1996'da kaldırılmıştır. Bunun ardından Nisan 1997'de, Başbakanlık Genelgesi ile İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu teşkil edilmiştir.[28] Bu kurulda insan hakları ile ilgili konularda görevli Devlet Bakanının başkanlığında Başbakanlık, Adalet, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıklarının Müsteşarları yer almaktadır. Bir sonraki aşamada İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Komitesi kurulmuştur.[29]

2000'li yıllara gelindiğinde konu sadece merkezi yönetim düzeyinde değil, il ve ilçelerde de kapsamlı bir biçimde ele alınmaya başlanmıştır. Bu çerçevede insan haklarının korunmasını ve ihlallerin önlenmesini sağlamak amacıyla İnsan Hakları İl ve İlçe Kurulları oluşturulmuştur.[30] Ayrıca çeşitli kurum ve kuruluşlar bünyesinde de insan hakları birimleri kurulmuştur. Bu dönemde merkezi yönetim düzeyinde de insan hakları alanında kurumsallaşma çalışmalarına hız verilmiştir. Bu konuda 626 sayılı KHK ile 5 Ekim 2000 tarihinde Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı kurulmuştur.[31] Fakat 1993'tekine benzer gelişmeler tekrar yaşanmış ve KHK'nın dayandığı yetki kanunu bir kez daha Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.[32] Bu gelişme üzerine 12 Nisan 2001 tarihinde, 4643 sayılı Kanun kabul edilmiştir.[33] Bu

---

24 Resmi Gazete, No: 20719, 8.12.1990. Bu konuda daha fazla ayrıntı için bkz. İzzet EROĞLU, **İnsan Haklarının Parlamenter Denetimi,** TBMM Kültür ve Sanat Kurulu Yayınları, Ankara, 2007.

25 Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, **Türkiye İnsan Hakları Raporu 2007 (TİHR),** Temmuz 2008, s. 5.

26 Bkz. 20.08.1993 tarih ve 502 sayılı KHK, **Resmi Gazete,** No: 21690, 06.09.1993.

27 Bkz. Anayasa Mahkemesi'nin 06.10.1993 tarih ve E: 1993/39, K: 1993/37 sayılı kararı, **Resmi Gazete,** No: 21769, 25.11.1993.

28 Bkz. 09.04.1997 tarih ve 1997/17 sayılı Genelge.

29 Konuyla ilgili olarak bkz. 04.06.1998 tarih ve 23362 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan yönetmelik. Bu komite, 2006 yılında, 11.11.2006 tarih ve 26343 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan yönetmelikle İnsan Hakları Eğitimi Ulusal Komitesi adı altında daimi bir statüye kavuşturulmuştur.

30 Bkz. İnsan Hakları Kurullarının Görev, Kuruluş ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik, **Resmi Gazete,** No: 24218, 2 Kasım 2000. Bu yönetmelikte değişiklik yapılmış olup, yeni yönetmelik 23.11.2003 tarihli ve 25298 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

31 Bkz. Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, **Resmi Gazete,** No: 24191, 5.10.2000.

32 Bkz. 30 Haziran 2000 tarihinde kabul edilen 4588 sayılı Yetki Yasası ile 26.10.2000 tarihli Anayasa Mahkemesi kararı.

33 Bkz. Resmi Gazete, No: 24380, 21.4.2001.

Kanunla Başbakanlık teşkilatı bünyesinde İnsan Hakları Başkanlığı,[34] İnsan Hakları Üst Kurulu[35] ve İnsan Hakları Danışma Kurulu kurulmuş ve insan hakları ihlali iddialarını yerinde incelemek ve araştırmak üzere heyetlerin oluşturulmasına olanak sağlanmıştır.[36] Üst Kurul, Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanının başkanlığında, Başbakanlık, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı müsteşarlarından oluşur. Üst Kurul, Devlet Bakanının çağrısı ile her ay düzenli olarak ve gerektiğinde daha kısa aralıklarla toplanır. İnsan Hakları Üst Kurulu, İnsan Hakları Danışma Kurulu ve İnsan Hakları İhlal İddialarını İnceleme Heyetlerinin sekreterya hizmetleri İnsan Hakları Başkanlığı'na verilmiştir. Böylece insan hakları alanındaki koordinasyonun, gerekli mekanizmaların da desteğiyle Başbakanlık bünyesinde kalıcı bir Başkanlık tarafından sağlanması amaçlanmıştır.[37]

Yukarıda açıklanan kurumsal yapılanmaya ek olarak, Aydın şu oluşumların varlığına işaret eder:

> ... Merkezi idare bünyesinde, kadınlar, çocuklar ve engelliler gibi hassas grupların haklarının korunması konularında görevli Başbakanlığa bağlı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü ve Özürlüler İdaresi Başkanlığı ve çeşitli kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde insan hakları birimleri bulunmaktadır. Yerel düzeyde ise, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konularında genel görevli İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları ile özel görevli Zarar Tespit Komisyonları ve Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları bulunmaktadır.[38]

2012 Sonrası Kurumsal Yapılanma

2012 sonrasında Türkiye, bağımsız bir insan hakları kurumuna kavuşmuştur. Bu da 21 Haziran 2012'de kabul edilen 6332 sayılı yasayla gerçekleşmiştir.[39] Bu yasayla Türkiye İnsan Hakları Kurumu kurulmuştur. Kurum, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerklik ile özel bütçeli bir yapıya sahiptir. Kurum, insan haklarının korunmasına, geliştirilmesine ve ihlallerin önlenmesine yönelik çalışmalar yapmak; işkence ve kötü muamele ile mücadele etmek; şikâyet ve başvuruları incelemek ve bunların sonuçlarını takip etmek; sorunların çözüme kavuşturulması doğrultusunda girişimlerde bulunmak; bu amaçla eğitim faaliyetle-

---

34 4643 sayılı Kanunun 2. maddesi uyarınca İnsan Hakları Başkanlığı'nın görevleri şunlardır:

insan hakları ile ilgili konularda görevli kuruluşlarla sürekli temas halinde bulunmak ve bu kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak; insan hakları konusundaki mevzuat hükümlerinin uygulanmasını izlemek, izleme sonuçlarını değerlendirmek, uygulamada ve mevzuatta görülen aksaklıkların giderilmesi ve Türkiye'nin ulusal mevzuatının insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası belgelerle uyumlu hale getirilmesi doğrultusunda yapılacak çalışmaları koordine etmek ve bu konularla ilgili önerilerde bulunmak; kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet öncesi staj ve hizmet içi insan hakları eğitim programlarının uygulanmasını izlemek, değerlendirmek ve koordine etmek; insan hakları ihlâli iddiaları ile ilgili başvuruları incelemek ve araştırmak, inceleme ve araştırma sonuçlarını değerlendirmek ve alınabilecek önlemlere ilişkin çalışmaları koordine etmek.

35 Hatırlanacağı üzere, İnsan Haklarından sorumlu Devlet Bakanı'nın başkanlık ettiği bu Kurul, Başbakanın bir temsilcisi yanında, Dışişleri, İçişleri, Adalet, Millî Eğitim ve Sağlık Bakanlıklarının yetkililerinden oluşmaktaydı. İnsan haklarının geliştirilmesine yönelik tedbirlerin uygulanmasını koordine etmek ve izlemek ile görevli olan Kurul, bu amaçla hükümete teklifler de sunabilme yetkisine sahipti. Kurul, kuruluşundan sonraki dönemde devlet memurlarının ve kamu görevlilerinin yargılanması hakkında yasa taslağı ile Medenî Kanun taslağı ve Ceza Kanunu taslağını hazırlamıştır.

36 İnsan Hakları Danışma Kurulunun Kuruluş, Görev ve İşleyişi ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik 15.08.2001 tarihli ve 24494 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. İnsan haklarıyla ilgili Türkiye'deki kurumsal yapılanma hakkında çalışmanın sonunda yer alan Ek-3'e bakılabilir.

37 İnsan Hakları Üst Kurulunun Kuruluş, Görev ve İşleyişi ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete, No: 24494, 15.08.2001. Bu konuda daha fazla ayrıntı için bkz, Fatih AYDIN, **İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesiyle Görevli Ulusal Kurumlar,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2010, s. 79-97. Ayrıca bkz. http://www.ihb.gov.tr/Hakkimizda.aspx, (14.2.2013).

38 AYDIN, 2010, s. 90-91.

39 Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu, **Resmi Gazete,** No: 28339, 30.6.2012.

rini yürütmek; insan hakları alanındaki gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek amacıyla araştırma ve incelemeler yapmakla görevli ve yetkilidir.[40] Kurum Başbakanlıkla ilişkilidir. Fakat bu ilişkinin türü ve kapsamı konusunda kanunda herhangi bir ayrıntı yer almamaktadır. İnsan Hakları Kurumu'nun kurulmasıyla Türkiye her ne kadar kendisi için bağlayıcı olmasa da Paris prensipleri olarak bilinen ilkelere uyumlu bir insan hakları kurumuna kavuşmuştur.[41]

Kutu 8.2: Paris Prensipleri

"Paris Prensipleri" olarak bilinen ilkeler, 20.12.1993 tarihli ve 48/134 sayılı Birleşmiş Milletler (BM) Genel Kurul kararıyla düzenlenmiştir. Bu kararla, ulusal insan hakları kurumlarının kuruluş, görev ve işleyişlerine, yetki ve sorumluluklarına ilişkin, insan haklarını etkin bir şekilde koruyacak ulusal insan hakları kurumlarının kurulması, mevcut olanların ise güçlendirilmesi tavsiyesinde bulunulmuştur. Buna göre, ulusal insan hakları kurumları kanunla kurulmalı ve mümkün olduğunca geniş yetki ve görevlerle donatılmalıdır. Ulusal insan hakları kurumları bu çerçevede özellikle insan hakları alanında incelemeler ve araştırmalar yapma, raporlar hazırlama, görüş bildirme, tavsiye ve önerilerde bulunma, bilgilendirme, bilinçlendirme ve eğitim faaliyetleri gerçekleştirme konularında görevlendirilmelidirler. Bunlara ek olarak, ulusal insan hakları kurumlarına insan hakları ihlali iddialarına ilişkin başvuruları alma ve inceleme görev ve yetkisi de verilebilir. Bu kurumlarda, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi alanında faaliyet gösteren sosyal ve sivil toplum güçlerinin çoğulcu temsiline imkân tanınmalıdır. Ulusal kurumlar, görevlerini bağımsız bir şekilde yerine getirebilmeleri için yeterli mali kaynaklara ve personele sahip kılınmalıdır.

Kaynak: Fatih AYDIN, **İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesiyle Görevli Ulusal Kurumlar,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2010, s. 90-91. Ayrıca bkz. Emmanuel DECAUX, "Le Dixieme Anniversaire Des Principes Directeurs Des Institutions Nationales Des Droits de l'Homme Dits 'Principes de Paris' ", **Droits fondamentaux,** No: 3, 2003, www.droits-fondamentaux.org, s. 11-29.

6332 sayılı Kanunla getirilen yapılanmaya göre, İnsan Hakları Kurulu, kurumun karar organıdır. Kurul, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere onbir üyeden oluşur. Üyelerden yedisi Bakanlar Kurulu, ikisi Cumhurbaşkanı, biri Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) ve biri de Baro başkanlarınca seçilir. Kurum ilk toplantısını 24 Ocak 2013 Perşembe günü Ankara'da gerçekleştirmiştir. 6332 sayılı Kanunun 22/4 maddesinde de belirtildiği gibi, 2012 öncesindeki kurumsal yapılanmaya son verilmiştir. Bunun sonucu olarak, Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, İnsan Hakları Üst Kurulu, İnsan Hakları Danışma Kurulu ve insan hakları ihlali iddialarını yerinde incelemek ve araştırmak üzere heyetlerin tamamı ortadan kalkmıştır. Yerel düzeydeki İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları da kaldırılacak bunun yerine taşrada İnsan Hakları Kurumunun büroları kurulacaktır. Bu bürolar kuruluncaya kadar il ve ilçe insan hakları kurulları, Kurum bürosu olarak görev yapacaklardır.[42]

İpucu:

- İnsan hakları konusunda Türkiye'deki özel kurumsal yapılanma 1990'lı yıllarda AB uyum süreciyle başlamıştır. Bu aşamadan itibaren öncelikle TBMM'de daimi statüde İnsan Hakları İnceleme Komisyonu oluşturulmuştur. Buna ek olarak, bir Devlet Bakanı da insan hakları konusunun takibi ve koordinasyonuyla görevlendirilmiştir.
- İnsan Haklarıyla ilgili özel bir kurum oluşturma konusunda başlangıçta birtakım hukuki sorunlar yaşandıysa da, 12 Nisan 2001'de kabul edilen 4643 sayılı Kanunla Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı kurulmuştur.
- 21 Haziran 2012'de kabul edilen 6332 sayılı kanunla Türkiye'de bağımsız bir İnsan Hakları Kurumu oluşturulmuştur. Bu oluşumla Türkiye, her ne kadar bu konuda bir yükümlülüğü olmasa da, Paris prensiplerine uyumlu bir insan hakları kurumuna kavuşmuştur. İnsan Hakları Kurumuyla 2012 öncesindeki tüm oluşumlar lağvedilmiştir.

[40] Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu, Resmi Gazete, No: 28339, 30.6.2012.

[41] Bkz. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, **İnsan Hakları: Temel Bilgiler, Koruma Mekanizmaları, İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları,** Ankara, 2006.

[42] Bkz. 6332 Sayılı Kanun, geçici madde 1/7.

Özet

Bu bölümde Türkiye'de AB müktesebatına uyum sürecine ilişkin insan hakları konusunda yaşanan gelişmeler/ilerlemeler ele alınmıştır. Sözü edilen tüm ilerlemelere rağmen insan haklarına saygı konusunda Türkiye'de hala aksayan birçok nokta bulunmaktadır. Bununla birlikte AB adaylık süreci öncesine nazaran bir değişim ve gelişim söz konusudur. Bu noktada insan hak ve özgürlükleri çerçevesinde, Türkiye'de 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren atılan adımlar, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunmasını hedeflemektedir. Diğer bir değişle Türkiye'de insan haklarının gelişimi, AB'ye uyum ve Avrupa'yla bütünleşme süreciyle doğrudan ilgilidir.

Türk hükümetlerinin AB tam üyelik perspektifinin güçlü olduğu dönemlerde, insan hakları alanında yasal ve kurumsal düzenlemelerin, hükümetlerin öncelikli gündem maddeleri arasında yerini aldığı değerlendirmesi yapılabilir. Türkiye'nin resmen aday ülke statüsü kazandığı 1999 Helsinki Zirvesi sonrası güçlenen tam üyelik beklentisiyle perçinlenen 2001-2004 arası dönemde yapılan yasal ve kurumsal düzenlemeler bu durumun bir yansımasıdır. Bununla birlikte ideal olan, bir ülkenin insan haklarıyla ilgili reformları sadece AB üyeliği için değil, bizzat kendi vatandaşları için yapması esasıdır.

Türkiye açısından bakıldığında, insan haklarının Avrupa Birliği'ne giriş için araçsallaştırıldığı görülmektedir. Bunun en güzel örneği uyum paketleridir. AB üyeliği perspektifinin güçlendiği dönemlerde uyum paketleriyle yasalaşan reformlar dikkat çekmektedir. Aynı durum Avrupa Birliği için de geçerlidir. Daha açık bir ifadeyle, Avrupa Birliği özel olarak insan haklarının korunması konusunda uzmanlaşmış bir aktör/bütünleşme hareketi/uluslararası örgüt olmadığı için, aday ülkelere yönelik olarak üyelik süreci dışında fazla bir yaptırım gücü bulunmamaktadır. Dolayısıyla insan hakları konusu, Avrupa Birliği tarafından aday ülkelerin üyelik süreci çerçevesinde araçsallaştırılmaktadır. Bir başka deyişle, asıl amaç Birliğe üyelik olduğu için, insan hakları bu çerçevede bir enstrüman vazifesi görmektedir.

Son olarak yapılan bu reformların, Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecine olumlu katkı yapıp yapmadığı konusunu ele almak gerekir. Genel anlamda bu reformların AB'ye üyelik sürecine mutlaka olumlu bir katkıda bulunması beklenir ve öyle de olmuştur. Bu noktada kabul edilen uyum paketleri sonrası Komisyon'un Ekim 2004'te müzakerelere yeşil ışık yaktığını unutmamak gerekir. Fakat bugün gelinen noktada üyelik müzakereleri AB üyesi ülkelerin olumsuz tavırları nedeniyle, fiilen durmuş ya da durma noktasına gelmiştir. Dolayısıyla çalışmanın içinde de yer yer belirtildiği gibi, Türkiye'nin yaptığı reformlara AB üyesi ülkelerin tamamen olumlu yaklaşmaları gibi bir durum söz konusu değildir. Bir başka deyişle, Türkiye'yle ilgili olarak AB belgelerinin klasik jargonu haline gelmiş olan "evet..., ama..." şeklinde formüle edilebilecek bu ikircikli yaklaşım, Türkiye'nin yapmakta olduğu bu reformlara gerekli desteği sağlamaktan oldukça uzaktır. Tamamen farklı ve radikal bir yaklaşımla, AB üyesi ülkelerin, Türkiye'nin temel hak ve özgürlükler konusunda bu kadar ilerleme sağlamasını ve kendilerini "zor durumda bırakmasını" isteyip istemedikleri de tartışılabilir.

Bu durumda AB'ye üyelik için çıkılan ve bu amaçla insan hakları ve demokrasi konusunda ciddi ilerlemeler sağlanan yolda, AB tarafının vaatlerini yeterince yerine getirmediği gelmediği görülmektedir. Bu da insan haklarıyla ilgili gelişmelere, başlangıçta kabul edilmesi oldukça zor, fakat zaman içinde Türkiye açısından oldukça olumlu bir katkıda bulunmaktadır. Bu katkı da hiç kuşkusuz, AB'ye üyelik için reformların araçsallaş-

tırılması şeklindeki çarpık durumun zaman içinde düzeltilerek, Türkiye'de insan hakları ve demokrasi konusundaki ilerlemelerin Türkiye'nin bizzat kendisi ve vatandaşları için gerçekleştirilmesine ilişkindir. Şimdiye kadar Türkiye'de insan haklarıyla ilgili gelişmelerin AB sürecine endeksli olması, Türkiye'nin bu tür reformları kendi başına bir şekilde yapamadığı, dışarıdan bir kaldıraca mutlaka ihtiyaç duyduğunu ortaya koymaktadır. Bu noktada reform sürecinde AB rüzgârına ihtiyaç olduğu, ancak bu rüzgârın sonsuza dek devam etmeyeceği gayet açıktır. Dolayısıyla Türkiye'nin bir şekilde herhangi bir beklenti içinde olmaksızın insan haklarıyla ilgili gelişmeleri gerçekleştirebilmesi ve sürdürebilmesi esastır.

Sorular

1. İnsan hakları konusunda adaylık süreci öncesi ne tür gelişmeler yaşanmıştır? Açıklayınız.
2. Kopenhag siyasi kriterlerinin Türkiye açısından geçerliliği konusunu tartışınız.
3. Uyum paketleriyle somutlaşan süreç hakkında bilgi veriniz.
4. Uyum paketleri sonrası ne tür gelişmeler yaşanmıştır?

Tavsiye Edilen Kaynaklar

ALEMDAR, Zeynep, "Sarmal Modeli Yarı Sarmak: Türkiye'de İnsan Hakları Kurumları-Devlet-AB İlişkisi", **Uluslararası İlişkiler,** Cilt: 7, Sayı. 28, Kış 2011, s. 111-128.

ÖZCAN, Mehmet, **Avrupa Birliğinde İnsan Hakları,** Hayat Yayınları, İstanbul, 2012.

TEZCAN, Ercüment, **Avrupa Birliği Hukukunda Birey**, İletişim, İstanbul, 2002.

Faydalı Internet Siteleri

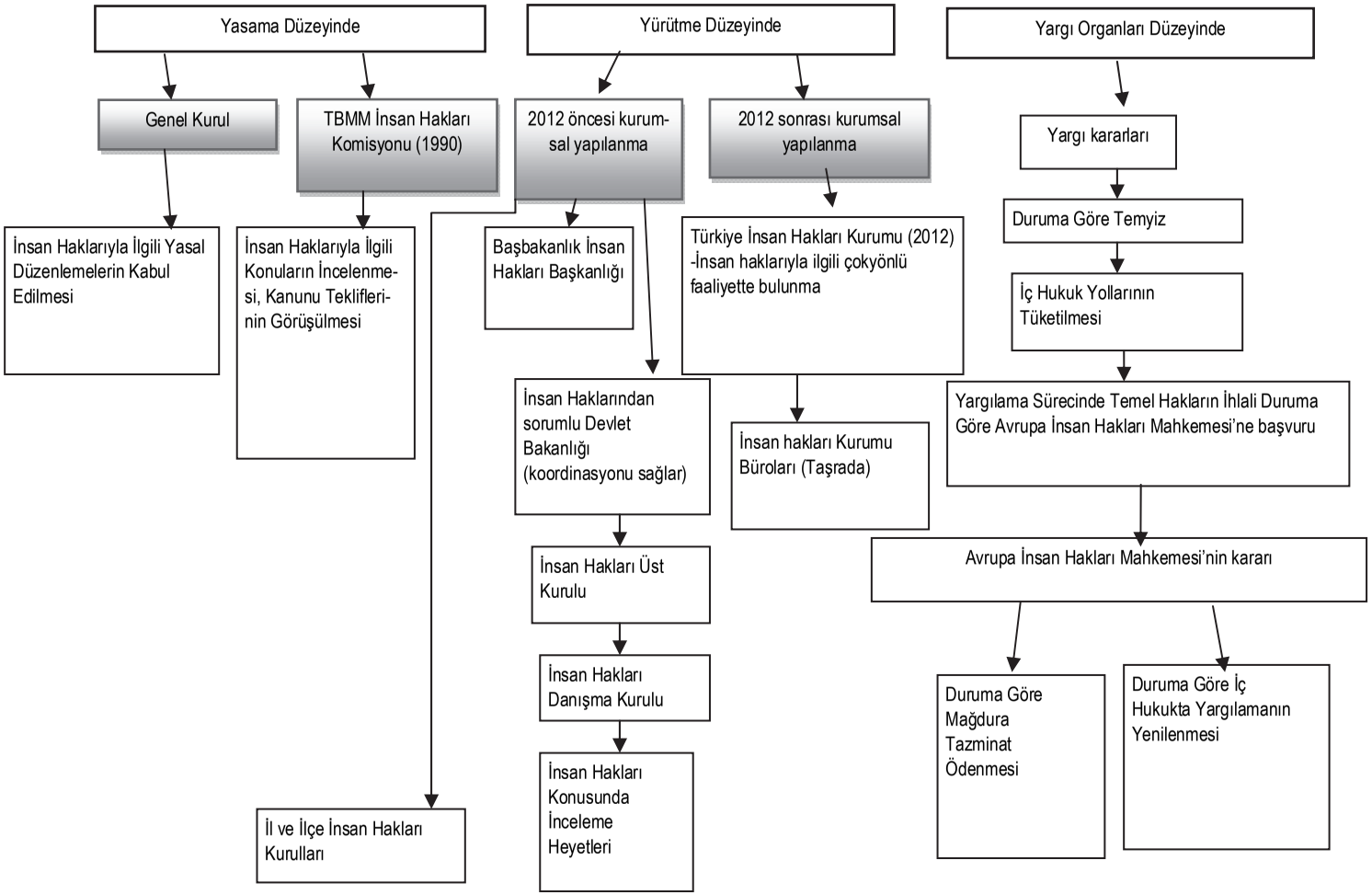
http://www.ihb.gov.tr/Anasayfa.aspx: Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı web sitesi

www.tihv.org.tr: Türkiye İnsan Hakları Vakfı web sitesi

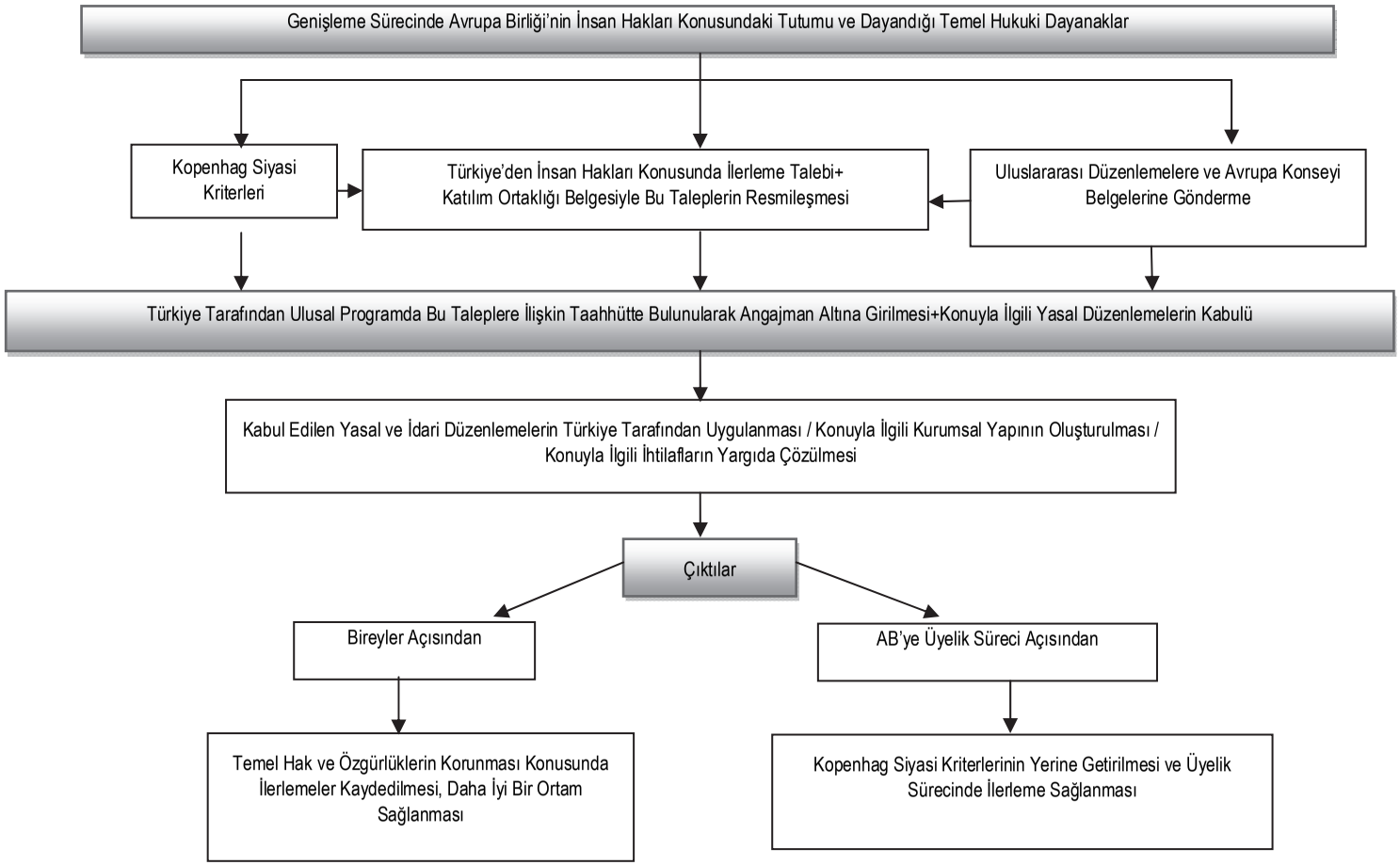
www.ihd.org.tr: İnsan Hakları Derneği web sitesi

http://www.tihak.org: Türkiye İnsan Hakları Kurumu web sitesi

Ek 7.1: Türkiye'de İnsan Haklarının Korunması Konusunda Kurumsal Yapılanma



Ek 7.2: AB-Türkiye İlişkileri Çerçevesinde İnsan Haklarıyla İlgili Gelişmeler Sağlanması Süreci



9 AB, NATO ve Türkiye İlişkileri

Çağrı ERHAN ve Ekrem Yaşar AKÇAY

Bölüm Planı

- Giriş
- Batı Avrupa'da Savunma ve Güvenlik
- BAB, AGSK ve AGSP'ye Giden Süreç
- OGSP'nin Gelişimi
- Avrupa'nın Güvenlik ve Savunma Yapılanmasında Türkiye
- Özet

Giriş

Soğuk Savaşın sona ermesi ve iki kutupluluğun yarattığı bölünmüşlüğün ortadan kalkmasıyla birlikte, savunma ve güvenlik alanında ABD'ye bağımlı olan AB hem ondan bağımsız hareket etmek, hem de küresel bir güç olabilmek için yeni alternatif yollar geliştirmeye çalışmıştır. 1992'de imzalanan ve 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması (AB Antlaşması) ile Ekonomik ve Parasal Birlik, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) ve Adalet ve İçişleri olmak üzere üç sütun oluşturulmuş ve ODGP'nın bir parçası olarak da Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası (AGSP) düşünülmüştür.[1]

AB'nin savunma ve güvenlik konusundaki çalışmalarını, 1992'den önceye götürmek mümkündür. Soğuk Savaş döneminde SSCB ve komünizm tehlikesiyle karşı karşıya kalan Avrupalı devletlerin güvenliklerinin sağlanması amacıyla 17 Mart 1948'de Brüksel Antlaşması ile Batı Avrupa Savunma Topluluğu oluşturulmuş, 1954 yılında İtalya ve Federal Almanya'nın bu yapıya dâhil olmasıyla birlikte Batı Avrupa Birliği kurulmuştur. Fakat bu yapı, 4 Nisan 1949'da NATO'nun kurulmuş olması nedeniyle pek varlık gösterememiş; NATO, bu dönemden itibaren Avrupa'nın güvenliğinde temel aktör olmuştur. Buna rağmen, BAB, Almanya'nın Avrupa'ya yeniden tehdit oluşturmasını önlemek ve NATO'ya üyeliğini hızlandırmak görevlerini üstlenerek Avrupa güvenliği için önemli bir rol oynamıştır. Maastricht Antlaşması ile oluşturulan ODGP için AB'nin savunma gücü olarak düşünülen BAB, AB'nin gelişiminde ayrılmaz bir parça olarak kabul edilmiştir. 3-4 Haziran 1999'da gerçekleştirilen Köln Zirvesi ile 2000 yılının sonuna kadar feshedilmesi kararı verilen BAB'ın görev ve yetkileri AGSP çerçevesinde AB'ye devredilmiştir.

Kurulduğu andan itibaren BAB'a tam üye olmak isteyen ve başvuruda bulunan Türkiye, 20 Kasım 1992'de Birliğin ortak üye statüsünü elde etmiş ve bu statüyle BAB Konseyi toplantılarına, çalışma gruplarına, BAB'ın çalışma birimleri ile BAB Askerî Karargâhı'nın tüm faaliyetlerine eşit düzeyde katılım imkânı elde etmiştir. Buna karşılık, Türkiye, AGSP'nin oluşumunun ardından BAB'da elde ettiği tüm hakları kaybetmiştir. Türkiye, NATO imkân ve kabiliyetlerinin kullanıldığı AB operasyonlarına katılım hakkını kazanırken, AGSP'nin karar-alma sürecinin dışında tutulmuştur. Bu durum da Türkiye'yi güvenlik sorunları nedeniyle zor durumda bırakmıştır.

Bu çalışma, Avrupa'da savunma ve güvenlik alanındaki kurumsallaşmanın tarihsel gelişimini, özellikle de BAB ve AGSP'ye giden süreci ele alacak; ardından bu tarihsel süreç içinde yaşanan gelişmelerin Türkiye'ye etkisini ve Türkiye'nin bu gelişmeler karşısındaki tutumuna değinecek ve son olarak Avrupa'daki savunma ve güvenlik yapısına ilişkin beklenti ve önerileri ele alacaktır.

Batı Avrupa'da Savunma ve Güvenlik

İkinci Dünya Savaşı sırasında ve sonrasında Avrupa'da hızla yayılan komünizm tehdidi karşısında İngiltere ve ABD, bu tehlikeye karşı önlem almaya başlamışlardır. Bu anlamda öncelikle 4 Nisan 1947'de Dunkirk Antlaşması imzalanmıştır. İngiltere ve Fransa arasında elli yıllık bir süre için imzalanan bu antlaşmanın temelde Almanya'ya karşı yapıldığı öne sürülse de, daha çok SSCB'den gelebilecek tehditleri önlemek için imzalandığını söylemek mümkündür. Diğer yandan antlaşma, ABD'nin Avrupa savunmasına katılımını da sağ-

[1] 1999 yılındaki Köln Zirvesi ile resmi bir politika haline dönüştürülen AGSP, 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'nın ardından Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası (OGSP) olarak adlandırılmaktadır. Bu çalışmada, AGSP ve OGSP birbirinin yerine geçer şekilde kullanılmaktadır.

lamayı amaçlamaktadır.[2] Daha sonra, SSCB'nin Çekoslovakya ile Orta ve Doğu Avrupa'yı kontrol altına alması, sıranın Batı Avrupa'ya geldiği endişesini doğurmuş ve 17 Mart 1948'de İngiltere, Fransa ve Benelüks ülkeleri arasında güvenlik alanında Brüksel Antlaşması aktedilmiştir.[3]

Almanya'nın tekrar silahlanmasını ve SSCB'nin Avrupa'ya yayılmasını önlemeyi hedefleyen Brüksel Antlaşması ile bir anlamda Batı Avrupa Savunma Topluluğu kurulmuştur. Fakat bu antlaşmanın tarafları SSCB tehlikesine karşı koyacak güçte olmadıkları için, ABD'yi de bu yapının içine çekmeye çalışmışlardır. Çünkü ABD'nin olmayacağı bir savunma gücü, SSCB karşısındaki bu oluşumun caydırıcılığını azaltmaktadır. Aynı zamanda, SSCB'nin 1948'deki Prag Darbesi ve Berlin Ablukası ile Doğu Almanya'yı etkisi altına alması, ABD'yi Avrupa güvenliğine müdahil olmak zorunda bırakmıştır. Sonuçta, ABD'nin de taraf olmasıyla 4 Nisan 1949'da NATO kurulmuştur.[4]

Diğer yandan ABD, Avrupa'nın özellikle savunma alanında kendi başına örgütlenmesinden yana olmuş; Batı Avrupa da ABD'den bağımsız bir örgütlenmeye gitmeye çalışmıştır. Bu çerçevede, Fransa Başbakanı René Pleven tarafından önerilen ve Pleven Planı olarak bilinen, Fransa, Federal Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg'un yer aldığı Avrupa Savunma Topluluğu'nun (AST) kurulması önerilmiştir. Fakat bu girişim ulus-devlete ve egemenlik anlayışına zarar vereceği nedeniyle Fransa tarafından 1954 yılında reddedilmiştir.[5] AST'nin başarısız olması sonrasında 23 Ekim 1954'te ise İtalya ve Federal Almanya'nın Brüksel Antlaşması'na dâhil olmasıyla Batı Avrupa Birliği (BAB) kurulmuştur.[6] BAB'ın kurulmasıyla, hem Federal Almanya'nın silahlandırılması suretiyle NATO üyesi olmasının yolu açılmış, hem de Almanya'nın sivrilerek yeniden bir tehdit olmasının önüne geçilmiştir.[7]

1970 yılında kabul edilen Davignon Raporu ile Avrupa Siyasi İşbirliği'nin (ASİ) temeli atılmış ve bu yapı 1973 Kopenhag Zirvesi, 1979 Lüksemburg Zirvesi ve 1981'deki Londra raporlarıyla şekillenmiştir. ASİ 1988 Tek Avrupa Senedi (TAS) ile kurumsal nitelik kazanmış ve böylece Topluluğa üye devletler dış politika oluşturma ve uygulamada ilk kez sorumluluk almışlardır.[8] Bununla birlikte BAB, kurulduğu andan 1973'e kadar Avrupa'da, Federal Almanya'nın NATO'ya kabulü, Fransa ve Almanya arasındaki Saar sorunun çözümü ve İngiltere'nin AET'ye girişine kadar İngiltere ile Topluluğa üye ülkeler arasında danışma görevi ve işbirliğinin geliştirilmesi hususunda önemli roller oynamıştır.[9]

BAB'ın danışma ve işbirliği görevi 1973-1984 yılları arasında yavaşlasa da, BAB bünyesindeki Silahlanmanın Kontrolü Ajansı ve Daimi Silahlan-

---

2 Muharrem GÜRKAYNAK, **İkinci Dünya Savaşı Sonrası Avrupa'da Savunma ve Güvenlik**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2004, s. 49-50.

3 İsmail MANTAR, **Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikasının Gelişimi ve Genişleme Sürecinde Transatlantik Etkisi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üniversitesi, İstanbul, 2010, s. 76.

4 Alasdair BLAIR, **The European Union Since 1945**, Pearson Ed., Londra, 2005, s. 13.

5 Hakkı BÜYÜKBAŞ, "Avrupa Güvenlik Strateji Belgesi ve Türkiye", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 61, No: 1, 2006, s. 40.

6 Kamuran REÇBER, "Avrupa Güvenlik ve Savunma Sistemi'nde NATO'nun Dışlanma Olasılığına Hukuksal Bir Bakış", **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No: 34, Mart 2006, s. 23.; Barış ÖZDAL, "Lizbon Antlaşması'nın Avrupa Savunma ve Güvenlik Politikasına İlişkin Düzenlemeleri ve Türkiye", 2009, http://www.ikv.org.tr/images/upload/file/barisozdal-teblig.pdf (29.05.2013).

7 Ercüment TEZCAN, **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**, USAK Yayınları, Ankara, 2005, s. 81.

8 Haydar ÇAKMAK, **Avrupa Güvenliği-NATO, AGİT, AGSP**, Akçağ Yayınları, Ankara, 2003, s. 234.

9 Haşim TÜRKER, **Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası**, Nobel Yayınları, Ankara, 2007, s. 52-53.

ma Komitesi'nde çalışmalar sürdürülmüştür.[10] 1984'teki Roma Deklarasyonu ile BAB'ın daha etkin olması gerektiği ve NATO'dan ayrı bir güvenlik ve savunma kurumu olarak hareket etmek istediği belirtilmiştir. 1987 yılında gerçekleştirilen La Haye Platformu ile NATO'nun Avrupa kanadı olan BAB'ın daha fazla öne çıkması ve güçlendirilmesi yönündeki talepler, NATO'dan farklı bir güvenlik yapısı oluşturma çabasını ortaya çıkarmıştır.[11]

1980'lerde Avrupa'da güvenlik konulu tartışmalar, ASİ'nin geliştirilmesi ve Genscher-Colombo Raporu'nun başarısızlığı devletleri farklı alternatiflere götürmeye başlamıştır. 17-19 Haziran 1983'te Stuttgart'da toplanan Avrupa Konseyi, yayınlanan Stuttgart Bildirisi ile güvenliğin askerî yönünü dışarıda bırakarak, daha çok ekonomik ve siyasi yönüyle ilgilenme kararı almışlardır.[12] Aynı şekilde, Avrupa Tek Senedi ile de savunma konusu dışarıda bırakılarak, güvenliğin ekonomik ve siyasi yönleri üzerine yoğunlaşılması gerektiği vurgulanmıştır.[13]

26-27 Ekim 1984'te Roma'da bir araya gelen BAB Dışişleri ve Savunma Bakanları üzerinde uzlaştıkları Roma Bildirgesi'nde BAB'ın canlandırılması gerektiği üzerinde durarak ilk kez muhtemel askerî işbirliği konusunu tartışmışlardır.[14] 27 Ekim 1987'de Lahey'de gerçekleştirilen BAB Konseyi toplantısında "Avrupa Güvenlik Çıkarları Platformu" kabul edilerek Avrupa'nın savunma ve güvenlik alanında kendi kimliğini kazanması amaçlanmıştır.[15] Diğer yandan 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması'na kadar BAB ve etkinlik alanı konusunda net bir tanımlama yapılmamakla birlikte, Maastricht Antlaşması sonrasında BAB, AB'nin savunma konusundaki karar ve eylemlerini hazırlamak ve uygulamakla görevlendirilmiştir.[16] Yani BAB, Maastricht Antlaşması sonrasında insani operasyonlar, kurtarma çalışmaları, barışı koruma, barışı sağlama ve kriz yönetimi hususlarında görevlendirilmiştir.

İpucu:

1954 yılında kurulan Batı Avrupa Birliği, Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği'nin -kendi savunma politikasını oluşturana kadar- savunma konusundaki yardımcı kuruluşu haline dönüştürülmüştür.

Üye devletler, 1991 yılında yayınlanan "BAB'ın Rolü ve AB ve Atlantik Paktı İle İlişkilerine Dair Bildiri"de BAB'ın aşamalı olarak takviye edilmesi kararını almışlardır.[17] Maastricht Antlaşması'nda BAB'ın ODGP ve Avrupa güvenliği için AB'nin ayrılmaz bir parçası olduğu belirtilmiş ve BAB'a Birliğin savunma ile ilgili kararları uygulama görevi verilmiştir.[18] Antlaşma'nın 30 No.lu Proto-

10 Kadriye Nilgün TUNÇSİPER, **Uluslararası Sistem Açısından Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir, 2006, s. 21-23.

11 Özlem KADER, "Avrupa'da Güvenlik Politikalarının Oluşum Süreci ve NATO-AB-Türkiye İlişkileri Açısından Analizi", **Türksam Güvenlik Stratejileri**, 2005, s. 2.

12 Haydar EFE, "AB'nin Gelişen Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası ve Türkiye", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 9, No: 3, 2007, s. 130.

13 **The Single European Act**, Şubat 1986, http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/ singleuropeanact.pdf (30.05.2013).

14 Western European Union, **Decleration by the WEU Foreign and Defence Ministers**, Roma, Ekim 1984 http://www.cvce.eu/content/publication/2003/7/11/c44c134c-aca3-45d1-9e0b-04d4d9974ddf/publishable_en.pdf (30.05.2013).

15 Western European Union, **Platform on European Security Interests**, Lahey, Ekim 1987 http://www.weu.int/documents/871027en.pdf (31.05.2013).

16 EFE, 2007, s. 129.

17 Western European Union, "**Declaration of the WEU on the Role of Western European Union and its Relations with European Union and with the Atlantic Alliance"**, Temmuz 1997, http://www.fransamaltingvongeusau.com/documents/dl2/h6/2.6.8.pdf (31.05.2013).

18 **"The Maastricht Treaty", Provisions Amending the Treaty Establishing the European Economic Community with a View to Establishing the European Community, Maastricht**, Şubat 1992, http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf (31.05.2013).

kolü'nde de AB üyesi olmayan NATO üyelerinin BAB'a ortak üye olarak katılımı için hukuki bir temel oluşturularak bu üyelere karar-alma sürecine katılım hakkı tanınmıştır.[19] 2001 yılında imzalanan Nice Antlaşması ile BAB'ın görevleri ve yetkilerinin AGSP'ye devredilmesine karar verilmiştir.[20] Böylesi zorlu bir sürece rağmen Avrupa'nın güvenlik politikasının oluşmasında ve şekillenmesinde BAB çok önemli bir rol oynamıştır.

BAB'ın gelişim sürecinde örgütün yapısına yönelik olarak AB içinde farklı görüşler de ileri sürülmüştür. Fransa, BAB'ın NATO'dan bağımsız biçimde Avrupa savunma ve güvenlik politikasında rol alan bir örgüt olmasını isterken, ABD'nin Avrupa savunmasındaki rolünü vurgulayan İngiltere BAB'ın NATO'nun bir ayağı olması gerektiğini savunmuştur. Bu noktada, BAB'ın kurulduğu 1954'ten beri savunma alanında bir kimlik kazanamadığını söylemek gerekir.[21] Bu yüzden BAB'ı canlandırmak konusunda 1996-97 yılları arasında Hükümetlerarası Konferanslar yapılmış ve iki seçenek ortaya çıkmıştır. Bunlardan birincisi BAB'ın AB-NATO arasında bir köprü olmasıdır. Bu seçenek İngiltere, İsveç, İrlanda, Finlandiya, Danimarka, Avusturya tarafından desteklenmiştir. İkinci seçenek ise özerk bir BAB ile AB arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi olmuştur.[22] Birinci seçeneği destekleyenler, 16-17 Haziran 1997'deki Amsterdam Zirvesi'nde AB ve BAB'ın birleştirilmesini engellemişlerdir. Fakat bu Zirve sonrasında imzalanan Amsterdam Antlaşması, AB'ye Petersberg Görevleri için BAB'dan faydalanma yetkisi vermiştir. Bir başka deyişle, BAB ve AB birleşmese de, çok ciddi olarak yakınlaşmışlardır. Tüm bu gelişmelere karşın NATO, güvenlik ve savunma konusunda liderliğini sürdürmeye devam etmiştir.[23]

Kutu 9.1: Petersberg Görevleri

İnsani görevler, arama-kurtarma faaliyetleri, barışın korunması, barışın korunmasını da içerecek şekilde muharebe güçlerinin kriz yönetimi operasyonlarında kullanımı görevleri 19 Haziran 1992 tarihinde BAB'ın Petersberg'de yapılan bir Zirvesi'nde BAB'ın görev alanları olarak belirlenmiş; bu türdeki görevler bu tarihten itibaren genel olarak Petersberg görevleri şeklinde anılır hale gelmiştir.

BAB, AGSK ve AGSP'ye Giden Süreç

Soğuk Savaşın sona ermesiyle birlikte Batı'nın rakibi ve somut bir düşmanı kalmamış; aynı zamanda ortadan kalkan bölünmüşlük, Avrupa'da ekonomik alanda başarılı bir şekilde devam eden bütünleşmenin siyasi alana da yayılması için çeşitli adımların atılmasına neden olmuştur.[24] Yani ortak düşmanın olmaması ve patlak veren bölgesel ve etnik çatışmalar yeni bir güvenlik yapısının oluşması gerekliliğini doğurmuştur. Bu bağlamda, 1984 yılında yayınlanan Roma Bildirgesi'yle, BAB için AT ve NATO üyesi devletler bünyesinde özellikle güvenlik alanında bir birliktelik ortamı oluşturulmaya çalışılmıştır.[25] 1991'de BAB Bakanlar

19 EFE, 2007, s. 130.

20 "Treaty of Nice, Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts", **Official Journal of the European Communities**, 2001/C 80/01, Mart 2001, http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_nice.pdf (31.05.2013).

21 Rıdvan KARLUK, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Beta Yayınları, İstanbul, 2005, s. 10-13.

22 Engin ERDEM, "Batı Avrupa Birliği ve Avrupa Güvenliği", **Avrasya Dosyası**, Cilt: 5, No: 4, Kış 1999, s. 199.

23 Çağrı ERHAN, "NATO Stratejileri ve Türkiye", Baskın ORAN (der.), **Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler Olaylar**, Cilt 2, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, s. 571.

24 Esra ÇAYHAN, "Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası ve Türkiye", **Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi**, No: 3, 2002, s. 47.

25 Western European Union, **Declaration By the WEU Foreign and Defence Ministers**, Roma, Ekim 1984, http://www.cvce.eu/viewer/-/content/c44c134c-aca3-45d1-9e0b-04d4d9974ddf/en (01.06.2013).

Kurulu toplantısında, BAB'ın güvenlik alanında NATO'nun bir ayağı olarak daha fazla sorumluluk alması gerektiğine ilişkin bir bildiri yayınlanmıştır.[26] Bu suretle, NATO bünyesinde BAB'ın yardımcı kuruluş olarak faaliyetlerini sürdüreceği Avrupa Güvenlik ve Savunma Kimliği (AGSK) olarak adlandırılan politikanın temelleri atılmıştır. ABD ise, Avrupa'da bu tür bir yapının oluşmasını desteklemekle birlikte NATO'nun zayıflamasını da istememektedir. Bu bağlamda ABD, Avrupa'da oluşturulacak güvenlik yapılanmasının bağımsız olmasından ziyade NATO ile bağlantılı olmasından yana olmuştur.

Bu süreç içinde AB, NATO ve BAB ilişkilerinin devamını sağlamak için BAB'a farklı üyelik statüleri getirilmiştir. Buna göre, Türkiye, Norveç ve İzlanda ortak üye; Danimarka, Avusturya, Finlandiya, İsveç, Hollanda gözlemci üye; Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Romanya, Slovakya ve Slovenya ise partner üye statüsünü almışlardır.[27] 2004 ve 2007 yıllarında AB'de gerçekleşen genişlemeler sonrasında bu ülkelerin statüleri de değişmiştir.

Bununla birlikte, 19 Haziran 1992'de Bonn'da toplanan BAB üyeleri, Petersberg Bildirisini yayınlamışlar; bu Bildiride BAB'ın AB'nin savunma gücü olduğu ve aynı zamanda NATO'nun Avrupa ayağının güçlendirilmesi gerekliliği dile getirilmiştir. Burada belirlenen ve Petersberg görevleri olarak bilinen, insani yardım, barışı koruma, barış yapmak ve kriz yönetimi yükümlülükleri BAB'ın yeni güvenlik yapılanması içindeki rolüyle ilişkilendirilmiştir. Buna ilave olarak, Bildiride BAB'ın geleceği belirlenmiş ve Brüksel Antlaşması'nın 5. maddesindeki ortak savunmaya verilecek destek üzerinde uzlaşmaya varılmıştır.[28] Fakat, BAB bu sorumlulukları yerine getirecek bir yapıya sahip olmadığından NATO'ya bağlı Birleşik Ortak Görev

Kuvveti oluşturma kararı alınmıştır. Bu yapı da 1996 yılında Berlin'de kurulmuştur.[29]

BAB üyeleri, konvansiyonel silahlı kuvvetlerini BAB'ın yetkisi altındaki askerî görevlere tahsis etmeye hazır oldukları söylemişlerdir. Fakat, buradaki sorun operasyonların NATO'nun bünyesinde mi, yoksa NATO dışında mı gerçekleştirileceği olmuştur. NATO, ise hem BAB'dan faydalanırken, hem de AGSK'nın NATO bünyesinde gelişmesini hedeflemiştir.[30]

Diğer yandan, Kasım 1991'de gerçekleştirilen Roma Zirvesi'nde kabul edilen NATO'nun kamuoyuna açık ilk stratejik konsepti ile eski düşmanlıkların işbirliğine dönüşmesi amaçlanmış ve NATO'nun hedefinin üye devletlerin güvenliğini sağlamak olduğunun altı çizilmiştir.[31] Ayrıca NATO, kendi güvenlikleri konusunda Avrupalı devletlerin daha fazla sorumluluk yüklenmeleri gerektiğini söylemiştir. 1994 yılında NATO'nun düzenlediği Brüksel Zirvesi'nde AGSK'nın temelleri atılmış ve Avrupalı ülkelerin kendi güvenliklerini sağlamakta yetersiz kaldıkları durumlarda NATO'nun imkan ve faaliyetlerinden faydalanmaları sağlanmıştır. 1994 Brüksel ve 1996 Berlin Zirvelerinde NATO ve

---

26 Haydar ÇAKMAK, **Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri**, 2. Baskı, Platin Yayınları, Ankara, 2007, s. 72.

27 TÜRKER, 2007, s. 183-185.

28 Western European Union Council of Ministers, **Petersberg Declaration**, Petersburg, Haziran 1992, http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf (01.06.2013).

29 Patrick M. MORGAN, "NATO and Euroepan Security: The Creative Use of an International Organization", **Journal of Strategic Studies**, Cilt:. 26, 2004, s. 391; Ingo PETERS, "ESDP as a Transatlantic Issue: Problems of Mutual Ambiguity", **International Studies Review**, Cilt: 6, 2004, s. 4.

30 Rene SCHWOK ve Gianluca MASPOLI, "International Strategies in European Security", **Studies in Contemporary History and Security Policy**, Cilt: 12, 2003, s. 147.

31 Western European Union, **Declaration By the WEU Foreign and Defence Ministers**, Roma, Ekim 1984, http://www.cvce.eu/viewer/-/content/c44c134c-aca3-45d1-9e0b-04d4d9974ddf/en (01.06.2013).

BAB işbirliğine değinilmiş ve bu kapsamda Birleşik Müşterek Görev Gücü (BMGG) oluşturulmuştur. Bir başka deyişle, AGSK'nın özünde BAB-NATO işbirliği kapsamında ek harcama yapılmadan NATO imkân ve kabiliyetlerinin BAB tarafından kullanılması yatmaktadır.[32]

İpucu:

- AGSK, NATO bünyesinde; AGSP ise AB çatısında geliştirilen Avrupa güvenliği politikalarıdır.
- AGSK, NATO'nun 1994 Brüksel ve 1996 Berlin Zirveleri ile hayata geçirdiği bir politikadır.
- AGSP'nin temelleri ise AB'nin 1999 tarihli Köln Zirvesi'nde atılmıştır.

OGSP'nin Gelişimi

1954 yılında Avrupa Savunma Topluluğu'nun Fransa yüzünden ortadan kalkmasından sonra güvenlik ve savunma konusu Avrupalılar için bir sorun olmaya devam etmiş ve NATO, savunma ve güvenlik konusundaki hâkimiyetini sürdürmüştür. Buna karşılık, 1990'larda Balkanlar'da yaşanan krizler, AB'nin askerî zayıflığı ve NATO'dan bağımsız hareket etmemesi Avrupa'da güvenlik alanında daha aktif ve kalıcı çözümler üretilmesi gerektiğini ortaya çıkarmıştır. Bu çerçevede, 4 Aralık 1998'de St. Malo'da İngiltere ve Fransa hükümetleri arasında gerçekleştirilen Zirvede Birliğin savunma politikasının oluşturulması kararı alınmıştır. Zirvede, AB'nin uluslararası krizlere müdahale edebilecek özerk bir askeri harekât kapasitesi geliştirmesi ve NATO'nun bir bütün olarak katılmadığı krizlerde tek başına hareket etmesi için uygun askeri yapı ve karar-alma mekanizmasına kavuşturulması kararları alınmıştır.[33] Bu da AGSP'nin temelini oluşturmuştur. Diğer bir ifade ile AGSP, ODGP'nin bir parçası olmuş ve BAB'ın da görevlerini üstlenmesi amaçlanmıştır.[34]

23-24 Nisan 1999'da NATO'nun 50. kuruluş yıldönümü dolayısıyla gerçekleştirilen ve yeni bir stratejik konseptin kabul edildiği Washington Zirvesi'nde üye ülkeler, BAB-NATO işbirliğini ele almışlardır. AGSK çerçevesinde önceleri BAB için öngörülen NATO'nun imkân ve kabiliyetlerinden faydalanma hakkı, Washington Zirvesi ile doğrudan doğruya AB için de tanınmış; NATO bu konuda gereken düzenlemeleri yapacağını belirtmiştir.[35] ABD de bu sürece gerekli desteği vermiştir; zira ABD, Avrupa'yı Avrasya ve Balkanlar'daki bölgesel krizlere etki ederek, demokrasiyi yayacak bir araç olarak görmüştür.[36]

3-4 Haziran 1999'da gerçekleştirilen Köln Zirvesi'nde, St. Malo'da alınan kararlar desteklenmiştir. Aynı zamanda AGSP'nin şekillenmesine dair kararlar da alınmıştır. Buna göre, 2000 yılının sonuna kadar BAB feshedilerek AB bünyesine alınacak ve AGSP de Petersberg görevleriyle sınırlı tutulacaktır. 10-11 Aralık 1999'daki Helsinki Zirvesi'nde ise, AGSP bünyesinde yapılacak operasyonların yürütülmesi için Acil Müdahale Gücü kurulması kararı alınmıştır. 2003 yılına kadar oluşturulması planlanan bu güç, 60.000 askerden oluşacak ve 2 ay içinde operasyon bölgesinde konuşlandırılarak Petersberg görevlerini yerine getirecektir.[37] Aynı zamanda bu gücün daha çok

---

32 MANTAR, 2010, s. 85.

33 Utku DEMİRDÖĞEN, "Nice Zirvesi Sonrasında Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası ve Türkiye", Journal of Istanbul Kultur University, No: 2, 2002, s. 70.

34 Franco-British Summit, Joint Declaration on European Defence, Saint-Malo, Aralık 1998, http://www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html (02.06.2013).

35 Galym ZHUSSIPBEK, "Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'nın Tanımı ve Düşünsel Arka Planı", Uluslararası Hukuk ve Politika, Cilt: 5, No: 19, 2009, s. 76.

36 İlhan UZGEL, "ABD ve NATO'yla İlişkiler", Baskın ORAN (der.), Türk Dış Politikası Olgular, Belgeler, Olaylar, Cilt 2, İletişim Yayınları, İstanbul, 2006, s. 248.

37 European Council, Presidency Reports to the Helsinki European Council on Strengthening the Common European

siyasi nitelik taşıyacağı, çünkü NATO'nun askeri ve güvenlik alanında hala temel aktör olduğu vurgulanmıştır.[38] AGSP kapsamında karar alma konusunda AB üyeleri muhatap alınmış, AB üyesi olmayan NATO üyesi devletlere ise danışma statüsü öngörülmüştür.[39] Haziran 2000'de yapılan Feira Zirvesi ile üye devletlerin kriz yönetiminde kullanılmak üzere 5000 kişilik polis gücü oluşturulması kararı alınmıştır. Burada AB eylem gücünün gelişmesi ve hızlanması istenmiş, üye devletlerin sağlayacağı katkı ise Kasım 2000'deki AB Yetenekler Konferansı'nda netleşmiştir.[40]

İpucu:

- ABD, Kanada, Türkiye, Norveç, Arnavutluk ve İzlanda NATO üyesi olup, AB üyesi olmayan ülkelerdir.

7-9 Aralık 2000'de gerçekleştirilen Nice Zirvesi'nde AGSP'nin kurumsal yapısı tamamlanmaya çalışılmış ve BAB'ın operasyonel nitelikteki faaliyetlerinin AB bünyesine geçişi sağlanmıştır. Yani AB, Petersberg görevlerini üstlenen tek güç olmuştur. Aynı zamanda, bu Zirvede AGSP'nin bağımsız değil, özerk bir yapıda olduğu belirtilmiş ve AB'ye tam üye olmak isteyen 15 ülkeye ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.[41] Buna göre, AB, AGSP'nin açık bir proje olduğunu ve AB'ye aday ülkelerin projeye askerî katkılarının kabul edilebileceğini söylemekle birlikte, karar-alma mekanizmasında yer almalarını engellemiştir.[42] 14-15 Aralık 2001'de yapılan Laeken Zirvesi'nde ise AGSP'nin operasyonel olduğu kararı alınmıştır. Buna ek olarak, Zirvede 11 Eylül 2001'de gerçekleştirilen saldırıların etkisiyle başlayan terörizmle mücadele için ortak bir dış politikanın oluşturulması ve kriz yönetiminin geliştirilmesi kararları da alınmıştır.[43]

12-13 Aralık 2002'de yapılan Kopenhag Zirvesi'nde AB ve NATO arasındaki Acil Müdahale Gücü çerçevesinde operasyonlar için bir anlaşma imzalanmıştır.[44] Bunun yanında 16 Aralık 2002'de Berlin-artı Düzenlemeleri İçin AB-NATO Ortak Bildirgesi imzalanmıştır. AB'nin askerî operasyonlarda, NATO'nun askerî imkân ve kabiliyetlerine otomatik olarak ulaşımını düzenleyen bu Bildirgede 4 unsur önemlidir. Buna göre;

- AB'nin NATO'nun operasyonel planlamasını kullanabilmesi garanti edilmiştir.
- AB'nin NATO kabiliyetlerini ve ortak varlıklarını kullanabilmesi garanti edilmiştir.
- AB başkanlığındaki operasyonların NATO Avrupa Komutanlığı tarafından yürütülebilmesi düzenlenmiştir.

Policy on Security and Defence and on Non-Military Crisis Management of the European Union, Helsinki, Aralık 1999, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Helsinki%20European%20Council%20-%20Annex%20IV%20of%20the%20Presidency%20Conclusions.pdf (02.06.2013).

38 European Council, Presidency Reports to the Helsinki European Council on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence and on Non-Military Crisis Management of the European Union, 1999, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Helsinki%20European%20Council%20-%20Annex%20IV%20of%20the%20Presidency%20Conclusions.pdf (02.06.2013).

39 European Council, Conclusions of the Presidency, Santa Maria De Feira, Haziran 2000, http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm (03.06.2013).

40 Nathalie TOCCI ve Marc HOUBEN,"Accommodating Turkey in EDSP", Centre for European Policy Studies, Cilt: 5, 2001, s. 2.

41 Bu ülkeler, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, İzlanda, Norveç, Polonya, Türkiye, Bulgaristan, Kıbrıs, Estonya, Litvanya, Malta, Romanya, Slovakya, Slovenya'dır. DEMİEDÖĞEN, 2002, s. 71.

42 DEMİRDÖĞEN, 2002, s. 71.

43 European Council, Presidency Conclusions European Council Meeting in Leaken, Leaken, Temmuz 2003, http://european-convention.eu.int/EN/bienvenue/bienvenue2352.html? lang=EN (03.06.2013).

44 Alistair SHEPHERD, "Irrevelant or Indispensable? EDSP, the War on Terror and the Fallout from Iraq", **International Politics**, Cilt: 43, 2006, s. 73.

- NATO savunma planlama sisteminin gerektiğinde AB operasyonları emrine verilebilmesi öngörülmüştür.[45]

İpucu:

- 12-13 Aralık 2002'de gerçekleştirilen Brüksel Zirvesi'nde NATO ile Barış İçin Ortaklık Antlaşması'nı imzalamayan Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin (GKRY) NATO imkânları kullanılarak yapılacak operasyonlara katılmaması ve NATO'nun gizli kaynaklarına ulaşımının yasaklanması kararı alınmıştır.[46]

11 Eylül 2001'de yaşanan terör olaylarının ardından, AB 21 Eylül 2001'de Terörle Mücadele Eylem Planı'nı kabul ederek üye devletlerin terörle mücadelede ortak hareket etmesini amaçlamıştır. Olaylardan bir yıl sonra ise, ABD tarafından ilan edilen Güvenlik ve Strateji Belgesi, Avrupa'nın güvenlik anlayışında da bir değişime neden olmuştur. ABD terör olaylarından sonra askerî güç, mutlak güç, güvenlik ve üstünlük gibi kavramlara önem verip daha müdahaleci davranırken AB ile görüş ayrılığı yaşamış ve NATO-AGSP ilişkileri de bu görüş ayrılıklarından olumsuz etkilenmiştir.[47] Bu olumsuzluklardan biri de, 29 Nisan 2003'te ABD'nin Irak politikasına karşı Fransa, Almanya, Belçika ve Lüksemburg'un bağımsız askerî bir Avrupa Karargâhı'nın kurulması ve NATO dışında bir yapının olması gerektiğini dile getirmeleridir.[48] NATO ve ABD bu isteğe karşı tepki göstermiş, hatta NATO gibi bir güç varken AGSP'nin gereksiz olduğu söylenmiştir. Buna karşılık, AB, oluşturulacak yapının NATO'ya alternatif olmayacağını tam tersine NATO'nun tamamlayıcısı olacağı ifade etmiştir.[49]

AGSP'nin gelişiminde diğer bir dönüm noktası da, 12-13 Aralık 2003'te AB'nin geleceğe dair beklentilerini de yansıtan Güvenlik Strateji Belgesi'nin yayınlanmasıdır. "Daha iyi bir dünyada daha güvenli bir Avrupa" başlığı taşıyan belge, üye devletler arasında güvenlik alanında ortak bir strateji oluşturmayı amaçlarken, aynı zamanda AB'nin kendi güvenlik anlayışını küresel zemine taşımaya çalışmıştır. Aktif bir politika izlemesi hedeflenen AB için ilk tercihin güç kullanmaktan çok barışçıl yöntemlerin kullanılması olduğu da ifade edilmiştir.[50] Bu bağlamda AB, önce Bosna'daki polis misyonunu NATO'dan devralmış, ardından Makedonya'daki CONCORDIA'nın barışı koruma gücünü üstlenmiştir. NATO desteğiyle yürütülen bu operasyonların dışında, AB'nin kendi imkanlarıyla yürüttüğü ilk operasyonu, Fransa önderliğinde Demokratik Kongo Cumhuriyeti'ne gerçekleştirilmiştir.

13 Aralık 2007'de Lizbon'da AB üye devletlerince imzalanarak 17 Aralık 2007'de AB Resmi Gazetesi'nde yayınlanan ve 1 Ocak 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'nın 28. maddesine göre OGSP, ODGP'nın tamamlayıcı bir parçası olarak görülürken, Petersberg görevleri genişletilmiş ve çatışma sonrası istikrar, ortak silahsızlanma operasyonları, insani görevler, kurtarma görevleri, askeri danışma ve des-

45 Müjde ERDİNÇ, "Son Dönem Avrupa Birliği Gelişmeleri", 2007, http://www.tasam.org/tr-TR/Icerik/497/son_ donem_avrupa_birligi_gelismeleri (03.06.2013).

46 "EU- Russia Summit", **Europa Press Release Rapid**, MEMO/02/228, Brüksel, 11 Kasım 2002, http://europa.eu/**rapid**/press-release_MEMO-02-228_en.htm (04.06.2013).

47 "The National Security Strategy of the United States of America 2002", Eylül 2002, http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf, (04.06.2013).

48 Frank UMBACH, "The Future of the EDSP", **Center for International Relations Reports& Analyses**, 2013. http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2003/Frank_Umbach_The_Future_of_the_ESDP.pdf (05.06.2013).

49 Zeynel LÜLE, "Avrupa Savunma Birliği Doğuyor", **Hürriyet**, 30.04.2003, http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/ShowNew.aspx?id=143504 (05.06.2013).

50 **A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy**, Brüksel, 12 Aralık 2003 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf (05.06.2013).

tek görevleri, çatışmayı önleme, kriz görevleri ve muharip güç görevleri kapsam içine alınmıştır. Diğer yandan Antlaşmanın 3a maddesinde ulusal güvenliğin her üye devletin kendi yetki ve sorumluluğunda olduğu, Birliğin üye devletlerin ulusal kimliklerine, toprak bütünlüğünün sağlanmasına, hukukun uygulanmasına, ulusal güvenliğin sağlanması ve korunması gibi devletlerin temel fonksiyonlarına saygı göstereceği belirtilerek ODGP ve OGSP'nin sınırlılıkları da vurgulanmıştır.[51]

Avrupa'nın Güvenlik ve Savunma Yapılanmasında Türkiye

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı sonrasında karşı karşıya kaldığı SSCB tehdidi karşısında güvenliğini sağlamak için Batı Bloku içinde yer almaya çaba göstermiştir. ABD de 1947'deki Truman Doktrini ile SSCB tehdidine karşı Türkiye'nin güvenliğini sağlamaya çalışmıştır. Bununla birlikte savaştan zarar gören Avrupalı devletlerin yeniden yapılanıp Avrupa'nın canlanması için öngörülen Marshall Planı'na Türkiye de dâhil edilmiştir.[52] Türkiye, 1952 yılında NATO'ya üye olarak hem ulusal güvenliğini garanti altına alma, hem de NATO'nun güneydoğu kanadında SSCB'ye karşı caydırıcı bir rol üstlenmeye başlamıştır. Yani Türkiye NATO üyesi olarak Batı ve Avrupa güvenliğine önemli katkılarda bulunmuştur. Ortak tehdit olarak algılanan SSCB, onları ortak bir paydada buluşturmuştur.[53] Diğer yandan 1950'lerin sonu 1960'ların başında gelişen AET ile ilişkiler de güvenlik politikalarıyla genişlemiştir.[54]

Türkiye, Soğuk Savaş biterken BAB'a tam üyelik başvurusunda bulunmuş, fakat 20 Kasım 1992'de Norveç ve İzlanda ile birlikte ortak üye statüsü kazanabilmiştir.[55] BAB'ın yan organlarına ve Konseyi'ne istediği gibi olmasa da katılabilen Türkiye'nin karşısında, BAB'ın NATO'nun operasyonel varlıklarını kullanarak operasyon yapmak istediğinde Türkiye'nin karar alma mekanizmasına katılmasına engel olmaya çalışan Yunanistan'ı bulmuştur. Fakat bu engel, 1997 yılında Fransa'nın ortak üyeleri BAB'ın karar alma mekanizmasının bir parçası yapma önerisiyle kaldırılmıştır.

AGSP ile AB içinde başlayan süreç Türkiye için sıkıntı yaratmıştır; zira AGSP kapsamında AB üyesi olmayıp NATO üyesi olan devletlerin AB operasyonlarına doğrudan katılmaları mümkünken, bu ülkelerin AGSP'nın karar alma mekanizmasına katılımları kabul edilmemiş ve bu ülkelere Acil Müdahale Gücü içinde danışılacağı ifade edilmiştir.[56] Nisan 1999'da gerçekleştirilen Washington Zirvesi'nde BAB öncülüğünde yapılacak operasyonlarda, NATO imkânlarının kullanılması halinde, BAB üyesi olan NATO üyelerinin eşit haklarla katılımının sağlanacağı kararı alınmıştır. Buna ilave olarak, NATO'da alınan kararlar uyarınca, AB'nin NATO'nun imkânlarından faydalanması konusunun onaylanmasında bu üyelerin oy hakkına sahip olduğu da söylenmiştir.[57]

---

51 Galym ZHUSSİPBEK, "2007 Lizbon Antlaşması, Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'nın Tanımı ve Özellikleri, Güvenlik Aktörü Olarak AB'nin Nitelikleri", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt: 8, Sayı 1, 2009, s. 140.

52 William HALE, **Turkish Foreign Policy**, Frank Cass, Londra, 2002, s. 110.

53 Şebnem UDUM, "Turkey and the Emerging European Security Framework", **Turkish Studies**, Cilt: 3, No: 2, 2002, s. 72-73.

54 Pınar BİLGİN, "Türkiye-AB İlişkilerinde Güvenlik Kültürünün Rolü", Cem Karadereli (der.), **Soğuk Savaş Sonrasında Avrupa ve Türkiye**, Ayraç Yayınevi, Ankara, 2003, s. 213.

55 Giovanni GREVI, Damien HELLY ve Daniel KEOHANE, **European Security and Defence Policy, The First 10 Years**, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2009, http://www.is.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (05.06.2013).

56 TOCCI ve HAUBEN, 2001, s. 5.

57 "Washington Summit Communique, An Alliance for 21st Century", Washington, Nisan 1999, http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm (06.06.2013).

Türkiye bu süreçte, NATO'nun Avrupa güvenliğinde en etkili kurum olmasını isterken, NATO'nun Avrupa ayağındaki gelişmelerden de uzak kalamamıştır. 1990'ların başında, Irak'ın Kuveyt'i işgaliyle başlayan ve ABD öncülüğündeki koalisyon güçlerinin müdahalesiyle sona eren Körfez Savaşı'nda Türkiye'nin konumu ABD tarafından anlaşılırken, Avrupa ülkelerinde Türkiye'nin tutumuna dair eleştiriler yapılmıştır. Avrupa ülkeleri, Türkiye'nin Avrupa güvenliğinin neresinde ve hangi nedenlerle olacağını sorgulamışlardır. Oysa ABD, Avrupa güvenliğinde Türkiye'nin varlığını önemsemiştir; zira ABD, Avrupa'nın da desteğini alarak Avrasya'da daha etkin bir politika izlemek ve gerçekleştirmek için Türkiye'ye ihtiyaç duymaktadır.[58]

AGSP'nin oluşması ve BAB'ın sonlandırılması ile Türkiye, AGSP'nin karar alma mekanizmasının dışında bırakılmıştır. Bu durum, ABD'nin planlarını sarsmış ve AB-NATO ilişkileri için bir sorun olmuştur. Türkiye, Nisan 1999'da gerçekleştirilen Washington Zirvesi'nde alınan kararlara dayanarak NATO üyeliğinden kaynaklı veto kozunu kullanacağını söylemiş ve bunun üzerine Türkiye, AB'nin NATO'nun imkân ve kabiliyetlerine güvenli erişimini kapsayan anlaşmasını bir yıl süre ile veto etmiştir.[59]

10-11 Aralık 1999'da gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi ile AB'ya aday ülke statüsü kazanan Türkiye, AGSP kapsamında BAB'da kazandığı ortak üye sıfatından kaynaklanan haklarını kaybetmiştir.[60] Bu durumdan rahatsız olan Ankara, çok boyutlu güvenlik sorunları ve Yunanistan ile sorunlar nedeniyle ulusal güvenliğini sağlamak için AGSP'nin karar alma mekanizmasında yer almak istemekteydi.[61] AGSP'nın geliştirilmesi bağlamında, AB üyesi ve AB üyesi olmayan NATO üyeleriyle görüş alışverişine aktif biçimde katılan Türkiye, AB'nin Petersberg görevlerini gerçekleştirmesi amacıyla NATO imkân ve kabiliyetlerinin AB operasyonlarında kullanılmasına razı olmak için AGSP'deki statüsünün düzenlenmesini öncelikli şart olarak ileri sürmüştür.[62]

Bununla birlikte, ABD de, Türkiye'nin AGSP dışında tutulmasından rahatsız olmuştur. Çünkü ABD, özellikle 11 Eylül sonrasında, AB'nin kendisinden uzaklaşıp bağımsız bir güvenlik politikası oluşturması yerine NATO'nun Avrupa güvenliğinde etkisini sürdürmesini yeğlemiş ve harekât alanını genişletmek için uğraşmıştır. Bu yüzden, Türkiye'yi de İngiltere'nin bu yapı içinde yanında görmek istemiştir. Türkiye ise, NATO üyeliğini Avrupa güvenliği içinde yer almak için önemli bir unsur olarak görürken, AGSP'nin NATO'ya karşı alternatif bir politika olmasına da karşı çıkmıştır.[63] Bu çerçevede, uzlaşmanın sağlanması için 14-15 Aralık 2001'deki Laeken Zirvesi öncesi ABD, İngiltere ve Türkiye arasında görüşmeler yapılmış ve Ankara Uzlaşısı/Mutabakatı imzalanmıştır. Burada, AGSP'nin operasyonel olduğu kabul edilmiş ve Türkiye'yi tatmin eden bir içerik oluşturulmuştur.

---

58 Meltem MÜFTÜLER-BAÇ, "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerine Güvenlik Boyutundan Bir Bakış", **TESEV Yayınları Dış Politika Serisi**, No: 4, 2006, s. 12.

59 TOCCI ve HAUBEN, 2001, s. 6; DEMİRDÖĞEN, 2002, s. 72.

60 European Council, **Presidency Conclusions, Helsinki European Council,** Helsinki, Aralık 1999,
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFA4C.htm, (06.06.2013).

61 OLKAÇ, (2008), s. 81.

62 European Commission, **1999 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession**, Ekim 1999,
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/turkey_en.pdf, (08.06.2013).
EC, **2000 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession**, Kasım 2000,
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/tu_en.pdf (08.06.2013).
EC, **2002 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession**, Ekim 2002,
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/tu_en.pdf (08.06.2013).

63 EC, (2002, s.. 89-90.; Zbigniew BREZEZINSKI, **Tercih**, İnkılap Yayınları, İstanbul, 2005, s. 12.

Türkiye, NATO imkân ve kabiliyetlerinin AB tarafından kullanılması durumunda NATO'nun karar-alma yetkisinin AB'ye devredildiğini ve böylesi bir operasyona katkı sağlayacak NATO devletlerinin AB karar alma yapısında yer almaları gerektiğini söylemiştir. Üstelik NATO imkân ve kabiliyetlerinin kullanılmasına rağmen, AB'nin NATO üyesi olmayan Avusturya ve Finlandiya gibi devletlerin söz sahibi olmasına karşılık Türkiye'ye böyle bir yetkinin verilmemesinin Washington Zirvesi'nde alınan kararlara aykırı olduğunu belirtmiştir.[64]

Türkiye, AB'nin gerçekleştireceği bir harekâtta AB kuvvetinin Ege ve Kıbrıs'ta kullanabileceğinden endişe etmektedir. Ankara Mutabakatı ile kurulması planlanan AB gücünün Türkiye'ye yakın bir yerde operasyon düzenlemesi halinde Türkiye'nin karar alma mekanizmasında yer alacağı ve Türkiye'nin Yunanistan ile sorunlarının Avrupa gücünün görev sahası dışında bırakılacağı hususlarında Türkiye'ye garanti verilmiştir. Buna karşılık Türkiye, tıkanıklığın aşılması için karar alma mekanizmasının tamamında değil, sadece harekâta ilişkin planlama ve uygulama boyutunda söz sahibi olmasının yeterli olduğunu belirtmiştir. Ayrıca, Mutabakata göre, bir AB operasyonu NATO müttefiki bir ülkenin coğrafi bölgesi yakınında yapılırsa ve ulusal güvenlik çıkarlarını etkilerse, operasyon için bu ülkenin görüşünün alınması ve son tahlilde nihai kararın AB organları tarafından verilmesi karara bağlanmıştır.[65]

14-15 Aralık 2001'de gerçekleştirilen Laeken Zirvesi'nde Yunanistan, Ankara Uzlaşısı'na karşı çıkmıştır. Bu yüzden uzlaşı zirve sonuç bildirgesinde yer almamıştır. Yunanistan, AGSP'nin Türkiye ile olan anlaşmazlıklarda kullanılamayacağı gerekçesiyle uzlaşıyı reddetmiştir. Üstelik Yunanistan, Türkiye'ye verilen garantilerin kendisine de verilmesi halinde soruna çözüm bulunacağını söylemiştir. Bu konu, 24-25 Ekim 2002'de gerçekleştirilen Brüksel Zirvesi ve bu Zirvede kabul edilen Brüksel Belgesi ile çözüme kavuşturulmuştur. Bu belge ile AGSP'nin müttefiklerin aleyhine kullanılmaması, operasyonel planlamanın NATO'da yürütülmesi durumunda AB üyesi olmayan bu müttefiklerin tamamen bu operasyonların içinde yer alması, planlamanın AB içinde yapılması durumunda ise Avrupalı müttefiklerin katılımcı olarak subay göndermeleri ve daha sıkı bir danışma mekanizmasının oluşturulması konularında kararlar alınmıştır.[66] Bu kararların onaylandığı 12-13 Aralık 2002'deki Kopenhag Zirvesi'nde ise, AGSP'nin hiçbir durumda bir NATO müttefikine karşı kullanılmayacağı ve NATO'nun da hiçbir durumda AB ve üyelerinden birine karşı eyleme geçmeyeceğini belirtilerek Yunanistan'ın endişeleri giderilmiştir.[67]

Diğer yandan Türkiye, 2003'te AGSP'nin hayata geçişi ve Berlin-artı düzenlemelerinin sonuçlandırılmasından itibaren AGSP ile yakından ilgilenmektedir. Bu anlamda Türkiye, Bosna-Hersek ve Makedonya'daki AB polis misyonlarına kuvvet göndermiş ve uluslararası alanda barış çalışmalarına katılma potansiyelini göstermiştir.[68] 28-29 Haziran 2004'te İstanbul'da gerçekleştirilen NATO Zirvesi'nde Bosna'daki NATO Barışı Koruma Gücü (SFOR) AB Görev Gücü'ne (EUFOR) devredilmiştir. Türkiye de bu durumu kabul etmiş ve 7000 kişinin katılacağı bu kuvvete Türkiye 370 kişi

64 Michael RUPP, **Avrupa Birliği'nin Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası ve Türkiye'nin Uyumu**, İKV Yayınları, İstanbul, 2002, s. 71.

65 EFE, 2007, s. 137.

66 Yorgo KIRBAKİ ve Duygu LELOĞLU,"Atina AGSP'yi Yokuşa Sürüyor", **Radikal,** 2001, http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=23110 (07.06.2013).

67 **EFE,** 2007, s. 138.

68 Commission of the European Communities, **2004 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession**, COM (2004) 656 final, Ekim 2004, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/rr_tr_2004_en.pdf (09.06.2013).

ile destek vermiştir.[69] Buna ek olarak Türkiye, AB bünyesinde kurulan entegre polis birimine de 23 jandarma ile destek sağlamıştır.[70] Aynı şekilde Türkiye, AGSP çerçevesinde Demokratik Kongo Cumhuriyeti'nde bulunan EUPOL-KINHASSA gücüne de destek vermektedir. Üstelik Türkiye, AB kriz yönetimi operasyonlarına katılımına ilişkin anlaşmayı Nisan 2007'de onaylamıştır. Bununla birlikte Türkiye işbirliğini artırmayı ve AGSP karar-alma sürecine aktif katılmayı da arzu etmektedir.[71]

Türkiye, GKRY'nin NATO ile Barış İçin Ortaklık Antlaşması'nı imzalamadığı gerekçesiyle NATO imkânlarıyla yapılacak operasyonlara katılmasını ve NATO'nun gizli belgelerine ulaşmasını veto ederek engellemektedir. Ayrıca, Türkiye, AGSP'nin dışında tutulduğu için Konvansiyonel Silahlar, Çift Kullanımlı Malzeme ve Teknolojileri İhracat Kontrolüne İlişkin Wassenaar Sözleşmesi'ne GKRY'nin katılımını veto etmektedir.[72] Buna karşılık, GKRY de Türkiye'nin Avrupa Savunma Ajansı ile antlaşma imzalamasını engellemektedir.[73]

Özet

BAB, ODGP/OGSP kapsamında NATO ve AB arasında yakın işbirliği sürecinin ilerletilmesinde önemli görev üstlenmiştir. Çünkü BAB, hem NATO'nun Avrupa ayağını, hem de AB'nin savunma boyutunu oluşturmuştur. NATO ile ilişkiler sayesinde BAB'ın NATO'nun olanaklarını kullanması sağlanmış ve AGSK'nin NATO bünyesinde ilerlemesi düşünülmüştür. Diğer yandan, 1997 yılında yapılan Amsterdam Antlaşması ile Petersberg görevleri AB'nin görevleri olarak kabul edilmiş ve bu sayede BAB'ın AB'ye entegrasyonu kolaylaştırılmaya çalışılmıştır. Avrupalı ülkeler, kendi savunma ve güvenliğini bağımsız bir şekilde sağlamaya çalışıp bunun için harekete geçmişlerse de NATO, temel aktör olarak güvenlik konusunda varlığını ve üstünlüğünü sürdürmüştür.

Türkiye, başından itibaren Avrupa'daki güvenlik mekanizmasının içinde yer almak istemiş ve BAB'a tam üye olmak için başvurmuştur. Fakat, Türkiye tam üye olmak yerine ortak üye statüsü kazanmış ve NATO imkân ve kabiliyetlerinin kullanıldığı AB operasyonlarına eşit düzeyde katılma imkânı elde etmiştir. Zaman içinde BAB'ın feshedilmesi ve yetkilerinin AB'ye devredilmesi, Türkiye'nin BAB'da elde ettiği ayrıcalıkların ortadan kalkmasına yol açmıştır. Bu duruma sert tepki gösteren Türkiye, Güney Kıbrıs'ın NATO imkân ve kabiliyetleriyle gerçekleştirilen AB operasyonlarına katılmasını ve NATO'nun gizli belgelerine erişmesini veto ederek engellemiştir. Türkiye'yi Ankara Uzlaşısı gibi rahatlatacak girişimlerde bulunulsa da, bu alanda Türkiye'nin hassasiyet ve beklentileri karşılanmamıştır.

---

69 Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası Bilgi Notu**, Ocak 2006, http://www.abgs.gov.tr/tarama/tarama_files/31/agsp.pdf (07.06.2013).

70 Ibid.

71 Commission of the European Communities, **Communication from the European Commission to the Parliament and the Council, Turkey 2007 Progress Report**, COM (2007) 663 final, Kasım 2007, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf, (09.06.2013).; European Commission, **Communication from the European Commission to the Parliament and the Council, Turkey 2012 Progress Report**, COM (2012) 600 final, Ekim 2012, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/tr_rapport_2012_en.pdf (09.06.2013).

72 Commission of European Communities, **Turkey 2006 Progress Report,** COM (2006) 649 final, Kasım 2006, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/tr_sec_1390_en.pdf (09.06.2013).;
Commissions of European Communities, Communication from the European Commission to the Parliament and the Council, "**Turkey 2009 Progress Report"**, COM (2009) 533 final, Ekim 2009, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/tr_rapport_2009_en.pdf (09.06.2013).

73 OLKAÇ, 2008, s. 123-124.

Küresel bir güç olma yolunda hareket eden AB, AGSP ile sadece Avrupa'da değil Kafkasya, Ortadoğu, Balkanlar gibi bölgelerde de faaliyet gösterecektir. Bu durum Türkiye'nin ekonomik, siyasi, askerî v.b. pek çok çıkarını etkileyeceği gibi, Türkiye'nin askerî gücü ve kapasitesi de düşünüldüğünde AGSP içinde yer alması ile AB'nin bu bölgedeki sorunlarla mücadele etmesinde en önemli yardımcısı olacak ve AB'nin bağımsız ve küresel bir güç olması yolunda önünü açacaktır. Fakat, her şeyden önce AB üyeleri arasında var olan politika üretmedeki isteksizliğin ve AB üyeleri arasındaki görüş ayrılıklarının ortadan kaldırılması gerekmektedir. Yani, AB üyeleri arasında bir ortak tutumun, bir Avrupalı üst kimliğinin oluşturulması gerekmektedir. Çünkü bu durum, AB'nin küresel bir güç olması ile kapasite, yeterlilik ve sürdürülebilirlilik sağlayacak mekanizmalar oluşturmasının önüne geçmektedir. Bu sorunların aşılması ile AB'nin başta savunma ve güvenlik olmak üzere pek çok alanda etkin olması sağlanabilecektir.

Sorular

1. AGSP/OGSP ile AGSK arasındaki farkları açıklayınız.
2. Berlin-artı düzenlemeleri ne anlama gelir?
3. AGSP/OGSP'nin gelişimindeki ana aşamalar nelerdir? Açıklayınız.
4. Türkiye'nin NATO-AB ilişkilerine dair temel kaygıları nelerdir?

Tavsiye Edilen Kaynaklar

ÇAKMAK, Haydar, **Avrupa Güvenliği-NATO, AGİT, AGSP**, Akçağ Yayınları, Ankara, 2003.

MÜFTÜLER-BAÇ, Meltem, "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerine Güvenlik Boyutundan Bir Bakış", **TESEV Yayınları Dış Politika Serisi**, No: 4, 2006.

RUPP, Michael, **Avrupa Birliği'nin Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası ve Türkiye'nin Uyumu**, İKV Yayınları, İstanbul, 2002.

TOCCİ, Nathalie and HOUBEN, Marc, "Accomodating Turkey in EDSP", **Centre for European Policy Studies**, Cilt: 5, 2001.

UDUM, Şebnem, "Turkey and the Emerging Euroepan Security Framework", **Turkish Studies**, Cilt: 3, No: 2, 2002.

10 Türkiye'nin Komşularıyla İlişkileri

Salih BIÇAKCI

Bölüm Planı

- Giriş
- 11 Eylül ve Değişen Dinamikler
- Sahne İran'ın
- Suriye ve Yenilenen Dinamikler
- Özet

Giriş

Soğuk Savaşın sona ermesiyle birlikte iki kutuplu dünya düzeninden bölgesel güvenlik dinamiklerinin daha öne çıktığı güçler dengesi belirginleşmeye başlamıştır. Türkiye coğrafi konumu birden fazla bölgenin güvenlik politikalarını etkilemektedir. Bölge kavramının özünde zamanın ihtiyaçlarına göre genişleyebilir bir hayalin ürünü olması bunun üzerine kurulacak stratejilerin devamlılığını da etkilemektedir. Türkiye bir yandan Orta Doğu coğrafyasının siyasi dinamiklerine tabiyken öbür taraftan parçası olmak istediği Avrupa Birliği (AB)'nin gelişmelerine uyum sağlamaya çalışmaktaydı. Türkiye'nin 1987'de AB'ye tam üyelik başvurusu yapmasına karşılık kendisine uzunca bir süre cevap verilmemiştir. Soğuk Savaş'ın henüz sonlandığı günlerde güvenlik arayışlarını çoğunlukla ABD ekseninde ortaklıkla sürdürmüştür. Orta Asya'dan Orta Doğu'ya kadar birçok konuda Türkiye ve ABD'nin ortaklığını görmek mümkündür.[1] Hatta bu ortaklık Türkiye'nin AB'ne giriş sürecine destek olmak için de kullanılmıştır. Soğuk Savaşı döneminde başlamış birçok çatışma da yeni dönemde devam etmiştir. Türkiye için Irak savaşı buna ait güzel bir örnektir. Türkiye'nin yanı başında uzunca zamandan beri devam eden İran – Irak savaşının son bulmasıyla birlikte, kayıpları artmış olan Irak'ın iç politik dengeleri ve ekonomisi bozulmaya başlamıştır. Irak hükümetinin ve ekonomisinin günden güne zayıflaması Türkiye başta olmak üzere komşu ülkelerini Kuveyt, Suudi Arabistan, Ürdün, Suriye'yi tehdit eder hale geldi. İran - Irak savaşı boyunca ekonomik olarak Irak'ı destekleyen Kuveyt'in savaş sonrasında ilişkileri borçlar sebebiyle bozulmaya başlamıştır. Irak'ın savaşın başından bu yana Kuveyt'ten aldığı 14 milyar Amerikan doları borcunu ödeyemeyeceği ortaya çıkınca iki ülke arasındaki ittifak bozulmuştur[2]. Irak'ın savaş dönemindeki borçlarını ödemeyeceğini açıklamasıyla birlikte iki ülke arasındaki ilişkiler gerilmeye başlamış ve 1989'da iki ülke arasında üst düzeyde yapılan görüşmelerden olumlu sonuç çıkmayınca Irak ile Kuveyt arasındaki işbirliği yerini gerginliğe bırakmıştır. Kuveyt, Irak'ın borçlarını ödemesi gerektiğinin altını çizmiştir. Irak'ta kişi başına düşen milli gelirin 700 Amerikan doları olduğu ve nüfusun en az yüzde altmışının devlet karnesiyle dağıtılan gıda ile yaşadığı düşünüldüğünde Irak Devlet Başkanı Saddam Hüseyin için en rasyonel seçenek petrol fiyatlarını yükseltmek olmuştur. Böylece ekonomik krizi aşabileceklerdir. Irak Devlet Başkanı Saddam Hüseyin'in Irak petrollerinin fiyatlarını yükselterek borçları ödemek istemesine karşın Kuveyt OPEC'e başvurarak petrol üretim kotasını yükseltmiştir. Dönemin Irak dışişleri bakanı Tarık Aziz dünyayı petrole boğmanın bazı sonuçları olacağını söylemiş ve kısa bir süre yapılan kapalı bir toplantıda Saddam Hüseyin "öyle bir noktaya ulaştık ki daha fazla baskıya dayanamayacağız" dedi.[3]

Öte yandan Saddam Hüseyin kendini ulusal ve bölgesel güçler tarafından sıkıştırılmış hissetmekteydi. Ocak 1990'da Türkiye, Fırat nehrini Atatürk Barajı'nda tutarak, Suriye ve Irak'a akışını sınırlandırmıştır.[4] Temmuz'da Saddam Hüseyin, Irak halkının üçte birinin su sıkıntısı çektiğini belirterek, bunu Türkiye'nin NATO üyeliğine ve İsrail'e su satmasına bağlamıştır.[5] Bütün komşularının kendine karşı olduğu hissiyle yalnızlaşan Irak'ın tek çıkış kapısı

---

1 Detaylı bilgi için Bkz. Sabri SAYARI, "**Turkey and the United States: Changing Dynamics of an Enduring Alliance"**, Tareq Y. ISMAEL ve Mustafa AYDIN (der.), **Turkey's Foreign Policy in the 21th Century**, Ashgate, Aldershot, U.K, 2003, s. 27-40.

2 Borcun miktarı konusunda kaynaklarda farklı rakamlar bulunmaktadır. 10-80 Milyar ABD doları arasında tahmin edilmektedir.

3 Joe STARK ve Ann M. LESCH, "Background to the crisis: Why War?", **Middle East Report**, No: 167, 1990, s. 18.

4 İbrahim MAZLUM, **"Türkiye ve Sınıraşan Suların Güvenlik Boyutu"**, Gencer ÖZCAN ve Şule KUT (der.), **Türkiye'nin Ulusal Güvenlik ve Dış Politika Gündeminde Doksanlı Yıllar: En Uzun On Yıl**, Boyut Yayınları, İstanbul, 1998, s. 390.

5 STARK, 1990, s. 18.

olarak gördüğü petrol fiyatlarında da işler beklenildiği gibi gitmemiştir. Irak Dışişleri Bakanı Tarık Aziz, 15 Temmuz 1990'da Arap Ligi'ne gönderdiği mektupta Kuveyt'i Irak'a karşı özellikle ve sistematik olarak ekonomik saldırganlık uygulamakla suçlamıştır. Bu tip saldırganlığın en az askeri saldırı kadar etkili olduğunu yazmıştır. Ayrıca mektubunda, petrolün varil fiyatındaki her 1 ABD doları düşüşün, Irak yıllık gelirlerinde 1 milyar ABD doları düşüşe yol açtığını belirtmiştir.[6] Sürekli kaybeden Irak ekonomisi sıkışmışlık hissi içinde ve Irak'ın güneyindeki önemli petrol yataklarından biri olan Rümeyla bölgesinde Kuveyt'in petrollerini çaldığı iddiası ile Irak tavırlarını iyice sertleştirmiştir. Saddam Hüseyin'in üzerinde artan baskı ve alacağı pozisyon Türkiye'nin dış politikasını Kürt meselesi ve petrol boru hatları açısından yakından ilgilendirmekteydi. Ankara-Bağdat arasında yapılan anlaşmalarda, PKK'nın hareket sahası mümkün olduğunca kontrol edilmiştir.[7] İran-Irak savaşı sırasında yakınlaşan bölgedeki Kürt grupların ortak hareket edebilmesi, ne Türkiye'yi ne de Irak yönetimini memnun etmiştir. Bu gelişmelere karşı önlem olarak Saddam Hüseyin'le yapılan anlaşmalar, Türk ordusunun ihtiyaç duyduğu durumlarda Kuzey Irak'a girmesine de imkân vermiştir.[8]

Türkiye - Irak ilişkilerini hassaslaştıran unsurlardan birisi de iki ülke arasındaki petrol boru hattıdır. Süveyş krizi sırasında, petrolünü Avrupa'ya taşıma konusunda sıkıntı yaşayan lider petrol şirketleri, alternatif rotalar oluşturmaya karar vermişlerdir.[9] Tartıştıkları rotaların başında, Akdeniz'e Orta Doğu petrolünü taşıması planlanan Yumurtalık – Kerkük boru hattı gelmektedir.[10] Yıllar sonra bu petrol boru hattı inşa edildiğinde Türkiye'yle Irak'ı birbirine stratejik olarak bağlamıştır. İki ülkenin politik ve ekonomik kararlarını etkileyen petrol boru hattı, Türkiye'nin, Irak'ın siyasetiyle yakından ilgilenmesine sebep olmuştur.

2 Ağustos 1990'da sabaha karşı Irak'ın Kuveyt'e saldırmasıyla birlikte bölgedeki dengeler sarsılmıştır. Irak uçakları ve kuvvetleri hızla Kuveyt'e ilerlemiş ve 2 Ağustos 1990'da Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi toplanarak, 660 sayılı kararı çıkarmıştır. Bu kararda, Irak'ın Kuveyt'i işgali kınanıyor ve hiç bir şart ileri sürmeden Irak'ın bütün güçleriyle Kuveyt'ten çekilmesi isteniyor, Irak ve Kuveyt'in farklılıkları için hızlıca yoğun görüşmelere başlaması isteniyor ve özellikle Arap liginin girişimleri dâhil olmak üzere bu türdeki bütün görüşmeleri desteklendiği bildiriliyordu.[11] Dünyanın önemli aktörleriyle yapılan birkaç görüşmenin başarısız olmasının ardından, ABD'nin önderliğindeki müttefik güçleri 15 Ocak 1991'de Irak'a saldırılar düzenlemiştir. Bu harekât sırasında Türkiye, AB'nin kendisine karşı mesafeli tutumuna cevaben, ABD'ye stratejik bir ortak olduğunu ispat etmeye çalışmıştır. ABD Türkiye'den üç konuda yardım istemiştir. Birincisi Türkiye'deki üslerin Irak hava sahasına yönelik harekâtlarda kullanılması; ikincisi Türkiye'nin Irak sınırına asker kaydırması ve üçüncüsü de Türkiye'nin Suudi Arabistan'da toplanan müttefik kuvvetlerine birlik göndermesidir. Türkiye, ilk ikisini hızla yerine getirirken üçüncüsünü, dönemin Başbakanının isteğine rağmen, Türk Silahlı Kuvvetlerinin direnç göstermesi sonucu gerçekleştireme-

---

6 STARK, 1990, s. 18..

7 Irak Devlet Başkanı Saddam Hüseyin'in Kürtleri kontrol etmek konusunda sıkıntılar yaşamıştı. 16 Mart 1988'te Halepçe bölgesine kimyasal silahlarla yaptığı saldırı sonucunda 3200 ila 5000 kişinin öldüğü ve 7000 ila 10000 arasında kişinin yaralandığı tahmin edilmektedir.

8 SAYARI, 2003, s. 13.

9 George LENCZOWSKİ, **Oil and State In The Middle East**, Cornell University Press, New York, 1960, s. 338.

10 Melih BAŞDEMIR ve Mitat ÇELIKPALA, "Türkiye'de Petrol ve Doğal Gaz Boru Hatlarının Güvenliği: Uygulanan politikalar ve öneriler," **Stratejik Araştırmalar**, Cilt: 8, No: 14, 2010, s. 101.

11 United Nations Security Council, *Resolution* 660 (1990), *Adopted at the 2932nd Meeting of Security Council*, 2 August 1990, http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/ vtx/rwmain?docid=3boof12240 (02.06.2013)

miştir. Irak'a yapılan ilk müdahalenin ardından alınan ambargo kararıyla, Türkiye takip eden yıllarda ekonomik açıdan büyük zarara uğramış, bu ekonomik problemler, sınır bölgelerinde yerleşik Kürt nüfusun işsizlik oranlarının artmasına sebep olmuştur. PKK bu durumu kendisi için fırsata çevirmiş ve Irak'ın kuzeyindeki bölgenin kontrollerden uzak olması rahatça hareket etmesini sağlamıştır. Öte yandan Irak'ın Kuveyt'i işgali sonrasında yapılan müdahaleden az önce muhalifler merkez yönetime karşı ayaklanmıştır. Saddam Hüseyin'in Şii ve Kürtlerden oluşan bu grubu şiddetle bastırmak için harekete geçmesi, Halepçe katliamını hatırlattığı için bölgeden hızlı bir göç başlamıştır. Yarım milyon kadar insan Türkiye'ye ve bir milyon kadar da İran'a sığınmışlardır. Bu göç hareketi Irak'a komşu ülkelerin sınırlarının gerektiği gibi kontrol edilememesine ve güvenlik problemlerinin artmasına yol açmıştır. Türkiye'de uzun zamandan beri devam eden Kürt sorunu, göçle birlikte farklı bir hal almış ve Hükümet, beklemediği insan göçü ve gelenlere uygun imkânlar sunulması konusunda hazırlıklı olmadığı için ciddi problemler yaşanmıştır.[12] Kısa ve hızlı gerçekleşen göç hareketi sonrasında, Irak'ta Kürtlerin yoğun olarak yaşadığı bölge olan 36. paralelin kuzeyi, Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin 688 sayılı kararı ile güvenli bölge ilan edilmiştir.[13] Böylece Türkiye'nin sınır bölgesinde dağlarda yaşam mücadelesi veren mülteciler Irak'taki düzlüğe inme şansını elde etmişlerdir. Bu dönemde Türkiye'nin Kürt meselesi, hem dünya kamuoyundaki hassasiyetle hem de Körfez Savaşı'ndan kaçan mültecilerin varlığıyla daha da tartışılır hale gelmiştir.

Bütün dengeler bozulmadan önce 6 Haziran 1990'da Avrupa Komisyonu'nun Türkiye ile her alanda "işbirliği paketi" hazırlayarak, Avrupa Konseyi'ne iletmiş olması Kürt meselesini daha da hassaslaştırmıştır. AB, özel radyo ve televizyonların açılmasıyla genişleyen kitle iletişim araçlarında, Türkçeden başka dillerde yayın yasağının kaldırılmasına rağmen, Kürtçenin lehçelerinden herhangi birinde yayıncılık faaliyetlerinin yapılması yasaklanmıştır.[14] Kürt meselesine yönelik alınan siyasi ve askeri tedbirler, genelde Türkiye demokrasisinin yetersizliği olarak gösterildiği için hükümetler konu üzerinde hassasiyetle durmaktaydı. Türkiye bir yandan ABD ve AB'nin uyarılarını dikkate alıp siyasi düzenlemeler yapmaya çalışırken; diğer yandan Rusya, Suriye, İran, Yunanistan bu konudaki yaklaşımlarını dengelemek zorunda kalmıştır. Yükselen terör, iç güvenlik dengesini bozarken aynı zamanda dış politikamızın da zafiyeti haline gelmiştir. Bu konudaki en iyi örnek: Ekim 1996'da dönemin Başbakanı Necmettin Erbakan'ın Libya ziyareti sırasında Muammer Kaddafi'den Kürt meselesi hakkında aşırıya kaçan sözler işitmesidir.[15] Türkiye'nin iç politikasında etkileri olan bu yorumlar, meselenin yol açtığı zayıflığı göstermek açısından önemlidir. 1996 sonrasında Ankara'nın PKK ile yaptığı mücadele sık sık insan hakları konusunda eleştirilere konu olmuştur.[16] AB'nin bütün kurumları Türkiye'nin sık ve sürekli askeri çözüm arayışlarını eleştirmiş, 1991'den 1999'a kadar AB'nin tutumu konunun azınlık

---

12 Didem DANIŞ, "Irak'tan Uzağa: 1991 sonrası dışarı göç," **Ortadoğu Analiz**, Cilt: 1, Sayı: 6, 2009, s. 15-22.

13 United Nations Security Council, *Resolution 688 (1991), Adopted at the 2982nd Meeting of Security Council*, 5 April 1991, http://daccess-ods.un.org/TMP/184268. 541634083.html (26.05. 2013)

14 Avrupa Komisyonu, "Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi üzerine Komisyon'un 1998 Düzenli Raporu", 1998, http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46224&l=1 (21.05.2013)

15 Henri J. BARKEY vd., **Turkey's Kurdish Question**, Rowman & Littlefield Publishers Inc., Oxford, 1998, s. 158; Robert OLSON, "The Kurdish Question and Turkey's Foreign Policy, 1991–1995: From the Gulf War to the Incursion into Iraq," **Journal of South Asian and Middle Eastern Studies**, Cilt: 29, No: 1, 1995, s.1–30.

16 BARKEY, 1998, s.162.

hakkı olarak görülmesi ve siyasi çözüm bulunması yaklaşımı olmuştur.[17]

1990'ların sonuna gelindiğinde, PKK ile mücadelede ilerleme kaydedilmiş ve son nokta olarak PKK'nın faaliyetlerini destekleyen Suriye'de yaşayan Abdullah Öcalan'ın yakalanması planlanmıştır. Şam'a, Öcalan'ı topraklarından göndermesi gerektiği aksi takdirde askeri müdahalenin olabileceği açıkça ifade edilmiştir. Öcalan'ın Suriye'den çıkmasıyla başlayan takip süreci Şubat 1999'da yakalanmasına kadar sürmüştür.[18] Öcalan'ın yargılanma sürecinin titizlikle sürdürülmesine rağmen 1999 yılı AB ilerleme raporunda:

> "Öcalan'ın yargılanması bağlamında bazı üye devletlerce ifade edilen ümitlerin aksine, Kürt sorunu konusunda bir ilerleme kaydedilmemiştir. Bu ümitler, Öcalan'ın ve diğer bazı önemli PKK mensuplarının tutuklanmasıyla terörizmin kontrol altına alınmasının kolaylaşacağı ve Güneydoğu'nun sorunlarına sivil bir çözüm bulma şansının artacağı beklentisine dayanıyordu"

satırları yer almıştır.[19] Siyasi çözüm konusunda beklentilerin karşılanmadığı bu dönemde, Ankara, sınır güvenliğini sağlamak konusunda farklı tedbirler almıştır. Kürt problemini benzer şekilde yaşayan komşu İran ile Türkiye Yüksek Güvenlik Komisyonu'nun yaptığı toplantıda bir mutabakat muhtırası kabul edilirken, Kuzey Irak'a yönelik operasyonlar da devam etmiştir.[20]

11 Eylül ve Değişen Dinamikler

11 Eylül 2001 tarihinde ABD'ye saldırılar bütün dünyanın güvenlik dinamiklerinin baştan kurgulanmasını gerektirmiştir. ABD bütün dikkatini kendisine saldırıyı düzenleyen güçleri bulmaya vermiş, saldırıyı yapan teröristlerin El-Kaide örgütüyle ilişkilerinin ortaya çıkması üzerine gözler Afganistan'a çevrilmiştir. Uzun yıllardır devam etmekte olan iç savaş sadece Afganistan'ı değil bölgeyi de etkilemektedir. Taliban'ın gölgesinde El-Kaide'nin operasyonel (silahlı) güçlerinin rahatça hareket edebildiğine kanaat getiren ABD, 7 Ekim 2001 tarihinde Kalıcı Özgürlük Harekâtı'yla (*Operation Enduring Freedom*) Afganistan'ı kontrol etmek üzere müdahale etmiştir. ABD güçlerine bu operasyonda İngiltere, Kanada, Avusturalya, Fransa askerleri destek vermişlerdir. ABD ve koalisyon güçlerinin ortak çabasına uluslararası destek kısa sürede gelmiş ve Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin 20 Aralık 2001 tarihinde çıkardığı 1386 sayılı kararla Afganistan'da Uluslararası Güvenlik Destek Gücü (International Security Assistance Force – ISAF) kurulmasına karar vermiştir. Bu gücün görevini yerine getirebilmesi için üye ülkelerin askeri mühimmat ve personel desteği sağlaması da kararda yer almıştır.[21]

ABD'nin önderliğinde terörizme karşı açılan bu uluslararası savaş, İslam karşıtlığını bir kenara koyarsak, Türkiye'nin terörizmle mücadele etmesini kolaylaştırmıştır. Ocak 2002'de Türkiye, "Terörizmin Finansmanının Önlenmesine İlişkin uluslararası sözleşmeyi" onaylamış ve Şubat 2002'de çıkardığı bir kanunla sözleşmeyi kabul ederek, ilgili uygulama mevzuatını yürürlüğe sokmuştur. Türkiye Afganistan'daki güvenliği sağlamak için BM tarafından kurulan ISAF'ın komutanlığını

---

17 Kemal KİRİŞCİ, "The Kurdish Issue in Turkey: Limits of European Union Reform," **South European Society and Politics**, Cilt: 16, Sayı. 2, s. 338.

18 Özlem KAYHAN PUSANE, "Turkey's Kurdish Opening: Long awaited achievements and failed expectations," **Turkish Studies**, 2014'de çıkması bekleniyor, s. 5.

19 Avrupa Komisyonu, **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi üzerine Komisyon'un 1999 Düzenli Raporu**, Ekim 1999, s. 14, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf (21.05.2013)

20 Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi üzerine Komisyon'un 1999 Düzenli Raporu,, s. 43.

21 United Nations Security Council, *S/RES/1386 (2001)*, *Adopted by Security Council in its 4443th Meeting*, 20 December 2001, http://www.un.org/docs/scres/2001/sc2001.htm (01.06.2013)

Haziran 2002'de altı aylığına devralmıştır. Ankara'nın uluslararası güvenliği sağlamak konusunda gösterdiği çabalar AB 2002 raporunda destekleyici şekilde belirtilmiştir.[22] Türkiye'nin ISAF komutanlığının Aralık 2002'de bitmesi gerekmekteydi Takip eden dönemin komutanlığını Almanya ile Hollanda'nın birlikte yapması planlanmıştır. Fakat Almanya'nın kendi içinde uzayan bürokrasisi ve Şubat 2003'ten önce asker sevkiyatını tamamlayamaması, Türkiye'nin komutanlık süresinin iki ay daha sürdürmesine sebep olmuştur. ABD'nin terörün tek kaynağı olarak Afganistan'ı görmediği George W. Bush'un 29 Ocak 2002'de yaptığı konuşmasında açıkça görülmüştür. Bu konuşmada Bush, Kuzey Kore, İran ve Irak'ın Kitle İmha Silahlarına sahip olduğunu belirterek; "Bunlar gibi devletler ve onların terörist müttefikleri şer eksenini oluşturuyorlar, silahlanarak dünya barışını tehdit ediyorlar" demiştir.[23] Şer ekseni tabiri, ABD'nin saldırısının sadece Afganistan'la sınırlı kalmayacağının sinyallerini vermiştir. Bu açıklamaların üzerinden kısa süre geçmeden Irak'ın elinde kitle imha silahlarının olduğu, bu silahlarla El-Kaide'ye destek verebileceği iddia edilmeye başlanmıştır. Uluslararası düzeyde, Irak, kitle imha silahlarına sahip olmadığını iddia etmiştir. ABD ise bunun tersini kanıtlayabilmek için elinden geldiğince farklı alanlarda çalışmalar yapmıştır.[24]

Bu dönemde Türkiye'de Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) Kasım 2002'de iktidara gelmiştir. AKP'nin ilk günlerinde ABD'nin Irak üzerindeki baskısı artmıştır. Türk dış politikasında, I. Körfez savaşının ekonomik ve politik problemleri bu kadar tazeyken, yeniden yapılacak müdahaleye karşı hem toplum hem de devlet seviyesinde belirgin bir hassasiyet olmuştur. Askeri strateji açısından Saddam Hüseyin'in her gün daha da artan bir tonla Türkiye'yi tehdit etmesi tedbir alma zorunluluğunu ortaya koymuştur. Hükümet'in bu konuda iki temel yaklaşımı vardı: birincisi 1990'lar boyunca BM yaptırımları sebebiyle sekteye uğramış olan ticari ilişkileri canlandırmak; ikincisi ABD'nin olası bir askeri müdahalesini önlemek için ABD, Irak ve bölge ülkeleri nezdinde girişimlerde bulunmaktır.[25] Türkiye, özellikle Irak'ın toprak bütünlüğüne yapılacak bir müdahalenin Irak'ın parçalanma ihtimalini içerdiğini gözeterek, Irak'ın komşuları toplantısının ilkini 23 Ocak 2003'te yapmıştır. Bu toplantıya Ürdün, Suudi Arabistan, Mısır, İran ve Suriye katıldı. Olası bir müdahale ile Irak'ın parçalanmasına engel olmak amaçlanırken, askeri müdahalesiz çözümün yolları da aranmıştır.[26]

Bir yandan uluslararası sistemin baskısıyla Irak'ın kitle imha silahlarına sahip olup olmadığını araştırmak üzere BM uzmanlarının inceleme yapmasına karar verilirken; öte yandan hükümet, ABD'nin yapacağı muhtemel harekât için pazarlıklarını devam ettirmiştir. Yapılan askeri stratejiye göre, Irak'a güneyden ve kuzeyden saldırarak iki cephe açılması planlanmıştır. AKP hükümeti Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) tezkereyi sunmadan hemen önce ABD askeri güçleri kendilerine verilen söze binaen İskenderun limanına teçhizat çıkarmaya başlamıştır. 25 Şubat 2003'te TBMM'ye sunulan "Türk Silahlı Kuvvetleri'nin

---

22 Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu, Ekim 2002, s. 113, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf (31.05.2013)

23 George W. BUSH, "State of the Union Address," 29 Ocak 2002, http://millercenter.org/president/ speeches/detail/4540 (05.06. 2013)

24 John PRADOS, "U.S. Intelligence and Iraq WMD", http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB254/ (02.06.2013)

25 Nuri YEŞİLYURT, **"Orta Doğuyla İlişkiler",** Baskın Oran (der.), **Türk Dış Politikası, Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar (2001-2012)**, Cilt III, İletişim Yayınevi, İstanbul, 2013, s. 401.

26 "Irak'a komşu ülkeler girişimi nasıl başladı?", **CNNTÜRK**, 2007, http://www.cnnturk.com/2007/dunya/11/02/iraka.komsu.ulkeler.girisimi.nasil.basladi/402105.0/index.html (02.06.2013)

yabancı ülkelere gönderilmesi ve yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunması için Hükümet'e yetki verilmesine ilişkin başbakanlık tezkeresi" ya da diğer adıyla 1 Mart tezkeresi yeterli oyu alamadığı için kabul edilmemiştir. ABD tek yönden saldırma stratejisini uygulamak zorunda kalmıştır.

16 Mart 2003'te ABD'nin Irak'ta kitle imha silahlarının olup olmadığını araştıran BM uzmanlarının ülkeden ayrılmasını istemesi Irak'a askeri müdahale beklentisini arttırmıştır. Dünya çapında yapılan gösteriler ve protestolara rağmen Bush, Irak'ın şer ekseninin parçası olduğu iddiasıyla ABD önderliğindeki koalisyon güçleri 20 Mart 2003'te Irak'a saldırıya başlamıştır. Kısa sürede etkili olan güçler Saddam Hüseyin'i ilk günlerde ele geçiremişler, koalisyon güçlerinin müdahalesinin şaşkınlığını atlatan radikal gruplar işgale mukavemet göstermeye başlamışlardır. Bölgenin kültürel ve siyasi dinamiklerine yeterince hâkim olamayan ABD ilk haftalarda yüksek zayiatlar vermiştir. ABD önderliğindeki koalisyon gücünün Irak'ı işgal ederek, Saddam Hüseyin'i devirmesine sevinen yerli halkın bir kısmının tutumu kısa sürede tersine dönmüştür. Bölgede oluşan bu güç boşluğu hızlıca İran tarafından doldurulmaya başlanmıştır. Şiiliğin önemli merkezlerinden birisi olan Irak'taki nüfusun, Saddam Hüseyin'in Sünni baskısından kurtulması İran'la hızlı bir işbirliği yapılmasını sağlamıştır. Irak'taki gelişmeleri yakından izleyen Ürdün kralı Abdullah II, NBC'deki konuşmasında "İran'la sıkı ilişkileri olan Şii Irak, Suriye ve Hizballah'ın etkin olduğu Lübnan yeni bir hilal oluşturabilir. Bu da Körfezi ve hatta bölgeyi [Orta Doğu] dengesizleştirebilir" demiştir.[27] Kral II. Abdullah'ın isimlendirdiği bu fiili durum, İran'ın günden güne Orta Doğu'da etkisini arttırmasına yol açmış ve Türkiye, bu hesaplanamayan yükselişi izlerken I. Körfez Savaşı'nın sebep olduğu ekonomik zarara uğramamaya ve gelişmeleri mümkün olduğunca kontrol etmeye odaklanmıştır. Özellikle Irak'ın komşularıyla yaptığı toplantılar sırasında gösterdiği yapıcı tavır ve Irak'ın güncel durumuna yaklaşımı, ılımlı Sünni Arap ülkeler arasında Türkiye'nin İran'a karşı dengeleyici güç olarak algılanmasına sebep olmuştur. Öte yandan Filistin meselesine ilgisi, Lübnan ve Suriye ile geliştirdiği ilişkilerde İran etkisini baskılayan bir unsur olarak görülmüş ve AB ilerleme raporunda ilişkilerdeki bu düzelmenin önemi belirtilmiştir.[28] Türkiye bu durumunu PKK'nın Kuzey Irak'taki varlığı konusunu gündemde tutmak için kullanmıştır. Irak'taki Türkmenlerin durumu ve Kerkük meselesini de sık sık gündeme getirmiştir.

Türkiye'nin müdahalenin ilk günlerinde ABD ile uyuşmazlığı 2004 sonrasında son bulmuş ve iki ülke ortak hareket etme noktasına gelmişlerdir. Danimarka, İtalya, İspanya, İngiltere ve Hollanda gibi birçok AB ülkesinin de Irak'ta yer alması bu uyumluluğu hızlandırmıştır. Irak savaşı devam ederken, Türkiye, komşu Arap ülkeleriyle ekonomik ilişkilerini arttırmaya başlamış ve bu ekonomik bağların AB'nin dış ticaret politikaları ile uyumluluğunu korumaya dikkat etmiştir.[29]

30 Ocak 2005'te yeni Anayasa'nın hazırlanması ve seçimlerin yapılmasıyla Şii ağırlıklı Birleşik Irak ittifakı mecliste çoğunluğu elde etmiştir. Şii ağırlıklı bir siyaset Irak içinde mezhep kavgalarını tetikleme tehlikesini barındırmaktaydı. Türkiye Irak'ın komşuları toplantılarını yapmaya devam

[27] Chris Matthews'ın Ürdün Kralı Abdullah II ile röportajı, **NBC News**, 2004.
http://www.nbcnews.com/id/6679774/ns/msnbc-hardball_with_chris_matthews/t/king-abdullah-ii-jordan/#.UcrIUj5xNCh (28.05.2013)

[28] Avrupa Komisyonu, **Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu**, Aralık 2003, s. 119, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf (31.05.2013).

[29] **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi üzerine Komisyon'un 2003 Düzenli Raporu**, s. 117.

etmiştir. Bu toplantılarda uzlaşılan beş temel konu sırasıyla şöyledir:

> "1) Irak'ın toprak bütünlüğü korunmalıdır; 2) Irak'ın doğal kaynaklarından tüm Irak halkı eşitçe yararlanmalıdır; 3) İşgal güçleri bir an önce Irak'tan çekilmelidir ve BM ülkede etkin rol almalıdır; 4) Ülkede faaliyet gösteren ve komşu ülkeleri tehdit eden terör grupları bir an önce etkisiz hale getirilmelidir; 5) Ülkedeki merkezi otorite güçlendirilmeli; siyasal ve ekonomik yeniden yapılanma sürecine destek vermelidir."[30]

Türkiye'nin enerjiye ihtiyacı, Irak ile 2007'de imzalanan enerji işbirliği anlaşmasıyla bir noktaya gelmiştir. Türkiye Irak'la yaptığı enerji ortaklığını AB'ye taşıyarak elini daha da güçlendirmeye çalışmıştır. Irak'la Türkiye arasındaki enerji ilişkisi Kuzey Irak ve Bağdat arasındaki gerginliğin bütün iniş çıkışlarını yakından hissetmiştir. 2008'de Barack Obama'nın ABD Başkanı olarak seçilmesiyle Irak'a yönelik politikalar değişmiştir. Türkiye'nin Kuzey Irak'ın yapılanmasında aldığı ekonomik payı arttıran bu yaklaşım, ABD'nin bölgeden çekilmesine kadar devam etmiştir.

Sahne İran'ın

Irak'ta müdahale sonrası normalleşme devam ederken İran'ın nükleer çalışmaları, Orta Doğu'daki Şii yükselişiyle birlikte tartışılmaya başlanmıştır. Türkiye, 2000 öncesinde Hizbullah ve diğer terör örgütlerine verdiği desteklerden dolayı İran'la problemler yaşadığı bir dönem geçirmiştir. 2000 sonrasında Türkiye'nin artan enerji ihtiyacı ve İran'la artan ekonomik hacim, iki ülke arasındaki ilişkileri daha olumlu bir düzleme oturtmuştur. Irak'ın işgalinin hemen öncesinde, Nükleer Silahsızlanma Antlaşmasına (NPT) taraf olan İran'ın, Uluslararası Atom Enerji Ajansı'na (UAEA) bildirmeden nükleer faaliyetlerde bulunması dünyada büyük yankı uyandırmış, Bush şer ekseninin bir parçası olarak gördüğü İran'ın bu faaliyeti üzerine hızla eğilmiştir.

Eylül 2003'te İran'ın tesislerinde yapılan incelemede uranyum zenginleştirme çalışmalarının durdurulması istenmiştir. Esas şüphe İran'ın nükleer silaha sahip olma arzusu üzerine olmuştur. UAEA bunu engellemek için İran'ın NPT'ye ek protokol imzalanmasını istenmiş; İran, protokolü imzalamış ancak Meclise sunmamıştır. AB'nin desteğiyle Fransa, Almanya ve İngiltere'nin imzaladığı anlaşmayla, İran'a farklı konularda ekonomik destek sağlanması karşılığında uranyum zenginleştirmesi çalışmalarına bir ara vermesi beklenmiştir.[31] Kısa bir süre sözüne bağlı kalan İran, Mahmud Ahmedinejad'ın 2005'te seçilmesiyle, desteklerin yetersizliğini bahane ederek uranyum zenginleştirilmesine devam etmiştir. UAEA, İran'ın uranyum zenginleştirmeye devam etmesi üzerine konuyu 2006'da BM Güvenlik konseyine havale etmiş ve İran'ın nükleer süreci uluslararası bir hal almıştır. Son durumda, İran'ın, nükleer çalışmaları durdurması karşılığında bir dizi teşvikle ödüllendirilmesi ve çalışmalara devam etmesi halinde de yaptırımlar uygulanması noktasına gelinmiştir. BM Güvenlik Konseyi'nin 27 Aralık 2006 tarihli 1737 sayılı kararında, İran'ın nükleer çalışmalarına devam etmesi gerekçesiyle, nükleer çalışmaları için gerekli ekipmanların (donanım) satılmaması kararı yer almıştır.[32] İran'ın uranyum zenginleştirme faaliyetlerinin devam ettiği

[30] YEŞİLYURT, 2013, s. 406.

[31] UAEA, "Iran-EU Agreement on Nuclear Programme", 14 November 2004 http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeairan/eu_iran14112004.shtml (05.06.2013)

[32] United Nations Security Council, *S/RES/1737 (2006), Adopted at 6512nd Meeting of Security Council*, 27 December 2006, http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeairan/unsc_res1737-2006.pdf (01.06.2013)

UAEA'nın raporuyla tespit edilince[33] BM Güvenlik Konseyi 24 Mart 2007'de 1747 sayılı kararı yürürlüğe koymuştur.[34] Bir yıl sonra İran'ın ekonomik kapasitesini zayıflatmak amacıyla BM Güvenlik konseyi tarafından etkin ambargo uygulanmasına karar verilmiştir.[35] Baskıların artmasıyla ekonomik faaliyetleri sınırlanan İran'ın işbirliği önerileri kabul edilmiş, fakat Ekim 2009 yılında Kum yakınlarında yeni bir nükleer tesisi inşa ettiğinin ortaya çıkmasıyla anlaşmazlık daha da derinleşmiştir. Takiben, İran'ın %20 oranında uranyum zenginleştirmeyi gerçekleştirdiği ve dolayısıyla dış yardıma ihtiyaç duymayacağı açıklamasıyla gerginlik daha da tırmanmıştır. 2010'da, Türkiye, Brezilya ve İran arasında geliştirilen takas teklifi gündeme gelmiştir. Türkiye, İran ve Brezilya'nın ortak anlaşmasında İran'ın nükleer çalışmalarını belirli seviyede tutarak silah olarak kullanımının engellemesi hedeflenmiştir. Türkiye ve Brezilya gibi yükselen iki gücün de İran'la zihinsel angajmanları olmadan bu anlaşmayı yürürlüğe koyabilmeleri, bu ülkelerin önemini de arttırmıştır. Anlaşmaya göre İran bir hafta içinde UAEA'sını bilgilendirecek ve eğer ABD, Rusya ve Fransa'dan oluşan Viyana Grubu'nca onaylanırsa %3.5 oranında zenginleştirilmiş 1.200 kg uranyum Türkiye'ye nakledilecektir. Bu uranyum, Türkiye'de kaldığı süre boyunca İran'ın malı olmaya devam edecektir. Tahran ve UAEA güvenliği denetlemek üzere gözlemci gönderme hakkına sahip olacaktır. Gönderilen uranyuma karşılık, Viyana Grubu'nun bir yıl içinde İran'a 120 kg nükleer yakıt temin etmesi beklenmiştir. İran, Türkiye'den uranyumu hızla ve koşulsuz olarak iade etmesini isteme hakkını saklı tutacaktır. Bu şartlarla kabul edilecek bir anlaşma İran'ın sadece enerji temini amaçlı nükleer çalışmalar yaptığı savını da belirginleştiriyordu.[36] Viyana Grubu'nun İran'a gönderdiği nükleer konusunda sorular içeren mektup, anlaşmanın planlandığı kadar kolay olmadığını ortaya koymuştur.[37] Türkiye, Brezilya ve İran arasındaki anlaşma BM Güvenlik konseyince tatmin edici bulunmaması sebebiyle gerçekleştirilememiştir. Güvenlik sonucu yaptırımlar genişleyerek ağırlaştırılmıştır. Bu yalnızlaştırma politikası Türkiye ile İran arasındaki ekonomik ilişkileri derinden etkilemiştir.

2011 yılında UAEA tarafından yayınlanan raporda, İran'ın nükleer silaha sahip olma isteği vurgulanmıştır. 2012'de İran'la nükleer problemi çözme ihtimalinin kalmadığı kanaati oluşunca, AB tutumunu daha da sertleştirmiştir. AB, başlangıçta İran'ın hiçbir surette uranyum zenginleştirme çalışmaları yapmamasından bahsederken 2012'ye gelindiğinde yüksek seviyede zenginleştirme yapmamasını tartışmıştır.[38] 2012'de İran'ın nükleer sürecinde Parçin askeri tesisleri tartışmalı olarak yer almıştır. Parçin askeri tesislerinin nükleer silaha sahip olduğu şüphesiyle UAEA tarafından denetlenmek istenmesi talebini reddeden İran, Parçin'in askeri bir üs olduğunu ve nükleer zengin-

33 UAEA, **Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolution 1737 (2006) in the Islamic Republic of Iran**, GOV/2007/8, 22 February 2007, http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2007/gov2007-08.pdf (3.06. 2013)

34 United Nations Security Council, *S/RES/1747 (2007), Adopted at 5647th Meeting of Security Council*, 24 March 2007, http://www.iaea.org/NewsCenter /Focus/IaeaIran/unsc_res1747-2007.pdf (03.06.2013)

35 United Nations Security Council, *S/RES/1803 (2008), Adopted at 5848th Meeting of Security Council*, 3 March 2008, http://www.iaea.org/newscenter /focus/iaeairan/unsc_res1803-2008.pdf (01.06.2013)

36 "İran-Türkiye-Brezilya Anlaşmasına temkinli yaklaşım," **BBC Türkçe**, http://www.bbc.co.uk/turkce/ haberler/2010/05/100517_iran_deal_reactions.shtml (02.06. 2013)

37 "Viyana Grubu İran'a cevap gönderdi" **Yakın Doğu Haber**, 09 Haziran 2010, http://www.ydh.com.tr /HD7970_viyana-grubu-irana-cevap-gonderdi.html (21.05.2013)

38 Oliver MEIER, "European efforts to solve the conflict over Iran's nuclear programme: How has the Europe Union performed?," **EU Non-proliferation papers**, No: 27, February 2013, s. 12, http://www.sipri.org /research/disarmament/euconsortium/publications /nonproliferation-paper-27 (17.06.2013)

leştirme için kullanılmadığını söyleyerek, üssün aranmasına izin vermemiştir.[39] 2012'de UAEA'nın yaptığı diğer bir denetimde İran'ın belirttiği oran-dan daha fazla zenginleştirilmiş nükleer madde bulunmuştur. Fordo nükleer tesislerinde bulunan %27 oranında zenginleştirilmiş uranyum, İran'ın inanılırlığını daha da zedelemiştir.[40] İran bu oranın operatörün ötesinde teknik bir hata olduğunu beyan etmiştir. 2013 başında yüksek zenginleş-tirme oranlarının sebep olduğu şüpheyle UAEA müfettişleri Parçin askeri tesislerini kontrol etmek isteklerini tekrarlamışlardır. İran'ın yinelenen red cevabına karşılık, UAEA Başkanı Yukiya Amano yaptığı basın açıklamasında "Parçin nükleer tesi-sinde nükleer başlık deneyi yapıldığı yolunda bilgiye sahip olduklarını" belirterek, İran'ın UAEK müfettişlerinin tesiste denetim yapmalarına izin vermemesinin kuşkuları artırdığını eklemiştir.[41] 2013 yılı raporlarında İran'ın %20 zenginleştirilmiş uranyumu enerji için kullanıma daha uygun bir haliyle Tahran'daki Araştırma Merkezinde enerji üretimine başlanmıştır.[42] Uluslararası sistemde İran'ın nükleer silah sahibi olmak istediği yönün-deki intibaının var olduğu müddetçe problemin kolayca çözüme kavuşması zordur.

Suriye ve Yenilenen Dinamikler

Soğuk Savaşın sona ermesi Türkiye ile komşu-larının ilişkilerinde hızlıca yeni bir sayfa açılmasını sağlamıştır. Tarihin bütün problemleri yeni dö-nemde etkisini sürdürmüştür. 1990'larda Türkiye – Suriye ilişkisi iki temel konu olan PKK ve su sorunu üzerine kurulmuştur. 12 Şubat 1991 yılında Türkiye Dışişleri Bakanı Orta Doğu'yu kapsayan gezisinin bir durağı olarak Suriye'yi ziyaret etmiştir. Suriye Devlet Başkanı Hafız Esad ve Dışişleri Bakanı Faruk el-Şara ile yapılan görüşmede Irak'ın bütünlüğü ve su meselesi tartışılmıştır.[43] Suriye ve Türkiye ilişkile-rinde kırılma noktasını su problemi oluşturmuştur. Suriye suyun eşit şekilde paylaşılmasını savunur-ken, Türkiye verimli kullanımı konusunu gündemde tutmayı yeğlemiştir.[44] İki ülke arasındaki ilişkinin su üzerinde odaklanmasının en büyük sebebi, Türki-ye'nin Güneydoğu Anadolu Projesi çerçevesinde inşa edilen Atatürk Barajını doldurmak için su tut-maya başlaması olmuştur.

I. Körfez Savaşı'yla sıkça gündeme gelmeye başlayan Kuzey Irak konusu, Türkiye'yi Suriye ile PKK ilişkileri konusunda tedbir almaya itmiştir. 14 Nisan 1992'de Türkiye İçişleri Bakanı İsmet Sezgin Suriye yaptığı ziyarette meslektaşına Suriye hü-kümetinin PKK'ya hamilik yaptıklarını gösteren deliller sunmuştur. Suriye her ne kadar uzun bir sınırdaki geçişi kontrol etmenin kolay olmadığını ileri sürse de, 17 Nisan 1992'de iki ülke arasında bir güvenlik protokolü imzalanmıştır. Türkiye bu anlaşmanın yanı sıra Suriye'yi hem su meselesiyle

39 UAEA, "IAEA Expert Team Returns from Iran", **IAEA Press Releases**, 22 Şubat 2012, http://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/2012/prn201205.html (03.06.2013)

40 William J. BROAD, "U.N. Finds Uranium in Iran Enriched to Higher Level," **The New York TIMES**, 25 Mayıs 2012, http://www.nytimes.com/2012/05/26 /world/middleeast/un-finds-uranium-in-iran-enriched-to-higher-level.html?_r=1& (21.05. 2013); "İran yeni nükleer santral inşa edecek," **Radikal**, 27 Mayıs 2012, http://www.radikal.com.tr/dunya/iran_yeni_nukleer_santral_insa_edecek-1089279 (12.04.2013).

41 "İran'ın Parçin Tesisi'nde Nükleer Başlık Şüphesi", **Global Haber**, 5 Mart 2013, http://www. globalhaber.tv/3951-iranin-parcin-tesisinde-nukleer-baslik-suphesi.html (11.05.2013)

42 UAEA, **Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolution 1737 (2006) in the Islamic Republic of Iran**, *GOV/2007/8*, 22 February 2007, http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2007/gov2007-08.pdf (08.06.2013)

43 YEŞİLYURT, 2013, s. 555

44 Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırma Merkezi, **Water Issues Between Turkey, Syria and Iraq**, http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/01/ WATER-ISSUES-BETWEEN-TURKEY-SYRIA-AND-IRAQ.pdf (11.04. 2013); Özden Zeynep OKTAV, "Water Dispute and Kurdish Separatism in Turkish-Syrian Relations", **The Turkish Yearbook of International Relations**, Cilt: 34, 2003, s. 91-107; İbrahim MAZLUM, **"The Transboundary Watercourses issue among Turkey, Syria and Iraq"**, Martin TAMUKE (ed.) **Orient am Scheideweg**, Verlag Dr. Kovac, Hamburg, 2003, s. 131-141.

hem de İsrail'le ilişkilerini geliştirerek sıkıştırmayı planlamıştır. 1996'ya kadar Suriye'nin kayıtsızlığıyla devam eden ilişkiler karşısında Ankara, pozisyon değiştirmeye karar vermiştir. İsrail'le artan askeri ilişkiler üzerinden ve gerekirse güç kullanabileceği yaklaşımıyla Suriye'nin PKK'ya verdiği desteği sonlandırmak istemiştir. 23 Ocak 1996'da Türkiye, gönderdiği sert nota ile Suriye'nin PKK'ya destek politikasını terk etmesini istemiş ve aksi halde meşru savunma hakkını kullanacağını belirtmiştir.[45] Eylül 1998'e kadar devam eden süreçte Türkiye üst seviyede diplomatik ve güvenlik toplantılarını durdurarak "caydırıcı baskı politikası" uygulamaya başlamıştır.[46] Bu baskılar yüzünden 9 Ekim 1998'de Abdullah Öcalan'ın Suriye'den ayrılmasıyla, Türkiye hızlıca Suriye ile terör karşı mücadele konusunda mutabakat imzalamak için görüşmelere başlamıştır. 19-20 Ekim 1998'de yapılan görüşmeler neticesinde 20 Ekim'de Adana mutabakatının imzalanmasına karar verilmiştir.[47] Bu mutabakatla birlikte Suriye uluslararası hukuk açısından geçerli bir belgede PKK'ya destek verdiğini de kabul etmiştir. Suriye, uluslararası terörizme destek verdiğini resmen kabul ettiği bu belgede Türkiye'yi hedef alacak hiç bir hareketi desteklemeyeceğini de taahhüt etmiştir. Bu mutabakat sonrasında Ankara tedbirli bir iyimserlikle Suriye'yle ilişkileri geliştirmiştir. Artan diplomatik ilişkiler ve Suriye'nin güven inşa etme çabaları Suriye ve Türkiye ilişkilerini farklı bir noktaya taşımıştır. 2000'in başında Hafız el-Esad'ın ölümüyle yerine seçilen Beşar el-Esad'la birlikte Ankara – Şam arasındaki ilişkiler kısa sürede ivme kazanmıştır.

Suriye ile gelişen ilişkiler Türkiye'deki yeni hükümetle de devam etmiştir. 2002'de seçimleri kazanan AKP hükümetinin Orta Doğu'ya artan ilgisi, Türkiye'nin bu bölgeye açılan kapısı durumundaki Suriye'yi önemli bir noktaya getirmiştir. Suriye Dışişleri Bakanı Faruk el-Şara'nın Ocak 2003 yılında yaptığı ziyaretle başlayan üst düzey görüşmeler, dönemin Dışişleri bakanı Abdullah Gül'ün Nisan 2003'teki gezisiyle devam etmiştir. 6 – 8 Ocak 2004'te Beşar Esad'ın ziyaretiyle Ankara – Şam arasındaki mesafe azalmış, problemlerin nispeten aşılmasıyla birlikte iki ülke arasında imzalanan vize muafiyeti ve serbest ticaret bölgesi anlaşmalarıyla, ticaret hacmi %70 artarak 1.8 milyar ABD doları seviyesine ulaşmıştır.[48] İlk adım, Suriye Cumhurbaşkanı Beşar Esad'ın 2007'de Türkiye'ye gelmesiyle atılmıştır. Ardından, Esad'ın davetiyle 15 Mayıs 2009'da Cumhurbaşkanı Abdullah Gül Suriye ziyaretini gerçekleştirmiştir. Cumhurbaşkanı'na bu gezide Dışişleri Bakanı, Dış Ticaretten Sorumlu Devlet Bakanı, Kültür ve Turizm Bakanı eşlik etmiştir.[49] Bu ziyaret sırasında imzalanan işbirliği anlaşmaları iki ülke arasındaki bağı daha da güçlendirmiştir.

Türkiye- Suriye ilişkileri güçlenirken Orta Doğu'da köklü değişimler yaşanmaya başlanmıştır. 17 Aralık 2010'da, Tunus'ta geçimini sağladığı seyyar satıcılığına izin vermeyen yetkilileri protesto etmek için kendini yakan Muhammed Bouazizi'nin başlamasına sebep olduğu Arap baharı ya da devrimi Kuzey Afrika'dan Orta Doğu'ya kadar geniş bir coğrafyayı etkisi altına almıştır. Türkiye'nin önemli komşularından olan Suriye de bu hareketten etkilenmiştir. 26 Ocak

45 Gencer ÖZCAN, "Turkey's Changing Neighborhood Policy," **The Turkish Yearbook of International Relations**, Cilt: 35, 2004, s. 6-7.

46 ÖZCAN, 2004, s. 7.

47 Adana mutabakatının tam metni için bkz: Erol KURUBAŞ, **Kürt Sorununun Uluslararası Boyutu ve Türkiye- Cilt II (1960'lardan 2000'lere)**, Nobel Yayınları, Ankara, 2004, s. 290-291.

48 TC Şam Büyükelçiliği Ticaret Müşavirliği, "Türkiye ile Suriye (2006-2010) arasındaki dış ticaret rakamları", Kasım 2011, http://www.musavirlikler.gov.tr/haberdetay.cfm?HaberID=12985&dil=TR&ulke=SYR (11.06. 2013)

49 Oytun ORHAN, "Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün Şam Ziyareti Işığında Türkiye-Suriye İlişkileri", **Ortadoğu Analiz**, Cilt: 1, No: 6, 2009, s. 39-47.

2011'de Suriye'de Hasan Ali Akleh'in Tunus'tan ilham alarak, rejimi protesto etmek için kendisini yakmasıyla olaylar başlamıştır. Önceleri silahsız başlayan halk hareketi, daha sonra Esad tarafından olayları bastırmak üzere görevlendirilen kolluk güçlerinin orantısız güç kullanması üzerine yavaş yavaş silahlı çatışmaya dönüşmüştür. 31 Ocak 2011'de, Esad, Wall Street Journal gazetesine verdiği mülakatta Arap Baharı'nın Suriye'yi etkilemeyeceğini söylemiştir.[50] Türkiye bu günlerde Suriye ile "Terör ve terör örgütlerine karşı ortak işbirliği anlaşması" imzalamıştır.[51] Adana mutabakatının içeriğini daha da genişleten bu anlaşma ile Türkiye PKK'ya karşı önlem almayı amaçlamıştır. Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, Esad'ın halk hareketine karşı duruşunu eleştirerek, Mısır'dan ders alarak reform yapması gerektiğini söylemiştir.[52] Reform beklentileriyle biraz olsun yavaşlamış çatışmalara karşın, 17 Şubat'ta polisin Şam'da bir esnafı dövmesi üzerine yapılan 1500 kişinin katıldığı protesto gösterisi var olan gerginliği daha da arttırmıştır. Silahsız başlayan halk hareketi, iki tarafın tavırlarıyla hızla tırmanarak silahlı mücadeleye dönüşmüştür. 10 Haziran 2011'de Cisr el-Şugur'da 120 askerin öldürüldüğü iddiasıyla Suriye ordusunun şehri abluka altına alması çatışmaların şiddetinin arttığı bir kilometre taşı olmuştur. Suriye'deki devlet güçleriyle halkın karşı karşıya gelmesi sonucunda en az 5000 kişi evlerini terk edip Türkiye'ye sığınmıştır. Esad, Suriye'de artan halk hareketlerini bastırmak ve bu hareketler sırasında hüküm giymiş olanları kazanabilmek için 20 Haziran 2011'e kadar işlenmiş her türlü suçu af kapsamına almıştır. Böylece 31 Mayıs 2011'de açıklanan affın kapsamı genişletilmiştir.[53] 6 Ağustos 2011'de Suriye ordusunun Deyr Ez-Zur kasabasına girmesiyle, Türkiye'ye doğru mülteci göçü hızlanmıştır. 9 Ağustos 2011'de Dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu Suriye'ye giderek, Beşar Esad'la altı saat süren bir görüşme yapmıştır. Davutoğlu'nun reform beklentisini aktardığı bu toplantı, Türkiye ile Suriye arasında yapılan son yüz yüze görüşmedir. Toplantı sonrası düzenlenen basın toplantısında Davutoğlu, Esat'tan reform yapmasını beklediklerini belirtmiştir.[54]

AB'de Suriye'deki gelişmeleri dikkatle izlemiş ve gelinen noktada, AB Suriye yönetiminin halka karşı savaştığını düşündüğü için yaptırımlar uygulama kararı almıştır. Söz konusu yaptırımlar şunlardır:

1. Avrupa Yatırım Bankası aracılığıyla yapılan 1.3 Milyar Euro değerindeki 17 projenin durdurulmasına karar verildi.
2. Suriye halkına karşı orantısız güç kullanan hükümet yetkililerini ve yakınlarını vize verilmeyecekler listesine dahil etti. Ayrıca bu kişilerin Avrupa bankalarındaki hesaplarına ve taşınmazlarına da tahdit uygulandı. Suriyeli hükümet yetkililerinden oluşan kara liste Nisan 2012'de daha da genişletildi.
3. AB, Suriye'deki çatışmaları bastırmak için kullanılacağını düşündükleri silahlara yönelik bir ambargo uygulanmasına karar verdi. Bu silahları Suriye'ye taşıdığından şüphelenilen kara ve hava araçların kısıtlanması için kontroller sıkılaştırıldı. Ayrıca çatışma sırasında

50 "Interview With Syrian President Bashar al-Assad", **The Wall Street Journal**, 31 Ocak 2011, http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703833204576114712441122894.html (28.05.2013)

51 Anlaşmanın metni için bkz.: B.02.0.KKG.0.10/101-277/463, 9 Şubat 2011, http://www2.tbmm.gov.tr/ d23/1/1-1009.pdf (15.04.2013)

52 Yahya BOSTAN, "Yaşananlardan Ders Çıkarılmalı", **Sabah**, 07 Şubat 2011, http://www.sabah.com.tr/Gundem/2011/02/07/erdogan_yasananlardan_ders_cikarmak_gerek (20.05.2013)

53 "Esad genel af ilan etti," **BBC Türkçe**, 21 Haziran 2011, http://www.bbc.co.uk/turkce/haberler/2011/06/110621_syria_amnesty.shtml (29.05. 2013)

54 "Davutoğlu: Esad ilk adımı attı, tankları çekti", **NTVMSNBC**, 10 Ağustos 2011, http://www. ntvmsnbc.com/id/25240363 (10.04. 2013)

İnternet, telefon hatlarının kesilmesi için kullanılabilecek yazılım ve donanımların ihraç edilmesi de yasaklandı.

4. Suriye hükümeti üzerindeki baskıyı arttırabilmek için ekonomik yaptırımlar yapılmasına da karar verildi. Suriye'den petrol ve ürünlerinin ithal edilmemesine karar verildi. Gaz ve petrol çıkartılmasına yönelik teknolojinin Suriye'ye gönderilmesini de yasaklandı. Bunun yanında Suriye'de elektrik üretimi için gerekli olan teknolojik ekipman (donanım) da ambargoya dahil edildi.

5. Suriye'yle yapılan ticareti engellemek için kargo uçuşu yapan uçaklara bir sınırlama getirildi. Öte yandan lüks ürünlerin, altın, elmas ve değerli maddelerin Suriye'ye ihraç edilmesine de yasak getirildi.[55]

Artan mülteci, ölü ve yaralı sayısı AB'nin aldığı bu tedbirlerin yeterli olmadığını açıkça ortaya koymuştur. Türkiye'nin daha ağır yaptırımlar uygulaması gereğini ortaya koymuştur. 21 Eylül 2011'de Başbakan Erdoğan, Türkiye'nin Suriye ile ilişkilerini askıya aldığını ve yaptırımlara katılacağını ifade etmiştir. Uluslararası medyada artan çatışma görüntüleri dünya kamuoyunun Suriye konusunda bir karar alması gerektiği kanaatini oluşturdu. Suriye'ye yaptırım kararı teklifi 4 Ekim 2011'de BM Güvenlik konseyinin gündemine geldi, Rusya ve Çin tarafından veto edildi.

Suriye'de artan şiddet, kaos (kargaşa) ortamı oluşturmaya devam ederken, muhalefeti desteklediklerı söylenilen Suudi Arabistan ve Katar'ın Büyükelçiliklerine 12 Kasım 2011'de saldırılar gerçekleştirildi. Aynı zamanda Halep'teki Türkiye Başkonsolosluğuna, Lazkiye'deki Türk ve Fransız Konsolosluklarına saldırılar düzenlendi. Arap Birliği, Suriye'nin uzlaşma ve reform çağrılarına karşılık vermemesi üzerine, Suriye'nin üyeliğini askıya almıştır. Ardından üyelerine Büyükelçilerini Suriye'den çekme çağrısında bulunmuştur. Arap Birliği'nin bu kararı BM Güvenlik konseyini harekete geçirmiştir. 4 Şubat 2012'de Suriye'deki çatışmada her iki tarafın da ateşkes ilan etmesini sağlamak için verilen öneri Rusya ve Çin'in vetosu nedeniyle olumsuz sonuçlanmıştır.[56] Bu hamlenin başarısızlığı üzerine 23 Şubat 2012'de Birleşmiş Milletler ve Arap Birliği'nin Suriye konusunda ortak temsilcisi olarak Kofi Annan'ın atanmasına karar verilmiştir. Kofi Annan gerek Suriye ve ilgili ülkelerle yaptığı görüşmelerden sonra altı maddelik bir plan sundu. Bu planın maddeleri şunlardır:

1. Suriyeli halkın meşru taleplerine ve endişelerine yanıt verecek şekilde Suriyeliler tarafından yürütülecek ve herkesi kapsayacak siyasi süreç için özel temsilciyle (Annan) çalışmayı taahhüt etmek ve bu amaçla gerekirse (müzakereler için) bir temsilcinin atanmasına onay vermek gerekmektedir.

2. Suriye, çatışmaları durdurmayı ve insanların yaşadığı bölgelerde görülen askeri hareketliliği ve ağır silahların kullanılmasını derhal durduracağını taahhüt eder. Bu adımlar atılırken Suriye, şiddeti sonlandırmak için BM gözetimi altında Annan'la birlikte çalışacaktır. Annan, muhalefetten de bütün çatışmaların sona erdirilmesi için benzer taahhütler beklemektedir.

3. İnsani yardımın gerekli olan her yere ulaşabilmesi ve yaralıların taşınabilmesi için, ilk adım olarak derhal uygulanmak üzere, günde 2 saat insani yardım için çatışmaların durdurulması istenmektedir.

---

[55] Clara PORTELA, "The EU's Sanctions against Syria: Conflict Management by Other Means", **Security Policy Brief**, EGMONT Royal Institute for International Relations, No: 38, Eylül 2012, http://www. egmontinstitute.be/papers/12/sec-gov/SPB38.pdf (14.05.2013)

[56] United Nations Security Council, **Security Council fails to Adopt Draft Resolution on Syria as Russian Federation**, *SC/10536, Security Council 6711th Meeting (AM)*, http://www.un.org/News/Press/docs/2012/ sc10536.doc.htm (03.062013)

4. Suriye "rastgele tutuklanan kişilerin serbest bırakılma hızını ve kapsamını" ve bu kişilerin tutulduğu yerlerin bir listesini sunmayı taahhüt etmektedir.
5. Suriye ülke genelinde gazeteciler için hareket özgürlüğünü sağlamayı ve "ayrımcı olmayan bir vize politikası uygulamayı" taahhüt etmektedir.
6. Suriye "yasalarca garantilenen çerçevede toplanma özgürlüğü ve barışçıl gösteri yapma hakkına saygı duyacağını" taahhüt etmektedir.[57]

Planın hükümet tarafından kabul edilmesiyle 14 Nisan 2012'de ateşkes başladı. Bir süre etkili oldu, fakat Mayıs 2012'de tamamen çalışmadığı görüldü. BM'nin gözlemcilerinin sayısının azlığı ve çatışmaya taraf ülkelerin tavırları yanında Esad'ın orduyu gizlice göndermeye devam etmesi ateşkesi sonlandırdı.

Kofi Annan'ın planının çalışmaması üzerine Temmuz 2012'de Türkiye, Irak'ta yaptığı gibi öncülük ederek Suriye'nin Dostları Grubu'nun ilk toplantısının Tunus'ta yapılmasını sağlamıştır.[58] Türkiye, ısrarla silah konusundaki denetimlerin ve ambargoların sıklaştırılması gerektiğini savunmuş ve Dışişleri Bakanı Davutoğlu ilk defa insani bir koridorun açılması ihtimalinden ve bunun korunmasından bahsetmiştir. BM Güvenlik Konseyi'ni de tutumundan dolayı eleştiren Annan, 2 Ağustos 2012'de özel temsilcilik makamından ayrılırken yaptığı konuşmada, "Suriye halkının acilen yardıma ihtiyacı vardır" açıklamasını yapmıştır.[59] Annan'ın yerine Cezayir'li Lahdar Brahimi getirilmiştir.

Türkiye'nin sınır bölgelerinde devam eden çatışmalar sebebiyle 20 Eylül 2012'de Akçakale'ye havan mermileri düşmüştür. Türkiye, angajman kuralları gereği misliyle cevap vermiştir. Suriye ve Türkiye arasında gerginliğin yükselmesi hükümeti harekete geçirmiştir. 4 Ekim 2012'de TBMM'de yabancı ülkelere asker gönderilmesi için hükümete yetki veren tezkere görüşülerek 17 Ekim 2013'e uzatılması karara bağlanmıştır. Türkiye'nin iç siyasetindeki bu gelişme Suriye'ye verilen bir mesaj niteliğindedir. 14 Ekim 2012'de Türkiye hava sahasını tüm Suriye uçaklarına kapattığını açıklamıştır.

Türkiye'nin Suriye'deki çatışmalarda muhalefete verdiği destek, İran tarafından farklı zamanlarda eleştirilmiştir. Suriye'de Beşar Esad iktidarının devamlılığının İran için ne denli önemli olduğu, İranlı yetkililerin farklı dönemlerde yaptıkları açıklamalarla açıkça görüldü.[60] İran Suriye'deki rejime destek vermek amacıyla sık sık Türkiye ile gerilimler yaşamıştır.[61] İran ve Suriye ile gergin ilişkiler dönemine giren Türkiye, en uzun sınır komşusu Suriye'deki çatışmanın yarattığı mülteci akınıyla da baş etmek zorunda kalmıştır. Mülteci sayısı 1.766,415'i bulmuştur ve BM verilerine göre mültecilerin %77'si kampların dışında yaşamlarına devam etmektedir. Sadece Türkiye'de 402,163

---

57 "Kofi Annan's six point plan for Syria", **Aljazeera**, 27 Mart 2012, http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2012/03/201232715311767387.html (24.05.2013)

58 "'İlki Tunus'ta yapılan Suriye'nin Dostları Toplantısı'nda bir sonraki toplantının İstanbul'da yapılması kararlaştırıldı", **İnternetHaber**, 25 Şubat 2012, http://www.internethaber.com/suriyenin-dostlari-toplantisi-istanbul-disisleri-bakani-ahmet-davutoglu--403577h.htm (13.05.2013)

59 "Syria crisis: Kofi Annan quits as UN-Arab League envoy," **BCC Middle East**, 2 Ağustos 2012, http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-19099676 (06.03.2013)

60 "Suriye'den sonra sıra Türkiye'de," **Bugün**, 7 Ağustos 2011, http://dunya.bugun.com.tr/ suriyeden-sonra-sira-turkiyede-haberi/201310 (21.04. 2013)

61 Canan ALTUNTAŞ ve Serdar SUNAR, "İran'ın uçağı zorla Diyarbakır'a indirildi," **Radikal**, 16 Mart 2011, http://www.radikal.com.tr/turkiye/iran_ucagi_zorla_diyarbakira_indirildi-1043105 (04. 06.2013); İran ve Suriye arasındaki ilişkinin detayları için bkz: Jubin M. GOODARZI, **Syria and Iran: Diplomatic alliance and Power Politics in the Middle East**, I.B. Tauris, London, 2006.

Suriye'li mülteci yaşamaktadır.[62] Suriye'deki çatışmalar sırasında 92,901 kişinin öldüğü tahmin edilmektedir.[63] Türkiye'nin yanı başında devam eden bu çatışma sadece iki ülkeyi değil, Orta Doğu coğrafyasındaki İran, Irak, Lübnan, Ürdün, İsrail, Suudi Arabistan, Katar gibi birçok ülkeyi birden ilgilendirmektedir. Öte yandan Türkiye'nin Suriye'deki çatışmayı belirleyen tek aktör olmadığı görülmektedir. Farklı çıkarları olan aktörlerin sürece dahil olması etnik ve dini unsurların katmanlaşmasıyla giriftleşmiş bu probleme hızlı ve kati çözümler bulunmasını zorlaştırmaktadır. Uluslararası toplum askeri müdahaleden ziyade diplomatik çözüm bulmak ümidini taşıdığını yaptıkları toplantılar ile göstermektedir. Haziran 2013'te Cenevre'de yapılan son toplantı, Suriye yönetiminde yer alacağı Rusya, ABD ve BM katılımıyla yapılacak olan Cenevre II konferansı için tarih belirlenmek üzere yapılan bir görüşmedir.[64] Toplantı sonucunda Cenevre II için tarih belirlenmezken, bütün taraflar diplomatik çözümün sonuç getirmesini beklediklerini açıklamışlardır.[65]

Özet

Soğuk Savaş, 1991'de bitmesine rağmen uluslararası sistemin aktörlerinin yeni ortama uyum sağlamaları ve dış politikalarını sadece güvenlik odaklı kurgulama dönemi sona ermemiştir. İki kutuplu güvenlik algıları yavaş yavaş yerini bölgesel güvenlik dinamiklerinin aktif olduğu bir yapıya bırakmıştır. Bu süreçte Türkiye, Orta Doğu'yla ister istemez daha fazla bütünleşmiştir. I. Körfez savaşı ve sonrasında Kuzey Irak'ın uçuşa yasak bölge oluşuyla birlikte Kürt meselesinin artan PKK terörüyle yükselişi, Türkiye'yi bölge güvenlik politikalarının merkezine yerleştirmiştir. Suriye'nin PKK'ya verdiği destek üzerine Ankara'nın uyguladığı baskılar sonuç vermiş ve Öcalan'ın ülkeden ayrılması sağlanmıştır. İsrail'le geliştirilen stratejik ortaklık neticesinde kısa sürede ülkeye getirilerek yargılanmıştır. 1999'da Helsinki Avrupa Konseyi Zirve Toplantısı'nda Türkiye'nin adaylık statüsü tanınmıştır. 11 Eylül'de ABD'de gerçekleşen terörist saldırılar akabinde II. Körfez Savaşı ve Afganistan'ın işgaliyle birlikte Orta Doğu'daki dinamikler temelinden sarsılmıştır. Türkiye'de değişen iktidar ve AKP hükümetinin geliştirmeye çalıştığı diplomasi kültürü 2000'li yıllara damgasını vurmuştur. II. Körfez savaşı sonrasında ABD'nin Irak'taki varlığı ve İran'ın bölgesel dinamikleri yerinde değerlendirerek yükselişi karşısında Türkiye, Orta Doğu'da adımlarını dikkatle atmaya başlamıştır.

Türkiye'nin ekonomik atılım için gerekli enerjiyi çeşitlendirme ve sağlama endişesiyle, İran'ın nükleer enerji üretme hırsı iki ülkeyi farklı noktalarda işbirliğine zorlasa da var olan tedirginliği sonlandıramamıştır. Sünni ve Şii gerilimi de söylemde açıkça görülmese de eylemde sık sık ortaya çıkmıştır.

2010'da başlayan Arap Baharıyla 11 Eylül sonrasında kurulan dinamikler bölgede tümden değişmiştir. Soğuk Savaş'ın liderleri, yerlerini halkı daha çok temsil eden partilere bırakmışlardır. Soğuk Savaş liderlerinin yönetimleri altında kamusal alanda çok da görülemeyen İslami eğilimli cemaatler ve partilerin, halk hareketlerinin

---

62 Güncel Suriyeli mülteci sayısı için bkz: UNHCR, "Stories from Syrian Refugees", http://data.unhcr.org/syrianrefugees/syria.php (20.06.2013)

63 BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği, "Updated Statistical Analysis of Documentation of Killings in the Syrian Arab Republic", 13 Haziran 2013, http://www.ohchr.org/Documents/Countries/SY/HRDAG-Updated-SY-report.pdf (15.06.2013)

64 Imogen FOULKES, "Diplomatlar Cenevre'de Suriye'yi tartışıyor", **BBC Türkçe**, 5 Haziran 2013, http://www.bbc.co.uk/turkce/haberler/2013/06/130605_syria_diplomacy.shtml (10.06.2013)

65 "Talks end without date for Geneva II", **The Daily Star**, 26 Haziran 2013, http://www.dailystar.com.lb/ News/Middle-East/2013/Jun-26/221605-talks-end-without-date-for-geneva-ii.ashx#axzz2Z70UV3Kk.(27.06.2013)

hemen sonrasındaki seçimde etkili olduğunu görmekteyiz. Ancak geçiş hükümetlerini kuran devletlerin demokratikleşme süreçlerini nasıl tamamlayacağını ve bölgede monarşik yapıyla yönetilen ülkelerin bu sürece katkısının nasıl olacağını henüz bilinmemektedir. Gelecek yılların Türkiye için Soğuk Savaş'tan farklı bir noktaya gidişin esas durağı olacağını tahmin ediyorum. Bu gidilen noktanın adını bu toz duman arasında koymak şimdilik mümkün görünmemektedir.

Tavsiye Edilen Kaynaklar

ORAN, Baskın (der.), **Türk Dış Politikası, Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar (2001-2012),** Cilt III, İletişim Yayınevi, İstanbul, 2013.

ISMAEL, Tareq Y. ve AYDIN, Mustafa (der.), **Turkey's Foreign Policy in the 21th Century**, Ashgate, Aldershot, U.K, 2003.

STARK, Joe ve LESCH, Ann M., "Background to the crisis: Why War?", **Middle East Report**, No: 167, 1990.

ÖZCAN, Gencer ve KUT, Şule (der.), **Türkiye'nin Ulusal Güvenlik ve Dış Politika Gündeminde Doksanlı Yıllar: En Uzun On Yıl**, Boyut Yayınları, İstanbul, 1998.

Bölüm 3

TÜRKİYE–AB İLİŞKİLERİNİN EKONOMİK KONULARI

- Gümrük Birliği'nin Teorik Çerçevesi
  Bahri YILMAZ
- Türkiye-Avrupa Birliği Gümrük Birliği İlişkisi ve Ortak Ticaret Politikası
  M.Sait AKMAN
- Mali İşbirliği
  Derya SEVİNÇ
- Türkiye'nin Avrupa Birliği İle Ekonomik Bütünleşmesi
  Belgin AKÇAY

11 Gümrük Birliği'nin Teorik Çerçevesi

Bahri YILMAZ

Bölüm Planı

- Ekonomik Bütünleşme ve Türleri
- Gümrük Birliği Teorisi
- Özet

Ekonomik Bütünleşme ve Türleri

"Küreselleşme" kelimesi son yılların en sık kullanılan kavramlardan birisidir. Kısacası, dünyadaki ekonomik, sosyal ve politik alanlarındaki değişimleri ve bu ülkelerin bu alanlardaki karşılıklı bağımlılığını ifade etmektedir. Küreselleşmenin ekonomik tanımı ise, değişik ülkelerin artan ölçüde pazarlarının ve üretimlerinin karşılıklı olarak mal, hizmet, sermaye, işgücü hareketleri ve teknoloji transferi yoluyla birbirleriyle bağımlı hale gelmesidir.

Günümüzde, iktisatçıları iki ana grupta toplayabiliriz: Birinci grupta yer alan Neo-Klasik iktisatçılar, Adam Smith' görüşlerini esas alarak, dünya ekonomisini tümünü serbest bir piyasa olarak varsayıyorlar ve üretim faktörlerinin uluslararasında optimal dağılımının ve faktörlerin serbest dolaşımının dünya üretimini ve tüketimini maksimize edeceğini öne sürmektedirler. Böylece, uluslararası iş bölümünü yaygınlaştırarak, toplam dünya mal ve hizmet üretiminin artırılması ve çeşitlendirilmesi sağlanabilecektir.

Diğer bir grup iktisatçılar ise, bölgesel bütünleşmeyi (*regional integration*) savunarak, küresel bütünleşmenin aşamalı bir şekilde bölgesel bütünleşme ile gerçekleşebileceğine inanmaktadırlar. Bölgesel bütünleşme içersinde yer alan ülkeler arasında "4 Faktörün" serbest dolaşımını sağlayarak bu ülkelerin refahını artırmayı amaçlamaktadır. "Bölgeselcilik" (regionalism) adını verdiğimiz bu model, üçüncü ülkelere karşı ise, korumacı dış ticaret politikalarını ön plana çıkarmaktadır.

Ekonomik bütünleşme türlerini 5 ana başlık altında toplayabiliriz:

(1) Serbest Ticaret Bölgeleri (Free Trade Zone): Burada en az iki ülke kendi aralarındaki mal ve hizmetle ilgili ticari sınırlamaları kaldırmak için anlaşıyorlar. Fakat üçüncü ülkelere karşı her üye ülke kendi bağımsız dış politikalarını uygulamağa devam etmektedir. Bunun en tipik örneğini, ABD, Meksika ve Kanada arasında oluşturulan NAFTA (North American Free Trade Association) serbest ticaret bölgesi oluşturmaktadır. EFTA'nında başlangıçta kuruluş amacı da, üye ülkeler arasında bir serbest ticaret bölgesi oluşturmak idi.

(2) Gümrük Birliği (Customs Union): Ekonomik bütünleşmenin ikinci aşamasında, en az iki devlet kendi aralarında mal ve hizmet ticareti ile ilgili engelleri kaldırırken, üye olmayan üçüncü ülkelere karşı ortak dış politikaları (Common External Trade) uygulamaya karar verirler. 1957'de imzalanan Roma Antlaşmasının temelinde ise, gümrük birliği yatmaktadır. Bugün Türkiye AB'ye tam üye olmadan AB Gümrük Birliğine giren tek ülkedir ve iki ana ekonomik blok arasında sadece sanayi ürünlerinin ticareti serbesttir. Buna karşın, tarım ve hizmetler sektörü kapsam dışındadır. Türkiye'nin Gümrük Birliğine üyeliği ile ilgili iki önemli sorun ortaya çıkmaktadır. Birincisi, Türkiye, AB'ye tam üye olmadığı için AB'nin ticaret politikaları ile ilgili Brüksel'de alınan kararlara aktif olarak katılamamakta ve kendi dışında alınan kararları uygulamak zorunda kalmaktadır; ikincisi, karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olduğu tarım ürünlerini serbestçe AB pazarına ihraç edememektedir.

(3) Ortak Pazar (Common Market): Ekonomik bütünleşmenin bu aşamasında, en az iki ülke gümrük birliği ile birlikte malların serbest dolaşımını ve gerçekleştirdikten sonra sermaye ve işgücün' ünde serbest dolaşımını uygulamağa koyarlar. Böylece, sadece mal ve hizmetlerin serbest dolaşımı değil, aynı zamanda üretim faktörlerinden işgücü, sermayenin serbestçe dolaşımı ve ülkeler arası teknoloji transferi de sağlanmış olmaktadır.

(4) Ekonomik Birlik veya Tek Pazar (Single Market): Bütünleşmenin bu son aşamasında, üye ülkeler arasında mal, hizmet ve üretim faktörlerinin serbest dolaşımı gerçekleşmiştir. Bu aşamada

önemli olan ülkeler arasında ekonomi politikalarının birleştirilmesi ve ekonomi politikalarının uyum sürecinin başlatılması amaçlanmaktadır. Diğer bir deyişle, ortak vergi, sosyal, istihdam gibi politikalarının oluşturulması öngörülmektedir. Ekonomik bütünleşmenin bir sonraki aşaması da, üye ülkeler arasında, para birliğini yoluyla tek para birimine geçilmesi, tek bir merkez bankasının kurulması hedeflenmektedir. Ortak para politikasının iki önemli amacı vardır. Bunlar faiz hadlerini ve fiyat hareketlerini kontrol edebilmektir. Bu sürecin bir sonraki aşaması da maliye politikalarının bir tek kurumda toplanması ve bir merkezden yöneltilmesidir.

(5) Birleşik Devletler (Federal State): Ekonomik bütünleşmeyi sağlayan ülkelerin bir federal devlet çatısı altında toplanabilmeleri için de, politik alanda da bütünleşme sürecini tamamlamaları gerekmektedir. Bu sürecide gerçekleştirdikleri takdirde ekonomik ve siyasi bütünleşme tamamlanmış olacaktır. Bunun da, anlamı tek bir merkezden yönetilen, ülkeler üstü kurumları olan ve federal devletlerden oluşan bir yapıya dönüşmesi gerekir. Artık bu topluluğun adını "Federal Devletler" olarak tanımlayabiliriz.

Gümrük Birliği Teorisi

Tarihsel açıdan baktığımızda gümrük birliği ile ilgili üç önemli deneyimi tespit ediyoruz. Birincisi, ABD anayasası Kongreye verdiği "...yabancı ülkelerle dış ticaretin ve federal devletlerarasında ticaretin düzenlenmesi "yetkisi ile birlikte gümrük birliğini kurmuştur.[1] İkinci deneyim ise Alman Şansölyesi Otto von Bismark (1815–1898) "Zollverein" adı altında Prusya'nın egemenliğini ve Almanya'nın birliğini kurabilmek için gümrük birliğini hayata geçirmiştir.

Son örnekte, Avrupa Birliğidir. Bilindiği üzere, AB'in ekonomik bütünleşmesi "Gümrük Birliği" ile başlamıştır. AB'nin kurucusu Jean Monett, Avrupa'nın birleşmesinin ekonomik bütünleşme üzerine inşa edilmesinin gereğini savunmuştur.. Buna göre, Roma Antlaşması, ilk aşamada üye ülkeler arasında malların ve hizmetlerin serbest dolaşımını ön görmekte ve bunu engelleyen tarife ve tarife dışı koruyucu politikaları aşamalı olarak kaldırmaktadır. Gümrük Birliği ile başlayan süreç, "Ortak Pazar" aşamasından sonra, bugün "Tek Pazar" ve "Para Birliği" aşamasına gelmiştir.

Viner'in Gümrük Birliği Teorisi

İlk ciddi gümrük birliği teorisi, Amerikalı iktisatçı Jacob Viner tarafından geliştirilmiştir.[2] Viner, gümrük birliğinin dış ticaret trendi ve kaynakların dağılımı üzerindeki etkilerini incelemiştir. Kendisinin geliştirdiği teoriye göre, gümrük birliğinin dış ticaret üzerinde iki önemli etkisi vardır: Birincisi, "ticaret yaratıcı (trade creation, TC) etkisi ve ikincisi de, "ticareti saptırıcı" (*trade diversion*, TD) etkisidir.

Viner'in teorisine göre, gümrük birliğini TC etkisi ortaya çıktığı zaman, gerek üye ülkelerin ve gerekse dünya ekonomilerinin refahı artmaktadır. Üye ülkelerden birisinin refahı azalması halinde bile, diğer ülkelerin refah artışı, bu kaybın üzerinde olabilecektir. Aynı şekilde, üye olmayan ülkelerin refah kaybı da, üye ülkelerin refah artışının gerisinde kalabilecektir. Buna karşılık, TD etkisi ise, hem üye ve hem de üye olmayan ülkelerin refahlarını olumsuz yönde etkileyebilir.

Gümrük Birliğinin dış ticaret üzerindeki bu etkisini kısaca açıklamağa çalışalım:

---

[1] Peter B.KENEN, **International Economy**, Cambridge University Pres, 2000, s.248.

[2] Jacob VINER, **The Customs Union Issue,** Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1950, s..43.

Tablo 11.1: Bisiklet İçin Fransa Pazarı

	Kaynak		
	Fransa	Almanya	Amerika
Üretim Fiyatı	$80	$70	$100
İthalat Vergisi	0	$20	$20
Fransa'daki Satış Fiyatı	$80	$90	$120

Kaynak: Ingram, JC. & Dunn RM. International Economics Third Edition, p.166. Wiley

Tablo 11.1'de görüleceği üzere, üç ülke, Fransa, Almanya ve ABD bisiklet üretmektedirler. Eğer bu üç ülke arasında serbest ticaret olduğu takdirde, bu ülkelerin tüketicileri Alman bisikletini satın alacaklardır (transport giderleri sıfırdır). Çünkü bu ülke diğer iki ülkeye göre bisikleti daha ucuza üretmektedir. Şimdi, Fransız hükümetinin bisiklet ithalatına 20 dolarlık bir vergi koyduğunu varsayalım. Bu durumda, Almanya bisikleti Fransa'ya göre daha düşük maliyetle üretmesine rağmen, Fransız tüketicileri Fransız bisikletlerini satın alacaktır. ABD ise yüksek maliyetli üretimden dolayı zaten pazarın dışında kalacaktır.

Şimdi Fransa ve Almanya'nın aralarında gümrük birliği anlaşması imzalandığını varsayalım.. Bunun anlamı, her iki ülke arasında gümrük tarifeleri kalkacağı için Fransız tüketiciler, 70 dolara Alman bisikletini satın alacaklardır. Böylece, Fransız üreticileri bisiklet üretimini durduracaklardır. ABD ise, zaten bu gelişmenin dışında kalacaktır. Böylece, Fransa ve Almanya arasında ticaret yaratılmış olmaktadır.

Tablo 11.2: Bisiklet İçin Fransa Pazarı

	Kaynak		
	Fransa	Almanya	Amerika
Üretim Fiyatı	$120	$100	$90
İthalat Vergisi	0	$20	$20
Fransa'daki Satış Fiyatı	$120	$120	$110

Kaynak: Ingram, JC. & Dunn RM. International Economics Third Edition, p.167. Wiley

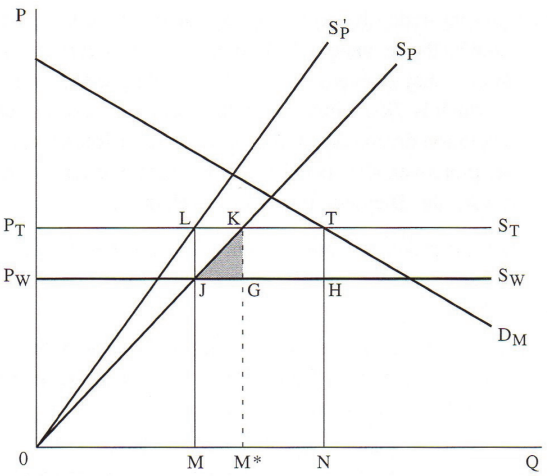
Tablo 11.2'de ise, gümrük birliğinin TD etkisini göstermektedir. Bu analizimde de yine üç ülkeyi ele almaktayız. Buradaki örneğimiz de, Amerikan bisiklet üreticileri diğer iki ülke Fransa ve Almanya'ya göre daha avantajlı konumdadırlar. Serbest ticaret koşulları altında, Alman ve Fransız tüketiciler Amerikan bisikletlerini satın alacaklardır. Şimdi yine Fransız hükümetinin yurt dışından ithal edilen bisiklet başına 20 dolarlık vergi koyduğunu kabul edelim. Bu korumacı önleme rağmen, Amerikan üreticileri Fransız ve Alman üreticilere göre daha ucuza üretmektedirler. Dolayısıyla, Alman ve Fransız tüketiciler Amerikan bisikletlerini almağa devam edeceklerdir.

Bu aşamada, Fransa ve Almanya'nın gümrük birliği kurduklarını varsayalım. Bu koşullarda Fransa'nın koymuş olduğu ithalat vergisi kalkacak ve Fransız tüketiciler Alman bisikletlerini almağa başlayacaklardır. Fransız üreticiler piyasadan çekilecekler ve Amerikan üreticiler bu her iki ülkenin bisiklet üreticilerine karşı mutlak üstünlüğe sahip olmalarına rağmen, kaybeden taraf olacaklardır. Böylece, ticaret Amerika'dan Almanya'ya ve oradan da Fransa'ya doğru yönelecektir.

Bugüne kadar yapılan çalışmalar, Viner'in teorisinin üç önemli eksiğini ortaya çıkarmışlardır. Birincisi, gümrük birliğinin "ticaret yaratıcı ve ticaret yönlendirici" yapısı karşılıklı olarak birbirlerini nasıl etkilemektedir? İkincisi, bütün malların sabit getiriler varsayımı (contant returns to scale) altında üretilmektedir. Üçüncüsü de, Viner'in analizinde, ithalat vergilerinin etki analizinde önemli bir tutan tüketim faktörü göz ardı edilmiştir.[1]

Şimdi gümrük birliğinin etkilerini diyagramlar yardımıyla analiz etmeğe çalışacağız.

Grafik 11.1: Gümrük birliğinin "Dış Ticareti Saptırma Etkisi (TD)



Kaynak: Peter B. Kenen, The International Economy, 2000, s.251

Grafik 11.1, gümrük birliğinin "ticaret saptırıcı" etkisini göstermektedir. İngiltere ve Portekiz'in kendi aralarında gümrük birliğini kurmadan önce sadece şarap ticareti yaptıklarını varsayıyoruz. Diyagramda, D_M İngiltere'nin şarap talebini ve Sp de Portekiz'in şarap arzını göstermektedir. S_W ise İngiltere'nin başka ülkelerden yaptığı (ROW) şarap ithalatının arz eğrisini göstermektedir. Gümrük Birliği oluşmadan önce, İngiltere'nin şarap ithalatına uyguladığı ithalat vergisi P_TP_W/OP_W'dur. Bu fiyat düzeyinde Portekiz (Sp') ve diğer ülkelerin (ROW) arz eğrilerinin (S_T) yukarıya doğru kayması anlamına gelmektedir. Bu nedenle de, İngiltere'de şarabın fiyatı OP_W'dan OP_T'ye yükselecek ve toplam ithal edilen şarap miktarı da ON olacaktır. Bunun OM'lik bölümü Portekiz'den ithal edilecektir. İngiltere'nin ithalat vergisi gelirlerinin toplamı P_WHTP_T'dir. Bunun P_WJLP_T'lik bölümü Portekiz kaynaklı şarap ithalatından, JHTL ise başka ülkelerden yapılan (ROW) ithalattan kaynaklanan vergi gelirleridir.

Şimdi, İngiltere ve Portekiz'in gümrük birliği kurduğunu kabul edelim. Bunun anlamı, Portekiz

[1] KENEN, 2000, s. 250.

şarabı İngiltere'ye gümrüksüz olarak girebilecektir. Bunun sonucunda, Sp arz eğrisi geriye dönecektir. Bunun sonucunda arz eğrisi yine Sp olacaktır. Çünkü Portekizli şarap üreticileri, fiyat eksi vergi yerine, piyasada oluşan PT fiyatını veri olarak alacaklardır. Yani fiyat değişmeyecektir. Eğer İngilterede şarabın fiyatı değişmez ise, iç tüketim ve üretim de aynen kalacak demektir. Ayrıca, ROW'dan yapılan ithalat arz eğrisi ST de değişmeyecektir. Bu koşullarda, İngiltere'nin toplam ithalatı ON olarak kalacak, fakat İngiltere'nin Portekiz'den yaptığı şarap ithalatı OM'den OM*'a yükselecektir. Buna karşın, İngiltere'nin başka ülkelerden yaptığı ithalat ise aynı miktarda azalacaktır. Bunun sonucunda, İngiltere'nin ithalat vergi gelirleri P_WGKP_T miktarında azalacaktır. Bunun yanı sıra, İngiltere'nin ROW'dan yaptığı ithalattan topladığı vergi geliri GHTK olacaktır.

Bu sonuçların ışığında, gümrük birliğinin TD etkisini nasıl açıklayabiliriz? İngiltere'nin Portekiz'den yaptığı ilave ithalatın maliyetini Portekiz arz eğrisinin altındaki bölge ile ölçebiliriz. Bu da MJKM*'dir. ROW arz eğrisinin altında kalan kaynak maliyeti ise MJGM*'dir Başka bir deyişle, Portekiz'den yapılan ilave ithalat maiyetinden JGM miktarı kadar daha küçüktür. Kısacası, gümrük birliği talebi maliyetin düşük olduğu ülkeden maliyetin yüksek olduğu ülkeye doğru saptırmaktadır. Ayrıca, kaynak maliyetindeki yükseliş, diğer ülkelerde de refah kaybını da ölçmektedir.

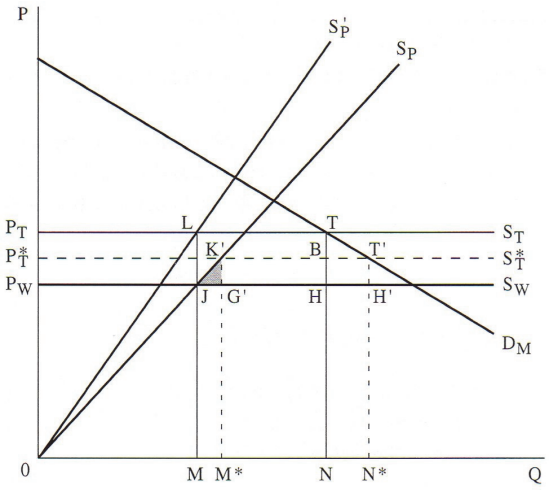
Gümrük birliğinin refah etkilerini kısaca özetlemek gerekirse:

1. Eğer, İngiltere'nin şarap tüketimi ve üretimi sabit ise, bu ülkedeki üretimin ve tüketimin artı değerlerinde (surplus) bir değişiklik olmaz. Fakat İngiltere'nin vergi gelirlerindeki P_WGKP_T tutarındaki bir azalma, bu ülkede refah kaybına neden olacaktır.

2. Portekiz şarabının İngiltere'ye ihracatındaki artış ve şarap üreticilerine ödenen yüksek fiyat nedeniyle, Portekiz'in refahının $PwJKP_T$ alanı kadar arttığını görüyoruz. Fakat İngiltere'deki refah kaybı Portekiz'in refah kazancından JKG kadar daha fazladır.

3. Dünya şarap fiyatı sabit kaldığı sürece, diğer ülkelerdeki tüketici ve üretici artı değerlerinde herhangi bir artışın olması beklenemez.

Grafik 11.2: Gümrük Birliğinde TC ve TD Etkileri



Kaynak: Peter B. Kenen, The International Economy, 2000, s.251

Teorik analizimizin bu bölümünde gümrük birliğinin her iki etkisini de (TC ve TD) birlikte inceleyeceğiz. Çıkış noktamız Grafik 11.1 ile aynı olacaktır. Yine iki ülkemiz var, İngiltere ve Portekiz. İngiltere ON miktarında şarap ithal etmektedir. Bunun OM miktarı Portekiz'den ve geri kalanı da, ROW'dan gelmektedir. İngiltere'nin ithalat vergi oranı P_TP_W/OP_W'dur.

Portekiz ve İngiltere arasında gümrük birliği kurulduktan sonra, ROW kaynaklı şarap ithalatı için ortak ithalat tarifesini daha düşük düzeyde, örneğin $P^*_TP_W/OP_W$ olarak belirlediklerini varsayıyoruz. Bunun sonucunda, İngiltere'de şarabın

fiyatı OP^*_T'ye düşecektir. Böylece, İngiltere'nin şarap talebi ON'den ON*'a yükselecektir.

Gümrük Birliği sonrası her iki ülke arasında ithal vergileri kaldırılacağı için, Portekiz'in İngiltere'nin toplam ithalatı içersindeki payı da TD'den dolayı OM'den OM*'a yükselecektir. Bunun sonucunda, Portekiz'den yapılan ilave ithalatın kaynak maliyeti, ROW'dan yapılan ithalattan daha yüksek olacaktır. (Maliyet farkı JK'G' olacaktır ve JKG'den daha küçüktür. Çünkü İngiltere'de şarap fiyatındaki düşüş nedeniyle Portekiz'den yapılan ithalat artacaktır).

ROW'dan yapılan ithalatın artıp artmayacağı, İngiltere'nin toplam ithalat artışına ve Portekiz'den yapacağı ithalat artışına bağlı olacaktır. Eğer, NN*>MM* ise, ROW'dan İngiltere'ye yapılan şarap ithalatı artacaktır.

Grafik 11.2'de, İngiltere'nin toplam ithalatındaki artış bu ülkenin Portekiz'den yaptığı ithalat artışından daha yüksektir. İngiltere'nin toplam ithalat artışının bu ülkenin tüketimi ve üretimi üzerinde yansımaları olacaktır, üretim üzerindeki etkisi TC şeklinde olacaktır. Her durumda, yerli üretimi ikame edecek olan ithalat ister Portekiz'den veya isterse ROW kaynaklı ithalat olsun düşük maliyetli olacaktır. Sonuç olarak, toplam vergi gelirleri G'K'T'H' dir.

Burada, gümrük birliğinin refah üzerindeki etkilerini kısaca inceleyelim:

1. İngiltere'deki refah değişikliğinin iki önemli özelliği vardır: Birincisi, tüketici artı değerindeki artış ile üretici artı değerindeki düşüş arasındaki farktır. Refah artışını $P^*T'TP_T$ alanı olarak gösterebiliriz ve bu artışı $P^*_TBTP_T$ +BTT' olarak da yazabiliriz.

İkincisi ise, ithalat vergisi gelirlerindeki değişikliktir. Bunu da, P_WHTP_T ve G'K'T'H' arasındaki fark olarak ifade edebiliriz. Bu işlemi yeniden formüle edersek, HH'T'B- $P^*_TBTP_T$ – P_w G'K' P^*_T şeklinde yazabiliriz. Böylece, İngiltere'nin toplam refahındaki değişikliği, TT'B + HH'T'B - PwG'K'P^*_T şeklinde yazabiliriz. Bu değer pozitif veya negatif olabilir. Başka bir deyişle İngiltere gümrük birliğinden kazançlı veya zararlı çıkabilir.

2. Buna karşın, Portekiz'in üretici artı değerinde P_wJK'P^*_T alanı kadar bir artış olacaktır. Portekiz gümrük birliğinden kazançlı çıkacaktır.

3. Gümrük Birliğinin üye ülkelerin tamamı üzerindeki refah etkisi ise, bu iki ülkedeki etkilerinin toplamına eşittir. Portekiz'in refah kazancı, P_wG'K'P^*_T –JK'G' olarak ifade edilebilir. Bu eşitliğin ilk parçası İngiltere'nin kaybına eşittir. Böylece iki ülke arasında oluşturulan gümrük birliğinin her iki ülkenin refahına olan toplam etkisi T'TB + HH'T'B – JK'G' olarak yazılabilir ve bu değer pozitif veya negatif olabilir. Dünya şarap fiyatında herhangi bir değişiklik olmadığı sürece, ROW'un refah düzeyinde herhangi bir değişiklik olmayacaktır. Böylece, gümrük birliğindeki değişiklik, ROW'daki değişikliğe eşit olacaktır. Bu da aynı şekilde negatif veya pozitif olabilir.

EK: Matematiksel Not

Gümrük Birliğinin Refah Etkisi: Ticaret Sapması (TD)[2]

Grafik 11.1'de, İngiltere'nin refah kaybı P_WGKP_T olarak gösterilmişti. Bunu başka bir şekilde ifade edersek P_WP_T x P_W G. Fakat $P_W P_T$ = t p_w (t ithalat vergi oranı ve p_w dünya fiyatı). P_W G = OM* veya M_P + Δ M_P, burada M_P = OM (başlangıçta Portekiz'den yapılan ithalat miktarı) ve ΔM_P = MM* (Portekiz'den yapılan ithalat miktarındaki değişiklik). Bu nedenle de, İngiltere'deki refah değişikliği

$$W_B = - P_w (M_P + \Delta M_P) t.$$

Portekiz'in refah kazancı P_WJKP_T'dir. Bunu P_WJLP_T + JLK şeklinde de ifade edebiliriz. Fakat P_W

[2] Bkz. KENEN, 2000, s.253.

$JLP_T = P_WP_T$ x P_WJ ve (P_W J = OM ve JLK = ½ (P_WP_T x LK), ve LM = MM*.

Portekiz'in refahındaki değişiklik

$W_P = P_w (M_P + ½\Delta M_P)$ t.

Gümrük Birliğinin, birlik üzerindeki toplam etkisi ise, İngiltere ve Portekiz üzerindeki etkilerinin toplamıdır.

$$W_U = W_B + W_P = - p_w (½ \Delta M_P) t.$$

Eğer ROW'un refahında bir değişiklik yoksa bu iki ülkedeki refah değişiklikleri dünya refahını da etkileyebilir.

Gümrük Birliğinin Refah Etkisi: Ticaret yaratıcı (TC) Ticaret Sapması (TD) Etkileri ile birlikte.[3]

Grafik 11. 2'de, İngiltere'deki refah değişimi T'TB + HH'T' B - P_W G'K'P^*_T.

Fakat T'TB = ½ (BT x BT') veya ½ ($P_TP^*_T$ x NN*, bu da ½ (Δt p_w x ΔM), (Δt ithalat vergisindeki değişim oranı, p_w dünya fiyatı ve ΔM İngiltere'nin toplam ithalatındaki değişiklik). HH' T'B = BH x HH' veya $P^*_T P_W$ x NN* veya (t- Δt) p_w x ΔM, (t başlangıç ithalat vergi oranı).

Sonuç olarak, P_W G'K' P^*_T = $P^*_T P_W$ x OM*, bu da (t- Δt) p_w (M_P + ΔM_P) olarak ifade edilebilir.(M_P Portekiz'den yapılan ithalatın başlangıç miktarı ve ΔM_P ve yine aynı ülkeden yapılan ithalat miktarındaki artışı göstermektedir).

Sonuç olarak, İngiltere'deki refah değişimi aşağıdaki gibi ifade edilebilir.

W_B = ½(Δt p_w x ΔM) + (t- Δt) p_w x ΔM – (t- Δt) p_w (M_p + ΔM_p)

= P_w [(t - ½ Δt) ΔM – (t –Δt) (M_p + ΔM_p)].

Portekiz'deki refah değişikliği ise, P_W JK' P^*_T veya P_W G' K' P^*_T - JG'K'.

Fakat, P_WG' K' P^*_T = (t- Δt) p_w (M_P + ΔM_P) ve JG'K' = ½ ($P_W P^*_T$ x MM*)

= ½ (t - Δt) $p_w \Delta M_p$.

Bu nedenle, Portekiz'deki refah değişimi aşağıdaki şekilde ifade edilebilir.

$W_P = p_w$ [(t – Δt) (M_P + ½ ΔM_p)].

Gümrük Birliğindeki toplam refah değişimi ise,

$W_U = W_B + W_P = p_w$ [(t - ½ Δt) ΔM – (t- Δt) ΔM_P + (t – Δt) ½ ΔM_P].

Fakat ΔM = ΔM_P + ΔM_W dır. Burada, ΔM_W İngiltere'nin diğer ülkelerden yaptığı ithalatı göstermektedir).

Sonuç olarak,

$W_U = p_w$ [½ t ΔM_P + (t – ½ Δt) ΔM_W]

Eğer, ΔM_W pozitif ise W_U' un değeri de pozitif olacaktır, (eğer diğer ülkelerden yapılan ithalat artarsa)

Özet

Küreselleşmenin ekonomik tanımı, değişik ülkelerin artan ölçüde pazarlarının ve üretimlerinin karşılıklı olarak mal, hizmet, sermaye, işgücü hareketleri ve teknoloji transferi yoluyla birbirleriyle bağımlı hale gelmesidir. Günümüzde, iktisatçıları iki ana grupta toplayabiliriz: Birinci grupta yer alan Neo-Klasik iktisatçılar, Adam Smith'in görüşlerini esas alarak, dünya ekonomisini tümünü serbest bir piyasa olarak varsaymakta ve üretim faktörlerinin uluslararasında optimal dağılımının ve faktörlerin serbest dolaşımının dünya üretimini ve tüketimini maksimize edeceğini öne sürmektedirler. Diğer bir grup iktisatçılar ise, bölgesel bütünleşmeyi savunarak, küresel bütünleşmenin aşamalı bir şekilde bölgesel bütünleşme ile gerçekleşebileceğine inanmaktadırlar. Bölgesel bütünleşme içersinde yer alan ülkeler arasında

[3] KENEN, 2000, s.255.

"4 Faktörün" serbest dolaşımını sağlayarak bu ülkelerin refahını artırmayı amaçlamaktadır. "Bölgeselcilik" adını verdiğimiz bu model, üçüncü ülkelere karşı ise, korumacı dış ticaret politikalarını ön plana çıkarmaktadır.

Ekonomik bütünleşme türlerini 5 ana başlık altında toplayabiliriz: Serbest Ticaret Bölgeleri, Gümrük Birliği, Ortak Pazar, Ekonomik Birlik ve Birleşik Devletler. İlk ciddi gümrük birliği teorisi, Amerikalı iktisatçı Jacob Viner tarafından geliştirilmiştir. Viner, gümrük birliğinin dış ticaret trendi ve kaynakların dağılımı üzerindeki etkilerini incelemiştir. Kendisinin geliştirdiği teoriye göre, gümrük birliğinin dış ticaret üzerinde iki önemli etkisi vardır: Birincisi, "ticaret yaratıcı (trade creation, TC) etkisi ve ikincisi de, "ticareti saptırıcı" (trade diversion, TD) etkisidir.

Viner'in teorisine göre, gümrük birliğini TC etkisi ortaya çıktığı zaman, gerek üye ülkelerin ve gerekse dünya ekonomilerinin refahı artmaktadır. Üye ülkelerden birisinin refahı azalması halinde bile, diğer ülkelerin refah artışı, bu kaybın üzerinde olabilecektir. Aynı şekilde, üye olmayan ülkelerin refah kaybı da, üye ülkelerin refah artışının gerisinde kalabilecektir.

Sorular

1. Bölgesel ekonomik bütünleşme türlerini ve aralarındaki farkları açıklayınız.
2. AB bu aşamaların neresindedir? AB'nin bu aşamaları tamamlayabilmesi için daha nelerin yapılması gerekmektedir?
3. Viner'n gümrük birliğini teorisinin etkilerini ve aralarındaki farkları açıklayınız.

Tavsiye Edilen Kaynaklar

KENEN, Peter B.**, International Economy,** Cambridge University Pres, 2000.

INGRAM James and DUNN M. Robert, International Economics, Third Edition, Wiley & Sons, Inc, 1993

VINER, Jacob, **The Customs Union Issue,** Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1950.

12 Türkiye-Avrupa Birliği Gümrük Birliği İlişkisi ve Ortak Dış Ticaret Politikası

M. Sait AKMAN

Bölüm Planı

- Giriş
- Gümrük Birliği'nin Etkileri ve Türkiye-AB Ticareti
- Gümrük Birliği Süreci ve Ortak Ticaret Politikası
- Gümrük Birliği'nin Kapsamına Girmeyen Alanlar
- AB'nin Yeni Ticaret Stratejisi Anlayışı ve Türkiye: Zorluklar ve Sorunlu Alanlar
- Özet

Giriş

Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) ile bütünleşme süreci uzun bir geçmişe sahiptir. Bu sürecin temeli 1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşması'na (AA) dayanmaktadır. Anlaşma ile taraflar arasında bir ortaklık ilişkisi başlatılmıştır ve Türkiye'nin AB[1] ile bütünleşmesi için hazırlık dönemi, geçiş dönemi ve nihai dönem olmak üzere üç aşama kararlaştırılmıştır. İlk dönem, Anlaşma'nın yürürlüğe girdiği 1 Aralık 1964 tarihi itibarıyla başlamıştır. Taraflar arasındaki ekonomik farklılıkları azaltmaya yönelik adımları öngören ve 'Hazırlık Dönemi' olarak adlandırılan bu dönemde, Türkiye'nin herhangi bir ciddi yükümlülük üstlenmesi beklenmemiştir. 1970'te imzalanan ve 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokol (KP) ile birlikte, Ankara Anlaşması'nda öngörülen hazırlık dönemi sona ermiş ve 'Geçiş Dönemi'ne ilişkin koşullar belirlenmiştir. Bu dönemde taraflar arasında sanayi ürünleri, tarım ürünleri ve kişilerin serbest dolaşımının sağlanması ve Gümrük Birliği'nin (GB) tamamlanması öngörülmüştür. AB, bazı petrol ve tekstil ürünleri dışında Türkiye'den ithal ettiği tüm sanayi mallarına uyguladığı gümrük vergileri ve miktar kısıtlamalarını tek taraflı olarak kaldırmıştır. Buna karşılık, Türkiye'nin AB kaynaklı sanayi ürünlerinde gümrük vergilerini tedricen kaldırması istenmiştir ve Gümrük Birliği'nin resmen yürürlüğe girmesi için 12 yıllık bir süre geçiş süreci belirlenmiştir. Bu sürenin bazı mallar açısından bir istisna getirerek, fiilen 22 yıla kadar uzatılması kabul edilmiştir.

Türkiye-AB Ortaklık Konseyi'nin 6 Mart 1995 tarihli toplantısında aldığı 1/95 sayılı *Karar*[2] (GB Kararı) uyarınca Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği'nin 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe girmesi kabul edilmiştir. Böylece, Türkiye-AB Ortaklık ilişkisinin üçüncü devresi olan 'Son Dönem'e geçilmiştir.

GB, zaman içinde Türkiye'nin AB ile ticari ve iktisadi bütünleşmesindeki başarısı açısından önemli bir gösterge olmuş ve Türk ekonomisinin Avrupa pazarı ve üretim sürecine demirlemesinde önemli bir katkı sağlamıştır. Diğer taraftan GB, 1980'lerde başlayan piyasa ekonomisine geçiş sürecinde somut adımların atılmasını teşvik etmiştir.

Dünya ekonomisinde yaşanan değişim ve AB'nin kendi bütünleşme sürecine ilişkin karşılaştığı sıkıntılar, AB'yi kendi Ortak Ticaret Politikası'nı (OTP) gözden geçirmeye sevk etmiştir. Yükselen ekonomilerin getirdiği rekabet baskısı, uluslararası alanda iletişim ve teknolojik gelişmelerin sanayi ve hizmet sektörlerine etkisi ve bu bağlamda küresel üretim sürecinde daha karmaşık ve içi içe geçen bir ilişki ağının oluşması AB'nin ticaret stratejisinde bir dönüşüme yol açmıştır. Bu dönüşüm AB ile GB ilişkisi olan Türkiye'nin de dış ticaret politikasında önemli bir etki yaratmaktadır. Zira Türkiye, hem AB'nin ticaret politikasına uyum sağlamak, hem AB pazarındaki yerini ve rekabet gücünü korumak amacıyla değişen dış dinamikleri de dikkate almak durumundadır. AB özellikle üçüncü ülkeler ile ilişkilerinde serbest ticaret anlaşmaları (STA) çerçevesinde şekillendirmeye başlamıştır. Değişen dünya şartları dikkate alındığında GB'nin içerik ve işlevsellik açısından yetersiz kalması, AB'nin kendi ticaret stratejisinin oluştururken Türkiye'ye olan etkisini yeterince dikkate almaması ve bilhassa tam üyelik

---

1 Bu bölümde Avrupa Birliği *AB* olarak ele alınacak olup, *AET* ve *AT* kavramlarının yerine kullanılacaktır. Ancak aradaki farklılığın vurgulanmasının ve hukuki statüsünü belirtilmesinin açıkça gerekli olduğu durumlarda ise *Topluluk* şeklinde belirtilecektir.

2 Türkiye ile AB arasından GB'nin tesis edilmesi 1/95 sayılı Türkiye-AB Ortaklık Konseyi Kararı ile mümkün olmuştur. 66 madde ve eklerinden oluşan bu Karar, çoğu zaman yanlış bir ifadeyle bir Anlaşma (GB Anlaşması) şeklinde zikredilmektedir. Hukuki açıdan bu Karar, Ortaklık Konseyi'nin bir tasarrufu olup temeli Ankara Anlaşması'na dayanmaktadır.

sürecinde yaşanan belirsizlikler, GB sürecinin Türkiye'de siyasi, iş dünyası ve akademik çevrelerde giderek daha fazla sorgulanmasına yol açmaktadır. Ancak, Gümrük Birliği Türkiye'nin Avrupa Birliği ile bütünleşmesini hedefleyen ortaklık ilişkisinin sadece bir aşamasını değil, aynı zamanda dayandığı temel bütünleşme zeminini de oluşturmaktadır. GB'nin tamamen ortadan kaldırılması AB ile ilişkilerin dayandığı temeli sarsacaktır. Bu bakımdan, GB'nin içeriği, işlevi, önemi ve gelişmeler karşısında ortaya çıkan sorunları anlamak önemlidir.

Bu bölümde, ilk olarak Türkiye-AB ticaret ilişkisinin kısa bir analizi yapılacaktır. İkinci olarak, GB'nin kapsamı ve Türkiye'nin GB müktesebatına uyumunun ne anlama geldiği tartışılacaktır. Bu kısımda GB ilişkisi ve en önemli boyutunu oluşturan Ortak Ticaret Politikası alanında atılan adımlar incelenecek ve Türkiye'nin OTP'ye uyumunun bir değerlendirmesi yapılacaktır. Son kısımda ise AB'nin değişen ticaret stratejisi bağlamında Türkiye'nin AB ticaret politikasına uyumu ve ortaya çıkan temel sorunlar ele alınacak ve bu gelişmelerin GB ilişkisine etkileri değerlendirilecektir.

Gümrük Birliği'nin Etkileri ve Türkiye-AB Ticareti

GB ilişkisi, Türk ekonomisi ve dış ticaret politikası bakımından her dönem önemli bir role sahip olmuştur. GB'nin tesisi Türk sanayisinin uluslararası rekabet ortamına uyum sağlamak amacıyla kapsamlı bir dönüşüm sürecine girmesine büyük katkı sağlamıştır. Her şeyden önce, GB sanayi ürünlerinin AB pazarına gümrük vergisinden muaf olarak girmesi sağlanmış ve Türkiye'nin AB ile ticaretini geliştirmesine katkı yapmıştır. İki taraf arasında ticaret hacmi büyümüş ve karşılıklı ticaret 150 milyar dolar sınırını aşmıştır. İstikrarlı ve kişi başı milli gelir düzeyi yüksek bir pazara erişim imkânı Türk sanayisinin daha rekabetçi bir ortamda tutunabilmek için bir dönüşüm süreci içine girmesine yardımcı olmuştur. Diğer taraftan, Türkiye'nin sanayi ürünlerinde koruma oranları AB'den gelen ürünler için sıfırlanırken, üçüncü ülkelerden yapılan ithalatta Ortak Gümrük Tarifesi (OGT) seviyesine düşürmesinin etkisiyle önemli bir serbestleşme sağlanmıştır[3]. Dolayısıyla, GB genel olarak Türk sanayisi için rekabetle başa çıkabilme konusunda ciddi bir motivasyon olmuştur. GB'nin genel bir değerlendirmesi yapıldığında, Türkiye ekonomisi için pozitif bir etki yarattığı, imalat sanayisinde verimliliği ve rekabet edebilirliği arttırdığı ve genel olarak olumlu katkı sağladığı anlaşılmaktadır.[4]

GB sonrası dönemde Türk ihraç ürünleri içinde sanayi ürünlerinin payı %90'a ulaşmış ve söz konusu ürünlerin niteliği de değişmiştir. Bu süre zarfında, sadece AB pazarı ile sınırlı kalmayan Türk dış ticareti bu dönüşümün de etkisiyle dünyada yeni pazarlara da açılmaya başlamıştır. Bu bakımdan, GB Türkiye'nin dış ticaret politikasının şekillenmesinde de en belirleyici faktörlerinin başında gelmiştir[5].

GB ile birlikte Türkiye'nin ihracatında teknoloji yoğun sektörlere doğru bir kaymanın yaşandığı görülmektedir. Özellikle niteliksiz emek yoğun ve düşük teknolojiye dayalı sektörlerden, nitelikli iş gücünün görece yoğun olduğu ve orta-teknoloji sektörlere doğru bir sıçrama meydana gelmiştir. Böylece, teknoloji yoğun sektörlerde daha rekabetçi ve katma değeri yüksek ürünler üretilmeye

---

3 GB öncesi ve sonrası dönemde 'nominal koruma oranları'nda önemli düşüş meydana gelmiş ve bu oranlar tarımsal sanayi da dahil olmak üzere, AB için %10.2'den %1.3'e; diğer ülkeler içinse %22.1 seviyesinden %1.3 ila %6.9 seviyelerine gerilemiştir. Bkz. S. TOGAN, 2012, s.1-3.

4 Gümrük Birliği'nin Türk ekonomisine etkileri için GB'nin Türkiye ekonomisine etkisine yönelik genel bir değerlendirme için Bkz. K. YILMAZ, 2011.

5 DTÖ, 2012a, s.11.

başlanmıştır. Tablo 12.1'de görüldüğü gibi ihracatta temel metaller, makine ve ekipmanlar, motorlu kara taşıtları gibi orta-düşük ve orta-yüksek teknoloji yoğun sektörlerde önemli artış olmuştur. 1996 yılında düşük teknoloji sektörlerin toplam ihracattaki payı %57'den 2009 yılında %32 civarına inmiştir. Buna karşın orta teknoloji sektörlerin toplam ihracattaki payı 1996'dan 2009'a kadar %40'tan %66'ya yükselmiştir. GB'nin dinamik etkilerinin bu süreçte önemli rolü olduğu açıktır. Bu süreçte önemli rolü olduğu açıktır.

Tablo 12.1: GB sonrası sanayi ihracatında teknoloji yoğunluğu oranları (%) (1996-2009)

Sektör	Teknoloji	1996	2000	2007	2008	2009
15 Gıda ve içecek ürünleri	**Düşük**	12.0	7.2	5.1	5.2	6.2
16 Tütün mamulleri	**Düşük**	0.5	0.5	0.2	0.2	0.3
17 Tekstil	**Düşük**	18.6	18.1	10.7	9.1	10.0
18 Konfeksiyon	**Düşük**	23.5	21.2	11.7	9.2	10.1
19 Deri ve ayakkabı ürünleri	**Düşük**	1.1	0.7	0.6	0.5	0.5
20 Ağaç ve ağaç ürünleri, mobilya hariç	**Düşük**	0.3	0.2	0.5	0.4	0.5
21 Kağıt ve kağıt ürünleri	**Düşük**	0.6	0.6	0.8	0.8	1.0
22 Basım, yayım ve kayıtlı medya ürünleri	**Düşük**	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2
36 Mobilya	**Düşük**	1.2	2.5	3.1	2.8	2.9
23 Kok kömürü, petrol ürünleri	Orta düşük	1.3	1.2	4.9	5.8	3.8
25 Kauçuk ve plastik ürünleri	Orta düşük	2.5	3.1	3.9	3.8	4.2
26 Metal olmayan diğer mineral ürünler	Orta düşük	3.8	4.4	3.4	3.5	3.9
27 Metal ürünleri	Orta düşük	10.9	8.8	12.2	17.9	15.8
28 Metal eşya sanayi (makine ve ekipmanları hariç)	Orta düşük	2.3	2.6	4.2	4.4	4.7
24 Kimyasallar ve kimyasal ürünler	**Orta yüksek**	6.1	5.5	4.0	4.0	4.5
29 Makine ve ekipmanları b.y.b.	**Orta yüksek**	4.0	5.4	7.9	7.8	8.5
31 Elektrikli makine ve aksamı, b.y.b	**Orta yüksek**	3.8	3.2	4.1	4.0	4.3
34 Motorlu taşıtlar ve çekiciler	**Orta yüksek**	4.8	6.8	16.8	15.3	13.5
35 Diğer ulaştırma ekipmanları	**Orta yüksek**	0.8	3.5	2.7	2.7	2.5
30 Büro makineleri ve bilgisayarlar	Yüksek	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1
32 Radyo, TV, haberleşme ekipmanları ve aksamı	Yüksek	1.5	3.8	2.7	1.9	2.0
33 Tıbbi, hassas, optik aletler ve saatler	Yüksek	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4

Kaynak: TÜİK.

AB Türkiye'nin en büyük ticari ortağı olmayı sürdürmektedir. 2012 yılında AB'ye yapılan ihracat 47.7 milyar Avro ve AB'den yapılan ithalat ise 75.1 milyar Avro olmuştur. Son yıllarda, Türkiye'nin daha fazla sayıda ülke ile ticari ilişkilerini geliştirmesi ve AB'de yaşanan mali krizin de etkisiyle AB'nin Türkiye'nin dış ticaretindeki payında düşüş olmuştur. Bununla birlikte, Türkiye ihracatının yaklaşık yarısı (2012 yılında %46.2'si) AB pazarına giderken, ithalatının yaklaşık onda dördü (2012 yılında %38.1'i) AB ülkelerinden yapılmaktadır. Türkiye'nin AB'den sonra en büyük ihraç pazarları %6.2 ile Irak ve %4.4 ile Rusya olup, bu iki ülkenin toplam payları AB'nin dörtte birine dahi ulaşmamaktadır. İthalatta ise AB'den sonra ikinci ve üçüncü sırada yer alan Rusya ve Çin'in (sırasıyla %10.1 ve %9.1) toplam payı AB'den yapılan ithalatın ancak yarısı kadardır.

Türkiye de AB'nin en önemli ticaret ortakları arasında bulunmaktadır. Türkiye 2012 yılında %4.5'lik payı ile AB'nin en çok ihracat yaptığı ülkeler arasında 5. sırada ve %2.7'lik pay ile en çok ithalat yaptığı ülkeler içinde 7. sırada yer almıştır (Tablo 12.2). Türkiye AB'ye ihracatta Japonya, Norveç, Brezilya, Hindistan, G. Kore, Hong Kong, Avustralya, Kanada, Meksika, Singapur gibi ülkeleri geçmektedir. Diğer taraftan 2008 yılında 8.5 milyar Avro olan Türkiye'nin AB'ye karşı dış ticaret açığının 2012 yılında 27.3 milyar Avro'ya yükseldiği görülmektedir.

Tablo 12.2: AB-27'nin en önemli 10 ticaret ortağı ve Türkiye (2012)

AB'nin İhracatı				AB'nin İthalatı			
Sıra	**Ülke**	**Milyar Avro**	**Toplam içindeki payı (%)**	**Sıra**	**Ülke**	**Milyar Avro**	**Toplam içindeki payı (%)**
1	ABD	291.8	17.3	**1**	Çin	289.9	16.2
2	Çin	143.8	8.5	**2**	Rusya	213.2	11.9
3	İsviçre	133.3	7.9	**3**	ABD	205.7	11.5
4	Rusya	12.2	7.3	**4**	İsviçre	104.5	5.8
5	Türkiye	75.1	4.5	**5**	Norveç	100.4	5.6
6	Japonya	55.4	3.3	**6**	Japonya	63.8	3.6
7	Norveç	49.8	3.0	**7**	Türkiye	47.7	2.7
8	Brezilya	39.6	2.3	**8**	Güney Kore	37.8	2.1
9	Hindistan	38.4	2.3	**9**	Hindistan	37.2	2.1
10	Güney Kore	37.7	2.2	**10**	Brezilya	37.1	2.1

Kaynak: Eurostat.

AB'ye ihracatın %84.1'i imalat sanayi, %8.3'ü tarım ve %5.8'i yakıt ve maden ürünlerinden oluşmuştur. AB'den ithalatta ise imalat sanayi, tarım ve yakıt ve maden ürünlerinin payları sırasıyla yaklaşık olarak %78; %5.1 ve %15 olmuştur.

Türkiye'nin AB'ye en çok ihraç ettiği ürünler arasında otomobil, ticari araçlar, kara taşıtları için aksam ve parçalar, hazır giyim ve ev tekstil ürünleri, televizyon, buzdolabı ve çamaşır makineleri, demir-çelik ürünleri, mobilya ve kabuklu ve yaş meyveler bulunmaktadır. AB'den en fazla ithal edilen ürünler arasında ise makine ve ulaştırma ekipmanları (otomobil vd.), kimyasallar, yakıt ve maden ürünleri bulunmaktadır (Tablo 12.3).

Türkiye, 2012 yılı itibariyle AB'nin toplam ithalatı içerisinde, otomotiv, tekstil ürünleri, kumaş ve hazır giyimde ikinci, tüm taşıt ekipmanlarında dördüncü, elektrikli makinelerde beşinci, elektrikli olmayan makineler ile kişisel ve ev ürünlerinde altıncı, demir-çelikte ve plastikte yedinci ve genel olarak imalat sanayinde beşinci sırada yer almıştır. Türkiye, aynı yıl AB'nin toplam ihracatında plastikte birinci, demir-çelik ürünlerinde ikinci, tekstil ve maden ürünlerinde üçüncü, makine ve ulaştırma ekipmanlarında (otomotivde) ve elektrikli olmayan makinelerde dördüncü en büyük pazar olmuştur.

Tablo 12.3: Ürün gruplarına göre Türkiye-AB ticareti (2012)

Ürün Grubu SITC Rev.3	AB'nin Türkiye'den ithalatı (milyar Avro)	%	AB'nin Türkiye'ye ihracatı (milyar Avro)	%
Toplam	**47.789**	**100**	**75.172**	**100**
Tarım ve maden ü.	**6.760**	**14.1**	**15.045**	**20.0**
Tarım ürünleri	3.973	8.3	3.805	5.1
Yakıt ve maden ürünleri	2.787	5.8	11.240	15.0
İmalat sanayi	**40.172**	**84.1**	**58.638**	**78.0**
Demir ve çelik	1.316	2.8	3.593	4.8
Kimyasal ürünler	2.286	4.8	12.211	16.2
Diğer yarı-mamuller	4.075	8.5	4.876	6.5
Makine ve ulaştırma e.	17.892	37.4	31.403	41.8
-Büro ve telekom ek.	1.721	3.6	4.228	5.6
-Ulaştırma e.	10.037	21.0	13.398	17.8
-diğer makineler	6.133	12.8	13.634	18.1
Tekstil ürünleri	3.560	7.4	1.259	1.7
Hazır giyim	8.366	17.5	787	1.0
Diğer imalat sanayi ürün.	2.678	5.6	4.497	6.0
Diğer ürünler	775	1.6	922	1.2

Kaynak: Eurostat.

GB sonrası dönemde Türkiye'nin dış ticaret yapısındaki değişimin sonucu AB ile 'endüstri-içi ticarette' de yükseliş görülmektedir. Özellikle, motorlu kara taşıtları, diğer ulaştırma araçları, plastik ve kauçuk, haberleşme teçhizatı, radyo-TV sektörlerinde bu durum çok güçlü şekilde ortaya çıkmıştır[1].

Gümrük Birliği Süreci ve Ortak Dış Ticaret Politikası

Bir 'gümrük birliği' özelliği itibarıyla belirli ülkeler arasında gümrük vergisi (tarife) vb. uygulamaların kaldırılması ile tercihli pazara giriş imkânı sağlayan ve üçüncü ülkelere karşı ortak bir gümrük tarifesi getiren ticaret anlaşmasıdır. Bu itiba-

[1] Bkz. YÜKSELER ve TÜRKAN, 'Türkiye'nin Üretim ve Dış Ticaret Yapısında Dönüşüm: Küresel Yönelimler ve Yansımalar', TÜSİAD-Koç Üniversitesi EAF Raporu, Haziran 2006.

rıyla, bir yandan taraflar arasında mevcut engeller kaldırarak aralarında ticaretin daha serbest hale getirilmesi amaçlanmakta, diğer taraftan üçüncü ülkelere karşı ortak bir düzenleme getirilmektedir. Ancak, tarafların sadece gümrük tarifelerini kaldırması aralarındaki ticaretin serbestleşmesini garanti altına almaz. Bu nedenle, ticarete engel teşkil eden eş etkili vergiler ile miktar kısıtlamaları, tarife kontenjanı gibi diğer uygulamaların de kaldırılması esastır. Ayrıca, üçüncü ülkelere karşı uygulanacak ortak gümrük tarifesinin yanı sıra diğer gümrük ve ticaret politikası araçlarının da uyumlu olması beklenir.

Kutu 12.1: Serbest Ticaret Bölgesi ve Gümrük Birliği

Dünya'da ekonomik bütünleşmenin en temel ve yaygın olarak uygulanan modelleri *Serbest Ticaret Bölgesi* ve *Gümrük Birliği*'dir (GB). Her iki model de taraflar arasında ticari bütünleşmeyi esas almakta ve başta gümrük vergileri ve miktar kısıtlamaları olmak üzere, ticareti engelleyen kısıtlamaların kaldırılmasını hedeflemektedirler. GB, STA'dan farklı olarak üçüncü ülkelerle ticari ilişkilerde 'ortak bir gümrük tarifesi'nin (OGT) uygulanmasını da gerektirmektedir. GB'nin bir diğer özelliği ise OGT'nin uygulandığı ortak gümrük alanında tarafların elde ettiği gümrük gelirlerinin tek elde toplanması ve dağıtılmasına ilişkin mekanizmaların bulunmasıdır. Ancak, iktisadi bütünleşmeye taraf olan ülkeler üçüncü ülkelerle ilişkilerinde bağımsız hareket edebilmek ve gümrük düzenlemelerini ve gelirlerini tek başlarına belirlemek maksadıyla genellikle bir Serbest Ticaret Anlaşması'na (STA) dayanan Serbest Ticaret Bölgesi tesis etmeyi daha uygun görmekte ve GB oluşturmaktan kaçınmaktadırlar. Bu nedenle dünyadaki iktisadi bütünleşme girişimlerinin önemli bir bölümünü STA'lar oluşturmaktadır. Bu noktada, GB'nin Serbest Ticaret Bölgesine kıyasla daha ileri bir bütünleşme ve karşılıklı taahhütler içeren bir girişim olduğunu kabul etmek gerekir. Dolayısıyla tarafların bütünleşmelerini sadece bir Serbest Ticaret Bölgesi yerine GB temeline dayandırmalarının nedenini salt ticaretin serbestleştirilmesinin ötesinde başka saiklarda aramak gerekir.

Türkiye-AB Gümrük Birliği'nin temel özellikleri

Ankara Anlaşması ve Katma Protokol hükümlerine uygun olarak hazırlanan 'Gümrük Birliği Kararı', mevcut GB ilişkisinin en temel belgesini oluştururken, bu ilişkinin kurallarını, kapsamını ve işleyişini de belirlemektedir. Bu Karar ile GB'nin her iki taraf için de geniş bir yükümlülük alanı doğurduğu görülmektedir. Buna göre, *GB alanı içinde*[2] tarafların birbirlerine karşı ticaretin önündeki engellerin kaldırmaları ve ilgili bazı politika alanlarında uyumlaştırma sağlanması gerekmektedir. Ayrıca, her iki tarafın *üçüncü ülkelere karşı* uyumlu bir dış ticaret politikası uygulaması gerekmektedir. Üçüncü ülkelerle ticaret ilişkileri çerçevesinde, tarafların birbirinden bağımsız bir dış ticaret politikası ve farklı gümrük tarifeleri uygulamalarının yaratabileceği etkileri de bertaraf etmek GB'nin işlevi açısından önemlidir. Bu, bir 'trafik sapmasına' meydan vermemek maksadıyla ortak bir gümrük tarifesi uygulanmasını ve yanı sıra ithalat ve ihracat rejimlerinde uyumluluğun sağlanmasını gerektirmektedir.

[2] GB coğrafi olarak 1/95 sayılı Karar'ın 3(3) maddesinde belirlenmiştir. Buna göre, oluşturulan Gümrük Birliği bölgesi: *Topluluk Gümrük Kodu'nu ihdas eden 12 Ekim1992 tarih ve (AET) 2913/92 sayılı Konsey Tüzüğü'nün 3. maddesinde tanımlanan Topluluk gümrük bölgesi ile Türkiye gümrük bölgesini kapsar.* Ancak, unutulmaması gereken bir husus ise AB'nin genişlemesi ile birlikte kendi gümrük bölgesinin de genişlediğidir. Bu bakımdan, GB kararının hükümlerinin bu durumu dikkate alacak şekilde yeni üyelere de karşılıklı yükümlülükler yaratacak şekilde teşmil edilmesi gerekir. Türkiye açısından bu alanda en temel sorun Kıbrıs Rum Kesimi'nin üyeliği olmuştur. Bu ülkenin GB Karar'ı içinde yer alması konusunda tereddütleri olan Türkiye'ye karşı, AB 2006 yılında önemli bir siyasi tasarrufta bulunmuş ve katılım müzakereleri fasıllarının bir bölümünün açılması ve tüm fasılların kapatılması için 'Türkiye'nin bu çekincesini kaldırmasını ve Ek Protokol'ü kabul etmesini' bir 'kıstas' olarak belirlemiştir. Bu durum, GB ile ilişkilendirilen toplam 8 fasılda müzakerelerin ilerlemesine engel teşkil etmektedir.

Kutu 12.2: 'Trafik sapması' nedir?

Ticaretin normal seyrinin, ülkelerin farklı tarife oranları veya tarife dışı önlemler uygulaması nedeniyle 'yön değiştirmesi'dir. Gümrük Birliğinde, üyeler arasındaki ticareti engelleyen ya da kısıtlayan gümrük vergileri ve tarife dışı engeller (kota, tarife kontenjanı vb.) kaldırılmaktadır. Ayrıca, üyelerin, Gümrük Birliği dışındaki ülkelere karşı 'ortak gümrük tarifesi' uygulama yükümlülüğü vardır. Böylelikle, üçüncü ülkelere karşı farklı tarife uygulaması nedeniyle, malların yön değiştirmesi önlenmektedir.

Örneğin, X ve Y'nin bir serbest ticaret alanının üyeleri olduklarını varsayalım. X ülkesi aynı mal için %5 gümrük vergisi uygularken, Y ülkesi %20'lik bir gümrük vergisi uygulamaktadır. Bu varsayımlar altında, üye olmayan bir ülkenin ihracatçısı, Y ülkesine yönelik ihracatını, malın daha düşük gümrük vergisine tabi olacağı X ülkesi üzerinden gerçekleştirmeyi isteyecektir.

Bu durumda: Y ülkesine gelen ürün X ülkesi üzerinden Y'ye gümrüksüz giriş yapacaktır. Bu sapma, Y'nin ilgili üçüncü ülkeye karşı sanki gümrük vergisi indirimi yapması gibi *fiilen* karşılıksız bir tavize yol açmaktadır. Diğer taraftan, mallar X ülkesi üzerinden Y ülkesine girerken, gümrük vergisi gelirlerinin tek elde toplanmaması halinde, gelir X ülkesine kalmakta ve nihai varış noktası olan Y'nin zararına bir gümrük vergisi kaybı oluşmaktadır. Bu sorun GB içinde bir OGT ile çözümlenmeye çalışılmaktadır. Serbest ticaret alanında ise bir ülkeden diğerine giden malların menşeinin araştırılması ve menşe şahadetnamesi uygulaması yolu ile önlenmektedir.

Ortak Gümrük Tarifesi uygulaması, Gümrük Birliklerinin Serbest Ticaret Bölgelerinden farklı olarak menşe ilkesi yerine *serbest dolaşım* ilkesine dayanması ile ilgilidir.

Türkiye-AB Gümrük Birliği sadece sanayi ürünleri ve işlenmiş tarım ürünleri ile sınırlı bir modeldir. Dolayısıyla, tarım ürünleri ticareti GB rejimine tabi değildir.[3] Öte yandan, günümüzde hemen bütün ülkeler üretim süreçlerinde başka ülkeler menşeli ürünleri de ara malı olarak kullanmaktadırlar. Bu durum dünya ekonomisinin temel bir özelliği haline gelmiştir. Bu bakımdan GB Kararı'nın temel hükümleri 'Topluluk'ta veya Türkiye'de serbest dolaşımda bulunan üçüncü ülke çıkışlı ürünlerin tamamen veya kısmen kullanılmasıyla elde edilen veya üretilen mallar dahil olmak üzere' Topluluk'ta veya Türkiye'de üretilen mallara; ve her iki tarafta da serbest dolaşımda bulunan üçüncü ülke çıkışlı mallara uygulanmaktadır[4]. Bu nedenle GB taraflarının üçüncü ülkelerden gelen ürünlere karşı uygulayacakları gümrük rejiminin ve gümrük tarifelerinin uyumlu olmasını gerektirmektedir.

Türkiye-AB GB ilişkisinin bir diğer özelliği ise kuramsal açıdan bir GB modelinde tanımlanan 'gümrük gelirlerinin tek elde toplanması ve dağıtımı' uygulamasının bulunmamasıdır. Burada, taraflar gümrüklerden elde ettikleri gelirleri kendi bütçelerine vergi geliri olarak kaydetmektedirler[5].

GB Kararı 66 maddeden oluşmakta ve 6 Kısım içermektedir. Bu kısımlar sırasıyla: Malların serbest dolaşımı ve ticaret politikası; Tarım ürünleri; Gümrük hükümleri; Yasaların yakınlaştırılması, Kurumsal hükümler ile Genel ve son hükümlerdir. Daha genel bir bakışla GB Kararı malların serbest dolaşımı, ortak ticaret politikası, mevzuatın yakınlaştırılması; teknik engellere yönelik düzenlemeler konularını ve kurumsal yapıya ilişkin (kurumlar, tarafların birbirine danışması, karar alma, anlaşmazlıkların halli, korunma önlemleri gibi hususlar) düzenlemeleri getirmiş ve AB ile Türkiye'nin aralarındaki Gümrük Birliği'ni geniş bir müktesebat çerçevesinde tanımlamıştır. Daha sonraki bölümlerde

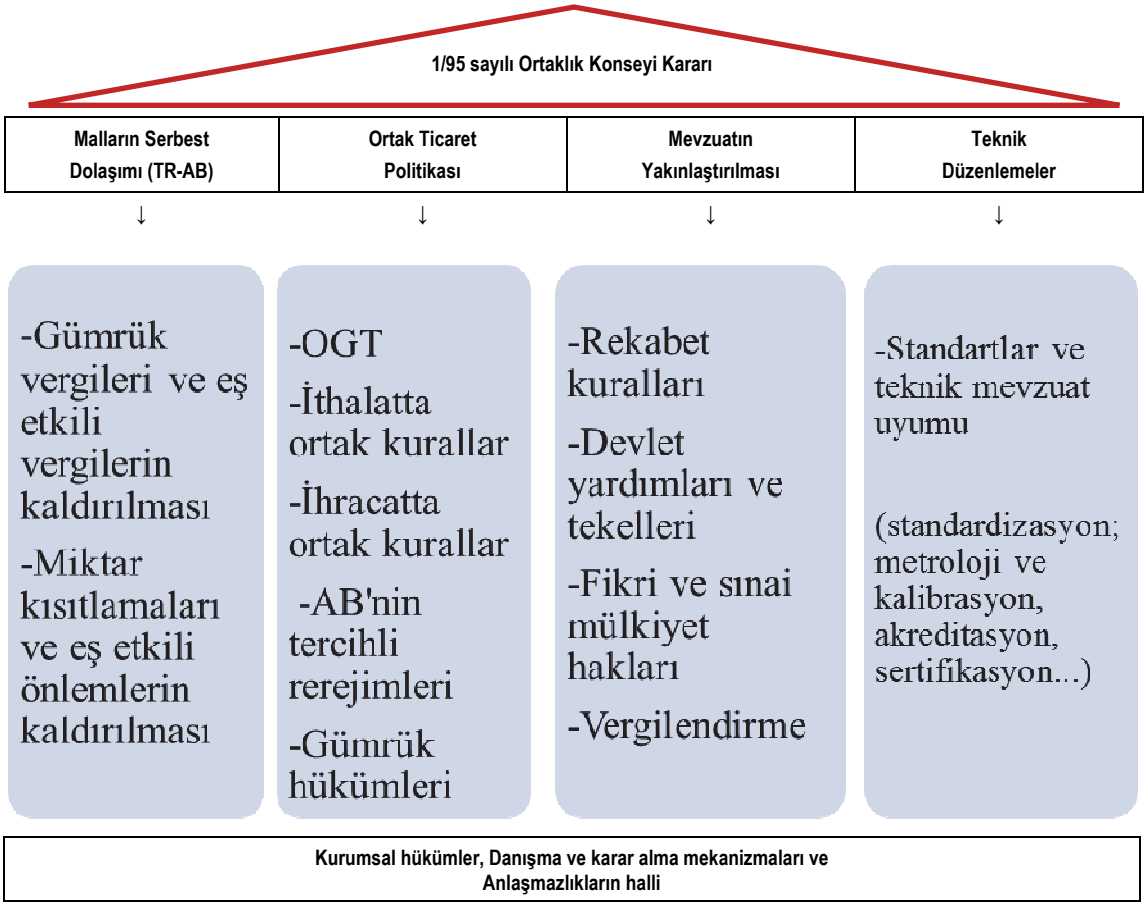
[3] Karar'ın 2. maddesi GB'nin AA'nın 11. maddesinde belirtilen tarım ürünleri dışında kalan ürünlere uygulanacağını belirtmektedir. Tarım ürünlerinin GB'ye dahil olması Türkiye'nin AB'nin Ortak Tarım Politikası'na uyumunu tamamlayabilmesine bağlıdır.

[4] Karar'a göre, 'Topluluk'ta ve Türkiye'de ithal işlemleri tamamlanmış, gerekli gümrük vergisi veya eş etkili vergi veya resimleri tahsil edilmiş ve bu vergi veya resimleri tam veya kısmi iadeden yararlanmamış olan üçüncü ülke çıkışlı mallar Topluluk'ta veya Türkiye'de serbest dolaşımda sayılır' (madde 3(2)).

[5] İKV, 2002, s.12.

ele alınacağı üzere, AB-Türkiye GB dar kapsamlı bir ticaret anlaşmasının ötesinde bir yapı olarak tasarlanmıştır. Ancak, bu yapının daha sonra hem AB bütünleşme sürecinde, hem küresel ekonomide, hem de Türkiye'de meydana gelen gelişmeler ışığında daha güncel ve kapsayıcı hale getirilmesi, GB'nin işlevselliği açısından gerekli görülmektedir.

Tablo 12.4: Ürün gruplarına göre Türkiye-AB ticareti (2012)



Gümrük Birliği'nin kapsamı ve uyum gerektiren alanlar

GB bölgesi içinde en önemli husus, tarafların kendi aralarında gümrük tarife ve eş etkili vergiler ile miktar kısıtlamaları ve eş etkili önlemlerin kaldırılmasıdır. Ancak, gümrük vergilerinin kaldırılması ile ilgili takvim, taraflarca aynı şekilde uygulanmamıştır. AB ve Türk ekonomisinin gelişmişlik düzeyi farklılıkları dikkate alınarak, AB Türk ihraç ürünlerine uyguladığı tarifeleri ve eş etkili vergileri, petrol ve tekstil ürünleri dışında, Katma Protokol'ün (KP) yürürlüğe

girmesinden iki yıl önce 1971 yılında kaldırmıştır. AB, o dönem Türkiye ihracatı açısından önemli olan tekstil ürünlerindeki miktar kısıtlamalarını ise GB Kararı'nın yürürlüğe girmesi ile kaldırmıştır. Türkiye'nin ise kendi yükümlülüklerini Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği tarihten (1 Ocak 1973) itibaren 12 yıllık süre içerisinde (KP 3 sayılı Ek'te yer alan ve istisna kabul edilen mallar için ise bir sapma olarak 22 yıllık süre içerisinde) yerine getirmesi planlanmıştı. Ancak, çeşitli ekonomik nedenler ve özellikle yerli sanayinin bu konuda isteksizliğinin de yarattığı etki sonucu Türkiye bu konudaki yükümlüğünü yerine getirmekte başarılı olamamış ve öngörülen indirimler belirlenen takvim çerçevesinde yapılamamıştır. Türkiye, ancak GB Karar'ının yürürlüğe girmesi ile AB'den gelen ihraç ürünlerine karşı uyguladığı gümrük vergisi ve miktar kısıtlamalarını tamamen kaldırmıştır[1].

GB Türkiye'nin üçüncü ülkelere karşı ithalatta AB'nin uyguladığı gümrük vergisi oranlarını uygulanabilmesi için 'Ortak Gümrük Tarifesi'ne (OGT) uyumunu gerektirmiştir. Yanı sıra AB'nin ortak gümrük politikası benimsenmiş ve gümrük mevzuatının AB müktesebatı ile uyumu için düzenlemeler yapılmıştır. GB bağlamında, Türkiye'nin gümrük vergilerinin AB'ye oranla genellikle daha yüksek olması nedeniyle OGT ile aradaki farkın (Katma Protokol'ün imzalandığı tarih olan 23 Kasım 1970'te yürürlükte olan Türk gümrük vergileri ile uyumun yapıldığı OGT arasındaki farkın) 12 yıllık -istisnai ürünler için ise 22 yıllık- bir takvim çerçevesinde kapatılması benimsenmiştir. Bu takvimde belirtilen uyumlaştırma 1980'li yıllarda sık ertelemelere tabi olmakla beraber, tıpkı tarafların kendi aralarında gümrük vergilerini kaldırırken uyguladıkları takvimlerdekine benzer şekilde yeniden düzenlenmiştir. GB kararı ile birlikte, OGT'ye uyum yükümlülüğü gecikmeli de olsa yerine getirilmiştir (Tablo 12.4). Bununla birlikte, GB Kararı'nın 14. maddesinde sağlanan bir istisna ile Türkiye'ye bazı hassas ürünlerde[2], 1.1.2001 tarihine kadar 5 yıllık bir geçiş süresi daha sağlanmıştır. OGT'ye uyum ile birlikte Türkiye'nin üçüncü ülkelerden (AB ve EFTA dışı) sanayi ürünleri[3] ithalatında basit ağırlıklı koruma oranları %4,1 seviyesine kadar gerilemiştir.[4]

[1] Türkiye uzun yıllar askıya aldığı yükümlülüklerini 1988 yılı başından itibaren yeniden uygulamaya başlamıştı ve 1995 yılına kadar indirim takvimini tamamlamayı amaçladığını ilan etmişti. 12 ve 22 yıllık listelerde yapılan düzenlemeler ile son indirimler de GB Karar'ının yürürlüğe giriş tarihi olan 1 Ocak 1996 tarihinde tamamlanabilmiş ve kümülatif indirim oranları %100'e ulaşmıştır. Bkz. R. KARLUK, 2007.

[2] 2/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile söz konusu ürünler: otomobil, midibüs, kamyon, minibüs, kamyonet, motosiklet, bisiklet, demir-çelik tel ve halat, deri eşya, kağıt torba, bazı seramik ve porselen eşya ve mobilya olup, bu ürünlerde OGT'ye uyum 5 yıla yayılan bir takvime bağlanmıştır.

[3] Malların tasnifine ilişkin Türkiye tarafından da kabul edilmiş Armonize Sisteme (HS) göre *sanayi ürünleri* HS 25-99 başlıklar arasında tanımlanmış ürünlerden oluşmaktadır. HS01-24 arasında tanımlanan ürünler ise *tarım ürünleri*dir.

[4] Burada karıştırılmaması gereken bir konu mevcuttur. Türkiye, Dünya Ticaret Örgütü'nün bağımsız bir üyesi olarak kendi tarife 'taahhüt listesine' sahiptir. Taahhüt listelerinde 'bağlanmış' (yani diğer DTÖ üyesi ülkelere karşı üst sınır olarak belirlediği) tarife oranları AB'nin taahhüt listesindeki oranların üzerindedir. Ancak, Türkiye'nin üçüncü ülkelerle ticaret ilişkilerinde fiilen 'uyguladığı tarife oranları', AB'nin OGT'si temel almıştır. Türkiye'nin GB'den çıkması halinde tarife oranlarını kendi taahhüt listesindeki seviyeye yükseltebilir. Fakat bu durumun yaratacağı bazı sonuçlar olacaktır. Örneğin, üçüncü ülkeler Türkiye'ye karşı tedbirler almaya yöneleceklerdir. Aynı şekilde AB Türkiye'den gelen ürünlere gümrük vergileri koyma yoluna gidebilecektir.

Tablo 12.5: Türkiye'nin Gerçekleşen Gümrük Vergisi İndirimi* ve OGT'ye Uyumu

Yıllar	Gümrük vergisi indirimi				OGT uyumu			
	12 yıllık liste		22 yıllık liste		12 yıllık liste		22 yıllık liste	
	indirim %	kümülatif %	indirim %	kümülatif %	indirim %	kümülatif %	indirim %	Kümülatif %
1973	10	10	5	5				
1974	-	10	-	5				
1975	-	10	-	5				
1976	10	20	5	10				
1977	-	20	-	10	E	-		
1978	E	20	-	10	-	-		
1979	E	20	E	10	-	-		
1980	E	20	-	10	E	-		
1981	E	20	-	10	-	-		
1982	E	20	-	10	E	-		
1983	E	20	E	10	-	-	E	-
1984	E	20	-	10	-	-	-	-
1985	E	20	E	10	E	-	-	-
1986			E	10			-	-
1987			-	10			-	-
1988	10	30	10	20	-	-	E	-
1989	10	40	10	30			20	20
1990	10	50	10	40	20	20	-	20
1991	10	60	10	50	-	-	E	20
1992	10	70	10	60	20	40	20	40
1993	10	80	10	70	20	60	10	50
1994	10	90	10	80	20	80	20	70
1995	5	95	10	90	10	90	15	85
1996	5	100	10	100	10	100	15	100
1997-2001							2/95 sayılı Karar'a göre hassas ürünler için indirimler 1.1.1997: %10 1.1.1998: %10 1.1.1999: %15 1.1.2000: %15 1.1.2001: %50	

***Öngörülen değil fiilen gerçekleşen indirimler dikkate alınmıştır.**
E: Ertelendi

Kaynak: KARLUK, 2007.

Türkiye'nin OGT'ye (ve daha sonraki bölümlerde ayrıntılı açıklanacak olan ortak ticaret politikasına) uyumu GB Kararı'nın yürürlüğe girmesi ile tamamlanmış sayılmaz. Örneğin, AB dış ticaret politikası hedefleri çerçevesinde ileride, çok taraflı ticaret müzakereleri veya ikili ticaret anlaşmaları yoluyla üçüncü ülkelere karşı gümrük tarifelerinde bir indirim yaparsa, Türkiye'nin de bu değişikliğe uyum sağlaması beklenir. GB Kararı'nın 13(2). maddesi Türkiye'nin gereken her durumda gümrük tarifesini OGT'deki değişiklikleri yansıtacak şekilde uyarlamasını öngörmüştür.

GB'nin tesisi ile birlikte, Türkiye, AB Gümrük Kodu ile uyumlu olacak şekilde yeni gümrük kurallarını da benimsemekle yükümlü olmuştur. 4458 sayılı Türk Gümrük Kanunu, daha önce uygulanan 1972 tarih ve 1615 sayılı yasanın yerine 2001 tarihinde kabul edilmiştir. Bu yasada 2009 tarihinde 5911 sayılı Kanun ile değişikliğe uğramıştır. Bu şekilde, gümrük mevzuatı zaman içinde değişen AB gümrük kuralları ve standartlarına olabildiğince uyumlu hale getirilmiştir. Kanun çerçevesinde, eşyanın menşei; gümrük kıymeti; gümrük birliği bölgesine gelen eşyanın gümrüğe sunulması; gümrük beyanı; eşyanın serbest dolaşıma girişi; askıya alma düzenlemeleri ve ekonomik etkili gümrük rejimleri; eşyanın dolaşımı; gümrük yükümlülüğü ve başvuru hakkı gibi konularda AB'de uygulananlara benzer hükümler getirilmiştir. Ek olarak, Türkiye'de gümrüklerin modernizasyonuna yönelik çalışmalar başlatılmış bu bağlamda bilgisayarlı gümrük yönetimi sistemine geçiş yapılmıştır.[1]Tüm çabalara karşın bu alanda uzun süre mevzuat farklılıkları yaşanmış olup halen tam bir uyum sağlandığı söylenemez.

Diğer taraftan, AB ile Türkiye'nin GB içerisinde birbirlerine karşı *ticaret politikası savunma araçlarını* uygulamaya devam ettikleri görülmektedir. Nitekim, GB Karar'ının 44. maddesi tarafların bu türden korunma önlemleri almalarına olanak sağlamaktadır. Anti-damping önlemlerinin uygulanması KP'nin 47. maddesine atfen yürürlüktedir. Bir gümrük birliği içinde tarafların bu tür ticaret politikası araçlarını uygulamak suretiyle ve yerli sanayiyi korumak maksadıyla ticarette kısıtlamalara devam etmesinin GB'nin ruhuyla bağdaştığı söylenemez.[2] Ancak, GB Karar'ının 44. Maddesine göre, ticarette koruma araçları rekabet politikası çerçevesinde değerlendirilmiştir. Bu tür uygulamaların kaldırılabilmesinin Türkiye'nin iç pazarla ilgili rekabet, devlet yardımlarının denetimi ve diğer konulardaki Topluluk mevzuatını yürürlüğe koyup etkin bir şekilde uygulaması ve bu yolla haksız rekabetin önlenmesini sağlaması koşuluna bağlı olduğu vurgulanmıştır. Ne var ki, Türkiye'nin Rekabet Kanunu'nu yürürlüğe koyması da dahil bu alanlarda yaptığı düzenlemelere rağmen Türkiye'den AB'ye ihraç edilen bir çok ürün anti-damping soruşturmalarına ve vergi uygulamalarına maruz kalmaya devam etmiştir. Buna karşın Türkiye de AB ihraç ürünlerine karşı benzer uygulamaları devam ettirmektedir.

Tarifelerin giderek düşürülmesi ve miktar kısıtlamalarının kaldırılmasına karşın, günümüzde uluslararası ticarette tarife-dışı engellerin (TDE) artmaya başladığı görülmektedir.[3] TDE'ler ticarete doğrudan kısıtlama getirmek maksadıyla uygulanan araçlar (ithalat lisansları, korunma önlemleri vb.) olabileceği gibi, esas itibarıyla başka kamusal amaçları yerine getirmek maksadıyla uygulanan ancak ticareti olumsuz yönde etkileyebilen düzen-

1 Gümrük konuları ve katılım müzakerelerinde '**Gümrük Birliği** 'başlığında (29. Fasıl) yapılması öngörülen yasal düzenlemelere ilişkin, bkz. http://www.abgs.gov.tr/files/Muktesebat_Uyum_Programi/29_GumrukBirligi.pdf.

2 KABAALİOĞLU, 1998, s. 124.

3 Dünya Ticaret Örgütü'nün 2012 yılı Dünya Ticaret Raporu başta ticarette teknik engeller olmak üzere TDE'lerin ticarete olan etkilerini incelemekte ve TDE'lerdeki yükselişe işaret etmektedir. Bkz. DTÖ, 2012b, http://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr12_e.htm

lemeler olabilmektedirler. Örneğin, tüketiciyi; insan, hayvan ve bitki sağlığını korumak; gıda güvenliğini geliştirmek; çevre korumasını sağlamak ya da üretim sürecinde çalışanların iş sağlığı ve güvenliğini temin etmeye yönelik kimi yasa ve düzenlemeler, başka ülkelerden (örneğin diğer GB üyesi ülkeden) gelen ithalatı kısıtlayan ya da engelleyen teknik düzenlemelere dönüşebilir. Amacın muğlak olması durumunda TDE'ler örtülü bir korumacılık aracına dönüşebilmektedirler. Ancak, çoğu zaman ise meşru bir nedene dayandırılmaya çalışılmaktadırlar. Dolayısıyla, TDE'lerin de kaldırılması oldukça zordur. Bu nedenle mevcut mevzuat ve uygulama farklılıklarının ticarete engel olmasını engellemek maksadıyla, ülkeler arasında politika uyumunun önemi artmıştır. Ülkeler bu durumda, ortak norm ve standartlar ile mevzuat çerçevesinde hareket etmeye çalışmalı eğer bu mümkün olmuyorsa, TDE'leri engel olmaktan ziyade sadece kamusal amaçları doğrultusunda ve ticareti en az etkileyecek tarzda kullanmaları beklenmelidir. Aksi halde, ülkeler arasında 'serbest ticaret'in tam anlamıyla sağlandığını ifade etmek güçleşecektir. Bu durum, GB üyesi ülkeleri ileri düzenlemeler yapmak suretiyle değişik politika alanlarında da uyumlu olmaya teşvik etmektedir.[4]

Bu çerçevede, Türkiye ile AB arasındaki Gümrük birliği ilişkisinin özelliklerini ortaya koyan GB Kararı da pratikte AB'nin daha kapsamlı bütünleşmeyi öngören İç Pazar mevzuatı doğrultusunda hazırlanmıştır. Diğer bir ifadeyle, Türkiye'nin AB ile Gümrük Birliği, gümrük vergileri ve miktar kısıtlamalarının kaldırılmasını ve üçüncü ülkelere ilişkin gümrük vergilerinin uyumlaştırılmasını ifade eden geleneksel ve dar anlamda bir tanımın çok daha ilerisindeki yükümlülükleri içermektedir. GB Kararı'nın 8. maddesi 'Türkiye'nin 5 yıl içerisinde ticaretin önündeki teknik engellerin kaldırılması konusunda Topluluk belgelerini kendi iç hukuk sisteminin bünyesine dâhil etmesini' öngörmüştür. Bu belgelerin neler olacağı ve uygulanmaya konulmalarına ilişkin koşulların Ortaklık Konseyi kanalıyla düzenleneceği belirtilmişti.[5] Bu çerçevede, Türkiye'nin standardizasyon, metroloji ve kalibrasyon (ölçümleme), kalite, akreditasyon, test ve belgelendirme konularında AB mevzuatı ile armonize olacak şekilde kendi iç düzenlemelerinin yapılması istenmiştir.

AB'nin 2001 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'nde (KOB) Türkiye'den Avrupa standartları, belgelendirme ve uygunluk değerlendirmesi alanlarında uyumun hızlandırılması, pazar gözetimi ve ithalat denetim sistemi ile ilgili yapının güçlendirilmesi, gıda, eczacılık, kozmetik ve tekstil ürünleri gibi belirli sektörlerde uyumun hızlandırılması istenmiştir[6].

Bu güne kadar geçen süre zarfında, Türkiye teknik mevzuata ilişkin olarak gerek Avrupa gerek uluslararası standartlara uyabilmek amacıyla geniş bir uyumlaştırma sürecine girmiştir[7]. 1995 yılında çıkarılan ve 2005'te tadil edilen 'teknik düzenlemeler ve dış ticarette standardizasyon rejimi' Türkiye'nin teknik düzenlemeler ve uygunluk değerlendirmesi alanındaki ulusal çerçevesini oluşturmaktadır. 2002 yılında ürünlere ilişkin teknik mevzuatın hazırlanması ve uygulanmasına yönelik 4703 sayılı Kanun ile dört önemli Yönetmelik kabul edilmiştir.

---

4 Aslında bu durum, kategorik olarak STA'lar için de geçerlidir. Dolayısıyla STA ve GB'ler arasında bu bakımdan bir fark yoktur. Aralarındaki iktisadi bütünleşmeyi daha ileri aşamalara taşımak isteyen ülkeler bakımından GB, STA'ya nazaran daha ileri başlangıç aşamasıdır. AB bütünleşmesinin de (Roma Antlaşması'nın 9. Madde'sinde de açıkça belirtildiği üzere) bir GB temeline dayandırılması ve Türkiye'nin de AB ile ilişkisini bir GB temeli üzerinden kurması bu yöndeki hedefin açık göstergeleridir.

5 2/97 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile belirlenen mevzuat listesi için Bkz. http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/okk_tur.pdf

6 Bkz. http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Adaylik Sureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf

7 Bu kapsamda mevzuat uyumu ve kurumsal yapılanmaya ilişkin olarak Bkz. İKV, 2002 ve TOGAN, 2010.

Kutu 12.3: Ticarette Teknik Engeller: Standartlar, teknik düzenlemeler ve uygunluk değerlendirmesi

Ürün standartları, teknik düzenlemeler ve uygunluk değerlendirme sistemleri modern ekonominin temel unsurları haline gelmiştir. *Standart*; bir ürünü, süreci, hizmeti ya da materyali belirleyen özellikler veya nicelik kümesi olarak tanımlanabilir. *Teknik düzenlemeler*; uyulması kamu mercileri tarafından zorunlu olarak istenilen düzenlemelerdir. Teknik düzenlemeler ve standartlar, pek çok benzerliklerine karşın, farklı etkilere sahiptirler. Üretilen bir ürün teknik düzenlemelerin şartlarını yerine getirmemesi halinde piyasaya sunulamaz. Standartlarda ise, şartları yerine getirmeyen ürünler piyasaya çıkabilir, ancak tüketicilerin standartları sağlayan ürünlere yönelmesi durumunda satışları olumsuz yönde etkilenebilir.

Ürünün iddia edilen standartta olduğunun anlaşılması *uygunluk değerlendirmesi* gerektirir. Uygunluk değerlendirmesi genellikle *test, belgelendirme, metroloji ve kalibrasyon, akreditasyon* ve *tanıma* yoluyla yapılmaktadır.

'Test' bir ürünün, sürecin veya hizmetin özelliklerinin belirli prosedür veya yöntemlere göre belirlenmesidir. Burada amaç, ticaretle ilişkili olarak ürünün güvenlik özellikleri açısından aranan şartları yerine getirip getirmediğini saptamaktır. Bir ürünün ne kadar bir denetimden geçeceği ürünün kullanımının yaratacağı riske bağlı olarak değişmektedir. Düşük risk durumunda üreticinin belirli standartların sağlandığına yönelik bildirimi yeterlidir. Ancak, daha riskli durumlarda üreticinin uygunluk bildirimi yeterli olmayabilir. Tüketici tarafından ya da düzenleyici bir kurum tarafından yetkilendirilmiş bağımsız bir laboratuvarda test talep edilebilir. Bu durumda başvurulacak yöntem, ürün, süreç veya hizmetin istenilen şartları taşıdığını, üçüncü bir tarafın yazılı garantisini yoluyla gösteren bir 'belgelendirme' olacaktır.

Test ve belgelendirmenin uygun şekilde yapıldığının temel iki göstergesi 'metroloji' ve 'akreditasyon'dur. Metroloji kurumları, kalibrasyon laboratuvarlarının ölçümlerin güvenilirliği ve doğruluğunu saptayarak 'uygunluk değerlendirmesi kurumları'nın yaptıkları çalışmalara olan güveni sağlar. Akreditasyon ise, uygunluk değerlendirmesi yapacak kurumun (örneğin laboratuvar ya da belgelendirme kuruluşları) belirli görevleri yerine getirme konusundaki yetisinin üst makamlar (TÜRKAK) tarafından kabul görmesine ilişkin süreçtir. Büyük üreticiler genellikle tedarikçilerinin ürünlerini almadan önce bu ürünlerin test edildiği laboratuvarların akredite olup olmadığına bakarlar. 'Tanıma' ise akreditasyon veren kurumun (üst makamın) yeterliliğinin kabul görmesidir.

Kaynak: Togan, 2012, s. 7-8.

Mevzuat uyumu yanında, kurumsal altyapının tesisi de önemlidir. Bu alanda en dikkate değer adımlar, Türk Standartlar Enstitüsü (TSE) bağlamında atılan adımlar; Türk Akreditasyon Kurumu (TÜRKAK) ve Ulusal Metroloji Enstitüsü'nün (UME) kurulması ve Ekonomi Bakanlığı içinde Ürün Güvenliği ve Denetimi Genel Müdürlüğü'nün yeniden yapılandırılması olmuştur. TSE verilerine göre, Türkiye Avrupa standardizasyon komiteleri olan CEN ve CENELEC'in standartlarının %99'unu kabul etmiştir.

Bu gelişmeler malların serbest dolaşımının temini ve ticarette teknik engellerin yoluyla Türk ürünlerinin AB pazarında kısıtlamalarla karşılaşmalarının önüne geçilmesi bakımından önemlidir. Diğer taraftan, ticarette teknik engellerin çeşitliliği ve geniş bir mevzuatla düzenlendiği düşünüldüğünde, bunların tamamen bertaraf edilebilmesi ve tam bir teknik uyumun sağlanması başlı başına zorlu bir süreçtir. Ayrıca, GB'nin tesisinden itibaren gerek teknolojik gerek iktisadi gelişmelere paralel olarak AB'nin bu alandaki mevzuatı genişlemekte, bu durum Türkiye'nin dinamik bir şekilde uyum sağlamaya çalışmasını gerektirmektedir. Ancak uyum süreci, teknik açıdan kapasite, yeterli personel ve idari yapılanma ihtiyacı yanı sıra ciddi bir maliyet yükü de getirmektedir. Hâlihazırda, Türkiye'nin AB teknik mevzuatına uyumunda eksiklikler mevcuttur.

Mevzuat uyumu gerektiren diğer alanlar

GB'nin sağlıklı işleyebilmesi bir dizi alanda daha mevzuat uyumlaştırmasını gerektirmiştir. Bunların başında rekabet kuralları gelmektedir.[8] GB Karar'ının 32-43. maddeleri GB'nin tabi olacağı rekabet kurallarının, GB'nin işleyişi ile uyumsuz kabul edilen faaliyetlerin ve ilişkin prosedürlerin çerçevesini çizmiştir. Türkiye'den bu alanda bek-

[8] AB'nin rekabet politikasına ilişkin ayrıntılı bilgi için Bkz.16.Bölüm.

lenilen AB'nin rekabet politikasına ve müktesebatına uyumlu yasaların ve düzenlemelerin yapılmasıdır. Bu kapsamda, özel sektör teşebbüslerinin birleşme, devralma, fiyat anlaşmaları, kartel, tekel vb. rekabeti bozucu faaliyetlerine ilişkin düzenlemeleri ile doğrudan veya dolaylı olarak belirli teşebbüslere veya belirli malların üretimine avantaj sağlayarak rekabeti bozan veya bozma tehlikesi yaratan devlet yardımları ele alınmıştır.

Türkiye'nin rekabet hukuku alanında attığı en temel adım, rekabet yasası olarak bilinen, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un çıkarılması olmuştur. Buna ek olarak 'Rekabet Kurumu' oluşturulmuş ve bir dizi mevzuat düzenlemesi yapılmıştır. Kurum bünyesinde 'Rekabet Kurulu' birleşme, devralma, özelleştirme vb. alanlarda 2800'ün üzerinde kesinleşen karar almıştır. GB'nin Türkiye ekonomisine en önemli katkılarından birisi hiç şüphesiz rekabet politikası alanında piyasa ekonomisinin gerektirdiği düzenlemelerin yapılmasını sağlamış olmasıdır. Ancak, halen Türkiye'nin AB müktesebatına uyumu konusunda yapılması gerekenler bulunmaktadır. Özellikle, Devlet Yardımlarının İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun'un uygulanmasına ilişkin mevzuat henüz eksiktir. Diğer taraftan kamu kuruluşları ile kendisine tekel ve özel imtiyaz tanınmış teşebbüslerin durumuna ilişkin bazı düzenlemelerde AB uyumu tam olarak sağlanamamıştır. Pazar payı %20'nin altında kalan banka birleşme ve devralmaları gibi birçok konu halen Rekabet Kanunu'nun kapsamı dışındadır.

GB'nin gereğince işleyebilmesinin fikri, sınaî ve ticari mülkiyet haklarının etkin şekilde korunabilmesi ile mümkün olacağı kabul edilmiştir. Bu alanda müktesebat uyumunu sağlayabilmek için çok sayıda düzenleme yapılmıştır. Türk Patent Enstitüsü 1994 yılında kurulmuş ve hemen ardından Patent Haklarının Korunması Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Fikri ve sınai mülkiyet haklarının korunmasına yönelik olarak çok sayıda yasal düzenleme tamamlanmıştır. Türkiye fikri mülkiyete ilişkin çeşitli uluslararası anlaşmalara taraf olmuştur. Ancak, bu alanda Türkiye'de özellikle uygulama başta olmak üzere eksikliklere ilişkin AB'nin ciddi eleştirileri bulunmaktadır. Avrupa Komisyonu'na göre Türkiye'de sınai mülkiyet haklarının etkili şekilde korunmasına yönelik siyasi irade hala zayıftır. Uygulamaya ilişkin konular ve cezai yaptırımlar yetersizdir. Taklit mallarla mücadele geliştirilmelidir.[9]

GB sonrası dönemde Türkiye'nin ticaret politikası savunma önlemlerini daha fazla kullanmaya başladığı görülmektedir. Bilhassa, OGT bağlamında tarifelerin indirilmesi sonucu üçüncü ülkelere karşı korunma imkanları azalan yerli sanayinin korumacı talepleri çerçevesinde anti-damping uygulamaları ve korunma (safeguard) önlemlerinde ciddi bir artış meydana gelmiştir. 2011 yılı itibarıyla sadece yürürlükte olan anti-damping önleminin sayısı 118'e yükselmiştir. Türkiye bu alanda, dünya ülkeleri arasında üst sıralara yükselmiştir. Türkiye Almanya, İtalya, Romanya, Bulgaristan gibi AB ülkelerinden gelen ürünlere de anti-damping vergisi uygulamaktadır. GB sonrası dönemde Türkiye'de korunma önlemlerini de özellikle Çin ve Uzak Doğu Asya ülkelerinden gelen ürünlere karşı uygulanmaktadır. Bu tür korunma mekanizması araçlarının yaygınlaşmasında en temel faktörlerden birisi hiç şüphesiz GB bağlamında Türkiye'nin AB mevzuatı ile yakınlaşması ve AB tarafından da sık kullanılan bu tür önlemler konusunda bir anlamda AB'yi örnek almasıdır.

---

9 Avrupa Komisyonu 2012 yılı İlerleme Raporu'nda bu konudaki tespitlerine yer vermiştir. Avrupa Birliği'nin diğer belgelerinde de bu konu sıklıkla vurgulanmaktadır. Örneğin, Avrupa Parlamentosu'nun Türkiye'ye ilişkin raporunda da (Türkiye ile Ticari ve Ekonomik İlişkiler-A7-0238/2010) fikri mülkiyet haklarının korunmasına ilişkin önemli eleştiriler yer almaktadır.

Kutu 12.4: Gümrük Birliği içinde Türkiye ve egemenlik sorunu

1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile Türkiye ve AT (AB) aralarında bir *gümrük birliği* tesis etmişlerdir. Buna göre Türkiye AB'nin gümrük bölgesinin içine dâhil olmamaktadır. Bir başka ifade ile Türkiye tarafların aralarında oluşturduğu GB'nin 'gümrük bölgesi' içindedir. Türkiye gümrük gelirlerini kendi hesabına toplamaya devam etmektedir. AB üyesi olmadığı için GB ile ilgili konularda egemen vasfını sürdürmektedir. GB'nin işleyişi ile ilgili konular Ortaklık Konseyi ve 'Gümrük Birliği Ortak Komitesi' tarafından görüşülüp karara bağlanmaktadır. Kabul edilmesi gerekir ki egemenlik kavramı da ulusların birbirlerine karşılıklı bağımlılıkları çerçevesinde şekillenmektedir. AB'ye tam üye olma isteyen Türkiye olduğu için, GB bağlamındaki alanlarda da AB'nin kendi içinde ulaştığı bütünleşme aşamasını, AB norm ve standartlarını, müktesebatını ve tüm uygulamalarını dikkate almak durumundadır.

Bu nedenle GB Karar'ının 54. maddesinde de ifade edildiği üzere Türkiye gümrük birliğinin işleyişi ile doğrudan ilgili alanlardaki kendi mevzuatını AB mevzuatı ile mümkün olduğu ölçüde uyumlaştırmaya çalışmıştır. Bu alanlar, ticaret politikası, üçüncü ülkelerle imzalanan ve sanayi ürünleri itibarıyla ticari boyutu olan anlaşmalar, sanayi ürünleri ticaretindeki teknik engellerin kaldırılmasına ilişkin mevzuat, rekabet, sınaî ve fikri mülkiyet hukuku ile gümrük mevzuatıdır. Bununla birlikte, Türkiye bu alanlarda GB'nin iyi işleyişini etkilememek kaydıyla, mevzuat değişikliği yapma hakkına da sahiptir. Bu alanlarda Türkiye doğrudan doğruya AB yasalarına tabi olmamakta, kendi muadil yasalarını çıkartması beklenmektedir.

Ancak, Türkiye bu uyumlaştırmayı gerçekleştirirken kendi düzenlemelerini de AB ile büyük ölçüde benzeyecek şekilde gözden geçirmek, gerektiğinde değiştirmek, eklemeler yapmak, eksik alanlarda yeni yasalar, kurumlar vb. oluşturmak durumundadır. Örneğin, AB'nin ticaret politikasındaki hüküm ve uygulama önlemlerini yürürlüğe koymak zorundadır.

Buradan hareketle, Türkiye kendi egemenliği içerisinde kendi yasa ve kurumlarını oluşturmakta ve GB Türkiye'nin bu haklarını mutlak bir şekilde ortadan kaldırmamaktadır. Ne var ki, Türkiye'nin GB bağlamındaki konularda hareket alanı oldukça daralmıştır. Özellikle, AB'nin GB ile çok bağlantılı ticaret politikası, teknik engeller, rekabet gibi alanlarda kendi hedef ve uygulama araçlarını gözden geçirmesi ile Türkiye'nin de AB'nin bu hedefleri ile uyumlu olması beklenmektedir.

Tablo 12.6: Türkiye ve AB'de belli başlı 'ticaret politikası savunma araçları*

Araç	AB	Türkiye
Korunma önlemleri (ithalatta ortak kurallar)	*(2009 tarihli ve 260/2009 sayılı Konsey Tüzüğü)*	*İthalatta Korunma Önlemleri Hakkında Karar 2004/7305 İthalatta Korunma Önlemleri Yönetmeliği* *İthalatta Gözetim Uygulaması Yönetmeliği*
Anti-damping önlemleri ***Sübvansiyonlu ithalata karşı telafi edici vergi önlemleri***	*(2009 tarihli ve 1225/2009 sayılı Konsey Tüzüğü)* *(2009 tarihli ve 597/2009 sayılı Konsey Tüzüğü)*	*İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Kanun (4412 Sayılı Kanunla Değişik 3577 Sayılı Kanun)* ve *İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Yönetmelik*
Ticaret Engelleri Tüzüğü	*(1994 tarihli ve 3286/94 sayılı Konsey Tüzüğü)*	*Türkiye'nin Ticari Haklarının Korunması Hakkında Karar 95/7608* *Türkiye'nin Ticari Haklarının Korunması Hakkında Yönetmelik*

**Güncellenmiş olarak.*

Tablo 12.7: AB ve Türkiye'nin Serbest Ticaret Anlaşmaları

Hangi aşamada?	AB'nin anlaşmaları	Türkiye'nin anlaşmaları
Yürürlükte olan anlaşmalar	İzlanda, Norveç, Lihtenştayn (Avrupa Ekonomik Alanı) İsviçre Faroe adaları **Türkiye (Gümrük Birliği))** San Marino, Andora (GB) Arnavutluk Hırvatistan Makedonya Karadağ Bosna Hersek Sırbistan Cezayir Fas Mısır Tunus Suriye Filistin Ürdün Lübnan İsrail Meksika Şili Güney Kore Güney Afrika AKP (Afrika, Karayip ve Pasifik)	Arnavutluk Bosna Hersek EFTA Fas Filistin Gürcistan Hırvatistan İsrail Karadağ Makedonya Mısır Sırbistan Suriye (askıya alındı) Şili Tunus Ürdün Güney Kore Morityus
Müzakere süreci tamamlanıp yürürlüğe girmesi beklenenler	Kolombiya Peru Fildişi Sahili Kamerun CARIFORUM (Karayip ülkeleri) CACM (Orta Amerika ülkeleri)	Lübnan (iç onay süreci devam etmekte)
Halen müzakereleri devam edenler	Hindistan ASEAN (halen bu ülkelerle tek tek müzakereler sürmekte veya başlatılma kararı alınmıştır) Singapur Malezya Ukrayna Kanada Körfez İşbirliği Konseyi (Katar, Bahreyn, Kuveyt, S. Arabistan, Oman, BAE) Mercosur (Arjantin, Brezilya, Paraguay ve Uruguay) Vietnam Moldova Libya ABD (TTYO)	Ukrayna Kolombiya Ekvator Malezya Kosova Moldova Kongo Demokratik Cumhuriyeti Gana Kamerun Seyşeller Körfez İşbirliği Konseyi Libya MERCOSUR Faroe Adaları
Müzakerelere başlanması kararı alınanlar veya müzakere teklif edilenler	Japonya Endonezya Gürcistan Ermenistan	Kanada, Japonya, Hindistan, Endonezya, Vietnam, Cezayir, Güney Afrika Cumhuriyeti, Meksika, Peru, Orta Amerika Topluluğu (CACM), diğer Afrika Karayip Pasifik (ACP) Ülkeleri, ABD

Kaynak: Avrupa Komisyonu Ticaret Genel Müdürlüğü ve T.C. Ekonomi Bakanlığı.

İkinci temel alan, OTP'ye uyum çerçevesinde Türkiye'nin ayrıca, AB'nin tercihli gümrük rejimine aşamalı olarak uyum sağlamasıdır. Bu uyum, GB Karar'ının 16. Maddesinde belirtildiği üzere 'hem otonom rejimleri hem de üçüncü ülkelerle tercihli anlaşmaları' kapsamaktadır. Karar uyarınca, Türkiye'nin gerekli önlemleri alarak ilgili ülkelerle karşılıklı yarar temeline dayanan anlaşmaları müzakere etmesi beklenmiştir. Türkiye, AB'nin serbest ticaret anlaşması imzaladığı ülkelerle ayrı STA'lar müzakere etmiş ve bunlardan 19 tanesini tamamlayarak başlatmıştır (Lübnan ile yapılan anlaşma halen onay aşamasındadır). Türkiye, 1996'dan itibaren ilk olarak EFTA ve Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri-MDAÜ (Polonya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Slovenya, Bulgaristan, Romanya, Estonya, Letonya ve Litvanya) ile anlaşmalar imzalamıştır. Bu STA'lar MDAÜ'nün AB'ye katılmalarını takiben yürürlükten kalkmıştır. Ayrıca, Kuzey Afrika ve Akdeniz bölgesindeki bazı ülkelerle de (Mısır, İsrail, Fas, Tunus, Suriye, Filistin) anlaşmalar tamamlanmıştır. İlk dönem olarak adlandırılabilecek bu anlaşmalar daha ziyade AB'yi takiben atılmış adımlar olup bu ülke pazarlarında Türk ihracatı için önemli bir pazara giriş imkânı sağlamıştır. Ancak bu ülkelerle olan ticaretin toplam ticaret içindeki payı çok yüksek değildir. Daha sonraki dönemlerde ise eski Yugoslav Cumhuriyetleri, Ürdün, Gürcistan ile STA yapılmış ve daha uzak ülkeler ile de (Şili, Morityus, G. Kore) STA'lar tamamlanmıştır. Bunlardan özellikle G. Kore ile yapılan anlaşma kapsamı ve iki ülke arasındaki ticaret hacmi dikkate alındığında daha önceki STA'lara nazaran önemlidir. AB'nin ticaret stratejisi bağlamında yeni ülkelerle STA vb. girişimlerini takiben, Türkiye de kendi dış ticaret politikası uyarınca öncelikli gördüğü ülke pazarlarına girişi sağlayabilmek amacıyla farklı coğrafyalardan ve daha büyük ticaret potansiyeli bulunan ülkeler ile STA müzakerelerini başlatmış, bazı ülkelere ise bu konuda teklifler sunmuştur. Türkiye'nin halen 14 STA müzakeresi devam etmektedir.

AB'nin tercihli rejimi STA'lar yanında otonom rejimleri de kapsamaktadır. Burada, Türkiye'nin üstlenmesi gereken en kapsamlı uygulama ise GSP olarak bilinen 'Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi'dir. GSP gelişmekte olan ülkelerin dünya ticaretine katılımını sağlamak, bu ülkelerin pazara giriş koşullarını geliştirmek, ihracat gelirlerini artırmak ve ekonomik büyümelerini hızlandırmak amacıyla bu ülkelerin ihraç ürünlerine tercihli (genellikle gümrük vergisi olmadan) giriş imkânı sağlanmasıdır. Bu uygulama genellikle gelişmiş ülkelerin tek yanlı tavizleri şeklinde uygulanmaktadır. AB ilk olarak 1971 yılında GSP düzenlemesi yapmış, 2004 yılında ise üçüncü 10 yıllık dönemi başlatmıştır. Benzer rejimin Türkiye tarafından üstlenilmesi gerekmiştir. Türkiye, GB kapsamında sanayi ürünleri bakımından GSP'ye uyum sağlamakla yükümlüdür (tarım ve AKÇT ürünleri için ise uyum üyelikten sonraya bırakılmıştır). Ancak, GSP'den yararlanan gelişmekte olan ülke ve sektörler incelendiğinde Türkiye'nin çıkarları açısından AB ile örtüşmediği durumlar da ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle GSP uyumunda pürüzler meydana gelmekte ve bu alandaki ilerlemeler AB tarafından sınırlı bulunmaktadır.[1]

Gümrük Birliği'nin Kapsamına Girmeyen Alanlar

GB bazı temel iktisadi alanları ve ürünleri kapsamamaktadır. Örneğin, AKÇT Antlaşmasının yetki alanına giren ürünler (demir ve çelik ürünleri) başlangıçta GB kapsamında bulunmamaktaydı. Ancak, Gümrük Birliği çerçevesinde sanayi ürünü olarak tanımlanan demir çelikten mamul ve yarı mamul ürünlerde gümrük vergileri sıfırlanırken,

[1] Bkz. Avrupa Komisyonu 2012 yılı Türkiye İlerleme Raporu (30. Fasıl-Dış İlişkiler).

AKÇT kapsamındaki hammaddenin gümrük vergisi uygulanarak koruma kapsamında tutulmasının ticari ve iktisadi olarak sürdürülemeyeceği açıktır. Bu nedenle, söz konusu ürünlerde, öncelikle AB ile Türkiye arasında 1995 yılında bir serbest ticaret anlaşması parafe edilmişti.

AKÇT ürünlerinin serbest ticaretini hedefleyen Anlaşma Türkiye ile AB arasında söz konusu ürünlerde uygulanan gümrük vergileri ve eş etkili vergilerin kaldırılmasını, miktar kısıtlamalarına son verilmesini amaçlamaktaydı. Anlaşma ayrıca rekabet, birleşmeler ve devlet yardımları konusunda Gümrük Birliği ile benimsenen kuralların uygulanmasını öngörmüş; bu ürünlerde antidamping ve korunma işlemlerinde izlenecek kuralları belirlemişti. AKÇT'nin 2002 yılında sona ermesi ile bu Anlaşma da sona ermiş ve AKÇT ürünleri, diğer sanayi ürünlerinde olduğu gibi GB rejimi içine dâhil olmuştur.

Diğer alanların GB rejimine dâhil edilmesinde ise sorunların devam etmekte olduğu görülmektedir.

GB, klasik tarım ürünleri ticaretini kapsamaz. Geleneksel tarım ürünlerinin kapsama alınması ancak Türkiye'nin kendi tarım sektörünü AB'nin Ortak Tarım Politikası'na uyumlaştırması ile mümkün olabilecektir. GB Kararı'na göre, AB ve Türkiye'nin 'tarım ürünleri ticaretinde birbirlerine tanıdıkları tercihli rejimleri, aşamalı olarak ve karşılıklı yarar sağlayacak biçimde' geliştirmeleri gerekmektedir. AB ile Türkiye arasındaki tarım ürünleri ticaretinin yıllık hacmi 2012 yılında 7.8 milyar avro düzeyine varmıştır.

AB Türkiye'ye karşı bu ürünlerde tercihli bir uygulama başlatmış ve hemen tüm ad valorem gümrük vergileri kaldırılmıştır. Spesifik vergilerde ise indirimlere gidilmiştir. Buna göre Türk tarım ürünlerinin yarıya yakını gümrük vergisinden muaf yarısı ise daha düşük vergi ile AB pazarına girebilmektedir. Ancak, halen ciddi engeller devam etmektedir. AB bazı temel tarım ürünlerinde ve birçok işlenmiş tarım ürününde yüksek gümrük vergileri uygulamaya devam etmektedir.[2] Diğer taraftan tarım ticaretinin en tartışmalı konularından birisi ise, tarımsal destekler (sübvansiyonlar) konusudur. AB tarım sektörüne verdiği destekle uluslararası ticaret müzakerelerinde eleştirilere en fazla hedef olan taraflardan birisidir. DTÖ kapsamında Doha turu ticaret müzakerelerinde tarım konusundaki ihtilaflar henüz çözülememiştir. Türk tarım ürünleri açısından AB pazarına girişte yüksek fiyatlarla girişe yol açan AB düzenlemeleri ve haksız rekabet doğuran tarım sübvansiyonları dikkat çekmektedir. Gıda güvenliği gibi konularda AB standartlarının dikkate alınmaması halinde de ciddi pazara giriş engelleri ile karşılaşılabilmektedir. Tarımda, Türkiye'nin uyguladığı gümrük vergileri de oldukça yüksektir. Örneğin, Türkiye'nin 2011 yılı basit ortalama gümrük tarifesi oranı %49.2 olup, bazı hassas ürünlerde bu oran %225'e varabilmektedir. AB'nin Türkiye'yi tarım ürünleri ticaretinde eleştirdiği diğer önemli bir konu ise canlı hayvan ve et ithalatında uyguladığı yasaklardır. Türkiye, tarımsal destek politikasını Ortak Tarım Politikası ile tam olarak uyumlu hale getirmek için bir stratejiye sahip olmadığı gibi mevzuat uyumu da yeterli değildir.[3] Bu alanın GB dışında kalması her iki taraf açısından da önemli kayıplara neden olmaktadır. Çakmak ve Eruygur'a (2007) göre, tarım ticaretinin serbestleşmesi özellikle AB'nin yararına olacaktır[4]. Türkiye'nin de AB pazarında tercihli ticaret imkânı yoluyla üçüncü ülke üreticilerine karşı avantaj elde edebilecektir.

Hizmet ticareti de GB kapsamında bulunmayan önemli iktisadi alanlardandır. Hizmetler sektörünün milli gelir ve toplam istihdam içindeki

---

2 ÖZDEMİR, 2010, s.11.

3 Bkz. Avrupa Komisyonu 2012 yılı Türkiye İlerleme Raporu (11. Fasıl-Tarım ve Kırsal Kalkınma).

4 ÇAKMAK ve ERUYGUR, 2007, 'AB Üyeliğinin Türk Tarımına Etkileri', **İşletme, İktisat ve Finans**, 22.

payı gerek AB gerek Türkiye'de giderek yükselmektedir. Türkiye, 2012 yılında 42 milyar dolarlık hacmi ile dünyanın en büyük 17. hizmet ihracatçısı olup, bu alanda 23 milyar dolar ticaret fazlası vermektedir. AB dünya hizmet ticaretinde en büyük ithalatçı konumundadır. AB'nin 639 milyar dolarla dünya hizmet ithalatının beşte birini (%20) tek başına yaptığı düşünüldüğünde, Türkiye ile AB arasındaki hizmet ticaretinin tamamen serbestleşmesi ile Türkiye AB pazarına daha fazla girebilme imkânına kavuşacaktır. Diğer taraftan, hizmetler sektöründe ticaretin serbestleşebilmesi, Türkiye'nin de kendi iç düzenlemelerini tamamlayabilmesine ve iç pazarını AB hizmet sunucularına açmasına bağlıdır.

AB'nin Yeni Ticaret Stratejisi Anlayışı ve Türkiye: Zorluklar ve Sorunlu Alanlar

AB'yi ticaret sistemi içinde güçlü bir blok haline getiren en önemli unsur üye ülkelerin AB bütünleşme sürecinin daha başlangıcından bu yana 'ortak' bir ticaret politikası izlemeleridir. Buna göre, ticaret politikası 'münhasır' bir yetki alanı olarak belirlenmiştir. Üye ülkelerin artık dış ticarette kendi başlarına ulusal yasalarını oluşturma ya da diledikleri ülkelerle ticaret müzakerelerine girme imkânları bulunmamaktadır. Her ne kadar üye ülkeler AB Konseyi'nde karar alma sürecinde söz sahibi olsalar da, kararlar nitelikli oy çokluğu ile alınmaktadır ve bağlayıcıdır. Avrupa Parlamentosu'nun yasama sürecindeki yetkisi zaman içinde artmıştır. Ayrıca, Avrupa Komisyonu'nun ticaret politikası alanındaki hareket alanının genişlediği ve AB'de ticaret politikasının giderek Brüksel merkezli olmaya başladığı görülmektedir.[5] Öte yandan, münhasır bir politika alanı olarak ticaret politikasının *kapsamının* genişlemesi de üye ülkelerin geleneksel olarak kendi tasarrufları içinde tuttukları konuların giderek AB ortak müktesebatı alanına kaymasına yol açmıştır. Bu durum, Türkiye'nin de ortak ticaret politikasına uyum sağlarken genişleyen ticaret politikası müktesebatını dikkate almasını gerektirmektedir. Zira GB'nin tesis edilmesinden bu yana geçen uzun zaman süresinde bir yandan AB'nin kendi iç bütünleşme süreci diğer taraftan dünya ekonomisi ve küresel ticaret sisteminde meydana gelen değişimler, AB'nin ticaret politikasının da dinamik bir şekilde gelişmesine ve genişlemesine neden olmuştur. Bu değişim sürecinde AB küresel piyasalarda sürdürülebilir şekilde pazara giriş ve rekabetçiliğe dayalı bir strateji ve bu stratejinin gereği bir yapılanmaya ihtiyaç duymaya başlamıştır[6].

AB ticaret politikasında değişime yol açan etkenlerden kısaca bahsetmek gerekir. Gelişmiş ülkelerin maliyet avantajını yakalamak istemeleri ve daha fazla katma değer içeren üretim süreçlerine yönelmeleri ile üretimlerinin bir bölümünü başta Uzak Doğu ülkeleri olmak üzere Gelişme Yolunda Ülkelere (GYÜ) kaydırmaları sonucu küresel üretimde yeni modeller ortaya çıkmıştır. Üretimde 'tedarik zinciri' olarak bilinen bu gelişme ile bazen aynı çok uluslu şirketin üretimini farklı ülkelere yayması mümkün olmaktadır. Dolayısıyla, dünya üretimi daha karmaşık bir ağ oluşturmaya başlamıştır. Bu durum doğal olarak ülkeler arasındaki ticaret akışını da etkilemiştir. Ayrıca, ulaştırma ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler dünya ticaretini kolaylaştıran diğer etkenler olmuştur. Dünyadaki bu değişimin de etkisiyle birlikte, *yükselen ekonomiler* AB karşısında rekabet üstünlüğü yakalamaya başlamış ve AB'nin dış ticaret açığı giderek yükselmiştir. AB'nin mal ve

[5] WOOLCOCK, 2009; AKMAN, 2012a.

[6] Bu amaçla AB 2006 yılında Küresel Avrupa: Dünyada Rekabet Edebilme (*Global Europe: Competing in the World*) isimli ticaret stratejisini benimsemiştir. Bu strateji ile ilgili olarak, bkz. EVENETT, 2006.

hizmet piyasalarında yeni pazarlara olan ihtiyacı artmış; üretim sürecinde ihtiyaç duyduğu ham madde piyasalarına sürdürülebilir bir erişim isteği fazlalaşmıştır[7]. Bu bağlamda, AB'de ticaret alanında ön plana çıkan çıkar grupları vb. aktörlerin beklenti ve öncelikleri değişmiştir. Özellikle AB'nin rekabetçi olduğu alanlarda (ileri teknoloji ürünler, hizmet ticareti gibi) dış pazarlarda daha 'ofansif' bir politika anlayışının tercih edilmesi yönünde baskılar oluşmuştur. Küreselleşen dünya ekonomisi ticaret politikasını diğer politika alanları ile daha bağlantılı hale getirmeye başlamış ve ticaret ilişkilerinin sadece gümrük vergileri vb. ile sınırlı kalmayıp çok daha geniş bir düzenleme alanı ile iç içe girmesine yol açmıştır. Standartlar, tüketici hakları, sağlık, çevre, çalışma hayatına ilişkin düzenlemeler, kamu alımları, yatırımlar gibi konular çok taraflı ticaret müzakerelerinde de gündeme gelmeye başlamıştı[8]. Ancak DTÖ Doha Turu müzakerelerinde bu kalabalık gündem maddeleri taraflar arasında ciddi uzlaşmazlıklara yol açmıştır. Diğer taraftan 150 kadar DTÖ üyesi arasında tarım ve sanayi ürünlerinde pazara giriş konusunda ileri adımların atılması mümkün olamamış ve müzakereler tıkanıklığa uğramıştır. Bu durum AB başta olmak üzere pek çok ülkeyi çok taraflı müzakere sürecinden bölgesel ticaret anlaşmalarına yönelmeye sevk etmiş ve STA'ların sayısı giderek artmıştır. Bu anlaşmaların en temel özelliği ise pek çoğunun tüm bu yeni gündem konularını da kapsayacak derinlikte 'yeni nesil' ticaret anlaşmaları olmasıdır.

Bu gelişmelerin sonucu olarak, AB ticaret politikası kapsamı bir yandan yeni alanlara doğru genişlerken, müzakere zemininde de değişiklikler meydana gelmiştir. Lizbon Antlaşması ile birlikte, ticaret politikasının kapsamı hizmetler, fikri mülkiyet hakları ve doğrudan yabancı sermaye yatırımları gibi alanları da içine alacak şekilde genişletilerek, belirli istisnalar dışında münhasır yetki alanı içine dâhil edilmişti.[9] AB ticaret politikasındaki bu gelişmelerin Türkiye'nin uyum süreci üzerine de etkisi olmuştur.

İlk olarak, Türkiye'nin AB ile oluşturduğu GB, AB'nin ortak ticaret politikasına nazaran daha dar bir çerçeve içinde kalmıştır. Lizbon Antlaşması'nın 207. maddesi çerçevesinde ticaret alanındaki müktesebatı bahsi geçen yeni alanları ve yeni ticaret anlaşmalarını ve düzenlemelerini içerecek şekilde genişlemektedir. Dolayısıyla Türkiye'nin bu genişleyen müktesebatı göz önünde bulundurması ve uyum sağlamaya çalışması beklenecektir.

İkinci olarak, AB'nin kapsamı geniş 'yeni nesil' serbest ticaret anlaşmaları yapmaya başlamasıyla, Türkiye'nin GB Karar'ında belirtilen AB'nin tercihli anlaşmalarına uyum sağlama zorunluluğu da daha kritik bir safhaya girmiştir. AB'nin özellikle STA'ya dayalı bu türden girişimlerinin, yeni ticaret stratejisi çerçevesinde, hedef ve öncelikli olarak belirlediği ülkelerle iktisadi ve ticari ilişkilerini şekillendirmesi açısından önemli olduğu görülmektedir. Bu durumda, Türkiye'nin de söz konusu ülkelerle benzer anlaşmaları karşılıklı menfaatler doğrultusunda müzakere etmesi gerekmektedir. Bu sadece GB Kararı'nın bir gereği olmanın ötesinde, Türkiye'nin ekonomik çıkarları açısından da gereklidir. Bir örnek vermek gerekirse, AB'nin kendi amaç ve çıkarları doğrultusunda bir başka ülke ya da ülke grubu ile imzalayacağı anlaşma iki taraf arasında ticarette bir serbestlik yaratmaktadır. Bu durumun Türkiye bakımından çeşitli etkileri olmaktadır: Birincisi, söz konusu ülke(ler)in AB pazarında Türkiye'nin GB yoluyla elde ettiği tercihli pazara giriş (gümrük vergisi ve miktar kısıtlamalarının kaldırılması) imkânını elde

[7] AKMAN, 2013.

[8] YOUNG ve PETERSON, 2006. YOUNG, 2007. AKMAN, 2013.

[9] WOOLCOCK, 2008.

edecek olmaları ile Türkiye'nin Avrupa iç pazarındaki avantajı erozyona uğramaya başlayacaktır. Örneğin AB-G. Kore arasında kabul edilen STA'yı takiben G. Kore'li otomotiv üreticileri doğrudan ve gümrüksüz olarak Avrupa pazarına ürünlerini satabilecekleri için, üretimlerini Türkiye'de yaparak buradan AB'ye girme yolundan vaz geçebilecektir. AB'nin STA'larının sayısı ve kapsamı genişledikçe Türkiye'nin AB pazarındaki rakiplerinin sayısı artacaktır. Üstelik hiçbir zaman AB üyesi olmayacak ülkelerle yapılan bu tür STA'ların Türkiye'nin GB ilişkisinin çok ötesinde örneğin hizmet ticaretini de kapsayacak bir yapıda olması dikkat çekicidir. İkinci olarak, Türkiye'nin söz konusu üçüncü ülke pazarında AB üreticilerine karşı görece daha dezavantajlı bir konuma gerilemesine neden olabilir. Türkiye'nin de rekabet dezavantajına uğramamak için benzer tercihli anlaşmaları yapması beklenecektir. Ne var ki, AB'nin STA yaptığı ülkelerden bazıları çeşitli nedenlerden dolayı Türkiye ile benzer bir anlaşma yapma konusunda istekli olmayabilmektedirler. Örneğin, Türkiye Güney Afrika Cumhuriyeti, Cezayir ve Meksika'yı ile müzakere süreci konusunda ikna ederken çok zorlanmaktadır. GB'de Türkiye'nin AB'nin ortak ticaret politikasına uyum sağlaması gerekir. Ancak, bu gibi durumlarda iki taraf arasında bir eşgüdümün olması ve AB'nin de Türkiye'nin bu uyum sürecine destek olması beklenir. STA anlaşmaları açısından AB üçüncü ülkeleri Türkiye ile benzer anlaşmaları yapmaları konusunda ikna etmeye çalışmaktadır[10]. Ancak, AB'nin bu ülkeler nezdindeki girişimleri çoğu zaman etkili olmaktan uzaktır.

AB ticaret anlaşmalarını müzakere ederken bunun etkileri Türkiye ile oluşturduğu gümrük bölgesi açısından ortaya çıkmaktadır. Bu durumda, AB'nin Türkiye'nin çıkarlarını da dikkate alması beklenir. AB'nin kendi adına müzakere ederken Türkiye'nin önceliklerini ve menfaatlerini ne derece dikkate aldığı tartışmaya açıktır. Bu bağlamda, Türkiye'nin tam üye olmadan, AB'nin Ticaret Politikası Komitesi (eski 133. Madde Komitesi) içinde yer alması mümkün olamamaktadır. Bu gibi prosedürlerin yokluğu STA anlaşmalarında Türkiye'ye ile gerekli istişarenin yeterli düzeyde yapılamamasına yol açmaktadır[11]. Oysa GB Kararı'nın 56. Maddesine göre AB, GB'nin işleyişi ile doğrudan ilgili olan bir alanda (örneğin üçüncü ülkelerle imzalanan ve ticari boyutu olan anlaşmalar) yeni mevzuat kabul ederken Türkiye'ye mukabil mevzuatı kabul edebilmesi için yardımcı olmalıdır. Bu konuda 'güçlüklerin ortaya çıkması durumunda', Gümrük Birliği Ortak Komitesi'nde (GBOK) karşılıklı kabul edilebilir bir çözüm bulmak yolunda her türlü çabayı göstermelidir. Ancak, bu çerçevede atılan adımların, Türkiye'nin AB'den beklediği desteği sağlamasında yeterli olmadığı yönünde iddialar mevcuttur.

Özet

Türkiye ile Avrupa Birliği arasında tesis edilen Gümrük Birliği, basit bir iktisadi bütünleşme modeli olmanın ötesinde ele alınması gereken bir girişimdir. GB Türkiye'nin AB'ye tam üye olma hedefine yönelik ortaklık ilişkisinin de temelini ve önemli bir aşamasını oluşturmaktadır. Bir başka ifade ile Türkiye daha ileri ve derin bir Avrupa bütünleşmesinin de parçası olabilmek maksadıyla ilişkisini basit bir STA yerine -AB üyesi ülkelerin kendi aralarında esas aldığı gibi- daha ileri bir model olan GB üzerine tanımlamayı daha başlangıçtan itibaren kabul etmiştir. GB Kararı teorik olarak normal bir gümrük birliği uygulamasının

[10] AB izlediği yöntem genellikle bu anlaşmalara 'Türkiye hükmü' (*Turkey clause*) olarak bilinen bir madde eklenmesi yoluyla, müzakere yaptığı ülkenin Türkiye ile de müzakerelere başlamasını önermektedir. Bu girişim bir yaptırımı olmaktan uzak bir tavsiyenin ötesine geçmemektedir.

[11] KABAALİOĞLU, 2010, s. 49-50; KABAALİOĞLU, 2012, s.15-16.

ötesinde unsurları içermiştir. Ticarette serbestleşmenin ve OGT'nin yanı sıra, Türkiye'nin AB'nin ortak ticaret politikasına uyumunu, teknik engellere ilişkin müktesebata uyumunu, rekabet politikası, fikri mülkiyet haklarının korunması gibi alanları da kapsamıştır. Ayrıca, kamu alımları piyasalarının karşılıklı olarak açılması, hizmet ticaretinin serbestleşmesi, yerleşme serbestîsi üzerindeki engellerin kaldırılması ve Türkiye'nin ortak tarım politikasına uyumu gibi konularda atılacak adımlarla Türkiye'nin AB ile ekonomik bütünleşmesinin sağlanması amaçlanmıştır. Ne var ki, bu alanlarda atılan adımlar sınırlı kalmış, bu durum GB'nin ötesinde bir bütünleşme hedefini oldukça yavaşlatmıştır. Bu nedenle, mevcut GB ilişkisi beklenenin aksine tam üyeliğe giden yolda otomatik ve hızlı bir geçiş sağlayamamıştır. Bu durumun ortaya çıkmasında AB ve Türkiye'nin karşılıklı sorumlulukları olduğu söylenebilir. Oysa *yeni işlevselci* (neo-functionalist) kuramların da öngördüğü gibi, tarafların iktisadi bütünleşmeyi devam ettirecek şekilde ileriye dönük hareket etmeleri beklenir. Bu noktada katılım müzakerelerinin başlaması önemlidir.

Diğer taraftan, küresel değişimler, dünya ekonomisindeki gelişmeler ve AB'nin kendi iç dinamikleri ticaret politikasının da yeniden tanımlanmasını ve kapsamının genişletilmesini gerektirmiştir. Bu gelişmelerin sonucu olarak AB'nin üçüncü ülkelerle ticaret ilişkilerini dayandırdığı zemin değişmiş, AB 'yeni nesil' ve derin/kapsamlı (serbest) ticaret anlaşmaları yoluyla yeni bir ilişki ağı oluşturmaya başlamıştır. Bu ağın Türkiye ile ilişkilerine etkisi olmuştur. Ancak ticaret politikası alanındaki eşgüdüm eksiklikleri, Türkiye'nin AB pazarındaki tercihli giriş imkanının erimeye başlaması ve GB'nin kapsamının günün şartlarına göre dar kalması, GB'nin tüm faydalarına rağmen ileriye dönük marjinal getirisinin de azalmasına yol açmaktadır.

GB sürecinin Türkiye ekonomisinin kalkınmasına, daha dışa dönük ve ihracat temelli bir dış ticaret politikasının yürütülmesine ve AB ile mevzuat ve kurumsal yapılarda uyum sağlanmasına katkıları aşikârdır. Bununla birlikte Türkiye'nin katılım müzakerelerinde GB ve ticaret politikasına ilişkin çoğu fasıl açılamamış durumdadır. Hâlbuki bu alanlarda sağlanan uyum, tüm eksiklilerine rağmen diğer pek çok fasıla nazaran ileri durumdadır. İleride bu başlıklarda müzakerelerin açılmasıyla daha hızlı ilerlemelerin kaydedilmesi -şüphesiz GB müktesebatı bağlamında bugüne kadar atılmış adımlar sayesinde- mümkün olabilecektir. Teknik olduğu kadar siyasi nedenlerden ve her iki taraftan kaynaklanan bu durumun yarattığı istikrarsızlığın GB'nin işleyişi üzerine etkileri yadsınamaz. Ancak, tam üyelik sürecinin 'ucu açık' bir yapıda ilerlemesi ve Türkiye-AB ilişkilerinde geleceğe dönük belirsizlikler, GB gibi Türkiye-AB bütünleşmesinin temelini teşkil eden yapıya yönelik eleştirileri de beraberinde getirmektedir.

Sorular

1. Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki Gümrük Birliği'nin gerekçesini ve temel özelliklerini tartışınız.
2. Türkiye'nin Gümrük Birliği bağlamında yükümlülükleri nelerdir ve AB müktesebatına uyum sağlamaya çalıştığı alanlar hangileridir?
3. AB'nin ticaret politikasında değişime yol açan etkenler nelerdir? Anlatınız.
4. Türkiye'nin dış ticaret politikasında AB Ortak Ticaret Politikası'nın rolü ve önemini açıklayınız.
5. Türkiye'de AB ortak ticaret politikasına uyum için atılan adımları açıklayınız.
6. Türkiye AB Gümrük Birliği ilişkisinde temel sorunlar hangileridir?

Tavsiye Edilen Kaynaklar

AKMAN, M. Sait, "The European Union's Trade Strategy and Its Reflections on Turkey: An Evaluation From the Perspective of Free Trade Agreements', **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt.12, Sayı.2, 2010, s.17-45.

AKMAN, M. Sait, 'Ortak Dış Ticaret Politikası', AKÇAY, B. ve GÖÇMEN, İ. (ed.), **Avrupa Birliği: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar,** Ankara: Seçkin Yayınevi, 2012a, s.547-577.

AKMAN, M. Sait, 'Turkey in the World Trading System and the WTO: Activism under Global Challenges and the EU Process', **Journal of Afro Eurasian Studies**, Cilt.1, Sayı.1, 2012b, s.134-172.

AKMAN, M. Sait, 'Dynamics of the European Union's Trade Strategy and Its Imperatives on Turkish Trade Policy: Prospects for a Functioning Customs Union'', AKÇAY, B. ve YILMAZ, B. (eds.), **Turkey's Accession to the European Union: Political and Economic Challenges,** Lanham: Lexington Books, 2013, s.129-162.

ELSIG, Manfred, **EU's Common Commercial Policy: Institutions, Interests and Ideas,** Aldershot: Ashgate, 2002.

KABAALİOĞLU, Haluk, 'The Customs Union: A Final Step Before Turkey's Accession to the European Union?', **Marmara Journal of European Studies,** Cilt. 6, Sayı.1, 1998, s.113-140.

YOUNG, Alasdair and PETERSON, John, 'The EU and the New Trade Politics', **Journal of European Public Policy,** Cilt.13, Sayı.6, 2006, s.795-814.

Faydalı İnternet Siteleri

http://www.abgs.gov.tr/ (Avrupa Birliği Bakanlığı'nın internet sitesi)

http://www.ekonomi.gov.tr/ (Ekonomi Bakanlığı'nın internet sitesi)

http://www.gumruk.gov.tr/ (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı internet sitesi)

http://ec.europa.eu/trade/ (Avrupa Komisyonu Ticaret Genel Müdürlüğü resmi sayfası)

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/degucht/ (Avrupa Komisyonu Ticaret konusundan sorumlu üyesi K. De Gucht'un internet sitesi)

http://www.wto.org/ (Dünya Ticaret Örgütü internet sitesi)

http://www.ikv.org.tr/ (İktisadi Kalkınma Vakfı internet sitesi)

http://www.tepav.org.tr/tr/altbirim/s/26 (TEPAV Ticaret Çalışmaları Merkezi-MUTS internet sitesi).

13 Mali İşbirliği

Derya SEVİNÇ

Bölüm Planı

- Giriş
- Mali İşbirliği
- Türkiye AB Mali İşbirliğinde Gümrük Birliği Öncesi Mali Yardımlar
- Türkiye ile AB arasında Gümrük Birliğinin Gerçekleştirilmesi Sürecinde Adaylık Statüsüne Doğru Mali Yardımlar
- Adaylık Sonrası Dönem Mali Yardımları
- Özet

Giriş

Avrupa Birliği (AB), üye ülkeler başta olmak üzere gerek ülkelerin iç ekonomik ve sosyal gelişmelerine katkıda bulunmak gerek ülkelerarası gelişmişlik düzeyini dengelemek amacıyla hibe, kredi gibi mali araçlar ve teknik yardımlar yoluyla destek sağlamaktadır. Mali yardımlar, aynı zamanda AB'ye aday ülkeler için dayanışma prensibinin bir gereği olarak katılım sürecinin önemli bir unsurunu oluşturmaktadır. Mali yardımlar, ülkelere AB üyeliği sürecinde AB müktesebatına uyum ve uygulama yönünde ülke tarafından alınması gereken siyasi, ekonomik, yasal ve idari tedbirler için mali kaynak sunmaktadır. Bu bölümde Türkiye-AB arasındaki mali işbirliği ilişkisinin gelişimi incelenmekte, mevcut durum değerlendirilmektedir

Mali İşbirliği

Avrupa Birliği (AB), üye ülkeler başta olmak üzere gerek ülkelerin iç ekonomik ve sosyal gelişmelerine katkıda bulunmak gerek ülkelerarası gelişmişlik düzeyini dengelemek amacıyla hibe, kredi gibi mali araçlar ve teknik yardımlar yoluyla destek sağlamaktadır. Mali yardımlar, aynı zamanda AB'ye aday ülkeler için dayanışma prensibinin bir gereği olarak katılım sürecinin önemli bir unsurunu oluşturmaktadır. Kuruluşundan bu yana çeşitli platformlarda Batı Avrupa ülkeleriyle birlikte hareket eden ve bu ülkelerin öncülüğünde kurulan pek çok uluslararası örgütün üyesi olan Türkiye, AB'nin kuruluşundan çok kısa bir süre sonra bir ortaklık ilişkisi kurmak üzere AB'ye müracaat etmiştir. Taraflar arasında gümrük birliği (GB) temeline dayanan bir ortaklık ilişkisi, 1964 yılında yürürlüğe giren Ankara Anlaşması (AA) ile kurulmuştur. 1960'lı yıllardan bugüne kadar istikrarlı bir seyir izlemese de değişen ve ilerleyen AB-Türkiye ilişkilerinin gelişimi 1996 yılında Türkiye ile AB arasında Gümrük Birliğinin (GB) yürürlüğe girmesiyle hızlanmıştır.1999 yılında Türkiye'ye aday ülke statüsü verilmesiyle ilişkiler farklı boyuta taşınmış, Türkiye için AB'ye tam üyelik, artık stratejik bir hedef haline gelmiştir. Türkiye'ye AB'den sağlanan mali yardımların niteliği de Türkiye-AB ilişkileri paralelinde gelişme göstermiştir. Türkiye ile AB arasında mali işbirliği ilk aşamada AA çerçevesinde imzalanan mali protokoller ile düzenlenmiştir. Halihazırda 1999 yılı Helsinki Zirvesinde adaylık statüsü kazanan Türkiye ile birlikte mevcut dört aday ülke İzlanda, Makedonya, Karadağ, Sırbistan, ve yeni üye olan Hırvatistan, katılım öncesi yardım adı verilen artırılmış bir mali yardımdan faydalanmaktadır[1]. Söz konusu yardımlar, ülkelere AB üyeliği sürecinde AB müktesebatına uyum ve uygulama yönünde ülke tarafından alınması gereken siyasi, ekonomik, yasal ve idari tedbirler için mali kaynak sunmaktadır. Bu bölümde Türkiye-AB arasındaki mali işbirliği ilişkisi gümrük birliği öncesi, gümrük birliği dönemi ve adaylık sonrası olmak üzere üç temel dönemde incelenebilir.

Gümrük Birliği Öncesi Mali Yardımlar (1964-1995)

Mali Protokoller

Türkiye ile AB arasındaki mali yardımın içeriği gümrük birliği öncesi dönemde taraflar arasında bir ortaklık ilişkisi kuran Ankara Anlaşması (AA) ile belirlenmiştir. Üç dönemden oluşan AA'nın hazırlık döneminde Türkiye-AET ilişkilerinin geliştirilmesi ve taraflar arsında ekonomik

[1] Ayrıca henüz adaylık statüsü kazanmamış olup Avrupa'da yer alan ve adaylığı çok kısa vadede muhtemel görülen üç potansiyel aday ülke de (Arnavutluk, Bosna Hersek ve Kosova) aynı mali yardım kapsamına girmektedir.

gelişmişlik farklarının kapatılması için Türkiye herhangi bir yükümlülük üstlenmemiştir[2]. Bu dönemde geçiş dönemi ve son dönem boyunca üstleneceği yükümlülükleri yerine getirebilmesi için Topluluğun yardımı öngörülmüştür. Ortaklık İlişkisi döneminde mali yardımlar taraflar arasında gerçekleştirilen mali protokoller aracılığı ile sağlanmıştır. Mali protokoller döneminde yapılan yardımlar Tablo 13.1'de verilmektedir.

Türkiye'nin ekonomik ve sosyal kalkınmasına destek olmak amacıyla 1964-1981 yılları arasında üç ayrı Mali Protokol ve bir de Tamamlayıcı Protokol imzalanmıştır. Mali Protokoller hibelerden ve ağırlıklı olarak kredilerden oluşmaktadır. Krediler, Avrupa Yatırım Bankası (AYB) ve düşük faizli Topluluk kredilerini kapsamaktadır. 22 yıllık süreyi kapsayan bu dönemde 1.433 milyon ECU tutarında yardım öngörülmesine rağmen kullanılabilen toplam yardım miktarı 827 milyon ECU gibi düşük bir seviyede kalmıştır[3].

I. Mali Protokol (1964-1969)

I. Mali Protokol 12 Eylül 1963 tarihinde, Ankara Antlaşması ile beraber imzalanmıştır. Bu Protokolle, 175 milyon ECU tutarında kredi sağlanmıştır. Yardımlar ağırlıklı olarak kamu ve özel sanayi ve altyapı projelerinin finansmanı için kullanılmıştır. Kamu projelerine 145.1 milyon ECU, özel sektör projelerine ise 29,9 milyon ECU tutarında kredi tahsis edilmiştir.

II. Mali Protokol (1971-1977)

II. Mali Protokol 23 Kasım 1970 tarihinde Katma Protokol (KP) ile birlikte imzalanmış ve 1 Ocak 1973 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. İkinci Protokol döneminde sağlanan yardımlar 220 milyon ECU olarak gerçekleşmiştir. Bu miktarın 195 milyonluk kısmı Topluluk destekli krediler olup kamu tarafından hazırlanan projelerde kullanılmıştır. 25 milyonluk kısmı ise Avrupa yatırım bankası (AYB) piyasa şartlı kredilerinden oluşmakta olup özel sektörün kullanımına sunulmuştur. Ayrıca, 1 Ocak 1973 tarihinde Topluluğa üye olan İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın da İkinci Mali Protokole katkıda bulunmalarını sağlamak üzere, 30 Haziran 1973'te bir Tamamlayıcı Protokol imzalanmıştır. Protokol'ün onay işlemleri gecikerek Şubat 1986'da yapılabilmiş ve Protokol Mart 1986'da yürürlüğe girmiştir. Protokolle sağlanan 47 milyon ECU tutarındaki toplam kredinin 41 milyon ECU'sü İngiltere, 5 milyon ECU'sü Danimarka, 1 milyon ECU'sü de İrlanda tarafından karşılanmıştır. Tamamlayıcı Protokol kapsamında sağlanan yardım kamu projelerinde kullanılmıştır.

III. Mali Protokol (1979-1982)

III. Mali Protokol, 12 Mayıs 1977 tarihinde imzalanarak 1 Nisan 1979 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu protokol döneminde 220 milyon ECU genel bütçe kaynaklarından kolaylıklı kredi, 90 milyon ECU de AYB kaynaklarından kredi olmak üzere toplam 310 milyon ECU tutarında kredi sağlanmıştır. Genel bütçe kaynaklarından verilen kredi kamu yatırımlarına, AYB kaynaklarından verilen kredi ise özel sektör yatırımlarına tahsis edilmiştir.[4]

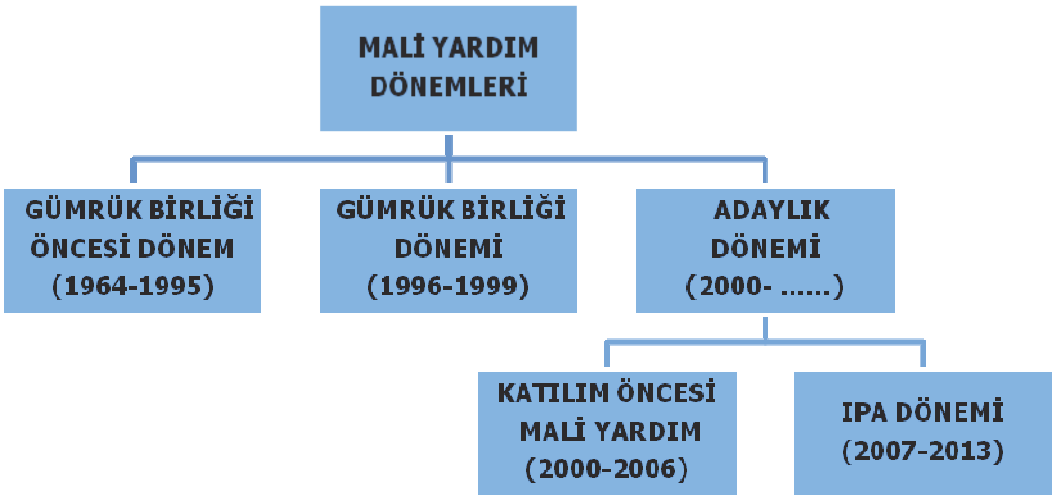
---

2 Türkiye-AB ilişkilerinin tarihsel gelişimine ilişkin detaylı bilgi birinci bölümün ikinci, üçüncü ve dördüncü alt başlıklarında verilmiştir.

3 KOÇAK, Süleyman Yaman "Ankara Anlasması'ndan Müzakerelere Avrupa Birligi Mali Yardımları", **Yönetim ve Ekonomi,** Sayı. 2, 2009, s. 136

4 DTM, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Doğuşum Matbaacılık, 2002, s. 336.

Şekil 13.1: Türkiye'ye Yapılan AB Yardımlarında Dönemler



Tablo 13.1: Mali Protokoller Dönemi Mali Yardımlar (1964-1986 milyon ECU)

Protokoller	Dönemi	Toplam Tutar (Milyon ECU)	Hibe/Kolaylıklı Kredi		Piyasa Şartlı Kredi
			Miktar (Milyon ECU)	Özellikleri	
I. Mali Protokol	1964-1969	175	175	Vade: 30 yıl Ödemesiz dönem: 7 yıl Faiz:%3	
II. Mali Protokol	1973-1976	220	195	Vade: 30 yıl Ödemesiz dönem: 8 yıl Faiz:%4,5	25
Tamamlayıcı Protokol	1986	47	47	Vade: 30 yıl Ödemesiz dönem: 8 yıl Faiz:%4,5	90
III. Mali Protokol	1979-1982	310	220	Vade: 40 yıl Ödemesiz dönem: 10 yıl Faiz:%2,5	
Özel İşbirliği Fonu	1980	75	75	Hibe	
Toplam	1964-1986	827	712		115
III. Mali Protokol	1982-1986	600	375	Hibe: 50 milyon ECU Kolaylıklı Kredi: 325 milyon ECU	225

Kaynak: DPT, 2000, s.23.

IV. Mali Protokol (1982-1986)

IV. Mali Protokol ile 600 milyon ECU yardım yapılması öngörülmüş ancak, Yunanistan'ın vetosu sebebiyle kullanılamamıştır. Bu tutarın 225 milyonu AYB kaynaklarından 375 milyonu da Topluluk bütçesinden karşılanması öngörülmüştür[1]. Mali Protokoller Dönemi'nde (1964-1986) Türkiye toplam olarak 827 milyon ECU tutarında bir mali yardım almıştır. Söz konusu miktarın 75 milyon ECU'sü hibe, geriye kalan 752 milyon ECU'lük bölümü ise kredilerden oluşmaktadır. Kredilerin 115 milyonluk kısmı AYB'nin piyasa şartlı kredilerinden, geri kalan 637 milyonu ise Topluluk destekli kredilerden meydana gelmektedir[2].

Gümrük Birliği Öncesi Farklı programlardan Sağlanan AB Mali Yardımları

AB-Türkiye ilişkileri 600 milyon ECU değerindeki Dördüncü Mali Protokol'ün onaylanmamasından sonra, AB Türkiye'ye mali yardımı çeşitli bütçe kalemleri ve araçları ile gerçekleştirmiştir. Bunlar;

Özel Yardım Paketi

Topluluk, 1980'de özellikle enerji, sağlık, çevre ve eğitim sektörleriyle ilgili projelerin finansmanında kullanılmak üzere 75 milyon ECU değerinde bir özel yardım paketi hazırlamıştır. 1980 yılındaki askeri müdahale ve insan hakları ihlalleri iddiaları üzerine bu paketin bir bölümü 1987 yılında kadar askıya alınmıştır. Sivil yönetimin işbaşına gelmesinden sonra, geri kalan 29 milyon ECU'luk bölüm "Özel Eylem Programı" adı altında yeniden kullanıma sunulmuştur. Bu program kapsamında, özellikle sağlık, mesleki eğitim ve eğitim alanlarındaki projelerin uygulanması için Türkiye ile Topluluk arasında finansman anlaşmaları imzalanmıştır..

Tablo 13.2: Özel Yardım Paketi Projeleri

Proje	Kredi (milyon ECU)
Beypazarı-Linyit	22
Soma-Tunçbilek	16
Linyit Arama	8
1981 Yılında Yapılan Tahsisler	46
Batı Anadolu Jeotermal Etüdü	8
Sıtma ile mücadele	1.5
AET İş haftası toplantısı (DPT)	0.5
1988 Yılında Yapılan Tahsisler	10
III- Çeşitli sahalarda 27 küçük proje	19
GENEL TOPLAM	**75**

Kaynak: DPT, 2000: 36.

Körfez Savaşı

Topluluk, 1991'de, Körfez Savaşı'ndan en çok etkilenen ülkeler için mali yardımda bulunmuş ve bunun bir sonucu olarak, Türkiye, 175 milyon ECU tutarında faizsiz krediden yararlanmıştır.[3]

İdari İşbirliği

İdari işbirliği kapsamında Türkiye'ye 1993 yılı için, Topluluk bütçesinden 3 milyon ECU kaynak sağlanmıştır. Söz konusu yardımın kullanım alanları Jean Monnet bursları, gümrük görevlilerinin eğitimi, mini iş haftaları, AT Ticaret Politikası ve Ortak Tarım Politikası konularında eğitim, sosyal konularda işbirliği projeleri ve mevzuat uyumudur. Bu bütçe kalemi takip eden iki yıl için öngörülmüş, ancak Avrupa Parlamentosu tarafından bloke edilmiştir[4].

1 DTM, 2002, s. 336

2 DPT, "Türkiye-AT Karma Parlamento Komisyonu Türk Üyeleri İçin Hazırlanan Not", DPT Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara, 2000, s. 23

3 ABGS, **Türkiye-AB Mali İşbirliği**, (http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=277&l=), 2009, s. 14

4 ABGS, 2009, s.12.

Demokrasi, İnsan Hakları ve Sivil Toplumun Güçlendirilmesi

Komisyon, farklı bütçe kalemleri altında, demokrasi, insan hakları ve sivil toplum alanlarında faaliyet gösteren birçok Türk Sivil Toplum Kuruluşuna (STK) mali yardımda bulunmuştur. 1993'ten bu yana, Türk STK'ları yılda ortalama 500,000 ECU'luk mali yardım almaktadır.[5]

Uyuşturucuyla Mücadele

Türkiye, 1996-1999 yılları arası dönemde uyuşturucuyla mücadele faaliyetleri için toplam 760,000 ECU tutarında mali yardımdan faydalanmıştır.[6]

Aile Planlaması

Türkiye, 1992-1998 yılları arası dönemde nüfus politikaları ve aile planlaması faaliyetlerine yönelik olarak 3.3 milyon ECU tutarında mali yardım almıştır.[7]

Çevre Projeleri

Türkiye, 1992-1999 yılları arası dönemde, "Life-Üçüncü Ülkeler" ve "Kalkınmakta Olan Ülkelerde Çevre" Programları kapsamında desteklenen çevre projeleri için 4.92 milyon ECU mali yardım almıştır.[8]

AIDS ile mücadele

Türkiye, 1994-1998 arası dönemde HIV/AIDS ile mücadele kapsamındaki girişimler için 682,000 ECU yardım almıştır.[9]

Gümrük Birliğinin Gerçekleştirilmesi Sürecinden Adaylık Statüsüne Doğru Mali Yardımlar

Türkiye ile AB arasında bir gümrük birliği tesis edilmesinden adaylık statüsü kazandığı 1999 yılına kadar olan dönemde Gümrük Birliği'ne bağlı yeni ihtiyaçların karşılanmasına yönelik yardımlar hayata geçirilmiştir. Bu dönemde kullanılan toplam yardım 755 milyon avro tutarındadır. Bununla birlikte, Türkiye 90'lı yıllarda Avrupa-Akdeniz ortaklığı kapsamında finanse edilen MEDA (Mediterranean Economic Development Area) program altında hibe nitelikli fonlardan yine üçüncü ülke olarak yararlanmıştır.

Türkiye'ye 1996–1999 döneminde MEDA-I Programı kapsamında destek sağlanan 55 proje için 376 milyon avro taahhüt edilmiştir. Bunun yanı sıra, Birlik üyesi olmayan Akdeniz ülkelerine Avrupa Yatırım Bankasından kredi sağlanması amacıyla oluşturulan EUROMED sistemi altında, Türkiye'ye 1997–1999 dönemi için 205 milyon avro tutarında kredi sağlanmıştır. Avrupa Topluluğu ve Türkiye arasında bir "Gümrük Birliği" oluşturma kararının alınmasıyla, 6 Mart 1995'te düzenlenen AB-Türkiye Ortaklık Konseyi'nde mali işbirliği konusunda bir siyasi bildiri kabul edilmiştir. Bu çerçevede, Türkiye ekonomisini Gümrük Birliği'ne daha uygun hale getirebilmek için 1996'da bir Özel Eylem Programı başlatılması planlanmıştır. Program, Gümrük Birliği'nin uygulamaya konulmasından sonraki beş yıllık dönemde kullanılmak üzere 375 milyon ECU tutarında Gümrük Birliği Özel Yardımı ve Türkiye ekonomisini daha rekabetçi hale getirmek için AYB tarafından 750 milyon ECU tutarında ek kredi tahsis edilmesini içermekteydi. Ancak, öneri Avrupa Birliği Konseyi'nde oybirliği sağlanamadığı için hayata geçirilememiştir.[10]

---

5 ŞAHİN, Ragıp, **Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları ve Türkiye'ninTam Üyeliği**, DPT Uzmanlık Tezi, DPT Yayınları, 1998 Ankara, s.101

6 ŞAHİN, 1998, s. 101.

7 KOÇAK, 2009, s 138.

8 KOÇAK, 2009, s. 139.

9 Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, "AB Mali İşbirliği", http://www.deltur.cec.eu.int/mali-genel.html, 2009.

10 KÖSTEPEN, Can, **AYB ve Türkiye'ye Sağlanan Kredi İmkanları**, İKV No: 166, İstanbul, 2001, s. 17.

Tablo 13.3: Gümrük Birliğinin Kurulması Sürecinde Mali Yardımlar

Adaylık Öncesi Dönem Mali Yardım Kalemleri	Dönem	Taahhüt			Açıklama
		Hibe	Kredi (AYB)	Toplam	
1.Genel Yardımlar Özel Yardım Paketi	1987-89	75		75	Hibe Olarak Kullanılmıştır
Körfez Savaşı	1991		175	175	Savaşın etkisini azaltmak için
İdari İşbirliği	1993	3		3	1 yıl için verilmiştir.
STK ve İnsan Hakları	1993-99	3.5		3.5	Hibeler proje bazında kullandırılmaktadır.
Uyuşturucu ile Mücadele	1996-99	0.76		0.76	
Aile Planlaması	1992-98	3.3		3.3	
Çevre Projeleri AIDS ile Mücadele	1992-99 1994-98	0.68	4.92	4.92 0.68	Tamamı kullanılmıştır Tamamı kullanılmıştır
Gümrük Birliği Yardımı	1995-99	375	750	1125	Kullandırılmamıştır
MEDA I Programı	1996-99	376		376	Hibeler proje bazında kullandırılmaktadır.
AYB Kredileri	1992-99		505	505	Altyapı Projelerinde Kullanılmak Üzere
Toplam Alınan Yardım	**1987-99**	**375**	**710**	**1085**	

Kaynak: KOÇAK, 2009.

Avrupa-Akdeniz Ortaklığı MEDA I Programı: İkili ve Bölgesel İşbirliği

MEDA Programı, Avrupa-Akdeniz İşbirliği Programının temel mali yardım mekanizmasıdır. Türkiye, 1996 yılından beri AB'nin MEDA kaynaklarından yararlanmaktadır. Adaylık öncesi dönemde MEDA I'den sağlanan toplam hibe 376 milyon ECU'dür. Türkiye, bu dönemde ikili işbirliğinin yanı sıra MEDA kapsamında desteklenen Kültürel Miras Programı, Gençlik Eylem Programı, Görsel-İşitsel İşbirliği Programı gibi çeşitli bölgesel programlardan da faydalanmıştır[1]

Avrupa Yatırım Bankası Kredileri

Avrupa-Akdeniz Ortaklığı program kapsamında Akdenizli Ortaklar AYB'nin uzun vadeli kredileri ile desteklemiştir. Bu çerçevede Türkiye'ye 1992-1996 yılları için 205 milyon, 1997-1999 dönemi için ise yaklaşık 350 milyon ECU'lük kredi tahsis edilmiştir. AYB, Türkiye'de özellikle çevre, altyapı, enerji ve telekomünikasyon alanlarındaki projelere kredi sağlamaktadır. AYB'nin kredi sağladığı bazı projeleri, faiz sübvansiyonu sağlamak yoluyla desteklemiştir[2]. Ayrıca, AYB Türkiye'deki ticari bankalara kredi-

[1] Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği Avrupa Topluluğu – Türkiye Gümrük Birliği 1996 ve COUNCIL REGULATION (EC) NO 1488/96 (1996), "23 July 1996 On Financial And Technical Measures To Accompany (Meda) The Reform Of Economic And Social Structures in TheFramework Of The Euro-Mediterranean Partnership", OJ NO. L 189, 30/07/1996, ss.1-9, Brussels.

[2] Örneğin, Tarsus'un atık su sisteminin iyileştirilmesi projesine AYB 38 milyon ECU kredi verirken, AB 9,5 milyon ECU'lük faiz sübvansiyonu sağlamıştır.

ler vermek yoluyla küçük ve orta boy işletmeleri de desteklemektedir[3].

GB'nin tesis edilmesi sürecinde (1987-1999) yılları arasında, Türkiye toplam olarak 1085 milyon ECU tutarında bir mali yardım almıştır. Söz konusu miktarın 375 milyon ECU'sü hibe, geriye kalan 710 milyon ECU'lük bölümü ise kredilerden oluşmaktadır. Kredi kısmının 220 milyonluk kesimi AYB'nin piyasa şartlı kredilerinden, 490 milyonluk kesimi Topluluk destekli krediler oluşturmuştur[4]

Adaylık Sonrası Dönem Mali Yardımları

Türkiye -AB ilişkileri, 1999 yılında gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi'nde aday ülke olarak ilan edilmesinden sonra, yeni bir sürece girmiştir. Bu yeni dönemde Türkiye ile AB arasındaki mali işbirliği de diğer aday ülkelerde olduğu gibi üyelik sürecine hazırlık için yeniden yapılandırılmıştır. Merkezi olmayan bir yapılanma modelini öngören bu yeni süreç, Mali işbirliği kapsamında hayata geçirilecek olan projelerin seçiminin AB Komisyonu yerine aday ülkelerin kendisi tarafından gerçekleştirilmesini benimsemektedir. Merkezi olmayan yapılanma içerisinde söz konusu projelerin programlama ve koordinasyonu ile uygulanmasının farklı birimler tarafından yürütülmesi öngörülmektedir. AB bu süreçte mali yardımların ülke içinde etkin ve etkili şekilde kullanılması ve denetlenmesi için Türkiye'den bir Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi kurulmasını talep etmiştir. 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile tesis edilen sistemin üç temel aktörü; Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Mali İşbirliği Komitesi, Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Ortak İzleme Komitesi ve Merkezi Finans ve İhale Birimi olarak belirlenmiştir. AB tarafından, Türkiye'nin diğer adaylarla aynı yasal ve teknik zeminde değerlendirilmesi ve aynı prosedürlere tabi olmasını sağlamak için Türkiye'ye yapılacak hibe nitelikli yardımları tek bir çerçeve altına toplayan AB'nin Türkiye'ye vereceği mali yardımlar "Katılım Öncesi Stratejisi" doğrultusunda ve 8 Mart 2001 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilen Türkiye için "Katılım Ortaklığı Belgesi" kapsamında yönlendirilmiştir. Türkiye'ye verilecek mali yardımların, Türkiye'nin AB müktesebatını benimsemesine yönelik olarak tespit edilen öncelikler doğrultusunda kullandırılması öngörülmüştür. Türkiye bu çerçevede, 19 Mart 2001 tarihinde hazırlamış olduğu Ulusal Programı Bakanlar Kurulu'nda kabul ederek AB Komisyonuna sunmuştur[5] AB, adaylık sürecinde Türkiye'ye yönelik mali yardımları düzenleyen iki adet tüzük çıkarmıştır. İlk olarak, AB Konseyi 27 Şubat 2001 tarihinde, Türkiye'ye yönelik mali yardımların hukuki zeminin oluşturan bir tüzüğü kabul etmiştir. İkinci tüzük, 17 Aralık 2001 tarihinde AB Konseyi tarafından Kabul edilmiştir[6].1 Ocak 2002 tarihinde yürürlüğe giren tüzük, Katılım Öncesi Stratejisi kapsamında hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nin uygulama aracı niteliğindedir.[7]Tüzük ile getirilen bir yenilik, Türk firmalarının diğer aday ülkelerin faydalandığı mali yardım programlarının ihalelerine katılabilmeleridir.[8] Tüzüğe göre Türkiye, Malta ve Güney Kıbrıs gibi MEDA'dan yararlanmaya devam edecektir.

---

3 BİLİCİ, Nurettin, **Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Genel Bilgiler, İktisadi ve Mali Konular, Vergilendirme**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 95.

4 DPT, 2000, s. 28

5 Doğu Akdeniz Üniversitesi AB Bilgi Merkezi, "EU-Turkey Relations: PreAccession Strategy", http://eic.emu.edu.tr/eu_turkey.htm,2009.

6 17 Aralık 2001 tarihli Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Çerçeve Tüzük- COUNCIL REGULATION (EC) NO 2500/2001 (2001), "17 December 2001 Concerning Preaccession Financial Assistance For Turkey And Amending Regulations" (EEC) No 3906/89, (EC) No 1267/1999, (EC) No 1268/1999 and (EC) No 555/2000, Official Journal L 342, 27/12/2001 P. 0001 – 0005, Brussels.

7 BİLİCİ, 2004, ss. 50-51.

8 ARAKON, Maya, **Avrupa Akdeniz Ortaklığı Mali Aracı MEDA ve Türkiye,**, İKV Yayınları No: 169, İstanbul, 2002, s.32.

Katılım Öncesi Yardımlar, Katılım Ortaklığı Belgesindeki öncelikler ve Ulusal Programda yer alan taahhütlerin gerçekleştirilmesi için kullanılmıştır. Ekonomik ve sosyal uyum kapsamındaki projelerin "Ön Ulusal Kalkınma Planındaki" stratejik çerçeveye uyması şartı aranmıştır. Bu dönemde Türkiye reform sürecinin yarattığı ivmeyle AB, 3 Ekim 2005 tarihinde Türkiye'nin tam üyelik sürecinin başlatılacağını beyan etmiş ve AB ile müzakereler başlamıştır. Müzakere sürecinin yol haritası niteliğindeki "Müzakere Çerçeve Belgesi"nin 13. maddesine göre 2014 tarihindeki AB Mali Bütçesi'nin Türkiye'nin üyeliği hesaba katılarak düzenleneceği ve bu tarihten itibaren Türkiye'nin üye olmasının mümkün olabileceği ileri sürülmektedir[9]. Üyeliğe uzanan yolda atılan bu adım gerek reformların gerekse bu reformları desteklemek üzere sağlanan mali yardımların nitelik ve niceliğini değiştirmiştir. Enerjiden ulaşıma, halk sağlığından tarıma kadar çok farklı ve kapsamlı alanlarda AB'ye uyumu amaçlayan müzakere süreciyle birlikte, toplumun pek çok kesimini etkileyen yasal ve idari değişiklikler artarak devam etmiştir. Bu nedenle toplumu söz konusu değişikliklere hazırlamak üzere sağlanan mali yardım miktarında da geçmiş döneme kıyasla ciddi bir artış olmuştur.[10]

AB Komisyonu Türkiye için adaylık dönemindeki ilk mali yardımları 2000-2006 yılları arası için planlamıştır. Bunun sebebi AB'nin bütçesinin 7 yıl için yapılmasıdır ve aday ülke olan Türkiye için yapılacak mali yardımların da 2000-2006 bütçesinden karşılanacak olmasıdır[11]. Ayrıca, MEDA II programı 2000-2006 dönemi için de geçerli olacaktır. Türkiye'ye buradan ayrılacak pay, 1999 Helsinki Zirvesi'nden sonra iki kat artırılarak 890 milyon Euro seviyesine çıkarılmıştır. Böylece MEDA II fonunun yüzde 15'i Türkiye'nin kullanımına sunulmuştur. Türkiye, MEDA II programı kapsamında, 2000 yılında 176 milyon Euro, 2001 yılında 167 milyon Euro ve 2002 yılında 126 milyon Euro tutarında yardım almıştır. Türkiye'nin MEDA II kapsamında 2000-2002 dönemi için bütçe kaynaklarından sağladığı miktarın yüzde 60'ı altyapı yatırımları ve sektörel politikalar, yüzde 35'i katılım süreci ve yüzde 5'i ise sivil topluma yönelik projeler için kullanılmıştır.[12] Türkiye adaylık statüsünü aldıktan sonra 2002 yılından itibaren MEDA kapsamı dışında bırakılmıştır.

Türkiye İçin Avrupa Stratejisi

"Türkiye için Avrupa Stratejisi" çerçevesinde çıkarılan iki ayrı tüzük ile 150 milyon Euro tutarında hibe sağlanmıştır. 10 Nisan 2000 tarihinde çıkarılan birinci tüzük ile 2000-2002 dönemi için yıllık 5 milyon Euro miktarında bir yardım verilmesi sağlanmıştır. Bu yardımın amacı, AB-Türkiye Gümrük Birliğini güçlendirmek üzere gerekli tedbirlerin alınmasıdır. 22 Ocak 2001 tarihinde kabul edilen ikinci tüzük ile ise 2000-2002 dönemi için yıllık 45 milyon Euro olmak üzere toplam 135 milyon Euro'luk bir kaynak ayrılmıştır.[13] Bu yardım ile Türkiye'nin ekonomik ve sosyal gelişmesine katkıda bulunulması temel hedeftir.

Deprem Yardımları

Avrupa Komisyonu İnsani Yardım Ofisi 1999 depreminden sonra Türkiye'ye 30 milyon Euro tutarında bir yardım yapmayı taahhüt etmiştir. Böylece, deprem yaralarının sarılmasına yardım etmek üzere Aralık 2000'de 30 milyon Euro'luk bir yardım yapılmıştır.[14]

---

9 Bkz. GÖKBUNAR 2008, ss.9-15.

10 Avrupa Birliği Bakanlığı, **Türkiye-AB Mali işbirliği Rehber No** 8, Ankara, 2013.

11 COUNCIL REGULATION (EC) NO 1266/1999 (1999), "21 June 1999 On Coordinating Aid To The Applicant Countries in The Framework Of The Pre-Accession Strategy And Amending Regulation" (EEC) No 3906/89, Brussels.

12 ARAKON, 2002, s. 34.

13 GENÇKOL Metin, **Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye**, DPT Uzmanlık Tezi, DPT Yayınları, 2003, s 178.

14 TÜSİAD, 2002.

Tablo 13.4: Adaylık Dönemi Mali Yardımları

Adaylık Dönemi Mali Yardım Kalemleri	Dönem	Taahhüt			Açıklama
		Hibe	Kredi (AYB)	Toplam	
MEDA II	2000-2006	890		890	Kullanımına devam edilmektedir.
Gümrük Birliğini Güçlendirme İçin Avrupa Stratejisi	2000-2002	15		15	13 milyon € sanayide kalitenin arttırılması projesine, 2 milyon € GAP projelerine ayrılmıştır.
Ekonomik Sosyal kalkınma için Avrupa Stratejisi	2000-2002	135		135	45 milyon € GAP'a ayrılmıştır.
Euromed	2000-2006		1,470	1,470	Kredi proje bazında kullandırılmaktadır.
AYB Yeni Kredi Paketi	2001-2003		450	450	Paketin sadece 90 milyon €'su kullanılmıştır.
Euro-Med Ortaklık Kredi Kolaylığı	2001-2006	25	600	625	Hem hibe hem kredi olarak kullanılmıştır.
Deprem Yardımı	2000	30		30	Tamamı kullanılmıştır.
Toplam		**1,095**	**2,520**	**3,615**	
	2007-2010			**2,246**	**Halen kullanılmaya devam etmektedir**

Kaynak: KOÇAK, 2009.

Euromed II

Akdeniz ülkelerine yönelik AYB kaynaklı bir kredi programı olan Euromed Programı'nın ikincisi 2000-2006 dönemi için planlanmış ve 6425 milyon Euro'luk bir bütçeye sahip olması öngörülmüştür. Türkiye bu miktardan yılda 210 milyon Euro olmak üzere yedi yılda toplam 1470 milyon Euro tutarında yararlanabilmiştir[1].

TERRA

Deprem yardımı kapsamında Türkiye'ye 600 milyon Euro tutarında AYB kredisi açılmıştır. Bunun 150 milyon Euro'luk kısmı KOBİ'lere ayrılmıştır. Deprem kredisinin 450 milyon Euro'luk kısmının her biri 150 milyon Euro'luk üç bölümde verilmesi kararlaştırılmış ve 2000 yılı içinde bu kısmın toplam 300 milyon Euro'luk ilk iki dilimi ile KOBİ'lere ayrılan kısmın 75 milyon Euro'luk dilimi kullanılmıştır[2].

Avrupa-Akdeniz Ortaklığı Kolaylığı (2001-2006)

2001 yılında kabul edilmiş olan yeni bir bölgesel kredi imkânı olan Avrupa-Akdeniz Ortaklığı Kolaylığı, 2001-2006 dönemi için yıllık 1 milyar Euro'luk bir kredi miktarı öngörmektedir. Söz konusu kredi, Türkiye'nin de içinde bulunduğu 12 Akdeniz ülkesinin kullanımına açıktır. Bu kredi ile Avrupa ve Akdeniz ülkelerinin ortak ilgi alanına giren ve bölgesel enteg-

[1] KARAUÇAK, 2000, s. 42.

[2] DPT, 2004, s. 8

rasyonu geliştiren projeler finanse edilmesi öngörülmüştür.[3].

2002-2006 döneminde yeniden yapılanma sonrası Türkiye yaklaşık 1,3 milyon avroluk fonu toplam 164 proje için kullanmıştır[4]. Söz konusu fonlar kurumsal yapılanma (%30), AB müktesebatına uyum (%35) ile ekonomik ve sosyal uyumun (%35) temini için kullanılmıştır. Fonlar Türkiye'yi Topluluk programlarına katılım için de hazırlamayı amaçlamıştır.

Tablo 13.5: Merkezi Yapılanma Sonrası Türkiye tarafından Kullanılan AB Fonları (2000-2006)

Yıl	2002	2003	2004	2005	2006	TOPLAM
Bütçe	126	144	250	300	500	**1,320**
Proje Adedi	18	28	38	35	45	**164**

Kaynak: AB Bakanlığı, Türkiye-AB Mali işbirliği Rehber No 8, s. 2.

Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) 2007-2013

Avrupa Birliği 2007 –2013 yıllarına ait bütçe dönemiyle birlikte aday ülkelere sağladığı mali yardım mekanizmasında değişikliğe gitmiştir. Buna göre aday ve potansiyel aday ülkelere yapılan mali yardımlar "Katılım Öncesi Yardım Aracı" adı altında birleştirilmiştir. Kısaca IPA olarak adlandırılan katılım öncesi mali yardımlar (Instrument for Pre Acession – katılım Öncesi Mali Yardım) beş başlık altında yapılandırılmıştır. IPA, geçiş dönemi desteği ve kurumsal yapılanmanın yanı sıra sınır ötesi işbirliği, çevre, ulaştırma, bölgesel rekabet, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve kırsal kalkınma olarak belirlenen yeni alanlarda katılım öncesi mali destek sağlamaktadır. Ayrıca aday ülkeler, katkı payları kısmen IPA altında finanse edilmekte olan Topluluk Programlarına katılmaya devam etmektedir. IPA Bileşenleri **Şekil 13**.2'de verilmiştir[5].

Şekil 13.2: IPA Bileşenleri

I. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma
II. Sınır Ötesi İşbirliği
III. Bölgesel Kalkınma
IV. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi
V. Kırsal Kalkınma (IPARD)

IPA kapsamında 2007-2013 yılları itibarıyla bütçelenen toplam kaynak yaklaşık 11.5 milyar avro tutarındadır. Bu tutarın 4.8 milyar avroluk kısmı, nüfus ve yüzölçümü büyüklüğü dikkate alınarak Türkiye için ayrılmış durumdadır. IPA'nın temel amacı aday ülkenin AB'ye üye olma yolundaki ihtiyaç ve önceliklerine hizmet eden projelerin desteklenmesidir. Projeler aracılığıyla kullandırılan fonlar, AB müktesebatına uyumu ve bu uyum için gerekli idari kapasitelerin oluşturulmasını ve desteklenmesini hedefler. Bununla beraber ekonomik ve sosyal uyumun sağlanmasına ve böylelikle bölgesel kalkınma, tarımsal ve kırsal kalkınma, sınır ötesi işbirliği ve KOBİ'lere yönelik projeler mali yardımlar içerisinde önemli bir yer tutmuştur.

[3] KOÇAK, 2009.

[4] Avrupa Birliği Bakanlığı, 2013, s. 2.

[5] 11.07.2008 tarihinde imzalanan "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Avrupa Toplulukları Komisyonu Arasında Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) ile Temin Edilen Yardımın Uygulanması Çerçevesinde Türkiye Cumhuriyeti'ne Sağlanan Avrupa Topluluğu Mali Yardımlarıyla İlgili İşbirliği Kuralları Hakkında Çerçeve Anlaşma.

Tablo 13.6: IPA Dönemi (2007-2013) Türkiye Mali Yardım Miktarları (milyon avro)

IPA BİLEŞEN	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOPLAM
I. Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma	256,7	256,1	239,6	217,8	231,3	227,5	238,5	1.667,5
II. Sınır Ötesi İşbirliği	2,1	2,9	3,0	3,1	5,1	2,2	2,2	20,6
III. Bölgesel Kalkınma	167,5	173,8	182,7	238,1	293,4	356,1	366,9	1.778,4
IV. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	50,2	52,9	55,6	63,4	77,6	83,2	91,2	474,1
V. Kırsal Kalkınma	20,7	53,0	85,5	131,3	172,5	187,4	204,2	854,6
TOPLAM:	497,2	538,7	566,4	653,7	779,9	856,3	903,0	4.795,2

Kaynak: Avrupa Birliği, 2013.

IPA, aday statüsündeki ülkelerle (Türkiye, Hırvatistan, Makedonya, Karadağ ve İzlanda) potansiyel aday statüsündeki ülkeleri (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Sırbistan ve Kosova) kapsamaktadır. IPA bileşenlerinin programlanması ve önceliklerin belirlenmesinde, AB mali yardımının hangi sektörlerde kullanılabileceği "Çok Yıllı Endikatif Planlama Belgesi"de yer almaktadır (Multi-annual Indicative Planning Document-MIPD). Söz konusu belge 3 yıllık dönemler itibarıyla hazırlanmaktadır. Avrupa Komisyonu yıllık olarak revize etmektedir. 2011-2013 döneminde uygulanacak projelerin, MIPD belgesinde belirlenen öncelikli sektörlerde yoğunlaşması önerilmektedir. IPA kapsamındaki mali yardımlardan faydalanabilmek için, yararlanıcı ülkenin gerekli idari yapıları oluşturması zorunludur. Yararlanıcı ülke, bu idari birim ve otoriteler arasında görevler ayrımını sağlamakla yükümlüdür. Söz konusu birim ve otoriteler kurulup işlemeye başladıktan sonar AB, yardım fonları üzerindeki yönetim yetkisini yararlanıcı ülkeye devretmektedir. Türkiye, bu yeni mali yardım mekanizmasının işleyişini düzenlemek üzere Avrupa Komisyonu ile 2008 yılında bir IPA Çerçeve Anlaşması akdetmiştir[1].

IPA-I Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma

IPA'nın en önemli bileşenlerinden biri "Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma" bileşenidir. Bu bileşenden daha çok kamu kurum/kuruluşları faydalanmaktadır. Müktesebat uyumu, kamu yönetimi reformu, adalet ve içişleri reformu, sivil toplumun gelişimi ve temel haklar, çevre politikası, eğitim ve sağlık sistemi reformu, yolsuzluğa karşı daha verimli ve etkili bir mücadele yürütülmesi ve mali kontrol gibi konular projeler yoluyla bu bileşen altında finanse edilmektedir. Bu bileşenin diğer önemli bir ayağını, AB-

[1] Bu anlaşma gereğince ayrıca, Merkezi Olmayan Yapılanmanın IPA usül ve esaslarına uygun olarak yeniden düzenlenmesi amacıyla 2009/18 Başbakanlık genelgesi yayımlanmıştır. Söz konusu Genelge, Bakanlıkların yeniden yapılandırılmasına ilişkin KHK'ların yürürlüğe girişinin ardından en son 2011 /15 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile yeniden düzenlenmiştir. Yeni düzenlemede ayrıca, Avrupa Birliğinden sağlanan mali yardımların koordinasyonu ve izlenmesinden sorumlu farklı düzeylerde kurul/komiteler tesis edilmiştir.

Türkiye sivil toplum diyaloğunun geliştirilmesi oluşturur. AB Bakanlığı tarafından 2006 yılından beri uygulanan Sivil Toplum Diyaloğu projeleri yoluyla sivil toplum kuruluşlarına destek sağlanmaktadır. Ayrıca, 2006 yılından itibaren Türkiye'nin katılım sağladığı Birlik Program ve Ajanslarına katılım için kaynak buradan sağlanmaktadır.

IPA-II Sınır Ötesi İşbirliği

Bu bileşen altında "Türkiye-Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı" ve "Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı (ENPI) Karadeniz Havzası Programı"na katılım sağlanmaktadır. AB Bakanlığı, Haziran 2010 tarihinden itibaren Sınır Ötesi İşbirliği Programlarının Ulusal Otoritesi olarak görev yapmaktadır. "Türkiye-Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı" Edirne ve Kırklareli illeri ile Bulgaristan'da Burgaz, Yambol ve Hasköy şehirlerini kapsamaktadır. Program için yukarıdaki illerde bulunan yerel/bölgesel otoriteler, merkezi hükümet yönetimlerinin bölgesel ofis ve diğer ilgili yapıları, iş destek kurumları ve organizasyonları, ticaret, endüstri ve esnaf odaları, işgücü piyasası yönetim kurumları; turizm kurulları ve birlikleri; eğitim kurumları ve organizasyonları ile STK'lar başvuruda bulunabilmektedir. "Karadeniz Havzasında Sınır Ötesi İşbirliği Programı" daha güçlü bir bölgesel işbirliği ve ortaklık sağlanmasını hedefler. Türkiye'nin yanı sıra Bulgaristan, Ermenistan, Gürcistan, Moldova, Romanya, Ukrayna, Yunanistan'ın yer aldığı program altında, İstanbul dâhil olmak üzere Karadeniz kıyısında ve civarında bulunan 25 ilde finanse edilecek projelerin, programa katılan diğer ülkelerle işbirliği içinde yürütülmesi ve sınır ötesi etki doğuracak nitelikte olması gerekmektedir. Kültür ve eğitim alanındaki girişimlerin yanı sıra ekonomik ve sosyal kalkınma için sınır ötesi ortaklıkların desteklenmesi, çevrenin korunması amacıyla kaynakların ve tecrübelerin paylaşılması ve farkındalık artırma konuları, programın öncelikleri arasında yer almaktadır.

Tablo 13.7: IPA Dönemi AB Mali Yardımının Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Göre Dağılımı 2007-2013

	Yüzölçümü (km^2)	Avro/km^2	Nüfus Büyüklüğü (2006)	Kişi Başına Düşen Yardım Miktarı (Avro)	Toplam Yardım Miktarı (Milyon Avro) (2007-2013)	Pay
Hırvatistan	**56.594**	**17,634**	**4,443,000**	**224.6**	**998**	**10.0%**
Makedonya	**25,713**	**23,918**	**2,039,000**	**301.6**	**615**	**6.2%**
Türkiye	**783,562**	**6,119**	**72,520,000**	**66.1**	**4795**	**48.2%**
Arnavutluk	**2,875**	**206,957**	**3,149,000**	**188.9**	**595**	**6.0%**
Bosna Hersek	**1,209**	**12,810**	**3,843,000**	**170.7**	**656**	**6.6%**
Karadağ	**13,812**	**17,087**	**624,000**	**378.2**	**236**	**2.4%**
Sırbistan	77,474	17,890	7,425,000	186.7	1386	13.9%
Kosova	10,887	58,326	2,070,000	306.8	635	6.4%
İzlanda*					30	0.3%
TOPLAM	1,022,126	9,489	96,113,000	103.5	9944	100.0%

Kaynak: Avrupa Birliği, 2013.

IPA-III Bölgesel Kalkınma

Bölgesel Kalkınma bileşeni, çevre, ulaştırma ve bölgesel rekabet edebilirlik olmak üzere üç ana başlıklarından oluşmaktadır. Bu alanlardaki projelerin yürütülmesinden sırasıyla; Çevre ve Şehircilik, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme ile Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlıkları sorumludur. Büyük yatırımlar içeren bu bileşen, aday ülke için bir anlamda üyelik sonrası yapısal fonlara hazırlık niteliğini taşır. Bu bileşen altında hazırlanan "Çok Yıllı Operasyonel Programlar", stratejik belge ve projeler için yol haritası niteliğindeki dokümanlardır. Bu amaçla onaylanmış olan 2007-2009 Ulaştırma, Çevre ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programları (OP) 2010-2013 yılları perspektifini içerecek şekilde yeniden düzenlenmiştir. Ulaştırma Operasyonel Programı ile etkin ve dengeli bir ulaşım sistemi oluşturulması, inşa edilecek Trans-Avrupa Şebekeleri (TEN-T) üzerinde emniyet ve karşılıklı işletilebilirliği sağlamak için ülkemizin ulaştırma altyapısının iyileştirilmesi hedeflenmiştir[1].

Çevre Operasyonel Programı ile çevrenin korunması halkın çevre anlamında yaşam standardının iyileştirilmesi, atık su arıtma, kaliteli içme suyu sağlanması ve entegre katı atık tesislerinin kurulması amaçlanmıştır[2]. Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı ile ülke ekonomisinin rekabet gücünün artırılması ve bölgesel sosyo ekonomik farklılıkların azaltılması amaçlanmaktadır[3].

IPA-IV İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi

Bu alanda diğer aday ülkeler gibi, Türkiye AB uyum politikalarının uygulanması ve idaresine yönelik hazırlıklar için özellikle "Avrupa İstihdam Stratejisi" çerçevesinde "Avrupa Sosyal Fonu"na uyum hazırlıkları konularında desteklenmektedir. Çalışma ve Soysal Güvenlik Bakanlığı tarafından koordinasyonu sağlanan "İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı" kişi başı milli geliri Türkiye ortalamasının %75'inin altında kalan bölgelerdeki istihdam kapasitesinin artırılması ve beşeri sermayenin güçlendirilmesini hedeflemektedir. Bu çerçevede İstihdam, Eğitim ve Sosyal İçerme öncelik alanlarıdır[4]. İstihdam başlığı altında özellikle gençlerin ve kadınların istihdama katılımının artırılması ve istihdamda sürekliliğin sağlanması esas alınmıştır. Bu öncelik kapsamında eğitim ve mesleki eğitim yoluyla istihdama katılım konusunda bir kamu bilinci oluşturulması öngörülmüştür. Bununla beraber kayıtlı istihdamın teşviki, daha etkin işgücü politikalarının uygulanması, daha kaliteli hizmet sağlanması ve kamu istihdam hizmetleri büyük önem taşımaktadır. Eğitim önceliğiyle başta kız çocukları olmak üzere her yaşta eğitim düzeyinin yükseltilmesi ve işgücü piyasası ile eğitim bağının kuvvetlendirilmesi amaçlanmaktadır. Hayat Boyu Öğrenme ile bu öğrenme imkânlarının yaygınlaştırılması ve iyileştirilmesi, işçi, işveren ve işletmelerin değişen şartlara uyum kabiliyetlerinin artırılması beklenmektedir. Sosyal İçerme önceliği çerçevesinde, dezavantajlı kişilerin işgücü piyasasına ve sosyal korumaya erişimlerinin kolaylaştırılması, işgücü piyasasına erişimleri önündeki engellerin kaldırılması hedeflenmektedir.[5]

---

1 Ulaştırma OP için bknz. http://op.ubak.gov.tr

2 Çevre OP için bknz http://www.ipa.gov.tr/TR/ Anasayfa.aspx

3 Bölgesel rekabet Edebilirlik OP için bknz http://ipa.sanayi.gov.tr/tr/default

4 İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı için Bkz. http://wwwremote.ikg.gov.tr/openform /HRDOP.aspx

5 IPA-IV bileşeni iki şekilde uygulanmaktadır:

Operasyonlar (Şemsiye Projeler): Ulusal düzeyde faaliyetlerin yürütülmesi, kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ve ulusal politikaların belirlenmesi amacıyla Milli Eğitim Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu; Sosyal Güvenlik Kurumu gibi merkezde yer alan kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla "operasyon" olarak adlandırılan "şemsiye projeler" dir.

Hibe Programları: Operasyonların (şemsiye projelerin) en önemli ayağını, yerel düzeyde ilgili tarafların kullanacağı hibe programları oluşturmaktadır. Hibe programları ile yereldeki kurumlara, sosyal taraflara, sivil toplum kuruluşlarına, üniversitelere, belediyelere, valiliklere, mevcut sorunlarını belirleme, söz konusu sorunlar için ortak çözüm önerileri geliştirme ve bunları hayata geçirme olanağı sunulur.

IPA-V Kırsal Kalkınma

Bileşen kapsamında tarım, hayvancılık, gıda, balıkçılık ve alternatif tarım alanlarında faaliyet gösteren işletmelere, üretici bireylere, kooperatiflere ve üretici birliklerine hibe programları aracılığı ile finansman desteği sağlanması planlanmaktadır. Söz konusu hibe programlarının Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) tarafından, toplam 42 ili kapsayacak şekilde uygulanması planlanmıştır. Fonlar, Türkiye'nin katılım öncesi dönemdeki öncelikleri ve ihtiyaçlarını dikkate alarak sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak üzere, tarımsal işletmeleri Birlik standartlarına yükseltmeyi amaçlayan Şubat 2008 tarihli Kırsal Kalkınma (IPARD) Programında saptanan öncelikler çerçevesinde kullandırılmaktadır. Bu bileşende fonların kullanımına ilişkin tüm yetki AB tarafından TKDK'ye devredilmiştir. Diğer bileşenlerden farklı olarak bu bileşenden, kar amacı güden özel ve tüzel kişiler de yararlanabilmektedir. Kırsal Kalkınma alanında 2007-2013 yılları için ayrılması öngörülen bütçe 854,6 milyon avrodur.

IPA II DÖNEMİ

Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA)'nın 2014 – 2020 yıllarını kapsayan II. Dönemi de I Dönemin devamı niteliğinde, ülkemizin AB müktesebatına uyum ve uygulamasına yönelik kapasitesinin geliştirilmesi ile ekonomik ve sosyal uyuma yönelik kapasitelerinin oluşturulması hedefleri çerçevesinde yürütülecektir.

Yeni dönemde Komisyon tarafından fonların daha etkin kullanımına yönelik olarak 'sektörel bir yaklaşım' benimsenmiş olup, bu yaklaşım kapsamında IPA'nın I. döneminde yer alan 'bileşen' bazlı yapı kaldırılmıştır ve yeni dönemde finanse edilmesi öngörülen belirli sektörler ile bu sektörler kapsamındaki çalışmaları yürütecek sektör sorumlusu kuruluşlar belirlenmiştir.

Yeni dönemin AB tarafındaki hukuki altyapısını teşkil eden 11 Mart 2014 tarih ve 231/2014 sayılı IPA II Tüzüğü, 15 Mart 2014 tarihinde; 2 Mayıs 2014 tarih ve 447/2014 sayılı IPA II Uygulama Tüzüğü ise 3 Mayıs 2014 tarihinde AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır.

IPA kapsamındaki yardımların temel finansman önceliklerini gösteren belge olan "Türkiye için Endikatif Strateji Belgesi (Indicative Strategy Paper for Turkey (2014-2020)" 26 Ağustos 2014 tarihinde Komisyon tarafından kabul edilmiştir.

Sözkonusu Strateji Belgesi'nde de yer aldığı üzere 7 yıllık toplam tahsisatımız, 4.453,9 milyar Avro'dur.

IPA II (2014-2020)

IPA II üç temel yaklaşım üzerine oturtulmuştur:

- Sektörel stratejik yaklaşım
- Daha az sayıda sektör
- Kapsamlı sektörel programlar

Endikatif Strateji Belgesi 2014-2020

Tablo 13.8: 2014 – 2020 Politika Alanları ve Sektörlere Göre Endikatif Tahsisat Tablosu (Milyon Avro)

Türkiye	2014	2015	2016	2017	Toplam 2018-2020	Toplam 2014-2020
a. Birliğe üyelik için hazırlayıcı reformlar	**355.1**	**196.6**	**240.3**	**137.2**	**652.2**	**1,581.4**
Demokrasi ve yönetişim	540.2				416.3	956.5
Hukukun üstünlüğü ve temel haklar	388.9				236.0	624.9
b. Sosyo-ekonomik ve bölgesel kalkınma	**155.8**	**265.8**	**247.0**	**261.4**	**595.3**	**1,525.3**
Çevre ve iklim eylemi	297.1				347.5	644.6
Ulaştırma	386.0				56.8	442.8
Enerji	59.0				34.4	93.5
Rekabet edebilirlik ve yenilikçilik	187.8				156.6	344.4
c. İstihdam, sosyal politikalar, eğitim, cinsiyet eşitliğinin teşviki ve insan kaynaklarının geliştirilmesi	**37.4**	**62.9**	**65.9**	**68.9**	**199.9**	**435.0**
Eğitim, istihdam ve sosyal politikalar	235.1				199.9	435.0
d. Tarım ve kırsal kalkınma	**72.0**	**100.9**	**77.0**	**158.1**	**504.2**	**912.2**
Tarım ve kırsal kalkınma	408.0				504.2	912.2
TOPLAM	**620.4**	**626.4**	**630.8**	**636.4**	**1,940.0**	**4,453.9**

Kaynak: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_docum ents/2014/20140919-csp-turkey.pdf

Yeni dönem için aşağıdaki **9 öncelikli sektör** ve sektör sorumlusu kuruluş belirlenmiştir:

- Demokrasi ve Yönetişim (AB Bakanlığı)(AB Müktesebatına uyum, Birlik Programları ve Sivil Toplum)
- Adalet, İçişleri ve Temel Haklar, (Adalet Bak., İçişleri Bak. AB Bak.)
- Ulaştırma,(Ulaştırma Haberleşme ve Denizcilik Bakanlığı)
- Çevre ve İklim,(Çevre ve Şehircilik Bakanlığı)
- Enerji, (Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığı)
- Rekabetçilik ve Yenilik (Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı)
- İstihdam, İnsan Kaynaklarının Gelişimi ve Sosyal Politikalar, (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı)
- Tarım ve Kırsal Kalkınma, (Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı)

Desteklenen Sektörler

1-Demokrasi ve Yönetişim (ABB)

-Kamu Mali Yönetimi -Sivil Toplum

2- Hukukun Üstünlüğü ve Temel Haklar - Yargı (Ad. Bk.)

-Temel Haklar (ABB)

-İçişleri (İçişleri Bk.)

3-Çevre (ÇŞB)

• İklim değişikliği (sera gazı salınımının azaltılması, düşük karbon ekonomisi vb.)

• Su (İçme suyu ve atık su altyapı projeleri)

• Atık (Katı atık tesisleri, kapasite geliştirme)

4-**Ulaştırma (UDHB)**

• Verimli ulaşım (akıllı ulaşım sistemleri, AB navigasyon sistemiyle uyumlaşma)

• Erişilebilir Ulaşım (yaya ve bisiklet yollarının geliştirilmesi, toplu ulaşım, ulaşım bilgi hizmetleri)

• Demiryolu altyapı projeleri

Örnek proje

Ankara-İstanbul Yüksek Hızlı Tren Projesi Köseköy – Gebze Kesiminin Rehabilitasyonu ve Yeniden İnşası Projesi

Toplam Bütçesi 200,9 milyon avrodur.

-Ankara – İstanbul Yüksek Hızlı Tren Projesinin 56 km.lik kısmının rehabilitasyonu ile yeniden inşasına yöneliktir.

-Proje uygulama aşamasındadır.

-Söz konusu proje vasıtasıyla Ankara – İstanbul arası yolculuk süresi 3 saate inecek ve bu güzergahtaki yolcu taşımacılığında %10 olan demiryolu payı %78'e çıkacaktır.

5.**Rekabet Edebilirlik ve İnovasyon (BSTB)**

a) İnovasyon

• Araştırma merkezlerinin tesisi

• Akredite laboratuvarların kurulması

• Üniversitelerin araştırma kapasitelerini destekleme

• Arge ve İnovasyonun ticarileştirilmesi

• Arge ve İnovasyon altyapısı (teknoparklar, araştırma merkezleri)

Rekabet Edebilirlik ve İnovasyon (BSTB)

b) Özel Sektörün Geliştirilmesi

• KOBİ ve girişimciler için iş ortamının geliştirilmesi,

• KOBİ'lerin finansmana erişimi

• Kümelenme, yurtdışına açılma

Örnek Proje

Büyüyen Anadolu'ya Kredi Kolaylıkları Projesi

• Toplam Bütçesi 61,4 milyon avrodur.

• KOBİ'lerin finansmana erişim imkanları artırılmıştır.

• 1083 adet mikro işletmeye 23 Milyon Avro tutarında mikro kredi verilmiştir.

• 7326 adet KOBİ'ye sağlanan krediler vasıtasıyla 534

Milyon Avro tutarında kredi hacmi yaratılmıştır.

• KOBİ'lere yönelik eğitimler ile danışmanlık hizmetleri ise sürmektedir.

• Proje sonunda, 9000 adet girişime 40,5 Milyon Avro tutarında kredi verilecek ve toplamda 1 Milyon Avro tutarında kredi hacmi oluşturulacak.

6- Eğitim, İstihdam, Sosyal Politika (ÇSGB)

- Bölgesel farklılıkların azaltılması

- Kadınların, gençlerin ve dezavantajlı grupların istihdamı

- Kayıtlı istihdamın artırılması vb.

Halk Sağlığı alanında kapasitenin geliştirilmesi ve kurumsal reform çalışmaları bu sektör altında desteklenecek.

Örnek program:Özellikle Kız Çocuklarının Okullulaşma Oranının Artırılması Hibe Programı

Programın Amacı:

Eğitimin kalitesinin artırılması yoluyla kız çocuklarının eğitime katılımlarının artırılması, eğitim hakkından mahrum kalan veya çeşitli sebeplerle okulu terk eden kız çocuklarını yeniden okula yönlendirilmesi hedeflenmiştir.

Program Sonuçları:

• 16 ilde 160 pilot okulda öğrenci destek programı uygulanmıştır.

• 3 bin 828 ev ziyareti gerçekleştirilmiştir.

• 1390 kız çocuğunun ilköğretime, bin 403 kız çocuğunun liseye, 294 kız öğrencinin meslek lisesine devam etmesi sağlanmıştır.

• 218 kız çocuğu ilköğretime kaydedilmiştir.

• 2 bin 270 kız çocuğu açık liseye kaydedilmiştir.

• 1462 kız çocuğu/kadın meslek ve meslek geliştirme eğitimleri almıştır.

• 36 meslek okulu ve yurtlarına donanım sağlanmıştır.

7-Tarım ve Kırsal Kalkınma

a) Kırsal Kalkınma Programı (TKDK)

Belirli alanlarda proje sunan çiftçilere %50 hibe desteği

b) Kapasite Geliştirme (GTHB)

Mevzuat uyumu

11- Tarım ve Kırsal Kalkınma

12- Gıda Güvenliği, Veterinerlik, Bitki Sağlığı 13- Balıkçılık

8-Enerji (ETKB)

• Enerji verimliliği

• Yenilenebilir enerji

• Komşu ülkelerle entegrasyon

• AB enerji ve gaz piyasaları ile entegrasyonu

Finanse Edilen Proje Türleri ve Eşfinansman

• Teknik Yardım (%100)

• Eşleştirme (%100)

• Doğrudan Hibe (%90)

• Yatırım (Mal Alımı, İnşaat) (%85)

• Hibe (%90)

Türkiye'nin Topluluk Programları ve Eşleştirme programlarına Katılımı

Adaylık süreci ile Türkiye'nin topluluk programlarına katılımı hız kazanmıştır. Türkiye MEDA ve gençlik Programlarının yanı sıra yenilikçilik, bilim ve teknoloji ve KOBİ'lerin rekabet gücü kazanmasına yönelik birçok farklı alanda Topluluk programlarına katılma hakkı elde etmiştir. Topluluk programları ve Ajansları ilgili alanlarda AB üye ülkelerindeki benzer alanlarda faaliyet gösteren örgütler arasında işbirliğini geliştirmek ve politika yakınlaşmasını sağlamak amacıyla tasarlanmıştır. İlgili programa katılım veya ilgili Kurumun üyesi olmak için anlaşmayı imzalamış olmak Program veya kurum bütçesine katkısını ödemiş olmak ön koşuldur. Avrupa Topluluğu Programları birkaç yıla yayılan bir süre boyunca, AB üye ülkeleriyle ve aday ülkeler arasında Topluluk politikalarına ilişkin farklı alanlardaki işbirliğini teşvik etmek amacıyla kabul edilmiş bir faaliyetler bütünüdür. Avrupa Birliği'nin genişleme süreci göz önünde bulundurularak ve aday ülkeleri, Topluluk Mükteşebatı'nın kabulü sürecine ve Birliğe katılıma daha fazla hazırlıklı kılmak amacıyla Avrupa Komisyonu 1997 yılında yayımladığı "Agenda 2000"de aday ülkelerin de Topluluk programlarına katılımını teklif etmiştir. Eşleştirme programları ise AB mevzuatındaki en iyi "know how" bilgisini Üye Ülkelerden aday ülkelere aktarmak için tasarlanmıştır ve bu Türkiye'deki ve bir veya daha fazla AB üye ülkesindeki ilgili kamu kurumları arasında eşleştirme oluşturarak yapılır[1]

Türkiye'nin aktif olarak katıldığı Topluluk Programları Tablo 13.9'da sunulmaktadır:

[1] Eşleştirme programları ve imkânları hakkında daha fazla bilgi için Bkz.www.ab.gov.tr

Tablo 13.9: Türkiye'nin Aktif Olarak Katıldığı Topluluk Programları

Türkiye'nin Katıldığı Topluluk Programları		
Programın Adı	**Katılım tarihi**	**Program Bütçesi**
ERASMUS+	19 Mayıs 2014	14.7 milyar AVRO
UFUK2020	4 Haziran 2014	77 Milyar Avro
CUSTOMS2020	16 Temmuz 2014	523 milyon Avro
FISCALİS 2020	16 Temmuz 2014	223 Milyon Avro
COSME	16 Ekim 2014	2,3 Milyar Avro
Yaratıcı AVRUPA	6 Kasım 2014	1,4 milyon avro
EASI	27 Şubat 2015	919,4 milyon Avro
SAĞLIK	-	449,4 milyon Avro
TOPLAM		97,5 milyar. Avro

UFUK 2020

Avrupa 2020 stratejisinin 7 temel eyleminden biri olan Yenilikçilik Birliği araştırma ve yenilik temelinde Birliğin kalkınmasına fayda sağlayacaktır. Bu eylemin finansal aracı olarak ortaya konulan **"Ufuk 2020"** isimli taslak program ise 2014 yılından başlayarak araştırma ve yenilikle ilgili tüm finansman altyapılarını tek çatı altında toplamak üzere tasarlanmıştır.

Program, Ar-Ge alanında yürütülmekte olan 7. Çerçeve Programı (ÇP), Avrupa Teknoloji ve Yenilik Enstitüsü (EIT) tarafından yürütülen faaliyetler ile Rekabetçilik ve Yenilikçilik alanında yürütülen Çerçeve Programının yenilikçiliğe ilişkin eylemlerini ve Avrupa Ortak Araştırma Merkezleri tarafından yürütülmekte olan nükleer olmayan araştırmaları bünyesine almaktadır.

Horizon 2020 kapsamında, Araştırma Merkezi tarafından yürütülen faaliyetlerin yanı sıra 3 temel öncelik belirlenmiştir:

Bilimde Mükemmeliyet, daha önce 7. ÇP bünyesinde finansman sağlanan Avrupa Araştırma Konseyi, Yeni ve Gelişen Teknolojiler, Marie Curie Eylemleri ile Araştırma Altyapılarından oluşmaktadır.

Endüstriyel Liderlik ise programın özellikle KOBİ'lere yönelik ayağını oluşturmaktadır. 3 bileşene sahiptir:

- Kolaylaştırıcı ve Endüstriyel Teknolojilerde Liderlik
- Risk Finansmanına Erişim
- KOBİ'lerde Yenilik.

Programın en geniş önceliği olan **Toplumsal Sorunlar** ise öznel eylemlere sahip 7 bileşene sahiptir. Bunlar;

- Sağlık, Demografik Değişim ve Refah
- Gıda Güvenliği, Sürdürülebilir Tarım, Deniz ve Denizcilik Araştırmaları ve Biyoekonomi
- Güvenli, Temiz ve Verimli Enerji
- Akıllı, Yeşil ve Bütünleşmiş Ulaşım
- İklim Hareketi, Kaynak Verimliliği ve Hammadde
- Değişen dünyada Avrupa: Kapsayıcı, Yenilikçi ve Reflektif Toplumlar
- Kapsayıcı, Yenilikçi ve Güvenli Toplum bileşenleridir.

Bunların yanısıra, mükemmeliyetin yaygınlaştırılması ve katılımın artırılması, Toplum için ve toplumla birlikte bilim başlıklarında da finansman sağlanacak, Avrupa Yenilik ve Teknoloji Enstitüsü ile Euratom'a da mali destek verilecektir.

-**Hayat Boyu Öğrenim Programı 2007- 2013:** Yaşam boyu Öğrenim Programı, hayatın çocukluktan yaşlılığa uzanan her anında öğrenim fırsatlarını desteklemektedir. 2007–2013 dönemi için program bütçesi 7000 milyon Euro olarak belirlenmiştir. Yaşamboyu Öğrenim Programı okul eğitimi (Comenius), yüksek öğrenim (Erasmus), mesleki eğitim (Leonardo da Vinci) ve yetişkin eğitimi (Grundtvig) olarak dört sektörel programdan oluşmakta ve politika alanında işbirliği, dil, enformasyon ve iletişim teknolojileri ile sonuçların yaygınlaştırılması ve kullanılması üzerine odaklanan bir çapraz programla tamamlanmaktadır.

Kutu 13.1: Adaylık Sonrası Mali İşbirliği için Kurumsal Yapılanma

AB tarafından sağlanan hibe nitelikli mali yardımların hangi projelerin finansmanında kullanılabileceğine karar verilmesi, programlama adı verilen ve AB Bakanlığının koordinasyonunda hemen hemen tüm kamu kurum ve kuruluşlarının katıldığı bir süreçtir.

Merkezi Olmayan Yapılanmanın IPA usül ve esaslarına uygun olarak yeniden düzenlenmesi amacıyla 2009/18 sayılı Başbakanlık genelgesi yayımlanmıştır. Söz konusu Genelge, Bakanlıkların yeniden yapılandırılmasına ilişkin KHK'ların yürürlüğe girişinin ardından en son 2011 /15 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile yeniden düzenlenmiştir. Genelge uyarınca Türkiye'de oluşturulan yapı ve fonksiyonlar şöyledir:

Yetkili Akreditasyon Görevlisi: Ulusal Yetkilendirme Görevlisi ve Ulusal Fonun akredite edilmesi, izlenmesi, akreditasyonun askıya alınması ve kaldırılmasından sorumlu olan, Hazine Müsteşarlığından sorumlu Bakan'dır. Sekretarya hizmetleri Hazine Müsteşarlığı tarafından yürütülür.

Ulusal IPA Koordinatörü (NIPAC): Katılım Öncesi Yardımın genel koordinasyonunu sağlamak üzere Avrupa Birliği Müsteşarı görevlendirilmiştir. Koordinatörün sekretarya hizmetlerini AB Bakanlığı yürütmektedir[2]

Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Bileşenleri için Stratejik Koordinatör: Stratejik Uyum Çerçeve Belgesini hazırlamak üzere Kalkınma Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı görevlendirilmiştir. Koordinatörün sekretaryasını Kalkınma Bakanlığı yürütmektedir.

Yetkili Akreditasyon Görevlisi: Ulusal Yetkilendirme Görevlisi ve Ulusal Fonun akredite edilmesi, izlenmesi, akreditasyonun askıya alınması ve kaldırılmasından sorumlu olan, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan'dır.

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (NAO): Ulusal Fon'un başı olarak Türkiye'de AB fonlarının mali yönetiminden; bu çerçevede yapılan işlemlerin mevzuata ve usule uygunluğundan ve ilgili yönetim ve kontrol sistemlerinin etkin işleyişinden sorumludur. Görev, Hazine Müsteşarına verilmiştir.

Ulusal Fon: Sağlanan yardımların mali yönetiminden sorumlu fon Hazine Müsteşarlığında Ulusal Fon Daire Başkanlığı altında örgütlenmiştir.[3]

IPA bileşeni veya programı itibarıyla bir Program Otoritesi: IPA programlarının, sağlıklı mali yönetim prensibine uygun olarak yönetiminden ve uygulanmasından sorumludur; ihaleye çıkma, sözleşme yapma, ödeme ve raporlama yapmakla görevlidir. Türkiye'de IPA 3. Bileşeni 'Bölgesel Kalkınma' alanında yetkili program otoriteleri Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'dır[4]. "İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi" IPA 4'üncü bileşeni ile ilgili program otoritesi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olarak belirlenmiştir[5].

Beşinci bileşen Kırsal Kalkınma ile ilgili program otoriteleri ise Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Tarımsal ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'dur[6].

Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB) ve Program Yetkilendirme Görevlisi: MFİB ihalelere ilişkin AB kural, düzenleme ve usullerine bağlı kalınmasını ve uygun bir raporlama sisteminin işlemesini sağlar. Birimin başkanı *"Program Yetkilendirme Görevlisi"* olarak belirlenmiştir.

AB fonlarının ihale edilmesinde rekabet ortamının yaratılması, AB kamu satın alma kurallarına göre yapılmaktadır. Başarılı başvuru/teklif sahipleriyle, projelerin uygulanması için üstlendikleri aktiviteler kapsamında, sözleşmeler imzalanır. Sözleşmeler beş çeşit olabilir; hizmet, mal alımı, inşaat işleri, hibeler, eşleştirme. Şeffaflık ve eşit muamelenin sağlanması için ihaleler ve teklif çağrıları düzenli olarak yayımlanır[7] Projelerin zamanında, doğru ve başarılı biçimde uygulanması gözlemlendiğinde, yüklenicilere MFİB tarafından ödemeleri yapılır. Ödemeler ancak yüklenicilerin yükümlülüklerini yerine getirmeleri ve AB satın alma kurallarına uymaları koşuluyla yapılır. Tüm ihale sürecinde AB prosedürlerinin izlenmesini sağlamak üzere Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, her projenin ihale ve sözleşme aşamasında önceden onay verir. Türkiye'nin AB fonlarının uygulamasında, AB kural ve prosedürlerine göre yönetim tecrübesi kazandığında "önceden onay" mekanizmasının "sonradan kontrol" mekanizması ile değişmesi öngörülmüştür. MFİB'nin faaliyetleri Türkiye içerisinde Denetim Otoritesi ve Sayıştay denetimindedir. AB Sayıştayı da MFİB üzerinde denetleme yetkisine sahiptir.

Denetim Otoritesi: Hazine Kontrolörleri Kurulu görevlendirilmiş olup, mali yardım aracının yönetimi ile kontrol sistemleri ve faaliyetlerini denetler, rapor eder.

---

2 Detaylı bilgi için Bkz. www.ab.gov.tr

3 www.hazine.gov.tr

4 http://op.ubak.gov.tr, http://www.ipa.gov.tr/TR/Anasayfa.aspx, http://ipa.sanayi.gov.tr/tr/default

5 http://wwwremote.ikg.gov.tr/openform/HRDOP.aspx

6 www.tarim.gov.tr, http://www.tkdk.gov.tr

7 İzlemek için aşağıdaki adreslere başvurulmalıdır. www.mfib.gov.tr; www.avrupa.info.tr; https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/onlineservices/index.cfm?ADSSChck=1306761231084&do= publi.welcome&userlanguage=en

-Jean Monnet Programı: Avrupa bütünleşmesi üzerine yoğunlaşmakta ve bu alanda faaliyet gösteren temel kurum ve kuruluşlara destek sağlamaktadır. 2007–2013 döneminde programın bütçesi, 6,970 milyon Euro olarak belirlenmiştir. Üniversitelerde avrupa bütünleşmesi üzerine faaliyet gösteren kürsülerin ve akademisyenlerin teşvik edilmesi, araştırma ve farkındalık oluşturma faaliyetlerinin yaygınlaştırılması bu kapsamda desteklenene faaliyetlerdir.

Youth in Action: Youth in Action AB'nin gençliğe yönelik programının adıdır. Bu program 1 Ocak 2007'den itibaren uygulanmaya başlamıştır ve 31 Aralık 2013'e kadar devam edecek olup Programın toplam bütçesi, 885 milyon Euro'dur. Youth in Action Programi, beceri edinimi konusunda önemli katkılar sağlayan ve bu nedenle de gençlere, öğrenimlerinde Avrupa boyutu olan örgün ve yaygın eğitim fırsatları sağlamada anahtar rol üstlenen bir araçtır. Youth in Action Programi, daha ziyade imkanları kısıtlı olan veya eğitim fırsatlarına erişimi kısıtlı gençler ile 13–30 yaş arası gençlerin katılımını teşvik eden bir programdır.

Komisyon, Mevcut Hayatboyu Öğrenme ve Gençlik Programlarının yerine 2014-2020 dönemi için, tek bir program "Herkes için Erasmus" Programı uygulanmayı önermiştir. Bu yeni program desteklenen eylem sayısını 75'ten 11'e düşürerek etkinliğin artırılması, hibelere başvuru kolaylığın sağlanmasını hedeflemektedir. Komisyon 2007-2013 dönemi için ayrılan bütçeye kıyasla %70 oranında artış öngörerek 2014-2020 dönemi için 19 milyar €'luk bir kaynağı Herkes için Erasmus Programına tahsis etmektedir. Yeni program AB 2020 Stratejisinin önceliklerini yansıtırken bireylerin ve toplumun yararlanacağı şekilde insana yatırıma odaklanmaktadır.

Herkes için Erasmus Programı; Eğitim ve öğretim spektrumu ile örgün eğitim ve yaygın eğitimi bağdaştırarak ve destekleyerek sosyal uyumu artırmayı, hayatboyu öğrenme yaklaşımını güçlendirmeyi; Eğitimin farklı sektörleri, iş dünyası ve ilgili diğer aktörler arasında yapısal ortaklıkların alanını genişletmeyi; Esneklik ve teşvik yaratarak aktiviteler, yararlanıcılar ve ülkeler arasındaki bütçe dağılımında performans ve etkililiği daha iyi yansıtabilmeyi hedeflemektedir. Yeni programla ile ilk kez spor faaliyetlerine destek sağlanmaya başlanacaktır. Sporda Avrupa boyutunu güçlendirmek için uluslararası işbirliği projeleri, ticari olmayan önemli spor karşılaşmaları, politika geliştirilmesi, kapasite oluşturulması ve ilgili Avrupalı paydaşlarla diyalog geliştirilmesi alanlarında destek verilecektir. Spor Eylemine 2014-2020 dönemi için 34 milyon € ayrılmıştır.

Yeni program önceki programlarla aynı hedefleri paylaşmakla birlikte amaçlarını 3 kategori altında gruplandırılmıştır:

1. Bireylerin Öğrenme Hareketliliği: Öğrenim hareketliliği bireylerin yeterliliklerini ve becerilerini artırarak topluma işgücü piyasasına katkı sağlamada kilit öneme sahiptir. Program bütçesinin büyük bir kısmı hareketlilik faaliyetlerine ayrılacaktır. Programın 7 yıllık süre içinde 5 milyon kişiye hareketlilik fırsatı sunması beklenmektedir. Hareketlilik faaliyetleri ortak bir kurumda öğrenim görmek, eğitim vermek, iş deneyimi kazanmak, gönüllülük ve kültürel değişim projelerine katılmak gibi çok çeşitli alanlara yayılmaktadır.

2. Yenilikçilik ve İyi Uygulamalar için İşbirliği**:** Ulus ötesi işbirliği projeleri şeffaflığın, açıklığın, mükemmelliğin teşvik edilmesi; eğitim kurumları ve iş dünyasındaki arasındaki iyi uygulamaların paylaşımını kolaylaştırmak için önemlidir. Yeni program işbirliği projelerine desteğini artırmakta ve yenilikçi eğitim, öğretim ve gençlik uygulamalarının transferi ve hayata geçirilmesi amaçlamaktadır.

3. Politika Reformu için Destek: AB 2020 stratejisinin eğitim, öğretim ve gençlik hedeflerine ulaşmada açık koordinasyon yönteminin ve diğer AB araçlarının etkinliğini artırmak ve uluslar arası örgütler ve diğer ülkelerle politika diyalogunu geliştirmek hedeflenmektedir.

*Rekabet Gücü ve Yenilik Programı (CIP)***:** Rekabet Gücü ve Yenilik Programı, Avrupa Komisyonu'nun Lizbon Stratejisi çerçevesinde geliştirdiği bir KOBİ destek programıdır. 2007-2013 dönemini kapsayan CIP, daha önce uygulanmış olan İşletme ve Girişimcilik Çok Yıllı Programı (MAP), Life Çevre Programı, e-Ten, e-Content ve Modinis gibi destek programlarını tek bir çerçeve altında bir araya getirmiştir. Program kapsamında yenilik ve rekabet gücünü geliştirme faaliyetlerine yönelik mali destekler, işletmelerin finansman kaynaklarına erişiminin sağlanması ve ticari destek hizmetlerinin verilmesi hedeflenmiştir. Toplam 3,6 milyar Euro'luk bütçesi bulunan program üç ana bileşenden oluşmaktadır. Programın bileşenlerinin temel hedefleri şunlardır:

1. Girişimcilik ve Yenilik Çerçeve Programı (EIP): Temel amaç firmalar arası rekabeti ve girişimciliği teşvik etmektir.

2. Bilgi ve Yenilik Çerçeve Teknolojilerini Destekleme Programı: Sürdürülebilir, rekabetçi, yenilikçi ve bilgi sahibi bir toplumun gelişimini hızlandırmayı hedeflemektedir.

3. Akıllı Enerji Avrupa Programı (IEE): Tüm sektörlerde enerji verimliliğini arttırıcı önlemler alınmasını; yeni/yenilenebilir ve etkin enerji kullanımının teşvik edilmesini amaçlamaktadır. Avrupa Komisyonu, CIP kapsamında hali hazırda faaliyette olan Avrupa Bilgi Merkezleri (ABM) ve Yenilik Aktarım Merkezleri (IRC)'nin hizmetlerini bünyesinde toplayan tamamen yeni bir sistem oluşturmayı hedeflemektedir[8].

Halk Sağlığı Eylem Programı: Program bu alandaki ulusal politikaları tamamlayıcı bir yaklaşım içinde halk sağlığını korumayı ve geliştirmeyi hedeflemektedir. 1 Ocak 2003-31 Aralık 2008 dönemini kapsayan programın üç ana hedefi bulunmaktadır; sağlık bilgileri, sağlık tehditlerine acil müdahale ve sağlık teşvikini sağlamak için belirleyici etkenleri ortaya koymak. Bu hedefler yerine getirilirken diğer Topluluk programları ve faaliyetler ile bağlantı kurulmasına önem verilmektedir.[9]

Yaratıcı Avrupa, kültürel ve yaratıcı sektörleri

– Küreselleşme ve dijital çağın fırsatlarını yakalama

– Ekonomik potansiyellerine erişmeleri ve sürdürülebilir büyüme, yeni işler ve sosyal uyuma katkı sağlama

– Uluslararası fırsatlar, piyasalar ve izleyici kitlesine ulaşılması

Avrupa çapında

2,500 sanatçı ve kültür çalışanları 2,000 sinema 800 film

4,500 kitap çevirisi

Ödüller

– Avrupa'nın yeni kurgu yazarları

– Avrupa Mimarisinde Mükemmeliyet

– Kültürel Mirasın Korunmasında Üstün Örnekler

– Rock, Pop ve dans müziklerinde yeni yetenekler

– Avrupa'nın en iyi filmleri

[8] Ayrıntılı bilgi için Sanayi ve Ticaret Bakanlığı veya CIP Programı '

[9] Programla ilgili detaylı bilgi için: Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi (www.rshm.gov.tr)

Avrupa Kültür Başkentleri: 3 yılda bir 3 şehir Avrupa Kültür Başkenti ünvanı almaktadır.

Avrupa Mirası Etiketi: Avrupa entegrasyon süreci için değeri olan kültür alanlarına verilen bir ünvandır.

COSME (2014-2020) işletmeler ve KOBİ'lerin rekabet edebilirliklerini destekler.

• Programın amacı, KOBİ'lerin rekabet edebilirlik ve sürdürülebilirliklerinin güçlendirilmesi, Girişimci kültürün teşvik edilmesidir.

• COSME ile;

– KOBİ'lerin finansmana erişiminin kolaylaştırılması,

– Pazarlara erişimin geliştirilmesi,

– İş kurma ve büyüme için daha iyi bir iş ortamının oluşturulması,

– Girişimcilik ve girişimci kültürün desteklenmesi hedeflenmektedir.

EaSI 2014-2020

İstihdam ve Sosyal Yenilik

Amaç: nitelikli ve sürdürülebilir istihdam, yeterli sosyal korumanın temini, sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele ile çalışma şartlarının iyileştirilmesi hususlarına destek verilmesi

Konular

• İstihdam

• Sosyal İçerme ve Sosyal Koruma

• Çalışma Şartları

• Ayrımcılıkla Mücadele

• Cinsiyet Eşitliği

Analitik faaliyetler

-Karşılıklı öğrenme, farkındalık yaratma ve bilginin paylaşımına yönelik faaliyetler

-Ana aktörlerin desteklenmesine yönelik faaliyetler

Toplam Bütçe: 919 milyon Avro

Program üç ana bileşenden oluşur;

1. İlerleme (Progres)

Kamu ve özel sektör kişi ve kurumlarına istihdam sosyal koruma ve içerme ile çalışma şartları alanlarında politikaların iyileştirilmesi için araştırma, bilgi paylaşımı, uygulama kapasitesinin artırılması, karşılıklı öğrenme ve diyalog, yeniliklerinin test edilmesi

2. Mikro finansal ve Sosyal Girişimcilik

STK, Kişiler Aracı Finansal Kurumlar EaSI Mikrokredi: Dezavantajlı gruplar, Mikro girişimler Sosyal Girişimciliğin Geliştirilmesi:
İstihdam piyasalarını destekleyen işveren ve iş arayanları buluşturan bir mekanizma

3. EURES

Bu bileşen aday ülkelerin katılımına açık değildir.

Katılım Sağladığımız Diğer Program

- Gümrükler 2020: Bu program Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından yürütülmektedir
- Fiscalis 2020: Bu program Maliye bakanlığı tarafından yürütülmektedir

Özet

AB-Türkiye ilişkilerinde, mali işbirliği süreci önemli bir boyut olarak karsımıza çıkmaktadır. Taraflar arasındaki ilişkilerin sergilediği gelişmelere ve sorunlara paralel olarak, mali ilişkilerin kapsamı ve amaçları farklılıklar göstermiştir. Türkiye-AB mali ilişkilerini mali protokoller dönemi, gümrük birlinden adaylığa kadar olan dönem, adaylık öncesi dönem ve halen içinde bulunduğumuz

adaylık dönemi olmak üzere incelemek mümkünüdür. Türkiye, 31 Temmuz 1959 tarihinde Topluluğa katılmak için müracaat etmiştir. Taraflar arasında bir "*ortaklık*" kurmuş olan Ankara Anlaşması, 12 Eylül 1963'te imzalanmış, 1 Aralık 1964 tarihi itibariyle yürürlüğe girmiştir. Ortaklık Anlaşması'nın amacı, 2'nci maddesinde ortaya konulmuştur: Buna göre;

"*Anlaşma'nın amacı, Türkiye ekonomisinin hızlandırılmış kalkınmasını ve Türk halkının istihdam seviyesinin ve yasama şartlarının yükseltilmesini sağlama gereğini tümü ile göz önünde bulundurarak, taraflar arasındaki ticari, ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi teşvik etmektir.*"

Bu amaç doğrultusunda Anlaşma'da, Türkiye ekonomisinin kalkınmasına yardımcı olmak üzere, Topluluğun, belli bir sürede Türkiye'ye ekonomik yardımda bulunmasının gerekliliği de vurgulanmaktadır. Gümrük birliği dönemine kadar mali protokoller aracılığı ile sürdürülen AB-Türkiye ilişkilerinin gelişimi 1996 yılında Türkiye ile AB arasında Gümrük Birliğinin (GB) yürürlüğe girmesiyle genişletilerek Türkiye'nin daha fazla rekabet gücü kazanmasını sağlayacak alanlara yönlendirilmiştir. 1999 yılında Türkiye'ye aday ülke statüsü verilmesiyle ilişkiler farklı boyuta taşınmış, Türkiye'ye sağlanan mali yardımın tam üyeliğin öngördüğü müktesebat uyumu ve bu müktesabatın uygulanmasını sağlayacak kurumsal ve idari kapasitenin geliştirmesine yönelik olarak kullanılması hedeflenmiştir. Türkiye ile AB arasında mali işbirliği halen, 1999 yılı Helsinki Zirvesinde adaylık statüsü kazanan Türkiye, mevcut dört adaylar İzlanda, Makedonya, Karadağ, Sırbistan, ve yeni üye olan Hırvatistan, ile birlikte katılım öncesi yardım adı verilen artırılmış bir mali yardımdan faydalanmaktadır. Türkiye söz konusu mali yardımın belirlenen katılım öncesi strateji kapsamında dağıtımını sağlamak üzere gerekli kurumsal alt yapının kurulmasını sağlama yönünde adımlar atmaktadır.

Sorular

1. TR-AB mali işbirliği hangi temel temel işleyiş ilkesi üzerine oturtulmuştur?
2. Adaylık öncesi Türkiye hangi mali kaynaklardan yararlanmıştır?
3. Adaylık sonrası mali işbirliğinin temel kullanım alanları nelerdir?
4. Türkiye'nin katılım sağlayabileceği topluluk programları hangileridir?
5. IPA hangi temel bileşenlerden oluşmaktadır?
6. AB mali yardımları hangi kaynaklardan izlenebilir?

Tavsiye Edilen Kaynaklar

ABGS, "Türkiye-AB Mali İşbirliği", 2009, http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=277&l=1, (12.06.2012).

ARAKON, Maya, **Avrupa Akdeniz Ortaklığı Mali Aracı MEDA ve Türkiye**, İKV Yayınları No: 169, 2002, İstanbul.

Avrupa Birliği Bakanlığı, **Türkiye AB Mali işbirliği Rehber No 8**, Ankara, 2013.

Avrupa Birliği Türkiye Temsilciliği, "AB Mali İşbirliği", 2009, http://www.deltur.cec.eu.int/mali-genel.html (12.06.2013)

BİLİCİ, Nurettin, **Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri** (Genel bilgiler, İktisadi ve Mali Konular, Vergilendirme), Seçkin Yayınları, Ankara, 2004.

BİLİCİ, Nurettin, **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, Akçağ Yayınevi, Ankara, 1997.

COUNCIL REGULATION (EC) NO 2500/2001 (2001), "17 December 2001 Concerning Preaccession Financial Assistance For Turkey And Amending Regulations" (EEC) No 3906/89, (EC) No 1267/1999, (EC) No 1268/1999 and (EC) No 555/2000, Official Journal L 342, 27/12/2001 P. 0001 – 0005, Brussels.

COUNCIL REGULATION (EC) NO 1266/1999 (1999), "21 June 1999 On Coordinating Aid To The Applicant Countries in The Framework Of The Pre-Accession Strategy And Amending Regulation" (EEC) No 3906/89, Brussels.

COUNCIL REGULATION (EC) NO 1488/96 (1996), "23 July 1996 On Financial And Technical Measures To Accompany (Meda) The Reform Of Economic And Social Structures in TheFramework Of The Euro-Mediterranean Partnership", OJ NO. L 189, 30/07/1996 pp.1-9, Brussels.

DOĞU AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ AB BİLGİ MERKEZİ, "EU-Turkey Relations: PreAccession Strategy", http://eic.emu.edu.tr/eu_turkey.htm, 2009.

DPT, **Türkiye-AT Karma Parlamento Komisyonu Türk Üyeleri İçin Hazırlanan Not**,

Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara, 2000.

DPT, **Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Politikaları Seminer Notları**, DPT Müsteşarlığı, Ankara, 13-14 Haziran 2002.

DPT, Katılım Öncesi Ekonomik Program, DPT Yayınları, Ekim, Ankara, 2004.

DPT, Ankara Anlaşması ve Katma Protokol, DPT Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Cilt II, Ankara, 2003.

DPT (a), **Katılım Öncesi Ekonomik Program**, DPT Yayınları, Kasım, Ankara, 2006.

DPT (b), **Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun**, DPT Yayınları, Ocak, Ankara, 2006.

DTM, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, Doğuşum Matbaacılık, Ankara, 2002.

GENÇKOL Metin, **Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye**, DPT Uzmanlık Tezi, DPT Yayınları, Ankara, 2003.

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI, **Ankara Anlaşması Katma Protokol Metni ve Ekleri**, İKV Yayınları, İstanbul, 1995.

KARAUÇAK, Şebnem (2000), "AB'nin Türkiye'ye Yönelik Mali Yardımları", **İKV Dergisi**, Sayı 147, İstanbul, 2000.

KOÇAK, Süleyman Yaman **"**Ankara Anlaşması'ndan Müzakerelere Avrupa Birliği Mali Yardımları**", Yönetim ve Ekonomi**, Sayı: 2, 2009.

KÖSTEPEN, Can, **AYB ve Türkiye'ye Sağlanan Kredi İmkanları**, İKV Yayınları No: 166, İstanbul, 2001.

ŞAHİN, Ragıp, **Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği**, DPT Uzmanlık Tezi, DPT Yayınları, Ankara, 1998.

TÜSİAD Avrupa Birliği Temsilciliği, **Türkiye – Avrupa Birliği Mali İşbirliği- Projeler İçin Pratik Bilgiler**, Brüksel, Mayıs, TS/BXL/02-03, 2002.

Faydalı İnternet Siteleri

http://op.ubak.gov.tr

http://www.ipa.gov.tr/TR/Anasayfa.aspx

http://ipa.sanayi.gov.tr/tr/default

http://wwwremote.ikg.gov.tr/openform/HRDOP.aspx

www.tarim.gov.tr

http://www.tkdk.gov.tr

14 Türkiye'nin Avrupa Birliği İle Ekonomik Bütünleşmesi

Belgin AKÇAY

Bölüm Planı

- Giriş
- Türkiye'nin Avrupa Birliği ile Ekonomik Bütünleşme Süreci
- Türkiye Ekonomisinin Kopenhag Ekonomik Kriterleri Bağlamında Değerlendirilmesi
- Ekonomik Bütünleşmenin Göstergeleri
- Ekonomik Bütünleşmede Kısıtlar
- Özet

Giriş

20. yüzyılın sonlarında ve 21. yüzyılın başlarında yaygın olarak kullanılan kavramların başında küreselleşme gelmektedir. Küreselleşme, artan ticaretten artan doğrudan yabancı yatırıma (DYY), yaygınlaşan teknolojiden artan işgücü göçüne kadar çeşitli biçimlerde ortaya çıkabilmektedir. Ekonomik açıdan küreselleşme, ekonomik bütünleşme anlamına gelmektedir.[1] Bugün ekonomik bütünleşmenin, bölgesel bütünleşme, bölgesel ticaret anlaşmaları, tercihli ticaret anlaşmaları ve ticaret blokları ile eş anlamlı olarak kullanıldığı görülmektedir. Özellikle 2000'li yıllardan itibaren giderek daha çok sayıda ülkenin ekonomik bütünleşme girişiminde yer almak istemesi, ekonomik bütünleşmeyi hedefleyen daha çok sayıda bölgesel ticaret anlaşması yapılmasına yol açmıştır. Sonuçta Dünya Ticaret Örgütüne (DTÖ) bildirilen bölgesel ticaret anlaşması sayısı, 1990 yılında 87 iken, 2016 yılının ikinci yarısı itibarıyla 635'e çıkmış; uygulamaya giren anlaşma sayısı ise 425'e ulaşmıştır.[2]

Artan sayıda ülkenin bir bölgeselleşme girişiminde yer almak istemesinde anahtar rol oynayan nedenler arasında, güvenlik kaygısı, çok taraflı ticaret sisteminde pazarlık gücünü artırma isteği, dış piyasalara daha kolay ulaşım garantisini elde etme, ticaret saptırıcı etkiden kaçınma, ulusal reformların garanti altına alınması ve geleneksel ekonomik kazanımların elde edilmesi (ölçek ekonomileri, daha büyük piyasalar vb.) başta gelmektedir. Zaman içinde bölgesel ticaret anlaşması sayısı artarken, nitelik olarak değişikliğe de uğramıştır. Bir yandan efektif ekonomik bütünleşmenin, gümrük tarife ve kotoların azaltılmasından daha fazlasını gerektirdiği idrak edilmiştir (örneğin; AB'nin Tek Pazar Programı-daha derin bütünleşme). Diğer taraftan yüksek gelir düzeyine sahip gelişmiş ülkelerle, gelişmekte olan ülkeler arasında yapılan ve iki tarafında eşit olarak yer aldığı ticaret anlaşmalarının sayısı artmıştır (örneğin; NAFTA'da Kanada ve ABD yanında Meksika'nın yer alması ve AB'ye Doğu Avrupa Ülkelerinin katılımı).

Soğuk Savaş döneminde Batı Bloku içinde yer almayı tercih etmiş olan Türkiye, yakın coğrafyasında oluşturulmuş bir bölgesel blok olan Avrupa Birliği (AB)'ne (o zamanki ismiyle Avrupa Ekonomik Topluluğu-AET) kurulduktan kısa bir süre sonra ortaklık ilişkisi kurmak üzere AB'ye başvurmuştur. 1963 yılında da Türkiye-AB arasında "gümrük birliğine (GB)" dayalı ekonomik bütünleşme sürecini başlatan bir ortaklık anlaşması (Ankara Anlaşması)" imzalanmıştır. Taraflar arasında GB, Ankara Anlaşması'nın imzalanmasından 33 yıl sonra, 1996 yılında gerçekleşmiştir. Böylece Türkiye, AB'ye tam üye olmadan GB ilişkisini tesis eden ilk büyük ülke olmuştur. Diğer taraftan GB'nin ardından 1999 yılında aday ülke statüsü alınması, Türkiye'nin AB ile ekonomik bütünleşmesine yeni bir boyut kazandırmıştır

Bu bölümde, önce Türkiye-AB ekonomik bütünleşmesinin gelişim süreci incelenmekte, daha sonra bugün ekonomik bütünleşmede gelinen seviye ve iki taraf arasında daha ileri ekonomik bütünleşmenin gerçekleştirmesinin önündeki kısıtlar değerlendirilmektedir.

Türkiye'nin Avrupa Birliği ile Ekonomik Bütünleşme Süreci

Genel tanım olarak ekonomik bütünleşme, en az iki ülke arasında tüm ticaret engellerinin

---

1 Jagdish BHAGWATI, **In Defense of Globalization**, Oxford University Press, New York, 2004. Joseph E. STIGLITZ, **Making Globalization Work**, W.W. Norton & Company, New York, 2007.

2 Bölgesel anlaşmalar GATT XXIV. madde ve GATS V. madde kapsamında yapılmaktadır.
http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm (30.05.2013).

kaldırılmasını ve taraflar arasında belli alanlarda işbirliği ve koordinasyonun tesisini kapsamaktadır.[3] Bugün ekonomik bütünleşmenin, serbest ticaret bölgelerinden gümrük birliğine, ortak pazardan parasal birliğe ya da ekonomik birliğe uzanan farklı türleri mevcuttur.[4] Ekonomik bütünleşme türleri (ya da aşamaları) arasındaki farklılık, bütünleşmenin derinleşmesini etkilemek için hükümetler arası ve/veya supranasyonal kurumlarca alınan politika kararlarının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Daha ileri ekonomik bütünleşme aşamaları, politika belirlemede ulusal yetkinin daha supranasyonal kurumlara devrini gerektirmektedir. Yine bir ekonomik bütünleşme girişimi, herhangi bir bütünleşme aşamasından başlayıp, o aşamada kalabilir ya da daha ileri aşamalara geçebilir ya da mevcut bütünleşme düzeyi sürdürülürken üye sayısı artırabilir veya bazı ülkeler farklı bir bölgesel blokta yer alırken daha ileri başka bir ekonomik bütünleşme oluşumuna katılabilir. AB örneğini dikkate aldığımızda, AB'nin nüvesini, ekonomik bütünleşme aşamaları arasında yer verilmeyen sektörel iş birliğinin (Avrupa Kömür ve Çelik Birliği Antlaşması-AKÇTA) teşkil ettiği, daha sonra AKÇTA'nın taraflarının, önce ortak pazar aşamasını hedefleyen Roma Antlaşması'nı (RA) imzaladıkları ve ardından 1992 yılında kabul edilen Avrupa Birliği Antlaşması ile daha ileri ekonomik bütünleşme (ekonomik ve parasal birlik) aşamasına geçmeye karar verdikleri görülmektedir.[5]

Ekonomik bütünleşme aşamaları açısından Türkiye ile AB arasındaki bütünleşme değerlendirildiğinde, iki taraf arasındaki bütünleşmenin 1996 yılından beri GB aşamasında olduğu görülse de Türkiye'nin 1999 yılında aday ülke statüsü almasıyla,[6] taraflar arasındaki ilişki GB'nin çok ötesine geçmiş durumdadır. Bu kitabın "Türkiye-Avrupa Birliği Gümrük Birliği İlişkisi ve Ortak Dış Ticaret Politikası" başlığı altında ayrıntılı olarak açıklandığı üzere GB, sadece taraflar arasında ticareti kısıtlayabilecek her türlü engelin kaldırılmasını ve üçüncü ülkelere karşı ortak bir dış ticaret politikasının uygulanmasını kapsamaktadır. Halbuki mevcut durumda Türkiye, GB'nin yanında ekonomisini gerek işleyiş gerek mevzuat açısından AB ekonomisine yakınlaştırmaya ve uyumlaştırmaya çalışmaktadır. Diğer bir deyişle Türkiye cephesinde, AB'ye tam üye olabilmek için GB aşamasında karşılanması gereken koşullardan çok daha ileri koşulları yerine getirilmesi süreci yaşanmaktadır. Bu süreç, başta Kopenhag Kriterleri olmak üzere diğer kriterlerin (kurumsal ve idari kapasite, istikrar ve ortaklık koşulluluğu, sınır uyuşmazlıklarının çözümü ve bütünleşme kriteri) yerine getirilmesi sürecidir. Bu nedenle Türkiye ile AB arasındaki ekonomik bütünleşme süreci, GB'nin oluşum süreci ve tam üyelik kriterlerine uyum süreci olmak üzere iki dönem olarak ele alınacaktır.

İpucu:

- Türkiye ile AB arasındaki bütünleşme düzeyi, 1996 yılından beri Gümrük Birliği (GB) aşamasında görülse de 1999 yılında Türkiye'ye aday ülke statüsü **verilmesi** ile, GB'nin ötesine geçmiş durumdadır.

Gümrük Birliği'nin Oluşum Süreci

Bu kitabın ikinci başlığı altında detaylı açıklandığı üzere, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Batı dünyası tarafından tesis edilen önemli siyasi, ekonomik ve güvenlik amaçlı yaratılan örgütlerin tümünde kurucu üye ya da üye olarak yer alan

[3] Ali M. EL-AGRAA, **The European Union: Economics and Policies,** Nineth Edition, Cambridge University Press, 201, s.1.

[4] Bu konu ayrıntılı olarak 10. bölümde incelenmektedir.

[5] Bu konuda daha fazla bilgi için Bkz.. Belgin AKÇAY ve İlke GÖÇMEN (der.), **Avrupa Birliği; Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar,** Seçkin Yayıcılık San. ve Tic.A.Ş., Ankara, 2012.

[6] Türkiye'ye aday ülke statüsü verilmesine ilişkin süreç için Bkz. Sinem AÇIKMEŞE; "Avrupa Birliği'nde Genişleme", Belgin AKÇAY ve İlke GÖÇMEN (der.), Avrupa Birliği; Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar, Seçkin Yayıcılık San. ve Tic.A.Ş., Ankara, 2012, ss.611-629.

Türkiye, 1957 yılında o tarihteki ismiyle Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) kurulmasından çok kısa süre sonra AB ile ilişki tesis etmek üzere girişimde bulunmuştur.

1959 yılında AET'ye yapılan başvuru sonrasında taraflar arasında 12 Eylül 1963 tarihinde Türkiye-AB ilişkilerini "Gümrük Birliği (GB)" temeli üzerine inşa eden Ankara Anlaşması[7] imzalanmıştır. 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren bu Anlaşma, iki taraf arasında sadece bir "Ortaklık" ilişkisi kurmayı değil, nihai hedef olarak Türkiye'nin tam üye olmasını içeren bir Anlaşma'dır. Nitekim Ankara Anlaşması'nın 28. maddesine göre, söz konusu Anlaşma koşulları işlerken Türkiye, AET'yi kuran Antlaşma'nın (Roma Antlaşması)[8] kapsadığı yükümlülüklerin tümünü üstlenebileceğini gösterdiği zaman, taraflar Türkiye'nin AET'ye katılımı konusunu gündeme getireceklerdir. Bu ifade, taraflar arasında, Türkiye'nin tam üyeliğinin nihai hedef olduğu konusunda görüş birliğine varıldığının göstergesidir.

Kitabın ikinci ve üçüncü başlıklarında ayrıntılı olarak belirtildiği üzere Ankara Anlaşması'nın amacı, "Türkiye ekonomisinin kalkınmasının hızlandırılmasına, Türk halkının yaşam koşullarının iyileştirilmesine ve refah seviyesinin yükseltilmesine yönelik olarak taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkilerin sürekli ve dengeli olarak güçlendirmesini teşvik etmektir." Bu amacın gerçekleştirilmesi için, Anlaşmada yer alan şart ve usullere göre, iki taraf arasında öncelikle bir GB ilişkisinin kurulması hedeflenmiştir. Diğer bir ifadeyle Türkiye-AB ilişkilerinin başlangıcında iki hedef konulmuştur. Birincisi, iki taraf arasında ticaretin serbestleştirilmesi ve sonuçta GB ilişkisinin kurulması; ikincisi, GB'nin uygulamaya geçmesiyle birlikte Türkiye'nin üçüncü ülkelerle olan ticari ilişkilerini AB'nin ortak dış ticaret politikasına (ODTP) uygun hale getirmesidir.

Ankara Anlaşması'na göre, GB sürecinin üç aşamada (hazırlık, geçiş ve son dönem) tamamlanması planlanmıştır.[9] Türkiye ile AB arasındaki bu ilişkinin başlangıcında GB'ye konu olacak mal grubu, sanayi ürünleri olarak belirlenmiş ve tarım ürünleri ile AKÇT kapsamına giren ürünler (kömür ve çelik) kapsam dışında bırakılmıştır. İki taraf arasında GB ilişkisi kuruluncaya kadar izlenecek sürecin takvimi, 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokol (KP) ile ayrıntılandırılmıştır. KP'ye göre artık iki tarafta, hem GB kapsamında yer alan ürünlerin ticaretinde artık yeni gümrük vergileri veya eş etkili vergi veya resimler koyamayacak hem de KP'ün yürürlüğe giriş tarihinde uyguladıkları gümrük vergilerini ve diğer eş etkili vergi veya resimleri arttıramayacak[10] ve halihazırda yürürlükte olanları da, KP'de belirtilmiş olan şartlar dahilinde giderek azaltılacaktı.

Kutu 14.1: Türkiye ile AB arasında Gümrük Birliği'nin Oluşum Sürecinin Kronolojisi

- Ankara Anlaşması'nın yürürlüğe girmesi (1 Aralık 1964)
- Katma Protokol'ün yürürlüğe girmesi (1 Ocak 1973)
- 1/95 sayılı Ortaklık Konsey Kararı'nın yürürlüğe girmesi (1 Ocak 1996)

7 Anlaşma'nın resmi ismi "Türkiye ile Avrupa Topluluğu Arasında Bir Ortaklık Yaratan Anlaşma"dır. Bu bölümde kısaca Ankara Anlaşması olarak kullanılmaktadır.

8 Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET), 1957 yılında Roma Antlaşması ile kurulmuştur. Daha sonra Roma Antlaşması pek çok kez tadil edilmiş ve tadil edilirken Kurucu Antlaşmanının ismi de değişmiştir. En son 13 Aralık 2007'de kabul edilen ve 1 Aralık 2009'da yürürlüğe giren değişiklik ve eklemelerle Kurucu Antlaşma'nın ismi "Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (ABİHA)" olarak değiştirilmiştir Kurucu Antlaşmada yapılan değişiklikler konusunda daha fazla bilgi için.Bkz. Gülüm ÖZÇELİK, "Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı ve Lizbon Antlaşması", Belgin Akçay, Sevilay Kahraman ve Sanem Baykal (der.), **Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler**, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2008, ss.203-234.

9 Ankara Anlaşması, md. 2 (3).

10 DPT, Katma Protokol, md.7.

İstisnalar saklı kalmak kaydıyla 12 yıllık süreyi kapsayan Geçiş Dönemini başlatan KP ile, öncelikle geçiş dönemimin takvimi oluşturulmuştur. Türkiye'nin, 'Geçiş Dönemi'nde, AB'den ithal ettiği sanayi ürünlerine uyguladığı gümrüklerini 12-22 yıllık listeler dahilinde kademeli olarak azaltarak, sıfırlaması ve AB'nin Ortak Gümrük Tarifesine (OGT) uyum sağlaması amaçlanmıştır. AB, KP yürürlüğe girmeden iki yıl önce tüm yükümlülüklerini yerine getirirken, Türkiye ticaretin önündeki engellerin kaldırılmasını belli döneme yaymış ve aşamalı olarak kaldırmıştır. Görüldüğü gibi, GB'nin gerçekleştirilmesi sürecinde her iki taraf da mali ekonomik ve sosyal açılardan bazı yükümlülükleri üstlenmiştir. Diğer taraftan AB, söz konusu dönemde Türkiye'nin üstlendiği yükümlülükleri yerine getirirken karşı karşıya kalacağı maliyetlerin kısmen de olsa azaltılabilmesi amacıyla, mali yardımda bulunmayı taahhüt etmiştir.[11]

Süresi Anlaşma'da belirtilmeyen ve taraflara bırakılan "Son Dönem" de, tarafların ekonomi politikaları arasındaki eşgüdümün güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Ancak KP'nin yürürlüğe girmesinden sonra iki taraf arasında GB'nin oluşum süreci, 1980'li yılların sonlarına kadar istikrarlı olmamış ve hatta zaman zaman durmuştur.[12] Ancak Türkiye cephesinde GB'nin AB'ye üyelik için önemli bir adım olarak görülmesi ve ekonomik açıdan olumlu katkılar yaratacağı yönündeki beklentilerin güçlenmesiyle, GB'yi tamamlamak üzere özellikle 1990'lı yıllardan itibaren daha hızlı adımlar atılmaya başlanmıştır. 6 Mart 1995 tarihinde yapılan Ortaklık Konseyi toplantısında alınan 1/95 sayılı Ortaklık Konsey Kararı ile, Türkiye ile AB arasında GB'nin uygulamaya girme tarihi belirlenmiş ve 1 Ocak 1996 tarihinde GB işlerlik kazanmıştır. Böylece GB ilişkisinin tesisiyle Türkiye, tam üye olmadan AB ile GB ilişkisi kuran çok az sayıda ülkeden biri olmuştur.[13] GB ile iki taraf arasında ticari bütünleşme artmıştır. Ancak AB, Ankara Anlaşması'nın imzalanmasında GB'nin yürürlüğe girdiği tarihe kadar Mali Protokoller ve Özel İşbirliği Fonu kapsamında yapmayı taahhüt ettiği 877 milyon ECU tutarındaki mali yardımın tümünü Türkiye'ye aktarmamıştır.[14]

Tam Üyelik Kriterlerine Uyum Süreci

GB'nin gerçekleşmesinin ardından 1999 yılında Helsinki Zirvesi'nde alınan kararla Türkiye'ye aday ülke statüsünün verilmesi, Türkiye-AB ekonomik bütünleşme sürecini daha ileri aşamaya geçmesine zemin hazırlamıştır. Aslında aday ülke statüsünün alınması, Türkiye-AB ilişkilerini sadece ekonomik konularda değil siyasi konular başta olmak üzere diğer alanlarda da farklı boyuta taşımıştır. Türkiye, aday ülke statüsü almasıyla AB'ye artık tam üye olmayı hedeflediğinden, GB sürecine göre daha fazla yükümlülük üstlenmiştir. Çünkü tam üyelik süreci, AB ile GB'den çok daha ileri ekonomik bütünleşme sürecine girilmesi demekti.

İpucu:

AB'ye tam üyelik kriterleri;

- Kopenhag Kriterleri (1993)
- Kurumsal ve idari kapasite (1995)
- Bütünleşme kapasitesi (Hazmetme kapasitesi)

GB süreci, Türkiye'nin sadece hem AB hem de üçüncü ülkelere yönelik uygulanacak dış ticaret politikasını etkilerken, tam üyelik süreci, ekonomide kaynakların dağılımından piyasaların işleyi-

[11] Bu konuda ayrıntılı bilgi için Bkz. 13. başlık (Mali İşbirliği)

[12] Sürecin ayrıntılı tarihçesi, işleyişi ve kurumsal yapısı için Bkz. İkinci, üçüncü ve on dördüncü başlıklar.

[13] AB ile Türkiye'den daha önce Gümrük Birliği tesis eden ülkeler, toprak büyüklüğü gerek ekonomik büyüklük açısından Türkiye ile mukayese edilmeyecek kadar küçük olan Monoco (1958), Andora (1991) ve San Marino'dur (1991).

[14] Türkiye'ye yapılan AB mali yardımları, kitabın 13.başlığı altında kapsamlı şekilde açıklandığı için bu bölümde ayrıntıya girilmemiştir.

şine, ekonominin yönetiminden bu konuya ilişkin yasal altyapının düzenlenmesine kadar Türkiye ekonomisini pek çok yönden etkileyecek bir süreçtir.[15] Ayrıca aday ülke statüsü verilmesi ile birlikte AB cephesinde, artık Türkiye'den Kopenhag Kriterlerinden başlayarak, sayıları zaman içinde artan yeni kriterleri yerine getirmesi beklenmektedir. Böylece Türkiye, bir taraftan, yeni süreçle üstlendiği yükümlülükleri ne ölçüde yerine getirdiğine ilişkin pek çok konuda AB tarafından değerlendirmenin yapılacağı bir sürece girmiş bulunuyordu. Üstelik bu sürecin ne zaman sona ereceğinin tarihi, kesin olmayan bir süreçtir, yani açık uçlu bir süreçtir. Diğer taraftan bu süreç, Türkiye ekonomik yükümlülüklerinin tümünü yerine getirmiş olsa da, üye olmama ya da üyeliğe kabul edilmeme olasılığının var olduğu bir süreçtir.

Tam üyeliğe giden adaylık sürecinde AB, öncelikle aday ülkeden aşağıda sıralanan kriterleri yerine getirmesini beklemektedir;

a. Kopenhag kriterleri (Copenhagen criteria)

b. Kurumsal ve idari kapasite (Institutional and administrative capacity) kriteri

c. Hazmetme kapasitesi (Absorption capacity) ya da bütünleşme kapasitesi (integration capacity) kriteri

Bu kriterlerin ilk ikisi, Türkiye ile AB arasında ekonomik bütünleşmenin daha ilerlemesine zemin hazırlayan kriterlerdir. Son kriter ise AB'nin yeni bir ülkenin Birliğe katılma tarihine karar verirken gözönünde bulundurduğu bir kriter olup hem aday ülke tarafından diğer kriterlerin yerine getirildiğinin hem de AB'nin genişlemeye hazır olup olmadığının göstergesidir.

[15] Aslında tam üyelik süreci, ekonomik düzen tercihi yanında ülkenin siyasi ideolojisini ve hukuk düzeninde de çok radikal değişiklikleri kapsamaktadır. Bu bölümde sadece ekonomik boyut incelenmektedir.

a. Kopenhag Kriterleri

Türkiye'den tam üyelik sürecinde yerine getirmesi beklenen koşulların önemli kısmını, Kopenhag Kriterleri oluşturmaktadır. Kitabın birinci bölümünde ayrıntılı olarak açıklandığı üzere 7 Ocak 1992 tarihinde imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması (ABA) öncesine kadar, AB'ye üye olmak için Avrupa devleti olmak tek koşuldu (coğrafi kriter). Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinin (MDAÜ) üyelik müracaatı, AB'nin üyelik koşullarında değişiklik yapmasına neden olmuştur. Yeni üyelik koşullarına, ilk kez ABA'da yer verilmiş ve Haziran 1993 yılında Kopenhag Zirvesi'nde üyelik koşulları detaylandırılmıştır. Bu yeni koşullar, Kopenhag kriterleri olarak bilinmektedir. Öte yandan yeni üyelik koşullarının, ABA yürürlüğe girmeden önce tam üyelik başvurusunda bulunmuş ve henüz aday ülke statüsü verilmemiş bulunan ülkelerden de yerine getirmesi beklenmiştir.[16]

Kutu 14.2: Kopenhag Kriterleri

Kopenhag kriterleri, siyasi, ekonomik ve uyum kriterleri olmak üzere üç grupta toplanmaktadır;

- Siyasi kriter: Aday ülkenin hukuk devletini, insan haklarını, azınlıklara saygı gösterilmesi ve korunmasını ve demokrasiyi garanti altına alan bir kurumsal istikrarın gerçekleştirilmesini kapsamaktadır.
- Ekonomik kriter: Aday ülkenin, hem işleyen bir piyasa ekonomisinin hem de Birlik içerisindeki piyasa güçleri ve rekabetçi baskıyla başa çıkacak bir kapasitenin varlığını gerektirmektedir.
- Uyum kriteri (Mevzuat Kriteri): Üyelik, siyasi, ekonomik ve parasal birliğin amaçlarına bağlı kalmayı içeren üyelik yükümlülüklerini üstlenme gücüne sahip olunmasını gerektirmektedir.

Kopenhag kriterleri, ekonomik kriterlerin yanında siyasi ve AB müktesebatına uyuma ilişkin kriterleri de içermektedir (Kutu 13.1). Sonuç olarak ABA ile getirilen yeni koşullarla AB, tam üye

[16] Bu tarihte, çok uzun zamandan beri AB ile ilişkisi bulunan tek ülke Türkiye idi.

olmak isteyen ülkelere ideolojik bir tercih yapmaları da şart koşulmuştur. Ülkelerden kabul etmeleri istenen siyasi ve iktisadi doktrin liberalizmdir. ABA öncesinde yeni üye katılımlarında bu tür bir koşulun bulunmaması, katılan ülkelerin AB'nin kurucu üye ülkeleriyle benzer siyasi ve ekonomik düzene sahip olmalarından kaynaklanmıştır.[17]

İpucu:

- Kopenhag ekonomik kriterleri, aday ülke statüsü verilmiş bir ülkede iyi işleyen bir pazar ekonomisinin var olmasının yanında AB içindeki piyasa güçlerine ve rekabet baskısına karşı koyabilme kapasitesine sahip olmasının beklendiği kriterlerdir.

Bu bölümün odak noktası, Türkiye'nin AB ile ekonomik bütünleşmesi olduğundan ve kitabın altıncı ve on beşinci başlıkları altında Kopenhag siyasi ve mevzuat kriterleri ayrıntılı şekilde incelendiğinden bu kısımda sadece Kopenhag ekonomik kriterleri dikkate alınacaktır.[18] Kopenhag ekonomik kriterleri, iki boyutu içermektedir. Birinci boyut, aday ülkenin ekonomik sistem olarak liberal ekonomik sistemi benimsemiş olması ve uygulamaya geçirmiş olmasını; ikinci boyut, aday ülke ekonomisinin istikrarlı ve rekabet gücü yüksek bir ekonomiye sahip olmasını kapsamaktadır. Diğer bir ifadeyle Kopenhag ekonomik kriterleri, aday ülke statüsü verilmiş bir ülkeden, pazar ekonomisinin etkin şekilde işleyişinin sağlamış olmasının yanında AB içindeki piyasa güçlerine ve rekabet baskısına karşı koyabilme kapasitesine sahip bir ekonomi olmasının beklendiği kriterlerdir. İşleyen piyasa ekonomisi ile "...bireyciliğe dayalı, bireylerin siyasal ve ekonomik alandaki hak ve özgürlüklerini güvence altına alan, piyasa ekonomisinin tabii işleyişine bırakılarak, devletin ekonomiye müdahalesinin en az düzeye kastedilmektedir. Bu kriterler bağlamında sağlanan ilerlemeler, aday ülkenin ekonomisinin istikrarlı yapıya, öngörülebilir bir piyasa ortamına sahip olmasına ve rekabet gücünün artmasına zemin hazırlayacaktır.

Böylece birinci ekonomik kriterin karşılanması, Kopenhag ekonomik kriterlerinin ikincisinin karşılanmasını kolaylaştıracaktır. Yani tam üyelik gerçekleştiğinde aday ülke ekonomisinin ajanlarının Birlik içinde karşı karşıya kalacakları güçlü rekabet ortamında piyasada kalabilmeleri mümkün olacaktır. Rekabet gücünün artması için aday ülkenin, işleyen piyasa ekonomisi yanında yeterli altyapı olanaklarına ve yeterli miktarda beşeri ve fiziki sermayeye sahip olmasına da ihtiyaç vardır. Bu koşulların katılım öncesinde yerine getirilmesi, katılım sonrasında aday ülkenin AB ile bütünleşmesinin derinleşmesini ve üyelik yükümlülüklerini gerektiği şekilde yerine getirebilmesini mümkün kılacaktır.

Kutu 14.3: İlerleme Raporu

İlerleme Raporu (Progress Report), her bir aday ve potansiyel aday ülkenin son bir yıldır tam üyelik kriterlerini karşılamada gösterdikleri ilerlemelerin değerlendirilmesini kapsayan raporlardır. İlerleme Raporları 1998 yılından beri Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanmaktadır. Bu raporlar, Komisyonun AB'nin genişleme politikasını açıkladığı ve her aday ülkeye ilişkin değerlendirmelerin yer aldığı bir dizi rapordan oluşan Genişleme Paketinin bir parçasıdır.

---

17 18. yüzyılın ikinci yarısından, 19. yüzyılın sonlarına kadar dünyada genel olarak hakim siyasi ve iktisadi doktrin olan liberalizm, 20. yüzyılın başlarından itibaren önemini yitirmiştir. 1917 Ekim Devrimi ile sosyalizmin doğuşu ve totaliter rejimlerin hızla artması, 1929 yılında ortaya çıkan Büyük Depresyon, İkinci Dünya Savaşının ardından müdahaleci kapitalizmin doğuşu ve yükselişi gibi nedenler ekonomik düzen olarak serbest piyasa ekonomisine dayalı liberal doktrinin gözden düşmesine neden olmuştur. Bu dönemde, Avrupa kıtasında yer alan ülkeler, siyasi ve ekonomik sistem tercihleri açısından iki gruba (karma ekonomi taraftarları ve merkezi planlama taraftarları) ayrılmışlardır. Birinci Dünya Savaşı öncesi dönemde, liberal sistem yaklaşımını benimseyen AB'nin kurucu ülkelerinde ve diğer Batı Avrupa ülkelerinde sosyal piyasa ekonomisi (karma ekonomi, müdahaleci kapitalizm) tercih edilirken, Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinde, sosyalist sistem (merkezi planlama) tercih edilmiştir. Bu nedenle, ABA sonrasında AB'ye katılan ülkelerin tümü de, Doğu Bloku dağılıncaya kadar merkezi planlama sistemine sahiptiler.

18 Diğer Kopenhag kriterleri konusunda ayrıntılı bilgi için Bkz. 5. ve 14. bölümler.

Kopenhag kriterleri bağlamında her aday ülke, yıllık olarak Avrupa Komisyonu tarafından değerlendirilmekte ve kriterleri karşılamada gösterdiği ilerlemeler rapor haline getirilmektedir. İlerleme Raporu olarak isimlendirilen değerlendirme raporu, Komisyon tarafından Avrupa Konseyi'ne ve Avrupa Parlamentosu'na sunulmaktadır. Hazırlanan İlerleme Raporu, söz konusu aday ülkenin Kopenhag Kriterlerini karşılamada ne ölçüde ilerleme gösterdiğinin ya da gösteremediğinin belgesi olmaktadır. Avrupa Komisyonu, hazırladığı raporlarda söz konusu ekonomik kriterler açısından bir aday ülkenin değerlendirmesini Tablo 14.1'de yer alan başlıklar altında yapmaktadır.

Tablo 14.1: İlerleme Raporlarında Kopenhag Ekonomik Kriterlerinin Değerlendirilmesi

İşleyen Piyasa Ekonomisinin Varlığı	Birlik içerisindeki piyasa güçleri ve rekabetçi baskıyla başa çıkacak bir kapasiteye sahip olma kapasitesi
*Makroekonomik İstikrar	*İşleyen Piyasa Ekonomisinin Varlığı
*Piyasa Güçlerinin Karşılıklı Etkileşimi	*Beşeri ve fiziki sermaye
*Piyasaya Giriş ve Çıkışlar	*Sektör ve Firmaların Yeniden Yapılandırılması
*Yasal Sistem	*Rekabet Üzerinde Devletin Etkisi
*Mali Sektörün Gelişmesi	*Avrupa Birliği ile Ekonomik Bütünleşme

Kaynak: EC, 2012.

b. Kurumsal ve İdari Kapasite Kriteri

Kurumsal ve idari kapasite kriteri, tam üyelik kriterleri arasına 15-16 Aralık 1995 tarihinde yapılan Madrid Zirvesi ile eklenmiştir.

Bu kriter, pozitif ve negatif anlamda kurumsal ve idari kapasite olarak tanımlanmıştır. Pozitif kurumsal ve idari kapasite, aday ülkenin kamu kesiminin, sorunları tespit etme ve çözüm üretip uygulamaya koyma becerisine ilişkindir. Negatif anlamda ise, söz konusu ülkenin yönetimindeki başarısızlıklarını ve bir sorun karşısında başarılı çözüm üretmedeki kısıtlarını yansıtmaktadır. Diğer bir deyişle idari kapasite, hükümetlerin daha iyi performans göstermek amacıyla reformları hazırlama ve uygulamaya koymasına ilişkin bir dizi işlevsellik koşullarını ihtiva etmektedir. Uygulamaya yönelik konularda bir kurumun kapasitesini geliştirmesi, kurumsallaşma ve problem çözme araçlarının yeni aşamalarının içselleştirmesi (bilgi, beceri, teknoloji vb.) anlamına gelmektedir. Hatta bazı kesimlerce, idari kapasite geliştirmenin bir kurumun modernleşmesi süreci ile yakın ilişkili olduğu ifade edilmektedir.

İdari reformların başarılı olmasında, beşeri sermayenin özellikleri, yönetim stratejileri ve gelişen teknolojilerin kullanımının yaygınlaştırılması gibi faktörler önem arz etmektedir. Diğer yandan yönetişim problemlerinin çözümünde ise, kamu sektörünün toplum bireyleri ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmasının önemi vurgulanmaktadır.[1]

Kamu sektörünün kurumsal ve idari kapasitesi, AB müktesabatına uyum sağlayabilmek için mevcut yasalarda değişiklik yapılmasını ya da yeni düzenlemelerin hazırlanıp uygulamaya konulmasını, dolayısıyla aday ülkenin Kopenhag kriterlerini yerine getirmesi sürecini etkileyecektir. Bu nedenle, kamu yönetiminin kurumsal ve idari

[1] Edward MOXON-BROWNE, Administrative Capacity in the European Union: How High can we Jump? OW HIGH CAN WE JUMP?. World Bank, EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?, Report Number: 36930-GLB, 2006.

kapasitesine ilişkin kriterin tam üyelik kriterleri arasına konulması sonrasında Avrupa Komisyonu tarafından, AB müktesabatına uyuma ilişkin Kopenhag kriteri, kurumsal ve idari kapasite kriteriyle birlikte değerlendirmeye başlamıştır.

c. Hazmetme kapasitesi

Bir aday ülkenin yukarıda açıklanan Kopenhag kriterlerini ve idari kapasite kriterini karşılaması, AB'ye tam üye olabilmesi için yeterli değildir. Bu kriterler karşılandığı zaman, AB'nin de "hazmetme kapasitesi"ne sahip olması, diğer bir deyişle yeni bir üyeyi içine alabilecek durumda olması gerekmektedir. İlk kez 1993'te yapılan Kopenhag Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nde yer alan bu kavram,[2] 1 Mayıs 2004 yılında 10 yeni ülkenin AB'ye katılımıyla ve özellikle de Türkiye ile müzakere tarihinin verilmesi sürecinde yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır. 17 Aralık 2004 tarihinde yapılan Brüksel Zirvesinde Türkiye ile tam üyelik müzakerelerin başlama tarihinin belirlenmesi sonrasında ise artan tartışmaların sonucunda 15-16 Haziran 2006 tarihli Brüksel Zirvesi'nin en ihtilaflı konusu olmuştur. Söz konusu Zirve'de hazmetme kapasitesini dikkate alarak genişlemenin hızının belirlenmesi gerektiği belirtilmiş ve aynı yılın Aralık ayında yapılacak Zirve'de yeniden ele alınmasına karar verilmiştir.[3]

Hazmetme kapasitesinin tanımına bakıldığında, "genelde yardım alan ve bunu kullanan bir ülkenin ya da bir kurumun, bu yardımı efektif olarak kullanabilme yeteneği olarak tanımlanmaktadır."[4] Ancak Emerson vd. (2006), hazmetme kapasitesi" kavramını daha kapsamlı olarak ele almakta ve temel unsurlarını aşağıdaki şekilde sıralamaktadır;[5]

- AB tek pazarının, yeni üyeleri hazmetme kapasitesi,
- AB'nin emek piyasasının, potansiyel yeni üyeleri hazmetme kapasitesi,
- AB'nin yeni üyeleri hazmedebilmesi için gereken mali kapasitesi,
- AB kurumlarının yeni üyeleri kapsayacak şekilde faaliyetlerini sürdürme kapasitesi,
- Yeni üyeleri hazmedilmesinde toplumsal kapasite,
- Yeni üyelerin katılımı durumunda AB'nin stratejik güvenliğini garantileme kapasitesi.

Avrupa Komisyonu, 8 Kasım 2006 tarihinde Türkiye ve Balkan ülkeleri için hazırladığı İlerleme Raporlarında bu kavram yerine "bütünleşme kapasitesi" kavramını kullanmayı tercih etmiş[6] ve üye olmak isteyen ülkelerin AB ile bütünleşme sürecinde AB'nin hazmetme kapasitesinin önemine vurgu yapmıştır. Komisyon'un Genişlemeden sorumlu Komiseri (Enlargement Commissioner) Olli Rehn, AB genişlemesinde halkın desteğinin garantilenmesinin gerekli olduğunun öneminin altını çizmekte ve bütünleşme kapasitesi kavramını, üç boyutlu olarak açıklamaktadır (kurumsal boyut, AB politikasının etkililiği ve AB bütçesi).[7] Bu durum Komisyon'un, Emerson vd. (2006) tarafından sıralanan özellikleri büyük ölçüde ihtiva eden şekilde "bütünleşme kriteri"ni ele aldığını göstermektedir.

---

2 Bkz. European Council, "Conclusions of the Presidency, Copenhagen (21-22 June 1993)", **The Bulletin of the European Communities**, No.6/1993, s.14.

3 Bkz. European Council, "Conclusions of the Presidency the Brussels European Council (15-16 June 2006), 10633/1/06 REV 1, 17 July 2006.

4 Bkz.http://europa.eu/abc/eurojargon/index_en.htm (11.02.2013).

5 Michael EMERSON vd., "Just what is this absorption capacity of the European Union?", **CEPS Policy Brief** No 113, September 2006, ss.21-22.

6 Bkz. http://www.euractiv.com/enlargement/absorption-integration-capacity/article-159550 (20.02.2013).

7 Bkz. http://www.euractiv.com/enlargement/absorption-integration-capacity/article-159550 (20.02.2013).

- Kurumsal boyutla, Birliğin mevcut üyeleri yanında ilerdeki genişlemelerle katılacak yeni üyeler için AB kurumlarının ve karar verme süreçlerinin efektif ve hesap verebilir kalmasının güvence altına alınmasının gerekliliği vurgulanmaktadır.
- AB politikasının etkililiğiyle, AB'nin genişlerken, tüm alanlarda ortak politikalar geliştirmeye ve uygulamaya koymaya devam edecek bir pozisyonda olması kastedilmektedir. AB politikaları üzerinde genişlemenin etkisinin değerlendirilmesi, genişleme sürecinin tüm temel aşamalarını kapsayacaktır.
- AB bütçesi boyutuyla, herhangi bir yeni üyenin Birliğe katılımı öncesinde AB'nin, tüm bütçe araçlarını dikkate alarak üzeri karar vermesinin önemi vurgulanmaktadır. Bu ise Komisyon'un yeni üye katılımlarına ilişkin yaptığı analizlerin, yeni genişlemenin hem bütçe hem de ekonomik dinamizm açısından AB'de yaratacağı etkileri de kapsamasını gerekli kılmaktadır.

Türkiye Ekonomisinin Kopenhag Ekonomik Kriterleri Bağlamında Değerlendirilmesi

Daha önceki bölümde belirtildiği üzere Kopenhag ekonomik kriterleri, aday ülke ekonomisinin işleyen bir piyasa ekonomisi olup olmadığının ve rekabet gücünün değerlendirilmesine yönelik kriterlerdir. Türkiye ekonomisi, bu kriterleri karşıladığı zaman AB ekonomisi ile büyük ölçüde yakınlaşarak uyumlu hale gelmiş olacaktır. AB'ye tam üye olduktan sonra, diğer aday ülkeler gibi Türkiye'nin bu defa ekonomik ve parasal birlik alanına katılımı beklenecektir. Gerçekte Türkiye'nin Kopenhag ekonomik kriterlerini karşılamış olması, aynı zamanda AB'nin ekonomik ve parasal birlik alanına (Avro Bölgesi) katılım koşullarını da büyük ölçüde karşılayabileceği anlamına gelmektedir.[8] Dolayısıyla bir aday ülkenin Kopenhag ekonomik kriterlerini karşılaması, AB üyesi olduktan sonra bu ülkenin, ekonomik ve parasal birlik alanına dahil olma sürecinin kısalmasına zemin hazırlamaktadır.

Türkiye Ekonomisi İşleyen Bir Piyasa Ekonomisi mi?

AB'nin ekonomik bütünleşme sürecinde tercih ettiği ekonomik düzen, liberalizmin temel ilkelerinin işlediği bir düzendir. Nitekim bir aday ülkeden karşılaması beklenen Kopenhag ekonomik kriterleri de bu amaca yönelik olarak hazırlanmıştır. Bu bağlamda aday ülkeden, serbest piyasa koşullarının işlediği bir ekonomiye sahip olması ve buna amaçla gereken reformların uygulamaya koyması beklenmektedir.

Bir ekonominin işleyen bir piyasa düzenine sahip olup olmadığı, ekonomide özel mülkiyetin, bireysel ve teşebbüs özgürlüğünün, rekabet ortamının varlığına ve bunların güvence altına alınması yanında sınırlı ve sorumlu devletin mevcut oluşuna bağlıdır. (Bkz. Kutu 14.3). Bu nedenle Avrupa Komisyonu'nca, üyelik öncesinde aday ülke ekonomisinin Kutu 14.3'te sıralanan özelliklere ne ölçüde sahip olduğunun ve/veya bu yönde ne kadar ilerleme gösterdiğinin değerlendirmesi yapılmakta ve Tablo 14. 1'de yer alan başlıkları dikkate alarak rapor hazırlanmaktadır.

Türkiye ekonomisi bu bağlamda değerlendirildiğinde, büyük ölçüde işleyen bir piyasa ekonomisidir. Bu durum, Komisyon tarafından da daha ilk hazırlanan 1998 İlerleme Raporu'dan itibaren teyit edilmiştir. Bu sonuç, Türkiye'nin Doğu Bloku dağılıncaya kadar merkezi planlama ile yönetilen

[8] Avro alanına katılım kritereleri; mevzuat kriteri, yakınlaşma kriterler (enflasyon, faiz, kamu borcu, bütçe açığı ve döviz kuru kriterleri) ve diğer kriterlerden oluşmaktadır. Daha fazla bilgiiçin Bkz. Belgin AKÇAY, "Avrupa Birliği'nin Ekonomik Kriterleri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt.56. Sayı.3. ss.11-52.

MDAÜ'den farklı olarak AB'nin kurucu ülkeleri ile aynı dönemde ve benzer ekonomik düzeni (karma ekonomik düzen)[9] tercih etmiş olmasından kaynaklanmaktadır. 1980'li yıllardan itibaren dünyada yeniden yayılmaya başlayan liberalleşme dalgasıyla birlikte Türkiye, AB'nin kurucu üyeleri gibi serbest piyasa ekonomisine geçiş kararını vermiş, liberal ekonomik düzenin kurumsal ve mevzuat altyapısı oluşturmak için pek çok girişimde bulunmuştur. Örneğin devletin ekonomik faaliyetlerde etkinliğini azaltmak için AB üyesi ülkelerinde olduğu gibi özelleştirme, yöntem olarak seçilmiş ve 1980'li yılların sonlarına doğru uygulamaya geçirilmiştir.

Dolayısıyla AB'ye üye olmak için 1987 yılında başvurduğu dönemde Türkiye'nin ekonomik düzeni, merkezi planlama sistemi ile yıllarca yönetilen MDAÜ'nin ekonomik düzenine tamamen zıt, ama AB üyesi ülkelerininkine benzer bir ekonomik düzendi.[10] Ancak bu dönemde iyi işleyen bir piyasa ekonomisinin de tüm özelliklerine sahip olmadığını da belirtmek gerekir. Örneğin 1990'lı yılların sonlarına gelindiğinde Türkiye ekonomisinde;

- Kamu sektörünün ekonomik faaliyetlerde payı yüksek olup piyasaya arz edilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının belirlenmesinde kamu sektörü etkin rol oynuyordu.
- Firmaların piyasaya giriş çıkışlarına yönelik mevzuat açısından herhangi bir engel yoktu. Ama AB ülkelerine göre, hem işlem maliyetleri daha yüksekti hem de daha fazla kırtasiye vardı ve piyasaya giriş ya da çıkış işlemlerin tamamlanma süreci çok uzundu.
- Kanunların uygulanması ve sözleşmelerin icra edilmesinde ciddi darboğazlar mevcuttu. AB'nin üye ülkelerine göre, bürokratik süreç daha yavaş işliyordu. Yine mevzuatın kabulü ile, uygulama konulması arasında geçen sürenin çok uzun oluşu, hukuk sisteminin etkinliğini olumsuz etkiliyordu.
- Türk mali sisteminin yapılandırılmasına ve güçlendirilmesine ihtiyaç vardı. Mali piyasalarda, kamu sektörü etkin rol oynuyordu. Örneğin Türk mali sistemine hakim olan bankacılık sektöründe kamu bankaları hakim idi. Ayrıca sermaye piyasaları henüz emekleme aşamasında idi. Ayrıca tahvil piyasalarında ihraç edilen menkul kıymetlerin %98'i kamu kağıtlarından oluşuyordu.
- Bütün bunlara ilave olarak o dönemde Türkiye ekonomisi, makroekonomik istikrardan da yoksundu. Ekonomide yüksek düzeydeki kamu borcu ve bütçe açıkları yanında çift haneli enflasyona ve istikrarsız büyüme trendine sahip bir yapı mevcuttu. Örneğin GSYİH'daki reel büyüme oranı 1997 yılında %7,5 iken, 1998 yılında yarı yarıya azalmış, takip eden yıl ise 1998 Rusya krizi ve 1999 Marmara depreminin etkisiyle ekonomi %4,7 küçülmüştür.

Sonuçta her ne kadar Komisyon tarafından Türkiye ekonomisinin Kopenhag ekonomik kriterleri açısından ilk kez değerlendirildiği 1998 yılı İlerleme Raporunda, ekonominin büyük ölçüde işleyen piyasa ekonomisi olduğu ifade edilmiş olsa da, Türkiye ekonomisi, 1997-2001 dönemi dikkate alındığında mevzuat açısından fazla bir sorunu olmamasına rağmen mevzuatın uygulamaya konmasında yaşanan sorunlara ek olarak uzun zamandır yaşadığı ekonomik sorunları nedeniyle serbest piyasa ekonomisinin etkin işlemediği bir ekonomi görünümüne sahipti.

Türkiye, 1999 yılında aday ülke statüsü aldıktan ve özellikle 2001 yılında yaşanan derin ekonomik kriz sonrasında kapsamlı bir reform paketi uygulamaya koymuştur. Alınan önlemelere ek

---

9 Karma ekonomik düzen, hem liberal hem de merkezi planlama sisteminin özelliklerini taşımaktadır. Liberal düzenden farklı olarak çeşitli alanlarda tesis edilen kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) ile ekonomik faaliyetlerde devlet önemli bir role sahiptir ve fiyat oluşumuna önemli ölçüde müdahale etmektedir.

10 Nitekim bu durum, Türkiye'nin Kopenhag Kriterleri bağlamında değerlendirildiği ilk İlerleme Raporu olan 1998 İlerleme Raporu'nda, "Türkiye'nin gelişmiş kurumsal ve mevzuat çerçevesi ile bir piyasa ekonomisi olduğu" ifade edilmiş ve daha sonra hazırlanan diğer İlerleme Raporlarında da tekrarlanmıştır.

olarak, siyasi istikrar ortamının da sağlanmasıyla ekonomi tekrar büyümeye başlamıştır. Nitekim 2007-2008 küresel krizi ile 2009 yılında yaşadığı küçülme hariç (-%4,7) 2014 yılı sonuna kadar hızı değişse de büyüme güçlü kalmıştır. Diğer yandan 1997 yılında çok yüksek olan kamu borcu ve bütçe açıkları hızla gerilemeye başlamıştır ve bugün itibarıyla Türkiye ekonomisi, pek çok AB üyesinden çok daha iyi konumdadır. Tablo 14.2'den görüldüğü üzere 2014 yılı sonu itibarıyla kamu borcu/GSYİH rasyosu %33,5 düzeyine gerilemiş, bütçe açığı/GSYİH ise fazla vermiştir (%0,8).[11] Kamu borcunun ve bütçe açığının gerilemesine kaynaklık eden temel faktörler, güçlü GSYİH büyümesi, hem özelleştirme gelirleri hem de yabancı sermaye girişinin artması ve düşen faiz oranları olmuştur. Ek olarak uluslararası derecelendirme kuruluşlarının Türkiye ekonomisinin kredi derecesini yükseltmesi de, ekonomideki gelişmeleri olumlu yönde etkilemiştir. Böylece mevcut borç stokunun vade yapısında daha önce kısa vadeli borç ağırlıklı iken, daha uzun vadeli borç yapısına kaymış ve kamu borç stokunda dış borcun payı azalmıştır.

Adaylık statüsü verildiği dönemde Türkiye ekonomisinin en önemli sorunlarının başında, yüksek enflasyon geliyordu. Alınan önlemlerin yardımıyla enflasyon oranı da düşmüştür. Bu düşüş, izlenen sıkı para politikası, verimlilikteki iyileşmeler ve güçlü TL ile de desteklenmiştir. 1997 yılında %64,9 olan enflasyon (TÜFE) oranı, 2005 yılında tek haneli rakama düşmüştür. Böylece son 20 yılın en düşük enflasyon oranına ulaşılmıştır. Bu düşüş trendi takip eden yıllarda da devam etmiş ve 2007-2008 küresel krizinin etkisiyle yukarı yönlü trend izlese de tek haneli düzeyini korumuş ve 2015 yılında %8,8 düzeyinde gerçekleşmiştir. Diğer taraftan AB ortalaması baz alındığında, Türkiye'nin kişi başına düşen geliri artmıştır. 1997 yılında kişi başına gelir, ortalama AB gelirinin %39,2'i iken 2013 yılında %53'e çıkmış, 2014 yılında da bu düzeyini sürdürmüştür. Her ne kadar son yıl değişiklik olmasa da AB ile Türkiye arasındaki gelir açığı giderek azaldığı görülmektedir. Sonuç da, 2003 yılından itibaren oluşan siyasi istikrar ortamının da etkisiyle, Türkiye ekonomisi bir yandan giderek daha istikrarlı yapıya kavuşurken diğer yandan daha fazla serbestleşmiştir.

Aday ülke statüsü aldığından beri Türkiye ekonomisinin giderek serbestleşmesinin bir göstergesi, kamu sektörünün ekonomik faaliyetlerde azalan payıdır. Örneğin bankacılık sektöründe kamu bankalarının sayısı ve toplam aktif büyüklüğü içinde payı azalmıştır. 1997 yılında bankacılık sektöründe toplam aktifler içinde kamu bankalarının payı %40 iken, 2006 yılında yaklaşık %30'a ve 2011 yılında ise %28'e gerilemişse de[12] 2015 yılında tekrar %31'e yükselmiştir.[13]Diğer taraftan yapılan özelleştirmelerle sayıları azalan kamu iktisadi teşebbüslerinin toplam üretimde payı da giderek azalmıştır. Nitekim İstanbul Sanayi Odası'nın her yıl açıkladığı İSO 500 içinde, 1980'li yılların başında 69 olan KIT'lerin sayısı 2011 yılında 13'e gerilemiş ve üretim içinde %50 olan payı da %5'e düşmüştür.[14] Sonuçta kamu sektörünün toplam üretimde azalan faaliyetleri ile özel sektörün payı artmıştır. Özel sektörün GSYİH içindeki hakim pozisyonu, 2014'te önceki yıla göre biraz azalsa da devam etmektedir (%84,6).[15]

[11] Böylece 2010 yılından beri borç krizi ile uğraşan AB üyeleri dikkate alındığında AB-28 ortalamasının oldukça altındadır. 2014 yılı sonu itibariyle AB'de ortalama kamu borcu/GSYİH rasyosu %86,8 ve bütçe açığı/GSYİH rasyosu %3 düzeyindedir.

[12] BDDK, **Türk Bankacılık Sektörü Genel Görünümü**, Sayı.1, 2013 s.16.

[13] TBB, **Bankacılık Sistemi,** 2015, s.3, https://www.tbb.org.tr/Content/Upload/Dokuman/.../Faaliyet_Raporu_2014_-_**2015**. (5 Eylül 2016)

[14] Güngör URAS, "KİT'ler Ölmüş Ağlayanı Yok", **Milliyet,** 25.07.2012.

[15] EC, **Turkey 2015 Report**, 2015, s.33.

Kutu 14.4: İşleyen Piyasa Ekonomisinin Koşulları

*Bireysel özgürlüğün varlığı; Ekonomide piyasa düzenin hakim olduğunda, karar birimleri (üreticiler ve tüketiciler), kararlarını kendi özel çıkarlarını maksimize etmeye çalışacakları bir ortamda alacaklardır. Piyasaya mal ve hizmet arz eden firmayı (üreticiyi), üretimde ya da yatırımda bulunmaya iten çıkar motivasyonu "kâr" iken, hanehalkının (tüketici) ihtiyaçlarını karşılayacak mal ve hizmetler arasında seçiminde en çok "fayda"yı sağlayacak şekilde hareket eder. Her iki kesime bu fırsatı veren, işleyen bir piyasa ekonomisinin koşullarının varlığıdır. Sonuçta, kendi çıkarı için hareket eden üretici ve tüketici, kendi çıkarını gözeterek, toplumun çıkarına hizmet etmiş olacaktır.

*Özel mülkiyetin mevcudiyeti; Bireysel özgürlüklerin maddi temelini özel mülkiyet oluşturmaktadır. Özel mülkiyetin üretim araçları ve ürünlerinden fikri mülkiyet haklarına kadar uzanan geniş bir alanı kapsadığı ve hukukun ve sosyal ahlâkın himayesini kazanmış olduğu bir ortam, piyasalarda özel mülkiyetin varlığına işaret etmektedir. Bir ekonomide özel mülkiyetin kapsamı genişledikçe devletin yetkileri sınırlanacaktır.

*Rekabet ortamının varlığı; İşleyen bir piyasa ekonomisi için, ekonomideki her türlü mübadelenin rekabet ortamında gerçekleşmesi önemlidir. Rekabetin var olabilmesi için birinci koşul, piyasaya giriş ve çıkışların serbest olması ve devletçe engellenmemesi, ikinci koşul sözleşme özgürlüğünün mevcudiyetidir

*Teşebbüs özgürlüğünün varlığı; İşleyen bir piyasa ekonomisi için ekonomide teşebbüs özgürlüğünü sınırlayan unsurların kalkmış olması gerekir. Teşebbüs özgürlüğünü sınırlayan başlıca unsurlar arasında, devletin piyasaya her türlü müdahale girişimi (KİT'ler ve KİT yöneticilerinin varlığı, gelir ve fiyatlar politikası, artan oranlı vergi sistemleri ve aşırı vergi yükü, sosyal refah devleti hizmetlerinin bedelsiz arzı, haksız rekabet yaratan teşvikler, aşırı vergi yükü, yaygın sosyal refah devletinin hizmetleri, ve yüksek güvenlik yükü, yapılan düzenlemelerle piyasalara giriş ve çıkışa ait formalitelerin artması sonucu rekabetin kısıtlanması), müdahalenin niteliğine göre bürokratın, kısmen veya tamamen müteşebbisin yerine ikame edilme çabası, yasal monopollerin mevcudiyeti ve özel mülkiyetin sınırlı olması ve devletçe himaye görmemesi, sözleşmelerin yerine getirilmesinde devletin yaptırım gücünün yokluğu, toplumda, genel olarak medyada, sendikalarda ve meslek odalarında özel teşebbüse ve özelleştirmeye muhalif ideolojilerin egemen olması, eğitim programlarında piyasa ekonomisinin ve müteşebbisin rolü konusunda öğrencilerin ve kamuoyunun aydınlatılmaması sayılabilir.

*Fiyat mekanizmasının varlığı; İşleyen bir piyasada fiyatlar, milyonlarca tüketicinin subjektif tercihlerinin, piyasa tarafından rekabet ortamında objektif değerlendirmelere dönüşmesiyle ortaya çıkmaktadır. Yani mal ve hizmet fiyatları arz ve talebe göre piyasada belirlenecektir. Piyasada oluşan fiyatlar, kaynakların tahsisinde tüketiciler ve üreticiler arasındaki iletişimin sağlanmasında etkin olan sinyallerdir. Bu fiyat sinyalleri, bir piyasa ekonomisinde makro ve mikro düzeyde önemli işlevler yerine getirirler. Fiyatların makro düzeydeki işlevleri üç grupta toplanabilir. Öncelikle fiyatlar, karar birimlerine bir bedel ödemeksizin bilgi aktarma işlevini görmekte ve ekonomideki doğal kaynakların, teknolojinin, zevk ve tercihlerin, faktör donanımının durumu hakkında bilgi vermektedirler. İkinci olarak fiyatlar, bir yandan karşılaştırmalı üstünlüklere göre, ekonomide kaynakları tahsis ederlerken, ekonomide, hangi malın kimin için, ne kadar, nasıl üretileceğini de belirmektedirler. Üçüncü olarak, ekonomideki gelir dağılımının göstergesi olmaktadırlar. Çünkü faktör sahipleri, piyasalarda üretime soktukları faktör miktarına ve faktör fiyatlarına göre milli gelirden pay alırlar.

Mikro düzeyde ise fiyatlar, finansman sağlanması, etkin kaynak dağılımın sağlanması gibi çok sayıda işlevi yerine getirirler. Öncelikle, fiyatlar alıcılardan tahsil edilen bedeller olarak, üretim ve pazarlama süreçlerinin maliyetlerinin karşılanmasını sağlar. Rekabetçi ortamda oluşan piyasa fiyatları, firmanın etkin kaynak tahsisi için gerekli sinyalleri verirken, firmanın üretimini mevcut talep arasında paylaştırılmasını ve aşırı talebin tasfiye edilmesine yardım eder.

*Ekonomik hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması; İşleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı için, sadece özel mülkiyetin tanınması yeterli olmayıp, devletçe himayesi de gereklidir. Eğer devletin kendisi, bireyin özel mülkiyetine saygı göstermiyor ve ihlal ediyor ise üçüncü kişilerin de tecavüz etmesi mümkündür. Egemenlik kudretini temsil eden bir kurum olarak bazı yetki ve sorumluluklara sahip olan devletin görevi, serbest piyasa ekonomisinin işlerliği için rekabeti teşvik edecek ve aksak rekabeti engelleyecek kuralları belirlemek ve üretici ve tüketicilerin bu kurallar içerisinde hareket etmelerini sağlamak ve bu kuralları ihlâl edenleri cezalandırmaktır. Böylece, bireysel hak ve özgürlüklerin korunabilmesi ve güvence altına alınabilmesi mümkün olabilecektir. Aksi takdirde, piyasaya giriş ve çıkışların serbest olması, özel mülkiyetin mevcudiyeti, serbest girişim, rekabet ortamında fiyatın mekanizmasının işleyişi mümkün olamayacaktır.

*Sınırlı ve sorumlu devletin varlığı; İktisadi sistemin niteliğinin belirlenmesinde, özel mülkiyetin konusu kadar nispi kapsamı da önemlidir. Eğer bir ekonomide, özel mülkiyet söz konusu olmakla birlikte ağırlık kamu mülkiyetinde ise, bu durum ekonomik faaliyetlerde kamunun etkin olması, dolayısıyla piyasa mekanizmasının etkin işleyememesi sonucunu yaratır. Liberaller (Libertanistler hariç), serbest piyasa ekonomisinin etkin işleyişinin sağlanabilmesi için, 'sınırlı ve sorumlu devlet' yaklaşımını benimsemişlerdir. devletin ekonomiye müdahale ederek rekabete işlerlik kazandıracak bazı önlemler alması gerekir. Ancak, gereken önlemleri almanın dışında devlet, piyasaya doğrudan müdahale etmemelidir. Sonuçta, işleyen serbest piyasa ekonomisi için devletin sınırlı ama sorumlu devlet olması gerekmektedir.

Tablo 14.2: Türkiye Ekonomisinin Makroekonomik Göstergeleri

	1997	2005	2010	2011	2012	2013	2014
GSYİH (milyar €)	169	387,7	547,3	556,4	611,9	620,7	601,3
Kişi başına GSYİH (SAGEP) (€)	7 600	9 100	12 013	13 412	13 800	14 1000	14 4000
GSYİH/AB-GSYİH (SAGEP-AB-27=100) (%)	39,2	42	49	51	52	53	53
Büyüme (GSYİH-%)	7,5	8,4	8,9	8,2	2,1	4,2	2,9
İşsizlik (%)	7,7	10,6	11,9	9,8	9,2	9,7	9,9
Enflasyon (%)	64,9	8,1	8,57	6,47	8,9	7,5	8,9
Cari Açık/GSYİH (%)	-0,7	-4	-6,2	-9,7	-6,2	-7,9	-5,8
Bütçe Açığı/GSYİH (%)	-33	0,8	-2,9	-0,8	-0,2	0,2	0,8
Kamu Borcu/GSYİH (%)		52,7	42,7	39,3	36,2	36	33,5

Kaynak: Ekonomi Bakanlığı; EC, Turkey Progress Reports (muhtelif yıllar)

Bir ekonominin serbestleşmesinin diğer bir göstergesi, devletin piyasada fiyat oluşumuna müdahalesinin azalması ve giderek daha fazla mal ve hizmetin fiyatının piyasada oluşmasıdır. Türkiye ekonomisinde, mal ve hizmet fiyatlarının piyasada oluşmasında bir ilerleme kaydedilmiştir. Örneğin 2003 yılında TÜFE'nin hesaplanmasına baz teşkil eden sepette yer alan kalemlerin %27,3'ünün fiyatları kamu tarafından belirlenirken, bu oran %5'in altına düşmüştür.[1] Benzer iyileşme mali piyasalarda da yaşanmıştır. Bankacılık sektörünün hakim olduğu Türk mali sisteminde, mevduat faizleri ile kredi faizleri arasındaki marj azalmıştır. 2003 yılında %18 seviyesine düşen bankacılık sektöründe net faiz marjındaki daralma müteakkip yıllarda da devam etmiş ve 2015 yılı sonunda %7,76'ya düşmüştür.[2] Bu sonuç, bankacılık sektöründe artan rekabetin göstergesi olarak alınabilir. Böylece alınan önlemler ve yapılan reformlar sonucunda, Türkiye ekonomisinde karar birimlerinin giderek daha serbest piyasa koşullarında etkileşimde bulunduğu ve rekabetin arttığı bir ekonomik ortam sağlandığı görülmektedir.

Aynı dönemde Türk mali sektörünün güçlenmesi açısından da olumlu gelişmeler sağlanmıştır. AB üye ülkelerinde olduğu gibi para politikasından sorumlu Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, 2001 yılında özerk yapıya kavuşturulmuş ve sadece makroekonomik dengelerin sağlanması açısından önemli olan "fiyat istikrarı"nı sağlama görevi verilmiştir. Bunlara ek olarak 2001 Şubat krizi sonrasında alınan önlemler ve yapılan yapısal reformlarla da Türk mali sisteminde önemli ölçüde iyileşme sağlanmıştır. Mali piyasaların denetim ve izleme standartları önemli ölçüde gelişmiş ve denetim yapısı güçlenmiştir. Sonuçta, piyasa ekonomisi giderek daha etkin işleyişe kavuşmuştur.

Türkiye Ekonomisinin Rekabet Gücü

İkinci Kopenhag ekonomik kriteri ile aday ülke ekonomisinin, AB içerisindeki rekabetçi baskıyla başa çıkacak kapasiteye sahip olup olmadığının değerlendirmesi yapılmaktadır. Bir ekonominin rekabet gücünün artması, ekonomide makroekonomik istikrarın sağlanmasına, üretim etkinliğinin artmasına, altyapı olanaklarının iyileşmesine, yeterli fiziksel ve beşeri sermayeye sahip olunmasına, özel girişimcilerin ekonomide verimliliği ve etkinliği artıracak yatırımlar yapmalarına, bu yatırımlar için gereken fon ihtiyacını gerektiğinde dış piyasalardan kolaylıkla sağlanabilmesine, yani gelişmiş ve güçlü bir mali sistemin varlığına ve yenilik (inovasyon) alanında özel girişimcilerin

[1] EC, **2014 Turkey's Progress Report,** s.23.

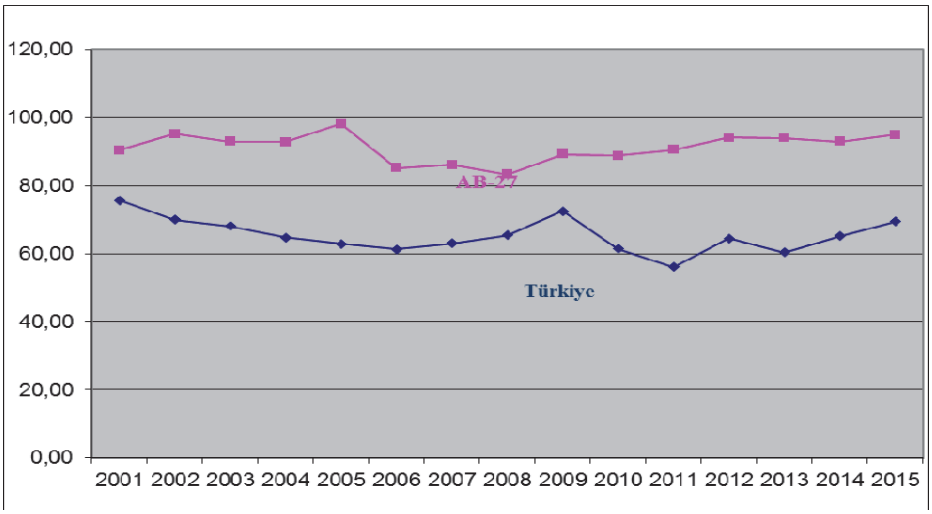
[2] Ancak 2012 yılında net faiz marjı artış trendine girmiştir (%4,1). Bu artış, sektörde menkul kıymet getirisinin yükselmesi yanında, bankalardan yapılan borçlanma maliyetinde kayda değer bir değişiklik oluşmamasına rağmen, hem Türk parası cinsinden hem de yabancı para cinsinden kredi getirisinin artmasından ve sonuçta, bankacılık sektörünün net faiz gelirlerinde artıştan kaynaklanmıştır.Bkz. BDDK, **Türk Bankacılık Sektörü Temel Göstergeleri,** Mart, 2016.

daha başarılı olmalarına bağlıdır. Nitekim Avrupa Komisyonu, bu doğrultuda belirlenmiş başlıklar altında aday ülkenin rekabet gücünü değerlendirmektedir (Tablo 14.1).

Türkiye ekonomisinin halihazırda bazı sorunları olsa da, son yıllarda özellikle 2007-2008 küresel krizinden önceki dönemde rekabet gücü artmıştır. Bir ekonominin rekabet gücündeki gelişmeler ve ülke ekonomilerinin bu açıdan mukayese ederken yaygın olarak ülkenin ihracatın ithalatını karşılama oranı ve (veya) küresel rekabet endeksi gösterge olarak alınmaktadır.

İhracatın ithalatını karşılama oranı gösterge olarak alındığında, 2009 yılından sonra düşme trandine giren Türkiye'nin dış ticaretinde ihracatın ithalatını karşılama oranının, 2014'ten itibaren yeniden yükselmeye başladığı ve 2015 yılında da %69,5 düzeyine ulaştığı görülmektedir. İhracatın ithalatı karşılama oranında son yıllarda görülen büyüme Türkiye'nin ithalatının büyüme hızının negatife dönmesi ve ithalat hacminin ihracattan daha hızlı küçülmesi nedeniyle gerçekleşmiştir. Türkiye'nin ihracatın ithalatını karşılama oranında son yıllarda yükselişe rağmen AB (28)'in ortalamasının oldukça gerisinde olduğu görülmektedir (Grafik 14.1).

Grafik 14.1: Türkiye ve AB'de İhracatın İthalatı Karşılama Oranı (%)



(*) AB verileri, AB'nin üçüncü ülkelerle yaptığı dışı ticareti kapsamaktadır.
Kaynak: Ekonomi Bakanlığı ve Eurostat.

Türkiye'nin rekabet gücünü değerlendirilirken, Dünya Ekonomik Forumu tarafından hazırlanan "küresel rekabet endeksi"[1] dikkate alındığında ise Türkiye'nin rekabet gücünün 2001 krizi sonrasında artış trendinde olduğu görülmektedir. Bu dönemde Nitekim Türkiye'nin söz konusu endekse göre diğer ülkelerle mukayese edildiğinde, 2005 yılında 66. sırada iken 2012 yılında 43. sıraya kadar yükselmiştir. Ancak bu yıla müteakkip rekabet gücü düzenli şekilde azalmış ve yeri 2015 yılında 51. sıraya gerilemiştir (Grafik 14.2). AB üyesi ülkelerle mukayese edildiğinde

[1] Dünya Ekonomik Forumu tarafından hazırlanan rapor, 1979 yılından beri yayımlanmaktadır. Rekabeti, makroekonomik ve mikroekonomik cephesiyle tek endekste toplamaktadır. 2008 yılına kadar 117 ülkeyi kapsarken, 2008 yılından sonra değerlendirilen ülke sayısı artarak 142 ülkeye ulaşmıştır. Bkz. World Economic Form, **The Global Competitiveness Report,** Switzerland, Oxford University Press, 2011-2012, ss.3-7.

2015 yılında Türkiye'nin rekabet gücünün çoğu AB ülkesinden daha düşük olduğu ve sadece Bulgaristan, G.Kıbrıs, Malta, Macaristan ve Romanya'nın önünde yer aldığı görülmektedir.

Ekonomik Bütünleşmenin Göstergeleri

Özellikle son 20 yıldır sayısı hızla artan bölgesel bütünleşme girişimleri, zaman içinde bölgesel bütünleşmeye taraf olan ülkeler arasında bütünleşme seviyesinin ölçülmesini gündeme getirmiştir. Bugün Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası gibi uluslararası kurumlar yanında bazı bölgesel blokların (başta AB olmak üzere) bünyesinde yer alan kurumlar ulaştıkları bütünleşme düzeyini ölçmektedir.[2] Genel olarak mevcut yaklaşımlar, bir bölgesel blokta yer alan ülke ekonomileri arasındaki bütünleşmenin hangi seviyede olduğunu, genelde tarafların piyasalarının bütünleşmesi, ekonomilerinin yakınlaşma düzeyleri ve kurumsal bütünleşme boyutuyla ölçmektedir (Bkz. Kutu 14.6).

Kutu 14.5: Küresel rekabet endeksi (*)

Küresel rekabet endeksi, ülkenin rekabet gücünü hem makroekonomik hem de mikroekonomik temellere dayanarak ölçmektedir. Bu endeks, bir ülkenin verimlilik düzeyini belirleyen faktörleri, kurumlar ve politikalar bağlamında tanımlanmakta ve. 110 farklı faktörü dikkate alarak, ülke ekonomilerinde ne düzeyde vatandaşlara refah sağlandığını ölçmektedir. Dikkate alınan faktörler; altyapı, makroekonomik istikrar, sağlık ve ilköğretim, ürün piyasaları etkinliği, finansal piyasaların gelişmişliği, teknolojik altyapı, pazar büyüklüğü, inovasyon piyasaların etkinliği ve iş dünyasının gelişmişlik düzeyi olmak üzere 12 grupta toplanarak değerlendirilmektedir. 2004 yılından beri kullanılan hesaplama yöntemiyle, küresel rekabet endeksi kapsamında, gelişmiş ve gelişmekte olan toplam 142 ülke dikkate alınmakta ve bu ülkeler rekabet gücüne göre sıralanmaktadır.

(*) Bkz. World Economic Form, 2012, ss.3-7.

Kutu 14.6: Ekonomik Bütünleşmeyi Ölçen AB Kurumları

Avrupa Komisyonu

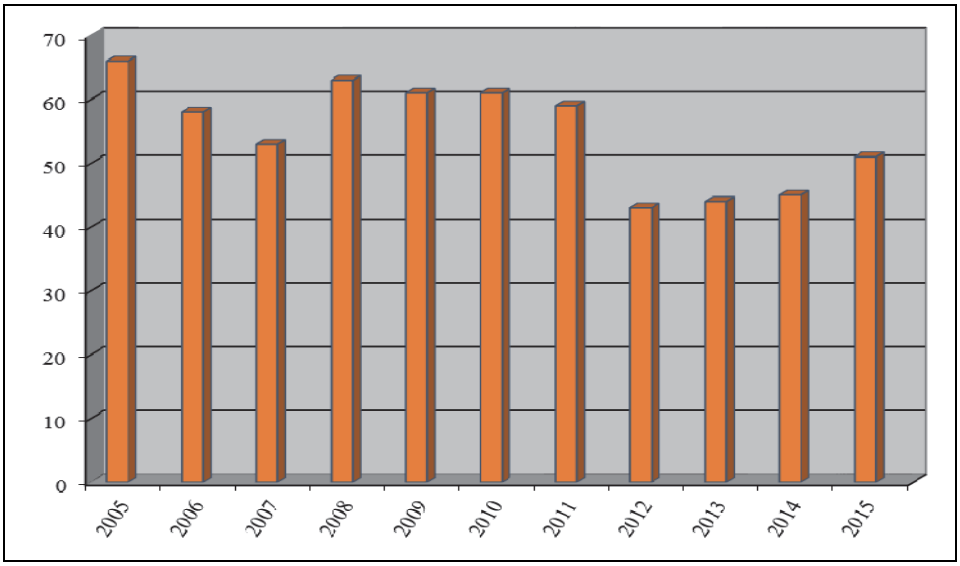
Avrupa Komisyonu, Birliğin bir nev'i yürütme organı olarak görev yapan AB'nin önemli kurumlarından biridir ve Roma Antlaşması ile AB ilk kurulduğu tarihte tesisi edilen kurumlar arasında yer almaktadır. Birliğin genel çıkarlarını temsil eden Komisyon, komiserler heyeti ile birlikte 23.000 kişinin çalıştığı idari bir teşkilattan oluşmaktadır Komisyonun görev ve yetkileri yasama ve inisiyatif, yürütme, Birlik hukukunun uygulanmasını sağlama, bütçe, dış ilişkiler ve temsil, yıllık genel rapor yayımlama başlıkları altında toplanabilir.

Avrupa Merkez Bankası (AMB)

AB'nin asli kurumları arasında yer alan AMB, ekonomik ve parasal alanın (EPB) oluşumunun ikinci aşamasında, AB'nin kurucu antlaşmasında bazı değişiklikler ve eklemeler yapan Amsterdam Antlaşması ile kurulmuştur. AMB'nin birincil amacı, para politikası aracılığıyla fiyat istikrarını sağlamak ve sürdürmektir. Bu nedenle AMBS'nin yönetiminde sorumlu olan AMB'ye bu amacını gerçekleştirmek üzere, EPB alanının para politikası yanında parasal konularla yakın etkileşim içinde bulunan döviz kuru politikasını belirleme görevi verilmiştir.

[2] Dünya Bankası, bölgesel bütünleşme düzeyini ölçerken bir ülke yönetiminin potansiyelini değerlendirmekte ve bu amaçla ulusal düzeyde mali piyasalarda adem-i merkeziyetçi (decentralization) gelişmeleri dikkate almaktadır. Birleşmiş Milletler'in Afrika Ekonomi Komisyonu (UNECA), entegrasyonu ölçmek için faaliyetleri, ticaret ve piyasaların entegrasyonu, parasal, mali ve finansal entegrasyon, ulaştırma, heberleşme, sanayi, enerji, gıda ve tarım, insani gelişme ve işgücü piyasası olmak üzere sekiz grupta toplamaktadır. Birleşmiş Milletler Üniversitesi'nin araştırma merkezi olan UNI-CRIS ((The United Nations *University* Institute on Comparative Regional Integration Studies) bölgesel bütünleşme konusunda uzmanlaşmış bir merkezdir ve bölgesel bütünleşme düzeyinin ölçümünü yapısal faktörler, bölge içindeki karşılıklı bağımlılık düzeyi, kurumsallaşma ve bölgesellşemenin göç, sermaye hareketleri, ticaret, kişilerin hareketliliği vb. olmak üzere çok boyutlu olarak ele almaktadır. Açılardan dikkate almaktadır. Birleşmiş Milletler Üniversitesinin araştırma merkezidir. Doğu ve Güney Afrika Ortak Pazarı (COMSESA) ve Latin Amerika İşbirliği Örgütü (ALADI) bölgesel düzeyde ticaretin liberalizasyonunu, ticaret hacminin gelişimini, parasal yakınlaşmayı, mali ortamı ve devletin ekonomideki rolünü, yabancı sermaye hareketlerini ve ekonomik bütünleşmenin yönetimini çeşitli boyutlarıyla ölçen bölgesel bütünleşme girişimleridir. Daha fazla bilgi için Bkz. Evgeny VONOKUROV ve Eurasian Asia Development Bank, The System of Indicators of Eurasian Integration, MPRA Paper No.22227, March 2010, ss.39-44.

Grafik 14.2: Global Rekabet Edebilirlik Endeksi ve Türkiye (ülke sıralamasına göre)



Kaynak: World Economic Forum, Global Competitiveness Report (muhtelif yıllar)

AB kurumları (Avrupa Komisyonu ve Avrupa Merkez Bankası-AMB) tarafından gerek Birlik içi gerek Birlikle üçüncü ülkeler arasındaki bütünleşme düzeyi ölçülmektedir. Özellikle üye ülkelerin finansal piyasaları arasındaki bütünleşmeyi, para, kredi, tahvil ve hisse senedi piyasaları bağlamında ayrı ayrı ve ayrıntılı olarak ölçmeye yönelik hem fiyat/getiri hem de haber bazlı pek çok gösterge geliştirmiş olan AMB,[1] sadece Birlik üyesi ülke ekonomileri arasındaki ekonomik yakınlaşma ve kurumsal bütünleşme düzeyini değerlendirmektedir. Avrupa Komisyonu ise hem Birlik düzeyinde değerlendirme yapmakta hem de AB ile aday ülke statüsü verilmiş ülkeler ve diğer üçüncü ülkeler arasındaki bütünleşme düzeyini izlemektedir. Komisyon bünyesindeki Kalkınma Genel Müdürlüğü,[2] bölgesel bütünleşmenin ve işbirliğinin etkinliğini ölçmek amacıyla ayrıntılı bir göstergeler seti hazırlamıştır. Bu bağlamda Komisyon, bölgesel ekonomik işbirliğini ve bu işbirliğinin işleyişini, yönetimini ve finansman boyutunu ihtiva eden kapsamlı bir değerlendirme yaparak Catonou Anlaşmasına taraf olan Afrika, Karayip ve Pasifik ülkelerinin (ACP) bölgesel bütünleşmesini izlemektedir. Ayrıca Komisyon, her yıl düzenli olarak aday ülke statüsü verilen ülke ekonomileri ile AB arasındaki mevcut ekonomik bütünleşme düzeyini de değerlendirmektedir. Bu kapsamda Komisyon'un dikkate aldığı göstergeler, aday ülkenin dışa açıklık oranı, AB ile aday ülke ekonomisi arasındaki ticari ve finansal bütünleşme düzeyidir. Bu bölümde Türkiye ekonomisinin AB ile ekonomik bütünleşme düzeyinin analizi, bu göstergeler ışığında yapılacaktır.

[1] Bu konuda Bkz. Lieven BAELE vd.. **Measuring Financial Integration in the Euro Area**, ECB Occasional Papers No: 16, April, 2004.

[2] Bu Genel Müdürlük, 03 Ocak 2011 tarihinde Avrupa Yardım İşbirliği Birimi (EuropeAid Cooperation Office) ile birleştirilerek Kalkınma ve İşbirliği-Avrupa Yardım Genel Müdürlüğü ismini almıştır.

Kutu 14.7: Ekonomik Bütünleşmenin Ölçülmesi(*)

Mevcut yaklaşımlar, ekonomik bütünleşme düzeyini bir bölgesel blokta yer alan tarafların piyasalarının bütünleşmesi, ekonomilerinin yakınlaşma düzeyleri ve kurumsal bütünleşme boyutuyla ölçmektedir.

Piyasa Bütünleşmesi

Bu yaklaşımda, bütünleşme girişimine taraf olan ülkelerin piyasaları arasındaki etkileşim analiz edilmektedir. Bu bağlamda genel olarak taraflar arasında yapılan ticaret hacminde değişim, yapılan ticaretin tarafların toplam ticareti içinde ve GSYİH içinde payına, ithal ve ihraç edilen ürünlerin yapısındaki değişmeye (çeşitlilik vb.) ilişkin istatistiki veriler değerlendirilmektedir. Piyasa bütünleşmesi yaklaşımı, taraflar arasında ekonomik bütünleşme düzeyinin ölçülmesinde kullanılan en basit yöntemdir. Bu yöntemin avantajı, göreli olarak kolay ulaşılabilen istatistiki verilere dayanmasıdır.

*Ekonomik Yakınlaşm*a

Bu yaklaşım, büyüme teorileri çerçevesinde geliştirilen bir yöntemle taraflar arasındaki ekonomik bütünleşme düzeyini ölçmektedir. Ekonomik yakınlaşmanın ölçülmesinde, çeşitli indeksler kullanılarak bir ekonomik bütünleşme girişimine katılan ülke ekonomilerinin yakınlaşmasının değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bu bağlamda uzun vadeli indekslere dayanan σ-yakınlaşma ve β-yakınlaşma kavramları geliştirilmiştir. σ-yakınlaşma, zaman serilerini dikkate almakta ve zaman içinde ülkeler arasındaki farklılıkları gösteren bir indekste (örneğin kişi başına düşen GSYİH) standart sapmada azalma olup olmadığını incelemektedir. β-yakınlaşma ise, ekonomik bütünleşme sürecinde ekonomilerin ortalama büyüme oranları dikkate almakta ve σ-yakınlaşmayı da kapsamaktadır. Bu görüşe göre, bütünleşme sürecinde başlangıçta daha fakir ülkeler, ortalama olarak daha yüksek büyüme göstermektedirler. Ancak ekonomik koşullar, zengin ülkelerde kötüye giderken fakir ülkelerde iyiye gidebilir. Bu nedenle *β*-yakınlaşma, her zaman σ-yakınlaşmayı kapsamayabilir. Ekonomik yakınlaşmayı değerlendiren bu ölçümlere alternatif bir yaklaşım, konjonktürel yakınlaşmanın kısa vadeli dinamiklerinin değerlendirilmesidir.

Kurumsal bütünleşme

Kurumsal bütünleşme yaklaşımı, taraflar arasındaki kurumsal yakınlaşmayı ya da uyumu ölçmektedir. Ancak bir bölgesel bütünleşmede, taraflar arasında bütünleşmenin yarattığı etkileşimin niceliksel özelliklerini rakamsal olarak değerlendirmek çok zordur. Kurumsal bütünleşme düzeyinin ölçülmesinde en basit yaklaşım, yapısal faaliyetleri tanımlayan kantitatif göstergelere bakmaktır. Bu göstergelerin başında, bölgesel örgütlerin bütçesi (blokta yer alan ülkelerin katkılarının onların GSYİH'ları içinde payı), çeşitli destekleyici yasalar (anlaşmalar, supranasyonal antlaşmalar), bölgesel blokta oylama yapısı, bölgesel blokta yer alan ülkeler tarafından yapılan diplomatik ziyaretlerin sayısı gelmektedir.

Artan ekonomik bütünleşme, taraflar arasından kurumsal bütünleşme sürecini desteklemekte ve sürdürmektedir. Daha derin ekonomik bütünleşme, efektif kurumsal çerçeveyi gerektirirken, kurumsal gelişim ancak ekonomik bütünleşme süreci ihtiyaç duyuyorsa uygulanabilir. AB örneğine bakıldığında önce gümrük birliğinden ortak pazara, sonra ortak pazardan tek pazara ve ekonomik ve parasal birliğe giden süreç, kurumsal bütünleşmeyle birlikte gelişmiş ve birbirlerini tamamlamıştır.

Bölgede yer alan ülkelerin kurumsal yapılarının uyumu, için taraf olan ülkelerin kamu kurumlarının, taraflar aralarındaki malların, hizmetlerin, sermaye ve işgücünün önündeki engelleri aşamalı olarak kaldırmak amacıyla aralarında yaptıkları işbirliğini kapsamaktadır. Ülkeler, sınır ötesi ekonomik faaliyetlerin önündeki kurumsal engelleri ne kadar fazla kaldırmışlarsa, entegrasyon potansiyeli artabilir. Sınır ötesi faaliyetler önünde engeller, ithalata ve ihracata konulan vergiler, sermaye kontrollerinin mevcudiyeti ve DYY, teknoloji transferi ve gayrimenkul işlemleri önündeki engeller vb. çeşitli şekilde olabilir. Bu tür engellerin kaldırılması ülkeler arasında ekonomik entegrasyonu ileriye götürebilir. Bu nedenle kurumsal engellerin azaltılması ya da kaldırılması ekonomik bütünleşme için gereken ön koşullar arasında yer almaktadır.

Bazı araştırmacılar, ekonomik bütünleşme düzeyini ölçerken, sosyal bütünleşme düzeyinin de ölçülmesinin önemini vurgulamaktadır. Sosyal bütünleşme, toplum bireyleri arasında karşılıklı iletişim ağların oluşumu, ortak değerlerin, ortak dilin ve kültürün bölüşümü demektir. Bu nedenle sosyal bütünleşme, bölgesel bütünleşmeye ve ekonomilerin kesişimine esas teşkil etmektedir. Yine taraflar arasında ekonomik bütünleşme düzeyinin ölçülmesinde, bölgesel işbirliğinin analizin de eklenmesinin eklenmesi de önerilmektedir. Ancak ekonomik bütünleşmenin ölçümünde daha ziyade istatistiki göstergelerin kullanıldığı günümüzde, her ekonomiye ilişkin tüm verilere ulaşılabilirliğin mümkün olmaması ya da niteliksel ölçümlerin zorluğu, yukarıda ileri sürülen tüm yaklaşımların dikkate alınarak bölgesel bütünleşme düzeyinin ölçümünü imkansızlaştırmaktadır.

(*) Bu bölüm, PRAKASH ve HART, 2000, ss.95-104; ETTORE vd., 2002; VONOKUROV ve Eurasian Asia Development Bank, 2010; Council of Europe, **Measurement and indicators of Integration,** Directorate of Social and Economic Affairs'den faydalanılarak hazırlanmıştır.

Dışa Açıklık Düzeyi

Bir ekonominin dışa açıklığının ölçülmesi, iktisat literatürünün tartışmalı konularından biridir. Henüz bu konuya ilişkin ortak bir tanım ve ortak bir dışa açıklık ölçütü üzerinde fikir birliğine varılamamıştır. Genelde dışa açıklık düzeyinin ölçülmesinde, bir ülkenin dış ticaret hacminin (ihracat + ithalat hacmi) GSYİH içindeki payı dikkate alınmaktadır.[3] Dışa açıklık oranı, aynı zamanda ülkenin dış ticarete olan bağımlılığını da göstermektedir. Bir ekonominin dışa açıklığın arttırılabilmesi, dış ticaret üzerinde sınırlamalar yaratan gümrük vergileri, kotalar gibi görünür engellerin ve fiziki engeller, sağlık standartlar vb. görünmez engellerin tümünün kaldırılması gerektirmektedir. Diğer bir deyişle dışa açıklık düzeyi, dış ticaretin serbestleştirilme düzeyine bağlıdır.

Türkiye, daha önceki bölümlerde belirtildiği üzere 1980'li yılların başından itibaren dünyada esmeye başlayan küreselleşme rüzgârı ile birlikte karma ekonomik düzenden liberal ekonomik düzene geçme kararını vermiştir. Bu dönemde 1980 yılı öncesinde uygulanan ithal ikâmeci sanayileşme politikasının yerine ihracata yönelik sanayileşme politikasını benimsenmiş ve dış ticaretin serbestleştirilmesine yönelik hem yasal hem de uygulamaya yönelik önlemler alınmıştır. Böylece ekonominin dışa açıklık oranı (ihracat+ithalat (GSYİH oranı), kriz dönemleri hariç, yıllar itibarıyla genelde yükseliş eğilimi sergilemektedir. 1997 yılında %33 olan dışa açıklık oranı, 2000'li yılların başında yaşanan derin krizin etkisiyle düşüş trendine girmişse de 2001 yılından itibaren düzenli olarak artmıştır. 2014 yılında ise tarihi rekorunu kırarak ilk kez %50'yi aşmıştır. Ancak bu yılın ardından, 2015 yılında tekrar gerilemiştir (%48,8). 11 yılında %35,6 seviyesine ulaşmıştır (Grafik 14.3). Görüldüğü gibi Türkiye ekonomisinin uluslararası piyasalarla entegrasyonu artmaya devam etmektedir. Ancak AB üyesi ülkeler arasında en düşük dışa açıklık oranının %50'nin üzerinde olduğu dikkate alınırsa, Türkiye ekonomisinin dışa açıklık oranı AB ortalamasına yaklaşsa da hala AB ortalamasının altındadır.[4]

Ticari Bütünleşme Düzeyi

AB'nde aday ülke statüsünde bulunan bir ülkenin ekonomik bütünleşme düzeyini değerlendirilirken dikkate alınan ikinci gösterge, aday ülkenin AB ile ticari bütünleşme düzeyidir. Ticari bütünleşmenin ölçülmesinde öncelikle iki taraf arasındaki ticaretin hacmi gözönünde bulundurulmaktadır. Türkiye'de ticaretin serbestleştirilmesi, sadece AB ile GB'nin tesisi ya da aday ülke statüsü alınması sonrasında değil, 1980'li yıllardan beri Türkiye ekonomi politikasının önemli veçhesidir. Ama Türkiye ile AB arasında tesis edilen GB'nin, iki taraf arasında ticaret hacminin artmasına olumlu katkı yaptığı açıktır. GB tesisi edilmeden önce, örneğin 1995 yılında Türkiye ile AB arasındaki ticaret hacmi, 36,9 milyar dolar iken 2015 yılında yaklaşık dört kat artmış olup 142,99 milyar dolara yükselmiştir. Aslında küresel kriz döneminde, 2009 yılından sonra ilk kez 2015 yılında iki taraf arasındaki ticaret hacminin 2015 yılında azaldığı görülmektedir. 2015 yılında toplam ticaret 2014 yılına göre yaklaşık %10 azalmıştır (Grafik 14. 4).

---

[3] Richard BALDWIN ve Charles WYPLOSZ, **The Economics of European Integration**, Third Edition, The McGraw-Hill Companies, England, 2009. Bahmani-Oskooee, ve M., Niromand, F., "Opennes s and Economic Growth: An Empirical Investigation", Applied **Economics Letters**, 6, 1999, ss. 557-561. ANORUA, E., ve AHMAD, Y., "Openness and Econo mic Growth: Evidence from Selected Asian Countries", **The Indian Economic Journal**, 47(3), 2000, ss. 110-117. DAR, A., ve AMIRKHALKHALI,, S. "On The Impact Of Trade Openness On Growth: Further Evidence From OECD Countries", **Applied Economies**, 35, 2, 2003, ss. 1761-1766.

[4] AB üyesi ülkelerinin dışa açıklık oranları için Bkz. Richard BALDWIN ve Charles WYPLOSZ, **The Economics of European Integration**, Beşinci Baskı, The McGraw-Hill Companies, England, 2015, Tablo 15.1.

Türkiye ile AB arasındaki ticaret, son yirmi beş yıldır artarak sürmektedir. GB'nin yürürlüğe girmesinden önce (1985-1995 dönemi) Türkiye'nin AB'ye ihracat hacmi, yıllık ortalama %12,5 ve AB'den ithalatı yaklaşık %15 büyümüştür. GB yürürlüğe girdikten sonra (1996-2015 dönemi) kriz dönemleri hariç[5] ihracat ve ithalatının yıllık ortalama büyüme hızı, yüksek seviyesini sürdürmüştür.[6] Son yaşanan küresel kriz nedeniyle pek çok AB ülkesinin resesyona girmesi, Türkiye'nin AB'ye olan ihracatının 2009 yılında, önceki yıla göre %25,9 oranında azalmasına neden olmuştur. Uzun yıllardan beri ilk kez Türkiye'nin AB'ye yaptığı ihracat daralmıştır. Bu tarihten sonra önceki dönemde düzenli şekilde artan dış ticaret hacminin dalgalı seyir izlediği görülmektedir. Nitekim 2013-2014 döneminde AB'ye ihracat büyümesini sürdürürken, 2014 yılından itibaren AB'ye yapılan ithalatın azaldığı görülmektedir. 2015 yılına gelindiğinde ise ihracatımız %6,6 oranında azalırken ithalat daha fazla oranda (%11) azalmıştır. AB ile toplam ticaret hacminin ise 2009 yılından sonra ilk kez 2015 yılında önceki yıla göre yaklaşık %10 daraldığı görülmektedir.

Ancak ticaret hacminde daralmaya rağmen bugün de AB, Türkiye'nin en önemli ticaret ortağı olmaya devam etmektedir. 1997 yılından itibaren Türkiye'nin toplam ihracatında AB'nin payı düzenli şekilde yükselerek 2003 yılında %58,2 düzeyine yükselmişse de, takip eden yıllarda düşüş trendine girmiş ve 2012 yılında dip yapmıştır (%38,8). Ancak bu yıldan itibaren tekrar yükselişe geçmiştir ve 2015 yılında Türkiye'nin toplam ihracatının yarıya yakını (%42,6) AB ülkelerine yapılmıştır. Türkiye'nin AB'den yaptığı ithalatın toplam ithalattaki payı ise, 2009 yılına kadar genelde %40'ın üzerinde gerçekleşmişse de müteakkip yıldan itibaren düşüş trendine girmiş ve toplam ithalat içinde AB'nin payı 2015 yılında %38,1 olarak gerçekleşmiştir (Grafik 14. 4). Bu durum, dış ticaret hacmi büyüyen Türkiye'nin dış ticaretinde ülke çeşitliliğinin artmasından kaynaklanmıştır.

Her ne kadar Türkiye'nin dış ticaretinde AB'nin payı, son yıllarda biraz dalgalı seyir izlese de, Türkiye'nin toplam ticaretinde en yüksek paya, uzun yıllardan beri olduğu gibi açık farkla yine AB sahiptir. Sonuç olarak, Türkiye'nin AB ile ticari bütünleşmesinin yüksek seviyede olduğu görülmektedir.

Dış ticaretin gelişimine AB cephesinden bakıldığında, Türkiye'ye benzer durum gözlenmemektedir. AB'nin üçüncü ülkelerle yaptığı toplam ticaretinde Türkiye'nin payının, çok daha düşük olduğu görülmektedir. 2012 yılı sonu itibarıyla AB'nin toplam ihracatında Türkiye'nin payı %4.45, toplam ithalatında ise %2,66 düzeyindedir (Grafik 14.6). AB'nin Türkiye'den yaptığı ithalatın payı, 2007 yılından beri düzenli olarak düşüş trendinde iken, Türkiye'ye yaptığı ihracatın payı, 2009 yılından (%40,1) sonra genel olarak düşüş trendinde olup 2015 yılında %38,1 düzeyinde gerçekleşmiştir. Türkiye, AB'nin toplam ihracatında beşinci sırada yer alırken, toplam ithalatında yedinci sıradadır. Bugün gelinen noktada, iki taraf arasındaki ticaretin Türkiye açısından çok daha önemli olduğu ve toplam ticaretinde AB ülkelerin en büyük paya sahip olduğu görülmektedir.

---

[5] 1997-1998 Asya krizi, Türkiye'nin yaşadığı 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri, 2007-2008 küresel krizi.

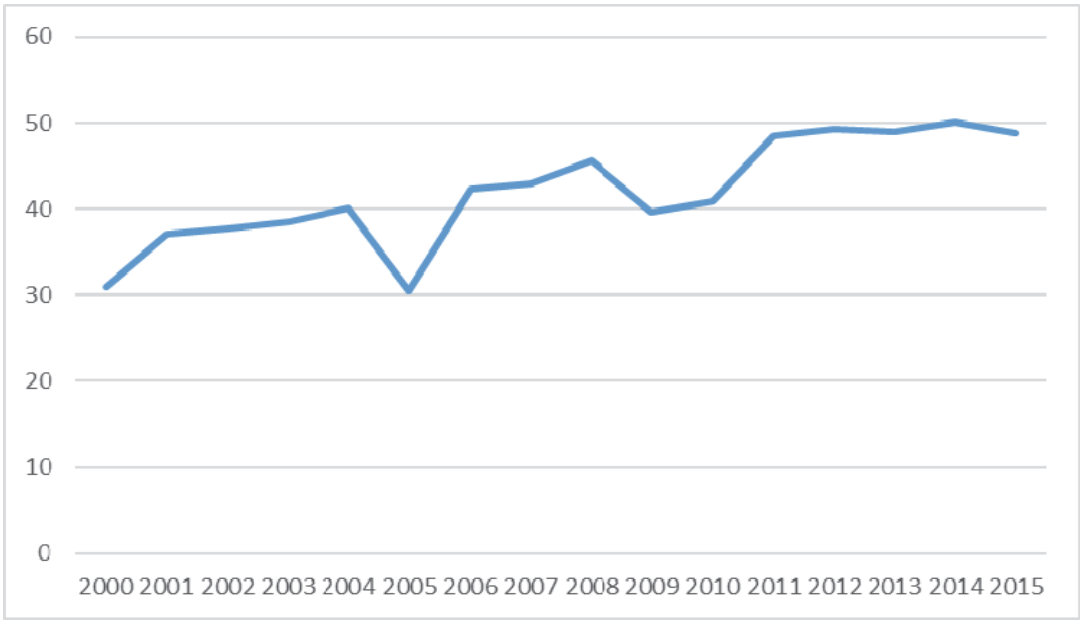
[6] Asya Krizinin etkisiyle 1998 ve 1999 yıllarında Türkiye'nin AB'den yaptığı ithalatın hacmi sırasıyla %3,9 ve %15,4 oranında küçülürken, Türkiye'deki Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin sonucu, 2001 yılında bu daralma %27,1 düzeyine çıkmıştır. Son küresel krizde 2009 yılında ise ithalat hacmi önceki yıla göre %24,4, ihracat hacmi %25,9 oranında daalmıştır.

Kutu 14.8: Dışa Açıklığın avantaj ve dezavantajları

Bir ekonominin dışa açıklık düzeyinin göstergesi olarak, bir ülkenin dış ticaret hacminin GSYİH içindeki payı dikkate alındığında, dışa açıklığın artırılması ticaret akımlarının serbestleştirilmesine bağlıdır. Dış ticaretin serbestleştirilmesi, ülkeye pek çok açıdan yarar sağlayabilir; i) Öncelikle, ülkenin dışa açılmasıyla üretim sadece iç pazar için de yurt içi pazar için değil aynı zamanda dış pazarlar için de yapılacağından, pazarın genişlemesi ve üretim artışı ile birlikte optimum üretim ölçeğine yaklaşılması, ölçek ekonomilerinin ortaya çıkması gibi sonuçlar ortaya çıkacaktır. ii) Uluslararası piyasalara açılma ile birlikte karşılaşılan dış rekabet, sürekli olarak maliyetlerin düşürülmesi çabasını beraberinde getirecek, bununla birlikte uluslararası piyasalarda rekabet gücü elde edebilmek için kalitenin iyileştirilmesini sağlayacak yeni yöntemlerin (AR-GE çalışmaları ve yeni teknolojiler) geliştirilmesini teşvik edecektir. iii) Yurt içi monopollerin kırılmasını sağlayacaktır. iv) Yine rekabet nedeniyle, kaynakların optimum bir şekilde kullanılması kaynak israfını önleyecektir. İş bölümü ve uzmanlaşma neticesinde verimlilik ve rekabet gücü elde edilecektir.

Dışa açıklığın avantajlarının yanında bazı dezavantajları da mevcuttur. Örneğin, i) Ülkenin uluslararası piyasalara açılması durumunda gümrük vergi ve kotalarının olmaması veya düşük olması, yeterince gelişmemiş yurt içi endüstrilerin rekabete dayanamayarak yok olmasına neden olabilecektir. ii) Bunun yanında, hazinenin gümrüklerden elde ettiği kazançlar azalabilir, ithalatın artışı ödemeler bilânçosu açıklarına neden olabilir. iii) Dışa açılmayla birlikte ülkenin dış ticaret hadlerinde bir düşüş yaş anması durumunda ülkenin mallarına olan talep artacaktır. Fakat, dış ticaret hadlerinin fazla düşmesi sonucunda ihracat gelirlerinde bir artış ortaya çıkmayabilir, hatta azalma görülebilir. Bu ihracatın dış talep esnekliğine bağlı olacaktır. İhracat gelirlerinin artması için ihracatın talep esnekliğinin birden büyük olması gerekmektedir. Bu ve bunun gibi dezavantajlar ülkenin dış ticarete açılması ile birlikte ortaya çıkabilecektir.

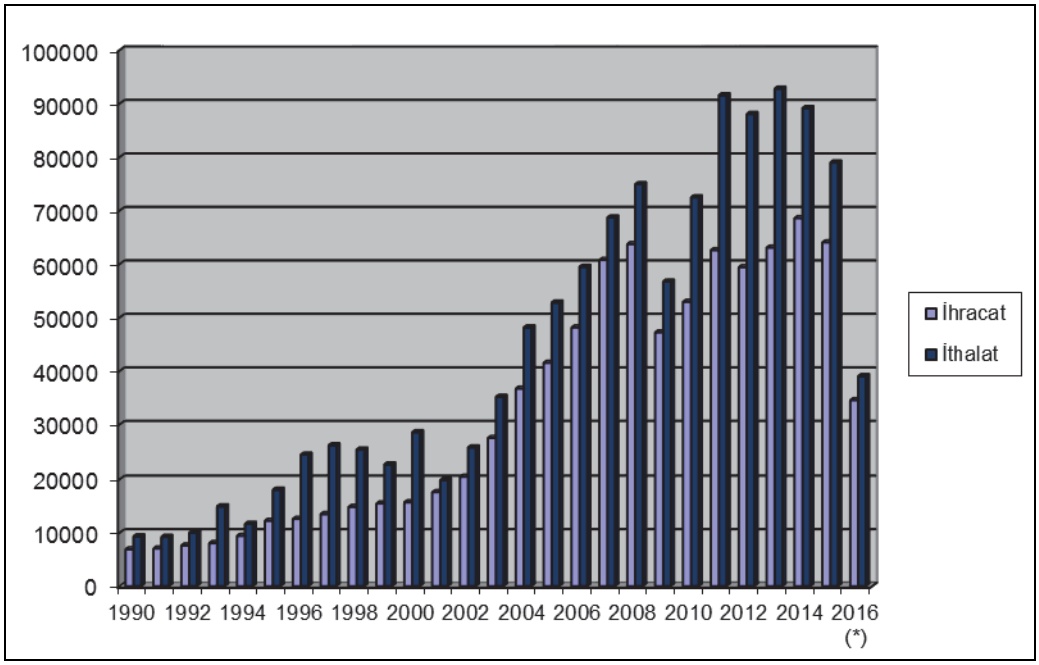
Grafik 14.3: Yıllar İtibarıyla Türkiye'nin Dışa Açıklık Oranı (%) (*)



(*) İthalat+İhracat/GSYİH

Kaynak: World Bank (GSYİH-SAGEP) ve Ekonomi Bakanlığı (İthalat ve İhracat) verilerinden faydalanarak hesaplanmıştır.

Grafik 14.4: Türkiye'nin AB ile Ticareti (Milyon Dolar)



(*) 2016 yılının 6. ayı itibarıyla.

Kaynak: Ekonomi Bakanlığı.

Finansal Bütünleşme Düzeyi

Finansal bütünleşme, bir bölgesel blokta yer alan tarafların aralarında sermaye kontrollerinin ve sermayenin dolaşımını engelleyen kurumsal engellerin olmadığı; yatırımcıların portföylerini bölgesel düzeyde değiştirmelerinde herhangi bir engelin bulunmadığı; finansal varlıkların ikâme edilebilir ve finansal hizmetlere erişimin serbest olduğu durumu ifade etmektedir. Bir ekonomik entegrayon girişiminde yer alan ekonomiler arasında finansal bütünleşmenin gerçekleşebilmesi için, öncelikle tarafların aralarında sermaye hareketlerinin önündeki engelleri kaldırmaları gerekmektedir. Taraflar arasında tam bir finansal bütünleşme gerçekleştiğinde ise; sınır ötesi finansal piyasalarda fon ödünç alma ve fon ödünç verme maliyeti eşitlenecek, benzer aktiflerin getirileri eşitlenecek ve 'tek fiyat kanunu'nu geçerli olacaktır. Finansal bütünleşme düzeyi ilerledikçe, taraf olan ülkelerin finansal piyasalarındaki tüm ekonomik birimlerin, bu piyasalarda giderek daha fazla benzer kurallarla karşılaşmaları ve finansal araçlara veya hizmetlere eşit koşullarda erişime sahip olmaları söz konusu olacaktır. Sonuçta ekonomik teoriye göre bu yöndeki gelişmeler, tarafların ekonomilerinin olumlu yönde etkilenmesi beklenmektedir. Nitekim yapılan amprik çalışmaların bulguları, finansal piyasaların bütünleşmesinin ve derinleşmesinin sermayenin daha iyi tahsisine yol açarak ekonomik büyümeye katkıda bulunduğunu göstermektedir.[1]

[1] BAELE, 2004, s.5.

İpucu:

Finansal bütünleşme, bir bölgesel ekonomik blokta yer alan tarafların aralarında sermaye kontrollerinin olmadığı, sermayenin dolaşımını engelleyen kurumsal yapının olmadığı, yatırımcıların portföylerini değiştirmelerinde herhangi bir engelin olmadığı, aktiflerin ikâme edilebilir olduğu ve finansal hizmetlere erişimin serbest olduğu durumu ifade etmektedir.

AB'de, Birlik içinde finansal bütünleşme düzeyini AMB ölçerken, aday ülke statüsündeki ülkelerle finansal bütünleşme düzeyini Avrupa Komisyonu ölçmektedir. Ancak Komisyon, aday ülke ekonomisi ile AB'nin ekonomik bütünleşmesinin finansal boyutunu değerlendirirken, AMB gibi ayrıntılı ölçme yöntemlerini kullanmamaktadır. Daha ziyade söz konusu aday ülkenin yabancı sermaye stokunda AB'nin payını ve ülkeye gelen doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının GSYİH içinde payını dikkate alarak bir değerlendirme yapmaktadır.

Bu kısımda Türkiye ile AB finansal bütünleşmesini değerlendirilirken, Komisyon'un dikkate aldığı yukarıda sıralanan ölçütlere ek olarak faiz oranları da dikkate alınacaktır.

a. Yabancı sermaye stoku

Türkiye, 1980'li yılların sonunda yabancı sermaye önündeki her türlü engeli kaldırmasına rağmen, ülkeye giren yabancı sermaye 2000'li yılların ortalarına kadar çok sınırlı kalmıştır. Bunda 2002 yılının son çeyreğine kadar süren siyasi istikrarsızlığın önemli etkisi olmuştur. Özellikle 2004 yılından itibaren gerek doğrudan yabancı yatırım (DYY) gerek portföy yatırımı şeklinde ülkeye gelen yabancı sermaye hızla artmıştır. Grafik 14.5 incelendiğinde, 2009 yılı öncesinde ülkeye giren yabancı sermayenin daha ziyade DYY şeklinde yabancı sermeye olduğu, 2010-2012 döneminde ise portföy yatırımlarının toplam yabancı sermaye içinde arttığı, ama 2013 yılında itibaren düzenli şekilde azaldığı ve son iki 2015 yılın ikinci yarısından itibaren portföy yatırımlarının negatif olduğu görülmektedir. Diğer bir ifadeyle yeni portföy yatırımlarının girişinden ziyade ülkeden çıkış başladığı görülmektedir.

Kutu 14.9: Finansal Bütünleşme Düzeyinin Ölçülmesi(*)

Bir bölgesel blokta yer alan ülke ekonomileri arasında finansal bütünleşme düzeyini ölçmek için genel olarak üç yaklaşım kullanılmaktadır;

1. Fiyat bazlı ölçüm (priced-based measure)

2. Haber bazlı ölçüm (news-based measure)

3. Kantitatif bazlı ölçüm (quantity-based measures)

Fiyat bazlı ölçümde, finansal aktiflerin coğrafik orjini dikkate alınarak aktif fiyatlarında ya da getirilerindeki farklılıklar ölçülmektedir. Bu yaklaşım, finansal bütünleşmenin tamamlanması durumunda 'tek fiyat kanunu'nu doğrudan ölçülmektedir. Eğer aktifler, yeterince benzer özelliklere sahip ise doğrudan fiyat veya getiri mukayeseleri yapılabilir. Yoksa sistemik (ya da çeşitlendirilmiş) risk faktörlerinin ve diğer önemli özelliklerin dikkate alınarak karşılaştırma yapmak gerekir. Bunlar gözönüne alındığında, çok sayıda özgül bütünleşme ölçütleri söz konusu olmaktadır. Finansal bütünleşme düzeyinin ölçülmesinde faiz oranları arasındaki spreadler veya aktifler arasındaki getiri farklılıkları gösterge olarak alınabileceği gibi, büyüme literatüründen ödünç alınan bir ölçü olan "beta yakınlaşması", piyasalar arasındaki yakınlaşma hızının göstergesi olarak alınabilir. Bu göstergelere ek olarak farklı piyasalarda sınır ötesi fiyat veya getirilerdeki değişimlerde finansal piyasaların bütünleşme düzeyini gösteren fiyat bazlı bir ölçüdür.

Haber bazlı ölçüm, finansal piyasalardaki diğer engeller veya kısıtların etkilerinden bilgi etkilerini ayırmak için dizayn edilmiştir. Finansal bütünleşmenin söz konusu olduğu bir bölgede, portföylerin daha iyi çeşitlendirilmesi gerekir. Bu yaklaşımda sistemik riskin farklı ülkelerdeki aktiflerde özdeş olduğu varsayılmaktadır. Diğer yandan

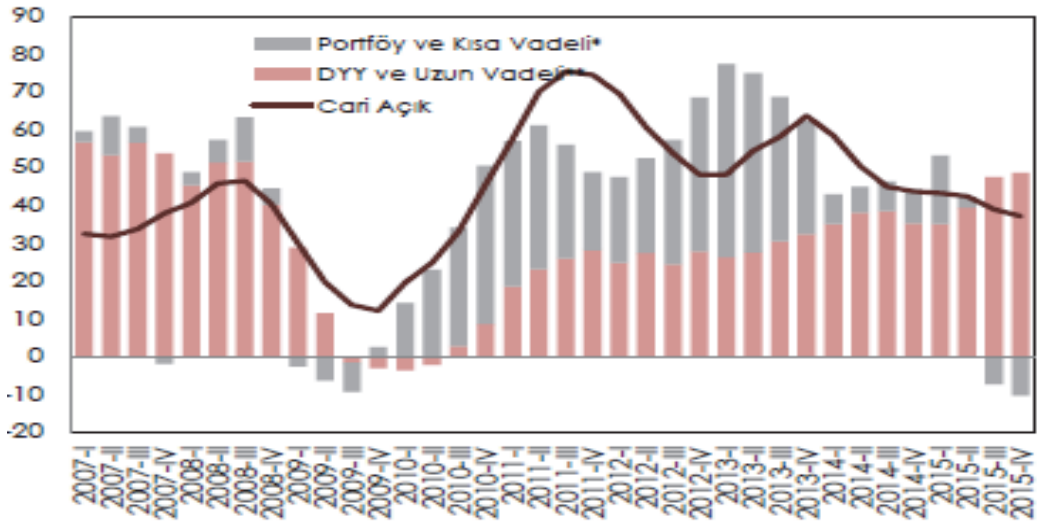
fiyatlar üzerinde, bölgesel nitelikte haberin (yani yeni ekonomik bilginin ulaşması) çok az etkiye sahip olması beklenmekte ve ortak ya da global haberler göreli olarak daha önemli olmaktadır.

Kantitatif bazlı ölçümde, finansal piyasalarda yatırım fırsatlarının arz ve talebin karşı karşıya kaldığı **kısıtların** etkilerini sayısallaştırmaktır. Bu etkiler olduğu zaman, piyasaya erişimi kolaylaştıran (örneğin sınır ötesi faaliyetler veya listeler) bilgilere ilişkin istatistikler kullanılmaktadır. Ayrıca kantitatif bazlı ölçümde, portföy tercihlerine ilişkin kurumsal yatırımcıların yabancı ya da yerli aktifler arasındaki yatırım tercihlerini gösteren istatistiklere de bakılmaktadır. Şüphesiz, bazı piyasalara özgül nitelikler veya yeterli veriye ulaşılamaması nedeniyle tüm piyasalara uygulanması zor görünmektedir.

Bazı durumlarda, bazı ölçütleri tüm piyasalara uygulamamız mümkün değildir ve farklı piyasalara dikkate alınan ölçütün farklı versiyonun uygulanması olasılığı vardır. Çünkü piyasaların yapısı, özellikleri farklıdır ya da yeterli veriye ulaşmak mümkün değildir. Ancak burada önemli husus, bütünleşme düzeyini ölçerken tek fiyat kanunu ve mukayese edilebilir aktiflerin risk özelliklerine dayalı ölçmenin yapılmasıdır. Bir aktifin getirisinin riski, sistematik ve özgül durumla ilgili olmak üzere iki boyutludur. Riskin ölçülmesinde her ikisine de dikkat edilmesi gerekir. Sonuçta, sistematik risk faktörlerinin belirlenmesinde belli varsayımlardan bağımsız ölçütleri seçmek daha güvenilirdir.

(*) Bu kısım, "Lieven BAELE vd., 2004" faydalanılarak hazırlanmıştır.

Grafik 14.5: Yabancı Sermaye Girişleri (Milyar Dolar)



Kaynak: TCMB, 2015, s.19

Türkiye'ye gelen DYY stoku içinde AB'nin payı, 2005 yılında %53 iken, 2006 yılında %82 düzeyine ulaşarak rekor kırmış, takip eden yıllarda ise düzenli şekilde gerilemiştir. 2015 yılında toplam DYY stoku içinde payı %55,9 olmuştur.[1] Yine aynı yılda Türkiye'den DYY şeklinde çıkan sermaye içinde AB'ye giden sermayenin payı gerileyerek %52,8 olmuştur.[2] Bugün son yıllarda yaşanan gerilemeye rağmen Türkiye'ye DYY olarak gelen ve Türkiye'den üçüncü ülkelere giden yabancı sermaye içinde en yüksek pay, AB'ye aittir.

[1] EC, **Turkey 2015 Report**, s.34.

[2] TCMB, **Ödemeler Dengesi Raporu (4.ceyrek)**, s.19.

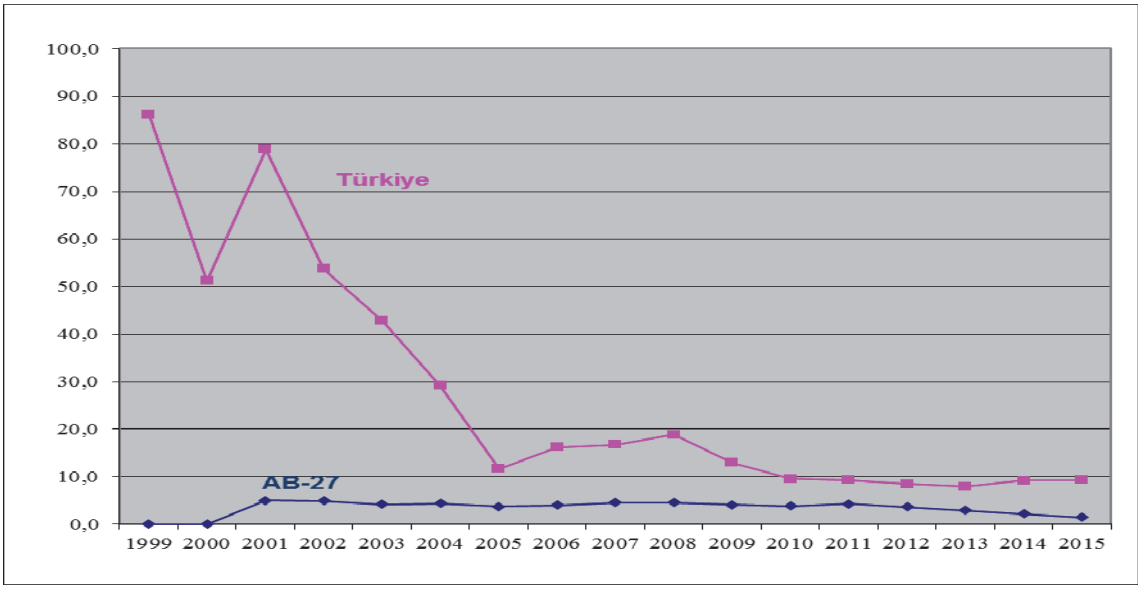
Kutu 14.10: Yabancı Sermaye

Bir ülkeye gelen yabancı sermaye, doğrudan yabancı yatırımlar (DYY) ve/veya portföy yatırımları şeklinde olabilir. DYY, bir ülkeden diğerine transfer edilen sermayenin o ülkede yatırıma dönüşmesidir. Diğer bir deyişle DYY, bir ülkedeki mevcut sermaye stokuna başka bir ülkenin sahipliğinde yapılan yatırımla yapılan ilave sermaye katkısıdır. Bu tür yatırımlar, bir firmanın yabancı ülkede şube açması, mevcut yerli bir firmayı satın alarak ya da sermayesini artırarak kendisine bağlı bir şirket kurması şeklinde gerçekleşebilir. DYY şeklindeki yabancı sermaye makina ve teçhizat şeklinde gelebileceği gibi, lisans, patent, teknik bilgi gibi fikri haklar ve hizmetler şeklinde de gelebilir. Portföy yatırımları ise, tasarruf sahiplerinin bir faiz ve temettü geliri elde etmek için uluslararası sermaye piyasalarından menkul değerler (hisse senedi, finansman bonosu vb.) satın almalarını ifade eder.

b. Faiz Oranı

Uluslararası piyasalarla giderek daha fazla entegre olan Türkiye ekonomisinde, özellikle son yıllarda önemli ölçüde artan yabancı sermaye girişlerinin etkisiyle faiz oranları oldukça gerilemiş ve çift haneli rakamlardan tek haneli rakamlara düşmüştür. Ancak son iki yıl tekrar yükseliş trendine girmiş ve 2015 yılında uzun vadeli faiz düzeyi %9,3 olmuştur. Aslında faiz düzeyinde 2001 yılından beri devam eden bu gerilemeye rağmen, AB ile karşılaştırıldığında Türkiye'de faiz düzeyinin hala AB'den çok yüksek olduğu görülmektedir. Örneğin AB'de üye ülkeler arasında yakınlaşmanın ölçüsü olarak alınan 10 yıl vadeli devlet tahvili faiz oranı dikkate alındığında, 2015 yılında Türkiye ekonomisinde faiz oranının, %9,3 düzeyinde olan AB ortalamasının (%1,43) altı katından daha yüksek olduğu görülmektedir (Grafik 14.6).

Grafik 14.6: Uzun Vadeli Nominal Faiz Oranları (%) (*)



(*) 10 yıl vadeli devlet tahvili nominal faiz oranı.

Kaynak: EC, 2016, s. 107.

Ekonomik Bütünleşmede Kısıtlar[1]

Bugün Türkiye ekonomisi, pek çok AB üyesi ülke ile benzer sorunlarla karşı karşıya bulunsa da, bazı alanlarda daha avantajlı konumdadır. İşsizlik, pek çok AB ülkesinde olduğu gibi Türkiye ekonomisinde de önemli bir sorundur. Ancak yaşlanan AB karşısında sahip olduğu genç nüfusun düzeyi, Türkiye'ye avantaj sağlamaktadır. Yine Türkiye, çoğu AB ülkesinin başaramadığı mali disiplini gerçekleştirmiş ve sürdürmektedir ve ek olarak pek çok AB üyesi ülkesine göre çok daha dinamik bir ekonomiye sahiptir.

Kurulan GB ilişkisinin gereklerini ve Türkiye'nin Kopenhag kriterlerini yerine getirmeye yönelik çabaların sonunda AB ile Türkiye arasında ekonomik bütünleşme giderek artmıştır. Fakat ekonomik bütünleşmenin daha da ilerlemesinin önünde bazı kısıtlar mevcuttur. Bu kısıtlar; mali yardımlar ve gümrük birliği ilişkisindeki kısıtlar ve müzakere sürecinden kaynaklan kısıtlar olmak üzere üç grupta toplanabilir;

Gümrük Birliğinden Kaynaklanan Kısıtlar

Ekonomik bütünleşmenin ilerlemesinin önündeki önemli bir kısıt, 20 yıldır yürürlükte olan GB'nin işleyişinden kaynaklanmaktadır. Her ne kadar AB ile Türkiye arasında kurulan GB ilişkisinin düzgün işlediği Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan raporlarda zaman zaman ifade ediliyorsa da,[2] AB'nin üçüncü ülkelerle yaptığı serbest ticaret anlaşmalarına (STA) ilişkin sorunlar vardır. Bu sorunların bir kısmı, bağlayıcı bir mekanizmanın bulunmadığı durumlarda, AB'nin STA yaptığı üçüncü ülkelerin, ticari ilişkilerin ilerlemesinde isteksiz olmaları nedeniyle Türkiye ile yapılacak STA'ların tamamlanamamasına ya da tamamlanma sürecinin uzun olmasına yol açmaktadır. Bu ise, Türkiye ekonomisi üzerinde zarar verici etkiler yaratmaktadır. Nitekim bu husus, Avrupa Parlamentosu tarafından da vurgulanmıştır.[3]

Diğer kısıt, AB'nin STA müzakerelerini sanki Türkiye ile GB yokmuş gibi devam etmesi ve sonuçlandırmasından kaynaklanmaktadır. Türkiye'nin ısrarla müzakerelere katılma veya yapılan anlaşmaya Türkiye ile ilgili hüküm konması talebi göz ardı edilmektedir. AB ile üçüncü ülke arasında anlaşma yürürlüğe girdikten sonra Türkiye söz konusu ülke ile STA yapmaya çalışmaktadır. Dolayısıyla STA'ların AB ile eş zamanlı yürürlüğe girememesi sorunlara sebep olmaktadır[4]

Öte yandan AB tarafından, GB'nin tesis edilmesiyle birlikte taraflar arasında yürürlükten kaldırılması gereken anti-damping ve anti-sübvansiyon uygulamaları da Türkiye'ye karşı sürdürülmektedir. Buna ek olarak, Türkiye ile Birlik arasında GB'nin işleyişiyle doğrudan ilgili alanlarda Avrupa Komisyonu'na yardımcı olan bazı komitelerin çalışmalarına Türk uzmanların da katılması öngörülmesine rağmen ancak sınırlı sayıda Türk uzman katılabilmektedir.

---

1 Bu bölüm Belgin AKÇAY,"Constraints Regarding Turkey's Economic Integration into the European Union" B. AKÇAY ve B, YILMAZ (der.), **Turkey's Accession to the European Union: Political and Economic Challenges**, Rowman-Lexington Publishing, ss97-126'dan faydalanılarak hazırlanmıştır.

2 Örneğin Bkz. European Commission, **Turkey 2010 Progress Report**, 2010, s.5.

3 Bkz. European Parliament**, Final Report, on Trade and Economic Relations with Turkey**, 2009/2200 (INI), 23 August 2010, ss.4-5.

4 Mustafa Dönmez, "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Gümrük Birliği", B. Akçay ve Gulum B. Çelik (Edit.), **Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği; Serbest Dolaşım ve Politikalar,** Seçkin Yayınevi Dönmez, 2010, s.521.

Diğer bir kısıt, GB kapsamındaki Türk mallarının da tam olarak AB'de serbest dolaşımı sağlanamamasıdır. GB, Malların serbest dolaşımı üzerine inşa edilmiştir ve AB'de malların serbest dolaşımına ilişkin her türlü teknik, fizik vb. engellerin konulması yasaktır. Ama AB üyesi ülkelerce halihazırda uygulanan, "görünmeyen ticaret engelleri" (iş adamlarına uygulanan vize politikası, karayolu taşımacılığında yaşanan sorunlar vb.) nedeniyle Türk malları olması gereken şekilde serbest ticarete konu olamamaktadır.

Diğer taraftan, Türkiye'nin karar mekanizmasında yer alamaması, GB konusunda yaşanan sorunların önünde diğer önemli bir kısıtı oluşturmaktadır.

Yukarıda sıralanan AB ile Türkiye GB ilişkisinde yaşanan bu sorunların neredeyse tümü, Avrupa Komisyonu tarafından Dünya Bankasına hazırlatılan Raporda da detaylı olarak vurgulanmıştır.[5]

Mali Yardımlardan Kaynaklanan Kısıtlar

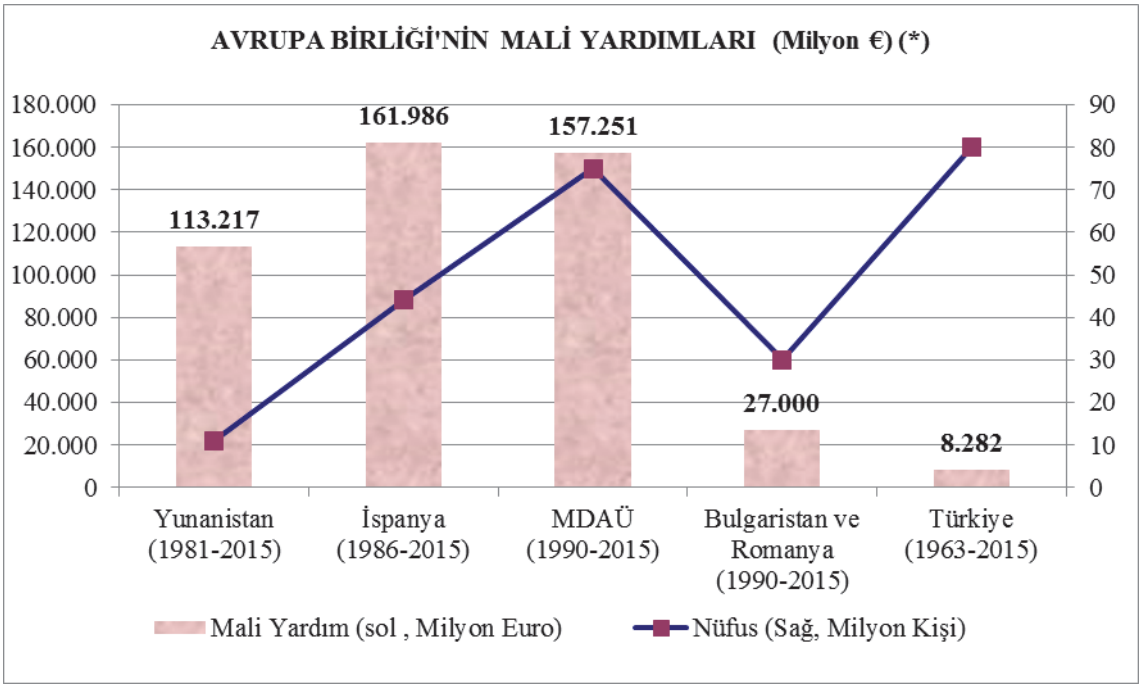
AB ile Türkiye arasında ekonomik bütünleşmenin daha fazla ilerlemesi ve AB ile Türkiye arasındaki gelişmişlik farkının giderilmesindeki kısıtların başında, AB tarafından aday ülkelere yapılan mali yardımların dağıtılmasında sergilenen ayrımcı tavır gelmektedir. Bir ülkenin bir veya daha fazla ülkeyle ekonomik bütünleşme girişimine katılması, söz konusu ülke ekonomisine bir yandan olumlu katkılar yaparken, diğer yandan bazı maliyetler üstlenmesini gerektirmektedir. AB örneğinde olduğu gibi, taraflar arasında GB kurulduğunda ortaya çıkan maliyetler ya da tek Avrupa pazarının oluşturulması sürecinde zayıf ekonomili üye ülkelerin, karşı karşıya kaldıkları rekabet baskısına dayanabilme güçlerini artırabilmek amacıyla uygulamaya konulan yapısal reformların söz konusu ülkeye getirdiği maliyetler, Birlik bütçesinden yapılan mali yardımlarla ve diğer transferlerle mümkün olduğu kadar asgariye indirilmeye çalışılmaktadır. Böylece üyeler arasında hep birlikte kalkınma mümkün olacak ve rekabet gücü yüksek tek bir Avrupa pazarı yaratma hedefine ulaşılacaktır.

Bu nedenle mali yardımlar, Birliğe dahil olan ekonomilerin AB'ye uyumunun kolaylaştırılmasında ve hızlandırılmasında, hem üye ülkenin bölgeleri hem de üye ülkeler arasındaki gelişmişlik farklarının giderilmesinde çok önemli bir araç olarak görülmektedir. AB mali yardımlarından tam üye olan ülkeler yanında aday statüsünde olan ülkeler de faydalanabilmektedir. Diğer taraftan mali yardımlara ek olarak sadece AB üyesi ülkelerin faydalandığı Yapısal Fonlar kapsamında yer alan bazı fonlar (Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu vb.) da mevcuttur. AB'nin kuruluşundan beri var olan bu fonlar zaman içinde işleyişleri ve fonksiyonları açısından değişikliğe uğramışsa da, giderek birbirini tamamlayan bir yapıya kavuşturulmuştur. Öncelikle ekonomik açıdan zayıf ekonomili ülkelere tahsis edilen bu fonların amacı da, mali yardımlarla benzerdir.

AB'nin, aday ülkelere katılım öncesi süreçte taahhüt ettiği mali yardımlardan aday ülke statüsündeki Türkiye de pay almaktadır. Ancak AB ile elli yıla yakın bir süredir ilişkisi bulunun Türkiye'nin aldığı mali yardımların, diğer aday ülkelerle mukayese edildiğinde, düşük seviyede kaldığı görülmektedir.

[5] World Bank, **Evaluation of EU-Turkey Customs Union,** 2014.

Grafik 14.7: Avrupa Birliği'nin Yardımları (Milyon €) (*)



(*) Mali yardım tutarları, üye ülkelerin bütçeye yaptıkları katkı tutarları düşüldükten sonra lehlerine kalan net tutarı göstermektedir.

Kaynak: Bilici, 2016, s.16'dan faydalanılarak hazırlanmıştır.

1 Mayıs 2004 tarihinde Birliğe üye olan MDAÜ[1] ile 1 Ocak 2007 yılında tam üye olan Bulgaristan ve Romanya'ya yapılan mali yardım, Türkiye'nin aldığı yardımın çok üzerindedir. Aslında son yıllarda Türkiye'nin aldığı yardım tutarı önemli ölçüde artmıştır. Ancak Grafik 14.7'de görüldüğü üzere, MDAÜ'ye yapılan mali yardım Türkiye'den ondokuz kat, Bulgaristan ve Romanya'ya yapılan yardım ise yaklaşık dört kat fazladır. Düşük yardım miktarının doğal sonucu, kişi başına düşen yıllık ortalama hibe miktarının da daha düşük olmasıdır. MDAÜ'ye yapılan yardım miktarı kişi başına 2,174 avro ve Bulgaristan ve Romanya'ya 900 avro iken, Türkiye'de sadece 103 avrodur. Ayrıca 2004 yılında AB'ye üye olan MDAÜ'ler ile aday ülke statüsünde oldukları aynı dönemde Türkiye, AB'nin PHARE, ISPA ve SAPARD programları kapsamında verilen desteklerden de yararlandırılmamıştır.[2]

Yardımların bölgeler arasında gelişmişlik farkını azaltılması, yeni iş imkânları yaratılması, işgü-

[1] 1 Mayıs 2004'de, AB'ye tam üye olan on ülke; Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Malta, Macaristan, Polonya, Slovenya ve Slovakya'dır.

[2] PHARE Programı, aday ülkelerin ekonomik, sosyal, düzenleyici ve idari kapasitesinin güçlendirilmesi için gerekli yapıların, stratejilerin, insan kaynaklarının ve idari becerilerin geliştirilmesi sürecinde, Merkez ve doğu Avrupa'daki aday ülkelerin Avrupa Birliği katılım hazırlıklarına yardımcı olmaktır. ISPA, aday ülkelerin çevre ve ulaştırma sektörlerinde, yürürlükteki AB mevzuatına uyumunu hızlandırmak için adı geçen sektörlerde yapılan yatırımlara mali destek sağlamaktadır. SAPARD ise, aday ülkeleri ortak tarım politikası ve tek pazara hazırlamak için kullanılmaktadır.

cünün niteliğinin artırılması ve ekonominin ihtiyaç duyduğu altyapının geliştirilmesine yapacağı katkı dikkate alındığında, mali yardım konusunda yıllardır devam eden ayrımcılığın önemi açıktır. Aslında Türkiye'ye yapılan mali yardımlar, AB'nin üçüncü ülkelere yaptığı mali yardımlardan da daha düşük seviyededir. Örneğin, Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelere AB tarafından yapılan kişi başına yardım miktarı, Türkiye'ninkinden dört kat daha fazladır.[3] Kaldı ki, bugüne kadar AB tarafından Türkiye'ye verilen yardım taahhütlerinin bir kısmı da yerine getirilmemiştir. Bu durum, büyük ölçüde Yunanistan'ın vetosundan kaynaklanmıştır.

Mali yardımların tahsisinde yapılan ayrımcılığa ek olarak, AB ile tam üye olmaksızın GB ilişkisine giren tek aday ülke konumundaki Türkiye'nin AB üyesi olmadığı için, EFTA mali yardımlarının[4] yanında AB yapısal fonlarından da yararlanması söz konusu değildir. Mali yardımlara benzer amaçlarla tahsis edilen bu fonlar, aynı zamanda üye ülkenin işleyen bir piyasa ekonomisine sahip olmasına, serbestleşen ticaret karşısında piyasada artan rekabet ortamında ortaya çıkan piyasa dengesizliklerinin giderilmesine ve üye ülkenin rekabet gücünün artışına önemli katkı yaparak, ekonomik bütünleşmenin maliyetlerini hafifletmektedir.

Öte taraftan AB tarafından yapılan mali yardımların diğer bir gerekçesi, üye ülkeler arasında gümrük birliği ilişkisi gerçekleştiğinde dış ticaret açığı artan zayıf ekonomili ülkelere destek olunması ve bu ülkelerin rekabet gücünün artırılmasıdır. Nitekim Türkiye'nin AB ile dış ticaret açığı, GB'nin gerçekleşmesi sonrasında önceki döneme göre ikiye katlanmıştır. AB ile ticaret farkı, GB öncesindeki son beş yıllık dönemde (1991-1995) yıllık ortalama 3,65 milyar dolar iken, GB sonrasındaki beş yıllık dönemde (1996-2000) yaklaşık iki buçuk kat artmıştır (9,1 milyar dolar). 2001-2015 döneminde de dış ticaret açığı genişlemeye devam etmiş ve yıllık ortalama 12,9 milyar dolara yükselmiştir.[5] Özellikle 2010-2014 döneminde yılık ortalama dış ticaret açığı, tarihi rekorunu kırarak genişlemiş ve 25 milyar doları aşmıştır. Ancak 2015 yılında AB'den yapılan ithalatın ihracattan çok daha fazla daralması sonucu Türkiye'nin AB ile dış ticaret açığı 14,9 milyar dolara gerilemiştir (Grafik 14.8). Ayrıca Türkiye açısından bu fatura, GB'nin yürürlüğe girmesiyle AB ile arasındaki gümrük vergileri ve fonlarının GB kapsamında yer alan mallarda kaldırılmasıyla daha da ağırlaşmıştır. AB ile ticaretin, Türkiye'nin toplam ticaretinin ve dolayısıyla cari açığının önemli kısmını oluşturduğu dikkate alındığında, mali yardımların önemi bir kez daha anlaşılacaktır.

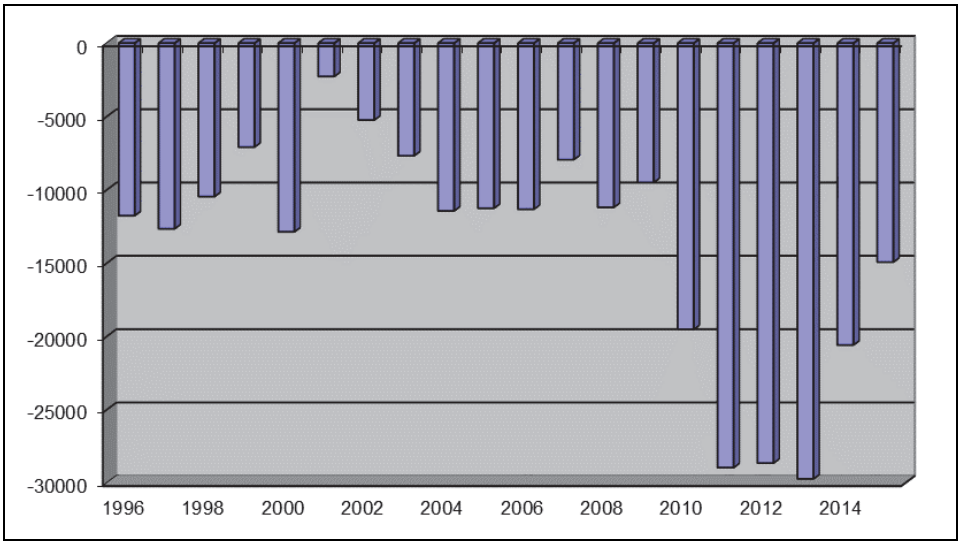
---

[3] 1991-2006 döneminde Bağımsız Devletler Topluluğu'na yapılan toplam yardım 7,180 milyon euro iken, 1963-2006 döneminde Türkiye, 2,202 milyon euro net yardım almıştır.Bkz. Serdar ÖZCAN, **Bapımsız Devletler Topluluğuna Yapılan AB Yardımları,** A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Master Tezi, 2008, s.130.

[4] AB tarafından yapılan yardımların dışında, EFTA ülkeleri de, AB üyesi ülkelere mali yardım sağlamaktadır. AB ile EFTA (Avrupa Serbest Ticaret Alanı) ülkeleri, 2 Mayıs 1992 tarihinde Avrupa Ekonomik Alanı Anlaşmasını (The European Economic Area Agreement) imzalayarak, Avrupa Ekonomik Alanını (European Economic Area-EEA) oluşturmuşlardır. EEA'nın oluşturulmasına müteakkip üye devletler ve bölgeler arasında hayat standardı farklılıklarını azaltmak ve ekonomik ve sosyal ilerlemeyi artırmak amacıyla EFTA ülkelerince, EEA'ya taraf olan AB üyesi ülkelere mali destek sağlanmasına karar verilmiştir. Bu kapsamda olmak üzere değişik dönemlerde oluşturulan EEA Finansal Mekanizması ve Norveç Finansal Mekanizması ile 1994-2009 dönemi için ödenen ve taahhüt edilen mali yardım tutarı 1.926,6 milyon avrodur. EFTA tarafından yapılan yardımlar da, AB tarafından en çok mali yardım yapılan ülkelere tahsis edilmiştir. Bkz. EFTA, 2002:51-47, Tablo 14 ve Tablo 21. EFTA, 2004, ss.2-3. EFTA, 2007, s.12

[5] Türkiye'nin GB sonrasında 1996-2012 dönemindeki AB'ye ihracatı, 608,3 milyar dolar ve AB'den yaptığı ithalat 818,4 milyar dolar olmuştur. Bkz. www.ekonomibakanligi.gov.tr. (23.04.2013).

Grafik 14.8: Türkiye'nin AB ile Dış Ticaret Açığı (1996-2015) (Milyar Dolar)



Kaynak: Ekonomi Bakanlığı

Görüldüğü gibi Türkiye, AB ile ekonomik bütünleşme sürecinde ortaya çıkan maliyetlerin bir kısmını karşılayabilecek ve çoğu kendisinden daha gelişmiş olan AB ülkeleri ile arasındaki ekonomik gelişmişlik farkını kapatmasına önemli katkı sağlayacak bir tür telafi edici mekanizma işlevini gören mekanizmadan yeterince faydalanamamaktadır.

Katılım Müzakere Sürecinden Kaynaklanan Kısıtlar

Türkiye ile AB arasındaki ekonomik bütünleşmenin hızla ilerlemesinin diğer bir kısıtı, katılım müzakereleri sürecindeki mevcut işleyiştir. Müzakere süreci, aday ülkenin AB'ye hangi şartlarda katılabileceğinin belirlendiği ve aday ülkeyi üyelik hedefine ulaştırılmasına zemin hazırlayan süreçtir. Bu nedenle müzakere süreci, iki taraf arasında ekonomik bütünleşmenin ilerlemesine önemli katkı yapmaktadır.

Bu süreçte aday ülkeden, AB müktesebatını kabul etmesi beklenildiğinden müzakereler, özellikle bu ülkelerin AB müktesebatını kabul etme ve uygulama şartlarına odaklanmaktadır. 3 Ekim 2005 tarihinde fiili olarak başlayan müzakerelerin başlangıcında, müzakere sürecinde görüşülecek konular, 35 fasıl olarak belirlenmiştir. Tablo 14.3'ten görüldüğü üzere, müzakere fasıllarının büyük kısmı ekonomik konuları içermektedir. Dolayısıyla bu fasılların müzakereye açılıp kapanması, Türkiye'nin AB ile ekonomik bütünleşmesini daha ileriye gitmesine önemli katkı yapacaktır. Ancak daha önce aynı süreçten geçen ve halihazırda AB'ye üye olan ülkelerle mukayese edildiğinde, Türkiye ile AB arasındaki müzakere sürecinin çok yavaş işlediği görülmektedir. Zaten müzakere sürecinin resmen başlamasından yaklaşık bir yıl sonra, 11 Aralık 2006 tarihinde sekiz fasıl Konsey kararı ile askıya alınmış ve daha sonra muhtelif tarihlerde 16 fasıl da bazı üye ülkelerce bloke edilmiştir. Sonuçta müzakereye konu olan fasılların önemli bir kısmı (17 fasıl), daha müzakere sürecinin başlangıcında görüşmeye açılamayacak pozisyona sokulmuştur ve ne zaman açılacağı da belli değildir (Tablo 14.3). Diğer yandan müzakerelerin başlangıcından bu yana 11 yıl geçmesine rağmen, sadece bir fasıl (bilim ve araştırma) geçici olarak kapatılabilmiştir.

Tablo 14.3: Müzakere Sürecinde Bloke Edilen Fasıllar (30 Eylül 2016 tarihi itibarıyla)

Müzakere Fasılları	Dondurulan Fasıllar
Malların Serbest Dolaşımı	Malların Serbest Dolaşımı (**)
İşçilerin Serbest Dolaşımı	Gümrük Birliği (**)
İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunum Politikası	Balıkçılık (**)
Sermayenin Serbest Dolaşımı	Taşımacılık Politikası (**)
Kamu Alımları	Dış İlişkiler (**)
Şirketler Hukuku	Mali Hizmetler (**)
Rekabet Politikası	İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi (**)
Fikri Mülkiyet Hukuku	Tarım ve Kırsal Kalkınma (**)
Mali Hizmetler	Enerji
Bilgi Toplumu ve Medya	Sosyal Politika ve İstihdam
Tarım ve Kırsal Kalkınma	İşçilerin Serbest Dolaşımı
Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı	Adalet, Özgürlük ve Güvenlik
Balıkçılık	Kamu İhaleleri
Taşımacılık Politikası	Eğitim ve Kültür
Enerji	Yargı ve Temel Haklar
Vergilendirme	Mali ve Bütçesel Hükümler
Ekonomi ve Para Politikası (***)	Kurumlar
İstatistik	
Sosyal Politika ve İstihdam	
İşletmeler ve Sanayi Politikası	
Trans-Avrupa Ağları	
Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu (***)	
Yargı ve Temel Haklar	
Adalet, Özgürlük ve Güvenlik	
Bilim ve Araştırma (*)	
Eğitim ve Kültür	
Çevre	
Tüketici ve Sağlığın korunması	
Gümrük Birliği	
Dış İlişkiler	
Dış Güvenlik ve Savunma Politikası	
Mali Kontrol	
Mali ve Bütçesel Hükümler	
Kurumlar	
Diğer	

(*) Geçici olarak kapatılan fasıl.

(**) 11 Aralık 2006 tarihinde Konsey tarafından askıya alınan fasıllar. Diğer fasıllar, Fransa, Almanya, G.Kıbrıs ve Yunanistan tarafından bloke edilen fasıllardır.

(***) Dondurulan fasıllar arasında bulunan "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" faslı 5 Kasım 2013 tarihinde, "Ekonomik ve Para Politikası" faslı 14 Aralık 2015 tarihinde açıldı.

Kaynak: AB Bakanlığı, http://www.ab.gov.tr/index.php?l=1&p=65 (05.09.2016) ve http://www.senat.fr/rap/r10-677/r10-6771.pdf (05.09.2016)

Komisyon, "...GB olmaksızın, Birliğin ortak dış ticaret ve kalkınma politikasının, ortak tarım piyasasının ve ekonomi ve para politikalarında efektif koordinasyonun olamayacağını..."[1] ifade ederek, GB'nin ekonomik bütünleşmesinin ilerlemesindeki önemini vurgulamıştır. Halbuki Tablo 14.3.'den görüldüğü üzere askıya alınan ya da bloke edilen fasılların çok büyük kısmı ekonomi ile ilgilidir ve doğrudan GB ile bağlantılıdır. Sonuçta müzakere sürecinde yaşanan sorunların, Türk ekonomisinin AB ekonomisiyle bütünleşmesinin derinleşmesinin önünde önemli bir kısıt teşkil ettiği açıktır.

Özet

Ekonomik bütünleşme girişimlerinde ülkelerce tercih edilen bütünleşme düzeyi, tarafların yükümlülüklerini etkilemektedir. Örneğin, Gümrük Birliği (GB) tesisine dayalı bütünleşme ilişkisinde, GB'ye taraf olan ülkeler arasında malların serbest dolaşımı ve üçüncü ülkelere karşı ortak dış ticaret politikasını (ODP) uygulanması söz konusu iken, en ileri ekonomik bütünleşme aşaması olan EPB'de ortak paranın kullanımı (ya da ulusal paralar arasında kurun sabitlenmesi), üretim faktörlerinin serbest dolaşımı ve ekonomi politikalarının uyumlaştırılması beklenmektedir.

Halihazırda Türkiye ile AB arasındaki ekonomik bütünleşme ilişkisi, bir yandan GB'nin işletilmesi ile öte yandan Türkiye'nin tam üye olarak AB ile daha ileri bütünleşme aşamasına geçmesine zemin hazırlayacak tam üyelik kriterlerinden özellikle Kopenhag kriterleri ve kurumsal ve idari kapasite kriterini yerine getirme çabalarına bağlı olarak yürütülmektedir. Ankara Anlaşması'na dayanan ekonomik bütünleşmenin GB aşaması, 20 yıldır yürürlüktedir ve halihazırda Türkiye cephesinde "Malların Serbest Dolaşımı ve Ticaret Politikası"na ilişkin hükümler, işlenmemiş tarım ürünleri dışında kalan ürünlere uygulanmaktadır.

Türkiye, bugüne kadar yaptığı çalışmalarla gümrük mevzuatı konusunda AB'ye önemli ölçüde uyum sağlamıştır. Bu durum Komisyon tarafından ilk İlerleme Raporu'ndan itibaren tüm İlerleme Raporlarında ifade edilmiştir. Türkiye, AB çıkışlı sanayi ürünlerinden (işlenmiş tarım ürünlerinden alınan sanayi payı dahil) aldığı her türlü gümrük vergileri ile eş etkili vergileri kaldırmış, üçüncü ülkelere karşı da ortak gümrük tarifesini (OGP) uygulamaya başlamıştır. Yine 1/95 sayılı OKK'nın 16'ncı maddesi uyarınca taraf olması gereken serbest ticaret anlaşmalarının büyük kısmını başarıyla gerçekleştirmiş ve uygulamaya koymuştur. Hatta bu anlaşmaları, AB'den yeterince destek görmemesine rağmen yapmıştır.

AB ile ekonomik bütünleşme düzeyinin göstergelerinden birisi, iki taraf arasındaki ticaret hacmidir. Ticaretin serbestleştirilmesi, sadece aday ülke statüsü aldıktan sonra değil, 1980'li yılların başından beri Türkiye ekonomi politikasının önemli veçhesidir. Türkiye ile AB arasında tesis edilen GB, iki taraf arasında ticari bütünleşmenin ilerlemesine olumlu katkı yapmıştır. Bugün AB, Türkiye'nin en önemli ticaret ortağıdır ve Türkiye'nin AB ile ticari bütünleşme yüksek seviyededir. Artan ekonomik bütünleşmenin diğer bir göstergesi, taraflar arasında artan yabancı sermaye hareketleridir. AB'den gelen yabancı sermayenin önemli kısmı DYY şeklinde olup son yıllarda azalan trend gösterse de 2015 yılında Türkiye'ye gelen DYY'nin yarısından fazlası AB'ye aittir.

AB'nin mali yardımların tahsisinde ayrımcı tutumunun yanında gerek GB kapsamında ortak dış ticaret politikasının uygulanması gerek müzakere sürecindeki aksamalara rağmen, Türkiye ekonomisinin AB ile ekonomik bütünleşmesi ilerlemeye devam etmektedir.

[1] EC (b), **Turkey 2007 Progress Report,** 2007, s.2.

Sorular

1. 1990'lı yıllara gelindiğinde neden AB, tam üyelik koşullarını değiştirmiştir?
2. Taraflar arasında ekonomik bütünleşmenin başlıca göstergeleri nelerdir?
3. AB'nin ekonomik bütünleşmesinde üye ülkelerin 'işleyen piyasa ekonomisi'ne sahip olmaları niçin önemlidir?
4. Bugün Türkiye ve AB'nin ekonomik bütünleşmesi hangi aşamadadır? Açıklayınız.
5. Türkiye ile AB arasında katılım müzakere sürecinin, daha önce AB'ye katılan ülkelerinki ile benzer ve farklı yönlerini sıralayınız?

Tavsiye Edilen Kaynaklar

AKÇAY, Belgin, "Avrupa Birliği'nin Ekonomik Kriterleri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt.56. Sayı.3. ss.11-52.

AKÇAY, Belgin ve YILMAZ, BAHRİ (der.), **Turkey's Accession to the European Union: Political and Economic Challenges**, Rowman-Lexington Publishing, 2013.

AKÇAY, Belgin ve GÖÇMEN, İlke (der.), **Avrupa Birliği; Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Seçkin Yayıcılık San. ve Tic. A.Ş., Ankara, 2012.

BAELE, Lieven vd., **Measuring Financial Integration in the Euro Area**, ECB Occasional Papers No: 16, April, 2004.

BALDWIN, Richard ve WYPLOSZ, Charles, **The Economics of European Integration**, Beşinci Baskı, The McGraw-Hill Companies, England, 2015.

DÖNMEZ, Mustafa, "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Gümrük Birliği", B. Akçay ve Gulum B. Çelik (Edit.), **Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği; Serbest Dolaşım ve Politikalar,** Seçkin Yayınevi, Ankara, 2010, s.521.

El-AGRAA, Ali M., **The European Union: Economics and Policies,** Nineth Edition, Cambridge University Press, 2011.

European Parliament**, Final Report, on Trade and Economic Relations with Turkey**, 2009/2200 (INI), 23 August 2010, ss.4-5.

BALKIR, Canan, **Uluslararası Ekonomik Bütünleşme,** İstanbul Bilgi Üniversitesi yayınları, İstanbul, 2010.

BİLİCİ, Nurettin, **Türkiye –AB İlişkileri,** Third Edition, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010.

PRAKASH, Aseem and Hart, Jeffrey A., "Indicators of Economic Integration", **Global Governence,** Cilt.6, 2000, ss.95-114.

Faydalı İnternet Siteleri

http://ec.europa.eu

http://www.ecb.int

http://www.euobserver.com

http://www.imf.org

http://www.wb.org

http://www.wto.org

http://www.ab.gov.tr

http://www.ikv.org.tr

http://www.tcmb.gov.tr

http://www.kalkınma.gov.tr

http://www.ekonomi.gov.tr

Bölüm 4

TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNİN TARTIŞMALI ÖZGÜL KONULARI VE POLİTİKA UYUMU

- Türkiye'nin Avrupa Birliği Müktesebatına Uyumu
  Ercüment TEZCAN
- Tarım Politikası
  Halis AKDER
- Rekabet Politikası
  Gamze ÖZ
- Enerji Politikası
  Mitat ÇELİKPALA
- Çevre Politikası
  Rana İZCİ
- Sosyal Politika
  İdil AYBARS
- Kadın ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği
  Canan AKMAN
- Vize
  Burak ERDENİR

15 Türkiye'nin Avrupa Birliği Müktesebatına Uyumu

Ercüment TEZCAN

Bölüm Planı

- Giriş
- Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesi ve Mevzuat Uyumuna Genel Bakış
- Ortaklık İlişkisi Kapsamında Türkiye'nin AET Müktesebatını Üstlenme Yükümlülükleri ve Uyum Çalışmaları
- Ortaklık İlişkisi Çerçevesinde Türkiye'nin AET Mevzuat Uyumu Yükümlülükleri ve Uyum Çalışmaları
- Katılım Sürecinde AB Müktesebatının Üstlenilmesinde Türkiye'nin Yükümlülükleri
- Özet

Giriş

Türkiye-AET/AB ortaklık ilişkisi kapsamındaki önemli konulardan biri de Türkiye'nin AB müktesebatını üstlenmesi ya da kendi mevzuatını AB müktesebatına uyumlu hale getirmesidir. Bunu 2 farklı düzlemde ele almak en doğrusudur. Birinci düzlem ortaklık ilişkisinin geçerli olduğu dönemi kapsar. Daha açık bir ifadeyle ortaklığın kapsadığı konulardaki Türk mevzuatı AET/AB müktesebatına uyumlu hale getirilmek zorundadır. Bu zorunluluk, Ankara Anlaşması, Katma Protokol ve 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı (OKK) gibi ortaklık ilişkisi kapsamındaki temel hukuki metinlerde ayrıntılı bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. İkinci düzlem ise üyelik sürecini kapsamaktadır. Bu çerçevede zaten AB'ye üye olan diğer aday ülkeler için geçerli olduğu gibi Türkiye için de AB müktesebatının tam ve eksiksiz olarak kabul edilmesi / üstlenilmesi yükümlülüğü söz konusudur. Bu kapsamda müzakere edilen, sadece bu süreçle ilgili takvim ve diğer hususlardır.

Bu temel saptamadan hareketle önce ortaklık dönemi kapsamında AET müktesebatına uyum ele alınacak, ardından üyelik süreci kapsamındaki uyum çalışmaları incelenecektir. Ancak Türkiye'yle ilgili özel durumları ele almadan önce AB'deki müktesebat uyumu hakkında kısaca bilgi vermek yerinde olacaktır.

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesi ve Mevzuat Uyumuna Genel Bakış

Tüm bütünleşme hareketlerinde, bütünleşmeye katılan ülkeler arasında bütünleşmenin sağlanması hedeflenen alanlarda, ulusal mevzuatların birbirine yakınlaştırılması hatta duruma göre tek mevzuata dönüştürülmesi, çeşitli politikaların koordine edilmesi gibi hususlar gerçekleştirilmektedir. Bu genel kural Avrupa bütünleşmesi çerçevesinde de geçerlidir.

AB üyesi ülkeler arasında 1951'den bu yana çeşitli sektörlerde farklı tür ve yoğunlukta mevzuat uyumu çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Ancak AB Hukukunda mevzuat uyumlaştırması/uyumu (*harmonisation de legislation*) ve AB müktesebatının üstlenilmesi (*adoption de l'acquis de l'Union*) kavramları birbirinden farklıdır. Dolayısıyla AB müktesebatının üstlenilmesi, mevzuat uyumuna nazaran daha geniş kapsamlı bir konudur.[1]

AB Müktesebatının Üstlenilmesi

Genel Olarak Birlik Müktesebatının Kabulünün Aşamaları

1980'li yılların sonunda Doğu Blokunun yıkılması sonucu, Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinin (MDAÜ) Avrupa Birliği'ne katılımları gündeme gelmiştir. Avrupa Birliği bu konuda daha önceki genişlemelerden daha farklı ve geniş bir perspektif kabul etmiş ve 1990'lı yılların başından itibaren bu genişlemeye hazırlanmaya başlamıştır. Bu çerçevedeki en önemli karar 22 Haziran 1993 tarihli Kopenhag Zirvesi'nde alınmış ve MDAÜ'lerin AB'ye girebilecekleri bu Zirve'de resmen teyit edilmiş; ancak bunun için Kopenhag kriterleri olarak bilinen bazı kriterleri yerine getirmeleri gerektiği belirtilmiştir.

Birlik düzenlemesine uyum, dört aşamada gerçekleştirilmektedir: Birinci aşama, müktesebatın ulusal mevzuata aktarılması aşamasıdır. Bu amaçla bir yasal ya da idari düzenleme yapılması gerekebilir. Buradaki önemli nokta, müktesebatın düzenlediği alandaki mevzuata eşdeğer bir düzenlemeyle bu aktarımın yapılması gerekir. Örne-

---

[1] Türk Hukukunda AB ile ilgili birimlerin kullandıkları ifadelere ve ilgili literatüre bakıldığında bu ayrıma dikkat edildiği görülür. Örneğin Bkz, Tuğrul ARAT, "Gümrük Birliği Çerçevesinde Mevzuat Uyumu Çalışmaları ", **Gümrük Birliği Sürecinde Politikalar ve Uygulamalar**, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1998, s. 73-92; Çınar ÖZEN, **Türkiye-Avrupa Topluluğu *Gümrük Birliği* ve Tam Üyelik Süreci Üzerine Etkileri**, Ceylan Kitabevi, İzmir, 2000, s. 90-91.

ğin müktesebatın düzenlediği alanda müktesebatla uyumlu olmayan ya da müktesebatın istediği hususları yeterince düzenleme altına almayan bir yasal mevzuat varsa, uyum için o yasanın değiştirilmesi ya da gerekli hususların yasada düzenlenmesi gerekir. Dolayısıyla daha düşük düzeyde bir düzenleme, müktesebatın aktarımı için yeterli olmayacaktır. Bunun ötesinde şayet müktesebatın düzenlediği alanda herhangi bir düzenleme mevcut değilse, bu defa yeni bir düzenleme yapmak gerekir. Bu düzenlemenin mutlaka yasal bir düzenleme olması gerekmez. Şayet benzer alanlarda yasal düzenlemeler söz konusu ise, bu durumda ilgili alanda da yasal bir düzenleme yapmak gerekebilir.

İkinci aşama, gerektiği durumlarda bu müktesebatın uygulanması için bir idari kapasite yaratılmasıdır. İdari kapasite ile bu müktesebatı somut olarak uygulayacak idari ve teknik personel kastedilmektedir. Ancak idari kapasitenin her durumda gerekmeyeceğini bilmek gerekir. Üçüncü aşama ise, somut uygulama aşamasıdır. Bu aşamada, söz konusu düzenleme çerçevesinde idari kapasitenin de devreye girmesiyle somut uygulama yapılır; konu ile ilgili şikâyetler ve talepler değerlendirilir. Dördüncü aşama ise somut uygulamanın kontrolüdür. Bu aşamada somut uygulama sonucu ortaya çıkacak sorun ya da şikâyetler yargısal yolla ya da üst bir otorite tarafından kontrol edilebilir. Bu dört aşamadan farklı olarak, tüm sektörlerde değil; çevre, tarım, bölgesel kalkınma gibi mali yatırım gerektiren fasıllarda müktesebat uyumunun mali boyutu ortaya çıkmaktadır.

Görüldüğü gibi, aday ülkenin aşamalı olarak AB müktesebatını üstlenmesi söz konusudur. Müzakere edilen ise, bu üstlenme sürecinin takvimi ve şartlarıdır. Üstlenme sürecinin hukuki boyutu oldukça önemlidir ve dört aşamada gerçekleşmektedir.

a) Hazırlık Aşamasında, uyum sürecinin gerçekleşmesi için gerekli kurumların kurulması ve bazı teknik faaliyetlerin gerçekleştirilmesi, bu faaliyetler çerçevesinde uyum yapılacak AB düzenlemesinin/müktesebatının ilgili birimlere bildirilmesi, duruma göre dağıtılması ve bu düzenlemeyle ilgili olarak açıklamalar yapılması ve uyum kapsamında göz önünde bulundurulacak ilkelerin belirlenmesi söz konusudur.

b) Analitik Aşama, Birlik müktesebatının ilgili aday ülkenin resmi diline çevrilmesi ve gerekli uyumun gerçekleşmesi için Ulusal Program'da yer alması aşamasıdır. Ancak tercüme işi AB müktesebatına uyum için ön şart oluşturmaz.

c) Aktarım Aşamasında, daha önce Ulusal Program'da belirlenen hedef ve önceliklere uygun olarak müktesebatın üstlenileceği alanlarda ulusal mevzuatlar (kanunlar, yönetmelikler vs.) hazırlanır. Bu mevzuat hazırlandığında AB müktesebatı hukuken üstlenilmiş olur. Her durumda yeni kanun kabul etmek gerekmez. Tam tersine birçok durumda var olan ulusal mevzuatın AB müktesebatına uygun olacak şekilde değiştirilmesi söz konusudur. Bu durumda konuyla ulusal uzmanların ve bürokratların AB bürokratlarıyla sıkı temas ve işbirliği içinde olmaları ciddi önem kazanmaktadır. Buradaki hedef AB müktesebatının üstlenilmesi hedefinin tam olarak gerçekleşmesidir. Ancak bu, her zaman kısa bir sürede gerçekleşmeyebilir. Bazı durumlarda hedeflerin, tedricen gerçekleştirilmesi söz konusu olabilir. Örneğin Türkiye'nin 2001-2004 arası kabul ettiği Uyum Paketlerinde, yer yer aşamalı uyumun örneklerine rastlamak mümkündür.

d) Uygulama Aşaması: Yasal mevzuatın kabul edilmesi, tek başına yeterli olmamakta,, bu mevzuatın somut olarak uygulanması gerekmektedir. Dolayısıyla bu aşamada efektif

uygulama üzerinden bir değerlendirme yapmak ve eğer aksayan durum ya da durumlar söz konusu ise, bazı önlemlerin alınması gerekebilir. Bu aşamada da ulusal bürokrasi ve ilgili sektör temsilcileriyle AB bürokrasisi arasındaki sıkı işbirliği ve temas oldukça önemlidir.[2]

AB'de Mevzuat Uyumu

Birliğe üye ülkeler için geçerli olan mevzuat uyumu/uyumlaştırması (*the approximation of the laws of the Member States/the harmonisation of national legislations*) Avrupa bütünleşmesi çerçevesinde başlangıçtan bu yana mevcut bir durumdur.[3] Bu enstrüman, bir çırpıda ulusal hukukların yerine tek bir hukuk yaratmanın mümkün olmadığı gerçeğinden hareketle ortaya konmuş bir enstrümandır. Dolayısıyla Avrupa bütünleşmesinin kapsadığı konulardaki ulusal mevzuatlar, varlığını devam ettirmekle birlikte bir takım değişikliklere uğramaktadırlar. Mevzuat uyumu AET antlaşması gibi kurucu metinler tarafından öngörülebileceği gibi daha sonradan kabul edilebilecek yönerge gibi türev hukuk düzenlemeleri tarafından da öngörülebilir.

AB hukukundaki diğer birçok kavram gibi, mevzuat uyumlaştırması da dinamik bir kavramdır. Yani zaman içinde bir takım değişikliklere uğrayabilmektedir. Bu nedenle bazı alanlarda ilk aşamada "kısmi uyum" (*harmonisation partielle*) kavramı kullanılırken, sonraki aşamalarda "tam uyum" (*harmonisation totale*) kavramı kullanılmaktadır. Aynı şekilde tam uyumun zıddı olarak "tercihli uyum" (*harmonisation optionnelle*) kavramı da kullanılmaktadır. Diğer taraftan ilk dönemlerde "ayrıntılı uyum" (*harmonisation détaillée*) yaklaşımı geçerliyken, son dönemlerde "mevzuat uyumu-yeni yaklaşım" (*harmonisation nouvelle approche*) şeklinde bir yaklaşım mevcuttur.

Kutu 15.1: Avrupa Birliğinde Teknik Mevzuat Uyum Çalışmaları

Avrupa Birliği'nde teknik mevzuatı iki başlık altında toplayabiliriz:

a. Düzenlenmiş alan: Bu alan Avrupa Komisyonu nezdinde hazırlanıp yürürlüğe konulmuş ortak bir mevzuat tarafından düzenlenen sektörleri kapsar. Örneğin; Komisyon ve Konsey Direktifleri bu alana girmektedir.

b. Düzenlenmemiş alan: Bu kapsama giren hususlarla ilgili AB düzeyinde bir düzenleme yapılmamakta ve bu alanla ilgili düzenlemeler üye devletlerin ulusal yetki alanına bırakılmaktadır. Bu alanda teknik engellerin bertarafı ve malların serbest dolaşımı konusunda ulusal mevzuatlara eklenen "karşılıklı tanıma hükmü" ile sağlanmaktadır.

Kaynak: Ekonomi Bakanlığı, "Avrupa Birliği Teknik Mevzuatının Gelişimi", (http://www.ekonomi.gov.tr/avrupabirligi/index.cfm?sayfa=DDE24BF4-D8D3-8566-4520BDE18267F5B0), (22.03.2013)

Mevzuat uyumu başlangıçta Avrupa Topluluklarının, sonrasında ise Avrupa Birliği'nin bir amacının gerçekleştirilmesi için öngörülmüş bir araçtır. Bu amaç, iç pazarın tamamlanması ve işleyişi olabileceği gibi çevre ya da sosyal politika gibi özel bir ortak politikanın tamamlanması ya da işleyişini sağlanması da olabilir. Bu noktadan mevzuat uyumunun daha ziyada AET kapsamında kullanılan bir araç olduğunu söylemek mümkündür.[4] AET antlaşmasının 1957 tarihli orijinal versi-

[2] Bu konuda daha fazla ayrıntı için Bkz, L'Assemblée de la République Macedoine, "Harmonisation Juridique-Union européenne", (http://www.sobranie.mk/fr/?ItemID=569CEA9D774BC7448CD1A132DB2EE68B) (5.4.2013)

[3] Mevzuat uyumuyla ilgili olarak Bkz. Riccardo MONOCA, "Le rapprochement des législations nationales dans le cadre du marché commun", **Annuaire français de droit international**, Cilt. 3, Sayı 3, 1957, s. 558-568; Anne Limpens, "Harmonisation des législations dans le cadre du Marché commun", **Revue internationale de droit comparé**, 1967, Cilt. 19, Sayı 3, s. 621-653; Franck DINTILHAC, "Rapprochement des législations", in **Répertoire Communuataire Dalloz**, Cilt. 3,.Aout 2006.

[4] Bkz. DINTILHAC, 2006, pr. 9.

yonuna bakıldığında 100, 100 A,[5] 101 ve 102. maddelerin bu konuda özel düzenlemeleri içerdiği görülecektir. Ama sonraki dönemde kurucu antlaşmalarda değişiklik yapıldığında da bu hükümler varlıklarını korumuşlardır (örneğin AT Antlaşması (Amsterdam Antlaşması sonrası versiyonu) md. 94, 95, 96 ve 97). Hâlihazırda yürürlükte olan Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'da (ABİHA) konuyla ilgili ayrı bir alt başlık yer almaktadır.[6] Temel amaç iç pazarın oluşturulması ve işleyişi ya da bir ortak politika kapsamında ulusal mevzuatların farklılığından kaynaklanan olumsuzlukları *(distorsions*) gidermektir. Mevzuat uyumu, daha önce oluşturulmuş bir ortak politika kapsamında olabileceği gibi ileride oluşturulması düşünülen bir ortak politika ya da iç pazar kapsamında ileriye yönelik olarak öngörülebilir.

AB hukuku açısından bakıldığında mevzuat uyumu, çok çeşitli hukuki araçlar kapsayan bir kavramdır. Normalde bu hukuki araç bir yasal düzenlemedir ve bu düzenleme, genellikle, ilgili amacın gerçekleştirilmesi için ulusal mevzuatların uyumlaştırılmasına yönelik olarak kabul edilmiş bir AB yönergesidir (*directive*). Ancak duruma göre yönergenin dışında tüzük ya da karar gibi araçlar da bu çerçevede kullanılabilir. Uyumlaştırılması amaçlanan ulusal mevzuat ise sadece yasal mevzuat değil, bunun yanı sıra normatif ya da basit idari düzenlemelerdir. AT/AB antlaşmalarına bakıldığında mevzuat uyumu için "koordinasyon" (*coordination*), "uyumlaştırma", (*harmonisation*) "yakınlaştırma" (*approximation/rapprochement*) gibi birbirinden farklı kavramların kullanıldığı görülür.

AB hukuku kapsamında mevzuat uyumu kurucu metinlerle öngörülen alanlarda yapılabilir. Doğal olarak bu alanlardaki karar alma mekanizmaları, mevzuat uyumu için kabul edilecek kararlar için de geçerlidir. Lizbon antlaşması sonrası jargonla ifade edilecek olursa mevzuat uyumuyla ilgili yasal düzenlemeler olağan yasama usulüne göre ya da özel yasama usulüne göre kabul edilebilir. Bazı durumlarda Komisyon tarafından da bu çerçevede birtakım önlemler kabul edilebilir.

Bunun yanı sıra AB'nin mevzuat uyumu konusunda, katılım sürecinde de aday ülkeleri birtakım yükümlülüklere tabi tuttuğu bilinmektedir. Bu aşamada aday ülke, katılım müzakerelerinin sürdüğü dönemde AB müktesebatını iç hukukuna aktarmakla yükümlüdür. Mevzuat uyumuyla ilgili özel yönergeler de bu aktarım kapsamında yer almaktadır. Bu noktada Avrupa Komisyonu aday ülkenin AB'ye girdiği andan itibaren bazı AB düzenlemelerinin o ülkede yürürlüğe girmesini isteyebilir. Bu da aslında mevzuat uyumunun bazı durumlarda üyelik öncesi gerçekleşmesi gerektiğini göstermektedir.

Son olarak Ankara Anlaşması, Katma Protokol ve 1/95 sayılı OKK ile Türkiye de bir takım yükümlülüklere tabi tutulmuştur. Ancak Türkiye'nin durumu daha sonraki bölümlerde ayrı başlık altında inceleneceğinden burada ayrıntıya girilmeyecektir.

İpucu:

1. AB Hukukunda mevzuat uyumu (*harmonisation de legislation*) ve AB müktesebatının üstlenilmesi (*adoption de l'acquis de l'Union*) kavramları birbirinden farklıdır.
2. AB müktesebatının üstlenilmesi, mevzuat uyumuna nazaran daha geniş kapsamlı bir konudur.
3. Türkiye'nin AB müktesebatına uyumu kapsamında da bu ayrım geçerlidir. Türkiye ile AB arasında aktedilen Ankara Anlaşması, Katma Protokol ve bu anlaşmaların yürütülmesine ve Gümrük Birliği'nin tamamlanmasına ilişkin 1/95 sayılı OKK da AB rekabet hukukunun birincil kaynakları arasındadır.

[5] Bu madde ilgili bölüme 1986 tarihli Avrupa Tek Senediyle eklenmiştir.

[6] Bu başlık altında yer alan 114 ila 118. maddeler konuyla ilgili oldukça ayrıntılı hükümler içermektedir.

Ortaklık İlişkisi Kapsamında Türkiye'nin AET Müktesebatını Üstlenme Yükümlülükleri ve Uyum Çalışmaları

Ortaklık İlişkisi Kapsamında AET Müktesebatını Üstlenme Yükümlülükleri

Arat'ın da belirttiği gibi ekonomik bütünleşmelerde, bütünleşmeye katılan ülkelerin gerçekleştirdikleri mevzuat yakınlaştırması, mevzuat uyumu veya koordinasyonu, hatta politikaların koordine edilmesi, yaklaştırılması veya uyumlaştırılması arasında bir ilişki mevcuttur. Eğer ülkeler bir bütünleşme hareketinin tarafı oluyorlarsa eskisi kadar bağımsız olamayacaklardır. Entegrasyon süreci ilerledikçe o bütünleşmeye katılan ülkeler arasında hukuk uyumlaştırması olgusu da ilerleyecektir.[7] Entegrasyon kapsamındaki bu genel değerlendirme Türkiye-AET ortaklık ilişkisi kapsamında da geçerlidir. Dolayısıyla Türkiye AET arasında Ankara Anlaşmasıyla başlayan ve Katma Protokol'le ilerleyen ve 1/95 sayılı Gümrük Birliği (GB) Kararıyla nihai aşamasına gelen ve gümrük birliği üzerine oturtulan ortaklık ilişkisi kapsamında da bazı alanlardaki Topluluk mevzuatının Türk mevzuatına aktarılması gerekmiştir. Bu noktada Türkiye'nin ilgili Topluluk mevzuatını üstlenme (*transposing the Community acquis*) yükümlülüğü söz konusudur. Bunun yanı sıra tıpkı AB üyesi ülkeler için geçerli olduğu gibi Topluluk müktesebatının doğrudan kapsamadığı ancak ortaklık ilişkisinin düzgün yürüyebilmesi için bazı konularda mevzuat uyumunun sağlanması söz konusudur.

Bu kapsamda öncelikle Türkiye-AET ilişkilerinde gümrük birliğinin stratejik bir öneme sahip olduğunu belirtmek gerekir. 1959 yılında müzakerelere gidecek Semih Günver başkanlığındaki heyete, "mutlaka GB esasına dayanan bir anlaşma yapılması" talimatı verilmiştir. Dolayısıyla gümrük birliği salt bir ticaret düzenlemesi olarak değil, siyasi bir karar olarak benimsenmiştir.[8]

Hukuki açıdan bakıldığında Türkiye-AET ortaklık ilişkisinin bir gümrük birliği esasına dayandığı görülmektedir. Ancak bu ilişki, gümrüklerin birleştirilmesi yaklaşımından öte, gümrük birliğinin işleyişini doğrudan etkileyen ya da birliğin ötesine uzanan hususları da kapsamaktadır. Benzer doğrultuda Türkiye-AET/AB arasında malların serbest dolaşımının esas alındığı söylenebilir. Ancak Ankara Anlaşmasının 10/2 maddesine bakıldığında malların serbest dolaşımı ve gümrük birliği kavramları arasında net bir ayrım yapmadığı görülür. Dolayısıyla bu açıdan da bakıldığında gümrük birliğinin ön planda olduğu, ancak daha kapsamlı bir ilişkinin söz konusu olduğunu söylemek mümkündür.[9]

1960'lı yılların başında AET ile ortaklık ilişkisi kurmak isteyen Türkiye, her ne kadar AET üyesi olmasa da ortaklık ilişkisinin kapsamına giren konularda AET müktesebatını kabul etme yükümlülüğüne tabidir. Bir başka deyişle üye devletler için genel anlamda geçerli olan müktesebatı üstlenme yükümlülüğü, Türkiye için ortaklık ilişkisinin kapsadığı konularda geçerlidir. Bu noktada Ankara Anlaşması, Avrupa Topluluğu ile Türkiye arasında bir bütünleşme anlaşmasıdır. Bu bütünleşmenin temel unsuru hukuk uyumudur. Bu da Türkiye'nin gümrük birliği çerçevesinde AB müktesebatını üstlenmesi ile gerçekleşmektedir.

---

7 Tuğrul ARAT, "Türkiye'de Mevzuat Uyum Çalışmaları", **Avrupa Birliği El Kitabı**, TCMB, Ankara, 1995, s. 219.

8 Bkz. İktisadi Kalkınma Vakfı'nın Gümrük Birliği İle İlgili Basın Duyurusu, (ikv e-bülten 27 Mart-3 Nis-1.pdf), (www.ikv.org.tr), (23.4.2013).

9 Bu yönde Bkz, Hacı CAN ve Çınar ÖZEN, **Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Hukuku**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2005, s. 140.

Türkiye'nin AET'yle bütünleşmesinin tedrici/aşamalı olacağı en baştan bilinmektedir. Dolayısıyla hukuk uyumu da hazırlık, geçiş ve nihai aşamaları olmak üzere üç aşamada tedrici olarak gerçekleşecektir.[10] Bu aşamaların her biri için ayrı bir metin ya da Ortaklık Konseyi kararı kabul edilmiştir. Bu metinler, düzenledikleri dönemin özelliklerine uygun olarak Türkiye açısından değişik tür ve yoğunlukta müktesebatı üstlenme yükümlülüğü getirmiştir. Bu yükümlülüğe gerek Ankara Anlaşmasının, gerek Katma Protokol'ün, gerekse 1/95 sayılı Kararın değişik hükümlerinde rastlamak mümkündür.

1- Ankara Anlaşması kapsamındaki müktesebata uyum yükümlülükleri: Ankara Anlaşmasının 3. maddesinde "hazırlık döneminde, Türkiye, geçiş dönemi ve son dönem boyunca kendisine düşecek yükümlülükleri üstlenebilmek için Topluluğun yardımı ile ekonomisini güçlendirir" ifadesi yer almaktadır. Bu hüküm, aslında Türkiye'nin o dönemdeki AET müktesebatına uyum yükümlülüğünü açık biçimde ifade etmektedir. Dolayısıyla AET Türkiye'ye yardım edecektir. Ancak Türkiye'de boş durmayacak, müktesebata uyum konusunda gerekenleri yapacaktır.

Aynı biçimde 5. maddede ortaklık ilişkisindeki son döneminin gümrük birliği üzerine oturduğu ve âkit tarafların ekonomi politikaları arasındaki koordinasyonun güçlendirilmesi gerektiği açıkça belirtilmiştir. Benzer bir hüküm 7. maddede yer almaktadır. Buna göre "âkit taraflar bu anlaşmadan doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlayıcı her türlü genel ve özel tedbirleri alırlar." Son olarak 22. maddede yer alan "İki taraftan her biri verilmiş kararların yerine getirilmesinin gerektirdiği tedbirleri almakla yükümlüdürler" ifadesi de bu çerçevede Türkiye'nin üstlendiği yükümlülükler hakkında bir fikir vermeye yeterlidir.

2- Katma Protokol kapsamındaki müktesebata uyum yükümlülükleri: Katma Protokol'de de Ankara Anlaşması'yla benzer doğrultuda hükümler yer almaktadır. Bu noktada özellikle Türkiye'nin gümrük vergilerini -ürünlerin özelliklerine göre değişen 12 ve 22 yıllık sürelerde- AET'de geçerli olan gümrük oranlarına tedrici olarak indirme yükümlülüğü söz konusudur (Bkz, Katma Protokol md. 18 ve sonrası). Oysa AET tarafı için bu yükümlülük tedrici olmayıp bir defada yerine getirilecektir. Zira Katma Protokol'ün 9. Maddesinde "Topluluk, bu Protokol'ün yürürlüğe girişinde, Türkiye çıkışlı ithalata uyguladığı gümrük vergileri ile eş etkili vergi veya resimleri kaldırır" ifadesi yer almaktadır. Bu noktadan bakıldığında Türkiye ile Topluluğun yükümlülükleri arasında asimetrik bir durum söz konusudur. Daha açık bir ifadeyle Katma Protokol'le "ifa açısından asimetrik bir bütünleşme modeli ortaya konmaktadır. İfaların, yani borçların, yükümlülüklerin yerine getiriliş modalitesi bakımından asimetrik"[11] bir bütünleşme süreci söz konusudur. Bu dönemde Türkiye'nin üstlendiği yükümlülükler, 11. başlık altında incelendiğinden burada ayrıntıya girilmemiştir.

Görüldüğü gibi, bu aşamada sanayi ürünlerinde malların serbest dolaşımının sağlanabilmesi odak noktasıdır ve işçilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı gibi hususların geçiş döneminde yan yükümlülükler olduğunu söylemek mümkündür. Bu hususlar daha ziyade gümrük birliği çerçevesinde 1 Ocak 1996'da başlayacak son dönem itibariyle gerçekleşecektir.[12]

[10] Bu konuda ayrıntılı bilgi için Bkz.11.bölüm.

[11] ARAT, 1998, s. 73.

[12] ARAT, 1998, s. 81.

3- Gümrük Birliği kararı kapsamındaki müktesebata uyum yükümlülükleri: Türkiye-AT Gümrük Birliği "serbest dolaşım" statüsünü haiz sanayi ürünleri ve işlenmiş tarım ürünleri ile sınırlıdır. Tarım ürünlerine Ortaklık Konseyi kararları, kömür ve çelik ürünlerine ise ayrı bir anlaşma kapsamında "menşe" (köken) esasına dayalı tercihli rejim uygulanmaktadır. Serbest dolaşım prensibine göre, Türkiye'de ve Toplulukta elde edilen ürünler ile üçüncü ülke çıkışlı olup Türkiye veya Toplulukta ithal işlemleri tamamlanmış, gerekli gümrük vergi ve resimleri tahsil edilmiş, bu vergi ve resimleri tam veya kısmi bir iadeden yararlanmamış ürünler, gümrük birliği gümrük bölgesi (Topluluk + Türkiye) içerisinde serbest dolaşımda sayılmaktadır".[13] Ortaklık ilişkisi çerçevesinde, gümrük birliğinin nihai aşamasını uygulamaya sokan 1/95 sayılı OKK'da, konuyla ilgili AB müktesebatını üstlenmesi noktasında Türkiye için birtakım yükümlülükler öngörülmüştür. 1/95 sayılı kararın metnine bakıldığında bu yükümlülüklerin farklı maddelere serpiştirildiği görülecektir.[14] Bu yükümlülükleri aşağıdaki gibi farklı kategorilerde incelemek mümkündür:

a- 4. Maddede, 1/95 sayılı kararın yürürlüğe giriş tarihinde AET ile Türkiye arasında ithalat veya ihracattan alınan gümrük vergileri ile eş etkili vergiler ve resimlerin tamamen kaldırılacağı; her iki tarafın bu tarihten itibaren yeni ithalat ve ihracat vergileri ile eş etkili vergi ve resimleri uygulamaya koyamayacakları; bu yükümlülüğün mali nitelikli gümrük vergilerini de kapsadığı açıkça düzenlenmiştir. Benzer biçimde 1/95 sayılı kararın 5. ve 6. maddelerinde, taraflar arasındaki ithalat ve ihracat kapsamında miktar kısıtlamaları ve eş etkili tedbirlerin uygulanamayacağı ifade edilmiştir.

b- 1/95 sayılı karar kapsamındaki Türkiye açısından bir başka yükümlülük grubu, AT'nin ortak gümrük tarifesine, ortak ticaret politikasına ve tercihli tarife politikalarına uyumdur. Ortak gümrük tarifesine uyum kapsamında Türkiye, 1/95 sayılı OKK'nın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren ilk aşamada kendi gümrük tarifesini AT'nin gümrük tarifesiyle uyumlu hale getirecek ve üçüncü ülkelerle yaptığı ticarette bu ortak gümrük tarifesini uygulayacaktır (md. 13/1). Bu yükümlülük hukuki açıdan bakıldığında durağan (statik) bir yükümlülüktür.

Sonraki aşamalarda ise Türkiye, ortak gümrük tarifesinde yapılacak değişiklikleri uygulama yükümlülüğü altına girmiştir (Bkz. md. 13/2). Bu da değişken (dinamik) nitelikli bir yükümlülüktür. Türkiye açısından buradaki önemli nokta, bu çerçevedeki karar alma sürecinde yer almamasına karşılık yapılacak değişiklikleri uygulama taahhüdüne girmiş olmasıdır. Ancak bu konuda Türkiye'ye, Ortaklık Konseyi'nce kararlaştırılacak ürünler[15] için üçüncü ülkelere uyguladığı ve ortak gümrük tarifesinden daha yüksek gümrük tarifelerini 1 Ocak 2001 tarihine kadar uygulama esnekliği getirilmiştir (Bkz, md. 15). Bu esneklik, 1/95 sayılı karardan daha ziyade Katma Protokol'ün 19/2 maddesiyle tanınmış bir esnekliktir.

AET'nin ortak dış ticaret politikasına uyum kapsamında ise (md. 12/1 uyarınca) 1/95 sayılı kararın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Türkiye, AB üyesi olmayan ülkelere yönelik dış ticaret politikasını Topluluk mevzuatı ile uyumlu hale getirme yükümlülüğüne tabidir.

---

[13] Bkz. Avrupa Birliği Bakanlığı, "Gümrük Birliği" (http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46234) (22.3.2013)

[14] 1/95 sayılı karar çerçevesinde Türkiye açısından ortaya çıkan yükümlülükler konusunda ayrıca Bkz. Haluk GÜNUĞUR, "Ortaklık Antlaşmaları ve 6 Mart 1995 Ortaklık Konsey Toplantısı Kararları ışığında Gümrük Birliği", **Avrupa Birliği El Kitabı**, TCMB yay., Ankara, 1995, s. 281-298.

[15] Bu ürünler deri, köseleden seyahat eşyası, ayakkabı, seramik porselen eşya, bazı demir çelik ürünleri, otomobil, kamyon, kamyonet, minibüs ve traktör şeklindedir. Türkiye bu süre sonunda gereken uyumu gerçekleştirmiştir.

Diğer taraftan 12. maddenin 2. paragrafında da tekstil sektörüyle ilgili özel yükümlülükler yer almaktadır. Buna göre Türkiye tekstil sektöründe, tekstil ve hazır giyim ile ilgili anlaşmalar ve düzenlemeler konusunda Topluluğun bu alandaki ticaret politikasına özü itibariyle aynı nitelikte bir ticaret politikası izlemekle yükümlü kılınmıştır. Burada yukarıdan farklı olarak daha sıkı bir düzenleme yapılarak "özü itibariyle aynı nitelikte" (*substantially the same*) ifadesi kullanılmıştır.[16]

Tercihli tarife politikalarına uyum çerçevesinde de Türkiye, ticaret politikasını Topluluğun ticaret politikasına uyumlu hale getirmek amacıyla, 1/95 sayılı OKK'nın yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıl içinde, Topluluğun tercihli gümrük rejimine aşamalı olarak uyum sağlama yükümlülüğüne tabi kılınmıştır. Bu uyum, hem otonom rejimleri hem de üçüncü ülkelerle yapılan tercihli anlaşmaları kapsamaktadır. Bu amaçla, Türkiye gerekli önlemleri almakla ve ilgili ülkelerle karşılıklı yarar temeline dayanan anlaşmaları müzakere etmekle yükümlü kılınmıştır (md. 16/1). Bu kapsamda Türkiye, kendi gümrük mevzuatını bir yandan Topluluğun otonom rejimiyle; diğer yandan Topluluğun üçüncü ülkelerle yaptığı tercihli ticaret anlaşmalarıyla yükümlü hale getirme yükümlülüğüne tabidir. Türkiye'nin kabul etmesi gereken otonom rejimler şu şekildedir: 1- Genelleştirilmiş tercihler sistemi; 2- İşgal altındaki topraklar menşeli mallara ilişkin rejim; 3- Ceuta ve Melilla menşeli mallara ilişkin rejim; 4- Bosna Hersek, Hırvatistan, Slovenya ve Makedonya Cumhuriyeti menşeli mallara ilişkin rejim.[17]

Üçüncü ülkelerle yapılan tercihli anlaşmalar kapsamında ise Bulgaristan, Macaristan, Polonya, Romanya, Slovakya, Çek Cumhuriyeti, Kıbrıs, Malta, Letonya, Estonya, Litvanya ve Hırvatistan'la yapılan anlaşmalar, bu ülkeler 2004, 2007 ve 2013'te AB'ye üye oldukları için karşılıklı olarak feshedilmiştir. Bunun dışında ise Faroe adaları, İsrail, Cezayir, Fas, Tunus, Mısır, Ürdün, Suriye, Lübnan, İsviçre, Lihtenştayn ve EFTA ülkeleri ile[18] Türkiye de tercihli ticaret anlaşması yapmakla yükümlü kılınmıştır. Aşağıda ayrıntılı olarak ele alınacağı gibi Türkiye bu yükümlülüğünü de yerine getirmiştir.

c- Menşe hükümleri konusunda da md. 16/2 uyarınca Türkiye yukarıdaki tercihli tarife politikalarına uyum kapsamında Topluluğun söz konusu tarife tercihlerini düzenleyen menşe hükümlerini benimsemekle yükümlü kılınmıştır. Türkiye bu çerçevede Topluluk menşe kuralları dışında bir düzenlemeyi/uygulamayı benimseyemez.

d- Fark giderici vergi uygulaması kapsamında da Topluluk tarafından üçüncü ülkelere tanınmış olan, ancak Türkiye'nin henüz söz konusu ülkelere karşı tanımadığı tercihli tarife kontenjanları ile ilgili düzenleme yapılmıştır (bkz, md. 16/3). Daha açık bir ifadeyle, Topluluk pazarına tercihli tarife rejimine tabi olarak giren bu ürünlerin Türk pazarına giriş koşulları belirlenmiştir. Fark giderici vergi, Topluluk ile Türkiye'nin farklı tarife politikalarını koruduğu ve Türkiye'nin Topluluk tercihli tarife politikalarına uyum sürecinin devam ettiği 5 yıllık bir süre için (2001 yılına kadar), öngörülmüştür. Buna göre Topluluğun aynı ürün için aldığı vergi, Türkiye'nin alacağı vergiden daha az ise ve aradaki fark %5 veya daha fazlaysa, Türkiye söz konusu maldan fark giderci (telafi edici) vergi alacaktır. Ancak tersi durum 1/95 sayılı kararda düzenlenmemiştir.

---

16 CAN ve ÖZEN, 2000, s. 165-167.

17 Hırvatistan ve Slovenya AB üyesi oldukları için bu ülkeler için bu hükümler lağvedilmiştir.

18 EFTA ülkeleriyle Avrupa Ekonomik Alanı anlaşması kapsamında.

İpucu:

1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı çerçevesinde AB Müktesebatına uyum konusunda Türkiye açısından oldukça önemli yükümlülükler getirilmiştir. Bu yükümlülükleri iki kategoride değerlendirmek mümkündür:

(1) Malların serbest dolaşımı kapsamındaki yükümlülükler (Bu kapsamda gümrük vergileri ve eş etkili vergilerin kaldırılması, bunun yanı sıra miktar kısıtlamalarının kaldırılması gibi yükümlülükler söz konusudur.)

(2) Ortak ticaret politikası kapsamındaki yükümlülükler (Bu kapsamda AET tarafından üçüncü ülkelere yönelik olarak uygulanan ortak gümrük tarifesine uyum, ithalat ve ihracatta ortak kuralların kabulü, tercihli rejimler ve menşe kuralları çerçevesinde AB tarafından uygulanan kurallara uyum gibi yükümlülükler söz konusudur.)

Ortaklık İlişkisi Kapsamında Türkiye'nin AET/AB Müktesebatını Üstlenme Çalışmaları

1- 1980'li Yıllar: Türkiye'nin Yükümlülüklerini Yerine Getirme Konusunda Yeniden İstekli Hale Gelmesi: 1983 seçimleri sonucu işbaşına gelen Özal hükümeti 1984'ten sonra dış ticaret düzenlemelerinde ciddi bir liberalizasyona gitmiş ve bunu izleyen dönemlerde birçok malla ilgili olarak fiili vergi oranı, Katma Protokol'de öngörülen indirim takviminin uygulanması durumunda ulaşılacak vergi oranlarının altına düşmüştür. Bunun sonucu olarak Türkiye gümrük vergileri ve eş etkili vergilerle ilgili yükümlülüklerini 1988 başından itibaren yeniden yerine getirmeye başlamıştır.[19] Ortak Gümrük Tarifesine (OGT) uyum kapsamında ise Türkiye yükümlülüklerini 1989'dan itibaren yerine getirmeye başlamıştır. Libere mallar kapsamındaki konsolidasyon (pekiştirme) yükümlülüğü çerçevesinde Türkiye 1973 ve 1976 yıllarında gerekli indirimi yapmış ve %40 oranında bir liberasyon konsolidasyonunu gerçekleştirmiştir. 1970'li yılların sonunda ve 1980'li yılların başında yaşanan askıya alma süreçleri sonrasında, bu çerçevedeki yükümlüklerin yerine getirilmesine 1989 yılında %5'lik bir konsolidasyonla yeniden başlanmıştır. Katma Protokol'de libere mallar çerçevesinde öngörülen %80'lik konsolidasyon oranına 1992 yılında ulaşılmıştır.

2- Gümrük Birliği'nin Oluşumu ve 1/95 Sayılı OKK'nın Hukuki niteliği: 9 Kasım 1992'de yapılan Ortaklık Konseyi toplantısında, taraflar arasında bir gümrük birliğinin kurulması için gerekli önlemlerin alınması ve teknik görüşmelerin başlatılması kararlaştırılmıştır. Bu toplantının ardından 18 Mart 1993 tarihinde "Gümrük Yönlendirme Komitesi" adıyla *ad hoc* bir komite kurulmuştur. Türkiye-AET gümrük birliği müzakereleri büyük ölçüde bu komite bünyesinde sürdürülmüştür.[20] Ortaklık hukukunda gerçek anlamda gümrük birliği anlaşması Katma Protokol'dür. Buna karşılık hukuki açıdan 1/95 sayılı OKK, şekli olarak bir anlaşma olmadığı açıktır. 1/95 sayılı karar, Katma Protokol ile oluşturulan hukuki durumu hayata geçiren ve bu çerçevede uygulanacak usullere ilişkin düzenlemeler içeren bir "uygulama belgesidir".[21]

3- Gümrük birliği bağlamında Türkiye'de AET/AB müktesebatına uyum çalışmaları: Bu çerçevede yapılan çalışmaları şu şekilde özetlemek mümkündür:

a- Öncelikle Topluluğun dış ticaret politikasına uyum çerçevesinde Kutu 15.2'de yer alan bu alandaki yükümlülüklerini yerine getirmiştir:

---

19 Bu çerçevede Türk Hükümeti ile AET arasında 7 Kasım 1988 ve 20-21 Aralık 1988 tarihli *ad hoc* komite toplantılarına dikkat çekmek gerekir. Bu toplantılarda Türkiye, AET tarafına 1995 yılına kadar gümrük indirim takvimini tamamlayarak sanayi ürünlerinde gümrük vergilerini sıfırlamayı amaçladığını ifade etmiştir. Yapılan indirimlere ilişkin ayrıntılı bilgi için Bkz. 11.bölüm.

20 Bkz. Çağrı Erhan ve Tuğrul Arat, "AET'yle İlişkiler", Baskın oran (der.), **Türk Dış Politikası II** içinde, İstanbul, 2001, s. 333-335

21 Bkz. Haluk GÜNUĞUR, "6 Mart kararı ve Gümrük Birliği", **Süre**ç, No 17-18, 1995, s. 408-409.

Kutu 15.2: AB Dış Ticaret Politikasına Uyum

Topluluğun dış ticaret politikasına uyum çerçevesinde 1/95 sayılı OKK'nın 12/1. maddesine istinaden Türkiye aşağıdaki düzenlemeleri kabul ederek bu alandaki yükümlülüklerini yerine getirmiştir:

*3285/94 ve 520794 sayılı Konsey tüzüklerine uyum için 95/6814 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile İthalatta gözetim ve korunma önlemleri Yönetmeliği (RG, 1.6.1995, 22300); *738/94 sayılı Komisyon tüzüğüne uyum için 95/6814 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Kota ve tarife Kontenjanı Yönetmeliği (RG, 1.6.1995, 22300);

* 3030/93 sayılı Konsey tüzüğüne uyum için 95/6815 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile belirli tekstil ürünleri ithalatında gözetim ve korunma önlemleri Yönetmeliği (RG, 1.6.1995, 22300);

*517/94 sayılı Konsey tüzüğüne uyum için 95/6816 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile ikili anlaşmalar, protokoller veya diğer düzenlemeler kapsamı dışında belirli ülke menşeli tekstil ürünleri ithalatında gözetim ve korunma önlemleri Yönetmeliği (RG, 1.6.1995, 22300);

*519/94 sayılı Konsey tüzüğüne uyum için 95/7348 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile belirli ülkeler menşeli malların ithalatında gözetim ve korunma önlemleri Yönetmeliği (RG, 1.11.1995, 22450);

*3284/94 ve 384/96 sayılı Konsey tüzüklerine uyum için 95/7608 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Türkiye'nin ticari haklarının korunması Yönetmeliği (RG, 31.12.1995, 22510);

*2603/69 sayılı Konsey tüzüğüne uyum için 95/7616 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile ihracatta kota ve tarife kontenjanı belirlenmesi ve idaresine ilişkin Bakanlar Kurulu kararı (RG, 31.12.1995, 22510) ile ihracı izne bağlı mallar ile ihracı yasak mallar listesinin yer aldığı 95/7623 sayılı ihracat rejimine ilişkin Bakanlar Kurulu kararı (RG, 6.1.1996, 22515);

*3036/94 sayılı Konsey tüzüğüne uyum için, 96/8703 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile belirli üçüncü ülkelerde işlem gördükten sonra Türkiye'ye geri ithal edilen belirli tekstil ürünlerine ve giyim eşyasına uygulanan ekonomik etkili hariçte işleme rejimi yönetmeliği (RG, 3.1.1997, 22866);

*93/112/EEC sayılı Konsey kararına uyum için 96/12 sayılı resmi destekli ihracat kredilerine ilişkin tebliğ (RG, 23.1.1996, 22532);

* Bu düzenlemelere ilaveten madde 12/1 kapsamında 3284/94 sayılı Konsey tüzüğüne uyum için 21.7. 1999 tarihinde 4412 sayılı kanun kabul edilmiştir (RG, 25.7.1999, 23766).

b- Bunun yanı sıra OKK'nın 16. maddesi uyarınca Topluluk ticaret politikasına ve üçüncü ülkelerle yaptığı tercihli ticaret anlaşmalarına uyum gerçekleştirilmiştir. Türkiye'nin, AB'nin Ortak Ticaret Politikası'na uyum kapsamında ayrıca, AB'nin tek taraflı ticari tavizler tanıdığı otonom düzenlemelerine de 2001 yılı sonuna kadar uyum sağlaması hükme bağlanmıştır (1/95 sayılı karar, md. 16). Bu çerçevede, AB'nin Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi (GTS), 20 Aralık 1995 tarih ve 95/7606 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı[22] ile yürürlüğe konulan İthalat Rejimi Kararı'na ek olarak hazırlanan, 2004/7731 sayılı (İthalat Rejimi Kararı'na Ek) Bakanlar Kurulu Kararı[23] ile tümüyle üstlenilmiştir.

Kutu 15.3: Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi

"Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi (GTS), 1968 yılında toplanan II. Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı'nda (UNCTAD) alınan karar doğrultusunda şekillenmiştir. Bu sistem ile, gelişmekte olan ülkelerin sanayi mallarındaki ihracatını artırmak ve dolayısıyla sanayileşme sürecine katkıda bulunmak amacıyla, gelişmiş ülkelerin tek taraflı ticari tavizlerde bulunması öngörülmektedir. 1970 yılında UNCTAD tarafından alınan karar neticesinde uygulanmaya başlayan GTS, 1971 yılında Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması'nın (GATT) temel ilkelerinden olan "en çok kayırılan ülke" kuralından bir sapma olarak benimsenmiştir. AB, GTS'yi 1971 yılında 10 yıllık bir dönem için uygulamaya başlamıştır. 1981 yılında 10 yıllık bir dönem için daha yenilenen GTS, 1995 yılına kadar uygulanmaya devam etmiştir. Bunu takiben, Dünya Ticaret Örgütü'nün kurulması ile sonuçlanan Uruguay Turu'nda GTS'ye getirilen değişikliklere uyum sağlamak amacıyla, önemli bir revizyon gerçekleştirilmiştir. 2005 yılının sonuna kadar sürmesi planlanan 3. on yıllık dönemde GTS'ye ilişkin tüm unsurlar tek bir mevzuat altında toplanmıştır. Bu on yıllık dönem, aralarında uygulama farklılıkları bulunan 3 alt döneme ayrılmıştır: 1 Ocak 1995 – 1 Temmuz 1999, 1 Temmuz 1999 – 31 Aralık 2001 ve 1 Ocak 2002 – 31 Aralık 2005. Halihazırda, 2006-2015 dönemi düzenlemeleri yürürlüktedir."

Kaynak: İktisadi Kalkınma Vakfı, "Gümrük Birliği", (http://www.ikv.org.tr/icerik.asp?konu=gumrukbirligi&baslik=G%C3%BCmr%C3%BCk%20Birli%C3%B0i), (11.04.2013).

[22] **Resmi Gazete** 31.12.1995, Sayı 22510 mükerrer.

[23] **Resmi Gazete**, 25.8.2004, Sayı 25564. Bu çerçevedeki son güncelleme 2011/2618 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yapılmıştır. Bkz. **Resmi Gazete**, 31.12.2011, Sayı 28159 mükerrer.

1795 sayılı OKK'nın 16. maddesi uyarınca Türkiye, Ortak Ticaret Politikasına uyum amaçlı olarak, AB'nin çeşitli ülkelerle yaptığı Tercihli Ticaret Anlaşmalarına benzer anlaşmalar yapmaya başlamıştır. Bu çerçevede, 1996 yılından beri AB'nin üçüncü ülkelere uyguladığı tercihli rejimlerinden olan tercihli ticaret anlaşmalarına benzer anlaşmalar, üçüncü ülkelerle karşılıklı yarar esasına dayalı olarak müzakere edilmektedir."[24]

Ortaklık İlişkisi Çerçevesinde Türkiye'nin AET Mevzuat Uyumu Yükümlülükleri ve Uyum Çalışmaları

Ortaklık İlişkisi Kapsamında Mevzuat Uyumu Yükümlülükleri

Yukarıda da belirtildiği gibi, Türkiye-AB ortaklık ilişkisi kapsamına giren konularda AB müktesebatının Türkiye tarafından üstlenilmesi yükümlülüğünün yanı sıra mevzuat uyumuyla (*harmonisation des legislations*) ilgili yükümlülükler de mevcuttur. Daha açık bir ifadeyle Arat'ın da belirttiği gibi Türkiye-AET ortaklığında "asıl önemli olan gümrüklerin indirilmesi ya da kaldırılması değildir. Esas önemli olan mevzuat uyumudur. Yani meseleye daha geniş bir boyutta değinecek olursak, asıl üzerinde durulması gereken husus, Türk Ekonomi Hukukunun Avrupa Topluluklarının Ekonomi Hukukuna uyumu ile birlikte aynı alanlarda Mevzuat Uyumunun, hatta daha geniş planda, hukuki uyumun gerçekleşmesi ölçüsünde, politikaların birbiriyle koordinasyonu ve giderek birbirine yakınlaştırılmasıdır".[25] Bu saptamadan hareketle izleyen satırlarda ortaklık metinlerinde Türkiye için öngörülen mevzuat uyum yükümlülüğü ele alınacaktır.

1-Ankara Anlaşması Kapsamındaki Mevzuat Uyum Yükümlülüğü: Ankara Anlaşması'nın 10. maddesi gereği üye devletlerle Türkiye arasında, ithalatta olduğu gibi ihracatta da gümrük vergileri ve eş etkili resim ve harçlar, miktar kısıtlamaları ile milli üretime Anlaşmanın hedeflerine aykırı bir koruma sağlamayı gözeten ya da eşit etki doğuran başka her türlü tedbir yasaklanır. Madde 10/2'de gümrük birliğinin "Türkiye'nin üçüncü ülkelerle ilişkilerinde Topluluğun ortak gümrük tarifesinin kabulünü ve Toplulukça dış ticaret konusunda uygulanan diğer mevzuata yaklaşmayı" kapsadığı açıkça ifade edilmiştir.

Diğer yandan, Ankara Anlaşmasının 15. maddesi ulaştırma konusunda mevzuat uyumunu öngörmektedir. Buna göre AET antlaşmasının ulaştırma ile ilgili hükümleri ve bu çerçevede kabul edilen Topluluk düzenlemeleri Türkiye'nin coğrafi şartları göz önünde bulundurularak Türkiye'ye teşmil edilecektir. Katma Protokol'ün 42. maddesiyle bu kapsamda Ortaklık Konseyi yetkili kılınmıştır.

Benzer biçimde aynı Anlaşmanın 16. maddede yer alan "Akit taraflar, Topluluğu Kuran Antlaşmanın üçüncü bölümünün birinci kısmında yer alan rekabet, vergilendirme ve mevzuat yakınlaştırılması ile ilgili hükümlerde anılan ilkelerin, ortaklık ilişkilerinde uygulanması gerektiğini kabul ederler" hükmü, mevzuat uyumu kapsamındaki en açık hükümlerden biridir.

Mevzuat uyumunun söz konusu olduğu bir başka alan sermayenin ve ödemelerin serbest dolaşımıdır. Buna göre anlaşmaya taraf olan devletler genel ödeme bilançosuna denge sağlamak ve parasına olan güveni devam ettirmek için gerekli ekonomi politikasını uygulamakla yükümlü kılınmışlardır. Ayrıca bu hedeflere ulaşmak için konjonktür politikası ve özellikle mali politika ve para politikası uygulanacaktır (md. 17).

[24] Bkz. 11.bölüm.

[25] ARAT, 1998, s. 73.

2- Katma Protokol Kapsamındaki Mevzuat Uyum Yükümlülüğü: Katma Protokol kapsamında da 6. Madde Türkiye açısından mevzuat yakınlaştırması yükümlülüğünü içermektedir. Bu maddeye göre "Geçiş dönemi süresince Âkit taraflar, Topluluk üyesi devletlerce daha önce yapılmış yakınlaştırmaları da göz önünde tutarak, gümrüklerle ilgili kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerini, ortaklığın iyi işlemesinin gerektirdiği ölçüde yaklaştırma yoluna giderler".

Katma Protokol kapsamındaki bir diğer mevzuat uyum yükümlülüğü rekabet alanındadır. Protokol'ün 43. maddesine göre, Katma Protokol'ün yürürlüğe girmesinden itibaren altı yıllık süre içinde, rekabet hukuku esasları itibariyle Ortaklık Konseyi'nin vereceği kararlar çerçevesinde, Türkiye ile AET arasında hukuki yakınlaşma başlatılacaktır. Bu noktada AET Antlaşmasının rekabetle ilgili hükümleri[26] çerçevesinde bir hukuki yakınlaşma söz konusu olacağını açıkça belirtmek gerekir.

Bu noktadan hareketle Katma Protokol kapsamında Türkiye'nin yükümlülüklerinin, sadece gümrük vergilerinin AET'ye uyumlu hale getirilmesi ve üçüncü ülkelere yönelik olarak ortak gümrük tarifesinin kabulünden ibaret olmadığı; buna ilaveten dış ticaret alanında ve rekabet hukuku gibi gümrük birliğiyle doğrudan ilgili olmayan alanları da kapsamaktadır. Dolayısıyla Türkiye-AET ortaklık ilişkisi kapsamında mevzuat uyumu, gümrük birliği ilişkisinin dışında kalan bazı alanları da kapsamaktadır. Zira Arat'ın da belirttiği gibi gümrük birliği ile doğrudan ilişkili alanları ilgilendiren alanlarda uyum çalışmalarını destekleyici değişiklikler yapılmazsa ya da vergi kanunlarında gerekli değişiklikler yapılmazsa bütünlük sağlanması mümkün değildir. Dolayısıyla konuyu bir bütün olarak görmek lazımdır. Bu bütünde gerekli tüm değişiklikler yapılmadığı takdirde istenilen sonuç alınamaz.[27]

Katma Protokol'ün 48. maddesinde ise, ABİHA'nın 115. maddedekine (AT Antlaşması md. 94) benzer mevzuat uyum yükümlülüğü söz konusudur. Bu maddede, tıpkı AET çerçevesinde Bakanlar Konseyi'ne verilen yetki gibi, Ortaklık Konseyi'ne bu kapsamda genel bir yetki tanınmaktadır. Bu maddeye göre "bu Protokol hükümlerinin kapsamına girmemekle birlikte, ortaklığın işlemesini doğrudan doğruya etkileyen veya bu hükümler kapsamına girdiği halde bunlarla ilgili herhangi bir özel usul öngörülmemiş olan alanlarda Ortaklık Konseyi, âkit taraflardan her birine kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerinin yaklaştırılmasına yönelik tedbirler almalarını tavsiye edebilir".

Görüldüğü gibi ortaklık ilişkisi kapsamında taraflara mevzuat uyumu konusunda Ortaklık Konseyi'ne tavsiyede bulunma yetkisi tanınmıştır. Bu da aslında Türkiye-AET ortaklık ilişkisindeki kurumsal yapının, ortaklığın diğer alanlarında olduğu gibi mevzuat uyumunun kapsamını belirleme konusunda da yetkili olduğunu göstermesi bakımından ilginçtir. Arat ve diğer bazı yazarlar bu noktanın altını çizerek Türkiye'nin AET kapsamında kurulmuş olan gümrük birliğine katılmadığını, tersine AET ile münhasır/başlı başına bir gümrük birliği oluşturduğunu ifade etmektedirler. Bunun doğal sonucu olarak Türkiye'nin yapacağı mevzuat uyumuna AET/AB organları değil, Türkiye-AET ortaklığı çerçevesindeki karar organı konumunda olan Ortaklık Konseyi karar vermektedir.

Katma Protokol kapsamında dikkat çeken bir başka nokta sermaye ve ödemelerin serbest dolaşımı çerçevesindeki mevzuat uyum yükümlülüğüdür. Buna göre Katma Protokol'ün 50. maddesi

[26] O dönemde rekabete ilişkin hükümler 85.-92. maddeler arasında yer almakta idi.

[27] ARAT, 1998, s. 80.

uyarınca tarafların genel olarak ekonomik durumları ve özellikle ödemeler bilançosu dengesi elverdiği ölçüde taraflar, aralarındaki ödemeleri Ankara Anlaşmasının 19. maddesinde öngörülenden daha fazla serbestleştirme yükümlülüğü altına girmişlerdir. Bu hedefin gerçekleştirilmesi için Katma Protokol'ün 51. maddesi Türkiye'ye daha özel bir yükümlülük getirmektedir. Buna göre Türkiye, Protokol'ün yürürlüğe girişiyle birlikte Topluluktan gelen ve ekonomik kalkınmasına yardımı olabilecek özel sermaye rejimini iyileştirmek için çaba gösterecektir. Öte yandan 52. madde taraflara iki yükümlülük getirmiştir: 1- Her iki taraf açısından sermaye hareketlerine ve cari ödemelere zarar verecek yeni döviz kuru kısıtlamaları getirmesi ve mevcut kısıtlamaları artırmayacaktır. 2- Sermaye işlem ve transferlerinin yapılmasında uygulanan izin ve kontrol işlemleri olabildiğince basitleştirilecektir. Ayrıca Türkiye ve Topluluk üyesi Devletler, Anlaşma'nın uygulanmasında mal, hizmet, sermaye ve kişi akımının aralarında serbestleştirildiği ölçüde, mal, hizmet ve sermaye alış verişlerine ilişkin ödeme veya transferlerle ücret ve sermaye transferlerinin, alacaklının veya faydalananların ikamet ettikleri memleket parasıyla yapılmasına müsaade edeceklerdir.

Son olarak Katma Protokol'ün 53 ila 56. maddeleri arasında ticaret politikasına ilişkin hükümler yer almaktadır. 53. madde çerçevesinde Âkit taraflar geçiş dönemi süresince üçüncü ülkelere uyguladıkları ticaret politikalarında,[28] koordinasyonunu sağlamakla yükümlüdürler. 54. madde bağlamında da Türkiye, gerekli olduğu takdirde, Topluluğa bir ortaklık anlaşması veya bir tercihli anlaşma ile bağlı ülkelerle olan alışverişlerinin ortaya çıkarabileceği pratik sorunların çözümünü kolaylaştırmak amacıyla, yararlı bütün tedbirleri almak için çaba göstermekle yükümlüdür. Bu tedbirlerin alınmaması durumunda ise, Ortaklık Konseyi gerekli tedbirleri belirleyebilir.

3-Gümrük Birliği Kararı Kapsamındaki Mevzuat Uyum Yükümlülüğü:

1/95 sayılı OKK, Türkiye'ye Ankara Anlaşması'nda tanımı yapılmış olan klasik gümrük birliğinin ötesinde yükümlülükler getirmiştir. Diğer bir ifadeyle gümrük birliğinin, sadece gümrük vergileri ve eş etkili vergilerin kaldırılması ve Topluluğun üçüncü ülkelere uyguladığı ortak gümrük tarifesine (OGT) uyum sağlanması değil, aynı zamanda bir tarafın diğer taraf üzerinde haksız rekabet avantajı sağlamasına neden olabilecek rekabeti bozucu etki yapan mekanizmaların kaldırılması anlamına geldiği algısı mevcuttur.

Öte yandan gümrük birliği, sadece sanayi ürünleri ve işlenmiş tarım ürünlerini kapsamakta olup Topluluk ve Türkiye, sadece tercihli rejimleri tanıyarak tarım ürünlerinin menşe esasına dayalı ticaretini sağlamaktadırlar.[29] Ek olarak Türkiye'nin, rekabet kuralları, devlet yardımları, ticari tekeller, fikri ve sınai mülkiyet hakları ve ortak ticaret politikası alanındaki Topluluk mevzuatına uyum yükümlülüğünü de yerine getirmesi beklenmektedir. Bu yönde yükümlülük konuları şu şekilde yer almıştır:

a) Ticaretin önündeki teknik engellerin kaldırılması kapsamındaki yükümlülükler
b) 1/95 sayılı OKK'ın Gümrük Hükümleri başlığını taşıyan III. kısmında Türkiye şu konulara ilişkin yükümlülükleri kabul eder: i) malların menşei; ii) malların gümrük değeri; iii) malla-

[28] Özellikle Topluluğu kuran antlaşmanın 113. Maddede belirtilen alanlarda.

[29] Buna ilişkin yasal düzenleme 1/98 sayılı Ortaklık Konseyi Kararında yer almaktadır. Bkz. T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, "30 Soruda AT-Türkiye Gümrük Birliği ", (http://eski.gumruk.gov.tr/tr-tr/abdisiliskiler/sayfalar /gumrukbirligi.aspx), (22.3.2013)

rın gümrük birliği bölgesine girişi; iv) gümrük beyannamesi; v) serbest dolaşıma giriş; f) ekonomik etkisi olan gümrük işlemleri ve erteleme rejimleri; vi) malların dolaşımı; vii) gümrük borcu; viii) itiraz hakkı.

c) Gümrük birliğinin işleyişi ile doğrudan ilgili alanlardaki mevzuat uyum yükümlülüğü

d) Rekabet konusundaki yükümlülükler

e) Devlet yardımları konusundaki yükümlülükler

f) Kamu teşebbüsleriyle ilgili yükümlülükler

g) Devlet tekelleriyle ilgili yükümlülükler

h) 1/95 sayılı karar kapsamında, daha önceki alanlara ilaveten fikri ve sınai mülkiyetin korunmasıyla ilgili kurallar da mevzuat yükümlülüğü kapsamına alınmıştır

i) Tarım ürünleri konusunda yükümlülükler

Mevzuat Uyumu Kapsamındaki Diğer Hususlar

1- Gümrük Birliği Kapsamında yapılacak Mevzuat Değişikliklerinde Türkiye'nin Görüşünün Alınması ve Türk Uzmanların İlgili Komite Çalışmalarına Katılmaları: 1/95 sayılı OKK'ın 55. maddesi kapsamında Avrupa Komisyonu gümrük birliğinin işleyişiyle doğrudan ilgili bir mevzuat hazırlarken, üye devletlerin uzmanlarına danıştığı her durumda Türk uzmanlara da gayri resmi olarak danışacaktır. Komisyon bu konuda Bakanlar Konseyi'ne bir teklif sunarken, bu tekliflerin örneklerini Türkiye'ye de iletecektir. Bakanlar Konseyi konuyla ilgili kararını vermeden önce, tarafların birinin talebi üzerine Gümrük Birliği Ortak Komitesi bünyesinde taraflar birbirine danışacaklardır.

2- Topluluk Müktesebatında yapılacak Değişikliklerin Türkiye Tarafından Benimsenmesi: 1/95 sayılı kararın 56. maddesi kapsamında Topluluk, gümrük birliği çerçevesinde yaptığı mevzuat değişikliklerini derhal Türkiye'ye bildirecektir. Topluluğun Türkiye'yi bilgilendirmesindeki amaç, daha ziyade Türkiye'nin Topluluk tarafından yapılan ilgili mevzuat değişikliklerini kendi mevzuatına zamanında aktarmasını sağlamaktır. 57. madde kapsamında da, Türkiye gümrük birliğinin işleyişini doğrudan ilgilendiren alanlarda kendi mevzuatında değişiklik yapma yetkisine sahiptir. Ancak bu çerçevede Türkiye gayri resmi olarak Avrupa Komisyonu'nun görüşünü almakla yükümlüdür. Önerilen mevzuat taslağı belirli bir aşamaya geldiğinde Gümrük Birliği Ortak Komitesi (GBOK) bünyesinde danışmalar gerçekleştirilir. Türkiye'nin Topluluğu bilgilendirmesindeki amaç, daha ziyade Türkiye tarafından yapılan mevzuat değişikliklerinin gümrük birliğine zarar vermesini önlemektir. Türkiye, gümrük birliğinin işleyişiyle doğrudan ilgili yeni bir mevzuat kabul ederken durumu Gümrük Birliği Ortak Komitesi bünyesinde Topluluğu derhal bildirecektir. Böylece Topluluk bir yandan kendi yaptığı mevzuat değişikliklerin Türk mevzuatına aktarımını garanti altına alırken; diğer yandan Türk mevzuatında gümrük birliğine zarar verecek her türlü gelişmenin önünü önceden kesmiş bulunmaktadır.[30]

"Gümrük Birliği'nin işleyişi ile doğrudan ilgili alanlarda yeni mevzuat hazırlamak ya da mevcut mevzuatı değiştirmek için öngörülen karşılıklı danışma mekanizması, yeterli işbirliği geliştirilememesi nedeniyle etkinlik kazanamamıştır. Türkiye, GBOK toplantılarında konuyu dile getirmekte ve Gümrük Birliği'ni ilgilendiren alanlarda alınan kararlara aktif katılım talep etmektedir.

[30] Bkz. CAN ve ÖZEN, 2000, s. 181. Haluk KABAALİOĞLU, Ayrıca bkz, H. Kabaalioğlu, "Completion of the customs union and the accession of Turkey to European Union", **Third ECSA-World Conference**: The European Union In A Changing World, Bruxelles 19 - 20 Septebre 1996. s. 23-24.

Taraflar arasında Gümrük Birliği ilişkisinin yürütülmesini kolaylaştıran bir diğer yapı da *Gümrükler 2007 Programı*'dır. Türkiye'nin Gümrük Birliği çerçevesinde 1996 yılından bu yana katıldığı bu programa, 1999 yılından itibaren aday ülke statüsüyle katılım sağlanmış, son olarak katkı payının önemli miktarının AB hibelerinden karşılanması için imzalanması gereken Finansman Anlaşmasının imzalanmasıyla da tam katılım sağlanmıştır."[31]

3- Mevzuat Uyumu Kapsamında Çıkabilecek Uyuşmazlıklar ve Çözüm Yolları: Gümrük birliği kararının 58. maddesi uyarınca bu çerçevede çıkabilecek uyuşmazlıklar Gümrük Birliği Ortak Komitesi bünyesinde çözüme kavuşturulacaktır. Gümrük Birliği Ortak Komitesinde bir çözüm bulunamazsa taraflardan biri konuyu –bu kez bir ihtilaf konusu olarak- Gümrük Birliği Ortak Komitesine götürebilir. Ancak bunun için a- malların serbest dolaşımının etkilenmesi, b- ticaretin yönünün değişmesi veya c- taraflardan birinin topraklarında ekonomik sorunlar ortaya çıkma ihtimali şarttır.[32]

GBOK, bu çerçevede ortaya çıkabilecek zarardan kaçınılmasını sağlayacak yöntemleri gerekirse önerebilir. Şayet bu öneriler de fayda vermezse bu kez mağdur olan taraf, Gümrük Birliği Ortak Komitesine bilgi vererek gerekli korunma önlemlerini kendisi alabilir (md. 58/2). GBOK, bu önlemlerin değiştirilmesine veya kaldırılmasına karar verebilir. Alınan korunma önlemleri ile ilgili olarak taraflar arasında uyuşmazlık çıkması durumunda, taraflardan biri konuyu 1/95 sayılı kararın 61. maddesi uyarınca Tahkim'e götürebilir. Tahkim organının vereceği kararlar her iki taraf için de bağlayıcıdır.

4- Korunma Hükümleri: Türkiye-AB arasındaki ortaklık ilişkisi çerçevesinde başlangıçtan itibaren, Türkiye'nin ekonomik gelişmişlik düzeyinin Topluluğun yardımıyla yükseltilmesi hedefi mevcuttur. Bununla birlikte sosyo-ekonomik yapısı oldukça farklı olan iki taraf arasında gerçekleştirilmek istenen bu uyumun, bir takım güçlüklere yol açabileceği düşünülerek başlangıçtan itibaren değişik tür ve nitelikte korunma hükümleri de ön görülmüştür. Bu hükümler her ne kadar çift taraflıysa da daha ziyade avantajlı konumda olan Türkiye'dir. Zira ekonomik açıdan zayıf konumda olan Türkiye'dir. Bu hükümleri genel korunma hükümleri ve özel korunma hükümleri olmak üzere iki kategoride değerlendirmek mümkündür.

a- Genel korunma hükümleri: Genel anlamda otomatik ve tek taraflı olarak alınacak korunma hükümleri şu şartlara tabidir: 1- Korunma önlemleri ve uygulanma şekilleri geciktirilmeksizin Ortaklık Konseyi'ne bildirilmelidir. 2- Alınacak önlemler, ortaklığın işleyişini en az aksatacak nitelikte olmalıdır. 3- Bu önlemler orantılı olmalıdır. Bir başka deyişle bu önlemler karşılaşılan güçlüklerin giderilmesi için gerekenden daha fazla olmamalıdır.

Akit taraflardan biri tarafından alınacak bir korunma tedbirinin, karşı tarafa dengeleyici ve düzenleyici önlemler alma hakkını doğuracağı hususu düzenleme altına alınmıştır. Bunun şartı ise "taraflardan birinin aldığı korunma önlemlerinin diğer taraf açısından hak ve yükümlülükler bağlamında bir dengesizlik yaratması durumudur.

---

31 *Bu konuda bkz, Bu konuda bkz,* İktisadi Kalkınma Vakfı, "Gümrük Birliği", (http://www.ikv.org.tr/icerik.asp?konu=gumrukbirligi&baslik=G%C3%BCmr%C3%BCk%20Birli%C3%Boi), (11.4.2013).

32 Bahsedilen bu 3 duruma aşağıdaki eylemler sebebiyet verebilir: 1- Topluluğun gümrük birliğinin işleyişiyle doğrudan ilgili alanlarda kabul ettiği mevzuatı karşılayan bir mevzuatın Türkiye tarafından kabul edilmemesi (md. 56/2). 2-Türkiye'nin gümrük birliğinin işleyişiyle doğrudan ilgili bir alanda kabul ettiği yeni bir mevzuatın gümrük birliğinin düzgün işleyişini bozması (md. 57/4). 3- Gümrük birliğinin işleyişiyle doğrudan ilgili alandaki mevzuatın akit taraflarda farklı şekilde uygulanması. Bkz. CAN ve ÖZEN, 2000, s. 192.

Bu düzenlemeyle Topluluk, ileride Türkiye tarafından alınabilecek muhtemel korunma önlemlerine karşı kendini garanti altına almaya çalışmaktadır

b- Özel korunma hükümleri: çeşitli tür ve niteliktedir. Bunlardan bazıları: ortak gümrük tarifesine uyumun ertelenebilmesi; üçüncü ülkelere "sıfır" ya da "düşük" gümrüklü tarife kontenjanları açma imkanı sağlanması; damping (*dumping*) (indirim) uygulamaları kapsamında koruyucu nitelikteki geçici önlemler alınması ve alışverişlerde yön değişmeleri[33] ya da ekonomik güçlükler ortaya çıktığında, bunların ivedi bir eylemi gerektirdiği kanısına varan ilgili âkit tarafın gerekli korunma tedbirleri alması hallerinde görülür.

5- Mali yardım: Ortaklık ilişkisi çerçevesinde, Türkiye'nin ekonomik ve sosyal gelişmesinin teşviki amacıyla, Topluluk tarafından Türkiye'ye yönelik olarak bir dizi mali yardımlar taahhüt edilmiş ve bir kısmı yerine getirilmiştir. Bu yardımlar, taraflar arasında imzalanan protokollerde yer almaktadır. Bu protokoller yer yer Ankara Anlaşması gibi Katma Protokol gibi birincil nitelikli ortaklık metinlerinin ekinde yer alır.[34]

Gümrük birliği kararı bağlamında da Topluluk tek taraflı bir deklarasyonla, gümrük birliğinin Türkiye ekonomisi üzerindeki olası olumsuz etkilerini gidermek amacıyla, Türkiye'ye yönelik olarak 4-5 yıllık bir dönem zarfında 2,5 milyar Avro'ya varan mali yardım yapacağını taahhüt etmişse de bu yardımlar Türkiye tarafından çeşitli nedenlerle ve o dönemde Yunanistan'ın muhalefeti nedeniyle etkin olarak kullanılamamıştır.

İpucu:

- 6 Mart 1995 tarihinde kabul edilen 1/95 sayılı OKK, Ankara Anlaşması ile başlayan, Katma Protokol ile devam eden ortaklık ilişkisinin son aşamasını düzenleyen bir hukuki metindir. Bu metin hukuki açıdan bir anlaşma değildir. Katma protokol ile yaratılan hukuki durumu uygulamaya sokan ve bu çerçevedeki usullere ilişkin düzenlemeler içeren bir "uygulama belgesidir".
- Mevzuat uyumu kapsamında tıpkı OGT ve ticaret politikası çerçevesinde olduğu gibi durağan ve değişken yükümlülükler söz konusudur. 1/95 sayılı kararda açıkça belirtilen yükümlülükleri durağan yükümlülükler olarak nitelemek; bunun tersine 1/95 sayılı kararda açıkça yer almayan ve ileride değişecek Topluluk mevzuatı kapsamında Türkiye'ye gerekli mevzuat uyumunu öngören yükümlülükleri de değişken yükümlülükler olarak nitelemek yerinde olacaktır.
- Gümrük birliği kararı kapsamındaki mevzuat uyum yükümlülüklerini 2 kategoride toplamak mümkündür: 1- Mevzuatın yakınlaştırılmasıyla ilgili yükümlükler. Rekabet kuralları, devlet tekelleri ve devlet yardımları, fikri ve sınai mülkiyet hakları ve vergilendirme gibi alanlarda AB'de geçerli olan mevzuat uyum düzenlemelerine uyum yükümlüğü bu kapsamdadır. 2- Teknik düzenlemeler kapsamındaki uyum yükümlükleri. Bu kapsamda standardizasyon, metroloji, kalibrasyon, kalite, akreditasyon ve sertifikasyon gibi alanlarda AB tarafından uygulanmakta olan standartlara ve teknik mevzuata uyum yükümlülüğü söz konusudur.

Ortaklık İlişkisi Kapsamında Türkiye'nin AET/AB Mevzuatına Uyum Çalışmaları

Bu çerçevede yapılan uyum çalışmaları, genel olarak Topluluk gümrük, rekabet ve fikri mülkiyet, sanayi, kamu alımları ve tarım mevzuatlarına uyum başlıkları altında toplanabilir;

1- Topluluk gümrük mevzuatına uyum: Topluluk gümrük mevzuatına uyum konusunda (1/95 sayılı kararın 28. Maddesi) Türkiye, AB gümrük müktesebatına[35] büyük ölçüde uyum sağlamıştır. Bunun sonucunda gümrük birliğinin işlemesi açı-

[33] Bu tip yön değiştirmeler gümrük vergileri, miktar kısıtlamaları, ithalattaki eş etkili tedbirlerin yanı sıra herhangi bir ticaret politikası tedbirinin uygulanmasından meydana gelen uyarsızlıklar sonucu ortaya çıkabilir. Bu konuda Bkz. Katma Protokol, md. 5/1.

[34] Bu konuda daha geniş bilgi için Bkz. 12.Bölüm ve CAN ve ÖZEN, 2000, s. 287-288.

[35] Daha açık bir ifadeyle AB Gümrük Kodu'nu oluşturan 2913/92 (EEC) Konsey Tüzüğü ile uygulama hükümlerini içeren 2454/93 sayılı Komisyon Tüzüğüne.

sından tekbiçim/yeknesak uygulamalar gerektiren menşe, gümrük kıymeti, malların gümrük birliği bölgesine girişi, gümrük beyannamesi, serbest dolaşıma giriş, ekonomik etkili gümrük rejimleri, malların dolaşımı, gümrük borcu/yükümlülüğü, itiraz hakkı konularında AB müktesebatına uyum sağlanmıştır.

Buna ilaveten "Gümrük Birliği ilişkisi çerçevesinde, gümrük idarelerine yönelik yeniden yapılanma ve modernleşme çalışmaları da Türkiye'nin yükümlülükleri arasındadır. Bu kapsamda, 1998 yılında başlatılan gümrük modernizasyonu projesi, gümrük teşkilatının yeniden düzenlenmesini, vergi tahsilatının etkinliğinin artırılmasını ve daha etkili bir gümrük kontrolü sağlamaya yönelik bilgisayar sisteminin geliştirilmesini amaçlamaktadır. Proje kapsamında Gümrük Teşkilat Kanunu'nda bazı değişiklikler yapılmış ve Haziran 2005 itibarıyla 70 Gümrük Müdürlüğü ile 16 Gümrük Baş Müdürlüğünde otomasyona geçilmiştir. Böylece Türkiye'deki gümrük işlemlerinin neredeyse tamamı elektronik ortamda yürütülür hale gelmiş ve sağladığı zaman tasarrufu nedeniyle ekonomiye olumlu etkisi olmuştur.

1/95 sayılı OKK, gümrük vergileri ve ilgili düzenlemelerin yanı sıra Topluluğun gümrük konusundaki kanun, yönetmelik ve tasarruflarına da uyum sağlanmasını da hükme bağlamıştır. 5 Şubat 2000 tarihinde yürürlüğe giren 4458 sayılı Gümrük Kanunu[36] ile bu alandaki yükümlülük yerine getirilmiş, malların menşei, gümrük değeri, Gümrük Birliği alanına giriş ve çıkışlar, gümrük işlemlerine ilişkin AB Gümrük Kodu'na uyum sağlanmıştır.

2- Rekabet politikası ve fikri mülkiyet hukukuna uyum: Rekabet kapsamındaki mevzuat uyumuyla ilgili olarak, Katma Protokol'ün 1973'te yürürlüğe girdiği hatırlanacak olursa, rekabet konusundaki mevzuat uyumunun 1981 yılında başlamış olması gerekirdi. Oysa 1981'de Türkiye gündeminin tamamen farklı konulara yoğunlaşmış ve rekabet politikası ve fikri mülkiyet hukukuna uyum çalışmaları gümrük birliği kararı arifesinde başlatılabilmiştir.[37] 7 Aralık 1994 tarihinde kabul edilen Türkiye'nin ilk Rekabet Kanunu,[38] 13 Aralık 1994 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanunu uygulamakla sorumlu Rekabet Kurumunun karar organı olan Rekabet Kurulu da, 5 Kasım 1997 tarihinden itibaren başvuruları değerlendirmeye başlamıştır. Bu kanunla oluşturulan Rekabet Kurumu bugün büyük ölçüde AB müktesebatına uyumlu bir şekilde faaliyet göstermektedir.[39] "Ticari Nitelikli Devlet Tekelleri" alanında ise, özellikle alkollü içecekler konusundaki çalışmalara özel bir önem verilmiştir. Gerekli yasal düzenleme ile[40] TEKEL'in tekel statüsü kaldırılmış ve tütün, alkol ve alkollü içkiler piyasasındaki faaliyetlerin düzenleyici bir otorite tarafından yürütülmesi amacıyla

[36] Bkz, Resmi Gazete, 4.11.1999, Sayı. 23866. Bu kanun konuyla ilgili 2913/92 sayılı Konsey tüzüğüne uygun olarak hazırlanmıştır.

[37] Aslında bu konuda Katma Protokol'ün 48. maddesinde Türkiye açısından açık bir yükümlülük öngörüldüğü söylenebilir. Ancak Ortaklık Konseyi gerekli kararları/tavsiyeleri alamadığı için bu çerçevedeki uyum 1/95 sayılı gümrük birliği kararı sonrasına kalmıştır (bkz, 1/95 sayılı karar, madde 39/2 a).

[38] Bkz, 4054 sayılı kanun, Resmi Gazete, 13.12.1994, Sayı 22140. Bu çerçevedeki tartışmalar için bkz, Nurkut İnan, "Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ve AB Rekabet Politikasına Uyum", in **Avrupa Birliği El Kitabı**, TCMB Yay., Ankara, 1995, s. 247-258.

[39] Kuruluşunun hemen ardından Türk Rekabet Kurulu şu tebliğleri kabul ederek Türk mevzuatının AT müktesebatına uyumunu gerçekleştirmiştir: 1- Rekabet Kurulundan izin alınması gereken birleşme ve devralmalar (No: 1997/1, RG, 12.8.1997, 23078). 2- Anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliği kararlarının bildirim usul ve esasları (No: 1997/2, RG, 12.8.1997, 23078). 3- Tek elden dağıtım anlaşmalarına ilişkin grup muafiyeti (No: 1997/3, RG, 4.9.1997, 23100). 4- Tek elden satın alma anlaşmalarına ilişkin grup muafiyeti (No: 1997/4, RG, 9.9.1997, 23105). Bkz, Resmi Gazete, 4.11.1999, Sayı. 23866. Bu kanun konuyla ilgili 2913/92 sayılı Konsey tüzüğüne uygun olarak hazırlanmıştır.

[40] Bu çerçevede 2002'de 4733 sayılı kanun kabul edilmiştir. Bkz, Resmi Gazete, 09/01/2002, Sayı 24635. Ancak bu kanunda 2008'de kabul edilen 5752 sayılı kanunla değişiklik yapılmıştır. Bkz, Resmi Gazete, 15.4.2008, Sayı 26848.

Düzenleme Kurumu olan Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) kurulmuştur.

Rekabet politikasına uyumun gerektirdiği diğer alan, devlet destekleri/yardımlarıdır. Bu konuda başlangıçta birtakım tereddütler yaşanmıştır. Ancak bu çerçevedeki uyum çalışmaları, rekabet faslının üyelik müzakerelerine açılması kapsamında hızlanmış ve 22 Ekim 2010'da Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun kabul edilmiştir.[41] Bu kanunla devlet desteklerinin söz konusu kanun hükümlerine göre verilmesini temin eden bir Devlet Destekleri İzleme ve Denetleme Kurulu oluşturulmuştur (md. 4). Ancak bu kanunun uygulanmasıyla ilgili mevzuat Haziran 2013 sonrasında kabul edilecektir.

Fikri Mülkiyet Hukuku alanında ise, uluslararası normlara uyum sağlamak amacıyla edebiyat ve sanat eserlerinin korunması, icracı sanatçılar ve yayın kuruluşlarının korunması gibi alanlarda uluslararası sözleşmelere taraf olunmuştur.[42] Aynı zamanda, fikri haklar sisteminin yeniden ele alınması ve Avrupa Birliği hukuk sistemi ile uyumlu hale getirilmesi amacıyla birçok hukuki düzenleme kabul edilmiştir. Sınai mülkiyet haklarının AB mevzuatına ve uluslararası normlara ve özellikle Dünya Ticaret Örgütü Anlaşması TRIPS Metnine uygun bir şekilde korunması amacıyla da patent, endüstriyel tasarımlar, markalar ve coğrafi işaretlerin korunmasına ilişkin düzenlemeler yürürlüğe girmiştir.

Gümrük Birliği kapsamında tamamlanması gereken yasal düzenlemeler, malların serbest dolaşımının tam olarak sağlanmasını amaçlamaktadır. Bu düzenlemeler içinde önemli bir yer tutan fikri ve sınai haklara ilişkin mevzuatın taraflar arasında farklı düzeylerde bulunması, serbest dolaşıma tarife dışı engel teşkil etmektedir. Dolayısıyla, Gümrük Birliği'nin sağlıklı işleyebilmesi için, fikri ve sınai haklara ilişkin Türk mevzuatının, AB mevzuatı ve uluslararası sözleşmelere uyumlu hale gelmesi büyük önem arz etmektedir.[43]

3- Sanayi ürünleri ticaretindeki teknik engellerin kaldırılması: Bu konudaki uyum çalışmalarına 2/97 sayılı Ortaklık Konseyi kararının Türkiye'de uygulamaya geçirilmesi için 29 Nisan 1997 tarih ve 9196 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kabul edilerek başlanmıştır. Bu kararda 32 maddelik listeye uygun olarak hangi bakanlıkların hangi konularda uyum çalışmalarını yürüteceği belirlenmiştir. Bu karara ilaveten 24 Kasım 1998 tarih ve 1998/31 sayılı Başbakanlık genelgesi yayınlanmış ve uyum çalışmalarının 31.12.2000 tarihine kadar bitirilmesi istenmiştir. Ek olarak, 1999 yılında gerçekleşen Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylığının tanınmasını takiben uyum sağlanması gereken teknik mevzuat sayısı artmıştır. Haziran 2005 itibariyle, toplam sayısı 532 olan teknik mevzuatın, 273 tanesine uyum sağlanmıştır.[44] AB'deki teknik mevzuatın gelişen dinamik yapısı göz önünde bulundurularak başlatılan 2/97 sayılı OKK'nın güncellenmesi çalışmaları ise son aşamaya gelmiştir.

Bu bağlamda, ilgili kurumsal yapılanmada kaydedilen ilerleme şu şekilde özetlenebilir: Türk Standartları Enstitüsü (TSE), AB standartlarına, test – belgelendirme, metroloji ve kalibrasyon (ölçümleme) alanlarındaki uyum çalışmaları çerçevesinde yeniden yapılandırılmıştır; Türk Akreditasyon Kurumu (TÜRKAK) kurularak test – belgelendirme ve onay çalışmalarını yürüten kuruluşları akredite etmeye başlamıştır.[45] TÜRKAK, 10 Nisan

41 Bkz, 6015 sayılı kanun, Resmi Gazete 23.10.2010, Sayı 27738.

42 Bu çerçevedeki yükümlülükler 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın 8 no.'lu ekinde yeralmaktadır.

43 Bu konuda Bkz, İktisadi Kalkınma Vakfı, "Gümrük Birliği".

44 Bu konuda Bkz. www.dtm.gov.tr

45 TÜRKAK, bu doğrultuda, Avrupa Akreditasyon İşbirliği Programı'nın (*European co-operation for Accreditation-EA*) Çok Taraflı Anlaşmasını (*Multilateral Agreement-MLA*) imzalamak üzere 29 Mart 2005 tarihinde resmi başvuruda bulunmuştur. Bu başvuru üzerine TÜRKAK 2006 yılında, Avrupa Akreditasyon Birliği'nce (EA) denetlenerek; laboratuvar, muayene ve

2012 tarihli Cumhurbaşkanlığı Tezkeresi ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'ndan alınarak AB Bakanlığı'na bağlanmıştır.[46] Bu değişiklik Türkiye'deki akreditasyon sistemine AB sürecinin damgasını vurduğu anlamına gelmektedir. Bunun sonucu olarak Türk Akreditasyon sistemi AB süreci ile uyumlu olmak ve onunla uyumlu yürümek zorundadır. Tersi durumda hem konuyla ilgili mevzuat uyumunda geri kalınmakta, hem de gerekli uygunluk belgelerinin alınabilmesi için AB ülkelerindeki akreditasyon kurumlarına boş yere milyarlarca liralık sermaye gitmektedir.

Sonuç olarak, AB teknik mevzuatına uyumda önemli aşamalar kaydedilmiş ve bugün teknik mevzuatın %90'ından fazlası uyumlu hale getirilmiştir. Bu alanda, CE işaretli mevzuat kapsamındaki ürünlerin belgelendirmesini yapan akreditasyon yapan Türk Kuruluşlarının sayısı 15 Şubat 2013 tarihi itibariyle 23'e yükselmiştir.[47] Ancak gümrük birliğinin yürürlüğe girdiği 1996 yılından bu yana Türkiye bu alandaki mevzuat uyumunda oldukça ileri bir seviyeye ulaşmasına rağmen, Avrupa Komisyonu'nun 2012 yılı İlerleme Raporu'nda da belirttiği gibi bu alanda da tam uyum henüz gerçekleşmemiştir.[48]

4- Tarım Konusundaki Mevzuat Uyumu Çalışmaları: Diğer pek çok alanda olduğu gibi tarım konusunda da Türkiye'nin AET müktesebatına uyumu oldukça gecikmeli olmuştur. Normalde Katma Protokol'ün 33. Maddesinde, tarım konusunda 22 yıllık süre zarfında tarım ürünlerinin serbest dolaşımının gerçekleşebilmesi için Türkiye kendi tarım politikasını AET kapsamında geçerli olan ortak tarım politikasına uydurma yükümlülüğüne tabi kılınmıştır. Bunun sonucunda 1 Ocak 1996 itibariyle Türkiye ile AET arasında tarım ürünlerinin serbest dolaşımına kademeli olarak geçilecekti. Bu döneme kadar her iki taraf arasında tarım ürünlerine giderek genişleyen tavizli bir sistem işleyecekti.

Ancak yukarıda da belirtildiği gibi Türkiye, 1993 yılına kadar bu konuda en küçük bir indirime gitmemiştir. Ancak bu tarihten sonra ilk kez tarım ürünlerinde bazı tavizler vermiştir. 1994 ve 1995'te bu tavizler biraz daha genişlemiştir. Tarım konusunda 1/95 sayılı karar sonrası uyum çalışmalarına hız verilmiştir. Ancak Arat'ın da belirttiği gibi taviz sistemi geçici bir durumdur. Asıl amaç tarım ürünlerinde serbest dolaşımın sağlanmasıdır.

AB Türkiye ortaklık ilişkisinde genel olarak bir alanda serbest dolaşıma geçilecekse bunun için öncelikle hukuk uyumunun yapılması ve bu uyumun yürürlüğe girerek uygulanması, şayet gerekiyorsa ilgili sektörde gerekli çalışmaların yapılması gerekir. Dolayısıyla tarım ürünleri çerçevesinde gerçekleştirilecek bir serbest dolaşım için Türk hukukundaki tarımla ilgili düzenlemelerin AB mevzuatına uyumlaştırılması ve bu konuda uygulamaya geçilmesi gerekir.[49] Tarım konusundaki AB müktesebatının üstlenilmesi çalışmaları, Aralık 1999 Helsinki Zirvesi sonrası Türkiye'nin üyelik sürecinin başlamasıy-

sistem belgelendirme akreditasyonu alanlarında Çok Taraflı Anlaşma imzalayarak uluslararası tanınırlığı olan bir akreditasyon kuruluşu haline gelmiştir. TÜRKAK'ın daha önce imzalanan alanlara ilaveten Personel, Ürün, Çevre Yönetim Sistemleri Belgelendirme alanlarında da Çok Taraflı Anlaşma 2008 yılında imzalanmıştır. Böylelikle TÜRKAK, EA ile tüm alanlarda MLA imzalamıştır. Buna ilaveten, 10 Mayıs 2006 tarihi itibariyle TÜRKAK'ın Uluslararası Laboratuvarlar Birliği'ne (*The* International Laboratory *Accreditation Cooperation-ILAC*) tam üyelik başvurusu olumlu neticelenmiş; deney ve kalibrasyon laboratuarları alanında Karşılıklı Tanınma Anlaşması (Mutual Recognition Agreement-MRA) imzalanmıştır. TÜRKAK, Uluslararası Akreditasyon Forumu (*International Accreditation Forum-IAF*) ile de faaliyet gösterdiği tüm alanlarda Karşılıklı Tanınma Anlaşması imzalamıştır.

46 Bkz. Resmi Gazete, 11.4.2012, Sayı 28261.

47 Bu konuda daha fazla ayrıntı için Bkz. Avrupa Birliği Bakanlığı, "Gümrük Birliği".

48 Bkz. EC, **2012 Yılı İlerleme Raporu**, 2012, s. 44.

49 ARAT, 1998, s. 81.

la yeniden ivme kazanmıştır. Bu konuda aşağıda ele alınacağı gibi gerekli çalışmalar yapılmaktadır.

5- Kamu Alımları: "1/95 sayılı OKK kapsamında, Türkiye'nin kamu alımları alanındaki AB mevzuatına uyum sağlaması hükme bağlanmış ve 1 Ocak 2003'te Kamu İhale Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kamu ihalelerine ilişkin uygulamaları yürütecek ve şikâyetleri çözüme bağlayacak hukuki ve idari düzeyde bağımsız Kamu İhale Kurumu ise Temmuz 2002'de çalışmalarına başlamıştır. Ancak, kamu ihalesine ilişkin mevcut yasanın, Türk teklif sahipleri lehine hükümler içerdiği AB tarafından vurgulanmaktadır. Bu kapsamda, Kamu İhale Kanunu'nun değiştirilmesi gündemde olup, çalışmalar devam etmektedir.

İpucu:

- Ortaklık Konseyi'nden çıkan kararlar dâhil Türkiye-AET ortaklığı kapsamındaki hiçbir karar Türk iç hukukunda otomatik olarak yürürlüğe girmez ya da doğrudan uygulanmaz. Ortaklık metinleri uluslararası belgelerdir. Uluslararası belgelerin icabı olarak Türkiye bu belgelerdeki yükümlülükleri yerine getirmek durumundadır. Bu çerçevedeki mevzuat uyumuyla ilgili uyarlamaları ya da değişiklikleri Türkiye kendi anayasal kurallarına uygun şekilde yapacaktır. Dolayısıyla otomatik olarak, herhangi bir karara Türk makamlarının uyması diye bir şey söz konusu değildir.
- Türkiye'nin AB mevzuatına uyum çalışmaları çerçevesinde tedrici yaklaşımın benimsenmesi esastır. Bu noktada Arat'ın da belirttiği gibi önce Türkiye kendi mevzuat uyum çalışmalarına başlamalıdır. Bu konuda adım attıkça politika yakınlaşması için Toplulukla ortak tedbirler alacaktır. Bu yakınlaşma gerçekleştiği ölçüde de Ortaklık Konseyi'nin aldığı kararlara göre tespit edilmiş bir takvim çerçevesinde kademeli olarak bütünleşme gerçekleşecektir. Bunun gerçekleşmesi için bir süre konmamıştır. Sonuç tamamen Türkiye'nin performansına bağlıdır. Türkiye, bahsedilen adımları ne kadar hızlı atarsa AB ile Türkiye arasındaki bütünleşme o kadar hızlı gerçekleşir. Eğer Türkiye bu konuda istekli ve hevesli olursa kısa süre içinde bütün alanlarda gerekli uyumu tamamlar.

Kamu alımları piyasalarının karşılıklı olarak açılması ve hizmetlerin serbest dolaşımı için müzakerelerin başlatılması kararı, 11 Nisan 2000 tarihli 39. AB-Türkiye Ortaklık Konseyi'nde alınmış ve Ekim 2000'de müzakereler başlamıştır. Kamu alımları alanında sağlanan ilerlemeye rağmen, hizmetlerin serbest dolaşımına ilişkin Türkiye'nin yaklaşımı, müzakerelerin "katılım müzakerelerinin başlatılması" ile birlikte, üyelik perspektifi çerçevesinde yürütülmesidir."[50]

Katılım Sürecinde AB Müktesebatının Üstlenilmesinde Türkiye'nin Yükümlülükleri

Bu çerçevedeki gelişmeleri, Komisyondan genişleme sürecinden dışlanan Türkiye'nin adaylığa hazırlanması için bir stratejinin belirlenmesinin istenildiği, Aralık 1997 tarihli Lüksemburg Zirvesi'nden başlatmak en doğrusudur. Bu bağlamda Komisyon, 4 Mart 1998'de kabul edilen «Türkiye İçin Strateji» belgesi hazırlamıştır. Müktesebatın üstlenilmesi ve mevzuat uyumu konuları adı geçen stratejideki en önemli hususlardır. Türkiye bu stratejiye 17 Temmuz 1998'de olumlu yanıt vererek sürecin başlamasını sağlamıştır. 9-10 Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesi'nin ardından, Türkiye'nin katılım sürecinde AB müktesebatının üstlenilmesi çerçevesindeki yükümlülükleri netleşmeye başlamıştır. İlk aşamada diğer aday ülkelerdekine benzer şekilde Türkiye için de bir Katılım Öncesi Strateji hazırlanmıştır.

[50] Bu konuda Bkz.İktisadi Kalkınma Vakfı, "Gümrük Birliği".

Kutu 15.4: Katılım Öncesi Strateji

Katılım Öncesi Strateji 5. genişlemede aday ülkeleri AB ile yakınlaştırma perspektifi ile, söz konusu ülkelerin katılım sürecindeki ihtiyaçlarını belirlemek ve hazırlıklarına ilişkin uygun araçları sağlamak amacıyla kabul edilmiştir. Aday ülkeye sağlanacak tüm yardımları tek çatı altında toplayan katılım öncesi strateji, şu noktalar üzerine kurulmuştur: 1-Her aday ülkenin Katılım Ortaklığı Belgesinde (KOB) tanımlanan öncelikler temelinde hazırlanan ve aday ülke tarafından öngörülen yasal, kurumsal ve idari reformlar ile kullanılacak insan ve bütçe kaynaklarının belirlendiği Topluluk müktesebatının üstlenilmesine ilişkin ulusal program; 2- Ekonomik politika önceliklerinin değerlendirmesi; 3- Organize suça karşı pakt; 4- 1997 yılında, aday ülkelere Topluluk müktesebatına uyum konusunda yardım sağlamak amacıyla, İç Pazar'dan sorumlu Komisyon üyesi tarafından hazırlanan yol haritaları. Katılım stratejisi, müktesebatın uygulanması ve standartların AB ile yakınlaştırılması için, aday ülkelerin kurumsal ve idari yapılarının uyumuna büyük önem vermektedir. Bu çerçevede, Komisyon tarafından 1998 yılından başlayarak her yıl düzenli olarak hazırlanan ilerleme raporları ile, aday ülkelerin Kopenhag kriterlerine uyumda sağladıkları ilerleme ayrıntılı olarak değerlendirilmektedir.

Katılım öncesi strateji şunları da içermektedir: 1- AB ile Türkiye arasında sürekli Siyasi Diyalog, 2- AB programlarına (Rekabet Edebilirlik ve Yenilik Programı, 7. Araştırma Çerçeve Programı, Yaşam Boyu Öğrenme Programı, İstihdam ve Sosyal Dayanışma Programı) ve kurumlarına katılım, 3- Uluslararası Finans Kuruluşlarından eş finansman da Türkiye'nin katılım öncesi stratejisinin bir parçasıdır.

Kaynak: İKV, "Adaylık Sürecinde Kullanılan Yönlendirici Araçlar",

(http://www.ikv.org.tr/pdfs/adayliksureci1.pdf) (5.4.2013).

Belirlenen strateji kapsamında hazırlanan Katılım **Ortaklığı Belgesi** (*Partenariat d'adhésion*), Bakanlar Konseyi tarafından 8 Mart 2001'de kabul edilmiştir.[51] "Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB), adaylığı resmen kabul edilen her ülke için Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve Konsey tarafından onaylandıktan sonra, AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanan bir belgedir. Dolayısıyla AB müktesebatının bir parçasıdır. KOB, üyelik için alınması gereken önlemleri, kısa ve orta vadeli öncelikleri, siyasi kriterler, ekonomik kriterler ve AB müktesebatına uyum başlıklarını, AB'nin mali yardımlarına ilişkin hususları kapsayan 35 fasıldan oluşmakta olup, aday ülkeler için bir tür yol haritasıdır. KOB'da yer alan kısa vadeli önlemlerin KOB'un yayım tarihinden itibaren genelde 1-2 yıl, orta vadeli önlemlerin ise 3-4 yıllık bir sürede yerine getirilmesi öngörülür ve KOB, ihtiyaçlar çerçevesinde güncellenir."[52] Bir başka ifadeyle, aday ülkenin yerine getirdiği hususlar KOB'dan çıkarılır; geri kalan önlemler ise yeni bir takvime bağlanır. Türkiye için ilk kez 2001 yılında hazırlanan KOB, bugüne kadar üç kez güncellenmiştir.[53].

Sonuç olarak KOB'da Türkiye'nin katılım sürecinde yapması gereken müktesebatı üstlenme yükümlülükleri ayrıntılı bir biçimde yer almaktadır. Bunun yanı sıra yeni versiyonlarda müktesebata uyum yükümlülüklerinin daha özellikli hale geldiği görülmektedir. Örneğin balıkçılık politikasıyla ilgili olarak KOB 2001'de "Balıkçılık kaynakları, piyasası ve yapısal gelişiminin, kaynakların yönetimi politikası, teftiş ve kontrol önlemleri vasıtasıyla izlenmesi için idari yapıların kurulması

[51] 2001/235/AT kodlu belge.

[52] Bkz, AB Bakanlığı, "Katılım Ortaklığı Belgeleri", http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46226&l=1, (5.4.2013)

[53] KOB'un güncelendiği tarihler, 2003, 2006 ve 2008'dir. Dolayısıyla bugün KOB'un dört versiyonu mevcuttur. KOB'un referansları şu şekildedir: 1- Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin 8 Mart 2001 tarihli AB Bakanlar Konseyi Kararı, (2001/235/AT; OJEU, L 85, 24.3.2001, s. 13); 2- Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin 19 Mayıs 2003 tarihli AB Bakanlar Konseyi Kararı, (2003/98/AT; OJEU, L 145, 12.6.2003, s. 40); 3- Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin 23 Ocak 2006 tarihli AB Bakanlar Konseyi Kararı, (2006/35/AT; OJEU, L 22, 26.1.2006, s. 34); 4- 2006/35/EC Sayılı Kararın Feshine ve Türkiye ile Katılım Ortaklığının kapsadığı ilkeler öncelikler ve koşullara dair 18 Şubat 2008 tarihli AB Bakanlar Konseyi Kararı, (2008/157/AT; OJEU, L 51, 26.2.2008, s. 4). Bu belgelerin Türkçe metinlerine AB Bakanlığı'nın web sitesinden (www.abgs.gov.tr adresinden) ulaşmak mümkündür.

ve balıkçılık filo kayıtlarının geliştirilmesi" şeklinde bir yükümlülük yer almaktadır.

KOB'un yanı sıra müzakere süreci açısından Türkiye'nin müktesebata uyum konusunda yükümlülüklerinin yer aldığı bir diğer belge "Müzakere Çerçeve Belgesi" (MÇB)'dir. MÇB, katılıma ilişkin müzakere sürecinin en temel belgesidir ve katılım müzakerelerine ilişkin ilkeleri, esasları, usulleri ve müzakere fasıllarını belirler. Genel olarak, MÇB, 6 Ekim 2004 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan İlerleme Raporu'na ve yine bu raporu esas alan 17 Aralık 2005 tarihinde yapılan Zirve'nin Sonuç Bildirgesine dayanmaktadır. Belge Komisyon tarafından hazırlanmış ve 3 Ekim 2005 tarihinde Bakanlar Konseyi tarafından onaylanmıştır. "Türkiye'nin Müzakere Çerçeve Belgesi"nde müzakereler üç temel unsur üzerine kurulmuştur: i) Kopenhag siyasi kriterlerinin istisnasız olarak uygulanması, siyasi reformların derinleştirilmesi ve içselleştirilmesi; ii). AB müktesebatının üstlenilmesi ve uygulanması; iii) Sivil toplumla diyalogun güçlendirilmesi ve bu çerçevede hem AB ülkelerinin hem de Türkiye'nin kamuoyuna yönelik olarak bir iletişim stratejisinin yürütülmesi."[54]

3 Ekim 2005 tarihinden itibaren Türkiye ile AB arasındaki müzakerelerde yol haritası niteliği taşıyacak toplam 23 madde ve bir ek listeden oluşan MÇB, üç bölüme ayrılmıştır; İlk bölümde müzakerelerin yürütülmesindeki ilkeler, ikinci bölümde müzakerelerin içeriği, üçüncü bölümde ise prosedür yer almaktadır. Belgenin sonunda ise müzakere edilecek 35 fasıl belirlenmiştir. Belge maktadır. Kamuoyunda en çok tartışılan konular ise, 2,3, 6, 7, 11. ve 12. maddelerde yer alan düzenlemeler olmuştur. AB müktesebatının üstlenilmesi konusu Müzakere Çerçeve Belgesi'nin "Müzakerelerin İçeriği" başlıklı ikinci bölümünde yer alır. Bu bölümde AB'ye katılımın, Birlik sisteminin ve "müktesebat" olarak bilinen düzenlemelerin getirdiği hak ve yükümlülüklerin kabulü anlamına geldiği vurgulanmaktadır. Bu bölümde ayrıca mevzuatın uyumlu hale getirilmesine ek olarak katılımın, aynı zamanda müktesebatın zamanında ve etkin bir şekilde uygulanması anlamına geldiği vurgulanmaktadır (md. 10). Dolayısıyla Müzakere Çerçeve Belgesinde yer alan ilkeler yukarıda aktarılan AB müktesebatının üstlenilmesi aşamalarına harfiyen uygundur. AB müktesebatının ne tür kurallardan oluştuğu açık olarak ifade edilen bu bölümde yer alan düzenleme/karar tipleri şu şekildedir:

- AB Birliği'nin üzerine kurulduğu antlaşmaların içeriği, ilkeleri ve siyasi hedefleri;
- Antlaşmalar uyarınca benimsenen mevzuat ve kararlar ve Adalet Divanı'nın içtihadı;
- Kurumlararası anlaşmalar, kararlar, beyanatlar, tavsiyeler, kılavuzlar gibi, yasal olarak bağlayıcı olan ya da olmayan, Birlik çerçevesinde benimsenmiş diğer belgeler;
- Ortak dışişleri ve güvenlik politikaları çerçevesindeki ortak eylemler, ortak tutumlar, bildirgeler, sonuçlar ve diğer belgeler;
- Adalet ve içişleri çerçevesinde kabul edilen ortak eylemler, ortak tutumlar, imzalanan sözleşmeler, tavsiyeler, beyanatlar ve diğer belgeler;
- Birlik faaliyetlerine ilişkin olarak Topluluğun, Toplulukla birlikte üye devletlerin, birliğin ve kendi aralarında üye devletlerin akdettiği uluslararası anlaşmalar.

Üyelik gerçekleştiğinde, söz konusu müktesebata uyum da sağlanmış olacaktır. Bu durumda Türk mevzuatı açısından –nihai ya da geçici istisnaların AB tarafından kabul edilmemesi durumunda- AB müktesebatıyla uyumlu olmayan her türlü iç hukuk kuralı duruma göre ya değiştirilecek, ya da

[54] Bkz, AB Bakanlığı, "Müzakere Çerçeve Belgesi", http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46229&l=1 (5.4.2013)

tamamen yürürlükten kaldırılacaktır. Türkiye'nin aktettiği anlaşmalar açısından da iki sonuç ortaya çıkacaktır: i) Türkiye ile Topluluklar arasında daha önce yapılmış tüm mevcut ikili anlaşmalar[55] sona erecektir. Bu çerçevede Ortaklık Anlaşmasının müktesebattan ayrılan hükümleri, katılım müzakerelerinde emsal olarak kabul edilmeyecektir. ii) Türkiye tarafından daha önce yapılmış olan ve üyelik yükümlülükleriyle uyumlu olmayan diğer tüm uluslararası anlaşmalar sona erecektir (md. 11).

MÇB'de ayrıca Türkiye'nin müktesebattan doğan hak ve yükümlülükleri kabul etmesinin, müktesebatta belli uyarlamaların yapılmasını gerektirebileceği belirtilmektedir. Müktesebatta yapılacak ayrıntılı teknik uyarlamaların, katılım müzakereleri sırasında belirlenmesine gerek yoktur. Bunlar Türkiye ile işbirliği içerisinde hazırlanacak ve katılım tarihinde yürürlüğe girmek üzere Birlik kurumları tarafından zamanı geldiğinde benimsenecektir (md. 12/4 ve 12/5). Bu noktada gerektiğinde müktesebatta belli uyarlamalara karar verilirken, üye devletlerin müktesebatı benimserken uyguladıkları ve o müktesebatın ayrılmaz parçası haline gelmiş olan ilkeler, kriterler ve parametreler esas alınacak ve Türkiye'nin özel durumu göz önüne bulundurulacaktır (md. 12/1).

Söz konusu Belgede, AB müktesebatının aday ülke tarafından belirli süreliğine uygulanmaması anlamına gelen geçici istisnalar konusu da yer almaktadır. Buna göre, zaman ve kapsam açısından sınırlı olması ve müktesebatın uygulanmasına ilişkin olarak açıkça tanımlanmış aşamaları içeren bir plan eşliğinde olması koşuluyla, geçici tedbirler için Türkiye'den gelecek talepler kabul edilebilecektir. Ancak bu tedbirler iç pazarın genişletilmesiyle bağlantılı alanlar için, düzenleyici tedbirlerin hızlı bir şekilde uygulanması gerektiği için kısa ve az sayıda olması gerekir. Bunun tersine büyük mali giderler de dâhil olmak üzere ciddi çaba gerektiren kapsamlı uyarlamaların gerekli olduğu yerlerde, uyumlaştırmaya yönelik sürekli, ayrıntılı ve bütçeli bir planın bir parçası olarak uygun geçiş düzenlemeleri öngörülebilecektir (md. 12/2 ve 12/3). Ancak MÇB'ye göre "her halükarda, geçiş düzenlemeleri Birliğin kural ya da politikalarında herhangi bir değişiklik yapılmasını içermemeli, bunların sağlıklı bir şekilde işleyişini bozmamalı ve rekabetin büyük ölçüde zarar görmesine neden olmamalıdır. Bu bağlamda, Birliğin ve Türkiye'nin menfaatleri göz önünde bulundurulmalıdır". Buna karşılık uzun geçiş dönemleri, derogasyonlar, özel düzenlemeler ya da kalıcı koruma hükümleri, gibi koruma tedbirlerine bir temel oluşturmak üzere sürekli olarak uygulanabilecek önlemlerin düşünülebileceği açıkça Müzakere Çerçeve Belgesinde yer almaktadır. Komisyon bunları, uygun olan hallerde, kişilerin dolaşım özgürlükleri, yapısal politikalar ya da tarım gibi alanlarda getireceği tekliflere dâhil edecektir. Bunun yanı sıra, kişilerin serbest dolaşımının nihai olarak tesis edilmesine ilişkin karar alma süreci, üye devletlerin bireysel olarak azami düzeyde rol oynayabilmesine olanak verecektir. Geçici düzenlemeler ya da koruma tedbirleri, rekabet üzerinde ya da iç pazarın işleyişi üzerinde yaratacakları etkiler göz önüne alınarak gözden geçirilecektir.

MÇB'nin "Müzakerelerin İçeriği" bölümü, üç konuyu da kapsamaktadır; i) Birliğe katılımın mali boyutu: Türkiye'nin Birliğe katılımının mali yönleri, Mali Çerçevede göz önünde bulundurulacaktır. Bu noktadan hareketle MÇB'de, "Bu nedenle, Türkiye'nin katılımı çok büyük mali sonuçlar doğurabileceğinden, müzakereler ancak sonuç olarak ortaya çıkacak olası mali reformlarla birlikte 2014'ten itibaren başlayacak olan döneme ilişkin Mali Çerçevenin oluşturulmasından sonra sonuca bağlanacağı ifade edilmektedir (md. 13); ii) Türkiye'nin parasal birliğe katılımı konusu: Bu konuda katılım-

[55] Ankara Anlaşması, Katma Protokol ve 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı da dahil tüm Ortaklık Konseyi kararları.

dan itibaren derogasyona sahip bir üye devlet olarak Türkiye, ekonomik ve parasal birliğe katılıp katılmayacağı ve gerekli koşulları karşılayıp karşılamadığına yönelik olarak yapılacak bir değerlendirme sonrasında, Konsey'in buna yönelik vereceği kararın ardından ulusal para birimi olarak Avro'yu benimseyecektir. Bu alandaki diğer müktesebat, katılımdan itibaren tamamen geçerli olacaktır (md. 14); iii) Schengen müktesebatıyla ilgili hususlar: 'Özgürlük, adalet ve güvenlik alanıyla ilgili olarak, Avrupa Birliğine üyelik, Türkiye'nin katılımla birlikte Schengen müktesebatı da dâhil olmak üzere, bu alandaki tüm müktesebatı tamamen kabul etmesi anlamına gelmektedir. Ancak burada da gene bir istisna söz konusudur. Bu müktesebatın bir kısmı sadece, Türkiye'nin hazır olup olmadığına yönelik olarak yapılacak "uygulanması mümkün olan Schengen değerlendirmesine" dayalı olarak, iç sınırlarda kişiler üzerindeki kontrollerin kaldırılması konusunda alınacak bir Konsey kararından sonra uygulanacaktır. (md. 15).[56]

Görüldüğü gibi Müzakere Çerçeve Belgesinde Türkiye'nin müktesebata uyum yükümlülükleri, AB'nin şimdiye kadar yaptığı uygulamadan farklı olarak oldukça katı şekilde belirlenmiştir. Bu durum ise, ciddi olarak eleştiri konusu olmuştur.

AB Müktesebatının Üstlenilmesi Kapsamında Türkiye'de Yapılan Çalışmalar

a- Genel değerlendirmeler:

1- Türkiye 1999 Helsinki Zirve'si sonrası, aday ülke statüsünün de kazanılmasıyla, AB müktesebatının üstlenilmesi ve mevzuat uyum çalışmalarına hız vermiştir. Diğer aday ülkelerde olduğu gibi, işe öncelikle Avrupa Birliği konularında yetkili olacak özel bir birim kurmakla başlanmıştır. Bu çerçevede 27 Haziran 2000 Tarihinde kabul edilen 4587 Sayılı Kanunla, "Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanmasına yönelik çalışmalar çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları hazırlık ve çalışmalarda iç koordinasyon ve uyumun plan ve programlara uygun olarak yönlendirilmesini ve yürütülmesini sağlamak üzere" Başbakanlığa bağlı olarak Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) kurulmuştur.[57] Bunun ardından ABGS'nin koordinatörlüğünde Türkiye'nin Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program kabul edilmiştir.[58] Ulusal program 2003[59] ve 2008[60] yıllarında olmak üzere iki kez güncellenmiştir.

Kutu 15.5: Ulusal Programlar

Bağlayıcı bir hüküm olmamakla beraber, Komisyon tarafından hazırlanan her Katılım Ortaklığı Belgesi'ne (KOB) karşılık olarak aday ülkelerin bir Ulusal Program (UP) hazırlamaları beklenir. 15-20 sayfalık kısa bir doküman olan KOB'un içerisinde genel ifadeler yer alır. Örneğin, 35 fasıldan biri olan "13-Balıkçılık" faslı altında 2006 yılına ait KOB'da kısa vadede "balıkçılık yönetimi, denetimi, pazarlama ve yapısal düzeltmeye ilişkin mevzuatın AB müktesebatı ile uyumlaştırılması, idari kapasitenin güçlendirilmesi" öngörülmektedir. Bu tedbirin, Türkiye'de hangi kurumlar tarafından, hangi vadelerde, nasıl bir kurumsal yapılanma çerçevesinde ve hangi mali kaynaklar kullanılarak yapılacağı Ulusal Program'da detaylı olarak verilir. Dolayısıyla 15-20 sayfalık bir KOB belgesine karşılık 600-700 sayfalık Ulusal Programlar hazırlanır. Ulusal Program'ın, Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan tedbir ve süreler ile uyumlu olması esastır. Ancak, Ulusal Program hazırlıklarında sadece Katılım Ortaklığı Belgesi'ndeki önceliklerin değil bazı konularda aday ülkenin önceliklerinin de dikkate alınması doğaldır. Türkiye'de 2001, 2003 ve 2008 yıllarında olmak üzere üç Ulusal Program yayınlamıştır.

Kaynak: AB Bakanlığı, "Ulusal Programlar", http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46225&l=1(05.05.2013)

[56] Bu eleştirel yaklaşımlara örnek olarak bkz, Selami Kuran, "Müzakere Çerçeve Belgesinin Değerlendirilmesi", http://selamikuran.com/node/7 (5.5.2013)

[57] Bkz, Resmi Gazete, 4.7.2000, sayı, 24099

[58] Bkz, 19 Mart 2001 tarih ve 2001/2129 sayılı Bakanlar Kurulu kararı, Resmi Gazete, 24 Mart 2001, Sayı, 24352 Mükerrer.

[59] Bkz, 23.6.2003 tarih ve 2003/5930 sayılı Bakanlar Kurulu kararı, Resmi Gazete, 24 Temmuz 2003, Sayı, 25178 Mükerrer.

[60] Bkz, 10.11.2008 tarih ve 2008/14481 sayılı Bakanlar Kurulu kararı, Resmi Gazete, 31 Aralık 2008, Sayı, 27097 (5. Mükerrer)

2- Ulusal Programın ardından Ekim 2001-Mayıs 2004 arasında farklı tarihlerde birbiri ardına ikisi Anayasa, altısı yasa olmak üzere toplam sekiz adet Uyum Paketi kabul edilmiştir. Bu uyum paketlerinin esas amacı katılım müzakerelerine başlayabilmek için ön şart olan Kopenhag siyasi kriterlerinin yerine getirilmesidir. Uyum paketleri, doğrudan AB müktesebatı kapsamında yer alan konuları kapsamadığı için, AB müktesebatının üstlenilmesi kapsamında yer almamaktadırlar. Uyum paketlerinde yer alan konular, daha ziyade AB'nin üzerine oturduğu demokrasi, insan hakları ve hukuk devleti gibi konulardır. Bu konuların tamamında AB'nin başlı başına düzenlemelerinin mevcut olmayışı nedeniyle, yer yer Avrupa Konseyi ya da Birleşmiş Milletler düzenlemelerine gönderme yapılmakta ve aday ülkeden bu düzenlemeleri kabul etmesi istenmektedir. Daha ziyade mevzuat uyumu kapsamında değerlendirilen uyum paketlerindeki mevzuat uyumu, bu bölümün başında belirtilen ve daha ziyade teknik konuların ya da bir ortak politikanın uygulanmasıyla ilgili mevzuat uyumundan daha farklı bir nitelik arz etmektedir.

Bu uyum paketlerinin kabul edilmesinin ve uygulanmaya başlamasının ardından, Avrupa Komisyonu, Türkiye ile müzakerelerin başlanmasına yeşil ışık yakmıştır. Sonrasında da 17 Aralık 2004 tarihli Zirve'de Devlet ve Hükümet Başkanları, başlama tarihini belirlemiş vermiş ve Müzakere Çerçeve Belgesini kabul etmiştir. Böylece resmi olarak Türkiye, 3 Ekim 2005'te AB ile katılım müzakerelerine başlamıştır. Bu dönemde aşılması gereken kritik aşama, tarama süreci (*screening process*) olmuş ve AB müktesebatının üstlenilmesi ve mevzuat uyumu yeniden ön plana çıkmış bulunmaktadır.

b- Tarama Süreci ve Müzakere Sürecinde Müktesebatın Üstlenilmesinde Mevcut Durum:

i- Tarama Süreci Öncesi Yapılan Çalışmalar: Türkiye için tarama sürecine hazırlık niteliği taşıyan süreç, aslında 11 Nisan 2000 tarihinde yapılan Ortaklık Konseyi toplantısında alınan 3/2000 sayılı kararla "AB müktesebatının ayrıntılı incelemesi" (*detailed scrutiny*) adı altında fiilen başlatılmıştır. AB müktesebatının ana başlıklar şeklinde gruplandırılması sonucunda oluşan sekiz alt komite kapsamında bir araya gelen ve Avrupa Komisyonu temsilcileri ile Türk bürokratlardan oluşan gruplar, tarama sürecinin başlaması öncesi yaklaşık 40 toplantı yapmışlardır. Ayrıca alt komiteler bünyesinde kurulan çalışma grupları da birçok kez bir araya gelmişlerdir. Böylece Türkiye'nin taraması başlayacak müzakere fasıllarında, AB müktesebatına uyum durumu oldukça ayrıntılı bir şekilde tespit edilmiş bulunmaktadır.[61] Zaten bu nedenle de Türkiye'nin tarama süreci, AB'nin 2004 genişlemesindeki diğer aday ülkelerle mukayese edildiğinde daha kısa ve sorunsuz geçmiştir.

27 Haziran 2000 tarih ve 4587 sayılı ABGS Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 3/5 maddesi uyarınca[62] bu kurumun bünyesinde İç Koordinasyon ve Uyum Komitesi (İKUK) oluşturulmuş[63] ve 2000/3 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle İKUK Yönetmeliği kabul edilmiştir.[64] Ayrıca 3/2000 sayılı

---

61 Alt-komiteler, tarama süreci başladıktan sonra iki temel işlevi yerine getirmişlerdir: 1- İlgili müzakere faslında tarama süreci tamamlandıktan sonra yürürlüğe konulan AB müktesebatını ele almak. 2- Aday ülkenin uyum ve uygulama açısından üstlendiği yükümlülüklerin izlenmesi. Bu yönde bkz, Avrupa Birliği Bakanlığı, "Tarama Süreci", http://www.abgs.gov.tr/tarama /ozet.htm (7.5.2013)

62 Bkz. Resmi Gazete, 4.7.2000, Sayı 24099.

63 Ancak İç Koordinasyon ve Uyum Komitesinin daha önceki dönemde 26 Ocak 2000 tarih ve 2000/3 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle kurulduğunu belirtmek gerekir. Bu genelgenin tam metni için Bkz. http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/pgCircular.aspx (22.3.2013.

64 İKUK'un görevleri şu şekilde özetlenebilir: 1- Avrupa Birliği mevzuatına uyum çalışmaları ile ilgili her türlü çalışmayı izlemek, değerlendirmek ve gerekli koordinasyonu sağlamak. 2- Kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör, sendikalar, sivil toplum kuruluşları ve akademik çevrelerin Avrupa Birliği mevzuatına uyum çalışmaları ile ilgili önerilerini incelemek ve değerlendirmek. 3- Gerekli mevzuat değişikliğine ilişkin öncelikleri

Genelgeyle oluşturulan birimlere paralel olarak, başta DPT ve Bakanlıklar olmak üzere diğer ilgili kamu kurumlar kendi bünyelerinde çalışma grupları oluşturmak suretiyle müzakere süreci için gerekli hazırlıkları yapmışlardır. Özellikle "DPT'nin 9. Kalkınma Planı (2007-2013) çerçevesinde yaptığı hazırlıklar ve 57 adet oluşturulan Özel İhtisas Komisyonları AB uyum sürecine önemli katkı sağlamıştır."[65]

ii- Tarama Süreci Boyunca Yapılan Çalışmalar: Tarama Süreci, katılım müzakerelerinin ön ya da ilk aşamasıdır. Bu aşama Hükümetlerarası Konferans kararı ile başlatılır. Bu aşamada AB müktesebatının analitik olarak incelenmesi yapılmakta ve aday ülkeler müktesebat hakkında ayrıntılı olarak bilgilendirilmekte ve aday ülke ulusal mevzuatlarının AB müktesebatı ile ne ölçüde uyumlu olduğunun tespiti yapılmaktadır. Dolayısıyla tarama süreci müktesebatın üstlenilmesi konusunda oldukça önemli bir aşamadır.

Türkiye için tarama süreci, yaklaşık 1 yıl (20 Ekim 2005-13 Ekim 2006) sürmüştür. Taraması yapılan ilk fasıl Bilim ve Araştırma faslı olmuş ve son fasıl ise Yargı ve Temel Haklar faslıdır. Sürecin bitiş tarihi ise ülkelere göre farklılık göstermiştir.[66] Başlıca aktörlerin, Avrupa Komisyonu ve Türk bürokratlarının[67] olduğu bu süreçte, AB müktesebatı ile aday ülke mevzuatı arasındaki farklılıklar belirlenmekte ve uyum sürecinin çok genel bir takvimi ve bu süreçte karşılaşılacak muhtemel sorunlar saptanmaya çalışılmaktadır. Taramanın hangi fasıllarda ve ne zaman yapılacağı, Komisyon Genişleme Genel Müdürlüğü tarafından belirlenmiş olup, tarama toplantıları,[68] tanıtıcı tarama ve ayrıntılı tarama olarak 2 aşamada organize edilmiştir. İlk aşamada Komisyon bürokratları, aday ülke bürokratlarına o fasıldaki AB müktesebatı hakkında bilgi vermektedir. Bunun ardından yaklaşık 1 ay sonra ayrıntılı taramaya geçilmektedir. Bu aşamada ise aday ülke bürokratları ulusal mevzuatlarının AB müktesebatına uyumu hakkında Komisyon bürokratlarının bilgilendirmektedir.[69]

Tarama toplantılarının ardından Komisyon üye ülkelere "tarama sonu raporu" (*Screening*

belirlemek. 4- Bu bilgileri gerektiğinde ilgili kurul ve komitelere sunmak. Bkz, Resmi Gazete 25.8.2000, Sayı 24151. Bu yönetmelik sonraki dönemlerde 2 kez değişikliğe uğramıştır. Bkz, Resmi Gazete, 7.1.2010, Sayı 27455; Resmi Gazete, 13.7.2012, Sayı 28352.

65 Bu yönde Bkz. İktisadi Kalkınma Vakfı, "Müzakere Süreci İzleme Karnesi", http://www.ikv.org.tr/icerik.asp?konu=haberler&id=1504&baslik=M%DCZAKERE%20S%DCREC%DD%20%DDZLEME%20KARNES%DD, (5.5.2013)

66 G.Kıbrıs'ta Haziran 1999, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan'da Temmuz 1999, Slovenya'da Eylül 1999, Estonya'da 1999 yılının Güz döneminde, Litvanya ve Polonya'da Kasım 1999, Letonya'da Aralık 1999, Slovakya'da Şubat 2000'de tamamlanan tarama süreci, Malta'da Mayıs 1999'da başlatılmış ve Ocak 2000'de tamamlanmıştır. Bu tarihlere bakıldığında Türkiye'nin bu süreci oldukça kısa sürede bitirdiği söylenebilir. Zira Slovakya gibi ülkelerde tarama süreci yaklaşık 2 yıl sürmüştür.

67 Tarama toplantılarına katılan Türk heyetinde ise şu birimlerden yetkililer yer almıştır: 1- Taraması yapılan müzakere faslıyla doğrudan ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri. 2- Müzakere yapılanmasında yatay eşgüdümden sorumlu olacak kurum veya kuruluşların temsilcileri. 3- Türkiye'nin AB nezdindeki Daimi temsilciliğinden yetkililer.

68 Tarama toplantılarında Avrupa Komisyonu Bölüm Başkanı (*head of unit)* düzeyinde temsil edilmiştir. Genişleme Genel Müdürlüğü'nün (*DG Enlargement*) içindeki Genişleme Stratejisinin Koordinasyonu bölümü tarafından toplantı hazırlıkları yapılmış ve Türkiye Masası da toplantılara başkanlık etmiştir. Komisyon tarafından, taranan müzakere faslıyla doğrudan ilgili genel müdürlüklerinden de temsilciler toplantıda yer almıştır. Tarama toplantıları Brüksel'de ve ingilizce yapılmıştır. Avrupa Birliği Bakanlığı'nın web sitesinden, tarama sürecinde gerek Avrupa Komisyonunun, gerekse Türkiye'nin ilgili fasıllarda yaptığı sunum metinlerine; Komisyonun ilgili fasılda Türkiye'den istediği açıklama ve Türkiye'nin konuya ilişkin verdiği cevapların metinlerine; son olarak Komisyon tarafından açıklanan tarama raporlarının ingilizce metinlerine erişim mümkündür.

69 Komisyon Bu aşamada aday ülkeden özellikle şu konularda bilgi vermesi istenmiştir: 1- Aday ülke ilgili başlıktaki müktesebatı kabule hazır mı? 2- Aday ülke ilgili fasıldaki/başlıktaki müktesebata uygun kanunları kabul etmiş midir? Şayet etmediyse, bunun için nasıl bir takvim öngörmektedir? 3- Aday ülke ilgili başlıktaki müktesebatı uygulamak için gerekli idari yapıları haiz midir? Şayet değilse, bunları ne zaman kuracaktır? 4- Aday ülke ilgili başlıkta geçiş tedbiri talep etmeyi öngörmekte midir?.

report) adı altında bir rapor sunmaktadır. Buradaki değerlendirme ve öneriler, o fasılda müzakerelerinin açılmasına temel teşkil etmektedir. Sonuç bölümü (öneriler) hariç, raporun hazırlanması sırasında aday ülkeye de danışılmaktadır. Komisyon, raporlarında, ayrıntılı tarama sırasında aday ülke tarafından verilen bilgilere dayanarak, o ülkenin müzakerelere hazır olup olmadığını değerlendirmekte ve sonuç kısmında ya faslın müzakereye açılmasını önermekte; ya da bunun için tamamlanması gereken açılış kriterlerini *(benchmarks*) ortaya koymaktadır.[70]

iii- Tarama Süreci Sonrası Yapılan Çalışmalar:

-Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Programı'nın (MUP) Kabulü: Bu belgenin kabulü 11 Aralık 2006 tarihli Bakanlar Konseyi Kararı sonrasında gerçekleşmiştir. Bu kapsamda 10 Ocak 2007 tarihli toplantı oldukça önemlidir. Dışişleri Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Abdullah Gül başkanlığındaki bu toplantıya, Devlet Bakanı ve Başmüzakereci Ali Babacan, İzleme ve Yönlendirme Komitesi üyeleri ve ilgili tüm kurumların üst düzey yetkilileri katılmıştır. Toplantıda Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılım süreci ve izlenecek strateji ile ilgili olarak genel bir değerlendirme yapılmıştır. Toplantı sonucunda, Türkiye'nin menfaatleri ve kazanılmış hakları esas alınarak, AB'ye tam üyelik perspektifi ile 2007- 2013 döneminde Avrupa Birliği müktesebatına uyumun tamamlanmasını hedefleyen bütüncül bir program hazırlanması kararı alınmıştır.

Bu karar uyarınca, "tarama süreci sonrasında düzenleme yapılması öngörülen tüm fasılları kapsayan biçimde, Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Programı hazırlanmıştır. Programda yasal düzenlemeler, ikincil düzenlemeler ve ilgili faslın gerektirebileceği temel strateji veya politika belgelerine yer verilmiştir. Ayrıca, düzenlemenin yapılmasından sorumlu kurum ve düzenlemenin yapılacağı takvim belirlenmiştir."[71]

Bu program sistematik olarak güncellenmektedir. Konuyla ilgili çalışmalar AB Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Program'ın tam metnine AB Bakanlığı'nın web sitesinden erişim mümkündür.

-Türkiye'nin Katılım Süreci İçin Avrupa Birliği Stratejisi: Bu strateji katılım müzakerelerine daha fazla ivme kazandırılması, kamuoyunun bilgilendirilmesi ve katılım sürecine desteğinin arttırılması amacıyla Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından hazırlanmıştır. Dört platformdan oluşmaktadır. Strateji, Bakanlar Kurulu tarafından 4 Ocak 2010 tarihinde onaylanmıştır. "Stratejinin Birinci Platformu", "resmi müzakere sürecine" ilişkindir. Bu çerçevede yapılacak çalışmaları şu şekilde özetlemek mümkündür: 1- Açılabilmesi mümkün olan fasıllarla ilgili çalışmalar. 2- Müzakere pozisyon belgelerinin hazırlanması. 3- Kurumlararası çalışmaların, mevcut tıkanıklıkların aşılmasına yönelik koordinasyonunun sağlanması. 4- Açılmış fasıllardaki taahhütlerin ve strateji belgelerindeki unsurların yerine getirilmesi. 5- Açılmış fasıllarda mevcut kapanış kriterleri ile ilgili vecibelerin sonuçlandırılması. "Stratejinin İkinci Platformu", Türkiye'nin AB müktesebatına uyumunu kapsamaktadır. Burada fasılların açılıp açılmadığına, askıya alındığına veya bloke edildiğine bakılmaksızın, Türkiye'nin daha önce kendi öncelikleri, takvimi ve zamanlaması ile ortaya koyduğu MUP ve UP planlamasını tekrar devreye koyması ve bunu canlandırması öngörülmektedir.

---

[70] Bu konuda daha fazla bilgi için bkz, AB Bakanlığı, "Katılım Müzakereleri", (http://www.abgs.gov.tr /tarama/ozet.htm), (5.5.2013)

[71] Bu konuda daha fazla bilgi için bkz, AB Bakanlığı, "Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Programı", (http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46231&l=1) (5.5.2013)

Kutu 15.6: Genişleme Çerçevesinde Tarama Süreci

Avrupa Komisyonu tarafından aday ülkelerin bürokratları ile koordinasyon halinde yürütülen tarama sürecinde aday ülkenin AB müktesebatına uyum düzeyinin belirlenmesinin yanı sıra, müktesebatın aday ülkelerin ulusal hukuk sistemlerine aktarılmasının kolaylaştırılması ve müzakereler esnasında sorun çıkabilecek alanların birlikte tespit edilmesi amaçlanmaktadır. Bu değerlendirme sonucunda aday ülkenin kabul edeceği ve tamamlayacağı mevzuat alanlarının ve özellikle de Topluluk mevzuatı ile çelişen ve değiştirilmesi ya da kaldırılması gereken düzenlemelerinin belirlenmesi gereklidir. Müzakerelerin başlatılacağı ilk konu başlıklarının saptanmasında belirleyici olan bu süreç aynı zamanda, AB müktesebatının etkili bir biçimde uygulanması için gerekli idari yapıların oluşturulması ya da var olan yapıların güçlendirilmesi çalışmalarının şekillendirildiği bir dönemdir.

5. genişleme sürecinde, tarama çok taraflı (*multilateral*) ve iki taraflı (*bilateral*) olmak üzere iki şekilde yürütülmüştür. Çok taraflı tarama prosedürü, aday ülkelerin tüm AB müktesebatı ve ilgili müktesebat başlıkları hakkında bilgilendirilmesini amaçlamaktadır. Bu kapsamda, Avrupa Komisyonu uzmanları tüm aday ülkelere mevcut mevzuatı ve bunun uygulamasını açıklamaktadır. İki taraflı tarama prosedüründe ise Avrupa Komisyonu aday ülkenin uzmanları ile birlikte, AB müktesebatını her aday ülke için ayrı ele alarak, söz konusu ülkenin mevcut ulusal mevzuatının müktesebat ile ne ölçüde uyumlu olduğunun ve tamamlanması gereken eksikliklerin detaylı bir tespitini yapmaktadır. Ancak bu noktada, son derece geniş kapsamlı bir külliyattan oluşan AB müktesebatının tamamının incelendiği yanılgısına düşülmemelidir. Bu süreçte müktesebatın tümü değil, buna çerçeve oluşturan ve AB ile müzakerelerin başlaması için gerekli olan temel düzenlemeleri içeren yaklaşık %25'lik bölümü gözden geçirilmektedir.

AB müktesebatı, dinamik bir yapıya sahiptir. Aday ülkelerle müzakereler yürütülürken, AB günün koşulları ve ihtiyaçları nedeniyle ya da genişlemenin gerekleri doğrultusunda yeni mevzuat çıkartabilmekte veya eskilerini tadil edebilmektedir. Dolayısıyla, aday ülkelerin uymayı taahhüt ettikleri mevzuat da değişmektedir. Bu durum göz önüne alınarak, müzakerelerin başlangıcından katılımın gerçekleşeceği tarihe kadar kabul edilen mevzuatla ilgili yeniden tarama yapılabilmektedir.

Tarama süreci esnasında, aday ülke mevzuatının AB müktesebatıyla hâlihazırda uyumlu olduğu alanlarda, Komisyon bu mevzuatın etkili bir şekilde uygulanması için gerekli ulusal yapıların ve usullerin varlığını da değerlendirmektedir. AB mevzuatıyla uygunluk taşımamakla birlikte, üyelik tarihine dek gerekli uyumlaştırmanın tamamlanacağı öngörülen alanlarda, Komisyon bir usul ve takvim belirlemektedir. Ancak Komisyon, uyumlaştırmanın üyelik tarihine dek sağlanamayacağı kanaatindeyse, bu konu müzakere aşamasına bırakılmaktadır.

Tarama sürecinin 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. 5. genişleme süreci kapsamındaki ülkelerin tarama süreçlerinin başlangıç ve bitiş tarihleri ile müzakerelere başlama tarihleri karşılaştırıldığında, tüm müktesebat başlıklarının taraması tamamlanmadan bazı konu başlıklarında müzakerelerin açıldığı görülmektedir. Bir başka ifadeyle, tarama süreci esnasında mevzuat uyum durumu tespit edilen ve müzakerelerin başlaması için yeterli uyumun sağlandığı belirlenen başlıklarda müzakereler, sürecin bitimi beklenmeden başlatılabilmektedir. Söz konusu tespitin yapılmasının ardından, Hükümetlerarası Konferans toplanmakta ve müzakerelerin hangi müktesebat başlıkları ile başlatılacağına oybirliği ile karar vermektedir.

Kaynak: İktisadi Kalkınma Vakfı, "Müzakere Aşamaları",

(http://www.ikv.org.tr/icerik.asp?konu=muzakeresureci(05.05.2013).-&(05.05.2013).baslik=M%C3BCzaker%20SC3BCrezi). (05.05.213)

Bu sayede şu tür çalışmaların yapılması öngörülmektedir: 1- Türkiye yılda 1-2 fasıl yerine tüm fasıllarda çalışmalarını sürdürecektir. 2- Mevcut enerji doğru ve olumlu bir şekilde değerlendirilebilecek, sivil toplum, üniversiteler ve AB alanında çalışmaya hazır unsurlar yeniden gerektiği biçimde devreye sokulabilecektir. 3- Türkiye'nin askıya alınan veya bloke edilen fasıllardaki (tarım, balıkçılık, ulaştırma, hizmetlerin ve malların serbest dolaşımı gibi) çalışmalarını gerektiği şekilde ve hızda sürdürmesi sağlanacaktır. 4- AB, fasılları açmaya karar verdiğinde, bu noktada Türkiye çok daha fazla ilerleme sağlamış ve faslın kapanabilme noktasına yaklaşmış olacaktır. 5- AB'nin Tür-

kiye için biçtiği süre ve hız, tersine çevrilmiş olacaktır. 6- Türkiye'nin sıkıntı duyduğu konular daha ileri bir tarihe bırakılabilecek, önem arz eden konular ise daha öncelikli ele alınabilecektir. Buradaki karar ve tercih Türkiye'ye ait olacaktır. Bu platform altında 2010-2011-2012-2013 yıllarına ait "Eylem Planları" hazırlanacak ve yürürlüğe konulacaktır. Bu çerçevede 2010-2011 yıllarına ilişkin Eylem Planı hazırlanarak 15 Mart 2010 tarihinde Bakanlar Kuruluna sunulmuş ve kabul edilmiştir.[1] Ancak 1 Haziran 2013 tarihi itibariyle henüz 2012-2013 Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İzleme ve Koordinasyon Komitesi (IKUK) ve Fasıl Bazında İzleme ve Koordinasyon Komitesi (FB-IKUK) toplantıları, bu platformdaki çalışmaların ana unsurunu teşkil edecektir. "Stratejinin Üçüncü Platformu" ise, gerek Türkiye'nin demokratikleşmesi, gerekse Avrupa Birliği süreci açısından belirleyici olan siyasi kriterlere ilişkindir. "Stratejinin Dördüncü Platformu" diğer üç platformu destekleyecek iletişim stratejisidir.[2] Bu çerçevede yer alan Türkiye'nin Avrupa Birliği İletişim Strateji**si** (ABİS), ABGS tarafından Ocak 2010'da yayınlamıştır.[3]

iv- Müzakere Sürecinde Müktesebatın Üstlenilmesi Konusundaki Son Durum (Müzakere Fasıllarındaki Son Durum):[4]

-Malların Serbest Dolaşımı: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 16-20 Ocak 2006 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 20-24 Şubat 2006 tarihinde yapılmıştır. Bu fasıl, AB'nin 11 Aralık 2006 tarihli Kararı çerçevesinde resmi olarak askıya alınan 8 fasıldan biridir. Komisyon tarafından hazırlanan ve Konsey'de onaylanan Tarama Sonu Raporu kapsamında, faslın müzakerelere açılabilmesi için 17 Ekim 2007 tarihli Portekiz Dönem Başkanlığı mektubu ile Türkiye'ye 4 adet teknik açılış kriteri bildirilmiştir. Malların Serbest Dolaşımı faslındaki müktesebatın üstlenilmesi, Türkiye'nin Gümrük Birliği'nden kaynaklanan bir mükellefiyeti olduğu için, bu fasıldaki uyum çalışmalarına 1996 yılından bu yana devam edilmektedir. Söz konusu çalışmalar sonucunda bu fasıldaki müktesebata büyük oranda uyum sağlanmıştır.

Malların serbest dolaşımı, 11 Nisan 2000 tarihinde Türkiye-Avrupa Toplulukları Ortaklık Konseyi'nin 39. toplantısında kurulan İç Pazar ve Rekabet Alt Komitesi kapsamında ele alınmıştır. 2000 yılından bu yana 8 tur toplantı düzenlenmiştir. Alt-komite çalışmaları sayesinde AB müktesebatı ile Türk mevzuatı arasındaki farklılıklar detaylı olarak tespit edilmiştir.

---

1 Bu Eylem Planında tıpkı MUP'da olduğu gibi müzakere fasıllarına göre ilgili AB müktesebatı verilmiş, buna uyum için yapılması gereken yasal ve idari düzenlemeler, amaçları, koordinatör kuruluş ve UP ya da MUP'da yer alıp almadığı gibi hususlar tablo şeklinde verilmiştir. Eylem Planının tam metni için bkz, AB Bakanlığı, "Türkiye'nin Katılım Süreci İçin AB Stratejisi, 2010-2011 Eylem Planı", (8.5.2013)

2 Strateji konusunda daha fazla bilgi için bkz, AB Bakanlığı, "Türkiye'nin Katılım Süreci için Avrupa Birliği Stratejisi" (http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=44367) (5.5.2013)

3 Bu stratejinin tam metni için bkz, AB Bakanlığı, "Türkiye'nin Avrupa Birliği İletişim Stratejisi-ABİS", (http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/abis_tr1.pdf), (5.5.2013)

4 Bu çerçevedeki bilgiler aşağıdaki 2 belgeden alınmıştır. Dolayısıyla bu belgeler her dafasında ayrıca referans gösterilmeyecektir. 1- Avrupa Birliği Bakanlığı, "Türkiye - AB Katılım Müzakereleri", (http://www.abgs.gov.tr/files/rehber/06_rehber.pdf), (9.5.2013). 2- Iktisadi Kalkınma Vakfı, "Müzakere Sürecinde Kaydedilen Gelişmeler", (http://www.ikv.org.tr/icerik.asp?konu=haberler&id=1504&baslik=M%DCZAKERE%20S%DCREC%DD%20%DDZLEME%20KARNES%DD), (7.5.2013).

Bu belgelerde AB Müktesebatının üstlenilmesi ve mevzuat uyumu konusundaki durum Temmuz 2010 (IKV belgesi) ve Mayıs 2011 (AB Bakanlığı belgesi) itibariyle verilmektedir. Dolayısıyla gerektiğinde yer yer gerekli güncellemeler tarafımızdan yapılmıştır.

Kutu 15.7: Katılım Müzakerelerinin Kısmen Askıya Alınması ve Tek Taraflı Vetolar

11 Aralık 2006 tarihinde Komisyon'un teklifi üzerine AB Bakanlar Konseyi tarafından alınan karar gereği, Türkiye'nin, Güney Kıbrıs Rum Yönetimine (Kıbrıs Cumhuriyeti'ne) yönelik olarak 2005'te yapılan Ek Protokol'ü (Uyum Protokolü'nü) uygulamaması nedeniyle, katılım müzakereleri kısmi olarak dondurulmuştur. Buna göre, Türkiye tarafından bu uygulama yapılmadıkça konuyla yakından ilgili 8 fasıl (Malların Serbest Dolaşımı, Gümrük Birliği, Balıkçılık, Taşımacılık, Dış İlişkiler, İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi, Mali Hizmetler ve Tarım ve Kırsal Kalkınma başlıklı fasıllar) açılmayacak; geri kalan 25 fasıl ise kapanmayacaktır. Bir başka deyişle dolaylı olarak Kıbrıs sorunu 8 fasıl için siyasi açılış kriteri; 25 fasıl için de siyasi kapanış kriteri haline getirilmiştir. Bu durum fasıllardaki teknik açılış ve kapanış kriterlerinden bağımsızdır.

Bunun dışında, 2007 yılında Fransa cumhurbaşkanlığı seçimlerini kazanan Nicolas Sarkozy, aynı yılın Haziran ayında, Türkiye'nin katılım müzakerelerinin sürmesini istediklerini ancak müzakereler sonucunda Türkiye'nin AB'ye tam üyelikten farklı bir ortaklık modeliyle bağlanmasını arzu ettiklerini ifade etmiş ve bu nedenle üyelikle doğrudan ilgili olmaları gerekçesi ile Fransa'nın 5 faslın müzakereye açılmasını veto edeceğini açıklamıştır. Fransa tarafından Konsey'de müzakereye açılma kararının alınmasının engellendiği fasıllar Tarım ve Kırsal Kalkınma (aynı zamanda AB Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi'nin 11 Aralık 2006 tarihli kararıyla açılmamasına karar verilen 8 fasıldan biridir), Ekonomik ve Parasal Politika, Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu, Mali ve Bütçesel Hükümler ve Kurumlar'dır. Haziran 2012'de Cumhurbaşkanlığı seçimlerinden galip çıkan Sosyalist Parti lideri François Hollande farklı bir yol izleyerek, bazı fasıllar üzerindeki tek taraflı Fransa vetosunu kaldırmıştır. Bunun sonucu olarak 25 Haziran 2013'te Bölgesel Kalkınma ve Yapısal Araçların Koordinasyonu faslının müzakerelere açılması beklenmektedir.

Diğer yandan Konsey, 11 Aralık 2006'da aldığı 8 faslın açılmaması kararını beklendiği gibi üç yıl sonra Aralık 2009'da gözden geçirmiştir. Türkiye'ye ek yaptırımlar getirilmemesi üzerine, Kıbrıs Cumhuriyeti tek taraflı olarak 6 faslın daha müzakereye açılmasını engelleyeceğini açıklamıştır. Bu fasıllar İşçilerin Serbest Dolaşımı, Enerji, Yargı ve Temel Haklar, Adalet Özgürlük Güvenlik, Eğitim Kültür ve Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası'dır. Dolayısıyla toplam 18 faslın yukarıdaki nedenlerle müzakerelere açılması engellenmiştir. Türkiye'nin açılabilecek diğer fasıllardaki açılış kriterlerini karşılayamaması nedeniyle 30 Haziran 2010 tarihinden Haziran 2013'e kadar hiçbir fasıl müzakereye açılamamıştır.

Kaynak: Cengiz AKTAR, Barış Gençer BAYKAN ve Deniz GENÇ, "AB üyelik müzakerelerinde son durum", Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi (BETAM), Araştırma Notu 13/144, 21.2.1013, (betam.bahcesehir.edu.tr/tr/wp.../ArastirmaNotu144.do...) (25.5.2013)

-İşçilerin Serbest Dolaşımı: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 19 Temmuz 2006 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 11 Eylül 2006 tarihinde yapılmıştır. Tarama Sonu Raporu henüz Konsey tarafından onaylanmamıştır. Faslın açılmasının Konsey'de bazı üye devletlerce engellendiği bilinmektedir. İşçilerin serbest dolaşımı konusu, sosyal güvenliğin koordinasyonu hariç olmak üzere, mevzuat uyumu amacıyla 11 Nisan 2000 tarihinde Türkiye-Avrupa Toplulukları Ortaklık Konseyi'nin 39. toplantısında kurulan İç Pazar ve Rekabet Alt Komitesi kapsamında ele alınmıştır. 2000 yılından bu yana 3 tur toplantı düzenlenmiştir. Toplantılarda Ulusal Program önceliklerinin gerçekleştirilme düzeyine ilişkin değerlendirmelerde bulunulmuştur. Buna ek olarak, ilgili kurumlardan mevzuat uyumu kapsamında bulundukları aşamaları, genel ifadelerden ziyade somut bir şekilde belirtmeleri talep edilmiş ve alınması gereken tedbirlerin yerine getirilmesi için öngörülen sürenin somutlaştırılması gerektiği hususu vurgulanmıştır.

-İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestîsi: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 21-22 Kasım 2005 tarihlerinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 19-20 Aralık 2005 tarihlerinde yapılmıştır. AB'nin 11 Aralık 2006 tarihli Kararı çerçevesinde resmi olarak askıya alınan 8 fasıldan biridir. Komisyon tarafından hazırlanan ve Konsey'de onaylanan Tarama Sonu Raporu kapsamında, faslın müzakerelere açılabilmesi için 31 Ekim 2007 tarihli Porte-

kiz Dönem Başkanlığı mektubu ile Türkiye'ye 1 adet teknik açılış kriteri bildirilmiştir.[1]

İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunma Serbestîsi 11 Nisan 2000 tarihinde Türkiye-Avrupa Toplulukları Ortaklık Konseyi'nin 39. toplantısında kurulan İç Pazar ve Rekabet Alt Komitesi kapsamında ele alınmıştır. 2000 yılından bu yana 5 tur toplantı düzenlenmiştir. Alt-komite çalışmaları sayesinde AB müktesebatı ile Türk mevzuatı arasındaki farklılıklar detaylı olarak tespit edilmiştir.

DPT'nin de Hizmet Sunma Serbestîsine ilişkin bir İhtisas Komisyonu ve 2007-2013 Kalkınma Planı hazırlıkları çerçevesinde oluşturduğu bir Çalışma Grubu bulunmaktadır. Söz konusu İhtisas Komisyonu ve Çalışma Grubu konuyla ilgili ayrıntılı raporlar yayımlamışlardır.

-Sermayenin Serbest Dolaşımı: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 25 Kasım 2005 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 22 Aralık 2005 tarihinde yapılmıştır. Komisyon tarafından hazırlanan ve Konsey tarafından onaylanan Tarama Sonu Raporu'nda 2 adet teknik açılış kriteri bildirilmiştir. Bu kriterlerin karşılanması amacıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından "Kara para Aklanmasının Önlenmesine ilişkin Eylem Planı" ve "Sermaye Hareketleri ve Ödemeler Alanındaki Müktesebatın benimsenmesine ilişkin Strateji" hazırlanarak Avrupa Komisyonu'na sunulmuştur.

19 Aralık 2008 tarihinde Fransa Dönem Başkanlığı'nda müzakerelere açılan bu fasılda, 4 adet teknik kapanış kriteri bulunmaktadır.[2] Türkiye'nin bu fasıldaki uyum durumu genel olarak iyidir. Kara paranın aklanması ile mücadele alanında, AB müktesebatına ve Mali Eylem Görev Gücü tavsiye kararlarına yönelik uyum çalışmaları devam etmektedir. Özellikle ilgili kurumlar arasında koordinasyonun güçlendirilmesi, kapasitenin arttırılması ve mevzuatın uyumlaştırıldığı ve etkin uygulandığına yönelik verilerin ortaya konması gerekmektedir.

Sermayenin serbest dolaşımı 11 Nisan 2000 tarihinde Türkiye-Avrupa Toplulukları Ortaklık Konseyi'nin 39. toplantısında kurulan Ekonomik ve Mali Konular, Sermaye Hareketleri ve İstatistik Alt Komitesi kapsamında ele alınmıştır. 2000 yılından bu yana 6 tur toplantı düzenlenmiştir. Kara para aklanması ise "Gümrükler, Vergilendirme, Uyuşturucu Trafiği ve Kara Para Aklanmasının Önlenmesi Alt Komitesi" kapsamında ele alınmıştır. DPT'nin de Finansal Hizmetler (Mali Piyasalar, Finans Kurumları, Bankacılık, Sigortacılık) Özel İhtisas Komisyonu bulunmaktadır.

-Kamu Alımları: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 7 Kasım 2005 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 28 Kasım 2005 tarihinde gerçekleştirilmiştir. 17 Mayıs 2006 tarihli Avusturya Dönem Başkanlığı mektubu ile Türkiye'ye, bu fasla dair 3 adet teknik açılış kriteri bildirilmiştir.[3] Önünde herhangi bir siyasi engel olmayan ve sadece teknik açılış kriterleri bulunan fasıl-

[1] Bu kriter "Mevzuat uyumu ve kurumsal kapasite için gerekli tüm aşamaların tamamlanmasına dair detaylı bir stratejinin sunulması" şeklindedir.

[2] 4 kapanış kriteri şu şekildedir: 1- Sermaye hareketleri ve ödemelerle ilgili olarak Türkiye'nin AB müktesebatı ile kayda değer mevzuat uyumu sağlaması ve uygulamayı düzgün bir şekilde gerçekleştirebileceğini göstermesi; 2- Yabancıların emlak alımının müktesebat ile uyumlu bir şekilde kademeli serbestleştirilmesiyle ilgili olarak Türkiye'nin bir Eylem Planı sunması. Kademeli serbestleştirilmede kayda değer ilerleme gerçekleştirilmesi; 3- Para aklamanın engellenmesi konusunda mevzuatın müktesebat ve Mali Eylem Görev Gücü'nün önerileri ile uyumlu hale getirilmesi; 4- Para aklamanın engellenmesi ile ilgili tüm alanlarda geçerli mevzuatın uygulanmasını sağlayacak yeterli idari kapasitenin mevcut olduğunun gösterilmesi.

[3] Bu kriterler şu şekildedir: 1- Kamu alımları ile ilgili yeknesak bir politika uygulanmasından sorumlu olacak bir kurumun belirlenmesi; 2- Kamu alımları konusunda mevzuat uyumunun tam olarak sağlanması ve gerekli idari kapasitenin oluşturulması konusunda, uygulama takvimini de içeren kapsamlı bir stratejinin Avrupa Komisyonu'na sunulması; 3- Mevzuatın kapsamının, idareler ve sözleşmeler hususundaki AB müktesebatı ile uyumlu hale getirilmesi ve AB müktesebatı ile uyumlu olmayan tüm istisnaların yürürlükten kaldırılması.

lardan biridir. Bu fasıldaki Türk mevzuatı kapsam ve istisnalar konusunda AB mevzuatıyla uyumlu değildir. Bu nedenle uyum çalışmaları devam etmektedir.

Kamu İhaleleri, İç Pazar ve Rekabet Alt Komitesi kapsamında ele alınmıştır. 2000 yılından bu yana 8 tur toplantı düzenlenmiştir. Alt-komite çalışmaları sayesinde AB müktesebatı ile Türk mevzuatı arasındaki farklılıklar detaylı olarak tespit edilmiştir.

DPT'nin de Kamu İhalelerine ilişkin bir İhtisas Komisyonu ve 2007-2013 Kalkınma Planı hazırlıkları çerçevesinde oluşturduğu bir Çalışma Grubu bulunmaktadır.'İhtisas Komisyonu ve Çalışma Grubu' ayrıntılı raporlar yayımlamışlardır.

-Şirketler Hukuku**:** Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 21 Haziran 2006 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 20 Temmuz 2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Komisyon tarafından hazırlanan ve Konsey tarafından onaylanan Tarama Sonu Raporu'nda 1 adet teknik açılış kriteri bildirilmiştir. Bu kriterin karşılanması amacıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından "Şirketler Hukuku Strateji Belgesi" hazırlanarak Avrupa Komisyonu'na sunulmuştur. 17 Haziran 2008 tarihinde Slovenya Dönem Başkanlığı'nda müzakerelere açılan fasla dair 5 adet teknik kapanış kriteri bildirilmiştir.[4] Faslın kapanış kriterlerinden ilkini karşılamaya yönelik olarak Türk Ticaret Kanunu ve bu Kanunun Yürürlüğü ve Uygulama Şekline Dair Kanun Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.[5] Türk Ticaret Kanunu 1 Temmuz 2012'de yürürlüğe girmiştir.

Şirketler hukuku ile ilgili konular İç Pazar ve Rekabet Alt Komitesi kapsamında ele alınmıştır. 2000 yılından bu yana 8 tur toplantı düzenlenmiştir. Alt-komite çalışmaları sayesinde AB müktesebatı ile Türk mevzuatı arasındaki farklılıklar detaylı olarak tespit edilmiştir. Şirketler hukuku faslına ilişkin çalışmalara, 9. Kalkınma Planı (2007-2013) içerisinde 'Finansal Hizmetler Özel İhtisas Komisyonu' kapsamında yer verilmiştir.

-Fikri Mülkiyet Hukuku**:** Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 6-7 Şubat 2006 tarihlerinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 2-3 Mart 2006 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir. Komisyon tarafından hazırlanan ve Konsey tarafından onaylanan Tarama Sonu Raporu'nda 1 adet teknik açılış kriteri bildirilmiştir. Bu kriterin karşılanması amacıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından "Fikri Mülkiyet Hukuku Eylem Planı" hazırlanarak Avrupa Komisyonu'na sunulmuştur. 17 Haziran 2008 tarihinde Slovenya Dönem Başkanlığı'nda müzakerelere açılan fasla dair 4 adet teknik kapanış kriteri bildirilmiştir. Türkiye'nin fikri ve sınaî mülkiyet hakları alanındaki mevzuat uyumu son derece ileri düzeydedir, ancak uygulamanın etkinliğinin arttırılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Fikri mülkiyet hakları ile ilgili konular İç Pazar ve Rekabet Alt Komitesi kapsamında ele alınmıştır. 2000 yılından bu yana 8 tur toplantı düzenlenmiştir. Alt-komite çalışmaları sayesinde AB müktesebatı ile Türk mevzuatı arasındaki farklılıklar detaylı olarak tespit edilmiştir.

DPT'nin, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) çerçevesinde, fikri mülkiyet hakları konusunda oluşturduğu bir 'Özel İhtisas Komisyonu' bulunmaktadır.

[4] Bu kriterler şunlardır: 1- Türk Ticaret Kanunu'nun kabul edilmesi, Kanun'un yürürlüğe girmesine ilişkin olarak, AB müktesebatına uyumlu düzenlemelerin yapılması. 2- Sermaye Piyasası Kanunu'nun ilgili müktesebata uygun olarak yenilenmesi. 3- İkincil mevzuat dâhil olmak üzere, muhasebe, mali bildirim ve zorunlu denetleme düzenlemelerinin AB müktesebatı ile uyumlaştırılması. 4- Denetim standartları ve kuralların belirlenmesinde, kamusal gözetim altında bağımsız denetçilerin ve denetim şirketlerinin yetkilendirilmesinde yetkili tek üst organ olacak Türk Denetim Standartları Kurulu'nun oluşturulması. 5- Şirketler hukuku müktesebatına uyum ve uygulama kapasitesinin güçlendirilmesi.

[5] Bkz, 27846 sayılı ve 14 Şubat 2011 tarihli Resmi Gazete.

-Rekabet Politikası: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 8-9 Kasım 2005 tarihlerinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 1-2 Aralık 2005 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir. Komisyon tarafından hazırlanan ve Konsey'de onaylanan Tarama Sonu Raporu kapsamında, faslın müzakerelere açılabilmesi için 28 Haziran 2006 tarihli Avusturya Dönem Başkanlığı mektubu ile Türkiye'ye 4 adet teknik açılış kriteri bildirilmiştir.[6] Önünde herhangi bir siyasi engel olmayan ve sadece teknik açılış kriterleri bulunan fasıllardan biridir. Rekabet faslının açılabilmesi için belirlenen açılış kriterlerinden en önemlisi olan 6015 sayılı Devlet Desteklerinin izlenmesi ve Denetlenmesi Hakkındaki Kanun, 23 Ekim 2010 tarihli ve 27738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Faslın açılması için yürütülen diğer uyum çalışmaları da son aşamaya gelmiştir.

Rekabet ve devlet yardımları konuları İç Pazar ve Rekabet Alt Komitesi kapsamında ele alınmıştır. 2000 yılından bu yana 8 tur toplantı düzenlenmiştir. Alt-komite çalışmaları sayesinde AB müktesebatı ile Türk mevzuatı arasındaki farklılıklar detaylı olarak tespit edilmiştir.

DPT'nin '2007-2013 Kalkınma Planı' hazırlıkları çerçevesinde oluşturduğu devlet yardımları ve rekabet politikasına ilişkin ayrı Özel İhtisas Komisyonları bulunmaktadır.

-Mali Hizmetler: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 29-30 Mart 2006 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 2-3 Mayıs 2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Mali Hizmetler Faslında Türkiye'nin uyum düzeyi faslın açılmasına izin verecek ölçüde yeterli bulunmuş ve 25 Haziran 2007 tarihli Almanya Dönem Başkanlığı mektubunda fasla ilişkin herhangi bir teknik açılış kriteri belirtilmemiştir. Ancak fasıl, 11 Aralık 2006 tarihli AB Bakanlar Konseyi Kararı ile resmi olarak askıya alınan 8 fasıldan biridir. Mali Hizmetler Faslında Türkiye'nin uyum düzeyi oldukça yüksektir. Özellikle bankacılık ve sermaye piyasaları alanında ileri düzeyde uyumlu olan Türkiye'nin sigortacılık sektörüne ilişkin olarak çeşitli yasal ve idari düzenlemeler yapması gerekmektedir

Mali Hizmetler konusu İç Pazar ve Rekabet Alt Komitesi kapsamında ele alınmıştır. 2000 yılından itibaren 8 toplantı gerçekleştirmiştir. DPT'nin 'Finansal Hizmetler (Mali Piyasalar, Finans Kurumları, Bankacılık, Sigortacılık) 'Özel İhtisas Komisyonu' bulunmaktadır.

-Bilgi Toplumu ve Medya: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 12-13 Haziran 2006 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 13-14 Temmuz 2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir.

Komisyon tarafından hazırlanan ve Konsey tarafından onaylanan Tarama Sonu Raporu'nda 1 adet teknik açılış kriteri bildirilmiştir. Bu kriterin karşılanması amacıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından "Bilgi Toplumu ve Medya Faslı Eylem Planı" hazırlanarak Avrupa Komisyonu'na sunulmuştur. Fransa Dönem Başkanlığı'nda 19 Aralık 2008 tarihinde müzakerelere açılan fasla ilişkin 5 adet teknik kapanış kriteri bulunmaktadır.[7]

[6] Bu kriterler şu şekildedir: 1- Devlet yardımları envanterinin çıkarılması. 2- Devlet yardımları denetleme yasasının yürürlüğe koyulması. 3- Devlet yardımlarının denetlenmesinden sorumlu kurumun oluşturulması. 4- Çelik sektörü yeniden yapılandırma planının Komisyon'a sunulması.

[7] Kapanış kriterleri şu şekildedir: 1- Türkiye'nin elektronik haberleşme ve bilgi toplumu hizmetleri alanlarındaki mevzuatını AB müktesebatı ile uyumlaştırmasını tamamlaması, 2- Piyasa analizlerinin ardından belirlenen etkin piyasa gücüne sahip operatörlere yönelik alınacak rekabeti sağlamaya dönük önlemler ile genel yetkilendirme rejiminin AB müktesebatına uygun olarak uygulanmasının sağlanması, 3- Türkiye'nin elektronik haberleşme alanındaki müktesebatı uygulamaya yönelik yeterli idari kapasitenin yanı sıra telekomünikasyon düzenleyicisinin şeffaflığı, öngörülebilirliği ve bağımsızlığını temin etmesi, 4- Türkiye'nin görsel işitsel politika alanındaki müktesebatı, ulusal yasal çerçevenin televizyon yayınlarının yeniden iletimi ve alımı özgürlüğü prensibi ile uyumunu sağlayacak önlemler dâhil olmak üzere, aktarmasını hedefleyen ya-

Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'un değiştirilerek, 3 Mart 2011 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmasıyla, 4 ve 5 numaralı teknik kapanış kriterlerinin karşılanması açısından önemli bir adım atılmıştır. Kapanış kriterlerinin tamamının karşılanması için gerekli uyum çalışmaları devam etmektedir.

Telekomünikasyon ve bilgi teknolojisi ile kültürel işbirliği, görsel ve işitsel politikalar, Türkiye'nin Topluluk programlarına katılımı, Teknolojik Yenilik, Eğitim ve Araştırma Programları Alt Komitesi'nde ele alınmıştır. 2000 yılından bu yana 9 tur toplantı düzenlenmiştir. Bu toplantılarda AB müktesebatı ve Türk mevzuatı arasındaki farklılıklar ve bu farklılıkların giderilmesi için yapılması gereken uyum çalışmaları belirlenmiştir.

DPT tarafından 9. Kalkınma Planı (2007-2013) çerçevesinde Bilgi ve İletişim Teknolojileri alanında 'Bilgi Teknolojileri, Telekomünikasyon, Posta ile Yayıncılık Özel İhtisas Komisyonları' oluşturulmuştur.

-Tarım ve Kırsal Kalkınma: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 5-8 Aralık 2005 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 23-26 Ocak 2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir. 24 Ocak 2007 tarihli Almanya Dönem Başkanlığı mektubu ile 5 adet teknik açılış kriteri bildirilmiştir.[8] Fasıl, 11 Aralık 2006 tarihli AB Bakanlar Konseyi Kararı çerçevesinde resmi olarak askıya alınan 8 fasıldan biridir.

Tarım ve Kırsal Kalkınma faslıyla ilgili mevzuat uyumu çalışmaları Tarım ve Balıkçılık Alt Komitesi tarafından ele alınmıştır. Alt komite, Haziran 2000- Haziran 2006 arasında 6 tur toplantı gerçekleştirmiştir. Mart 2008 – Mart 2009 tarihleri arasında 7'nci ve 8'inci tur toplantılar düzenlenmiştir. 24 – 25 Şubat 2010 tarihlerinde 9. tur Toplantı gerçekleştirilmiştir.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde AB tarım mevzuatı tarama ve uyumlaştırma çalışmalarına yönelik 7 çalışma grubu oluşturulmuştur. Bu çalışma grupları şu şekildedir: 1- Gıda Kontrol Çalışma Grubu, 2- Kırsal Kalkınma Çalışma Grubu, 3- Veterinerlik Çalışma Grubu, 4- Bitki Sağlığı Çalışma Grubu, 5- Yatay Düzenlemeler Çalışma Grubu, 6- Ortak Piyasa Düzenleri Çalışma Grubu, 7- Balıkçılık Çalışma Grubu.

DPT tarafından, 2007-2013 Kalkınma Planı hazırlıkları çerçevesinde "Kırsal Alanda İşbirliği ve Örgütlenme", "Kırsal Kalkınma Politikaları", "Toprak ve Su Kaynaklarının Kullanımı ve Yönetimi", "Ormancılık", "Hayvancılık", "Bitkisel Üretim" Özel İhtisas Komisyonları oluşturulmuştur. Bu Komisyonlar halen çalışmalarını sürdürmektedir.

-Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 9-15 Mart 2006 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 24-28 Nisan 2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Komisyon tarafından hazırlanan ve Konsey'de onaylanan Tarama Sonu Raporu kapsamında, faslın müzakerelere açılabilmesi için 12 Haziran 2007 tarihli Portekiz Dönem Başkanlığı mektubu ile Türkiye'ye 6 adet teknik açılış kriteri bildirilmiştir.

Türkiye, yürüttüğü kapsamlı çalışmalarla tüm açılış kriterlerini karşılamıştır. 30 Haziran 2010 tarihinde, İspanya Dönem Başkanlığı'nda müza-

sal düzenlemeleri kabul etmesi, 5- Türkiye'nin, görsel işitsel düzenleyici sürecin şeffaflığının ve yetkili düzenleyici kurumun bağımsızlığının iyileştirilmesi yönünde benimsenen önlemlerin etkileri hakkında ilgili paydaşlarla bir istişare süreci yürütmesi.

[8] Bu kriterler şunlardır: 1- AB gereklerine uygun olarak akredite edilmiş bir IPARD (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı-Kırsal Kalkınma Bileşeni) Ajansının kurulması, 2- Üreticilere yönelik desteklerin nasıl AB politikaları ile uyumlu hale getirileceğine ilişkin bir strateji sunulması, 3- Tarım ve kırsal kalkınma alanında sağlam ve güvenilir istatistiki bilginin teminine ilişkin ayrıntılı bir strateji sunulması, 4- Arazi tanımlama ve Ulusal Çiftçi Kayıt Sistemi'nin geliştirilmesine yönelik bir strateji sunulması, 5- Canlı hayvan ve et ile bunlardan üretilen bazı mamullere yönelik ticari kısıtlamaların kaldırılması.

kerelere açılan fasla ilişkin 6 adet teknik kapanış kriteri bulunmaktadır.[9]

Türkiye'nin gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı politikasına uyum süreci açısından oldukça önemli olan ve aynı zamanda faslın açılış kriterlerinden biri olan "5996 sayılı Veterinerlik Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu" 13 Haziran 2010 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmış ve 13 Aralık 2010 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kapanış kriterlerinin karşılanması için gerekli uyum çalışmaları ise devam etmektedir.

Gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı kapsamındaki uyum çalışmaları Tarım ve Balıkçılık Alt Komitesi tarafından ele alınmıştır. Alt komite, Haziran 2000- Haziran 2006 arasında 6 tur toplantı gerçekleştirmiştir. Mart 2008 – Mart 2009 tarihleri arasında 7'nci ve 8'inci tur toplantılar düzenlenmiştir. 24 – 25 Şubat 2010 tarihleri arasında 9. Tur Toplantı gerçekleştirilmiştir.

DPT tarafından, 2007-2013 Kalkınma Planı hazırlıkları çerçevesinde 'Gıda Güvenliği, Bitki ve Hayvan Sağlığı Özel İhtisas Komisyonu' oluşturulmuştur.

-Balıkçılık: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 24 Şubat 2006 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 31 Mart 2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Tarama Sonu Raporu, Konsey'de henüz onaylanmamıştır. 11 Aralık 2006 tarihli AB Bakanlar Konseyi kararı çerçevesinde resmi olarak askıya alınan 8 fasıldan biridir.

Balıkçılık konusundaki uyum çalışmaları Tarım ve Balıkçılık Alt Komitesi tarafından ele alınmıştır. Alt komite, Haziran 2000- Haziran 2006 arasında 6 tur toplantı gerçekleştirmiştir. Mart 2008 – Mart 2009 tarihleri arasında 7'nci ve 8'inci tur toplantılar düzenlenmiştir. 24 – 25 Şubat 2010 tarihleri arasında 9. Tur Toplantısı gerçekleştirilmiştir.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde Balıkçılık faslı çerçevesinde aşağıdaki konulara ilişkin 6 çalışma grubu oluşturulmuştur: 1- Kontrol ve Kaynak Yönetimi, 2- Pazarın Ortak Örgütlenmesi, 3- Yapısal Politikalar, 4- Tekne Kayıt ve Bilgi Sistemi, 5- Yetiştiricilik, 6- Uluslararası Anlaşmalar.

DPT tarafından, 2007-2013 Kalkınma Planı hazırlıkları çerçevesinde 'Balıkçılık Özel İhtisas Komisyonu' oluşturulmuştur.

-Taşımacılık Politikası: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 26-29 Haziran 2006 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 25-28 Eylül 2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Tarama Sonu Raporu, Konsey'de henüz onaylanmamıştır. Fasıl, 11 Aralık 2006 tarihli AB Bakanlar Konseyi kararı çerçevesinde resmi olarak askıya alınan 8 fasıldan biridir.

Ulaştırma politikası, Ulaştırma, Çevre, Enerji ve Trans-Avrupa Şebekeleri Alt Komitesi kapsamında ele alınmıştır. 2000 yılından bu yana 11 tur toplantı (son toplantı 8-9 Mart 2012/Brüksel) düzenlenmiştir.

DPT'nin de 2007-2013 Kalkınma Planı hazırlıkları çerçevesinde oluşturduğu Demiryolu Ulaşımı, Denizyolu Ulaşımı, Havayolu Ulaşımı, Karayolu Ulaşımı ve Kent İçi Ulaşım Çalışma Grupları bulunmaktadır.

-Enerji: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 15-17 Mayıs 2006 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 14-16 Haziran 2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Tarama Sonu Raporu, Konsey'de henüz onaylanmamıştır. Faslın açılması Konsey'de, bazı üye devletlerce engellenmektedir. Enerji faslı, mevzuat uyumu amacıyla 11 Nisan 2000 tarihinde Türkiye-Avrupa Toplulukları Ortaklık Konseyi'nin 39. toplantısında kurulan Ulaştırma, Çevre, Enerji ve Trans-Avrupa Şebekeleri Alt Komitesi kapsamında ele alınmıştır. 2000 yılından bu yana 11 tur

[9] Bu kriterler şu şekildedir: DETAY BİLGİ ÇIKARDIM

toplantı düzenlenmiştir. Ayrıca Enerji Güvenliği Çalışma Grubu da 14 Mayıs 2004'te toplanmıştır. DPT'nin de 2007-2013 Kalkınma Planı hazırlıkları çerçevesinde oluşturduğu 'Enerji Çalışma Grubu' bulunmaktadır.

-Vergilendirme: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 6-7 Haziran 2006 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 11-12 Temmuz 2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Komisyon tarafından hazırlanan ve Konsey tarafından onaylanan Tarama Sonu Raporu'nda 1 adet teknik açılış kriteri bildirilmiştir. Bu kriterin karşılanması amacıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından "Vergilendirme Faslı Eylem Planı" hazırlanarak Avrupa Komisyonu'na sunulmuştur. 30 Haziran 2009 tarihinde Çek Cumhuriyeti Dönem Başkanlığı'nda müzakerelere açılan fasla ilişkin 5 adet teknik kapanış kriteri bulunmaktadır.[10]

Vergilendirme konusu Gümrükler, Vergilendirme, Uyuşturucu Trafiği ve Kara Para Aklanmasının Önlenmesi Alt Komitesi kapsamında ele alınmaktadır. Bu doğrultuda, 2000 yılından itibaren 4 toplantı gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, DPT tarafından 9. Kalkınma Planı çerçevesinde (2007-2013) 'Vergi Özel İhtisas Komisyonu' oluşturulmuştur.

-Ekonomik ve Parasal Birlik: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 16 Şubat 2006 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 23 Mart 2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Komisyon tarafından hazırlanan ve Konsey tarafından onaylanan Tarama Sonu Raporu çerçevesinde Türkiye'nin uyum düzeyi faslın müzakerelere açılması için yeterli bulunmuştur. Ancak faslın açılması Konsey'de, bazı üye devletlerce engellenmektedir.

Ekonomik ve Parasal Birlik konusu, 11 Nisan 2000 tarihinde Türkiye-Avrupa Toplulukları Ortaklık Konseyi'nin 39. toplantısında kurulan Ekonomik ve Parasal Konular, Sermaye, Hareketleri ve İstatistik Alt Komitesi kapsamında ele alınmıştır. Alt Komite 2000 yılından bu yana 6 toplantı gerçekleştirmiştir. Bu toplantılarda AB müktesebatı ve Türk mevzuatı arasındaki farklılıklar ve bu farklılıkların giderilmesi için yapılması gereken uyum çalışmaları belirlenmiştir.

-İstatistik: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 19-20 Haziran 2006 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 17-18 Temmuz 2006 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir. Komisyon tarafından hazırlanan ve Konsey tarafından onaylanan Tarama Sonu Raporu çerçevesinde Türkiye'nin uyum düzeyi faslın müzakerelere açılması açısından yeterli bulunmuştur. Almanya Dönem Başkanlığı'nda 26 Haziran 2007 tarihinde müzakerelere açılan bu fasla ilişkin 2 adet teknik kapanış kriteri bulunmaktadır.[11]

İstatistik konusu, 11 Nisan 2000 tarihinde Türkiye-Avrupa Toplulukları Ortaklık Konseyi'nin 39. toplantısında kurulan Ekonomik ve Parasal konular, Sermaye, Hareketleri ve İsta-

[10] Bu kriterler şu şekildedir: 1- AB'nin Türkiye ile müzakereler konusunda Aralık 2006'da aldığı karar uyarınca Türkiye'nin Ek Protokolün tam ve ayrım gözetmeksizin Ortaklık Anlaşmasına uygulanmasına ilişkin yükümlülüğünü yerine getirmesi. 2- Türkiye'nin KDV ve ÖTV'de AB'ye uyum için önemli ilerleme kaydetmesi ve kalan alanlarda detaylı bir zaman çizelgesi oluşturması; 3- Türkiye'nin yükümlülükleri doğrultusunda 18 Mayıs 2009'da belirlediği Eylem Planı ve Planın eki doğrultusunda alkollü içkiler, ithal tütün ve ithal sigarada ayrımcı vergilerin kaldırılmasını sağlaması ya da ayrımcı vergilerin söz konusu planda belirlenen takvimden daha önce kaldırılması; 4- Türkiye'nin vergi mevzuatını uygulamak, etkin bir şeklide vergi toplamak ve denetlemek için merkez ve taşra dairelerinde yeterli idari kapasitesi olduğunu göstermesi; 5- Türkiye'nin vergi alanında kapsamlı ve tutarlı bir bilişim sistemi oluşturulmasına ilişkin olarak Avrupa Komisyonu'na bir strateji sunması ve bilişim sisteminin geliştirilmesinde ilerleme sağlaması.

[11] Bu kriterler şu şekildedir: 1- Çiftlik kayıtlarının oluşturulmasındaki ilerlemenin ayrıntılı bir tanımı ile istatistiklerin toplanmasına ilişkin öngörülen metodolojinin yanı sıra organizasyon modelinin ortaya konulması; 2- Türkiye'nin temel ulusal hesap göstergelerinin ve bu alanda kullanılan metodolojinin ortaya konulması.

tistik Alt Komitesi kapsamında ele alınmıştır. 2000 yılından bu yana düzenlenen toplantıların altıncısı 2005 yılında tamamlanmıştır. Bu toplantılarda AB müktesebatı ve Türk mevzuatı arasındaki farklılıklar ve bu farklılıkların giderilmesi için yapılması gereken uyum çalışmaları belirlenmiştir.

-Sosyal Politika ve İstihdam: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 8-10 Şubat 2006 tarihlerinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 20-22 Mart 2006 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir. 19 Ocak 2007 tarihli Almanya Dönem Başkanlığı mektubu ile Türkiye'ye 2 adet teknik açılış kriteri bildirilmiştir.[12] Önünde herhangi bir siyasi engel olmayan ve sadece teknik açılış kriterleri bulunan fasıllardan biridir.

Sendikal haklarla ilgili olarak Anayasa'da yapılan ve 12 Eylül 2010 tarihli referandumda kabul edilen değişiklikler bu alandaki uyum çalışmaları açısından çok önemlidir. Öte yandan faslın ikinci açılış kriteri olan eylem planı 30 Nisan 2010 tarihinde Avrupa Komisyonu'na sunulmuştur. Faslın açılış kriterlerinin yerine getirilmesi için gerekli çalışmalar devam etmektedir.

Sosyal politika ve istihdam konusu Bölgesel Gelişme, İstihdam ve Sosyal Politika Alt Komitesi kapsamında ele alınmıştır. 2000 yılından bu yana 11 tur toplantı düzenlenmiştir. Alt-komite çalışmaları sayesinde AB müktesebatı ile Türk mevzuatı arasındaki farklılıklar detaylı olarak tespit edilmiştir. Oluşturulan çalışma grupları ise yaptıkları toplantılarda iş kanunu, iş sağlığı ve güvenliği ve kadın-erkek eşitliği konularını ayrıntılı olarak ele almıştır.

-İşletmeler ve Sanayi Politikası: **Fa**slın tanıtıcı tarama toplantısı 27-28 Mart 2006 tarihlerinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 4-5 Mayıs 2006 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir. Komisyon tarafından hazırlanan ve Konsey tarafından onaylanan Tarama Sonu Raporu çerçevesinde, Türkiye'nin uyum düzeyi faslın müzakerelere açılması için yeterli bulunmuştur. Almanya Dönem Başkanlığı'nda, 29 Mart 2007 tarihinde müzakerelere açılan faslın 1 adet teknik kapanış kriteri bulunmaktadır.

Faslın kapanış kriteri olan "Sanayi Strateji Belgesi", Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından hazırlanmış, Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanmış ve 27 Ocak 2011 tarih ve 27828 sayılı mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

İşletme ve Sanayi Politikası Faslı Ticaret, Sanayi ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) Ürünleri Alt Komitesi kapsamında ele alınmıştır. 2005 yılından bu yana 5 tur toplantı düzenlenmiştir. DPT'nin konuyla ilgili olarak Sanayi Politikaları (Girişimcilik, Yenilik, Teknoloji, Kalite ve Verimlilik dâhil) Özel İhtisas Komisyonu ve KOBİ Özel İhtisas Komisyonu bulunmaktadır.

-Trans-Avrupa Şebekeleri: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 30 Haziran 2006 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 29 Eylül 2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Komisyon tarafından hazırlanan ve Konsey tarafından onaylanan Tarama Sonu Raporu çerçevesinde Türkiye'nin uyum düzeyi faslın müzakerelere açılması için yeterli bulunmuştur. Portekiz Dönem Başkanlığı'nda, 19 Aralık 2007 tarihinde müzakerelere açılan bu fasla ilişkin 1 adet teknik kapanış kriteri bulunmaktadır. Teknik kriterin karşılanmasına ilişkin gerekli çalışmalar tamamlanmıştır. Bu kapsamda Türkiye ile Avrupa Komisyonu, 1692/96/EC sayılı Karar uyarınca gelecekteki TEN-T ağları ve bu TEN-T ağları çerçevesinde Avrupa Çıkarına ilişkin bir öncelikli

[12] Bu kriterler şu şekildedir: 1- Sendikal hakların, AB ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) normları ile uyumlu hale getirilmesi; 2- Sosyal Politika ve İstihdam faslına ilişkin müktesebatın uygulanmasına yönelik bir stratejinin geliştirilmesi (özellikle kayıtdışı istihdam ile mücadele konusunda).

proje üzerinde uzlaşmaya varmıştır. Trans-Avrupa Ağları 'Ulaştırma, Çevre, Enerji ve Trans-Avrupa Şebekeleri Alt Komitesi' kapsamında ele alınmıştır. 2000 yılından bu yana 11 tur toplantı düzenlenmiştir.

- Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 11-12 Eylül 2006 tarihlerinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 9-10 Ekim 2006 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir.

Türkiye'nin bölgesel gelişme politikaları Bölgesel Gelişme, İstihdam ve Sosyal Politika Alt Komitesi'nde ele alınmıştır. 2000 yılından bu yana 11 tur toplantı düzenlenmiş, bu çerçevede Ön Ulusal Kalkınma Planı Çalışma Grubu oluşturularak, AB müktesebatının analitik incelemesi başlatılmış, Türk mevzuatı ile arasındaki farklılıklar tespit edilmiştir. DPT tarafından 9. Kalkınma Planı çerçevesinde (2007-2013) Bölgesel Gelişmede Temel Araçlar ve Koordinasyon, Bölgesel Gelişme Politikaları ve AB'ye Ekonomik Sosyal Uyum ile İl Gelişme Stratejileri ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonları oluşturulmuştur.

Bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi amacıyla, DPT Müsteşarlığı Bölgesel Kalkınma ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü bünyesinde, Avrupa Birliği Bölgesel Programlar Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. AB tarafından 2004-2006 döneminde sağlanacak olan Ekonomik ve Sosyal Uyuma yönelik katılım öncesi mali yardımların kullanımına temel teşkil etmek üzere, DPT koordinasyonunda Türkiye'nin ilk Ön Ulusal Kalkınma Planı hazırlanmıştır. Bu çerçevede, orta vadeli Ulusal Düzeyde Bölgesel Gelişme Stratejisi oluşturulmuştur.

Fransa'nın 2013 yılında vetosunu kaldırması sonucu faslın 25 Haziran 2013'te açılması gündemdedir.

-Yargı ve Temel Haklar: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 7-8 Eylül 2006 tarihlerinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 12-13 Ekim 2006 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir. Tarama Sonu Raporu henüz Konsey tarafından onaylanmamıştır. Faslın açılmasının Konsey'de, bazı üye devletlerce engellendiği bilinmektedir. Yargı ve Temel Haklarla ilgili olarak Siyasi İşler Alt Komitesi ve 23. Fasıl Çalışma Grubu bünyesinde çalışmalar sürdürülmektedir.

-Adalet, Özgürlük ve Güvenlik: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 23-25 Ocak 2006 tarihlerinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 13-15 Şubat 2006 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir. Tarama Sonu Raporu henüz Konsey tarafından onaylanmamıştır. Faslın açılmasının Konsey'de, bazı üye devletlerce engellendiği bilinmektedir.

Adalet Bakanlığı, mevzuat uyumu amacıyla 11 Nisan 2000 tarihinde Türkiye-Avrupa Toplulukları Ortaklık Konseyi'nin 39. toplantısında kurulan 8 alt komiteden Vergilendirme, Gümrükler, Uyuşturucu ve Kara-para Aklanması Alt Komitesi'nde önemli görevler üstlenmiştir. Bakanlık, Avrupa Birliği ile mevzuat tarama toplantılarını ilgili diğer kuruluşlar ile işbirliği halinde gerçekleştirmiş ve hazırladığı yaklaşık 250 sayfalık İngilizce raporu AB'ye sunmuştur. Alt Komitenin hazırlık çalışmalarını gerçekleştiren Çalışma Grubu 2003 yılında 4 tur toplantı düzenlemiştir. 2001 yılından bu yana 5 tur Alt Komite toplantısı gerçekleştirilmiştir.[13]

Ayrıca, DPT bünyesinde 'Adalet Özel İhtisas Komisyonu' 12-13 Ekim 2005 tarihlerinde ilk toplantısını gerçekleştirmiştir. Adalet ve İçişleri alanında, "Tarama Listesinde" yer alan 159 mevzuattan Adalet Bakanlığı'nın görev alanına giren 50 mevzuatın tamamı incelenmiş, kısmen uyumlu olduğu saptanmıştır. Ayrıca Birliğin, aday ülkele-

[13] Bkz, http://www.kom.gov.tr/turkce/printpage.aspx?id=46

rin öncelikle taraf olmasını istediği uluslararası sözleşmeler incelenerek, bunlara taraf olma yönünde gerekli girişimlerin başlatılması hususunda faaliyette bulunulmuştur.[14]

2002 yılı Haziran ayında kurulan ve ilgili kurum ve kuruluşların temsil edildiği İltica, Göç ve Dış Sınırlar Görev Gücü dâhilinde kurulan çalışma gruplarınca, uzman desteği ile gerçekleştirilen altı aylık çalışma toplantıları, çalışma ziyaretleri ve yasa tarama çalışmaları sonucunda her üç konuda ulusal strateji belgeleri oluşturulmuştur. Strateji belgeleri çerçevesinde, iltica konusu ile ilgili olarak AB'ye uyum çalışmaları bağlamında eğitim, yeniden yapılanma ve mevzuat konusunda bir dizi çalışma yürütülmüştür.[15]

-Bilim ve Araştırma: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 20 Ekim 2005 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 14 Kasım 2005 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Bilim ve Araştırma Faslı, Avusturya Dönem Başkanlığı'nda 12 Haziran 2006 tarihinde müzakereye açılmış ve aynı tarihte geçici olarak kapatılmıştır. Bilim ve araştırma Teknolojik Yenilik, Eğitim ve Araştırma Programları Alt Komitesi kapsamında ele alınmıştır. 2000 yılından bu yana 8 tur toplantı düzenlenmiştir. Alt-komite çalışmaları sayesinde AB müktesebatı ile Türk mevzuatı arasındaki farklılıklar detaylı olarak tespit edilmiştir. DPT'nin de 2007-2013 Kalkınma Planı hazırlıkları çerçevesinde oluşturduğu 'Bilim ve Teknoloji Çalışma Grubu' bulunmaktadır.

-Eğitim ve Kültür: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 26 Ekim 2005 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 16 Kasım 2005 tarihinde gerçekleştirilmiştir.

Komisyon tarafından hazırlanan ve Konsey tarafından onaylanan Tarama Sonu Raporu çerçevesinde Türkiye'nin uyum düzeyi yeterli bulunmuştur. Türkiye, Müzakere Pozisyon Belgesi'ni 25 Mayıs 2006 tarihinde sunmuş olmasına rağmen fasıl müzakerelere açılamamıştır. Faslın açılmasının Konsey'de, bazı üye devletlerce engellendiği bilinmektedir.

Eğitim, meslek kursları, gençlik, kültürel işbirliği ve genel olarak Türkiye'nin AB Programları'na katılımı, Teknolojik Yenilik, Eğitim ve Araştırma Programları Alt Komitesi kapsamında ele alınmıştır. 2000 yılından bu yana 11 tur toplantı düzenlenmiştir. DPT'nin de Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) çerçevesinde, kültür, eğitim ve yükseköğretim konularında oluşturduğu Özel İhtisas Komisyonları bulunmaktadır.

-Çevre: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 3-11 Nisan 2006 tarihlerinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 29 Mayıs-2 Haziran 2006 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir.

Komisyon tarafından hazırlanan ve Konsey'de onaylanan Tarama Sonu Raporu kapsamında, faslın müzakerelere açılabilmesi için Türkiye'ye 2 adet teknik açılış kriteri bildirilmiştir. Bu kriterlerin karşılanması üzerine, 21 Aralık 2009 tarihinde İsveç Dönem Başkanlığı'nda müzakerelere açılan faslın 5 adet teknik kapanış kriteri bulunmaktadır.[16]

Çevre konusundaki uyum çalışmaları Taşımacılık, Çevre, Enerji ve Trans-Avrupa Şebekeleri Alt Komitesi tarafından ele alınmıştır. 2000 yılından bu yana 11 tur toplantı düzenlenmiştir. Alt-

[14] Bkz, http://www.basin.adalet.gov.tr/b147.htm.

[15] Bkz, www.abgs.gov.tr/up2003/up_files/doc/IV-24.doc

[16] Bu kriterler şunlardır: 1- Avrupa Birliği yatay ve çerçeve çevre müktesebatının kabul edilmesi, 2- Su kalitesi çevre müktesebatının kabul edilmesi, 3- Endüstriyel kirlilik ve risk yönetimi ile ilgili müktesebatın kabul edilmesi, 4- Doğa koruma ve atık yönetimini de içerecek şekilde, geri kalan sektörlerde müktesebata uyumun sürdürülmesi ve katılım tarihine kadar gerekli yükümlülükleri yerine getirmeye hazır hale gelinmesi, 5- Denetim hizmetlerini de içerecek şekilde idari kapasite ve koordinasyonun artırılarak geliştirilmeye devam edilmesi ve hazır hale getirilmesi.

komite çalışmaları sayesinde AB müktesebatı ile Türk mevzuatı arasında farklılıklar detaylı olarak tespit edilmiştir. 22-23 Mart 2004 tarihlerinde Brüksel'de gerçekleştirilen çevre çalışma grubu toplantısı akabinde Çevre Alt Komitesi 18-19 Temmuz 2005 tarihlerinde Brüksel'de toplanmıştır. DPT bünyesinde yer alan 'Çevre Özel İhtisas Komisyonu'nun ilk toplantısı ise 27-28 Ekim 2005 tarihlerinde yapılmıştır.

-Tüketicinin ve Tüketici Sağlığının Korunması: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 8-9 Haziran 2006 tarihlerinde ayrıntılı tarama toplantısı ise 6-7 Temmuz tarihlerinde gerçekleştirilmiştir.

Komisyon tarafından hazırlanan ve Konsey tarafından onaylanan Tarama Sonu Raporu çerçevesinde Türkiye'nin uyum düzeyi müzakerelerin açılması için yeterli bulunmuştur. Portekiz Dönem Başkanlığı'nda 19 Aralık 2007 tarihinde müzakerelere açılan bu faslın 5 adet teknik kapanış kriteri bulunmaktadır.[17]

Tüketicinin ve tüketici sağlığının korunması faslında yetkili kurum olan Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, AB müktesebatı ile Türk mevzuatının karşılaştırmasını ayrıntılı olarak yapmış ve ilgili belgeleri resmi internet sitesinde yayımlamıştır.

Fasılla ilgili çalışmalar İç Pazar ve Rekabet Alt Komitesi kapsamında ele alınmıştır. Alt Komite bugüne kadar 8 tur toplantı gerçekleştirmiştir. Bu toplantılarda Türkiye'nin AB müktesebatına uyum durumu ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

-Gümrük Birliği: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 31 Ocak-1 Şubat 2006 tarihlerinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 13-14 Mart tarihlerinde gerçekleştirilmiştir. 11 Mayıs 2007 tarihli Almanya Dönem Başkanlığı mektubu ile 1 adet teknik açılış kriteri bildirilmiştir.

Fasıl, 11 Aralık 2006 tarihli AB Bakanlar Konseyi kararıyla resmi olarak askıya alınan 8 fasıldan biridir. Gümrük Birliği faslındaki yükümlülükler esas olarak, Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği'ni tesis eden 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'ndan doğmaktadır. Bu nedenle Türkiye'nin bu fasıldaki uyum durumu oldukça yüksektir.

Gümrük Birliği, Gümrük, Vergilendirme, Uyuşturucu Trafiği ve Kara Para Aklama Alt Komitesi kapsamında ele alınmıştır. 2000 yılından bu yana 5 tur toplantı düzenlenmiştir. Alt Komite çalışmaları sayesinde AB müktesebatı ile Türk mevzuatı arasındaki farklılıklar detaylı olarak tespit edilmiştir.

DTM'nin de Gümrük Birliği'ne ilişkin olarak İhracat Stratejik Planı çerçevesinde oluşturduğu "Gümrük Birliği'nin İşleyişinde Karşılaşılan Sorunların Ortadan Kaldırılması ve AB ile Yürütülecek Katılım Müzakerelerine Hazırlık ve Müzakere Sürecine Destek Sağlanması" Çalışma Grubu ve AB İcra Kurulu bulunmaktadır. İcra Kurulu ve Çalışma Grubu ayrıntılı raporlar yayımlamıştır. Raporlar hizmete özeldir.

Ayrıca, Türk Gümrük İdaresi, AB üye ve aday ülkelerindeki gümrük uygulamalarını uyumlu hale getirmeyi hedefleyen Gümrükler 2007 Programı kapsamında düzenlenen seminerlere, değişim programına, MOR (*Measurement of Results*) Projesi'ne ve Benchmarking Projesi'ne katılmaktadır.

[17] Bu kriterler şunlardır: 1- Türkiye genel ürün güvenliğine ilişkin mevzuatını gözden geçirmeli, tüketicinin korunmasına ilişkin mevzuatını değiştirmeli, yeterli idari yapının ve uygulama kapasitesinin (örneğin AB Acil Uyarı Sistemi'ne (RAPEX) katılımın gerektirdiği araçlar) olduğunu göstermelidir. 2- Türkiye, bulaşıcı hastalıklar alanında yeterli kurumsal ve idari kapasitenin mevcut olduğunu göstermelidir. 3- Türkiye, kan ve kan bileşenleri için teknik gereklilikler, izleme gereklilikleri, ciddi olumsuz tepki ve olayların bildirilmesi ile kan alanında faaliyet gösteren tesisler için kalite sistemine ilişkin Komisyon'un uygulama yönergelerinin aktarılmasını amaçlayan yasal düzenlemeleri kabul etmelidir. 4- Türkiye doku ve hücrelere ilişkin mevzuatın aktarılmasını amaçlayan yasal düzenlemeleri kabul etmelidir. 5- Türkiye tütün ürünleri ve reklamı alanlarındaki müktesebatın aktarılması hususunda ilerleme kaydetmelidir.

-Dış İlişkiler: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 10 Temmuz 2006 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 13 Eylül 2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Tarama Sonu Raporu henüz Konsey tarafından onaylanmamıştır. Bu fasıl, 11 Aralık 2006 tarihinde alınan Konsey kararıyla resmi olarak askıya alınan 8 fasıldan biridir.

Dış İlişkiler, İç Pazar ve Rekabet Alt Komitesi kapsamında ele alınmıştır. 2000 yılından bu yana 8 tur toplantı düzenlenmiştir. Alt-komite çalışmaları sayesinde AB müktesebatı ile Türk mevzuatı arasındaki farklılıklar detaylı olarak tespit edilmiştir.

-Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 14 Eylül 2006 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 6 Ekim 2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Tarama Sonu Raporu henüz Konsey tarafından onaylanmamıştır. Faslın açılmasının Konsey'de, bazı üye devletlerce engellendiği bilinmektedir.

-Mali Kontrol: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 18 Mayıs 2006 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 30 Haziran 2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir.

Komisyon tarafından hazırlanan ve Konsey tarafından onaylanan Tarama Sonu Raporu sonucunda Türkiye'nin uyum düzeyi faslın müzakerelere açılması için yeterli bulunmuştur. Almanya Dönem Başkanlığı'nda 26 Haziran 2007 tarihinde müzakerelere açılan faslın, 5 adet teknik kapanış kriteri bulunmaktadır.[18]

Mali kontrol, Gümrükler, Vergilendirme, Uyuşturucu Trafiği ve Kara Para Aklanmasının Önlenmesi Alt Komitesi kapsamında ele alınmıştır.

DPT'nin "Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, Kamu İhaleleri Özel İhtisas Komisyonu" bulunmaktadır.

-Mali ve Bütçesel Hükümler: Faslın tanıtıcı tarama toplantısı 6 Eylül 2006 tarihinde, ayrıntılı tarama toplantısı ise 4 Ekim 2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Tarama Sonu Raporu henüz Konsey tarafından onaylanmamıştır. Faslın açılmasının Konsey'de, bazı üye devletlerce engellendiği bilinmektedir.

Mali ve Bütçesel Hükümler konusu, Ekonomik ve Parasal konular, Sermaye, Hareketleri ve İstatistik Alt Komitesi kapsamında ele alınmaktadır. Alt Komite 2000 yılından bu yana 6 toplantı gerçekleştirmiştir.

Üyelik Süreci çerçevesinde Mevzuat Uyumu ve Türkiye'nin bu Konuda Yaptığı Çalışmalar

Katılım süreciyle birlikte müktesebatın üstlenilmesi yükümlülüğünün yanı sıra mevzuat uyum yükümlülüğünün de önemi bir kat daha artmıştır. Yukarıda AB'nin katılım sürecinde aday ülkeleri mevzuat uyumu konusunda birtakım yükümlülüklere tabi tuttuğu ifade edilmişti. Bu yükümlülük, katılım müzakerelerinin sürdüğü dönemde AB müktesebatını iç hukukuna aktarma yükümlülüğüne ilave bir yükümlülüktür. Mevzuat uyumuyla ilgili özel yönergeler de bu aktarım kapsamına dâhildir. Bu noktada Avrupa Komisyon'u aday ülkenin AB'ye girdiği andan itibaren bazı AB düzenlemelerinin o ülkede yürürlüğe girmesini isteyebilir. Bu da aslında mevzuat uyumunun bazı durumlarda üyelik öncesi gerçekleşmesi gerektiğini göstermektedir.

[18] Bu kriterler şunlardır: 1- Kamu İç Mali Denetimi düzenlemesi ve ilgili politikaların kabul edilerek uygulanması; 2- Sayıştay'ın bağımsızlığının garanti edilmesi için gerekli yasal düzenlemelerin kabul edilerek uygulanması; 3- Türk Ceza Yasası'nın AB'nin Mali Çıkarlarının Korunması Konvansiyonu ve ilgili protokolleri ile uyumlaştırılması; 4- Avrupa Birliği'nin İşleyişiyle İlgili Antlaşma'nın 325/3 (eski AT md 280/3). Maddesi'nden kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilmesi amacıyla bir koordinasyon birimi oluşturulması; 5- Avro'nun sahteciliğe karşı korunmasına yönelik müktesebata yasal ve idari olarak uyum sağlanması.

Kutu 15.8: Pozitif Gündem

Yukarıda özetlendiği gibi müzakere sürecindeki tıkanıklığın aşılabilmesi için Avrupa Komisyonu 12 Ekim 2011 tarihinde yayınlanan Genişleme Strateji Belgesi'nde Türkiye ve AB arasında iki taraf için de önem arz eden alanlarda somut adımlar atılması yoluyla süreçte yeni bir dönemin başlatılmasını önermiştir. 9 Aralık 2011 tarihinde toplanan Konsey'de onaylanan bu öneri ile Mayıs 2012 itibariyle Türkiye ile AB arasında "Pozitif Gündem" adı verilen süreç başlatılmıştır. "Pozitif Gündem" Türkiye'nin AB'ye katılım sürecine alternatif değildir, tam tersine bu sürece ivme kazandırması hedeflenen bir girişimdir. Müzakerelerin önündeki siyasi engeller kalktığında Pozitif Gündem çerçevesinde alınan yol doğrudan doğruya müzakerelere yansıyacak.

Avrupa Komisyonu Pozitif Gündem'in başlıca konularını siyasi reformlarda yoğunlaştırılmış diyalog ve işbirliği, AB müktesebatına uyum, vize, hareketlilik ve göç, enerji, ticaret ve gümrük birliği, terörizmle mücadele, Türkiye'nin Topluluk Programlarına daha fazla katılımı olarak belirlemiştir. Yine Pozitif Gündem çerçevesinde 8 müzakere faslında Türkiye'ye destek olmak ve AB mevzuatıyla uyum çabalarını yoğunlaştırmak için çalışma grupları oluşturulmuştur. Çalışma grubu oluşturulan fasıllar İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi[19], Şirketler Hukuku[20] Bilgi Toplumu ve Medya[21], İstatistik[22], Yargı ve Temel Haklar[23], Adalet, Özgürlük, Güvenlik[24], "Tüketicinin ve Sağlığının Korunması[25] ve "Mali Kontrol[26]'dür. Pozitif Gündem'in ilk toplantısı "Yargı ve Temel Haklar" faslı için oluşturulan çalışma grubunun 17 Mayıs 2012'de Ankara'da toplanmasıyla yapılmıştır. Bu toplantıya Genişleme ve Komşuluk Politikası'dan sorumlu AB Komiseri Stefan Füle de katılmış, sürecin önündeki engellerin kaldırılması ve müzakerelerin hızlandırılmasına yönelik niyetini açıkça ortaya koymuştur.

Kaynak: Cengiz AKTAR, Barış GENÇER BAYKAN ve Deniz GENÇ, "AB üyelik müzakerelerinde son durum", Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi (BETAM), Araştırma Notu 13/144, 21.2.2013,

Bu değerlendirmeler Türkiye'nin katılım süreci için de geçerlidir. AB Konseyi'nin 8 Mart 2001 tarihinde onayladığı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde teknik mevzuat uyumu kısa vadeli (2002 başına kadar tamamlanması gereken) öncelikler bölümünde yer almıştır. İç Pazar başlığı altında Fikri ve sınai mülkiyet hakları, malların serbest dolaşımı ve rekabet konularına yer verilmiştir. Fikri ve sınai mülkiyet hakları kapsamında "fikri mülkiyet mevzuatının uyumuna devam edilmesi ve bir hakkın izinsiz kullanılması (korsanlık) ile mücadelenin güçlendirilmesi" yer almaktadır. Malların serbest dolaşımı kapsamında "Avrupa standartları, ehliyet ve uygunluk değerlendirmesi ve işaretlemeye uyumun hızlandırılması; mevcut piyasa gözetimi ve uygunluk değerlendirmesi yapılarının, teçhizat ve eğitim ile güçlendirilmesine başlanması; belirli sektörler (gıda, tıbbi malzemeleri, kozmetikler, tekstil) ile Yeni ve Küresel Yaklaşım ilkelerinin üstlenilmesini sağlayacak çerçeve mevzuat hakkındaki çalışmaların hızlandırılması ve uygun idari altyapının oluşturulması; ticarete yönelik teknik engellerin ortadan kaldırılması" gibi hususlar yer almaktadır. Rekabet alanında da "şeffaflık ve devlet yardımının düzenli gözetilmesine temel oluşturmak üzere devlet yardımı kontrolü sorumluluğunun belirlenmesini sağlayacak mevzuatın uyumlaştırılması" yükümlülüğü yer almaktadır.

Vergilendirme konusunda "özellikle oranlar, muafiyet işlemlerinin ölçüsü, vergilendirilebilir ölçüt ve vergi yapısı ile ilgili olarak, gümrük vergileri ve KDV'ye uyumun başlatılması; yeni vergi önlemlerinin İş Vergisi ile ilgili Uygulama Kuralları ile uyumlu olmasının sağlanması ve ayrımcı önlemlerin ortadan kaldırılması" şeklinde bir mevzuat uyumu yükümlülüğü bulunmaktadır.

Ulaştırma alanında "denizcilik güvenliği standartlarına ilişkin mevzuata uyumun başlatılması; güvenlik standartlarının uygulanması ve yürütülmesi" hususu yer almaktadır. Gümrük

[19] Ek Protokol nedeniyle açılması engellenen 8 fasıldan biridir.

[20] Halen müzakere edilmektedir.

[21] Halen müzakere edilmektedir.

[22] Halen müzakere edilmektedir.

[23] Kıbrıs tarafından engellenen fasıllardan biridir.

[24] Kıbrıs tarafından engellenen fasıllardan biridir.

[25] Halen müzakere edilmektedir.

[26] Halen müzakere edilmektedir.

birliği kapsamında da "Serbest bölgeler mevzuatına uyuma devam edilmesi" hususu yer almaktadır.

Türkiye'nin 2001 Mart ayında AB'ye sunduğu Ulusal Programı'nda da söz konusu uyumun kısa vadede tamamlanacağı taahhüt edilmiştir. Sonraki dönemde de gereken çalışmalar yüzde yüz olmasa da yapılmıştır. Aksayan hususlar ise her yıl Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan İlerleme Raporlarında yer almaktadır. Örneğin 2012 İlerleme Raporu'nda Malların Serbest Dolaşımıyla ilgili şu değerlendirme konuyla ilgili son durumu vermesi açısından oldukça çarpıcıdır: "Bu fasılda ileri seviyede bir uyum olmasına rağmen Türkiye, Türkiye-AB Ortaklık Konseyi'nin 2/97 sayılı Kararının II No.lu ekinde belirtilen gümrük birliği alanında ticaretin önündeki teknik engellerin kaldırılmasına ilişkin diğer AB araçlarını, hâlâ iç hukukuna tam olarak aktarmamıştır. Türkiye, güncellenen II No.lu ek listesini iç hukukuna aktarmayı kabul etmiştir."[27]

Benzer biçimde Fikri mülkiyet konusundaki mevzuat uyumu konusunda da şu aksaklıklar 2012 Raporunda yer almaktadır: "Fikri mülkiyet hakları konusunda daha fazla uyuma ihtiyaç bulunmaktadır. Başta giriş noktalarında gümrüksüz satış mağazalarına izin veren mevzuat olmak üzere, serbest bölgeye ilişkin kurallar ve vergi muafiyeti mevzuatı AB müktesebatı ile tam uyumlu değildir. Rapor öneminde Türkiye, malların AB'de serbest dolaşımda bulunmasına rağmen, belirli dokuma kumaşlar ve hazır giyim ürünlerinde bir grup üçüncü ülkelere değişen oranlarda ilave gümrük vergisi uygulamış, dolayısıyla AB ve Türkiye'nin serbest ticaret ortakları menşeli ürünleri kapsam dışı bırakmıştır. Gözetim ve tarife kotalarının yönetimine ilişkin kurallar AB müktesebatı ile tam uyumlu değildir. Özellikle işlenmiş tarım ürünlerine yönelik tarife kotalarına ilişkin ilerleme kaydedilmemiştir. İlgili gümrük işlemleri AB'de serbest dolaşım için hâlihazırda tamamlanmış olduğundan, uygunluk değerlendirme kontrollerine tabi olan üçüncü ülke menşeli ürünlerin menşe beyanının sunulması gerekliliği gümrük birliği ile uyumlu değildir. Türkiye-AB Gümrük Birliğinin bir sonucu olarak, gümrük mevzuatı konusundaki hazırlıklar olumlu yönde ilerlemektedir."[28]

İpucu:

- Katılım süreciyle birlikte Türkiye'nin müktesebatın üstlenilmesi yükümlülüğü ve mevzuat uyum yükümlülüğü ciddi değişiklikler geçirmiştir. Hem kapsam hem de içerik açısından yaşanan bu değişiklikler sonrası bu yükümlülükler daha yoğun bir hale gelmiştir.
- Katılım süreciyle birlikte müktesebatın üstlenilmesi ve mevzuat uyumu daha planlı ve efektif hale gelmiştir. Özellikle Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Ulusal Programlar aracılığıyla Türk mevzuatı önceki döneme nazaran daha hızlı bir uyum süreci yakalamıştır.
- Müktesebatın üstlenilmesinin ve mevzuat uyumunun gerçekleştirilmesinin AB üyeliği için kritik eşik olduğu bir gerçektir. Dolayısıyla Türkiye'nin önünde bu çerçevedeki sorun, artık AB mevzuatına uyum sağlanıp sağlanmayacağı değil, bu uyumun hangi vadede gerçekleşeceğidir.

Özet

1959 yılında başlayan Türkiye –AET ortaklık ilişkileri, 12 Eylül 1963'te imzalanan Ankara Anlaşmasıyla, 23 Kasım 1970'te imzalanan Katma Protokol ve 6 Mart 1995'te kabul edilen 1/95 sayılı OKK ile oldukça ileri bir aşamaya geçmiş ve 9-10 Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesi'yle ise, AB'ye katılım sürecine- girmiştir. Bunun sonucu olarak mevzuat uyumu ve AB müktesebatının üstlenilmesi yükümlülüklerinin katılım süreciyle daha yoğun ve karmaşık hale gelmiş; çok daha ciddi bir boyut kazanmıştır.

[27] Bkz, s. 43-44.

[28] Bkz, s. 85.

1993 tarihli Kopenhag Kriterleri arasında en önemlisi ve kapsamlısı olması yanında en uzun vadeli olanı AB müktesebatının üstlenilmesi ve uyumun sağlanmasıdır. Bu noktadan bakıldığında aslında AB'ye üyelik, ulusal mevzuatın AB Müktesebatına %100 uyumlu hale getirilmesinden başka bir şey değildir. Zira bilindiği gibi AB ile yapılan müzakereler, müktesebatın bir kısmının kabul edilip diğer kısmının kabul edilmemesi gibi bir anlama kesinlikle gelmemektedir. Katılım müzakereleri, AB Müktesebatına hangi takvime göre ve ne kadar süre içerisinde kabul edileceğinin müzakeresinden oluşmaktadır. Burada AB tarafı bu kabulün en kısa süre içerisinde yapılmasını isterken, aday ülke bunu mümkün olduğu kadar zamana yayma taraftarıdır. Bu nedenle müzakere sürecinde bu iki yaklaşımın arasındaki fark masaya yatırılmakta ve uzlaşma sağlanmaya çalışılmaktadır.

AB Müktesebatının üstlenilmesi ve AB mevzuatına uyum ilk bakışta itici gelebilir. Bir başka deyişle "AB müktesebatına ya da AB'nin empoze ettiği (dayattığı) kurallara uymak zorunda mıyız?" sorusu akla gelebilir. Ancak bu konuya empozisyon/zorundalık mantığıyla yaklaşmamak gerekir. Buradaki temel mantık şu olmalıdır: Türkiye AET'ye 1959 yılında başvurmuş ve onunla bir ortaklık ilişkisi tesis etme iradesini göstermiştir. Bunun üzerine taraflar bir araya gelmişler ve müzakerelerin ardından 1963 yılında bir ortak metin üzerinde mutabık kalmışlardır. Sonraki aşamalarda Türkiye'nin AB yönündeki tercihi artarak devam etmiştir. Hatta Aralık 1997 Zirvesi'nde genişleme sürecine dâhil edilmediği için Türkiye, AB ile her türlü yakınlaşmayı durduracağı tehdidinde bulunmuştur.

Katılım süreciyle önem kazanan bir başka konu gümrük birliğidir. Diğer bir ifadeyle, "Gümrük Birliği (GB), Aralık 1999'da Türkiye'nin aday ülke statüsü almasından ve özellikle Aralık 2004'te gerçekleşen Brüksel Zirvesi'nde alınan müzakerelere başlama kararından sonra ayrı bir boyut kazanmıştır. Aynı zamanda, DTÖ'nün uluslararası ticarete ilişkin kurallarını temel alan bir yapılanma olan GB, Türkiye'nin DTÖ yükümlülüklerini yerine getirmesinde de büyük avantaj sağlamıştır. Dolayısıyla, Türkiye'nin GB kapsamında gerçekleştirdiği yasal ve kurumsal uyum çalışmaları, üyelik hedefi doğrultusunda bir dönüşüm süreci olarak değerlendirilmelidir.

GB kapsamında yürütülen uyum çalışmaları; malların serbest dolaşımı, gümrük birliği, rekabet ve dış ilişkiler gibi müktesebat konu başlıklarında Türkiye'nin önemli düzeyde ilerleme kaydetmesini sağlamıştır (...) Ancak bilindiği gibi, GB ile ilgili müktesebat başlıklarının açılabilmesi için, öncelikle GB'den kaynaklanan ve henüz yerine getirilmeyen -Ek Protokol'den kaynaklanan- ahdi yükümlülüklerin tamamlanmasına yönelik çalışmaların tamamlanması gerekmektedir."[29]

Türkiye'nin müktesebatın üstlenilmesi ve mevzuat uyumu performansına bakıldığında 1988 yılına kadar çok ciddi bir ilerleme kaydedilmediği görülür. Ancak 14 Nisan 1987 tarihinde yapılan tam üyelik başvurusu sonrası bu konuda çok ciddi ilerlemeler sağlanabilmiştir. Ardından imzalanan 1/95 sayılı OKK ile Türk Hukuku, GB konusunda oldukça ileri bir mevzuat uyum seviyesi yakalanmıştır. Bugün gelinen noktada Türk Hukuku – tabir-i caizse- inşaat çalışmalarının devam ettiği bir şantiyeye benzetilebilir. Birçok alanda ciddi çalışmalar sürdürülmektedir. Bu çalışmalarda üç husus dikkat çekmektedir;

1- Bu çalışmaların temposu ve kapsamı konuya ve konjoktüre göre hızlı bir şekilde değişim göstermektedir. Dolayısıyla bir alanda çok hızlı ilerleme sağlanırken, diğerinde görece daha yavaş ilerlemeler sağlanmaktadır. Örneğin bir fasılda

[29] Bkz, İktisadi Kalkınma Vakfı, "Gümrük Birliği", agk.

müzakerelerin açılması arefesinde değişim ve uyum çok daha hızlı olmaktadır.

2- Çalışmalar devam ettiği için henüz tam anlamıyla bütün alanlarda mükemmel bir uyum sağlanmış değildir. Buna ilaveten uyum sağlandığı zannedilen konularda bile bunun tam olarak sağlanmadığı görülmektedir. Bunun tipik örneği, bu bölümün son kısmında 2012 İlerleme Raporu'ndan hareketle verilen mevzuat uyumunda gelinen noktadır. Bu çerçevede Avrupa Komisyonu'nun da belirttiği gibi Türkiye, GB alanında ticaretin önündeki teknik engellerin kaldırılmasına ilişkin diğer AB araçlarını, hâlâ iç hukukuna tam olarak aktarmamıştır. Buna ilaveten, giriş noktalarında gümrüksüz satış mağazalarına izin veren mevzuat, serbest bölgelere ilişkin kurallar ve vergi muafiyeti mevzuatı gibi konularda AB müktesebatı ile henüz tam uyum sağlanabilmiş değildir. Bunun örnekleri çoğaltılabilir. AB müktesebatının üstlenilmesi konusunda bu aksaklıkların zaman içinde giderilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde hiçbir zaman tam uyumdan bahsedilemeyecektir. Bu da katılım sürecinde Türkiye'nin önüne sürekli bir engel olarak çıkarılacaktır. Diğer yandan bu durum, Türkiye'ye "yükümlülüklerini tam olarak yerine getirmeden AB'ye girmek için her yolu deneyen aday ülke" olarak bakılmakta ve hakkında oldukça olumsuz bir imaj yaratılmasına yol açmaktadır.

3- Mevzuat uyumu konusuyla ilgili son husus, üyelik perspektifinin net olmasıdır. Oysa bu, Türkiye açısından henüz tam olarak netlik kazanmamıştır. Üstüne üstlük, çeşitli üye devletlerden zaman zaman oldukça olumsuz sinyaller gelmektedir. Böylesi bir konjoktürde Türkiye, giremeyeceği bir kulübün standartlarını ya da müktesebatını niçin kabul ettiğini ya da etmesi gerektiğini hala tam anlamıyla çözebilmiş değildir. Dolayısıyla mevzuat uyumunun hızı aslında üyelik perspektifiyle doğru orantılıdır. Üyelik perspektifi netleştikçe uyum hızının da artması beklenir. Ancak Türkiye'nin katılım sürecinde bu mantık adeta tersine dönmüş durumdadır. Bu noktada, Ortaklık Konseyi'nin 27 Mayıs 2013 tarihli 51. Toplantısı sonunda, Dışişleri Bakanı Ahmet Davudoğlu'nun daha fazla sayıda faslın müzakerelere açılması talebine, Genişlemeden sorumlu AB Komiseri Stephan Fule'nin, Türkiye'nin Ek Protokol'ü G.Kıbrıs'a karşı eksiksiz olarak uygulaması durumunda, daha fazla sayıda faslın müzakerelere açılabileceği yönündeki cevabı, bu çerçevedeki karşılıklı beklentiyi vermesi açısından oldukça ilginçtir. Nitekim 22. Fasıl olan "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" faslının 5 Kasım 2013 tarihinde Brüksel'de yapılan Zirve'de resmen açılmasına karar verilmiştir. Böylece 3.5 yıl aradan sonra ilk kez müzakere fasıllarında biri resmen açılmış olacaktır.

Daha genel bir perspektiften değerlendirildiğinde, Türkiye'nin AB müktesebatını üstlenmesi ve mevzuatını AB mevzuatıyla uyumlu hale getirmesi globalleşmenin bir sonucu olarak değerlendirilebilir.[30] Globalleşme sürecini -sancılı ya da rahat- bir şekilde yaşayan her ülke gibi Türkiye de global bir aktör olarak kabul edilen AB'ye katılım için, onun müktesebatını üstlenmek ya da hukuki mevzuat açısından onunla uyumlu olmak zorundadır. Dolayısıyla bu kapsamdaki zorunluluk, bir ilke meselesi olmaktan çıkmış ve somutlaşma sürecinde aşama aşama ilerlemektedir.

[30] Bu yönde Bkz, Ulaş Candaş, "L'influence normative de l'Union Européenne par le biais de liens Conventionnels. Une contribution de Juriste à la théorie des relations Internationales", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt: 9, No: 2, 2010, s.21-44.

Sorular

1. Müktesebatın Üstlenilmesi ve Mevzuat Uyumu kavramları hakkında bilgi veriniz.
2. Türkiye'nin 1970 ve 1980'li yıllarda ortaklık ilişkisi çerçevesindeki yükümlülüklerini yerine getirme konusunda nasıl bir yaklaşıma sahip olduğunu ve bunun sonuçlarını açıklayınız.
3. Türkiye'nin 1980'li yılların 2. Yarısından itibaren ortaklık ilişkisi çerçevesindeki yükümlülüklerini yerine getirme konusunda nasıl bir yaklaşıma sahip olduğunu ve bunun sonuçlarını açıklayınız.
4. Katılım süreci çerçevesinde Türkiye'nin müktesebatı üstlenme yükümlülüğünden kısaca bahsediniz.
5. Katılım süreci çerçevesinde Türkiye'nin müktesebatı üstlenme yükümlülüğünü yerine getirmek için yaptığı çalışmalardan kısaca bahsediniz.

Tavsiye Edilen Kaynaklar

ARAT, Tuğrul, "Türkiye'de Mevzuat Uyum Çalışmaları", **Avrupa Birliği El Kitabı**, TCMB, Ankara, 1995, s. 219-246.

ARAT, Tuğrul, "Gümrük Birliği Çerçevesinde Mevzuat Uyumu Çalışmaları ", **Gümrük Birliği Sürecinde Politikalar ve Uygulamalar**, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1998, s. 73-92

CAN, Hacı ve Özen, Çınar, **Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Hukuku**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2005

GÜNUĞUR, Haluk, "Ortaklık Antlaşmaları ve 6 Mart 1995 Ortaklık Konsey Toplantısı Kararları ışığında Gümrük Birliği", in **Avrupa Birliği El Kitabı**, TCMB yay., Ankara, 1995, s. 281-298.

ÖZEN, Çınar, **Türkiye-Avrupa Topluluğu *Gümrük Birliği* ve Tam Üyelik Süreci Üzerine Etkileri**, Ceylan Kitabevi, İzmir, 2000.

Faydalı Internet Siteleri

Avrupa Birliği Bakanlığı web sayfası (www.abgs.gov.tr)

İktisadi Kalkınma Vakfı (www.ikv.org.tr)

Gümrük Müsteşarlığı web sayfası (http://eski.gumruk.gov.tr/tr)

Ekonomi Bakanlığı, (www.ekonomi.gov.tr)

TR. Odalar ve Borsalar Birliği web sayfası (www.tobb.org.tr)

Dışişleri Bakanlığı web sayfası (http://www.mfa.gov.tr)

Gümrük ve Dış Ticaret Bakanlığı web sayfası (www.gumrukticaret.gov.tr)

Türk Akreditasyon Kurumu (www.turkak.org.tr)

16 Tarım Politikası

A. Halis AKDER

Bölüm Planı

- Giriş
- Ankara Anlaşması (1963) ve Tarım
- Katma Protokol (1973) ve Tercihli Ticaret
- AB'nin Akdeniz Politikası
- Gümrük Birliği (1996) ve Tercihli Ticaret Rejiminin Yenilenmesi (1998)
- Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması (1995) ve Genişleme (2004)
- Müzakerelerin Başlaması (2005) ve Kırsal Gelişme (2007)
- AB-Türkiye Tarım İlişkilerinin Genel Değerlendirmesi
- Özet

Giriş

Türkiye ve AB ilişkileri açısından tartışmalı konulardan birisi de Ortak Tarım Politikasıdır. Tartışmaların en az iki kaynağı var. Birincisi tarım ürünleri dış ticaret ilişkileridir. Ortak Tarım Politikası her zaman korumacı bir politika olmuştur. Avrupa Birliği tarımının hem yüksek koruması hem de Türkiye'nin önemli rakiplerini içine alarak genişlemesi, Türkiye'nin tarım ürünleri dış ticaretinin gelişimi açısından sorunlu olmuştur. Ancak bu başka ülkeler içinde geçerli, daha genel bir sorundur. Türkiye'nin tam üyelik beklentisi olmasa da bir sorundur. İkincisi Türkiye'ye özgüdür. Türkiye'nin tam üye olabilmesi için tarım politikalarının AB'nin Ortak Tarım Politikasına uyumlu hale getirmesi beklenmiştir. Akademik olarak birinci sorunu somut dış ticaret verilerinden izlemek, tartışmak göreli olarak daha kolaydır. Ortak Tarım Politikasına uyum ise daha soyut, varsayımlı bir konu ve genellikle Türkiye'nin tam üyeliği gündeme geldiğinde ölçülmeğe çalışılmış, tartışılmıştır. "Türkiye ve AB şu anda karşılıklı olarak tarım ürünleri ticaretini liberalleştirseler ya da Türkiye tam üye olabilseydi, bu varsayımlı üyeliğin refah etkileri ve maliyeti ne olurdu?" Hesaplanan maliyet ve refah tarımda somut değişiklikler sağlamaktan çok tam üyelik müzakereleri, Türkiye'nin AB'ye katılmasının maliyeti açısından önem taşımıştır.

Ortak Tarım Politikası sürekli değişmiş ve ortaklığa katılan ülke sayısı artmıştır. Türkiye için hiçbir zaman adım adım erişilecek, sabit bir hedef olmamıştır. Türkiye'nin tarım politikası da gelişme ve değişim göstermiştir. Bu yüzden beklenen uyum, hareketli bir platformdan hareket eden bir hedefi tutturma çabasına dönüşmüştür. Yapılmış tüm tahminler değişebilecek varsayımlara dayandırıldığından, hesaplananlar da hiçbir zaman kesin sonuç vermemiştir.

Ankara Anlaşması (1963) ve Tarım

Konuyu başlangıç koşullarını hatırlayarak açmak yararlı olabilir. Ankara Anlaşması'nın imzalandığı 1963 yılında tarım Türkiye ekonomisinin önemli sektörü olup aynı yıl tarım sektörünün milli gelirdeki payı %36, tarımın ihracat içindeki payı da %77 idi.[1] Kurucu altı Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ülkesi ile Türkiye arasındaki en önemli ekonomik ilişki de işçilerin serbest dolaşımı ve tarım ürünleri dış ticaretiydi. AET hazırlık aşmasında (1963-1973) yılları arasında Türkiye'den ithal edilen en önemli dört tarım ürününe önemli, tek taraflı tercihler tanıdı. Anlaşmanın ekinde yer alan geçici protokolde listelenen işlenmemiş tütün, kuru üzüm, kuru incir ve fındık için yıllık tarife kontenjanları belirlenmiştir. Daha sonra kota miktarı iki kere artırılmış ve kota sistemine başka ürünler de eklenmiştir. Kota aşılmadığı sürece indirimli bir tarifeden, üçüncü ülkelere göre düşük gümrüklerden, yararlanmak mümkün oluyordu. Ancak Türkiye fındık hariç, kendine tanınan kotaları dolduramamıştır. Başka değişle bu dönem içinde tarım ürünleri ihracatı artmış ama o kadar da hızlı artmamıştır.

Tablo 16.1: Türkiye'nin AET'ye İhracatı[2]
(Milyon Dolar)

	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Tütün	7,5	12,8	10,9	18,3	14,5	18,0
Fındık	31,1	28,6	43,6	29,7	53,7	48,1
Kuru Üzüm	6,9	6,3	9,9	9,3	9,4	10,1
Kuru İncir	3,3	3,6	4,1	4,0	4,1	3,9
Toplam İhracat	**139,9**	**137,7**	**156,9**	**171,5**	**176,6**	**164,1**

Türkiye- AET İlişkileri (t.y), İstatistik Ek, s.311, Tablo 3b.

---

1 DPT, **Kalkınma Planı, İkinci Beş Yıl 1968-1972**, Ankara, 1967, s.10 ve 27

2 Ahmet GÖKDERE, **Gümrük Birliği Açısından Avrupa Topluluğu ve Türkiye ile İlişkileri**, Ankara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi, Araştırma Dizisi Yayın No: 2, 1989, s.150.

Kota uygulaması 1973 yılında "Geçiş Dönemini" başlatan Katma Protokoldeki **(Kutu 16.1)** tercihli ticaret rejiminin temelini oluşturmuştur. Türkiye için katılım perspektifi oluşturulurken Topluluğun henüz bir genişleme deneyimi yoktu. Ortak Tarım Politikası da daha yeni oluşturuluyordu, sorunlarından söz etmek için çok erkendi. Türkiye için tarım açısından öngörülen üyelik perspektifi net değildi. Ortak Tarım Politikası ya tam üyelik aşamasında ya da tam üyelikten sonra bir geçiş döneminde uygulanacaktı. Bu süre boyunca iki taraf da tarımlarını tercihli ticaret rejimi ile yakınlaştıracaktır. Bu perspektifin birinci aşaması, "hazırlık dönemi" aslında beş yıl olarak tasarlanmışsa da Katma Protokolün 1973 de yürürlüğe girmesine kadar sürmüştür.

Hem sonuçlar hem de üyelik perspektifi, özellikle sol kesim tarafından eleştirildi. Ortak Tarım Politikası Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu ekonomik gelişme politikası değildi. Türkiye'de Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963'te yeni uygulanmaya konmuş ve amaç ithal ikamesine bağlı endüstrileşmekti. Başka değişle plan gümrük birliği perspektifini dikkate almamıştı. Öte yandan hangi aşamada olursa olsun, Türkiye'nin Ortak Tarım Politikasını uygulaması ya da başlangıçta Ortak Gümrük Tarifesini uygulaması demek, tarım ürünleri fiyatlarının dünya fiyatlarının birkaç misline çıkması demekti. Böyle bir politika tarımsal üretimi artırabilir, tarım kesimi açısından da cazip olabilirdi ancak bunun sonucu, gıda fiyatları çok yükseleceğinden ücretlerin çok artması kaçınılmazdı, bu da rekabetçi bir endüstrileşme politikasıyla çelişiyordu. Bu eleştiriyi desteklercesine, hazırlık döneminde AET ile sürdürülen ticarette ithalatın ihracattan daha fazla artması "onlar ortak biz pazar" sloganıyla eleştirilmiştir.

Katma Protokol (1973) ve Tercihli Ticaret

Katma Protokolün yürürlüğe girmesiyle, ekonomik bütünleşme için artık yakınlaşma tek taraflı olmayacaktı. Ancak ödün vermesi beklenen sanayi sektörüydü. Türkiye'nin tarım konusunda ödün vermesi gerekmedi. AET tarıma çeşitli tercihler tanıdı. Ancak tercihler, mal gruplarına göre büyük farklılık gösteriyordu. Kuru üzüm, tütün, baklagiller, kuru sebze, incir gibi ürünler sıfır gümrük tarifeyle Topluluğa ihraç edilebilecekti. Bu ürünler 1973 verilerine göre, tarımsal ihracat değerinin üçte birinden biraz fazlaydı. Dörtte biri, fındık, narenciye gibi, ortak gümrük tarifesinden daha düşük vergilerle ihraç edilebilecekti. Beşte biri, zeytinyağı, domates salçası, kota fazlası fındık gibi ürünler hiç bir tercihten yararlanamadı. Tekstil hammaddesi ürünler için ortak gümrük tarifesi zaten sıfırdı. Burada yer alan en önemli ürün pamuktu. Bu ürünlerin de 1973 ihracat değeri içindeki payı %10'a yakındı.

Hem hazırlık döneminin sonuçlarını hem de geçiş döneminin başlangıcını dış ticaret verilerinden değerlendirmek mümkün. Tablo 16.2 ve 16.3, AET ve Türkiye'nin dış ticareti içinde tarım ürünlerinin yerini göstermektedir.

Söz konusu dönemde Türkiye, AET ile yaptığı tarım ürünleri ticaretinde net ihracatçı konumundadır. İhracat fazlası, tüm ülkeler ve her ürün grubu için gözlemlenmektedir. Türkiye'nin tarım ürünleri ticaretinde hem ihracat hem ithalatta en büyük pay Batı Almanya'ya aittir. İhracatta ikinci büyük pay ise İtalya'ya aittir. İhracat hacminin yarısı, bitkisel ürünlerden oluştuğu, ikinci sırada yer alan mal grubunun ise dokuma hammaddesi başka deyişle pamuk olduğu bu dönemin dış ticaret verileri, Katma Protokolün yürürlüğe girdiği yıldaki başlangıç koşullarını yansıttığı için, daha sonraki gelişmeleri izleyebilmek açısından önemlidir.

Tablo 16.2: Türkiye'nin AET Ülkelerinden Tarımsal Ürün İthalatı (1973)[1] (1.000 Dolar)

	Fransa	Belçika, L.	Hollanda	Almanya	İtalya	TOPLAM	
Hayvansal Ü.	140	1	2.208	1.392	260	**4.001**	31%
Bitkisel ürünler	78	376	417	1.834	38	**2.743**	21%
Yağlar	25	368	333	1.452	0	**2.177**	17%
Gıda sanayii	63	0	586	15	77	**741**	6%
Dokuma h. m.	150	65	432	1.891	0	**2.538**	20%
Diğer	354	38	52	182	0	**626**	5%
TOPLAM	**809**	**849**	**4.028**	**6.765**	**375**	**12.826**	
	6%	7%	31%	53%	3%		

Kaynak: http://www.tuik.gov.tr

Tablo 16.3: Türkiye'nin AET Ülkelerine Tarımsal Ürün İhracatı (1973) (1.000 Dolar)

	Fransa	Belçika, L.	Hollanda	Almanya	İtalya	TOPLAM	
Hayvansal Ü.	1.657	28	184	5.950	1.434	**9.252**	%3
Bitkisel ürünler	23.067	6.584	17.724	93.835	74.992	**168.709**	%50
Yağlar	12,501	0	21	272	28.736	**41.529**	%12
Gıda Sanayii	10,919	3,142	3.207	20.488	4.747	**42.503**	%13
Dokuma h. m.	8,043	18.639	3.355	23.832	17.288	**71.158**	%21
Diğer	1,451	32	15	505	120	**2.123**	%1
TOPLAM	**57.637**	**28.426**	**24.506**	**144.881**	**79.824**	**335.274**	
	%17	%8	%7	%43	%24		

Kaynak: http://www.tuik.gov.tr

Tablo 16.4: Türkiye'nin AET Ülkelerine Net (İhracat -İthalat) İhracatı (1973) (1.000 Dolar)

	Fransa	Belçika, L.	Hollanda	Almanya	İtalya	TOPLAM	
Hayvansal Ü.	1.517	27	-2.024	4.558	1.174	**5.251**	%1,6
Bitkisel ürünler	22.989	6.208	17.307	92.001	27.461	**165.966**	%51,5
Yağlar	12.476	-368	-312	-1.180	28.736	**39.352**	%12,2
Gıda sanayii	10.856	3.142	2.621	20.472	4.671	**41.762**	%12,9
Dokuma H. M.	7.893	18.574	2.923	21.941	17.288	**68.620**	%21.3
Diğer	1.096	-5	-37	324	119	**1.497**	%0,5
TOPLAM	**56.828**	**27.577**	**20.478**	**138.116**	**79.450**	**322.449**	
	%17,6	**%8,6**	**%6,4**	**%42,8**	**%24,6**		

Kaynak: http://www.tuik.gov.tr

[1] Buradaki "tarım ürünleri" tanımı, Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşmasının ekinde belirtilen listedir.03 hariç 01-05. fasıllar " hayvansal ürünler", 6-14. fasıllar" bitkisel ürünler", 15. fasıl "yağlar", 16-24. fasıllar "gıda sanayi", 50-53. fasılların ilgili kısımları "dokuma ham maddeleri" 29,, 31, 33 ve 41, 43 fasılların ilgili kısımları" diğer" olarak toplulaştırılmıştır. Bu tanım 1995'ten sonra yürürlüğe girdiğinden daha önce yapılmış çalışmalarda verilen tarım ticaret rakamlarıyla uyuşmayabilir. Öte yandan, "hayvansal ürünler" canlı hayvanlar ve gıda olarak tüketilmeyen et ürünlerdir. Gıda anlamındaki "et", işlenmiş gıda ürünü olarak, gıda sanayi içinde gösterilmiştir.

Kutu 16.1: Katma Protokol ve Tarım

KATMA PROTOKOL

BÖLÜM IV

MADDE 32

Bu Protokolün hükümleri, 33 ila 35'inci maddelerde öngörülen aykırı hükümler saklı kalmak üzere, tarım ürünlerine uygulanır.

MADDE 33

1. Yirmi iki yıllık bir dönem içinde, Türkiye, tarım ürünlerinin Türkiye ile Topluluk arasında serbest dolaşımı için Türkiye'de uygulanması gerekli Ortak Tarım Politikası tedbirlerini bu dönemin sonunda alabilmek amacıyla, kendi tarım politikasının uyumu yoluna gider.
2. 1'inci fıkrada belirtilen sürede Topluluk, tarım politikasının tespiti veya ilerideki gelişmesi sırasında, Türk tarımının çıkarlarını göz önünde tutar. Türkiye bu amaca yararlı bütün unsurları Topluluğa bildirir.
3. Topluluk Ortak Tarım Politikasının tespiti veya gelişmesi ile ilgili Komisyon tekliflerini, bu tekliflere ilişkin görüşleri ve alınan kararları Türkiye'ye bildirir.
4. Tarım alanında Türkiye tarafından Topluluğa bildirilmesi gereken hususları Ortaklık Konseyi kararlaştırır.
5. 3'üncü fıkrada belirtilen Komisyon teklifleri ve 1'inci fıkra uyarınca Türkiye'nin tarım alanında almayı öngördüğü tedbirlerle ilgili olarak, Ortaklık Konseyi çerçevesinde, danışmalar yapılabilir.

MADDE 34

1. Yirmi iki yıllık dönemin sonunda Ortaklık Konseyi, Türkiye'nin 33'üncü maddenin 1'inci fıkrasında belirtilen Ortak Tarım Politikası tedbirlerini aldığını tespit ettikten sonra, tarım ürünlerinin Türkiye ve Topluluk arasında serbest dolaşımının gerçekleşmesi için gerekli hükümleri tespit eder.
2. 1'inci fıkrada belirtilen hükümler, bu protokolde öngörülen kurallardan gerekli her türlü sapmayı sağlayabilir.
3. Ortaklık Konseyi 1'inci fıkrada belirtilen tarihi değiştirebilir.

Madde 35

1. 34'üncü maddede öngörülen hükümlerin tespit edilmesine kadar ve 7 ila 11, 15 ila 18'inci maddeler, 19'uncu maddenin 1'inci ve 5'inci fıkraları, 21 ila 27 ve 30'uncu maddeler hükümlerinden sapma olarak, Türkiye ve Topluluk birbirlerine tarım ürünleri alışverişleri için, genişliği ve usulleri Ortaklık Konseyi tarafından edilecek olan tercihli bir rejim tanırlar.
2. Bununla beraber, Geçiş Döneminin başından itibaren uygulanacak rejim 6 sayılı Ekte tespit edilmiştir.
3. Bu Protokolün yürürlüğe girişinden bir yıl sonra da iki yılda bir Ortaklık Konseyi, iki Taraftan birinin isteği üzerine tarım ürünlerine uygulanan tercihli rejimin sorunlarını inceler. Ortaklık Konseyi, Ortaklık Anlaşmasının amaçlarının gitgide gerçekleşmesini sağlamak üzere, gerekli olabilecek iyileştirmeleri kararlaştırabilir.
4. 34'üncü maddenin 2'nci fıkrası hükümleri bu madde için de geçerlidir.

Ancak Katma Protokol'ün uygulanması planlandığı gibi gerçekleşmemiştir. Türkiye'nin talebiyle 1976'da ilişkiler dondurulmuştur. İki taraf arasında ilişkilerin çıkmaza girmesinde tarımın önemli bir rolü olmamıştır. Oysa 1973 yılı verileriyle AET ile bir gümrük birliğinin olası sonuçlarını sayısal bir yöntemle hesaplayan en yetkin çalışma Tercan Baysan'nın doktora tezinde elde edilen bulgular oldukça iyimserdi.[1] Yalnız tarım sektörünü değil, tüm sektörleri kapsayan bu çalışmasını Baysan (1974), 1984'te güncellemiştir.[2] Çalışmada tarım açısından ortaya konan olumlu resim, ticaretin liberalleşmesinin bir sonucuydu. Ancak "Ortak tarım politikası uygulansaydı ne olurdu?" sorusu cevapsız bırakılmıştı. Çalışmaya göre, tarım ürünleri ve tarıma dayalı sanayi ürünlerinin

[1] Tercan BAYSAN, **Economic Implications of Turkey's entry Into The Common Market**, unpublished Ph.D. dissertation, University of Minnesota, 1974

[2] Tercan BAYSAN, "Some economic aspects of Turkey's accession to the EC: resource shifts, comparative advantage, and static gains", **Journal of Common Masrket Studies** Volume XXIII, No 1 September 1984, s.15-34.(Bu çalışma da 1973 girdi çıktı tablosuna göre yapılmıştır. O sırada daha yenisi henüz hesaplanmamıştı.)

net bir göreli avantajı vardı. Bazı önemli sektörler de oldukça sınırdaydı. Ancak bu sektörlere ek bir çabayla rekabet gücü kazandırılabilirdi.

1980 yılından sonra Türkiye'nin dışa açık gelişme politikalarını uygulamaya başlaması Topluluk ile ilişkilerini farklı bir düzeye getirdi. 1963'te başlatılan 1973'ten sonra devam eden tarımda tercihli ticaret rejimi 1980'e kadar kapsamını oldukça genişletti. Topluluk, Türkiye'den ithal ettiği taze ve konserve balıkçılık ve su ürünlerinden; çiçekler, ağaç bitki ve kökleri; taze ve kurutulmuş meyve ve sebzeler (baklagiller dahil); kahve, çay ve baharatlar; hayvansal ve bitkisel yağlar; tohumlar; içme suyu, bira, şarap, rakı; işlenmiş meyve ve sebzeler, işlenmemiş tütün gümrük vergisinden muaf olmuştu. Böylelikle 1980'de tanınan tavizler sonucunda, 1995 yılında gerçekleşen Türkiye'den AB'ye yapılan ihracatın değerine göre, tarım ürünlerinin %71'i vergi muafiyetinden, %5'i vergi indiriminden, toplamda %76'sı herhangi bir şekilde tavizden yararlanmıştı. Buna karşılık AB'nin Türkiye'ye yaptığı ihracatın yalnız %7'si vergi indiriminden yararlanabilmişti.[3]

Türkiye 1987 yılında tam üyelik için başvuruda bulundu. Bu çerçevede 1990 yılında bir grup Türk ve İngiliz iktisatçı Devlet Planlama Teşkilatı için Ortak Tarım Politikasına tam uyumun sonuçları bir tarım sektörü modeliyle hesaplanmaya çalıştı. 1988 ve 1995 yılları için Türkiye'nin AB'ye katılması ve katılmaması durumundaki senaryolar incelendi. Bu çalışmanın sonuçları da oldukça iyimserdi.[4] Ancak geneldeki olumlu beklentilere karşılık, üyelik ertelendikçe umulan faydaların azalacağına ve bitkisel ürünlere kıyasla hayvansal ürünlerdeki sorunlara işaret ediliyordu. Araştırmanın diğer önemli sonucu, böyle bir bütünleşmenin Türkiye'de hem tüketici hem de üretici refahını ciddi boyutlarda artıracağı beklentisi idi.

AB'nin Akdeniz Politikası

Ortak Pazar kurulurken AET ülkeleri, eski kolonileriyle ticaretlerini, özellikle tarım ürünleri ticaretini dikkate almak durumunda kaldılar. Ortak Tarım Politikası bu ülkelerle olan ticaretin yanında siyasi ilişkileri de bozabilirdi. AET, Libya ve Arnavutluk hariç hemen hemen tüm Akdeniz ülkeleriyle, Portekiz dâhil, tercihli bir tarım ticareti oluşturmaya çalıştı. Tercihlerin de kendi çıkarları, kaygıları açısından dengeli olmasına özen gösterdi. Sonuçta ortaya çıkan ihracat ürün kompozisyonları, Akdeniz ürünleri ağırlıklı oldukça, birbirlerine çok benziyordu (Tablo 16.5).

Tablo 16.5: Avrupa Birliğine Tarım Ürünleri İhracatı Ürün Benzerliği Endeksleri (1984)

	Portekiz	İspanya	Türkiye
Yunanistan	25%	50%	47%
Portekiz		34%	19%
İspanya			70%

Kaynak: AKDER, 1986, s.80.

Ancak bu, Türkiye dâhil hiç kimseyi memnun etmedi. Her ülke, Türkiye gibi, 1973'ten sonra Topluluğa ödün vermediği halde, daha cömert tercihlerden yararlanabilmişti. Örneğin Akdeniz'in dışında Lome ülkelerine de önemli tercihler dağıtıldı. Tam üyelik bekleyen Türkiye kendisine daha ayrıcalıklı davranılması gerektiğini umuyordu. Diğer ülkeler de o ürün için olmasa başka bir ürün açısında avantaj kaybettiklerini ileri sürerek, memnuniyetsizlik belirtiyorlardı. Tercihlerden hiç yararlanamayanlar ise ayırımcılık yapıldığını ileri sürüyorlardı.

Topluluk 1981 yılında önce Yunanistan'ı 1986'da Portekiz ve İspanya'yı katarak genişleyince bu ihracat benzerliklerinin bir sorun oluşturula-

[3] Dış Ticaret Müsteşarlığı Bilgi İşlem Merkezi, **Türkiye- Avrupa Birliği Tarım Ürünleri Ticaretinde Tercihli Rejim**, Ankara, 1999, s.7-8.

[4] AKDER vd., **Turkish Agriculture and European Community Policies, Issues, Strategies and Institutional Adaptation**, SPO Publication no: 2241-AETB: 25, 1990, Ankara.

bileceği ileri sürüldü. Ancak daha yüksek benzerlik, daha büyük sorun anlamına gelmedi. İhracat benzerliği çok farklı nedenle yüksek olabiliyordu. **Tablo 16.5'ten** görüldüğü gibi yeni üyelerle Türkiye'nin benzerlik endeksleri oldukça yüksekti ancak yeni üyelerden sonra da Türkiye'nin Topluluğa olan tarım ürünleri ihracatı artmaya devam etti. Bunun bir açıklaması yüksek ürün benzerliği yüksek pazar benzerliği gerektirmiyordu. Örneğin Türkiye için Almanya daha önemli pazarken, İspanya için Fransa daha önemliydi.

Başlangıçta Topluluğun Akdeniz Politikasını tarım biçimlendirirken bu, zaman içinde değişti. Yunanistan, Portekiz ve İspanya'ya, Güney Kıbrıs ve Malta tam üye olarak Topluluğa katılırken, Türkiye gümrük birliğiyle ve aday ülke olarak farklı bir statü kazandı. Akdeniz politikası daha çok Güney Akdeniz'deki ülkeleri ilgilendiren bir politikaya dönüştü. Tarım kadar diğer ürünler de önem kazandı. 1995'ten sonra AB bu ülkelerle bir serbest ticaret bölgesi oluşturmaya çalışmış ve ilk hedef olarak 2010 yılı belirlenmişti. Ancak kazanımlara karşı yapılması gereken çok şeyin kaldığı söylenebilir. En önemli değişiklik ise, artık AB'nin verdiği tavizler için bu ülkelerden karşılık beklemesi olmuştur.

Gümrük Birliği (1996) ve Tercihli Ticaret Rejiminin Yenilenmesi (1998)

Türkiye'nin tarım ürünleri ticaretinin 1960-1970'ler göre geçirdiği değişim incelendiğinde, tarım ürünleri ticaretinde önemli bir artış yaşandığı görülmektedir. AB'den yapılan tarım ürünleri ithalatı, özellikle hayvansal ürünlerde artmaktadır. Tablolardan okunamayan bazı önemli yapısal gelişmeler de buraya eklenebilir. 1990'lı yılların ortalarında 15 üyeli Avrupa Birliği'nin tarım alanı 135,2 milyon hektara varmakta ve bunun üzerinde 220,3 milyar ECU'lük tarımsal ürün yetiştirilmekte idi. Türkiye'de ise ekilen alan ise 26,7 milyon hektardır. Başka değişle AB'nin beşte birinden biraz fazladır. Oysa Türkiye'nin üretim değeri AB'nin %11 kadardır. Başka değişle iki taraf arasında önemli bir verim (yapı) farkı vardır. Tarımın GSYİH'daki payı 1985'te %17,2, 1990'da %15,8 1995'te %15.5' e düşmüştür. Tarımda çalışan nüfus ise aynı yıllarda Türkiye de 9,8 milyon 15 üyeli AB'de ise 7,5 milyon düzeyinde idi.

Taze ve işlenmiş meyve sebze, fındık, hububat ürünleri, tütün Türkiye'nin önemli ihraç ürünleridir. Hububat, taze sebzeler, yağlı tohumlar, yağlar, hayvan yemleri, yem katkı maddeleri önemli ithal ürünleridir. AB'nin tarım ürünleri ticaretinde en önemli ortağı, ABD'dir. AB, ABD, Brezilya ve Türkiye ile yaptığı tarım ürünleri ticaretinde net ithalatçıdır. Japonya ve Rusya ile ticaretinde net ihracatçıdır. Topluluğun diğer ülkelerden en çok ithal ettiği ürünler meyve-sebzeler, balık, hayvan yemleri ve yağlı tohumlardır. İhracatında ise alkollü içkiler, hububat, hayvansal ürünler önemli yer tutmaktadır. 1995 yılı verilerine göre Türkiye'de bitkisel üretim %75 hayvansal üretim %25 civarındadır. Aynı oranlar AB için %48 ve %52'dir.[5]

Tablo 16.6: Türkiye'nin Dünya ve AB ile Tarım Ürünleri Ticareti (Milyon Dolar)

Türkiyenin:	1995	1996	1997
Dünyaya Toplam İhracatı	21,636	23,224	26,245
Dünyaya Tarım İhracatı	4,354	4,657	5,232
AB'ye Toplam İhracatı	11,078	11,549	12,248
AB'ye Tarım İhracatı	1,963	1,936	2,094
Dünyadan Toplam İthalatı	35,708	43,627	48,585
Dünyadan Tarım İthalatı	2,567	2,939	2,750
AB'den Toplam İthalatı	16,859	23,137	24,869
AB'den Tarım İthalatı	824	768	578

Kaynak: Dış Ticaret Müsteşarlığı Bilgi İşlem Merkezi, 1999, s.5

[5] Dış Ticaret Müsteşarlığı Bilgi İşlem Merkezi, Türkiye- Avrupa Birliği Tarım Ürünleri Ticaretinde Tercihli Rejim, Ankara, 1999, s.2-4.

Tablo 16.7: Türkiye'nin AB ile Tarım Ürünleri Ticareti

	1995	1996	1997
Tarımın Türkiye- AB Ticaret Hacmindeki Payı	%6,9	%6	%7,2
AB'nin Türkiye'nin Toplam Tarım Ürünleri İhracatındaki Payı	%45	%41,5	%40
AB'nin Türkiye'nin Toplam Tarım Ürünleri İthalatındaki Payı	%32	%26	%21
Tarımın AB'ye Yönelik Toplam İhracatımızdaki Payı	%18	%17	%17
Tarımın AB'den Toplam İthalatımızdaki Payı	%5	%3,3	%2,3

Kaynak: Dış Ticaret Müsteşarlığı Bilgi İşlem Merkezi, 1999 s.6.

1973'teki dış ticaret ürün kompozisyonuna göre 1990 ve 2000'li yıllarda gözlemlenen değişikliklerin bir kısmı Türkiye'nin tarım politikasından çok genel kalkınma politikasına bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Örneğin 1970'li yıllarda pamuk önemli bir ihraç ürünüyken, 2000'li yıllarda ithal ürünü oldu. Tablo 16.8 ve 16.9'dan AB karşısında bile Türkiye'nin net pamuk ithalatçısı olduğu görülüyor. Bu Türkiye'nin önemli bir tekstil ihracatçısına dönüşmesiyle ilgilidir. Tekstil ihracatı arttıkça bir aşamadan sonra pamuk ithalatı da artmaya başlamıştır. Ham pamuk ithalatı, tarım dış ticaret istatistiklerinde buna karşılık tekstil ihracatı sanayi istatistiklerinde gösterildiğinden ilk bakışta tarım ürünleri ithalatı çok artıyor izlenimi edinilmektedir. Türkiye ticaretinde başka ürünlerde de benzer trend görülmektedir. Örneğin ham deri ithalatı artarken işlenmiş deri özellikle giyim eşyaları ihracı da artmıştır. Yine ham yün ithalatı, artan halı ve giyim ihracatını karşılamıştır.

Tablo 16.8: Türkiye'nin Tarım Ürünleri İhracatı, 1999-2004 (Milyon Dolar)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Tarımsal Ürünler	AB-15	AB-15	AB-15	AB-15	AB-15	AB-15
Canlı Hayvanlar	2	2	1	1	2	2
Et ve sakatat	1	0	1	1	1	2
Süt, yumurta, bal ve mamül	9	5	5	27	31	13
Hayvanlardan elde edilenler	39	36	25	33	40	41
Toplam Hayvancılık Ürünleri	51	42	32	62	74	58
Yenilebilir sebze	99	95	106	125	169	195
Yenilebilir meyve, sert kabuklular	804	665	762	718	834	1,184
Tahıllar	21	47	32	28	16	13
Değirmencilik mamül	32	26	21	18	18	24
Yağlı tohumlar ve diğer bitki.	32	24	29	29	33	35
Diğer hayvan ve bitkisel ürünler	38	31	33	40	47	51
Toplam Bitkisel Ürünler	1,026	888	984	959	1,117	1,501
Hayvansal ve bitkisel yağlar	131	15	98	31	108	69
Şeker ve şekerlemeler	22	28	26	28	35	51
Tahıl, un, nişasta mamül	10	14	18	23	34	40
Sebze, meyve, sert kabuk mamül	383	319	355	345	444	646
Alkollü ve alkolsüz içecek	21	17	20	24	26	33
Tütün ve mamülleri	187	153	96	134	143	154
Diğer haz. gıda ve mamüller	33	33	38	37	56	66
Toplam haz. gıda, içecek, tütün mam	655	564	553	591	737	989
Ham deri ve post	0	0	0	0	0	1
Pamuk	50	39	50	49	82	81
Diğer tarımsal hammadeler	4	3	3	8	9	14
Toplam diğer DTÖ Tarım Malları	54	42	54	57	92	96
Toplam Tarımsal İhracat	**1,917**	**1,551**	**1,720**	**1,701**	**2,127**	**2,713**
Toplam İhracat	14,348	14,510	16,118	18,459	24,484	32,457

Kaynak: http:// www.tuik.gov.tr

1970'li yıllarda Türkiye'nin tarım ürünleri ihracatında geleneksel ihraç ürünleri, fındık, kuru üzüm, incir, pamuk en öndeyken, 2000'li yıllarda en büyük artışların işlenmiş (mamül) meyve-sebze sektöründe kaydedildiği gözlemlenmektedir. Bu ihracat artışı ise bir ölçüde Ortak Tarım Politikasıyla ilgilidir. AB tarımda işlenmemiş, temel tarım ürünlerine destek vermiş ve fiyatlarını yüksek tutmuştur. Bu da işlenmiş ürünlerin maliyetini artırmış, ihracatçı ülkelere fırsat yaratmıştır.

Son şeklini 1980'de alan tarımda tercihli ticaret rejimi 1993'te yeniden ele alınmış ve büyük ölçüde 1997 yılında sonuçlanmıştır. 2006 ve 2007 yıllarında küçük eklemeler olmuştur. 1993 yılı Ortak Tarım Politikasının yaşadığı en önemli reform yıllarından biridir. 1995 yılında hem Türkiye hem AB Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşmasını imzalamışlardır. Aynı yılda AB, İsveç Finlandiya ve Avusturya'nın katılımıyla genişlemiştir. 1996 yılında Türkiye ve AB arasında, tarımı kapsamayan, bir Gümrük Birliği ilişkisi kurulmuştur. Tarım ürünlerinin kapsam dışında kalmış olması, tarımın gümrük birliğinden etkilenmediği anlamına gelmemektedir. En azından tarımın, tarımsal olmayan girdi sektörünün gümrük birliğine katıldığı söylenebilir. Bunun ötesinde işlenmiş tarım ürünlerinin sanayi işlemeye karşılık gelen gümrük korumaları (sanayi payları) sıfırlanmıştır.

Tablo 16.9: Türkiye'nin Tarım Ürünleri İthalatı, 1999-2004 (Milyon Dolar)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Tarımsal Ürünler	AB-15	AB-15	AB-15	AB-15	AB-15	ABY-10
Canlı Hayvanlar	15	21	10	8	6	0
Et ve sakatat	0	0	0	0	0	0
Süt, yumurta, bal ve mamül	29	22	13	26	34	5
Hayvanlardan elde edilenler	3	4	1	1	1	0
Toplam Hayvancılık Ürünleri	46	48	24	36	40	5
Yenilebilir sebze	12	7	2	7	7	2
Yenilebilir meyve, sert kabuklular	8	7	4	8	7	0
Tahıllar	75	73	24	49	113	16
Değirmencilik mamül	5	4	4	8	8	1
Yağlı tohumlar ve diğer bitki.	33	40	21	30	36	1
Diğer hayvan ve bitkisel ürünler	22	19	12	13	17	1
Toplam Bitkisel Ürünler	155	150	68	116	188	20
Hayvansal ve bitkisel yağlar	100	77	45	62	72	0
Şeker ve şekerlemeler	11	10	7	8	14	0
Tahıl, un, nişasta mamül	30	29	26	28	44	10
Sebze, meyve, sert kabuk mamül	16	13	8	11	9	2
Alkollü ve alkolsüz içecek	13	13	12	8	11	0
Tütün ve mamülleri	11	13	13	28	46	0
Diğer haz. gıda ve mamüller	134	152	134	184	221	11
Toplam haz. gıda, içecek, tütün mam	214	228	199	268	344	23
Ham deri ve post	54	125	143	228	249	0
Pamuk	123	154	113	112	133	0
Diğer tarımsal hammadeler	5	5	4	6	8	0
Toplam diğer DTÖ Tarım Malları	182	284	260	346	390	0
Toplam Tarımsal İthalat	**697**	**787**	**595**	**828**	**1,035**	
Toplam Ithalat	21,401	26,610	18,280	23,321	31,696	

Kaynak: http:// www.tuik.gov.tr

Öte yandan tercihli ticaret rejiminin yenilenmesini tümüyle iki taraf arasında tesis edilen gümrük birliği ile ilişkilendirmek, yanlış olmasa bile eksik olur. Yeni tercihli rejim çalışmalarının gümrük birliği ilişkisi kurulmadan önce 1993 yılında başlamıştır. Tercihlerin yenilenmesinde Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşmasının (1995) daha önemli bir rol oynadığı söylenebilir. Anlaşma öncesi ve sonrası AB hem gümrüklerini hem de tarım ürünü fiyatlarını aşağı çekmiştir; bu da eski tercihlerin etkisini çok azaltmıştır. Yenileme gereksinimi ve tercihlerin karşılıklı olma ilkesi uluslararası ticaret anlaşmalarından kaynaklanmıştır.

Yeni tercihlerin uygulaması ise, 1998 yılında başlanmıştır. Türkiye domates salçası, kümes hayvanları eti, peynir, bazı yaş meyve ve sebzeler, meyve suları, marmelat ve reçellerde ürün/ürün grubuna göre tarife kontenjanı ve/ya da vergi indirimi şeklinde tavizler elde etmiştir. Topluluk tarafına ise, canlı büyükbaş hayvan, dondurulmuş et, süttozu, tereyağı, peynir, sebze ve çiçek fidanları, çiçek soğanları, elma, şeftali, tohumluk, patates, tahıl, ham/rafine bitkisel yağlar, şeker domates salçası, bazı alkollü içkiler ve hayvan yemlerinde taviz tanınmıştır. 1997 yılı rakamlarına göre, Türkiye'nin AB'ye ihracatının %65'i vergi muafiyetinden, %26'sı vergi indiriminden yararlanacak duruma gelmiştir. AB'ye ise Türkiye'ye ihracatının %35'i vergi muafiyetinden ve %9'u vergi indiriminden yararlanabilecek biçimde taviz verilmiştir.

Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması (1995) ve Genişleme (2004)

AB, Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşmasına daha anlaşma imzalanmadan önce, 1993 yılında uyum göstermiştir. Anlaşmanın imzalanmasını mümkün kılmak üzere McSharry reformları yapılmıştır. Böylece AB uyumunu zamana yaymıştır. Türkiye aynı anlaşmayı 1995 yılında imzalandığı halde anlaşmaya uyum göstermemiştir. 2001 yılında yaşanılan ekonomik krizle birlikte, aniden çok sayıda değişiklik bir anda yapılmıştır. Tartışılan konu açısından bu değişikliklerinin önemi büyüktür. Anlaşmanın imzalanma amacı, bambaşka olmakla birlikte ilk defa uluslararası bir anlaşma, hem Ortak Tarım Politikasını hem Türkiye'nin tarım politikasını çerçevelemiştir, başka deyişle değişik bir düzeyde tarım politikaları aynı yönde değişime zorlanmıştır. Daha öncesinde iki taraf, bu konuda karşılıklı ilişkilerinde başarılı olamamışlardı. Diğer bir ifadeyle, yeni anlaşma uyum gösterilmesi gereken alanı daraltmıştır. Türkiye'nin hedefi artık, Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşmasıyla çerçevelenmiş tarım politikasının, Dünya Ticaret Örgütünün Tarım Anlaşmasıyla çerçevelenmiş Ortak Tarım Politikasına uyumunu sağlamak olmuştur.

Ortak çerçevenin dışında, anlaşma Ortak Tarım Politikasının daha köklü değişimine hem neden hem de fırsat olmuştur. Değişimin diğer nedeni de, AB'nin Orta ve Doğu Avrupa'ya doğru en büyük genişlemesini yapmak istemesi idi. 15 üyeli geleneksel Ortak Tarım Politikasını yeni 10 üye ve sonra geleceklerle sürdürmek maddi olarak da mümkün değildi. Bu nedenle AB, Ortak Tarım Politikasının geleneksel yüksek fiyat politikasından vazgeçti. Bu Türkiye'nin AB'ye eski uyum perspektifini tersine çevirmiştir.[1] Artık eğer Türkiye AB'ye uyum göstermek istiyorsa fiyatlarını artırmak değil düşürmek zorunda kalacaktı. Bütün bunların sonucunda önceden yapılmış olan iyimser tahminler, yani Türkiye'nin AB'ye tam üye olması halinde tarım ihracatının çok artıracağı beklentisi de son bulmuş oldu. Nitekim **Tablo 16.10**, 2000'li yılların başındaki durumu yansıtmaktadır.

[1] H.Erol ÇAKMAK ve Halis A. AKDER, **DTÖ ve AB'deki Gelişmeler Işığında 21. Yüzyılda Türkiye Tarımı**, Yayın No. TÜSİAD-T/2005-06/397, İstanbul, 2005.

Tablo 16.10: Türkiye ve AB'de Üretici Fiyatları (Avro/ton)

Ürün ve Yıl	Türkiye	AB	Türkiye /AB (yüzde)
Tahıllar			
Buğday (2002- 2003)	177	119	149%
Arpa (2002-2003)	117	104	113%
Mısır (2002-2003)	164	132	130%
Diğer Ürünler			
Ayçiçeği (2002-2003)	342	281	122%
Tütün (2002-2003)	2 559	2 350	109%
Şeker (toptan, 2001-2002)	681	715	95%
Hayvan Ürünleri			
Süt (2002-2003)	241	312	77%
Tereyağ (toptan-müdahale, 2001-2002)	5 009	3 282	153%
Süt Tozu (toptan-müdahale, 1998-2000)	4 300	2 055	209%
Yumurta (2002 -2003)	1 234	1 064	116%

Kaynak: GRETHE, 2004.

Tablo 16.11: TAGRIS-AB Senaryolarının Genel Sonuçları (million ABD Doları)

		2015			
	Temel Dönem 2002-2004	AB'ye Üye Değil	AB İle Gümrük Birliği	AB'ye Üye	AB'ye Üye+ Teknik İlerleme
Total Refah (Endeks)	**100**	**104.4**	**104.7**	**104.6**	**105.2**
Üretici Refahı	100	101.7	100.5	100.5	100.8
Tüketici Refahı	100	134.2	149.9	149.9	153.1
Toplam Üretim					
Miktarı [a]	33,997	40,406	38,295	37,871	40,461
Hasılatı	33,997	44,341	37,108	36,788	37,739
Alan Telafi Ödemesi	-	-	-	2,942	3,192
Bitkisel Üretim					
Miktarı[a]	23,191	28,054	26,604	26,180	27,616
Hasılatı	23,191	29,275	26,448	26,128	26,172
Hayvancılık Üretimi					
Miktarı [a]	10,806	12,352	11,691	11,691	12,845
Hasılatı	10,806	15,066	10,660	10,660	11,568
Toplam Tüketim					
Miktarı [a]	29,441	35,827	39,774	39,773	40,276
Harcaması	29,441	39,055	36,811	36,813	36,079
Bitkisel Tüketim					
Miktarı [a]	18,368	23,082	23,431	23,431	23,790
Harcaması	18,368	23,528	22,450	22,451	21,730
Hayvancılık Tüketimi					
Miktarı[a]	11,073	12,745	16,342	16,342	16,486
Harcaması	11,073	15,527	14,362	14,362	14,349
Net İhracat	**2,264**	**2,860**	**-1,476**	**-1,757**	**-306**
Bitkisel Ürünler	2,537	3,336	2,228	1,947	2,512
Hayvancılık Ürünleri	-273	-476	-3,704	-3,705	-2,818
Fiyat Endeksi	**100**	**109.9**	**94.6**	**94.6**	**91.3**
Bitkisel Ürünler	100	102.5	96.6	96.7	92.0
Hayvancılık Ürünleri	100	122.2	91.3	91.3	90.1

Not: * AB'den tam destek alınarak, a Baz dönemi fiyatlarıyla elde edilen model sonuçları.

Kaynak: ERUYGUR, 2006, s. 161

Türkiye'nin tam üyeliğinin, Ortak Tarım Politikasının değişiminden sonra nasıl etkileneceğini araştıran çalışmalardan birincisi, Almanya da Grethe (2004) tarafından hazırlanan doktora tezidir. Tezde kullanılan TURKSIM modelinin sonuçları Tablo 16.12'de özetlenmiştir.[1] Benzer biçimde 2006 yılında Eruygur, doktora tezinde daha farklı bir modelle (TAGRIS) benzer sonuçlar elde etmiştir.

Tablo 16.12: TURKSIM Sonuçları: Gümrük Birliği Öncesi ve Gümrük Birliği Sonrası, 2006 (%)

	Üretici Fiyatları[a]	Üretim[b]	Tüketim [c]	Net Ticaret (Euro milyon)	
				Gümrük Birliği Olmazsa	Gümrük Birliği
Tahıllar	-11.1	-4.5	1.4	-264.8	-466.8
Diğer Ürünler	2.0	2.4	-0.1	66.7	183.1
Meyveler	0.0	0.5	2.9	691.4	795.2
Sebzeler	-0.4	-0.3	2.3	313.9	204.4
Bitkisel Üretim	**-2.3**	**-0.4**	**1.8**	**807.2**	**715.9**
Hayvansal Üretim	-10.6	-4.4	6.7	14.0	-702.0
İşlenmiş Ürünler	-	-	2.5	-489.5	-517.2
Toplam	-4.7	-1.5	3.5	331.7	-503.3

Not: [a] miktarla ağırlıklandırılmış[b], fiyatla ağırlıklandırılmış, [c] toptan satış aşamasında fiyatla ağırlıklandırılmış.

Kaynak: GRETHE, 2004.

Yukarıdaki tahminlerin aksine gerçekleşen dış ticaret rakamları **Tablo 16.13, Tablo 16.14 ve Tablo 16.15'ten** okunabilir. Tablolar aynı zamanda AB'nin genişlemesinin etkisini de barındırmaktadır. Bu etkinin çok önemli olmadığı söylenebilir. Öte yandan seçilmiş ürünlere göre ticareti gösteren tablolarda et ithalatının yer almaması çelişkilidir, ancak Türkiye 1998'de verdiği tercihlerin aksine uzun yıllar Türkiye'ye et ithalatını yasaklamıştır. Yakın zamanda izin verilen et ithalatı, çok kontrollü olarak sürdürülmektedir.

Tablo 16.13: Türkiye'nin Dünya ve AB ile Tarım Ürünleri Ticareti (Milyon Dolar)

	Dünya toplam ithalat	Dünya toplam ihracat	Dünya tarım ithalatı	Dünya tarım ihracatı	AB (27) toplam ithalat	AB (27) toplam ihracat	AB (27) tarım ithalatı	AB (27) tarım ihracatı
1999	40.671	26.587	2.642	4.251	22.530	15.424	881	2.130
2000	54.503	27.775	3.190	3.676	28.527	15.664	933	1.750
2001	41.399	31.334	2.395	4.130	19.823	17.546	688	1.917
2002	51.554	36.059	3.035	3.778	25.689	20.415	999	1.906
2003	69.340	47.253	4.118	4.934	35.140	27.394	1.256	2.400
2004	97.540	63.167	4.576	6.025	48.103	36.581	1.450	3.093
2005	116.774	73.476	4.750	7.779	52.696	41.365	1.599	4.016
2006	139.576	85.535	5.078	8.013	59.401	47.935	1.669	3.688
2007	170.063	107.272	7.116	9.102	68.612	60.399	1.996	4.074
2008	201.964	132.027	10.102	10.700	74.802	63.390	2.468	4.226
2009	140.928	102.142	7.570	10.546	56.588	46.977	2.034	3.946
2010	185.544	113.883	9.739	11.921	44.279	33.420	1.479	2.582

Kaynak: http://www.tuik.gov.tr

[1] Harald GRETHE, Effects of Including Agricultural Products in the Customs Union between Turkey and EU,2004. A Partial Equilibrium Analysis for Turkey. CeGE-Schriften, Center for Globalization and Europeanization of the Economy, George-August-Universitaet Göttingen, No. 9. Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main. 2004, http://webdoc.sub.gwdg.de/diss/2004/grethe/index.html.

Tablo 16.14: Türkiye'nin AB'den İthalatı (Milyon Dolar)

	2008	2009	2010	2011	2012
Hububat	454,5	294,3	190,1	323,7	178,0
Yağlı Tohumlar.	414,3	232,7	296,6	347,1	244,2
Unlu Mamuller	137,4	136,8	156,2	185,8	178,0
İçecekler	60,3	72,3	65,9	120,5	123,7
Tütün	137,4	136,8	156,2	185,8	178,0

Kaynak: http://www.tuik.gov.tr

Tablo 16.15: Türkiye'nin AB'ye İhracatı (Milyon Dolar)

	2008	2009	2010	2011	2012
Sebze	363,9	416,7	408,0	335,5	259,9
Meyve, sert kabuklu meyveler	1627.3	1622,5	1804,4	1953,9	1897,2
Şekerli ürünler	132,8	101,9	126,5	137,8	139,2
İşlenmiş Meyve, Sebze	958,0	791,6	944,6	1082,7	1076,6
Tütün	257,7	223,2	225,2	169,3	156,7

Kaynak: http://www.tuik.gov.tr

Tablo 16.16: Türkiye'nin Üyeliğinin AB Bütçesi Üzerine Etkisi

	Bütçe kalemleri 2004 Milyar Euro Doğrudan Ödemelerde Azalma Olacağı Varsayımıyla		
	2015		2025
	Tamamı Ödeniyor	Doğrudan Ödemenin %25 i	
Bütçe Kalemleri			
Ortak Tarım Politikası			
Doğrudan Ödemeler	3.8	0.9	2.4
İkinci Ayak	1.5	1.5	2.0
Diğer Politikalar	1.0	1.0	1.0
Toplam (OTP)	**6.3**	**3.5**	**5.4**
Yapısal Politika	7.7	7.7	≥25.6
Diğer	1.6	1.6	1.6
Toplam	**15.6**	**12.7**	**≥32.6**
Türkiye'nin Katkısı			
Normal Hızda büyüme	**5.2**	**5.1**	**7.8**
Hızlı (catch-up) Büyüme	**6.1**	**6.0**	**11.0**
Yavaş Büyüme	**4.4**	**4.3**	**5.5**
Türkiye'ye net transfer			
Toplam (normal hız)	**10.4**	**7.6**	**≥24.8**
OTP (normal hız)	4.5	1.7	2.9
Toplam (hızlı)	**9.3**	**6.5**	**≥31.4**
OTP (hızlı)	4.0	1.3	1.9
Toplam (yavaş)	**11.3**	**8.6**	**≥19.6**
OTP (yavaş)	4.9	2.1	3.8

Kaynak: GRETHE (2005), s129.

Kutu 16.2: Türkiye'nin Ortak Tarım Politikasına Katılmasın AB Bütçesine Maliyeti

2004 yılında Türkiye ile müzakerelerin başlamasına karar verilmesinden sonra bir dizi "mini-model" diyebileceğimiz çalakalem bütçe tahmini yayınlandı. Böyle çalışmalar doğru tahmin yapmaktan çok, kendi siyasi görüşlerini desteklemeye yönelik bir çaba olarak değerlendirilebilir. Sonuçları kesin olmasa da bazı ipuçları verdikleri söylenebilir. Hepsinin ortak diyebileceğimiz sonucu. Türkiye'nin bütçeye yükü ne olursa olsun, Türkiye'nin Ortak Tarım Politikası bütçesinden alacağı miktarın o kadar da yüksek olmayacağı yönünde.

Quaisser ve Reppengather, Alman Hıristiyan Demokrat Partiye yakın bir enstitü için hazırladıkları kapsamlı Türkiye raporunda üç ayrı senaryo ile, doğrudan gelir, yapısal fonlar ve Türkiye'nin katkısı konusunda çeşitli tahminler yapmışlar[1]. Türkiye'nin Ortak Tarım Politikası'nın birinci ayağından (piyasalara müdahale ve doğrudan gelir) yıllık 1.4 – 4.5, yapısal fonlardan 3.9 -11.3, diğerlerinden 1 milyar Euro fon alabileceğini tahmin ediyorlar. Buna karşılık Türkiye'nin bütçeye katkısının 1.7-3.4 milyar Euro olacağını böylelikle Türkiye'nin AB bütçesinden net olarak 5.2-14 milyar Euro alabileceğini hesaplıyorlar. Hesap yöntemleri 25 üye ülkenin tarımsal katma değer, tarımsal üretim ve bütçeden aldıklarının regresyonuna dayanıyor. Başka değişle ürün desenini dikkate alan bir çalışma değil. Ayrıca bugün yapılan doğrudan ödemelerin aynen devam edeceği, Türkiye'nin muhtemel katılacağı tarih 2013 olarak varsayılıyor. Quaisser'in benzer bir çalışması İngilizce olarak da yayınlandı.[2]

Derviş ve arkadaşlarının hazırladığı bir çalışmada Türkiye'nin AB'ye katılma yılı 2015 olarak varsayılıyor[3]. Yapısal fonlardan beklenen miktar üst sınır %4'lük kısıtlama ile hesaplanıyor. Bu çalışmanın sonucu üst limit olarak varsayılabilir. Türkiye'nin Yurtiçi Hasılasının 2015'te 400 milyar Euro, bunun yüzde onunun tarım olacağı ve yüzde yirmisinin Ortak Tarım Politikası'ndan geleceği varsayımı üzerine yapılmış bir tahmin. Ortak Tarım Politikası bütçesinden 10, diğerlerinde 1, yapısal fonlardan 21 milyar Euro alınacağı, Türkiye'nin AB bütçesine 7 milyar Euro katacağı, Türkiye'ye net transferin 26 milyar Euro olacağı tahmin edilmiş.

Flam'ın tahmini, eğer Türkiye tam üye olsaydı, AB'deki oy oranına orantılı bir bütçe payı olurdu varsayımına dayalı.[4] Tarım, bölgesel fonlar hatta bütünleşme-ulaşım (cohesion) fonları dâhil Türkiye'nin 5 milyar Euro'luk katkıya karşılık 17 milyar Euro alacağını tahmin ediyor. Çalışma Türkiye üye olana kadar yürürlüğe gireceği şimdiden belli olmuş hiç bir uygulamayı dikkate almıyor.[5]

AB Komisyonu: Dikkate alınması gereken çalışmalardan birisi de Komisyonun hazırlattığı tahmin.[6] Türkiye'nin ödemelerin tam düzeyine on yıllık bir geçişle ulaşacağı varsayılmış. Tam üyelik için muhtemel tarih 2015 olarak düşünülmüş. Türkiye'nin Ortak tarım politikasının birinci ayağından (müdahale artı doğrudan gelir) 6, ikinci ayağından (kırsal gelişme) 2,3 milyar Euro alacağı tahmin edilmiş.

Terluin ve Hughes'in[7] çalışmaları yeni on üye ve daha çok Romanya ve Bulgaristan üzerinden giderek tahminde bulunmaya çalışıyorlar. Hughes 2015-2017 yılları için tahminde bulunuyor. Türkiye'nin tarım bütçesinden 1,9-4.0, yapısal fonlardan 8.1-13.5 diğerlerinden 1.0-1.6 milyar Euro alabileceğini tahmin ediyor.

Lejour[8] yalnız yapısal fonlar konusunda tahminde bulunuyor ve Türkiye'nin 8 milyar Euro alabileceğini ileri sürüyor.

İki çalışma yukarıda tanıtılan çalışmaların hepsini dikkate alarak ve diğerlerini de katarak genel değerlendirmeler yapıp kendi tahminlerini ayrıca sunmuşlar. Bunlardan birincisi Hollanda'lı bir grup tarafından hazırlanmış kapsamlı bir raporun içinde.[9] Sentetik Tablo denebilecek bu bütçe tahmini için en gerçekçi bulunan değerlendirmeler alınmış. Tarımla ilgili tahminler Grethe'nin çalışmasından alınmış. Diğer konular da Komisyonun ve Derviş'in çalışmasına yer verilmiş. Çalışmanın kendi tahminleri bu oluşturulan tabloya oldukça yakın. Ancak aşağıda Grethe'nin[10] son çalışmasına yer verildi. Çünkü bu çalışma Oskam'ın raporunu ve sentetik tabloyu da dikkate alıyor.

---

1 Wolfgang QUAISSER, ve REPPEGATHER, A., EU-Beitrittsreife der Türkei und Konzequenzen einer EU-Mitgliedschaft, Working Paper No.252, Osteuropa-Institut München. İn: http://www.cdu-csu-ep.de/tuerkei/studie_osteuropainstitut_lang_0304.pdf., 2004

2 Wolfgang QUAISSER ve Steve WOOD,. EU Member Turkey? Preconditions, Consequences and Integration Alternatives. Forost Arbeitspapier No. 25, October. 2004.

3 Kemal DERVİŞ, Daniel GROS, Faik ÖZTIRAK ve Yusuf IŞIK, Turkey and the EU Budget, Prospects and Issues. Centre for European Policy Studies, EU-Turkey Working Papers No: 6, Brussels, August. In: http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1148., 2004

4 Harry FLAM, Turkey and the EU: Politics and Economics of Accession. Seminar Paper 718, Institute for International Economic Studies, Stockholm University, 2003 http://www.iies.su.se*publications/seminarpapers/718.pdf.

5 Flam çalışmasını Sübidey Togan ile ortak hazırladığını not etmiştir.

6 EC, **Issues Arising from Turkey's Membership Perspective**, Commission Staff Working Document. SEC(2004) 1202, 6, October. In: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/issues_paper_en.pdf,2004

7 Kirsty HUGHES, Turkey and the European Union: Just another enlargement? A Friends of Europe, Working paper, June 2004, Brussels.: http://www.friendsofeurope.org/pdfs/Turkey and the EuropeanUnion-WorkingPaperFoE.pdf,2004

8 Arjan M. LEJOUR, Rood De MAOOİJ ve Clem CAPEL, Assesing the Economic Implications of Turkish Acession to the EU. CBP Document No. 56 March. In: http://www.cpb.nl/eng/pub/document/56/doc56.pdf, 2004.

9 Arie A.OSKAM vd. **Turkey in the European Union. Exploring the Consequences for Agricultural, Food, Rural Areas and Structural Policy**. Final Report, Wageningen University, 2004

10 Harald GRETHE, Turkey's Accession to the EU: what will the Common Agricultural Policy Cost? Agrarwirtschaft, 54 (2005), Heft2, 2005, s.129.

Tablodan görüleceği üzere Türkiye tarımdan ötürü bütçeye önemli bir yük getirmiyor. Tam tersine, bir yandan fiyatlar düşerken tarım önemli bir destek de gelmeyecek. Bütçeden Türkiye'ye önemli bir transfer olacaksa yapısal fonlardan, bölgesel gelişme için olacak. Türkiye'nin bu fonları kırsal gelişme için kullanabilmeyi müzakere masasına getirebilir.

Müzakerelerin Başlaması (2005) ve Kırsal Gelişme (2007)

Ortak Tarım Politikası ve Türkiye'nin tarım politikası arasındaki en somut etkileşim, 2005 yılından sonra Türkiye'nin aday ülke statüsüne kabul edilmesinden sonra gerçekleşmiştir. Ancak beklenin aksine AB, Türkiye'yi Ortak Tarım Politikasına uyum göstermekten çok, ortak kırsal gelişme politikasına uyum gösterme yönünde teşvik etmektedir. Bunu da bütçesinden katılım öncesi yardım aracı programıyla somutlaştırmaktadır[1] **(Tablo 16.17).**

Tablo 16.17: Türkiye'nin AB'den Aldığı Katılım Öncesi Yardım
(Milyon Dolar)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Geçiş Desteği ve Kurumsal y.	256,7	256,1	239,5	217,8	231,2	227,4	238,5
Sınır Ötesi İşbirliği	2,0	2,8	3,0	3,0	5,1	2,1	2,2
Bölgesel Kalkınma	167,5	173,8	182,7	238,1	293,4	356,0	366,8
İnsan Kaynakları g.	20,7	53,0	85,5	131,3	172,5	187,4	204,2
Kırsal Kalkınma	20,7	53,0	85,5	131,3	172,5	187,3	204,1
TOPLAM	**497,2**	**538,7**	**566,4**	**653,7**	**779,9**	**856,3**	**902,9**

Kaynak: http: //www.ec.europa.eu/enlargement/

Türkiye IPARD Programından yaralanabilmek için gereken kurumsallaşmayı tamamlamış ve 2007'den sonra bu kaynakları kullanmaya başlamıştır. Ulusal çerçeve açısından programlama, 2007 – 2013 yıllarını içeren Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2006 – 2010 yıllarını içeren Tarım Stratejisi ve Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisini temel almıştır. Topluluk dokümanlarında yer alan ilkeler açısından IPARD Programı, Genişleme Paketinde bulunan öncelikler, Müktesebatın Üstlenilmesine ilişkin Ulusal Program ve özellikle Çok Yıllı Gösterge Planlama Belgesi'nin (MIPD)[2] IPARD ile ilgili önerileri doğrultusunda tasarlanmıştır.

Programın hedefleri (1) Tarım sektörünün sürdürülebilir modernizasyonuna katkı sağlamak, (2) Gıda güvenliği, hayvan sağlığı, bitki sağlığı ve cevre ile ilgili AB standartlarına uyumu teşvik etmek, (3) Kırsal alanların sürdürülebilir kalkınmasına katkıda bulunmak, (4) Tarım-çevre tedbiri ve yerel kırsal kalkınma stratejilerinin uygulanması (LEADER) ile ilgili hazırlık yapmaktır. 2007 – 2013 dönemi IPARD uygulaması için 81 il arasından 42 il seçilmiştir. Seçilen 42 il arasından, IPARD Programının ilk uygulama aşamasında deneyim ve kapasitenin aşamalı olarak geliştirilmesi amacıyla sadece 20 ilde başarıyla uygulanmıştır.

Tahmin edileceği üzere uygulamaların hemen hepsi tarım konusundadır. Bunları Ortak Tarım Politikası değil de Ortak Kırsal politika yapan özellik, uygulamaların tarımsal destek değil tarımsal yatırım olmalarıdır. Yatırım projelerinin hazırlanabilmesi için Tarım Bakanlığından sağlanan kaynakla profesyonel destek almak mümkün olmaktadır. Hiçbir proje tümüyle AB kaynaklarıyla finanse edilmemektedir ve yatırımın bir kısmının mutlaka ulusal kaynaklardan karşılanması gerekmektedir.

AB-Türkiye Tarım İlişkilerinin Genel Değerlendirmesi

AB ve Türkiye arasındaki tarım ürünleri ticaretinin daha uzun bir süre tercihli ticaret rejimiyle

[1] IPA= Instrument for Preaccession Assistance

[2] MIDP=Multi-Annual Indicative Planning Document.

artarak süreceği anlaşılmaktadır. Belirgin eğilimleri değiştirebilecek bir işaretin olmadığı anlaşılmaktadır. Dünya Ticaret Örgütünün ikinci anlaşması, Doha Turları ise henüz sonuçlanmamıştır. Amerika ve Avrupa'daki kriz sürdüğü sürece sonuçlanması da beklenemez. Eğer sonuçlanırsa bu, AB Türkiye tarım politikası ilişkilerini de etkileyecek ve en azından tercihlerin yeniden düzenlenmesini gerektirecektir.

Türkiye'nin adaylık statüsü sürdükçe, ortak kırsal politika IPARD desteği ile mütevazı adımlarla ilerleyecektir. Tarım politikası için bu kadar net bir şey söylemek ise mümkün görünmemektedir. Müzakerelerde tarım faslının açılma tarihi henüz belli değildir ve tam üyelik için de artık tahmin yapmanın gerçekçi olmadığı bir dönemi yaşanmaktadır.

AB'nin kendisi için yaptıklarından yeniden yapılandırma ile rekabet gücünü artırmak istediğini görülmektedir. Rekabet gücü büyük ölçüde üretim maliyetlerinin düşürülmesiyle, işletmenin ölçeğini büyütülmesi, teknolojinin etkin kullanımı, özellikle içsel olarak geliştirilen yenilik katılması ve piyasaya yönelmekle elde dilecek. Bu amaçla işletmenin eksik sermayesini tamamlayan yatırımlara, ürün işlenmesine ve pazarlanmasına, alt yapıya destek verilecek. Öte yandan amaç, işletmenin beşeri sermayesini eğitimini artırmak ve gençleştirmek, aynı zamanda kırsal ekonomiyi yeni iletişim ve bilişim teknolojileriyle desteklemek rekabet gücü açısından ürün kalitesinin artırılması ya da kaliteli ürüne geçişin yanında bunları çevre ile uyumlu bir anlayışla gerçekleştirmektir.

Türkiye tarımının uyumu için dile getirilen sorun listesinin önemli kısmı, aynı kapsam içinde kalmaktadır. Türkiye'nin tarımsal yapı sorunu, en fazla kullandığı üretim faktörlerinin kalitesiyle ilgilidir. Verimli toprakları birkaç ovayla sınırlı, işgücü bol ama eğitim düzeyi çok düşük ve sermaye yetersizdir. Düşük maliyet ama kaliteli üretim sağlanması için sermayenin, teknolojik eksiklerinin giderilmesi, eğitimle işgücünün veriminin yükseltilmesi, uygun işletme büyüklüğünün sağlanması gerekiyor. Bunların pazarlama kolaylığı ve altyapı yatırımlarıyla örneğin ulaşımla desteklenmesi zorunludur. Hepsine yaratıcı teknik ilerleme ve yerel avantajların kullanımı eklenmelidir. Kalitenin ne olması gerektiği büyük ölçüde AB standartlarıyla tanımlanmış durumda. Bu kaliteyi ölçen ve denetleyen bu konuda danışmanlık yapacak kurumsallaşmaya gereksinim olduğu da açıktır.

AB'nin Ortak Tarım Politikası'na uyum göstermek, o politikayı uygulanmasını olanak verecek yasaları ve kurumsallaşmayı sağlamak demektir. Bu açıdan bakıldığında Türkiye ve AB tarım politikaları arasındaki farkın hala çok büyük olduğu söylenebilir. Türkiye'nin AB'ye uyumunda iki farklı boyutun birbirinden özenle ayrılması gerekmektedir. Birincisi, AB'nin yürüteceği müzakere sürecinde yerine getirmesi gerekenler (buradaki kolaylık, ne yapacağınızın Türkiye'ye söylenecek olması); ikincisi, uyumun "ortak olmayan boyutu" olarak tanımlanabilir. Ortak Tarım Politikası, bir ülkenin tarım politikası gereksinimin hepsini karşılamıyor. Ortak olan, politikaların çerçevesidir. Bunun içini her üye ülkenin kendine özgü, ulusal politikalar, tercihlerle doldurması gerekiyor. Türkiye'nin geçiş sürecinde AB içinde rekabetçi bir yer almak ve bunu sürdürmesi için tarımda yapılması gerekenler olarak sayılabilecek konulardır. Bundan uyum için atılacak adımların doğru sıraya konulması anlaşılmalıdır. Doğru sıralamanın karşılaşacağı en önemli sorun, uyum süreci içinde hem Türkiye'nin hem de AB'nin tarımlarının değişecek olmasıdır. AB tarımının ileride değişecek bir özelliğine aceleyle şimdiden uyum göstermek, pişmanlık yaratabilir. Zaten yapılması gerekenleri ertelemek ise kayıpları artıracaktır.

Özet

Bu çalışmada Avrupa Birliği ve Türkiye'nin tarım politikalarının tek tek ele almaktan çok, iki politikanın etkileşimi öne çıkarılmaya çalışıldı. Etkileşimin somutlaştığı konu tercihli ticaret rejimidir. Her iki taraf birbirine üçüncü ülkeler uyguladıklarından daha düşük gümrük tarifeleri uygulamışlardır. Düşük tarifeli gümrük bazı durumlarda miktarla sınırlanmış, kota konmuştur. Başlangıç da tercihler tek taraflı AB tarafından Türkiye'ye verilirken, 1990'lı yılların ortalarından sonra karşılıklı olmuştur. AB Türkiye arasındaki dış ticaretin ne kadarının tercihlerden kaynaklandığını gösteren bir araştırma henüz yapılmamıştır, ancak tüm ticareti tercihlerin belirlemediği bilinmektedir. Örneğin Türkiye birçok üründe kendine tanınan kotaları dolduramamıştır.

Genişlemenin tarım ürünleri dış ticaret artışına katkısı sınırlı olmuştur. Aslında zaten yapılan ticaret yeni bir kategori altında muhasebeleşmektedir. Genişlemenin getirdiği önemli değişiklik yeni üyelerin de tercihli ticaret rejimine katılmasıdır. Yeni katılanların, tercihler yüzünden artan dış ticareti genişlemenin etkisi olarak yorumlanabilir. Tercihli Ticaret rejiminin Türkiye açısından sorunlu kısmı Türkiye'nin umduğu ayrıcalıklı yakınlığı bulamamasıdır. AB diğer ülkeler de Türkiye'ye tanıdığına benzer tercihler vermiştir. AB kendi açısından böyle konularda kendi çıkarları doğrultusunda dengeli olmaya çalışmıştır.

İki tarım politikasını birbirine yakınlaştıran Gümrük Birliğinden (1996) çok Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması (1995) olmuştur. Gümrük Birliği iki tarafın da tarım politikalarını etkilememiştir. Zaten Gümrük Birliği tarım sektörünü kapsamamıştır. Dünya Ticaret Örgütünün Tarım Anlaşması, AB'nin tarım politikasını Türkiye'den çok daha fazla etkilemiştir. AB bu anlaşmaya uyumunu aynı zamanda Orta ve Doğu Avrupa'ya genişlemesiyle birlikte ele almış ve Ortak Tarım Politikasını köklü biçimde değiştirmiştir. Türkiye ise Anlaşmaya rağmen eskiyi olabildiğince sürdürme çabası, hayali bir tam üyelik durumunda tarımdan beklenilenleri tersine çevirmiştir.

Etkileşimin bir boyutu da zaman içinde Türkiye'nin tarım politikasını giderek Ortak Tarım politikasına yakınlaştırmasıydı. Geçmişte bu konuda somut hiç bir adım atılmadıysa da konu akademisyenler tarafından tartışılmıştır. "Türkiye ve AB şu anda karşılıklı olarak tarım ürünleri ticaretini liberalleştirseler ya da Türkiye tam üye olabilseydi, bu varsayımlı üyeliğin refah etkileri ve maliyeti ne olurdu?" Böyle çalışmaların hepsi Türkiye'nin önemli bir net ihracat artışı sağlayacağında hemfikirdi. 1995 Tarım Anlaşmasından sonra bu beklenti son bulmuştur. En son çalışmalar, Türkiye'nin gene eskisi gibi meyve-sebze sektöründe atılım yapabileceği ancak hayvansal ürünlerde gerçekleşecek ithalatın bu artışı geçebileceğini ileri sürmektedir.

Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması sınırlı da olsa iki tarafın tarım politikaları arasında bir yakınlaşma sağlamıştır. Artık her iki politika da ortak ilkeler ve kurallarla çerçevelenmiştir. Söz konusu çerçeve Doha Gelişme Turları sonucu daha daralarak, iki politikayı birbirine daha da yaklaştırabileceği ancak bunun yakın gelecekte olmayacağı tahmin edilmektedir.

2005 yılında Türkiye'nin aday ülke statüsüyle müzakerelere başlamasından sonra iki tarafın da politikalarını yakınlaştırmak üzere daha somut adımlar atması beklenirdi. Ancak müzakereler çeşitli nedenler tıkanmış, yakın zamanda açılmayacak fasıllardan birinin "tarım" olacağı anlaşılmıştır. Tek açık ilişki kanalı IPARD programıdır. Maddi olarak AB bütçesinden desteklenen program ortak tarım politikasını değil de ortak kırsal politikayı öne çıkarmakta ve bu alanı somut yatırım projeleriyle desteklemektedir.

Sorular

1. Katma Protokol'de Türkiye tarımı için öngörülen tercihler nelerdir?
2. AB-Türkiye arasındaki tarım ürünleri dış ticaretinin mal kompozisyonu nedir? Zaman içinde nasıl gelişmektedir?
3. Türkiye'nin tam üye olması durumunda tarımı bundan nasıl etkilenirdi? Erken ve son dönem araştırmaların sonuçlarını kıyaslayınız.
4. Türkiye'nin Ortak Tarım Politikasına katılırsa ortak bütçeyi hangi ölçüler içinde etkileyebilir?
5. Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması AB ve Türkiye'nin tarım politikalarını nasıl yakınlaştırmıştır?
6. Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması Ortak Tarım Politikasını ne yönde etkilemiştir?
7. IPARD programı hangi alanları kapsar? Tarım-Kırsal Gelişme açısından önemi nedir?

Tavsiye Edilen Kaynaklar:

AKDER, Halis, "Ortak Tarım Politikası", AKÇAY, B., GÖÇMEN, İ., **Avrupa Birliği, Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Seçkin, Sosyal Bilimler No 116, Ankara, s.402-429.

Faydalı Internet adresleri:

http://www.ec.europa.eu/enlargement (IPARD bütçesi ve diğer adaylarla kıyaslama için.)

http://www.tkdk.gov.tr (Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu: Türkiye'deki IPARD uygulamaları için.)

http://www.ekonomi.gov.tr/avrupabirliği/index.cfm (AB ile tercihli ticaret anlaşmaları için.)

http://www.tuik.gov.tr (Dış ticaret verileri için.)

17 Rekabet Politikası

Gamze ÖZ

Bölüm Planı

- Giriş
- Türkiye AB İlişkilerinde Rekabet Hukukunun Yeri ve İşlevi
- Türkiye AB İlişkilerini Düzenleyen Hukuki Metinlerde Yer Alan Rekabet Hukuku Kuralları
- Komisyonun Gözüyle Türk Rekabet Hukuku
- Özet

Giriş

Bu bölümde Türkiye-AB ilişkileri kapsamındaki rekabet hukuku kuralları ele alınacaktır. Türkiye-Avrupa Birliği (AB) ilişkileri çerçevesinde rekabet hukuku kuralları, ayrı ayrı AB ve Türk hukuk sistemlerindeki rekabet hukukunu değil, Türkiye AB ilişkilerini düzenleyen temel hukuki metinlerde yer alan rekabet hukuku kurallarını ifade eder. Söz konusu hukuki metinlerde Türkiye'nin sırasıyla ortaklık, adaylık ve üyelik perspektifine ilişkin süreçlerle yükümlülükleri ortaya konulmuş ve bu kurallar arasında rekabet hukuku kurallarına da yer verilmiştir. Bu çerçevede AET ile Türkiye arasında bir Ortaklık Kuran Ankara Anlaşması, Katma Protokol ve 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nda (OKK), Akit tarafların hem bu süreçlerdeki yükümlülükleri ve hem de Gümrük Birliği'nin işlemesine ilişkin kurallar öngörülmüştür. Dolayısıyla bu hukuki metinlerde bir yandan ortaklık sürecinde AB'de uygulanan rekabet hukuku kurallarının Türk hukukunda da benimsenmesine yönelik hükümler, bir yandan da Gümrük Birliği'nin gereği gibi işlemesini sağlayacak rekabet hukuku kuralları yer almaktadır.

Ankara Anlaşması ve Katma Protokol'de yer alan rekabet kuralları bölgesel ticaret anlaşmalarında yer alan rekabet kurallarına örnek oluşturmaktadır. Bu kuralların mehazını oluşturan Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (ABİHA), rekabet kurallarının etkisi bakımından, günümüzün en etkili çok taraflı bölgesel ticaret anlaşması olarak nitelendirilebilir. ABİHA, AB alanına ilişkin bir model olmakla beraber, bu başarılı örneği model alarak oluşturulmuş, rekabet hukuku kurallarının yer aldığı başka bölgesel ticaret anlaşmaları da vardır.

Bu çerçevede Avrupa Serbest Ticaret Anlaşması (EFTA), Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması (NAFTA), Asya Pasifik Ekonomik İşbirliği Antlaşması (APEC), Güney Amerika Ortak Pazarı (MERCOSUR), Doğu ve Güney Afrika Ortak Pazarı (COMESA), Batı Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği (WAEMU) ile Orta Amerika Serbest Ticaret Anlaşması (CAFTA) çok taraflı bölgesel ticaret anlaşmalarına örnek olarak gösterilebilir.[1]

Çok taraflı bölgesel ticaret anlaşmalarının yanı sıra, Avustralya ile Yeni Zelanda arasındaki Yakın Ekonomik İlişkiler Anlaşması (ANZCERTA) ile Kanada ve Kosta Rica, AB ve Meksika, AB ve Türkiye arasındaki anlaşmalar da iki taraflı bölgesel ticaret anlaşmalarına örnek oluşturmaktadır. Bu anlaşmalarda öngörülen serbest ticaret ve gümrük birliği alanlarının oluşumu ve işlerliğine ilişkin bir dizi kuralın arasında rekabet kuralları da yer almaktadır.

Türkiye ve AB arasındaki anlaşma ve protokoller, bir gümrük birliği alanı oluşturmanın yanısıra, gelişmiş bir ekonomik sistemle gelişmekte olan bir ekonomik sistem arasında akdedilmiş, hukukların ve ekonomi politikalarının uyumlaştırılmasını öngören ve bu suretle AB'ye üyelik hedefi de içeren ve bu perspektifle kaleme alınmış bir anlaşma olarak nitelenebilir.

Rekabet politikaları genel olarak pazar ekonomisinin geçerli olduğu sistemlerde, teşebbüslerin ekonomik özgürlüğünü korumak amacıyla pazarda yoğunlaşmaları önlemeyi, pazarın yarışmacı yapısının korunmasını, büyük işletmeler karşısında küçük ve orta büyüklükte olan işletmelerin pazarda faaliyetlerini sürdürebilmelerini ve bunun sonucunda tüketicilerin bu süreçte azami faydayı sağlamalarını hedeflemektedir

AB'nin de temel hedeflerinden biri olan, üye devletlerarası ticarette tüm sınırlamaların kaldırılarak kişilerin, malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını öngören bir tek pazar oluşturma

---

[1] Peter HOLMES vd., "Trade and Competition in RTA's: A Missed Opportunity", Philippe BRUSICK (der.), **Competition Provisions in Regional Trade Agreements: How to Assure Development Gains**, UNCTAD, New York, 2005, s. 68.

hedefi, herhangi bir üniter devlet rekabet hukuku bakımından söz konusu değildir. Rekabet kuralların uygulandığı hukuki yapının niteliği, örneğin bir federal veya üniter devlet ya da AB gibi uluslar-üstü bir yapı olması, rekabet hukukunun temel prensiplerinde olmasa dahi, rekabet hukukunun amacı, işlevi ve uygulanmasında bir farklılaşma yaratabilecektir. Bu açıdan, AB'de rekabet hukuku kuralları öncelikle bir ortak pazar oluşturma hedefine hizmet etmekte ve bu amaca yönelik olarak yorumlanmakta ve uygulanmaktadır.

AB'de, herkesin ekonomik koşulların en elverişli olduğu yerde serbestçe üretim ve yatırım yapabildiği, dilediği yerde çalışabildiği, mallarını dilediği yerden alıp satabildiği, hizmet sunabildiği, hizmetlerden yararlanabildiği ve rekabetin bozulmadığı bir sistem hedeflenmektedir. AB'de, gümrük birliğinin sağlanmış olması, gümrük vergisi ve buna eş etkili diğer önlemlerin kaldırılması, Birliğin ortak pazar hedefini önemli ölçüde kolaylaştırmıştır

Türkiye AB İlişkilerinde Rekabet Hukuku Kurallarının Yeri ve İşlevi

Türkiye-AB ilişkilerinde rekabet hukuku kurallarının yeri ve işlevinin anlaşılabilmesi için öncelikle AB rekabet hukuku kurallarıyla ulaşılmak istenen hedeflerin ve AB'nin bu hedeflere ulaşabilmesini sağlayacak politika ve araçların dikkate alınması gerekir. AB'nin amaç, yetki ve politikalarına ilişkin hükümler öngören Avrupa Birliği Antlaşması (ABA) ve ABİHA'nın genel hükümleriyle, ABİHA'nın 101. ve 106. maddeleri arasında yer alan maddi hukuk hükümleri ile AB'nin taraf olduğu uluslararası antlaşmalarda yer alan rekabete ilişkin hükümler, AB rekabet hukukunun birincil kaynakları arasındadır.[2]

Dolayısıyla, Türkiye ile AB arasında yapılan Ankara Anlaşması, Katma Protokol ve bu antlaşmaların yürütülmesine ve Gümrük Birliği'nin tamamlanmasına ilişkin 1/95 sayılı OKK da AB rekabet hukukunun birincil kaynakları arasındadır. Ayrıca, hem Ankara Anlaşması, hem de Katma Protokol, Anayasanın 90. maddesi gereğince usulüne uygun olarak yürürlüğe konulmuş uluslararası anlaşmalar olduklarından, Türk hukukunda da kanun gücünde olan metinlerdir. Bu itibarla AB-Türkiye ilişkileri bakımından rekabet hukukunu incelerken, bu metinlerde yer alan düzenlemelerden yola çıkmak hukuki nitelik ve tarihsel süreç bakımından anlamlıdır.

İpucu:

- Türkiye ile AB arasında akdedilen Ankara Anlaşması, Katma Protokol ve bu anlaşmaların yürütülmesine ve Gümrük Birliği'nin tamamlanmasına ilişkin 1/95 sayılı OKK da AB rekabet hukukunun birincil kaynakları arasındadır.

Türkiye AB ilişkilerinde rekabet hukuku başlığı altında aslında birbirine paralel bir dizi normdan bahsetmek gerekir. Bu normların işlevini doğru tanımlayabilmek bakımından aşağıdaki gibi bir sıralama yapmak mümkündür: Öncelikle AB'nin rekabet hukuku ve politikasına ilişkin olarak yukarıda da belirtildiği gibi, AB rekabet hukukunun birincil kaynakları ABA'da ve ABİHA'da öngörülmüş olan genel hükümlerle, yine kurucu antlaşmalarda yer alan maddi hukuk hükümleridir. AB Konseyi ve Komisyonu da Antlaşmalarda yer alan yetkilerine dayanarak rekabet hukukunun uygulanmasına ilişkin tüzük ve direktif çıkararak uygulamayı gösteren kuralları koymaktadır.

AB ve Türkiye arasındaki Ankara Anlaşması ve Katma Protokolde de AB rekabet hukuku ve politikasına uygun olarak, Türkiye'nin AB hukuku ile uyumlaştırması ve bu amaca yönelik olarak rekabet hukuku düzenlemelerini yürürlüğe koyması ve uygulaması öngörülmüştür. Bu çerçeve-

[2] AB rekabet hukukunun kaynakları için bkz. Gamze ÖZ, "Rekabet Hukuku ve Politikası", Belgin AKÇAY ve İlke GÖÇMEN (der.), **Avrupa Birliği, Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012, s. 377-378.

de, Türk rekabet hukuku 1994 yılında AB rekabet hukuku mehaz alınarak yürürlüğe konulmuştur ve 1997 yılından bu yana uygulanmaktadır. AB-Türkiye ilişkilerinde en önemli aşamalardan biri olan Gümrük Birliği'nin tamamlanmasına ilişkin usul ve esasların öngörüldüğü 1/95 sayılı OKK'nda da Gümrük Birliği'nin sağlıklı işlemesi için gerekli olan rekabet kuralları -yine AB rekabet kuralları mehaz alınarak- düzenlenmiştir. Bu çerçevede Türkiye AB ilişkileri çerçevesinde rekabet hukuku kurallarından söz edilirken, AB ve Türk rekabet hukuklarından önce bu anlaşmalarda yer alan ve yukarıda kısaca özetlenen düzenlemelerin tamamı göz önünde bulundurulmalıdır.

Türkiye AB İlişkilerini Düzenleyen Hukuki Metinlerde Yer Alan Rekabet Hukuku Kuralları

Bugün ekonomik hedeflerinin yanısıra siyasi birtakım hedefler de belirlemiş olan AB'nin, kurulduğu ilk günden itibaren temel hedeflerinden biri ve belki de en önemlisi, tüm sınırlamaların kaldırıldığı ve serbest rekabet ilkelerine dayalı bir ortak pazar oluşturmaktır. Piyasa ekonomisi ve ortak pazarın hedeflendiği bir sistemde, etkili bir rekabet hukukunun varlığı amaç değil, bu amaçlara ulaşmak için uygulanması gereken bir araçtır. AB'nin hedeflerine ulaşmasında, etkin bir rekabet hukuku sisteminin varlığı vazgeçilmez ve AB'nin temel hedeflerini destekler nitelikte olduğundan, rekabete ilişkin genel hükümler hem ABA'da ve hem de ABİHA'da yer almıştır.[3]

ABA madde 3/3'e şu şekilde kaleme alınmıştır:

> Birlik bir iç Pazar kurar. Birlik, dengeli ekonomik büyümeye ve fiyat istikrarına, tam istihdamı ve sosyal gelişmeyi hedefleyen rekabet edebilirliği yüksek bir sosyal pazar ekonomisine ve çevre kalitesinin yüksek düzeyde korunmasına ve iyileştirilmesine dayalı olarak, Avrupa'nın sürdürülebilir kalkınmasına çalışır. Birlik, bilimsel ve teknolojik ilerlemeyi destekler...."

Bu hükümde yer alan "sosyal pazar ekonomisi" ifadesi Antlaşmaya Lizbon değişikliği ile girmiştir. Maddi rekabet kurallarının yorumunda Antlaşma'da yer alan genel amaç ve AB'nin hedeflerine uygun amaçsal yorum yapan AB mahkemelerinin bu hükmün kurucu antlaşmalarda yer almasıyla, buna ilişkin yorumunda değişiklik olup olmayacağı, bir başka deyişle rekabet kurallarının uygulanmasında sosyal piyasa ekonomisi vurgusunun etkili olup olmayacağı zaman içinde gözlemlenecektir.

Kutu 17.1: AB'nin Münhasır Yetkili Alanları

ABİHA 3/1. maddesine göre "Birlik aşağıdaki alanlarda münhasır yetkiye sahiptir:

a) gümrük birliği,

b) iç pazarın işleyişi için gerekli olan rekabet kurallarının oluşturulması,

c) para birimi avro olan devletler için para politikası,

d) ortak balıkçılık politikası çerçevesinde biyolojik deniz kaynaklarının koruma altına alınması,

e) ortak ticaret politikası.

ABİHA 3/1(b) maddesi gereğince iç pazarın işleyişi için gerekli olan rekabet kurallarının oluşturulması alanında AB münhasır yetkiye sahiptir. Dolayısıyla ABİHA ile rekabet politikası münhasır politika alanlarından biri olmuştur. Bu değişim AB rekabet politikasının AB hedefleri ve diğer politikaların gereklerinin yerine getirilmesi bakımından gerekli ve yerindedir. Zira AB'nin temel hedeflerine hizmet eden diğer politikalar ne denli etkin uygulanırsa uygulansın, rekabet hukuku sisteminin gereği gibi uygulanmaması, diğer politikaların sonuçlarını da etkileyebilecek niteliktedir.

[3] Gamze ÖZ, 2012, s. 376-381.

Örneğin, ortak pazarda malların serbest dolaşımına ilişkin politikalardan biri olarak üye devletler arasındaki ticarette sayısal sınırlamaların kaldırılmasına ilişkin kurallar uygulanıyor olsa bile, rekabet hukukunun olmaması ya da etkin olarak uygulanmaması halinde, işletmeler malların serbest dolaşımı etkileyebilecek bazı sonuçlara bu kez rekabeti bozucu eylem ve işlemleriyle ulaşabileceklerdir. Bu itibarla, rekabet hukukunun, AB'nin temel hedeflerine ulaşmasında *olmazsa olmaz* kurallar olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Esas itibarıyla AB'nde rekabet hukuku, üç temel amaca hizmet etmektedir. Öncelikle ortak pazar amacına yönelik olarak, pazarın bütün işletmelere açık tek bir pazar olması; bir başka deyişle serbest dolaşımı sınırlandırmaya yönelik bütün engellerin ortadan kaldırılması hedeflenmektedir. İkinci olarak, rekabet politikası, ortak pazarda rekabetçi bir pazar yapısının oluşmasına hizmet etmelidir. Üçüncü olarak da rekabet hukuku ve politikası, pazarda tüketicinin azami fayda sağlamasına yönelik bir düzen oluşmasını sağlamalıdır. Bu hedeflere sadece *antitrust* politikalarıyla ve sadece dar anlamda rekabet hukukunun uygulanmasıyla değil, devlet yardımları ile küçük ve orta büyüklükteki işletmelere ilişkin özel politikaları da kapsayan geniş anlamda AB rekabet hukuku ve politikasıyla ulaşılabilir.

Bu çerçevede geniş anlamda AB rekabet hukuku, üye devletlerin rekabet hukuklarını da etkilemiş, hatta şekillendirmiştir. Bir yandan bu etkileşim, diğer yandan üye devlet hukuklarının uyumlaştırılmasına ilişkin genel yükümlülüklerden hareketle, bugün üye devletlerin çoğunda ulusal rekabet hukuku kuralları AB rekabet hukuku kuralları ile uyumlaştırılmaya çalışılmaktadır.

Ankara Anlaşması ve Katma Protokolde Yer Alan Rekabet Kuralları

Türkiye ile AB ilişkileri kapsamında rekabet kurallarına yer verilen ilk belge Ankara Anlaşması'dır. Bu Anlaşma'nın 16. maddesi sadece rekabet hukukuna ilişkin olmayıp, vergilendirme ve mevzuat uyumunu da içermekte, fakat rekabete özel yer vermektedir. Ankara Anlaşması'nın 16. maddesi, akit tarafların rekabet, vergileme ve mevzuatın yakınlaştırılması ile ilgili hükümlerde yer alan ilkelerin ortaklık ilişkilerinde de uygulanmasını kabul ettiklerini belirtir.

Bu hüküm gereğince ortaklık ilişkisinde Roma Antlaşması'nın (şimdi ABİHA'nın) rekabet hukuku kurallarında yer alan ilkelerin uygulanacağı taraflarca kabul edilmekle beraber, aslında Ankara Anlaşması'nın imzalandığı tarihte Türk ekonomisinde piyasa ekonomisi modeli uygulanmadığı gibi, rekabet hukuku kuralları da yürürlükte değildir.

Ankara Anlaşması'nı takiben imza edilen Katma Protokol'de de rekabet kurallarına ilişkin yükümlülüklere yer verilmiştir. Katma Protokol'ün 43. maddesi gereğince Ortaklık Konseyi, Katma Protokol'ün yürürlüğe girmesinden itibaren altı yıl içinde AB rekabet kurallarında yer alan ilkelerin uygulanmasına ilişkin esasları belirleyecektir.

Kutu 17.2: Katma Protokol Madde 43

1. Ortaklık Konseyi, bu Protokol'ün yürürlüğe girişinden sonra altı yıllık bir süre içinde, Topluluğu kuran Anlaşma'nın 85, 86, 90 ve 92. maddelerinde belirtilen ilkelerin uygulama şartlarını ve usullerini tespit eder.

2. Geçiş döneminde Türkiye, Topluluğu kuran Antlaşma'nın 92. maddesinin 3 (a) fıkrasında öngörülen durumda sayılabilir. Bu bakımdan Türkiye'nin ekonomik kalkınmasının kolaylaştırılmasına yönelen yardımlar, alışveriş şartlarını Akit Taraflar'ın ortak çıkarına aykırı düşecek ölçüde değiştirmedikçe, ortaklığın iyi işlemesi ile bağdaşır kabul edilir.

Geçiş döneminin sonunda, Ortaklık Konseyi, Türkiye'nin o tarihteki ekonomik durumunu göz önünde bulundurarak, yukarıdaki bentte öngörülen hükmün uygulanma süresinin uzatılmasının gerekip gerekmeyeceğini kararlaştırır.

Katma Protokol'ün 43(2) maddesinde ayrıca geçiş döneminde devlet yardımlarına ilişkin olarak Türkiye'ye tanınmış bir istisna da yer almaktadır. Her ne kadar bu istisnanın uygulanma süresi yukarıdaki hükme dayanılarak uzatılmadıysa da, Türkiye devlet yardımlarının izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin düzenlemelerin uzun yıllar yürürlüğe konulamamış olması nedeniyle AB Komisyonu tarafından eleştirilere muhatap olmuştur; bu çerçevede devlet yardımlarına ilişkin düzenleme rekabet hukuku kurallarından çok sonra yürürlüğe girmiştir.[4] Bu maddede öngörülen uygulama kurallarının Ortaklık Konseyi tarafından yürürlüğe konulamaması halinde de Katma Protokol'ün 46. maddesi hükümleri gereğince taraflar uygun gördükleri koruma tedbirlerini alabileceklerdir.

Kutu 17.3: Katma Protokol Madde 46

Akit Taraflar, Ortaklık Konseyi'nin 43. maddenin 1. fıkrasında belirtilen şart ve usulleri tespit eden bir karar almamış olmasından ve bu kararların veya 44. ve 45. maddelerde öngörülen hükümlerin uygulanmamasından doğacak güçlükleri gidermek için gerekli gördükleri korunma tedbirlerini alabilirler.

1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararının Rekabete İlişkin Hükümleri

Ankara Anlaşması ile Katma Protokol'de öngörülen ve Türkiye-AB ilişkilerinde ortaklık sürecinin genel hedeflerini belirleyen hükümlerin yanı sıra, Türk rekabet hukukunun gelişiminde önemli bir ivme sağlayan temel metinlerden biri de Türkiye ile AB arasındaki Ortaklık Anlaşması'ndan kaynaklanan ve Gümrük Birliği'nin son aşamasının uygulanmasına ilişkin 6 Mart 1995 tarihli ve 1/95 sayılı OKK'dır. 1/95 sayılı OKK, malların serbest dolaşımı, tarım ürünlerine uygulanacak hükümlerle ticaret ve gümrük politikasına ilişkin hükümlerin yanı sıra "Hukukların Yaklaştırılması" başlığı altında, Gümrük Birliği'ne uygulanacak rekabet hukuku kurallarını da içermektedir[5]. Bu bölümde, 1/95 sayılı OKK'da yer alan rekabet kurallarına değinilecektir.

Akit taraflar arasında ortak bir rekabet hukuku politikası belirlemek Gümrük Birliği'ne ilişkin 1/95 sayılı OKK'nın birincil hedefi değildir. Bir başka deyişle, Ankara Anlaşması'nın ve OKK'nın öncelikli hedefi, taraflar arasında uyumlu bir rekabet politikası oluşturmak değildir. Ancak 1/95 sayılı OKK'nda yer alan rekabet hukuku kuralları, tarafların gümrük birliği ve ortak ticaret politikası hedeflerine ulaşılabilmesini sağlayacak vazgeçilmez bir araç niteliğindedir.

Bu açıdan, gerek Türkiye AB ilişkileri bakımından Ankara Anlaşması'nda gerek 1/95 sayılı OKK'nda yer alan rekabet hukuku kurallarının işleviyle, AB'de ABİHA'da yer alan rekabet hukuku kurallarının işlevi arasında paralellik kurmak mümkündür.[6] ABİHA'da yer alan rekabet hukuku kuralları da, ortak pazarın asli amacı olmayıp, antlaşmalarda öngörülen -ortak pazar oluşturmak hedefine- amaçlara ulaşılabilmesi için uygulanması gerekli politikalar arasındadır. Zira bir iç pazar oluşturma amacı, ancak rekabet kurallarının uygulanması ile gerçekleştirilebilecektir. 1/95 sayılı OKK'nın rekabet kuralları da Türkiye ve AB arasında gerçekleştirilmesi hedeflenen Gümrük Birliği bakımından varlığı gerekli kurallardır.

1/95 sayılı OKK'da, "Gümrük Birliği'nin Rekabet Kuralları" başlığı altında, hem pazarda rekabetin işletmeler tarafından bozulmasının önlenmesine ilişkin rekabet kuralları, hem de devlet yardımlarına ilişkin kurallar öngörülmüştür. Bu

[4] Bkz. 6015 sayılı Devlet Yardımlarının İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun

[5] Rekabet kuralları 1/95 sayılı OKK'nın 32-43.maddeleri arasında yer almaktadır.

[6] Nurkut İNAN ve Gamze ÖZ; "Turkish Competition Law in Turkey and Central and Eastren European Countries In Transtition Towards Membership of the EU", S.TOGAN ve Vn. BALASUBRAMANYAM (der.), **Turkey and Eastern European countries in transition: towards membership of the European Union,** Palgrave, 2001, s.259-267.

çerçevede, 1/95 sayılı OKK'nın 32. maddesinde Gümrük Birliği'nin işleyişini etkileyebilir nitelikte olan rekabeti bozucu anlaşma, karar ve uyumlu davranışlar, 33. maddede ise pazarda hakim durumun kötüye kullanılması yasaklanmakta ve 34. maddede de devlet yardımları düzenlenmektedir.

1/95 sayılı OKK'nın 32. maddesine göre amacı veya etkisi rekabetin engellenmesi, kısıtlanması, veya bozulması olan teşebbüsler arası anlaşmalar ile teşebbüs birliği kararları AB ile Türkiye arasındaki ticareti etkilediği ve Gümrük Birliği'nin işleyişi ile bağdaşmadığı ölçüde yasaktır. 32. maddenin ikinci fıkrasında bu nitelikte anlaşmaların geçersiz olduğu ve üçüncü fıkrada da muafiyete ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Bu hüküm ABİHA 101. maddesine paralel olarak düzenlenmiştir. 1/95 sayılı OKK'nın 33. maddesinde de hakim durumun kötüye kullanılması yasaklanmaktadır.

Kutu 17.4: Gümrük Birliğinin Rekabet Kuralları (OKK Madde 32-35)

1/95 sayılı OKK madde 32

1. Topluluk ile Türkiye arasında ticareti etkilediği ölçüde, gümrük birliğinin düzenli işleyişi ile bağdaşmadıkları kabul edilen, amaçları veya etkileri rekabeti engelleyici, bozucu ya da kısıtlayıcı nitelikte olan tüm teşebbüsler arası anlaşmalar, teşebbüs birliklerince alınan kararlar ve uyumlu davranışlar yasaklanmıştır. Bu durumlar özellikle şunlardır:

(a) Alış veya satış fiyatlarının veya her tür ticaret koşulunun doğrudan veya dolaylı olarak tespit edilmesi,

(b) Üretimin, piyasaların, teknik gelişmenin ya da yatırımların sınırlandırılması veya kontrol edilmesi,

(c) Piyasaların veya arz kaynaklarının paylaşılması,

(d) Ticarette, diğer taraflarla yapılan eşdeğer işlemlere farklı koşullar uygulayarak, bunların rekabet açısından olumsuz bir konuma sokulması;

(e) Sözleşmelerin akdinin, mahiyeti bakımından veya ticari teamüle göre sözleşmenin konusuyla ilgili olmayan ek yükümlülüklerin karşı tarafça kabul edilmesi şartına bağlanması.

2. Bu madde ile yasaklanan tüm anlaşmalar ve kararlar kendiliğinden geçersizdir.

3. Bununla birlikte, malların üretiminin ve dağıtımının geliştirilmesine ya da teknik veya ekonomik gelişmenin teşvikine katkıda bulunan, aynı zamanda tüketicilerin ortaya çıkan sonuçtan adil bir pay almasına imkan veren,

- İşletmeler arasındaki her tür anlaşma ve anlaşma kategorileri;

- İşletme birliklerinin her tür karar ve karar kategorileri ile;

- Uyumlu davranışlar veya uyumlu davranış kategorilerine;

(a) ilgili işletmelere yukarıdaki amaçlara ulaşmak için kaçınılmaz olmayan sınırlamalar yüklenmemesi;

(b) bu gibi işletmelere, ilgili ürünlerin önemli bir bölümü bakımından rekabeti ortadan kaldırmaması koşuluyla, 1'inci fıkra hükümleri uygulanmayabilir.

1/95 sayılı OKK madde 33

1. Bir veya birkaç teşebbüsün Topluluk ve/veya Türkiye topraklarının tümünde veya önemli bir bölümünde sahip olduğu hakim konumu kötüye kullanması, Topluluk ile Türkiye arasındaki ticareti etkilediği ölçüde, gümrük birliğinin düzenli işleyişiyle bağdaşmaz kabul edilerek yasaklanmıştır.

2. Hakim durumun kötüye kullanılması özellikle şu durumlarda bulunur:

(a) Haksız alış veya satış fiyatlarının ya da başka haksız ticari koşulların doğrudan veya dolaylı olarak dayatılması;

(b) Üretimin, pazarların veya teknik gelişmenin tüketicilerin zararına sınırlanması;

(c) Ticarette diğer taraflarla yapılan eşdeğer işlemlere farklı koşullar uygulayarak bunların rekabet açısından olumsuz bir konuma sokulması;

(d) Sözleşmelerin akdinin, mahiyeti bakımından veya ticari teamüle göre sözleşmenin konusuyla ilgili olmayan ek yükümlülüklerin karşı tarafça kabul edilmesi şartına bağlanması.

1/95 sayılı OKK madde 34

1. Topluluk üye devletlerinin veya Türkiye'nin devlet kaynaklarından herhangi bir şekilde verilen ve belli kuruluşları veya belli ürünlerin üretimini kayırmak suretiyle rekabeti bozan veya bozma tehdidi oluşturan her tür yardım, Toplulukla Türkiye arasındaki ticareti etkilediği ölçüde, gümrük birliğinin düzgün işleyişi ile bağdaşmaz.

2. Aşağıdakiler gümrük birliğinin düzgün işleyişi ile bağdaşır:

(a) İlgili ürünlerin menşei itibarıyla ayrım gözetmeksizin verilmesi koşuluyla, münferit tüketicilere yapılan sosyal nitelikli yardımlar;

(b) Doğal afetler veya istisnai olaylar nedeniyle ortaya çıkan zararı karşılamak amacıyla verilen yardımlar;

(c) Almanya'nın bölünmesinin yarattığı ekonomik sorunları gidermek için, gerekli olduğu ölçüde, bölünmeden etkilenen Federal Almanya Cumhuriyetinin bazı bölgelerine verilen yardımlar;

(d) Bu Kararın yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıllık bir süre boyunca, Türkiye'nin az gelişmiş bölgelerinin ekonomik gelişmesine katkıda bulunmak üzere ve Toplulukla Türkiye arasındaki ticaret koşullarını ortak çıkarlara aykırı düşecek derecede olumsuz yönde etkilememek koşuluyla verilen yardımlar.

3. Aşağıdakiler gümrük birliğinin işleyişiyle bağdaşır sayılabilir:

(a) Katma Protokolün 43'üncü maddesinin 2'nci fıkrası ile uyumlu olarak, yaşam standardının anormal ölçüde düşük olduğu veya ciddi bir eksik istihdamın hüküm sürdüğü bölgelerin ekonomik gelişimini desteklemeye yönelik yardımlar;

(b) Avrupa'nın ortak çıkarlarına hizmet eden önemli bir projenin desteklenmesine veya Topluluk üyesi bir devletin ya da Türkiye'nin ekonomisinde ortaya çıkabilecek ciddi sorunların giderilmesine yönelik yardımlar;

(c) Bu Kararın yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıl boyunca, Katma Protokolün 43'üncü Maddesinin 2'nci fıkrası ile uyumlu olarak, gümrük birliği sonucunda ortaya çıkan yapısal uyum gereklerinin yerine getirilmesini sağlamayı amaçlayan yardımlar. Belirtilen dönemin sonunda Ortaklık Konseyi bu hükmün işleyişini gözden geçirecektir.

(d) Belirli ekonomik faaliyetlerin veya belirli ekonomik bölgelerin gelişimini kolaylaştırmayı amaçlayan, Toplulukla Türkiye arasındaki ticaret koşullarını ortak çıkarlara aykırı düşecek derecede olumsuz yönde etkilemeyen yardımlar;

(e) Toplulukla Türkiye arasındaki ticaret koşullarını ortak çıkarlara aykırı düşecek ölçüde etkilemeyen, kültürel gelişmeye ve kültürel mirasın korunmasına yönelik yardımlar;

(f) Ortaklık Konseyi tarafından belirlenecek diğer yardım türleri.

1/95 sayılı OKK Madde 35

32, 33 ve 34'üncü maddelere aykırı olan tüm uygulamalar, Avrupa Topluluğunu kuran Anlaşma'nın 85, 86 ve 92'nci maddeleri ile Topluluğun ikincil mevzuatının kurallarının uygulanmasından doğan ölçütler temel alarak değerlendirilecektir.

OKK 34. madde çerçevesinde devlet yardımlarının denetlenmesine ilişkin kurallar, 1/95 sayılı OKK yürürlüğe girdikten sonra uzun zaman yürürlüğe konulamadığından, Avrupa Komisyonu, 1/95 sayılı OKK kapsamında gündeme getirilen işbirliği taleplerini bu gerekçeyle reddetmiştir. 1/95 sayılı OKK'da, antitröst kurallarının yanı sıra, Türkiye'nin uzun yıllar bu konuda bir düzenleme olmaması nedeniyle Avrupa Komisyonu'nun eleştirilerine maruz kaldığı ve devlet yardımlarının denetlenmesine ilişkin de bir hüküm bulunmaktadır.

Kutu 17.5: 1/95 sayılı OKK Madde 36

Taraflar, iş ve mesleki sırların gerekliliklerinin getirdiği sınırlamaları dikkate alarak bilgi alışverişinde bulunacaklardır.

1/95 sayılı OKK'nın 35. maddesi rekabeti bozucu davranışların ve kararların değerlendirilmesinde AB rekabet hukukunda antlaşma hükümleriyle ikincil düzenlemelerde yer alan ilkelerin dikkate alınacağını hükme bağlamıştır.

1/95 sayılı OKK, ABİHA'nın ilgili hükümlerinden hareketle sadece antlaşmada yer alan rekabet kurallarına atıf yapmakta, AB'nin ikincil kaynaklarında düzenlenmiş olan birleşme ve devralma kontrolüne ilişkin hükümlere OKK'nda yer verilmemektedir. Fakat, 35. madde hükmünde açıkça ifade edildiği üzere antitröst kuralları ve devlet yardımlarına ilişkin hükümlerin yanı sıra, ikincil mevzuatın uygulanmasında dikkate alınan ölçütler de dikkate alınacaktır.

Kutu 17.6: 1/95 sayılı OKK Madde 37

1. Ortaklık Konseyi, gümrük birliğinin yürürlüğe girmesinden itibaren iki yıl içinde 32, 33 ve 34'üncü Maddeler ile 35'inci Maddenin ilgili kısımlarının uygulanması için gereken kuralları bir kararla kabul edecektir. Bu kurallar, Topluluk içinde halihazırda mevcut olan kuralları temel alacak ve başka hususların yanı sıra rekabetle ilgili her bir kurumun görevlerini belirleyecektir.

2. Bu kurallar kabul edilene kadar,

(a) Topluluk ve Türkiye'deki makamlar, anlaşmaların, kararların ve uyumlu davranışların kabul edilebilirliği ve hakim durumun kötüye kullanılması konusunda 32 ve 33'üncü maddelere uygun olarak hareket edeceklerdir.

(b) 34'üncü maddenin uygulanmasında, GATT Sübvansiyonlar Kodu uygulama kuralları olarak kullanılacaktır.

Yukarıda da belirtildiği üzere AB Komisyonu, 36. madde kapsamında talep edilen bilgi alışverişini, hem mesleki sır saklama yükümlülüğünün gerekleri ve hem de devlet yardımlarının denetlenmesine ilişkin düzenlemelerin Türkiye'de yürürlüğe konulamamış olması nedeniyle reddetmiştir.

Kutu 17.7: 1/95 sayılı OKK madde 38

1. Topluluğun veya Türkiye'nin belirli bir uygulamayı, 32, 33 ve 34'üncü Maddelere aykırı bulması ve

- bu uygulamanın 37'nci Maddede atıf yapılan uygulama kuralları çerçevesinde yeterince ele alınmamış olması veya,

- bu tür kuralların bulunmaması ve bu tür bir uygulamanın karşı tarafın çıkarları açısından ciddi şekilde zararlı olması ya da zarar verme tehdidinde bulunması veya onun yerli sanayine ciddi maddi zarar vermesi halinde, söz konusu taraf, Gümrük Birliği Ortak Komitesinde istişarede bulunduktan veya söz konuşu istişare talebini izleyen 45 iş gününden sonra uygun önlemleri alabilir. Gümrük birliğinin işleyişini en az aksatacak türden önlemlere öncelik verilecektir.

2. 34'üncü Maddeye aykırı olan uygulamalar durumunda, söz konusu uygun önlemler, Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması'nın (GATT) uygulandığı durumda, sadece GATT'ta öngörülen usuller ile uyumlu olarak ve GATT'ta ve onun çerçevesinde müzakere edilen ve Taraflar arasında kabili tatbik olan diğer ilgili mekanizmalarda öngörülen koşullar çerçevesinde kabul edilebilir.

Yukarıda yer alan bu hükümlerin ve genel olarak 1/95 sayılı OKK'da yer alan rekabet hukuku kurallarının uygulanabilmesi için, AB ile Türkiye arasındaki ticaretin etkilenmiş olması, Gümrük Birliği'nin işleyişini etkileyebileceğinden, bu husus bir ön koşul niteliği taşımaktadır. Bu ön koşul, 32. ve 33. maddelerin lafzından da açıkça anlaşılmaktadır. 1/95 sayılı OKK'nın rekabet kurallarını içeren 32-33'üncü maddelerinde öngörülen ve yukarıda belirtilen, "ticaretin etkilenmesi" kavramı ile ABİHA'nın 101-102. maddelerinde belirtilen "üye devletlerarası ticaretin etkilenmesi" kavramı arasında bir paralellik kurmak mümkündür. Üye devletlerarası ticaretin etkilenmediği hallerde, AB rekabet kuralları değil, üye devletlerin ulusal rekabet kuralları uygulanacaktır. Bu paralellikten hareketle, AB Adalet Divanı ve Komisyonun üye devletlerarası ticaretin etkilenmesi ve ortak pazarın işleyişi" kavramlarını nasıl yorumladığı önem arz etmekte olup, bu konudaki Adalet Divanı içtihatları, Gümrük Birliği'nin rekabet kurallarının yorumlanmasında yönlendirici olacaktır.

Gümrük Birliği'nin işleyişine ilişkin rekabet hukuku kurallarını takiben, OKK'nın, "Hukukların Yaklaştırılması" başlığını taşıyan bölümünde, Türkiye'nin, Gümrük Birliği ile ulaşılmaya çalışılan ekonomik entegrasyona ulaşılabilmesi için rekabet hukuku mevzuatını, AT rekabet hukuku mevzuatı ile uyumlu hale getirmesi ve etkin bir biçimde uygulanmasını sağlaması da öngörülmüştür (1/95 sayılı OKK 39/1. madde).

Bu şekilde genel olarak belirtilen bu yükümlülüğü takiben, bu yükümlülüğün yerine getirilebilmesi için gerekli koşullar belirtilmiştir. Bu çerçevede Türkiye, Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girmesinden önce, ABİHA'nın 101. ve 102. maddelerinde yasaklanmış olan faaliyetlerin, Türk hukuku bakımından da hukuka aykırı olduğunu öngören bir rekabet kanununu yürürlüğe koymakla yükümlüdür.[1] OKK'da ayrıca, Türkiye'de, Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girmesinden önce, rekabet kurallarını etkin olarak uygulayacak bir rekabet örgütünün kurulması da öngörülmüştür.[2] Bu çerçevede rekabet düzenlemelerinin yanı sıra, AB'de uygulanmakta olan grup muafiyet tüzükleriyle, AB kurumlarınca benimsenen içtihat ve ilkelerin de Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde Türkiye'de uygulamalarda da dikkate alınması öngörülmüştür.[3] Buna karşılık, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun 1994 yılında yürürlüğe girmiş olmakla beraber, Rekabet Kurumu'nun oluşup, Kanunun uygulanması ancak 1997 yılından sonra gerçekleşebilmiştir.

Türkiye'nin yükümlülüklerinin yanı sıra AB'nin de ikincil mevzuat çıkarılması sürecinde 1/95 sayılı OKK'dan kaynaklanan yükümlülükleri söz konusudur. Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girmesini takiben, AB, grup muafiyet tüzüklerinde meydana gelecek herhangi bir değişikliği, bu konudaki yeni düzenlemeleri ve herhangi bir grup muafiyet tüzüğünün yürürlükten kaldırılması söz konusu ise bu durumu, en kısa sürede Türkiye'ye bildirecektir. Bu değişikliği takiben, Türk rekabet mevzuatında bir değişiklik yapılması gerekiyorsa, bu değişiklik, AB tarafından, Türkiye'ye bildirimin yapılmasından itibaren, bir yıl içinde gerçekleştirilmelidir.[4]

Ayrıca her iki taraf da, rekabet hukuku mevzuatında meydana gelen değişikliklerden ve rekabet kurallarının uygulandığı davalardan birbirlerini haberdar edeceklerdir. OKK'da ayrıca AB'nin, Türkiye'yi ABİHA'nın 101. ve 102. maddeleri ile 106. maddesi çerçevesinde almış olduğu ve Türkiye'nin menfaatlerini etkileyebilecek olan kararlardan da haberdar etme yükümlülüğü de vardır.[5]

1/95 sayılı OKK, kamu işletmeleri ile devlet tarafından, kendisine özel veya münhasır haklar tanınmış olan işletmelerin de rekabet kuralları karşısında durumuna açıklık getirmiştir. Buna göre, Türkiye Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde genel olarak ABİHA'da bu konuda yer alan kuralları ve özellikle ABİHA 106. (Roma Antlaşması'nın 90.) maddesi hükümlerini ve ikincil mevzuatta ve içtihatlarda bu konuda yer alan ilkeleri benimseyecektir.

1/95 sayılı OKK, ticari nitelikli devlet tekellerine ilişkin hükümler de öngörmektedir. Buna göre, Gümrük Birliği kararının yürürlüğe girmesini izleyen ikinci yıldan itibaren Türkiye, Ortaklık Konseyi'nce öngörülen koşullar ve süre çerçevesinde, malların satışı ve pazarlanmasına ilişkin koşullar açısından AB'ye üye devlet vatandaşları ile Türk vatandaşları arasında hiçbir ayrımcılık yapılmamasını sağlama yükümlülüğünü üstlenmiştir.[6] 1/95 sayılı OKK'da, belli şartlar altında taraflara, birbirlerinin rekabet

[1] 1/95 sayılı OKK 39/2(a) madde.

[2] 1/95 sayılı OKK 39/2 (b)madde.

[3] 1/95 sayılı OKK 39/2 (a)madde.

[4] 1/95 sayılı OKK 39/2 (a)madde.

[5] 1/95 sayılı OKK 39/3. ve 40. maddeler.

[6] 1/95 sayılı OKK 42. madde.

kurumlarına başvurmak suretiyle rekabet hukukunun uygulanması konusunda harekete geçilmesi için başvuruda bulunabilme hakkı tanınmıştır.[7] Buna göre taraflar, bir diğerinin topraklarında gerçekleşen rekabete aykırı davranışların, genel olarak o ülkede ya da o ülkedeki işletmeler üzerinde olumsuz etkileri olduğu takdirde, diğer tarafın rekabet örgütünün söz konusu rekabete aykırılık konusunda harekete geçmesini talep edebilecektir. Bu yönde bir talep üzerine, Avrupa Komisyonu ya da Rekabet Kurumu bu konuya ilişkin kararını diğer tarafa bildirecektir.[8] Eğer bu talebe karşılık alınan karar, rekabete aykırılık iddiasına karşı harekete geçmek yönündeyse, talepte bulunan taraf, sonraki aşamalardan ve inceleme sonucunda alınacak karardan da haberdar edilir. Fakat, bu hüküm çerçevesinde ne kendisinden talepte bulunulan tarafın, bu talep doğrultusunda harekete geçip geçmeme konusundaki takdir yetkisi ve ne de talepte bulunan tarafın söz konusu rekabete aykırılık aleyhine harekete geçme yetkisi sınırlandırılmıştır.[9] Dolayısıyla örneğin, Avrupa Komisyonu tarafından, Türk Rekabet Kurumu'na bu konuda yapılacak bir başvuru halinde, Rekabet Kurumu bu başvuru çerçevesinde bir soruşturma başlatıp başlatmamak konusunda mutlak bir takdir yetkisine sahip olup, Komisyon da bu başvurunun akıbetinden bağımsız olarak, bu rekabete aykırılık iddiasını, ABİHA'nın rekabet kuralları çerçevesinde inceleyebilecektir.

Rekabet Kurumu Haziran 2004'te, 1/95 sayılı OKK'nın 43. maddesi çerçevesinde Avrupa Komisyonu Rekabet Genel Müdürlüğü'ne resmi bir talepte bulunmuştur. Rekabet Kurumu, AB üyesi bir ülkede yerleşik ve faaliyetleri 4054 sayılı Rekabet Kanunu 2. maddesi kapsamında Türkiye'deki piyasaları etkileyen işletmelerin, kömür piyasasında gerçekleştirdikleri kartele yönelik olarak Komisyon Rekabet Genel Müdürlüğü'nün de soruşturma yapmasını talep etmiş, Komisyon tarafından bu yönde bir karar alınmadığı takdirde ise ilgili teşebbüslere ilişkin bilgi talebinde bulunmuştur. Avrupa Komisyonu 1/95 sayılı OKK'nın 43(3). maddesinden kaynaklanan takdir hakkına işaret ederek Komisyonun, AB'de şikayet konusu davranışların rekabeti bozucu nitelikte bir etkisi olmadığından hareketle soruşturma açma talebini reddetmiştir. Ayrıca bilgi alışverişine ilişkin olarak da Komisyon AB düzenlemelerinde yer alan gizlilik ilkesi gereği Rekabet Kurumu ile paylaşılamayacağı gerekçesiyle bu talebi de reddetmiştir. Bu çerçevede Rekabet Kurumu'nun bu dosya bakımından işbirliği girişimi başarılı olamamıştır. Avrupa Komisyonu'nun özellikle bilgi paylaşımına ilişkin talebi reddederken sunduğu gerekçe karşısında, 1/95 sayılı OKK'nda yer alan işbirliği ve bilgi değişimi taleplerinin hangi hallerde kabul edilebileceği sorusunun cevabı da belirsizdir.

Komisyonun Gözüyle Türk Rekabet Hukuku

Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin, AB ile ilişkileri çerçevesinde Gümrük Birliği ve adaylık sürecindeki yükümlülüklerinden kaynaklanan uygulamalarını her yıl İlerleme Raporları ile değerlendirmektedir. Bazı uygulamalar bakımından genel değerlendirmeleri içeriyor olsa da İlerleme Raporları, AB'nin beklentilerini ve Türkiye'nin konumunu ortaya koyması bakımından konuyla ilgili kitleler tarafından izlenmektedir. Avrupa Komisyonu'nun 2012 yılı Raporunda Türkiye'nin AB'ye aday olma sürecinde rekabet hukukuna ilişkin şu tespitleri yapmaktadır: Komisyon rekabeti bozucu anlaşmalar, hakim durumun kötüye kullanılması ve birleşme ve devralmaların denetlenmesi konusunda ilerleme kaydedildiğini vurgularken, Reka-

7 1/95 sayılı OKK 43. madde.

8 Esin ÇAMLIBEL ve Aslı TUTUCU, "1/95 sayılı Ortkalık Konseyi Kararının AB Hukukunda Doğrudan Uygulanabilirliği ve İçerdiği Rekabet Hükümlerinin Doğrudan Etkisine İlişkin Bir İnceleme", **Rekabet Dergisi,** 2010, Cilt: 11, No: 2, s.17.

9 1/95 sayılı OKK'nın 43/3.maddesi

bet Kurumu'nun, genel idari kapasitesinin güçlü olduğuna da işaret etmektedir. Buna karşın 2011'in sonlarında yapılan bir düzenleme ile, Rekabet Kurumu başkanı ve ikinci başkanının atanmasına ilişkin kurallarda değişiklik yapılarak, Kurumun bağımsızlığının korunması bakımından ilgili bakana Rekabet Kurumu'nun faaliyetlerini izleme ve denetleme yetkisi verilmiş olmasının endişe verici olduğu tespiti yapılmıştır.

Öte yandan 2001 yılında mali krizle beraber banka birleşme ve devralmaları açısından getirilen istisnanın halen geçerliliğini koruduğu; Türkiye'nin, AB'nin ikincil düzenlemelerinde yer alan yatay işbirliği anlaşmaları, *de minimis* kuralları ve kamu teşebbüsleri ile kendilerine inhisarı ve özel haklar tanınmış teşebbüslere dair kurallara halen uyum sağlaması gerektiğine işaret edilmiştir. Devlet yardımları konusunda da Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanunun uygulanmasına ilişkin mevzuat hazırlanmış olup, bu mevzuatın uygulanması Haziran 2013'ün sonuna kadar uzatılmıştır.

Özet

Rekabet hukuku düzenlemelerinin varlığı ve etkin olarak uygulanması, serbest piyasa ekonomilerinin vazgeçilmez unsurlarından biridir. Özellikle işletmelerin çeşitli pazar davranışları sonucunda rekabetin bozulmasının önlenmesi, ancak etkin bir rekabet hukukunun varlığı ile sağlanabilir.

Türkiye-AB ilişkileri çerçevesinde rekabet hukuku kuralları, Türkiye AB ilişkilerini düzenleyen temel hukuki metinlerde yer alan rekabet hukuku kurallarını ifade etmektedir. Türkiye AB ilişkilerine ilişkin temel hukuki metinlerde Türkiye'nin sırasıyla ortaklık, adaylık ve üyelik perspektifine ilişkin süreçlerle yükümlülükleri ortaya konulmuş ve bu kurallar arasında rekabet hukuku kurallarına da yer verilmiştir. Ankara Anlaşması ve Katma Protokol'de yer alan rekabet kuralları bölgesel ticaret anlaşmalarında yer alan rekabet kurallarına örnek oluşturmaktadır. Bu kuralların mehazını oluşturan ABİHA, rekabet kurallarının etkisi bakımından, günümüzün en etkili çok taraflı bölgesel ticaret anlaşması olarak nitelendirilebilir. AB-Türkiye arasındaki antlaşmalar da iki taraflı bölgesel ticaret anlaşmalarına örnek oluşturmaktadır. Bu antlaşmalarda öngörülen serbest ticaret ve gümrük birliği alanlarının oluşumu ve işlerliğine ilişkin bir dizi kuralın arasında rekabet kuralları da yer almaktadır. Türkiye AB arasındaki antlaşma ve protokoller, bir Gümrük Birliği alanı oluşturmanın yanısıra, gelişmiş bir ekonomik sistemle gelişmekte olan bir ekonomik sistem arasında akdedilmiş, hukukların ve ekonomi politikalarının uyumlaştırılmasını öngören ve bu suretle AB'ye üyelik hedefi de içeren ve bu perspektifle kaleme alınmış bir anlaşma olarak nitelenebilir.

Türkiye ile AB arasında yapılan Ankara Anlaşması, Katma Protokol ve bu antlaşmaların yürütülmesine ve Gümrük Birliği'nin tamamlanmasına ilişkin 1/95 sayılı OKK da AB rekabet hukukunun birincil kaynakları arasındadır. Ayrıca hem Ankara Anlaşması ve hem de Katma Protokol, Anayasanın 90. maddesi gereğince usulüne uygun olarak yürürlüğe konulmuş uluslararası anlaşmalar olduklarından, Türk hukukunda da kanun gücünde olan metinlerdir.

Türkiye'nin AB ile ilişkileri ve önce ortaklık ve daha sonra adaylık ve Gümrük Birliği süreçlerinden kaynaklanan yükümlülüklerin somut etkisini rekabet hukukunun gelişiminde görmek mümkündür. Zira Türkiye'de rekabet hukuku düzenlemelerinin yürürlüğe girmesi Gümrük Birliği'nden kaynaklanan yükümlülüklerinin ortaya koyduğu ivmeyle gerçekleşmiş ve AB rekabet hukuku mehaz düzenleme olması nedeniyle Rekabet Kurumu uygulamalarında hep model alınmıştır. Gümrük Birliği'nin işlerliği bakımından, rekabet hukuklarının birbirine yaklaştırıl-

ması gereği karşısında, AB rekabet hukuku yönlendirici olmanın ötesinde, Türk rekabet hukukunun uygulanması ve gelişimi açısından son derece önemli ve belirleyici bir işleve sahip olmuştur.

Temel ilkeleri ve bu ilkelerin uygulanmasında izlenecek usul ve esaslar açısından, AB rekabet hukuku ile karşılaştırıldığında, Türk rekabet hukukunun, büyük ölçüde AB rekabet hukuku ile uyum içinde olduğu söylenebilir. Bu nedenle Türk hukuku açısından yeni sayılabilecek rekabet hukuku kavramlarının yorumlanması ve uygulanması sırasında, AB rekabet hukuku düzenlemeleriyle, Komisyon ve Adalet Divanı kararları yönlendirici olmuştur.

Gümrük Birliği süreci rekabet hukukunun gelişiminde asli rolü oynamış olsa da, Gümrük Birliği'nin rekabet kurallarının etkin olarak uygulandığını söylemek mümkün değildir. Bir başka olasılık da Gümrük Birliği'nin işleyişini etkileyecek ölçekte bir rekabet hukuku ihlalinin gerçekleşmemiş olması olasılığıdır. Fakat, ne Komisyonun ne de Türk Rekabet Kurumu'nun bu konuda bir kararı olmadığından bu konudaki olasılıkları değerlendirmek de mümkün görünmemektedir.

Yeni bir hukuk dalı olması nedeniyle Rekabet Hukukuna ilişkin temel kavramların AB rekabet hukukuna paralel olarak Türk hukukunda da tartışılarak uygulamada tutarlı kararlarla yerleşik uygulamaya dönüşmesi zaman alabilecek niteliktedir. Bu çerçevede, geride bıraktığı yaklaşık yirmi yıllık geçmişine rağmen henüz genç bir hukuk dalı olduğunu söyleyebileceğimiz Türk rekabet hukukunun gelişiminde, AB rekabet hukukundaki gelişmelerle dünyada özellikle de hukuk sistemlerinin paralel olduğu ulusal hukuk sistemlerinin karşılaştırmalı olarak incelenmesi Rekabet Kanununun etkin olarak uygulanması bakımından son derece önemlidir.

Sorular

1. Türkiye AB ilişkilerinde rekabet hukuku kurallarının yer aldığı temel hukuki metinler hangileridir?
2. Türkiye AB ilişkilerinde rekabet hukuku kurallarının yeri ve işlevini açıklayınız.
3. Türkiye AB ilişkilerinde ortaklık ilişkisini düzenleyen Ankara Anlaşma'sında yer alan rekabet hukukuna ilişkin hükümler nelerdir?
4. 1/95 sayılı OKK'nın rekabetle ilgili hükümlerini anlatınız.
5. Hukukun kaynakları çerçevesinde Ankara Anlaşması, Katma Protokol ve 1/95 sayılı OKK'nın, ve bu metinlerde yer alan rekabet kurallarının, AB hukuku ve Türk hukuku bakımından niteliğini ayrı ayrı açıklayınız.

Tavsiye Edilen Kaynaklar

BRUSICK, Philip vd., **Competition Provisions in RTAs: How to Assure Development Gains**, New York, UNCTAD, 2005.

ÇAMLIBEL, Esin ve TUTUCU, Aslı, "1/95 sayılı Ortkalık Konseyi Kararının AB Hukukunda Doğrudan Uygulanabilirliği ve İçerdiği Rekabet Hükümlerinin Doğrudan Etkisine İlişkin Bir İnceleme", **Rekabet Dergisi**, Cilt: 11, No: 2, 2010, s.7-82.

HOLMES Peter vd., "Trade and Competition in Competition Provisions in RTA's: A Missed Opportunity", BRUSICK, Philip vd. (der.), **Competition Provisions in RTAs: How to Assure Development Gains**, New York, UNCTAD, 2005.

İNAN, Nurkut ve ÖZ, Gamze, "Turkish Competition Law in Turkey and Central and Eastren European Countries", S.TOGAN ve V.N. BALASUBRAMANYAN, (der.) **In Transtition Towards Membership of the EU**, Palgrave 2001, s. 259-267.

ÖZ, Gamze;" Rekabet Hukuku ve Politikası", Belgin AKÇAY ve İlke GÖÇMEN (der.), **Avrupa Birliği, Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar,** Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012, s. 376-381.

18 Enerji Politikası

Mitat ÇELİKPALA

Bölüm Planı

- Giriş
- Avrupa Birliği'nin Enerji Politikası
- Türkiye'nin Enerji Politikası
- Türkiye-AB İlişkilerinde Enerji
- Özet

Giriş

Enerji, devletlerin ekonomik, dış ve güvenlik politikalarının yanı sıra çevre, sağlık, kalkınma, piyasa ve finans gibi çeşitli alanlardaki politikalarını şekillendirirken dikkate almak durumunda oldukları unsurların başında gelmektedir. Dünyanın en büyük enerji tüketicilerinden biri durumundaki AB de enerji ve enerji güvenliği konularını, içinde bulunduğumuz "yeni enerji çağında", üye ülkelerin enerji ihtiyaçlarının belirlenerek çıkarlarının en etkin biçimde korunması adına gündeminin başlıca konularından biri olarak titizlikle ele almaktadır. Aslında bir enerji birliği oluşturmak amacıyla kurulduğunu iddia edebileceğimiz AB, bu çerçevede üye ülkelerin tek tek enerji politikaları belirleyerek izlemeleri yerine, üyelerin tamamının çıkarlarına hizmet edecek, ortak bir enerji politikası geliştirmek amacındadır.

Enerji, geçtiğimiz son on yılda dünyada enerji talebi Çin'den sonra en fazla artan ikinci ülke konumundaki Türkiye'nin de gündemini meşgul eden konuların başında gelmektedir. Ekonomik ve sosyal gelişme hedeflerini yakalayarak dünyanın en dinamik ekonomilerinden biri olmayı hedefleyen Türkiye'nin iddiasını devam ettirebilmesi, enerji talebinin karşılanmasına bağlıdır. Enerji söz konusu olduğunda, AB'nin çıkarlarıyla tam üyelik müzakereleri yürüten Türkiye'nin çıkarları örtüşmektedir. Türkiye, özellikle geçiş ülkesi olması hasebiyle AB için güvenilir bir dördüncü koridor olma özelliği taşımaktadır. Enerji, bu bağlamda Türkiye-AB müzakere sürecinde kilit role sahip fasıllardan bir tanesidir. Enerji faslı, Türkiye ile müzakereler başlamadan önce AB tarafından hazırlanan strateji raporlarında Türkiye'nin AB'ye katkı sağlayabileceği alanların başında sayılmasına rağmen, Güney Kıbrıs Rum Kesimi'nin (GKRY) vetosu nedeniyle açılamamıştır. Bu durum genel olarak Türkiye-AB müzakere sürecinin ilerlemesinin yanı sıra özelde taraflar arasında sağlıklı bir enerji işbirliğine gidilmesinde aksamalara neden olmaktadır.

Bu bölüm, AB'nin enerji konusuna bakışını tarihsel süreçte yaşanan değişimleri de dikkate alarak, izlenen politikalar ve enerji konusundaki gelecek hedefleri bağlamında değerlendirmektedir. Çalışma, Türkiye'nin enerji politikası ve hedefleriyle AB'nin enerji politikası arasındaki uyum ve uyumsuzlukları değerlendirerek, Türkiye'nin muhtemel AB üyeliğinin hem Türkiye'nin hem de AB'nin enerji politikalarına etkilerini analiz etmektedir.

Avrupa Birliği'nin Enerji Politikası

Yaklaşık 500 milyon nüfusa sahip olan ve 20 milyonun üzerinde şirketin faaliyet gösterdiği Avrupa, dünyanın en büyük enerji piyasalarından biridir. Dünya enerji tüketiminin yaklaşık beşte birini tüketen AB, tüketiminin yarısını dış kaynaklardan temin etmektedir. Petrol tüketiminin yüzde 81'ini, doğalgaz tüketiminin yüzde 54'ünü ve katı yakıtların yüzde 38'ini yabancı kaynaklardan tedarik eden Birlik, küresel enerji piyasasındaki en büyük ithalatçıdır. Avrupa Komisyonu tüketimin önümüzdeki yirmi yıl içinde iki katına çıkacağını ve buna paralel olarak ithal bağımlılığın da 2030 yılında yüzde 70'lere varacağını tahmin etmektedir. AB'nin toplam enerji talebi yılda yüzde 1–2 artarken elektrik enerjisi yüzde 2 (bu oran yeni üye devletlerde yüzde 3'tür) ve doğalgaz talebi ise daha büyük oranlarda artış göstermektedir.[1] Bu durum, enerji konusunu Birliğin istikrar ve etkinliğinin devamı ile toplumsal ve ekonomik gelişmenin sürdürebilirliği adına başlıca gündem maddelerinden biri durumuna getirmektedir. AB bu

[1] EC, **EU Energy Trends to 2030**, Directorate-General for Energy in collaboration with Climate Action DG and Mobility and Transport DG, Brüksel, 2010, http://ec.europa.eu/clima/policies/package/docs/trends_to_2030_update_2009_en.pdf.

çerçevede özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren planlı biçimde kapsamlı bir ortak enerji politikası şekillendirmeye çalışmaktadır.

AB'nin bir enerji birliği oluşturmak hedefiyle kurulduğu iddia edilebilir. Birliğin kuruluş belgesi olarak kabul edebileceğimiz Paris Antlaşması olarak da bilinen Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Anlaşması (AKÇTA) 1951'de imzalanmıştır. AKÇTA, Avrupa'da bütünleşme sürecinin başlangıcıdır ve AKÇT'nin kurulmasıyla taraf olan ülkeler arasında sektörel olarak gümrük birliği kurulması yönünde bir yapı oluşturulmuştur. Amaç, İkinci Dünya Savaşı sonrasında başlatılan yeniden inşa sürecinde hayati rol oynayan bu iki temel kaynağın/ürünün üretim ve kullanımını ortaklaşa bir mekanizmayla kontrol ederek ortak siyasi çıkarlar geliştirmek ve işbirliğine zemin hazırlamaktı. Bu aynı zamanda yeni bir savaşın önüne geçilmesini sağlayacak önemli bir adım olarak da görülmekteydi.

1957'de imzalanan Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Antlaşması (AAETA) neticesinde kurulan Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) Avrupa'da enerji merkezli işbirliğini bir üst aşamaya taşıyan ikinci kurumdur. AAET'nin amacı, nükleer gücün geliştirilmesi konusunda işbirliğinin artırılarak hem ortak çalışmalar yürütülmesi hem de kontrolün sağlanmasıydı. Her iki antlaşmayla oluşturulan yeni kurumlar, ilgili sektörlerde serbest ve bütünleşmiş piyasalar yaratılmasını hedeflemekteydiler. Avrupa'da petrol, doğalgaz ve elektrik gibi enerji konularında ortak politikalar geliştirerek kapsamlı bir işbirliği zemini yaratma görevi de aynı yıl kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) sorumluluğuna verilmiştir.

Kısacası enerji konusu, neredeyse kuruluşundan itibaren Birliğin ekonomik ve siyasi bütünleşmeyi hedefleyen ve ortak çıkarlara hizmet eden politikalarının geliştirilerek işbirliğine gidilmesinde ve bir ortak pazarın kurulmasında belirleyici bir başlık olmuştur. Fakat enerji alanındaki işbirliğinin, 2007 Lizbon Anlaşması'na kadar Birliğin tamamını içeren ortak bir politika geliştirilmesinden ziyade üye devletler arasında yapılan ikili ve çoklu görüşme ve anlaşmalarla şekillendirildiği görülmektedir. Farklı bir söylemle, ortak bir enerji politikası/stratejisi geliştirilmesi gerektiği düşüncesi Birliği kuranların kafasında önemli bir yer edinmiş olsa da bunun genel kabul görmesi zaman almıştır. Başlıca enerji kaynağı olan kömürün yerini hızla petrol ve doğal gazın alması ve üye ülkelerin de bu kaynaklar söz konusu olduğunda neredeyse tamamen dışa bağımlı olmaları, enerji konusunun ulusal çıkarları ilgilendiren, üye ülkelerin özel yetki alanlarına münhasır bir konu olarak algılanmasına neden olmuştur. 1960'lı yıllarda enerji alanında işbirliğinin geliştirilerek ortak bir enerji politikası oluşturulması adına bir takım girişim/direktif/protokollere rastlanılsa da üye devletlerin tamamını bağlayacak etkin ve somut bir çerçeveye ulaşılamadığı görülmektedir.

Enerji arzının ortak çıkarları ilgilendirdiği ve bu çerçevede Birliğin tamamının çıkarlarına hizmet edecek, kapsamlı ve ortak bir enerji politikasının geliştirilmesi gerektiği düşüncesi ancak 1970'lerde yaşanan petrol krizleriyle genel kabul görebilmiştir. Avrupa Konseyi'nin 1973'te yaşanan birinci petrol krizi sonrası Eylül 1974'te kabul ettiği "Yeni Enerji Politikası Stratejisi" programı, Topluluğun ortak enerji politikasının geliştirilmesi yolunda atılan ilk somut adımdır.[2] Bu strateji, tüketimin makul seviyeye çekilmesi, arz güvenliğinin arttırılması, enerji üretim ve tüketiminde çevrenin korunması gibi öncelikleri öne çıkartan bir yaklaşımı benimsemekteydi. Böylelikle petrol krizinin Topluluğun ortak enerji politikasında strateji ola-

[2] **Towards a new Energy Policy Strategy for the European Community: Communication and Proposals from the Commission to the Council**, COM (74) 550 final/2, 26 Haziran 1974, http://aei.pitt.edu/5190/.

rak kabul edebileceğimiz bir çerçevenin belirlenmesine vesile olduğu söylenebilir.[3] 1979'da yaşanan ikinci petrol krizi, Konseyin konuya daha büyük bir hassasiyetle ele almasına neden olmuştur. Konsey Haziran 1980'de yayınladığı direktifle 1990 yılında enerji konusunda ulaşılması istenilen hedefleri belirlemiştir. Bu hedefler, üye ülkelerin petrol tüketimini ve ithalatını kısmaları, enerji tasarrufuna gitmeleri ve Topluluğun enerji politikasının güttüğü amaçlara uyum göstermeleriydi. Topluluk 1980'ler boyunca bu hedefler doğrultusunda etkinlik gösterirken, üye devletler de ithalatı kısıp yerli üretimi arttıracak girişimlerde bulunmuşlardır. 1990'lı yıllara gelindiğinde Topluluğun dışa bağımlılığının azaldığı ve topluluk içi enerji üretiminin ithalatın üzerine çıktığı görülmektedir.

Komisyonca çerçevesi çizilen enerji politikasının 1980'lerdeki önceliği, enerji sektöründe serbestleştirmenin ana tema olduğu bir tür tek pazarın kurulmasıdır. Hedeflenen, iç pazara hâkim olan rekabeti ortadan kaldırmak amacıyla mevcut piyasaların bütünleştirilmesidir. Eylül 1986 tarihli üye ülkelerin enerji sektöründe kendi kendilerine yeterli hale gelmelerini isteyen Konsey Kararı ve Komisyonun 1988'de hazırladığı bir enerji iç pazarı oluşturulmasına dair rapor, bu dönemde enerji politikalarının şekillendirilmesiyle ilgili belgelerdir.[4]

Çevre ve iklim konuları da bu dönemde enerji politikalarının bir boyutu olarak gündeme gelmeye başlamıştır. Enerji sisteminin, üretimden tüketime her aşamada çevrenin korunması ve iklim değişikliğinin etkilerini asgariye indirecek bir yapıya kavuşturulması öncelik olarak belirlenmiştir.

Kutu 18.1: Enerji Şartı Anlaşması

17 Aralık 1994'te Lizbon'da 50 ülke ve AB tarafından imzalanan Enerji Şartı Anlaşması (EŞA) 1998'de yürürlüğe girmiştir. Anlaşmanın yürürlüğe girmesiyle neticelenen sürecin başlangıcı 1991 yılında Lahey'de yayınlanan Avrupa Enerji Şartı Bildirgesi'ne kadar gitmektedir. Bildirge, enerji alanında işbirliğinin serbest piyasa kurallarına, şeffaf ve rekabetçi temellere dayanması gerektiğini belirlemekteydi. EŞA, SSCB'nin dağılmasından sonra kurulan ülkeleri, daha önce planlı ekonomiyle yönetilmekte olan Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleriyle ABD, Kanada, Meksika ve Yeni Zelanda hariç olmak üzere OECD ülkelerini bir araya getiren ilk anlaşma olma özelliğine sahiptir. Türkiye, Enerji Şartı Anlaşmasını 17 Aralık 1994'te Lizbon'da imzalamıştır. 1 Şubat 2000 tarih ve 45119 sayılı kanunla onaylanması uygun bulunmuş ve 12 Temmuz 2000 tarih ve 24107 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Onay Belgesi 5 Nisan 2001'de depoziter ülke olan Portekiz makamlarına tevdi edilmiş ve Türkiye Enerji Şartı Anlaşması'nı onaylayan 42. ülke olmuştur. Bu anlaşma, imzacı ülkeler için, enerji ticareti, şirketlerinin enerji yatırımları, transit konuları, anlaşmazlıkların çözümü ve enerji yeterliliği konusunda işbirliği alanlarında uluslararası düzenlemelerin yapılmasını sağlamıştır. Şartın başlıca hedefleri arasında enerji arz güvenliğinin artırılması, enerjinin üretim-taşıma-dağıtım ve kullanımında verimliliği en üst düzeye ulaştırılması ile çevreyi koruyacak tedbirlerin alınarak çevre sorunlarının en aza indirilmesi yer almaktadır.

Kaynak:: Pınar BAKLACI ve Esen AKINTÜRK, "Enerji Şartı Anlaşması", **DEÜ İşletme Fakültesi Dergisi**, Cilt: 7, No: 2, 2006, s. 97–113; Esra DEMİR, "Enerji Şartı Anlaşması", http://www.mfa.gov.tr/enerji-sarti-anlasmasi.tr.mfa.

AB'nin enerji politikalarına temelden etki eden en önemli küresel gelişme, Sovyetler Birliği'nin dağılmasıdır. Sovyetler Birliği'nin dağılması, hem AB'nin genişlemesi hem de var olan enerji ilişkilerinin geleceği bağlamında, Topluluğun enerji politikasının gözden geçirilerek etkinleştirilmesi ve enerji güvenliğinin sağlanması adına belirleyicidir. Bu dönemde enerji açısından dışarıya bağımlı durumdaki Avrupa ülkeleri, kaynak çeşitlendirilmesi bağlamında Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) ülkelerinden güvenli ve alternatif biçimde petrol ve gaz arzının sağlanmasını istemişlerdir. Rusya ve enerji üreticisi durumundaki

[3] Arzu YORKAN, "Avrupa Birliği'nin Enerji Politikası ve Türkiye'ye Etkileri: Energy Policy of The European Union and Its Effects on Turkey", **Bilge Strateji**, Cilt: 1, Sayı: 1, 2009, s. 26.

[4] "AB'nin Enerji Politikası ve Bu Politikanın Gelişimi", http://enerji2023.org/index.php?view=article&catid=7%3Agoerueler&id=185%3Aabnn-enerj-poltkasi-ve-bu-poltkanin-gelm&tmpl=component&print=1&layout=default&page=&option=com_content&Itemid=167.

eski Sovyetler Birliği üyesi ülkeler de yeni yatırımlara ve müşteriye ihtiyaç duymaktaydı. Bu çıkar birliği, 1991 yılında Lahey'de Avrupa Enerji Şartı Bildirgesi'nin yayınlanmasıyla sonuçlanmıştır. Söz konusu Bildirge, enerji alanında işbirliğinin serbest piyasa kurallarına, şeffaf ve rekabetçi temellere dayanması gerektiğini belirlemekteydi. Müzakereler sonucunda, 17 Aralık 1994'te Lizbon'da 50 ülke ve AB, Enerji Şartı'nı (*Energy Charter Treaty*, ECT) imzalamışlardır.[5] Bu anlaşma, imzacı ülkeler için, enerji ticareti, şirketlerinin enerji yatırımları, transit konuları, anlaşmazlıkların çözümü ve enerji yeterliliği konusunda işbirliği alanlarında uluslararası düzenlemelerin yapılmasını sağlamıştır.[6] Şartın başlıca hedefleri arasında enerji arz güvenliğinin artırılması, enerjinin üretim-taşıma-dağıtım ve kullanımında verimliliği en üst düzeye ulaştırılması ile çevreyi koruyacak tedbirlerin alınarak çevre sorunlarının en aza indirilmesi yer almaktaydı. Bu hedeflere ulaşmak amacıyla hazırlanan Enerji Şartı ve Enerji Verimliliği Protokolü ise 1998'de yürürlüğe girmiştir.

Topluluğun bu dönemde peş peşe yürürlüğe soktuğu çeşitli program ve projeler enerji politikasının boyutlanmasını sağlamıştır. 1991'de yürürlüğe sokulan Bağımsız Devletler Topluluğu'na Teknik Yardım (TACIS), 1993 tarihli Avrupa-Kafkasya-Asya Ulaştırma Koridoru (TRACECA) ve 1995'te başlatılan INOGATE ve sonrasında yürürlüğe giren Güneydoğu Avrupa Enerji Düzenleyici Forumu (SEEERF) gibi proje ve programlar, enerji kaynaklarının alternatif hatlardan ve güvenli bir biçimde Avrupa tek pazarına taşınmasını hedeflemekteydi.[7]

Kutu 18.2: Enerji Verimliliği

Enerji verimliliği, tüketilen enerji miktarının, üretimdeki miktar ve kaliteyi düşürmeden, ekonomik kalkınmayı ve sosyal refahı engellemeden en aza indirilmesidir. Daha geniş bir tanımla enerji verimliliği; gaz, buhar, ısı, hava ve elektrikteki enerji kayıplarını önlemek, çeşitli atıkların geri kazanımı ve değerlendirilmesi veya ileri teknoloji ile üretimi düşürmeden enerji talebini azaltması, daha verimli enerji kaynakları, gelişmiş endüstriyel süreçler, enerji geri kazanımları gibi etkinliği artırıcı önlemlerin bütünüdür. Özellikle enerji tedarikinde bağımlılık, güvenlik ve fosil yakıtlardan elde edilen enerjinin çevre üzerindeki etkisi gibi konuların gündemde daha fazla yer etmeye başlaması, enerji verimliliği olgusunu gündeme getirmiştir. Bu çerçevede, son dönemde sahip olunan kaynakların etkin biçimde kullanılması anlamında, özellikle enerji tasarrufu kavramı öne çıkmaktadır. Konuya Türkiye açısından yaklaşıldığında enerjideki hızlı talep artışı nedeniyle, 2020 yılında toplam enerji arzının sadece yüzde 22'sinin yerli üretimle karşılanabileceği hesaplanmaktadır. Enerji kaynakları açısından kısıtlı kaynaklara sahip ve dışa bağımlı konumda olan Türkiye'nin, enerji ihtiyacının yeterli, güvenilir ve ekonomik olarak sağlanması temel hedeftir. Enerjinin verimli kullanımı bu hedefin gerçekleştirilmesinde kullanılacak en önemli araçlardan birisi olarak görülmektedir. Enerji Verimliliği Kanunu ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından belirlenen hedef, Türkiye'nin enerji yoğunluğunu 2020 yılına kadar yüzde 15 azaltmaktır. Bu hedefin, aynı enerji ile daha fazla üretimin önünü açması, enerji yatırım ihtiyaçlarını ve ithalat bağımlılığını azaltması ve temiz çevrenin korunmasına katkıda bulunması beklenmektedir.

Kaynak: http://www.ibb.gov.tr/sites/aydinlatmaenerji/Pages/EnerjiVerimliligi.aspx.

Birliğin enerji politikalarına bütüncül bir çerçeveden bakan ve eşgüdümlü politikaların yürütülmesi amacıyla hazırlanan ilk kapsamlı çalışma/belge 1995 tarihli "Avrupa Birliği için Bir Enerji Politikası" başlıklı Beyaz Kitap'tır.[8] Beyaz Kitap, Birliğin enerji iç pazarının genel ilkelerini ve amaçlarını belirleyen temel belgedir. Kitapta Birliğin enerji alanındaki üç önceliği; enerji güvenliğinin

5 Pınar BAKLACI ve Esen AKINTÜRK, "Enerji Şartı Anlaşması", **DEÜ İşletme Fakültesi Dergisi**, Cilt: 7, Sayı. 2, 2006, s. 97-113.

6 Esra DEMİR, "Enerji Şartı Anlaşması", http://www.mfa.gov.tr/enerji-sarti-anlasmasi.tr.mfa.

7 YORKAN, 2009, s. 26–27.

8 EC, **White Paper: An Energy Policy for the European Union**, COM (1995) 682 final, 1995, http://www.eea.europa.eu/policy-documents/com-1995-682-final.

sağlanması, rekabetçi bir enerji piyasasının oluşturulması ve çevrenin korunması olarak belirlenmiştir. İpuçlarını erken dönemde şekillendirilen stratejik yaklaşımlarda da gördüğümüz bu üç öncelik, enerji politikasıyla ilgili olarak takip eden dönemde hazırlanan strateji belgelerinin ve izlenen politikaların tamamının da genel çerçevesini belirlemiştir. Bu öncelikler Birliğin 1997'de imzalanan Amsterdam Anlaşması'yla sürdürülebilir büyümeyi hedef olarak belirlemesiyle birlikte, sadece enerji politikalarının değil AB'nin büyüme hedeflerinin de temel belirleyicisi haline gelmiştir.

1999'da yürürlüğe sokulan Ortak Analiz Projesi; enerji alanında dünya enerji talebinin durumu ve geleceği, elektrik ve doğalgaz piyasalarının liberalleştirilmesi, çevrenin korunması konusunda standartları belirleyen Kyoto protokolüne uyum sağlanması ile enerji üretim ve tüketiminde verimliliğin artırılması amaçlarına vurgu yapmaktaydı.[9]

2000'li yıllarda, AB ve enerji başlıkları bir araya geldiğinde, gündemi enerji arzının güvenliği belirlemekteydi. Kasım 2000'de yayınlanan Yeşil Kitap, Avrupa ekonomisinin ve sanayisinin daha rekabetçi bir hale gelmesi ve çevreye zarar veren sera etkili gaz salınımının azaltılması konularını öne çıkartmıştır.[10] Bu dönemdeki öncelik özellikle elektrik ve doğalgaz alanında enerji kaynaklarının serbestleştirilmesine yönelik çalışmaların yürütülmesidir. 2002 yılının Mart ayında Barselona'da gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Zirvesi'nde, elektrik ve doğalgaz alanlarında serbestleştirmenin işyerleri için 2005 yılına kadar tamamlanması yönünde karar alınmıştır. Bu gelişmeler sonrasında, 25 Kasım 2002 tarihinde gerçekleştirilen Enerji Konseyi toplantısında, Fransa ve Almanya'nın da onayı alınarak enerji piyasasının rekabete açılması karara bağlanmıştır. Bu çerçevede, elektrik ve gaz piyasalarının işyerleri için 1 Temmuz 2004'te, tüm tüketiciler için ise 1 Temmuz 2007 tarihinde rekabete açılmasına onay verilmiştir.[11]

Birliğin bu dönemde ortak bir enerji politikasını oluşturabilmek amacıyla çeşitli programları yürürlüğe koyduğu görülmektedir. Bu kapsamda 2000'de hazırlanan "Enerji: Arzın Güvenliği" başlıklı Yeşil Kitap'ta yer verilen hedefler çerçevesinde uygulamaya sokulan "Avrupa için Akıllı Enerji (2003–2006)" programıyla enerji arzının güvenliğinin artırılması, iklim değişikliği ile mücadele ve Avrupa endüstrisinin rekabete teşvik edilmesi amaçlanmıştır. Bu çerçevede AB enerji politikasını destekleyen çeşitli programlara örnek olarak ALTENER II, SAVE, COOPENER, STEER, SYNERGY, CARNOT, SURE gibi programlar verilebilir.[12]

Bu dönemde ayrıca Maastricht Antlaşması çerçevesinde ulusal ağların birlikte çalışmasını teşvik etmek amacıyla taşımacılık, telekomünikasyon, enerji ve çevre alanlarında ilerleme kaydedilmesini amaçlayan Trans-Avrupa Enerji Ağları (TEN-E) kurulmuştur.[13] Birlik içindeki Tek Pazar'ın oluşturulmasına önemli katkı sağlayan bu proje, enerji iç pazarının gelişmesine katkıda bulunulmasına, arz güvencesinin iyileştirilmesine ve AB'nin ekonomik ve sosyal uyumuna katkı sağlamıştır.

---

9 EC, **The Shared Analysis Project, Economic Foundations for Energy Policy**, Aralık 1999, http://ec.europa.eu/energy/library/executive_sum.pdf.

10 EC, **Green Paper: Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply,** COM(2000) 769 final, 2000, http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy-supply/doc/green_paper_energy_supply_en.pdf.

11 "AB'nin Enerji Politikası ve Bu Politikanın Gelişimi".

12 Bu programlarla ilgili bilgi için Bkz. "Avrupa Birliği'nin Enerji Politikası", s. 8–9, http://www.ikv.org.tr/pdfs/ 5b42999e.pdf.

13 "Energy Infrastructure: Trans-European Energy Networks (TEN-E)", Decision No 1364/2006/EC of 6 September 2006 laying down guidelines for trans-European energy networks and repealing Decision 96/391/EC and Decision No 1229/2003/EC, http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/tent_e/ten_e_en.htm.

2006'da Ukrayna ile Rusya arasında yaşanan doğalgaz krizinin yarattığı etkiler, Birliğin enerji ve enerji güvenliği konularını özellikle yeni dönemde önemi ve önceliği artan doğalgaz konusunu merkezine oturtan bir yaklaşımla yeniden ele almasına neden olmuştur.[14] Ukrayna krizi, Rusya'nın enerjiyi 1973 krizini hatırlatır biçimde uluslararası politikanın aracı olarak kullanabileceği, savaş olmadan da enerji akışını kesintiye uğratabileceği düşüncesini yaygınlaştırmış, AB'nin enerji güvenliğini ön plana çıkarmaya başlamasına neden olmuştur.[15] Bu gelişme üye ülkelerin Birliğin enerji arz güvenliğinin ne türde bir risk altında olduğunu tartışmasını sağlamış ve çözüm önerileri geliştirilmeye çalışılmıştır. Kriz, özellikle ortak enerji politikasının şekillendirilmesi yönünde bir tür katalizör görevi görmüştür. Bu çerçevede 2007 Lizbon Anlaşması, AB için enerji politikasının öncelikli alanlarının belirleyerek, enerjiyi üye ülkelerin yanı sıra AB'nin de üzerinde yasama faaliyeti yürütebileceği ortak bir çıkar/öncelik alanı olarak tanımlanmıştır.[16]

Komisyonun Lizbon Zirvesi öncesinde, 8 Mart 2006'da yayınladığı "Sürdürülebilir, Rekabete Dayalı ve Güvenli Enerji İçin Avrupa Stratejisi" (*A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*) başlıklı Yeşil Kitap, AB için ortak bir enerji politikası geliştirilmesinde köşe taşı olarak kabul edilmektedir.[17] Küresel düzeyde dönemin ikinci büyük enerji piyasası ve yenilenebilir enerji konusunda öncüsü konumundaki AB'nin bu konuma yakışır bir etkinliğe girmesi gerektiğinin vurgulandığı Yeşil Kitap, enerji konusunu AB'nin gündeminin merkezine oturtmuştur. Bu çerçevede, AB'nin ekonomik, sosyal ve çevre ile ilgili hedeflerine ulaşabilmesinin yolunun AB'nin enerji ithalatına olan bağımlılığın aşılması, petrol ve doğalgaz fiyatlarında yaşanan dalgalanmalardan etkilenmeyecek bir yapı kurulması, iklim değişikliğiyle mücadele, artan küresel enerji talebinden en az seviyede etkilenen bir yapı ve tam anlamıyla rekabetçi bir iç enerji piyasasının kurulmasından geçtiği belirtilmekteydi. Bu türde engellerin aşılabilmesi için AB'nin bir bütün olarak belli başlı enerji konularında etkin çözümler öneren bir yaklaşım sergilemesi gerektiği vurgulanmaktaydı. Komisyon bu çerçevede sürdürülebilirlik, rekabet ve arz güvenliğini üç temel hedef olarak belirleyerek, üye ülkelerin tüm imkânlarını birleştirerek konuya eğilmelerini istemekteydi. Komisyon ayrıca ortak bir Avrupa enerji politikası geliştirilebilmesi için, ortak bir dış enerji politikası geliştirmekten iç piyasaların oluşturulmasına kadar çeşitli öncelikli alanları da belirlemekteydi. Yeşil Kitap, bu çerçevede bir tür "öneriler bildirgesi" olarak da tanımlanmıştır.[18] Amaç üye ülkeler arasında ortak bir politika oluşturulmasını sağlayacak tartışma zemininin hazırlanmasıdır. Kitap, ortak bir enerji politikası önererek üye ülkelerin enerji konusunda daha fazla işbirliğine gitmelerini sağlamayı ve hep birlikte pazarlık ederek enerji sağlayıcılarıyla daha uygun koşullarda ve ortaklaşa anlaşılmasını sağlayabileceğine vurgu yapmaktaydı.

Avrupa Komisyonu Başkanı José Manuel Barroso gelişmeleri şu şekilde dile getirmiştir: "Yeni bir enerji yüzyılının içine girmiş bulunuyoruz. Talep artıyor ve Avrupa'nın rezervleri düşüyor. Yatırım eksikliği var ve iklimimiz değişiyor". Buna ek olarak da, AB'nin Rusya'yla ortak bir

---

14 Jonathan STERN, "The 2006 Russian-Ukrainian Energy Crisis of 2006", **Asia-Pacific Review**, Cilt: 13, Sayı.1, 2006, s. 33.

15 Michael RATNER vd., **Europe's Energy Security: Options and Challanges to Natural Gas Supply Diversification**, Congressional Research Service, 2012, www.crs.gov.

16 Lizbon Zirvesi ve anlaşma ile ilgili ayrıntılar için bkz. http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm.

17 EC, **Green Paper: A European Strategy for Sustainable, Competitive and secure Energy**, COM (2006) 105 final.

18 "AB'nin Enerji Politikasi ve Bu Politikanın Gelişimi".

enerji stratejisi oluşturmasının önemini vurgulamıştır.[19] Ardından 10 Ocak 2007'de Komisyon'dan Avrupa Konseyi'ne ve Avrupa Parlamentosu'na gönderilen ve 2006 tarihli Yeşil Kitap'ın devamı niteliğine sahip olan, "Enerji Paketi" olarak da adlandırılan "Avrupa için Bir Enerji Politikası" başlıklı tebliğ,[20] Avrupa'nın enerji durumunun stratejik bir değerlendirmesini yaparak, Avrupa Enerji Politikası'nın gerektirdiği kapsamlı tedbirlere yer vermekteydi. Üye devletlerin devlet ve hükümet başkanları da Avrupa Konseyi'nin bahar toplantısında bu Enerji Paketi'ni temel alan 2007–2009 dönemi Kapsamlı Enerji Eylem Planı'nı kabul ettiler.[21] Bu Eylem Planı ve Enerji Etkinliği için Eylem Planı (2007–2012) ile Konsey 2020'ye kadar sera gazı salınımını yüzde 20 oranında azaltırken, toplam enerji talebinde yenilenebilir enerjinin payını ve enerji etkinliğini de yüzde 20 oranında artırmayı hedeflemekteydi.[22] Ayrıca, Avrupa gaz ve elektrik piyasasının rekabete açılması sürecinin tamamlanması, Rusya ve OPEC başta olmak üzere başlıca enerji sağlayıcılarıyla ilişkilerin geliştirilmesi ve yeni teknolojilere yönelik AR-GE faaliyetlerinin desteklenmesi gibi başlıklar da gündeme getirilmiştir.

13 Aralık 2007'de imzalanan ve 1 Aralık 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması AB'ye enerji politikasında belirlenen hedeflere ulaşmada ihtiyaç duyulan yetkileri kazandırmıştır. Farklı bir söylemle, enerji konusu Lizbon Anlaşmasıyla birlikte, güvenlik ve dış politika alanında bir takım stratejiler geliştirmek de dahil olmak üzere, üye devletlerin yanı sıra AB'nin de yetki alanına girmiştir.[23] Lizbon Antlaşması'nın enerji ile ilgili 194. maddesi şu şekildedir:

(1) Birliğin enerji politikası, iç pazarın oluşturulması ve işlevi bağlamında ve çevrenin korunması ve iyileştirilmesi gerekliliğine ilişkin olarak, üye devletler arasında dayanışma ruhuyla şunları amaçlar:

a) Enerji piyasasının işleyişini sağlamak,

b) Birlik çapında enerji arz güvenliğini temin etmek,

c) Enerji etkinliği, enerji tasarrufu ve yeni ve yenilenebilir enerji kaynaklarının geliştirilmesini teşvik etmek,

d) Enerji ağlarının ara bağlantılarını teşvik etmek.

(2) Avrupa parlamentosu ve Konsey, antlaşma hükümlerinin diğer uygulamalarına halel gelmeksizin, olağan yasama usulü uyarınca hareket ederek, 1. fıkradaki hedeflere ulaşılması için gerekli tedbirleri alır. Bu tür tedbirler, Ekonomik ve Sosyal Komite ve Bölgeler Komitesi'ne danışıldıktan sonra kabul edilir.

Bu tür tedbirler, 192. maddenin 2. fıkrasının c) bendine halel gelmeksizin, bir üye devletin enerji kaynaklarını kullanma şartlarını belirleme hakkını, değişik enerji kaynakları arasındaki seçimini ve enerji arzının genel yapısını etkilemez.

(3) Konsey, 2. fıkraya istisna oluşturarak özel bir yasama usulü uyarınca hareket ederek, oybirliği ile Avrupa Parlamentosu'na danıştık-

---

19 EC, **Green Paper: A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy** http://ec.europa.eu/energy/strategies/2006/2006_03_green_paper_energy_en.htm.

20 EUROPEAN COMMISSION, **Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament: An Energy Policy for Europe**, COM(2007) 1 final.

21 Bkz. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_ Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf.

22 EC, **Communication from the Commission: Action Plan for Energy Efficiency: Realising the Potential**, COM (2006) 545 final, 2006, **http://europa.eu**/ legislation_summaries/energy/energy_efficiency/l27064_en.htm.

23 Wolfgang KAHL, (çev. Ahmet M. Güneş), "Lizbon Antlaşmasından Sonra Avrupa Birliği'nin Enerji Politikası Alanındaki Yetkileri", **TAAD**, Cilt: 1, Sayı: 3, 2010, s. 409–432.

tan sonra, öncelikli olarak vergisel nitelikte olmaları durumunda o fıkrada belirtilen tedbirleri alır.[24]

Böylece Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden itibaren Birliğin enerji politikasının/stratejisinin belirlenmesinde AB ve üye devletler arasında paylaştırılmış bir yetki kullanımı söz konusudur. Özellikle öne çıkan vurgu üye devletler arasında dayanışma ruhunun öncelendiği bir ilişkinin kurulması gerektiğidir.

Lizbon Antlaşması'nda Birliğin enerji politikasının temel amaçları şu şekilde yer almaktadır: (1) enerji piyasasının işlerliğinin sağlanması, (2) enerji arzının güvenliğinin sağlanması, (3) enerji etkinliği ve tasarrufunun desteklenerek yeni ve yenilenebilir enerjinin geliştirilmesi ve (4) enerji ağlarının birleştirilmesinin sağlanması.

AB'nin enerji politikasının Lizbon Antlaşması sonrası dönemde piyasaların serbestleştirilmesi, sürdürebilirlik ve kaynakların güvenliği üçlüsü çerçevesinde şekillendiği görülmektedir. Piyasaların serbestleştirilmesi bağlamında 1996 tarihli Birinci Elektrik Direktifi, 1998 tarihli Birinci Gaz Direktifi, 2003 tarihli İkinci Elektrik ve Gaz Direktifi ile 2009 tarihli 3. Enerji Paketi üzerinde durulmalıdır. Sürdürebilirlik konusu ise enerji ile çevre ve iklim değişiklikleri konularını birbirine bağlamakta, yenilenebilir enerji kaynakları üzerine yazılan yeşil ve beyaz kitaplarla 2020'ye kadarki süreci tanımlamaya çalışan İklim ve Enerji Paketi'ni öne çıkartmaktadır. Güvenlik konusunda ise Rusya ile yaşanan krizleri takiben gündeme gelen 2000 tarihli 1. Yeşil Kitap ile Avrupa-Rusya Diyalogu, 2004 Tedarik Güvenliği Direktifi ve 2008–2010 döneminde yapılan çeşitli düzenlemeler sayılabilir.

[24] KAHL, 2010, s. 416.

İpucu:

Avrupa Birliği'nin enerji politikasının temel amaçları;

(1) Enerji piyasasının işlerliğinin sağlanması,

(2) Enerji arzının güvenliğinin sağlanması,

(3) Enerji etkinliği ve tasarrufunun desteklenerek yeni ve yenilenebilir enerjinin geliştirilmesi,

(4) Enerji ağlarının birleştirilmesinin sağlanması

İlk iki başlık ağırlıklı olarak AB içi ve yer yer ortaklar ve küresel aktörlerle işbirliğini önceleyen başlıklar durumundayken, 2008 Rusya-Gürcistan Savaşı, 2009 Ukrayna ve 2010 Belarus gaz kesintilerinin yarattığı olumsuz hava, enerji arz güvenliği ve Rusya ile ilişkiler konularının baskısı altında, rekabeti öne çıkartan bir gündemi karşımıza çıkartmaktadır. Birliğin özellikle yeni üyelerinin tarihsel geçmişlerinin mirası olan enerji bağımlılığı ve tehdit algısı, Birliğin ortak bir enerji politikasının geliştirilmesinin gerekliliğini açığa çıkarmıştır.

Aslında bu gelişmeler öncesinde küresel toplumun da enerji konusunu gündemine aldığı görülmektedir. Temmuz 2006'da St. Petersburg'da düzenlenen G–8 zirvesi bunun en dikkati çeken örneğidir.[25] Küresel enerji güvenliği, Zirvenin başlıca gündem maddesi olarak belirlenmiş ve zirvede enerji güvenliğine günümüz koşullarını dikkate alır bir tanım ve içerik kazandırılması amaçlanmıştır. Özellikle Ukrayna olayı nedeniyle taraflar arasında gerginlik yaşanması beklendiyse de, zirvenin farklı bir seyir izlediği belirtilebilir.[26] Zirvede üye ülkeler enerji güvenliği konusuna odaklanarak katı petrol piyasası, yüksek petrol ve doğal gaz fiyatları, terör tehdidi, üretici ve ihracatçı

[25] Zirve ile ilgili her türlü bilgi ve değerlendirme bkz. http://en.g8russia.ru/.

[26] Vladimir Putin'in Zirve öncesi yaptığı genel değerlendirme için bkz. Vladimir PUTIN, "Enerji: Küresel Sorun", **Cumhuriyet**, 2 Mart 2006.

ülkelerde yaşanan istikrarsızlıklar ile artan kaynak milliyetçiliği olgularının enerji güvenliğine etkisi, jeopolitik rekabet ve gelişmekte olan ülkelerin büyümelerini devam ettirebilmek için artan enerji ihtiyaçları ve beklentileri gibi konuları ele almışlardır. Zirvenin sonuç bildirgesi ise, geçen yüzyılın enerji güvenliği anlayışının yeni koşullara yeterince uymadığı, içinde bulunduğumuz karmaşık dönemdeki ilişkileri açıklamakta sınırlı kaldığını belirtmekteydi.[27] Bildirge, en önemli tehdit olarak kabul edilen terör saldırılarının kritik enerji altyapısına yönelmesinin önüne geçmek amacıyla uluslararası işbirliğine gidilmesi gerektiğine vurgu yapmaktaydı. Enerji güvenliği konusunun önceliğinin ve öneminin farkında olunduğu belirtilerek, özellikle kritik enerji altyapısının korunması amacıyla bu unsurların tanımlanmasını, korunmasını, tehditlerin belirlenerek derecelendirilmesi ve başarılı tecrübelerin paylaşılmasını sağlayacak bir sistemin geliştirilmesini hedefleyen eylem planının hazırlanacağı da belirtilmekteydi. Bu çerçevede, özellikle güvenlik kapasitesinin geliştirilmesi için devletlerin özel sektör ve uluslararası kuruluşları da dikkate alan bir yaklaşım sergilemesine vurgu yapılmaktaydı. Kısacası zirve, yeni dönemin enerji güvenliği anlayışının şekillendirilmesi sürecinde bir dönüm noktası olarak öne çıkmaktaydı.

G–8 zirvesinde her ne kadar en önemli tehdit olarak uluslararası terör ve bununla mücadele için uluslararası işbirliğine gidilmesi öne çıktıysa da, enerji güvenliğine yönelik en büyük tehdidin yine de geleneksel jeopolitik dengelerle ilintili olduğu 2008 Rusya-Gürcistan Savaşı[28] ve 2009'daki Rusya-Ukrayna[29] gerginliğiyle anlaşıldı. Bu gelişmelerin yanı sıra 2009'a damgasını vuran küresel ekonomik krizin etkileri de enerji güvenliği konusunu daha kapsamlı bir bakış açısıyla ve farklı boyutları da dikkate alır bir yaklaşımla irdelenmesi gereken bir konu olarak öne çıkartmıştır.

AB'nin de bu sürecin öncü aktörlerinden olduğu görülmektedir. Gelişmelere verilen ilk tepki, Avrupa Komisyonu tarafından AB'nin 2011–2020 döneminde izleyeceği 10 yıllık enerji stratejisini ortaya koyan ve Kasım 2010'da kabul edilen "Avrupa İçin Yeni Enerji Stratejisine Doğru 2011–2020" belgesidir.[30] "Enerji 2020" olarak da adlandırılan plan, "Enerji Politikasını Avrupalılaştırmak" amaç ve söylemiyle üye ülkeler arasında ortak bir enerji şebekesinin kurulmasını ve bu şebekenin AB üyesi ülkelerin enerji tedarikçileriyle yaşadıkları sorunlara karşı korumasının sağlanmasını amaçlamaktaydı. Strateji, AB'nin

---

27 Zirve Bildirgesi için bkz. **G8 Summit Declaration on Counter-Terrorism St.Petersburg**, 16 Temmuz 2006, http://en.g8russia.ru/docs/17.html.

28 Rusya-Gürcistan Savaşı ve etkileri için bkz. "Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia", **Report**, Eylül 2009, http://www.ceiig.ch/Report.html; Amnesty International, **Civilians in the Line of Fire: The Georgia-Russia Conflict**, Londra, 2008; Mitat ÇELİKPALA, "Kafkasya'daki Son Gelişmeler: Küresel Hâkimiyet Mücadelesi ve Türkiye", **Stratejik Analiz**, Sayı: 101, ASAM, Ankara, Eylül 2008; Nikolai SOKOV, **The South Caucasus Corridor after the Russian-Georgian War**, PONARS Eurasia Policy Memo No 49, Monterey Institute of International Studies, Ocak 2009, http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/pepm_049.pdf.

29 Bu gelişme Ukrayna ile yaşanan fiyat anlaşmazlığı ve ödemelerin yapılmaması gerekçesiyle RF'nin 1 Ocak 2009'da Ukrayna'ya gaz satışını durdurmasıdır. 13 Ocak'a kadar devam eden bu kesinti, Avrupa'ya giden gaz miktarının azalmasına ve ardından da tamamen kesilmesine neden olmuştur. Gaz kesintisi başta Almanya, Fransa ve Belçika olmak üzere 20'ye yakın Avrupa ülkesini etkilemiş, Rusya'nın Ukrayna üzerinden Bulgaristan, Türkiye, Yunanistan ve Makedonya'ya verdiği gaz da kesilmiştir. Anlaşmazlık tarafların AB'nin aracılığında 19 Ocak'ta, Rusya doğalgazının Ukrayna aracılığıyla Avrupa'ya transit aktarımı ve Ukraynalı tüketicilere gaz sevkiyatı konularında 10 yıl geçerli iki sözleşme imzalamasıyla çözülse de, etkileri günümüzde de hissedilmektedir. Eric Pardo SAUVAGEOT, "The Second Energy Crisis in Ukraine in 2009: Russo-Ukrainian Negotiations up to 2010 and the Role of the European Union, Analysis of a Challenge to the EU Diplomacy", http://www.jhubc.it/ecprporto/virtualpaperroom/033.pdf.

30 EC, **Communication From The Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Energy 2020: A strategy for competitive, sustainable and secure energy**, Brussels, COM(2010) 639 final, 10.11.2010,

Rusya ve Türkiye gibi üçüncü ülkelerle kuracağı ilişkilere AB'nin piyasadaki ağırlığının dengeli ve etkili bir şekilde yansıtmasına imkân verecek şekilde ortak bir Avrupa dış enerji politikasının oluşturulmasına odaklanmaktaydı. Bu sayede, üye ülkelerin tek başına hareket etmelerinin önüne geçilerek daha uygun fiyatla, güvenli ve sürekli enerji sağlanması amaçlanmıştır. Bu türde bir yaklaşımın, bir yandan AB üyesi ülkelerin fiyat pazarlığında avantajlı konuma gelmelerini sağlayacağına inanılırken, diğer yandan üretici ve geçiş ülkesi konumundaki ortaklarla güven ve devamlılığa dayalı bir işbirliğine zemin hazırlayacağı düşünülmekteydi.

Petrol ve doğal gaza olan bağımlılığın azaltılarak, yenilenebilir kaynakların kullanımına ağırlık verilmesini hedefleyen yeni strateji, AB üyesi ülkelerin 2020 itibarıyla karbon salınımını yüzde 20 oranında azaltmasını öngörmekteydi. AB, gelecek 10 yıl içerisinde enerji altyapısına yönelik yatırımlar neticesinde 2020 yılında devletler arasında engeller olmaksızın doğalgaz ve petrol akışına imkân veren, tam anlamıyla bütünleşmiş Avrupa enerji pazarının belkemiğini oluşturan, Avrupa'yı üçüncü ülkelerdeki farklı arz kaynaklarına bağlayan, Avrupa tedarik sistemi içerisinde yenilenebilir enerji üretiminin yer almasını sağlayan akıllı enerji ağlarının oluşturulmasını hedeflemekteydi.

Yeni enerji stratejisinin en önemli boyutu, enerji konusunu güvenlik ve dış politikayla bağlantılandırmasıdır. Rusya'nın Ukrayna ve Belarus'la yaşadığı sıkıntıların enerji arzı üzerindeki etkisi, enerji kaynaklarının çeşitlendirilmesi bağlamında, Rusya'ya alternatiflerin geliştirilmesi ve kaynakların çeşitlendirilmesi konusunu daha bir merkeze alan bir yaklaşımın doğmasına neden olmuştur. AB'nin enerjiden sorumlu komisyon üyesi Guenther Oettinger, yaptığı değerlendirmede, AB'nin Güney Enerji Koridorunu destekleyeceğini ve başta Hazar Bölgesi olmak üzere yeni kaynaklardan doğal gaz taşınmasına öncelik vereceğini belirtmekteydi.[31] Bu türde bir politikanın uygulanabilirliği ve başarısı, kilit üreticilerle ve geçiş ülkeleriyle güçlü ortak girişimlerde bulunulmasından ve bunun sürdürülmesinden geçmektedir. Lizbon Anlaşmasında da üretici ülkelerle ve geçiş ülkeleriyle AB'nin giderek artan ithal enerji kaynakları bağımlılığını destekleyecek, yasal olarak bağlayıcı yeni girişimlerin gerekli olup olmadığının incelenmesine ve Enerji Topluluğu Anlaşmasına taraf olan ülkelerin uygulama takvimlerine sadık kalmalarının sağlanmasına öncelik verilmektedir. Kısacası AB, Rusya-Ukrayna gaz anlaşmazlığı benzeri krizlerden kaçınılması için kaynak çeşitliliğini artırmayı hedeflemiştir. Bu amaçla AB, önemli kaynak tedarikçileri ve geçiş ülkeleriyle enerji çerçeve anlaşmaları imzalamaya ve ortaklaşa şebeke geliştirerek enerji piyasasına serbest erişiminin sağlanması konularına odaklanmaya başlamıştır.

İpucu:

- AB'nin yeni enerji stratejisinin en önemli boyutu, enerji konusunu güvenlik ve dış politikayla bağlantılandırmasıdır.

AB'nin derli toplu ve bütüncül bir enerji politikası ve hedefleri saptamak amacıyla attığı son adım Avrupa Komisyonu'nca 27 Mart 2013'te kabul edilen "İklim ve Enerji Politikaları İçin Bir 2030 Taslağı" başlıklı Yeşil Kitaptır.[32] Bu belgeyi temel alarak üye ülkelerin yanı sıra AB kurumlarının ve diğer paydaşların iklim ve enerji konu-

31 Insa WREDE, (Çeviren: Başak Demir), "AB Nabucco'yu Hızlandırmak İstiyor", **Deutsche Welle Türkçe**, 27.09.2011, http://www.dw.de/ab-nabuccoyu-h%C4%B1zland%C4%B1rmak-istiyor/a-15421044.

32 "Green Paper: A 2030 Framework for Climate and Energy Policies", http://ec.europa.eu/energy/green_paper_2030_en.htm.

sundaki potansiyel 2030 hedeflerini iletmeleri ve böylece Komisyon'un da 2013 yılı sonu itibarıyla 2030 ve 2050 enerji ve iklim politikasını somutlaştırması beklenmektedir. 2030 hedeflerinin 2020 taslağından edinilen tecrübe ve bilgi birikiminin ışığında AB'nin 2050'ye giderken düşük karbon salınımıyla çevreyi ve iklimi önemseyen ve fakat ekonomik sürdürülebilirlik ve rekabeti destekleyen bir yapıya sahip olması amaçlanmaktadır.

İpucu:

- AB'nin enerji konusundaki önceliklerinin başında sektörün serbestleştirilmesi ve serbest piyasa ekonomisinin kurallarının hâkim olduğu rekabetçi bir pazar kurulması gelmektedir.

Türkiye'nin Enerji Politikası

Bir önceki bölümde açıklandığı gibi AB, kapsamlı bir bakış açısıyla ve karmaşık bir kurumsal yapıyla enerji politikalarını sürdürebilir ve güvenli bir çerçevede, dönemsel gelişmeleri de dikkate alarak planlamaya çalışmaktadır. Bu nedenle hâlihazırda AB'ye katılım müzakereleri yürüten Türkiye'nin durumunun da kapsamlı bir biçimde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Türkiye, AB üyelerinin büyük bir çoğunluğuna benzer biçimde enerji konusunda dışa bağımlı bir ülkedir. Hızla artmakta olan enerji tüketimi, Türkiye'nin başta petrol ve doğal gaz olmak üzere enerji ithalatını artırmaktadır. Türkiye'nin enerji politikalarının ayrıntıları Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile Dışişleri Bakanlığının belge ve raporlarından izlenebilir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının 2010–2014 Stratejik Planında, Cumhuriyetin kuruluşunun 100. yılı olan 2023'te Türkiye'nin yerli kaynaklarının tamamının, yenilenebilir enerji kaynaklarının ise azami ölçüde kullanmasının hedeflendiği belirtilmektedir.[33] Bu kapsamda enerji arzında çeşitlendirmeyi artırmak amacıyla nükleer enerjinin 2020 yılına kadar elektrik enerjisi üretim kompozisyonuna dâhil edilmesi; bugüne kadar kömür, hidrolik ve doğalgaz olmak üzere üç sütun üzerine oturtulmuş olan enerji sektörü yapılanmasının yeniden şekillendirilmesi ve böylelikle dışa bağımlılığın ve ithalat faturasının azaltılması da amaçlanmaktadır.

İpucu:

Türkiye'nin enerji stratejisinin hedefleri;

(1) kaynak ülke ve güzergâh çeşitliliğine gidilmesi,

(2) enerji karışımında yenilenebilir enerjinin payını arttırırken, nükleer enerjiden de yararlanmaya başlamak,

(3) enerji verimliliğinin arttırılmasına yönelik çalışmalarda bulunmak ve (4) Avrupa'nın enerji güvenliğine katkıda bulunmak.

Türkiye'nin enerji alanındaki ithalat bağımlılığı Enerji Bakanlığı verilerine göre yüzde 70'lerin üzerindedir. Bu bağımlılık, petrol ve doğalgaz söz konusu olduğunda yüzde 90'ların üzerine çıkmaktadır. Türkiye'nin doğalgaz ihtiyacı beş kaynak ülkeden (Rusya, İran, Azerbaycan, Cezayir ve Nijerya) karşılanmakta olup ithalatın üçte ikisi Rusya'dan yapılmaktadır. Bu tablo ışığında yeni stratejide, petrol ve doğalgaz alanlarında ithalat yapılan ülke çeşitliliğinin sağlamasının ve ithalattan kaynaklanan riskleri azaltacak tedbirlerin alınmasının amaçlandığı vurgulanmaktadır. Hedef, doğalgaz ithalatında 2015 yılına kadar en fazla ithalat yaptığımız ülkenin, yani Rusya'nın payının yüzde 50'nin altına indirecek şekilde ülke çeşitliliğinin sağlanmasıdır.[34]

---

[33] Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, **2010–2014 Stratejik Plan**, http://www.enerji.gov.tr/yayinlar_raporlar/ETKB_2010_2014_Stratejik_Plani.pdf.

[34] Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı.

Strateji belgesinde, Türkiye'nin dünyanın ispatlanmış petrol ve doğalgaz rezervlerinin yaklaşık yüzde 72'sinin bulunduğu bir coğrafyada yer aldığı belirtilerek, arz güvenliğinin çeşitlendirilmesinin yanı sıra bir geçiş ülkesi olmanın hedeflendiği belirtilmektedir. Hedef, 2015 yılına kadar Türkiye ve Avrupa'nın petrol ve doğalgaz arz güvenliğinin artırılmasına hizmet edecek projelerin gerçekleştirilmesinin sağlanmasıdır.

Kısacası Türkiye'nin çok boyutlu enerji stratejisinin hedefleri şu başlıklar altında özetlenebilir: (1) kaynak ülke ve güzergâh çeşitliliğine gidilmesi, (2) enerji karışımında yenilenebilir enerjinin payını arttırırken, nükleer enerjiden de yararlanmaya başlamak, (3) enerji verimliliğinin arttırılmasına yönelik çalışmalarda bulunmak ve (4) Avrupa'nın enerji güvenliğine katkıda bulunmak.[35]

Görüldüğü üzere bu dört öncelikten ilk üçü AB'nin enerji stratejisi ve politikalarıyla uyumludur. Dördüncü hedef ise Türkiye'nin enerji stratejisi ve politikalarını doğrudan doğruya AB ile ilişkilendirmektedir. Bu noktada cevaplandırılması gereken soru, tam üyelik müzakereleri yürüten Türkiye ile AB arasında enerji alanında, 2020 ve 2030 hedefleri doğrultusunda nasıl bir ilişkinin kurulacağı ve bunun üretici ülkeler-Türkiye ve üretici ülkeler-AB bağlantılarına nasıl yansıyacağıdır. Türkiye'nin tam üye olamaması ya da Türkiye ile AB'nin enerji politikalarının farklılaşması durumunda ortaya çıkacak rekabetin Türkiye'nin ya da AB'nin gerçekleştirmeye çalıştığı projelere etkisinin ne olacağının ya da bu ilişkinin Türkiye'nin üyelik sürecine etkisi de kapsamlı bir biçimde ele alınmalıdır.

Türkiye-AB İlişkilerinde Enerji

Enerji, AB-Türkiye ilişkileri bakımından kilit önem taşıyan konu başlığı olarak kabul edilmekte ve iki aktör "enerji alanında ortak stratejik zorlukları ve hedefleri paylaşan iki önemli ortak" olarak tanımlanmaktadır.[36] Bu bağlamda enerji alanında her iki tarafın da çıkarlarına uygun biçimde, birçok konuda işbirliğine gidilmesi için büyük potansiyelin bulunduğu fikri öne çıksa da 1998–2011 dönemi, 2011 İlerleme Raporu'nda düzensiz ilerlemelerin kaydedildiği bir dönem olarak belirtilmektedir.[37] İki taraf arasında karşılıklı potansiyel çıkar alanları olarak 5 ana başlık belirlenmiştir: (1) Enerji senaryoları ve enerji dağılımı (*energy mix*) konusunda uzun vadeli bakış açılarının oluşturulması, (2) Pazar entegrasyonu ve ortak menfaatlerin söz konusu olduğu (gaz, elektrik, petrol) altyapılarının geliştirilmesi, (3) Küresel ve bölgesel enerji işbirliği, (4) Yenilenebilir enerjinin, enerji verimliliğinin ve temiz enerji teknolojilerinin desteklenmesi ve (5) Nükleer emniyet ve radyasyon korumasında işbirliği.[38]

İpucu:

- Enerji, AB-Türkiye ilişkileri bakımından kilit önem taşıyan konu başlığı olarak kabul edilmekte ve iki aktör "enerji alanında ortak stratejik zorlukları ve hedefleri paylaşan iki önemli ortak" olarak tanımlanmaktadır..

---

35 **Türkiye'nin Enerji Stratejisi**, http://www.mfa.gov.tr /turkiye_nin-enerji-stratejisi.tr.mfa.

36 "AB ve Türkiye arasında Enerji Alanında İşbirliğinin Güçlendirilmesi AB Komisyon Üyeleri Oettinger ve Füle ile Türkiye'den Bakanlar Bağış ve Yıldız'ın ortak açıklaması", 14.06.2012, **http://www.avrupa.info.tr** /tr/resource/news-archiv/news-single-view/article/ab-ve-tuerkiye-arasinda-enerji-alaninda-isbirliginin-gueclendirilmesi-br-ab-komisyon-ueye.html.

37 **2011 İlerleme Raporu**.

38 AB ve Türkiye arasında Enerji Alanında İşbirliğinin Güçlendirilmesi AB Komisyon Üyeleri Oettinger ve Füle ile Türkiye'den Bakanlar Bağış ve Yıldız'ın ortak açıklaması", 14.06.2012, http://www.avrupa.info.tr /tr/resource/news-archiv/news-single-view/article/ab-ve-tuerkiye-arasinda-enerji-alaninda-isbirliginin-gueclendirilmesi-br-ab-komisyon-ueye.html.

Bu alanlarda ne türde bir işbirliğine gidileceğinin önündeki en büyük engel, Türkiye ile AB arasında müzakere ve uyumun en üst düzeyde olduğu, en nemli fasıl olarak kabul edilen enerji faslının GKRY'nin vetosu nedeniyle açılamamasıdır. Bu durum aynı zamanda bölgesel enerji işbirliğine verilen önemin bir göstergesi olarak, Türkiye'nin gözlemci olarak katıldığı Enerji Topluluğu'na tam üye olmak için 2009'da başladığı müzakere sürecini olumsuz biçimde etki etmektedir. Türkiye antlaşmanın çıkarlarına tam olarak uyumlu olmadığı gerekçesiyle hala gözlemci statüsünü sürdürmektedir.

Türkiye'nin AB ile enerji alanındaki işbirliğinin başlangıcı, Sovyetler Birliği'nin çöküşü sonrası döneme kadar gitmektedir. Türkiye, Uluslararası Enerji Ajansı (UEA) ve Avrupa Enerji Ajansı'nın (AEA) üyesi ve Enerji Şartı Antlaşması'nı (EŞA) imzalayan bir aktör olarak, AB ile çok boyutlu işbirliğine hazır durumda bir altyapıya sahiptir.[39] İki tarafın arasında enerji merkezli ilişkilerin, bu kurumsal ve hukuki yapılanma şemsiyesi altında ve yukarıda belirtilen potansiyel çıkar alanları bağlamında nasıl bir strateji çerçevesinde ilerleyebileceğini analiz ederken, Avrupa Komisyonu'nun düşük karbonlu enerjiyle ilgili farklı senaryoları içeren 2050 Enerji Yol Haritası'nı ve Türkiye'nin 2023 Yılı Enerji Stratejisini temel referans belgeleri olarak kabul edebiliriz. Her iki tarafın da arz güvenliği, kaynakların çeşitlendirilmesi, yenilenebilir ve doğal kaynakların daha fazla kullanılması ile enerji verimliliği konularında benzer uzun dönemli öncelikleri bulunmaktadır. Bu alanlarda daha fazla işbirliği yapılması karşılıklı fayda sağlayacak, ortak dili yaratacaktır.

İpucu:

AB ve Türkiye arasında enerji sektörü açısından potansiyel ortak çıkar alanları;

(1) Enerji senaryoları ve enerji dağılımı konusunda uzun vadeli bakış açılarının oluşturulması,

(2) Pazar entegrasyonu ve ortak menfaatlerin söz konusu olduğu (gaz, elektrik, petrol) altyapılarının geliştirilmesi,

(3) Küresel ve bölgesel enerji işbirliği,

(4) Yenilenebilir enerjinin, enerji verimliliğinin ve temiz enerji teknolojilerinin desteklenmesi ve

(5) Nükleer emniyet ve radyasyon korumasında işbirliği.

Türkiye-AB ilişkilerinin enerji alanındaki seyrini, karşılaşılan sorunlar ve çözümleri için yapılan önerileri de kapsar biçimde takip edebileceğimiz en iyi kaynak ilerleme raporlarıdır.[40] İlerleme raporları, Türkiye'nin adaylık statüsü kazanmasıyla, 1998'den itibaren yayınlanmaya başlamıştır. Komisyon, aday ülkenin müktesebata uyum konusunda kaydettiği ilerlemeleri veya bu alanda gözlemlediği eksiklikleri yıllık olarak ilerleme raporlarıyla değerlendirmektedir. Komisyon, ilerleme raporlarının oluşturulması safhasında, aday ülke nezdindeki AB Delegasyonu'ndan, sivil toplum kuruluşlarından ve aday ülkenin kamu kurumlarından resmi olarak elde ettiği geri bildirimlerden istifade etmektedir. Enerji konusu bu raporlarda artan biçimde genişleyen bir yer edinmiştir. Raporların incelenmesi Türkiye-AB arasındaki enerji alanındaki işbirliğinin seyrini izlemenin en etkin yolu olarak kabul edilebilir. Raporlar iki ülke arasındaki ortak çıkar alanları dikkate alınarak okunduğunda Türkiye-AB ilişkilerinin enerji boyutu daha bir açıkça anlaşılabilir.

[39] **Türkiye'nin Enerji Stratejisi**, http://www.mfa.gov.tr/turkiye_nin-enerji-stratejisi.tr.mfa.

[40] İlerleme Raporlarının tamamının Türkçe metinleri için Bkz. http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46224&l=1.

Kutu 18.3: Enerji Arz Güvenliği

Enerji arz güvenliği kısaca ve dar anlamıyla "enerjinin makul bir fiyatla güvenilir ve yeterli miktarda arzı" ya da "ekonomik büyüme ve performansın devamlılığının sağlanması için yeterli miktarda enerji arzının makul ve istikrarlı fiyatlarla sağlanması" şeklinde tanımlanabilir. Bu dar tanımda fiyat ve arz çeşitliliğinin hassas unsurlar olarak öne çıkmaktadır. Bu bağlamda enerji güvenliğinin dört ana faktör üzerinden tanımlanması mümkündür: Mevcudiyet (*availability*), erişebilirlik (*accesibility*), hesaplılık (*affordibility*) ve sürdürülebilirlik (*sustainability*). Bu faktörlerden *mevcudiyet*, enerji kaynaklarının var olup olmamasıyla ilintilidir. Güvenliğin talep boyutunu öne çıkartan mevcudiyet kavramı, kaynağın talep edildiğinde olup olmadığına işaret etmektedir. Bu başlık, kaynakların tükenmesi ihtimali, yeni rezervlerin bulunması ve teknolojik imkânlar bağlamında özellikle arz-talep güvenliği açısından önemlidir. *Erişebilirlik*, ihtiyaç duyanların bu kaynaklara rahatlıkla ulaşıp ulaşamamasıyla ilintilidir. Boru hatlarının inşası, iletim ve ulaşım kanallarının varlığı ve açıklığı, bu başlık altında değerlendirilebilir. Bu bağlamda kaynakların kesintisiz bir biçimde akışının sağlanması önemlidir. *Hesaplılık*, enerji kaynaklarının maliyetiyle ilgilidir. Talep edenin uygun fiyatla ve rekabetçi bir piyasa mekanizması çerçevesinde enerji kaynaklarını elde edip edememesini ifade eder. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin durumu bu başlık altında öne çıkmaktadır. Hesaplılık, ekonomik açıdan herhangi bir kaynağın diğer kaynağa göre tercih edilmesi anlamında önemlidir. Doğada enerji elde etmede kullanılabilecek birçok kaynak bulunmakla birlikte ekonomik açıdan marjinal faydanın marjinal maliyetin üzerinde olması gerekmektedir. Bu durum aynı maliyette bir yatırımla elde edilecek enerjinin miktarına göre bir kaynağın diğer kaynağa göre tercih edilmesine neden olmaktadır. *Sürdürebilirlik* ise talep edilen enerjiye gerektiği sürece ve herhangi bir aksamayla karşılaşmadan ulaşılabilmesi anlamına gelmektedir. Bu faktörler, üretilen enerji kaynağının tüketiciye ulaştırılması ve sevkiyatta istikrarlı bir aktarımın sağlanması açısından belirleyicidir. Enerji kaynaklarının sevkiyatı sırasında ortaya çıkan aksaklıklar, belirtilen kaynağın güvenliğini ve güvenilirliğini olumsuz yönde etkilerken, aynı zamanda üretimden dağıtıma kadar çeşitli ekonomik, ticari ve siyasi sorunlara da neden olabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında enerji güvenliği özellikle kritik enerji altyapısının kurulması ve sorunsuz biçimde aksamadan işletilmesi anlamına gelmekte, bu sistemin güvenliğinin sağlanması da enerji güvenliğinin en öncelikli başlığına dönüşmektedir.

Kaynak: A. F. Alhaji, "What is Energy Security", *Energy Politics*, Cilt: 4, Bahar 2008, s. 62–82; Ediger, "Enerji Arz Güvenliği", s. 3; Felix Ciuta, "Conceptual Notes on Energy Security: Total or Banal Security?", *Security Dialogue*, Cilt: 41, No: 2, 2010, s. 123–144; USAK, *Kritik Enerji Altyapısı ve Güvenliği*, Kritik Enerji Altyapı Güvenliği Projesi Sonuç Raporu, No 3, Ankara.

Pazar Entegrasyonu ve Enerji Altyapısının Geliştirilmesi

AB'nin enerji konusundaki önceliklerinin başında sektörün serbestleştirilmesi ve serbest piyasa ekonomisinin kurallarının hâkim olduğu rekabetçi bir pazar kurulması gelmektedir. Bu çerçevede, sadece Türkiye'nin değil, çevredeki diğer ülkelerin de Avrupa enerji pazarına dâhil edilmesi amaçlanmaktadır. Böylece AB için yakın çevresinin de dâhil edildiği daha geniş, güçlü ve güvenilir bir enerji pazarının oluşturulmuş olacaktır. Türkiye'de, Türkiye'deki gaz ve elektrik pazarlarının AB'nin iç enerji pazarına uyumunu sağlamaya yönelik işbirliğini desteklemektedir.

AB'nin ilerleme raporlarında bu konuda Türkiye'ye yönelik en temel eleştirisi enerji sektörüne devlet şirketlerinin hâkim olmasıdır. Bu devlet kontrolünde bir enerji piyasası anlamına gelmektedir. Bu bağlamda dış ticaret, özelleştirme ve enerji sektörüne yabancı sermaye girişine getirilen sınırlamalar ilerleme raporlarında sürekli biçimde tekrarlanan eleştiri konularıdır. Bu durum serbestleşmenin önünde bir engel olarak görülerek Türkiye'nin bir takım temel yapısal değişikliklere gitmesi talep edilmiştir. Devletin enerji alanında sağladığı sübvansiyonlar da bir diğer eleştiri konusudur. AB, sübvansiyonların aşamalı olarak kaldırılmasına ilişkin bir takvim oluşturulmasını ve bunun hassasiyetle uygulanmasını talep etmiştir.

1990'ların sonlarından itibaren, enerji tüketiminde beklenen büyük artışı karşılamak için Türkiye'nin enerji sektörünü dışa açması ve böylece yabancı yatırım çekmesi gerektiği sürekli bi-

çimde vurgulanmaktadır. Altyapısal dönüşümü sağlayacak mevzuat değişikliğine gidilebilmesi için ilk olarak mevzuatın ayrıntılı bir dökümünün çıkartılması gerektiği belirtilmiştir. Örneğin 2000 Yılı İlerleme Raporu'nda Topluluğun enerjiyle ilgili 120 referansından sadece 16 tanesinin uyumlu olduğu, 10 tanesinin uyumlulaşma gerektirdiği ve 32 referansla ilgili olarak ise Türk mevzuatının bulunmadığı saptanmaktadır.[1] Bu değerlendirmelerin Türkiye'nin enerji piyasasının dönüşümüne doğrudan etki ettiği, Türkiye'nin AB'nin beklentileri doğrultusunda iç pazara uyumu sağlamak ve serbest piyasa koşullarını hâkim kılmak adına hızlı bir dönüşümü gerçekleştirdiği görülmektedir.

Bu bağlamda, ilk İlerleme Raporunun değerlendirmeleri ve ikili görüşmelerin etkisiyle 1999 sonunda anayasa değişikliğine gidilerek enerji sektöründe özelleştirme ve uluslararası tahkim olanağı getirilmiştir. Rekabet gücü ve iç enerji piyasasına ilişkin olarak 18 Şubat 2001'de Türk Elektrik Piyasası Kanunu, 3 Mart 2001'de de Doğal Gaz Piyasası Kanunu kabul edilmiştir. Bu yasal düzenlemeler enerji sektöründe bağımsız ve düzenleyici bir yapı olan elektrik, doğalgaz, petrol ve LPG sektörlerini denetlemekle görevli Enerji Piyasası Denetleme Kurumu'nun (EPDK) kurulmasını sağlamıştır.

Enerji piyasasında devletin tekelinin kaldırılması adına tekel konumundaki elektrik dağıtım şirketi Türkiye Elektrik Üretim ve İletim Anonim Şirketi (TEAŞ) bölünmüş, üretim, iletim, dağıtım alanlarında faaliyette bulunmak üzere üç yeni şirket piyasada faaliyet göstermeye başlamıştır. Böylece 2002 yılından itibaren elektrik piyasasının rekabete açılması sağlanmıştır. Takiben oluşturulan 21 dağıtım bölgesi, özelleştirmelerle dağıtım şirketlerine devredilmiştir.

Aralık 2003'te kabul edilen yeni Petrol Kanunu ile 2005'te kabul edilen Petrol ve LPG Piyasası kanunları, petrol stoklarına ilişkin müktesebata yasal uyumun artırılmasını sağlamıştır. Bu yasalarla, EPDK, petrol ürünleri pazarını düzenleme ve denetleme konusunda yetkilendirilmiş ve petrol stoku alanındaki gereklerinin uygulanmasından sorumlu Komisyonun üyesi yapılmıştır.

Petrol ve gaz alanındaki devlet şirketi BOTAŞ ile petrol çıkarma, rafinaj, dağıtım ve taşıma faaliyetlerini kapsayan alanlarda faaliyet gösteren dört devlet işletmesi eliyle petrol sektöründe hâlâ bir devlet hâkimiyetinin söz konusu olması ve boru hattıyla taşımacılığın BOTAŞ'ın sorumluluğu altında olması da devletin tekel konumuna sahip olması olarak değerlendirilmiştir.

Altyapının geliştirilmesi ise tam uyumun sağlanması adına önemsenen bir diğer konudur. Özellikle doğalgaz ve elektrik iletim hatlarının modernizasyonu ve yeni hatların inşası bu bağlamda öncelikli konu başlıkları olmuştur. Bu durum gerek Türkiye'nin kendi altyapısının güçlendirilerek etkinliğinin sağlanması, gerekse Avrupa altyapısıyla bağlantı ve uyumunun sağlanarak bölgesel işbirliğinin derinleştirilmesi adına önemli kabul edilmiştir. Bu beklenti bizi ilişkilerin ikinci boyutuna yani küresel ve bölgesel enerji işbirliğine taşımaktadır.

Küresel ve bölgesel enerji işbirliği

Türkiye ve AB arasındaki enerji işbirliği söz konusu olduğunda sıklıkla tekrarlanan Türkiye'nin üretici komşu ülkelerden AB'ye giden petrol ve doğal gaz kaynaklarının iletilmesi bağlamında kaynakların ve güzergâhların çeşitlendirilmesinde kilit bir rol oynayacağı değerlendirmesidir. Gerek AB'nin gerekse Türkiye'nin enerji kaynaklarının sağlanması konusundaki dışa bağımlılığı dikkate alındığında, ikili işbirliğinin bölgesel ve küresel işbirliğini de içeren bir vizyonu yarattığı söylenebilir. Her iki tarafın da Rusya dışında alternatif kay-

[1] http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf.

naklardan yararlanma beklentisi, iki tarafın enerji arz güvenliği politikalarını ve genel enerji stratejilerini benzeştirmektedir.

Türkiye, Hazar Denizi, Orta Asya ve Karadeniz ve hatta Orta Doğu'dan Avrupa pazarına ulaştırılacak petrol ve doğal gaz konusunda kilit role sahip bir geçiş ülkesidir. İlerleme raporlarında Mavi Akım, Bakü-Tiflis-Erzurum, Nabucco, Güney Akım, TANAP gibi doğal gaz boru hatları ve Bakü-Tiflis-Ceyhan petrol boru hattı sıklıkla Türkiye ile AB arasında enerji nakli konusunda işbirliğinin ana unsurları olarak sayılmakta ve Türkiye işbirliği potansiyeli en yüksek, güvenilir ortak olarak tanımlanmaktadır.[2] Bu projelerin, Birliğe güvenli arzın sağlanması konusunda önemli bir rol oynadıkları açıkça belirtilmektedir.[3] Ayrıca, Mısır, Suriye ve şartlar elverdiğinde, İran ve Irak'tan AB'ye doğalgaz naklini öngören projelerin Türkiye üzerinden Trans-Avrupa enerji ağı TEN-E ile bağlantısı, gelecek projeksiyonlarında yer verilen gündem konuları olarak masada yer almaktadır.

Türkiye ile Yunanistan arasında, iki ülke arasındaki doğal gaz şebekelerinin birbirine bağlanması amacıyla Şubat 2003 imzalanan anlaşmayla, enerji kaynaklarının 2006'dan itibaren Yunanistan'a ve dolayısıyla AB'ye taşınmaya başlaması, işbirliğinin olumlu sinyallerinden biri olarak kabul edilmiştir. Son dönemde AB yetkililerinin Hazar kıyıdaşlarıyla imzaladıkları anlaşmalar ve alternatif enerji hattı inşası projeleri Türkiye ve AB ilişkilerinin en azından enerji işbirliği konusunda daha da yoğunlaşacağına işaret etmektedir.

Elektrik ağlarının birbirine bağlanarak bu alanda da bir işbirliğine gidilmesi konusu da bu başlık altında değerlendirilebilir. AB, 2003'ten itibaren Türk elektrik dağıtım şebekesi ile Batı Avrupa elektrik dağıtım şebekesinin (UCTE) senkronize bir şekilde birbirine bağlanması konusunda yoğun bir faaliyet göstermiştir. Türkiye, Avrupa çıkarlarına yönelik AB projeleri içinde öncelikli bağlantılar konumundaki Yunanistan-Balkan ülkeleri UCTE sistemi ile Akdeniz Elektrik Ringi'nin tamamlanmasına katkıda bulunan birkaç projeye öncelik vermiş, elektrik hattı/ağı Babaeski (Türkiye) – Filippi (Yunanistan) hattı adı altında tam olarak işler hale getirilmiştir.[4] Bu Türk, Yunan ve Bulgar iletim sistemi operatörleri arasında her iki yönde ve ticari olmayan enerji alışverişinin gerçekleştirilmesi anlamına gelmektedir.

Çevre, Yenilenebilir Enerji ve Enerji Verimliliği

Çevrenin korunması, yenilenebilir enerjinin toplam enerji tüketimi içindeki payının artırılması ve enerji verimliliğinin sağlanması AB'nin enerji stratejisinin öncelikli başlıklarıdır. Türkiye'nin de benzer bir yaklaşıma sahip olduğu ve çevre konusundaki müktesebatını AB ile uyumlulaştırmayı önemsediği söylenebilir.

AB çevre konusunda Türkiye'nin Kyoto Protokolü çerçevesinde AB'nin taahhüt ettiği kıstaslara ulaştırılmasını amaçlamaktadır. Enerji tüketiminde yenilenebilir enerjinin payının ve enerji verimliliğinin artırılması konuları da hem Türkiye'nin hem de AB'nin öncelikleri arasındadır. Türkiye'nin başlangıçtaki performansı AB tarafından yetersiz ve zayıf bulunsa da Türkiye'nin 2005'te Yenilenebilir. Enerji Kaynakları Kanunu çıkartması, AB'nin yatırımlarının ve ikili işbirliğinin önünü açmak yönünde atılmış olumlu bir adım olarak kabul edilmiştir.[5] Türkiye'nin enerji verimliliği ve tasarrufu konusundaki girişimi ise Mayıs 2007'de

---

2 Furkan YILDIZ, "Avrupa Birliği Enerji Politikaları ve Enerji Arz Güvenliği Arayışları", **İnsan ve Toplum Dergisi**, Cilt 3, Sayı 5, 2013, s.159–181.

3 Avrupa Komisyonu, **2001 İlerleme Raporu** http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf.

4 Avrupa Komisyonu, **2009 İlerleme Raporu**.

5 Avrupa Komisyonu, **2005 İlerleme Raporu.**

kabul edilen Enerji Verimliliği Kanunu'dur. Bu kanunla enerji kaynaklarının üretimden tüketime kadar her aşamada verimli kullanılması amaçlanmıştır. 2008 yılı bir Başbakanlık Genelgesi'yle enerji verimliliği yılı olarak ilan edilmiş ve "enerji verimliliği hareketi" üzerine bir eylem planı hazırlamıştır.

İlerleme Raporlarında en azından başlangıçta Türk ekonomisini enerji yoğunluğu yüksek ve yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanım potansiyeli çok düşük bir ekonomi olarak nitelese de Türkiye'nin yenilenebilir enerji kaynakları alanında sahip olduğu önemli potansiyelini hızla hareketeye geçirdiği görülmektedir. ETKB bünyesinde oluşturulan Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü (YEGM), yenilenebilir enerji, enerji verimliliği, enerji bilgi ve teknolojisi yönetiminden sorumlu kılınmıştır.[6] Yenilenebilir enerji konusunda yürütülen çalışmalar neticesinde yenilenebilir enerji ve enerji tasarrufu konularında iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir. Rüzgâr Enerjisi Yönetmeliği ve Jeotermal Kaynakların Kullanımına ilişkin Yönetmelik kabul edilmiştir. Yapılan özelleştirmelerle de Türkiye, 2008 yılı sonu itibarıyla elektriğinin yüzde 17'sini yenilenebilir enerji kaynaklarından üretir hale gelmiştir. Elektrik sektörü için gözden geçirilmiş strateji belgesinde, 2020 yılı sonuna kadar ülkenin elektriğinin yüzde 25'inin yenilenebilir kaynaklardan üretilmesi ve 20.000 MW rüzgâr enerjisi kapasitesi oluşturulması hedeflenmiştir.[7]

Nükleer emniyet ve radyasyon korumasında işbirliği:

Enerji arzının güvenliği konusunda yaşanan sıkıntılar ve enerji çeşitliliğine gidilmesi ihtiyacı özellikle nükleer enerjiyi ve dolayısıyla nükleer güvenlik konularını Türkiye-AB ilişkilerinin gündemine taşımıştır. AB'nin Türkiye'ye yönelik en büyük eleştirisi, mevzuatın özellikle bildirme ve izleme gerekleri bakımından AB müktesebatına tam olarak uygun olmadığıdır.

Türkiye'nin elektrik piyasası ve arz güvenliği ile ilgili gözden geçirilmiş strateji belgesine göre, Türkiye, 2023 yılına kadar, kurulu kapasitesinin yüzde 5'ini nükleer enerjiden sağlamayı planlamaktadır. İlerleme raporlarında Türkiye'nin Akkuyu'da Rusya ile inşa ettiği nükleer santral ve Sinop'ta inşa edilmek istenen diğer santralle ilgili değerlendirmelere yer verilmektedir. Nükleer enerji konusunda AB'nin Türkiye ile özellikle bu santrallerin güvenliğinin sağlanması konusunda işbirliğine gidilmesi eğiliminde olduğu anlaşılmaktadır.[8]

Kısacası Türkiye ve AB arasındaki ilişkilere hâkim olan tıkanıklığın enerji faslının açılmaması bağlamında enerji alanındaki ilişkilere de yansıdığı görülmektedir. Enerji faslının açılmamış olması Türk yetkililerce "AB'nin stratejik miyopluğu"[9] olarak değerlendirilirken Komisyon, "enerji faslının açılmasına tüm AB üyelerinden onay gelmemiştir"[10] şeklindeki değerlendirmeyle GKRY'ye işaret etmektedir. Siyasi ilişkilerde yaşanan tıkanıklığa rağmen tarafların ortak çıkarlar çerçevesinde enerji işbirliğini sürdürmeye çalıştıkları bir durum söz konusudur. Taraflar Türkiye-AB enerji ilişkilerini 9 Şubat 2012'de Bakanlar ve Komisyon üyelerinin katılımıyla İstanbul'da düzenlenen "AB-Türkiye İlişkilerinin Derinleştirilmesi" gündemli toplantıda kapsamlı bir şekilde ele aldılar. Sonuçta iki taraf arasında enerji alanında işbirliğinin geliştirilmesine katkıda bulunmak üzere bir yol

6 Ayrıntılı bilgi için Bkz. http://www.eie.gov.tr/.

7 Avrupa Komisyonu, **2009 İlerleme Raporu**

8 Avrupa Komisyonu, **2001 İlerleme Raporu**

9 "Gül: AB ilk olarak enerji faslını müzakereye açmalıydı", **EurActiv**, 10 Mayıs 2013.

10 "Füle: Türkiye enerji faslını açmaya hazır", **EurActiv**, 17 Nisan 2013.

haritasını hazırlamak için bir çalışma grubu teşkil edilmiştir.[11]

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Taner Yıldız ve AB Bakanı ve Başmüzakereci Egemen Bağış ile Avrupa Komisyonu Genişleme ve Komşuluk Politikalarından sorumlu Komiseri Stefan Füle ve Enerjiden sorumlu Komiseri Günter Öttinger de katıldığı çalışma grubunun ilk toplantısı 30 Mart 2012'de Brüksel'de, ikincisi ise 19 Nisan 2012'de İstanbul'da gerçekleştirilmiştir. Bu toplantılara katılımın düzeyi ve sonuçta bir taslak programın hazırlanmış olması tarafların konuya verdikleri önemi göstermesi açısından anlamlıdır. 14 Haziran 2012'de Stuttgart'ta yapılan son değerlendirmeden sonra yapılan açıklamada Türkiye ile AB arasında, Aralık 2011'de kabul edilen "Pozitif Gündem" çerçevesinde AB ile Türkiye arasında "Güçlendirilmiş Enerji İşbirliği"ne gidilmesi kararı alınmıştır.[12] Pozitif Gündemin amacı siyasi reformlar, AB müktesebatına uyum, dış politika konusunda diyalog, vizeler, hareketlilik ve göç, ticaret, enerji, terörizmle mücadele ve Topluluk programlarına katılım gibi ortak menfaatleri ilgilendiren bir dizi alanda güçlendirilmiş işbirliği vasıtasıyla katılım müzakerelerini desteklemek ve tamamlamaktır.[13] Enerji çalışma grubu bu çerçevede oluşturulan sekiz adet çalışma grubundan biridir. Türkiye'nin muhtemel bir enerji merkezi olarak gelişmesine devam etmesi bakımından ve AB ile ortak zorluklar göz önünde tutulduğunda, Türkiye ve Komisyon, enerji alanında önemli bir dizi konuda işbirliğini arttırmaya karar vermişlerdir. Mart ve Haziran 2012'de bakanlar seviyesinde ve Şubat 2012'de siyasi direktörler seviyesinde yukarıda da değinilen siyasi diyalog toplantıları yapılmıştır. Bu toplantılarda, Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterleri bakımından karşılaştığı başlıca zorluklara odaklanılmış, Katılım Ortaklığı Belgesi önceliklerini yerine getirme yönünde kaydedilen ilerleme değerlendirilmiştir. Kuzey Afrika, Orta Doğu, Batı Balkanlar, Afganistan/Pakistan ve Güney Kafkasya gibi AB'nin ve Türkiye'nin ortak menfaat alanına giren bölgelere ilişkin dış politika konuları da düzenli olarak görüşülmüştür. Türkiye, komşusu olduğu geniş coğrafyada giderek daha etkin hale gelmiş olup, önde gelen bir bölgesel aktördür. Konsey, Kuzey Afrika'da yaşanan son gelişmeler dâhil olmak üzere, Türkiye'nin reformları destekleme konusunda bölgede oynadığı etkin rolü kabul etmiştir.

Enerji alanında Güçlendirilmiş İşbirliği konusu 2012 yılının ikinci yarısında GKRY'nin AB Dönem Başkanlığı'nı devralmasıyla birlikte ilişkilerin dondurulması nedeniyle en azından kâğıt üzerinde beklemeye alınmıştır. Fakat tarafların ortak çıkarları nedeniyle yakın dönemde ilişkilerin yeniden canlanması beklenmektedir.

Sonuç olarak yeni, kalıcı ve güvenilir enerji strateji ve politikalarının geliştirilmesi hem Türkiye'nin hem de AB'nin önceliği olarak belirginleşmektedir. İki tarafın ortaklaşa çıkarlar etrafında şekillenecek bir işbirliğine gitmeleri her iki tarafın stratejileri açısından uyumludur. İkili işbirliği, yakın, orta ve uzun vadelerde meydana gelebilecek muhtemel pazar değişimlerine cevap olacak politikaların geliştirilmesinde ortak bir anlayışın oluşturulmasının yanı sıra Türkiye'nin muhtemel tam üyeliğine de katkı sağlayacaktır. Bu durum her iki tarafın da yakın gelecekte gerçekleştirilmeleri gereken plan ve projelerle, alınması gereken kararlarla ilgili fikir alış verişinde bulunmalarına zemin hazırlayarak, güvenli ve sürdürülebilir enerjinin sağlanması konusunda her iki tarafın da uzun dönemli ortak hedeflerini elde etmelerini kolaylaştıracaktır.

---

11 "AB ve Türkiye arasında Enerji Alanında İşbirliğinin Güçlendirilmesi".

12 "Türkiye-AB Pozitif Gündem Çerçevesinde AB ile Türkiye Arasında Güçlendirilmiş Enerji İşbirliği", http://ab.gov.tr/files/haberler/2012/turkiye_ab_gelistirilmis_isbirligi_turkce.pdf.

13 Avrupa Komisyonu, **2012 İlerleme Raporu**.

Özet

Dünyanın en büyük enerji tüketicilerinden biri durumundaki AB enerji ve enerji güvenliği konularını, içinde bulunduğumuz "yeni enerji çağında", üye ülkelerin enerji ihtiyaçlarının belirlenerek çıkarlarının en etkin biçimde korunması adına gündeminin başlıca konularından biri olarak titizlikle ele almaktadır. Bir enerji birliği oluşturmak amacıyla kurulan AB, bu çerçevede üye ülkelerin tek tek enerji politikaları belirleyerek izlemeleri yerine, üyelerin tamamının çıkarlarına hizmet edecek, ortak bir enerji politikası geliştirmek amacındadır. Avrupa Birliği'nin bu amaç doğrultusunda tek bir enerji piyasası oluşturmaya ve buna işlerlik kazandırmaya çalışmaktadır. Buna ek olarak AB'nin enerji politikasının temel öncelikleri arasında enerji arzının güvenliğinin sağlanması, enerji etkinliği ve tasarrufunun desteklenerek yeni ve yenilenebilir enerjinin geliştirilmesi ile enerji ağlarının birleştirilmesinin sağlanması yer almaktadır. AB tüm kurum ve kurullarıyla bu konuları sürekli olarak gündemde tutmakta ve düzenlemelere gitmektedir. Bu süreçte AB'nin enerji stratejisinin en önemli boyutu, enerji konusunu güvenlik ve dış politikayla bağlantılandırmasıdır. AB'nin derli toplu ve bütüncül bir enerji politikası ve hedefleri saptamak amacıyla attığı son adım Avrupa Komisyonu'nca 27 Mart 2013'te kabul edilen Yeşil Kitaptır. Bu belgeyi temel alarak üye ülkelerin yanı sıra AB kurumlarının ve diğer paydaşların iklim ve enerji konusundaki potansiyel 2030 hedeflerini iletmeleri ve böylece Komisyon'un da 2013 yılı sonu itibarıyla 2030 ve 2050 enerji ve iklim politikasını somutlaştırması beklenmektedir. Bu çerçevede AB'nin enerji konusundaki önceliklerinin başında sektörün serbestleştirilmesi ve serbest piyasa ekonomisinin kurallarının hâkim olduğu rekabetçi bir pazar kurulması gelmektedir.

Enerji, geçtiğimiz son on yılda dünyada enerji talebi Çin'den sonra en fazla artan ikinci ülke konumundaki Türkiye'nin de gündemini meşgul eden konuların başında gelmektedir. Ekonomik ve sosyal gelişme hedeflerini yakalayarak dünyanın en dinamik ekonomilerinden biri olmayı hedefleyen Türkiye'nin iddiasını devam ettirebilmesi, enerji talebinin karşılanmasına bağlıdır. Enerji söz konusu olduğunda, AB'nin çıkarlarıyla tam üyelik müzakereleri yürüten Türkiye'nin çıkarları örtüşmektedir. Türkiye, özellikle geçiş ülkesi kimliğiyle AB için güvenilir bir dördüncü koridor olma özelliği taşımaktadır. Enerji, bu bağlamda Türkiye-AB müzakere sürecinde kilit role sahip fasıllardan bir tanesidir. Enerji faslı, Türkiye ile müzakereler başlamadan önce AB tarafından hazırlanan strateji raporlarında Türkiye'nin AB'ye katkı sağlayabileceği alanların başında sayılmasına rağmen, Güney Kıbrıs Rum Kesimi'nin (GKRY) vetosu nedeniyle açılamamıştır. Bu durum genel olarak Türkiye-AB müzakere sürecinin ilerlemesinin yanı sıra özelde taraflar arasında sağlıklı bir enerji işbirliğine gidilmesinde aksamalara neden olmaktadır.

İki taraf arasında karşılıklı potansiyel çıkar alanları olarak 5 ana başlık belirlenmiştir: (1) Enerji senaryoları ve enerji dağılımı (*energy mix*) konusunda uzun vadeli bakış açılarının oluşturulması, (2) Pazar entegrasyonu ve ortak menfaatlerin söz konusu olduğu (gaz, elektrik, petrol) altyapılarının geliştirilmesi, (3) Küresel ve bölgesel enerji işbirliği, (4) Yenilenebilir enerjinin, enerji verimliliğinin ve temiz enerji teknolojilerinin desteklenmesi ve (5) Nükleer emniyet ve radyasyon korumasında işbirliği. Kısacası enerji, AB-Türkiye ilişkileri bakımından kilit önem taşıyan konu başlığı olarak kabul edilmekte ve iki aktör "enerji alanında ortak stratejik zorlukları ve hedefleri paylaşan iki önemli ortak" olarak tanımlanmaktadır.

Sorular

1. Avrupa Birliği'nin enerji politikasının temel amaçları nelerdir? Bu önceliklerin gelişimini tarihsel süreci de dikkate alarak kısaca anlatınız.
2. AB'nin yeni enerji stratejisinin güvenlik ve dış politikayla bağlantısını ve bunu önemini kısaca tartışınız.
3. AB'nin enerji konusundaki öncelikleri nelerdir?
4. Türkiye'nin enerji stratejisinin hedeflerini, bunların AB hedefleriyle olan uyum ve uyumsuzluklarını da dikkate alarak anlatınız.
5. Türkiye ve AB enerji alanında ortak stratejik zorlukları ve hedefleri paylaşan "iki önemli ortak" olarak değerlendirilebilir mi, potansiyel işbirliği konularını da ele alarak kısaca tartışınız.

Tavsiye Edilen Kaynaklar

BAKLACI, Pınar ve Esen AKINTÜRK, "Enerji Şartı Anlaşması", *DEÜ İşletme Fakültesi Dergisi*, Cilt: 7, Sayı.2, 2006.

ÇELİKPALA, Mitat, "Kafkasya'daki Son Gelişmeler: Küresel Hâkimiyet Mücadelesi ve Türkiye", **Stratejik Analiz**, No: 101, ASAM, Ankara, Eylül 2008.

STERN, Jonathan, "The 2006 Russian-Ukrainian Energy Crisis of 2006", **Asia-Pacific Review**, Cilt: 13, Sayı.1, 2006.

YILDIZ, Furkan, "Avrupa Birliği Enerji Politikaları ve Enerji Arz Güvenliği Arayışları", **İnsan ve Toplum Dergisi**, Cilt: 3, Sayı. 5, 2013.

YORKAN, Arzu, "Avrupa Birliği'nin Enerji Politikası ve Türkiye'ye Etkileri: Energy Policy of The European Union and Its Effects on Turkey", **Bilge Strateji**, Cilt: 1, Sayı.1, 2009.

19 Çevre Politikası

Rana İZCİ

Bölüm Planı

- Giriş
- Çevre Politikaları ve Siyasetine Genel Bir Bakış
- Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Çevre Politikasının Tarihsel Gelişimi ve Hukuki Çerçevesi
- Türkiye Çevre Politikası ve AB Uyum Sürecinde Son Durum
- Özet

Giriş

Türkiye'deki çevresel değişimin şiddeti ve boyutu, 1950'li yıllarda ivme kazanan şehirleşme ve sanayileşme süreci ile birlikte artmaya başlamıştır. Yine bu yıllar çevre bilincinin kamuoyunda daha fazla yankı bulmaya başladığı yıllar olmuştur. Ulusal çevre politikaları uluslararası gelişmelere paralel olarak ilerlemiş, 1972 yılında Stockholm'de toplanan Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı (BMİÇK) tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'nin çevre politikasında da bir dönüm noktası olmuştur. Türkiye'de çevre ile doğrudan ilgili ilk yasal düzenlemeler 1980'lerin başında ortaya çıkmıştır.

Türkiye çevre alanında çeşitli uluslararası sözleşmelere taraf bir ülkedir. Bununla birlikte, Türkiye'nin büyüme-kalkınma hedefleri ile çevre öncelikleri arasındaki ilişki her zaman çevre koruma lehine sonuçlanmamaktadır. Kuşkusuz, 1970'lerden itibaren süregelen gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkeler arasında çevre sorunlarının çözümünde sorumluluk paylaşımının nasıl olacağı tartışması Türkiye'yi de yakından etkilemektedir. Uluslararası çevre rejimlerinde hangi ülke grubu içinde yer alması gerektiği ve dolayısıyla taahhütlerini belirleme konusunda zorlanan Türkiye, özellikle BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS) ile birlikte "özel şartlarını" uluslararası düzeyde kabul ettirme çabası içine girmiştir.[1] Bu doğrultuda, Türkiye, uluslararası alanda çevre hedeflerini ortak ama farklılaşmış sorumluluklar çerçevesinde destekleyeceğini her fırsatta ifade etmektedir. Fakat Avrupa Birliği'nin (AB) özellikle küresel iklim değişikliği gibi çok boyutlu çözümler ve uluslararası işbirliği gerektiren sorunlara yönelik taahhütleri, adaylık sürecinde Türkiye'nin AB çevre mevzuatına uyum çalışmalarını zorlaştırmaktadır. AB çevre politikasına uyumun ağır maliyeti ve adaylık sürecinin çalkantılı seyri de çevre mevzuatına uyumu etkilemektedir. Ayrıca, çevre faslı ile ilgili müzakereler ve bu durumun kamuoyuna yansımaları, Türkiye'deki politika süreçlerinde katılımcılık, şeffaflık ve bilgiye erişim konularındaki tartışmaları derinleştirmektedir.

Uluslararası bir çevre aktörü olma iddiasında olan AB'nin çevre politikası hem Avrupa Tek Pazarı oluşum süreci hem de tüm dünyada giderek artan çevre bilincinin bir sonucu olarak 1960'lı yılların sonlarında şekillenmeye başlamıştır. Kurucu antlaşmalarının içinde yer almayan çevre konusu, 1972 Haziran ayında Stockholm BMİÇK sonrasında Ekim 1972'de toplanan Paris Zirvesi'nde alınan kararla birlikte dolaylı bir şekilde de olsa politika yapım sürecinin içine dâhil edilmiştir. Çevre politikası ancak Avrupa Tek Senedinin (ATS) kabulü ile doğrudan yasal bir dayanağa sahip olabilmiştir.

AB üyeleri arasında da ekonomik gelişme ve çevre duyarlılığı açısından farklılıklar bulunmaktadır. Kimi üye ülkeler çevre politikasının gelişmesinde öncü rol üstlenirken, bazı üye ülkeler de politika araçlarını uygulamada sorunlar yaşamaktadır. Bununla birlikte, AB sadece üye ülkelerin çevre politikalarını değil, genişleme süreciyle aday ülkeleri etkilemekte ve komşuluk politikası gibi farklı girişimlerle daha geniş bir coğrafyada çevre, enerji, ticaret ve ulaştırma gibi birbiriyle yakından alakalı konularda işbirliği sağlamaya çalışmaktadır. Bir bütün olarak AB ve üye ülkelerin çoğunluğu, tüm dünyayı etkileyen çevresel değişimdeki tarihi sorumlulukları, mevcut tüketim alışkanlıkları ve üçüncü ülkelere çeşitli yollarla ihraç ettikleri çevre kirliliği nedeniyle yoğun bir şekilde eleştirilmektedir. Fakat, 1972'den beri gelişen çevre

[1] İDKK, **Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Sözleşmesi Kapsamında Türkiye'nin Durumunu Değerlendirmeye Yönelik Rapor**, Ankara, 2009, http://iklim.cob.gov.tr/iklim/Files/Raporlar/TR%20%C3%96zel%20%C5%9Eartlar%20Raporu%20Yeni.pdf (2009). (01.03.2013).

politikası, kuvvetli ve köklü çevrecilik akımları, baş etmek zorunda kaldığı ve kalacağı çevresel değişim, söz konusu çevresel değişimin sosyal, ekonomik, ekolojik ve siyasi etkileri ile uluslararası bir aktör olarak çevre konusundaki liderlik iddiaları AB'yi çevre konusunda önemli kararlar almaya zorlamaktadır. Türkiye de bu durumdan adaylık sürecinin doğası gereği yakından etkilenmektedir. Bu süreç aday devletlerin sadece çevre politikalarını (ilkeler, yasal araçlar, standartlar, öncelikler, politika stillerini vb) değil, uluslararası çevre rejimlerindeki pozisyonlarını, devlet-sivil toplum ilişkilerini, kurumların (resmi kurumlar, sivil toplum örgütleri) yapılarını, faaliyet alanlarını, rollerini, yetkilerini ve birbirleriyle olan ilişkilerini ve ekonomik sektörlerin çevreye bakışını değişime zorlamaktadır. Bu çalışmanın amacı da Türkiye-AB ilişkileri kapsamında Türkiye'de çevre politikasını etkileyen dinamikleri tartışmaya açmaktır. Bu çerçevede önce dünyadaki çevre siyasetinin gelişimini ve dinamiklerini kısaca gözden geçirmek faydalı olacaktır. Böylelikle Türkiye'nin hangi çevre söylemlerine dayanarak politikalarını oluşturduğunu ve AB'de yaşanan değişimlere verdiği tepkileri değerlendirmek mümkün olacaktır.

Çevre Politikaları ve Siyasetine Genel Bir Bakış

Çevre sorunları insanlık tarihi kadar eski olmakla birlikte 19. yüzyılın sonlarından itibaren yaban hayatın korunması, kirlilikle mücadele ve insan sağlığı ile ilgili endişeleri gidermeye yönelik çabalar günümüzdeki çevre akımlarının ve sivil toplum örgütlerinin temellerini oluşturmuştur. Çevre politikaları ve çevre hukukunun gelişmesi ise 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ivme kazanmıştır. Hızla artan dünya nüfusu ile tüketim ve üretim süreçlerindeki geniş çaptaki hızlı değişim gibi faktörler ekosferi olumsuz yönde etkilemiş, ayrıca çevre söylemlerini, ilkelerini ve uluslararası işbirliğinin gelişimini de şekillendirmişlerdir. Örneğin, mevcut kirliliğin azaltılması ve çevreye verilen zararın giderilmesi yönündeki çabalar, ulusal çevre politikaları ve uluslararası işbirliğinin temellerini oluşturmuştur.

Çevre kavramının nasıl algılandığı, çevre ve ekonomi arasındaki ilişkinin nasıl yapılandırıldığı çevre söylemlerini, dolayısıyla çevre politikalarını şekillendirmiştir. Bu çerçevede söylem, en basit tanımıyla, dünyadaki olaylarla ilgili ortak kavrayışı, düşünceyi, yorumu ve tasavvuru ifade etmektedir.[2] Çevre söylemleri de sanayi toplumunun oluşmasıyla birlikte ortaya çıkmıştır. Zirai ilaçların yaygın kullanımı, sanayileşmenin sonucunda ortaya çıkan kirlilik (özellikle hava kirliliği), hızlı ve çarpık şehirleşme, şehirlerin kırsal bölgelere doğru yayılımı, fosil yakıtlara artan bağımlılık ile dünya nüfusunun hızlı artışı 1960'ların sonu ve 1970'lerin ilk yarısındaki çevre söylemlerini şekillendiren faktörler olmuştur. Ekosistemlerin taşıma kapasitesi, okyanuslar ve atmosfer gibi ortak kaynakların korunması hakkındaki sorunlar ile doğal kaynakların kıtlığı hakkındaki endişeler bu dönemdeki söylemlerin yapı taşlarını oluşturmuştur. Bu söylemler gezegenimizin yok olma tehdidiyle karşı karşıya kaldığını ve hemen şimdi önlem alınması gerektiğini bir panik havasında dile getirmiştir. Doğal kaynakların sınırsız ve kontrolsüz bir ekonomik büyümeyi ve nüfus artışını destekleyemeyeceği kamuoyuna çeşitli yollarla aktarılmaya çalışılmıştır. Öngördüğü felaket senaryoları ile kamuoyu gündemini uzun süre meşgul eden bu söylemin "çevre güvenliği" kavramının oluşumunda, çevrenin kamu politikaları gündemine dâhil olmasında ve ozon tabakasının korunması için uluslararası işbirliğinin sağlanmasında etkili olduğunu söylemek mümkündür.[3]

---

[2] Ayrıntılı bilgi için Bkz. John DRYZEK, **The Politics of the Earth. Environmental Discourses**, Oxford University Press, Oxford, 2005. 2.baskı

[3] DRYZEK, 2005.

Hiç şüphesiz çevre siyaseti başlangıcından bugüne ekonomik büyüme ve kalkınma kavramlarının hâkim olduğu yerleşik sosyo-ekonomik yapıyı sorgulamaktadır. Bu sorgulama dahilinde, ekonomik büyüme ve gelişmenin ne kadar sürdürülebileceği ile sosyal ve ekolojik yapıyı olumsuz yönde etkileyemeyecek sınırsız bir büyümeden söz etmenin mümkün olup olmadığı ve hakkaniyet ilkesi çerçevesinde çevre sorunlarının nasıl ele alınması gerektiği soruları çevre siyasetinin temel tartışma konularını oluşturmuştur. Çevresel değişimin hızı ve fosil yakıtlarla ilgili sorunlar nedeniyle 1970'li yıllar çevre koruma ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkinin özellikle sorgulanmaya başladığı yıllar olmuştur. Bu tartışmaları yersiz bulan, doğal kaynakların, ekosistemlerin ve dolayısıyla doğanın insanın istek ve gereksinimleri doğrultusunda şekillenebileceği ile kaynakların kıtlığı ya da taşıma kapasitesinin bir anlam ifade etmediği yönündeki söylemler de karşı tez olarak ortaya çıkmıştır.[4]

1970'li yılların ortalarından itibaren bu radikal söylemlerin yerini, sorunların varlığını kabul eden ve üç temel yapı ile -bürokratik (bakanlıklar, yönetmelikler, danışma kurulları, uzmanlar vb), piyasa mekanizmaları (özelleştirme, fiyat ayarlamaları, rekabet vb) ve demokratik (kamuoyuna danışma, diyalog, iletişim vb)-çevre sorunlarının çözülebileceğini savunan başka bir söylem almaya başlamıştır.[5] Tüm bu tartışmalar yaşanırken çevresel değişimin şiddetli mevcut zararın giderilmesinin yeterli olmadığını, zarar oluşmadan önce risklerin göz önüne alındığı önleyici eylemlere gereksinim duyulduğunu ortaya çıkarmıştır. İzlenen politikalar neticesinde çevre önceliklerinin sadece çevre politikası içinde ele alınmasıyla sorunların çözülemeyeceği de anlaşılmıştır. Artan ve şiddetlenen çevresel değişim, çevre ile ilgili hedef ve ilkelerin tüm kamu politikaları içine dâhil edilmesini mecburi kılmıştır. Bu çerçevede gelişen bütüncül çevre politikaları çevre sorunlarını siyasi, ekonomik, sosyal sorunlar ve önceliklerle bir arada ele almayı hedeflemektedir. 1980'li yıllara damgasını vuran "sürdürülebilirlik" arayışları da bu zorunluluğu ifade etmektedir. Yerel ile küresel çevre meselelerinin bir arada ele alınması gerektiğini vurgulayan bu yaklaşım, çevre koruma ve ekonomik değerler arasındaki çekişmeye bir son verilebilir ve aynı anda her iki hedef de gerçekleştirilebilir kabulünden yola çıkmaktadır. Fakat sürdürülebilirlik, üzerinde tamamen görüş birliğine varılmış bir kavram değildir. Bununla birlikte, sürdürülebilirliğin ekolojik, ekonomik ve sosyal üçlü bir yapı üzerine inşa edildiği ve yine bu boyutların bir arada ve eşit düzeyde ele alınmasının sürdürülebilirliğin olmazsa olmaz bir koşulu olduğu genel kabul görmüştür.

"Sürdürülebilir kalkınma" ve "ekolojik modernleşme" söylemleriyle hayata geçirilen sürdürülebilirlik arayışının resmi olarak 1987'de Brundtland raporuyla başladığını söylemek yanlış olmayacaktır.[6] Her iki söylem bazı ortak özelliklere sahip olmakla birlikte birbirinden farklıdır. Örneğin, her iki söylem de var olan sosyo-ekonomik yapı içerisinde çevrenin korunabileceğini öngörmekte, fakat sürdürülebilir kalkınma eşitlik ve adalet ilkelerinden söz ederken, ekolojik modernleşme bu konularda sessiz kalmaktadır. Dryzek'in ifadesiyle sürdürülebilir kalkınma, "ekonomik büyüme, çevrenin korunması ve sosyal adaletin hem bugün hem de ilelebet" sağlanabileceğini iddia etmektedir.[7] Ekolojik modernleşme de benzer bir iddia ortaya koymakta, fakat sürdürülebilir kalkınma gibi üçüncü dünya ülkelerine dek uzanan bir adalet nosyonundan

[4] DRYZEK, 2005., s.51-71.

[5] DRYZEK, 2005, s.73-142.

[6] DRYZEK, 2005, s.145-180.

[7] DRYZEK, 2005., s.157.

bahsetmemektedir.[8] Kirliliğin, israfın bir işareti olduğu düsturundan yola çıkan ekolojik modernleşme kapitalist ekonominin çevreye duyarlı bir şekilde yeniden yapılandırabileceği bir ortaklığın mümkün olduğunu savunmakta, üretim ve tüketim tercihlerinin doğru bir şekilde yapılmasıyla pek çok çevre sorununun - kaynakların tükenmesi ve kirlilik başta olmak üzere- sona erdirilebileceğini öngörmektedir.[9] 1987'den itibaren uluslararası bir söylem haline gelen sürdürülebilir kalkınma ise sivil toplumun önemine vurgu yapmakta, küresel yoksulluğa karşı verilen savaşta da ekosistemlerin korunmasının önemine dikkat çekmektedir.

Sürdürülebilirlik arayışlarının başarılı bir şekilde politikalara dönüştürülüp dönüştürülmediği ise ayrı bir tartışma konusudur. Zayıf sürdürülebilirlik yaklaşımı üzerine kurulmuş politikalar hedeflere ulaşmayı zorlaştırmakta, hatta çevre üzerine daha fazla baskı yol açabilecek yatırımların ve politikaların oluşmasına zemin yaratabilmektedir. Çevresel değişimin en çok fakir ve yoksul grupları olumsuz yönde etkileyeceği ve değişimin etkilerinin gelecek nesillerin refahını ve hatta varlığını tehlikeye sokacağı yönündeki bulgular adalet ve eşitlik ilkelerinin önemini gözler önüne serse de büyümenin cazibesi sürdürülebilirliğin diğer iki boyutunu hala gölgelemektedir.

2000'li yıllar, 1970'lerden sonraki en güçlü kalkınmakta olan ülkeler hamlesini gördüğünden beri çevre ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki bu kez yeşil büyüme, yeşil ekonomi ile düşük karbon ekonomisi kavramları ve uygulamaları çerçevesinde tartışılmaya başlanmıştır.[10] Gezegenin ekolojik limitleri içerisinde herkese daha kaliteli bir hayat sağlama iddiasında olan yeşil ekonomi anlayışı, ekonomi ve çevre arasındaki uyumun, enerji verimliliği, temiz enerji ve kaynakların verimli kullanımı ile sağlanabileceğini öngörmektedir.[11] Kuşkusuz bu öneriler 1980'li yılların sonunda ortaya çıkan ekonomik kalkınma ve çevrenin korunmasının eş zamanlı sağlanabileceği anlayışından çok da farklı değildir. Hatta paralel gelişmelerle ortaya çıkan bu öneriler çevre politikası hedef ve araçlarını da önemli ölçüde şekillendirmektedir. Biraz önce bahsi geçen söylemler ve yeşil ekonomi benzeri yaklaşımlar çevrecilik yelpazesinin reformist kanadında -mevcut sistemin bazı düzenlemelerle daha çevre dostu bir sistem haline geleceğine inanan görüşler içinde- yer bulmaktadır. Var olan sistemi bu çerçevede iyileştirmeye çalışmanın sadece çevre sorunlarını yönetebileceğini, fakat gerçek çözümler getirmeyeceğini savunan radikal çevreci akımlar için ise bu arayışlar sığ ve sonuçsuz çabalardır.[12]

Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Çevre Politikasının Tarihi Gelişimi ve Hukuki Çerçevesi

Dünyada yaşanan bu gelişmeler Türkiye'nin ve AB'nin çevre politikalarını da yakından etkilemiştir. 1972 BMİÇK'nin yarattığı heyecan ve dinamizmle Türkiye'nin çevre politikası ilk defa Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Programı'nda (1973-1977) yer almış, 19-21 Ekim 1972 tarihinde Paris'te toplanan AB Zirvesi ekonomik genişlemenin kendi başına bir amaç olamayacağını, ekonomik bü-

8 DRYZEK, 2005., s.157.

9 DRYZEK, 2005.., s. 162-180.

10 OECD, **Green Growth and Developing Countries: A Summary for Policy Makers**, Haziran 2012, s.16-17, http://www.oecd.org/dac/50526354.pdf (2012). (12.04.2013).

11 OECD, 2012, s.16-17.

12 Patrick CURRY, **Ecological Ethics. An Introduction**, Polity, Cambridge, 2011. İnsan merkezli düşünce sistemini reddeden bu akımlar içinde " derin ekoloji"nin çevre siyaseti üzerinde önemli yansımaları olmuştur. Ayrıntılı bilgi için Arne NAESS, "The Shallow and Deep, Long-Range Ecology Movement: A Summary", **Inquiry**, No: 16, 1973, s. 95-100.

yüme ve geçim standartları kadar hayat kalitesinin iyileştirilmesi hedeflerinin çevre konuları dikkate alınarak gerçekleştirilebileceğini belirtmiş ve Komisyon'dan bir çevre eylem programı hazırlamasını istemiştir.

Türkiye'de Çevre Politikasının Gelişimi

1960 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) hazırladığı kalkınma planları Türkiye çevre gündemi ve yatırımları için en önemli yasal belgelerden biri olmuştur.[13] BMİÇK sonrasında DPT de gerek Kalkınma Planlarıyla, gerek bakanlıklar arası eşgüdümü sağlama göreviyle Türkiye çevre politikasında önemli bir yere sahip olmuştur. Kalkınma planları çevre politikasının önceliklerini belirleme ve çerçevesini çizme yönünde çok önemli belgelerdir. İlk defa Üçüncü Beş Yıllık (1973-1977) Kalkınma Planı içinde çevreye özel olarak yer verilmiştir. Fakat çevrenin korunmasının kalkınma politikalarına zarar verecek şekilde yapılmaması gerektiğinin de altı çizilmiştir.[14] Çevre sorunları, politikaları ve ilkeleri de daha sonraki kalkınma planları içinde uluslararası gelişmelere paralel olarak yer almıştır. Örneğin, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) sürdürülebilir kalkınma anlayışının en üst seviyede olduğu bir dönemin izlerini taşırken Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) çerçevesinde İklim Değişikliği Özel İhtisas Komisyonu raporu hazırlanmıştır. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan itibaren de AB ile olan ilişkilerin çevre gündemine artan bir şekilde yansımakta olduğunu görmek mümkündür.[15]

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) ise diğer kalkınma planlarından farklı olarak 7 yıllık bir süre için 5 temel gelişme ekseni çerçevesinde hazırlanmıştır.[16] Bu eksenler rekabet gücünün arttırılması, istihdamın arttırılması, beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi, bölgesel gelişmenin sağlanması ile kamu hizmetlerinde kalitenin ve etkinliğin arttırılmasıdır. Çevrenin korunması ve kentsel altyapının geliştirilmesi rekabet gücünün arttırılması ekseninde yer almıştır. Çevre, "doğal ve kültürel varlıklar ile çevrenin gelecek nesilleri de dikkate alan bir anlayış içinde korunması esastır" ifadesiyle temel ilkeler içinde değerlendirilmiştir.[17]

Dokuzuncu Kalkınma Planı, AB'nin Lizbon stratejisi (2000) ile paralel bir çizgide hazırlanmıştır.[18] Fakat Lizbon Stratejisi çevreye yeteri kadar duyarlı olmamakla ve sürdürülebilirliğin bütün dinamiklerine cevap vermemekle eleştirilmiştir.[19] Lizbon Stratejisi, AB Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisiyle (2001) desteklense de, istenilen başarı elde edilememiştir.[20] Dokuzuncu Kalkınma Planının da çevreye bakışıyla ilgili eleştiriler daha çok çevrenin kentsel altyapı hedeflerine yoğunlaşan bir çerçevede ele alınmasının yarattığı endişelerden kaynaklanmaktadır.

Yasal düzenlemeler kapsamında, 1982 Anayasasıyla "çevre hakkı" tanınmış, 1983 yılında da

---

13 DPT, 2011 yılında TC. Kalkınma Bakanlığı olarak değişmiştir.

14 DPT, **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)**, Ankara, 1973, http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/13738/plan3.pdf (1973) (02.05. 2013).

15 DPT, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**, Ankara, 1989, http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan6.pdf (1989) (02.05.2013).

16 DPT, **Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013: Rekabet, İstihdam, İnsani Kalkınma, Bölgesel Kalkınma,** Kamu Ankara, 2006, http://ekutup.dpt.gov.tr /plan/plan9.pdf (02.05.2013).

17 DPT, 2006, s.12.

18 2010 yılında 10 yıllık hedefler öngören Lizbon Stratejisi yenilenmiş; Avrupa Komisyonu da AB 2020 Stratejisini açıklamıştır.

19 James CONNELLY vd., **Politics and the Environment: From Theory to Practice**, Routledge, Oxon, 2012, s.300. 3.baskı.

20 CONNELLY vd., 2012, s.301. AB Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi belirli tarih aralıkları içinde izlenerek, gözden geçirilmektedir. Son gözden geçirme 2009 yılında yapılmıştır. Detaylı bilgi için bkz. http://ec.europa.eu/environment/eussd/

2872 sayılı Çevre Kanunu yürürlüğe girmiştir. 1982 Anayasasının 56. maddesinde çevre ile ilgili doğrudan hükümler, 43 ve 44. maddelerinde de dolaylı olarak ilgilendiren maddeler bulunmaktadır. Bu dönemden önce çevreyle ilgili düzenlemeler çeşitli kanunlarda (İl Özel İdaresi Kanunu, Köy Kanunu, Türk Medeni Kanunu, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, Belediye Kanunu gibi) yer alan hükümler temel alınarak yapılmıştır.[21] Bu kanunların bir kısmının etkisi halen devam etmektedir. 1982 yılından itibaren de doğrudan çevreyi ilgilendiren İmar Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu gibi düzenlemeler yasalaştırılmış, 2006 yılında Çevre Kanunu'nda değişiklik yapılmıştır.[22] Çevre Kanunu özellikle uygulama alanında destekleyen Yönetmelik ve Tebliğler de çevre mevzuatının önemli unsurlarıdır.

1992'deki Yeryüzü Zirvesi de olarak bilinen BM Çevre ve Kalkınma Konferansını takiben hazırlanan "Yerel Gündem 21" Türkiye'de sivil toplumun politika süreçlerine katılımının arttırılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesiyle ilgili başarılı bir seyir izlemiştir.[23] Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemine denk gelen ve 1998 yılında tamamlanan Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı (UÇEP) ise, kalkınma ve çevre politikalarının bütünleştirilmesine yönelik en somut girişimlerden biridir.[24] 20 yılı kapsayan bir süre için hazırlanan, kapsamlı ve Türkiye çevre politikasının en belgelerinden biri olan bir UÇEP ne yazık ki yasal olarak bağlayıcı değildir.

İdari açıdan bakıldığında da ilgili ilk düzenlemeler, 1974 yılında Çevre Sorunları Daimi Danışma Kurulu'nun oluşmasıyla başlamıştır. 1978 yılında kurulan Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı 1984'te Çevre Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmüş, 1989'da ise tekrar Çevre Müsteşarlığı'na geçilmiştir. 1991 yılında kurulan Çevre Bakanlığı ise 2003 yılında Orman Bakanlığı ile birleşmiştir. Bakanlığın yapısı 2011 yılında ise tamamen değişmiş, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlıkları kurulmuştur.

Kutu 19.1: Türkiye'nin Taraf Olduğu Uluslararası Sözleşmeler

Türkiye çeşitli uluslararası çevre sözleşmelere taraf olmuştur. Bu sözleşmelerin bir kısmı küresel, bir kısmı ise bölgesel çevre rejimleriyle ilgilidir. Türkiye, BM Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi'ne 1996, BM Çölleşme ile Mücadele Sözleşmesi'ne 1998, BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesine ise 2004 yılında taraf olmuştur. Türkiye, Avrupa'nın Yaban Hayatı ve Yaşam Alanlarını Koruma Sözleşmesi (Bern Sözleşmesi, Akdeniz'in Deniz Ortamı ve Kıyı Alanlarının Korunması Sözleşmesi (Barselona) gibi bölgesel sözleşmelere de taraftır.

Avrupa Birliği Çevre Politikasının Gelişimi ve Genişleme Sürecinde Çevre Başlığı

Türkiye küresel ve bölgesel düzeyde çevre sözleşmelerine taraf olarak çeşitli yükümlükler üstlenmektedir. Adaylık süreci nedeniyle de Türkiye'nin AB çevre mevzuatına uyum sağlaması, uygulaması ve yaptırımlarla ilgili düzenlemeleri yerine getirmesi gerekmektedir. Bu nedenle uyumla ilgili zaman çizelgeleri, yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde idari kapasitenin oluşturulması ile teknolojik, altyapı ve finansal yatırımlarının planlanması mecburiyeti vardır. Kısacası çevre mükteşebatının üstlenilmesi yasal, idari ve finansal yapı-

---

21 Refet ERİM, "Çevre ile ilgili Hukuksal Düzenlemeler", Zeynep BORATAV (yayına hazırlayan), **Türkiye'de Çevrenin ve Çevre Korumanın Tarihi Sempozyumu,** Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, s. 177-193; Nuran TALU, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye'de Çevre Politikaları,** TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, Ankara, Kasım 2006.

22 5491 sayılı ve 24.04.2006 tarihli Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/05/20060513 (01.09. 2013).

23 Nuran TALU, **Sürdürülebilir Kalkınma Durum Değerlendirme Raporu,** Sürdürülebilir Kalkınmanın Sektörel Politikalara Entegrasyonu Projesi (TUR 0402.11) Temmuz 2007.

24 DPT, **Ulusal Çevre Eylem Stratejisi ve Eylem Planı,** Ankara, Mayıs 1998, http://ekutup.dpt.gov.tr/ cevre/eylempla/ucep.html (02.05. 2013).

larla ilgili değişiklikler ve yükümlülükler getirmektedir. Bir başka deyişle adaylık sürecinin doğası gereği, AB çevre mevzuatı diğer uluslararası yükümlülüklere kıyasla çevre politikasını daha doğrudan etkileyebilmektedir.

5-16 Haziran 1972 tarihlerinde düzenlenen BMİÇK, AB çevre politikasının gelişiminde de dönüm noktası sayılabilecek bir gelişmeye zemin hazırlamıştır. 19-21 Ekim 1972 tarihinde Paris'te toplanan AB Zirvesi, ekonomik genişlemenin kendi başına bir amaç olamayacağını ve ekonomik büyüme ile geçim standartları kadar hayat kalitesinin iyileştirilmesi hedeflerinin ancak çevre konuları dikkate alınarak gerçekleştirilebileceğini belirtmiş ve Komisyon'dan bir çevre eylem programı hazırlamasını istemiştir.

Paris Zirvesi'nin akabinde hazırlanan ilk çevre eylem programından bugüne dek çevre eylem programları da AB çevre politikasının yönünü tayin eden ve kılavuzluk yapan en önemli belgelerden biri olma özelliğini korumaktadır. Çevre Eylem Programları çok yıllı, ana prensipleri ortaya koyan, öncelikleri belirleyen ve çevre politikalarının uygulanmasıyla ilgili gerekli önlemleri belirleyen programlardır. Daha çok kirlilik ile ilgili sorunlara odaklanan ilk iki çevre eylem programı daha sonraki programlarda da izlenecek temel ilkeleri ortaya koymuştur. Bu programların temel amacı var olan kirliliği azaltmak, kirliliği önlemek, çevreyi ve hayat şartlarını iyileştirmek, çevre konusunda uluslararası işbirliğine ve uluslararası organizasyonlarda çevreye ilişkin faaliyette bulunmaktır. AB Çevre Genel Müdürlüğü de 1973 yılında çevrenin şimdiki ve gelecek nesiller için korunması ve iyileştirilmesi amacıyla kurulmuştur.[25]

Avrupa bütünleşmesi içinde çevre politikaları hem çevre duyarlılığı hem de rekabet koşullarının getirdiği zorlamalar nedeniyle oluşmaya başlamıştır. Kamuoyunun çevreye duyarlı olduğu ülkelerde çevre ile ilgili standartların gelişmesi, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) içinde standartların harmonizasyonu ve rekabet koşullarının da yeniden gözden geçirilmesini gerektirmiştir. Ancak, kurucu antlaşmalarda çevre ile ilgili doğrudan bir hüküm bulunmaması nedeniyle Avrupa kurumları çevre konusunda karar alma ve politika oluşturma yetkilerinin olup olmadığına kurucu antlaşmalar içindeki bazı maddeleri yorumlayarak yanıt aramışlardır.[26]

Topluluk kurumlarının AET'yi kuran Roma Antlaşması'nın 2. maddesini çevre koruma çerçevesinde yorumlamayı tercih etmelerinin yanı sıra, 36. maddede ima edilen çevre koruma hükmü çevre politikasının temellerini hazırlamıştır.[27] Bu çerçevede Roma Antlaşması'nın 100. ve 235. maddelerine dayanılarak çevre konusunda mevzuat oluşturulmaya çalışılmıştır. Fakat ortak pazarın tesisi ana hedef olduğundan çevre mevzuatının oluşturulması için ekonomik nedenler ön planda tutulmuştur. Kısacası, ekonomik mazeretler öne sürülerek çevre ile ilgili yasal düzenlemeler şekillendirilebilmiştir.

Dördüncü eylem programına denk gelen Avrupa Tek Senedi (ATS) öncesinde Avrupa Tek Pazarı hedefinin çevre üzerinde yaratacağı baskı bir karabasan olarak görülmeye başlanmıştır. ATS ile birlikte çevre 130r-130s ve 130t maddelerini içeren ayrı bir başlık (VII. Başlık) olarak kurucu antlaşmalara dâhil edilmiştir. Komisyon bu yasal dayanağa göre çevre konusunda herhangi bir ekonomik çıkar ya da bahane aramaksızın karar

[25] http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/dg_environment.pdf (01.09.2013).

[26] John McCORMICK, **Environmental Policy in the EU,** Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2001.

[27] DPT, **Avrupa Topluluklarını Kuran Temel Antlaşmalar (AKÇT, AET, AAET),** Ankara, 1993.

alma yetkisine doğrudan kavuşmuştur. "Çevre politikası" böylelikle AB politikaları içinde ortak pazarın işleyişinden kaynaklanan zararları ve eşitsizlikleri gidermek üzere oluşturulan politika alanlarından biri olarak da ortaya çıkmıştır.[28]

Çevre politikası AB'yi kuran Maastricht Antlaşması'yla birlikte Topluluk politikalarından biri haline gelmiş ve çevre koruma açıkça Birlik hedefleri arasında yer almıştır. ATS ile benimsenen çevre başlığı XVI. başlık olarak değiştirilmiştir. Bu yeni başlıkla birlikte AB'nin çevre politikasın uluslararası boyutu da güçlendirilmiş, ATS'de açıklanan önleyici eylem ilkesi ihtiyatlılık ilkesi eklenerek güçlendirmiştir.[29] Bununla birlikte AB ihtiyatlılık ilkesinin hayata geçirilmesi konusunda arzu edilen ölçüde başarılı olamamıştır. 2. maddesinde "çevreye saygılı sürdürülebilir, enflasyonist olmayan bir büyümeden" bahseden Maastricht Antlaşması, 1992 BM Çevre ve Kalkınma Konferansı'nın tüm dünya gündemine kazandırdığı "sürdürülebilir kalkınma" anlayışının AB için de önem kazandığı bir dönemde hazırlanmıştır. Maastricht Antlaşması ile aynı döneme denk gelen Beşinci Çevre Eylem Programı da "Sürdürülebilirliğe Doğru" teması ve başlığıyla önceki programların aksine daha bütüncül bir yaklaşımı ön plana çıkartmıştır.

Bununla birlikte, Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girdiği tarihte kamuoyunda çevre konularına olan ilgi azalmaya başlamıştır. Avrupa'daki ekonomik durgunluk nedeniyle çevre konuları ekonomik önceliklerin gerisine düşmeye başlamış, Avrupa projesinin geleceğine ilişkin endişeler ortaya çıktıkça az ama daha iyi iş yapmak Komisyonun söylemi haline gelmiştir. Bu da çevre mevzuatında hem nicelik hem de nitelik açısından hatırı sayılır bir azalmaya neden olmuştur.[30] Komisyon bu noktaları da göz önüne alarak çevre korumanın ekonomik çıkarlarına dikkat çekmeye çalışmıştır. "Büyüme, Rekabet Edebilirlik ve İstihdam" başlıklı 1993 Beyaz Kitap (Rapor) AB'nin küresel rekabetteki durumunu temiz teknolojiler, enerji verimliliği ve benzer tedbirlerle güçlendirilebilme ihtimalini ortaya koyacak şekilde hazırlanmıştır.[31]

Bu koşullarda hazırlanan ve imzalanan Amsterdam Antlaşması çevre ile ilgili çok büyük bir değişiklik getirmemiş, fakat sürdürülebilir kalkınma AB'nin temel amaçları arasına eklenmiştir. Ayrıca, çevre politikasında daha yüksek standartlar içeren tedbirler alma konusunda üye devletlere kolaylık sağlamıştır.[32] Nice Antlaşması'yla birlikte de çevrenin bütünleşme içindeki yeri sağlamlaştırılmaya çalışılmıştır. Lizbon Antlaşması ise AB'nin sürdürülebilir kalkınma taahhütlerini hem AB sınırları içinde, hem de dışında güçlendirmeyi hedeflemiş ve dolaylı olarak da (Avrupa Vatandaşları İnisiyatifi ile birlikte) halkın çevre yönetimine katılımına yönelik yeni fırsatlar getirmeyi amaçlamıştır.[33]

---

28 McCORMICK, 2001; Christopher KNILL ve Duncan LIEFFERINK, "The Establishment of EU Environmental Policy" Andrew JORDAN ve Camille ADELLE (der.), **Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions, and Procesess,** Routledge, Oxon, 2013, s.13-31.

29 130r, 130s ve 130 t maddelerinde gerekli değişiklikler yapılmıştır.

30 McCORMICK, 2001.

31 Avrupa Komisyonu, **Growth, competitiveness, employment. Challenges and ways forward the 21st century.** White Paper, Luxembourg, 1993.
http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/growth_wp_com_93_700_parts_a_b.pdf (1993). (01.09. 2013).

32 Madde 100a. 3. paragraf.

33 David BERISON ve Camille ADELLE, "EU Environmental Policy after the Lisbon Treaty", Andrew JORDAN ve Camille ADELLE (der.), **Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions, and Processes,** Routledge, Oxon, 2013, s.32-48.

Kutu 19.2: Amsterdam Antlaşması'nın Ardından AB Çevre Politikasında Önemli Gelişmeler

- 15-16 Haziran 1998'de başlayan Cardiff süreci Avrupa Birliği Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisinin temellerini oluşturmuştur. İklim değişikliği, sürdürülebilir ulaşım, sürdürülebilir üretim ve tüketim, kamu sağlığı, doğal kaynakların muhafazası ve yönetimi, sosyal içerme, demografi ve göç ile küresel yoksullukla ve sürdürülebilir kalkınmaya yönelik zorluklarla mücadele bu stratejinin ana başlıklarını oluşturmaktadır.
- Altıncı Çevre Eylem Programının (Bizim Tercihimiz, Bizim Geleceğimiz) iklim değişikliği, biyolojik çeşitlilik, kaynak ve atıkların sürdürülebilir idaresi, çevre ve sağlık olmak üzere dört önceliği ve bu öncelikler için yedi tematik stratejisi bulunmaktadır. Altıncı Çevre Eylem Programının süresi Temmuz 2012'de sona ermiş, Komisyon "Gezegenimizin sınırları dâhilinde daha iyi yaşamak" isimli yedinci çevre eylem programıyla ilgili önerisini hazırlamıştır.[34] Altıncı Çevre Eylem Programıyla gelen tedbirlerin ve faaliyetlerin bir kısmı uygulanmaya devam etmektedir. Yedinci Çevre Eylem Programı (Gezegenimizin Sınırları İçinde Daha İyi Yaşamak) önerisinde üç kategoride 9 öncelik alanı bulunmaktadır. Yedinci Çevre Eylem Programı'nın Avrupa'nın 2020 Stratejisi, 2050 Düşük Karbon Ekonomisine Geçiş Yol Haritası, 2020 AB Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi, Kaynak Verimli Avrupa Yol Haritası ve Bayrak Gemisi Girişimleri üzerine inşa edilmesi planlanmaktadır.[35]
- Lizbon Antlaşmasının 3.3 ve 21.2 no.lu maddesi ile Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşmanın "çevre başlığı", çevrenin bütünleşme sürecindeki mevcut durumuna ve AB'nin uluslararası taahhütlerine işaret etmektedir.

İlkelerin kabul edildikleri dönemler çevre siyasetinin tarihi gelişimiyle de paralellik göstermektedir. Örneğin, "kirleten öder ilkesi" ilk defa 1972 yılında OECD tarafından telaffuz edilmiş bir ilkedir. O döneme hâkim olan çevre sorunlarına bakışını yansıtan bu ilke, çevresel sorumluluğunun altını çizmektedir. Bu ilke aynı zamanda AB çevre politikasının en eski ilkelerinden biri olup, Birinci Çevre Eylem Programı'nda yer almıştır. Temel olarak bu prensip çevresel zararı gidermenin tüketicinin ya da vatandaşın ya da kamunun üzerine yüklenmemesi, her kim zarardan sorumluysa zararı giderici ya da önleyici faaliyetlerin maliyetini karşılaması gerektiğini ifade etmektedir.[36] "Önleme ve ihtiyatlılık ilkeleri" ise onarıcı önlemlerin yeterli olmadığı, sorunlar çıkmadan ve çevre tahribatıyla karşılaşmadan önce gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiği ve çevre zararıyla ilgili yoğun şüphe durumunda bilimsel bir kanıtın ortaya çıkması beklenmeden risklerin göz önüne alınarak çevre politikaları oluşturulmasının zorunluluğu görüşüne dayanan çevre ilkeleridir. Gelişimi daha eskiye dayansa da ATS ile birlikte AB çevre ilkeleri arasına giren "kaynakta önleme ilkesi" de özellikle su ve atık sektöründe çevresel zararın kaynağında önlenmesini öngörmektedir. Yine ATS ile çevre ilkeleri arasında yer almaya başlayan "bütünleyicilik ilkesi" ise çevre korunmasının sadece çevre sektörüyle sınırlı kalamayacağını, çevrenin diğer politika alanlarının da önceliği haline gelmesinin gerekli olduğunu vurgulamaktadır. Beşinci Çevre Eylem Programı'nın da ana temasını oluşturan bu ilkenin uygulanması "sürdürülebilir kalkınma" prensibinin de başarıya ulaşması için elzemdir. "Yüksek seviyede koruma ilkesi" ise tüm kurumların farklı bölgelerdeki çevresel öncelik ve sorunları hesaba katarak çevrenin korunmasını amaç edinmesini gerektirmektedir.[37]

[34] Avrupa Komisyonu, **Proposal for a Decision of the European Parliament and and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 "Living well, within the limits of our planet".** Brussels, COM 2012 (710 final), 29 Kasım 2012, http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/en.pdf (2012). (01.09. 2013).

[35] ABGS, **Avrupa 2020 Stratejisi: Akıllı, Sürdürülebilir ve Kapsayıcı Büyüme için Avrupa Stratejisi, Özel Bilgi Notu,** Ankara, 2010, http://www.abgs.gov.tr/files/SBYPB/yayinlar/avrupa_2020_stratejisi.pdf (01.09. 2013).

[36] McCORMICK, 2001.

[37] McCORMICK, 2001.

Kutu 19.3: Avrupa Çevre Ajansı[38]

1989 yılında Komisyon Başkanı Jacques Delors'un Avrupa Topluluğu'nun çevre alanında veri toplama, izleme ve uygulama kapasitesini güçlendirme amacıyla bir Avrupa Çevre Ajansı (AÇA) kurulması teklifi, üye ülkeler, çevreciler ve Avrupa kurumları tarafından destek görmüştür. Fakat nasıl bir kurumsal yapıya sahip olacağı konusunda ciddi görüş ayrılıkları ortaya çıkmıştır. Üye devletler AÇA'nın ulusal yetkililerin Avrupa çevre mevzuatını nasıl uyguladığını denetleyen bir yapı olarak kurulmasına itiraz etmişlerdir. Avrupa Parlamentosu ise Amerika Birleşik Devletleri'ndeki Çevre Koruma Ajansına benzer denetleyici yetkilere sahip bir yapı oluşması için çaba sarf etmiş, fakat özellikle üye devletlerin baskısı sonucu Çevre Ajansı denetleyici bir yapıdan yoksun olarak kurulmuştur. Kurucu tüzüğü 1990 yılında kabul edilen ve 1993 yılında yürürlüğe giren Ajans, çalışmalarına 1994 yılında başlamıştır. AÇA ile birlikte Eionet (Avrupa Çevre Bilgi ve Gözlem ağı) kurulmuştur. AB üyesi olmayan ülkelerin de katılımına açık olan Ajansın halihazırda 32 üyesi bulunmaktadır. AÇA aynı zamanda başta Avrupa Komşuluk Politikası bağlamında olmak üzere çeşitli ülkelerle işbirliği yapmakta ve ortaklıkları teşvik etmektedir. Ayrıca, uluslararası organizasyonlar ile ABD, Kanada ve Çin Halk Cumhuriyeti'nin Çevre Ajanslarıyla da işbirliği içindedir. Türkiye AÇA üyesidir.

Kaynak: Daniel R. KELEMAN ve Giandomenico MAJONE "Managing Europeanisation" John PETERSON ve M.SHACKLETON (der.), **The Institutions of the EU**, Oxford University Press, Oxford, 2012, s. 219-240.

AB'nin çevre mevzuatının ilgilendiği sektörel alanlar; havanın korunması, doğal yaşamın ve biyolojik çeşitliliğin korunması, ormanların korunması, suyun korunması, atık yönetimi, endüstriyel kirlilik kontrolü ve risk yönetimi, radyasyondan korunma, iklim değişikliği ve gürültü konularından oluşmaktadır. Yatay mevzuat ise sektörel mevzuattan farklı olarak belirli bir alanı değil tüm alanları içeren düzenlemelerden oluşmaktadır. Yatay mevzuat, daha çok usule yönelik bir mevzuattır. AB yatay çevre mevzuatı Aarhus Konvansiyonu, Çevre Konusunda Bilgilere Ulaşım Direktifi, Çevresel Etki Değerlendirmesi Direktifi ve Stratejik Çevre Değerlendirme Direktifi, Raporlama Direktifi ve Avrupa Çevre Ajansı Yönetmeliği, Çevresel Sorumluluk Direktifi, INSPIRE (Avrupa Coğrafi Bilgi Altyapısı), LIFE+ Programı, Kirletici Salınım ve Transfer Kaydı yönetmeliğinden oluşturmaktadır. Türkiye'nin de bu alanlardaki yükümlülükleri yerine getirmesi gerekmektedir.[39] Bu yükümlülükler ürün standartlarının, üretim süreci standartları ve çevre üzerine etki yaratabilecek faaliyetlerin, çevre kalitesinin korunmasının (doğa ve kaynakların korunması, topraktaki tehlikeli maddelerin kontrolü vb), prosedürlerin ve prosedürel hakların (etki değerlendirmesi vb) AB çevre mevzuatı ile uyumlulaştırılması ve uygulanmasını gerektirmektedir.

Diğer politika alanlarında olduğu gibi çevre politikasında da üye ülkeler arasında farklılıklar bulunmaktadır. Bazı üye ülkeler hem politika yapım sürecinde hem de uygulama alanında öncü rolü üstlenmişken, bazı üye ülkeler çevre politikasındaki gelişmeleri geriden takip etmekte ve uygulamada sorunlar yaşanmaktadır. Her bir genişleme dalgasının da çevre politikası üzerinde farklı bir etkisi olmuştur. Örneğin, Kuzey ve Güney Avrupa ülkeleri arasında çevre konularına verilen önemde, çevre bilincinde ile çevre politikalarının etkin bir şekilde uygulanmasında farklar olduğu tartışması özellikle 1980'li yıllarda Avrupa Topluluğu'na üye olan Yunanistan, Portekiz ve İspanya'nın üye olmasıyla alevlenmiştir. Kurucu üyelerden İtalya'nın da dâhil edildiği ve "Akdeniz Sendromu" olarak adlandırılan Güney Avrupa sorununun, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin (ODA) entegrasyonunda da ortaya çıkacağı savunulmuş-

[38] Daniel R. KELEMAN ve Giandomenico MAJONE "Managing Europeanisation" John PETERSON ve M.SHACKLETON (der.), **The Institutions of the EU,** Oxford University Press, Oxford, 2012, s. 219-240.

[39] Bkz. http://www.sp.gov.tr/upload/xSPTemelBelge/files/HU4v2+ABEntegreCevreUyumStratejisi.pdf (01.09. 2013).

tur.[40] Bu çerçevede ODA ülkelerindeki düşük düzeydeki çevre bilinci ve bu ülkelerin AB çevre mevzuatını uygulayabilme kapasitelerine duyulan kuşku nedeniyle genişlemenin çevre politikaları üzerine büyük bir baskı getireceği ve hatta çevre politikalarının gerilemesine neden olacağı yönünde kayda değer iddialar öne sürülmüştür.[41] Gerçekten de çevre, son genişleme dalgasının en önemli müzakere başlıklarından biri olmuş, aday ülkeler de çevre başlığıyla ilgili müzakereler esnasında çok zorlandıklarını ifade etmişlerdir. Genişleme sürecinde hem yatay hem de sektörel düzenlemelerin iç hukuka aktarılması ve uygulamaların yerine getirilmesi gerektiğinden Avrupa Komisyonu yasal, idari ve mali yönden aday ülkelerin zorlanacağını sürecin başında öngörmüştür. Bu süreçte idari açıdan kısıtlı bütçeye sahip olan zayıf idari birimlerin çevre mevzuatını uygulayabilmeleri için güçlendirilmeleri ile çevre konusunda yetkili idari birimler arasında etkin bir koordinasyonun gerektiği de özellikle vurgulanmıştır. 200 civarında çevre direktifinin iç hukuklarına aktarmak ve uygulamak ODA ülkelerinin zayıf mali kapasitelerine ağır bir yük getirmiştir.[42] Bu nedenle 1999 yılında (Türkiye haricinde) Güney Doğu Avrupa Ülkeleri için hayata geçirilen Stabilizasyon ve Ortaklık Süreci ile aday ülkelerin orta ve uzun vadede çevre norm ve standartlarını AB çevre norm ve standartlarıyla uyumlulaştırmalarına, çevre koruma konularını siyasi ajandanın üst sırasına yerleştirmelerine, üye devletler ile aralarında tecrübe paylaşımda bulunmalarına, açıklık ve bilgiye ulaşım vasıtasıyla kamuoyunda çevre bilincini arttırmalarına ve sınır aşan çevre konularında daha kuvvetli işbirliği sağlanmalarına yardımcı olmak amaçlanmıştır.

ODA ülkelerinin üyelik süreci, aday ülkeler üzerinde artan bir AB etkisi oluşmasıyla sonuçlanmıştır. Daha önceki genişleme süreçleriyle kıyaslandığında AB koşulluğunun nüfuzu büyük ölçüde derinleşmiştir.[43] İspanya, Portekiz ve Yunanistan'ın aksine ODA ülkeleri katılımın yükünü girdikten sonra değil, öncesinde hissetmeye başlamışlardır. ODA ülkeleri muafiyet ve teknik uyarlamalar için başvurularda bulunmuşlar, fakat çok kısıtlı bazı alanlarda ilgili talepler kabul edilmiş, hatta müzakereler sırasında bu taleplerin bir kısmı da ülkeler tarafından geri çekilmiştir. Yine de aday ülkeler kendi özel şartları nedeniyle belirli alanlarda geçiş süreleri almışlardır.

Avrupa bütünleşmesini temel alarak, bütünleşme sonucunda AB ve üye ülkeler arasındaki etkileşimi inceleyen Avrupalılaşma çalışmaları, güçlenen AB koşulluğu nedeniyle aday ülkelerdeki katılım öncesi ve sonrası uyumun yol açtığı ve açabileceği değişimi değerlendirebilmek amacıyla da kullanılmaya başlamıştır. En çok kabul gören tanıma göre Avrupalılaşma aşağıdaki anlamı taşır:

> ..ilk olarak AB politika sürecinde tanımlanan ve birleştirilip pekiştirilen daha sonra ülkelerin söylev, kimlik, siyasi yapılar ve kamu politikaları mantığına dahil edilen resmi ve gayri resmi kuralların, prosedürlerin, politika paradigmalarının, tarzlarının, 'işlerin yapılma şekillerinin' ve paylaşılan inanç ve normların a) inşası, b) yayılımı/nüfuzu ve c) kurumlaştırılması süreçleridir.[44]

---

40 K. EDER ve M. KOUSIS, "Is there a Mediterranean syndrome?", K. EDER ve M. KOUSIS (der.), **Environmental Politics in Southern Europe, Actors, Institutions and Discourses in a Europeanizing Society**, Kluwer Academic Publ., Dordrecht, 2001, s. 393–406.

41 John Birger SKJAERSETH ve Jorsen WETTESTAD, **EU Enlargement and Environmental Policy: the Bright Side, The FridtjofNansen Institute, FNI Report 14/2006,** Norway, 2006. http://www.fni.no/ doc&pdf/FNI-R1406.pdf (02.09. 2013).

42 Ibid.

43 Tanja A. BÖRZEL, "Environmental Policy: The Challenge of Accession", Tanja A. BÖRZEL (der.), **Coping with Accession to the European Union New Modes of Environmental Governance**, Palgrave Macmillan, UK, 2009, s.32-48.

44 Claudio RADAELLI, "Europeanisation of Public Policy", Kevin FEATHERSTONE ve Claudio M. RADAELLI (der.), **The Politics of Europeanisation**, Oxford University Press, Oxford, 2003, s.17.

Buna karşılık, AB ile aday ülkeler arasındaki asimetrik ilişki nedeniyle Avrupalılaşma mekanizmaları üye ülkeler için geçerli olan mekanizmalardan farklılık göstermektedir. Aday ülkeler AB politika sürecindeki etkileşime uzak kalsa bile bu süreçlerdeki etkileşimin kendileri üzerindeki etkilerine kayıtsız kalamamaktadır. Bu durum ise Avrupalılaşmanın nasıl algılandığı ve kurumlar ile toplumların sürece gösterdikleri tepkiyi etkileyebilmektedir.

AB ve AB üyeliği bir fırsatlar yapısı olarak da siyasi, sosyal, ekonomik bir değerler bütünü olarak da algılanabilmektedir. Bu çerçevede aday ülkeleri en çok ilgilendiren Avrupalılaşma mekanizmalardan biri AB koşulluğunun güvenirliliğine ve aday ülkelerin kar-zarar hesabına göre hareket etmesiyle oluşan sürecin dinamiklerini ön plana çıkarırken, diğeri kar-zarar hesaplarının ötesinde AB'nin önerdiği modelin normatif boyutları üzerine yoğunlaşan bir sosyal öğrenme sürecini öngörmektedir.[45]

İpucu:

- Avrupalılaşma ile ilgili tek ve büyük teori yoktur.
- Avrupalılaşma beraberinde değişim getirebilir ama bu değişim her zaman uyumla sonuçlanmayabilir. Değişimin farklı yönlerde (AB yasal düzenlemelerine direnç gösterme veya uyumun ötesinde dönüşümün ortaya çıkması gibi) gelişebileceğini gözden kaçırmamak gerekir.

ODA ülkeleriyle adaylık sonrasında yapılan çalışmalar, bu ülkelerin genel anlamda AB mevzuatının uygulanmasıyla ilgili olarak bir "doğu sorununa" yol açmadığını göstermiştir.[46]

Türkiye Çevre Politikası ve AB Uyum Sürecinde Son Durum

Çevre faslının açılmasından çok önce Türkiye AB çevre mevzuatıyla ilgili uyumlaştırma çalışmalarına başlamıştır. Çevre alanındaki uyum sürecinde her ne kadar Türkiye'nin aday ülke olarak kabul edilmesinin ardından yaşanan gelişmeler ön plana çıksa da, mevzuat uyumuyla ilgili çalışmalar 1987 yılına dek uzanmaktadır. Çevresel standartlar ve uygulamalardaki farklılıklar özellikle Gümrük Birliği kararının kabul edilmesiyle göz önüne çıkmaya ve kamuoyu gündemini meşgul etmeye başlamıştır. Özellikle çevre ve ticaret ilişkileri kapsamında Türkiye çevre politikasının AB mevzuatıyla uyumu, iş dünyasının en önemli konularından biri haline gelmiş, AB çevre mevzuatına uyum konusunda iş dünyası tarafından geniş kapsamlı çalışmalar yürütülmeye başlanmıştır.[47] Çevre mevzuatına uyum maliyetinin kamu ve özel sektöre yaklaşık toplam 70 milyon maliyet getireceği hesaplanmaktadır.

Türkiye'nin 1999'da aday ülke olarak kabul edilmesi ve müzakerelere başlama kararının çevre alanındaki tarama süreci 2006 yılında başlamıştır. AB müktesebatına uyum için mevzuat uyumunun ve uygulanmasının gerçekleşmesi, denetlenmesi ve ilgili yatırımların yapılması gerekmektedir. Bu çerçevede Katılım Ortaklığı Belgesi'nde kısa ve orta vadede olmak üzere uyum konusunda yapılması gerekenler belirlenmiştir. Katılım Ortaklığı Belgesi'ndeki öncelikleri yerine getirmek amacıyla, AB Müktesebatının üstlenilmesi için ilk Ulusal Program 2001 yılında hazırlanmıştır. Her iki belge de belirli zaman aralıkları içinde yenilenmiştir. Örneğin 2001'de yayınlanan Katılım Ortaklığı

[45] Frank SCHIMMELFENNIG ve Ulrich SEDELMEIER, "Candidate Countries and Conditionality", P. GRAZIANO ve M.P. VINK (der.), **Europeanisation: New Research Agendas,** Palgrave Macmillan, Houndmills, 2007, s.88–101.

[46] Ulrich SEDELMEIER, "After Conditionality: Post Accession Compliance with EU law in East Central Europe", **Journal of European Public Policy**, Cilt: 15, No: 6, 2008, s.807.

[47] Rana İZCİ, "Europeanisation of Turkish Environmental Policy with Special Reference to Sustainable Development", Çiğdem NAS ve Yonca ÖZER (der.). **Turkey and the European Union**, Ashgate, Aldershot, 2012, s.181-204.

Belgesinde "Sürdürülebilir kalkınma ilkelerinin, tüm sektörel politikaların içinde de tanımlanması ve uygulanması" orta vadeli bir hedef olarak tanımlanmışken, 2008 Katılım Ortaklığı Belgesinde "Ulusal Atık Yönetimi Planının" kabul edilmesi kısa vadeli bir hedef olarak yer almıştır. Yine bu dönemde hazırlanan Uzun Vadeli Gelişme Stratejisinde (2001-2023) hem AB adaylık sürecinin, hem de küreselleşmenin Türkiye'nin bir bölgesel güç ve bir dünya devleti konumunu destekleyecek hususlardan birinin de çevre konusundaki yeni standartlar ve normlar olacağının altı çizilmiştir.[48] 2004 yılında Ankara'da çalışmalara başlayan Bölgesel Çevre Merkezi (REC-Türkiye) de Türkiye'de AB çevre müktesebatının etkili bir şekilde uygulanması sürecini hızlandırmak amacıyla hukuki, kurumsal, teknik ve yatırım alanlarına yönelik kapasitesini güçlendirme yönünde projeler ve çalışmalar yürütmektedir.

Çevre faslında tanıtıcı tarama toplantısı 3-11 Nisan 2006, ayrıntılı tarama toplantısı ise 29 Mayıs-03 Haziran 2006 tarihlerinde yapılmıştır. AB çevre müktesebatına uyumun sağlanabilmesi ve etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli yasal, teknik, kurumsal yapıdaki düzenlemeleri ve bu düzenlemeler için ihtiyaç duyulan maliyetleri saptayan AB Çevre Entegre Uyum Stratejisi de (UÇES) (2007-2023), Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanarak Şubat 2007 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı, sektörler arası entegrasyon, kirleten öder, kirliliği önleyici tedbirlerin alınması, doğal kaynakların korunması, sürdürülebilir kalkınma, kamu-özel sektör işbirliği ve halkın katılımı ilkeleri temel alınarak hazırlanan UÇES, uyumlulaştırılması hedeflenen AB çevre mevzuatı için bir uygulama takvimi oluşturmuştur. Türkiye Avrupa Çevre Ajansı'na da üyelik için 1999 yılında başvurmuş, Ajansa 1 Mayıs 2003 tarihinde de tam üye olmuştur.

Kutu 19.4: Çevre Faslı Açılış Kriterleri

1. Ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde gerekli idari kapasitenin oluşturulmasına yönelik planlar ve ihtiyaç duyulan finansman kaynakları dahil olmak üzere, bu fasıldaki müktesebatın kademeli uyumlulaştırılmasına, uygulanmasına, yürürlüğe konmasına yönelik kapsamlı bir stratejinin aşamalar ve takvimle birlikte sunulması,

2. Türkiye'nin, ilgili AT-Türkiye Ortaklık Konseyi kararlarına göre tabi olunan çevre-müktesebatının uygulanmasına ilişkin yükümlülükleri yerine getirmesi.

AB'ye katılım sürecine katkı sağlayacak bir strateji dokümanı olarak da tanımlanan Dokuzuncu Kalkınma Planında da üyelik sürecinin, çevrenin koruması alanında "AB norm ve standartlarını" karşılayarak ülkedeki yaşam kalitesini yükselteceği vurgulanmıştır. 2 Temmuz 2007'de Avrupa Komisyonu Çevre ve Orman Bakanlığına Çevre Faslı tarama raporunu göndermiştir. Portekiz dönem başkanlığından açılış kriterlerinin uygulandığına dair resmi mektup Ekim 2007'de Türkiye'ye iletilmiştir. Çevre ve Orman Bakanlığı AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi çerçevesinde kapsamlı bir strateji belgesi hazırlamış, uygulama notlarıyla birlikte Komisyona Eylül 2009'da iletmiştir. Kasım 2009'da da Müzakere Pozisyon Belgesi İsveç Dönem Başkanlığına sunulmuştur. Türkiye çevre faslı açılış kriterlerini karşıladıktan sonra, Aralık 2009'da katılım müzakereleri çerçevesinde çevre faslı açılmıştır.[49] Çevre faslının iki adet açılış kriteri ve altı adet kapanış kriteri bulunmaktadır.

[48] Nuran TALU, **Sürdürülebilir Kalkınma Durum Değerlendirme Raporu**, Sürdürülebilir Kalkınmanın Sektörel Politikalara Entegrasyonu Projesi (TUR 0402.11) Temmuz 2007.

[49] ABGS, Çevre Faslı Hakkında Özet Bilgi, http://www.abgs.gov.tr/files/Bas%C4%B1nMusavirlik/8.hak/cevre.pdf (01.09.2013); T.C. Dışişleri Bakanlığı, Avrupa Birliği ile Çevre Alanındaki İlişkiler, http://www.mfa.gov.tr/avrupa-birligi-ile-cevre-alaninda-iliskiler.tr.mfa (01.09.2013)

Kutu 19.5: Çevre Faslı Kapanış Kriterleri

1. Avrupa Birliği'nin yatay ve çerçeve çevre müktesebatını kabul etmesi,

2. Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin su kalitesi çevre müktesebatını kabul ederek ilerleme sağlaması,

3. Endüstriyel kirlilik ve risk yönetimi çevre müktesebatını kabul etmesi,

4. Doğa koruma ve atık yönetimini de içerecek şekilde, geri kalan sektörlerde müktesebata uyumu sürdürmesi ve katılım tarihinde Avrupa Birliği yükümlülüklerine ilişkin tamamen hazır olduğunu göstermesi,

5. Denetim hizmetlerini de içerecek şekilde idari kapasiteyi ve koordinasyonu geliştirmeye devam etmesi ve hazır hale getirmesi ve

6. Ek Protokol yükümlülüklerini yerine getirmesi

1999 yılından itibaren yaşanan gelişmelere bakıldığında, Türkiye'nin çevre politikasının önemli dokümanların AB adaylık sürecine hitap edecek şekilde hazırlandığını ve yasal-teknik düzenlemelerin bu çerçevede oluşturulması yönündeki taahhütlerin yerine getirilmeye çalışıldığını görmekteyiz. AB çevre mevzuatı ile ve Türkiye çevre mevzuatındaki standartların, ölçüm ve izleme yöntemlerinin birbiriyle ne kadar uyumlu olduğunun tespiti ile başlayan idari yapı ve kapasite gelişimi, uluslararası çevre sözleşmelerine katılım, diğer politika alanlarındaki yatırım ve önceliklerin çevre politikalarıyla ne derecede örtüştüğünün irdelenmesiyle gelişen bu sürecin dinamik yapısı politika yapım sürecinde yer alan tüm aktörleri yakından etkilemektedir. Bu nedenle Türkiye-AB ilişkilerinin yansımalarını sadece resmi kurum ve kuruluşların yapısı ile politikaların içeriğinde değil, sivil toplum örgütlerinin yapılarında, birbirleriyle ve devletle olan ilişkilerinde de görmek mümkündür. AB koşulluğu nedeniyle aday ülkelerdeki iş yapış biçimleri, devlet-sivil toplum ilişkisi ve kurumların birbiriyle olan ilişkileri de bu süreçten etkilenmektedir. Örneğin, Türkiye'de çevre konusunda faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerinin bir kısmı geçmişe nazaran politika yapım süreciyle ilgili olarak daha fazla bilgi akışından yararlandıklarını ve yine daha önce yer almayı düşünmedikleri süreçlerde var olabildiklerini ifade etmektedirler.[50] Ayrıca, AB düzeyinde ve AB'nin getirdiği fırsatlarla seslerini daha fazla yurtiçinde ve yurtdışında duyurmak, kuruluş amaçları ve faaliyetleri doğrultusundaki projelere katılım ve mali destek sağlayabilmek için AB fonlarına başvurabilmektedirler. Örneğin, Buğday Ekolojik Yaşamı Destekleme Derneği ve Türkiye Erozyonla Mücadele, Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı (TEMA) Avrupa Çevre Bürosunun üyeleri arasında da yer almakta ve çalışma alanlarıyla ilgili toplantılara katılmaktadır.[51] Fakat sivil toplum örgütleri bu fonlardan yararlanabilmek için kendi yapılarında bazı prosedürel değişiklikler yapmak mecburiyetinde kalmaktadırlar (projelerinde paydaş katılımı, finansal yapılar, bütçe kalemlerinin düzenlenmesi vb).[52] Bununla birlikte, tüm sivil toplum örgütleri bu fonlardan ve imkânlardan yararlanabilecek hukuki, idari ve finansal kaynaklara sahip olmadığı için ilgili süreçler içinde yer alamamakta, bir kısmı da ideolojik nedenlerden ötürü bu oluşumlara katılmayı reddedebilmektedir.

Özellikle üretim ve tüketim süreçlerini yakından ilgilendirmesi nedeniyle iş dünyasında da benzeri gelişmeler söz konusudur. Hava kalitesinden atık yönetimine sayısız alanda tüm ekonomik sektörleri doğrudan etkileyen AB çevre mevzuatı sanayi ve ticaret alanındaki yatırımları çevre öncelikleri konusunda zorla-

50 İZCİ, 2012.

51 Avrupa Çevre Bürosu 1974 yılında kurulmuş Avrupa çapındaki en geniş, 140 üzerinde üyesi olan, çevre örgütlerinin oluşturduğu bir federasyondur.

52 İZCİ, 2012.

maktadır.[53] Kimyasallarla ilgili politikayı belirleyen REACH tüzüğü, Emisyon Ticareti Sistemi, Çevresel Etki Değerlendirmesi Direktifi gibi Türk sanayini yakından ilgilendiren AB mevzuatına uyum, ciddi yatırımlar gerektirdiği kadar ekonomi-çevre ilişkisinin de ciddiyetle gözden geçirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu çerçevede temiz üretim süreçlerinin desteklenmesinin ve doğa koruma ilkelerinin benimsenmesi ve uygulanmasının, AB çevre mevzuatına uyum maliyetini düşürmesi, iş dünyasının uzun vadede rekabet gücünü arttırması ve Türkiye'nin geleceğine de (eko sistemlerin sağlıklı işleyişi, hayat kalitesinin artması) büyük bir katkıda bulunması beklenmektedir.[54] Kısacası küresel rekabet için de gerekli olan çevre stratejileri (kaynakların verimli kullanımı, çevre dostu ürün ve hizmetler, atık yönetimi vb.) AB adaylık sürecinde iş dünyasına hem fırsatlar, hem de güçlüklerle dolu bir yol haritası çizmektedir. Örneğin, 1987 yılından itibaren iş dünyasında sürdürülebilirliğe dikkat çekmek için AB Çevre Ödülleri verilmektedir. Türkiye de kurumsal itibarı, çevresel öncelikler ve toplumsal sorumluluklarla ilişkilendiren bu ödül programına 2006 yılından beri katılmaktadır.

Türkiye'nin adaylık sürecindeki durumunu değerlendiren İlerleme Raporlarını incelediğimizde çeşitli sektörel politikalarda uyum konusunda önemli bir başarı sağlandığını, fakat bu ilerlemenin düzensiz bir yapıda olduğu, her sektörde benzer bir ilerlemeden söz etmenin mümkün olmadığı ve yatay düzenlemelerle ilgili uyum çalışmalarını çok da içermediği görülmektedir. Bu durum devamlı gelişen AB çevre mevzuatıyla uyumu özellikle belirli alanlarda daha da güçleştirmektedir. Uyumda yaşanan bu güçlüklerin altında ise Türkiye'nin çevre meselelerini diğer politika alanları ve temelde kalkınma öncelikleri içine dâhil ederken yaşadığı sıkıntılar yatmaktadır. Bu durumu birbiriyle bağlantılı birkaç başlık altında incelemek mümkündür.

Dünyanın en hızla büyüyen ekonomilerinden biri olan Türkiye ekonomisinin artan hammadde ve enerji ihtiyacı, sıklıkla enerji ve suya erişim ile ilgili büyük yatırımlarda ortaya çıkan doğal hayatı koruma sorunlarıyla birlikte gündeme gelmektedir. Bu durum özellikle iklim değişikliği ve enerji politikalarında kendini göstermektedir. İklim değişikliği konusunda uluslararası liderlik iddiaları olan ve küresel sera gazı emisyonlarının %11'inden mesul olan AB sera gazı azaltımı ve yenilenebilir enerji konusunda çeşitli hedefler ortaya koymuştur.[55] 2010 sonu verilerine göre AB bir bütün olarak hedeflerine yaklaşmış olduğu gözlenirken bazı üye devletlerin ekstra tedbirler almasının gerekli olduğu da görülmektedir.[56]

---

53 TÜRKİYE İHRACATÇILAR MECLİSİ, **Türk Sanayi Sektörünün AB Çevre Mevzuatına Uyumu**, Temmuz 2012, http://ab.immib.org.tr/web/eklenti/ABrapor.pdf (01.09.2013).

54 Özel sektörün uyum çalışmaları için yapması gereken yatırımın 20 milyar Avro civarında olduğu hesaplanmaktadır.

55 EEA (European Environment Agency), **Annual European Union Greenhouse gas Inventory 1990-2011 and inventory report, Submission to the UNFCCC Secretariat**, EEA Technical Report, no 8/2013. http://www.eea.europa.eu/pressroom/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2013 (2 Eylül 2013). AB-15 olarak bilinen grubun Kyoto Protokolü'ndeki hedefi (2004 öncesi AB) sera gazı emisyonlarını 2008-2012 yılları arasında 1990 seviyelerinden %8 oranında azaltmasıdır. Bu ortak hedef için üye ülkelerin sosyo-ekonomik göstergelerine göre belirli taahhütleri bulunmaktadır. 20 20 20 olarak bilinen hedefi ise 2020 yılına dek sera gazı emisyonlarını (1990 seviyesinden)%20 azaltma, enerji verimliliğini %20 arttırma, yenilenebilir enerji kullanımının payını %20 arttırma olarak belirlenmiştir. AB ayrıca sera gazı emisyonları yüksek gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler küresel emisyonları azaltma hedefleri ortaya koyduklarında kendi emisyon azaltım hedefini %30'a çıkarabileceğini ifade etmiştir. 2050 hedefleri ise sera gazı emisyonlarını %80-95 oranında azaltmaktır.

56 Avrupa Komisyonu, **Green Paper, A 2030 framework for climate and energy policies, COM (2013)169 final**, 27 Mart 2013, http://ec.europa.eu/energy/ consultations/doc/com_2013_0169_green_paper_2030_en.pdf (01.09. 2013).

Atmosferdeki sera gazı emisyonlarının artışında tarihi bir sorumluluğu olmayan Türkiye'nin sera gazı emisyonları ise 1990 yılından bugüne dek %115.7 oranında artış göstermiştir.[57] Enerji, imalat, inşaat, ulaştırma başta olmak üzere ekonomi sektörlerindeki enerji tüketiminden kaynaklanan bu artış, Türkiye'nin uluslararası taahhütlerini de zorlamaktadır. Bu durum 2012 Türkiye İlerleme Raporu'nda da eleştirilmiştir. AB'ye göre Türkiye'nin Ek-1 ülkelerinden farklı özel durumu her ne kadar uluslararası iklim değişikliği görüşmelerinde tanınmış olsa da, 2020 yılı için bir azaltım hedefi tanımlamaması ve AB Paylaşım Çabaları Kararı konusunda bir çalışma yapmamış olması AB sürecindeki ilerlemeyi yavaşlatmaktadır.[58] Türkiye, 2009 yılında Kyoto Protokolü'ne taraf olmasıyla birlikte iklim değişikliği konusundaki yasal düzenlemelere ağırlık vermiştir. Örneğin, 2012'de Sera Gazlarının Emisyonlarının Takibi hakkındaki yönetmeliği kabul etmiştir.[59] İklim Değişikliği Ulusal Eylem Planı'nda, binalarda, sanayide, tarım ve ormancılık ile atık sektörlerinde enerji tasarrufu yönündeki planlar ile temel enerji yoğunluğunun azaltılması hedefleri belirlenmiştir. Ayrıca emisyon ticareti hakkındaki bilincin arttırılması yönünde de önemli adımlar atılmıştır. Fakat, tüm bu çabalar takdirle karşılanırken genel bir ulusal emisyon azaltım hedefi belirlememiş olması Türkiye'ye yöneltilen eleştirilerin odağında yer almaktadır.[60]

Enerji Bakanlığı'nın 2010-2014 Strateji raporunda "2023 yılında yerli kaynaklarının tamamı, yenilebilir enerji kaynaklarının ise azami olarak kullanılarak enerji arzında çeşitlendirilmenin attırılması, nükleer enerjinin 2020 yılına dek elektrik enerjisi üretimi kompozisyonuna dâhil edilmesi" olarak belirtilen hedeflerle enerjide dışa bağımlığın azaltılması amaçlanmaktadır.[61] Yerli kaynaklara öncelik verilmek suretiyle kaynak çeşitlendirilmesi yapılması ve elektrik üretiminin %30'unun 2023 yılında yenilebilir kaynaklardan sağlanması da beklenmektedir. 2005 yılında Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına ilişkin kanunu çıkaran Türkiye yenilenebilir enerji konusundaki çalışmalarını arttırmaktadır.[62] Fakat burada karşımıza iki önemli mesele çıkmaktadır. Birincisi -özellikle Hidroelektrik Santralleri (HES) yatırımlarında olduğu gibi- öncelikle ve ağırlıklı olarak potansiyele bakılması neticesinde doğa koruma çabalarının geri planda kalması, bunun da biyolojik çeşitlilik konusunda sorunlara yol açmasıdır.[63] İkinci mesele ise yerli kaynaklarla ilgili tercihlerden kaynaklanmaktadır. 2010 yılında başlatılan karbon sicili uygulamasıyla sera gazı emisyonlarının azaltılması ve gönüllü karbon piyasalarına desteklenmesi hedeflenmişken yerli kaynaklara yönelimde kömüre ağırlık verilmesi çelişkili bir durum yaratmaktadır.

---

57 United Nations, **Report of the individual review of the inventory submission of Turkey submitted in 2012,** UNFCCC/ARR/2012/TUR, 3 Nisan 2013, http://unfccc.int/resource/docs/2013/arr/tur.pdf (01.09.2013).

58 Avrupa Komisyonu, **Staff Working Document 2012 Turkey Progress Report SWD (2012) 336 Final accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, COM 2012 600 Final**, Brussels**, 10.10.12.** (01.09. 2013).

59 Sera Gazı Emisyonlarının Takibi Hakkındaki Yönetmelik, No: 28274, 25 Nisan 2012, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/04/20120425-6.htm (2.09.2013).

60 Ibid.

61 T.C.ENERJİ ve TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI, **Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2010-2014 Stratejik Plan,** 2010, http://www.enerji.gov.tr /yayinlar_raporlar /ETKB_2010_2014_Stratejik_Plani.pdf (02.09.2013).

62 Detaylı bilgi için Bkz. http://www.enerji.gov.tr /mevzuat/5346/5346_Sayili_Yenilenebilir_Enerji_Kaynaklarinin_Elektrik_Enerjisi_Uretimi_Amacli_Kullanimina_Iliskin_Kanun.pdf (02.09.2013).

63 WWF (World Wide Fund for Nature), **Türkiye 2011Yenilenebilir Enerji Geleceği ve Türkiye,** 2011, http://awsassets.wwftr.panda.org/downloads/wwftr_yenilenebilirenerjigelecegiveturkiye.pdf (2 (02.09.2013).

Enerji kaynaklarıyla ilgili bu tercihin özellikle sera gazı emisyonlarının artmasına neden olabileceği göz ardı edilmemelidir.

Uyumda yaşanan zorluklarla ilgili diğer faktörü ise AB-Türkiye ilişkilerinde aramak doğru olacaktır. ODA ülkelerinin katılımıyla sonuçlanan genişleme süreci çevre mevzuatına uyumun uzun süreli ve yüksek maliyetli bir değişim olduğunu göstermiştir. Net bir AB üyeliği perspektifinin olmayışı ve Türkiye'nin ekonomik büyüme öncelikli kalkınma hedefleri, uyumu zorlaştırdığı gibi sürdürülebilir kalkınma planlarının hayata geçirilmesinin önünde de önemli bir zorluk tesis etmektedir.

İpucu:

- Türkiye AB Entegre Uyum Stratejisi hazırlanırken, UÇEP, Entegre Uyumlulaştırma Projesi ve Yüksek Maliyetli Çevre Yatırımları Planlanması Projesi çıktılarından faydalanılmıştır.
- Çevre Operasyonel Programı, DPT tarafından 2007-2013 tarihleri arasında AB kaynaklarından faydalanmak üzere hazırlanmış Ulusal Stratejik Çerçeve Belgesinde yer alan dört operasyonel programdan biridir ve Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı çerçevesinde çevre altyapı projelerine finansmanın çerçevesini sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Programın hazırlanması ve yürütülmesinden Çevre ve Şehircilik Bakanlığı sorumludur.
- AB Çevre mevzuatı ile ilgili yükümlülükler çevre faslı ile sınırlı değildir. Enerji, malların serbest dolaşımı, bölgesel politika gibi çeşitli alanlarda da çevre öncelik ve hedeflerine uyum sağlanması gerekmektedir.
- 2012 İlerleme Raporu'nda yatay mevzuatta bir ilerleme kaydedilemediği, endüstriyel kirliliğin kontrolü ve risk yönetimi ile atık yönetimi alanında bazı ilerlemelerin olduğu, bozuk orman alanlarının özelleştirilmesi hakkındaki kanunun orman habitatlarının azalacağı endişelerine yol açtığı belirtilirken, büyük ölçekli su ve enerji altyapılarının koruma altındaki alanlar üzerinde yapabileceği etkilere değinilmiştir. Su kalitesi konusunda iyi düzeyde ilerleme kaydedildiği belirtilmiş ancak Bakanlık düzeyindeki yeni yapılanma nedeniyle koordinasyon konusunda yaşanan sorunların altı çizilmiştir.

Özet

Türkiye çevre politikası AB adaylığının çok öncesinde gelişmeye başlamış, dünyadaki çevre hareketleri ve uluslararası işbirliği çabalarından etkilenmiştir. Bu sürecin şu an geldiği noktada teknolojik ve piyasa bazlı politika araçlarına rağbet eden bir çevre politikasının varlığından söz etmek yanlış olmayacaktır. Fakat bütüncül çevre anlayışı ve sosyal eşitlik olmadığı takdirde sürdürülebilirliğin sağlanamayacağı da açıktır. Ayrıca sürdürülebilirliğin yapı taşlarından olan katılımcılığın tam anlamıyla sağlanamadığı durumlarda ortaya çıkan anlaşmazlıklar Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu tasarısı özelinde belirgin bir şekilde gözlenmektedir.[64]

Kuşkusuz AB üye ülkelerinin de farklı çevre meseleleri ve öncelikleri olduğu kadar AB çevre mevzuatını uygulamakla ilgili çeşitli sorunları bulunmaktadır. AB çevre mevzuatı da dünyadaki gelişmelerden ve çevre anlayışının zaman içerisinde değişimiyle meydan gelmiş çok katmanlı bir yönetişimi işaret etmektedir. Ürün standartlarının temel alındığı "iç pazar rejimi", son ürünle değil ama çevresel süreç standartlarıyla ilgili "çevre rejimi" ve çevre meselelerinin tüm diğer politika alanlarına dâhil edilmesini hedefleyen "sürdürülebilirlik rejimi" mevcut AB çevre politikasının temel taşlarını oluşturmaktadır.[65] Zaman içerisinde safha safha gelişen bu süreç politika yapım süreçlerini, çevre politikalarında kullanılan yasal araçları, devlet-sivil

[64] Kanun tasarısıyla ilgili TBMM raporu için bkz. http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss297.pdf (2.09.2013). Tasarıyla ilgili eleştiriler için bkz. http://tema.org.tr/web_14966-2_1/entitialfocus.aspx?primary_id=815&target=categorial1&type=2&detail=single (02.09 2013).

[65] Ingmar Von HOMEYER, "Differential Effects of Enlargement on EU Environmental Governance", JoAnn CARMIN ve Stacy VanDEVEER (der.), **EU Enlargement and the Environment,** Routledge, London, 2005, s.52-76.

toplum ilişkisini, iş dünyasının çevre politikası içindeki yerini etkilemiştir.

Çevre politikasının gelişimiyle başlayan bu süreçte ilk ortaya çıkan "iç pazar" rejiminde çevresel ürün standartları ön planda yer almaktadır. Çevre mevzuatı hem iç pazarın oluşmasını hem de çevrenin korunmasını amaçlamıştır. Ambalaj atıklarıyla ilgili direktif ile çeşitli araçlardan çıkan gürültü ve gazların salınımının kısıtlanmasıyla ilgili düzenlemeler bu rejime örnek verilebilir.[66] Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol Direktifi, Habitat Direktifi ve Çevresel Yönetim ve Denetim Yönetmeliği "çevre rejiminin" özelliklerini yansıtan mevzuatın en iyi örneklerindendir. Cardiff sürecine dayanan ve Amsterdam Antlaşması'yla yasal dayanağı güçlendirilen "sürdürülebilirlik rejiminin" en bilinen aracı ise Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisidir.[67] Sürdürülebilirlik rejimi AB içinde yasal olarak gelişme gösterse de aslında uygulamada en çok zorlukla karşılaşılan çevre rejimidir. Türkiye açısından baktığımızda da hem kendi ulusal çevre politikasının gelişimi, hem de AB çevre politikasına uyumu sürecinde özellikle sürdürülebilirlik rejiminin zorlu bir dönemeç olduğu gözlenmektedir.

AB koşulluluğu nedeniyle Türkiye'nin çevre politikasının içeriği (ilkeleri, yasal düzenlemeler vb), Türkiye'deki sivil toplum-devlet ilişkisi, kurumların birbirleriyle olan ilişkileri ve politika yapımında izlenen usuller AB politikalarının içeriğinden, usullerinden, iş yapış biçimlerinden ve söylemlerinden doğrudan etkilenmektedir. Türkiye, AB'nin taraf olduğu uluslararası çevre rejimlerinde de kendi pozisyonunu belirlemede özel şartları nedeniyle zorluklarla karşılaşmaktadır. Keza, Türkiye Espoo ve Aarhus Sözleşmeleriyle ilgili durumu AB tam üyelik perspektifi içinde değerlendireceğini beyan etmiştir.[68] Bir bütün olarak baktığımızda AB adaylık sürecinin Türkiye çevre politikasını ne kadar ve ne doğrultuda değişime zorladığını tam olarak saptamak kolay değildir. Hem adaylık sürecinin sıkıntılı mecrası, hem de Türkiye'nin iç politika alanındaki öncelikleri ve hedefleri, söz konusu değişimin dinamiklerini derinden etkilemektedir. Fakat değişimin bir dönüşümle sonuçlanması bugünkü şartlarda mümkün gözükmemektedir.

Dryzek'in de açıkça ifade ettiği gibi çevresel sorunları kesin sınırlar içinde ele almak, sınıflandırmak, çözümler aramak mümkün değildir. Ekosistemlerin karmaşık ve birbirine bağlı yapıları nedeniyle bütüncül çözümler aramak, katılımcılığı teşvik etmek ve eşitlik ilkesini göz ardı etmemek etkin bir çevre politikası için olmazsa olmaz koşullardır. Türkiye hem AB adaylık sürecinde, hem de uluslararası çevre sorunlarının çözümüyle ilişkin işbirliği çabalarında bu koşulları dikkate alarak hareket etmek durumundadır.

66 Von HOMEYER, 2005, s.52-76.

67 Von HOMEYER, 2005.

68 Sınır Aşan Çevresel Etki Değerlendirmesi (Espoo) Sözleşmesi (1991). Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Karar Almaya Katılım ve Yargıya Başvuru (Aarhus) Sözleşmesi (2001).

Sorular

1. Dünya çevre siyasetinin temelini atan uluslararası toplantı ne zaman ve nerede yapılmıştır?
2. Türkiye'nin çevre öncelikleri hangi ulusal belgelerde ve nasıl yer almaktadır?
3. Çevre söylemlerinin Türkiye çevre politikasındaki yeri ve önemi nedir?
4. Avrupa Birliği çevre politikası aday ülkelerin çevre politikalarına nasıl etki etmektedir?
5. Avrupa Birliği ve Türkiye çevre politikalarında ekolojik modernleşme söylemi yer almakta mıdır? Eğer alıyorsa bunun örnekleri neler olabilir?
6. Sürdürülebilir kalkınma ve ekolojik modernleşme arasındaki en temel fark nedir?

Tavsiye Edilen Kaynaklar

ADEM, Çiğdem. "Non-State Actors and Environmentalism", Fikret ADAMAN ve Murat ARSEN (der.), **Environmentalism in Turkey,** Ashgate, Aldershot, 2005, s. 71-86.

BUDAK, Sevim. **Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası,** Büke Yayınları, İstanbul, 2000.

KUTTING, Gabriela, **Global Environmental Politics. Concepts, Theories and Case Studies,** Routledge, Oxon, 2011.

NAESS, Arne, "The Shallow and Deep, Long-Range Ecology Movement. A Summary", **Inquiry,** No: 16, 1973, s. 95-100.

PONTING, Clive, **Dünyanın Yeşil Tarihi**, Ayşe BAŞÇI (çev.), Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2008.

PORRITT, Jonathon, **Yeşil Politika,** Alev TÜRKER (çev.), Ayrıntı, İstanbul, 1989.

Faydalı internet bağlantıları

http://ec.europa.eu/environment/enlarg/index_en.htm (Avrupa Komisyonu Genişleme ve Çevre Sayfası)

http://www.csb.gov.tr/turkce/index.php (T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı)

http://www.eea.europa.eu/tr (Avrupa Çevre Ajansı Türkçe sayfası)

http://www.eea.europa.eu/ (Avrupa Çevre Ajansı)

http://www.abcevreodulleri.org/ (AB Çevre Ödülleri Türkiye Programı)

20 Sosyal Politika

Ayşe İdil AYBARS

Bölüm Planı

- Giriş
- Avrupa Birliği'nde Sosyal Politika
- Genişleme Sürecinde Sosyal Politika
- Türkiye'de Sosyal Devlet ve Sosyal Politikalar
- Türkiye'nin AB Sürecinde Sosyal Politika
- Özet

Giriş

Sosyal politika, Avrupa Birliği'nin (AB) 1950'li yıllardaki kuruluş sürecinden bu yana çeşitli boyutlarıyla sürekli değişen ve yeni boyutlar kazanarak genişleyen bir politika alanı olmuştur. Birliğin kuruluş yıllarında ekonomik bütünleşmenin kaçınılmaz bir sonucu olarak algılanmış, böylece uzun yıllar Birlik nezdinde kendi başına bir politika alanı olarak görülmemiştir. Ancak yarım yüzyılı aşkın bir süre içinde küresel ve bölgesel gelişmeler ışığında bugün Avrupa Sosyal Modeli (ASM) olarak adlandırılan ve üye ülkeler arasında istihdam, sağlık, eğitim, emeklilik, sosyal koruma, sosyal dışlanma gibi pek çok alana yayılan kapsamlı bir işbirliği içeren bir politika alanı haline gelmiştir.[1]

Günümüzde ASM kavramı Birliğin küresel düzeyde ayırt edici özelliklerinden biri olarak da kullanılmakta, yani üye ülkeler arasındaki işbirliğinden öteye geçerek, diğer ülkelerle ilişkilerde de öne çıkan bir unsur olmaktadır. Temelde ABD'nin başını çektiği serbest piyasa odaklı kapitalizme alternatif bir model oluşturma fikrine dayanan ASM,[2] ekonomik ve sosyal ilerlemenin el ele gittiği görüşünden yola çıkarak, Avrupa'nın ekonomik başarısı ve toplumsal kalitesini iç içe geçmiş hedefler olarak ele almaktadır. Bu doğrultuda, Avrupa Sosyal Modeli'nin üzerinde yükseldiği temel değerler, demokrasi, adalet, bireysel özgürlük, sosyal refah, fırsat eşitliği, sosyal güvenlik, dayanışma ve yaşam kalitesi olarak öne çıkmaktadır.

Birliğin sosyal alanda öne çıkan özelliklerine ve küresel düzeyde oynadığı önemli role rağmen, sosyal politika AB'nin genişleme sürecinin öncelik verilen boyutlarından biri olmamıştır. Kuşkusuz bunun temelinde yatan en önemli nedenlerden biri, sosyal politikanın üye ülkelerin hassasiyetle koruduğu ve egemenliklerini Birlik seviyesine transfer etmek konusunda çekince gösterdikleri bir politika alanı olmasıdır. Bundan dolayı Birlik sosyal politikası, daima ulusal sosyal politikalardan farklı kavramsallaştırılmış ve Birliğin kuruluşundaki ekonomik vurguyu yansıtan bir alan olmuştur. Böylelikle sosyal politika Avrupa bütünleşmesi sürecinin temel öğelerinden biri olmamış, vurgu özellikle ekonomik ve siyasi konularda olmaya devam etmiş, bu da Birliğin geçirdiği genişleme süreçlerinde sosyal politikaların ön planda olmamasına yol açmıştır.

Öte yandan, özellikle yıllar içinde genişleyen ve pek çok politika alanına yayılan AB müktesebatı içinde sosyal politikanın önemli bir yer tuttuğu açıktır. Müktesebatın 19. Başlığı olan Sosyal Politika ve İstihdam dışında, ekonomik ve sosyal haklar, kadın-erkek eşitliği gibi konular, AB'nin yıllardır yasalar yoluyla benimsediği ve genişlettiği alanlardır. Dolayısıyla aday ülkelerin bu konulardaki AB yasal düzenlemelerini kendi iç hukuklarına uyarlamaları, üyelik için gerekli ön koşulların başında gelmektedir.

Müktesebatın dışında, Birliğin son yıllarda benimsediği Açık Koordinasyon Yöntemi (AKY) de aday ülkelerin sosyal politika alanında işbirliği süreçlerine dâhil olmasını ve bu konuda belirlenen hedef ve göstergelere uyum sağlayacak politikalar geliştirmelerini gerektirmektedir. Özellikle istihdam ve sosyal içerme alanlarında önemli bir geçmişi ve başarılı uygulamaları olan bu yöntem, aday ülkelerin kısa, orta ve uzun vadeli politikalar ve hedefler belirledikleri ulusal programlar hazırlamalarını ve Birlik ile işbirliği içinde bunları uygulamaya koymalarını öngörmektedir.

---

1 AYBARS, Ayşe İdil "Sosyal Politika", Belgin AKÇAY ve İlke GÖÇMEN (der.) **Avrupa Birliği: Tarihçe, Kurumlar ve Politikalar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012.

2 JEPSEN, Maria ve SERRANO PASCUAL, Amparo, "The Concept of the ESM and Supranational Legitimacy-Building," JEPSEN, Maria ve SERRANO PASCUAL, Amparo (der.) **Unwrapping the European Social Model**, Policy Press, Birleşik Krallık, 2006, s. 25-46.

Türkiye, özellikle 2005 yılında AB'ye tam üyelik müzakerelerinin başlamasından itibaren, sosyal politika alanında Birlik müktesebatını ulusal müktesebata uyarlamak konusunda çok sayıda adım atmış, AKY kapsamında da ulusal program ve stratejilerin hazırlanmasına yönelik çalışmalar yürütmüştür. Bu kapsamda iş yaşamında kadın-erkek eşitliğinin sağlanması, iş sağlığı ve güvenliği gibi alanlarda önemli yasal düzenlemeler yapılmış, sosyal politika hedef ve göstergelerinin benimsenmesinde AB müzakere süreci önemli katkı sağlamıştır. Öte yandan, ülkenin kendine has sosyal devlet geleneği, ataerkil söylem ve değerlerin etkinliği gibi nedenlerle, uygulama sürecinde sorunlar ve eksikler devam etmektedir. Ayrıca, sosyal politika, Türkiye'nin üyelik müzakereleri sürecinde de ön planda yer alan konulardan biri olmamış, müzakere süreci, siyasi konuların ağırlığı altında ilerlemiştir.. Özellikle son yıllarda AB üyelik sürecinin yavaşlaması ve iç siyasi gündemin de etkisiyle siyasi söylemde Birlik sosyal politikasının etkisinin giderek azaldığı görülmektedir.

Bu bölüm, AB sosyal politikasının önemli boyutlarına kısaca değinecek, ardından sosyal politikanın genişleme sürecinde ve üyelik müzakerelerindeki rolüne odaklanacaktır. Bu çerçevede, öncelikle Türkiye'de sosyal devlet ve sosyal politikaların gelişimi tartışılacak, ardından Türkiye-AB ilişkilerinde sosyal politikanın durumu ve üyelik müzakerelerinin başlamasından bu yana bu konuda kaydedilen gelişmeler ele alınacaktır.

İpucu:

Günümüzde AB'nin sosyal boyutunun, Birliği dünyanın diğer bölgelerinden, özellikle de A.B.D.'den önemli ölçüde ayıran, Avrupa'nın 'insani' yönünü öne çıkaran bir unsur olduğu vurgulanmaktadır.

Avrupa Birliği'nde Sosyal Politika

Günümüzün Avrupa Birliği, 1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) olarak kurulduğunda, temel olarak altı kurucu üye ülkenin[3] ekonomilerini bütünleştirmek ve ortak bir pazar oluşturmak hedefini benimsemiştir. Birliğin ilk yıllarında sosyal politika kendi başına bir politika alanı olarak öne çıkmamış, ekonomik bütünleşmenin otomatik olarak sosyal gelişmeye yol açacağı anlayışı egemen olmuştur. Ancak özellikle 1970 ve 1980'li yıllardan itibaren neoliberal politikaların hız kazanmasıyla ağırlıklı olarak hissedilmeye başlayan işsizlik ve artan sosyo-ekonomik eşitsizlikler, Topluluk nezdinde sosyal politikalar konusunda daha etkin bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmasına yol açmıştır. İlerleyen yıllarda bu anlayış, sosyal boyutun Avrupa bütünleşmesinin önemli bir parçası ve ekonomik politikanın tamamlayıcısı olduğu fikrinin en azından ilkesel olarak kabul görmesine yol açmıştır.[4]

Günümüzde AB'nin sosyal boyutunun, Birliği dünyanın diğer bölgelerinden, özellikle de ABD'den önemli ölçüde ayıran, Avrupa'nın 'insani' yönünü öne çıkaran bir unsur olduğu vurgulanmaktadır. Öte yandan, AB sosyal politikası üzerindeki akademik tartışmalar, Birliğin ekonomik ve parasal boyutunun, hatta siyasi hedeflerinin son derece belirgin olduğunu, buna karşılık sosyal politikasının ise en iyi olasılıkla 'zayıf' olarak nitelendirilebileceğini vurgulamaktadır.[5] Avrupa sosyal politikası, ulusal sosyal politikalara göre 'tutarsız' ve 'parçalı' bir alan olarak görülmekte, eko-

[3] Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda, Luxemburg.

[4] HANTRAIS, Linda, **Social Policy in the European Union**, Palgrave Macmillan, New York, 2007.

[5] PALIER, Bruno ve POCHET, Philippe, 'Toward a European Social Policy – At Last?', JABKO, Nicolas and PARSONS, Craig (Editörler) **The State of the European Union: With US or Against US? European Trends in American Perspective**, OUP, Birleşik Krallık, 2005, s. 253-273.

nomik bütünleşmeyi kolaylaştırıcı bir unsur olmaktan öteye gidemediği vurgulanmaktadır.

AB sosyal politikası konusunda altı çizilmesi gereken ilk unsur, topluluğun kuruluşundaki ekonomik vurgunun, yıllar içinde farklı anlamlar kazanmakla birlikte günümüze kadar devam etmiş olduğudur. Birliğin sosyal politika düzenlemeleri bugün de küresel bilgi ekonomisinde büyüme ve rekabetçilik odaklı olup, büyük ölçüde istihdam ve işgücü piyasalarına yönelik önlemlere ağırlık vermektedir. Özellikle son dönemde üye ülkeleri farklı şekillerde etkileyen ekonomik kriz ortamında artan işsizlik ve toplumsal eşitsizlikler, Birliğin istihdam hedeflerine odaklanmasına, aktif işgücü piyasası önlemlerine ağırlık vererek sorumluluğu giderek devletten bireye doğru kaydıran sosyal politika önlemlerine ağırlık vermesine neden olmaktadır.

Diğer yandan AB'nin ayrımcılık karşıtı düzenlemeler, kadın erkek eşitliği, işyerinde sağlık ve güvenlik gibi alanlarda oldukça kapsamlı bir yasal çerçeve oluşturduğu ve üye ülkelerde ekonomik ve sosyal haklarla ilgili yasal düzenlemelerin bu yönde önemli gelişme kaydettiği gözlenmektedir. Ayrıca özellikle 2000'lerin başından bu yana eğitim, sağlık, emeklilik, sosyal içerme gibi ulus devletlerin egemenliklerini korumak istedikleri 'hassas' konular da Açık Koordinasyon Yöntemi kapsamında Birliğin üye ülkelerle yaygın bir işbirliği ve eşgüdüm yürüttüğü konular olarak öne çıkmaktadır.

AB bünyesinde sosyal politikanın zaman içinde neden önem kazandığı, pek çok akademik tartışmanın ele aldığı bir konudur. Bu anlamda farklı ama paralel olarak gelişen bazı unsurların Birlik sosyal politikasının gelişiminde etkili olduğundan söz etmek mümkündür. Öncelikle, Avrupa Komisyonu, Konseyi ve Adalet Divanı'nın çeşitli girişimleri, Birliğin sosyal alandaki yasal düzenlemelerinin genişlemesine ve önemli bir boyut kazanmasına yol açmıştır. Bunun yanı sıra, özellikle 1980'lerden itibaren süreç içindeki önemli siyasi aktörlerin, Avrupa projesini yurttaşlara yakınlaştırmak ve Birliğin varlığına meşruiyet kazandırma amacıyla Avrupa bütünleşmesinin sosyal boyutunu vurgulamaya başlaması da Birlik sosyal politikasının gelişiminde etkili olmuştur. Bir başka önemli etken, ekonomik bütünleşme projesinin farklı aşamalarının, sosyal anlamda da AB çapında önlemler geliştirilmesini kaçınılmaz hale getirmiş olmasıdır. Özellikle ortak pazar, Parasal Birlik gibi süreçler, sosyal politika önlemlerinin de değişmesine ve gelişmesine yol açmıştır. Bunun yanı sıra, birbirini takip eden genişleme dalgaları farklı sosyal geleneklere sahip ülkeleri Birlik çatısı altına getirmiş, bu da sosyal gündemin giderek önem kazanmasına neden olmuştur. Tüm bu süreçlere paralel olarak, küreselleşme, Avrupa bütünleşmesi, artan işsizlik ve demografik değişim gibi süreçler tüm dünyada olduğu gibi AB'de de sosyal politikaya verilen önemi zaman içinde artırmış ve üye ülkelerin karşılaştıkları ortak risklerin ortak bir çerçeve içinde çözülmesi gerekliliğinin altını çizmiştir.[6]

AB Sosyal Politikasına Tarihsel Bir Bakış

AB'de sosyal politikanın gelişimini üç farklı dönemde incelemek mümkündür. 1950'lerden 1980'li yıllara kadar olan ilk döneme, 'piyasa odaklı' sosyal politika anlayışı damgasını vurmuştur. Bu dönemde ekonomik bütünleşmenin doğal olarak sosyal ilerlemeye yol açacağı varsayımından yola çıkılarak, kurucu ülkelerdeki firmalar eşit koşullar altında serbestçe rekabet edebilirse, kaynakların etkin dağılımının ve ekonomik büyümenin kesintisiz olarak devam etmesinin sağlanabileceği; bunun da otomatik olarak sosyal gelişime yol açacağı vurgusu hâkim olmuştur.[7] Bu anlamda kurucu Antlaşma, sosyal politikayı ulusal refah devletlerine bırakmıştır.[8]

6 AYBARS, 2012.

7 Daha detaylı bir tartışma için Bkz. HANTRAIS, 2007.

8 PALIER ve POCHET, 2005, s. 255.

AET Antlaşması'na giden yolda, kurucu üyelerin sosyal hedefler üzerine anlaşmaya varamaması ve bu hedeflere ulaşmak için gerekli mekanizmaları kuramaması sonucu ortaya çıkan uzlaşma, iddiasız, tedbirli ve dar kapsamlı bir sosyal politika doğurmuştur.[9] AET Antlaşması'n oluşturan toplam 248 maddenin yalnızca 12 tanesi sosyal politikalarla ilgilidir (117-128. maddeler). AET, rekabeti bozan unsurların önlenmesi ilkesinin, gelirlerin yeniden dağıtımına yönelik müdahaleleri gereksiz kılacağı anlayışını benimsemiştir. Dolayısıyla yeniden dağıtım, devletlerin denetimi altında kalması gereken bir alan olarak görülmüştür. Eşit işe eşit ücret, yaşam standartlarının yükseltilmesi ve sosyal uyum gibi konulara yönelik düzenlemeler, ancak ekonomik bütünleşme amacını destekledikleri ölçüde yapılmıştır. Bunların dışında, AET Antlaşması'nda, sadece Topluluğun kuruluş hedeflerinden biri olan emeğin serbest dolaşımı ilkesini kolaylaştıracak sosyal politika düzenlemelerine yer verilmiştir.

1970'lerde sosyal alanda yasal düzenlemelere bir yönelim ile birlikte sosyal politikalara daha olumlu ve müdahaleci bir yaklaşım AET'ye egemen olmaya başlamıştır. Bu dönemde etkisi hissedilmeye başlanan ekonomik daralma ve giderek yoğunlaşan ulusal girişimler, kadın-erkek eşitliği, işyerinde sağlık ve güvenlik ve iş hukukunun çeşitli alanlarına ilişkin Yönergelerin benimsenmesiyle sonuçlanmıştır. Özellikle çalışma ortamı ile ilgili alanlarda eylemler belirlenmiş, tam ve daha iyi istihdam, yaşama ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, ekonomik ve sosyal kararlara işçi ve işverenlerin artan katılımı gibi alanlarda geniş hedefler ortaya konmuştur. 1970'ler, eğitim, işyerinde sağlık ve güvenlik, çalışanların ve kadınların hakları, yoksulluk gibi konularda bir dizi eyleme sahne olmuş, sosyal alanda ilerlemeyi denetleyecek Avrupa ağlarının ve gözlemevlerinin kurulmasına yol açmıştır.

1970'lerde AB sosyal politikasının ivme kazanması, 1980'ler ve 1990'larda 'sosyal boyut'un ön plana çıktığı ikinci dönemin temellerini atmıştır. 1980'lerin ortalarından itibaren, Topluluk nezdinde düzenleyici bir sosyal politika için baskı artmaya başlamıştır. 1985'te Komisyon'un başkanı olan Jacques Delors, 'sosyal alan' (*espace social*) fikrini ortaya atmış, bu fikrin merkezine de istihdamı koymuştur. Bu doğrultuda, Avrupa sosyal politikası, işçi ve işveren arasında diyalogun yoğunlaştığı, sosyal koruma konusunda işbirliği ve istişare süreçlerinin önem kazandığı bir alan haline gelmiştir. Sosyal politika, ekonomik uyumun güçlendirilmesi için bir araç; ekonomi, para ve sanayi politikalarıyla aynı temelde geliştirilecek bir alan olarak öne çıkmış, ekonomik bütünleşmenin bir ön koşulu olarak görülmeye başlamıştır.

1986'da imzalanan Avrupa Tek Senedi ile sosyal politika yapım sürecini kolaylaştıracak ve hızlandıracak önemli değişiklikler gerçekleşmiştir.[10] Yeni eklenen 118(a) maddesi, çalışma ortamının ve çalışanların sağlık ve güvenliğinin önemini vurgulamış, bu alanda kararların nitelikli çoğunluk ile alınmasına olanak sağlamıştır. 1989'da İngiltere dışındaki tüm ülkeler Çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı'nı kabul etmiştir. Topluluk Şartı, Avrupa Tek Senedi'nin sosyal boyutu olarak görülmüştür. Şartın başlangıç kısmı, 'sosyal boyutlara ekonomik boyutlar kadar önem verilmesi gerektiğinin altını çizmiştir. Ancak 1980'li yılların sonuna doğru, özellikle Thatcher ve Reagan hükümetlerinin etkisiyle ulusal sosyal politikaların uyumlaştırılması sürecine devam etmek zorlaşmış, Topluluk da bu alanda hiçbir ülkenin altına inemeyeceği asgari normlar belirleyerek ilerlemek durumunda kalmıştır.[11]

[9] HANTRAIS, 2007.

[10] HANTRAIS, 2007.

[11] PALIER ve POCHET, 2005.

1990'lardan itibaren 'istihdam odaklı sosyal politikaların iyiden iyiye vurgulandığı üçüncü bir döneme girilmiştir. 1992'de Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması'na ekli bir Sosyal Anlaşma'nın yer alması, Avrupa sosyal politikası için önemli dönüm noktalarından biridir.[12] Sosyal Anlaşma, 'istihdamın, daha iyi yaşama ve çalışma koşullarının, sosyal korumanın, işçiler ve işverenler arasında diyalogun, insan kaynaklarının geliştirilmesinin' yüksek ve kalıcı istihdam ve dışlanmayla mücadele amacıyla desteklenmesine yönelik özel hedefler belirlemiştir. Ancak Maastricht Antlaşması'nda 'yerinde hizmet' ilkesinin benimsenmesi,[13] sosyal politika alanındaki ilerlemeyi sınırlamış, üye ülkelerin kendi ulusal egemenliklerine tehdit oluşturacak bir ulus-üstü sosyal politika oluşturulmasına karşı süregelen isteksizliklerini göstermiştir.

1997'de imzalanan Amsterdam Antlaşması ile Sosyal Anlaşma, XI numaralı Sosyal Politika, Eğitim, Mesleki Eğitim ve Gençlik Başlığı altında Antlaşma'nın ana metnine dâhil edilmiş, bu da üye ülkelerin sosyal boyutu Avrupa bütünleşmesinin ana unsurlarından biri olarak gördüklerinin bir kanıtı olarak algılanmıştır. Birlik genelinde yükselen işsizliğin yarattığı kaygıya paralel olarak, 'yüksek düzeyde istihdam ve sosyal koruma', Birliğin önceliklerini düzenleyen 2. Madde'de ikinci sıraya yükseltilmiştir. Birliğin 'ana akımlaştırma' (*mainstreaming*) politikasına uygun olarak, kadın-erkek eşitliği, 'sürdürülebilir büyüme'nin önünde, üçüncü sıraya yerleştirilmiştir. 13. madde, ayrımcılık karşıtı önlemlerin temellerini 'cinsiyet, ırk, etnik kimlik, din veya inanç, engellilik, yaş ve cinsel yönelim' unsurlarını içerecek şekilde genişletmiştir.

Amsterdam Antlaşması'nın getirdiği en önemli değişiklik ise, VIII numaralı İstihdam Başlığının eklenmiş olmasıdır (125-130. maddeler). Bu Başlık altında Birliğin ve üye devletlerin sorumlulukları sıralanmış, istihdam alanında işbirliği ve eşgüdüm süreçlerinin önemi vurgulanmıştır. Bu Başlık, kısa bir süre sonra benimsenecek olan Açık Koordinasyon Yöntemi'nin işaretlerini vermiştir.

2000 yılında gerçekleşen Nice Zirvesi'nde son şeklini alan Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, sosyal politikanın sınırlarını işyerinden, aile ve iş yaşamının dengelenmesi, çocukların ve yaşlıların korunması ve bakımı, sosyal yardımlar, barınma, önleyici sağlık hizmetleri ve dini inançlar gibi konulara doğru genişletmiştir. Şartın amacı, Birliğin insanlık onuru, özgürlük, eşitlik ve dayanışma değerlerine bağlılığını, kültür ve geleneklerin çeşitliliğine saygısını vurgulamaktır. Ancak Sosyal Şart gibi, bu da bağlayıcı olmayıp, 2009'da Lisbon Antlaşması yürürlüğe girene kadar resmi bir bildirim olarak kalmıştır.[14]

1990'ların sonlarına doğru işsizliğin daha da artması, Kasım 1997'de Luxemburg'da bir istihdam zirvesi düzenlenmesine neden olmuştur. İstihdam konusunda amaç, hedef ve araçlara yönelik ortak bir yaklaşım ve bütüncül bir strateji geliştirme amacıyla toplanan bu zirve, Avrupa İstihdam Stratejisi'ni (AİS) başlatmıştır.[15] Üç yıl sonra gerçekleşen Lizbon Zirvesi ise, istihdam alanında yasal düzenlemeler yerine işbirliği ve eşgüdüm süreçleriyle ilerlemenin önemini vurgulayarak Açık Koordinasyon Yöntemi (AKY) adını

[12] Ancak Sosyal Anlaşma'nın İngiltere'nin ısrarı üzerine Antlaşma metninin içine dahil edilmeyip, ayrı bir Sosyal Politika Protokol'ü olarak eklenmesi, sosyal alanda üye ülkelerin uzlaşmasının ne kadar zor olduğuna dair önemli bir örnektir. Gene de Protokol, geri kalan 11 üye ülkenin Sosyal Şart üzerinde ilerlemesine olanak vermiştir.

[13] Bu konuda daha detaylı bilgi için bkz. AYBARS, 2012.

[14] HANTRAIS, 2007.

[15] AİS'nin detayları için bkz. DE LA PORTE, Caroline, "Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?" **European Law Journal**, Cilt: 8, Sayı.1, 2002, s. 38-58; zaman içinde gelişimi için Bkz. PALIER ve POCHET, 2005.

verdiği yeni bir yöntemi uygulamaya koymuştur. Bu yöntem, 2000'li yıllarda Birliğin sosyal politika alanındaki ilerlemesinde temel yöntem olmuştur. Lizbon Zirvesi'nde kabul edilen ve 2010 yılında Birliği, sosyal uyum, dayanışma ve eşitliğe önem verirken, dünyadaki en rekabetçi bilgi ekonomisi haline getirmeyi hedefleyen Lizbon Stratejisi, AKY'yi bu amaca ulaşmanın temel aracı olarak benimsemiştir.

AKY, ulusal hassasiyete sahip konularda gösterge belirleyen, ulusal ve bölgesel hedefler koyan, periyodik aralıklarla raporlamalara dayanan ve çok taraflı gözetime olanak veren, 'dikkatli bir eşgüdüm süreci' olarak değerlendirilmektedir.[16] Buna göre, üye devletlerin kılavuz ilke oluşturma, somut gösterge ve karşılaştırma ölçütlerine dayalı ortak hedefler belirleme, ulusal eylem planları geliştirme ve iyi deneyimleri paylaşma konularında işbirliği içinde olmaları hedeflenmiştir. Yöntemin dayandığı temel nokta, belirlenen hedeflerin elde edilmesine yönelik gelişmelerin düzenli olarak izlenmesidir. Bu da, üye devletlerin resmi yaptırımlara tabi olmadan, kendi çabalarını diğer ülkelerle karşılaştırmalarına ve diğerlerinden öğrenmelerine olanak veren, yenilikçi bir boyut içermektedir. AKY kapsamında üye devletlerin performansları, Avrupa Komisyonu ve Konsey tarafından değerlendirilmektedir. Komisyon ve Konsey, bu amaçla genel ve ülke bazında tavsiyelerde bulundukları periyodik raporlar yayınlamaktadır.[17]

İpucu:

- Açık Koordinasyon Yönteminin (AKY) sosyal politika alanındaki ilk örneği ve en kapsamlı uygulaması, Avrupa İstihdam Stratejisi'dir.

[16] DE LA PORTE, 2002, s. 38.

[17] AİS kapsamında ilk Tavsiye kararları 1999'da yayınlanmış, raporda üye devletlerin Avrupa kılavuz ilkelerine ve ölçütlerine göre konumları ele alınmıştır (De La Porte 2002).

AKY'nin benimsenmesinde kuşkusuz en önemli etkenlerden biri, yaklaşan genişleme dalgasının getireceği sosyal çeşitliliği dikkate alan yeni bir yaklaşıma duyulan gereksinimdir. Yöntemin esas amacı, Avrupa çapında karar alma süreçlerini hızlandırmaktır. Bu kapsamda yöntem, AB çapında tek bir ortak çerçeve oluşturmak yerine, farklı değer ve düzenlemeleri göz önünde bulundurarak, üye devletlerin ortak hedefleri elde etmek için çalışacakları bir ortamı mümkün kılmak üzere şekillenmiştir. AKY'nin temel özelliklerinden biri, üye devletlerin kendi sosyo-ekonomik koşullarına göre, kendi istedikleri hızda ve yoğunlukta ilerlemelerine olanak vermesidir.

AKY'nin sosyal politika alanındaki ilk örneği ve en kapsamlı uygulaması, Avrupa İstihdam Stratejisi'dir. Yöntem, 2000'li yılların başından itibaren, sosyal içerme, yoksulluk, emeklilik, sağlık, eğitim, araştırma-geliştirme, bilgi toplumu gibi alanlarda da benimsenmiş, bu alanlarda üye devletler arasında ve üye devletler ile AB arasında eşgüdüm sağlamak amacıyla hız kazanmıştır.

Genişleme Sürecinde Sosyal Politika

Avrupa sosyal politikası, AB'nin genişleme süreci nezdinde belki de en az tartışılan ve araştırılan konulardan biridir. Birliğin geçmiş genişleme dalgalarında akademik ve siyasi tartışmalar, bütünleşmenin ekonomik koşulları ve siyasi kriterlere odaklanmış, sosyal politika boyutu ikinci planda kalmıştır. Kuşkusuz bunun en önemli nedenlerinden biri, konunun Birlik nezdinde de tarihsel olarak çelişkili ve bütünsellikten uzak şekilde ele alınmasıdır. Bu da sosyal politikanın ulus devletlerin hassasiyetle koruduğu, egemenliklerini Birliğe transfer etmekte daima çekince gösterdikleri bir alan olmasıyla yakından ilişkilidir. Bu koşullar altında Türkiye'nin AB üyelik sürecinde de konu-

nun siyasi kriterlerle ilgili tartışmaların gölgesinde kalmış olması şaşırtıcı değildir.[18]

AB'nin 1970'ler, 1980'ler ve 1990'lardaki genişleme dalgalarında sosyal politikalar önemli bir gündem maddesi oluşturmamıştır.[19] Ancak Türkiye'nin adaylık sürecine belki de en önemli örneği teşkil edecek olan, 2000'lerde yaşanan son genişleme dalgalarıdır. Bunun nedeni, 2004 ve 2007'de Birliğe katılan Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinin (MDAÜ) sosyo-ekonomik göstergeler açısından, Türkiye'ye benzer şekilde, Birlik üyelerinin ortalamasından oldukça düşük performans göstermeleridir. Kendi aralarında önemli ölçüde çeşitlilik göstermelerine rağmen,[20] Birliğe 2004 yılında katılan 10 ülkenin ortalama GSYH'si o dönemde AB-15 ortalamasının sadece dörtte birine denk gelmektedir.[21] Bu da, AB sınırları dâhilinde son katılımlarla ortaya çıkan zengin ve yoksul ülke farklılıklarının geçmiş genişleme dalgalarına göre oldukça açılmasına yol açmaktadır.

Sosyal harcamaların GSYH'ye oranı açısından bakıldığında, yeni üyeler AB'ye katılırken bu oranın AB-15 ortalaması yüzde 27.6 iken, yeni üyelerin ortalamasının yüzde 18.7 olduğu görülmektedir. Dolayısıyla sosyal harcamalar konusunda yeni üyelerin AB ortalamasını önemli ölçüde aşağı çektiği açıktır. Aynı şekilde, kişi başına düşen milli gelir konusunda da AB-15 ile yeni üye ülkeler arasında yaklaşık yarı yarıya bir farklılık bulunduğu, yeni üyelerin AB içinde görece yoksul bir grup teşkil ettiği sıkça dile getirilmiştir.[22]

Sosyal politikalar göz önüne alındığında, 2000'li yıllarda gerçekleşen genişleme dalgaları, üye ülkeler tarafından Birlik sınırları dâhilinde gelir eşitsizliğini artıracak ve sosyal devletin kazanımlarını tehlikeye atacak bir unsur olarak görülmüştür.[23] Eski üyeler, yeni üye ülkelerden kendilerine doğru bir 'refah göçü' olacağı ve bunun da refah sistemlerindeki standartları düşürecek bir 'aşağı doğru yarışa' (*race to the bottom*) sebep olacağı endişesini sıklıkla dile getirmiştir.[24] Bunun nedeni, yeni katılan ülkelerin refah sistemlerinin zayıf olarak görülmesi ve neoliberal politikalara gösterdikleri eğilimin AB-15'in kazanımlarını tehlikeye atacağı düşüncesidir.[25]

2000'li yıllarda gerçekleşen genişleme dalgasının en önemli özelliklerinden biri, daha önceki hiçbir genişleme dalgasında bu kadar çok ülkenin ve bu kadar fazla sayıda insanın Birlik sınırları içine aynı anda dâhil olmamış olmasıdır. Bu koşullar altında, o zamanki 15 AB ülkesi ya sosyal politikalarını yeni koşullara uyarlamış, ya da işgücü piyasalarını yeni ülkelere çeşitli sürelerle kapatma yolunu seçmişlerdir.[26] Bu da Avrupa sosyal politikasının geleceği için önemli soru işaretleri ortaya atmaktadır. AB-15 ülkelerinin ASM'yi ortak bir tarihsel değerler bütünü olarak görmeleri, yeni üye ülkelerinin bu değerleri benimseyerek ileriye taşımlarının zor olduğu görüşüne yol açmıştır. Çünkü bu ülkelerin bu ortak değer, kurum ve çıktıları paylaşmadıkları ileri sürülmüştür.

---

18 TSAROUHAS, Dimitris, Ebru ERTUGAL ve Ayşe İdil AYBARS (der.) **Bridging the Real Divide: Social and Regional Policy in Turkey's EU Accession Proces.** Ankara: ODTÜ Yayıncılık, 2007.

19 Bu genişleme dalgalarının AB sosyal politikası ve refah rejimi çeşitliliği açısından daha detaylı tartışması için Bkz. AYBARS 2012.

20 KVIST, Jon, 'Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom? Strategic Interaction among EU Member States in Social Policy', **Journal of European Social Policy**, Cilt 14, Sayı.3, 2004, s. 301-318.

21 KVIST, 2004, s. 305.

22 KEUNE, Maarten 'The European Social Model and Enlargement', JEPSEN, Maria ve SERRANO PASCUAL, Amparo (Editörler) **Unwrapping the European Social Model**, Policy Press, Birleşik Krallık, 2006, s. 167-188.

23 KEUNE, 2006.

24 KVIST, 2004.

25 VAUGHAN-WHITEHEAD, Daniel C., **EU Enlargement versus Social Europe: The Uncertain Future of the European Social Model**, Cheltenham, Edward Elgar, 2003.

26 KVIST, 2004, s. 302.

'Genişleme' ve 'üyelik süreci'

Sosyal politikaları Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerini dikkate alarak, bir yandan AB'nin 'genişleme' perspektifinden, diğer yandan aday ülkelerin 'üyelik süreci' perspektifinden değerlendiren Lendvai'ya göre,[27] aday ülkelerin bakış açısından 'üyelik süreci', bir dizi kural, norm, kurumsal yapı, fikir, anlam, çıkar ve kimliğin ulusal düzeyde benimsenmesinden geçmektedir. Dolayısıyla üyelik süreci, müktesebatın benimsenmesi, üyelik müzakereleri ve yapısal fonlara uyumu içeren 'teknik' bir süreç olarak öne çıkmaktadır. AB'ye üyelik, yapısal olarak asimetrik bir süreçtir: aday ülkelerin Avrupa bütünleşmesi sürecinin çeşitli aşamalarında oluşturulmasında hiçbir rol oynamadıkları müktesebatı benimsemeleri ve üyelik koşul ve kriterlerini yerine getirmeleri beklenmektedir.

İpucu:

- Aday ülkeler için sosyal politikalar açısından bakıldığında üyelik süreci AB sosyal politikasının ülkelerinde kurumsallaşması anlamına gelmektedir.

Öte yandan, AB'nin içeriden 'genişleme' perspektifinden bakıldığında, Birliğin kurumsal ve finansal kapasitesi ile yeniden dağıtım ve dayanışma ilkelerini, artan bölgesel eşitsizlikleri, Parasal Birliğin geleceğini, demokratik sorunları içeren 'siyasi' boyut öne çıkmaktadır.

Sosyal politikalar açısından bakıldığında, aday ülkeler için üyelik süreci AB sosyal politikasının ülkelerinde kurumsallaşması anlamına gelmektedir. Sosyal konulardaki müktesebatın benimsenmesi, farklı alanlarda devam eden AKY süreçlerine tam katılımın sağlanması, ya da Avrupa Sosyal Fonu'na erişimin sağlanması gibi süreçlerin tümü, aday ülkelerdeki sosyal politikaları doğrudan etkilemektedir. AB'nin bakış açısından ise, genişleme süreci AB sosyal politikasının yeni ülkelerde uygulanması olduğu kadar, AB bütünleşmesinin sosyal alandaki başarılarının coğrafi olarak genişlemesi anlamına gelmektedir – ki bunların da AB'nin yönetişim süreçlerine önemli etkisi bulunmaktadır.[28]

Ancak üyelik süreci aynı zamanda çok katmanlı, çok seviyeli yönetişim süreçlerinin aday ülkelerde yerleşmesi anlamına da gelmektedir. AB'ye üyelik süreci, kuşkusuz aday ülkelerin yönetişim sistemlerini etkilemiş, merkezi devlet geleneğine dayanan yönetişim yapılarının değişmesine yol açmıştır. Sosyal politika alanına bakıldığında, yeni üyelerde iki katmanlı, merkezi ve yerel yönetimlere dayanan sosyal politika yönetişim sistemlerinin, Avrupa katmanı ve bölgesel katmanların da eklemlendiği üç veya dört-katmanlı sistemlere dönüştüğü görülmektedir.

Kamu politikaları açısından bakıldığında ise, üyelik sürecinin sosyal-politika öğrenme pratiklerinin ve politika transferlerinin kurumsallaşmasına olanak veren bir 'fırsat penceresi' olarak yorumlanması mümkündür. Fırsat eşitliği, engellilik, sosyal içerme gibi önemli sosyal konuların ulusal gündemde tartışılmaya başlaması, açılan bu fırsat penceresinin birer sonucudur. Savunuculuk faaliyetleri, çıkar grupların temsiliyeti ve farklı grupların seslerinin duyulması da AB'ye üyelik sürecinin oluşturduğu fırsat penceresinin etkileri olarak görülebilir. Üyelik süreci, politika aktörlerinin farklı gündemlerini dile getirebilecekleri yeni alan ve mekânlar sağlamakta, bu da kadın örgütleri, azınlık hakları savunucuları gibi gruplara yeni ve ulus-üstü lobi fırsatları yaratmaktadır.

Son olarak, üyelik süreci genel olarak bilişsel düzeyde bir değişimin gerçekleştiği yeni bir anlam-

[27] LENDVAI, Noemi, "The Weakest Link? EU Accession and Enlargement: Dialoguing EU and Post-Communist Social Policy", **Journal of European Social Policy**, Cilt: 14(3), 2004, s. 319-333

[28] LENDVAI, 2004, s.320.

oluşturma, bir 'bilişsel Avrupalılaşma'[29] sürecine işaret etmektedir. Politika yapıcılarının sosyal konularda tartışma, konuşma ve eylemde bulunma biçimlerini etkileyen bu süreçte, yeni söylemler, yeni kavramlar, yeni anlamlar ve yeni gündemler ulusal düzeyde kabul görmeye başlamaktadır.[30]

Ancak aday ülkelerde tüm bu süreçlerle ilgili önemli sorunların ve uygulama zorluklarının yaşandığı da açıktır. Özellikle sosyal konulardaki müktesebatın benimsenmesine bakıldığında, öne çıkan önemli konulardan biri AB müktesebatının farklı kültürel, siyasi ve sosyal bağlamlarda uygulanmasının zorluğudur. Fırsat eşitliği konusundaki müktesebatın Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki benimseme sürecine bakan Watson, toplumsal cinsiyet ilişkilerinin bu ülkelerdeki tarihsel ve siyasi gelişim sürecinin Batı Avrupa'dakinden farklılığının altını çizmektedir.[31] Kadının siyasi kimliğinin, kadın-erkek rollerinin ve toplumsal cinsiyete dayalı iş bölümünün bu kadar farklı olduğu bir bağlamda müktesebatın uygulamasının sınırlı kalması şaşırtıcı olmamakta, bu da AB'nin genişleme adımındaki inandırıcılığını riske atmaktadır.

Bu ülkelerdeki kurumsal yetersizlikler, politika yapımındaki boşluklar, zayıf politika aktörleri, izleme ve değerlendirme mekanizmalarındaki sıkıntılar da bu resme eklendiğinde, üyelik sürecinin aday ülkelerde yarattığı zorluklar daha da netlik kazanmaktadır. Sosyal politika alanında ve gene Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri örneğine bakıldığında, bu ülkelerin devlet kapasitelerinin zayıflığı, vergi toplama kapasitelerinin sınırlılığı, kayıt dışı ekonomiyle mücadeledeki yetersizlikleri, yasal düzenlemelerin uygulanmasını izleme ve değerlendirme konusunda yaşadıkları zorluklar sıklıkla dile getirilen konulardır.[32] Kurumsal kapasite eksikliğinin ve sosyal politika yönetişim süreçlerinin zayıflığının doğrudan etkisi, yasal düzenlemelerin uygulamasındaki boşluklar, bir diğer deyişle, yasama ve uygulama arasındaki tutarsızlıklar olarak ortaya çıkmaktadır.

Sosyal Politika Aktörü Olarak AB

AB'ye üyelik sürecinin aday ülkeler için oluşturduğu fırsat pencereleri ve yönetişim, idari ve kurumsal yapı gibi alanlarda sebep olduğu önemli değişiklikler, özellikle 2000'li yıllarda gerçekleşen genişleme dalgaları üzerinden oldukça hararetli tartışılan bir konudur. Öte yandan, üyelik sürecinde sosyal politikalar alanında aday ülkelerde meydana gelen dönüşümlerde Birliğin rolünün ne olduğu, bir başka deyişle bu dönüşümlerin ne kadar AB'nin etkisinde, ne kadar küreselleşme, demografik dönüşüm gibi daha genel süreçlerin etkisinde gerçekleştiği, ayrı bir tartışma konusudur. AB'nin küresel düzeyde bir sosyal politika aktörü olarak rolü, bu anlamda ortaya atılması gereken önemli sorulardan biridir. Sosyal politikalar küresel düzeyde ele alındığında, AB belirleyici sosyal politika aktörlerinden midir? Sosyal politika alanında etkili ulus-üstü kuruluşların yanında Birliğin rolü nedir? Bu rolün genişleme sürecinde aday ülkelerde ne gibi yansımaları bulunmaktadır?

İpucu:

- Mevcut Avrupa Anlaşmaları, İlerleme Raporları ve Birliğin çeşitli plan ve programları dikkate alındığında AB genişleme sürecinde sosyal boyutun zayıf kaldığı görülmektedir.

Üyelik süreci, aday ülkeler için karmaşık bir ortamda gelişen bir süreçtir. Aday ülkeler bir yandan AB bütünleşmesinin gerektirdiği yasal ve kurumsal dönüşümleri gerçekleştirirken, diğer yandan da küreselleşmenin meydana getirdiği dönüşümlerden etkilenmektedir. Özellikle sosyal

[29] GUILLEN, Ana M. ve ALVAREZ, Santiago, "The EU's Impact on the Spanish Welfare State: The Role of Cognitive Europeanization", **Journal of European Social Policy**, Cilt: 14, Sayı.3, 2004, s. 285-299.

[30] LENDVAI, 2004, s. 321.

[31] WATSON, Peggy, 'Politics, Policy and Identity: EU Eastern Enlargement and East-West Differences', **Journal of European Public Policy**, Cilt 7, Sayı. 3, 2000, s. 369-384.

[32] LENDVAI, 2004, s. 325.

politika konusunda AB'nin zayıf bir ulus-üstü aktör olduğu, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde yapısal uyum süreçleri altında gerçekleşen sosyal politika reformları konusunda çok da önemli bir rol oynamadığı çeşitli çalışmalarda ortaya konmuştur.[33] Ekonomik küreselleşme ve özellikle Dünya Bankası'nın bu ülkelerdeki sosyal politikalar üzerindeki etkisi, AB'nin etkisinden daha güçlü olarak görülmektedir. Bunda, Birlik sosyal politikasının yeterince açık ve tutarlı olmamasının ve Birliğin sosyal politikalar konusunda tam bir vizyon sunamamasının etkisi büyüktür. Ek olarak, AB'nin sosyal politikaların temel alanları olan eğitim, sağlık, emeklilik, sosyal hizmetler gibi yeniden dağıtımla ilgili konular yerine, ulusal sosyal politikaların boş bıraktığı alanları doldurma eğilimi de bunda önemli bir etkendir.[34]

Dolayısıyla, AB genişleme sürecinde sosyal boyutun zayıf kaldığı, İlerleme Raporları, Avrupa Anlaşmaları ve Birliğin çeşitli plan ve programlarından yola çıkan araştırmacılar tarafından dile getirilmektedir. AB'nin sosyal politikalar konusunda güçlü bir ulus-üstü aktör olmadığı, aday ülkelerde ASM'nin temel ilke ve unsurlarını geliştirmekte yetersiz kaldığı vurgulanmaktadır. Sosyal politikanın İlerleme Raporlarında yeterince yer tutmadığı, yoksulluk, sosyal dışlanma, artan eşitsizlikler gibi konular üzerinde yeterince durulmadığı, bunlar yerine emeklilik ve sağlık sistemlerinin özelleşmesi gibi neo-liberal gündemlerin dolaylı olarak dile getirildiği bu anlamda üzerinde durulan konulardır.[35]

İpucu:

- 'Güney Avrupa' refah modeli'nin en önemli özellikleri; devletin sosyal harcamalarının düşük olması, sosyal refah düzenlemelerinde aileye ağırlıklı rol verilmesi, sosyal sigorta uygulamalarının işgücü piyasasındaki konuma göre şekillenmesi, sosyal hizmetlerin sınırlılığı ve kadınların işgücüne düşük katılımı olarak sıralanabilir.

Türkiye'de Sosyal Devlet ve Sosyal Politikalar

Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde sosyal politikalar alanına yakından bakmak için, öncelikle ülkenin sosyal devlet yapısına ve sosyal politika geleneğine kısaca değinmek yararlı olacaktır. Türkiye'de sosyal refah devletinin özelliklerine, tarihsel gelişimine ve refah devleti sınıflandırmalarında[36] hangi modeli örneklendirdiğine odaklanan çalışmalar sınırlıdır.[37] Genel olarak bakıldığında, Türkiye'nin en çok 'Güney Avrupa' refah modeline yakınlaştığının altı çizilmektedir.[38] Bu modelin en önemli özellikleri, devletin sosyal harcamalarının düşüklüğü, sosyal refah düzenlemelerinde aileye verilen ağırlıklı rol, işgücü piyasasındaki konuma göre şekillenen sosyal sigorta uygulamaları, sosyal hizmetlerin sınırlılığı ve kadınların işgücüne düşük katılımı olarak özetlenebilir. İstihdam temelinde ayrışan sosyal sigorta sistemlerinin devlet memurları gibi ayrıcalıklı çalışanları

33 DEACON, Bob, 'International Organizations, the EU and Global Social Policy', R. SYKES, B. PALIER ve P. M. PRIOR (Editörler) **Globalization and European Welfare States**, Basingstoke, Palgrave Press, 2001, s. 59-77.

34 LENDVAI, 2004, s. 322.

35 FERGE, Zsuzsa, 'European Integration and the Reform of Social Security in the Accession Countries,' **Journal of European Social Quality**, Cilt 3(1-2), 2001, s. 9-25; VAUGHAN-WHITEHEAD, 2003.

36 Avrupa'daki refah devleti modellerinin ve sınıflandırmaların detaylı tartışmaları için bkz. ARTS, Wil ve GELISSEN, John, "Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-art report", **Journal of European Social Policy**, Cilt: 12 (2), 2002, s. 137-158; ESPING-ANDERSEN, Gosta, **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Polity Press, Birleşik Krallık, 1990.

37 AYBARS, Ayşe İdil ve Dimitris TSAROUHAS, 'Straddling Two Continents: Social Policy and Welfare Politics in Turkey,' **Social Policy & Administration**, Cilt 44, Sayı.(), 2010, s. 746-763.

38 GOUGH, Ian, 'Social Assistance in Southern Europe', **South European Society and Politics**, Cilt 1 (1), 1996, s. 1-23; SARACENO, Chiara (der.), **Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes**, Bristol, Policy Press, 2002.

özellikle yüksek sosyal koruma altına alması ve bunun farklı çalışan kategorileri arasında yarattığı eşitsizlikler, modelin belirleyici özelliklerindendir.

Bu açıdan bakıldığında, model Türkiye'deki sosyal devlet yapısına oldukça yakın gözükmektedir. Öncelikle, sosyal refah düzenlemelerinde aileye verilen merkezi rol, devletin sosyal hizmetlerinin sınırlı olmasına ve özellikle bakım işlerinin kadınların sorumluluğu olarak görülmesine yol açmaktadır. Bu da kadınların işgücü piyasalarına düşük katılımının ardında yatan en önemli etkendir. Kayıt-dışı sektörün istihdamdaki ağırlığı, sosyal sigorta sisteminin işgücü piyasalarında yarattığı ikiliğin bir sonucu olarak, Güney Avrupa modeline benzeyen bir diğer önemli unsurdur.

Ancak Türkiye'yi bu modelden ayıran önemli bir dizi niceliksel ve niteliksel unsur bulunmaktadır.[39] Öncelikle, Güney Avrupa ülkeleri ile kıyaslandığında, Türkiye'de sosyal politikalar toplam harcamaların çok daha küçük bir kısmına denk gelmektedir. 2012 verilerine göre, Güney Avrupa ülkelerinde sosyal harcamalar GSYH'nin yüzde 26'sı ve 31'i arasında değişirken,[40] bu oran aynı yıl Türkiye'de yüzde 13.8 oranında kalmaktadır. Bir başka önemli unsur, istihdam oranlarındaki farklılıklardır. 2012 yılı verilerine göre, 15-64 yaş grubunda istihdam oranları Türkiye'de yüzde 48.9 oranında seyrederken, 27 AB ülkesinin ortalaması yüzde 64.2, Güney Avrupa ülkelerinin ortalaması yüzde 56 seviyesinde bulunmaktadır.[41] 2011 verilerine göre, Türkiye'nin istihdam oranı yüzde 44.3 ile OECD ülkeleri arasında son sırada gelmektedir.[42]

Türkiye'de 1980 sonrası dönemde, dışa dönük ve piyasa odaklı ekonomik politikaların egemen olmasıyla formel istihdam olanaklarında keskin bir düşüş yaşanmıştır. Bu süreç, işgücü piyasalarının esnekleşmesini ve serbestleştirilmesini amaçlayan önlemlerle birlikte yoğun özelleştirme politikalarına sahne olmuş, ekonomik krizlerin de etkisiyle formel istihdam olanaklarında önemli düşüşlerin yaşanması kaçınılmaz olmuştur.[43] Bu sürecin etkileri günümüzde de hissedilmekte olup, bugün Türkiye'deki işgücü piyasalarının en önemli sorun alanları çok yüksek oranlara ulaşan kayıt dışı istihdam,[44] artan uzun dönemli işsizlik ve özellikle başta kadınlar ve gençler olmak üzere, engelliler, yaşlılar ve beceri sahibi olmayanların istihdama katılımının çok düşük olmasıdır. Dezavantajlı grup olarak nitelendirilebilecek bu grup, toplumun önemli kısmını oluşturmaktadır.[45]

Ancak Türkiye'nin işgücü piyasalarıyla ilgili olarak özellikle vurgulanması gereken nokta, kadınların işgücüne katılımının düşüklüğüdür. Türkiye ile Avrupa ülkeleri arasında istihdam oranlarındaki farkın en önemli nedeni, kadınların istihdama düşük katılımıdır. 1990'lı yıllarda Türkiye ve Güney Avrupa ülkeleri arasında kadınların işgücüne katılımı anlamında önemli bir fark bulunmazken, 2014 verilerine göre, Türkiye kadınların istihdama katılım oranı olan yüzde 29.5 ile son sırada gelmekte, 28 AB üyesinin ortalamasının ise yüzde 59.6 olduğu görülmektedir.[46] Dahası, Avrupa'daki ve hatta dünyadaki eğilimlerin tersine,

---

39 AYBARS ve TSAROUHAS, 2010.

40 EUROSTAT, **Social Protection Statistics**, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_protection_statistics adresinde mevcuttur.

41 EUROSTAT (b), **European Union Labour Force Survey**: Annual Results 2012.

42 OECD, Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators, Paris, OECD, 2011.

43 BUĞRA, Ayşe ve Çağlar KEYDER, 'Turkish Welfare Regime in Transformation', **Journal of European Social Policy**, Cilt 16, Sayı.(), 2006, s.211-228.

44 Çeşitli araştırmalar, toplam istihdamın yüzde 40 civarının kayıt dışı sektörde gerçekleştiğinin altını çizmektedir.

45 AYBARS ve TSAROUHAS, 2010.

46 EUROSTAT, Employment Statistics, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics adresinde mevcuttur.

kadınların işgücüne katılım oranı Türkiye'de son yıllarda gözle görülür bir düşüş sergilemektedir.[47] Avrupa ülkelerinde kadınların işgücüne katılımı 1990'lardan bu yana çeşitli teşvikler ve AİS çerçevesinde belirlenen hedefler yoluyla artmaya devam ederken, Türkiye'de bunun tersi bir eğilimin gözlenmesi şaşırtıcıdır.

Bu düşüşün arkasındaki en önemli etkenlerden biri, 1960'lardan bu yana son derece yoğun olarak yaşanan kırdan kente göç olgusudur. Kırda ağırlıklı olarak tarım sektöründe çalışan kadınlar, kente geldiklerinde yeterli eğitim ve beceri sahibi olmadıklarından ya iş bulamamakta, ya da kayıt dışı sektöre yönelmektedirler.[48] Ancak daha da önemlisi, Türkiye'nin kadınların iş yaşamına katılımı konusunda bu oranlarla bazı Orta Doğu ve Arap ülkelerinin bile gerisinde yer almasıdır. Bu da, özellikle son yirmi yılda ataerkil ve dini değerlerin siyasi söylemde ve toplumda giderek artan şekilde yer bulmasıyla ilişkilendirilebilir. Son dönemde sosyal politika alanında atılan adımlar, aile içinde kadın ve erkek arasındaki geleneksel iş bölümünü destekleyen ataerkil bir değerler sistemine atıf yapmakta, bu da kadınların istihdama katılımının çok da desteklenmediği bir ortama neden olmaktadır.[49] Devlet tarafından sunulan sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerle ilgili önlemlerin odağında bireyi güçlendiren atıflar yerine aile vurgusu yer almakta, ailede de kadınların geleneksel bakım ve ev işleri rollerinin altını çizen önlemlere ağırlık verilmektedir.

Ailenin, geleneksel olarak sosyal devletin en önemli ayaklarından birini oluşturduğu Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemi ele alındığında çeşitli toplum kesimleri arasında önemli eşitsizlikler barındıran bir sistem olduğu görülmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında oluşturulan sosyal güvenlik sistemi, yakın zamana kadar üç farklı kurum (Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur) üzerinden devlet memurlarının, işçilerin ve 1970'lerden itibaren de bağımsız çalışanların sağlık ve emeklilik ödemelerini gerçekleştirmiştir. Böyle bir sistem, bu üç kurum tarafından kapsanan gruplar arasında önemli farklılıklar yaratmakla kalmayıp, çalışan nüfusun önemli bir kısmını oluşturan kayıt dışı çalışanların da sistemden tamamen dışlanmasına sebep olmuştur.[50] Ayrıca sistemin bütününün aile odaklı olması, ataerkil bir bakış açısıyla erkek çalışanlara öncelik verilmesine ve kadınların sistemden dışlanmasına yol açmıştır. Bu anlamda, sosyal güvenlik sistemi de, kadınların evde kalıp aile üyelerinin bakımını sağlaması anlayışını pekiştiren bir diğer unsuru oluşturmuştur. Kadınlar, genellikle formel sektörde çalışmakta olan erkek akrabaları üzerinden sosyal güvenlik sistemine erişim sağlamıştır. Çalışan erkeklerin sorumluluğunda olarak algılanan kadınlar, bu şekilde eşleri ya da babaları aracılığıyla sosyal güvenlik ödemelerine hak kazanmıştır.

Bu doğrultuda, sosyal devletin belki de en önemli bileşenlerinden olan sosyal hizmetler boyutu, Türkiye'de sınırlı kalmıştır. Devlet tarafından sağlanan çocuk, yaşlı ve engelli bakım hizmetleri, okul-öncesi eğitim olanakları, bugün hala oldukça sınırlıdır. Bu hizmetlerin ailede kadınlar tarafından yerine getirilmesi beklentisi, son dönemde benimsenen sosyal politikalarda olduğu kadar siyasi söylemde de sıklıkla vurgulanmaktadır. Dolayısıyla, AB'nin vurguladığı gibi kurumsal bakım anlayışını geliştirmek yerine, kadınların bakıcı rolüne vurgu yapacak şekilde çocukların, yaşlıların ve engellilerin bakımı için aileye nakit transferleri sağlanması yoluna gidilmiştir. Nakit transferlerinin, kadınların

[47] BUĞRA, Ayşe ve Burcu YAKUT-ÇAKAR, 'Structural Change, the Social Policy Environment and Female Employment in Turkey', **Development and Change**, Cilt 41, Sayı.3, 2010, s. 517-538.

[48] AYBARS ve TSAROUHAS, 2010, s. 758.

[49] BUĞRA ve YAKUT-ÇAKAR, 2010, s. 518.

[50] BUĞRA ve YAKUT-ÇAKAR, 2010, s. 529.

istihdamını arttırma hedefleriyle de çeliştiği ve kadınları evde kalmaya özendirici unsurlar içerdiği, önemli bir tartışma konusudur.

Sosyo-ekonomik anlamda önemli bir başka gösterge olan yoksulluk seviyesine bakıldığında, Türkiye'nin OECD ülkeleri arasında yüzde 17 ile sondan üçüncü sırada yer aldığı görülmektedir.[51] Aile ve akrabalık bağlarına dayalı geleneksel sosyal koruma sisteminin hızlı kentleşme ve sonucunda yaşanan demografik ve kültürel dönüşümler karşısında etkisiz kalması, yoksulluğun artık kaçınılmaz bir sorun alanı olarak öne çıkmasına neden olmaktadır.[52] Bu bağlamda özellikle 2000'li yılların başından itibaren sosyal güvenlik yerine sosyal yardımlara öncelik verildiği, sosyal yardımların ise dağınık, parçalı ve düzensiz bir şekilde sağlandığı, konuyla ilgili tartışmalarda vurgulanmaktadır.

Nakdi yardımlar yerine kömür, bakliyat, ev eşyası gibi ayni yardımların sağlanması, yardım sağlama kriterlerinin açık ve şeffaf olmaması, yardımların düşük düzeyde olması ve düzensiz olarak sağlanması, yardım sağlayan kurum ve kuruluşların birbirleriyle tutarsız ve zaman zaman çelişen uygulamaları, bu konuda en çok dile getirilen unsurlardır. Öte yandan sosyal güvenlik sisteminin erkekleri hedefliyor olmasına karşılık, sosyal yardımların kadınları hedeflemesi de, kadınların işgücüne katılımını olumsuz etkilemesi bakımından önemli bir noktadır. Bunlardan yola çıkarak AB'nin sosyal içerme konusuna son yıllarda verdiği önceliğin, Türkiye'de henüz karşılığını bulamadığı, çeşitli çalışmalar tarafından dile getirilmektedir.[53]

Dolayısıyla Türkiye'nin sosyal refah modeli, Güney Avrupa ülkeleri ile benzerlikler göstermesine rağmen, özellikle son yirmi yılda bu modelden önemli ölçüde ayrışmış, çeşitli sosyo-ekonomik göstergeler açısından bu modeli örnekleyen AB üyelerinin arkasında kalmıştır. Bu olgu, sosyal politikalar konusunda Birlik üyeliğinin gerektirdiği süreçlerin Türkiye için taşıdığı zorluklara işaret etmektedir. Özellikle kadın-erkek eşitliği, sosyal içerme, sendikal haklar gibi konular, müzakere sürecinin temel sorun alanlarını oluşturmaktadır.

Türkiye'de Sosyal Politikalar ve Uluslararası Aktörler

Yukarıda değinildiği gibi, 1980 sonrası dönemde içe dönük bir ekonomik rejimden piyasa odaklı, dışa dönük bir ekonomik rejime geçiş, sosyal politikalara da damgasını vurmuştur. Bu dönem ve sonrasında finansal liberalleşme, özelleştirme gibi süreçlerin başını çektiği neo-liberal gündemin, ekonomik istikrarsızlık ve kısa dönemli koalisyon hükümetlerine yol açtığı, bu ortamda da sosyal politikaların daha ziyade popülist amaçlara yöneldiği bilinen bir olgudur.[54] Bu döneme aynı zamanda, iç ve dış konjonktürün etkisiyle Türkiye'nin ardı ardına yaşadığı ekonomik krizler ve bunların sonucunda Uluslararası Para Fonu (IMF) ile imzalanan 'stand-by' anlaşmaları ve Dünya Bankası (DB) ile yürütülen yapısal uyum programları damgasını vurmuştur. Bu anlaşma ve programların da etkisiyle, IMF ve DB son yıllarda ülkede sağlık ve emeklilik alanında yaşanan dönüşümlerde oldukça etkili olmuştur.[55]

Sosyal güvenlik alanında duyulan reform ihtiyacı, farklı meslek gruplarına göre şekillenmiş formel sosyal güvenlik sisteminin, kayıt dışı istihdamın yoğunluğu ve kadınların işgücü piyasasına katılımının çok düşük olması karşısında etkin olmamasından doğmuştur.[56] Sosyal güvenlik reformu adına son dönemde Türkiye'de gerçekleşen dönüşüm, DB'nin diğer ülkelerde de desteklediği değişikliklerle para-

[51] OECD, 2011.

[52] BUĞRA ve YAKUT-ÇAKAR, 2010.

[53] BUĞRA ve YAKUT-ÇAKAR, 2010.

[54] BUĞRA ve KEYDER, 2006.

[55] AYBARS ve TSAROUHAS, 2010, s. 755.

[56] BUĞRA ve KEYDER, 2006, s. 216.

lellik göstermektedir. Burada da DB, emeklilik ödemelerinin çalışanlara oranının yüksekliği karşısında mali kısıtlamalar gerektiğinin ve emeklilik sisteminde devlet ve piyasalar arasındaki dengenin altını çizmiş ve bu yönde politikaları desteklemiştir. Sağlık politikalarında da, devlet harcamalarının yüksekliğine vurgu yapmış ve farklı sistemlerin tek bir çatı altında toplanması gerektiğinin altını çizmiştir.[57] Dolayısıyla sosyal devletin temel taşlarından biri olan sosyal güvenlik alanında yapılan reformlarda AB'den ziyade Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşların etkisi olduğu açıktır.

Sosyal anlamda Türkiye'de son dönemde yaşanan dönüşümlerde bir başka önemli aktör, şüphesiz ki AB'dir. Özellikle 1999'da adaylık statüsünün resmen tanınmasından ve 2005 yılında üyelik müzakerelerinin başlamasından itibaren, sosyal politika ve istihdam alanında meydana gelen yasal değişikliklerin önemli bir kısmı, Birlik müktesebatını ulusal yasal düzleme uyarlama çabalarının etkisi altında gerçekleşmiştir. Bu anlamda özellikle istihdamla ilgili konuların altını çizmek gerekmektedir. Bundan sonraki bölümde istihdam konusu daha detaylı olarak ele alınacaktır.

Türkiye'nin AB'ye Üyelik Sürecinde Sosyal Politika

2005 yılından bu yana devam eden Türkiye'nin AB ile müzakere sürecinde sosyal politika ve istihdam alanında ilk olarak vurgulanması gereken, müktesebatın 19. Başlığı olan Sosyal Politika ve İstihdam konusunda kaydedilen gelişmelerdir. Bu Başlık altındaki müzakereler, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yürütülmekte olup, tarama süreci Şubat-Mart 2007 arasında tamamlanmıştır. Tarama sürecinin ardından Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Tarama Sonu Raporu, Türkiye'nin müzakerelere yeterince hazır olmadığını ifade ederek, 19. Başlık altında müzakerelerin açılabilmesi için iki kriterin yerine getirilmesi gerektiğini vurgulamıştır.

Bu kriterlerden ilki sendikal hakların tam olarak tanınması, sendikaların faaliyetlerini sınırlayan hükümlerin kaldırılması yoluyla tüm düzeylerde etkili bir sosyal diyalog için koşulların oluşturulması, bir diğer deyişle sendikal hakların AB standartları ve ilgili ILO sözleşmeleri ile uyumunun sağlanmasıdır. İkinci olarak Komisyon, Türkiye'deki kayıt dışı çalışma ile ilgili bir analiz yapılması ve müktesebatın tüm işgücünü kapsayacak şekilde uygulanması için bir eylem planı hazırlanması koşulunu belirlemiştir. Bu kriterleri yerine getirmek adına Bakanlık tarafından yapılan çalışmalar devam etmektedir.

İstihdam alanında Türkiye'deki işgücü piyasalarının yukarıda bahsedilen özellikleri ve sorunları doğrultusunda (kayıt-dışı istihdam, kadın istihdamının düşüklüğü, uzun dönemli işsizliğin artması, vb.), Birlik ile devam eden müzakerelerde istihdam konusu ön planda olmuştur. Türk işgücü piyasalarını değişen koşullara ve AB standartlarına adapte etme gerekliliği, istihdam alanındaki reformların itici gücünü oluşturmuştur.[58]

Bu anlamda atılan en önemli adımlardan biri, 2003 yılında 4857 Sayılı yeni İş Kanunu'nun benimsenmesidir. Bu adım, temel olarak AB müktesebatının Türk yasalarına uyarlanması hedefini taşımaktadır. Kanun, bu doğrultuda esnek çalışma saatleri, geçici ve süreli istihdam ilişkileri, standart dışı istihdam, iş güvencesi, iş sağlığı ve güvenliği gibi konularda önemli düzenlemeler içermektedir.

Ancak istihdam ve endüstriyel ilişkiler alanında halen atılması gereken önemli adımlar bulunmakta ve AB İlerleme Raporları da bu konulara

[57] AYBARS ve TSAROUHAS, 2010, s. 754.

[58] AYBARS ve TSAROUHAS, 2010.

işaret etmeye devam etmektedir. Yukarıda da belirtildiği gibi, Birliğin özellikle önem verdiği unsurlardan biri sendikal hakların tam olarak sağlanması ve etkin sosyal diyalog mekanizmalarının kurulmasıdır. 1980 sonrası dönemde sendikalaşmayı zorlaştıran Türk İş Kanunu hükümleri, sosyal ve sendikal haklar konusunun AB'ye uyum sürecinde en önemli sorun alanlarından biri olmasına yol açmıştır. 2003 yılında kabul edilen yeni İş Kanunu, sendika üyeliği sebebi ile işten çıkarma da dâhil olmak üzere keyfi işten çıkarmalar gibi konularda ilerleme kaydetmiş olsa da, kanunun uygulaması sınırlı kalmaktadır Yeni İş Kanunu, sanayide 30'dan az, tarımda ise 50'den az işçi çalıştıran küçük işletmelerde geçerli değildir. Türkiye'de işgücünün yüzde 85 gibi bir oranının bu tür işletmelerde çalıştığı düşünülürse, yasanın uygulamasındaki sınırlar açıkça ortaya çıkmaktadır.[59]

Özellikle kadınları ve gençleri hedefleyen aktif işgücü piyasası önlemlerinin geliştirilmesi, bir diğer önemli konudur. Bu konuda son yıllarda çeşitli adımlar atılmasına rağmen halen bu grupların istihdam olanaklarının arttırılması gereksinimi çeşitli platformlarda dile getirilmektedir. Aday ülkeleri üyeliğe hazırlamayı amaçlayan Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA – *Instrument for Pre-Accession Assistance*) çerçevesinde, işgücü piyasaları, eğitim ve mesleki eğitim alanında kurumsal kapasite geliştirmek ve bu alandaki politikaları iyileştirmek amacıyla insan kaynaklarının geliştirilmesi konusuna da özel önem verilmektedir.

Konuyla ilgili müktesebatın dışında, Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde istihdam ve sosyal içerme konularındaki AKY süreçlerine de dâhil olması gerekmektedir. Türkiye sosyal içerme konusundaki AKY süreçlerine dâhil olmak amacıyla bir 2004 yılından bu yana bir Sosyal İçerme Belgesi (JIM – *Joint Inclusion Memorandum*) hazırlamaktadır. Benzer şekilde, istihdam alanındaki AKY'ye uyum sağlamak amacıyla, bir Ortak Değerlendirme Belgesi (JAP – *Joint Assessment Paper*) hazırlanmaktadır. Belgelerin istihdam, eğitim, sağlık, dezavantajlı gruplar, sosyal koruma gibi konularda sorun alanlarını tespit etmesi, mevcut politika ve uygulamaları aktarması ve yeni politika önerileri geliştirmesi beklenmektedir. Ancak süreç içerisinde özellikle Roma vatandaşlarının durumu başta gelmek üzere çeşitli konularda anlaşma sağlanamamıştır. 2012 yılında Avrupa Komisyonu ile yapılan görüşmeler sonucunda, bu iki belgenin birleştirilip sadeleştirilerek, Avrupa İstihdam ve Sosyal Reform Programı adı altında yeni bir belge hazırlanmasına karar verilmiştir.

2015 İlerleme Raporu

Türkiye ile AB arasında devam eden müzakerelerin sosyal politika alanında ne gibi önceliklerinin olduğunu anlamak ve öne çıkan sorun alanlarına dikkat çekmek üzere, bu bölümde son İlerleme Raporu'ndaki önemli başlıklar ele alınacaktır. AB'nin Kasım 2015'te açıkladığı son İlerleme Raporu,[60] 19. Başlık altında Türkiye'nin bu fasıla **kısmen hazırlıklı** olduğunu belirtmiştir. Rapor, Türkiye'nin bu başlık altında attığı önemli adımların altını çizerken, Türkiye'nin öncelikli olarak etkin bir sosyal diyalogun önündeki engelleri kaldırması, iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının daha etkin şekilde uygulanmasını sağlaması ve herkes için eşit muamelenin sağlanması amacıyla sosyal koruma, sosyal içerme ve ayrımcılıkla mücadele politikalarını güçlendirmesi gerektiğinin altını çizmektedir.

İlerleme Raporu'nun dikkat çektiği başlıca konular arasında, iş hukuku alanında Türkiye'de halen çok yüksek düzeyde seyreden kayıt dışı çalışma oranları, özellikle alt işverene bağlı çalışanların kötü çalışma koşulları, çocuk işçiliği gibi

[59] BUĞRA ve YAKUT-ÇAKAR, 2010.

[60] EC, **Turkey 2015 Report**, Brussels, 10/11/2015, SWD(2015) 216 final.

konular yer almaktadır. İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili olarak Rapor, Türkiye'de iş kazalarının ciddi bir endişe kaynağı olduğunun ve bu kazaların %40'a yakın bir düzeyinin resmi olarak raporlanmadığının altını çizmektedir. Dolayısıyla Türkiye'nin iş kazaları ve meslek hastalıklarının olduğundan daha az raporlanması ve iş teftişindeki eksiklikleri ele alması gerekmektedir.

Sosyal diyalog konusunda, özellikle "çifte baraj" uygulaması ve kayıt dışı işçilerin sendikalara erişimlerinin kısıtlılığı sebebiyle, toplu iş sözleşmeleri kapsamına giren işçilerin oranının hâlâ önemli ölçüde düşük olduğu vurgulanmaktadır. Sendika üyeliğinin önündeki engeller, bazı sendikaların üyelerine yönelik ayrımcı uygulamalar ve grev hakkı ile ilgili sorunlar, Raporda öne çıkan diğer konulardır.

İstihdam politikası alanında, Türkiye'de 20-64 yaş arası nüfusun istihdam oranlarının erkeklerde %75, kadınlarda ise %31,6 olduğu belirtilmekte, özellikle kadınların istihdam oranının düşüklüğüne dikkat çekilmektedir. İşsizlik oranının %9,9 olduğu ve kadın ve gençler arasında özellikle yüksek seyrettiği, bir diğer endişe kaynağıdır.

İlerleme Raporu, sosyal içerme ile ilgili olarak, sosyal politika, sosyal yardımlar ve yoksulluğun azaltılmasına yönelik bütünleşik bir politika çerçevesinin oluşturulması konusunda ilerleme kaydedilmesi gerektiğine dikkat çekmektedir. Bu alanda özellikle engelli bireylerin kamu ve özel sektörde istihdamı ile ilgili sorunlar, Roman vatandaşların entegrasyonuna yönelik ulusal bir stratejinin eksikliği, emeklilik sisteminin sürdürülebilirliği konusundaki zorluklar, aktif yaşlanma politikalarının geliştirilmesi gibi konular vurgulanmaktadır.

Rapor, ayrımcılıkla mücadele politikasında ilerleme kaydedilmediğinin altını çizmekte, bu anlamda özellikle istihdam konusunda toplumsal cinsiyet çeşitliliği ve etnik temelde ayrımcılık vakalarının devam ettiğine dikkat çekmektedir. Yine de, Raporun yayınlanmasından sonra, 2016 yılında bu yönde önemli bir gelişme olarak Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun oluşturulduğunu ve bu kurumun ayrımcılıkla mücadele konusundaki Birlik politikalarının Türkiye'de uygulanması konusunda önemli bir adım teşkil ettiğini belirtmek yararlı olacaktır.

Fırsat eşitliği konusunda, özellikle kadınların iş gücüne düşük katılım oranlarının artırılması gerektiği vurgulanmakta, bu anlamda kadınların temel sorumluluğunun bakım olarak algılandığına ve çocuk, yaşlı ve hasta bakımına yönelik kurumların geliştirilmesi gerektiğine dikkat çekilmektedir. Ayrıca, toplumsal cinsiyet eşitliğinin özellikle iş ve özel hayatın dengelenmesine yönelik mevzuat ve politikalarda ele alınması gerektiği belirtilmektedir.

Özet

Sosyal politika, AB'nin 1950'li yıllardaki kuruluş sürecinden bu yana çeşitli boyutlarıyla sürekli olarak değişen ve yeni boyutlar kazanarak genişleyen bir politika alanıdır. Günümüzde 'Avrupa Sosyal Modeli', Birliğin küresel düzeyde ayırt edici özelliklerinden biri haline gelmiş, üye ülkeler arasındaki işbirliğinden öteye geçerek, diğer ülkelerle ilişkilerde de öne çıkan bir unsur olmuştur. Buna rağmen sosyal politika AB'nin genişleme sürecinin öncelik verilen boyutlarından biri olmamıştır. Türkiye'nin üyelik müzakereleri sürecinde de sosyal politika ön planda yer alan konulardan biri olmamıştır. Gene de, 2005 yılında AB'ye tam üyelik müzakerelerinin başlamasından itibaren, Türkiye sosyal politika alanında AB standartlarına uyum sağlamak adına çeşitli adımlar atmıştır. Ancak ülkenin kendine has sosyal devlet geleneği, ataerkil söylem ve değerlerin etkinliği gibi nedenlerle, uygulama sürecinde sorunlar ve eksikler devam etmektedir.

Sorular

1. Avrupa sosyal politikasının odak noktasını hangi konu/konular oluşturmaktadır?
2. Avrupa Birliği sosyal politikasının gelişiminde hangi temel aşamalardan söz etmek mümkündür?
3. Avrupa Birliği'nin genişleme sürecinde sosyal politikaların önemli bir gündem maddesi oluşturmamasının nedenleri nelerdir?
4. Avrupa Birliği'nin genişleme süreci sosyal politikalara nasıl bir etkide bulunmuştur?
5. Avrupa Birliği, aday ülkelerin sosyal politikalarında meydana gelen değişikliklerde ne tür bir rol oynamaktadır?
6. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde öne çıkan konular hangileridir?
7. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde sosyal politika ve istihdam başlığında kaydedilen ilerlemenin sınırlı olmasının nedenleri nelerdir?

Tavsiye Edilen Kaynaklar

Avrupa'daki refah devleti tartışmaları ile ilgili olarak bkz.

ARTS, Wil ve GELISSEN, John, "Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-art report", **Journal of European Social Policy**, Cilt: 12 (2), 2002, s. 137-158.

BONOLI, Giuliano, "Classifying Welfare States: A Two-dimension Approach", **Journal of Social Policy**, Cilt: 26(3), 1997, s. 351-372.

CASTLES, Francis Geoffrey ve Mitchell, Deborah, "Worlds of Welfare and Families of Nations", CASTLES, Francis Geoffrey (Editör) **Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies**, Aldershot, Birleşik Krallık, 1993, s. 93-128.

COUSINS, Mel, **European Welfare States: Comparative Perspectives**, Sage, Birleşik Krallık, 2005.

LEWIS, Jane, "Gender and the Development of Welfare Regimes", **Journal of European Social Policy**, Cilt: 2(3), 1992, s. 159-73.

Avrupa sosyal politikası'nın gelişimi ile ilgili olarak bkz.

FALKNER, Gerda, 'Social Policy', GRAZIANO, Paolo ve VINK, Maarten P. (Editörler), **Europeanization: New Research Agendas**. Palgrave, New York, 2007, s. 253-265.

GOETSCHY, Janine (2006) "Taking Stock of Social Europe: Is there such a thing as a community social model?", JEPSEN, Maria ve SERRANO PASCUAL, Amparo (Editörler) **Unwrapping the European Social Model**, Policy Press, Birleşik Krallık, 2006, s. 47-72.

HANTRAIS, Linda, **Social Policy in the European Union**, Palgrave Macmillan, New York, 2007.

KLEINMAN, Mark, **A European Welfare State? European Union Social Policy in Context**, Palgrave, Hampshire, 2002.

Genişleme süreci ve AB sosyal politikası ile ilgili olarak bkz.

KVIST, Jon, "Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom? Strategic Interaction Among EU Member States in Social Policy", **Journal of European Social Policy**, Cilt: 14(3), 2004, s. 301-318.

LENDVAI, Noemi, "The Weakest Link? EU Accession and Enlargement: Dialoguing EU and Post-Communist Social Policy", **Journal of European Social Policy**, Cilt: 14(3), 2004, s. 319-333.

KEUNE, Maarten 'The European Social Model and Enlargement', JEPSEN, Maria ve SERRANO PASCUAL, Amparo (Editörler) Unwrapping the European Social Model**, Policy Press, Birleşik Krallık, 2006, s. 167-188.**

Faydalı internet bağlantıları

http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=en (Avrupa Komisyonu İstihdam, Sosyal İşler ve İçerme Genel Müdürlüğü Resmi Web Sayfası)

http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=101 (Avrupa İstihdam Stratejisi)

http://eur-lex.europa.eu/ (Avrupa Birliği Hukuku Erişim Noktası)

http://www.abgs.gov.tr/ (Avrupa Birliği Bakanlığı)

http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/turkey/index_en.htm

(Avrupa Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü Türkiye Sayfası)

21 Kadın ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği

Canan ASLAN AKMAN

Bölüm Planı

- Giriş
- AB'de Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Politikalarının Tarihsel Gelişimi
- AB'de Kadına Yönelik Politika Oluşturma Araçları ve Mekanizmaları
- Kapsamı Genişleyen Eşitlik Politikaları ve Strateji Belgeleri
- Yerleştirme Yaklaşımı
- Katılım Süreçlerinde Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Türkiye'deki Reform Sürecinin Arka Planı
- AB'ye Uyum Sürecinde Türkiye'de Yapılan Yasal -Anayasal Reformlar ve Sorun Alanları
- AB-Türkiye İlişkileri ve Katılım Süreci Açısından Türkiye'de Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Uygulama Sorunları
- Özet

Giriş

AB Kurucu Antlaşmaları, üye ülkeleri kadın-erkek eşitliğini her alanda sağlamakla yükümlü kılmaktadır. Tarihsel olarak, öncelikle, istihdam ve sosyal politika boyutunda ele alınan ve Roma Antlaşması'nın 119. maddesindeki eşit işe eşit ücret prensibi ile ifadesini bulan istihdam piyasasındaki eşitlikten gelişen kadın-erkek eşitliği ilkesinin toplumun her alanında gerçekleştirilmesi zaman içinde AB'nin en temel demokrasi kriterlerinden ve değerlerinden birisi haline gelmiştir. Avrupa Entegrasyonu, kadın ve erkekler için eşit fırsatlar ve eşit muameleyi sağlamaya yönelik yasaların geliştirilmesi ve uygulanmasının yolunu açmıştır.

AB'nin toplumsal cinsiyet siyasalarının dinamik gelişim sürecinde üye ülkelerdeki kadın hareketlerinin, akademideki feminist çalışmaların, Avrupa kurumlarının, ulusal bürokrasilerin ve siyasi liderliğin rolü önemli olmuştur. Avrupa Komisyonu, toplumsal cinsiyet eşitliği politikalarının geliştirilmesinde en önemli Birlik kurumu olmakla birlikte, Avrupa Adalet Divanı AB eşit muamele yasalarının anlamının derinleşmesinde ve Avrupa Parlamentosu (AP) da eşitlik politikalarının ve önlemlerinin hayata geçirilmesinde büyük rol oynamışlardır. AB'nin yumuşak hukuk olarak nitelenen ikincil mevzuatları, cinsiyet eşitsizliğine müdahale etmede en önemli araçlarıdır. Bunların içerisinde, direktifler (yönergeler), çalışma yaşamında ve sosyal güvenlikte eşitliği sağlamaya odaklanarak doğrudan veya dolaylı olarak kadın-erkek eşitliği konusunu düzenlemişlerdir. 1982'den beri çıkarılan Eylem Planlarında görüldüğü gibi, sosyal politikada kadın konusu istihdam odaklı kalmakla beraber, zaman içinde kapsamı genişletilerek ebeveyn izni, çocuk bakımı ve annelik hakları gibi konularda gündeme alınmıştır. 1990'lardan sonra kadın-erkek eşitliğinin sağlanması yönündeki *olumlu eylem (positive action*) politikaları daha kapsayıcı ve dönüştürücü bir yaklaşım olan *gender mainstreaming* (ana politikalarda toplumsal cinsiyet eşitliğini yerleştirmek) yaklaşımına evrilmiştir.

AB'nin sosyal politika alanındaki aldığı kararlar doğal olarak üye ülkelere yöneliktir. Bununla birlikte tek pazar ve entegrasyon sürecinin gereklilikleri, aday ülkeler için, toplumsal cinsiyet eşitliğinin AB gündeminin önemli konuları arasında yer almasına neden olmuştur. AB mevzuatı (*acquis communautaire*)'nın bir parçası olan kadınlar ve erkekler için eşit fırsatları sağlamaya yönelik yönergelerin siyasi koşulsallık (*conditionality*) kapsamında ulusal hukuk sistemlerine entegre edilmesi zorunluluğu vardır. Bu bağlamda, katılım sürecinde bir ülke olarak Türkiye, demokratik standartlarını yükseltmek ve toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik yasal ve kurumsal altyapıyı tamamlamak, birçok alanda ayrımcılık-karşıtı AB mevzuatını kendi yasalarıyla uyumlaştırmak ve bunları uygulamaya geçirmek zorunluluğu altına girerken, kadının durumunu erkekle dengeleyecek ve fırsat eşitliğini pekiştirecek siyasaları geliştirmekle yükümlüdür. Katılım sürecinde AB tarafından Türkiye'deki toplumsal cinsiyet eşitliği tüm boyutları ile masaya yatırılıp, gözden geçirildiğinden, kadınların durumuna yönelik düzenlemeler Türkiye için en zorlayıcı politika alanlarından birisi haline gelmiştir. Bu bölümde, öncelikle AB'de toplumsal cinsiyet siyasalarının anlamı ve gelişimi verilerek, Türkiye'deki reform sürecinde alınan yol, dönüm noktası teşkil eden yasal anayasal yasal reformlar, AB'nin bu süreci değerlendirmesi ve süreçteki sorunlara değinilecektir.

AB'de Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Politikalarının Tarihsel Gelişimi

AB içinde ekonomik bütünleşmeyi sosyal politika ayağıyla birleştirme çabasının tarihsel gelişimi söz konusu olduğunda, kadına yönelik politi-

kaların zaman içerisinde Avrupa sosyal politikasının en güçlü alanı haline gelmiş olduğu görülür[1]. 1957 yılında, Fransa hükümetinin baskısı altında ve AET kurucu ülkeleri arasındaki uzun süren görüşme ve müzakerelerden sonra kurucu antlaşmaya (Roma Antlaşması), sosyal politika başlığı altında yer alan 119. Madde ile kadın ve erkek için eşit ücret prensibi (aynı değerdeki iş için değil, aynı iş için eşit ücret) dahil edilmiştir. Ne var ki, dönemine göre ileri bir düzenleme olan bu madde 1960'lara kadar tam olarak uygulanamamıştır. Maddenin uygulanmaya başlamasında itici güç Belçika'da 1960 ve 1970'lerde kadın çalışanların eşitlik talebiyle işverenler ve hükümet aleyhine açtıkları davalar olmuştur[2]. 1970'lerden itibaren 119. Maddeyi, özellikle istihdamda kadınların eşitliğini sağlamaya yönelik direktifler, bir dizi Tavsiye Kararları ve ilke kararları, Eylem Programları ve Avrupa Adalet Divanı'ndaki davaların sonucunda çıkan eşit muamele kararları izlemiştir. Toplumsal cinsiyet eşitliği, süreç içinde, Avrupa sosyal politikasının 'hukuki olarak en yoğun alanlarından' birisi olmuştur[3]. Kadına yönelik AB politikasının gelişiminin arkasında yatan faktörler, birinci olarak, kadın emeğinin piyasaya entegre edilmesi gerekliliğine ilişkin gelişen maddi farkındalık; ikinci olarak kadın-erkek eşitliği konusunda AB ve hükümetler düzeyinde kampanya yapan ve eşitlik meselelerini hükümetlerin gündemine getiren feminist hareketler ve üçüncü olarak, 119. Madde'nin kadına karşı ayrımcılık konusunu Topluluk kurumlarının yetki alanına koyarak AB hukukun gelişimi sürecinde buna uygulama alanı açması olarak özetlenebilir[4].

Avrupa'da 1960'lar ve 1970'lerde özellikle evli kadınlar, kocalarından bağımsız bir ekonomik aktör olarak görülmediğinden, egemen toplumsal rollerin ve kültürel koşullanmışlıkların da etkisi altında hukuk düzeninde ekonomik bağımsızlıkları ve emek piyasasında özerklikleri kısıtlanmıştı.[5]. Kadını sadece ekonomik bir aktör olarak ele alan ve istihdam piyasasındaki süreçlere odaklanan yaklaşımıyla Komisyon, liberal anlayışla şekillenen formal haklar kavramından ve aynılık yaklaşımından hareketle eşit muamele *(equal treatment)* anlayışını benimsemiştir. Ancak, açıktır ki eşit muamele, fırsat eşitliği kavramı ile bir arada gitmekle beraber, sonuçlarda eşitliği garanti etmemektedir ve etmemiştir. Nitekim, AB üyesi ülkelerde kadının iş yaşamındaki konumunu ele alan çalışmalar istihdam piyasasındaki toplumsal cinsiyet-temelli bölünmenin ve yine toplumsal cinsiyet (yani toplumsal ve kültürel olarak şekillenmiş kadın ve erkeğe atfedilen rollerden) kaynaklı gelir adaletsizliklerini ve işyerindeki ayrımcı uygulamaları gözönüne sermiştir[6]. Topluluğun esaslı bir sosyal refah ve aile politikasını uygulamak konusundaki siyasi kapasitesinin zayıflığı kadınların maruz kaldığı aile içindeki dengesiz iş bölümü ve

---

1 Catherine HOSKYNS, "Gender and Transnational Democracy: The Case of the European Union", Mary K. MEYER ve Elisabeth ROWMAN (der), **Gender Politics in Global Governance,** Rowman and Littlefield, Oxford, 1999, s.73.; Ilona OSTNER, "From Equal Pay to Employability: Four Decades of European Gender Policy", Mariagrazia Rossilli (der), **Gender Policies in the European Union**, Peter Lang Publishing, New York, 2000, s.25.

2 Birgit LOCHER, "Gendering the EU Policy Process and Constructing the *Gender Acquis'*, Gabriele ABELS ve Joyce Marie MUSHABEN (der), **Gendering the European Union: New Approaches to Old Democratic Deficits**, Palgrave Macmillan, New York, 2012, s.63.

3 Gabriele ABELS ve Joyce Marie MUSHABEN, "Introduction: Studying the EU From a Gender Pespective", **Gendering the European Union,** 2012**,** s.5.

4 Catherine. HOSKYNS, **Integrating Gender: Women, Law and Politics in the EU**, Verso, London and New York, 1996, s.198.

5 Alison E. WOODWARD, "From Equal Treatment to Gender Mainstreaming and Diversity Management", **Gendering the European Union,** s.89.

6 Janice MONK ve Maria Dolors GARCIA-RAMON, "Placing Women of the European Union", M.Dolors Garcia ROMON ve J.MONK(der), **Women of the European Union: The Politics of Work and Daily Life**, Routledge, London and New York, 1996, s.21.

esnek olmayan çalışma şartları konusunda etkin önlemler almayı engellemekteydi[7].

1970'lerde Avrupa toplumlarında kadının sosyo-ekonomik aktivizminin artması, sivil toplumda kadın hareketleriyle feminist taleplerin gelişimi ve Brüksel'de bu amaca bağlılığı olan aktörlerin öne çıkması ve kadın hakları konusunda gelişen olumlu uluslararası atmosfer, toplumsal cinsiyet eşitliği konusundaki dönüşüme yönelik siyasalar için itici bir güç oluşturmuştur. Bu bağlamda, BM'nin kadın konusundaki toplantıları ve alınan kararlar, özellikle, CEDAW (Kadınlara Karşı her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi) süreci ve BM Kadın On Yılı (1975-1985)'nın etkisi önemlidir. Bu dönemde, Kurucu Antlaşmanın 119. Maddesi, istihdamda kadın-erkek eşitliğini garanti edecek etkin ve bağlayıcı bir yasal araca dönüşmüştür ve öngörülen eşit muameleyi garanti etmek için üç direktif çıkartılmıştır[8].

Kadın hareketinin ve bürokrasideki feminist aktörlerin de katkısıyla, kanun önünde eşitliğin ötesinde gerçek bir eşitliğin ancak kadınların kadın olmaktan dolayı toplumsal yaşamda maruz bırakıldıkları yapısal engellerle mücadele ile sağlanabileceği fikrinden hareketle, 1980'lerde olumlu eylem *(positive action*) yaklaşımı benimsenerek, sonuçlarda eşitliği getirecek koşulların hazırlanmasına odaklanılmıştır. Olumlu eylem yaklaşımına göre, eşitliğin sağlanması için hükümetler ve karar alıcıların tarafsız olması yeterli olmayıp, proaktif olarak ayrımcılıkla mücadele edilmesi ve cinsiyetler arasındaki farklılıkların da gözönüne alarak özel politikalarla engellerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. 1976 yılında, Avrupa Komisyonu'nun İstihdam, Sanayi ve Sosyal İşler Genel Başkanlığı altında oluşturulan 'Eşit Fırsatlar Birimi', AB'de kadına yönelik siyasa kurumsallaşmasının çekirdeğini oluşturmuştur. Bunu, 1981 yılında Kadın ve Erkekler İçin Eşit Fırsatlar İstişare Komitesi'nin kuruluşu izlemiştir. Sözkonusu Komite, bu alanda çalışan uzmanların çalışmalarına eşgüdüm sağlayacak ve araştırmaları mali olarak destekleyecek bir birim olmuştur. Aynı zamanda Avrupa Parlamentosu da kendi içinde Kadın Hakları Komitesi oluşturmuştur[9]. Komisyon, Avrupa'da feminist araştırmacı ve akademisyenlerin oluşturduğu ağlara da destek verirken AP'ye seçilen kadın parlamenter oranı da gözle görünür oranda artmıştır. 1980'lerde Avrupa Adalet Divanının da eşitlik prensibini daha geniş yorumlayan ve kadınların, özellikle hamile ve göçmen işçiler durumunda, kendi içindeki farklılıklarını dikkate alan kararlara imza attığını görmekteyiz[10]. İstihdam alanındaki tanımlar ve yaklaşımlar kadınların konumunu gözeterek ayrıntılanmaya başlanmış, esaslı eşitlik (*substantive equality*) sağlanması için gerekli olan önlemlerin ve uygulamalara ağırlık verilmesine karar verilmiştir.

Kutu 21.1: Bazı Kavramlar

1. Olumlu Eylem (positive/affirmative action): Olumlu Eylem, toplumdaki belli gruplara, geçmişteki eşitsizliklerin bir sonucu olarak maruz bırakıldıkları dezavantajlı konumları ve adaletsizliklerini gidermek için alınan önlemleri ifade etmektedir. Örneğin, işe alınmada tercihli seçim uygulaması ve seçimlerde kadın adaylara yönelik eğitim veya cinsel tacizi önlemeye yönelik eğitim programları olumlu eylem siyasaları içinde değerlendirilebilir.

2. Olumlu Ayrımcılık (positive discrimination): dezavantajlı veya eksik temsil edilen gruplara mensup bireylere belli pozisyonlara alınmada tercihli/yanlı muamele yapılarak diğerlerine göre tercih edilmesidir; örneğin, seçim kotaları.

AP'nin çıkardığı Olumlu Eylem Planları hem mevzuattaki iyileştirmelere zemin hazırlamayı,

7 Sylvia WALBY, "The New Regulatory State: The Social Power of the European Union", **British Journal of Sociology**, Cilt: 50, No: 1, s.120.

8 WOODWARD, 2012, s. 90-91.

9 WOODWARD, 2012, s. 88, 92.

10 HOSKYNS, 1996, s. 78.

hem de uluslararası siyasa ağlara kadınların katılımını artırmayı hedeflemiştir. Buna paralel olarak, 1990'larda AP'nin kurduğu uzman ağları özellikle istihdam meselesi ve eşitlik yönergeleri ile ilgilenmiş ve diğer programlar da ekonomideki farklı sektörlerde kadının durumunun ve aile içindeki koşullarının iş yaşamına yansımasını araştırmaya başlamışlardır[11]. Ancak, eşitlik konusunda piyasa ve istihdam alanları dışındaki diğer meseleleri gözönüne alan (özellikle aile-içi sorumlulukların düzenlenmesi ve kadın yoksulluğu gibi sorunlara ilişkin olarak) ve uygulamada eşit muamele önlemlerine daha geniş bir perspektiften yaklaşan bir anlayış tam olarak gelişmemiştir[12]. Toplumsal cinsiyet perspektifinden bakıldığında, eşitlik politikalarının tam dönüştürücü etkisi için tek-yanlı olarak sadece kadına odaklanmak yerine, kadın ve erkeklerin beraber ele alınması gerekiyordu. Aynı zamanda, olumlu eylem uygulamalarının eleştirilen noktalarını ve kadınlar açıcından yalnızlaştırıcı etkisini de bertaraf etmeyi amaçlayan toplumsal cinsiyet perspektifi ile birlikte, AB siyasaları kadınlar için cinsiyetin de ötesindeki yaşamsal döngü, sınıf, yaş, din, etnik kimlik ve engellilik durumlarından kaynaklanan farklılıkların de gözetileceği ve daha farklılaşmış bir Avrupalı kitlesine hitap edecek kapsayıcı bir çerçeve oluşturmak anlamına da geliyordu[13].

Aşağıda değinileceği gibi, AB'de *gender mainstreaming* kavramı adı altında her düzeydeki politika ve eylemlere toplumsal cinsiyet farklılıklarının entegre edilmesini gerektiren yeni bir eşitlik stratejisi, toplumsal cinsiyet yaklaşımının ağırlık kazanması ile gelişmiştir. Özellikle Üçüncü dönem AP'si (1991-1995) toplumsal cinsiyet eşitliğini tüm Topluluk siyasalarının bir parçası haline getirmeye yönelik çalışmaları ile kadının sadece ekonomik yaşamdaki konumunu ile değil, toplumsal hayatın diğer alanlarındaki katılımını da gözetecek bir yaklaşımı benimsemiştir[14].

Kutu 21.2: Femokratlar ve Avrupa Kadın Lobisi

FEMOKRATS (femocrat): AB kurumlarında veya üye ülkelerdeki ulusal bürokratik birimlerde görev alan ve feminist gündem oluşturarak eşitlik politikalarının planlanması ve uygulanmasında rol oynayan idari görevlilere ve bürokratlara verilen isimdir. Terim, ilk olarak 1980'lerde Avustralya 'da devlet bürokrasisinde kadına yönelik siyasa kurumlarına giren feministleri tanımlamak için kullanılmıştır. Özellikle, Fransa ve Almanya'da femokratlar AB'deki düzenlemeler yoluyla ulusal düzeydeki siyasa sürecini etkilemekte önemli rol oynamışlardır.[15].

AVRUPA KADIN LOBİSİ (EWL): AB düzeyinde eşitlik siyasalarının geliştirilmesinde rol oynayan en önemli oluşumlardan birisi olan *European Women's Lobby* 400 kadar kadın kuruluşundan oluşan bir şemsiye örgüt olup, 1990 yılında kurulmuştur. Türkiye'deki kadın derneklerinin de üye olduğu EWL, AB'deki en büyük hükümet-dışı kadın organizasyonları koalisyonudur ve 3000'in üzerinde kadın örgütleriyle ilişkisi vardır.

AB'de Kadına Yönelik Politika Oluşturma Araçları ve Mekanizmaları

Toplumsal cinsiyet eşitliğine dair AB mevzuatının büyük kısmı özellikle 1992'den sonra çıkarılan veya değişikliğe uğrayan mevzuattır. Ancak, vurgulamak gerekir ki, AB müktesabatı içerisinde bu alanda üye ülkelerin hukuk sistemine eklemlenmesi beklenilen direktifler haricinde, üye ülkeler üzerinde bağlayıcılığı olmayan ve doğrudan

11 WOODWARD, 2012, s. 88, 95.

12 HOSKYNS, 1996, s.78

13 Christina BOOTH and Cinnamon BENNETH,"Gender Mainstreaming in the European Union**", European Journal of Women's Studies**, Cilt: 9, Sayı.1, 2001, s.438.

14 WOODWARD, 2012, s. 95.

15 Joyce OUTSHOORN and Johanna KONTALA, "Assessing Changes in State Feminism Over the Last Decade", J.Outshoorn ve J. Kantola (der), **Changing State Feminism**, Palgrave Macmillan, 2007, s. 266, 270.

yürürlüğe girmeyen mevzuat, Konsey ve Komisyon tarafından çıkarılan tavsiye, bildiri, tebliğ ve ilke kararları ile düzenlenmiştir. Bunlar, üye ülkeler arasında amaca bağlılığı güçlendirirken, Avrupa Adalet Divanı tarafından AB mevzuatını yorumlanmasına ışık tutmaktadır[16].

Direktifler (Yönergeler):

AB'nin kadın politikasında ve cinsiyet ayrımcılığını önleme konusunda dayandığı en kritik siyasa araçları direktiflerdir. AB, üye ülkeler için bağlayıcılığı, dolayısıyla, yaptırımı bulunan direktiflerin uygulamasını üye ülkelere bırakmaktadır. Üye ülkelere, her bir direktif için uygulamanın düzenlenmesi ve kendi mevzuatlarıyla uyumu sağlamak için Avrupa Komisyonu tarafından belirli bir süre tanınmakta ve bu süre sonunda uyumsuzluk giderilemezse, Komisyon Avrupa Adalet Divanına başvurmaktadır. Divan ise ilgili hükümet için para cezasına hükmetmektedir. Direktifler, 1970'lerden başlayarak, daha kapsamlı bir içerik kazanmakla beraber ağırlıklı olarak, çalışma yaşamında eşitliği sağlamaya odaklanmışlardır. Bununla beraber, toplumsal cinsiyet eşitliği odaklı olmayıp, dolaylı olarak kadın-erkek eşitliği ile ilgili olan direktifler de vardır[17].

İstihdamda Eşit Fırsatlar konulu 10 Şubat 1975'te çıkartılan ilk direktif (Kadın ve Erkek İçin Eşit Ücret İlkesinin Uygulanmasına Dair Üye devletler Hukuklarının Uyumlaştırılması hakkındaki Direktif) 1974 tarihli Eylem Programının uygulanması kapsamında çıkarılmıştır[18]. Bu Direktif, üye ülkeleri ulusal mevzuatlarındaki 'eşit işe eşit ücret' ilkesi ile çelişen tüm düzenlemeleri kaldırma ile yükümlü kılmıştır ve 1970'lerde çıkartılan diğer direktifler işgücü piyasasının eşit muamele ilkesi ışığında yeniden düzenlemesini sağlamak amacına yönelik olmuştur. 1976 yılında çıkan ikinci Direktif ile (76/207/EEC sayılı Konsey Direktifi) eşit muamele ilkesinin doğrudan ve dolaylı ayrımcılığı yasakladığından hareketle, eşit muamele ilkesinin uygulanma alanı genişletilmiştir[19] Bu tarihten sonra çıkarılan ve istihdamda ve sosyal güvenlikte cinsiyet temelli ayrımcılığı yasaklayan ondört yeni direktif çıkarılmıştır. Söz konusu direktiflerle, eşit muamele ilkesini somutlaştıran ve işyerinde ayrımcılıkla mücadele için taraf devletleri gerekli önlemleri almaya yönelten ve çalışanların haklarını yargı yoluyla aramaları için gerekli mekanizmaların sağlanmasına yönelik yükümlülükler getirmiştir.[20]1996 tarihli Ebeveyn izni Direktifi (96/34/EEC Sayılı Konsey Direktifi) ve 1997 tarihli yarı-zamanlı çalışanlarla ile ilgili Direktifler üye ülkelerin ulusal mevzuatlarında önemli değişikliklere yol açarken, ayrımcılık-karşıtı önlemlerin 'aynılık' yaklaşımının aşılarak, kadınların kendine özgü çalışma örüntülerine yansıyan ev-içi cinsiyete dayalı işbölümün gündeme getirilmesini sağlamıştır. Ebeveyn İzni Direktifi çocuk bakımının sadece kadının görevi olmadığını ve üye ülkelere iznin her iki ebeveyn için de mevcut olması gerekliğini getirmiştir.

Amsterdam Antlaşmasını takiben çıkarılan ve Eşit Muamele Direktifini değiştiren direktiflere bakıldığında, AB'nin dolaylı ve dolaysız ayrımcılık arasındaki ayrımı da vurgulayarak yasakladığı görülmektedir. 2002/ 73/EC sayılı direktif işyerinde cinsel tacizi de cinsiyet temelinde ayrımcılık olarak ele almış ve yasaklanması gerektiğini bildirmiştir. Direktiflerin konularından da anlaşıldığı gibi, ayrımcılığın genişleyen tanımı ve ispat yükümlülüğü gibi uygulamaların ortaya çıkarılması ve ayrımcılığın kanıtlanmasını kolaylaştırıcı düzenlemeler taciz ve cinsel tacizin de cinsiyet kaynaklı bir ayrımcılık

16 Agnes HUBERT, "Gendering Employment Policy: From Equal Pay to Work-Life", **Gendering the European Union**, s. 156.

17 M. M TATLIER BAŞ, 2012, s. 53; Arı Hareketi, Ka-DER ve İngiltere Büyükelçiliği, **Avrupa Sosyal Politikası ve Kadın Hakları**, 2005, s. 19.

18 Nurhan Süral, '"İstihdamda Cinsiyet Eşitliği", **Sicil**, Aralık 2010, Sayı: 20, s.11.

19 Arı Hareketi, KA-der ve İngiltere Büyükelçiliği, 2005, s. 19.

20 Arı Hareketi, KA-der ve İngiltere Büyükelçiliği, 2005, s70-71.

olarak ele alınması, AB'nin toplumsal cinsiyet eşitliği konusundaki bakış açısının zaman içinde ne kadar genişlediğini göstermektedir.

Kutu 21.3: Doğrudan ve Dolaylı Ayrımcılık:

Doğrudan ayrımcılık, ayrımcılığın cinsiyet temelinde yapıldığı durumları anlatır; örneğin bazı iş kollarının sadece erkekler açık olması gibi. Dolaylı ayrımcılık ise cinsiyet dışı nedenlerle eşitsizliğin söz konusu olduğu ve uygulama ile belli bir cinsiyet grubunu dezavantajlı konuma düşürüldüğü durumları anlatır; örneğin, cinsiyet temelli olmamakla birlikte, yarı zamanlı çalışan işçilere uygulanan düzenlemeler bu işçiler arasında kadınlar çoğunluğu oluşturduğu için dolaylı olarak kadına karşı ayrımcılık sonucunu doğurmuştur. AB Direktifleri, hem dolaylı hem doğrudan ayrımcılığı yasaklamıştır

Eylem Planları, Yol Haritaları ve Özel Amaçlı Programlar

1982'den başlayarak geliştirilen ve ilan edilen kısa ve orta vadeli Eylem Planları (Action Programmes) AB' de toplumsal cinsiyet eşitliği alanında politika geliştirilmesinde önemli araçlar olmuşlardır. Bunlar, toplumsal cinsiyet alanındaki mevzuatın uygulanmasını sağlamaya yöneliktir. 1982-1985 yıllarını kapsayan Kadınlar İçin "Fırsat Eşitliği Birinci Orta Vadeli Topluluk Olumlu Eylem Programı", eşit fırsatlara erişim için özellikle yasal düzlemde yapılması gerekenler ve bilinçlendirici faaliyetler konusunda amaç ortaya koymuştur. Bunu izleyen 1986-1990 dönemini kapsayan "Kadınlar İçin Fırsat Eşitliği İkinci Orta Vadeli Topluluk Olumlu Eylem Programı"nda bu konular biraz daha detaylandırılarak veri toplanması ve kadınlara olumlu ayrımcılık gibi faaliyetlerin önü açılmıştır[21]. Bu Program, aile-içi sorumlulukların paylaşılması, aile- içi ücretsiz çalıştırma ve tek ebeveynli aileler gibi yeni konuları da içermiştir[22]. Üçüncü Eylem Programı (1991-1995) kadın ve erkekler için fırsat eşitliği kavramına vurgu yaparak, konunun sadece bir kadın sorun olarak ele almaktan uzaklaşıldığını göstermesi açısından önemlidir. Bu Programda kadın-erkek eşitliğini ana politika ve programlara yerleştirme (gender mainstreaming) kavramı da ilk defa kullanılmıştır ve kadınların karar alma mekanizmalarına katılımında söz etmiştir. Bunları izleyen Dördüncü Eylem Planı ile (1996-2000), üye devletlerin rolleri ön plana çıkarılmış, Beşinci Plan (2001-2005) ise 'Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Topluluk Çerçeve Stratejisi' ile hem yerleştirme yaklaşımını, hem de sürdürülmekte olan kadınlar lehine özel eylemlerin birarada yürütülmesi gerektiğini vurgulayarak ikili hat (*dual track*) stratejisi oluşturulmuştur.[23] 1 Mart 2006 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından açıklanan *A RoadMap for Equality between Women and Men, 2006-2010* Yol Haritası belgesinde, Beşinci Eylem Planı'nda tarif edilen alanları içermekle beraber, onlar daha da somutlaştırmış ve cinsel şiddetin önlenmesi, kadınlar için özel ve iş hayatının uyumlaştırılması ve dış politika ve kalkınma stratejilerinde toplumsal cinsiyet eşitliğinin gözetilmesi gibi konular da ele almıştır[24]. Bu bağlamda oluşturulan hedeflere ilişkin gelişmeleri ele alan bir değerlendirme raporu da 2008'de çıkmıştır ve bu rapor Komisyon politikalarında yerleştirme konusunda süregelen eksiklikleri vurgulamıştır[25].

Geniş kapsamlı Eylem Programların yanısıra, son yıllarda AB kurumlarının desteklediği ve daha spesifik alanlardaki sorunlara odaklanan özel amaçlı ve siyasa-odaklı programlar de üye ve aday ülkelerde kadının konumu ve toplumsal cinsiyet eşitliği süreçlerinde önemli sorunları araştırmaktadır. Örneğin, kadınların işgücü piyasasına en-

21 TATLIER BAŞ, 2012, s. 58

22 Ka-der, 2005, s. 28

23 Ka-der, 2005, s. 30-31.

24 Johanna KANTOLA, **Gender and the European Union**, Palgrave Macmillan, New York 2010., s. 17

25 European Commission, *2008 Mid-term Progress Report on the Road Map for Equality between Men and Women, 2006-2010* (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0760:FIN:EN:PDF.)

tegrasyonunu amaçlayan NOW programı (*New Opportunities for Women),* insan ticaretini ve çocuk istismarını konu alan ve engellemeye yönelik STOP (*Sexual Trafficing of Persons*), hem insan kaçakçılığı hem de kadına yönelik şiddetle mücadeleyi amaçlayan DAPHNE ve Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerine yönelik olan PHARE gibi programlar kadına yönelik gündem oluşturma ve AB'nin eşitlik siyasalari bağlamında yapılması gerekenleri ulusal hükümetlerin gündemine taşımak anlamında çok önemlidir.[26]

Kapsamı Genişleyen Eşitlik Politikaları ve Strateji Belgeleri

Kadınların çocuk bakımı sorumlulukları iş yaşamına katılımını olumsuz etkilediği gibi, iş piyasasındaki cinsiyetçi yapılandırmaları güçlendirmektedir. 1992'deki Bakanlar Konseyi'nin Çocuk Bakımı Tavsiye Kararı üye ülkeleri, kadın ve erkekleri mesleki ve aile ve çocuk sorumluluklarını uyumlaştırmaya yönelik önlemler almaya çağırmıştır. Burada çocuk bakımı imkânları, ebeveyn izni, iş saatlerinin düzenlenmesi ve erkeklerin de çocuk bakımında sorumluklarının arttırılması gibi konular vurgulanmıştır. Bağlayıcı olmayan bu tavsiye kararı üye ülkelerin sosyal politikalarını etkilemiştir. AB'deki ebeveyn izni düzenlemesi yerindelik ilkesi gereğince üye ülkelerin düzenlemesine bırakılmıştır ve bakım hizmetleri konusunda yasal bir düzenleme ile desteklenmemiştir[27] Avrupa Komisyonu'nun yıllık raporlarında da iş ve aile yaşamıyla ilgili meseleler daha çok yer bulmuştur. 2002 Barcelona Avrupa Konseyi Toplantısında 2010 yılına kadar çocuk bakımı ile ilgili spesifik hedefler ilan edilmiştir[28].

1990'larda itibaren, AB kurumları kadın ve erkeklerin karar alma mekanizmalarında eşit temsili konusunu da toplumsal cinsiyet eşitliği gündemine taşımıştır. 1989'da Avrupa Konseyi ilk defa *parity democracy* fikrini ve her düzeyde katılımda dengeli dağılımı geliştirme anlayışını ortaya atmıştı[29]. 1992 yılında Avrupa Komisyonu Avrupa Kadın Lobisi ile birlikte Atina Deklarasyonu'nda karar alma mekanizmalarında kadın ve erkeklerin eşit yer almasını temel bir talep olarak dillendirmiştir. Aralık 1996 tavsiye kararında, AB Bakanlar Konseyi karar alma mekanizmalarında cinslerin dengeli katılımı için üye ülkeler ve Birlik kurumlarınca gerekli birimlerin oluşturulmasına değinmiştir. Parity democracy prensibi, olumlu ayrımcılık ve siyasette kadınlar için kota uygulamalarına da gündeme getirmiştir.[30] AB üyesi ülkelerde arasında parlamentolar dâhil karar alma mekanizmalarında kadınların sayısal katılım ve temsilindeki dengesizliği giderme hedeflerine, 2006-2010 dönemi için belirlenmiş yol haritasının üzerine inşa edilen "*Strategy for Equality between Women and Men, 2010-2015*"te yer verilmiştir.[31].

Yukarıda sıralanan gelişmelere paralel olarak, AB kurumlarındaki feminist aktörler ve EWL (Avrupa Kadın Lobisi), sosyal politikada ücretli işin ötesine geçerek, ev-içi şiddeti ve kadınların üreme hakları ve sağlığını da içeren bir şekilde genişletilmesini istemiştir. Örneğin, şiddetle mücadele

---

26 LOCHER, 2012, s. 75. 1997'de oluşturulan ve Komisyon tarafından desteklenen DAPHNE projesi Avrupa'da 1000 civarındaki kadın örgütünü içine alarak kadın, genç ve çocuklara yönelik şiddet konusunda aday ve üye ülkelerde bir çok projeyi desteklemiştir.

27 Aysun SAYIN, "Avrupa Birliği'nin Kadın Erkek Eşitliği Politkalarına Feminist Perspektiften Bakış", **Toplum ve Demokrasi,** Cilt: 2 No: 4, Eylül-Aralık 2008, s 7.

28 Bu bağlamda, 2010'a kadar üye ülkelerde 3 ila okula yaşı arasındaki cocukların %90' nın cocuk bakım kurumları kapsamında olması gerektigini hedeflemiştir. Kimberly J. MORGAN. "Toward the Europanization of Work-Family Policies? The Impact of the EU on Policies for Working Parents", **Gender Politics in the Expanding European Union,** Berghah Books, New York, 2008, s. 40- 44.

29 HUBERT s. 154

30 TÜSIAD, **Kadın-Erkek Eşitliğine Doğru Yürüyüş: Eğitim, Çalışma Yaşamı ve Siyaset**., Istanbul 2000, s 236.

31 European Commission, 2010. **Strategy for Equality between Women and Men***, 2010-2015*

konusu, AB gündemine kaygı verici konulardan birisi olarak girmiştir[32]. *Framework Strategy for Gender Equality* (2001-2005) bu konuya da değinmiştir ve Komisyon tarafından hazırlanan Strategy *for Equality between Women and Men, 2010-2015* belgesinde kadına karşı şiddetle mücadele ve bunun izlenmesi Komisyon tarafından bir amaç olarak yeniden ilan edilmiştir[33].

Yerleştirme Yaklaşımı

Toplumsal cinsiyet eşitliğini ana politikalarına yerleştirme (Gender mainstreaming), kısaca yerleştirme, toplumsal cinsiyet perspektifinin tüm siyasalara, politikalara, planlara ve karar-alma süreçlerine yerleştirilerek, bunların geliştirme ve uygulama süreçlerinde kadın ve erkekler üzerindeki etkilerinin gözönüne alınarak gerekli düzenlemelerin yapılması anlamına gelmektedir. *Mainstreaming* (yerleştirme) diğer ayrımcılık alanlarına da uygulanabilirliği olan ve her düzeyde örgüte yönelik bir stratejidir. AB Komisyonu, 1996 yılında tüm üye ülkelerden genel politikalarını eşitliğin sağlanması yolunda seferber etmelerin istemiştir. Komisyon, yerleştirme politikalarını üye ülkelerin siyasa gündemine entegre etmek ve uygulanmasının sağlanması için kilit rolü oynamıştır[34]. AP'nin 20 Şubat 2003 Kadın Hakları ve Eşit Fırsatlar Komitesinin Raporunda olduğu gibi tüm karar ve raporlarında da yerleştirme amacına yönelik konu ve faaliyetleri ilan etmiştir[35]

Yerleştirme, Amsterdam Antlaşması ile resmen AB'nin uygulama taahhütleri arasına girmiştir ve toplumsal cinsiyet eşitliği tüm Topluluk eylemlerinde ve siyasalarında gözetilecek bir amaç haline gelerek ayrımcılığı emek piyasası ve sosyal politika alanının ötesine taşımıştır[36] Amsterdam Antlaşması'nın 13. maddesi tüm ayrımcılık temellerini yasaklayarak ayrımcılık- karşıtı direktiflere hukuki bir zemin kazanmıştır ve üye ülkeleri ayrımcılıkla mücadele ile yükümlü kılmıştır. Toplumsal cinsiyet eşitliğinin daha önceden tanımlanan dar kapsamını aşarak diğer alanlardaki yansımalar ile mücadele edecek zemini de güçlendirmiştir[37]. Buna ek olarak, toplumsal cinsiyet ile beraber ayrımcılık doğuran ve içiçe geçmiş kimlik hiyerarşilerini de göz önüne alacak olan yeni bir ayrımcılık-karşıtı perspektifin geliştiğini görüyoruz. Dolayısıyla, yerleştirme yaklaşımı artık çeşitlilik olgusu ile beraber ele alınması gereken, örneğin ırkçılık karşıtı ve engellilere yönelik politikalarla da beraber yürütülmesini gerektiren bir stratejiye dönüşmektedir[38].

İpucu: Yerleştirme (Gender Mainstreaming)

Toplumsal cinsiyet yerleştirmesi (Gender Mainstreaming), ilk olarak 1995'te Pekin'de toplanan UN Kadın Konferansında benimsenen ve 1996 da AB tarafından Kabul edilen bir politika yaklaşımı olarak geleneksel alan-hedefli kadına yönelik politikaların yerine daha kapsamlı ve dönüşürü potansiyeli olan bir çerçevedir.

Avrupa Konseyi (The Council of Europe), Toplumsal cinsiyet yerleştirmesi'ni, şu şekilde tanımlamıştır: "Toplumsal cinsiyet yerleştirmesi, toplumsal cinsiyet perspektifinin tüm düzey ve aşamalardaki tüm siyasalara siyasa-yapım sürecinde rol alan aktörler tarafından yerleştirilmesi amacıyla siyasa süreçlerinin yeniden düzenlenmesi, geliştirilmesi, iyileştirilmesi ve değerlendirilmesidir".

Kaynak: BOOTH ve BENNETH, 2001, s.439.

Yerleştirme politikaları, istihdamda eşit muameleye yönelik hükümleri haricinde, üye devletleri

32 J. KANTOLA, **Feminists Theorize the State**, Palgrave, London-New York, 2006, s.149.

33 2010-2015 strateji belgesinde belirtildiği üzere AB 'de %20 ila %25 arası kadın hayatının bir döneminde erkek şiddetine maruz kalmaktadır.

34 BOOTH ve BENNET. 2001, s.431

35 Gracia Vara ARRIBAS ve Laura CARROSCO,'"Gender Equality and the EU: An Assessment of the Current Issues', **Eipascope**, 2003/1, s. 26; http: www.eipa.nl (retrieved 30.04.2013)

36 Gracia Vara ARRIBAS ve Laura CARROSCO, 2003 s. 23.

37 KANTOLA, 2010, s. 14.

38 OUTSHOORN ve KANTOLA, 2007, 17.

bağlayıcı mevzuat çerçevesinde düzenlenmemiştir. Yerleştirme, ilk dönemde Komisyon tarafından olumlu eylem gibi diğer politikalarla beraber kullanılan bir araç olarak benimsenmiştir; bu stratejiye ikili hat (*dual track* yaklaşımı adı verilmiştir[39]. Ancak, 1990'lardan sonra AB'nin toplumsal cinsiyet politikasında tanımların netleşmesi ve üye ülkelerden uzmanların da katkılarıyla başlıbaşına bir strateji halini almıştır. Toplumsal cinsiyet politikaları kapsamında daha bütüncül bir yerleştirme politikası kapsamında 2008'de Avrupa Komisyonu, 'Yenilenmiş Sosyal Gündem: 21. Yüzyıl Avrupa'sında Fırsatlar, Erişim ve Bütünleşme' başlıklı belgede kadın yoksulluğunun azaltılması, ev ve aile yaşamının uyumlulaştırılması, ücret farklılıklarının azaltılması, çocuk bakımı hizmetlerinin artırılması, kadın girişimciliğinin arttırılması gibi hedefleri vurgulamıştır. Avrupa yapısal fonları da toplumsal cinsiyet eşitliği politikalarına finansman sağlamak için yönlendirilmiştir[40]. Yerleştirme, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçede olduğu gibi, siyasaların tasarım uygulama, gözden geçirme ve değerlendirme aşamalarında toplumsal cinsiyet perspektifini gözönüne alarak kadın ve erkeklerin konumları ve onların önlerindeki fırsatlara etki yapmak bağlamında pratik etkisinin değerlendirilmesi üzerine kuruludur.

Kutu 21.4: Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe (Gender Budgeting):

'Gender budgeting' yerleştirme yaklaşımının bütçe yapım süreçlerinde uygulanmasını ifade eder. Bütçe sürecinin tüm aşamalarında toplumsal-cinsiyet bazında bir değerlendirme yapılmasını ve kaynak ve harcamaların yapılandırılmasında toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması amacının gözetilmesini gerektirir.

Kaynak: Maria STRATIGAKI, "Gendering the Social Policy Agenda: Anti-Discrimination, Social Inclusion and Social Protection", **Gendering the European Union,** 2012, s.184.

AB'ye üye ülkelerde yerleştirme stratejisinin tutarlı bir biçimde gelişmesi ve uygulanması da yavaş bir gelişim göstermiştir. Bazı üye ülkeler yerleştirme politikalarına daha erken dönemde başlamıştır (örneğin: Finlandiya, İsveç, Hollanda ve İsveç)[41]. Beşinci Genişleme ile AB'ye üye olan sosyalizm-sonrası ülkelerde yerleştirmenin kapsayıcı, sürekli ve tutarlı bir politika haline gelmesi konusunda çarpıcı farklılıklar olduğu görülmüştür. Örneğin, Romanya'da yerleştirme istihdamda eşitlik üzerine odaklanmışken, Macaristan'da yerleştirme birçok alanda ancak eksik bir şekilde uygulanmış ve daha çok söylemsel düzlemde kalmıştır[42].

Avrupa Konseyi tarafından Mart 2000 tarihinde kabul edilen Lisbon Stratejisi Avrupayı dünyanın en dinamik ve rekabetçi ekonomisi haline dönüştürme amacı kapsamında Avrupa için yeni bir ekonomik ve sosyal kalkınma stratejisi sunmuştur. Bu bağlamda, kadın-erkek eşitliğine yönelik olarak, bağlayıcı bir düzenleme getirmemekle birlikte, beş strateji hedefi belirlemiştir. Bu stratejiler, kadınların istihdama bilime yönetime erişimi için eşit şartların sağlanması, kadınların ve erkeklerin hak ve görevlerin dengeli dağılımın sağlanması, davranış ve zihniyet dönüşümüne zemin hazırlanması ve eşitlik önlemlerin hayata geçirilmesi için gerekli mekanizmalarının güçlendirilmesi ve uygulayıcıların eğitilmesidir[43]. 2009'da onaylanan Lizbon Antlaşması AB sosyal haklarını vatandaşlarının tescil etmiş ve Birlik'in temel

39 BOOTH ve BENNETH, 2001, s. 431

40 TATLIER-BAŞ, 2012, s. 29

41 İskandinav ülkeleri burada başı çekmektedir. Danimarka'da eşit ücret politkası 1925' den beri kamu sektöründe bağlayıcı olmuştur; OUTSHHORn ve KANTOLA, 2007, s. 277.

42 Andrea KRIZSAN ve Violetta ZENTAI, "Gender Equality Policy or Gender Mainstreaming? The Case of Hungary on the Road to an Enlarged Europe", **Policy Studies**, Cilt: 27, No:.2, 2006, s.135

43 Selma ACUNER ve Ceren İŞAT, "Avrupa Birliği Kadın-Erkek Eşitliği Politikaları ve Türkiye", **Türkiye'de Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği: Sorunlar, Öncelikler ve Çözüm Önerileri,** TÜSİAD & KAGIDER, İstanbul, s. 52.

değerlerlerinden birisi olarak tanımladığı toplumsal cinsiyet eşitliğini insan hakları yaklaşımına entegre etmiştir Lisbon Antlaşması bundan sonraki genişleme süreçlerinde katılım aşamasındaki ülkelerde ayrımcılık-karşıtı kurumlarının yerleşmesi ve prensiplerin hayata geçirilmesinde ve standartların yükselmesi ile alınması gereken yolu da genişletmiştir[44].

Katılım Süreçlerinde Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Türkiye'deki Reform Sürecinin Arka Planı

Son genişleme süreçlerinin gösterdiği gibi, katılım süreçlerinde artık demokratikleşme ve Avrupalılaşma süreçleri birbiriyle içiçe geçmiştir[45]. AB'deki *gender acquis* Kopenhag siyasi kriterlerinin (demokrasi ve insan hakları) yanısıra, ekonomik ve hukuki kriterlerle de yakından ilgilidir. Ayrımcılık karşıtı siyasaların tutarlı, kapsamlı ve sistematik uygulanması ve bu doğrultuda AB'nin toplumsal cinsiyet mevzuatının benimsenmesi demokratikleşme ve Avrupalılaşma kapsamında önem arzetmektedir.

12 Doğu Avrupa ülkesinin katılım sürecinde (2004-2007), AP (Kadın Hakları Komitesi) yoluyla üyelik müzakereleri sürecinde ulusal hükümetlerden toplumsal cinsiyet eşitliği konularını gündemde daha önemli yere koymak için çaba gösterilmesini istemiştir. Katılım süreçlerinde, Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde hükümet-dışı kadın örgütleri de ulusal hükümetlerinden gerekli reformların yapılması için AB'yi baskı aracı olarak kullanmışlardır.[46] Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde kadın-erkek eşitliği eğitim seviyesi, istihdam oranları ve ücret farklılıkları anlamında Batı Avrupa ülkelerinden daha iyi bir durumdaydı, ancak kapitalizme geçiş sürecinde istihdamda kadının durumu kötüleşmişti. Dolayısıyla toplumsal cinsiyet reformlarında Kopenhag Kriterleri bağlamında istihdamda eşitliğe odaklanılmıştır[47]. Katılım sürecindeki yerleştirme politikaları bağlamında ise, yasal düzeyde uyumlaştırma her zaman siyasa düzeyinde uyumlaştırmayı getirmemiştir ve bazı ülkelerde AB direktiflerinin de pratikte uygulanması da kısıtlı kalmıştır. Araştırmalar göstermiştir ki, AB gibi güçlü bir dışşal dayanağın varlığıyla beraber, eşitlik politikaların hayata geçirilmesinde kültürel altyapı, kadın hareketinin gücü ve ittifak yapma kapasitesi, hükümetlerin ideolojik duruşu, siyasi irade ve siyasa sürecinde femokrat varlığı bu süreçte içsel (ülkesel) belirleyici faktörler olmuştur.

Benzer şekilde, Türkiye için de toplumsal cinsiyet eşitliği, siyasi koşulsallık çerçevesinde hem demokratik haklar hem de sosyal politika ve istihdam politikalarını ile ilişkilendirilerek, sadece müzakerelerin başlaması için değil, nihai katılım süreci açısından da aşılması gereken önemli bir eşik halini almıştır[48]. Türkiye için hazırlanmış Katılım Ortaklığı Belgelerinde kadın-erkek arasındaki eşit muamele ve ayrımcılıkla mücadele de yapılması gerekenler kısa ve orta vadeli öncelikler arasında yer alarak Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Sosyal politika ve İstihdam baslıkları altında detaylandırmıştır. 2001 yılından itibaren hazırlanan Ulusal Programlarda bu alanlarda yapılması gere-

---

44 Yovenne GALLIGAN ve Sara CLAVERO, "Gendering Enlargement of the EU", **Gendering the European Union**, 2012, s. 119

45 GALLIGAN ve CLAVERO, 2012, s. 121.

46 Silke ROTH, "Introduction: Gender Politics in the Expanding EU: Mobilizasyon, Inclusion, Exkusion", **Gender Politics in the Expanding EU: Mobilizasyon, Inclusion, Exclusion'**, 2008, s. 9

47 Angelika von WAHL, "The EU and Enlargement: Conceptualizing Beyond 'East' and 'West' ", S. ROTH (der), **Gender Politics in the Expanding European Union,** 2008, s 28.

48 Lucy TUNKROVA, "Democratization and EU Conditionality: A barking dog that does (not) Bite?'" L. TUNKROVA ve P.SARADIN (der.), **The Politics of EU Accession: Turkish Challenges and Central European Experiences**, Routledge, London New York, s.44.

ken düzenlemeler ve somut mevzuat değişiklikleri yer almıştır. 2001 ve 2003 tarihli Ulusal programlarda sosyal güvenlik alanında eşitlikçi düzenlemelerin yapılarak AB müktesebatı ile uyumlaştırılması ve Medeni Kanun'dan 'aile reisi' kavramının çıkarılması, ebeveyn izni gibi düzenlemelerden bahsedilmesi dikkat çekicidir. Aşağıda belirtileceği gibi, Ulusal Programlarda uyum konusundaki hedefler için verilen tarihler her zaman gerçekleştirilmiş, bazıları da söz konusu tarihlerde kısmi olarak gerçekleştirilmiştir.[49]

Türkiye'de laiklik ve Batılaşma süreci erken dönem cumhuriyet hükümetlerinin kadın-erkek eşitliğine yüksek bir siyasi irade ile bağlılığını getirmiştir. Daha sonraki dönemlerde geniş kadın yığınları için eşit yasal haklar kâğıt üstünde bir anlam ifade etmiş olmakla birlikte, cumhuriyetin laik düzeni ve eşit haklar söylemi, 1980'lerde kadın hareketinin canlanmasına dayanak teşkil etmiştir[50]. 1980'lerin ikinci yarısından sonra, cumhuriyet seçkinleri tarafından Batılılaşma projesinin bir parçası olarak görülen Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde de toplumsal cinsiyet eşitliğinin önemi artmıştır. Türkiye'de toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik reformlar ve uygulamalar 1990'lardan başlayarak, uluslararası taahhütlerin etkisi ile AB üyelik perspektifi ve adaylık sürecinden daha önce başlatmıştır. Türkiye Hükümeti, 1985'te Birleşmiş Milletler Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi (CEDAW)'ni imzalayarak toplumsal cinsiyet eşitliği amacına kadının insan hakları bağlamında uluslararası alanda bağlılık ifade etmiştir[51]. 1987'de DPT bünyesindeki Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü altında Kadına Yönelik Politikalar Danışma Kurulu (1987) kurulmuştur. Bunu, Başbakanlığa bağlı olarak Ulusal kadın hakları mekanizması, Kadının Sorunları ve Statüsü Genel Müdürlüğü (KSSGM) ve Kadın ve Aileden Sorumlu Devlet Bakanlığı (1991)'nın kurulması izlemiştir[52]. 1995'teki BM Pekin Dünya Kadın Konferansı ve sonrasındaki geliştirilen Eylem Planları, hükümetleri ve sivil toplum örgütlerini ulusötesi ağlarla buluşturmuştur. 1998 yılında TBMM'de ilk defa kadının statüsü konusunda bir araştırma komisyonu kurulmuştur[53]. Ulusal kadın eşitlik mekanizması olan KSGM (Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü)'nin getirdiği deneyim ve vizyon AB'nin toplumsal cinsiyet eşitliği politikalarında yerleştirme stratejisinin hayata geçirilmesi konusunda alt -yapı oluşturmuştur[54]. 1999 Helsinki Zirvesi ile başlayan AB adaylık süreci, 2000'li yıllarda reformlara ivme kazandırmıştır ve kadın hakları örgütleri için önemli bir fırsat penceresi açarak, eşitlik taleplerini daha da meşrulaştırmıştır.

1990'lara gelindiğinde sözü edilen gelişmeler sonucunda, Türkiye'de kadının hem kamusal yaşam hem de aile içindeki konumu siyasi gündeme taşınmıştır ve kadınların uğradıkları ayrımcılıklar, siyasi temsildeki ikincil konumları, kadına karşı şiddet gibi konular ilk defa yüksek sesle konuşulmaya başlanmıştır. Kadın örgütleri, hem Medeni Kanun hem de Türk Ceza Kanunu (TCK)

---

49 ACUNER VE İŞAT 2008, s. 338.

50 Yeşim ARAT, "From Emancipation to Liberation: The Changing Role of Turkish Women in Turkey's Public Realm", **Journal of International Affairs**, Cilt: 54. No: 1, 2000 s.286-287.

51 Convention on Elimination of All Forms of Discrim ination Against Women (CEDAW), BM genel kurulunda 1979 yılında kabul edilmiştir. Y

52 KSSGM, 2004'de yine Başbakanlığa bağlı olarak Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü'ne (KSGM) dönüşmüştür. KSGM, 20121 yılında yeni kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı çatısı altına alınmıştır.

53 Türk hükümeti CEDAW Sözleşmesine bazı maddelere, Medeni Kanundan kaynaklanan kısıtlamaları gerekçe göstererek çekince koymuştur; bu çekinceler ancak 1999'da kalkmıştır. Yeşim ARAT, 2001,' "Women's Rights as Human Rights: the Turkish case," **Human Rights Review**, Cilt: 3 No: 1, s.27-34.

54 TATLIER-BAŞ, 2012, s 82.

reformu sürecinin takipçisi olmuşlardır[55]. Medeni Kanun'da kadının çalışmasını eşinin iznine bağlayan hüküm 1992'de Anayasa Mahkemesi tarafından 'eşitlik 'ilkesine aykırılık gerekçesiyle iptal edilmiştir. 1997'de Medeni Kanun'da yapılan diğer bir değişiklik ile 'evli kadına kocasının soyadı ile birlikte kendi soyadını da taşıyabilme' hakkı verilmiştir[56]. 1998 yılında TCK'nın '(evli) kadının zinasını' düzenleyen maddesi hem anayasanın eşitlik ilkesi hem de uluslararası sözleşmelerin cinsiyete dayalı ayrımcılık karşıtı prensiplerini ihlal ettiği gerekçesiyle iptal edilmiştir. 1998 yılında çıkan 4320 sayılı Aileyi Koruma Kanunu kadına karşı şiddetle mücadelede devleti yükümlü kılarak, kadınlar için güvence ve hak aramanın çerçevesini getirmiştir.

AB'ye Uyum Sürecinde Türkiye'de Yapılan Yasal ve Anayasal Reformlar ve Sorun Alanları

Yeni Medeni Kanun, Yeni TCK ve Anayasa Değişiklikleri

Kadını aile içinde erkekle eşitleyen ve hukuksal statüsünü yükselten reform sürecinde Ocak 2002'de yürürlüğe giren yeni Türk Medeni Kanunu, mevzuatı CEDAW ile uyumlu hale getirdiğinden dolayı oldukça önemlidir[57]. Yeni Türk Medeni Kanunu, erkeği 'evin reisi' konumundan çıkarmış, aileyi müşterek bir birliktelik olarak tanımlayarak, ailenin ortak ikameti ve çocukların okullarının seçiminde erkekle beraber kadına da söz hakkı tanımıştır. Eşlerin velayet hakkını birlikte kullanacağı hükmü getirilmiştir. Evlilikteki mal rejimini kadın lehine değiştirilerek 'edinilmiş mallara katılım' ilkesini gelmiştir ki, çiftler yasal başka bir mal rejimini seçmediği sürece boşanma durumunda evlilik akdi süresince edinilen malların eşit bölüşümünü getirerek kadınların boşanmadan dolayı mağdur olmalarının önüne geçmiştir. Eşlerden birisinin açıkça rızası olmadan aile konutu üzerinde tasarrufta bulunmasına sınırlama getirilmiştir. Minumum evlenme yaşı her iki cinsiyet için de 18'e yükselmiştir[58]. Medeni Kanunla uyumlu olarak 2001 yılında Anayasanın aile ilgili 41. Maddesine 'eşler arasında eşitlik' ilkesi girmiştir. 2003 yılında Medeni kanunundaki değişikleri takiben Aile Mahkemeleri Kurulmuştur. 30 Temmuz 2003 tarihinde TBMM'de CEDAW İhtiyari Protokolü (Optional Protocol) onaylanmıştır.

2004 yılında AB ile müzakerelerin başlamasının hemen öncesinde yine AB süreciyle dorudan ilintili olarak yapılan Türk Ceza Kanunu reformu ise kadına karsı ayrımcılıkla mücadelede ve özellikle kadına yönelik erkek şiddetiyle mücadelede önemli bir dönüm noktası teşkil etmektedir. Bunun öncesinde 2003 yılında Türk Ceza Kanununda namus cinayetleri için öngörülen ceza indirimi kalkmıştı. 2005'te yürürlüğe giren yeni TCK'da toplumsal cinsiyet bakış açısı açıkça görülmektedir[59]. Eski TCK kadını bağımsız bir birey olarak görmekten ziyade, toplum ve aile içindeki geleneksel toplumsal cinsiyet rolleri açısından ele almaktaydı. Yeni TCK, o zamana kadar 'Topluma Karşı Suçlar' başlığı altında ele alınan ve kadının vücut bütünlüğüne yönelik cinsel suçları, cinsel tacizi ve aile-içi cinsel saldırıları ilk defa bağımsız

---

55 26 Kadın örgütünün bir araya gelerek oluşturduğu TCK Platformu gündemi takip ederek kampanyalarıyla hem hükümeti hem de TBMM'yi etkilemiştir ve uygulama eksikleri konusunda eleştirilerini yöneltmişlerdir. Ayşe GÖNÜLLÜ, **Contemporary Women's Activism in Engendering the Political Agenda: A Case of Legal Reform in Turkey**, Msc thesis, Middle East Technical University, Gender and Women's Studies Program, 2005.

56 Ancak, kadının evlendikten sonra eşinin soyadını da taşımak zorunda olduğu soyadı kuralı halen CEDAW 16. Maddeye ve T.C Anayasasındaki 'kanun önünde eşitlik 'ilkesine aykırıdır.

57 4721 sayılı yeni Türk Medeni Kanunu 22 Kasım 2001 de kabul edilip, 1 Ocak 2002 'de yürürlüge girmiştir.

58 TATLIER-BAŞ, 2012, 86-87.

59 TATLIER-BAŞ, 2012, s 88

bir şekilde ele alarak 'kişiler karşı islenen suçlar' kapsamına almıştır[60]. AB'nin Eşit Muamele direktifi ile uyumlu olarak işyerindeki cinsel taciz nitelikli suç kapsamına almıştır.[61] Tecavüzün tanımı genişletilip, evlilik-içi tecavüz de hapis cezası kapsamına alınmıştır. Önceki yasada bulunan evlenme vaadiyle kadına tecavüzde faili suçun hukuk sonuçlarından koruyucu temeli kaldırılmıştır. Tecavüz sonucundaki hamilelikler söz konusu olduğunda 20 haftaya kadar kürtaj izni gelmiştir. Erkek-egemen değerlerin kanundaki yansıması olan 'kadın-kız' ayrımına son verilerek, kadının cinselliği üzerindeki tahakküm biçimlerine (örneğin, resmi kurumların yaptığı bekâret testleri ve kadına karşı namus saikiyle işlenen suçlar) karşı yargı koruması getirilmiştir. Artık, ailenin kadın üyelerini namussuzluk yaptığı gerekçesiyle intihara zorlayan ve intihar ettirenler de hapis cezası ile cezalandırılacaktır. Yeni TCK' da 'Töre cinayetleri' de nitelikli adam öldürme eylemi olarak kabul edilmiş ve ağırlaştırılmış müebbet hapisle cezalandırılacağı hükmü getirilmiştir. Namus cinayetlerinde failin ceza indirimi almasına neden olan 'haksız tahrik maddesi' yalnızca haksız fiilleri kapsayacak şekilde yeniden düzenlenerek, namus cinayetlerine uygulanması önlenmiştir[62].

Mayıs 2004'te gerçekleşen anayasa değişikliği ile cinsiyet eşitliği anayasal düzlemde ifadesini bularak devlet ilk defa kadın-erkek eşitliğin sağlamakla yükümlü kılındı[63]. Söz konusu değişiklik, 2001 yılındaki Ulusal programda Kısa Vadeli hedefler arasında yer almaktaydı ve müzakerelerin başlaması için siyasi kriterlerden birisi olarak bir önkoşuldu.[64] Aynı zamanda 90. Maddeye yapılan ekleme ile temel hak ve özgürlükler konusunda uluslararası antlaşmalar ve ulusal mevzuat arasında ilgili hükümlerdeki farklılıklardan doğacak uyumsuzluklar söz konusu olduğunda, uluslararası antlaşmaların hükümlerinin geçerli olacağı belirtilmiştir. 2009 yılında TBMM'de yasama sürecinde toplumsal cinsiyet eşitliği ile ilgili gözetim ve çalışmalar yapmak üzere daimi bir komisyon olarak, Kadın-Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu (KEFEK) kuruldu. 12 Eylül 2010'da referanduma sunularak kabul edilen ve 23 Ekim 2010 tarihinde yürürlüğe giren anayasa değişikliklerinin bir parçası olarak kadınlara (çocuklara ve engellilerle beraber) olumlu ayrımcılık uygulamalarının yolu açılmıştır[65].

İstihdamda Kadına Yönelik Düzenlemeler ve İş ve Ailenin Uyumlaştırılması Sorunu

Türkiye'de hem AB ülkelerine kıyasla hem de OECD ülkeleri arasında oldukça düşük seyreden kadın istihdamının durumu katılım sürecinde her platformda AB tarafından eleştiri konusu olmuştur. Hem iş hukukunda mevzuat uygulaması çerçevesinde hem de kadın istihdam oranlarını arttırmaya yönelik olarak İş kanununda önemli değişikliklere gidilmiştir. AB'nin eşit muamele direktiflerinin uyumlaştırılmasına yönelik olarak 22 Mayıs 2003 yılında çıkan 4857 sayılı yeni İş Kanunu, eşit muamele prensibini kabul ederek istihdamda cinsiyet temelindeki ayrımcılık yasaklanmıştır. Bu kanunla birlikte, aynı veya eşit değerdeki bir iş için cinsiyet temelli düşük ücretle çalıştırma, işe alımlardaki cinsiyet ayrımcılığı ve hamilelik nedeniyle işten çıkarmalar yasaklanmıştır. Kanunda çalışan anneye tanınan 16 haftalık doğum sonrası izni ile

60 ACUNER ve ISAT, 2008, s. 352.

61 Gönüllü Kuruluşlar Ulusal Kadın Eğitim Komisyonu, Şenal Sarıhan (der), ***Türk Ceza Kanunu Kadınlara Neler Getiriyor?*** Çesav, Ankara, 2005

62 Gül Aldıkaçtı-MARSHALL, "Preparing for Membership: Gender Policies in Turkey', **Gender Politics in the Expanding European Union,** s 201.

63 İçeriği genişletilmiş Madde 10 şu şekildedir: 'Kadınlar ve Erkekler Eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür.'

64 ACUNER ve ISAT, 2008, s. 351.

65 Sözkonusu değişiklik ile Anayasanın 10. Maddesine, 'Bu maksadla alınacak tedbirler, eşitliğe aykırı olarak yorumlanamaz' cümlesi eklenmiştir.

ve cinsel tacizin iş akdinin feshi için geçerli bir dayanak teşkil edileceği hükmü İş mevzuatını AB direktifleriyle uyumlaştırmıştır. Cinsel taciz kavramı da yeni İş Kanunu ile Türk İş hukukuna girmiştir; işyerinde cinsel taciz iş akdinin feshi için bir temel oluşturmuştur. Yeni İş Kanunu ile kadınlara sanayideki gece çalışma yasağı da kalkmıştır ki, zaten böyle bir yasak AB Direktifleri ve Avrupa Adalet Divanı kararları uyarınca dolaylı ayrımcılığı oluşturmaktaydı[66].25 Mayıs 2010 tarihli Kadın İstihdamının Artırılması ve Fırsat Eşitliğinin Sağlanması Başbakanlık Genelgesi'nde alınması gerekli olarak belirtilen önlemler İş Kanunun 5. maddesinde yer alan eşit muamele ilkesinin uygulanması için kritik öneme sahiptir.

Ev ve iş yaşamının bağdaştırılması konusu, Türkiye'de kadın istihdamının arttırılması konusuyla yakından ilgilidir, zira hamilelik ve çocuk bakımı kadının çalışmasını engelleyen en önemli nedenlerdir. Türkiye'de kadın işçiyi koruma amaçlı ücretli ve ücretsiz analık izni kadınların iş yaşamından çocuk bakımı nedeniyle daimi olarak kopmalarının önüne geçememektedir ve işverenlere kadın işçi çalıştırmanın maliyetini de artırabilmektedir. AB düzenlemelerinde aile sorumluluğunun hem kadına hem erkeğe ait olduğu ifade edilir. Burada en merkezi öneme sahip düzenlemeler olan ebeveyn izni yasasının çıkması ve 0-5 yaş çocuk eğitimi ve bakım hizmetlerinin karşılanması içerde kadın örgütlerinin halen talep etmekte olduğu süregelen eksikliklerdir. Yönetmeliğe göre sayısı 150'yi geçen kadın işçisi olan ve işverenler çocuk bakımı için işyerinden ayrı ve ona yakın oda ve yurt açmakla yükümlüdürler[67]. Ancak, bunun tam olarak ne kadar yerine getirildiğine dair bir denetleme ve yaptırım mekanizmasının etkin çalıştığı söylenemez. AB'deki ilgili direktifle, kadın ve erkek çalışanlara doğum veya evlat edinme nedeniyle çocuk bakımı için üye devletler veya sosyal ortaklarca belirlenecek sekiz yaşa kadarki bir dönemde en az dört ay ebeveyn izni (kadın veya erkeğin veya devrederek beraber kullanacağı) verilmesi öngörülür. Bununla ilgili düzenlemenin 2002 yılı Ulusal Programında 2004 yılı sonunda yürürlüğe girmesi öngörülmüş olmasına rağmen söz konusu düzenleme Türkiye'de henüz yapılamamıştır.

Kadına Karşı Şiddetle Mücadele ve Bilinçlendirme Amaçlı Kampanyalar

Kadına karşı şiddet konusu, AB Komisyonunun 2000'de kabul ettiği *European Charter of Fundamental Rights of the EU* ve *Framework for Gender Equality* bağlamında ele alınmaya başlanmıştır. Dolayısıyla, şiddetle mücadele konusunun Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde de katılım ve katılım sonrası dönemde daha ciddi bir biçimde koşulsallık kapsamına girdiğini ve buna yönelik siyasaların avrupalışmasında önemli mesafe alındığını görmekteyiz.[68] Kadına karşı fiziksel şiddet başta olmak üzere her türlü şiddetin yaygın olduğu bir ülke olan Türkiye'nin katılım sürecinde AB normlarının ve değerlerinin yerleşmesi açıcından kadına karşı şiddetle mücadele toplumsal cinsiyet meselesinde daha kritik bir yere taşınmıştır. AB'den gelen eleştiriler ve kadın örgütlerinin mücadelesi sonucunda bu konudaki yasal mevzuatta yapılan iyileştirmeler, yargı ve kolluk güçlerinin süreçte desteğinin alınmasına yönelik düzenlemeler ve toplumsal farkındalık attırılması yönündeki eğitimler ve seferberlik şiddet konusundaki siyasa dönüşümde önemli olmuştur. 1998 tarihli ve 4320 sayılı Aileyi Koruma Kanunu ve bunun etkin uygu-

---

66 Nurhan SÜRAL, "Legal Framework for Gender Equality at Work in Turkey", **Middle Eastern Studies,** Cilt: 43, No. 5, s. 813, 818.

67 Nurhan SÜRAL, "Türkiye'de Kadın İstihdamı: Fırsatlar, Engeller ve Hukukui Çerçeve", *Profesor Polat Sayer'e Armagan,* 9 Eylul Üniversitesi Yayını, İzmir (yayın aşamasında).

68 Andrea KRIZSAN ve Raluca POPA, "Europeanization in Making Policies against Domestic Violence in Central and Eastern Europe", **Social Politics,** Cilt: 17, No: 3 s. 381.

lanması için atılan adımlar, dolayısıyla kadını korumak yolunda önemli bir dönüm noktası teşkil etmişti. 4 Temmuz 2006 da yürürlüğe giren Başbakanlık Genelgesi bu kanunun uygulanmasında konusunda kamu kurumları, bakanlıklar, belediyeler, adli ve kolluk kuvvetlere sorumluluk vermekle kalmamış, genel olarak şiddetle mücadelede yerleştirme (mainstreaming) yaklaşımını gerekli kılmıştır[69]. Belediye Kanunun değiştirilerek nüfusu 50.000'i geçen belediyelerin kadın sığınmaevleri açması yükümlülüğü[70] ve mağdur kadın için şiddet telefon hattı olumlu adımların birkaçıdır. Türkiye 2009 yılında Opuz Davasındaki kararıyla AIHM tarafından kadın vatandaşının yaşam hakkını koruyamadığı için mahkûm edilmişti. Töre ve namus cinayetleri ve kadına karşı şiddetin diğer biçimlerinin aygınlığı İlerleme raporlarında da en çok eleştirilen konulardan birisidir. Opuz Kararında hükümeti sorumluluk almaktan ziyade, savunmacı bir tavır benimsemiştir; ancak bundan 3 yıl sonra 2012'de imzalanan Avrupa Konseyi'nin *Kadına Karşı ve Ev İçi Şiddetle Mücadele ve Bunun Önlenmesi* Sözleşmesi ile Türkiye kadına karşı erkek şiddetinin önlenmesine yönelik politikaları kadına karşı ayrımcılıkla mücadele bağlamında yürütme konusunda taahhüt altına girmiştir. 8 Mart 2012'de 6284 sayılı *Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine* Dair Kanun yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla şiddet mağduru aile bireylerine hem de kadına karsı şiddet kullananlara yönelik gelmiştir koruyucu ve önleyici önlemler gelmiştir. Açıktır ki, kanunun tam anlamıyla uygulanması konusunda zihniyet dönüşümü ve kurumsal kapasitenin pekiştirilmesi gerekmektedir. Ancak, kadın örgütleri yeni kanunu eskisine göre daha kapsamlı ve eksiklikleri giderici daha detaylı çerçeve sunmasından dolayı son derece olumlu bir gelişme olarak değerlendirmişlerdir[71]. 2012 yılında KSGM tarafından son şekli verilen "Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Ulusal Eylem Planı, 2012-2015" etkin uygulamaya ve hedeflere yönelik konuları içermesi açısından önemlidir[72]

Yasal ve anayasal reformların yanısıra zihniyet dönüşümü için gerekli olan kamuoyunu bilinçlendirmeye ve kamu görevlileri, eğitmenler, polis, asker ve yargı mensuplarına yönelik toplumsal cinsiyet, özellikle kadına yönelik şiddet ile ilgili eğitim programları AB'de olumlu yankı bulmuştur. Kız Çocuklarının eğitime katılımını artırmak için ulusal düzeyde kararlılıkla yürütülen ve hükümetin desteklediği kampanyaların altını çizmek gerekmektedir[73]. 2008'de Türkiye-AB Katılım-Öncesi Mali Yardım Programı (2005) kapsamında yürütülmüş olan 'Toplumsal Cinsiyet Eşitliğini Geliştirmek' projesinin bir çıktısı olarak Başbakanlık Kadının Statüsü tarafından 2008'de hazırlanan *2008-2013 Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı* siyasa yapıcılar için amaçları yeniden tanımlayarak yerleştirme sürecine yönelik stratejiler belirlenmiştir. Eğitim, ekonomik yaşam, yoksulluk, siyasal karar alma mekanizmaları, sağlık, medya çevre ve şiddet başlıkları altında Türk kadının durumunu karşılaştırmalı olarak ele alan bu Eylem Planı, hem ataerkil sosyal-kültürel normların etkisine hem de yapısal faktörlere değinilmesi

69 **Kadınlara ve Çocuklara Yönelik Şiddet Eylemleri ile Namus ve Töre Cinayetlerini Önlemeye Yönelik tedbirler Hakkındaki Başbakanlık Genelgesi**, No. 2006/17.

70 Ancak, fiiliyatta belediyeler bu yükümlülüğü yerine getirmemektedir. Türkiye genelinde bugün sığınmaevi sayısı sadece 52 dir.

71 Canan ASLAN AKMAN ve Fatma TÜTÜNCÜ, "The Struggle Against Male Violence with and Egalitarian Jurispuridence and Religious Conservative Government", Zahia Smail SALHİ (der), **Gender and Violence in ıslamic Societies: Patriarchy, Islamism and Politics in the Middle East and North Africa,** I. B. Tauris, New York, 2013, s.97.

72 http://www.kadininstatusu.gov.tr/tr/html/120/Kadina +Yonelik+Siddetle+Mucadele+Ulusal+Eylem+Planı/

73 Örneğin, "Haydi Kızlar Okula Kampanyası" ve "Anne-Kız Okuldayız" Kampanyası. KSGM'nin yürüttüğü kamu görevlilerine yönelik bilinçlendirme eğitimleri emniyet mensupları, sağlık göevlileri, yargı mensupları ve Diyanet İşleri Başkanlığı personelini kapsamıştır; Tatlıer-Baş, 2012, s. 94-95.

açısından ve özellikle eğitim alanında gereken yerleştirme odaklı stratejileri detaylandırılması açısından çok önemlidir.[74].

AB-Türkiye İlişkileri ve Katılım Süreci Açısından Türkiye'de Toplumsal Cinsiyet Eşitliğindeki ve Uygulama Sorunları

Ayrımcılık karşıtı ve eşitlikçi reformların içselleştirilmesi ve uygulamaya dönüşmesi toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlayacak en önemli sorundur ve Komisyon raporları bunların da altını çizmiştir[75]. 1998 yılından bu yana Türkiye'ye ilişkin Komisyon tarafından hazırlanan İlerleme raporları 2004'e kadar Türkiye'de bu konuya sınırlı olarak değinmiştir. 2003 İlerleme Raporu Medeni Kanun'un boşanma durumunda evlilik süresince edinilen malların kadın ve erkek arasında eşit paylaşımını öngören hükmün uygulamada yaygınlaşmadığını belirterek, 2002 yılından sonraki evliliklere uygulanmamasını eleştirmiştir. 2007'den itibaren Türkiye'deki kadın örgütleri Komisyon'a İlerleme raporlarını hazırlanmasında ışık tutacak şekilde görüş bildirerek katkıda bulunmaya başlamışlardır[76]. Dolayısıyla, toplumsal cinsiyet eşitliğinde olumlu gelişmelere tek tek atıfta bulunulurken, eksikliklerin altı çizilerek ayrıntılı bir şekilde yapılması gerekenlere farklı başlıklar altında yer verilmiştir. Örneğin, kadın hakları konusunda epey kapsamlı olan 2009 yılı İlerleme Raporunda KEFEK'in kurulması, anne-çocuk sağlığındaki ilerlemeler ve kamu görevlilerine verilmeye başlanan toplumsal cinsiyet eğitiminin altı çizilmiş, uygulama konusundaki eksiklikler ve siyasi irade zayıflığı eleştirilerek kapsamlı bir şekilde bunların altında yatan nedenlere de değinilerek, Türkiye'de kadının siyasal yaşam, eğitim ve istihdamdaki durumu eleştirilmişti. 2009 yılı İlerleme Raporu, Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Kurumunun henüz kurulmadığını da vurgulayarak, kurumsallaşma sorunlarına ve politika hedeflerinin zayıflığını dikkat çekmişti.[77] 2010 İlerleme Raporunda, benzer şekilde, Türkiye'deki kadın örgütlerinin yıllardır gündeme getirdikleri süregelen sorunların özellikle namus cinayetleri, kadın sığınma evlerinin yetersizlikleri ve kadının karar alma mekanizmalarındaki eksik temsili gibi konuların yer aldığını görmekteyiz[78]. 2011 Raporunda fırsat eşitliği konunda kaydedilen ilerlemelerin altı çizilmiş, ancak reformlara ve yasal adımlara rağmen toplumsal cinsiyet eşitliği ile ilgili AB yönergelerinin iç hukuka aktarılması konusunda eksikliklerin devam ettiği ifade edilmiştir[79]. Son olarak, 2012 İlerleme Raporu, siyasi Kriterler ana başlığı altında, Türkiye'de kadın haklarındaki gelişmeleri ve toplumsal cinsiyet eşitliğinin önünü açan yasal mevzuattaki ilerlemeleri, özellikle Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Çalışması ile hazırlanan Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun'u ve Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Ulusal Eylem Planı'nı (2012-2015) olumlarken, şiddetle etkin mücadele konusunda çıkarılan yasalara rağmen hala atılması gereken adımlar olduğu ve namus cinayetleri ve erken yaşta yapılan evliklerin önlenemediğini belirtmiştir. 2012 Raporu Meclis Kadın-Erkek

---

74 *National Action Plan, Gender Equality, 2008-2013*, Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, 2008, Ankara

75 TUNKROVA, 2012, s. 45.

76 1998-2008 arasındaki İlerleme Raporlarında kadının durumu ve toplumsal cinsiyet acisindan değerlendirilmesi için bakınız: ACUNER ve İSAT, 2008, s. 338-349.

77 Selma ACUNER: AB Raporunda Türkiye Kadın Haklarında Hala Sorunlu Ülke', 17. Kasım 2009. http://www.euractiv.com.tr/3/analyze/dr-selma-acuner-ab-raporunda-trkiye-kadn-haklarnda-hala-sorunlu-lke-007752.

78 'AB Kadın Örgütlerinin Düşüncelerini Tescilledi', *Cumhuriy*et, 14. Kasım. 2010.

79 http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci /IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf retrieved 2 Mart 2012.

Eşitliği Komisyonu'nun yerleştirme (mainstreaming) politikalarının hayata geçmesinde daha etkin bir rol oynaması ve kadın örgütleriyle sıkı ilişki kurması gibi konulardan hareketle düşük seyreden kadın istihdamını, sosyal güvenlik kapsamında olmayan kadın çalışanlar ve yine çalışan kadına yönelik çocuk bakım hizmetlerinin yetersizliğini eleştirmiştir. Siyasette, idari yapılanmada ve sendikalarda kadınların sayısal azlığı, medyada cinsiyetçi söylemlerin ve tasvirlerin baskın olması, yargı sisteminde kadına karşı şiddetle kaygı verici ve tutarlılıktan uzak kararların çıkması gibi bu raporda dikkat çeken önemli sorunlardır.[80]

İlerleme raporlarına ek olarak, AP Raporları da önemlidir, zira Türkiyenin tam üyeliği katılım sürecinde nihai olarak AP'de onaylanacaktır. Bu raporlar, Türkiye'deki kadın örgütleriyle işbirliğinde hazırlandığından onların görüşlerini de yansıtmaktadır. Örneğin, 2005 tarihli AP Raporu, kadının siyasi yaşama katılımını artırmak için kota dâhil olmak üzere gerekli önlemlerin alınması gerektiğini vurgulayarak, kız çocuklarının eğitime erişimindeki sorunlarla mücadele edilmesi ve bu konudaki bölgesel farklılıkların giderilmesi ve toplumsal cinsiyete duyarlı eğitime daha fazla önem verilmesi gerektiğini belirtmiştir. 2007 Raporunda Türkiye'deki tüm siyasi partilerden kadınların seçimlerde listelerde dengeli temsili sağlayacak uygulamalara ihtiyaç olduğunun altını çizerek parti yönetim kadrolarında daha fazla kadının bulunması gerektiğini belirtmiştir[81].

Lizbon Stratejisi çerçevesinde AB'ye üye ve aday ülkeler kadın istihdamının %60 olması hedefi konmuştur. AB ülkelerinde bu oran ortalama %60'a ulaşmışken, Türkiye'de, kadının işgücüne katılımı 2012 verilerine göre 29,5'tir[82]. Kadınlar arasında eğitim seviyesi yükseldikçe iş gücüne katılım artmakla beraber, kadının iş yaşamında marjinal kalmasının altında, eğitim seviyesinin ötesinde, erkek-egemen zihniyetin beslediği toplumsal cinsiyete dayalı işbölümü yatmaktadır[83]. Çocuk, yaşlı ve hasta bakımı gibi yükümlülükler de, kreş ve gündüz bakımevi gibi sosyal destek kurumlarının da yeterli sayıda olmaması nedeniyle, ev içinde kadına düşmektedir[84].

İstihdamda kadına yönelik reformlar konusunda değinildiği gibi, yeni İş kanunundaki düzenlemelere rağmen, henüz Türkiye'de istihdamdaki cinsiyet ayrımcılığını etkin olarak önleyecek uygulamalar hayata geçmemiştir. İş kanunun 5. Maddesi ayrımcılığı iş ilişkisi içinde yasakladığından işe alma sürecinde yapılabilecek ayrımcılık hiçbir yaptırımla karsılaşmamaktadır. AB direktiflerine göre dolaylı ve doğrudan ayrımcılık tanımının yapılması gerekmektedir.[85] Eşit muamele ilkesini destekleme, gözetleme, analiz etme ve teşvik etmekle görevli bir kurumun olmayışı uygulama sorunlarını derinleştirmektedir. Uygulamada birçok kadın hamilelik ve doğum nedenle isten çıkarmalara karşın korumasız kalmaktadır; açıktır ki bu durum 92/85/EEC sayılı direktif ile uyumsuz-

---

80 Raporda, siyasi partiler ve secim kanunun daha fazla kadının siyasi temsil edilmesi için revize edilmesinin gerekli olduğunun altını çizmiştir. Bkz.Avrupa Komisyonu. **Türkiye 2012 İlerleme Raporu**. http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci /IlerlemeRaporlari/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf

81 ACUNER ve İSAT, 2008, s. 363-365.

82 Nurhan SÜRAL, "Türkiye'de Kadın İstihdamı, Fırsatlar, Engeller ve Hukuki Çerçeve", **Profesor Polat Soyer'e Armağan**, 9 Eylul Üniversitesi yayınları, İzmir, 2014.).

83 Gülay TOKSÖZ, "The State of Female Labour In the Impasse of the Neoliberal market and Patriarchal Family,", Saniye DEDEOGLU ve Adem ELVEREN (der) **Gender and Society in Turkey: the Impact of Neoliberal Politces, Political Islam and EU Accession**. I. B Tauris, New York, 2012, s. 61.

84 AB ülkelerinde de bunlar süregelen sorunlardır; kısmen bunun bir sonucu olarak, yaşamındaki kadının üçte biri kariyer geliştirme ve yükselme olanağı olmayan yarı-zamanlı işlerde çalışmaktadır. Eurostat. 2011,'Employment Statistics', European Commission, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_Employment_statistics

85 ACUNER ve İSAT, 2008, s. 356.; Süral, 2014..

dur. İş yerinde cinsel tacizin de açık bir tanımı yapılmamıştır. Gebelik ve doğum durumunda kadın işçilerin korunmasına ilişkin hükümlerin tam anlamıyla uygulanmasındaki bir başka engel yaptırımların ve cezaların caydırıcı olmamasıdır.[86] Türkiye'de, henüz istihdam ve meslek alanında cinslerarası ayrımcılıkla mücadeleye yönelik AB yönergelerinde öngörülen eşitlik kurumu da kurulmamıştır. Avrupa Parlamentosu, 22 Mayıs 2012 tarihli Türkiye'de Kadın 2020 Perspektifi Kararında, hükümetten kadının işgücü piyasasına katılımını arttırmaya yönelik hedefleri içeren bir eylem planı hazırlanmasını istemiştir.[87]

Türkiye'de cinsiyet temelinde olumlu ayrımcılık ilkesinin her alanda, özellikle siyasal temsilde hayata geçirilmesinin önünde engel olarak özellikle erkek-egemen siyasi partilerde güçlü bir direnç gözlemlenmektedir[88]. Merkez sağ ve merkez soldaki partilerin pek çoğu parti yönetim organlarına, yerel yönetimlere ve TBMM'ye daha fazla kadının girebilmesi için gerekli olan kota uygulamalarına soğuk bakmakta veya sorunu sadece söylemsel düzeyde ele almakta ve bu konuda kadın kuruluşlarının taleplerini ciddiye almamaya devam etmektedir.[89] Sonuç olarak, TBMM'de kadın parlamenter oranı 2007'deki %7 oranından 2011'de ancak %14'e çıkabilmiştir.

Kız çocuklarının ve kadınların eğitimi söz konusu olduğunda, Türkiye, kız çocuklarının okulu terk etme oranı açısından Avrupa'da ilk sıradadır. Kız çocuklarının yarısı okulu erken bırakmaktadır. AB'nin hedefi ise okulu erken terkeden kız ve erkek çocuklarının yüzde 10'a indirmektir. Türkiye'de ilköğretimde kızlarda okullaşma oranı %98'e ulaştığı halde kızların ilköğretime devamında ve erişimindeki zorluklar devam etmektedir[90]. İlerleme Raporlarında belirtildiği gibi, Doğu ve Güneydoğu'da devam oranları daha da düşmektedir; ancak sorun, okullaşma oranlarında sadece kayıt verileri alındığından resmi belgeler yansımamaktadır. 2008 verilerine göre 18 yaşın altında evlenen kadın oranı %28'dir; bu oran Doğu bölgelerinde %42'ye çıkmaktadır[91]. Dolayısıyla tüm Türkiye'de 'çocuk gelinler' sorunu eğitim, iş yaşamı ve diğer alanlarda kadınları geri bırakan en önemli toplumsal olgulardan birisidir. 2010-2011 verilerine göre, yüksek öğretimdeki kız öğrenci oranı %45'tir, ancak Türkiye genelinde üniversite eğitimi almış kadın oranı %6 civarında seyretmektedir[92].

Kadına karşı şiddetin önlenmesindeki sorunlar da devam etmektedir: Yeni TCK da 'gelenek ve töre' saiki ile işlenen suçlar tüm namus cinayetlerinin hepsini kapsar hale getirilmemiştir. Haksız tahrik maddesi 'sadece 'haksız fiilleri' kapsayacak şekilde değiştiğinden namus cinayetlerine uygulanması engellenmiştir[93]. Diğer bir deyişle, namus cinayetleri ağırlaştırmış insan öldürme olarak tanımlanmamıştır ve davalarda haksız tahrik kanıtlandığı müddetçe mahkemelerde ceza indirimine hükmedilebilmektedir. Kadını şiddetten korumayı amaçlayan yasaların caydırıcılığının ne kadar etkili olacağı ve uygulamada çıkacak sorunların nasıl çözüleceği belirsizliğini korumaktadır ve

86 ACUNER ve İSAT, 2008, 358.

87 Süral," Türkiye'de Kadın İstihdamı, Fırsatlar, Engeller: Hukuki Çerçeve", 2014.

88 Serpil Sancar Üşür, "Bugün olmadı, Mücadeleye Devam", 8 Mayıs 2004, http://bianet.org/bianet/kadın /33752 (retrieved 18 Mart 2013); Nazlı Çağın BILGILI, "Bridging the Gender Gap in Turkish Politics: The Actors Promoting Female Representation", ***European Perspectives***, Cilt: 2 No: 3, 2001, ss 105-126.

89 Selen LERMIOGLU-YILMAZ, "From a Men's Democracy Towards a Real Democracy", **Turkish Policy Quartery,** ilkbahar, 2007, s.34-47

90 Bianet Basın Bülteni. http://www.kadininsanhaklari.org /haberler.php?detay=54

91 Ka-Der; Türkiye'de Kadın Verileri. www.ka-der.org.

92 http://www.euractiv.com.tr/yazici-sayfasi/interview /gulsun-bilgehan-avrupa-birligi-surecinde-turk-kadini-018532. Retrieved 4 mart 2012.

93 ACUNER ve İSAT, 2008, s. 353.

medyada yer alan kadına yönelik şiddet haberleri cinsiyetçi bakış açısını yansıtmaya devam etmektedir.

Son genişleme ile AB'ye giren Doğu ve Orta Avrupa ülkelerin durumu kıyaslandığında, Türkiye'nin şu ana kadarki katılım sürecinde özellikle istihdam konusunda atılan adımlar daha yavaş gelmiş ve kadın-erkek eşitliği konusunda geniş bir alana yayılan reform anlayışı sergilemiştir. Eşit muamele konusunda yasal altyapı kurulmuşken, siyasi irade ve kadınların siyasi temsilindeki sorunlar yüzünden bu reformları ve ilerici çerçeveyi hayata geçirme önemli bir sorun olarak durmaktadır. Türkiye'de AB'nin toplumsal cinsiyet rejiminde önemli bir çerçeve olan *dual –track* (ikili hat) yaklaşımı tam benimsenmemiş yani olumlu eylem ve olumlu ayrımcılık konusunda daha mesafeli bir çizgi izlenmiştir. Toplumsal cinsiyeti ana plan ve politikalara yerleştirmek yani *gender mainstreaming* konusunda yasama organı, hükümet ve bürokraside önemli ölçüde farkındalık ve bilinçlenme ve yasal alt yapı büyük ölçüde hazırlanmış olmakla birlikte, bu konudaki araştırmacıların belirttiği gibi yerleştirme tüm süreçleri ile uygulamalara yansımamıştır[94].

Özet

Kadın-erkek eşitliği, öncelikli olarak AET'nin ekonomik entegrasyon amaçları doğrultusunda istihdam piyasasına kadın emeğinin dahil edilmesi gerekliliği fikrinden yola çıkarak ve zaman içerisinde kapsamını genişleterek AB hukukunun ana ilkelerinden birini teşkil etmiştir. AB'deki kadın-erkek eşitliğine yönelik siyasalarda sırasıyla ayrımcılık karşıtı mevzuat, olumlu eylem politikaları ve yerleştirme (mainstreaming) yaklaşımı benimsenmiştir. AB, üye ülkelerdeki toplumsal cinsiyet ilişkilerini uyulması zorunlu bir dizi normlar, prensipler ve mevzuat yoluyla düzenlemeye çalışmaktadır. Günümüzde AB, kurucu antlaşma hükümleri ve ikincil hukuk kaynaklar (direktifler, yönergeler) ve mahkeme kararlarından oluşan bir toplumsal cinsiyet eşitliği rejimi oluşmuştur. AB'nin yumuşak hukuku içine giren ve bağlayıcılığı olmayan düzenlemeleri kadına karşı şiddet gibi sorunları da öne çıkaracak şekilde Birliğin toplumsal cinsiyet politikasının kapsamını genişletirken ekonomik büyümenin bir ayağı olarak da kadınların emek piyasasına katılımının ve bu anlamda potansiyellerinin kullanılmasının önemini pekiştirmiştir[95].

1996'da Avrupa Komisyonu tarafından bir eşitlik stratejisi olarak benimsenen yerleştirme, üye ülkelerdeki, tüm siyasa ve eylemlerinin toplumsal cinsiyet açısından etkilerinin sistematik olarak değerlendirilmesini kapsayarak, politikaların planlanma süreçlerinden başlayarak tüm düzeylerde ilgili tüm aktörlerce toplumsal cinsiyetin siyasa yapım sürecine dâhil edilmesi anlamına gelmektedir. Bugün gelinen noktada, küresel ekonomi ve uluslararası ilişkiler boyutunda bölgesel bir anlamı olan AB'ye katılım süreçleri, özgürlükçü-demokrasinin gerekleri ışığında siyasi bir uyumlaştırmayı öne çıkarmaktadır. Kadın-erkek eşitliği meselesi AB kriterlerinde artık demokrasi ve insan haklarının ayrılmaz bir parçasıdır. Son genişleme süreçlerinde görüldüğü gibi AB'nin toplumsal cinsiyet rejiminin katılım sürecindeki ülkelerde uyumlaştırma (harmonization) süreçlerine entegre edilmesini bir zorunluluktur. Türkiye'den de AB'ye katılım sürecinde toplumsal cinsiyet eşitliği alanındaki Birlik kurumları ve üye ülkeler tarafından benimsenen normlara ve mevzuata (*acquis*) uyum sağlaması ve uygulamaya geçirmesi beklemektedir. 2009'dan itibaren AB Komisyonu, sivil toplumun da görüşlerini de alarak, kadın haklarında her alanda yaşanan olumsuzlukları ve yetersizlikleri detaylı bir şekilde göz-

[94] TATLIER-BAŞ, 2012, s. IV

[95] KANTOLA, 2010 s. 23.

den geçirmekte ve İlerleme Raporlarında siyasi kriterler ana çerçevesinde, sosyal ve medeni haklar, ayrımcılıkla mücadele ve sosyal politika ve istihdam ve temel haklar başlıkları altında daha geniş bir perspektiften ele almaktadır. Bugün gelinen noktada, AB'de toplumsal cinsiyet eşitliği konusu sadece kadınların toplumsal ve siyasi yaşama katılımının önündeki yapısal, kültürel ve ekonomik engelleri kaldırmak için özel önlemler geliştirmek ve fırsat eşitliğini sağlamakla sınırlı değildir. Türkiye'de AB süreci Cumhuriyetin çağdaşlaşma projesinin temel taşlarından birisi olan kadın-erkek eşitliği amacını yeniden canlandırmış ve 1990'lardan itibaren yapılan reformlar AB sürecinin verdiği ivmeye dayanmıştır. Anayasal Reformlar, Medeni Kanun'da, TCK ve İş Kanunu'ndaki reformlar uyum sürecinde son derece önemli değişiklikler yapılmış ve AB'nin toplumsal cinsiyet bakış açısını önemli ölçüde Türk hukuk sistemine ve toplumsal hayatına katmıştır. AB'ye en son üye olan sosyalist sitemden liberal sisteme geçen ülkelerde de görüldüğü gibi, Türkiye sivil toplumunda güçlü ulusötesi bağlarla kadın sorunlarını siyasi gündemde tutan kadın örgütlerinin koalisyon yapma ve hükümetlere baskı yapma kapasitesi de bu süreçte son derece önemli olmuştur.

Türkiye-AB ilişkileri ve katılım sürecinin geleceği açısından, Türkiye'de kadının durumu ve toplumsal cinsiyet eşitliği en sorunlu alanlardan birisini teşkil etmiştir. Komisyon İlerleme Raporları ve AP Kadın Hakları ve Cinsiyet Eşitliği Komisyonu tarafından hazırlanan raporlarda belirtildiği gibi, bu durum, iki temel nedenle ilişkilidir: Toplumsal cinsiyet eşitliği göstergelerden de anlaşıldığı gibi, halen Türkiye AB üye ülkelerinin gerisindedir ve katılım sürecinde atılan adımlar ve yasal-anayasal düzenlemeler, uygulama sorunları nedeniyle tam olarak hayata geçirilememiştir. Bu bağlamda, Türkiye'de toplumsal cinsiyet eşitliğinde öne çıkan ve AB tarafından eleştiri alan konular istihdamda kadının durumu, işyerinde eşit muamele, kadına karşı şiddetle mücadele, kadınların ve kız çocuklarının eğitime erişimi ve karar alma mekanizmalarında ve siyasal temsilde kadınların durumudur. Yerleştirme politikalarının katılım sonrasında tam olarak hayata geçmesi beklenmektedir; ancak Türkiye 'de yerleştirme stratejisinde alınan yol kısıtlı kalmıştır. Türkiye'de AB tarafından desteklenen toplumsal cinsiyet eşitliği hedeflerine karşı toplumsal bir muhalefetin olmayışı süreçte olumlu bir faktördür. Bununla birlikte, Türkiye'nin erkek-egemen yapısından kaynaklanan olumsuzluklar son derece ilerici görünen yasal ve anayasal reformların tam anlamıyla hayata geçmesini engellemekte ve kadın – erkek eşitliği meselesi dar kapsamlı bir fırsat eşitliği perspektifinden ele alınmaya devam edilmektedir. Sonuç olarak, katılım sürecinde Türkiye'de, çok boyutlu olan ve demokrasinin tüm alanlarına değinen toplumsal cinsiyet eşitliği konusu bu alandaki esaslı mevzuat dönüşümüne rağmen süregelen çelişkiler ve zorluklar Türkiye-AB ilişkilerinin en tartışmalı alanlarından birisi olmaya devam edecek gibi görünmektedir.

Sorular

1. AB'de toplumsal cinsiyet eşitliği alanındaki siyasalara egemen olan bakış açısı zaman içinde nasıl değiştirmiştir?
2. Gender mainstreaming yaklaşımının amacı ve kapsamı nedir?
3. Türkiye'deki kadın-erkek eşitliğine yönelik reform sürecinde öne çıkan konular ve eksiklikler nelerdir?
4. Türkiye ve AB'de toplumsal cinsiyet eşitliğinde rol alan aktörler hangileridir?

Tavsiye Edilen Kaynaklar:

ELMAN, Amy A., **Sex Equality In An Integrated Europe**. Palgrav, New York, 2007

GUERRINa, R, **Mothering the Union: Gender Politics in the EU,** Manchester University Press, 2005

SQUIRES, J., **The New Politics of Gender Equality**, Houndsmil; Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007,

HAAFNER-BURTON, E. and M A Pollack, 'Mainstreaming Gender in the European Union: Getting the Incentives Right', **Comparative European Politics**, Cilt: 7, No: 1, 2009, s.114-138.

MACRAE, H. 'The EU as a Gender Equaliy Polity: Myths and Realities', **Journal of Common Market Studies,** Cilt: 48, No:, 2010, s. 155-174.

KLAUSEN, J., and C. S. Maier (der) **Has Liberalism Failed Women? Assuring Equal Representation in Europe and the United States**, Palgrave Macmillan, New York, 2001.

DEDEOGLU, Saniye ve ELVEREN, Adem (der) **Gender and Society in Turkey: the Impact of Neoliberal Politces, Political Islam and EU Accession**. I. B. Tauris, New York, 2012,

KABASAKAL-ARAT, F. Zehra. **Human Rights in Turkey**, University of Pennsylvania Press, Pennsylvania, 2007.

Faydalı Internet Siteleri:

http://www.womenlobby.org/.(EWL-Avrupa Kadın Lobisi)

www.eige.europa.eu (EIGE-European Institute for Gender Equality)

www.kefek.tbmm.gov.tr (TBMM Kadın-Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu)

www.aile.gov.tr (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı)

www.ka-der.org (Kadın Adayları Destekleme Derneği)

www.kadınınınsanhakları.org (http//:wwhr.org) Kadının İnsan Hakları -Yeni Çözümler Vakfı

www.ucansupurge.org (Uçan Süpürge Kadın İletişim ve Araştırma Derneği)

22 Vize

Burak ERDENİR

Bölüm Planı

- Giriş
- Vize Kavramı
- Dinden Bugüne Vize Sorunu
- Türkiye-Avrupa Birliği Ortaklık Hukuku
- Avrupa Birliği Adalet Divanı Kararları
- Vize Muafiyeti Süreci
- Özet

Giriş

Türkiye-Avrupa Birliği (AB)[1] ilişkilerinin en tartışmalı konularından biri AB üye ülkelerinin Türk vatandaşlarına uyguladığı vize politikasıdır. Vize konusu diplomatik, hukuki, ekonomik, toplumsal ve insani anlamda sorunlu bir unsur olarak mevcudiyetini devam ettirmektedir. Bir kere, diplomatik anlamda on yıllardır Türkiye-AB ilişkilerine olumsuz yansımaları olmaktadır. Türkiye, AB'ye aday ülkeler arasında vatandaşlarına Schengen vizesi uygulanan tek ülkedir. Buna karşılık, bir kısım üye ülke vatandaşlarını vizeden muaf tutan Türkiye, AB ülkelerine mütekabiliyet esasına dayanmayan bir vize politikası uygulamaktadır.[2] Hukuki anlamda ise vize, Türkiye-AB ortaklık hukuku bakımından oldukça tartışmalı bir uygulamadır. Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın (ABAD) zaman içinde almış olduğu kararlar belli kategorideki Türk vatandaşlarına belli AB ülkeleri tarafından uygulanan vizenin hukuka aykırı olduğunu ortaya koymuştur. Vize uygulamasının ekonomik bakımdan en büyük sıkıntısı Türkiye ile AB arasında kurulan Gümrük Birliği dâhilinde malların serbest dolaşımı mümkün olmuşken, bu malların üreticisi olan işadamlarının seyahati önünde vize engeli bulunmasıdır. Vize uygulaması ayrıca vize harçlarının yüksekliği nedeniyle Türk vatandaşlarına ciddi bir maddi külfet getirmektedir. Schengen vize ücreti ve sair masraflar vize talebi reddedilince geri ödenmeyebilmekte, ayrıca mükerrer başvurularda tekrar istenmektedir. Vize uygulaması, toplumsal anlamda Türk vatandaşlarının iş, turizm, eğitim ve başka amaçlı seyahatlerinde ciddi bir caydırıcı unsur olarak belirerek, toplumlar arasındaki iletişimi de sekteye uğratmaktadır. Vize uygulamasının Türk vatandaşları bakımından en hassas yönü ise insani boyutudur. Türk vatandaşları, konsolosluklarda karşılaştıkları olumsuz ve ayrımcı muameleden, vize sürecindeki belirsizliğin yarattığı maddi ve manevi zarara, özel hayatın ve ticari hayatın gizliliğini ihlal edecek bilgilerin talep edilmesine kadar birçok olumsuzluktan haklı olarak şikâyetçidirler.[3] Böylesine sorunlu bir konu olan vize uygulamasına karşı bir taraftan Türk vatandaşlarınca açılan davalar neticesinde ABAD'ın aldığı çarpıcı kararların uygulamaya aktarılmasıyla ilerleyen bir süreç söz konusu iken, öte yandan Türkiye, AB ile vize muafiyeti sürecine girmiş bulunmaktadır.

Bu bölümde öncelikle vizeyle bağlantılı temel kavramlar açıklanmaktadır. Türkiye'ye AB üyesi ülkeleri tarafından uygulanan vize politikasının tarihsel arka planı ele alındıktan sonra, Türkiye-AB ortaklık hukuku kapsamında konu değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, Türk vatandaşlarının

---

1 Avrupa Toplulukları, Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Topluluğu, Avrupa Birliği kavramları birbirlerine karıştırıldığından, terminolojik anlamda bir açıklık getirmek gerekmektedir. Ayrı antlaşmalarla kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (1952), Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (1958) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (1958) üçüne birden Avrupa Toplulukları denmektedir. Avrupa Topluluklarının bir unsuru olan Avrupa Ekonomik Topluluğu, 1 Kasım 1992 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile Avrupa Topluluğu adını almıştır. Bu arada, Maastricht'le beraber Avrupa Topluluklarını da içeren yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. Buna göre, 'Avrupa Toplulukları', 'Ortak Dış ve Güvenlik Politikası' ile 'Adalet ve İçişleri Alanlarında İşbirliği' olmak üzere üç sütundan oluşan Avrupa Birliği (AB) kurulmuştur.

1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması üç sütunlu yapıyı kaldırarak AB'ye tüzel kişilik kazandırmıştır. Böylelikle, AB ayrı bir devlet gibi uluslararası antlaşmalara imza koyabilmektedir. Bu bölümde, hem son dönem gelişmeleri dikkate almak ve hem de terminolojik açıdan kolaylık sağlamak üzere Avrupa Birliği kavramı, AB yapısının önceki dönemdeki isimlerine de karşılık gelmek üzere kullanılacaktır.

2 Türkiye'nin AB ülkelerine uyguladığı vize politikası oldukça karmaşık bir yapı içermektedir. 15 AB üyesi ülkenin vatandaşları vizeden muaf tutulurken, 12 üye ülkenin vatandaşları dış temsilciliklerden veya sınır kapılarından vize alarak ülkeye giriş yapabilirler. Türkiye'nin vize uyguladığı AB üyesi ülkelerin vatandaşları vizelerini sınır kapılarından 15 avro karşılığında alabildiklerinden, Türk vatandaşlarının karşı karşıya kaldıkları zorlu vize işlemlerine maruz kalmamaktadırlar.

3 İktisadi Kalkınma Vakfı tarafından yürütülen Vize Şikâyet Hattı Projesi kapsamında kurulan ve iki ay boyunca isleyen vize sikayet telefon hatlarına ve elektronik posta adresine yaklasık 1000 cağrı iletilmiştir (İKV, **Vize Şikâyet Hattı Proje Raporu**, İKV, No: 227, İstanbul2010).

vizesiz seyahati yolunda önemli bir açılım sağlayan, Katma Protokol'de ve Ortaklık Konseyi kararlarında yer alan yeni kısıtlama getirme yasağı (*standtill*) hükmüne ilişkin Adalet Divanı'nın içtihadına temel olan *Savaş*, *Abatay/Şahin*, *Tüm/Darı* ile *Soysal kararları* irdelenmektedir. Son bölümde ise AB'nin üçüncü ülkelerle yürüttüğü vize muafiyet süreci ele alınarak, bu sürecin Türkiye açısından önemi tartışılmaktadır.

Vize Kavramı

Vize, en basit tanımıyla bir devletin ülkesine seyahat edecek bir yabancının ülkeye girebileceğini gösteren, pasaportuna koyulan resmi kayıttır. Yabancıların ülkeye giriş izni olarak vize, devletlerin egemenlik hakkı ile yakından bağlantılıdır. Zira yabancıların ülkeye girişi, devletlerin egemenlik hakkından doğan münhasır yetkisine tabidir. Bu alandaki mutlak hakkı sınırlayıcı bazı uluslararası hukuk kuralları[4] olmakla beraber, devletler yabancı ülke vatandaşlarını ülkeye kabul edip etmemekte serbesttir.[5] Nitekim, 1948 İnsan Hakları Evrensel Bildirisi gibi uluslararası belgeler de kişinin herhangi bir ülkeyi terk etme ve kendi ülkesine dönme hakkını güvence altına alırken, kendi ülkesinden başka bir ülkeye girme hakkını düzenlememiştir.[6] Bu durumda devletler, yabancı ülke vatandaşlarından giriş izni, başka bir deyişle vize talep edebilirler. Gümrük kapılarında bir kontrol olacağından, vizeye sahip olmak dahi doğrudan ülkeye giriş hakkı vermeyebilir

Devletler bu konudaki kısıtlamaları öncelikle kamu düzeni ve ulusal güvenlik gerekçelerine dayandırmakla beraber, vize bir dış politika aracı olarak da kullanılagelmiştir. Soğuk savaş döneminde Batı ülkeleri, Sovyetler Birliği, Küba ve Doğu Avrupa'daki sosyalist blok ülkelerine vize uygularken, 1968 yılında Doğu Almanya Batı Alman vatandaşlarının Berlin'e seyahatlerinde vize talep etmeye başlamıştı. Vize ayrıca göçmen dalgalarına ve siyasi sığınma taleplerine karşı etkili bir koruma yöntemi olarak kullanılmaktadır. Birleşik Krallık, Yahudilerin ülkeye girişini kontrol etmek için 1939 yılında Almanya ve Avusturya vatandaşlarına vize uygulaması getirmişti. Birçok Avrupa ülkesi tarafından İslam Devrimi sonrasında İran vatandaşlarına, Bosna Savaşı sırasında Bosna-Hersek vatandaşlarına getirilen vize koşulu da bu ülkelerden gelen insan akımlarını kontrol altına almayı hedeflemişti.

II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan Avrupa'daki bütünleşme sürecinde de vize konusu önemli bir başlık olarak belirmiş, üçüncü ülke vatandaşlarına ortak vize uygulamalarını hayata geçirmek üzere üye ülkeler arasında 1985 yılında Schengen Anlaşması imzalanmıştır. AB'nin nüvesi olan İç Pazar'ın dört temel serbestisinden biri olan kişilerin serbest dolaşımı ve vizesiz seyahat kavramları sık sık birbirleri ile karıştırıldığından bu noktada bir açıklama yapmakta fayda var. Vizesiz olarak üye ülkeye giriş ve seyahat, serbest dolaşımın bir parçası olmakla beraber, serbest dolaşım kavramı daha geniş bir kapsama sahiptir. AB hukukunda serbest dolaşım, başlangıçta ekonomik bir faaliyette bulunmak amacıyla bir üye devlet vatandaşlarının diğer üye devletlere serbestçe girişi, seyahati, o ülkede ikametini ve ücretli ya da bağımsız olarak eşit muamele ilkesi çerçevesinde işe başvurmasını, eşit şartlarda sosyal haklardan

---

4 Diplomatlar, uluslararası örgütlerin memurları, havayolu mürettebatı, denizciler, olimpiyat kafileleri gibi kategorilerin ülkeye girişi konusunda farklı kurallar söz konusu olabilmektedir. Bunun yanı sıra, ilgili devletin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler ve ikili anlaşmalar da bu alandaki yetkiyi kısıtlayabilir (Annalisa MELONI, 2006, **Visa Policy within the European Union Structure**, Springer, s.9).

5 Işıl ÖZKAN, "Türk Vatandaşlarının Avrupa Ülkelerine Giriş Hakkı ve Vize Sorunu", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 9, s.411, 2007.

6 Rona AYBAY, **Amerikan, İngiliz ve Türk Hukuk Sistemlerinde Yurt Dışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü**, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, 1975, s.111.

yararlanarak çalışmasını ya da mesleki faaliyette bulunmasını kapsayan bir kavramdı. Maastricht Antlaşması ile Avrupa vatandaşlığı kavramının getirilmesinden sonra üye devlet vatandaşlarının ekonomik amaçlı olmayan şekilde birbirlerinin ülkelerine serbestçe girişi, seyahati ve ikameti de Avrupa vatandaşlığı kapsamında bir hak ya da özgürlük olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla, herhangi bir üye ülke vatandaşı başka bir ülkede ekonomik faaliyette bulunmasa da bu hakları kazanmaktadır.

İç Pazar'ın oluşturulması bakımından büyük öneme sahip olan ve AB'nin kurucu antlaşmalarında düzenlenen iş kurma hakkı ile hizmet sunma serbestisi arasındaki farkı da vurgulamak gerek. İş kurma hakkı, gelir getiren bir ekonomik faaliyetin başka bir üye ülkede devamlı olarak ve sabit bir kuruluş vasıtasıyla yerleşilerek yapılmasını içerir. Hizmet verdikleri ülkenin ulusal mevzuatına tabi olmak koşuluyla kişilere ve şirketlere o ülkede iş kurma, ticari temsilcilik, şube ve bağlı şirket kurma hakkının verilmesini düzenler. Hizmet sunma serbestisi[7] ise başka bir üye ülkede yerleşik olmadan ve o üye ülkenin ekonomik yaşamına istikrarlı ve sürekli biçimde katılma olmaksızın, geçici olarak hizmet sunulmasını kapsar.[8] İş kurma ile hizmet sunma arasındaki fark bazen belirsiz olmakla beraber, temel fark ilkinde faaliyetin düzenli olması ve süreklilik göstermesidir.

İş kurma hakkının ve hizmet sunma serbestisinin işleyebilmesi için vatandaşlığa dayanan ayrımcılığın kaldırılması ve buna paralel olarak söz konusu faaliyette bulunacak kişilerin ilgili üye ülkeye girebilmesi, gerekliyse o ülkede belli bir süre kalabilmesi ve ülkede serbestçe dolaşabilmesini gerektirir. Dolayısıyla ülkeye giriş konusu iş kurma hakkı ve hizmet sunma serbestisinin önemli bir önkoşulu olarak belirmektedir.

Dünden Bugüne Vize Sorunu

II. Dünya Savaşı sonrasında Avrupalı devletler, dünya savaşının acı tecrübeleriyle kişilerin ülkeler arasındaki seyahatine engel olan kısıtlamaları azaltmayı hedeflemişlerdi. 1952 yılında Birleşik Krallık ile İrlanda vatandaşlarının belgesiz serbestçe seyahat ettiği Ortak Seyahat Alanı, 1957 yılında Danimarka, Finlandiya, Norveç, İsveç ve İzlanda vatandaşları için pasaport kontrolünü kaldıran Nordik Pasaport Birliği, 1958 yılında da Belçika, Lüksemburg ve Hollanda arasında diğer üretim faktörlerinin yanı sıra kişilerin serbest dolaşımını sağlayan ve ortak vize politikası oluşturan Benelux Ekonomik Birliği kuruldu. Bu dönemde ortak bir Avrupa pasaportu fikri dahi Avrupa Konseyinde gündeme gelmişse de, Avrupa Konseyi üyesi ülkeler bu öneriye pek sıcak bakmamışlardı. Seyahat kısıtlamalarını kaldırmak üzere, 13 Aralık 1957 tarihinde Almanya, Avusturya, Belçika, Fransa, İtalya, Lüksemburg ve Yunanistan tarafından Avrupa Konseyi Üyesi Devletler Arasında Kişilerin Dolaşımına İlişkin Avrupa Anlaşması akdedildi.[9] Anlaşma, taraf ülke vatandaşlarının diğer taraf ülkelere üç aya kadar ziyaretlerinde geçerli bir pasaport veya kimlik kartıyla serbestçe girebilmelerini öngörmüştür. Yalnız, Anlaşmada taraf devletlerin kamu düzeni, güvenliği ve sağlığı gerekçelerini ileri sürerek taraf ülke veya ülkelere karşı anlaşmayı askıya alma hakkına yer verilmiştir.

---

7 Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşmanın 57. maddesinde hizmetler, "bir ücret karşılığı yapılan ve malların, sermayenin ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkin hükümlerin kapsamına girmeyen faaliyetler" olarak tanımlanır.

8 European Commission, **Handbook on Implementation of the Services Directive 2006/123/EC**, Luxembourg, 2007, s.36.

9 Council of Europe, **European Agreement on Regulations governing the Movement of Persons between Member States of the Council of Europe**, Paris, 1957, **http://conventions.coe.int/Treaty/en** /Treaties/Html/025.htm#ANX

Türkiye de II. Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan vize kısıtlamalarını kaldırma trendine uymuş, Birleşik Krallık ile 1952, Almanya ve Hollanda ile 1953, Avusturya, Fransa ve Finlandiya ile 1954, İrlanda ile 1955, Belçika ile 1956, İspanya ile 1959 ve Portekiz ile 1962 yılında vize muafiyeti anlaşmaları akdetmiştir. Ayrıca, Avrupa Konseyi Üyesi Devletler Arasında Kişilerin Dolaşımına İlişkin Avrupa Anlaşmasına 1961 yılında taraf olmuştur.

Bu arada, II. Dünya Savaşı'nın yaralarını sarmaya çalışan Avrupa ülkeleri bir taraftan kıtada bütünleşme yolunda adımlar atarken, diğer taraftan yeniden bir ekonomik kalkınma sürecinden geçmekteydiler. Ancak, kendi işgüçleri yetersiz kaldığından talebi karşılamak üzere özellikle belli ülkelerle işgücü anlaşması imzalamaya başladılar. Berlin Duvarı'nın 1961 yılında ortaya çıkmasıyla Doğu Avrupa'dan kesilen işçi akımlarının yerini almak üzere Güney Avrupa ülkeleri öncelikli olarak tercih edilmişti. Türkiye, Ekim 1961'de Almanya ile işçi alımına ilişkin anlaşmayı imzaladıktan sonra bunu 1964 yılında Avusturya, Belçika, Hollanda, 1965 yılında Fransa ve 1967 yılında İsveç ile akdedilen anlaşmalar takip etti.[10] Böylelikle binlerce Türk vatandaşı işçi olarak Avrupa ülkelerine akmaya başladı. 1961 yılı sonuna kadar Almanya'ya 8.700 Türk vatandaşı gönderilirken, bu miktar zaman içinde keskin bir şekilde artmış, 1975 yılı itibariyle yurt dışına çalışmak amacıyla giden Türk işçileri ve yakınlarının sayısı 1 milyon 350 bine ulaşmıştır.[11] O dönemde Türkiye'deki işsizlik sorununun bu insan akımını tetiklediğini not etmek gerekir.

İşçi alımı anlaşmalarına paralel olarak aynı dönemde, Türkiye ile AET arasında nihai hedefi üyelik olan bir ekonomik bütünleşme yolunda önemli adımlar da atılıyordu. 1963 yılında Ankara Anlaşması'nın ve 1970 yılında Katma Protokol'ün akdedilmesiyle oluşturulan ortaklık ilişkisinde, Türk işçilerinin serbest dolaşımının belli bir takvim çerçevesinde gerçekleştirilmesi öngörülmüştü.

İşçi alımı anlaşmaları ve ortaklık hukuku çerçevesinde akdedilen belgelerden anlaşılacağı üzere 1960'lı yıllarda Türk işçilerinin üye ülkelere serbestçe seyahati ve dolaşımı gerçekçi bir hedef olarak belirmekteydi. Ancak, 1970'li yıllarda ortaya çıkan petrol krizi, II. Dünya Savaşı sonrası sıçrama yapan Batı Avrupa ekonomilerini derinden etkilemiş, birçok Avrupa ülkesinde ekonomik durgunluk ve yüksek enflasyon (stagflasyon) neticesinde yüksek işsizlik ortaya çıkmıştı.

Geçici bir süreyi kapsaması öngörülen işçi alımı anlaşmaları kapsamında gelen ve "misafir işçi" olarak adlandırılan Türk işçilerinin belli bir süre sonra Türkiye'ye geri dönecekleri düşünülmüşse de, Türk işçileri o ülkelere yerleşmeyi, vatandaşlık hakkını kazanmayı ve aile bireylerini getirmeyi tercih ettiler. Buna bir de Türkiye'deki ekonomik sıkıntılar ve siyasi istikrarsızlıklar sonucunda göç ve siyasi sığınma talepleri eklenince Avrupa ülkelerine kontrolsüz bir insan akımı gerçekleşti.

Avrupa ülkeleri Türkiye'den gelen insan akımını kontrol altına almak üzere öncelikle 1973-74 yıllarında işçi alımını durdurdular ve işçilerin Türkiye'ye geri dönmeleri için teşvik edici kararlar aldılar. Ancak, ailelerin birleştirilmesi programı devam ettiğinden, Türk nüfusu artmaya devam etti. İşçi alımı durdurulmasına rağmen, yüksek doğum oranlarının da etkisiyle 1980 yılında Batı Avrupa'daki Türk nüfusu 2 milyona ulaştı.[12] Bu arada, Türkiye'de 12 Eylül 1980 darbesine yol açan siyasi çalkantıların etkisiyle siyasi sığınma

[10] Nermin ABADAN-UNAT, **Bitmeyen Göç-Konuk İşçilikten Ulus Ötesi Yurttaşlığa**, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006, s.58.

[11] Arif KÖKTAŞ, **Avrupa Birliğinde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı ve Türk Vatandaşlarının Durumu**, Nobel, Ankara, 1999, s.94.

[12] KÖKTAŞ, 1999, s.98.

talebinde bulunanların sayısında büyük bir sıçrama oldu. Almanya'dan siyasi sığınma talebinde bulunanların sayısı 1979 yılında 18.000 iken, 1980 yılında büyük bir sıçrama yaparak 58.000'e ulaşmıştı.[13] Federal Almanya, özellikle 1980 yılının ilk aylarında Türkiye'den siyasi sığınma talebinde bulunanların sayısında önemli bir artış olduğu gerekçesiyle, 5 Ekim 1980 tarihi itibariyle Türkiye ile 1953 tarihli ikili vize anlaşmasını feshederek, 1957 tarihli Avrupa Konseyi Anlaşması'nın 7. maddesi çerçevesinde Türk vatandaşlarına vize uygulamaya başladı. Almanya, siyasi sığınmacı akımına karşı kamu düzenini sağlamak üzere bu kararı aldığını bildirmişti. Almanya'yı takiben diğer Batı Avrupa ülkeleri de Türk vatandaşların vize uygulamasına başladı. Tablo 17.1'de gösterildiği üzere Fransa aynı tarihte, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg da 1 Kasım 1980 tarihi itibariyle Türk vatandaşlarına benzer gerekçelerle vize uygulamaya başladılar. Artık Türk nüfusun yoğun bir şekilde yaşadığı Avrupa ülkeleri Türk vatandaşlarına kapılarını kapatıyorlardı. Vize uygulaması sadece Türkiye'den gelen vatandaşları etkilememiş, Avrupa ülkelerinde yaşayan Türk işçilerinin diğer Avrupa ülkelerine seyahatlerine de kısıtlama getirmiştir. Bu gelişmelere paralel olarak, Katma Protokol'de işçilerin serbest dolaşımını öngören ve 1976 yılında başlayarak, kademeli olarak 1986 yılında serbestleştirmeyi hedefleyen takvimin hayata geçirilmesi de mümkün olmadı. Türkiye'nin bu dönemde ekonomik ve siyasi mülahazalarla Katma Protokol'den kaynaklanan bir takım yükümlülüklerini yerine getirmekten kaçındığını, bunun da AB'nin kendi yükümlülüklerini yerine getirmemek için iyi bir bahane olarak belirdiğini de not etmek gerek.

Tablo 22.1: Bazı AB Üyesi Ülkelerin Türkiye'ye Vize Uygulamaya Başladığı Tarihler

AB Üyeleri	Vize Uygulama Tarihi
Almanya	5 Ekim 1980
Fransa	5 Ekim 1980
Belçika	1 Kasım 1980
Hollanda	1 Kasım 1980
Lüksemburg	1 Kasım 1980
İtalya	3 Eylül 1990
İngiltere	22 Haziran 1989
İrlanda	10 Aralık 1989
Danimarka	1 Mayıs 1981
Yunanistan	25 Nisan 1965
İspanya	1 Ekim 1991
Portekiz	24 Haziran 1991
İsveç	20 Şubat 1976
Finlandiya	12 Mart 1976
Avusturya	17 Ocak 1990

Kaynak: GROENENDIJK ve GUILD, 2012, s.82.

Bu arada, AB kendi içinde bütünleşmeye devam ediyor, İç Pazar'ın temeli olan kişilerin serbest dolaşımını sağlamak üzere adımlar atıyordu. Üçüncü ülke vatandaşlarına ortak vize uygulamalarını hayata geçirmek üzere, iç sınırlara ilişkin kontrollerin kaldırılmasına ve dış sınırlara ilişkin yeknesak kuralların belirlenmesine yönelik olarak Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg tarafından 14 Haziran 1985 tarihinde Lüksemburg'un Schengen kasabasında Schengen Anlaşması imzalanıyordu. 1990 yılında imzalanan Schengen Anlaşması Uygulama Konvansiyonu'yla 1995 yılında hayata geçirilen Anlaşma ile kısa dönemli vizelerin yanı sıra sığınma başvuruları ve sınır kontrollerine yönelik ortak politikalar belirlemek ve adalet ve polis konularında işbirliği yapmak suretiyle, kişilerin serbest dolaşımının güvence altına alındığı bir Schengen Alanı oluştu-

[13] Kees GROENENDIJK ve Elsbeth GUILD, **Visa Policy of Member States and the EU Towards Turkish Nationals After Soysal**, İKV, No: 257, İstanbul, 2012, s.62.

ruluyordu.[14] Zaman içerisinde AB üyesi devletlerin tamamına yakını Schengen Alanına dâhil olmuşlardır. Sınır kontrollerini kaldırma ve benzeri yükümlülükleri yerine getirmekten kaçınan İngiltere ve İrlanda ile henüz Schengen müktesebatını uygulayacak kapasiteye sahip olmayan Romanya, Bulgaristan ve GKRY Schengen Alanı'na dâhil olmamışlardır. Bu ülkeler haricindeki 22 AB üyesi devletin yanı sıra AB üyesi olmayan İzlanda, Lihtenştayn, Norveç ve İsviçre de Schengen alanına dâhildir.

Şu an yürürlükte olan (AT) 539/2001 sayılı Konsey Tüzüğü, vatandaşları AB'nin dış sınırlarından İngiltere ve İrlanda hariç tüm AB ülkelerine girişte vizeye sahip olması gereken üçüncü ülkeleri (negatif liste) ve vizeden muaf tutulan üçüncü ülkeleri (pozitif liste) sıralamaktadır. Burada söz konusu olan kısa süreli (C tipi) vize, bir veya birden fazla üye devlette altı ay içerisinde toplam üç ay süreyi aşmayan kalışlar ile havaalanı geçişleri hariç olmak üzere yine bir veya birden fazla üye devlet topraklarından transit geçiş amacıyla üye devlet tarafından verilen izne karşılık gelmektedir. Üçüncü ülkelere vize muafiyeti sağlanması için gereken Tüzük değişikliği, Konsey ve Parlamento tarafından olağan yasama usulüne göre gerçekleştirilmekte olup, AB Konseyi'nin nitelikli çoğunlukla aldığı karara ihtiyaç vardır.

1980'lerle beraber Avrupa ülkeleri tarafından vize uygulamasına tabi olan Türkiye, bu yeni sistemde de vize uygulanan ülkeler listesinde yerini alıyordu. Türkiye sırasıyla, 25 Eylül 1995 tarihli ve (AT) 2317/95 sayılı Konsey Tüzüğü'nde, bu Tüzüğü yürürlükten kaldıran 12 Mart 1999 tarihli ve (AT) 574/1999 sayılı Konsey Tüzüğü'nde ve nihayet, bu Tüzüğü yürürlükten kaldıran 15 Mart 2001 tarihli ve (AT) 539/2001 sayılı Konsey Tüzüğü'nde AB üyesi ülkelere kısa süreli seyahatlerde vizeye tabi üçüncü ülkeler arasında sayılıyordu.

Türkiye-Avrupa Birliği Ortaklık Hukuku

Türkiye ile AB arasında ortaklık kuran Ankara Anlaşması'nın 28. maddesinde[15] belirtildiği üzere, Anlaşma'nın nihai hedefi Türkiye'yi üyeliğe hazırlamaktır. Anlaşma içerik bakımından Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Roma Antlaşması'nı temel almıştır. Nitekim serbest dolaşımla ilgili hükümlerde Roma Antlaşması'ndan esinlenildiği açıkça belirtilmektedir.

Ankara Anlaşması'nın 7. Maddesi, tarafların Anlaşmadan doğan yükümlülüklerini yerine getirmeleri için her türlü genel ve özel tedbirleri almalarını öngörse de, program niteliğinde olan Ankara Anlaşması taraflara somut yükümlülükler getirmekten ziyade genel ilkeler içeren bir çerçeve anlaşmadır.

Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'nın 228. maddesi uyarınca[16], Birlik tarafından üçüncü ülkelerle akdedilen anlaşmalar, Birlik hukukunun bir parçası olarak Birlik kurumları ve üye devletler için bağlayıcı olmaktadır.[17] Yalnız uluslararası anlaşmaların hükümlerinin, AB hukuk sisteminde "doğrudan uygulanabilir" olması için uygulanmak ve hukuksal sonuçlar doğurmak bakımından herhangi bir karar alınmasını gerekli

[14] 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması'na ek "Avrupa Birliği Yasal Çerçevesine Schengen Müktesebatının dâhil edilmesine ilişkin Protokol" ile Schengen müktesebatı, tekrar müzakere edilmeksizin AB kurumsal ve hukuki düzeninin bir parçası haline gelmiştir.

[15] Madde - 28:

Anlaşma'nın işleyişi, Topluluğu kuran Antlaşma'dan doğan yükümlülüklerin tümünün Türkiye tarafından üstlenebileceğini gösterdiğinde, Akit Taraflar, Türkiye'nin Topluluğa katılması olanağını incelerler.

[16] Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 216. maddesi

[17] Adalet Divanı Haegeman Kararı'nda da, AET Anlaşması'nın 228. Maddesine atıfla bu hususu teyit etmiştir.

kılmayacak kadar açık ve belirgin hükümler taşıyor olması gerekir. Adalet Divanı kararları, AB'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmaların Birlik hukuku sisteminde doğrudan etkili hükümler içerip içermediği konusunda belirleyici bir rol oynamıştır. Adalet Divanı *Demirel Kararı'nda*[18], Ankara Anlaşması'nın ve Katma Protokol'ün program niteliği taşıdığı, dolayısıyla işgücünün serbest dolaşımıyla ilgili hükümlerin üye ülkelerde doğrudan uygulanabilir etkiye sahip olmadığını belirtmiştir. Bunu takiben *Sevince Kararı'nda*[19], doğrudan Ankara Anlaşması'nın uygulanmasına ilişkin olan Ortaklık Konseyi kararlarının herhangi bir tasarrufa bağlı olmayacak kadar açık ve kesin yükümlülükler içerdiği ve dolayısıyla Topluluk hukuk sisteminin ayrılmaz bir parçası olduğuna hükmetmiş ve işçilerin serbest dolaşımına ilişkin hükümlerin üye ülkelerde doğrudan etkiye sahip olduğunu belirtmiştir. Böylelikle, serbest dolaşıma ilişkin olarak Ankara Anlaşması'nda ve Katma Protokol'de yer alan hükümlerin hayata geçirilmesi noktasında Ortaklık Konseyi kararlarının belirleyici rolü kabul edilmiştir.

Ankara Anlaşması'yla, taraflar arasında Gümrük Birliği oluşturmanın yanı sıra sermaye hariç diğer üretim faktörlerinin serbest dolaşımı öngörülmüştür. Ankara Anlaşması'nın 12. maddesi AB ile Türkiye arasında işçilerin serbest dolaşımını, 13. maddesi iş kurma serbestini ve 14. madde ise hizmet sunma serbestisini öngörmüştür. Bu maddelerin lafzından da görüleceği üzere Roma Antlaşması'nın serbest dolaşımı öngören ilgili maddeleri temel alınmıştır. Yine Roma Antlaşması paralelinde, 9. madde uyarınca Anlaşma'nın uygulanmasında uyrukluk dolayısıyla uygulanan her türlü ayrımcılık yasaklanmıştır.

Kutu 22.1: Femokratlar ve Avrupa Kadın Lobisi

Madde - 12.

Akit Taraflar, aralarında serbest işçi akımını kademeli olarak gerçekleştirmek için, Topluluğu kuran Antlaşma'nın 48, 49 ve 50. maddelerinden esinlenmek için mutabık kalmışlardır.

Madde - 13.

Akit Taraflar, iş kurma serbestisine ilişkin aralarındaki kısıtlamaları kaldırmak üzere Topluluğu kuran Antlaşma'nın 52 ilâ 56. maddeleri ile 58. maddesinden esinlenmek için mutabık kalmışlardır.

Madde- 14.

Akit Taraflar, hizmet sunma serbestisine ilişkin aralarındaki kısıtlamaları kaldırmak üzere Topluluğu kuran Antlaşma'nın 55, 56 ve 58 ilâ 65. maddelerinden esinlenmek için mutabık kalmışlardır.

Malların, kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımına ilişkin şartları ve takvimi belirleyen Katma Protokol ise 1970 yılında imzalanarak, 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Katma Protokol'ün 36. maddesi, işçilerin serbest dolaşımının 1976 yılından başlayarak en geç 1986 yılına kadar gerçekleştirilmesini öngörmüştür. Ortaklık Konseyi bu konuda üç karar almıştır. Kademeli olarak gerçekleştirilmesi öngörülen işçilerin serbest dolaşımının ilk 4 yıllık dönemine ilişkin hususları belirleyen 2/76 sayılı Karar Aralık 1976'da yürürlüğe girmiştir. İşçilerin ve aile bireylerinin hukuki durumlarına ilişkin hükümler içeren 2/76 sayılı Karar'ın en dikkat çekici maddelerinden biri yeni kısıtlama getirme yasağının olduğu 7. maddedir: "Topluluk üyesi devletler ve Türkiye yasal olarak sınırları içinde ikamet eden ve çalışan işçilere işe girme konusundaki şartlara yeni kısıtlamalar getiremez."

Kutu 22.2: Katma Protokol Madde - 36.

Türkiye ile Topluluk üyesi devletler arasında işçilerin serbest dolaşımı, Ortaklık Anlaşması'nın 12. maddesinde yer alan ilkelere uygun şekilde, Anlaşma'nın yürürlüğe girişinden sonraki on ikinci yılın sonu ile yirmi ikinci yılın sonu arasında kademeli olarak gerçekleştirilecektir.

[18] Case 12/86, Judgment of 30 September 1987, Demirel/Stadt Schwäbisch Gmünd (12/86, ECR 1987 p. 3719).

[19] Case 192/89, Judgment of 20 September 1990, Sevince/Staatssecretaris van Justitie (C-192/89, ECR 1990 p. I-3461).

Aralık 1980'de bu kararın yerini alan 1/80 sayılı Karar'da ise tarafların işgücüne entegre olmuş işçiler ve aile bireylerinin benzer şekilde çalışma koşulları ve sosyal güvenlik haklarına ilişkin hükümler yer almıştır. Karar'ın 13. maddesiyle yeni kısıtlama getirme yasağının kapsamı genişletilerek, aile bireyleri de dâhil edilmiştir. Karar'ın 8. maddesi, üye devletlerin işgücü piyasasında istihdam edilme konusunda üçüncü ülke vatandaşlarına göre Türk işçilerine öncelik tanınmasını öngörerek, Türk işçilerinin durumunu, AB vatandaşı işçileri ile üçüncü ülke kökenli işçiler arasında bir konuma getirmişse de, işçilerin serbest dolaşımını sağlayamamıştır. Son olarak, 3/80 sayılı Karar Türk işçilerinin ve aile bireylerinin sosyal güvenlik ve emeklilik haklarını düzenleyen hükümler içermektedir. Bu üç Ortaklık Konseyi kararı sonrasında başka bir düzenleme yapılmamış, yukarıda belirtilen ekonomik ve siyasi nedenlerden dolayı işçilerin serbest dolaşımı hedefine de ulaşılamamıştır.

Ortaklık hukuku kapsamında Türk işçilerinin hakları da ancak Adalet Divanı'na intikal ettirilen davalarla bir ölçüde somutlaşabilmiştir. 2/76 ve 1/80 sayılı kararları yorumlayan ilk Adalet Divanı kararı olan *Sevince Kararı'nda*, söz konusu Ortaklık Konseyi kararlarının belli süreyle bir üye ülkede yasal olarak çalışan Türk işçilerinin işe serbestçe girme hakkı veren ve üye ülkelerde yasal olarak çalışan işçilerin işe girme hakkına yeni kısıtlama getirme yasağı içeren ilgili maddelerinin üye ülkelerde doğrudan uygulanabilir olduğunu belirtmiştir. Bununla birlikte Divan'ın ilk dönem kararlarında, Türk işçilerinin ülkeye ilk girişlerine ve oturma izinlerine ilişkin koşulları düzenleme yetkisinin üye devletlerin ulusal mevzuatına tabi olduğu hususunu değiştirecek bir hüküm verilmemiştir. Dolayısıyla, ancak bir üye devletin ulusal kanunlarına göre ülkeye yasal olarak giren ve yasal olarak istihdam edilen (istihdam piyasasında istikrarlı ve güvenli bir konumla) Türk vatandaşları bazı haklara kavuşabilmiştir. Bir sonraki bölümde görüleceği üzere, ABAD'ın yeni kısıtlama getirme yasağını yorumlayan *Abatay/Şahin Kararı* Türk işçilerinin ülkeye girişine dair önemli bir karar olarak belirmiştir.

İş kurma ve hizmet sunma serbestisine ilişkin olarak ise Katma Protokol'ün 41(1). maddesi tarafların yeni kısıtlamalar getirmesini yasaklamaktadır. *Standstill* olarak adlandırılan ve taraflar için negatif yükümlülük doğuran bu hüküm uyarınca, Katma Protokol'ün üye ülkede yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Türk vatandaşlarının iş kurma ve hizmet sunma serbestine yeni kısıtlama getirilmesi yasaklanmıştır.

Kutu 22.3: Katma Protokol Madde - 41..

1. Akit Taraflar, aralarında, yerleşme hakkı ve hizmetlerin serbest edimine yeni kısıtlamalar koymaktan sakınırlar.

2. Ortaklık Konseyi, Ortaklık Anlaşması'nın 13. ve 14. maddelerinde yer alan ilkelere uygun olarak, Akit Tarafların yerleşme hakkı ve hizmetlerin serbest edimindeki kısıtlamaları aralarında gitgide kaldırmalarında uygulanacak sıra, süre ve usulleri tespit eder.

Ortaklık Konseyi, söz konusu sıra, süre ve usulleri, çeşitli faaliyet dalları için bu alanlarda Topluluğun daha önce koyduğu hükümleri ve Türkiye'nin ekonomik ve sosyal alanlardaki özel durumunu göz önüne alarak, tespit eder. Üretim ve alışverişlerin gelişmesine özellikle katkıda bulunan faaliyetlere öncelik verilir.

Ayrıca Katma Protokol'ün 41(2). maddesi Taraflar arasında mevcut kısıtlamaları peyderpey kaldırmak üzere Ortaklık Konseyi'nin süre ve usulleri belirlemesini öngörmüştür. Yalnız burada işçilerin serbest dolaşımını öngören 36. maddeden farklı olarak herhangi bir takvim öngörülmemiştir. Nitekim iş kurma ve hizmet sunma serbestisine ilişkin olarak Ortaklık Konseyi herhangi bir karar almamıştır.

Uygulamaya ilişkin olarak herhangi bir Ortaklık Konseyi kararı alınmamış olması, özellikle Katma Protokol'ün 41(1). maddesinde yer alan yeni kısıtlama getirme yasağının üye ülkelerde

başka bir hukuki tasarrufa gerek olmaksızın doğrudan etkiye sahip olup olmadığı sorusunun tartışılmasına neden olmuştur. İş kurma ve hizmet sunma serbestisi kapsamındaki kişilerin vizesiz seyahati bakımından önem taşıyan bu sorunun yanıtı ise Türk vatandaşlarının açtığı ve Adalet Divanı'na intikal ettirilen davalara ilişkin olarak Divan'ın verdiği kararlarla zaman içinde alınmıştır.

Avrupa Birliği Adalet Divanı Kararları

Türk vatandaşlarının serbest dolaşım haklarının değişik yönlerine ilişkin olarak ABAD tarafından verilmiş olan kararlar, zaman içinde vizesiz giriş hakkına kadar uzanmıştır. 1987 yılında *Demirel Kararı'yla* başlayan bu sürecin haklar bakımından sürekli olarak gelişim gösterdiği görülmektedir.

Adalet Divanı kararları, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşmanın 260. maddesi uyarınca üye devletler açısından bağlayıcıdır. Üye devletler Divan kararları doğrultusunda gerekli tedbirleri almak zorundadır. Divan *Demirel Kararı'nda*, Türkiye-AB ortaklık hukukunun, AB hukukunun bir parçası olduğunu teyit etmiş, Ankara Anlaşması, Katma Protokol ve Ortaklık Konseyi kararlarının AB hukuku bağlamındaki yorumu bakımından kendisini yetkili kılmıştır.

Adalet Divanı'nın, Katma Protokol'ün 41(1). maddesinde yer alan yeni kısıtlama getirme yasağı hükmüne ilişkin içtihadına temel olan *Savaş*[20], *Abatay/Şahin*[21], *Tüm/Darı*[22] ile *Soysal*[23] kararları Türk vatandaşlarının vizesiz seyahati yolunda önemli bir açılım sağlamıştır. Katma Protokol'ün 41(1). maddesini yorumlayan bu davalardan *Savaş* ve *Tüm/Darı* kararları iş kurma serbestisi, *Abatay/Şahin*[24] ve *Soysal/Savatlı* kararları ise hizmet sunma serbestisine ilişkindir.

Adalet Divanı *Savaş Kararı'nda*, Katma Protokol'ün 41(1). maddesinin açık, kesin ve koşulsuz bir şekilde tarafların iş kurma serbestisine yürürlük tarihinden itibaren yeni kısıtlama getirmelerini yasakladığını hüküm altına almıştır. Bu karar, yeni kısıtlama getirme yasağının üye ülkelerde doğrudan etkiye sahip olduğunun ve başka bir hukuki tasarrufa gerek olmadığının ilk kez ortaya konması bakımından önem taşımaktadır.[25] Öte yandan kararda, üye ülkeye ilk girişin o ülkenin ulusal mevzuatı tarafından düzenlendiği, Türk vatandaşlarının Topluluk dâhilinde serbest dolaşım hakkına sahip olmadığı, ancak yasal olarak ülkeye giriş yapmış olan konumu yasal kişilerin istihdam, iş kurma ve ikamet hakkı gibi Topluluk hukuku çerçevesinde bazı haklara sahip olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla, 41(1). madde doğrudan Türk vatandaşları için iş kurma ve ikamet hakkı doğurmaktan ziyade yasal olarak güvence altına alınmış iş kurma ve ikamet hakkına yeni kısıtlamalar getirilmesini yasaklamaktadır.

Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği 1973 yılından itibaren geçerli olan yeni kısıtlama getirme yasağının ilk olarak ancak 2000 yılında Adalet Divanı tarafından yorumlanarak, 27 yıl sonra (vize uygulamaları başladıktan sonra yaklaşık 20 yıllık bir süre) güvence altına alınmış olması Türk va-

---

20 Case 37/98, Judgment of 11 May 2000, Savas (C-37/98, ECR 2000 p. I-2927).

21 Case 317/01, Judgment of 21 October 2003, Abatay and others (C-317/01 and C-369/01, ECR 2003 p. I-12301).

22 Case 16/05, Judgment of 20 September 2007, Tum and Dari (C-16/05, ECR 2007 p. I-7415).

23 Case 228/06, Judgment of 19 February 2009, Soysal and Savatli (C-228/06, ECR 2009 p. I-1031).

24 *Abatay/Şahin Kararı* ayrıca işçilerin serbest dolaşımına ilişkin hükümler de içermektedir.

25 Öte yandan, aynı kararda Ankara Anlaşması'nın 13. maddesi ile Katma Protokol'ün 41(2). maddesinin uygulamaya yönelik net hükümler ihtiva etmediklerinden üye ülkelerin iç hukuklarında doğrudan uygulanabilir olmadığına hükmedilmiştir. Dolayısıyla, iş kurma serbestisine ilişkin mevcut kısıtlamaların kaldırılması için Ortaklık Konseyi kararlarına ihtiyaç duyulmaktadır.

tandaşlarının Topluluk hukuku kapsamında hak arayışlarının geçmişte ne denli yetersiz kaldığını ortaya koymak bakımından dikkate değerdir.

Adalet Divanı *Abatay/Şahin Kararı'nda* ise, Katma Protokol'ün 41(1). maddesinin ve 1/80 sayılı Karar'ın 13. maddesinin üye devletlerde doğrudan etkisi olduğunu, dolayısıyla bu hükümler yürürlüğe girdiği tarihten sonra Türk vatandaşları için iş kurma, hizmet sunma serbestisi ve işçilerin serbest dolaşımına yeni kısıtlamalar getirilmesinin yasak olduğunu belirtmektedir.[26] *Savaş Kararı'nda* olduğu gibi bir Türk vatandaşının bir üye ülkeye ilk girişinin o ülkenin ulusal mevzuatına tabi olduğu yinelenmektedir. Divan, *Savaş Kararı'ndan* sonra yeni kısıtlama getirme yasağının, iş kurma serbestisinin yanı sıra hizmet sunma serbestisi ve işçilerin serbest dolaşımı için de geçerli olduğunu ortaya koymaktadır.

Adalet Divanı, daha sonra kendisine intikal ettirilen davalarda Türk işçilerinin haklarına ilişkin olarak *Abatay/Şahin Kararı'nı* temel almıştır. Hollanda'da oturma iznine sahip olan Türk vatandaşlarından oturma izni için ödenmesi talep edilen harçlara ilişkin olarak ABAD'ın aldığı *Şahin Kararı'nda*[27] ve Komisyon tarafından Hollanda Hükümeti aleyhine açılan başka bir davaya ilişkin Adalet Divanı kararında[28], 1/80 sayılı Karar'ın 13. maddesinin, ilgili üye devlet bakımından yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Türk işçilerinin serbest dolaşımına yeni kısıtlamalar getirilmesini yasakladığı belirtilmiştir. Dolayısıyla, üye ülkeler 1/80 sayılı Karar'ın kendileri bakımından yürürlüğe girdiği tarihte Türk işçileri ve aile bireyleri için ülkeye giriş dâhil işe girme şartlarına yeni kısıtlama getiremezler. Bu durumda, Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İngiltere, İrlanda ve Danimarka için 1/80 sayılı Karar'ın yürürlüğe girdiği tarih olan 1 Aralık 1980 tarihinde, diğer üye ülkeler bakımından üyelik tarihinde Türk işçilere ve aile bireylerine vize uygulanmıyor idiyse bugün de uygulanmayacaktır.[29] Sonuç olarak, hizmet sunucularının ve iş sahiplerinin ülkeye giriş dâhil haklarının 1973 yılı, işçilerin haklarının da 1980 yılındaki duruma göre yeni kısıtlamalara maruz kalmayacağı hüküm altına alınmış olmaktadır.

Öte yandan, Türk işçilerin üye ülkelere vizesiz girişinin uygulamada yer bulmak bir yana, pek gündemde olmadığı da söylenebilir. Bunun temel nedenlerinden biri, üye ülkelerin ilgili tarihteki mevzuatının tespit edilmesini ve ABAD kararının uygulanmasını zorlayacak ortamın mevcut olmamasıdır. Bunun yanı sıra, iş kurmak ve hizmet sunmak isteyen Türk vatandaşlarının vizesiz girişi konusu özellikle *Soysal Kararı* sonrasında kamuoyunun ilgisini fazlasıyla çektiğinden işçilerin durumu gündemde fazla yer tutmamıştır.

Adalet Divanı, *Tüm/Darı Kararı'nda* ise önceki kararlar paralelinde Katma Protokol'ün 41(1). maddesi uyarınca, iş kurma amacıyla yerleşmek

---

[26] Adalet Divanı ayrıca, Türkiye'de merkezi olan ve herhangi bir üye ülkeye hizmet veren bir firmanın (bu davada uluslararası nakliye firması) da yeni kısıtlama getirme yasağı hükmünden yararlanabileceğini söylemiştir. *Abatay/Şahin Kararı*, Türkiye'den sağlanan hizmetlerin sınır aşma kavramı içinde değerlendirilmesi bakımından önem taşımaktadır. Dolayısıyla, Türkiye'de yerleşik bir firma için Katma Protokol yürürlüğe girdiği tarihte çalışma izni gerekli değilse, çalışma iznine ilişkin yeni bir kısıtlama getirilemez. Ayrıca, böyle bir firmanın çalışanları da hizmetlerin serbest dolaşımına ilişkin yeni kısıtlamalara karşı *standstill* hükmüne dayanabilecektir. Zira, bu hizmetleri sunan firmanın çalışanları, bu hizmetlerin sunulabilmesi için vazgeçilmezdir.

[27] Case 242/06, Judgment of 17 September 2009, Sahin (C-242/06, ECR 2009 p. I-8465).

[28] Case 92/07, Judgment of 29 April 2010, Commission/Netherlands (C-92/07, ECR 2010 p. I-3683).

[29] Esasında Türk işçileri (aile bireyleri hariç olmak üzere) için yeni kısıtlama getirme yasağı ilk kez 2/76 sayılı Karar'ın 7. maddesinde yer aldığından, yeni kısıtlama getirme yasağının başlangıç tarihinin bu kararın yürürlüğe girdiği tarih olan 20 Aralık 1976 itibariyle olduğu iddia edilebilir. Bkz. Sahir ÖZDEMİR, "**Türkiye-AB Ortaklık Hukukunda Yeni Kısıtlama Getirme Yasağı: Üç Tespit**", Belgin AKÇAY ve Kemal KIZILCA (der.), **Ekonomi ve Hukuk Üzerine Yazılar**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011, s.601.

isteyen Türk vatandaşlarına yeni kısıtlamalar getirilmesinin yasak olduğunu belirtmektedir. Adalet Divanı, iş kurmak için yerleşmek isteyen Türk vatandaşlarının üye ülkeye ilk girişlerinin belirlenmesinin üye ülkenin takdirinde olmadığına, Katma Protokol'ün 41(1). maddesinin ilk girişleri düzenleyen kurallar için de geçerli olduğuna hükmederek, üye ülkeye ilk giriş konusunda bir ilke imza atmıştır.

İngiltere, *Tüm/ Darı Kararı'nı* müteakip 2009 yılında yayımladığı ve 2011 yılında yenilediği Göç İdaresi Talimatı'nda (*Immigration Directorate Instructions*) ortaklık hukukunu esas alarak, İngiltere'de iş kurmak amacıyla Türk vatandaşları tarafından yapılan başvurulara uygulanacak kuralları düzenlemiştir. ABAD kararını uygulamaya yönelik olarak çıkarılan bu talimatı dikkate alan İngiliz ulusal mahkemeleri, ön karar usulüyle yorum için tekrar Adalet Divanına başvurmaya gerek duymadan kararlar almaktadırlar. İlk derece mahkemesinin Temmuz 2012 tarihinde Metin Ali Kalkan isimli Türk vatandaşının başvurusuna ilişkin aldığı karar buna örnektir. Kalkan, ortaklık hukuku çerçevesinde İngiltere'de seyyar ayakkabı boyacısı olarak iş kurmak amacıyla Ağustos 2011 tarihinde İngiltere İstanbul Başkonsolosluğu'na yaptığı giriş izni (*entry clearance*) başvurusu reddedilince, Konsolosluk kararına karşı İngiliz ilk derece mahkemesinde dava açmıştır. Mahkeme, yasal şartların yerine getirildiğini ispat etmekle Kalkan'ın yükümlü olduğunu belirtmiş, sunulan bilgi ve belgelerin giriş izni almak için gereken yasal şartları yerine getirdiği sonucuna varmıştır. Yeni kısıtlama getirme yasağını temel alan *Tüm/Darı Kararı* sonrası hazırlanan Göç İdaresi Talimatı'nın uygulanmasını öngören Mahkeme, Kalkan'ın İngiltere'ye giriş izni verilmesi gerektiğine hükmetmiştir. Buna rağmen, ispat yükümlülüğü nedeniyle otomatik bir vizesiz seyahat söz konusu olmamaktadır.

Uygulamada sıkıntılar olmakla beraber *Tüm/Darı Kararı*, iş kurmak isteyen Türk vatandaşlarının üye ülkeye vizesiz girişi ve yerleşmelerinin önünü açmak bakımından dikkate değerdir. Böylelikle, yeni kısıtlama getirme yasağından vizesiz giriş noktasına ulaşılıyor, *Soysal Kararı* bu hakkı hizmet sunuculara teşmil ediyordu.

Kutu 22.4: Soysal/Savatlı Davası

Türk vatandaşları Mehmet Soysal ve İbrahim Savatlı Türkiye'de ikamet edip, bir Türk uluslararası nakliye şirketinde çalışırlar. Almanya'da kayıtlı kamyonlarla Türkiye ile Almanya arasındaki mal taşımacılığı yapan, Soysal ve Savatlı Almanya'ya girmek için hizmet sunma amaçlı vize almak zorundadırlar. 2001 yılında İstanbul'daki Alman Konsolosluğu'na yaptıkları vize yenileme talebi reddedilince, Berlin İdare Mahkemesi'nde dava açarlar. Davacılar, Katma Protokol'de yer alan *standstill* hükmünün kendileri için geçerli olması gerektiğini, Türk vatandaşlarına vize uygulamasının 1980 yılında başlatan Almanya'nın Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği 1 Ocak 1973 tarihinde vize uygulamadığını, dolayısıyla yeni kısıtlama getirilemeyeceğini, hizmet sunarken Almanya'ya vizesiz girmeleri gerektiğini iddia ederler. Davanın reddedilmesi üzerine Berlin Yüksek İdare Mahkemesi'ne temyiz başvurusunda bulunurlar. Yüksek Mahkeme de davayı Adalet Divanı'na intikal ettirir.

Adalet Divanı, Katma Protokol'ün 41(1). maddesinin bir Türk firması adına nakliyecilik yapan ve dolayısıyla hizmet sunma amacıyla AB ülkelerine giden Türk vatandaşlarına Katma Protokol'ün yürürlüğe giriş tarihinden sonra daha önce söz konusu olmayan vize yükümlülüğü getirilmesini yasakladığına hükmetmiştir. Bu karar, Schengen vizesinin ek idari ve mali külfetler getirdiğini belirterek, Schengen vizesinin açıkça Türk vatandaşlarının hizmet sunma serbestisine yeni bir kısıtlama getirdiğini ilk kez söylemesi bakımından önem taşımaktadır. Böylece, vizeyle ilgili ulusal mevzuatın ve AB tarafından çıkarılan vizeye ilişkin (AT) 539/2001 sayılı Konsey Tüzüğü'nün hukuka uygunluğu da sorgulanmış olmaktadır. AB'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmala-

rın doğrudan etkili olmaları durumunda Birliğin ikincil hukukuna göre önceliğe sahip olmalarının sonucu olarak ikincil düzenlemelerin mümkün olduğunca bu uluslararası anlaşmalara uygun yorumlanması gerekmektedir.[30] Dolayısıyla, üye ülkelerin (AT) 539/2001 sayılı Konsey Tüzüğü'ne önceliği olan Katma Protokol'den doğan yükümlülüklerine uygun önlem almaları gerekmektedir.

Bu olumlu gelişmeye rağmen, tüm Türk vatandaşlarının tüm AB üyesi devletlere vizesiz giriş yapma hakkını kazandıkları şeklinde bir yorum da doğru değildir. Bir kere kişi kategorisi bakımından bir sınır vardır. İş kurmak isteyen Türk vatandaşlarının vizesiz seyahatinin önünü açan *Tüm/Darı Kararı'ndan* sonra, *Soysal Kararı* bu gruba hizmet sunmak üzere üye ülkelere giden Türk vatandaşlarını da dâhil etmiştir. Böylelikle, ancak belli kategorideki Türk vatandaşlarına vizesiz seyahatin önü açılmıştır. Buradaki esas soru hizmet alıcıların (pasif hizmet serbestisi) da hizmet sunma serbestisi (aktif hizmet serbestisi) çerçevesinde değerlendirilip değerlendirilmeyeceği hususudur. AET'yi Kuran Antlaşma'nın hizmet sunma serbestisine ilişkin maddelerine dayanılarak çıkarılan ikincil mevzuat incelendiğinde, 64/220/AET sayılı Direktif ve onun yerini alan 73/148/AET sayılı Direktif'in hizmet sunma serbestisine hizmet alıcıları da dâhil ettiği görülmektedir. Adalet Divanı'nın yerleşik içtihadı uyarınca da, hizmet alıcılar AB hukukunda hizmet sunma serbestisi kapsamına dâhil edilmiştir. Adalet Divanı, Luisi/Carbone Kararı'nda[31] sadece hizmet sunucuların değil, hizmet alıcıların da hizmet sunma serbestisi kapsamında olduğunu belirtmiştir. Buna göre, turizm, sağlık, eğitim ve iş amaçlı seyahat eden kişiler hizmet alıcı olarak kabul edilmiştir. Türkiye ile AB arasındaki ortaklık hukuku açısından bakıldığında, Ankara Anlaşması'nın 14. maddesi hizmet sunma serbestisi bakımından Topluluğu kuran Antlaşma'nın ilgili hükümlerinden esinlenileceğini belirterek, hizmet sunma serbestisi kavramının kaynağının Topluluk hukuku olduğunu belirtmiştir. Bu durumda da, yeni kısıtlama getirme yasağının hizmet alıcılarını da kapsaması ve dolayısıyla turistler ile eğitim ve sağlık hizmeti almak için üye ülkelere giden Türk vatandaşlarının vizeden muaf olması gerekir.[32] Ancak unutmamak gerekir ki, Adalet Divanı AB'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmaları ve ortaklık anlaşmalarını kendi bağlamları ve amaçları çerçevesinde yorumlamaktadır.[33]

Nitekim, ABAD *Demirkan Kararı*[34] ile AB İç Pazarı çerçevesinde geçerli olan bu yorumun Türkiye-AB ortaklık ilişkisi bakımından geçerli sayılamayacağına hükmetmiştir.

ABAD *Demirkan Kararı'nda*, Katma Protokol'ün 41. maddesinde yer alan hizmet sunma serbestisi kavramının, hizmet alıcıları kapsamadı-

30 Case 61/94, Judgment of 10 September 1996, Commission/Germany (C-61/94, ECR 1996 p. I-3989).

31 Cases 286/82 and 26/83, Judgment of 31 January 1984, Graziana Luisi and Giuseppe Carbone v Ministero del Tesoro, Joined cases 286/82 and 26/83, para.16.

32 *Soysal Kararı* sonrasında, 2011 yılında Almanya'da Hannover Sulh Hukuk Mahkemesi ve Münih İdare Mahkemesi, Katma Protokol'ün 41(1). maddesine atıfla, Türk vatandaşlarının Almanya'ya vizesiz giriş hakkı bakımından hizmet sunucu ve hizmet alıcı arasında fark olamayacağına ve turistler de dâhil Türk vatandaşlarının üç aydan kısa süre için vizesiz seyahat edebileceklerine karar vermiştir. Ancak bu kararlar münferit mahkemeler tarafından verilmiş olup, bir içtihat oluşturmamaktadır.

33 Sanem BAYKAL, "**Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Hukuku Kapsamında Vize Uygulaması: Hukuki Durum Saptaması ve Öneriler**", TEPAV Değerlendirme Notu, 2009, s.12.

34 Case 221/11, Judgment of 24 September 2013, Demirkiran.

Almanya'da yaşayan ailesinin yanına gitmek için yaptığı vize başvurusu reddedilen Leyla Ecem Demirkan isimli Türk vatandaşı Berlin İdare Mahkemesi nezdinde dava açar. Dava, Türk vatandaşlarının vize muafiyeti bulunmadığı gerekçesiyle 22 Ekim 2009 tarihinde reddedilir. Bu karara karşı davacı tarafından Berlin Brandenburg Yüksek İdare Mahkemesi'ne yapılan itirazda, Türk vatandaşlarına vize zorunluluğu getiren düzenlemelerin Katma Protokol'ün 41(1). maddesinde yer alan yeni kısıtlama getirme yasağına aykırılık teşkil ettiği ileri sürülür. Yüksek Mahkeme de davayı Avrupa Birliği Adalet Divanı'na intikal ettirir.

ğına, dolayısıyla hizmet almak üzere üye devletlere girmek isteyen Türk vatandaşlarına vize şartı getirilmesinin yeni kısıtlama getirme yasağına aykırı olmadığına hükmetmiştir. Topluluğu kuran Antlaşma ile Ankara Anlaşması'nın amacının farklı olduğunu söyleyen Divan, Ankara Anlaşması'nın, AB ve Türkiye arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri güçlendirmeyi içeren, tamamen ekonomik bir amaca hizmet ettiğini, oysa kurucu antlaşmaların, üye devletlerin ulusal pazarlarını birleştirmeyi ve tek bir pazar oluşturmayı amaçladığını ileri sürmektedir. Bu sınırlı amacı göz önüne alındığında, Ankara Anlaşması'nın ve ilgili hukuki metinlerin kişilerin serbest dolaşımını öngörmediği ifade edilmektedir. Ankara Anlaşması'nın 14. maddesinde yer alan "esinlenmek" ifadesinin ise, AB hukukundaki hizmet sunma serbestisinin taraflarca uygulanmasını mecburi kılmadığı sadece bir referans noktası olduğu şeklinde yorumlanması gerektiği ifade edilmiştir. Divan'ın bu yöndeki yorumuyla, hizmet alma kapsamına giren turizm, tıbbi tedavi görmek, eğitim almak veya iş seyahati amacıyla üye ülkelere giden Türk vatandaşlarının vizesiz seyahatinin önü kapanmış olmaktadır. Öte yandan Dava, Türk hizmet alıcılarının lehine sonuçlansaydı dahi, böyle bir karar, bu kapsamdaki Türk vatandaşlarının tüm üye ülkelere vizesiz giriş yapabileceği anlamına gelmeyecekti. Zira aşağıda tartışılacağı üzere, her bir üye ülkenin Türk hizmet alıcılarına uygulayacağı rejim, Katma Protokolün kendisi için yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan mevzuatı referans alınarak tespit edilecekti. Bu durumda da tüm üye ülkeler için değil 11 üye ülke için vizesiz seyahat söz konusu olacaktı. Ayrıca, bu kapsamdaki vatandaşların seyahat amaçlarını kanıtlamaları isteneceğinden, yine vize benzeri bir iznin alınması gerekebilecekti.

İkinci olarak, Katma Protokol'ün 41(1). maddesinin uygulanmasında üye ülkeler için de bir sınır söz konusudur. Yeni kısıtlama getirme yasağı, her bir üye ülke için Katma Protokol'ün kendisi bakımından yürürlüğe girdiği tarihten itibaren başlamaktadır. AB'ye o tarihte üye olan dokuz devlet bakımından 1 Ocak 1973 tarihinde, diğer üye devletler bakımından ise AB'ye katılım tarihinde geçerli olmaktadır. Üye ülkeler yürürlük tarihinde Türk hizmet sunucularına vize uygulamıyor idiyse bugün de uygulamayacak, uyguluyor idiyse koşullarını ağırlaştırmayacaktır. Dolayısıyla, *Soysal Kararı* kapsamındaki Türk vatandaşlarının vizesiz girişi her bir ülkenin ilgili tarihteki mevzuatına bağlı olacağından tüm ülkelere vizesiz giriş söz konusu olamayacaktır. Böyle bir uygulamanın en ciddi sıkıntılarından biri sınırların olmadığı Avrupa İç Pazarında ve aynı zamanda Schengen Alanı'nda üye devletlerin bir kısmı belli kategorideki Türk vatandaşlarına vize uygulamasını kaldırmak zorunda iken, diğerlerinin bu uygulamaya devam edebilmelerinin ortaya çıkaracağı durumdur.

Soysal Kararı sonrasında, Türk vatandaşı hizmet sunucularına her bir üye ülkenin ilgili tarihte ne gibi bir mevzuat uyguladığının ortaya çıkarılması gerekmiştir. Bazı ülkeler için durum nispeten açıktı. Sözgelimi Avusturya, Türkiye ile akdettiği 1954 tarihli Vize Muafiyet Anlaşması'nı, AB'ye üyelik tarihi olan 1995 yılından önce 1990 yılında askıya alarak, üyelikten önce Türk vatandaşlarına vize uygulamaya başladığından yeni kısıtlama getirme yasağından etkilenmemiştir. Ancak çoğunluk üye ülkenin uygulamalarını ortaya çıkarmak gerekmiştir. Türkiye'nin zamanında Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda, Birleşik Krallık ve İrlanda ile akdettiği vize muafiyeti anlaşmaları bu ülkelerin üye oldukları tarihlerde yürürlükte olmakla beraber, hizmet sunucu Türk vatandaşlarına uygulanan mevzuatın durumu belirsizdi.

Bunun üzerine Avrupa Komisyonu da, üye devletlerin (AT) 539/2001 sayılı Konsey Tüzüğü'ne önceliği olan Katma Protokol'den doğan yüküm-

lülüklerine uygun önlem almalarını sağlamak üzere, Katma Protokol'ün kendi ülkelerinde yürürlüğe girdiği tarihte hizmet sunma serbestisinden yararlanacak Türk vatandaşlarına vize uygulayıp uygulamadıkları yönünde soru yönelterek, "Türk vatandaşı hizmet sunucularının, AB içerisinde hizmet sunmak üzere, AB üyesi ülkelerin dış sınırlarını geçişine ilişkin Rehberi" hazırlamış ve bu rehberi Schengen müktesebatının bir parçası olan Schengen el kitabına dercetmiştir. Komisyon'un üye devletlerden gelen yanıtlar çerçevesinde yaptığı değerlendirme sonucunda, yeni kısıtlama getirme yasağının ilgili ülke bakımından yürürlüğe girdiği tarihte 16 ülkenin tüm Türk vatandaşlarından vize istediği anlaşılmaktadır. Geriye kalan 11 ülkeden 7'sinin ise ilgili tarihlerde Türk vatandaşlarına vize uygulamamakla beraber, *Soysal Kararı* kapsamındaki Türk vatandaşlarından diğer bir deyişle ülkelerine ücret karşılığı bir faaliyet icra etmek veya bağımsız mesleki faaliyette bulunmak üzere gelen Türk vatandaşlarından vize talep ettikleri sonucuna varılmıştır. Bu durumda, önce sadece iki Schengen ülkesi Almanya ve Danimarka ile Schengen üyesi olmayan Birleşik Krallık ve İrlanda *Soysal Kararı* kapsamında değerlendirilmiştir.[35] Hollanda Hükümeti, Komisyon'a ilettiği bilgide 1973 yılında Türk vatandaşlarına vize uygulandığını belirtmişse de, Haarlem Mahkemesi'nde açılan bir davada mahkeme, 1973 yılında iş kurma veya hizmet sunma amacıyla Hollanda'ya giren Türk vatandaşlarından vize talep edilip edilmediği konusundaki belirsizlik nedeniyle bugün de talep edilemeyeceği hükmüne varmış, bu karar 2012 yılında Hollanda Danıştayı tarafından onanmıştır.[36] Bunun üzerine, Komisyon'un hazırladığı Rehber İlkeler gözden geçirilerek, 2012 yılında tekrar yayımlanan belgeye, belli kategorideki Türk vatandaşlarının vizesiz seyahat edebileceği ülkelere Hollanda da eklenmiştir.[37] Hollanda örneği, üye devletlerin 1973 yılındaki uygulamaları hakkında Komisyona doğru bilgi sunup sunmadıklarına dair ciddi şüpheler olduğunu ortaya koymak bakımından dikkat çekicidir.

Rehberde, üye ülkelere vizesiz giriş hakkından yararlanacak olanların, Türkiye'de yerleşik bir firma adına hizmet sunmak üzere Almanya, Danimarka ve Hollanda'ya seyahat eden Türk vatandaşları olacağı belirtilerek, *Soysal Kararı'nın* uygulanma sınırları çizilmektedir. Almanya bakımından hizmet sunucuların kapsamı, Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği tarihteki ulusal mevzuat esas alınarak son derece dar belirlenmiştir. Buna göre, iki ayı aşmayacak bir süre için yolcu ve kargo taşıyan sürücüler ile taşıdıkları tesisat ve aksamın kurulması, bakımı ve tamiri işini icra edenler ve kazanç karşılığı bilimsel, sanatsal ve sportif faaliyet icra edenler vizesiz seyahat edebilecektir. Danimarka ve Hollanda'nın ulusal mevzuatı Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği tarih itibariyle daha geniş bir hizmet sunucu kategorisini kabul ettiğinden, Almanya gibi bir kısıtlamaya gidilmemiştir. Türkiye'de mukim ve faaliyetlerini Türkiye'de icra eden bir Türk vatandaşı süresi üç ayı

35 Schengen alanında yer almamaları Birleşik Krallık ve İrlanda'nın *Soysal Kararı'ndan* doğan yükümlülüklerini ortadan kaldırmamaktadır.

36 Hollanda Danıştayı, 1 Ocak 1973 tarihinde Türk vatandaşlarına vize uygulamayan Hollanda'nın, Katma Protokol 41(1). maddesinde düzenlenen yeni kısıtlama getirme yasağı ve Ankara Anlaşması'nın uyrukluğa dayalı ayrımcılık yasağını düzenleyen 9. maddesi uyarınca bugün de Türk vatandaşlarından vize talebinde bulunamayacağını belirtmiştir. Ayrıca kararda, Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği tarihte geçerli olan 1968 tarihli Hollanda Yabancılar Yönetmeliği gereğince Türk vatandaşlarının 3 aylık kısa süreli vize uygulamasından muaf oldukları, bu çerçevede Hollanda'nın 1982 yılında Türk vatandaşlarından vize talebinde bulunmaya başlamasının Ankara Anlaşması ve Katma Protokol'e aykırılık oluşturduğu ifade edilmiştir.

37 European Commission, **Commission Recommendation amending the Recommendation establishing a common "Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook)" to be used by Member States' competent authorities when carrying out the border control of persons**, C 9330, Brussels, 14.12.2012.
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/ documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/com mission_ recommendation_c_2012_9330_en.pdf

aşmayan bir veya birden çok ziyareti için Danimarka veya Hollanda'ya girip kendi hesabına veya Türkiye'de yerleşik bir firma adına hizmet sunacaksa kapsama dâhildir.

Rehber İlkelerde, *Soysal Kararı* kapsamında vizeden muaf olan Türk vatandaşlarının ülkeye giriş kapısında gerekli belgeleri sunarak, hizmet sunmak üzere geldiklerini kanıtlamaları halinde Almanya, Danimarka ve Hollanda'ya vizesiz girebilecekleri belirtilmektedir. Uygulamada karışıklığa yol açma riski mevcut olduğundan, yetkili makamlara hizmet sunucunun ibraz etmesi gereken belgelerle ilgili daha ayrıntılı talimatları verme yetkisi üye devletlere bırakılmıştır. Alman hükümeti de bu kategorilerdeki vatandaşların, durumlarını ispatlayacak belgelerle Konsolosluklara başvurarak vize muafiyet belgesi almalarını şart koşmuştur. Ancak, Türk vatandaşı profesyonel sürücüler, sporcular, bilim adamları ve sanatçılar için geliştirilen vize muafiyet belgeleri uygulamasının, talep edilen belgeler bakımından vize kadar ağır yükümlülükler doğurduğu görülmektedir. Ayrıca, sürücüler dâhil kapsamdaki Türk vatandaşları bu üç ülke dışındaki ülkelere, transit geçiş için bile olsa giriş bakımından Schengen vizesi almak zorundadırlar. Sonuç olarak, sadece üç Schengen ülkesi ve belli kategorilerdeki Türk vatandaşları dâhil edilerek *Soysal Kararı'nın* oldukça dar bir yorumu yapılmıştır. Bunun da ötesinde, kapsamdaki Türk vatandaşlarının ispat yükümlülüğü olması nedeniyle fiilen vizesiz seyahat mümkün olmamakta, Konsolosluklar tarafından verilen vize muafiyet belgesi almak vize uygulamasından farksız olmaktadır.

Sonuç olarak ABAD, Türkiye-AB ortaklık hukuku açısından 50'yi aşkın karara imza atarak, Türk vatandaşlarının istihdam, ikamet ve ülkeye giriş dâhil birçok konuda haklarını teslim etmiştir. AB üyesi ülkelerde yaşayan Türklerin yasal statülerini sağlamlaştıran bu kararların en önemli etkisi, üye devletler üzerinde olmuştur. Nitekim Ankara Anlaşması, Katma Protokol ve Ortaklık Konseyi kararlarını sadece "iyi niyet belgeleri"[38] olarak değerlendiren ve bu metinlerden doğan yükümlülükleri yerine getirmekten kaçınan üye devletlere gerekli önlemleri almalarının hukuki yükümlülük olduğu anımsatılmıştır. Böylelikle, Türk vatandaşları istihdam, ikamet ve ülkeye giriş dâhil belli haklar bakımından üçüncü ülke vatandaşlarından farklı bir muameleye tabi olmaya, AB üyesi ülke vatandaşları ile üçüncü ülke vatandaşları arasında bir konumda yer almaya başlamıştır.

Ancak bu kararların genele, bir diğer deyişle hak kazanan tüm Türk vatandaşlarına teşmili gerçekleşmediği gibi uygulamada da sorunlar yaşanmaktadır. Ankara Anlaşması'nın 7. maddesi tarafların Anlaşma'dan doğan yükümlülüklerini yerine getirmeleri için her türlü genel ve özel tedbirleri almalarını öngörerek, hem üye devletlerin, hem de AB'nin ortaklık hukukundan kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmek durumunda olduğunu vurgulasa da, üye ülkeler daha ziyade bu kararları ihmal etmeyi veya sadece bireysel uygulamalarla geçiştirmeyi tercih etmiştir. Zaten ABAD davalarındaki üye ülke pozisyonları Türk vatandaşlarının vizesiz seyahatine karşı AB ülkelerinin ne denli isteksiz olduğunu göstermektedir.[39] AB hukukunda Adalet Divanı kararlarını üye ülkelere zorla uygulatacak bir mekanizma

---

[38] KÖKTAŞ, 1999, s.191.

[39] (AT) 539/2001 sayılı Konsey Tüzüğünde bazı düzenlemeler yapmak üzere Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Tasarıda, Avrupa Birliği ve üye devletlerin, ortak vize politikası oluşturulmasından önce, üçüncü ülkelerle yaptıkları uluslararası anlaşmalardan doğan yükümlülüklerini yerine getirmelerini öngören bir hükme yer verilmiştir. Tasarıda Katma Protokol'ün 41(1). maddesine atıf yapılarak Türk hizmet sunucuları açıkça belirtildiyse de, AP'deki tartışmalar neticesinde hem 41(1). maddeye yapılan atıf kaldırılmış, hem de düzenlemeyi öngören ifade Tasarı metninden dibaceye aktarılmıştır. Bu gelişmeler, AB'nin ve üye devletlerin *Soysal Kararı'nı* uygulamak noktasında ne kadar isteksiz olduğunu göstermek bakımından dikkat çekicidir.

da olmadığından, mağdurlar tarafından Adalet Divanı kararlarına dayanılarak üye ülkelerin ulusal mahkemelerinde iptal davaları veya tazminat davalarının açılması gerekmiştir.

Öte yandan, AB hukukunun bekçisi olarak Avrupa Komisyonu, ortaklık hukukuna aykırı davranan bir üye devleti AB hukukundan kaynaklanan yükümlülüklerini ihlal ettiği iddiası ile ABAD önüne götürme yetkisine sahiptir. Nitekim Komisyon Hollanda'da oturma iznine sahip olan Türk vatandaşlarından oturma izni için ödenmesi talep edilen harçla, benzer bir başvuruda AB üyesi ülkelerin vatandaşlarının ödemesi gereken miktarın orantısız olması nedeniyle, Ankara Anlaşması'nın eşit muamele ilkesini düzenleyen 9. maddesi, Katma Protokol'ün 41(1). maddesi ve 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın 13. maddesinin ihlal edildiği iddiası ile 16 Şubat 2007 tarihinde Hollanda Hükümeti aleyhine dava açmış, Divan kararında Hollanda Hükümeti'nin ilgili maddeleri ihlal ettiğine hükmetmiştir.[40] Ancak, siyasi nedenlerden dolayı Avrupa Komisyonu'nun bugüne kadar bu konuda pek aktif olmadığı da bir gerçektir.

Adalet Divanı kararlarının uygulanması noktasında Türkiye-AB Ortaklık Konseyi'nin karar alması ve bunun AB hukukuna aktarılması da bir öneri olarak dile getirilmektedir. Ortaklık Konseyi'nin böyle düzenleyici bir yetkisi olmakla beraber, üye devletlerin bu konudaki isteksiz tutumları Ortaklık Konseyi'ne de yansımaktadır. Ortaklık Konseyi kararlarının Türkiye ve AB taraflarının birer oyu olmak üzere oybirliği ile alındığı düşünüldüğünde, böyle bir kararın gerçekleşmesi mümkün gözükmemektedir. Nitekim, 6 Aralık 2012 tarihinde yapılan AB İstihdam, Sosyal Politika, Sağlık ve Tüketici İşleri Konseyi'nde üye devletler, 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'ndan kaynaklanan Türk vatandaşlarına sosyal güvenlik alanında tanınan bazı hakları daraltmak üzere 3/80 sayılı Karar'ın değiştirilmesine yönelik bir karar kabul etmişlerdir. Türkiye'nin kabul etmeyeceği bu karar değişikliği, oybirliği kuralından dolayı hayata geçemeyecektir. Ancak, burada vurgulanması gereken husus, kazanılmış hakları daraltmak için uğraş veren üye devletler ve AB Konseyi'nin tutumu ortadayken, Türk vatandaşlarına haklarını teslim etmek üzere Adalet Divanı kararlarının uygulanması yönünde Türkiye-AB Ortaklık Konseyi'nden bir karar çıkmasını beklemenin pek gerçekçi olmadığıdır.

Vize Muafiyet Süreci

AB son dönem genişleme dalgalarıyla beraber Doğu'ya doğru genişleyen sınırlarını düzensiz göçe karşı korumak üzere yeni politikalar geliştirmek durumunda kalmıştır. Üçüncü ülke vatandaşlarına karşı katı vize ve göç kuralları uygulamakla beraber, özellikle komşu ülkelerle işbirliğini geliştirmek üzere teşvik edici bir dış politika aracı olarak vize muafiyeti (serbestliği) stratejisini benimsemiştir.

Birliğin koşulluluk politikasına paralel olarak, bölge ülkelerinden sınır denetiminden göç yönetimine, belge güvenliğinden azınlık haklarına kadar geniş bir yelpazede atılacak adımlar karşılığında o ülke vatandaşlarına vizenin önce kolaylaştırılması sonra da serbestleştirilmesi bir "ödül" olarak teklif edilmektedir. İlgili ülkeden talep edilen vatandaşlık hakları ve azınlık haklarına ilişkin koşullarla demokratikleşme sürecinin ve istikrarın güvence altına alınarak, AB'ye yönelebilecek göçmen ve siyasi sığınmacıların sayısının azaltılması ve böylelikle, komşu ülkelerden kaynaklanabilecek istikrarsızlıkların kendi topraklarına sirayetinden doğabilecek tehditlerin önlenmesi hedeflenmiştir.

[40] Case 92/07, Judgment of 29 April 2010, Commission/Netherlands (C-92/07, ECR 2010 p. I-3683).

Avrupa Komisyonu, üçüncü ülkeler ile geri kabul anlaşması akdedilmesi yönünde ilk olarak 2000 yılında Fas, Sri Lanka, Rusya ve Pakistan müzakereleri için yetkilendirilmiştir. Daha sonra 2001 yılında Hong Kong ve Makao, 2002 yılında ise, Ukrayna, Arnavutluk, Cezayir, Türkiye ve Çin ile müzakereler için yetki almıştır. Ancak müzakerelerin istenilen hızda devam etmemesi nedeniyle Komisyon, Konsey'e, müzakere yürütülen ülkeleri teşvik etmeye yönelik çeşitli araçlar sunulmasının daha uygun olacağı yönünde bir öneri sunmuştur. Böylece vize kolaylığı, geri kabul anlaşmalarının akdedilmesini sağlamaya yönelik bir tür teşvik olarak ortaya çıkmıştır. Geri kabul anlaşması ile vize kolaylığı anlaşmasının ilişkilendirilmesi ilk olarak Rusya ile yapılan müzakerelerde denenmiştir. Bu iki anlaşma arasındaki ilişki, Batı Balkan ülkeleri ile yürütülen müzakerelerin başından itibaren esas alınmıştır. İlk kez 2003 yılında AB-Batı Balkanlar Selanik Zirvesinde beş Batı Balkan ülkesi (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Karadağ, Makedonya ve Sırbistan) için dile getirilen vize serbestleştirme sürecinin ilk aşamasında vize kolaylığı anlaşması ile geri kabul anlaşması imzalanıp eş zamanlı yürürlüğe girmesi öngörülmüştür.[41]

İlk aşamada, geri kabul anlaşması koşulu karşılığında vize kolaylığı anlaşması ödül olarak sunulmaktadır. AB'de yasadışı olarak bulunan kişilerin kaynak ülkeye veya transit geçiş yapılan ülkeye geri gönderilmesini amaçlayan geri kabul anlaşmaları vizeyle doğrudan ilişkili olmasa da vize muafiyetine giden yolda bir koşul olarak belirmiştir. Geri kabul anlaşmaları, anlaşmaya taraf ülkelerin düzensiz göçe karşı önlem almalarını ve anlaşma kapsamındaki göçmenlerin belli kurallar çerçevesinde ülkelerine veya transit geçtikleri ülkelere geri gönderilmelerini öngören etkili bir araçtır. AB, Batı Balkan ülkelerinden gelen veya bu ülkelerden transit geçen yasadışı göçmenlerin ilgili ülkeye geri kabulünü güvenceye alarak kendi üzerindeki göçmen baskısını hafifletmeyi amaçlamıştır. Bunun karşılığında ödül olarak sunulan vize kolaylığı anlaşmaları ise, *bona fide* ziyaretçi olarak adlandırılan işadamları, tır sürücüleri, öğrenciler, turistler gibi belli kategorilerdeki kişilere uzun süreli ve çok girişli vize verilmesinin yanı sıra tüm başvurular için Konsolosluklar tarafından talep edilen belgelerin sayılarının azaltılması ve standardizasyonu, vize başvuru ücretlerinin düşürülmesi ve vize başvuru sürelerinin kısaltılması gibi unsurları içermektedir.

Sonraki adım olan vize muafiyeti diyalogu ile vizesiz seyahat yol haritası belirlenmiştir. Yol haritası ile belge güvenliği (biyometrik pasaport uygulaması), sınır denetimi, göç yönetimi, örgütlü suç, terör ve yolsuzlukla mücadele gibi AB'nin Adalet ve İçişleri Alanında İşbirliği mevzuatı kapsamında yer alan teknik altyapıya ilişkin düzenlemelerin ilgili ülke tarafından üstlenilmesi öngörülmüştür. Batı Balkan ülkelerinin yol haritalarında 40'a yakın kriterin yer aldığı görülmektedir.[42]

Yol haritasında yer alan koşulların Batı Balkan ülkeleri tarafından yerine getirilmesini takiben (AT) 539/2001 sayılı Konsey Tüzüğü'nde yapılan değişiklikle bu ülkeler negatif listeden pozitif listeye alınarak, vatandaşları için vize muafiyeti hayata geçirilmiştir. Vize kolaylaştırma ve geri kabul anlaşmaları müzakerelerinin başlamasından, vize muafiyetinin gerçekleşmesine kadar tüm süreç Sırbistan, Karadağ ve Makedonya için yaklaşık 2 yıl, Arnavutluk ve Bosna-Hersek için 3 yıl gibi kısa bir sürede tamamlanmıştır. 19 Aralık 2009 tarihinden itibaren Sırbistan, Karadağ ve Makedonya, 15 Aralık 2010 tarihinde itibaren ise

[41] AB'nin Arnavutluk ile akdettiği Geri Kabul Anlaşması, Vize Kolaylığı Anlaşmasından 1.5 yıl önce Mayıs 2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

[42] Melih ÖZSÖZ, **Batı Balkan Ülkelerinde Vize Serbestliği Süreci: Vize Kolaylaştırma, Geri Kabul, Yol Haritası ve Vize Serbestliği**, İKV, No: 261, İstanbul, 2013, s.61.

Arnavutluk ve Bosna-Hersek vatandaşlarına Schengen vizesi kaldırılmıştır.

Doğu Ortaklığı ülkeleri (Moldova, Ukrayna, Gürcistan, Belarus, Ermenistan, Azerbaycan), Rusya ve Kosova da benzer süreçlerden geçmekte olup, bugüne kadar Rusya, Moldova, Ukrayna ve Gürcistan ile vize kolaylığı anlaşmaları ile geri kabul anlaşmaları imzalanmış ancak vize muafiyeti henüz gerçekleşmemiştir.

Batı Balkan ülkeleri örneği vize serbestleştirme/muafiyeti stratejisinin başarıya ulaştığını göstermektedir. Bu ülkeler geri kabul anlaşmasını uygulamaya koyup, göç yönetimi, sınır denetimi, yolsuzluk ve örgütlü suçlarla mücadele alanında gerekli tedbirleri alırken, bunun karşılığında vatandaşlarına vizesiz seyahat imkânı elde etmişlerdir.

Türkiye de bu gelişmelere paralel olarak AB ile vize muafiyet sürecine girmiştir. Ancak, Türkiye için farklı bir süreç söz konusu olmaktadır. Türkiye, Türk vatandaşlarına doğrudan vize muafiyeti talep ettiğinden Vize Kolaylığı Anlaşması akdetmemiştir. Türkiye'nin bu süreçteki pozisyonu, Avrupa Birliği Konseyi'nin Avrupa Komisyonu'na vize muafiyetine gidecek sürecin başlatılması için yetki vermesi halinde, Geri Kabul Anlaşması'nın parafe edilmesi; AB'nin Türkiye'nin hassasiyetlerini dikkate alan, adil ve uygulanabilir bir Vize Muafiyeti Yol Haritası sunması halinde Geri Kabul Anlaşması'nın imzalanması ve vize muafiyeti ile üçüncü ülke vatandaşları bakımından Geri Kabul Anlaşması'nın eş zamanlı yürürlüğe girmesi şeklindedir. Görüleceği üzere, Batı Balkan ülkeleriyle izlenen süreçten farklı bir süreç söz konusudur. Batı Balkan ülkeleri önce Geri Kabul Anlaşması'nı yürürlüğe koyup vize diyaloguna girerken, Türkiye bunu sona bırakmaktadır.

Türkiye'nin bu pozisyonu benimsemesinin farklı gerekçeleri bulunmaktadır. Bir kere, tam üyelik müzakerelerini sürdüren bir aday ülke olmanın yanı sıra Türkiye vizesiz seyahat konusunda ortaklık hukukundan kaynaklanan ve yukarıda detaylı bir şekilde irdelendiği üzere, Adalet Divanı ve üye ülke mahkemeleri tarafından onaylanmış bulunan hukuki haklara sahiptir. Ayrıca, AB'ye Türkiye üzerinden geçen yasa dışı göçün hacmi özellikle Batı Balkan ülkeleriyle karşılaştırıldığında oldukça yüksektir. Türkiye, AB'ye yönelik düzensiz göçün kaynağını oluşturan Güney Asya, Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkeleri vatandaşlarının geçiş yolu üzerindedir. Türkiye'den Schengen bölgesine transit geçen yüksek sayıdaki yasadışı göçmeni Türkiye'nin geri almasında büyük mali külfet ve sosyal sorunlarla karşılaşacağı açıktır. Nitekim, Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması da Türkiye üzerinden Schengen bölgesine yasa dışı giriş yapan üçüncü ülke vatandaşları için Anlaşmanın yürürlüğe girmesi için 3 yıllık bir geçiş dönemi öngörmektedir. Düzensiz göç tehdidi dikkate alındığında, Türkiye'nin Geri Kabul Anlaşması'nı yürürlüğe koymak dahil göç yönetimi ve sınır denetimi başta olmak üzere adımlar atması AB için çok daha fazla önem taşımaktadır. Bu durumda, Geri Kabul Anlaşması'nın imzalanması ve uygulamaya geçirilmesi bu süreçte Türkiye'nin elindeki en önemli koz olarak belirmektedir ve Türkiye de bu kozu ilk aşamada elden çıkarmak istememektedir.

Bu noktada bir hususun altını çizmek gerekir. Burada AB için önem arz eden düzensiz göçe konu olan üçüncü ülke vatandaşlarıdır. AB Sınır Güvenliği Ajansı Frontex verilerine göre, 2010 yılında Türk-Yunan kara sınırından 47.000'den fazla kişi yasa dışı geçmiş olup, bu tüm AB sınırlarından geçen yasa dışı göçün yaklaşık yarısına tekabül etmektedir.[43] Son dönemlerde, Frontex'le işbirliği kapsamında yasadışı göçte azalma kay-

[43] Frontex, **Press Pack**, May 2011. http://www.frontex.europa.eu/assets/Media_centre/Frontex_Press_Pack.pdf

dedilmişse de, potansiyel bir tehlike olarak varlığını sürdürmektedir. Yıllar içinde düzensiz göç kapsamında AB ülkelerine giriş yapan Türk vatandaşlarının sayısında ise ciddi bir azalma olmuştur. Ayrıca, Türk vatandaşlarının Türkiye'ye geri kabulünde sıkıntı yaşanmamak-tadır.[44] Dolayısıyla, AB için Türkiye üzerinden geçen üçüncü ülke vatandaşlarının yasadışı göçüne tedbir almak bir öncelik olarak belirmektedir.

Türkiye ile AB arasında Geri Kabul Anlaşması müzakereleri 2002 yılında başlamış ancak, belli konular üzerindeki anlaşmasızlıklar nedeniyle müzakereler askıya alınmış, daha sonra 2010 yılında tekrar görüşmeler başlamış ve nihai metin üzerinde uzlaşmaya varılmıştır. Türkiye Anlaşmayı parafe etmek için AB tarafından vize muafiyeti yolunda adım atmasını beklemiştir.[45] Vize muafiyetine giden süreç için Konsey'den oybirliği ile alınan bir karar gerekmiş, AB Konseyi'nin 21 Haziran 2012 tarihinde açıkladığı Sonuç Kararları ile Komisyon Türkiye ile vize muafiyeti görüşmelerine bir tür yetkilendirme ile davet edilmiştir. Bu gelişme üzerine aynı tarihte Geri Kabul Anlaşması taraflarca paraflanmıştır. Bundan sonraki aşama Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan, içeriği Batı Balkan ülkelerine sunulan yol haritalarına benzer ve Türkiye tarafından kabul edilebilir adil ve objektif koşullar içeren Yol Haritası karşılığında Türkiye'nin Geri Kabul Anlaşması'nı imzalamasıdır.

Son aşama ise Geri Kabul Anlaşması'nın ve vize muafiyetinin gerçekleşeceği uygulama aşamasıdır. Yukarıda da belirtildiği üzere, Anlaşma ilk aşamada Schengen bölgesine yasa dışı yollardan giriş yapan Türk vatandaşlarının Türkiye'ye geri kabulünü öngörmekte olup, Türkiye üzerinden Schengen bölgesine yasa dışı giriş yapan üçüncü ülke vatandaşları için Anlaşmanın yürürlüğe girmesi için 3 yıllık bir geçiş dönemi söz konusudur. Bu noktada, Türkiye üçüncü ülke vatandaşları için Geri Kabul Anlaşması'nın hayata geçirilmesi ile vize muafiyetinin uygulanmasının eşzamanlı olmasını talep ederken, AB tarafı Türkiye'nin Geri Kabul Anlaşması'nı etkili ve tam bir şekilde uyguladığının üye ülkeler tarafından tespit edilmesi sonrasında vize muafiyetinin gerçekleşeceğini söylemektedir. Doğal olarak, sadece Geri Kabul Anlaşması'nın uygulaması değil Yol Haritası'nda yer alan hususların da yerine getirilip getirilmediği mercek altına alınacaktır. Bu tespitten sonra Türk vatandaşlarına vize muafiyeti, AB Konseyi ve Avrupa Parlamentosu'nun ortaklaşa alacağı kararla (AT) 539/2001 sayılı Konsey Tüzüğü'nün değiştirilmesiyle mümkün olacaktır. Tüzük değişikliği, Konsey ve Parlamento tarafından olağan yasama usulüne göre gerçekleştirilecektir. Konsey nihai kararı nitelikli çoğunlukla vereceğinden tüm üye ülkelerin onayına gerek olmayacaktır. Yalnız, bu kararın siyasi bir karar olduğunu, dolayısıyla bir üye ülkenin karşı çıkması durumunda dayanışma ilkesini (*solidarity*) ileri sürerek Konsey'in Türk vatandaşlarına vize muafiyeti kararını alamayabileceğini de unutmamak gerek.

Vize muafiyeti sürecinin başlatılmasının ortaklık hukukundan kaynaklanan haklarımızdan vazgeçmek anlamını taşıyacağı şeklinde eleştiriler

---

[44] Danimarka Dönem Başkanlığınca 18 ülkeye sorulan ankete verilen yanıtlarda, ülkelerin önemli bir bölümünün Türkiye ile geri kabul anlaşması olmamasına rağmen, Türk vatandaşlarının iadesinde sıkıntı yaşanmadığı ifade edilmektedir.

Council of the European Union, **Note from the Presidency to the Working Party on Integration, Migration and Expulsion/Mixed Committee, Subject: Synthesis of Member States' practical experiences based on delegations' responses to the questionnaire discussed at the Working Party meeting on 1 February 2012**, Council document 7260/12, 12 March 2012.

[45] Türkiye'nin Geri Kabul Anlaşması'nı parafe ederek imzalamasını teşvik etmek üzere AB, "vize için talep edilen belgelerin azaltılması ve yeknesaklaştırılması", "uzun süreli ve çoklu giriş vizeleri verilmesi", "vize ücretlerinde indirim", "vize merkezlerinin yaygınlaştırılması" ve "belli kategorilere ilave kolaylıklar sağlanması" gibi kolaylıklar getirmeyi gündeme getirmişti. Avrupa Komisyonu'nun 13 Ekim 2011 tarihli Uygulama Kararı ile sadece vize başvuruları sırasında talep edilen belgelerin listeleri belirlenmiş, bunun dışında bir adım atılmamıştır.

getirilmiştir. Ancak, ortaklık hukuku temelinde ABAD tarafından Türk vatandaşları lehine verilen kararların tüm Türk vatandaşlarının tüm AB üyesi ülkelere vizesiz gireceği anlamına gelmediğini, vize muafiyeti süreci başarıyla tamamlandığı takdirde ise vizesiz seyahatin belli kategoriye girdiğini ispat etmeksizin tüm Türk vatandaşlarının tüm Schengen üyesi ülkelere 3 ayı geçmeyen ziyaretleri için geçerli olacağını vurgulamak gerekir. Ayrıca paraflanmış olan Geri Kabul Anlaşması'nda, Ankara Anlaşması, ilgili Ortaklık Konseyi kararları ve ABAD'ın ilgili içtihadında öngörülen hak ve yükümlülüklere tam olarak saygı gösterileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla, vize muafiyeti sürecini Türkiye'nin çıkarlarını gözeterek en kısa sürede tamamlamaya çalışmak önem taşımaktadır.

Özet

1980'li yıllarda AB ülkelerinin Türk vatandaşlarına vize uygulaması getirmelerinin en önemli gerekçesi, Türkiye kaynaklı göç ve sığınma taleplerinin sayısındaki artıştır. Türkiye kaynaklı insan akımının artışına, ev sahibi topluma uyum sorunlarının eklenmesiyle birlikte birçok Avrupa ülkesinde Türk kökenli göçmenlere karşı bir tepki ortaya çıktı. Kamuoyunun bu bakış açısıyla devlet politikalarının örtüşmesi sonucunda, "Türk istilasından" çekinen AB ülkelerinde Türk vatandaşlarına uygulanan vize konusu en dokunulmaz politikalardan birine dönüştü. 1999 yılında AB'ye aday ülke statüsü kazanan Türkiye, aday ülkeler içinde vatandaşlarına vize uygulanan tek ülke olmaya devam etti. Tam üyelik müzakerelerinin başladığı 2005 yılında, Avrupa Birliği Konseyi tarafından kabul edilen müzakere çerçeve belgesinde de üyelik sonrasında dahi, gerekli görüldüğü takdirde, kişilerin serbest dolaşımıyla ilgili olarak uzun geçiş dönemleri, derogasyonlar veya daimi korunma hükümlerinin gündeme gelebileceği ifade edildi.

Avrupa'da bu kaygılar devam ederken, Türkiye ciddi bir dönüşüm sürecinden geçiyordu. Zaman içinde Türkiye'nin kaydettiği ekonomik büyüme, geçirmekte olduğu sosyo-ekonomik dönüşüm ve siyasi istikrar ortamına paralel olarak AB ülkelerine göç edenlerin ve siyasi sığınma talebinde bulunanların sayısında ciddi bir düşüş yaşanmıştır. AB ülkelerine göç edenlerle o ülkelerden ayrılanlar arasında bir denge dahi oluşmuş bir bakıma, tersine göç yaşanmaya başlamıştır.[46] Almanya Göç Ofisinin verilerine göre, Türklerin en yoğun nüfusa sahip olduğu Almanya'dan ayrılanların sayısı, Almanya'ya gidenlerin sayısını 2006 yılından itibaren aşmıştır.[47] AB üyesi bir ülkeden ayrılıp da belli nedenlerden dolayı kayıtlarını sildirmeyen vatandaşların da mevcut olduğu düşünüldüğünde, Türkiye'ye geri dönenlerin sayısının kayıtlardan yüksek olabileceğini de dikkate almak gerek. AB ülkelerinden sığınma talebinde bulunan Türk vatandaşlarının sayısında da büyük düşüş kaydedilmiştir. Türkiye'nin büyüyen nüfusuna rağmen 2011 yılında AB ülkelerinden sığınma talebinde bulunanların sayısı 6.455, Almanya'ya başvuranların sayısı ise 1.895'e kadar düşmüştür[48] (1980 yılında Almanya'nın vize uygulamaya başlamasının temel gerekçesini oluşturan siyasi sığınmacıların sayısı 58.000 idi). Bu gelişmelere paralel olarak, Türk vatandaşlarının Schengen vize başvurularının reddedilme oranı da oldukça düşük seviyelere inmiştir. 2011 yılında tüm Schengen ülkelerine yapılan kısa dönemli vize başvurusu 624.000 civarında iken, bu başvurulardan 35.000'i, diğer bir deyişle %5,2'si kabul edilmemiştir.[49] Rakamlar gösteriyor ki, vizelerin

[46] ESI, **Facts and figures related to visa-free travel for Turkey**, Brussels, 2012.ESI, 2012, s.16.

[47] http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2011.pdf?__blob=publicationFile

[48] ESI, 2012, s.10-11.

[49] ESI, 2012, s.3.

kalkması halinde Türklerin AB ülkelerine akın edeceği tezi artık inandırıcılığını kaybetmiş, Türk vatandaşlarına vize uygulamasının temel gerekçelerinden biri zaman içinde geçerliliğini yitirmiştir.

Bu değişimin, Avrupa kamuoyuna doğru aktarılması için diplomatik yolların ve iletişim kanallarının daha etkin kullanılması mutlaka önem taşımaktadır. Ancak, bu bölümde de irdelendiği üzere vize sorununun hukuki/fiili bakımdan çözümüne yönelik iki ana eksen belirmektedir.

Türk vatandaşlarının ABAD'a intikal ettirilen davaları neticesinde ortaya çıkan içtihadın hayata geçirilmesi ilk ekseni oluşturmaktadır. Divanının aldığı muhtelif kararlarda Katma Protokol'ün 41(1). maddesi ve 1/80 sayılı Karar'ın 13. maddesinde yer alan *standstill* hükmü nedeniyle Türk vatandaşları için iş kurma, hizmet sunma serbestisi ve işçilerin serbest dolaşımına yeni kısıtlamalar getirilmesinin yasak olduğu hüküm altına alarak, Türk vatandaşlarının vizesiz seyahati yolunda önemli bir açılım sağlanmıştır. söz konusu kararlar, yeni kısıtlama getirme yasağının üye ülkelerde doğrudan etkiye sahip olduğunu ve başka bir hukuki tasarrufa gerek olmadığını ortaya koyarak üye ülkeler üzerinde baskı oluşturmuşsa da, kararların hayata geçirilmesi noktasında üye ülkeler isteksiz davranmışlardır. İş kurmak isteyen Türk vatandaşlarının üye ülkeye vizesiz girişi bakımından büyük önem taşıyan *Tüm/Darı Kararı'nın* uygulanmasına yönelik olarak 2009 yılından itibaren İngiltere hükümeti, 1973 yılında geçerli olan kuralları temel alarak, İngiltere'de iş kurmak isteyen Türk vatandaşları için yeni bir vize prosedürü başlatmış ancak bu doğrudan vizesiz giriş hakkını getirmemiştir.

Bu kararlar içinde bugüne kadar en çarpıcı olan *Soysal Kararı* ise tüm Türk vatandaşlarının tüm AB üyesi devletlere vizesiz giriş yapma hakkı vermediği gibi, kapsamdaki Almanya, Danimarka ve Hollanda'ya girecek hizmet sunucusu Türk vatandaşlarına ispat yükümlülüğü getirdiğinden otomatik olarak vizesiz giriş hakkı kazandırmamıştır. Kapsamdaki Türk vatandaşlarının hizmet sunucusu olduklarını ispatlayacak belgelerle Konsolosluklara başvurarak almaları gereken vize muafiyet belgelerinin vizeden bir farkı olmamaktadır.

Eylül 2013'te açıklanan *Demirkan Kararı* ise, 1987 yılında *Demirel Kararı'yla* başlayan ve Türk vatandaşlarının haklarını sürekli olarak geliştiren sürece ters bir karar olarak belirmiştir. *Demirkan Kararı*, Katma Protokol'ün 41. maddesinde yer alan hizmet sunma serbestisi kavramının, hizmet alıcıları kapsamadığına hükmederek, hizmet alma kapsamına giren turizm, tıbbi tedavi görmek, eğitim almak veya iş seyahati amacıyla üye ülkelere giden Türk vatandaşlarının vizesiz seyahatinin önünü kapatmıştır. Dava, Türk hizmet alıcılarının lehine sonuçlansaydı dahi, böyle bir karar, bu kapsamdaki Türk vatandaşlarının tüm üye ülkelere vizesiz giriş yapabileceği anlamına gelmeyecekti.

ABAD kararları hukuken büyük önem taşımakla ve belli noktalarda kolaylıklar sağlamakla beraber, üye ülkelerin direnci nedeniyle kategori kapsamındaki Türk vatandaşlarına bile fiili anlamda vizesiz seyahati tam anlamıyla sağlayamamaktadır.

Bu noktada AB ile Türkiye arasında yürütülmekte olan vize muafiyet süreci ikinci eksen olarak belirmektedir. AB ile Batı Balkan ülkeleri arasında başarıyla tamamlanan vize muafiyeti stratejisini temel alan bu süreçte, Türkiye'nin Geri Kabul Anlaşması'nı yürürlüğe koymak dâhil göç yönetimi ve sınır denetimiyle ilgili hususlar başta olmak üzere kapsamlı bir dizi yükümlülüğü yerine getirmesi karşılığında vize muafiyeti mümkün olabilecektir. Türkiye üzerinden transit olarak Schengen bölgesine gerçekleşen yasa dışı göç AB ülkeleri için ciddi bir sorun olarak belirdiğinden, AB'nin

Türkiye ile bu süreci başarıyla tamamlamak için önemli bir motivasyona, dolayısıyla Türkiye'nin güçlü bir müzakere kozuna sahip olduğu söylenebilir. Vize muafiyeti süreci başarıyla tamamlandığı takdirde tüm Türk vatandaşlarının tüm Schengen üyesi ülkelere üç aya kadar olan ziyaretlerinde vizesiz seyahat mümkün olacaktır.

Sonuç olarak, bir taraftan belli kategorideki Türk vatandaşlarının belli üye ülkelere vizesiz seyahatini sağlayan ortaklık hukuku kapsamındaki ve Adalet Divanı içtihatı çerçevesindeki kazanımların hayata geçirilmesi için gerekli adımların takibini yapmak, öte taraftan tüm Türk vatandaşlarının tüm Schengen ülkelerine vizesiz seyahatinin belli bir süreç sonunda olsa dahi kesin olarak gerçekleşeceği vize muafiyeti sürecini devam ettirmek ve sonlandırmak akılcı bir politika olarak belirmektedir.

Türkiye'nin ve AB ülkelerinin geçirmekte olduğu toplumsal, sosyo-ekonomik ve politik değişimler Türk vatandaşlarına yönelik vizenin anlamını yitirdiğini de ortaya koymaktadır. Türk vatandaşlarının AB ülkelerine vizesiz seyahatinin özellikle Avrupa ekonomilerine külfet değil, katkı sağlayacağı gerçeğinin zaman içinde Avrupalılar tarafından kabul edilmesiyle vize uygulamasının kaldırılması kaçınılmaz olacaktır.

Sorular

1. AB hukukunda vizesiz seyahat ile kişilerin serbest dolaşımı kavramı arasındaki farkı açıklayınız. Serbest dolaşım kavramı zaman içinde nasıl bir değişime uğramıştır?
2. 1980'li yıllarla birlikte AB ülkeleri tarafından Türk vatandaşlarına getirilen vize uygulamasının gerekçelerini kısaca açıklayınız.
3. Katma Protokol'ün 41(1). maddesinde yer alan yeni kısıtlama getirme yasağını açıklayınız.
4. ABAD'ın *Savaş, Tüm/Darı* ve *Abatay/Şahin kararları* hangi kategorideki Türk vatandaşlarını ilgilendirmektedir? Bu kararların önemine kısaca değininiz.
5. ABAD'ın *Soysal Kararı* tüm Türk vatandaşlarına, tüm AB üyesi ülkelere vizesiz giriş hakkı vermekte midir? Açıklayınız.
6. *Demirkan Davası'*nın ele aldığı hizmet sunma serbestisinin hizmet alma serbestisini de içerip içermediği hususu vizesiz seyahat bakımından neden önem taşımaktaydı?
7. Batı Balkan ülkeleri örneği dikkate alındığında, AB'nin üçüncü ülkelere sunduğu vize muafiyeti sürecinin temel aşamaları nelerdir? Türkiye ile Batı Balkan ülkelerinin vize muafiyet süreci neden farklılık göstermektedir?
8. ABAD'ın Türk vatandaşlarının vizesiz seyahatine ilişkin verdiği kararlar mevcutken, vize muafiyet sürecine gereksinim var mıdır? Açıklayınız.

Tavsiye Edilen Kaynaklar:

ABADAN-UNAT, Nermin, **Bitmeyen Göç-Konuk İşçilikten Ulus Ötesi Yurttaşlığa**, İstanbul Bilgi Üniversitesi, 2006.

AKSOY, Murat Uğur, Avrupa Hukuku Açısından Türk Vatandaşlarına Uygulanan Vize Alma Mecburiyetinin Değerlendirilmesi Raporu**, İKV, No: 213, İstanbul, 2007.**

BAYKAL, Sanem, Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Hukuku Kapsamında Vize Uygulaması: Hukuki Durum Saptaması ve Öneriler**, TEPAV Değerlendirme Notu, Mayıs 2009.**

CAN, Hacı, Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Hukukunda Kişilerin Serbest Dolaşımı**, TOBB, İzmir, 2006.**

Council of Europe, European Agreement on Regulations governing the Movement of Persons between Member States of the Council of Europe**, Paris, 1957.**

European Commission, Commission Recommendation amending the Recommendation establishing a common "Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook)" to be used by Member States' competent authorities when carrying out the border control of persons**, C 9330, Brussels, 14.12.2012.**

European Commission, Handbook on Implementation of the Services Directive 2006/123/EC**, Luxembourg, 2007.**

KABAALİOĞLU, Haluk, "The Implications of The German Visa Requirements for the Citizens of. Turkey", Foreign Policy**, Vol. IX, No. 1-2, July 1981, s. 81-96.**

KÖKTAŞ, Arif, Avrupa Birliğinde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı ve Türk Vatandaşlarının Durumu**, Nobel, Ankara, 1999.**

GROENENDIJK, Kees ve GUILD, Elsbeth, Visa Policy of Member States and the EU Towards Turkish Nationals After Soysal**, İKV, No: 257, İstanbul, 2012.**

GROENENDIJK, Kees ve LUITEN, Maaike, AB'de Türk Vatandaşlarının Hakları: Türk Vatandaşlarının AET ile Türkiye Arasındaki Ortaklığa Dayalı Hakları**, İKV, No: 251, İstanbul, 2011.**

MELONI, Annalisa, Visa Policy within the European Union Structure**, Springer, 2006.**

ÖZDEMİR, Sahir, "Türkiye-AB Ortaklık Hukukunda Yeni Kısıtlama Getirme Yasağı: Üç Tespit", AKÇAY, Belgin ve KIZILCA, Kemal (der.), Ekonomi ve Hukuk Üzerine Yazılar**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011.**

ÖZKAN, Işıl, "Türk Vatandaşlarının Avrupa Ülkelerine Giriş Hakkı ve Vize Sorunu", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 9, 2007, s.409-446.**

TEZCAN, Narin, Vize Şikâyet Hattı: AB'de Türk Vatandaşlarının Hakları**, İKV, No: 229, 2010.**

Faydalı Internet Siteleri:

http://www.ab.gov.tr/index.php?p=113&l=1 (Türkiye-AB Hukuki Metinler Belgeler)

http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1_juris.htm (ABAD Kararları: 1953-1988)

http://curia.europa.eu/en/content/juris/c2_juris.htm (ABAD Kararları 1989-günümüz)

http://www.esiweb.org/

http://www.uni-koeln.de/studenten/turk-unid/hukuk.htm

Bölüm 5

TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNDE ALGILARIN ROLÜ

- Türkiye'de Avrupa Birliği Algıları
  Çiğdem NAS
- Avrupa Birliği'nde Türkiye Algıları
  Başak YAVÇAN

23 Türkiye'de Avrupa Birliği Algıları

Çiğdem NAS

Bölüm Planı

- Giriş
- Türkiye-AB İlişkilerinde Kamuoyunun Önemi
- Kamuoyunun AB Konusundaki Bilgi Kaynakları ve Bilgi Düzeyi
- Kamuoyunun AB Konusundaki Görüşlerini Etkileyen Aktörler
- Kamuoyunun AB ve Türkiye'nin AB Süreci Hakkındaki Görüşleri
- Türkiye Kamuoyunun AB'ye Yaklaşımı
- Özet

Giriş

Kamuoyu algıları özellikle 1990'lı yıllardan başlayarak gerek Avrupa çalışmaları, gerekse Türkiye-Avrupa Birliği (AB) ilişkileri ile ilgili araştırmalarda önemle üzerinde durulan bir konu haline gelmiştir. Bunun önemli sebeplerinden biri, Avrupa bütünleşme sürecinin Avrupa Birliği'ni kuran Maastricht Antlaşması ile birlikte giderek derinleşmesi ve üye devletlerin yasa ve uygulamalarını giderek artan bir şekilde etkisi altına almasıdır. Bu aşamaya kadar genellikle AB bütünleşme sürecinin "izin verici bir oydaşma" (*permissive consensus*) üzerine dayandığı ifade edilmiştir[1]. Fakat Maastricht Antlaşması'nın Danimarka'da referandumda reddedilmesi ve Fransa'da çok küçük bir çoğunluk ile kabul edilebilmesi soru işaretlerinin doğmasına yol açmıştır. Bunun takip eden süreç içinde Avrupa bütünleşmesinin kamuoyu desteği olmadan ilerlemesinin giderek zorlaşacağı ortaya çıkmıştır. En büyük şok ise 2005 yılında Fransa ve Hollanda'da düzenlenen referandumlarda "Avrupa için bir Anayasa oluşturan Antlaşma"nın reddedilmesi ile gelmiştir. AB'nin geleceği açısından böylesine önemli ve çığır açıcı bir anlaşmanın Fransa ve Hollanda gibi iki kurucu ülkede reddedilmesi ve referandumlar öncesindeki kamuoyu kampanyalarında AB'nin negatif bir imajının çizilmesi konunun ciddiyetini gözler önüne sermiştir. Kamuoyunun desteği Avrupa kimliği ile ilgili tartışmalar ile de yakından ilintilidir. Güçlü bir aidiyet ve kimlik alanının yokluğunda, kamuoyunun AB'ye olan desteğinin zaman ve koşullara göre dalgalanabileceği ve bu dalgalanmaların AB'nin ilerlemesini ve mevcudiyetini tehlikeye sokabileceği açıkça görülmektedir. Kamuoyunun AB ile ilgili görüşleri ve algıları AB kurumlarının ve liderlerinin sürekli izlemesi ve dikkate alması gereken belirleyici bir unsur olarak önem kazanmıştır.

Türkiye-AB ilişkileri alanında ise özellikle Türkiye'nin Helsinki AB Konseyi'nde aday ülke olarak ilan edilmesi bir dönüm noktası oluşturmuştur. Bu aşamadan daha önce de Gümrük Birliği'nin uygulanmasına geçilmesi Türkiye'de kamuoyunda geniş yankı bulmuş ve tartışılmıştır. Özellikle Gümrük Birliği yerine bir serbest ticaret anlaşması ile yetinilmesi savı kamuoyunun gündeminde yer almıştır. Fakat AB adaylığı sonucunda katılım öncesi stratejinin başlatılması Türkiye'nin giderek AB'ye yakınlaşmasını gerektirmiştir. Öncelikle Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirmek amacıyla hızlı bir reform sürecine girilmesi ve ardından müzakerelerin başlatılması kararının alınması Türk halkını da daha önce olmadığı kadar AB üyeliği sürecine dâhil etmiştir. AB ve getirecekleri ile ilgili olarak kamuoyu da süreç ile ilgilenmiş ve bu konuda bilgi kaynaklarına başvurular artmıştır. Bununla birlikte, hükümetlerin AB üyeliği sürecinde gerekli reformları, müktesebat uyum süreçlerini gerçekleştirebilmeleri de kamuoyunun yönelimine bağlı hale gelmiştir. Bu doğrultuda, kamuoyunun desteği tetikleyici ve kolaylaştırıcı bir faktör oluştururken, siyasi karar alıcılar AB süreci doğrultusunda kamuoyunu hazırlamak ve yönlendirmek ihtiyacını duymuştur. Kamuoyunda AB üyeliğine yönelik destek oranı yüksek ise ve AB üyeliği olumlu kazanımlar ve değerlerle ilişkilendiriyorsa, hükümetin AB sürecinde reformları hayata geçirmesi ve gerekli hazırlıkları gerçekleştirmesi de daha kolay olacaktır. AB uyum sürecinin siyasal ve toplumsal düzen ile günlük yaşamlara getireceği değişiklikler kamuoyunda AB ile ilgili olumlu imajların varlığıyla daha az sorunlu biçimde kabullenilecektir. Dolayısıyla, kamuoyunun desteği hükümet politikalarını meşrulaştırıcı ve hızlandırıcı bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır.

Kamuoyunda AB'ye yönelik fikir ve algılar genel olarak olumlu bir siyasal ve toplumsal ortamın oluşmasının yanında, seçim döneminde oy verme davranışlarını etkileyebilmektedir. Bunun da ötesinde AB üyeliğini sağlayacak olan antlaşmaların

[1] Leon LINDBERG ve Stuart A. SHEINGOLD, **Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community**, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1970.

Parlamentoların onayına ve çoğu zaman da bir referanduma tabi olduğundan kamuoyu belirleyici faktör olabilmektedir. Referandum söz konusu olduğunda, kamuoyunun görüşleri doğrudan sandığa yansımakta, Parlamentonun onayı söz konusu olduğunda da milletvekillerinin tutumlarını belirleyen bir faktör olarak etkili olmaktadır. Tüm bu farklı etki alanları, kamuoyunda geçerli görüşler, algılar ve imajların Türkiye ve AB ilişkilerinde giderek artan bir öneme sahip olduğunu göstermektedir.

Türkiye-AB İlişkilerinde Kamuoyunun Önemi

Özellikle demokratik ülkelerde kamuoyu politika yapım sürecini ve dış ilişkileri dolaylı ve doğrudan etkileyen bir unsurdur. Siyasal seçimlerde kamuoyu iradesi yasama ve yürütme organlarının hangi siyasal partilerin idaresinde olacağını belirlemektedir. Bunun da ötesinde düzenli olarak yapılan kamuoyu araştırmaları ile halkın nabzı tutulmakta ve kabul edilen yasaların, uygulanan politikaları ve alınan kararların kamuoyu tarafından nasıl algılandığı ne nasıl karşılandığı ölçülmektedir. Başlangıçta halkın seçimi ile işbaşına gelen hükümetler bundan sonraki icraatlarını gerçekleştirirken kamuoyunun rızasını almaya ve politikaları için destek sağlamaya önem vermektedir. Kamuoyunun desteğini alabilmek için kamuoyunun bilgilendirilmesi ve yönlendirilmesi açısından yazılı ve görsel medyanın rolü ön plana çıkmaktadır. Türkiye'nin AB ile ilişkileri açısından bakıldığında, AB sürecinde gerek Türkiye'de gerekse Avrupa'da kamuoyunun konu ile ilgili olarak bilinçlendirilmesi ve doğru bir şekilde bilgilendirilmesi sürecin ilerlemesi için bir önkoşul oluşturmaktadır.

Kamuoyunun dış politika yapım sürecinde bir kaynak olarak görülebilmesi için üç önkoşul bulunmaktadır: Halkın dış politika konusunda bilgi sahibi olması; siyasetçilerin halkın isteklerini değerlendirebilmesi için kamuoyunun yeterince istikrarlı olması; kamuoyundaki görüşlerin politika yapım sürecinde dikkate alınması.[2] Kamuoyunun herhangi bir konuda farklı ve birbiri ile çatışan görüşleri barındırması doğaldır. Böyle durumlarda bu farklılıkların nasıl müzakere edildiği ve uzlaştırıldığı veya uzlaşmanın sağlanıp sağlanamadığı söz konusu politika alanında nasıl hareket edildiğini anlamakta belirleyici olmaktadır.[3] Dış politika konuları çoğu zaman halkın fazla ilgilenmediği ve üzerinde düşünmediği konular olabilmektedir.[4] Fakat genellikle uzak ve soyut olarak görülen bu konular, kişilerin güvenliklerini ve refahlarını etkileyen sonuçlara yol açabilmektedir. Üstelik iletişimin ve sosyoekonomik kalkınmanın hızla ilerlediği çağımızda, yalnızca gelişmiş değil, gelişmekte olan ülkelerde de halkın eğitim düzeyinin yükselmesi ve televizyon ve internet yoluyla haberlere hızla erişim sağlanabilmesi dış politika konularını sıradan kişilerin günlük hayatının içine sokmaya başlamıştır. Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) çerçevesindeki çok taraflı müzakereler ya da Kyoto sonrası düzenlemeler ile ilgili iklim değişikliği görüşmeleri yakın zamana kadar kamuoyunun uzağında gerçekleşirken, bugün küresel kamuoyu bu gelişmelerin sıradan insanların yaşamlarına ve geleceklerine olan etkilerinin bilinci ile süreçleri yakından takip etmekte ve görüşleri ile gidişata şekil vermeyi hedeflemektedir.

Türkiye-AB ilişkileri gibi bir alan sadece bir dış politika konusu olmanın ötesine geçerek, siyasal, ekonomik ve toplumsal düzende büyük değişim ve dönüşümlere yol açmakta ve bu şekilde kamuoyunu oluşturan vatandaşların yaşamlarını doğrudan etkilemektedir. Türkiye'nin AB ile müzakerelere başlamak üzere olduğu dönemde or-

---

2 Juliet KAARBO ve James Lee RAY, **Global Politics**, Cengage, Boston, 2011, s. 142.

3 KAARBO ve RAY, 2011, s. 143.

4 ABD, Fransa, Almanya ve Japonya gibi ülkelerde yapılan araştırmalar kamuoyunun sadece %20-30'u dış politika konularına ilgi duyduğunu belirtmiştir. Bkz.. KAARBO ve RAY, 2011, s. 143.

taya çıkan kokoreç tartışması bunun en dikkat çekici örneklerinden biri olmuştur. AB üyeliğinin günlük hayatımıza getireceği çeşitli standartların bazı geleneksel ürünlerin satışını zora sokacağı fikrinden hareketle ortaya atılan bu görüş kamuoyunda geniş yankı bulmuştur. Kokoreç gibi herkesin bildiği bir gıda ile ilgili AB düzenlemelerini akla getiren haberler ve söylentiler kamuoyunun AB algısını da etkilemiş ve AB'nin müdahaleci bir aktör olarak imajını pekiştirmiştir.

Türkiye-AB ilişkilerinde kamuoyunun görüşlerinin göreceli olarak istikrarlı olup olmadığı da dikkate alınması gereken bir unsurdur. Eğer kamuoyunda geçerli olan görüşler dengesiz bir grafik izlerse ve dalgalanırsa, bu görüşlerin siyasetçiler tarafından dikkate alınması da güçleşecektir. Öte yandan, AB üyeliği gibi hayati bir konuda kamuoyunun görüşlerinin göreceli olarak istikrarlı olması ve ancak ilgili faktörler ve konjonktürde önemli bir değişiklik olursa dikkat çekici bir değişim göstermesi beklenebilir. Örneğin, AB'nin Türkiye'yi aday ülke olarak ilan etmesi kamuoyunun görüşlerini büyük ölçüde etkileyen bir gelişme olmuştur. AB gibi konularda kamuoyunun görüşlerini halk tarafından genellikle benimsenen temel değerlerin ne olduğu da etkilemektedir. Milliyetçilik, tam bağımsızlık, anti-emperyalizm, çevrecilik, liberalizm gibi vatandaşlar tarafından geniş kabul gören ve süreklilik arz eden temel değerler kişilerin AB ile ilgili görüşlerinin oluşturulmasında etkili olmaktadır. Diğer AB üyesi ülkelerde olduğu gibi, Türkiye gibi bir AB adayı ülkede de Avrupalılık bilinci ve aidiyetinin güçlenmesi ve yaygınlaşması AB sürecini destekleyen en önemli şartlardan biri olacaktır. Fakat bu sürecin AB kamuoylarında Türkiye'nin üyeliğine yönelik görüşler ve eğilimler ile karşılıklı etkileşim içinde olduğu da vurgulanmalıdır.

Türkiye ile AB arasındaki ilişki sadece iki uluslararası aktör arasındaki bir işbirliği ile sınırlı olsa idi ve üyelik perspektifi söz konusu olmasaydı, kamuoyunun AB ile ilgili ne düşündüğü bu kadar önemli olmayacaktı. Üyelik gerçekleşmeden önce aday ülkenin tüm AB müktesebatını üstlenmesini ve uygulamak için gerekli idari yapıyı oluşturmasını gerektiren katılım öncesi süreç, Türkiye gibi bir aday ülkede gerekli çalışmaların yapılabilmesi için kamuoyu desteğini önemli bir kolaylaştırıcı unsur olarak ön plana çıkarmaktadır. Çarkoğlu'nun belirttiği üzere, Türkiye'nin AB katılım sürecine konu olan birçok politika alanı "sıradan insanların hakkında bir görüş oluşturabilmesi için çok teknik ve sofistike"dir. Fakat bu süreç, kamuoyu açısından belirli bir hassasiyet taşıyan birçok konu ile de yakından ilintilidir.[5]

Bu açıdan AB sürecinde ortaya çıkan ve gündeme oturan birçok konu kamuoyunun hassas olduğu egemenlik, modernleşme, geleneksel değerlerden kopuş, demokrasi, refah gibi birçok kavram ve değer ile ilişkilendirilebilmekte ve bu açılardan kamuoyunda kesin yargı ve görüşlere yol açabilmektedir. Örneğin bir partinin Türkiye'nin AB üyeliğinden söz ederken bunu egemenliğin yitirilmesi ile ilişkilendirmesi, milli hassasiyetleri olan kişi ve gruplar üzerinde olumsuz bir etki oluşturarak AB karşıtı bir görüşün altyapısını hazırlayabilmektedir. Benzer şekilde AB üyeliğini geleneksel değerlerden kopuş olarak sunan bir diğer siyasetçi siyasi görüşlerini dini ve ahlaki değerlere bağlı olarak oluşturan kişiler üzerinde caydırıcı bir etki yapabilmektedir.

Örneğin, "onlar ortak, biz pazar" sloganı AB ile ilgili basite indirgenmiş ama algılara kolaylıkla etki edici bir imaj sunmaktadır. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün 2011 yılında İngiltere'ye yaptığı gezide gerçekleştirdiği konuşmada ekonomik krizden etkilenen AB için Türkiye'de gazetelerde

[5] Ali ÇARKOĞLU, "Who Wants Full Membership? Characteristics of Turkish Public Support for EU Membership", Ali ÇARKOĞLU ve Barry RUBIN (der.), **Turkey and the European Union: Domestic Politics, Economic Integration and International Dynamics**, Frank Cass, Londra, 2003, s. 171.

sefil olarak tercüme edilen "*miserable*" kelimesini kullanması onlarca sayfalık konuşmalardan çok daha etkili ve kalıcı olabilmekte, kamuoyunda "AB artık girilmek istenecek nitelikte bir yer değil" görüşünün oluşmasına yol açmaktadır.[6] Dolayısıyla, siyasetçiler politika üretim sürecinde kamuoyunun değerlerini, görüşlerini ve hassasiyetlerini dikkate alırken, söylem ve eylemleri ile kamuoyunu etkilemektedir. Bu anlamda öznelerarası bir süreç yaşanmaktadır. Çarkoğlu'nun dediği gibi, "siyasetçiler ve diğer kanaat önderleri bu konuları kendilerine uyan şekilde basitleştirmekte ve biraz çarpıtmakta olup bunları kamunun dikkatine sunmakta ve bunun sonucunda ortaya çıkan tercihleri nihai olarak bir politikayı desteklemek veya karşı çıkmak için kullanmaktadır".[7]

Kamuoyunun AB Konusundaki Bilgi Kaynakları ve Bilgi Düzeyi

Türkiye'de kamuoyunun AB konusundaki bilgileri genel olarak medya, internet, kitaplar, sivil toplum kuruluşları ve kamu kurumlarından edinilmektedir. Bu alandaki bilgi açığını gidermek için AB Türkiye Delegasyonu'nun desteklediği 22 Bilgi Merkezi Türkiye genelinde faaliyettedir. AB Türkiye Delegasyonu'nun bilgi ağı verilerine göre 38 ilde AB bilgi merkezleri, AB dokümantasyon merkezleri ve AB bilgi noktaları bulunmaktadır.[8] Türkiye'nin AT ile ilişkilerinin erken safhalarında dahi Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi,[9] İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV), Marmara Üniversitesi gibi üniversiteler ve araştırma kurumlarında AT dokümanter kütüphaneleri kurulmuştur. Bu şekilde özellikle henüz internet yoluyla bilgilere erişimin mümkün olmadığı bir dönemde AT yayınlarına ve resmi mevzuata ulaşabilmek bu merkezler aracılığıyla mümkün olmuştur.

AB konusunda uzmanlaşmış bir sivil toplum kuruluşu olan İKV 1965'te kuruluşundan bu yana AB konusunda çalışma yapan, araştıran özel sektör, kamu kurumu ve üniversite mensuplarına kaynak oluşturacak yayın ve araştırmalar yapmaktadır. AB'nin bazı temel metinlerinin ve kurucu anlaşmalarının Türkçeye çevirisi de uzun yıllar büyük ölçüde İKV yayınları ile mümkün olmuştur. Günümüzde Avrupa Birliği Bakanlığı bir çeviri birimi oluşturmuştur. Örneğin, AB'nin Türkiye ile ilgili her yıl yayınladığı İlerleme Raporları bu birim tarafından Türkçeye çevrilmektedir.[10] Fakat bundan önce AB yayınlarının çevrilmesi ve AB ile ilgili politikalar ve güncel gelişmeler hakkında raporların hazırlanmasının büyük ölçüde bir hükümet dışı araştırma kuruluşu tarafından gerçekleştirilmesi de ilginç bir ayrıntıdır.

AB konusunda sorumlu kamu kuruluşları da kamuoyunda AB ile ilgili bilgi açığını gidermeye yönelik çalışmalarda bulunmuştur. AT ile ilişkileri yürütmek ile görevlendirilen "Ortak Pazar Merkez Teşekkülü" adlı kurumun görevleri arasında da kamuoyunu bilgilendirmek yer almıştır.[11] AB ile müzakerelerin başlaması ile birlikte bakanlıkların bu alandaki çabalarını yönlendirmek ve eşgüdüm sağlamak amacıyla kurulan Avrupa Birliği Genel Sekreterliği 2009 yılında AB Bakanlığı'na dönüşmüştür. AB Bakanlığı AB İletişim Stratejisi (ABİS)

---

6 "Gül: *Miserable* AB'ye Yarım Başkan", 23.11.2011, **Euractiv,** http://www.euractiv.com.tr/3/article/gul-miserable- abye-yarim-baskan-022590 (28.05.2013).

7 ÇARKOĞLU, 2003, s.171.

8 AB Türkiye Delegasyonu, "Türkiye'de AB Bilgi Ağı", http://www.abbilgi.info.tr/tr/ (28.05.2013)

9 Anadolu Üniversitesi bünyesinde AB Araştırma, Uygulama ve Dokümantasyon Merkezi'nin temelini oluşturmuştur. Bkz. http://www.adom.anadolu.edu.tr /ADOM/ANA_SAYFA.html (28.05.2013).

10 Avrupa Birliği Bakanlığı, Çeviri Eşgüdüm Başkanlığı, http://ab.gov.tr/index.php?p=44332 (28.05.2013).

11 Şaban H. ÇALIŞ, **Türkiye – Avrupa Birliği İlişkileri: Kimlik Arayışı, Politik Aktörler ve Değişim**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2008, s.142-143.

adı altında Türkiye ve AB ülkelerine yönelik bir stratejiyi uygulamaya koymuştur.

İpucu:

- AB İletişim Stratejisi (ABİS), Türkiye'ye Yönelik İletişim Stratejisi (TÜYİS) ve AB'ye Yönelik İletişim Stratejisi (ABYİS) şeklinde iki yönlü bir politikayı içerir.

Amacı "Türkiye'yi AB'ye ve AB'yi Türkiye'ye anlatmak" olarak özetlenen bu stratejinin Türkiye ayağında ilgili bakanlıklar ve kamu kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları bir araya getirilerek etkili bir iletişim stratejisi oluşturulması hedeflenmiştir.[12] İletişim stratejisine göre öncelikle kamuoyunda hangi konularda bilgi eksikliği, yanlış bilgiler ve önyargılar olduğu saptanacak ve bu yanlış veya eksik bilgileri gidermeye yönelik olarak uygun "mesajlar" belirlenecektir.

Kutu 23.1: AB İletişim Stratejisi'nin Hedefleri

- Türkiye'deki tüm kesim ve vatandaşları, AB ve üyelik sürecimiz hakkında doğru bilgilendirmek, bilgi eksikliklerini gidermek ve önyargıları ve yanlış algılamaları ortadan kaldırmak,
- Katılım süreci ve üyeliğimizin günlük hayatımıza etkisini anlatmak,
- Ülkemizdeki AB Mali İşbirliği Projelerinin yararlarını göstermek,
- Türkiye'de AB sürecine ilişkin tartışmaların niteliğini arttırmak ve bilimsel gerçekler temelinde yapılmasını sağlamak,
- Üyelik sürecimizle ilgili olarak sağlıklı bir kamuoyu oluşturmak ve reform ve katılım sürecimizin sahiplenilmesini sağlamak,
- İletişim etkinliklerini etkin hale getirmek için koordinasyon sağlamak.

Kaynak: AB Bakanlığı, **Türkiye'ye Yönelik İletişim Stratejisi,** http://ab.gov.tr/abis/index.php?p=21&l=1 (28.05.2013).

TÜYİS'te verilmek istenen mesajlar AB ile müzakere sürecini yürütmekten sorumlu olan kuruluşun kamuoyu oluşturma stratejisinin ana hatlarını sunmaktadır. AB müzakere sürecinde ilerleyebilmek, toplumda farklı kesimleri etkileyecek olan reformları, toplumdan engelleyici bir karşı çıkış olmadan gerçekleştirebilmek, özellikle demokratik bir yapıda AB üyeliğinin iyi ve arzulanır bir hedef olduğuna dair asgari bir ön kabulün var olmasına bağlıdır. Dolayısıyla, teknik bir süreç olarak görülen AB müzakere süreci toplumsal değerler ve normlar ile de yakından ilgilidir. TÜYİS'te yer alan bu mesajlarda da AB'nin ve üyeliğin ".... önemli olduğu, ... yarar sağladığı, ... katkıda bulunduğu" gibi olumlu nitelendirmelere başvurulmuştur. Türkiye'de Cumhuriyet döneminde Atatürk'ün "muasır medeniyetler seviyesine erişmek" hedefine uygun olarak, Türkiye'nin AB üyeliği de bir çağdaşlaşma projesi olarak sunulmaktadır. Egemenlik ve kültürel kimlik kaybı, AB'nin Türkiye'ye adil ve eşit olmayan bir şekilde davrandığı, bölünme endişesi gibi AB üyeliği ile ilişkilendirilen çeşitli düşünce ve varsayımlar da TÜYİS'te "yanlış algılamalar" olarak nitelendirilmektedir. Bu bakımdan AB ile ilgili olarak kamuoyunu bilgilendirmeye yönelik bir stratejinin hem konuyla ilgili bilgi açığını kapatması, hem de daha önce gerçekleşmiş olan ve yanlış olduğu düşünülen bilgilendirmeleri düzeltmesi gerekmektedir. Ana mesajlarda son olarak değinilen "Ankara kriterleri" yaklaşımı ile Başbakan Erdoğan'ın Kopenhag kriterlerini Ankara kriterleri olarak benimsemek yaklaşımdan yola çıkarak,[13] sadece hükümetin değil halkın da Kopenhag kriterleri ile aday ülkelere bir yol haritası olarak sunulan AB değerlerini benimseyerek içselleştirmesi sürecine vurgu yapılmaktadır. Bu mesajdan, Türkiye AB üyesi olmasa da bir çağdaşlaşma modeli olarak AB'nin benimsenmesi anlaşılmaktadır.

[12] AB İletişim Stratejisi, http://ab.gov.tr/abis/ (28.05.2013).

[13] Ahmet İNSEL, "Kadim Ankara Kriterlerinin Dönüşü", **Radikal 2**, 20.11.2011, http://www.radikal.com.tr /radikal2/kadim_ankara_kriterlerinin_donusu-1070229, (28.05.2013).

Kutu 23.2: TÜYİS Belgesi'nde Kamuoyuna Verilmesi İstenen Ana Mesajlar

- Avrupa Birliği'nin yapı ve değerler olarak önemli olduğu,
- Türkiye için AB üyeliğinin bir çağdaşlaşma projesi olduğu,
- Katılım sürecinin ve üyeliğin günlük hayata ve çeşitli kesimlere (işçilere, öğrencilere, kadınlara, tüketicilere, engellilere, sağlık sektörüne, sanatçılara vb.) yarar sağladığı,
- Gümrük Birliği'nin Türkiye ekonomisine katkılarda bulunduğu,
- Çeşitli yanlış algılamaların (egemenliğimizin elden gideceği, AB'nin yekpare bir blok olduğu ve Türkiye'yi istemediği, AB'nin kendi koşullarını empoze ettiği, AB'nin Türkiye'yi böleceği, Gümrük Birliği'nin Türkiye için dezavantaj olduğu, Türkiye'nin üye olunca kültürel kimliğini kaybedeceği vb.) giderilmesi için mesajlar,
- "Ankara kriterleri" yaklaşımı.

Kaynak: AB Bakanlığı, **Türkiye'ye Yönelik İletişim Stratejisi,** http://ab.gov.tr/abis/index.php?p=21&l=1 (28.05.2013).

Genel olarak, AB konusunda bilgi düzeyi arttıkça desteğin de yükseleceği söylenebilir.[14] Bilgi düzeyi yükseldikçe konuyla ilgili farkındalık da artmakta; konular sadece tek bir boyutları ile değil, derinlemesine anlaşılabilmektedir. Bilgi düzeyi arttıkça, eleştirel bir yaklaşım ile bakılsa dahi, söz konusu oluşum, yani AB'nin benimsenmesi ve meşrulaştırılması için de önemli bir aşama kat edilmiş olmaktadır. Bilgilenme süreci kamuoyunu oluşturan özneler açısından edilgen bir süreç değildir. Bilgilenme için asgari de olsa konuya bir ilginin olması gerektiği gibi, edinilen bilgilerin özümsenme sürecinde öznenin var olan özellikleri, değerleri ve bilgileri ile de bir etkileşim gerçekleşmektedir. "Vatandaşlar AB hakkında daha fazla şey öğrendikçe, ona daha fazla değer vermeyi de öğrenecektir".[15]

Bilimsel veriler ışığında yapılan çalışmalar Türkiye'de AB ile ilgili bilgi düzeyinin oldukça düşük olduğunu ortaya çıkarmaktadır. AvroBarometre verileri de Türkiye'deki bilgi düzeyinin diğer üye ve aday ülkelere kıyasla düşük olduğunu göstermektedir. 2006 yılı verilerine göre, deneklere "AB, politikaları ve kurumları hakkında ne kadar bilgi sahibi olduğunuzu düşünüyorsunuz?" diye sorulduğunda, bilgi düzeylerini 1 ila 10 arasında bir rakam ile değerlendirmeleri söylenmiş, Türkiye'deki ortalama 4,1 iken, AB geneli için bu oran 4,25 olmuştur.[16]

İpucu:

- AvroBarometre, yani 'Eurobarometer' Avrupa Komisyonu'nun, AB'ye üye ve aday devletlerde kamuoyu araştırmaları analizi yapan bölümüdür. Avrupa Komisyonu AvroBarometre kapsamında kamuoyu araştırmalarını 1973 yılından beri yürütmektedir.

Çiğdem Kentmen'in araştırması, televizyon, radyo ve gazetelerin vatandaşların AB ile ilgili bilgi düzeyine etkisini ölçmektedir. 2006 AvroBarometre verileri üzerinden yapılan araştırma, televizyonda haber izleme ve gazete okumanın AB ile bilgi düzeyine olumlu katkısı olduğunu, fakat radyoda haber dinlemenin bilgi düzeyi üzerinde kayda değer bir etkisi olmadığını ortaya koymuştur.[17]

2010 AvroBarometre verilerine bakıldığında, AB konusunda bilgi düzeyinin AB ortalamasına göre oldukça düşük olduğu ortaya çıkmaktadır. AB ile ilgili bazı ifadelere verilen cevaplar ölçüldüğünde

[14] Özgehan ŞENYUVA, "Türkiye Kamuoyu ve Avrupa Birliği 2001-2008: Beklentiler, İstekler ve Korkular", **Uluslararası İlişkiler**, Cilt: 6, No: 22, 2009, s. 37.

[15] Çiğdem KENTMEN, "Mass Media Use and Citizens' Knowledge about the EU: The Turkish Case", **Turkish Studies**, Cilt: 11, No: 4, 2010, s. 625.

[16] ŞENYUVA, 2009, s. 37.

[17] KENTMEN, 2010, s. 627.

en düşük bilgi düzeyine Türkiye'de rastlanmaktadır. Doğru cevap oranı AB genelinde yüzde 63 iken, Türkiye'de oran yüzde 38'dir. Bilgi düzeyi ile ilgili öznel değerlendirmelere bakıldığında ise, Türkiye'deki oranın AB'ye yakın olduğu görülmektedir. "Ülkenizdeki insanların Avrupa'daki siyasi meselelerden ne derece haberdar olduğunu düşünüyorsunuz?" sorusuna Türkiye ve AB'de yüzde 24-25 olumlu cevap verilmiştir. Fakat Türkiye'de bu soru ile ilgili görüş bildirmeyenlerin oranı yüzde 21 iken, AB'de bu oran yüzde 3'tür. Deneklerden kendilerinin bilgi düzeyini değerlendirmeleri istendiğinde, gerek AB gerekse Türkiye'de haberdar olduğunu söyleyenlerin oranı yüzde 32 olmuştur.[18]

İktisadi Kalkınma Vakfı İKV'nin 2016 yılında yaptırdığı kamuoyu araştırmasında katılımcıların yüzde 93,7'si AB'yi daha önce duyduğunu açıklarken, yüzde 77,6 AB hakkında biraz bilgi sahibi olduğunu ve yalnızca yüzde 15 AB hakkında çok bilgi sahibi olduğunu belirtmiştir[19].

Türkiye'nin henüz üye devlet olmadığı düşünülürse, objektif bilgi düzeyinin düşük olması anlaşılabilir. Öte yandan, Türkiye'nin 1959 yılında AET'ye ortaklık başvurusunda bulunduğu, 1963'ten beri bir ortaklık anlaşması ile AB'ye bağlandığı ve 1999'dan beri aday ülke olduğu düşünülürse, o zaman bu düşük bilgi düzeyi düşündürücüdür. Bu uzun süreç içinde Türkiye AB'ye üye olmayı bir devlet politikası olarak benimsemiş olmasına rağmen, gerekli bilgilendirme çalışmalarının yapılmadığı ve Türk kamuoyunun AB ile ilgili görüşlerini yanlış ve eksik bir bilgi dağarcığı temelinde oluşturduğu ortaya çıkmaktadır.

Sonbahar 2011 AvroBarometre verilerine göre, Türkiye'deki deneklerin yüzde 38'i Avrupa ile ilgili siyasi meselelerden genelde haberdar olunduğunu ifade ederken, bu oran AB genelinde yüzde 24 olmuştur. Bu soru genel olarak değil de, söz konusu kişinin ne kadar haberdar olduğu şeklinde sorulduğunda, olumlu cevap verenlerin oranı yüzde 41 iken, AB'de bu oran yüzde 33'tür.[20]

Sonbahar 2011 AvroBarometre araştırması kapsamında, Avrupa'ya ilişkin siyasi meselelerde hangi kaynaklardan bilgi alındığına yönelik anketin cevaplarına göre, televizyon (%78), basın (%38) ve internet (%19) en önde gelen haber kaynaklarını oluşturmaktadır.[21] Bu soruya yüzde 18 gibi yüksek bir oranda "Avrupa ile ilgili siyasi meseleler ile ilgili haberlerle ilgilenmiyorum" yanıtı verilmiştir. AB ile ilgili bir haber kaynağı olarak televizyonun diğer kaynakların çok önünde bir öneme sahip olduğu görülmektedir.

AB, onun politikaları ya da kurumları hakkında bilgi ararken, okuyacağım kaynaklardan hangilerini kullanıyorsunuz?" sorusuna verilen cevaplara göre, sırayla televizyon (%53), günlük gazeteler (%28), akrabalar, iş arkadaşları, dostlarla tartışmalar (%17), internet (%15), diğer gazete ve dergiler (%11), radyo (%5), kitaplar, broşürler, bilgi içeren el ilanları (%4) ve konferanslara, konuşmalara, toplantılara katılım (%2) Türkiye'de AB ile ilgili bilgi kaynakları arasında yer almaktadır.[22] Deneklerin yüzde 27 gibi yüksek bir oranı ise

---

18 Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, **Eurobarometre 74: Avrupa Birliği'nde Kamuoyu: Ulusal Rapor Türkiye**, Güz 2010, s. 7, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_tr_tr_nat.pdf (28.05.2013).

19 İktisadi Kalkınma Vakfı, *Türkiye Kamuoyunda AB Desteği ve Avrupa Algısı*, Yayın No: 283, İstanbul 2016. Araştırma 23-24 Nisan 2016 tarihlerinde 1254 kişiyle 18 ilde gerçekleştirilmiştir.

20 AB Türkiye Delegasyonu, "Ulusal Rapor: Türkiye", **Standart Eurobarometer 76: AB'de Kamuoyu**, Sonbahar 2011, s.4, http://ec.europa.eu/public_opinion /archives/eb/eb76/eb76_tr_tr_nat.pdf (29.05.2013).

21 AB Türkiye Delegasyonu, "Ulusal Rapor: Türkiye", **Standart Eurobarometer 76: AB'de Kamuoyu**, Sonbahar 2011, s.4-5, http://ec.europa.eu/public_opinion /archives/eb/eb76/eb76_tr_tr_nat.pdf (29.05.2013).

22 AB Türkiye Delegasyonu, "Ulusal Rapor: Türkiye", **Standart Eurobarometer 76: AB'de Kamuoyu,** Sonbahar 2011, s.5, http://ec.europa.eu/public_opinion /archives/eb/eb76/eb76_tr_tr_nat.pdf (29.05.2013).

"böyle bir bilgiyi hiçbir zaman aramam, ilgimi çekmez" demiştir. AB'de bu oran yüzde 16'dır. Bilgi kaynakları AB ile karşılaştırıldığında, en önemli kaynaklar Türkiye'ye benzer şekilde, televizyon (%57), günlük gazeteler (%33), internet (%30), radyo (%22), akrabalar, iş arkadaşları, dostlarla tartışmalar (%17), diğer gazete ve dergiler (%11), kitaplar, broşürler, bilgi içeren el ilanları (%4) ve konferanslara, konuşmalara, toplantılara katılım (%3) olarak sıralanmaktadır. En önemli fark Türkiye'de bir bilgi kaynağı olarak radyo yüzde 5 ile oldukça düşük bir yere sahipken, AB'de bu oranın yüzde 22 ile çok daha yüksek olmasıdır. Gerek Türkiye, gerekse AB'de kitaplar, broşürler ve bilgi içeren el ilanları ile konferanslara, konuşmalara, toplantılara katılım deneklerin sadece yüzde 6-7'si açısından AB ile ilgili bir bilgi kaynağı oluşturmaktadır. Televizyon, günlük gazeteler ve internetin yanında akrabalar, iş arkadaşları ve dostlarla yapılan tartışmalar da, gerek Türkiye gerekse AB'de yüzde 17'lik bir oranla önemli bir sözel bilgi kaynağı olarak ortaya çıkmaktadır.

İKV'nin araştırmasında AB ile ilgili bilgi kaynakları ile ilgili soruya verilen cevaplara göre, yüzde 87 ile medya, yüzde 49,6 ile internet, yüzde 30,2 ile aile ve tanıdıklar başta gelmektedir. Bu bulgular yukarıdaki veriler ile uyumludur. Bilgi kaynakları arasında yüzde 2,9 ile sivil toplum kuruluşlarının, yüzde 1,7 ile kamu kurumlarının sonda gelmesi ise düşündürücüdür[23].

Kamuoyunun AB Konusundaki Görüşlerini Etkileyen Aktörler

Kamuoyunun AB konusundaki bilgi ve ilgi düzeyinin oldukça düşük olduğundan yola çıkarak, AB sürecinde kamuoyunu etkileyen ve şekillendiren aktörlerin rolü daha fazla öne çıkmaktadır. AB konusunda bilgi kaynakları arasında medya ve internetin başta gelmesinin yanında, AB ile ilgili genel kanıların oluşmasında ve yaygınlaşmasında yetkili ve bilgili olarak addedilen kurum ve çevrelerin görüşleri önem kazanmaktadır. Hükümet, diğer siyasal partiler, sivil toplum örgütleri ve çıkar grupları gibi aktörler kamuoyunun AB ile ilgili görüşlerinin oluşmasında ve AB üyeliğine desteğin veya karşıtlığın ortaya çıkmasında etkili kurumlardır. Türkiye kamuoyunda AB üyeliğine desteğin siyasi görüşlerle de yakından ilişkili olduğu düşünülürse, kamuoyunun görüşünü etkileyen başlıca kurumlar arasında siyasi partiler öne çıkmaktadır.

Siyasi Partiler ve Kamuoyu

Türkiye'nin ortaklık temelinde AET ile ilişkilerinin başladığı dönemde, bir önemli istisna haricinde, siyasi partilerin büyük ölçüde bu süreci desteklemiş olduğu söylenebilir. Söz konusu dönemde, TBMM'de siyasi grubu bulunan partilerden Adalet Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi, Cumhuriyetçi Köylü Partisi ve Yeni Türkiye Partisi sürece destek verirken, 1965'te TBMM'ye giren Türkiye İşçi Partisi Türkiye'nin AET ile ortaklığına karşı çıkmıştır.[24] TİP 14 Eylül 1963'te "Ortak Pazar'a Hayır" başlıklı bir bildiri yayımlamıştır. Bu bildiride TİP Ankara Anlaşması'na "bütün varlığımız ve gücümüz ile karşı" olduğunu, bağımsızlık ve işçi sınıfı açısından olumsuz etkileri olacağını, Ortak Pazarın yeni bir sömürgecilik ilişkisi oluşturacağını ifade etmiştir. Bu şekilde TİP siyasi partiler arasında ilk defa olarak AET ile ilişkileri bir çağdaşlaşma projesi olarak gören egemen söylem dışında alternatif bir bakış açısını kamuoyu önünde seslendirmiştir[25].

---

[23] İktisadi Kalkınma Vakfı, *Türkiye Kamuoyunda AB Desteği ve Avrupa Algısı*, Yayın No: 283, İstanbul 2016.

[24] Esra ÇAYHAN, **"Türkiye'de Siyasal Partiler ve Avrupa Birliği"**, Beril DEDEOĞLU (der.), **Dünden Bugüne Avrupa Birliği**, Boyut Kitapları, İstanbul, 2003, s. 480.

[25] ÇAYHAN, 2003, s. 481.

Ortaklığın geçiş döneminin koşullarını ortaya koyan Katma Protokol'ün imzalandığı 1970'ten itibaren ise ortaklık ilişkisine yönelik karşıt görüşler daha fazla ifade edilmeye başlanmıştır. 1970'li yıllarda AT ile ortaklık ilişkisine yaklaşım büyük ölçüde ekonomik çıkarlar açısından değerlendirilmiştir. CHP bu dönemde, Türk ekonomisinin geçiş döneminin koşullarına uyum sağlayamayacağını savunurken, AP geçiş dönemine geçilmesini özellikle Türkiye'nin ticari çıkarları açısından desteklemiştir. Milli Nizam Partisi AET karşıtı bir parti olarak 1970'li yıllarda siyaset sahnesinde yerini almıştır. Bu karşıtlık Milli Selamet Partisi ve Refah Partisi ile devam etmiştir. Kuşkusuz ki bu görüşler Türkiye'de kendisini dindar olarak tanımlayan ve siyasi görüşünü din üzerinden oluşturan kitleler için belirleyici olmuştur. Erbakan Meclis'te yaptığı konuşmada son derece renkli ve kolay anlaşılır bir şekilde AET'yi tasvir etmiştir:

> Ortak Pazar üç katlı bir evdir. Ortak Pazarın en üst katında Siyonist sermayedarlar otururlar. Bunun orta katında Avrupalılar, bugün memur olarak onların sermayelerinin hizmetkârı durumundadırlar. Alt kata gelince alt kata da uşak ve işçi lazım, Türkiye bunun için çekiliyor, bu üç katlı binanın alt katına.[26]

AET konusunda herhangi bir teknik bilgisi olmayan sıradan vatandaş için, hele dini hassasiyeti de varsa, bu metaforlar son derece anlaşılır ve bütünsel bir imaj çizmektedir. Ev, kat, hizmetkâr gibi analojiler herhangi bir soyut kavram kullanmadan AB gibi başka bir örneği olmayan karmaşık bir siyasi yapı ile ilgili kamuoyunun görüşlerini etkilemektedir. Yahudi karşıtı ve milliyetçi çevrelere ve görüşlere de seslenmekte olan bu söylem, az bilinen AET imgesini, kolaylıkla anlamlandırılabilecek somut kavramlar ile bağlantılandırarak konu ile ilgili görüşlerin şekillenmesinde etkili olmaktadır.

2002'den beri iktidarda olan AKP, devlet kurumları ve medya aracılığıyla kamuoyunun AB ile ilgili görüşlerini etkilemekte elverişli konumdadır. AKP, siyasal literatürde İslami görüşten gelmesine rağmen AB üyeliği hedefini benimseyen bir parti olarak değerlendirilmiştir. AKP kurulmadan önce söz konusu siyasal eğilimi devam ettiren, Milli Nizam Partisi, Milli Selamet Partisi ve Refah Partisi çizgisinin son temsilcisi Fazilet Partisi'nin aksine Türkiye'nin AB üyeliğine olumlu bakmıştır.[27] AKP parti programı bu konuda aşağıdaki ifadeleri içerir:

> *"Türkiye, Avrupa Birliği ile ilişkilerinde taahhütlerini ve üyelik için öteki aday ülkelerin de yerine getirmesini istediği şartları bir an önce sağlayacak, gündemin yapay sorunlarla meşgul edilmesini önlemeye çalışacaktır... Avrupa Birliği üyelerinin uyması gereken asgari standartları gösteren Kopenhag Kriterleri'nin demokratikleşmeye yönelik ilkeleri esas alınarak ulusal hukuk düzenimizde yapılması gereken değişiklikler, mümkün olan en kısa sürede gerçekleştirilecektir... Başta İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Paris Şartı ve Helsinki Nihai Senedi olmak üzere Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerin insan hakları alanında getirdiği standartlar uygulamaya geçirilecektir."*

3 Kasım 2002 seçimleri ile iktidara gelen AKP, CHP'nin de desteği ile 2002-2004 döneminde bir dizi belirleyici reformu, anayasa değişiklikleri ve uyum paketleri ile TBMM'den geçirerek Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirecek duruma gelmesinde etkili rol oynamıştır. AB ile müzakereler başladıktan sonra da iktidar partisi olarak kurumların oluşturulması ve yetkilendirilmesi, Başmüzakerecinin atanması, AB Bakanlığı'nın kurulması gibi tasarruflarla müzakere sürecini yönetmiştir. Bu açıdan medyaya yansıyan söylemler, politikalar ve kurumsal mekaniz-

[26] ÇAYHAN, 2003, s. 483.

[27] ÇAYHAN, 2003, s. 480.

malar yoluyla kamuoyunun şekillenmesinde birinci derecede etkili olmuştur.

AKP'nin iktidara geldiği ilk dönemde AB sürecini hızlandırma çabaları Parti'nin Türkiye'deki siyasal sistemde yerini güçlendirmesi ve AKP gibi bir partiye ideolojik olarak eleştirel yaklaşan, sivil ve askeri bürokrasi gibi çevrelere karşı demokratik reformları hızlandırarak bir muafiyet elde etmesi olarak yorumlanabilir. Bu açıdan AB'nin, AKP'nin iktidarını konsolide edebilme, devlet içinde etkisini artırabilme ve Türkiye'yi hedeflediği yönde biçimlendirme sürecinde oynadığı işlevsel rol AKP için daha önemli olmuştur. Yine diğer bir gözlem, AKP'nin müzakere süreci başladıktan sonra AB sürecine olan ilgisini kaybettiğidir. Özellikle 2006 sonrasında reform süreci yavaşlamış ve AB'ye karşı giderek sitemkâr ve eleştirel bir ton hâkim olmaya başlamıştır. Son yıllarda AKP'nin dünyaya bakışında daha çok Ortadoğu'nun ön plana çıktığı görülmektedir. AB ile ilgili olarak yukarıda sözü edilen AB Bakanlığı'nın kurulması ve kamuoyunun bilgilendirilmesine yönelik çalışmalarda bulunmasının yanında, müzakereler beklenen hızda ilerlememiştir. Bunda AB tarafından kaynaklanan 2006 yılındaki müzakerelerin 8 başlıkta açılmaması kararı ve bazı siyasi liderlerin ve üye devletlerin müzakere sürecini bloke etmeleri de etkili olmuştur. AB'nin Türkiye'ye karşı tutumunun yarattığı hayal kırıklığı AB'ye olan kamuoyu desteğinin azalmasına yol açarken, AKP liderliği de AB hedefine bağlılığını devam ettirse de, açık bir şekilde alternatif politika arayışlarına girmiştir. Avcı konuyu şu sözleriyle özetler: "AKP, AB'ye yaklaşımında 'pasif aktivizm'e dönmüştür; oyunda kalmak için asgari düzeyde gerekli olanı yerine getirmektedir. Açıkça AB hedefinden sapmamaktadır, hedefe olan bağlılığını ifade etmektedir, ancak AB hevesi ve reformlar kısıtlı kalmıştır".[28]

AKP, AB üyeliğine bağlılığını ifade etse de, AB'ye üyelikten referandumla vazgeçen Norveç modeli gibi alternatifleri gündeme getirerek, Türkiye'nin de alternatifleri olduğunu ve AB'ye muhtaç olmadığını vurgulamaktadır. Özellikle Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, AB Bakanı ve Başmüzakereci Egemen Bağış gibi isimler yaptıkları açıklamalar ile kamuoyunun AB algısını etkilemektedir. 2008 finansal krizinin ardından Avro alanında ortaya çıkan kriz siyasetçiler tarafından gündeme getirilmiş ve yukarıda sözü edilen AB için "sefil (*miserable*)" kelimesinin kullanılması gibi AB'nin içinde bulunduğu zor durum Türkiye'nin görece iyi ekonomik durumu ile karşılaştırılmıştır. Başbakan son olarak, AB Bakanlığı tarafından düzenlenen bir konferansta AB'nin Türkiye'ye karşı tutumunu ve vize politikasını eleştirmiş ve Türkiye'nin birçok AB ülkesinden daha iyi durumda olduğunu vurgulamıştır[29]. AB Bakanı ve Başmüzakereci Bağış 2011 yılında Auschwitz'teki Yahudi soykırımı anma etkinliklerine katıldığında verdiği demeçte şunları söylemiştir:

> *"Ne acıdır ki o zaman barışın önündeki tehditleri bertaraf etmek için kurulan Avrupa Birliği, bugün kendi değerlerini dahi özümseyemeyen, 1930'lu yılların faşist yöntemlerini kendisine örnek alan ırkçı zihinler tarafından kuşatma altına alınma tehlikesiyle karşı karşıyadır. Ne yazık ki bugün, Avrupa'da Türkiye ve Türkler, başka ve farklı olmanın etkilerini yaşıyor... Türklere gizli ya da açık, siz farklısınız ve bizim aramızda yer alamazsınız deniyor..."*[30]

AB'de bazı çevrelerin Türkiye'yi dışlamasının da etkisiyle söylenen bu sözlerde Bağış, oldukça keskin ifadelerle AB'de ortaya çıkan yabancı düşmanlığı ve ırkçılık gibi sorunları eleştirmektedir.

---

[28] Gamze AVCI, **"The Justice and Development Party and the EU: Political Pragmatism in a Changing Environment"**, Gamze AVCI ve Ali ÇARKOĞLU (der.), **Turkey and the EU: Accession and Reform**, Routledge, Abingdon, Oxon, 2013, s.211.

[29] "Başbakan Erdoğan: Yüzde Yüzün Partisiyiz", **Hürriyet**, 8 Haziran 2013, http://www.hurriyet.com.tr/ gundem/ 23455498.asp (09.06.2013).

[30] "Yahudi Soykırımı Auschwitz'de Anıldı", http://egemenbagis.com /tr/1822 (28.05.2013).

Bunu yaparken, AB'de kimi çevrelerde Türkiye'nin Avrupalı olmayan bir ülke olarak portre edilmesinin bir yansıması olarak, AB'nin "kendi değerlerini dahi özümseyemeyen" bir birlik olarak ötekileştirildiği ve AB imgesinin oldukça olumsuz bir şekilde inşa edildiği görülmektedir. Görevi AB ile ilişkileri geliştirmek olan bir yetkilinin AB imgesinin bu derecede olumsuz olması, Türkiye'de siyasal partilerin AB politikalarında başından beri var olan çelişki ve ikilemlerin bir örneğini oluşturmaktadır.[31] Aynı çelişkili yaklaşıma kamuoyunun tutumlarında da rastlamak mümkündür.

Türkiye ve AB arasında Ekim 2015 sonrasında başlayan mülteci alanındaki işbirliği ve buna koşut olarak ilerleyen vize serbestliği süreçlerinde de, yine gerek AB'de gerekse Türkiye'de karar alıcıların karşılıklı olarak güçlü ifadelerle dolu tespitlerde bulundukları ve oldukça eleştirel bir tutum sergiledikleri görülmüştür. Türkiye açısından bakılınca, en üst düzey siyasi liderler tarafından yapılan tespitler genellikle Türkiye'nin yaklaşık 3 milyon Suriyeli mülteciye ev sahipliği yaparak, insani açıdan çok önemli bir rol üstlendiği, ancak AB'nin üzerine düşeni yapmadığı ve mültecilere kapılarını kapayarak sorunu Türkiye'nin üzerine bıraktığı yönünde olmuştur[32]. Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için kısa dönemli Schengen vizesinin kaldırılması ile ilgili olarak Türkiye'nin yerine getirmediği son 5 kriter arasında olan terörle mücadele kanununun revizyonu konusunda da karşılıklı bir restleşme yaşanmış ve Türkiye'de karar alıcılar AB'yi sözünü yerine getirmemekle suçlamıştır. 64. Hükümetin AB Bakanı Volkan Bozkır, vize serbestliğinin sağlanmaması halinde, Türkiye'nin Geri Kabul Anlaşmasının feshedeceğini söylerken, AB'yi sert bir dille eleştirmiştir: "AB, 'Ben Hristiyan kulübüyüm' diye kuruldu aslında. AB'nin Hristiyan birliği olma lüksü yok artık. Çünkü Avrupa'da 7-8 milyon Müslüman yaşıyor. Radikalizm, İslamofobi ve ırkçılıkla mücadele, kendine kapanarak değil, kendini aşarak, genişleterek, yeni renkler ve dinler katarak olabilir. Bunu sağlayabilecek yegâne ülke; Türkiye. Yıllardır diyoruz ki, terörist teröristtir. Ama göz yumdular"[33].

En üst düzey karar alıcıların AB konusundaki söylemi ve AB ile ilişkileri kamuoyuna nasıl sundukları, gerek medyanın gerekse sivil toplumun da konuya yaklaşımını belirlemektedir. Her ne kadar üniversiteler, düşünce kuruluşları ve bağımsız haber kuruluşları AB'yi farklı şekillerde ele alsa ve sunsa da, kamuoyunun genel yaklaşımın belirlemekte siyasetin etkisi önemli ölçüdedir. Siyaset sahnesinde çokseslilığin olup olmaması, muhalefetin etkililik durumu veya iktidarın güçlü olup olmaması gibi faktörler de kamuoyunun ne yönde etkilendiğini belirlemektedir.

Sivil Toplum Örgütleri ve Kamuoyu

Sivil toplum örgütleri Türkiye'nin AB sürecinde etkinliklerini artıran ve kamuoyunun şekillenmesinde de giderek daha fazla etkili olan aktörlerdir. AB, Türkiye'nin AB adayı olarak Birliğe katılım sürecinde sivil toplumu aktif olarak desteklemiş ve sivil topum diyaloğunun önemini vurgulamıştır: "Katılım müzakerelerine paralel olarak, Birlik, Türkiye ile yoğun bir siyasi diyalog ve sivil toplum diyaloğu içine girer. Kapsayıcı sivil toplum diyaloğunun amacı, özellikle Avrupa vatandaşlarının katılım sürecine desteğini temin etmek üzere, insanları bir araya getirerek karşılıklı anlayışı geliştirmektir."[34] Bu yaklaşıma göre Tür-

---

31 ÇAYHAN, 2003, s. 490.

32 BBC Türkçe, "Erdoğan'dan AB'ye mülteci krizi tepkisi: Alınmızda enayi yazmıyor", 11.02.2016, http://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/02/160211_erdogan_omer_celik_multeciler_aciklama (06.09.2016).

33 Ntv, "Bakan Bozkır'dan AB'ye Vize Resti", 22.05.2015, http://www.ntv.com.tr/dunya/bakan-bozkirdan-abye-vize-resti, exRP30-zXEK7U7mBXgUFYg (06.09.2016).

34 DPT, "Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesi ve İlgili Diğer Belgeler" (çeviri), Ekim 2005, s. 4. http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/MuzakereCercevesi/Muzakere_Cercevesi_2005.pdf (26.05.2013).

kiye'yi kültürel ve toplumsal olarak AB'ye taşıyacak en etkili araçlardan biri sivil toplumdur.[35]AB süreci sadece devlet ve elitler eliyle götürülemez. Sivil toplumun bu süreci tabana taşıyıcı rolü çok önemlidir. Ayrıca sivil toplumlar arasında diyalog ve artan etkileşim Türkiye'nin Avrupalılaşma süreci açısından da büyük önem taşımaktadır. Türk toplumunun AB değerlerini içselleştirmesi güçlü bir toplumsal ve kültürel diyalog ile mümkün olabilir. İçduygu'ya göre "sivil toplum söyleminin değişen doğası Türkiye'de kuvvetli devlet geleneği ve organik bir toplum vizyonuna dayanan konvansiyonel modernite projesinden daha demokratik ve liberal bir devlet toplum ilişkisi ihtiyacı hakkında artan bir farkındalığa işaret etmektedir".[36]

Türkiye'nin AB ile ilişkilerinde özellikle Helsinki'de adaylığın ilanından sonra sivil toplum örgütleri giderek artan bir etkinliğe sahip olmuştur. Bu sivil toplum örgütlerinin başında iş dünyasını temsil eden örgütler gelmektedir. 1970'li yıllarda Türkiye'nin Ankara Anlaşması ve Katma Protokol uyarınca AET'ye karşı gerekli gümrük indirimlerini gerçekleştirmesi gereken dönemde, iş dünyası müteredditbir tavır göstermiştir. Fakat 1980 sonrasında dışa açık ihracata dayalı ekonomik modelin benimsenmesi ile iş dünyası da dış pazar arayışları kapsamında AB pazarına elverişli erişim açısından AB ile ilişkilerin geliştirilmesini desteklemeye başlamıştır.[37] Bunun yanında, özellikle Türkiye'nin demokratikleşmesinde yaşanan sorunlar, müdahaleci devlet zihniyetinin devam etmesi, iş dünyasının demokrasi ve insan hakları açısından da AB sürecinin dönüştürücü etkisine olan ilgisini artırmış ve TÜSİAD gibi iş örgütleri AB sürecinin hem ekonomik hem de siyasal liberalleşme açısından değerini önemsemiştir. Özellikle Türkiye'nin Helsinki'de aday olarak ilanından sonra TOBB, TÜSİAD, İKV gibi örgütlerin yanında, kadın hakları alanında çalışan KADER, Kagider gibi örgütler, Helsinki Yurttaşlar Meclisi gibi insan hakları dernekleri, Tarih Vakfı, Arı Hareketi gibi sivil toplum kuruluşları Türkiye'nin AB üyelik sürecine destek vermiştir.[38] İş dünyasını temsil eden kuruluşların yanında AB değerleri ile örtüşen hedefler için mücadele eden insan hakları, kadın erkek eşitliği, çevre gibi alanlarda çalışan sivil toplum kuruluşları da büyük ölçüde Türkiye'nin AB sürecine destek vermiştir. Aynı zamanda AB sürecinin ilerlemesi özgürlüklerin de önünü açarak, sivil toplum örgütlerinin daha etkili olacağı bir ortamı hazırlamıştır. Bir sosyal öğrenme süreci içinde sivil toplum örgütlerinin AB norm ve değerlerini içselleştirerek, hitap ettikleri kamuoyu gruplarına aktarmaları kamuoyunun Avrupalılaşmasına önemli katkıda bulunmaktadır.[39]

Türkiye'de AB konusunda kamuoyu oluşturmaya yönelik başlıca sivil toplum kuruluşlarından biri İKV'dir. İKV Ankara Anlaşması'nın yürürlüğe girmesinden yaklaşık bir buçuk yıl sonra 1965 yılında İstanbul Sanayi Odası ve İstanbul Ticaret Odası tarafından kurulmuştur.[40] Temel amacı AB sürecinin Türkiye ve iş dünyası üzerindeki etkileri konusunda araştırmalar yürütmek ve iş dünyasının bu sürece katılımını sağlamaktır. İKV ilk yıllarında Ankara Anlaşması'nın uygulanmasını, Katma Protokol sürecini ve bu çerçevede ikili ticarette değişik sektörlerin gümrük indirimlerini izlemiş,

---

35 Selcen ÖNER, "Europeanisation of Civil Society in Turkey During the Accession Process to the European Union", Çiğdem NAS ve Yonca ÖZER (der.), **Turkey and the European Union: Processes of Europeanisation**, Ashgate, Surrey, 2012, s. 99.

36 Ahmet İÇDUYGU, "Interacting Actors: The EU and Civil Society in Turkey", Gamze AVCI ve Ali ÇARKOĞLU (der.), **Turkey and the EU: Accession and Reform**, Routledge, Abingdon, Oxon, 2013, s. 174.

37 İlhan UZGEL, **Ulusal Çıkar ve Dış Politika**, İmge Kitabevi, Ankara, 2004, s. 194-195.

38 İÇDUYGU, 2013, s. 177.

39 ÖNER, 2012, s. 103.

40 Bkz. http://ikv.org.tr/icerik.asp?konu=ikv&baslik=Hakk%FDm%FDzda (09.06.2013).

AB politikaları kurumları ve Türkiye AB ilişkilerini açıklayan çalışmalar yayınlamıştır. Türkiye'nin AB ile ilişkilerinin kesintiye uğradığı 12 Eylül sonrası dönemde ilişkilerin devam etmesini sağlamaya yönelik olarak Brüksel temsilciliğini oluşturmuş, son dönemde de Türkiye'nin üyelik perspektifi üzerinde yoğunlaşmıştır. AB ile ilişkilerin geliştirilmesi ve üyelik sürecine yönelik olarak bilgilendirme çalışmaları yürütmektedir.[41] Katılım müzakereleri süreci projesi ve İlköğretimde ABC projesi gibi faaliyetler ile e-bülten, aylık dergi ve diğer yayınlar yoluyla Türkiye'nin AB üyelik süreci hakkında kamuoyunda farkındalık yaratılması ve bilgi düzeyinin yükseltilmesi amaçlanmaktadır.

İKV AB'ye ilişkin konularda sivil toplum örgütleri arasında koordinasyon işlevini de yerine getirmiştir. Bu amaçla, 2011 yılında İKV ve Türkiye Avrupa Vakfı'nın çağrısı ile bir sivil toplum platformu oluşturulmuş ve bu çerçevede kamuoyuna bir mesaj niteliği de taşıyan, AB ile tıkanan müzakerelerin hızlandırılması çağrısında bulunulmuştur.[42] İKV'nin TOBB ile birlikte başını çektiği Türkiye platformu 2002 yılında da İstanbul'da ve bu toplantıyı takiben Brüksel'de yaklaşık 260 sivil toplum kuruluşunu AB'deki benzer örgütlerle bir araya getirerek, AB'ye Kopenhag Zirvesi'nde Türkiye ile müzakerelere başlanması yönünde adım atılması mesajını vermiştir.[43] Bu gibi girişimler ile kamuoyunda kanaat oluşmasında etkili olan ve farklı kesimleri temsil eden sivil toplum örgütlerinin bir araya getirilmesi ve bu şekilde tüm kamuoyunu ve karar alıcıları etkileyecek güçlü bir mesaj verilmesi hedeflenmiştir. İKV gibi kuruluşlarının AB konusunda bilgi üretmeleri aynı zamanda kamuoyunun şekillenmesinde belirleyici bir konuma sahip olmalarını getirmektedir. Bilgiyi üreten ve yayan kurumlar toplumsal gerçekliği de belirleyerek kamuoyunu etkilemekte önemli bir avantaj kazanmaktadır.[44]

Kamuoyunun AB ve Türkiye'nin AB Süreci Hakkındaki Görüşleri

Kamuoyunun AB hakkındaki görüşleri, AB'nin çağrıştırdığı imgeler, Türkiye'nin AB üyelik sürecine destek verilip verilmediği gibi konular Türkiye ve AB ilişkileri ile ilgili kamuoyu araştırmalarında ele alınmaktadır. Türkiye'nin AB sürecinin hız kazanmasına paralel olarak 2000'li yıllarda bu alandaki kamuoyu araştırmaları da hızlanmıştır. Çarkoğlu, 2003 yılında yayınladığı makalesinde Türkiye-AB ilişkilerinde kamuoyu çalışmalarının akademik olarak fazla incelenmediğini vurgulamaktadır.[45] Şenyuva, 2006 ve 2009 tarihli makalelerinde AB konusunda kamuoyunun neler düşündüğünü tespit eden çalışmaların "nisbeten ihmal edilmiş bir alan" olduğunu ve bu alandaki çalışmaların 2000'li yıllardan itibaren hız kazandığını belirtmiştir.[46]

Bu alanda kamuoyunun görüşlerini ölçmeye yönelik ilk araştırmalar 1980'lerde başlamıştır. İş dünyasının AB konusundaki görüşlerini ölçmeyi hedefleyen bir araştırma 1988 yılında yapılmıştır. Buna göre küçük ölçekli firmaların %84.4'ü, orta ölçekli firmaların %94,3'ü ve büyük ölçekli firmaların %97,3'ünün AT'ye üyeliği desteklediği ortaya çıkmıştır.[47] TOBB'un yaptırdığı bir diğer araştırmada iş adamlarının 1987'de %96 oranı ile Türki-

41 UZGEL, 2004, s. 212.

42 "AB'de Tıkanma Noktasına Geldik. Seçimleri değil, Gelecek Nesilleri Düşünün", **Hürriyet**, 23.04.2011, http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/17617109.asp (23.05.2013).

43 "Türkiye Platformu'ndan AB'ye Çağrı", **Hürriyet**, 27.11.2002, http://hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/printnews.aspx?DocID=112164 (29.05.2013)

44 Özlem TEZCEK, **Düşünce Fabrikaları: Sermayenin Harici Belleği**, Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 2001, s. 54.

45 ÇARKOĞLU, 2003, s. 172.

46 ŞENYUVA, 2009, s. 34.

47 UZGEL, 2004, s. 199.

ye'nin AT üyesi olacağına inandığını ancak bu oranın 1990 yılında %53.9'a düştüğünü göstermiştir.[48]

Yılmaz Esmer tarafından 1993'te İstanbul'da, 1994'te Konya ve İstanbul'da gerçekleştirilen ve kamuoyunda AB üyeliğine olan desteği ölçmeyi hedefleyen çalışmaları bu alanın öncü çalışmaları arasında yer almaktadır. Esmer'in bulgularına göre eğitim düzeyi yükseldikçe AB'ye olan destek de artmakta, dindarlık düzeyi yükseldikçe ise azalmaktadır. Bu araştırmalarda parti tercihinin de AB desteği açısından önemli bir etkiye sahip olduğu ortaya çıkmıştır.[49]

Necat Erder ve ekibinin 1994, 1996 ve 1998 yıllarında yaptığı araştırmalar, Türkiye'nin AB üyeliğine destek oranının, 1996'da %54,8 iken 1998'de %61,8'e çıktığını göstermektedir. Yine bu araştırmada da eğitim düzeyi artıkça AB'ye destek oranı artarken, şeriat düzenini istemediğini söyleyenler arasında AB desteği oranı isteyenlerden oldukça yüksektir. Sol sağ ideolojik ayrımı üzerinden sonuçlar incelendiğinde, kendilerini solcu olarak görenlerin AB'ye destekleme oranının daha yüksek olduğu görülmüştür.[50]

Ali Çarkoğlu, Refik Erzan, Kemal Kirişçi ve Hakan Yılmaz'dan oluşan bir ekip tarafından 18 Mayıs ve 4 Haziran 2002 tarihinde Türkiye genelinde yapılan bir diğer araştırmada, şehir ve kırsal kesimde yaşayan, asgari oy verme yaşının üzerinde olan 3060 denek ile yüz yüze mülakatlar gerçekleştirmiştir. Deneklere "Türkiye'nin AB' üyeliği ile ilgili bir referandum yapılsa, evet mi hayır mı derdiniz?" sorusu sorulmuştur. Araştırma sonuçlarına göre deneklerin yüzde 64'ü evet oyu vereceğini, yüzde 30'u ise karşı oy vereceğini ifade etmiştir. Araştırma sonuçlarına göre erkekler kadınlardan çok, daha fazla eğitimliler daha az eğitim alanlardan daha çok AB üyeliğini desteklemektedir. Bu araştırmadaki diğer ilginç bir bulgu da genelde alt sosyoekonomik statüde olan deneklerin, AB üyeliğine daha düşük oranda destek vermesine rağmen, Kürtçe bilenlerin bunun istisnasını oluşturmasıdır. Kürtçe bilen deneklerin AB üyeliğine destek oranı yüzde 71'dir. Yüksek sosyoekonomik statüye sahip olanların destek oranı ise yüzde 74 olarak kaydedilmiştir. Parti tercihlerine göre sonuçlar incelendiğinde, en yüksek destek oranı yüzde 85 ile HADEP'e oy verenler arasında görülmektedir. ANAP ve DSP'yi destekleyenler arasında AB üyeliğine destek yüzde 77 iken, CHP'yi destekleyenler arasında bu oran yüzde 79'a çıkmaktadır. En düşük oran ise yüzde 38 ile Saadet Partisi'ni tercih edenler arasında görülmektedir. MHP'ye oy verdiğini söyleyenlerin yüzde 68'i, AKP'ye oy verdiğini söyleyenlerin yüzde 52'si AB üyeliğini desteklemektedir.[51]

Çarkoğlu ve Kentmen Türkiye'de AB üyeliği için kamuoyunun desteğinin tarihsel gelişimini ele alarak, Türk halkının tutumlarının hangi faktörlere bağlı olarak değiştiğini ölçmüştür. Farklı modellerin test edildiği çalışmada, 2002 Türkiye seçim araştırması, 2002-2 AvroBarometre araştırmaları, 2007 Türkiye seçim araştırması ve 2009 uluslararası sosyal araştırma programı verileri incelenmiştir. 2004-2009 arasındaki kamuoyu araştırma sonuçlarına bakıldığında, AB üyeliğini iyi bir şey olarak görmeyenlerin arttığı ortaya çıkmaktadır. AB üyeliğini iyi bir şey olarak değerlendirenlerin oranı 2007'de yüzde 49'dan 2009'da yüzde 45'e düşmüştür. Üyeliği kötü bir şey olarak değerlendirenlerin oranı da 2004'te yüzde 9 iken, 2009'da yüzde 25'e yükselmiştir. AB üyeliğine destek 2001'de yüzde 70'in üzerindeyken, 2009'da yüzde 50'nin altına düşmüştür. Araştırmacılar bu düşüşü açıklarken, 2001'de yaşanan ekonomik krizin kişilerin AB üyeliğinin

[48] UZGEL, 2004, s. 260.

[49] ÇARKOĞLU, 2003, s. 172-173.

[50] ÇARKOĞLU, 2003, s. 173.

[51] ÇARKOĞLU, 2003, s. 172-174.

ekonomik getirilerini daha olumlu bir şekilde değerlendirmesine yol açtığı, 2009'da ise beklenen ekonomik faydanın olumludan olumsuza dönüştüğü hususu üzerinde durmaktadır. 2009 öncesindeki yıllarda AB'ye desteğin özellikle ulusalcı ve milliyetçi partizan görüşlere bağlı olarak azaldığı da görülmektedir. Bunun sebebi ise AB üyelik sürecinin yol açtığı demokratikleşme ve azınlık haklarındaki gelişmelerin özellikle ulusalcı ve milliyetçi kesimler tarafından hoş karşılanmaması ve bu konuların AB üyeliği etrafından partizan ayrımlar oluşturması olarak açıklanmaktadır.[52] Yazarlar, AB üyeliğine desteğin düşmesi ile ilgili bulguların diğer aday ülkelerdeki verilerle uyumlu olduğunu saptamıştır. Aday ülkelerde AB üyeliğine destek müzakerelerin açılması öncesinde yüksek iken, müzakere süreci başladıktan sonra düşmektedir. Türkiye açısından diğer ülkeler ile karşılaştırıldığında bir farklılık göze çarpmaktadır. O da AB üyelik sürecine destekte yüksek oranda bir düşüşün müzakere sürecinin ilk safhalarında gerçekleşmesidir[53]. Bu durum, Kıbrıs konusunun Türkiye'nin AB ile müzakerelerinde ilerlemenin önünde bir engel oluşturması, Türk kamuoyunda AB'nin Kıbrıs konusundaki tutumunun haksız ve çifte standartlı olarak görülmesi, Türkiye ile müzakerelerin açılmasını takip eden süreçte 2006 yılında AB Konseyi'nin müzakerelerin sekiz başlıkta açılmaması kararını alması ve müzakere çerçeve belgesinde müzakerelerin açık uçlu olduğu gibi bazı tanımlamaların yer alması ile açıklanabilir.

Çarkoğlu ve Kentmen araştırmaları sonucunda Türkiye'de kamuoyunun AB sürecine bakışını belirleyen unsurları analiz etmiştir. Buna göre, "AB'nin kendi kişisel veya Türkiye'nin ulusal ekonomik koşulları üzerinde olumlu etkisi olacağını düşünenler" Türkiye'nin AB üyeliğini destekleme eğilimindedir. AB'ye olan desteğin mesleki statü veya eğitim düzeyi gibi faktörlerle ilişkisi bulunmamıştır. Kamuoyunun AB ile ilgili görüşü ve ulusal kimlik arasında negatif bir ilişki varken, demokrasiden tatminin olumlu bir ilişkisi bulunmaktadır. Din ise kişilerin AB eğilimlerini belirleyen bir unsur olarak ortaya çıkmamıştır, fakat muhafazakârlığın özellikle kişilerin siyasi görüşlerini de belirleyen bir etmen olduğu için AB ile ilgili görüşler üzerinde belirleyici etkisi olduğu bulunmuştur. Hükümetin performansı ve parti tercihleri de AB üyeliğine destek oranlarını etkileyen faktör olarak öne çıkmıştır. Araştırmacıların bulguları, Kürt etnik kimliği veya Alevi olup olmama gibi kriterlerin AB üyeliğine destek üzerinde etkili olduğuna dair bir sonuca yol açmamıştır.[54]

AB'nin düzenli olarak üye devletler ve aday ülkelerde kamuoyu araştırmaları düzenleyen kurumu AvroBarometre verileri gerek AB, gerekse aday ülke kamuoylarının AB'ye bakışı, AB'den beklentiler ve AB'nin imajı gibi konularda değerli bilgiler sunmaktadır. 2015 bahar döneminde yayınlanan standart AvroBarometre verilerine göre, Türkiye'de deneklerin yüzde 33'ü AB üyeliğinin 'iyi bir şey' olduğunu söylerken, yüzde 40 'kötü bir şey' olduğunu, yüzde 19 ise üyeliğin ne iyi ne de kötü olacağını düşündüğünü söylemiştir. Yüzde 8 ise görüş belirtmemiştir.[55] "Her şeyi hesaba kattığınızda, ülkenizin AB üyesi olmaktan faydalanacağını düşünüyor musunuz?" şeklindeki soruya verilen yanıtlara bakıldığında ise, 2014 sonbaharına göre yüzde 19 artışla, katılımcıların yüzde 55'i faydalanacağını düşündüğünü belirtmiş, yine 2014 sonbaharına göre yüzde 18 düşüşle, yüzde 36 faydalanmayacağını düşündüğünü söylemiştir. AB üyeliğinin iyi bir şey olacağını düşünenlerle faydalı olaca-

52 Ali ÇARKOĞLU ve Çiğdem KENTMEN, "Diagnosing Trends and Determinants in Public Support for Turkey's EU Membership", Gamze AVCI ve Ali ÇARKOĞLU (der.), **Turkey and the EU: Accession and Reform**, Routledge, Abingdon, Oxon, 2013, s.167-168.

53 ÇARKOĞLU ve KENTMEN, 2013, s. 160.

54 ÇARKOĞLU ve KENTMEN, s.167-168.

55 **Eurobarometer, Standard EB 83: Public Opinion in the EU**, Spring 2015, s. 96-97, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_publ_en.pdf (06.09.2016).

ğını düşünenler arasındaki 22 puanlık fark dikkat çekicidir. Bu fark büyük ölçüde soruların farklı şekilde formüle edilmesinden kaynaklanmaktadır. İlk soru büyük ölçüde bir algıyı ölçerek daha çok duyusal düzleme işaret ederken, ikinci soru katılımcıyı genel bir değerlendirme yapmaya sevk ederek daha çok rasyonel düzleme hitap etmektedir.

Yıllar itibarıyla AB üyeliğine desteğin nasıl seyrettiğine bakıldığında, 2004 Baharında %71 oranındaki desteğin, 2014 yılında %28'e kadar düştüğü ve yıllar itibarıyla genel bir azalma eğilimin gerçekleştiği görülmektedir. Benzer şekilde üyeliğe karşı olanların oranı da 2004 ile 2015 arasında bir artış göstermiş ve 2004'te %9'dan, 2015'te %40'a çıkmıştır. Üyeliğin "ne iyi, ne de kötü" olacağını düşünenlerin oranı ise yıllar itibarıyla daha dalgalı bir seyir izlemiş ve 2004'te %13'ten 2014'te %25'e yükselmiştir (Tablo 23.1).

Tablo 23.1: Türkiye'de AB Üyeliğine Destek (%) (*)

Yıllar	Üyelikten Yana	Üyeliğe Karşı	Ortada	Fikri yok
2015 Bahar	33	40	19	8
2014 Güz	28	39	25	8
2012 Güz	36	33	19	12
2012 Bahar	37	35	16	12
2010 Güz	42	32	12	14
2010 Bahar	47	23	17	13
2009 Güz	45	26	19	10
2009 Bahar	48	26	17	9
2008 Güz	42	29	16	13
2008 Bahar	49	21	17	13
2007 Güz	49	25	15	11
2006 Güz	54	22	18	6
2005 Güz	55	15	21	9
2005 Bahar	59	20	17	4
2004 Güz	62	12	20	6
2004 Bahar	71	9	13	7

(*) 2004-2015 yılları arasındaki Avrobarometre anketlerinden derlenmiştir.

EDAM'ın 2013'te Türkiye çapında yaptırdığı kamuoyu araştırması sonuçlarına göre, %33,3 önümüzdeki beş yıl için, Türkiye'nin AB'ye tam üyelik hedefinde ısrarlı olması gerektiğini belirtmiş; %25,2 "tam üyelikten vazgeçilmeli, yeni bir ilişkiye de gerek yok" seçeneğini seçmiş; %19,7 "tam üyelikten vazgeçmeli ama ortak çıkarlara dayalı yeni bir ilişki kurmalı" demiş; %14.6 ise "tam üyelikten vazgeçmekle kalmamalı, aynı zamanda bölgede AB'ye rakip bir yapılanma oluşturulması seçeneğini yeğlemiştir[56]. Bu araştırma bulguları, AB üyeliğine desteğin azalmasının yanında, kamuoyunda hükümetin dış politika yönelimleri ile de koşut olarak alternatif arayışlarına ilginin arttığını göstermektedir.

AB üyeliğine destekte olduğu gibi AB üyeliğinin faydalı olacağını düşünenlerin oranı da 2004 ile 2015 arasında dramatik bir şekilde azalmıştır. 2004 baharında deneklerin %75'i AB üyeliğinin faydalı olacağı görüşünü öne sürerken, bu oran önce %50'lere sonra da 40'lı rakamlara düşmüştür. Ancak burada, 2014'teki oran ile 2015 'teki oran arasındaki değişim dikkat çekicidir. AB üyeliğinin faydalı olacağını düşünenlerin oranı 2014 güzünde yüzde 36 ile en düşük noktaya inerken, 2015 Baharında 19 puanlık bir sıçrama ile yüzde 55'e yükselmiştir. Bu sıçramada Türkiye'nin içindeki karışıklıklar, Suriye'de giderek şiddetlenen savaş gibi faktörlerin AB üyeliğinin Türk vatandaşlarının gözündeki değerini artırmasının etkili olduğu söylenebilir. Üyeliğin faydalı olmayacağını söyleyenlerin oranı 2004'te %15 iken, 2014'te %55'e çıkmış, 2015'te ise 18 puan düşerek yüzde 36 olarak kaydedilmiştir. Bu konuda fikri olmadığını söyleyenlerin oranı ise 2004'te %10 iken, 2012 Baharında en yüksek oran olan %19'a çıkmış, 2015'te ise yüzde 9 olarak kaydedilmiştir (**Tablo 23.2**).

[56] EDAM, "İlişkilerin 50nci Yılında AB Üyeliğine Destek Azalıyor", **Türkiye'de Dış Politika ve Kamuoyu Anketleri**, 2013/1, http://edam.org.tr/document/ EDAMAnketOcak2013.pdf (08.06.2013).

Tablo 23.2: Türkiye'de AB Üyeliğinin Faydaları Hakkındaki Görüşler (%)

Yıllar	Faydalı olur	Faydalı olmaz	Fikri Yok
2015 Bahar	55	36	9
2014 Güz	36	54	10
2012 Güz	40	44	16
2012 Bahar	44	37	19
2011 Bahar	48	38	14
2010 Bahar	52	33	15
2009 Güz	50	34	16
2008 Güz	48	36	16
2008 Bahar	58	29	13
2004 Güz	73	18	10
2004 Bahar	75	15	10

Kaynak: Avrobarometre 2004-2015

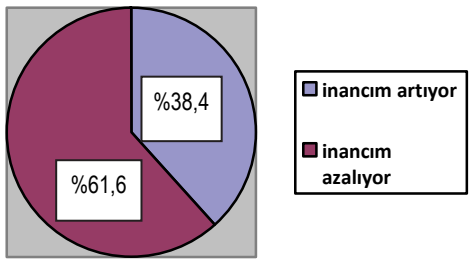
İktisadi Kalkınma Vakfı'nın 2015 ve 2016'da yaptırdığı kamuoyu anketlerinde Türkiye'nin AB üyeliğine destek oldukça yüksek oranlarda çıkmıştır. 2015 yılındaki destek oranı yüzde 61,8 iken, 2016 bulgularına göre destek yaklaşık 13 puan artarak yüzde 75,5 olarak kaydedilmiştir. Bu yüksek desteğe karşılık katılımcılara "Türkiye'nin AB'ye üye olacağına inanıyor musunuz?" diye sorulduğunda, yüzde 35,5 inandığını söylerken, yüzde 64,4 inanmadığını belirtmiştir. (Tablo 23.3) Bu durum, halkın çoğunluğunun AB üyeliğini desteklediğini ancak bunun gerçekleşeceğini beklemediğini ortaya koymaktadır. Yine Türkiye kamuoyunun AB üyeliğine ilişkin beklentisindeki eğilimi ölçen bir başka sonuç da üyelik sürecinin uzaması sebebiyle Türkiye'nin üye olacağına dair inancın dramatik bir şekilde azaldığını ortaya koymaktadır. Katılımcıların yüzde 61,6'sı Türkiye'nin AB üyesi olacağına dair inancının azaldığını belirtirken, sadece yüzde 38,4 arttığını söylemiştir. Bir önceki yıl olan 2015'te aynı soruya verilen cevaplara bakıldığında, yüzde 72,6'nın inancının azaldığını, yüzde 27,4'ün ise inancının arttığını belirttiği görülmektedir. 2016'da anketin yapıldığı 23-24 Nisan dönemindeki havanın, AB ile 18 Mart-ta varılan mülteci konusundaki anlaşmanın ve vizelerin Haziran ayında kaldırılmasına ilişkin beklentinin Türkiye'nin AB üyesi olabileceği yönündeki inancı 2015'e göre yaklaşık 10 puan oranında yükselttiği söylenebilir (Tablo 23.4).

Tablo 23.3: AB üyeliğine destek ve AB üyeliğinin gerçekleşeceğine yönelik beklenti oranı

Soru	Evet (%)		Hayır (%)	
	2015	2016	2015	2016
Türkiye'nin AB üyeliğini destekliyor musunuz?	61,8	75,5	38,2	24,5
Türkiye'nin AB üyesi olacağına inanıyor musunuz?	30,1	35,6	69,9	64,4

Kaynak: İktisadi Kalkınma Vakfı, 2015-2016.

Tablo 23.4: Türkiye'nin AB üyesi olacağına dair inanç trendi (2016)



Türkiye'nin AB üyelik sürecine kamuoyu desteğini değerlendirirken, AB'nin ne kadar güven duyulan bir kurum olduğu ve kamuoyundaki imgesi de belirleyici faktörler arasında değerlendirilmektedir. 2015 bahar AvroBarometre sonuçları arasında, AB'ye duyulan güven düzeyine bakıldığında, deneklerin yüzde 46'sı güvendiğini söylerken, yüzde 38'i güvenmediğini ifade etmiştir. Yüzde 16 gibi oldukça yüksek bir oran da fikri olmadığını beyan etmiştir. Bu oranlar bir önceki yılın güz dönemi ile karşılaştırıldığında oldukça farklılık göstermektedir. AB'ye duyulan güven

2014'te yüzde 18 iken, 28 puan artarak, yüzde 46'ya yükselmiştir. Aynı güven sorusu hükümet veya Parlamento'ya ilişkin olarak sorulduğunda, yüzde 49'un hükümete güvendiği, yüzde 44'ün güvenmediği, yüzde 54'ün Parlamento'ya güvendiği yüzde 39'un ise güvenmediği görülmektedir[57].

Yıllar itibarıyla AB'ye duyulan güven oranının değişimine bakıldığında, Türkiye'de olduğu gibi AB genelinde de AB'ye duyulan güvenin düştüğüne tanık olunmaktadır. Türkiye'de AB'ye duyulan güven 2004'te %51'den, 2012'de %21'e, 2014'te yüzde 18'e düşmüş, 2015'te ise yüzde 46'ya yükselmiştir. AB genelinde ise 2004'te %50 olan güven oranı, 2012'de %33'e gerilemiş, 2015'te ise yüzde 40'a yükselmiştir. 2004'ten 2015' e gelindiğinde, 10 puanlık bir gerileme gözlemlenmektedir. AB'ye güven duymayanların oranına bakıldığında, gerek Türkiye gerekse AB'de yıllar içinde bir artış olduğu gözlemlenmektedir. Türkiye'de AB'ye güven duymayanların oranı 2004'te %39'dan 2012'de %61'e çıkmış, 2015'te ise yüzde 38'e düşmüştür. AB'de ise bu oran 2004'te %36'dan 2012'de %57'ye yükselmiş, 2015'te yüzde 46'ya düşmüştür. Kamuoyu algılarında konjonktürel gelişmelerin etkili olduğu görülmektedir. AB'ye duyulan güvenin en düşük seyrettiği 2011-12 döneminde AB'nin mali krizden etkilendiği ve özellikle Yunanistan gibi bazı ülkelerin girdiği borç krizinin gündemi meşgul ettiği yıllar olması güven oranını aşağıya çeken bir faktör olarak değerlendirilebilir. (Tablo 23.3)

AB'nin nasıl bir imaja sahip olduğu sorulduğunda ise, en son yayınlanan 2015 verilerine göre, %61 için AB'nin imajı tamamıyla olumlu iken, sadece yüzde 11 için olumsuz olduğu ifade edilmiştir. Deneklerin yüzde 24'ü için AB nötr bir imaja sahiptir; yüzde 4 ise görüş belirtmemiştir. 2014 güz dönemi sonuçları ile karşılaştırıldığında AB'nin olumlu algısında yüzde 22'lik bir artış olması, olumsuz algının ise 14 puan gerilemesi önemlidir. Bu oranlar AB geneli için tespit edilen oranlar ile karşılaştırıldığında, AB üye devletlerinde 2015'te AB için olumlu düşünenlerin oranı Türkiye'deki orandan 20 puan düşükken (%41), olumsuz olduğunu düşünenlerin oranı 8 puan daha yüksek (%19), nötr olanların oranı ise 14 puan daha yüksek (%38) olduğu görülmektedir. Bu durum Türkiye'nin bir aday ülke olması yani AB üyeliği hedefinin vadettiği serbest dolaşım, ekonomik fayda gibi getirilerin cazibesi ve Türkiye'nin içinde bulunduğu coğrafyadaki karışıklıkların AB'nin güvenlik ve refah açısından vazgeçilmez olarak görülmesine yol açması ile açıklanabilir.

Yıllar itibarıyla bir analiz yapıldığında, Türkiye'de %43 için olumlu olan AB'nin imajının 2012'de %30'a düştüğü, AB geneli içinse bu oranın %50'den %30'a gerilediği görülmektedir. Türkiye'de AB'nin imajının olumlu olduğunu ifade edenlerin oranı 2006 gözünde %55'e çıkmış ve ondan sonra giderek azalmıştır. AB'nin imajını olumsuz olarak değerlendirenlerin oranı ise, Türkiye'de 2005'te %26'dan 2012'de %35'e çıkarken, AB'de %15'ten %29'a yükselmiştir. AB'nin imajının ne iyi ne de kötü olduğunu söyleyenlerin oranında dikkat çekici bir değişim olmamıştır. Bu oran Türkiye için 2005'te %23'ten 2012'de %25'e yükselmiştir. AB içinse, söz konusu oranın %32'den %39'a çıktığı görülmektedir. Bu soruya cevap vermeyenlerin oranı da Türkiye'de AB'de olduğundan daha fazladır. 2012'de %10 olarak kaydedilmiştir. 2012 verilerine göre AB konusunda nötr olanlar ile cevap vermeyenler toplandığında %35'lik bir orana ulaşılması, AB'nin kamuoyunun bir kısmının gündeminde olmadığına da işaret etmektedir.[58]

[57] **Standard Eurobarometer: Public Opinion in the European Union**, No: 83, Mayıs 2015, Factsheet, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_fact_tr_en.pdf 806.09.2016).

[58] 2012, **Eurobarometer, Standard EB 78: Turkey Factsheet**, s. 4, http://ec.europa.eu/public_opinion /archives/eb/eb78/eb78_fact_tr_en.pdf (28.05.2013).

AvroBarometre verilerine göre Türkiye'de AB üyeliğine destek düştüğü, AB üyeliğinin faydası ve AB'nin imajı ile ilgili verilerin de olumsuza doğru evrildiği görülmektedir. Bu durum bize AB ile katılım müzakereleri sürecinde çeşitli sorunların ortaya çıkmasına paralel olarak, kamuoyunda Avrupa şüpheciliğin de arttığını göstermektedir. Avrupa entegrasyon sürecine, bazı koşullara bağlı veya koşulsuz bir şekilde karşı çıkmak olarak tanımlanan Avrupa şüpheciliğin Türkiye'de genel kamuoyu düzeyinde var olduğu ortaya çıkmaktadır.[59] Fakat yumuşak ve katı Avrupa şüpheciliği arasındaki ayrım açısından incelendiğinde, Türkiye'de müzakere süreci başlamadan önce AB üyeliğine verilen yüksek destek bize kamuoyunun Avrupa şüpheciliğinin koşullara ve konjonktüre bağlı olarak değişebileceğini ve süreçte ilerlemeler söz konusu olursa desteğin tekrar artabileceğini göstermektedir.[60]

AvroBarometre kapsamında, AB'nin kamuoyunda ne anlama geldiği, hangi özellikleri çağrıştırdığı ile ilgili sorular da sorulmuştur. Bu soruda ekonomik refah, AB'de seyahat, eğitim ve çalışma özgürlüğü, kültürel kimliğin kaybı, dünyada söz sahibi olma gibi seçenekler arasında tercihler belirtilmiştir. "Kişisel olarak AB sizin için ne anlama gelir" sorusuna verilen cevaplara bakıldığında, 2015 AvroBarometre sonuçlarına göre, %24 için bu ekonomik refah anlamına gelirken, bu oranı yüzde 21 ile sosyal koruma, yüzde 20 ile AB'de seyahat, eğitim ve çalışma özgürlüğü, yüzde 18 ile barış, yüzde 17 ile kültürel çeşitlilik ve demokrasi, yüzde 15 ile kültürel kimliğin kaybı, yüzde 14 ile avro, yüzde 13 ile stratejik olarak dünyada söz sahibi olma, yüzde 11 ile işsizlik, yüzde 8 ile bürokrasi ve israf, yüzde 6 ile daha fazla suç ve yüzde 4 ile dış sınırların yeterince korunmaması izlemiştir. Aynı ifadelerin AB üyesi devletlerde aldığı oranlara baktığımızda, AB-27 ortalama oranlarına göre, yüzde 42 AB'nin en başta seyahat, eğitim alma ve çalışma özgürlüğü anlamına geldiğini söylemiştir. Türk vatandaşlarına uygulanan vize düşünüldüğünde, Türkiye'deki bu oranın daha düşük olması normaldir. AB'deki sıralama şu şekilde devam etmiştir: yüzde 35 Avro, yüzde 27 para israfı, yüzde 26 barış, yüzde 23 bürokrasi, yüzde 19 kültürel çeşitlilik, yüzde 19 demokrasi, yüzde 18 dünyada söz sahibi olma, yüzde 18 işsizlik, yüzde 15 dış sınırlarda yetersiz kontrol, yüzde 13 daha fazla suç, yüzde 12 ekonomik refah, yüzde 12 kültürel kimliğin kaybı ve yüzde 9 sosyal korunma. Türkiye için ilk sırada ekonomik refah gelirken, AB üyesi devletlerin ortalamasında ekonomik refah anlamına geldiğini düşünenlerin oranı sadece yüzde 12'dir. Bu da büyük ölçüde yaşanan ekonomik kriz, AB'nin genişlemesi ve AB bütçesinden üye devletlerin payına düşen oranların azalması gibi etkenlerle açıklanabilir. Türkiye için ise AB'nin ekonomik krize rağmen hala bir ekonomik refah alanı olarak görüldüğünü göstermektedir. Türkiye'deki denekler için AB denince akla gelen üçüncü nitelik olan kültürel kimliğin kaybı yine AB'li denekler için daha geride gelen bir nitelik olmuştur.[61]

Zaman içinde AB'nin anlamı ile ilgili algılardaki değişime baktığımızda, Türkiye için AB'nin öncelikli olarak ekonomik refah, seyahat, eğitim ve çalışma özgürlüğü, dünyada söz sahibi olma, sosyal koruma ve demokrasi anlamına geldiği görülmektedir. AB için ise eğitim, seyahat ve çalışma özgürlüğü ile Avro en başta gelen özellikler olmuştur (Tablo 23.7).

---

59 Paul TAGGART, "A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems", **European Journal of Political Research**, Cilt: 33, No: 3, 1998, s. 366.

60 Paul TAGGART ve Alex SZCZERBIAK, "The Party Politics of Euroscepticism in EU Member and Candidate States", **SEI Working Paper**, No: 51, 2002, s. 7.

61 **Eurobarometer, Standard EB 78: Turkey Factsheet**, s.4, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78/eb78_fact_tr_en.pdf (28.05.2013).

Tablo 23.5: AB'ye Duyulan Güven (%)

Yıllar	Güven duyuyor		Güven duymuyor		Bilmiyor	
	Türkiye	AB	Türkiye	AB	Türkiye	AB
2015 Bahar	46	40	38	46	16	14
2014 Güz	18	37	66	50	16	13
2012 Güz	21	33	61	57	18	10
2012 Bahar	27	31	60	60	13	9
2011 Güz	18	34	69	55	13	11
2011 Bahar	22	41	63	47	15	12
2010 Güz	21	43	65	45	14	12
2010 Bahar	27	42	60	47	13	11
2008 Bahar	31	50	52	36	17	14
2006 Güz	41	45	48	40	11	14
2004 Güz	51	50	39	36	10	14

Kaynak: 2004-2015 arasındaki Avrobarometre anketlerinden derlenmiştir.

Tablo 23.6: AB'nin İmajı (%)

Yıllar	Olumlu		Nötr		Olumsuz		Cevap yok	
	Türkiye	AB	Türkiye	AB	Türkiye	AB	Türkiye	AB
2015 Bahar	61	41	24	38	11	19	4	2
2014 Güz	39	39	28	37	25	22	8	2
2012 Güz	30	30	25	39	35	29	10	2
2012 Bahar	32	31	27	39	37	28	4	2
2011 Güz	29	31	21	41	41	26	9	2
2011 Bahar	36	40	22	38	33	20	9	2
2009 Güz	42	48	28	35	23	15	7	2
2009 Bahar	46	45	20	36	28	16	6	3
2008 Güz	41	45	17	36	31	17	11	2
2008 Bahar	49	48	16	35	28	15	7	2
2007 Güz	48	49	16	34	28	14	8	3
2007 Bahar	53	52	12	31	27	15	8	2
2006 Güz	55	46	15	34	24	17	6	3
2005 Bahar	43	50	23	32	26	15	8	2

Kaynak: 2005-2015 arasındaki Avrobarometre anketlerinden derlenmiştir.

İKV'nin kamuoyu anketinde katılımcılara "Avrupa sizin için ne ifade ediyor?" sorusu sorulmuştur. Buna cevaben katılımcıların yüzde 44'ü yüksek refah düzeyi ve ekonomik gelişme seçeneğini tercih ederken, yüzde 35 demokrasi ve özgürlük, yüzde 27 kültür ve uygarlık, yüzde 20 serbest dolaşım ve yüzde 15 ortak standartlar ve uyumlaşma olarak algıladıklarını belirtmiştir (Tablo 23.8).

Türkiye-AB ilişkilerine ilişkin olarak İKV'nin araştırmasında katılımcılara üç soru daha sorulmuştur. Bunlardan ilkinde soru AB üyeliğinin Türkiye'ye neler sağlayacağı olmuştur. Katılımcıların yüzde 42,7'si yen iş imkânları olarak cevap verirken, yüzde 35 serbest dolaşım, yüzde 25,3 AB bütçe ve fonlarından yararlanma imkânı, yüzde 24,9 daha demokratik bir Türkiye, yüzde 20,3 uluslararası alanda güç ve saygınlık, yüzde 7,7 se AB kurumları ve AB karar alma sürecine katılım olarak belirtmiş, yüzde 13,8 ise hiçbir katkı sağlamayacağını söylemiştir. Kamuoyunun AB üyeliğinden beklentisi büyük ölçüde iş imkanları, serbest dolaşım ve AB bütçesinden yararlanma imkanları yani araçsal unsurlar olarak ortaya çıkmakta, demokrasi ve uluslararası alanda güç gibi daha soyut konular ikincil planda gelmektedir (Tablo 23.9).

İkinci soru Türkiye'nin AB üyeliği önündeki en önemli engelin hangisi olduğuna dair sorudur. Bu soruyu yüzde 61, yani büyük çoğunluk dini ve kültürel farklılıklar olarak cevaplamış, yüzde 41 AB'ye üye ülkelerin engellemeleri, yüzde 25 kamuoyundaki önyargılar, yüzde 20 hükümetin AB'ye yönelik yaklaşımı, yüzde 12 AB'ye üye olmayan diğer ülkeler, yüzde 12 Türkiye'de AB'ye yönelik algılar, yüzde 6,2 vize ve serbest dolaşım ve yüzde 4,6 Kıbrıs sorunu olarak cevaplamıştır. (Tablo 23.10) Bu soruya verilen yanıtlarda yüzde 61'in en önemli engelin kültürel ve dini farklılıklar olduğunu düşünmesi kamuoyundaki Türkiye'nin AB üyelik sürecine ilişkin bir algıyı ortaya koymaktadır. Avrupa sizin için ne ifade ediyor sorusuna bakıldığında, AB'nin en yüksek oranda yüksek refah düzeyi ve ekonomik gelişmeyi ifade ettiği, AB'ye kültür ve uygarlık olarak bakanların oranının yüzde 27 ile üçüncü sırada geldiği görülmektedir. Demek ki, Türkiye'nin AB algısını büyük ölçüde AB'nin ekonomik refah boyutu oluştururken, Türkiye'nin AB'ye girmeyişinin nedeni olarak ekonomik gelişmişlik düzeyinin yeterli olmaması yerine kültürel ve dini farklılıkların görülmesi AB sürecine ilişkin temel bir ikilem ve kavram karışıklığını ortaya koymaktadır.

Tablo 23.7: AB'nin Anlamı (%) (*)

Yıllar	İlk sıra		İkinci sıra		Üçüncü sıra		Dördüncü Sıra		Beşinci Sıra	
	Türkiye	AB	Türkiye	AB	Türkiye	AB	Türkiye	AB	Türkiye	AB
2015 Bahar	Refah	AB'de dolaşım	Sosyal koruma	Avro	AB'de dolaşım	Barış	Barış	Kültürel çeşitlilik	Kültürel çeşitlilik/demokrasi	Bürokrasi/Söz sahibi olma
2014 Güz	Refah	AB'de dolaşım	İşsizlik	Avro	Kültürel çeşitlilik	Barış	AB'de dolaşım	Kültürel çeşitlilik	Sosyal koruma/Kimlik kaybı	Bürokrasi
2012 Sonbahar	Refah	AB'de dolaşım	AB'de dolaşım	Avro	Kimlik kaybı	Para israfı	Demokrasi	Barış	Barış	Bürokrasi
2012 Bahar	AB'de dolaşım	AB'de dolaşım	Söz sahibi olma	Avro	Refah	İsraf	Demokrasi	Barış	Avro	Bürokrasi
2011 Sonbahar	Kimlik kaybı	AB'de dolaşım	AB'de dolaşım	Avro	Sosyal koruma	İsraf	Demokrasi	Bürokrasi	Söz sahibi olma/refah	Barış ve demokrasi
2011 Bahar	Refah	AB'de dolaşım	AB'de dolaşım		Kültürel çeşitlilik		Söz sahibi olma		Demokrasi ve sosyal koruma	
2010 Sonbahar	Refah	AB'de dolaşım	Söz sahibi olma	Avro	Demokrasi	İsraf	Kimlik kaybı	Barış	AB'de dolaşım	Demokrasi/ kültürel çeşitlilik/ söz sahibi olma
2009 Sonbahar	Refah	AB'de dolaşım	AB'de dolaşım	Avro	Demokrasi	Barış	Sosyal koruma	Demokrasi	Barış	Söz sahibi olma
2009 Bahar	Refah	AB'de dolaşım	AB'de dolaşım	Avro	Sosyal korunma	Barış	Demokrasi	Söz sahibi olma	Barış ve kimlik kaybı	Demokrasi
2008 Sonbahar	Refah	AB'de dolaşım	AB'de dolaşım	Avro	Kimlik kaybı	Barış	Sosyal koruma	Söz sahibi olma	Barış	Demokrasi
2008 Bahar	Refah	AB'de dolaşım	AB'de dolaşım	Avro	Demokrasi	Barış	Barış	Kültürel çeşitlilik	Sosyal koruma	Söz sahibi olma
2007 Sonbahar										
2007 Bahar	Refah	AB'de dolaşım	AB'de dolaşım	Avro	Barış	Barış	Sosyal korunma	Kültürel çeşitlilik	Kültürel çeşitlilik/ işsizlik/ kimlik kaybı	Söz sahibi olma
2006 Bahar	Refah	AB'de dolaşım	Barış	Avro	Sosyal korunma	Barış	İşsizlik	Söz sahibi olma	Demokrasi	Kültürel çeşitlilik
2005 Bahar	Refah	AB'de dolaşım	Sosyal korunma	Avro	AB'de dolaşım	Barış	Barış	Kültürel çeşitlilik	Demokrasi	Söz sahibi olma
2004 Güz	Refah	AB'de dolaşım	Sosyal korunma	Avro	AB'de dolaşım	Barış	Barış	Söz sahibi olma	Demokrasi	Kültürel çeşitlilik

(*) 2004-2015 yılları arasındaki Avrobarometre anketlerinden derlenmiştir.

Tablo 23.8: Avrupa'nın anlamı: "Avrupa Sizin için ne ifade ediyor?"

	2015 %	2016 %
Yüksek refah düzeyi ve ekonomik gelişme	23	44
Demokrasi ve özgürlük	16	35
Kültür ve uygarlık	12	27
Serbest dolaşım	21	20
Ortak standartlar ve uyumlaşma	6	15
Gerileme ve düşüş	6,5	8,9
Baskı ve tahakküm	6,3	6,7
Diğer	9,3	1,8

Tablo 23.9: AB üyeliğinin Türkiye'ye sağlayacağı katkılar

	2015 %	2016 %
Yeni iş imkânları	21	42,7
Serbest dolaşım	26	35
AB bütçe ve fonlarından yararlanma imkânı	9,5	25,3
Daha demokratik bir Türkiye	12	24,9
Uluslararası alanda güç ve saygınlık	11	20,3
Hiçbir katkısı olmaz	15	13,8
AB kurumları ve AB karar alma sürecine katılım	4,2	7,7

Tablo 23.10: AB üyeliğinin önündeki engeller

	2015 %	2016 %
Dini ve kültürel farklılıklar		61
AB'ye üye ülkeler		41
AB kamuoyunda önyargı ve algılar		25
Hükümetin AB'ye yönelik yaklaşımı		20
AB'ye üye olmayan diğer ülkeler		12
Türkiye'de AB'ye yönelik önyargı ve algılar		12
Vize ve serbest dolaşım		6,2
Kıbrıs meselesi		4,6

Kaynak: İKV Kamuoyu araştırması 2015 ve 2016.

Türkiye Kamuoyunun AB'ye Yaklaşımı

Kamuoyunun AB gibi gerek dış politika, gerekse iç reformlar ile ilişkili olan bir konuya dair görüşlerini değerlendirirken, genel hatları ile iki temel yaklaşımın ortaya çıktığı görülebilir. Bunlardan birincisi faydacı yaklaşım diyebileceğimiz yaklaşım iken, diğeri de değer ve kimlik temelli yaklaşımdır. İlkinde Türkiye'nin AB ile ilgili tutumlarını belirleyen temel nedeni, AB ile ilişkilerin tam üyeliğe doğru gelişmesinin kişisel veya ülke genelinde yol açacağı sonuçlar ve sağlayacağı yararlara ilişkin beklentiler oluşturmaktadır. Diğer yaklaşıma göre ise kamuoyunun AB ile ilgili tutumunu kimlik ile ilgili algı ve kabuller belirlemektedir.[1] Faydacı yaklaşımda AB ve AB üyeliğine ilişkin tutumu büyük ölçüde Türkiye'ye sağlayacağı yararlar ile ilgili beklentiler belirler. Bu beklentiler ekonomik kazanç ile ilgili olabileceği gibi, AB üyeliğinin Türkiye'nin dünya genelinde daha etkili bir aktör olmasına

[1] Ebru Ş. CANAN-SOKULLU ve Çiğdem KENTMEN, "Public Opinion Dimension", Armağan Emre ÇAKIR (der.), **Fifty Years of EU-Turkey Relations**, Routledge, Abingdon, Oxon, 2011, s. 107-110.

katkıda bulunacağı, genel refahı ve güvenliği artıracağı, yapısal fonlar ile AB bütçesinden Türkiye'ye kaynak aktarılacağı gibi beklentiler söz konusu olabilir. Bu yaklaşımda kar zarar hesapları, üyelikten yana veya karşı olunmasını belirleyebilir. AB'nin imajı da yine sağlayacağı düşünülen somut fayda ile doğru orantılı olarak değişecektir.

Kimlik tabanlı yaklaşımda ise, çıkar veya fayda beklentileri yerine, kişinin değerler sistemi ve aidiyeti tutumunu belirlemektedir. AB'nin savunduğu demokrasi ve insan hakları gibi değerleri savunan ve bu değerlerin geçerli olduğu bir ülkede yaşamak isteyen kişilerin AB'ye karşı daha olumlu bir tutum içinde olmaları beklenir. Kimliğini Avrupalı olarak tanımlayan ya da kendisini tanımlarken Avrupalığa da diğer kimliklerinin yanında yer veren bir kişinin AB'ye daha olumlu yaklaşması ve ülkesinin üyeliğini de desteklemesi muhtemeldir.

Türk halkının AB'ye olan tutumunu analiz ederken, bu iki yaklaşımdan da izler bulmak mümkündür. AB üyeliğini isteyen kesimlerin temel beklentisinin fayda olduğu söylenebilir. Avro Barometre sonuçlarına göre 2006'dan beri yapılan anketlerde AB'nin anlamı sorulduğunda ilk sırada gelen cevap büyük çoğunlukla "ekonomik refah" olmuştur. İkinci sırada genellikle AB'de seyahat, eğitim ve çalışma özgürlüğü gelmektedir. AB ülkeleri genelinde ilk sırada gelen bu şıktır. Dolayısıyla, AB'nin en çok ekonomik refah ve dolaşım özgürlüğü ile ilişkilendirilmesi faydacı yaklaşım tezini güçlendirmektedir.

Öte yandan AB üyeliği ortak değerlere ve ulusüstü kimliğe dayanan, egemenliğin belirli alanlardan ulusüstü kurumlara devrini öngören ileri bir bütünleşme hareketidir. Dolayısıyla sadece kısa vadeli fayda beklentilerine dayalı olarak böyle bir bütünleşmeye girmek mümkün gözükmemektedir. İngiltere gibi Avrupa kimliği aidiyeti düşük olan bir ülkenin üyeliği de daha sonraki süreçte sorunlara yol açabilmekte, bugün olduğu gibi üyeliğin devamını yönelik referandumlar yapılması önerisi öne sürülebilmektedir.

Üyeliğin sağlam bir zemine oturtulması için fayda beklentileri yanında bir bölgesel kimlik alanına minimum düzeyde bir aidiyet de gerekmektedir. Bununla ilgili AvroBarometre verileri Avrupalı aidiyeti oranlarının Türkiye'de oldukça düşük olduğunu göstermektedir. 2004 sonbaharındaki standart AvroBarometre araştırmasında "AB projesinin ulusal kimliklerle rekabet içerisinde bir yeni Avrupa kimliği oluşturmaya yönelik bir boyutu olduğu" ifade edilmektedir. 2004 sonbaharında elde edilen sonuçlara göre, Türk kamuoyunun yüzde 96'sı ulusal kimliğinden gurur duyduğunu belirtirken, bu oran AB genelinde daha düşük olarak (%86) kaydedilmiştir. Türkiye'de ulusal kimliğinden çok gurur duyduğunu söyleyenlerin oranı yüzde 90 iken, AB'de bu oran sadece yüzde 45 olarak hesaplanmıştır. "Avrupalı olmaktan ne derece gurur duyulduğu" yönündeki soruya verilen cevaplarda ise, Türkiye'de yüzde 48 gurur duyduğunu belirtirken, AB'de bu oran yüzde 68 ile oldukça yüksek olmuştur. Gurur duymama oranları ise Türkiye'de yüzde 42 iken, AB genelinde yüzde 26 olarak gerçekleşmiştir.[2] 2004 baharında yapılan AvroBarometre araştırmasında, kendisini sadece ulusal kimliğe ait hissedenlerin oranı Türkiye'de yüzde 57 iken, AB'de yüzde 41 olmuştur. Kendisini belirli bir ölçüde Avrupalı olarak hissedenlerin oranı ise AB'de %56, Türkiye'de %43 olarak kaydedilmiştir.[3]

2005 baharında yapılan AvroBarometre araştırmasında deneklere, şehir/kasaba, bölge, ülke ve Avrupa'ya ne kadar bağlı oldukları sorulmuştur. Bu sorunun cevaplarına bakıldığında Türkiye'de %96 ile ülkeye bağlılık ilk sırada gelirken, bunu yüzde 96 ile bölge, %94 ile şehir/kasaba ve yüzde 30 ile Avrupa

2 **Eurobarometer 62: Public Opinion in the EU: Ulusal Rapor Türkiye**, Güz 2004, s.14-16, http://ec.europa. eu/public_ opinion/archives/eb/eb62/eb62_tr_nat.pdf (25.05.2013).

3 **Eurobarometer 2004.1: Public Opinion in the Candidate Countries,** Bahar 2004, s.48, http://ec. europa.eu/public_ opinion/archives/eb/eb61/eb61_en.pdf (25.05.2013).

takip etmektedir. AB ortalamasına bakıldığında, en yüksek bağlılık oranının sırasıyla %91 ile ülke, %87 ile bölge, %87 ile şehir/kasaba ve %66 ile Avrupa'ya olduğu görülmektedir. Gerek Türkiye'de, gerekse AB'de en düşük bağlılık oranı Avrupa'ya bağlılıktır. Fakat yüzde oranlarına bakıldığında Türkiye'deki oran (%30) ile Avrupa genelindeki oran (%66) arasında önemli bir farklılık ortaya çıkmaktadır.[4]

Yine 2004 sonbaharındaki AvroBarometre araştırmasında, kişilerin kimlikleri ile ilgili algıları da sorulmuştur. Seçenekler yalnızca ulusal kimlik, ulusal kimlik ve Avrupalı, Avrupalı ve ulusal kimlik ve yalnızca Avrupalı olarak verilmiştir. Türkiye'deki sonuçlara bakıldığında, %72 sadece ulusal kimliğe aidiyet hissettiğini söylerken, AB'de bu oran %41 olmuştur. Avrupalı hissettiğini söyleyenlerin oranı Türkiye'de %2, AB'de ise %3'tür. AB'de kendisini önce ulusal kimliğe ve bunun yanında Avrupa'ya ait hissedenlerin oranı %47 iken, Türkiye'de bu oran %24 olmuştur. Türkiye'nin henüz bir aday ülke olduğu ve Avrupalı olup olmadığı da AB ülkelerinde tartışılan bir ülke olduğu dikkate alınırsa, bu oranların Türkiye'de düşük olması anlaşılabilir. Kaldı ki, sadece Avrupalı hissedenlerin oranı hem Türkiye'de hem de AB genelinde çok yakın oranlarda kaydedilmiştir[5].

AB kamuoylarında Türkiye'nin Avrupalı bir ülke olarak algılanma oranının da oldukça düşük olduğu dikkate alınırsa, karşılıklı kimlik inşası sürecinde Avrupalı kimliğinin Türkiye'yi içermesi ve Türkiye kimliğinin Avrupalı ögeleri içermesinde eksiklikler olduğu göze çarpmaktadır. Henüz AB üyesi olamayan ve üyelik müzakerelerine başlamasına rağmen, AB'nin lider ülkelerinden birinin eski Cumhurbaşkanı başta olmak üzere, AB ülkelerinde birçok siyasetçi tarafından üyeliğe uygunluğu Avrupalı olmadığı gerekçesiyle sorgulanan bir ülke olarak Türkiye'de Avrupa'ya aidiyetin düşük olması doğal olarak görülebilir.

Avrupa kimliğini oluşturan ve gerek kurucu Antlaşmalarda, gerekse aday ülkeler için 1993 Kopenhag AB Konseyi zirvesinde tanımlanan demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü, azınlıklara saygı gibi değerlere bağlılık açısından bakıldığında da, Türkiye'nin bu ortak değer alanına mensubiyetinde sorunlar yaşandığı görülebilir. Türkiye demokratikleşmenin henüz tam olarak gerçekleştirilemediği, ifade özgürlüğü, toplanma ve örgütlenme özgürlüğü gibi temel insan haklarında sorunlar yaşayan bir ülkedir. Bu anlamda AB değerlerini Türk vatandaşlarının içselleştirmesi ve bu değerlere geri dönülemez biçimde bağlı olması henüz tam anlamıyla gerçekleştirilmiş bir süreç değildir. AvroBarometre anketinde AB'nin anlamı ile ilişkilendirilen demokrasi, barış ve kültürel çeşitlilik, Türkiye'de yapılan anketlerde genellikle ilk sıralarda gelmemektedir. 2015 bahar dönemindeki anket sonuçlarına bakıldığında, barış ve demokrasinin AB'yi tanımlayan değerler olarak üçüncü ve beşinci sırada geldiği görülmektedir. Kültürel kimlik kaybı ise Türkiye'deki denekler tarafından zaman zaman AB ile ilişkilendirilmektedir. 2011 sonbaharı anket sonuçlarında kültürel kimlik kaybı Türkiye'de deneklerin AB'nin anlamı sorusuna verdiği ilk cevap olmuştur. 2012'de bu seçenek üçüncü sırada yer alırken, 2015 yılındaki ankette ilk beş seçenek arasında yer almamıştır. 2004'ten başlayarak, 2011 sonbahar anketi hariç 2015'e kadar her yapılan ankette ekonomik refah seçeneğinin AB ile ilişkilendirilen ilk kavram olması ve AB'nin büyük ölçüde maddi kazanç ve fayda ile ilişkilendirildiğini göstermektedir. AB geneli için sonuçlara baktığımızda ilk iki sırayı AB'de dolaşım, eğitim ve çalışma özgürlüğü ve avronun aldığı görülmektedir. Bu da AB'nin AB üyesi devlet vatandaşlarının gözünde de

[4] **Eurobarometer 63: Public Opinion in the European Union**, Güz 2005, s.112, http://ec.europa.eu/ public_opinion/ archives/eb/eb63/eb63_en.pdf (25.05.2013).

[5] **Eurobarometer 62: Public Opinion in the EU: Ulusal Rapor Türkiye**, Güz 2004, s.14-16, http://ec. europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb62/eb62_tr_nat.pdf (25.05.2013).

somut fayda ile ilişkilendirildiğini ve ortak dolaşım alanı ve ortak para birimi gibi AB'nin vatandaşların yaşamına somut şekilde yansıyan getirilerinin AB'yi tanımlarken en fazla akla gelen seçenekler olduğu ortaya çıkmaktadır.

İKV'nin 2016'da yapılan kamuoyu anketinde, katılımcılar Avrupa'yı en fazla yüksek refah düzeyi ve ekonomik gelişme ile demokrasi ve özgürlükle ilişkilendirmiştir. Bir önceki yıl verilerinde ilk tercih aynı olup, ikinci sırada, serbest dolaşım gelmektedir. 2016 yılı bulguları biri somut ve araçsal, diğeri soyut ve normatif iki kavramı birbiri ardına ortaya koymaktadır. Her ne kadar bulgular bir yıldan sonrakine konjonktürel değişimlere bağlı olarak önemli değişimler gösterebiliyorsa da, ekonomik refah ve demokrasi ve özgürlüğünü iki önemli kavram olarak birbiri ardına tercih edilmesi, Avrupa projesinin özüne yönelik bir anlayışın geliştiğine dair ipucu vermektedir.

Özet

Türkiye'nin aday olduğu AB ile ilişkilerinde kamuoyunun görüşleri belirleyici bir rol oynamaktadır. Kamuoyunun görüşleri başta görsel ve basılı medya olmak üzere farklı kaynaklardan edinilen bilgiler ve siyasal partiler ve sivil toplum örgütleri gibi aktörlerin yönlendirmeleri ile şekillenmektedir. Genel olarak Türkiye'de kamuoyunun AB ile ilgili bilgi düzeyinin düşük olduğu söylenebilir. Fakat kamuoyunun görüşlerinin her zaman somut bilgilere dayanmadığı, imge ve algılar ile oluştuğu ve bireyler için önemli olan temel değerlerle ilişkilendirildiği belirtilmelidir.

Türkiye'de kamuoyunun AB ile ilgili görüşlerine bakılacak olunursa, AB üyeliğine destek düzeyinin 2004 ile 2015 arasında önemli bir düşüş gösterdiği görülmektedir. AB üyeliğinin faydalı olacağını düşünenlerin oranı da 2004'te yüzde 75 iken, 2014'e gelindiğinde yüzde 36'ya düşmüş, 2015'te bir miktar artarak, yüzde 55'e çıkmıştır. AB'nin kendi içinde yaşadığı sorunlar Türkiye gibi aday ülkeler için çekim gücünü azaltarak, algılanan faydayı düşürebilmekte, benzer şekilde söz konusu ülkenin ekonomik, siyasal ve güvenlik alanlarında sorunlarla karşılaşması AB üyeliği ile ilgili algılanan faydayı artırabilmektedir. AB'nin imajı ile ilgili bulgular da bize, 2005 ile 2015 arasında 2011'e kadar daha olumludan daha olumsuza doğru bir eğilimin olduğunu, 2011'den sonra olumlu imajın artarao 2015'te yüzde 61'e yükseldiğini göstermektedir. Arka planda Türkiye'nin AB üyelik sürecinde 2005 sonrasında sorunların baş gösterdiği dikkate alınırsa, AB'nin Türkiye'ye karşı tutumu konusundaki olumsuz değerlendirmelerin ve süreçte AB'den kaynaklanan engellerin ortaya çıkmasının, Türkiye kamuoyunun AB ile ilgili görüşlerini önemli ölçüde etkilediğini söylemek mümkündür. Türkiye kamuoyunda AB katılım müzakerelerinin açılması kararının alındığı 2004 yılından bugüne dek Avrupa şüpheciliğinin arttığı söylenebilir. Avrobarometre verilerinde 2014 güzü ile 2015 baharı arasında AB ile ilgili olumlu imaja sahip olanların oranının yüzde 20'den fazla artmış olması ilginçtir. Bu dönemde AB'nin mali krizi aşarak tekrar büyüme oranlarını yükseltmeye başlamasının yanında, Türkiye'de ve yakın çevresinde baş gösteren sorunlar bu artışı doğuran sebepler arasında sayılabilir. Yapılan çeşitli araştırmalarda, görece yüksek eğitim düzeyi ve sosyoekonomik statü, kentli olma, muhafazakâr olmama gibi özelliklerin AB'ye destek ile doğru orantılı olduğu görülmektedir. Kürt vatandaşlar arasında AB üyeliğine destek oranının da yüksek olduğu ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'de kamuoyunun AB ile ilgili görüşlerini etkileyen iki temel yaklaşım olarak faydacı yaklaşım ve kimlik temelli yaklaşımlar ortaya çıkmaktadır. Faydacı yaklaşım AB ile ilişkiler ve üyelik perspektifi ile ilgili görüşleri, büyük ölçüde kişisel veya ülke genelinde maddi veya yaşam

standardı, güvenlik gibi daha soyut kazanım beklentileri ile açıklamaktadır. Öte yandan, AB gibi ileri derecede bütünleşmeyi öngören bir Birliğe üyelik sadece fayda beklentileri ile gerçekleşemez. Kıta düzeyinde bir bütünleşme hareketinin bir parçası olabilmek ve sürdürülebilir bir üyelik için asgari düzeyde de olsa kimlik temelli bir aidiyet gereklidir. Bu açıdan birçok AB ülkesinde dahi, Avrupa kimliğinin yeterince güçlü olmadığı da dikkate alınarak, Türkiye'deki oranlara bakıldığında Avrupa kimliğine aidiyet oranlarının oldukça düşük olduğu ortaya çıkmaktadır. Kamuoyu görüşleri ve algıları açısından değerlendirildiğinde, Türkiye'nin AB üyelik sürecinin nihai hedefe doğru ilerlemesi için kamuoyu desteğinin, AB değerlerine bağlılığın ve Avrupalılık bilincinin belirleyici bir faktör olduğu görülmektedir.

Sorular

1. Kamuoyu politika yapım sürecinde nasıl ve hangi mekanizmalar yoluyla etkili olmaktadır?
2. Türkiye ve AB ilişkileri alanında kamuoyunun görüşleri ve algıları nasıl bir rol oynamaktadır? Açıklayınız.
3. Türkiye'de kamuoyunun AB ile ilgili bilgi düzeyi ve bilgi kaynakları nelerdir?
4. Kamuoyunu şekillendirmekte etkili aktörler arasında hangileri öne çıkmaktadır? Açıklayınız.
5. Türkiye'de AB ile ilgili kamuoyu araştırmalarında hangi hususların üzerinde durulmaktadır? Örnekler ile açıklayınız.
6. Türkiye'de AB üyeliğine verilen destek ve AB ile ilgili algılar 2004'ten itibaren ne yönde gelişmiştir?
7. AB ile ilgili kamuoylarında var olan görüşlerin Avrupa kimliği ile nasıl bir ilişkisi bulunmaktadır? Açıklayınız.

Tavsiye Edilen Kaynaklar

CERAN, Ahmet, İLERİ Çisel, KIVILCIM İlge ve ŞAHİN, Yeliz, **Türkiye Kamuoyunda AB Desteği ve Avrupa Algısı**, İktisadi Kalkınma Vakfı, Yayın No: 283, İstanbul, 2016.

ÇARKOĞLU, Ali ve KENTMEN, Çiğdem, "Diagnosing Trends and Determinants in Public Support for Turkey's EU Membership", **South European Society and Politics**, 2011, 16(3): 365-379.

ESEN, Oğuz ve BAŞKAN, Filiz, **Avrupa Birliği ve Türkiye İlişkileri: Beklentiler ve Kaygılar**, Eflatun Yayınevi, Ankara, 2009.

GÜLMEZ, Seçkin Barış, "The EU Policy of the Republican People's Party: An Inquiry on the Opposition Party and Euro-Skepticism in Turkey, **Turkish Studies**, Cilt: 9, No: 3, Eylül 2008, s. 423-436.

ŞENYUVA, Özgehan, "Turkish Public Opinion and EU Membership: The State of the Art in Public Opinion Studies in Turkey", **Perceptions**, Spring 2006, s. 19-32.

Faydalı Internet Siteleri

http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/

http://www.abgs.gov.tr/abis/

http://www.abbilgi.info.tr/tr/anasayfa.html

http://ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=207&id=1528

24 Avrupa Birliği'nde Türkiye Algıları

Başak YAVÇAN

Bölüm Planı

- Giriş
- AB Kamuoyunun Türkiye'nin Üyeliği Sürecindeki Önemi
- Türkiye'nin Üyeliğine Desteğin Dağılımı ve Nedenleri
- Türkiye'nin Üyeliğine Desteğin Bireysel Temelleri
- AB Kamuoyunun Türkiye Algısının Değiştirilmesi Yönünde Tavsiyeler
- Özet

Giriş

"Avrupa'ya kontrolsüz Müslüman göçü, Türklerin 1683'te Viyana kapılarındaki mağlubiyetinin boşa gittiğini gösterir."

Frits Bolkestein, AB Hollanda Eski Komisyoneri

"Benim seçmenlerden duyduğum endişeli şikayet göçmenlerin başka ülkelerden gelmeleri değil, bu göçmenlerin Müslüman olmaları. Seçmen İslam'dan korkuyor, göçten değil.

Hilbrand Nawjin, Hollanda eski Göç ve Entegrasyon Bakanı

Türkiye'nin AB'ye başvuru ve adaylık süreci engellerle dolu uzun ve zorlu bir yol olarak bilinmektedir. 1999 yılında Helsinki'de adaylığının kabulü ve 2005 yılında üyelik müzakerelerinin başlamasıyla, Türkiye'nin üyeliği AB genelinde ülkenin iktisadi ve siyasi kalkınmışlığından insan haklarına, coğrafyasından kültürüne ve tarihine uzanan çeşitli temalarda çekişmeli tartışmalara konu olmaktadır. AB genelinde genişlemeye yönelik kamuoyu desteği genel olarak düşük seviyelerde seyrederken, bu Türkiye örneğinde en yüksek karşıtlık boyutlarına ulaşmıştır. AB üye ülke vatandaşlarının Türkiye'nin üyeliğine karşı tepkileri zaman zaman AB kurumlarının temsilcileri ve üye ülkelerin siyasal liderlerince vurgulanmaktadır. Türkiye'nin üyeliğine yoğun bir biçimde karşı olanlar buna neden olarak AB vatandaşlarının Avrupalılığı tartışılır Türkiye için hazır olmadıklarını öne sürmüşlerdir.[1] Bu bölümde, kamuoyunun Türkiye yönelik tutumlarının üyelik süreci ve Avrupa siyaseti açısından önemi ile halkın tutumlarının siyasal elitlerden farklılıkları yıllar içerisinde ve üye ülkeler arasındaki değişimi perspektiflerinden incelenecektir. Ardından, Türkiye'nin üyelik sürecine karşı duruşun altında yatan temel nedenler açıklanacaktır. Son olarak ortaya konan bulgular bağlamında geliştirilebilecek siyaset tavsiyelerinin üzerinde durulacaktır.

AB Kamuoyunun Türkiye'nin Üyeliği Sürecindeki Önemi

AB'nin bütünleşmesi sürecinde üye ve aday ülkelerdeki halkların, AB kuruluşları ya da belirli AB siyasetlerine yönelik tutumları uzunca bir süre göz ardı edilmiştir. Fakat, bütünleşmenin tek para birimi gibi ekonomik ve mali, dış politika ve güvenlik gibi siyasi, genişleme gibi kapsamlı sosyo-ekonomik konulara kaymasıyla, AB hakkındaki kamuoyu görüşleri daha dikkati çeker hale gelmiştir. Bununla birlikte kamuoyu ile elitler arasında bütünleşmenin sürdürülmesi konusundaki izin verici uzlaşı (*permissive consensus*), yerini kamuoyunun siyasetçileri kısıtlayıcı muhalefetine bırakmıştır. Bu muhalefet, AB bütünleşmesi ve bu bütünleşmeye ilişkin politikalara yönelik şüpheci yaklaşımlar şeklinde kendini gösterirken, kurucu antlaşmaları revize eden antlaşmalar ile ve genişlemeye onay verilmesi amacıyla yapılan referandumlardaki olumsuz tepkiler ile daha da somutlaşmıştır. Demokrasi açığı olarak ifade edilen sorunun daha da kronikleşmesi ve Lizbon Antlaşması'nda AB halkları tarafından seçilen Avrupa Parlamentosu'nun karar alma mekanizmalarındaki yetkilerinin artmasıyla kamuoyunun önemi gitgide artmıştır. Ayrıca, AB muhalifliğini savunanların sadece uluslarüstü değil aynı zamanda ulusal parlamentolarda da seslerini yükseltip, bu yaklaşımların pek çok AB ülkesinde parti programlarına girmesi, kamuoyunu artık gözardı edilemeyecek bir güç haline dönüştürmüştür. Niha-

[1] Türkiye'nin AB'ye üyeliğini olmayacak türde bir evlilik olarak yorumlayan Goulard, uzun zamandır göz ardı edilen kamuoyu faktörünün artık devreye girdiğini ve hakların istemediği bir Türkiye'nin AB'ye kabul edilmemesi gerektiğini savunur. **Bkz.** Sylvie GOULARD, **Le Grand Turc et la Republique de Venice**, Fayard, Paris, 2004, s.12.

yet, yeni genişleme aşamasında, "hazmetme kapasitesi" veya "entegrasyon kapasitesi" olarak tanınan yeni katılım şartının mevcudiyeti ancak kamuoyu yoklamalarıyla belirlenebilecektir.

Bu süreçte AB üye ülke vatandaşlarının genişlemeye ve Türkiye'ye yönelik tutumları artan bir önem kazanmıştır. Türkiye'nin üyelik sürecine Avrupa Komisyonu ile Amerika Birleşik Devletleri yüksek oranda destek verirken, AB vatandaşlarının, bir başka deyişle demolarının (*demos*) konu hakkındaki görüşleri uzun süre dikkate alınmamıştır. Bu yok sayış, her ne kadar AB'nin genel politikasına ters düşmese de, evrilmekte olan siyaset yapımı ve sürekli tartışma konusu olan demokrasi açığı sorunu, bu sessiz onay döneminin sonunu hazırlamıştır. Türkiye gibi ihtilaflı bir konunun gündeme gelmesiyle, kamuoyu unsuru daha da önemsenmiştir.

AB üye ülkelerinin siyasetçilerinin kamuoyunun bu yükselen AB karşıtlığı ve Türkiye'nin üyeliği konusundaki olumsuz tutumları karşısında takındığı tavır da kamuoyunun gelecekte öneminin giderek artacağına işaret etmektedir. Türkiye'nin üyeliği konusundaki tartışmalarının kendi siyasi konumlarına vereceği olası zarardan endişe duyan siyasi figürler, genelde konuyu erteleme yolunu seçmişler; Avusturya ve Fransa örneklerinde olduğu gibi halka konu ile ilgili ayrı referandumlar yapılacağı garantisini vermişlerdir.[2] Ekim 2010'da Viyana'da toplanan ve içlerinde Avusturya'nın Özgürlük Partisi (FPÖ), Belçika'nın Vlaams Belang Flaman Ayrılıkçıları, Danimarka Halk Partisi, İtalyan göçmen karşıtı Kuzey Ligi ve İsveç Demokratları'nın da bulunduğu bir grup aşırı sağ parti, ülkelerinde Türkiye'nin üyeliğinin referanduma tabi olması için her türlü çalışmayı yapacaklarını taahhüt etmişlerdir.[3] Bu taahhütlerin ne oranda gerçekleşeceğini şimdiden tahmin etmek güç olsa da, bu tarz bir yaklaşımın Türkiye'nin üyeliğinin bir siyaset ve hatta kutuplaştırma aracı olarak kullanılacağının göstergesidir. Ayrıca, her uluslararası antlaşmada olduğu gibi ulusal meclislerde onanma şartının, Danimarka ve İrlanda'da anayasal referandumla ve diğer pek çok üye ülkede de siyasal amaçlı referandumlarla siyasallaştırılması, belki de tüm müzakereler tamamlanmasına rağmen Türkiye'nin üyeliğinin kamuoyu engeline takılmasına neden olacaktır.





[2] "Austria Mulls Turkey Referandum, Ankara Unimpressed", **EurActiv**, 6 Mayıs 2011, http://www.euractiv.com/enlargement/austria-mulls-turkey-referendum-news-504579 (12.06.2013)."Chirac Seeks Vote on Turkey Bid", **BBC News**, 1 Ekim 2004, http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3707332.stm (12.06.2013).

[3] Leigh PHILLIPS, "Far-right 'lite' to Push for EU Referandum on Turkish Accession", **EU Observer**, 25 Ekim 2010, http://euobserver.com/political/31122 (12.06.2013).

Kutu 24.1: Vaka Analizi-AB Anayasa Referandumları ve Türkiye'nin üyelik Sürecine Yönelik Tutumların İlişkilendirilmesi

Avrupa Birliği Anayasası her uluslararası antlaşmada olduğu gibi, üye ülkelerin kendi iç siyasal süreçlerinde onaylamasıyla yürürlüğe girecekti. Bu onaylama süreci bazı ülkelerde yasama organlarınca gerçekleştirilirken, bazılarındaysa halkoyuna/referanduma sunuldu. Anayasayı referanduma sunma kararı İrlanda ve Danimarka için ülke anayasalarının bir gereğiyken, Fransa ve Danimarka'da Avrupa bütünleşmesinin kendilerinden onay alınmadan ilerlemesine tepki veren kamuoyunu yatıştırmak amacıyla alındı. Ne var ki, Türkiye'nin üyelik süreci AB Anayasasının onaylanma sürecini hem Danimarka'da hem de Fransa'da gözle görülür bir biçimde şekillendirdi. Öyle ki, Fransız Cumhurbaşkanı Jacques Chirac önderliğindeki AB yanlısı Fransız siyasetçiler, bu iki konuyu birbirinden ayırmak amacıyla referandumdan önce itirazlarla karşılanan Türkiye'nin üyeliği konusunda daha sonra ayrı bir referandum yapılacağı sözünü vermişlerdi.[4] Yine de, her iki ülkede Türkiye karşıtlarının konuyu sahiplenmesiyle birlikte, Türkiye'nin üyeliği gündemde belki de hiçbir konunun tek başına sahip olmadığı bir yer işgal ederek, özellikle sağ eğilimli ve yabancı karşıtı grupları harekete geçirdi.[5]

Fransa'da IPSOS'un seçmenlerle oy kullandıktan hemen sonra yaptığı sandık çıkış anketine göre, sağcı UMP ve aşırı sağcı Ulusal Cephe partilerinin seçmenleri için anayasaya "hayır" oylarının en önemli nedeni Türkiye'nin AB üyeliğine karşı olmalarıydı.[6] İslamafobik tutumlar, Türkiye'nin AB üyeliğine karşıtlık ve göç politikası yapımındaki egemenlik kaybı kaygıları, Hollanda'da da referanduma yönelik kampanyalarda ve oylamalarda önemli bir rol oynadı.[7] Hollanda'da Geert Wilders'in başı çektiği sağ grupların ortaya koyduğu Türkiye karşıtı retorik iki konuyu eklemlendirirken, anayasa tartışmaları vesilesiyle AB'nin diğer ülkelerine dalgalar halinde yayıldı.

Türkiye'nin Üyeliğine Desteğin Dağılımı ve Nedenleri

Türkiye'nin AB'ye üyeliğine yönelik tartışmalar çoğunlukla siyasal elitlerin söylemleri üzerinden şekillenmekte, üyelik sürecinde olumlu ve olumsuz argümanlar genellikle bu söylemler üzerinden takip edilmektedir. Fakat AB bütünleşmesi üzerine yapılan çalışmalara baktığımızda elitler ve kamuoyu arasında çok büyük farklılıklar olduğu görülmüştür.[8] Genel anlamda, elitlerin AB bütünleşmesi ve Avro gibi konulara kamuoyundan çok daha olumlu görüşlere sahip ortaya koyulmuştur. Bu farklılık, Türkiye'nin üyeliği bağlamında incelendiğinde de benzer bir tabloyla karşılaşılmaktadır. 2011 yılında *German Marshall Fund* tarafından belli AB ülkelerinde ve liderleriyle yapılan Transatlantik Eğilimler anket verilerine göre, AB elitlerinin yaklaşık yüzde 50'si Türkiye'nin AB'ye üyeliğini desteklerken, kamuoyu için bu oran sadece yüzde 22'dir. Bu bilgi ışığında, daha önce de belirtildiği üzere, Avrupa kamuoyunun genel olarak entegrasyona yönelik tutumları gitgide şüpheci bir tavra dönüşmekte ve bütünleşmenin bireylerin hayatlarında görünürlüğü en yoğun alanlarından biri olan genişleme de bu artan şüphecilikten fazlasıyla nasibini almaktadır.

Bu çerçevede, 1999'dan 2002'ye kadar gerçekleştirilen AvroBarometre anketlerinin yıllık ortalamaları alınarak hazırlanan **Tablo 24.1** de görüleceği üzere, diğer aday ülkelerle kıyaslandığında, Türkiye'nin üyeliğine yönelik destek her zaman için diğer adaylardan daha düşük seviyededir.[9] 1999 yılında Malta'nın üyeliğine AB halklarının sadece dörtte biri ve Polonya'ya ise üçte biri

4 "Sarkozy 'Ya AB Anayasası ya Türkiye' Diyor", **BBC Türkçe**, 25 Şubat 2005, http://www.bbc.co.uk/turkish /europe/story/2005/02/050225_sarkozy_turkey.shtml (12.7.2013)

5 G. IVALDI, "Beyond France's 2005 Referendum on the European Constitutional Treaty: Second-order Model, Anti-establishment Attitudes and the End of the Alternative European Utopia", **West European Politics,** Cilt: 29, Sayı.1, 2006, s. 47-69.

6 **Beyza C. TEKİN,** Representations and Othering in Discourse: The Construction of Turkey in the EU Context**, DAPSAC 39, Amsterdam ve Philadelphia, John Benjamins, 2010, s. 103.**

7 "Dutch Say 'Devastating no' to EU Constitution", **The Guardian**, 2 Haziran 2005, http://www.guardian.co.uk /world/2005/jun/02/eu.politics (10.7.2013)

8 Simon HIX, **The Political System of the European Union**, Palgrave, Basingstoke, 2005, s.165; Liesebet HOOGHE, "Europe Divided: Elites vs. Public Opinion on European Integration" **European Union Politics,** Cilt: 4, Sayı.3, 2003, s. 284.

9 Lauren M. MCLAREN, "Explaining Opposition to Turkish Membership of the EU", **European Union Politics**, Cilt: 8, Sayı.2, 2007, s. 253.

karşı çıkarken, kamuoyunun yaklaşık yarısı Türkiye'nin üyeliğine destek vermemiştir. Türkiye'nin üyeliğine karşı tepki, en yakın takipçisi Romanya'dan yaklaşık yüzde 5 daha fazladır. Belirtilen dönemde aday ülkelere yönelik tutumlar Türkiye'de dahi büyük bir değişiklik göstermemektedir, fakat özellikle 2004 ve 2007 yılındaki genişlemelerden sonra "genişleme yorgunluğu"nun da etkisiyle Türkiye'nin üyeliğine yönelik tutumlar negatif yönde değişmektedir.

Kutu 24.2: AvroBarometre Kamuoyu Anketleri

Standart AvroBarometre kamuoyu anketleri Avrupa Komisyonu inisiyatifiyle 1973'ten bu yana her yıl en az iki kez uygulanmaktadır. Anketler AB üye ülkelerinde ve 2001 yılından beri aday ülkelerde de uygulanmaktadır. Temelde Avrupa halklarının AB kurumlarına ve siyasetlerine desteği ölçmeyi amaçlayan bu anketin öne çıkan özelliği AB genelinde her ülkeden yaklaşık 1000 kişinin yüz yüze kişisel görüşme yoluyla ankete katılmasıdır. Ankete katılanlar olasılık örneklem kriterine göre seçilmekte, yani genel popülasyondaki her bireyin ankete girme ihtimali eşit olmaktadır. Bu yönüyle AvroBarometre güvenilir ve temsil gücü yüksek bir anket niteliği taşımaktadır; anketin sonuçları ülkeler ve AB bazında genellenebilmektedir. Ayrıca, birden fazla senede sorulan sorular sayesinde halkın tutumundaki zaman içerisindeki değişiklikler de analiz edilebilmektedir.[10]

1996'dan 2007'ye kadar geçen dönemi kapsayan AvroBarometre anket verileri kullanılarak oluşturulan 24.1 no.lu grafik incelenecek olursa, AB genelinde Türkiye'nin üyeliğine yönelik destek 1996'dan 2007 yılına kadar yüzde 30 civarında seyretmiştir. Bu destek oranı, diğer aday ülkelerin gözle görülür şekilde gerisindedir. Fakat daha da önemlisi, özellikle 2000 yılından sonra, Türkiye'nin üyelik sürecinin ciddi anlamda siyasallaşmasının bir sonucu olarak, bu konuda görüş sahibi olmayan insanların sayısı azalmış ve desteklemeyenlerin oranı hızla artmıştır.

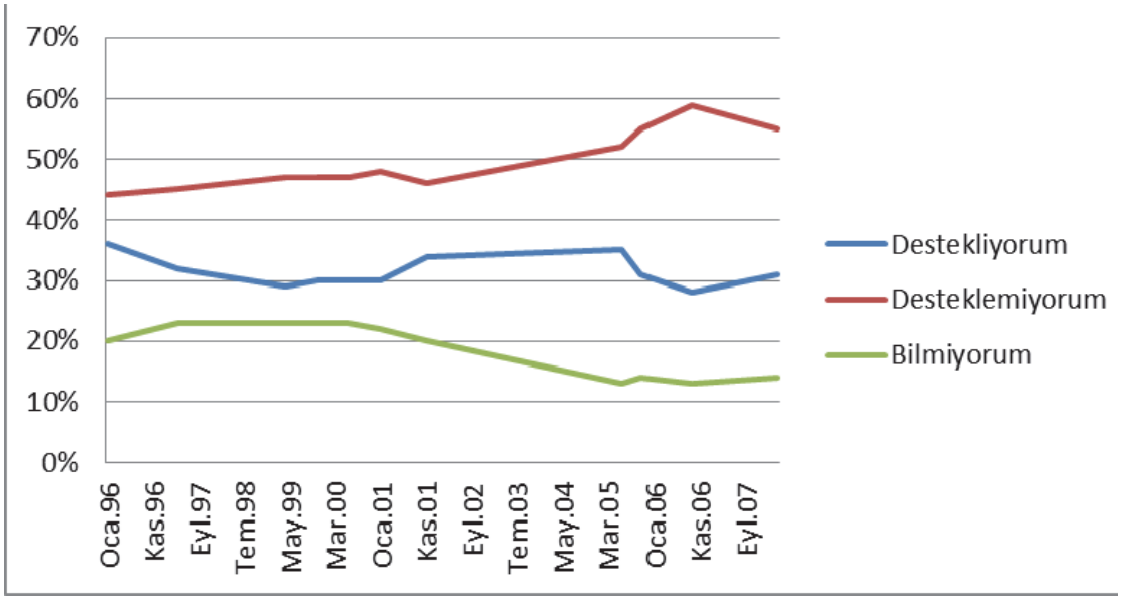
Tablo 24.1: AB Genelinde Aday Ülkelerinin Üyeliklerine İtiraz Oranları (%)

	1999	2000	2001	2002
Malta	26.5	28.0	28.0	29.0
Macaristan	31.0	31.5	30.0	30.5
Kıbrıs	33.0	33.5	33.0	33.5
Polonya	34.5	35.0	34.0	34.5
Çek Cumhuriyeti	35.0	35.5	34.0	34.0
Estonya	38.0	38.0	38.0	37.0
Letonya	38.0	38.0	38.0	37.5
Slovakya	38.5	38.5	38.0	37.5
Litvanya	39.0	38.5	38.0	37.5
Bulgaristan	39.5	40.5	40.0	40.0
Slovenya	41.5	40.5	40.0	40.0
Romanya	42.5	43.5	43.0	44.0
Türkiye	47.0	47.5	46.0	48.0

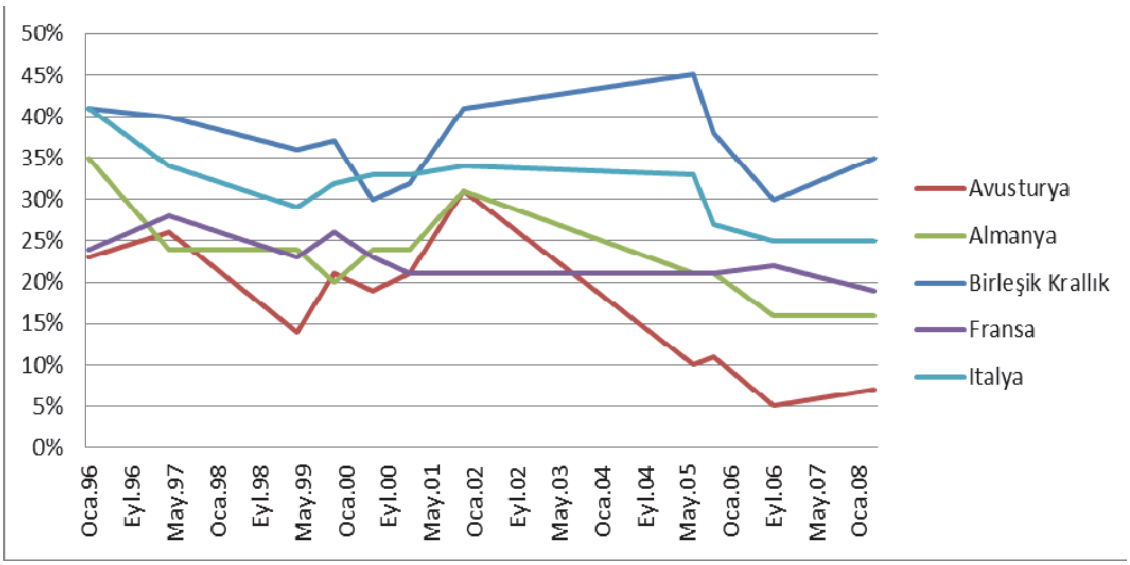
Gözönünde bulundurulması gereken bir başka nokta da 2004 ve 2007 genişlemeleridir. Bu tarihlerden sonra, genel anlamda eski üyelere göre çok daha genişleme yanlısı olan yeni AB ülkeleri anketin örneklemine katılmıştır. Dolayısıyla, aslında Türkiye'ye destek eski ülkelerden çok daha büyük oranda gerilemiştir. Genişlemenin etkisini görmek için eski ve yeni üye ülkelerdeki desteği ayrı ayrı incelemek faydalı olacaktır.

[10] Daha fazla bilgi için Bkz., http://ec.europa.eu/public_opinion/index_ en.htm

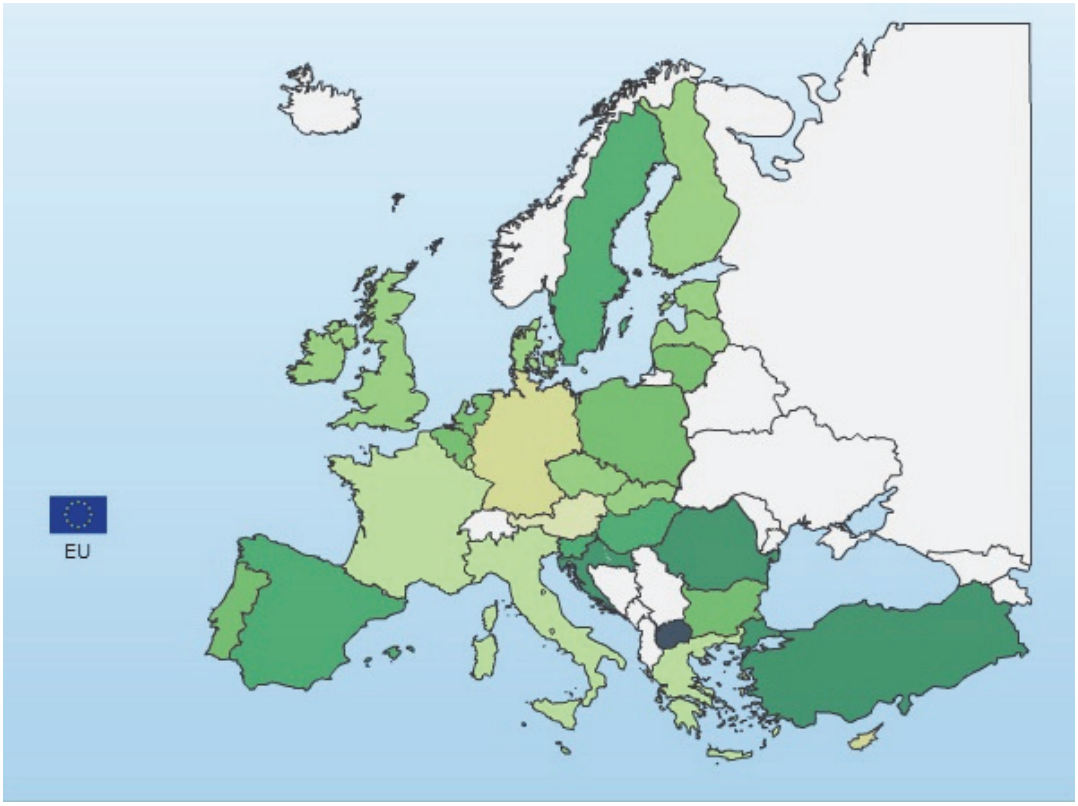
Grafik 24.1: AB Üyelerinde Türkiye'nin Üyeliğine Karşı Tutumlar (1996-2007) (%)



Grafik 24.2: Eski AB Üyesi Ülkelerde Türkiye'nin Üyeliğine Destek (1996-2008) (%)



Harita 24.1: 2008 Yılı İçin AB Üye ve Aday Ülkelerinde Türkiye'nin Üyeliğini Destekleyenlerin Dağılımı



Grafik 24.2'de AB'nin belli başlı eski üye ülkelerde Türkiye'nin üyeliğine destek oranları gösterilmiştir. Görüldüğü gibi, Avrupa şüpheciliği beraberinde gelen geniş ancak derin olmayan bir AB'nin savunucusu olduğu bilinen Birleşik Krallık dışındaki ülkelerde kamuoyu gitgide Türkiye'ye daha az destek vermeye başlamıştır. En keskin düşüşlerin yaşandığı ülkelerin başında Almanya ve Avusturya gelmektedir. Türkiye'nin AB üyesi olmasına, 1996 da AB ortalamasına yakın olan yüzde 35 oranında destek veren Alman halkı, 2008'e gelindiğinde desteğini yüzde 16'lara çekmiştir. Bu düşüşte Hıristiyan Demokrat Merkel hükümetinin önceki SDP hükümetlerine göre Türkiye'ye karşı uzak duruşu ve ayrıcalıklı ortaklık ilişkisini alternatif olarak öne sürmesinin etkisi yadsınamaz. Buna ek olarak, Avusturya'da da Türkiye'nin üyeliğine yönelik destek %23'ten %7'lere kadar gerilemiştir. Bu süreçte Avusturya'da Türkiye'nin üyeliğinin hızla siyasallaşmasının ve özellikle oylarını gözle görülür şekilde arttıran aşırı sağ partilerin konuyu parti programlarına, dolayısıyla gündemlerine taşımalarının etkileri büyüktür.[1]

[1] Avusturya'da kendilerini göçmen karşıtlığı ve milliyetçilik kavramları üzerinden tanımlayan BZÖ ve FPÖ 2006 seçimlerinde %15 ve 2008 yılındaki seçimlerde toplam %27 oy almayı başarmıştır.

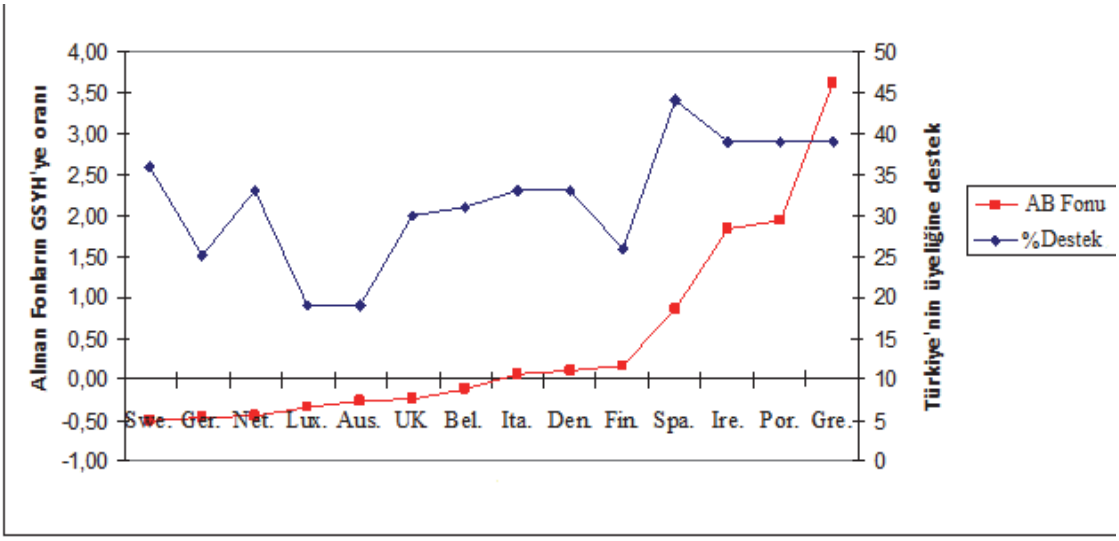
Grafik 24.2'de görüldüğü üzere, Türkiye'nin üyeliğini fazla desteklemeyen Fransız halkının desteği bir miktar düşmüştür; fakat bunda 2005 yılındaki Kuzey Afrika asıllı Fransız gençlerin banliyö isyanlarının Türkiye'ye yönelik algılar üzerinde fazla bir etkisi olmadığı görülmektedir. Destek oranlarındaki gerileme eğiliminin bir başka örneğini ise, Türkiye'nin üyeliğine destek oranı 1996'da yüzde 41 oranından yüzde 25'lere gerileyen İtalyan kamuoyu oluşturmaktadır. Son olarak, her ne kadar Grafik 24.2'de gösterilmese de, kamuoylarının Türkiye'nin AB üyeliğine genel olarak destekçi tutumları bilinen İskandinav ülkeleri ile İspanya, Portekiz ve Yunanistan gibi Güney Avrupa ülkelerinde kamuoyu desteğinin büyük değişiklikler göstermediği belirtilmelidir.

2004-2007 yılında katılanlara, Türkiye'nin üyeliği hakkında soruların sorulduğu son AvroBarometre sonuçlarının ülkelere dağılımını görmek bu noktada hem eski üyelerin dağılımını hem de Doğu Avrupa ülkelerinin farklılıklarını tespit etmek açısından faydalı olacaktır. Harita 24.1 bu amaçla 2008 yılına ait veriler kullanılarak oluşturulmuştur.

Harita 24.1'in anahtarından da anlaşılacağı üzere ülkelerin renkleri koyulaştıkça, o ülkedeki Türkiye'nin üyeliğine yönelik destek artmaktadır. Bu durumda Türkiye'nin üyeliğine en olumsuz tepki Avusturya, Almanya ve Güney Kıbrıs halklarından gelirken, bu ülkeleri Fransa, İtalya ve daha sonra da Yunan halkları takip etmektedir. Yukarıda da bahsedildiği gibi, İskandinav ülkeleri, Birleşik Krallık ve İrlanda'da destek nispeten daha yüksektir. Öte yandan İspanya, Portekiz ve özellikle Balkanlar'da Türkiye'nin üyeliğini olumlu bulanlar ciddi oranda artmakta, hatta Makedonlar üyeliğe Türklerden fazla destek vermektedirler. Yapılan kamuoyu çalışmaları, Güney Kıbrıs istisnasıyla, Doğu Avrupa ülkelerinin ortalama %50'lere varan bu olumlu yaklaşımlarının kendilerinin de yeni üye olmalarından ve faydalandıkları AB nimetlerinden başkalarının da faydalanmasına yönelik dayanışmacı tutumlarından kaynaklandığını göstermektedir.

Bir başka deyişle, Türkiye'nin üyeliği konusundaki algı AB genelinde hem zaman içerisinde hem de ülkeden ülkeye büyük farklılıklar göstermektedir. Burada dikkat çeken önemli bir nokta, siyasal elitlerin Türkiye'nin AB üyeliği durumunda AB kurumlarındaki dengelerin değişeceği ve ülkenin büyük nüfusu sayesinde AB kurumlarında belirleyici söz hakkına sahip olacağına dair kaygılarıdır. Türkiye'nin üyeliğine karşı çıkanlar, ayrıca ülkenin göreli ekonomik geri kalmışlığını ve olası üyelik durumunda kalkınma fonlarından alacağı desteği önemle vurgulamışlardır. Bu görüşe göre, daha önce Ortak Tarım Politikası ve yapısal fonlardan net fayda sağlayan ülkeler, Türkiye'nin AB'ye katılmasıyla katkıda bulunanlara dönüşeceklerdir. Bu durum özellikle Portekiz ve İspanya gibi Güney Avrupa ülkelerini ve İrlanda gibi yeni üyeler için bir tehlikedir. Aynı durum genişlemeden sonra bu fonlardan fayda sağlayan Doğu Avrupa ülkelerinin Türkiye'nin üyeliği ile uğrayacağı kayıplar açısından da önemli olmuştur. Fakat kamuoyu anketlerine bakıldığında tam da bu ülkelerin AB içinde Türkiye'nin üyeliğini en çok destekleyen ülkeler olduğu görülmektedir. Grafik 24.3'te genişleme öncesinde AB üye ülkelerinin AB fonlarından aldığı payın Gayri Safi Yurtiçi Hâsılalarına (GSYİH) oranı ve Türkiye'nin üyeliğine destekleri ilişkilendirilmiştir.

Grafik 24.3: Alınan AB Fonları ve Türkiye'nin Üyeliğine Destek (%)



Grafik 24.3'te, Türkiye'ye desteğin ülke ortalamalarına ve AB den alınan fonların bu ülkelerin ekonomilerinin büyüklüğüne oranı arasında ters orantılı bir ilişki göze çarpmamaktadır. Dahası, Türkiye'nin katılımı durumunda daha büyük bir fondan mahrum olacak İspanya, İrlanda ve Portekiz gibi ülkeler bir kaybı olmayacak ülkelere oranla Türkiye'nin üyeliğini çok daha fazla desteklemektedir. Bir başka deyişle, Türkiye'nin üyeliğinin iktisadi yükü konusu üye ülkelerin halkları tarafından büyük oranda önemsenen bir konu gibi görünmemektedir. Dolayısıyla, elitlerin Türkiye'nin üyeliğine karşıtlığı ile halkların karşıtlığının temelleri pek de benzer değildir. Bu durumda, AB halklarının Türkiye'nin üyeliğine destek eksikliğinin temel sebepleri merak konusudur.

İktisadi kar zarar hesapları Türkiye'ye yönelik tutumları fazla etkilemezken, çevresel faktörlerin bu konuda daha belirleyici olduğu göze çarpmaktadır. Bu konuda yapılan bazı çalışmalar AB ülkelerinde yaşayan göçmenlerin oranlarına dikkat çekmiş ve Almanya, Hollanda ve Avusturya gibi ülkelerdeki düşük desteği Türk göçmenlerinin entegrasyon sorunları ile ev sahibi topluluklarla olan ilişkileriyle temellendirmiştir.[1] Bir yandan Türkiye'den göç almış ülkelerde genişlemeye destek düşükken, öte yandan göçmenlerle daha fazla iletişim içerisinde olan bireylerin Türkiye'nin üyeliğine daha fazla destek vermesi Türk göçmenlerin üyelik algılarını hem olumlu hem olumsuz yönde etkilediklerini göstermektedir. Bu bağlamda yerli halkla iletişim içerisinde olmayıp paralel topluluklar halinde varlıklarını sürdüren göçmen gruplar, Türkiye'nin üyeliği halinde ortaya çıkacak olası göçünün ve bunun yaratacağı sosyo-ekonomik sıkıntıların hatırlatıcısı olmuşlardır.

[1] MCLAREN, 2007, s. 268; Rachid AZROUT vd., "Focusing on Differences? Contextual Conditions and Anti-immigrant attitudes' Effects on Support for Turkey's EU Membership", **International Journal of Public Opinion Research**, 2013, s. 217.

Türkiye'nin Üyeliğine Desteğin Bireysel Temelleri

Türkiye-AB ilişkilerinin hassas noktalarından biri olan kamuoyu desteği, bir önceki bölümde belirtildiği üzere, AB genelinde heterojen bir tablo çizmektedir. Ülkeden ülkeye destekte büyük değişimler gözlenirken, yıldan yıla da farklılıklar ortaya çıkmakta ve özellikle son yıllarda azalan bir destek eğilimi gözlenmektedir. Her ne kadar bu farklılıkların temelinde neler olabileceği konusunda tahminlerde bulunulsa da, ülkeler arasındaki farklılıklar tek başına Türkiye'nin üyeliğini desteklemenin sebepleri konusunda bize yeterince ışık tutmamıştır.

Bu sebepleri anlamanın bir yolu, cevaplayıcılara doğrudan tutumlarının temellerini sormaktır. Her ne kadar bazı durumlarda cevaplayıcıların anketlerde önyargı veya aşırı görüşlerini saklandıkları ortaya konmuşsa da, verilen alternatifler arasında seçtikleri sebepler bireylerin tutumlarını anlamak için önemli bir yoldur.

Kamuoyunun Türkiye'nin üyeliği konusundaki görüşleri sadece ülkeden ülkeye değişmemekte, bireylerin belli birtakım özellikleri de bu konudaki pozisyonlarında belirleyici unsur olmaktadır. Bir başka deyişle, milliyetleri ne olursa olsun, yaş, cinsiyet, ideoloji, gelir gibi konularda belli özelliklere sahip bireyler bu özelliklere sahip başka bireylerle ortak ve diğerleriyle daha farklı tutumlar içinde olabilmektedir. Bu anlamdaki farklılıklar, Türkiye'nin üyeliğine yönelik tutumların altında yatan sebepler hakkında önemli ipuçları verebilir. Bu sebeple, bu bölümde halkın tutumlarının bireysel temelli belirleyicisi olduğu düşünülen temel kamuoyu teorileri çerçevesinde Türkiye'nin üyeliğine destek incelenecektir. Bu bağlamda tartışılacak çalışmaların çoğu, AvroBarometre veya *European Social Survey* gibi çok uluslu anketlerdeki bireysel verileri korelasyonel yöntemlerle analiz etmişlerdir.

Kutu 24.3: Korelasyonel Çalışmalar ve Anket Analizi

Her ülkeden olasılık örneklemleri alarak yapılan anketler, ülkeler arasındaki farklılıklara göre analiz edilebilirken, bireysel farklılıkların tutumlar üzerindeki etkisi de incelenebilir. Bunun için örneklemdeki her bireyin sorulara verdikleri değerleri niteleyen bir veri setine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu sistemde, bireylerin cevapları belli demografik özelliklere göre ayırt edilebilir. Örneğin, 18-25 yaş arası bireyler ile 65 yaş üstü bireylerin tutumları karşılaştırılabilir. Fakat cevaplayanların tutumlarında ortaya çıkabilecek farklılıkların tesadüfi mi, yoksa istatistiki olarak anlamlı mı olduğunu belirlemenin yolu korelasyonel çalışmalardan geçer. Farklı değişkenlerin beraber artıp azalması prensibine göre kavramlar arasında ilişkiler kuran bu yöntemle ayrıca birkaç değişkenin tutumlar üzerindeki etkisi de eş zamanlı olarak gösterilebilir. Böylelikle bireylerin hangi özelliklerinin tutumları üzerinde daha fazla etkili olduğu da anlaşılabilir.

Genel olarak AB kamuoyunu ve Türkiye'ye genişleme gibi konulardaki tutumları açıklamada kullanılan kuramlardan ilki faydacılık olarak anılan yaklaşımdır. Bu kurama göre, bireyler bir konudaki görüşlerini belirlerken temelde bir fayda zarar hesabı yaparlar ve bu doğrultuda bir tutum takınırlar. Bir başka deyişle, materyal anlamda fayda sağladıklarını veya sağlayacaklarını düşündükleri siyasal konuları desteklerken, bu faydayı görmedikleri konulara olumsuz bakarlar. Bu bağlamda Türkiye'nin üyeliğinin olası etkileri düşünüldüğünde, genişlemeden zarar görecek bireylerin karşı tutum almaları, faydalanacakların ise üyeliğe destek vermeleri beklenmektedir.[2] Buna göre olası bir göç durumunda yeni iş gücüyle rekabet etmekte sıkıntı çekmeyecek yüksek gelir sahibi bireyler ya da henüz iş gücü rekabeti ile karşı karşıya kalmamış gençler genişlemenin daha fazla

[2] Gabel MATTHEW, "Public Support for European Integration: An Empirical Test of Five Theories," **The Journal of Politics**, No: 60, 1998, s. 346; Richard C. EICHENBERG ve Russell J. DALTON, "Europeans and the European Community: The dynamics of public support for European integration", **International Organization**, Cilt: 47, Sayı.4, 1993, s.522.

destekçisi olacaktır. Bunun yanında işsizlerin, mavi yakalıların, dolayısıyla düşük gelir sahiplerinin bu tarz olası bir rekabetten olumsuz etkilenmeleri, dolayısıyla genişlemeye karşı olmaları beklenmektedir. Öte yandan, aday ülkeye komşu ülkenin sınır bölgelerinde yaşayanların, üyelik durumunda artacak ticaretten ve etkileşimden daha çok fayda göreceği ve bu sebeple daha büyük destek göstereceği ortaya konmuştur.[3] Çeşitli anketler kullanılarak yapılan çalışmalar bu teorinin bu yöndeki beklentilerinin bir kısmının karşılandığını göstermiştir. Özellikle AB genişlemesini ele alan genel nitelikli çalışmalarda bu açıklamalar önemli yer tutmuştur, fakat Türkiye özelinde bakıldığında bu tarz ekonomik temelli kaygıların pek de önemli bir motivasyon yaratmadığı görülmektedir. Örneğin, 2000 yılı AvroBarometre'nin verileriyle yapılan bir çalışmada mavi yakalı ya da işsiz olmak veya düşük gelire sahip olmak gibi ekonomik tehdit algısına yol açabilecek unsurlar, Türkiye dışındaki aday ülkelerin üyeliğine yönelik tutumları etkilerken, Türkiye için herhangi bir etki yaratmamıştır.[4]

Bunların yanı sıra, Ortak Tarım Politikası sebebiyle AB'den ciddi maddi destek gören çiftçilerin, Türkiye gibi nüfusunun büyük kısmı tarımla uğraşan bir ülkenin üyeliği halinde büyük kayba uğrayacaklarından, üyeliğe yönelik olumsuz görüşe sahip olmaları beklenir. Fakat yapılan çalışmalarda bu teorinin beklentilerini destekleyici verilen bulunmamış bu tip bireylerin diğerlerine göre daha az veya çok destek göstermedikleri ortaya konmuştur.

Faydacı yaklaşımın beklentilerinin Türkiye'nin üyeliğine desteğini açıklamakta yetersiz kalması, bu konuda çalışan uzmanları başka kuramlara yöneltmiştir. Bu bağlamda kullanılan ikinci teori değerlere ve kimliğe dayalı açıklamalara ağırlık veren sembolik siyaset yaklaşımıdır. Sosyal psikolojinin gruplar arası ilişkiler konusundaki literatürüne geniş göndermeler yapan bu yaklaşım, beklentilerini bir gruptaki bireylerin diğer grupları kategorize etme ve kendinden olmayanları daha negatif bir ışık altında değerlendirme, yani önyargılı olma eğiliminden yola çıkarak, kamuoyunun tutumlarını incelemiştir.[5] Özellikle azınlıklara, göçe ve farklı grupların faydalandığı düşünülen devletin sosyal harcamalarına yönelik tutumların açıklamalarında bu kuramdan faydalanılmıştır. Bu yaklaşıma göre bireyin sembolik kaygıları; yani milli, dini, ya da etnik kimliğe verdiği önem iktisadi kaygılardan bağımsız olarak belli politikalardaki duruşunu etkilemektedir.[6]

AB'ye yönelik tutumlar ve özellikle genişleme konusunda bu yaklaşımın çok çeşitli uygulama alanları olduğunu görmekteyiz. Örneğin, bazı çalışmalar ulusal kimliğin kamuoyu üzerindeki etkisini gösterirken, bazıları dini kimliğin ve yine bazıları da yabancı düşmanlığı, İslamafobi ve kültürel tehdit algısı üzerinden AB'nin genişlemesine yönelik tutumların nasıl etkilendiğini ortaya koymuştur.[7] Buna göre kültürel tehdit hissine

---

3 Christopher J. ANDERSON ve M. Shawn REICHERT, "Economic Benefits and Support for Membership in the E.U: A Cross-National Analysis,", **Journal of Public Policy**, Sayı.15, 1993, s. 231-49.

4 MCLAREN, 2007, s. 266.

5 Henri TAJFEL ve John C. TURNER, **"The Social Identity Theory of Intergroup Behavior,"** S. WORCHEL ve W. G. AUSTIN (der.), **The Psychology of Intergroup Relations,** Nelson/Hall, Chicago, 1986, s.109.

6 David SEARS ve Carolyn FUNK, **"Self Interest in Americans' Political Opinions"**, Jane J. MANSBRIDGE (der.), **Beyond Self Interest**, The University of Chicago Press, Chicago, 1990, s.154.

7 Mathieu DEFLEM ve Fred C. PAMPEL, "The Myth of Post-National Identity: Popular Support for European Unification", **Social Forces,** Cilt: 75, Sayı. 1, 1996, s. 119–143 ve s.133; MCLAREN, 2007, s. 262; Brent L. NELSEN ve James F. GUTH, "Religion and Attitudes toward the European Union: The New Member States: A Research Note", **European Union Studies Association Ninth Biennial International Conference**, Austin, Texas, 2005, s.7; S. DEMASTER, ve M. K. LEROY, "Xenophobia

sahip, milliyetçi kimliği baskın ve kültürel temelli göç karşıtlığı bulunan bireyler diğerlerine göre Türkiye'nin AB üyeliğine çok daha fazla karşı çıkmaktadırlar.[8] Bu kavramsal perspektifin beslediği açıklamalar, yapılan çalışmalarda faydacı açıklamalara göre çok daha tatmin edici sonuçlar vermiş ve farklı yıllarda farklı örneklemlerle yapılan analizlerde teorinin beklentilerini tutarlı bir şekilde desteklemiştir. Bu noktada, sadece genişleme olgusu özelinde değil, AB bütünleşmesi ve ilişkili konularda da çok kültürlülüğün AB halklarında büyük bir tedirginlik yarattığı anlaşılmaktadır. Tüm bunların yanı sıra, medyanın olayları yansıtışının ve siyasi söylemde konunun ifade ediliş şekli ile ideolojinin de Türkiye ile ilgili tutumları az da olsa etkilediği ortaya konmuştur.

2005 yılında 25 üye ülkede saha çalışması gerçekleştirilen bir AvroBarometre anketi de benzer sonuçlar ortaya koymuştur. Buna göre, cevaplayıcıların yüzde 54'ü Türkiye ve üye ülkeler arasındaki kültürel farklılıklarının Türkiye'nin üyeliği önündeki en büyük engel olduğu görüşündedir. Yüzde 60'ının görüşü ise Türkiye'nin üyeliğinin Birliğe göçü kolaylaştıracağı yönündedir. 2005 yılında yapılan bir başka anket olan *Transatlantic Trends* anketine göre ise cevaplayıcıların yüzde 40'ına göre Türkiye Müslüman bir ülke olduğu için AB'ye ait değildir.

Boğaziçi Üniversitesi Avrupa Çalışmaları Merkezi'nin 2009 yılında Almanya, Fransa, İngiltere, İspanya ve Polonya'da gerçekleştirdiği anketin sonuçları da bu bulguları destekler yönde dikkat çekicidir. Anket sonuçlarına göre, Türkiye'nin AB üyeliğine karşı çıkanların yüzde 46'sı bu görüşlerinin temelinde kültürel sebepler yattığını ifade etmiştir. Öte yandan ekonomik kaygıları öne sürenlerin oranı yüzde 20 iken, siyasi sebeplerle karşı çıkanlar örneklemin yüzde 29'unu oluşturmaktadır. Türkiye karşıtları arasında en çok kabul gören, yüzde 51'lik bir oranla en çok kabul gören, "kültürel olarak Türkiye'nin Müslüman bir ülke olması ve Avrupa'nın Hıristiyan kökleriyle uyuşmaması" savıdır.[9]

Netice itibarıyla, tüm bu çalışmaların sonuçlarını ve güncel anket verilerini karşılaştıracak olursak, karşımıza çıkan tablo iktisadi kaygılardan ziyade sembolik kaygıların Türkiye'nin AB üyeliğine yönelik tutumları şekillendirdiği yönündedir.

AB Kamuoyunun Türkiye Algısının Değiştirilmesi Yönünde Tavsiyeler

Türkiye'nin üyeliğine yönelik düşük destek veren kamuoyu ve bunun olası sebeplerinin özetlendiği tüm bu bulgular ışığında, ilk olarak halkın söz hakkının gitgide arttığı yeni AB'de düşük kamuoyu desteğinin önemsenmesi gerektiği belirtilmelidir. Bu noktada, bu olumsuz algının nasıl azaltılabileceği Türkiye üye olsun olmasın büyük önem taşımaktadır, zira Türkiye ile ilgili siyasette alınan her karar konusunda AB'deki siyasetçilerin hesap verme kaygısı şüphesiz olacaktır. Fakat, bu olumsuz algının olumluya çevrilmesi çok güçtür. Türkiye ekonomisinin güçlenmesinin ya da işsizlik oranlarının düşmesinin bu tarz kültürel korkulara

and the European Union", **Comparative Politics,** Cilt: 32, Sayı. 2000, s. 428; Thomas CHRISTIN ve Alexander H. TRECHSEL, "Joining the EU? Explaining Public Opinion in Switzerland", **European Union Politics**, Cilt: 4, Sayı: 3, 2002, s. 433; Başak YAVÇAN, "Turkey: EU's Significant 'Other'", **New York Consortium of European Studies**, 2007, s.5, http://cems.as.nyu.edu/docs/CP/4751/ May2007Newsletter.pdf (03.06.2013).

8 C. H. De VRESSE vd., "Hard and Soft: Predictors of Public Support for Turkish Membership in the EU", **European Union Politics**, Cilt: 9, Sayı. 4, 2008, s. 511-530.

9 Söz konusu çalışma Haziran 2008 ve Kasım 2009 tarihleri arasında Boğaziçi Üniversitesi Avrupa Çalışmaları Merkezi tarafından yürütülen **Avrupalıların Müstakbel Bir AB Üyesi Olarak Türkiye'ye Bakışları ve Türkiye'nin Avrupalılaşma Sorunları** başlıklı proje kapsamında yapılmıştır.

dayalı bir Türkiye karşıtlığını azaltması pek de olası görülmemektedir. Yakın dönemde iyiye giden ekonomik göstergelere rağmen, Türkiye'nin üyeliğine desteğin daha da azalması buna en güzel örnektir. Fakat, tüm bunlar bireylerin fikirlerini değiştirmenin imkânsız olduğu anlayışını doğurmamalıdır. Öncelikle halen pek çok insan Türkiye'nin üyeliği konusunda her hangi bir görüşe sahip değildir ve bu grubun desteğini kazanmak çok önemlidir. Öte yandan yapılan pek çok akademik çalışma, üyelik durumunda Türkiye'den AB'ye büyük bir göç olacağı kaygılarının yersizliğini ortaya koymuştur. Bu çalışmalara göre tam tersine, Avrupa'da yaşayan pek çok Türk asıllı bireyin iyileşen siyasal ve iktisadi koşullar sebebiyle ülkeye geri dönmek isteyeceğine dair beklentiler mevcuttur.[10] Dolayısıyla, Türkiye karşıtları bu yönde çalışmalar hakkında bildirilmeli ve kaygıları dindirilmelidir.

Öte yandan, bu korkunun temeli kültürel ve kimliğe dayalı olduğundan, kısa vadeli yaklaşımların bu yönde bir değişimi sağlamaya yeterli olmadığı aşikârdır. Birkaç aylık bir kampanya ile ne birinin kimliği ne de ötekileştirdiği gruplar değiştirilebilir. Fakat, daha uzun vadede, AB kamuoyunun bugünkü durumu AB'nin nasıl bir Avrupalılık kimliği oluşturmak istediği açısından pek çok imkân da sağlamaktadır. Avrupa elitleri ve medyasının farklılıkları vurgulayarak ve bir Müslüman öteki oluşturarak inşa edilecek bir Avrupa kimliği yerine, çok kültürlülüğün ve çeşitliliğin kattığı kültürel zenginlikleri vurgulayan daha Kant'çı ve kozmopolit bir Avrupalı kimliğini kucaklaması ve yaygınlaştırması büyük önem taşımaktadır. Bu yönde bir yaklaşım, uzun vadeli bir tutarlılık gerektirmekte, fakat bu kimliği oluşturmakta kaybedilen her dakika sadece Türkiye'nin üyeliğini engelleme riskini değil, hali hazırda AB topraklarında yaşayan milyonlarca Müslümanı yabancılaştırma tehlikesini taşımaktadır.

Ayrıca Türkiye'nin korkulan öteki imajı devam ettiği sürece, Türk siyasetçileri bu algıya karşı çıkmalı ve kültürel benzerliklere ve farklılıklara saygıya ve toleransın önemine dikkat çekmelidirler. Bu öteki fikrini destekleyici tarihsel ve güncel referanslardan önemle kaçınılmalı, karşılıklı iletişimi arttırıcı ve dolayısıyla korkuyu dindirici politikalar izlenmelidir. Önceki kısımlarda bahsedilen çalışmaların ortaya koyduğu AB halklarındaki Müslümanların olası göçü korkusu göz önüne alındığında, bu korkuyu desteklememek büyük önem arz etmektedir. Bu çerçevede, tüm faydalarına rağmen vizesiz seyahat hakkının mevcut göç korkusunu daha da besleyeceği belirtilmelidir. Belki de eş zamanlı olarak, pek çok yeni üye ülkenin yaptığı gibi Türkiye de bireylerin serbest dolaşımı konusunda gönüllü geçiş dönemleri talep etmeli ve bu korkuyu azaltmalıdır.

Özet

AB bütünleşmesi süresince Birliğin siyaset alanı sosyal konulara genişledikçe, AB üye ülke vatandaşları karar alma süreçlerinde daha fazla söz sahibi olma taleplerini artırmışlardır. Mevcut bütünleşme süreci ile ilgili tepkilerini pek çok referandumda "hayır" oyu kullanarak dillendiren kamuoyu sebebiyle, AB politikaları artan bir görünürlük ve siyasallığa bürünmüştür. Özellikle demokrasi açığının giderilmesi kaygılarıyla daha da önemsenen kamuoyu, Türkiye'nin üyeliği konusunda da gerek olası referandumlar, gerekse demokratik seçim süreçleri içerisinde büyük önem kazanmıştır.

Bu bölümde Türkiye'nin üyeliğine yönelik tutumlar tarihsel bir süreçte incelenmiş ve zamanla azalan kamuoyu desteği ortaya konmuştur. Bu eğilimin ülkeler arasında gösterdiği farklılıklar

[10] Refik ERZAN, Umut KUZUBAŞ ve Nilüfer YILDIZ, "Growth and Immigration Scenarios for Turkey and the EU", **EU-Turkey Working Papers,** No: 13, 2004, s.10.

analiz edildiğinde ise, siyasal elitlerin Türkiye karşıtı argümanlarından daha farklı konuların bireyleri kaygılandırdığı ortaya çıkmıştır. Dikkat çekici bir bulgu da, mevcut Türk göçmenlerin Türkiye'nin üyeliğine yönelik tutumları olumlu değil, olumsuz yönde etkilemesidir. Ortaya çıkan tabloda, Türkiye'ye karşıtlığının en önemli nedenlerinin kimlik ve kültürel tehdit algısına dayalı sembolik kaygılar olduğu, diğer aday ülkelere yönelik tutumların önemli bir belirleyeni olan faydacı yaklaşımların ise Türkiye örneğinde yetersiz kaldığı gösterilmiştir.

Sorular

1. Kamuoyu AB bütünleşmesinin erken dönemlerinde bu denli önem arz etmezken, son dönemde önemli bir belirleyici haline gelmiştir. Buna sebep olan oluşumlar nelerdir?
2. Türkiye'nin AB'ye üyeliği açısından kamuoyu ne gibi tehditler oluşturur, AB halklarının görüşleri neden önemsenmelidir?
3. 1990'lardan bu yana Türkiye'ye yönelik kamuoyu desteği ne yönde değişmiştir? Bunun sebepleri neler olabilir?
4. Portekiz, İspanya ve İrlanda gibi ülkelerde kamuoyunun Türkiye'nin üyeliğini yüksek oranda desteklemesi, siyasal elitlerce ortaya konan hangi savı çürütür?
5. Sembolik kaygılar ne demektir? Türkiye'nin üyeliğine yönelik tutumları nasıl etkiler?
6. AB'de kamuoyunun ve siyasal elitlerin Türkiye'nin üyeliğine karşı ürettikleri savlar nasıl karşılaştırılabilir?

Tavsiye Edilen Kaynaklar

BAUN, Michael J., **A Wider Europe: The process and Politics of European Union Enlargement**," Rowman&Littlefield Publishers, 2000.

KOHLI, Martin, "The Battlegrounds of European Identity", **European Societies**, Cilt: 2, No: 2, 2000, s. 113-137.

NEUMANN, Iver B., "Uses of the Other: 'The East' in European Identity Formation", Universityof Minnesota Press, Minneapolis, MN, 1999.

Faydalı İnternet Siteleri

http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

http://trends.gmfus.org/transatlantic-trends/

http://euobserver.com/

http://www.euractiv.com/priorities/turkey-eu-public-thinks-linksdossier-188457

http://www.eui.eu/Projects/EUDO-PublicOpinion/About.aspx

Bölüm 6

GENEL DEĞERLENDİRME

- Türkiye-AB İlişkilerinin Gelişmesinde Bazı Saptamalar ve Genel Bir Değerlendirme

  Tuğrul ARAT

25 Türkiye-AB İlişkilerinin Gelişmesinde Bazı Saptamalar ve Genel Bir Değerlendirme

Tuğrul ARAT

1. Türkiye'nin Tarihsel Tezi Olarak Avrupa Devleti Olmak

Osmanlı Devleti, kimliğini yitirmeden Avrupa'ya yerleşmeyi ve üstelik yayılmayı başarmış tek Türk devletidir. Türkler, Avrupa'ya yerleştikten sonra, yerleştikleri topraklar üzerindeki devletsel yetkilerinin bütün devletlerce tanınması yönündeki niyetlerini sürekli canlı tutmuşlardır. Avrupa'nın diğer devletleri ise, bu tanımayı, en barışa dönük ortamlarda dahi Osmanlı devletinden esirgemeyi uzun süre tercih etmişlerdir.

Nihayet, Paris Kongresi sonunda, 30 Mart 1856'da imzalanan antlaşmada, Avrupa'nın büyük devletleri, Osmanlı Devletinin Avrupa Devletleri Topluluğuna dâhil olduğunu kabul etmişlerdir. Ne var ki, 1856 Paris Antlaşmasında kabul edilen bu esas, Osmanlı Devletinin ısrarına rağmen uygulamaya tam olarak intikal ettirilmemiş, Türkiye'nin Avrupa devleti sayılması imkânı, pratikte, ancak Lozan Antlaşmasından sonra doğmuştur.

Bununla beraber, Osmanlı Devleti, Paris Kongresinin yol açtığı ivme istikametinde, Batı Avrupa sisteminin etkisi altında, devlet yönetimini, toplumsal, ekonomik sistemi ve hatta hukuki yapıyı çağdaşlaştıracak, en azından ülkenin "çöküş" döneminden kurtulmasını sağlayacağı düşünülen birtakım "düzeltici tedbirleri" 19. yüzyılda, iyi veya kötü (çünkü bu tedbirler çok başarılı bir biçimde uygulanamamıştır) uygulamaya koyma girişimini başlatmıştır.[1] Böylece, Osmanlı Devletinin son döneminden başlayarak, Türkiye, Batı Avrupa modeli bir çağdaşlaşmayı hedef alarak, siyasal, sosyal, ekonomik ve hukuki yapı ve sistemlerini, Batı Avrupa ölçü ve standartlarına uyumlaştırma yönelimine girmiştir. Ancak, çeşitli nedenler özellikle de tarihsel, kültürel, toplumsal şartlara bağlı karşı koyuşlardan ötürü ikilemlere saplanmaktan öteye mesafe alamamıştır: (Örneğin, yargı alanında şer'iye mahkemeleri yanında nizamiye mahkemelerinin etkinliğe geçmesi).[2]

Türkiye, Cumhuriyet Döneminde ise, Atatürk inkılapları doğrultusunda hızla ve çok etkili biçimde batılılaşma sürecine girmiş, II. Dünya Savaşının sonrasında da, uluslararası düzlemde, Batı Avrupa kurumsal yapılarına entegre olmaya başlamıştır.

---

1 Bkz. Bülent TANÖR: "Anayasal Gelişmelere Toplu Bakış", **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi,** C.I, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 10-26.

2 Osmanlı Devletinin tarihsel, coğrafi, kültürel nedenlerle bir Avrupa devleti olma eğilimi ve fakat bu eğilimin sonuca ulaşamamasının değişik açıdan tahlili için ayrıca Bkz. Baskın ORAN, "Giriş: Türk Dış Politikasının Tezi ve Pratiği", Baskın ORAN (der.), **Türk Dış Politikası,** Cilt.I, B. 09, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004, s. 17-53 (I: TDP'nin Kurumsal Çerçevesi)).

Yurt içinde siyasal, ekonomik, sosyal ve hukuki yapılarını yeniden inşa ederken, hatta diyebiliriz ki, ciddi bir kültürel değişimi gerçekleştirmeye çaba gösterirken, Batı Avrupa kurumlarına katılma konusunda nispeten kısa bir sürede çok önemli adımlar atmıştır. Öyle ki, 1960'ların ilk yıllarına gelindiğinde, Türkiye, Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı, Avrupa Konseyi, Kuzey Atlantik Teşkilatı, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı gibi, Batı Avrupa'nın birleşmeye dönük uluslararası örgütlenmesini temsil eden başlıca önemli kuruluşlarının içinde yerini almıştı; Türkiye'nin, dışında kaldığı bu türden tek Avrupa örgütsel yapısı Avrupa ekonomik bütünleşmesinin lokomotifi işlevini görmekte olan üç Avrupa Topluluğundan oluşan yapıydı.[3]

2. Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasındaki Ortaklık İlişkisi

(a) Türkiye, Avrupa entegrasyon hareketine katılım konusunda görüşmelerde bulunmak üzere 31 Temmuz 1959'da Avrupa Ekonomik Topluluğuna (AET) başvurdu.

Bu başvuruda, o günün Türkiye Cumhuriyeti hükümetinde kendini gösteren bazı kuşkulara rağmen, bütün olumsuz şartları aşarak, hatta dönemin Cumhurbaşkanını ve Başbakanını ikna ederek, başvuruyu AET yetkililerine ulaştıran Dışişleri Bakanı Fatih Rüştü Zorlu'nun çok büyük payı vardır. Türkiye Cumhuriyetinin o günkü yöneticilerinin, Rahmetli Zorlu'nun ikna çabalarına olumlu tepki vermesinin bir nedeni de, Yunanistan'ın AET'ye görüşmelere başlamak üzere 15 Temmuz 1959'da başvurması olmuştur.[4]

(b) Başvuruyu takiben başlayan müzakerelerde, iki tarafın da isteğine uygun olarak, Türkiye'nin "güçlü ortak statüsünde" olmak üzere, AET ile üyelik hedefleyen ortaklık anlaşması yoluyla entegrasyon hareketine dahil olması noktasında mutabakata varılmıştır. Bu mutabakat uyarınca, "Türkiye İle AET Arasında Bir Ortaklık Kuran Anlaşma," 12 Eylül 1963'te Ankara'da imzalandı. Anlaşma, 01 Aralık 1964 günü yürürlüğe girdi (Ankara Anlaşması olarak da anılmaktadır).

(c) Ankara Anlaşması, Türkiye ile Avrupa Birliği arasında etkili olan ve şu ana kadar varlık kazanmış bulunan hukuki belgelerin en önemlisidir ve en kapsamlı etki alanına sahip olanıdır. Türkiye ile Avrupa Birliği arasında uygulanma yeteneği taşıyan tüm belgeler, özellikle ortaklık ilişkisini konu alanlar, Ankara Anlaşmasına uygun yorumlanmak zorundadır. Hatta üyelik sürecinde yer alan etkinlikler dahi, Ankara Anlaşması ve onun çerçevesinde kurulmuş olan organların (özellikle Ortaklık Konseyi) karar ve değerlendirmeleri paralelinde, anlaşmanın gerekleriyle uyum içinde yürütülmek durumundadır.

(d) Dolayısıyla Ankara Anlaşmasını tanımakta yarar vardır. Bu anlaşma okunup, doğru biçimde yorumlanıp, değerlendirilmeden, Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilişkilerin hiçbir veçhesi doğru algılanıp, değerlendirilemez. Ankara Anlaşmasının özellikleri ise, en başta Avrupa Birliğinin yargı organı olan Avrupa Toplulukları Adalet Divanının[5] ilgili kararları çerçevesinde ortaya konmalıdır.[6]

Burada Anlaşmanın sadece ana noktaları vurgulanacak, işlevsel açıdan özellikleri belirtile-

---

[3] Tuğrul ARAT: "Türkiye İle Avrupa Toplulukları Arasındaki İlişkilere Toplu Bir Bakış ve Bu Bağlamda Hayvancılığımıza Dair Gözlemler", **Hayvan ve Hayvansal Ürünler Sanayii I. Milli Sempozyumu**, 29/30 Kasım 1989, [Ankara], s. 169-183: s.169.

[4] Konuyla ilgili geniş bilgi için bk. Çağrı ERHAN ve Tuğrul ARAT, "AET'yle İlişkiler", Baskın ORAN (der.) **Türk Dış Politikası**, Cilt.I, B. 09, İletişim Yayınları, İstanbul: 2004, s. 808-853, (özellikle s. 816 vd.).

[5] Avrupa Toplulukları Adalet Divanı metinde, bundan böyle ATAD kısaltmasıyla anılacaktır. Divanın bugünkü adı Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD)'dır.

[6] Bu konuda ayrıntılı tahlili bilgi için bk. Tuğrul ARAT: "Avrupa Birliği ile Türkiye Arasındaki İlişkiler ve Gümrük Birliği", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 44, No. 1-4 (1995), s. 587-606; ERHAN ve ARAT, 2004, s. 831-837.

cektir. Hemen işaret edilmelidir ki, Ankara Anlaşması, Avrupa Birliğinin yaptığı ortaklık anlaşmalarının içinde çok özel bir yerdedir. "Güçlü ortaklık statüsü oluşturan bir entegrasyon" anlaşması olarak türünün ait olduğu kategoride yürürlükte kalan tek hukuki enstrümandır. Aynı kategoride Yunanistan'ın, 10 Temmuz 1961 günü Atina'da imzaladığı, AET-Yunanistan ortaklık anlaşması yer almaktaydı. Daha doğrusu, Atina Anlaşması, Ankara Anlaşmasının modeli olarak işlev görmüştür. Bugün (1981 Ocak ayının başından beri) Yunanistan Avrupa Birliğine üye olduğundan, Ankara Anlaşması, kendi türünün yürürlükte olan tek örneği olarak seçkinleşmektedir. Avrupa Birliği, Yunanistan ve Türkiye dışında bu tür ortaklık anlaşmasını hiçbir ülke ile yapmamıştır. Anlaşmanın özelliği, taraflar arasında üretim faktörlerinin serbest dolaşımını, kendi uygulama alanında sağlama imkânını taşımasıdır. Yani, Ankara Anlaşması, tarafların taahhütlerine tam olarak uyarak, yükümlülüklerini zamanında yerine getirmeleri halinde, tedrici biçimde aralarında "ortak pazar" oluşturma noktasına kadar varma imkânını kendinde taşıyan bir uluslararası hukuk belgesidir. Ancak, Ankara Anlaşmasının amacı, taraflar arasında bir "ortak pazar" oluşturmak değildir. Amaç, Türkiye'nin, Avrupa Birliğine katılmasını sağlamaktır; bu amaca ulaşmak için "tedrici entegrasyon" modeli öngörülmüştür.[7]

Tedrici entegrasyon, üretim faktörlerinin, Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Topluluğun üyesi devletler arasında serbest dolaşımının, belirlenecek takvimler ve Ankara Anlaşmasının (Türkiye-AET ortaklığının) karar organı olan Ortaklık Konseyinin Kararları (OKK) uyarınca, zaman içinde sağlanması yoluyla gerçekleştirilecektir. Ankara Anlaşmasının özel bir sona erme hükmü bulunmamaktadır. Anlaşmanın sona ermesi için, üretim faktörlerinin dolaşım serbestisine kavuşması süreci Türkiye'nin AET ile bir ortak pazar oluşturması noktasına yaklaştığında, tarafların belirleyeceği şartlara ve usullere uygun olarak Türkiye'nin üye statüsünü kazanması gerekir. Bu nedenle, Anlaşma, ortak pazarın kurulmasına ilişkin kurumsal ve mali yapılar ile onların işleyişini düzenlememiştir; ortaklık, taraflar arasında "uluslar üstü" bir örgütsel mekanizma kurma ve/veya "yetki transferi" gibi bir yöntemi de öngörmemektedir. Çünkü Türkiye ile AET ve üye devletler arasında üretim faktörlerinin serbestleşmesi, bir ortak pazarın kurulması noktasına yaklaşırsa ve Türkiye ekonomik ve hukuki yapılarıyla bir ortak pazarın işleyişi için kendine düşecek icapları yerine getirebilme potansiyel ve yeteneğini ortaya koyabildiği takdirde, yeni bir ortak pazar kurmaya gerek kalmaksızın, Birliğe üye olma yoluyla, zaten Avrupa Ekonomik Topluluğunun mevcut ortak pazarına (bugünün deyişiyle Avrupa Birliğinin iç pazarına) katılacaktır. Böylece de, Ankara Anlaşmasının amacı gerçekleşeceğinden, anlaşma sona erecektir.

(e) Bu sonucun elde edilebilmesi için Ankara Anlaşması üç aşama (dönem) öngörmüştür: Hazırlık dönemi, Geçiş dönemi, Son dönem. Aşamalardan biri tamamlanmadan diğerine geçilemez; ancak bir aşamanın özünü oluşturan ödevler yerine getirildiği takdirde, o aşama için öngörülen ikincil nitelikte sayılması mümkün bazı ödevler, tarafların mutabakatıyla, bir sonraki döneme bırakılabilir. Bu imkân nedeniyledir ki, Ankara Anlaşmasında "tarım ürünleri" de, kurulması öngörülen gümrük birliğine dâhil edilmişken, Katma Protokolde tarım ürünlerinin serbest dolaşımı programının hazırlanıp, Ortaklık Konseyince Karara bağlanıp, uygulanmasına geçilmesi son döneme bırakılmıştır. Hatta son döneme ilişkin hükümler de içeren 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı (OKK), tarım ürünlerinde serbest dolaşımın başlamasını son dönemde de belirsiz bir zamana ötelemiştir (1/95 sayılı OKK, md. 24-27).

[7] ARAT, 1995 (Gümrük Birliği), s. 587-606.

(f) Hazırlık dönemi, Türkiye ekonomisinin, ilerde gerçekleşecek Gümrük Birliği için güçlendirilmesine ayrılan bir dönemdir. Beş yıl için öngörülmüştür. Çalışma yapma yükümlülüğü Türkiye'nin üzerindedir. Avrupa Ekonomik Topluluğu da, Türkiye'nin çalışmalarına, karşılaştırmalı ihracat üstünlüğü olan bazı Türk tarım ürünlerine tercihli tarife uygulamak ve belirli bir miktar kredi yardımı yapmak suretiyle katkıda bulunma ödevlerini yüklenmişti. Dönemin sonunda Topluluk ödevlerini yerine getirmiştir. Türkiye ise, hazırlığını ne kadar yapmıştır? Gümrük Birliği ile ilgili ödevlerini yerine getirmeye başladığından çok kısa bir süre sonra ekonominin (sektörel ve bölgesel düzeyde) güçlüğe, dış mali istikrarın da tehlikeye düştüğünü öne sürerek, gümrüklere ilişkin indirim ve uyum yükümlülüklerini durdurması, Türkiye'nin hazırlık dönemini gereğince iyi geçirmediği yolundaki iddiaları desteklemektedir.

(g) Geçiş dönemi, Ankara Anlaşmasında yer alan hükümlere uygun olarak, 23 Kasım 1970'te imzalanan Katma Protokolün 1 Ocak 1973'te yürürlüğe girmesi ile başlamıştır.

Geçiş dönemi, sanayi ürünlerini konu alan gümrük birliğinin, AET tarafından derhal, Türkiye tarafından "tedricen" gerçekleştirilmesini öz konusu olarak almaktadır. Buna ek olarak ve de gümrük birliğinin kuruluşunun belirli bir takvime göre ilerlemesine koşut olarak, geçiş döneminde uygulanması öngörülen diğer dikkati çeken tedbirler şunlardır: Tarım ürünlerinde giderek genişleyecek bir tercihli ticaret rejiminin uygulamaya konması; Katma Protokolün belirlediği alanlarda hukuki düzenlemelerin yaklaştırılması, hizmetlerin serbest dolaşımı sürecinin başlatılması, işçilerin serbest dolaşımının gümrük birliği sürecinin ilerlemesine bağlı olarak başlaması ve gümrük birliğinin tamamlanmasını takiben de sonuçlandırılması.

(h) Son dönem, Ankara Anlaşması ve Katma Protokolde, gümrük birliğinin (sanayi ürünlerinde) tamamlanmasını izleyen evredir (Ankara Anlaşması, md. 2 ve 5; Katma Protokol, md. 33-35). Bu dönemde, Türkiye ile AET arasında, belirlenmiş alanlarda ekonomik ve sosyal politikaların koordinasyonu[8]–giderek güçlenecek biçimde koordinasyon- ve dış ticaret politikalarının tam uyumlu hale getirilmesi; tarım ürünlerinin serbest dolaşımının tedricen sağlanması; hizmetlerin serbest dolaşımının tamamlanması; sermayenin serbest dolaşımının sağlanması (tamamlanması) yönünde somut adımların atılması; Türkiye'nin Rekabet Hukuku mevzuat ve uygulamalarının Topluluk sistemiyle giderek tam uyumlu hale getirilmesi gerekmekteydi. Rekabet hukuku Ankara Anlaşması ve özellikle 1971 Katma Protokolünde geniş anlamda göz önünde tutulduğundan kapsamına dar anlamda rekabet hukuku yanında, teşvikler, kamu ihaleleri, tekeller ve hatta fikri ve sınai mülkiyet hakları ile ticari markaları ve işaretleri de aldığı kabul ediliyordu.

Ankara Anlaşması "son dönem" için bir süre saptamamıştı. Bu aşamanın gelişimi ve sonuçlanması tarafların mutabakatına bırakılmıştı. Ancak, şu nokta önem taşıyordu: Ankara Anlaşmasının 28. maddesine göre, "Anlaşmanın işleyişi, Topluluğu kuran antlaşmadan doğan yükümlerin tümünün Türkiye tarafından üstlenilebileceğini gösterdiğinde, Âkit Taraflar, Türkiye'nin Topluluğa katılması olanağını incelerler."

(i) Görülmektedir ki, Türkiye ile Avrupa Birliği (teknik olarak "AET")[9] arasındaki ortaklık ilişkisi aslında çok özel bir ekonomik entegrasyon sürecini içine almaktadır. Bu süreç, kendi başına bir (Avrupa Birliğine) katılım stratejisi öngörmekte idi. Eğer Türkiye, Ankara Anlaşması ve onu ta-

[8] Bkz. ARAT, 1995 (Gümrük Birliği), s.593 ve dipnot 4.

[9] Şu noktayı vurgulamak gerekir: Türkiye ile Avrupa Birliği arasında "ortaklık ilişkisi", ilişkinin kurulduğu dönemde var olan üç Avrupa Topluluğundan sadece birini içine almaktadır.

mamlayan hukuki enstrümanlara,[10] yükümlülüklerini zamanında ve tam olarak yerine getirme yoluyla uygun davranabilse idi, bugünün genişleme usullerinin sıkıntılarına katlanma durumunda kalmaksızın, Ankara Anlaşmasının 28. maddesindeki çok özel hükümden yararlanarak Avrupa Birliği ile birlikte kararlaştıracağı daha basit ve hızlı bir katılım usulü uyarınca Birliğe katılmış olabilecekti.

Ankara Anlaşmasının öngördüğü entegrasyon süreci, öncelikle ve asıl olarak, yukarıda belirtildiği gibi, üretim faktörlerinin Türkiye ile Avrupa Birliği arasında tedricen - özel olarak belirlenen programlarla- dolaşım serbestliğine kavuşturulmasını gözetiyordu. Ancak, bunun gerçekleşebilmesi için de, öncelik, dolaşım serbestliğinin gerçekleşeceği alanda, ilgili konularda Türk hukuki düzenlemeleri ve uygulamalarının Avrupa Birliği hukuki düzenlemelerinin gereklerine ve uygulamalarına "yaklaştırılması (approximation)" ve ilgili politikaların da koordine edilmesindeydi. Uyumlaştırma ve koordinasyon gerçekleştikçe, dolaşımın serbestleşmesi de gelişecekti. Kısaca belirtilmesi uygun olur ki, "yaklaştırma" ve "koordinasyon" terimleri değişik konularda değişik ölçütlere göre anlam kazanan terimlerdir. Örneğin, dış ticaret konularında yaklaştırma, mevzuatın imkân ölçüsünde "uyumlaştırılması (harmonisation)"dır; dış ticarete ilişkin politikalar bakımından da koordinasyon, mümkün olduğu ölçüde yaklaştırmadır. Böyle anlaşıldığı takdirde, "gümrük birliği"nin tamamlanması mümkün olabilir. Buna karşılık, "çevrenin korunması" konusunda imkân ölçüsünde mevzuat yaklaştırılması ve politika koordinasyonu yeterlidir.

(j) Ankara Anlaşmasının bir özelliği daha vurgulanmalıdır. Ankara Anlaşması, bir "karma anlaşma"dır. Yani, anlaşmanın bir tarafında Türkiye, diğer tarafında AET (bugün Avrupa Birliği) ve üye devletler birlikte yer alırlar. Dolayısıyla da, Avrupa Birliğinin her genişlemesinde, Birliğe katılan her (yeni üye) devlet, Ankara Anlaşmasına taraf olmak zorundadır. Bu hem üye devlet için zorunluluktur; hem de Türkiye için. Yeni üye devletlerin Ankara Anlaşmasına taraf olması, "Uyum Protokolü" veya "Ek Protokol" adı verilen ve Ankara Anlaşmasının eki niteliği kazanan Protokoller vasıtasıyla gerçekleşir. Bu belgeler, Ankara Anlaşmasının tabi olduğu usul esaslarına tabi olarak imzalanmalıdır ve aynı usullerle yürürlüğe konmalıdır. Yeni üye devletler, bu tür hukuki enstrümanlar yoluyla Ankara Anlaşmasına tabi olacaklarını, AB'ye katılımları sırasında taahhüt ederler. Dolayısıyla, bundan kaçınmaları hukuken düşünülemez. Türkiye de, Ankara Anlaşmasının bu şekilde "âkit taraf" bakımından genişlemesine karşı çıkamaz. Çünkü Türkiye, Ankara Anlaşmasını imzalarken, bu anlaşmanın "karma anlaşma" olduğunu bilerek imzalamıştır.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine üye olacak bir devlete karşı bazı çekinceleri varsa, bunları o devlet ile katılım anlaşmasının imzalanmasından önce, Ortaklık Konseyine getirmesi ve orada temel çıkarlarını koruyacak bazı tedbirlerin alınmasını sağlama imkânı vardır. (Bk. Katma Protokol (1971), md. 56) Eğer, Türkiye'nin konuyu Ortaklık Konseyine getirmesine rağmen, Avrupa Birliği tarafı (ve o kapsamda tabii üye devletler), Türkiye'nin haklı taleplerine rağmen, Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu tedbirlerin alınmasını savsaklama niteliği taşıyan tutum ve davranışlar gösterirse, Türkiye'nin bu durumda, taleplerine uygun düşen tedbirlerin alınması sağlanıncaya kadar, yeni üye devletin Ankara Anlaşmasına dâhil olmasını sağlayacak hukuki belgenin imzalanmasını ve/veya yürürlüğe girmesini önleme hakkı doğar; bu en-

[10] Bunlar; Katma Protokol, 1/95 sayılı OKK gibi Ankara Anlaşmasının içeriğini açıklayıcı, belirleyici hükümler taşıyan veya uygulanmasını geliştiren hukuki enstrümanlardır: Ya taraflar arasında yapılan uluslararası ek veya tamamlayıcı anlaşmalar (Protokol, sözleşme vs.), veya Ortaklık Konseyinin bağlayıcı nitelikte aldığı kararlardır.

gelleme makul bir süre ve makul şartlara uygun olarak yapılmalıdır.

3. Ortaklık Anlaşmasının Uygulamadaki Gelişmesi

Ne yazık ki, ortaklık ilişkisinin uygulanmasında başarı elde edilmemiştir. Hazırlık dönemini Türkiye'nin iyi değerlendirmediği kanaatine yukarıda yer verilmişti; buna karşılık, Türkiye, geçiş döneminin başlaması konusunda aceleci davranmış ve Katma Protokolün yürürlüğe girmesi 1973 yılında tamamlanmıştır.[11]

(a) Katma Protokole göre, öncelik Türkiye ile AET arasında gümrük birliğinin, sanayi ürünlerinde kurulmasıydı. Bunun için de Ankara Anlaşması ve Katma Protokol hükümleri neler yapılmasını ayrıntılı olarak öngörüyordu. Karşılıklı durumu, esas itibarıyla Ankara Anlaşmasının 10 (2). maddesini göz önünde tutarak belirtelim (bk. Tuğrul ARAT, 1995 (Gümrük Birliği), s. 600 vd.).

Topluluk tarafı, (sanayi ürünleri bakımından) Türkiye'ye karşı, gümrük vergilerini ve ithalatı/ihracatı kısıtlayıcı her türlü diğer uygulamayı, Katma Protokolün yürürlüğe girdiği 1973 yılından da önce, 1971 yılbaşı itibariyle kaldırmıştır.

Türkiye ise, 1973 yılından başlayarak, ilke olarak, 12 yıl içinde, tedricen (belirlenmiş takvime göre), bir yandan Topluluğa karşı gümrük sıfırlamasına gitmeyi, öbür yandan üçüncü ülkelere karşı uygulayacağı gümrük vergileri bakımından da, kendi gümrük tarifesini Topluluğun ortak gümrük tarifesine uygun hale getirmeyi taahhüt etmişti. İstisnai olarak, bazı mallar bakımından (kendisi için "hassas ürün" niteliği taşıyan mallar), Türkiye, bu uygulamayı, 1973 yılından itibaren yirmi iki yıllık bir dönem içinde, yani en geç 1995 yılında (yine belirlenmiş takvime göre) tamamlayacaktı.

Yine Türkiye, aynı dönem içinde, gümrükler ve dış ticaret alanında, mevzuatını Topluluk düzenlemeleri ile uyumlu hale getirmeyi, geniş anlamda rekabet hukuku alanında da hukuki düzenlemelerini Topluluk mevzuatına yaklaştırma yolunda tedbirlerini uygulamaya koymayı taahhüt etmişti.[12]

(b) Ancak, Geçiş Döneminin başlamasıyla birlikte, Türkiye'nin şikâyet ve sızlanmaları da başlamış ve hep süregitmiştir. Üstelik Türkiye, indirim-uyum çalışmalarında da değişik bazı tutumlar sergilemiştir.[13] Bu değişik tutumların başlıcalarını şöylece belirtebiliriz:

(aa) Yirmi iki yıllık hassas ürünler listesi hazırlanırken, Topluluk inisiyatifi Türkiye tarafına bırakmayı tercih etmişti. Türkiye, bu fırsatı değerlendirerek, çok uzun bir hassas ürünler listesi hazırlamıştı. Liste, karşılıklı müzakerelere rağmen, gereği kadar kısalmadı. Oysa Katma Protokolün Programına göre, Türkiye ile AET arasındaki gümrük birliğinin asıl kuruluş tarihi 1985 (01 Ocak) olarak öngörülmüştü. Katma Protokolün bütün hükümleri bu tarih göz önünde tutularak kaleme alınmıştı. Hassas ürünler listesinin uzun olması bütün diğer hükümlerin uygulanmasını olumsuz etkileyebilirdi. Özellikle işçilerin serbest dolaşımının tedrici gerçekleşmesinin tarihi, gümrük birliğinin esas itibariyle 1985'te kurulacağı düşüncesiyle, (1976-1986) olarak belirlenmiş bulunuyordu. Ancak gümrük birliğinin asıl ağırlığı fiilen 1995 yılına kaydırılınca, işçilerin serbest

---

11 Bkz. TBMM **(10/21) Esas Numaralı Meclis Araştırma Komisyonu Raporu**, Dönem 20, Yasama Yılı 3, S. Sayısı 632, s. 33 vd.; ERHAN ve ARAT, 2004, s. 837 vd..

12 Diğer yükümlülükler Ankara Anlaşması 10 (2). md.sinde belirlenmiş iken, rekabet hukukunun uyum yükümlülüğü daha geniş bir zaman dilimi içinde gerçekleştirilmek üzere, Katma Protokolün 43. md. sinde belirlenmiş bulunuyordu: Bkz.. Tuğrul ARAT, "Türkiye ile Avrupa Topluluğu Arasında Gümrük Birliği ve Hukuki Uyum", **Gümrük Birliği Sürecinde Türkiye**, (Özel Sayı), İstanbul, 1995, s.233.

13 Geniş bilgi için Bkz. ERHAN ve ARAT, 2004, s. 844 vd.

dolaşımının ileride bazı pürüzlerle karşılaşacağı da bir ihtimal olarak kendini gösteriyordu.

(bb) Türkiye, indirim ve uyum yükümlülüklerini yerine getirmeye başlamadan, ani bir atakla (kanun değişikliği ve Bakanlar Kurulu kararı yoluyla) gümrük vergilerinin kanuni hadlerini yüzde elli oranında arttırdı ve böylece uzun bir süre, gerçekleştirmeyi üstlendiği indirim ve uyum uygulamalarının fiili vergi hadlerinin üstünde kalması imkânını elde etti.

(cc) Nihayet, 1972 ve 1976 yıllarına ait indirim ve uyum yükümlülüklerini yerine getirdikten sonra, Aralık 1976 yılında yapılan Ortaklık Konseyi toplantısında, Katma Protokolün uygulanmasında istediği bazı düzeltmelerin Topluluk tarafından tam olarak kabul edilmemesini de takiben, 25 Aralık 1976'da, Katma Protokolün 60. md.sine dayanarak, indirim ve uyum yükümlülüklerini dondurduğunu bildirdi.[14]

Burada Katma Protokolün 60. md. sini hatırlamakta yarar vardır. Söz konusu madde hükmüne göre;

"1. Türk ekonomisinin bir faaliyet sektörünü ve dış mali istikrarını tehlikeye düşürecek ciddi bozukluklar ortaya çıkar veya Türkiye'nin bir bölgesinin ekonomik durumunun bozulması şeklinde güçlükler belirirse, Türkiye gerekli koruma tedbirlerini alabilir. Bu tedbirler ve bunların uygulama usulleri Ortaklık Konseyine geciktirmeksizin bildirilir.

"2. Topluluğun, bir veya birkaç üye devletin bir ekonomik faaliyet sektörünü; bir veya birkaç üye devletin dış mali istikrarını tehlikeye düşüren ciddi bozukluklar ortaya çıkar veya Topluluğun bir bölgesinin ekonomik durumunun bozulması şeklinde güçlükler belirirse; topluluk, gerekli korunma tedbirlerini alabilir veya ilgili üye devlet veya devletleri bu tedbirleri almakla yetkili kılabilir. Bu tedbirler ve bunların uygulama usulleri Ortaklık Konseyine geciktirmeksizin bildirilir.

"3. (1.) ve (2.) fıkralar hükümlerinin uygulanmasında, ortaklığın işleyişini en az aksatacak tedbirlerin öncelikle seçilmesi gereklidir. Bu tedbirler, ortaya çıkan güçlüklerin giderilmesi için gerekli ölçüyü hiçbir şekilde aşmamalıdır.

"4. (1.) ve (2.) fıkraların uygulanması sonucu alınan tedbirler üzerinde Ortaklık Konseyinde danışmalar yapılabilir."

Önemi nedeniyle buraya koyduğumuz, Katma Protokolün 60. md.si (1) paragrafı (Resmi Gazete metni fıkra diyor; oysa doğru terim "paragraf"dır), Türkiye'nin taahhütlerini dondurmayı dayandırdığı hükümdür. Ne var ki, Türkiye, bu dondurma tasarrufunda bulunurken, aynı maddenin (3.) ve (4.) paragraflarındaki hükümleri ne kadar değerlendirmiştir bu belli değildir.

(c) Türkiye'nin bu davranışına karşı, Topluluk da, Katma Protokolün aynı maddesinin (2.) paragrafındaki hükme dayanarak ve artık Gümrük Birliğinin de 1985'te esas itibariyle gerçekleşmesinin imkânsız olduğunu dikkate alarak, Almanya'nın da ısrarı ile Toplulukta işsizlik göstergelerinin artış eğilimi göstermesi, istihdam politikalarının uygulanmasına ilişkin sorunlarla baş etmenin zor olması nedeniyle, işçilerin serbest dolaşımına ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmeyeceğini belirtmiştir. Avrupa'daki Türk işçilerinin sosyal ve hukuki statülerinde kısmi iyileştirmeler sağlayan ve ATAD kararları nedeniyle, Türk işçilerine oldukça güçlü bir pozisyon sağlayan 2/76 ve 1/80 sayılı OKK'lara da, ucu açık bir şekilde Katma Protokolün 36. md. sinin uygulanmasının engellenmesinin bir tür telafisi olarak mutabakat vermiştir.[15]

[14] Ayrıca Bkz. TBMM (10/21) Meclis Araştırması Raporu, s. 34-36.

[15] Ayrıca Bkz. Haluk GÜNUĞUR, **Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri,** Ankara, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, 2008, s. 94 vd.; yazar, 12 Eylül darbesini de Topluluğun tutumunun sebepleri arasında saymaktadır.

(d) Böylece, 1980 yılına gelindiğinde, Ankara Anlaşmasının esaslı hükümleri itibariyle askıya alınmış olma durumu kendini gösteriyordu. Buna bir de, 1981 yılının başında Yunanistan'ın Topluluklara üye olması eklenince, Türkiye-Avrupa Toplulukları ilişkisi için çok kritik bir döneme girilmiş olduğunu fark etmemek mümkün olmaktan çıkmıştı. Belliydi ki, Yunanistan, özellikle Türkiye'nin Ege Denizindeki tutumundan ve de 1974'ten beri Kıbrıs'ın Kuzeyine yaptığı müdahaleden (ve bu müdahalenin kısa zamanda vaz- geçilmeyecek bir müdahale olmasından) duyduğu rahatsızlık nedeni ile üyelik fırsatını Türkiye aleyhine kullanacaktı. Nitekim hemen üye olur olmaz, Türkiye'ye, ortaklık ilişkisi çerçevesinde yapılacak mali yardımı konu alan IV. Mali Protokolün uygulanmasını önlemiştir.[16]

(e) İşte tam bu noktada, yani Ankara Anlaşmasının uygulanmasının durduğu bir noktada, 12 Eylül 1980'de askeri darbe devreye girdi. Bu, Avrupa Topluluklarının temel değerlerinden en az ikisinin Türkiye bakımından tamamen ortadan kalkması demekti. Avrupa Ekonomik Topluluğunun ilgili bütün kurumları, en başta da Avrupa Parlamentosu şiddetle karşı çıktı ve Türkiye'de çoğulcu demokrasinin ve hukukun üstünlüğüne dayalı bir hukuk sisteminin yeniden işlemeye başlamasına kadar Türkiye ile ilişkilerin tamamen durdurulması yönünde bir eğilim içine açık seçik biçimde girdi.

Böylece, iki tarafın da, karşılıklı olarak, ilişkilerin daha da gerilmesine neden olacak davranışlardan başka bir şey yapmadıkları bir döneme girildi. Türkiye ile Avrupa Toplulukları arasındaki ortaklık ilişkisi donmuştu.

4. Türkiye Cumhuriyeti Hükümetinin Üyelik Başvurusu

(a) Darbenin ani etkilerinin geride bırakıldığı bir tarihte, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti, şaşırtıcı biçimde, 14 Nisan 1987'de, Devlet Bakanı Prof. Dr. Ali Bozer'in eliyle, üç Topluluk için Türkiye'nin yaptığı üyelik başvurusunu AT Dönem Başkanı Belçika'nın Dış İşleri Bakanına (Leo Tindemans) verdi. Bu başvuru, ortaklık ilişkisinden tamamen bağımsız biçimde ve Kurucu Antlaşmalardaki genel hükümlere göre yapılmış bir başvuruydu.[17]

(b) Bu başvuru, Türkiye'nin, Ankara Anlaşmasının öngördüğü "tedrici entegrasyon" yerine, Kurucu Antlaşmalarda öngörülen katılım yoluyla, bir tür "ani entegrasyon" biçimini tercih ederek üye olma kararına vardığı yolunda bir izlenim uyandırmaya çok elverişliydi. Ancak, hemen belirtmek gerekir ki, bu başvurunun derhal kabul edilmesi ve Türkiye ile üyelik müzakerelerinin başlatılması mümkün değildi. Turgut Özal'ın başında bulunduğu hükümet dört hedef güdüyordu:

*Bakanlar Konseyi kararı ile Türkiye'nin dilekçesi Avrupa Toplulukları Komisyonuna (bugünkü Avrupa Komisyonu) havale edildiği takdirde, önemli bir adım atılmış olacaktı; çünkü Bakanlar Konseyi, Türkiye'nin "Avrupalı bir devlet" olduğunu kabul etmiş olacaktı.

*Komisyon, görüşünde, Türkiye'nin Avrupa Topluluklarına üye olabilecek bir devlet olduğu yönünde bir açıklama yaparsa, Avrupa Birliğinin bağlayıcı karar alma yetkisine sahip ikinci organı da, Türkiye'nin Avrupa Topluluklarına üye olma "ehliyeti" ne sahip olduğunu kabul etmiş olacaktı. Bu kararların geriye çevrilmesi, hem Avrupa Birliği Hukuku bakımından, hem de Uluslararası Hukuk bakımından (özellikle "*pacta sunt servanda*" ilkesi) çok zordu.

*Belki, üyelik süreci derhal başlamayacaktı; ama Türkiye, böylece, yakın bir gelecekte başvuruda bulunması mümkün (veya muhtemel (!))

[16] Bkz. TBMM (10/21) Meclis Araştırması Raporu, s. 37-38.

[17] Geniş bilgi için Bkz. Çağrı ERHAN ve Tuğrul ARAT, "AT'yle İlişkiler", Baskın ORAN (der.), **Türk Dış Politikası**, Cilt. II, B. 06, İstanbul: İletişim Yayınları, 2003, s. 83-101.

devletlerin başvurusuna nazaran öncelik kazanmış olacaktı. Bu pozisyon, ileride Türkiye'yi en azından bazı müzakerelerde daha güçlü bir konuma getirebilirdi. En azından, Türkiye'nin taleplerine cevap vermek bakımından Avrupa Topluluklarını zorlayabilirdi.

* Eğer, üyelik konusunda hemen olumlu bir sonuç ortaya çıkmayacaksa bile (ki, öyle olacağını herkes tahmin edebiliyordu), çok kritik bir durumda olan Ankara Anlaşması ve onun düzenlediği güçlü ortaklık ilişkisinin, bir şok terapi sonucu gibi, yeniden hayatiyet kazanması mümkün olabilirdi.

Hemen belirtelim ki, Türk Hükümetinin bu beklentilerinin hepsi, değişik zamanlarda ve farklı şartların da katkısı ile gerçekleşmiştir.

(c) Başvuruyu takiben, AT Komisyonu, kendisine gelen bu başvuruyu, görüşünü Bakanlar Kurulu Konseyine bildirmek üzere, incelemeye başladı. Tabii, bu çalışma sırasında Komisyon Türkiye ile çeşitli nitelikte temaslarda bulunarak, Türkiye'de incelemeler yaparak araştırma ve irdelemelerini yürüttü.

Sonuçta, oldukça uzun bir hazırlık dönemini takiben, 18 Aralık 1989'da, görüşünü açıkladı. Üç nokta önemliydi, görüşte:

*Türkiye'nin AT üyesi devlet olma "ehliyeti" açıkça dile getiriliyordu.

*Ancak, hem Avrupa Topluluklarının, hem Türkiye'nin üyelik müzakerelerine geçilmesi için durumları elverişli değildi. Topluluklar derinleşme ile uğraşıyordu; Türkiye'nin ise, üyelik müzakeresine ulaşması için, üye adaylığı için Toplulukların aradığı "Avrupalılık" kriterlerinin gereklerini yerine getirmesi yolunda birçok çalışmayı gerçekleştirmesi lazımdı.

*Şimdilik, Ankara Anlaşmasına işlerlik kazandırmak ve özellikle gecikmiş Gümrük Birliğinin kurulması için Türkiye ile ortak çalışmalar yapmak yoluna gidilmeliydi. Böyle bir çalışmanın yapılabilmesi için Türkiye'nin gecikmiş yükümlülüklerini (indirim-uyum ve hukuk yaklaştırması, politikalar koordinasyonu)[18] yerine getirmeye başlaması ve bu yönde ilerleme sağlaması gerekiyordu. Avrupa Ekonomik Topluluğunun ise, Türkiye'ye mali ve teknik yardımda bulunması ve Türkiye ile siyasal diyalog başlatması gerekiyordu.

Bunun yanında, Türkiye'nin "siyasi bakımdan Avrupalı olma" şartının gereği olan demokratikleşme, hukukun üstünlüğü ilkesine hukuk düzeninde etki tanıma, insan haklarına saygı kriterlerine uyma yolunda tedbirleri uygulamaya koyması gerekiyordu. Görüşte ayrıca Kıbrıs konusunda Türkiye'ye bazı tavsiyeler yer alıyordu.

Komisyonun görüşü, Bakanlar Konseyinde, aynen benimsendi (05 Şubat 1990). Konsey, aynı zamanda, AT Komisyonuna, Türkiye ile ilişkilerin Ankara Anlaşması ve ortaklık ilişkileri bağlamında geliştirilmesi için bir program hazırlaması çağrısında bulundu.[19]

Böylece, Türkiye'nin üyelik başvurusuna kesin cevap verilmiyordu; doğrusu, başvuru askıya alınıyordu. Ama Ankara Anlaşması ve güçlü ortaklık statüsünün yeniden işlemeye başlaması, hem de bir gümrük birliğinin kurulması yönünde uygulanabilir hale gelmesi sağlanmış oluyordu.

Bakanlar Konseyinin çağrısı üzerine hazırlanan, Türkiye ile ilişkilerin ortaklık ilişkisi bağlamında işbirliği biçiminde geliştirilmesi programı, hazırlayan Komitenin başkanının adıyla, "Matutes Paketi" olarak Bakanlar Kuruluna sunuldu. Ancak, Yunanistan'ın engellemesi, biraz da Almanya'nın katkısı ile Paket, Bakanlar Konseyinin gündemine hiç alınamadı.

Ama diğer ülkelerin teşviki ile Komisyon, Türkiye ile işbirliği yaparak bu Paketin önemli

[18] Bkz. Bu bölümde 2. Başlık/i.

[19] ERHAN ve ARAT, 2003, s.101.

kısmını uyguladı ve sonunda Türkiye-AB Gümrük Birliğinin kurulması sağlandı.

5. Gümrük Birliği

Türkiye, bu sonucun elde edilmesinde, tabii ki, Avrupa Topluluklarıyla sürekli temas halinde bulunmuştur. Bu temaslardan birisi ile ilgili bazı bilgilerin verilmesi yararlı olur. Henüz siyasi temsil düzeyinde temasların gerçekleşmeye başlamadığı, fakat Türkiye'de yeniden sivil yönetimin tesis edildiği bu noktada, Türkiye'den oldukça büyük bir bürokrat-teknokrat grubu, Devlet Planlama Teşkilatının o dönemdeki Müsteşarı Dr. Ali Tigrel'in başkanlığında, (*ad hoc* komite çalışmaları) adı verilen, AT Komisyonu ile ortak bir teknik çalışma yapmak üzere Brüksel'e geldi. *Ad hoc* Komite Çalışmaları uzun bir zaman içinde yürütüldü (Ekim-Kasım ve Aralık 1988). Bu çalışmaların en önemli yanı, Türk heyetinin başındaki Dr. Ali Tigrel'in, tabii hükümetin talimatı ile Türkiye'nin, Gümrük Birliğinin kurulması için gecikmiş indirim-uyum yükümlülüklerini 1988 sonu itibariyle yerine getirmeye başlayacağını ve 1995 yılı sonu itibariyle Gümrük Birliğini kurmak için kendisine düşen gerekleri yerine getireceğini Topluluk tarafına iletmesi olmuştu. Topluluk tarafı, bu açıklamanın "not edildiğini" belirtmiş, fakat olumlu veya olumsuz herhangi bir beyanda bulunmamıştı.[20]

Gerçekten, Türkiye, verdiği takvime sadakat göstermiş ve 1988 den başlayarak, hızlandırılmış biçimde indirim-uyum yükümlülüklerini yerine getirmeye başlamıştır. Bu etkinlik, 1993 yılı indirimleri yapıldığı zaman, nihayet, Topluluk tarafının tepki vermesini sağlamıştır. Çünkü Türkiye 1972'de ilk indirimlerini yapmadan önce kanuni vergi hadlerini öyle yükseltmişti[21] ki, indirimlerin fiili vergi hadlerine vurması ancak 1993 indirimleriyle olmuştu. İşte, o zaman Topluluk artık gümrük birliğinin gerçekleşmesi için nihai planda atılması gereken adımların belirlenmesi için ortak çalışmanın başlamasının mümkün olduğunu belirtmiştir. Böylece ortak çalışmalar başlamıştır.

Önce 1992 Ortaklık Konseyi toplantısında (Kasım) açıklanan ve daha sonra Erdal İNÖNÜ ile AT Komisyonu Başkan Yardımcısı BANGEMANN arasında, üzerinde mutabakata varılan "Gümrük Birliği Yönlendirme Komitesi" kuruldu. Komite, Türkiye tarafından bürokrat ve teknokratlardan, AT tarafından ise, Komisyon görevlilerinden oluşuyordu; müzakereler tamamen hukuki ve teknik düzeyde yürütüldü. Yönlendirme Komitesinin amacı, gümrük birliğinin tamamlanma ve işleyişi modalitelerinin tamamlanmasını ve bir belgede belirlenmesini sağlamaktı.

Ancak, çalışmalar ilerledikçe, Türkiye'nin uyum çalışmalarında o kadar çok yapmadığı işin olduğu ortaya çıktı ki, bunların hangilerinin 1995 sonuna kadar yapılabileceği, hangilerinin 1996'dan başlayarak, yani gümrük birliğinin kurulmasından sonra yapılabileceği üzerinde çalışmalar yoğunlaştı. Bir de, gümrük birliğinin kurulmasını takiben, işleyiş mekanizmalarının belirlenmesi gerekiyordu. Çalışmalar, Şubat 1995'e kadar sürdü ve 1/95 Sayılı "Gümrük Birliği Kararı Taslağı" çıktı. Bu belge resmi olarak 06 Mart 1995 günü, Ortaklık Konseyi tarafından kabul edildi. Bundan sonra, son uyum çalışmalarının tamamlanması ve 1/95 sayılı kararın Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi'nde karara bağlanması aşamaları geçildi ve Karar 31 Aralık 1995 günü yürürlüğe girdi.[22]

---

[20] Ayrıca Bkz. Sanem BAYKAL ve Tuğrul ARAT, " AB'yle İlişkiler", Baskın ORAN (der.), **Türk Dış Politikası**, Cilt.II, B. 06, İstanbul: İletişim Yayınları, 2003, s. 326-365, s.328; Tuğrul ARAT, "Gümrük Birliği Çerçevesinde Mevzuat Uyumu Çalışmaları", **Gümrük Birliği Sürecinde Politikalar ve Uygulamalar**, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (Seminer, 24-28 Haziran 1996), Ankara, 1998, s.84.

[21] Bkz. Bu bölümde 3.başlık/b (bb).

[22] Ayrıntılı bilgi için Bkz. BAYKAL ve ARAT, 2003, s. 336-341; TBMM (10/21 Meclis Araştırması Raporu, s. 41 vd.; ARAT, 1998, s.84 vd.

Böylece, Türkiye ile Avrupa Topluluğu arasında (artık AET'nin adı değişmiş ve Avrupa Topluluğu (AT) olmuştu)[23] Gümrük Birliği, 01 Ocak 1996 günü kurulmuş oluyordu ve işlemeye başlıyordu.

6. AB'nin Genişlemesi ve Türkiye'nin Genişleme Hareketine Dâhil Olmasına Başlangıçta Tepki Göstermesi

(a) Gümrük Birliği kurulmakla, Türkiye-AB ortaklık ilişkisi son dönemine giriyordu. Buna göre, bir yandan sanayi ürünlerinde gümrük birliği işleyecekti, öbür yandan, tarım ürünlerinin serbest dolaşımı, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı sağlanacaktı. Hatta mevzuat ve sosyal politikaların uyumu tam olarak gerçekleşebilirse, belki işçilerin serbest dolaşımı bakımından dahi olumlu adımlar atılabilirdi. Ortaklık ilişkisi, amacı doğrultusunda işlemeye başlamıştı.

(b) Ancak, Türkiye, yine bir sürpriz yaptı ve Avrupa Birliğine üyelik sürecinin başlaması yönünde talep yöneltmeye, hatta bu talebi baskı haline getirmeye girişti.[24]

(c) Avrupa Birliği, 28 Nisan 1990 tarihinde gerçekleşen Dublin Zirvesinde yeni genişleme sürecini biçimlendirmeye başlamıştı. Oysa yakın tarihte Türkiye'nin başvurusunu değerlendirirken, "şimdilik" katılım süreci başlatmak durumunda olmadığını dile getirmişti. Bu iki beyan arasında zıtlık var mıydı?

Dublin Zirvesi Sonuçlarında, Türkiye, kurulacak gümrük birliği açısından göz önünde tutuluyordu; Genişleme programı ise, Türkiye'den farklı şartlar ve durumlar açısından değerlendiriliyordu.

(aa) Bir kere, 1987-1995 döneminde Avrupa Toplulukları (Avrupa Birliği), Türkiye ile gümrük birliği kurma yönünde bir ortak çalışma yürütmüştü. Gümrük Birliği daha yeni kurulmuştu (1996). Türkiye'nin bilinen üyelik programı da zaten Ortaklık İlişkisi çerçevesinde kabul edilmişti. Bunca çalışmadan sonra, yeni bir üyelik programı yapmaya gerek yoktu.

Biraz daha açmak gerekirse: Avrupa Birliği için Türkiye'nin tam üyelik programı, iki tarafça da (Türkiye ve Avrupa Topluluğu (o zamanki, AET)) kabul edilerek 1964'te yürürlüğe girmiş bulunan Ankara Anlaşması ve onu tamamlayan belgelerin ortaya koyduğu program idi. Bu programda yaklaşık yirmi beş yıl boyunca başarı gösterememiş bir Türkiye'nin şimdi makas değiştirerek bir başka yoldan AB'ye üye olmaya kalkması Birlik tarafından çok inandırıcı bulunmuyordu.

Avrupa Birliği, Türkiye'nin tüm katılıma yönelik başvurularında, değerlendirmelerinde Türkiye'yi sürekli olarak Ankara Anlaşmasının temel olduğu program içinde tutmaya çaba göstermiştir. Nitekim 1990 Dublin Zirvesi sonuçlarından başlayarak, özellikle de, daha sonra, Türkiye'nin üyelik sürecinin özelliklerini belirlemeye dönük zirve toplantılarının (1997 Lüksemburg, 2002 Kopenhag, 1998 Cardiff, 1999 Helsinki toplantıları başta olmak üzere) sonuçlarında, Türkiye'nin Katılım Ortaklığı Belgesinde, Müzakere Çerçeve Belgesinde hep belirteceği veya işaret edeceği üzere, Avrupa Birliği, Türkiye'nin katılım sürecine, Ankara Anlaşmasını ve o anlaşma çerçevesinde belirlenmiş bulunan programı temel almaktadır. Önemli olan, Türkiye'nin de bu gerçeğe sahip çıkması ve Ankara Anlaşmasının işleyişini daha da güçlendirme ve geliştirme gayreti içinde olmasıdır. Sadece sanayi ürünlerinde serbest dolaşımı gözeten dar kapsamlı bir gümrük birliğini dahi gerçekleştirmekte türlü sıkıntılar çeken, şikayetlerde bulunan, şimdi de benzer sıkıntıları gümrük birliğinin gereklerini uygulamakta çeken, hatta gümrük birliğinden vazgeçme niyetini çeşitli vesilelerle açığa vuran bir ülkenin ekonomik ve para-

[23] Ad konusunda Bkz. ERHAN ve ARAT, 2003, s.90 (Kutu: AB İsim Değişiklikleri – Çağrı ERHAN).

[24] Bkz. ve Karş. BAYKAL ve ARAT, 2003, s.341 vd.

sal birlik dönemine adım atmış bir "uluslar üstü" entegrasyon hareketine bir başka yoldan dahil olma girişimini inandırıcı, hatta ciddi bulmayanların etkisini göz ardı etmemek gerekir.

(bb) Oysa 1990 yılından 2007 yılına kadar geçen dönemde gerçekleştirilen iki genişleme süreci de özgül şartlara uygun olarak tasarlanmış, belirli kategorilerde bulunan ülkelere yönelik olarak uygulanmış genişlemeler idi. Türkiye her iki kategoriye de girmiyordu; Buna karşılık, Türkiye, Avrupa Birliği ile güçlü ortaklık statüsü içinde bulunan tek ülke idi; Ankara Anlaşmasının ön gördüğü "ortaklık *(association*)", Türkiye'yi zaten çok özel bir kategoriye dâhil etmişti. Eğer Türkiye doğru zamanlama ile bu ortaklığın şartlarını yerine getirebilmiş olsaydı, 2000'li yıllarda zaten üyelik aşamasına, hiç değilse çok yaklaşmış bir noktada olacaktı. Bu takdirde de, Ankara Anlaşmasının 28. md.'sine işlerlik kazandırmak yoluyla, kendisi için hazırlanacak çok daha özel bir katılım usulü uyarınca çok daha basit ve hızlı biçimde üye olabilecekti. Eğer çok dikkatli olunursa, Lüksemburg (1997) ve Helsinki (1999) Zirve Sonuçlarının Türkiye'ye ait kısımlarında, Türkiye'nin bu kendine özgü durumunun ima edildiği fark edilebilir.

(cc) Son iki genişlemenin özel şartlarına gelince:

*Bir kere, EFTA ülkelerine yönelik olarak, 1992 ertesinde başlayan genişleme (Avusturya, Finlandiya, İsveç, İsviçre, Norveç), aslında daha önce planlaması başlamış bir genişleme idi; bu planlama EFTA-AB ilişkilerinin özellikleri de göz önünde tutularak hazırlanmaktaydı. Yani, Türkiye'nin başvurusu, bu planın dışında kalan bir başvuruydu.

*"Doğu'ya Genişleme" ise, çok daha farklı şartların adeta zorunlu kıldığı bir genişleme hareketi olarak görülüyordu. Sosyalist Rejim çökmüştü. Bir bakıma zorla o rejimin etki alanına dâhil edilmiş bulunan Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri (MDAÜ'ler) yüzlerini hızla Batı'nın siyasal ve ekonomik sistemine döndürmüştü. Avrupa Birliği, Avrupa'yı siyasal bakımdan adeta iki parçaya ayırmış bulunan eski durumun etkilerini en kısa zamanda bertaraf ederek, Avrupa'yı aynı siyasal ve ekonomik anlayışlar içerisinde bütünleştirebilmek için MDAÜ'leri hızla "rehabilite" etmek, sonra da Avrupa Birliği kurumsal yapısına dâhil etmek düşüncesiyle davranmaya karar verdi. Tarihsel, siyasal, kültürel şartlar, bu önceliği Avrupa için çok önemli hale getiriyordu.[25] Birkaç yıl önce "komünist" olarak nitelendirilen ve Varşova Paktı ile COMECON çerçevesinde kendi aralarında ve aynı bloka dahil diğer ülkelerle, "enternasyonalist mekanizmalarla" bir tür "entegrasyon" çabasında olan ülkeler, şimdi "pazar ekonomisi" ve "katılımcı, çoğulcu demokrasi"yi temel almış ve "supranasyonal mekanizmalarla" hem ekonomik, hem siyasal "bütünleşmeyi" gerçekleştirme yolunda ilerleyen Batı Avrupa ülkelerinin bu amaçlarla oluşturduğu Birliğe "entegre olmaya" geliyorlardı. Bu olay, Avrupa Birliğinin karşılaşacağı tarihsel bir "meydan okuma" idi.

(dd) Türkiye'nin, yukarıda belirtilen iki kategoride değerlendirilerek Birliğe katılmalarına imkân verilen ülkelerden farklı şartlarına bir başka açıdan da bakmak, açıklamanın bütünlüğü açısından yararlı olabilir. Son iki genişlemenin gerçekleştiği dönemlerde, yukarıda anılan ülkelerden, Türkiye, fiziki ölçekler (yüz ölçümü, nüfus) bakımından göreceli olarak çok büyük, ekonomik göstergeleri itibarıyla da durumu iyi olmayan bir ülke olarak öne çıkıyordu. Böyle bir ülkenin Avrupa Birliğine katılımı, Birliği mali açıdan risk altına koyardı; ekonomik bakımdan da ciddi sorunlarla karşı karşıya bırakabilirdi. Türkiye'nin Avrupa entegrasyonuna katılımı, ya uzun süreye yayılan "bir katılım ortaklığı (müzakere)" sürecinde gerçekleştirilebilirdi, veyahut da bir "tedrici enteg-

[25] Ayrıca Bkz. BAYKAL ve ARAT, 2003, s.326.

rasyon" programı uyarınca gerçekleştirilebilirdi. Ancak uzun bir süre boyunca, bir yandan Birlik ilkelerine uygun yapısal dönüşümlerin icapları yerine getirilirken, öbür yandan da ekonomik, mali ve teknik desteklerle, ekonomik ve sosyal açıdan (aday) ülke takviye edilir, rekabetçi bir pazar ekonomisinin şartlarına uygun güç ve istikrara kavuşturulabilirdi.

(d) Öte yandan, yukarıda özel şartlardan ötürü bir bakıma zorunlu olarak gerçekleştirilen Doğu'ya Genişleme sırasında, Avrupa Birliği daha çok derinleşme gerçekleştirme ihtiyacının da baskısı altındaydı. Maastricht Antlaşması (1992) ile Avrupa Birliği ekonomik entegrasyonun son dönemine (ekonomik ve parasal birlik), siyasal entegrasyonun da geçiş dönemine ilk adımlarını atmıştı. Birlik, ulaştığı bu ivmeyi kaybetmeden bu gelişmeleri kurumsal mekanizmalarını takviye ederek pekiştirmek ve daha ileri adımlar atmak istiyordu. Hele, yakında başlatılacak genişleme hareketine dâhil olacak aday devletlerin ekonomik ve siyasal bakımdan "riskli" durumları, Avrupa Birliğini, yeni üye devletler Birlik mekanizmalarına tam dâhil olmadan kurumsal ve fonksiyonel açıdan kendini gözden geçirme ve bazı yanlarını yenilemeye itiyordu. Üye sayısı arttıkça, Birliğin karar alma, mali işbirliğini güçlendirme, politikaları daha etkili kılma gibi konularda kurumsal yapılarını gözden geçirmesi önem kazanıyordu.

(e) İşte, yukarıda belirtilen nedenlerden ötürü, Türkiye'nin ısrarla genişleme hareketine dâhil olma isteğini Avrupa Birliği önce şaşkınlıkla karşıladı, sonra da olumsuz tepki gösterdi. Hatta Birlik içinde, Türkiye karşıtı sesler yükselmeye başladı. Türkiye'nin, büyüklüğü ve ekonomik/siyasal sorunlarının fazla olması nedeniyle, çok farklı düşüncelere dayalı olarak yürütülmekte olan genişleme sürecinin dışında tutulmasını savunanlar böyle bir ortamda etkili olabiliyorlardı. Daha radikal bir grup ise, Avrupa'da konjonktürel durumlara göre bazen az, bazen çok etkili olan, fakat varlığını her zaman hissettiren tarihsel tezin bir kere daha dikkat çekmesine yol açtı. Bu tezden yana olanlara göre, Türkiye Avrupalı sayılamazdı.

Bu karşıt görüşler üç eylemsel istikamet ortaya koyuyordu:[26]

(aa) Türkiye'nin şimdilik gümrük birliğini geliştirmesi ve Ankara Anlaşmasının öngördüğü yoldan "tedrici entegrasyon" a "düşük yoğunlukta (!)" devam etmesi; Komisyonun da işi fazla zorlamaması, zamana bırakması;

(bb) Türkiye'yi Avrupa dışına itmeyi düşünmeksizin, ancak, Avrupa'nın güncel kriter ve şartlarına uygun dönüşümleri gerçekleştirmesi ve "Kopenhag kriterleri" ne ilişkin eksiklerini tamamlaması için ona uzunca bir zaman tanımak ve ancak ondan sonra katılım sürecini başlatmak. Bu görüş, esas itibarıyla liberal ve sosyalist siyasal gruplar ve rasyonalist felsefeden yana çıkan düşünce ve bilim çevrelerince benimsenmiş bulunuyordu. Bu kesimler, Türkiye'nin kendini üyeliğe hazırlaması sırasında, Avrupa Birliği'nin, özellikle de Avrupa Komisyonunun Türkiye'ye ihtiyaç duyacağı mali, teknik desteği sağlamasını da gerekli görüyordu;

(cc) Buna karşılık, daha çok Hristiyan Demokrat Partilerin önemli bir kısmı ile daha sağda olan siyasal gruplar ise, "kültürel farklılık", "kimlik" ve "aidiyet" farkları gibi nedenlerle, Türkiye'nin Avrupa Birliği'nde (hatta Avrupa'da) yeri olmadığını savunmaktadır. Bunlara göre, Türkiye, Avrupa Birliği'nin uygarlık ve bütünleşme projesinde asla yer bulmamalıdır. Bu görüşü paylaşan bazı çevreler, daha toleranslı (!) davranarak, Türkiye'nin özel bir statüye kavuşturulup, Avrupa Birliği ile ilişkilerini değişik bir düzlemde sürdürmesinin sağlanabileceğini öne sürmektedirler. Ama bu son anılan grup, "özel statü nedir", sorusuna açık bir cevap verememektedir.

[26] BAYKAL ve ARAT, 2003, s.344.

Avrupa Birliği ise, Türkiye'nin "genişleme hareketi" ne katılım isteğini önce şaşırarak ve olumsuz biçimde karşılamasına rağmen, hiçbir zaman tamamen "retçi" bir tutum göstermemiştir. Birlik, önce, ortaklık ilişkisini Türkiye için asal yol olarak işaret etmiştir. Belirli bir süre sonra, Ankara Anlaşmasının 28. md.sindeki çerçeve hükümden yararlanarak, Türkiye'yi ortaklık ilişkisinin gereklerini de içine alacak biçimde "genişleme stratejisi" ne dahil etmiştir.

7. Türkiye'nin Genişleme Stratejisine Dâhil Olması

(a) Avrupa Komisyonu, Doğu'ya Genişleme kapsamında düşünülen "katılım öncesi strateji"ye hazırlık oluşturmak üzere hazırladığı "Gündem 2000" Raporunu 16 Temmuz 1997'de açıkladı.[27] Raporda Türkiye özel bir başlık altında ele alınıyordu. Burada, Türkiye ile ilişkilerin Gümrük Birliğinin işleyişi çerçevesinde geliştirilmesi öneriliyordu. Bu, Türkiye'nin üyeliğinin Ankara Anlaşması çerçevesinde düşünülüyor olması demekti ve Anlaşmanın 28. md. sinin ima ettiği katılım yönteminin, gümrük birliğinin sağlıklı biçimde işlemesinin gerçekleştirilmesinden sonraki bir noktada belirlenebileceğini ima ediyordu.

(b) Lüksemburg Zirvesi (12-13 Aralık 1997), "Gündem 2000"den daha ileri giden bir değerlendirmeyi sonuçları arasına alıyordu. Çünkü Zirve Sonuçlarında, Komisyona, Türkiye için "özel bir strateji" hazırlama görevi veriliyordu.

Avrupa Komisyonu, zirvenin çağrısı doğrultusunda, "Türkiye İçin Avrupa Stratejisi"ni hazırladı. Komisyon bu belgeyi, 04 Mart 1998'de açıkladı. Stratejinin hedefi, Türkiye'nin genişleme sürecine dâhil olması idi. Bu hedef doğrultusunda, Avrupa Birliğinin Türkiye'ye yönelik mali yardımlarının uygulamaya geçirilmesinin de gerekliliğinin altı çiziliyordu.

(c) Gerek Lüksemburg Zirvesinde alınan kararlar, gerek "Türkiye İçin Avrupa Stratejisi"nin içeriğinde yer alan hedef ve tedbirler, Cardiff Zirvesinde (15-16 Haziran 1998) daha somutlaştırılmıştır. Bu zirve sonuçlarına göre, Türkiye'nin diğer aday ülkelerden biraz daha farklı bir konumda olmasına rağmen, genişleme sürecinin içinde yer alması sağlanıyordu. Cardiff Zirvesi Sonuçları, yalnız Türkiye'nin Stratejisini onamakla kalmadı, aynı zamanda mali yardımın realize edilmesi için AB Bakanlar Konseyinin harekete geçmesini de istedi. Zirve Sonuçlarının önemli bir yanı da, Türkiye'nin "üyelik adaylığı"nın açıkça belirtilmesi, ancak bu adaylığın yönteminin belirlenmesinde, Lüksemburg Zirvesinde de dile getirildiği gibi, Ankara Anlaşmasının ve Anlaşmanın 28. maddesinin temel alınması gereğinin teyit edilmesiydi.[28]

(d) Avrupa Komisyonu; 04 Kasım 1998 günü; "Doğuya Genişleme" sürecine dâhil ülkeler için ilerleme raporlarını ilk kez açıkladı. Raporda Türkiye de yer alıyordu. Ancak, Türkiye hakkında, Doğu'ya Genişleme sürecinde yer alan ülkelerden farklı bazı unsurlar çerçevesinde bir durum belirlemesi yapılıyordu. Türkiye'nin üyelik sürecine dâhil olabilmesi ve bu süreçte yol alabilmesi için gerekli görülen kriterler uyarınca artıları ve özellikle eksileri belirtiliyordu. Bu saptamalara ek olarak, eksilerin giderilmesi için neler yapılması gerektiği, tavsiye biçiminde ortaya konuyordu. Kopenhag kriterlerine uyum, insan haklarının ve azınlıkların korunması, ordunun sivil denetime tabi olması, Güneydoğu'daki duruma askeri olmayan çözüm bulunması, demokrasi ve hukukun üstünlüğü ile ilgili kriterlere uyum sağlanması gibi noktalar vurgulanıyordu. Ekonomik kriterler açısından ise, pazar ekonomisinin işleyişine, bölgeler arası gelişmişlik farklarının giderilmesine ilişkin saptamalar ve alınacak tedbirler konusunda tavsiyeler yer alıyordu; ciddi bir makroekonomik istik-

[27] Ayrıntılı bilgi için Bkz. BAYKAL ve ARAT, 2003, s. 345-346.

[28] Ayrıntılı bilgi için Bkz. BAYKAL ve ARAT, 2003, s. 348-349.

rar programına olan ihtiyaç da belirtiliyordu. Türkiye'nin raporunda, yukarıda belirtilen konularda gerekli tedbirlerin alınması ve sağlıklı biçimde uygulanması için hukuki ve yapısal reformlara olan ihtiyaç da vurgulanıyordu.[29]

Yukarıda sayılanlara ek olarak, Raporda, Yunanistan ile ilişkiler, Kıbrıs konusu gibi konularda saptamalar da yer alıyordu. Özellikle gümrük birliği konusunda da değerlendirmeler yapılıyordu.

Bundan sonraki yıllık ilerleme raporları, aşağı yukarı aynı konuları içeren, hatta benzer formatlara sahip raporlar olarak günümüze kadar gelecektir. Türkiye raporların yayınlanması günü yaklaştıkça heyecanlanacak, ya da taslak üzerinde müdahalelerde bulunacak, sonuç olarak metni beğenirse memnuniyetini dile getirecek, çoğu kez de Avrupa Birliğini kendi işlerine fazla müdahale etmekle suçlayacak, Birliğe yüklenecek kusurlar bulmaya çalışarak reaksiyon verecektir. AB-Türkiye ilişkilerinin adeta "klasik bir parçası" olan ilerleme raporları, Türkiye'nin mukabilinde hazırlayacağı ulusal düzeyde programlar (daha sonra "ulusal programlar") ile karşılık bulacak, Türkiye'de bazı olumlu değişimlerin gerekçesi olmak bakımından yarar sağlayacaktır. Ama doğrusunu söylemek gerekirse, bu raporların içeriğinin, hatta formatının birbirine benzerliği de göstermektedir ki, Türkiye, söz konusu ilerleme raporlarında dile getirilen uyum ya da dönüşümleri tümüyle yerine getirme konusunda çok da kararlı davranmamıştır. Yine de, bu raporlar gerekçe gösterilerek Türkiye'de yapılan birtakım değişiklikler, gerek Türkiye'nin halkı, gerek ülke için, hatta devletin itibarı bakımından da olumlu sonuçlar doğurmuştu.[30]

Bu konuda bir noktaya daha değinerek, sözü bitirmek uygun olacaktır: İlerleme Raporlarının Türkiye'de daha çok duygusal değerlendirmelere konu yapılmasına karşılık, dikkat edilmesi gereken husus, bu raporlar, bugün dahi, Türkiye'nin üyelik sürecinde gerçekten etkili adım atması bakımından önemlidir. Söz konusu raporlarda belirtilen tavsiyeler konusunda ciddi tedbirlerin etkili biçimde uygulamaya konması, karşılaşılan sıkıntılar konusunda Avrupa Komisyonu'yla teknik düzeyde müzakereler yürütülmesi ve sıkıntıların aşılması bakımından ortak çareler oluşturması sağlanmadıkça, Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılması sürecinin tamamlanması imkânı bulunmamaktadır. Retorikten ziyade fiili yol alma gayretleri yarar sağlayacaktır.

(e) Avrupa Birliğinden her yıl açıklanan İlerleme Raporları konusunda yukarıda da belirtildiği üzere, bu çalışmada ayrıntılı ve ek bilgi verilmeyecektir; ama Avrupa Komisyonunun 13 Ekim 1996 günü açıkladığı (ikinci) İlerleme Raporunda yer alan bir noktaya, bir başka açıdan değinmek uygun olacaktır.

Gerçekten, 1996 Yıllık İlerleme Raporunda (13 Ekim 1999), diğerleri arasında, Türkiye'nin üye adaylığı açıkça dile getiriliyor ve Türkiye için de bir Katılım Öncesi Ortaklığın hazırlanması üzerinde duruluyordu. Bu ifade, Türkiye'nin genişleme sürecine girmesi için yol açıcı olma özelliği taşıyordu; ama bu durum, Türkiye'nin, "Doğu'ya Genişleme" stratejisinin kapsamına dâhil olması değildi. Cardiff Zirvesinde kabul edildiği üzere, Türkiye, diğer aday ülkelerden daha farklı bir konumda genişleme sürecine dâhil oluyordu.

Türkiye için izlenecek usul ve usulün işlemesini sağlayacak mekanizma *"Ankara Anlaşması"* çerçevesinde belirlenecekti ve bu nedenle Türkiye'nin AB üyeliği yolunda ilerlemesi Ankara Anlaşmasından doğan yükümlülükleri de yerine getirmesiyle mümkün olacaktı.[31]

---

[29] Ayrıntılı bilgi için Bkz. BAYKAL ve ARAT, 2003, s. 349-350.

[30] Avrupa Komisyonunun yıllık ilerleme raporları hakkında bilgi için Bkz. BAYKAL ve ARAT, 2003, s. 349 vd. (çalışmanın değişik yerlerinde).

[31] Bkz. BAYKAL ve ARAT, 2003, s. 350-357.

Böylece, Türkiye'nin genişleme sürecindeki konumu belli olmaya başlıyordu. Bu konum, *Doğu'ya Genişleme Sürecine paralel biçimde*, fakat Ankara Anlaşmasının hükümleri ve özellikle de Anlaşmanın 28. md.si hükmü göz önünde tutularak düşünülmüş özgül bir çerçeveye göre belirlenmekte olan bir konum idi.

(f) Böylece, Helsinki Zirvesine ulaşılmış olunuyordu (10-11 Aralık 1999).

(aa) Helsinki Zirvesi, Türkiye için çok önemli bir toplantı idi. Çünkü Zirvenin konuyla ilgili olarak vardığı sonuca göre (paragraf 12), Türkiye, (Doğu'ya Genişleme Sürecinde yer alan) aday ülkelere paralel (eşit) bir konumda genişleme sürecinde yer alacaktı. Ama Türkiye'nin katılım öncesi stratejisi, AB üyeliğine hazırlanırken gerçekleştirmek durumunda olduğu değişim ve reformları destekleme amacına dönük olacaktı. Strateji; güçlendirilmiş siyasal diyalogu içerecekti; bu diyalogda vurgu; katılım için uyulması gereken siyasal kriterler, özellikle de insan hakları ve uyuşmazlıkların barışçıl çözümü ilkesinin aday ülkeler tarafından uygulanması, sınır uyuşmazlıkları ve ilgili diğer sorunların, gerekirse Uluslararası Adalet Divanına götürülmesi, Kıbrıs sorununun çözümü için Birleşmiş Milletler Genel Sekreterinin gayretlerinin desteklenmesi gibi konular üzerine odaklanacaktı. Türkiye, katılım öncesi strateji kapsamında, Topluluk programlarına ve ajanslarına katılım ve üyelik süreciyle ilgili olarak düzenlenen toplantı ve etkinliklere katılım, üyelik yolundaki çalışma ve etkinlikleri mali bazda desteklemek üzere öngörülen mali yardım fon ya da fonlarından yararlanma gibi avantajlardan istifade edebilecekti.[32] Ancak, aday ülkelere mali yardım, özellikle, katılım sürecine dâhil olan ülkelerin özelliklerine göre tasnif edilmeleri itibariyle, değişik ülke kümeleri için farklı çerçeveler veya fonlar aracılığıyla sağlanacaktı.

(bb) Burada bir soru akla gelmektedir: Helsinki Zirvesini takiben AB Türkiye'ye karşı tutumunu mu değiştiriyordu?:[33]

(aaa) Görüşümüze göre Helsinki'de varılan sonuç bir tutum değişikliğini sergilemiyordu. Avrupa Birliği, asıl da, Birliğin yürütme organı olan (Avrupa) Komisyonu, 1964'ten beri hiçbir zaman Türkiye'yi dışlamamıştır. Bakanlar Konseyinde, zaman zaman Türkiye aleyhine konuşmalar olmuştur; Türkiye'ye yönelik bazı işlemlerin (mali yardım, Matutes Paketi gibi) engellenmesi de söz konusu olmuştur; ama sonuçta, *Türkiye'yi gözden çıkaran* veya *tamamen Avrupa'dan dışlayan* bir karar Konseyden çıkmamıştır.

(bbb) Avrupa Parlamentosu'nun bağlayıcı karar alma yetkisi olmadığından, Parlamento daha geniş davranabilmektedir. Ama iki noktaya dikkat etmek gerekir: Birincisi, Avrupa Parlamentosu da son çözümlemede (ve genel tutumunda) Türkiye'yi Avrupa'dan dışlamaya dönük bir tavır içine hiç girmemiştir. Parlamentoda bazen Türkiye'ye karşı sert çıkışlar yapıldığı gözlenmiştir; Türk kamuoyu tarafından "ağır" sayılan raporlar da kabul edilmiştir; hatta mali işbirliğinin işlemesini engelleyici kararlar da çıkmıştır. Ne var ki, bu sert çıkışlar, olumsuz kararlar, Avrupa Parlamentosunun Türkiye'yi Avrupa'dan dışlama eğiliminde olduğunu değil, aksine onu, uzun erimde de olsa, Avrupa Birliği içinde görme isteğinde olduğunu ortaya koymaktadır. Parlamentonun maksadı, Türkiye'nin Avrupa entegrasyon hareketine tam katılımını sağlayacak biçimde, Avrupa'nın siyasal, ekonomik, hukuki kriterlerine uygun düşen siyasal, sosyal, ekonomik ve hukuki değişimleri ve

[32] Ayrıca Bkz. BAYKAL ve ARAT, 2003, s. 351 vd.; Helsinki Zirvesi Sonuçlarının değişik açılardan incelenmesi için Bkz. GÜNUĞUR, 2008, s. 158 vd.

[33] Örneğin, BAYKAL ve ARAT'ın (2003) çalışmasında tutum değişikliğinden söz edilerek, bunun değişik açılardan nedenleri tahmin edilmeye çalışılmaktadır. Ayrıntılı bilgi için Bkz. BAYKAL ve ARAT, 2003, s. 352 vd.

idari, yargısal yapılarında dönüşümleri gerçekleştirmesine katkıda bulunmak üzere bir tür katalizör rolü oynamaktır. Bu maksada dönük tutumlar, baskıcılığa dönüşebilme ihtimalini kendinde taşıdığı için eleştirilebilir; ama Parlamentonun zaman zaman sert çıkışlarını daha doğru algılama imkânını da bu tutumlar bize sağlar. Parlamento, Avrupa dışındaki devletlere böyle müdahaleci görünüm veren bir pozisyon almaz; çünkü onlarla Avrupa sistemine uygunlukları açısından bir ilgi kurmaz. Kaldı ki, Avrupa Parlamentosu, bazen Türkiye'yi "sıkıştıran" kararlar vermişse de, Türkiye-AB İlişkilerinde, kararların sonucu etkileyeceği konulara sıra geldiğinde, Parlamentonun seçimi hep Türkiye lehine olmuştur. Gümrük Birliği'nin kuruluşuna ilişkin "uygun görüş" kararı (1995), Türkiye'nin genişleme sürecine dâhil edilmesi konusunda "uygun görüş" kararı (2004), Parlamentonun bu tutumunun gayet iyi örnekleridir.

(ccc) Avrupa Birliğinin yargı organı olan ve kararları hem üye devletler (ve ulusal organlar ile bireyler), hem de Birlik organları üzerinde bağlayıcı olan ATAD[34], konuyla ilgili olarak önüne gelen davalarda, Ankara Anlaşmasını, sürekli olarak, bir "entegrasyon anlaşması" olarak değerlendirmiştir. Üstelik Ankara Anlaşmasının hükümlerini ve o hükümlere dayanarak Ortaklık Konseyinin verdiği kararları "doğrudan uygulanabilir" ve "doğrudan etkili" olma niteliklerini taşıma potansiyeline uygun olarak değerlendirmiştir.[35] Bu yönde oluşan ATAD içtihadı, böylece, Ankara Anlaşmasını, eklerini, tamamlayıcı belgeleri ve Ortaklık Konseyi Kararlarını "Avrupa Birliği Hukuku"nun bir parçası haline getirmiştir. Divan, ortaklık anlaşmasına ve o anlaşmaya dayalı kararlara bağladığı bu niteliklere dayanarak da, Avrupa'daki Türk vatandaşlarının bireysel düzeydeki hukuki ve sosyal statülerini, önemli ölçüde, Avrupa Birliği bakımından kabul edip uyguladığı ilke ve standartlara uygun biçimde değerlendirmiş, onların ortaklık ilişkisinden doğan birçok hakkına üye devletlerin saygı göstermesini hukukun gereği olarak karara bağlamıştır.[36]

(ddd) Aslında, Helsinki Zirvesinin Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılımına ilişkin Sonuçları, Lüksemburg'da varılan sonuçların devamı olarak değerlendirilmelidir.

*Avrupa Birliği, 1997'de değerlendirme yaparken, Türkiye'nin kısa bir süre önce birden atağa kalkarak (1988) gümrük birliğini gerçekleştirmesinin (1996) hemen ardından, henüz gümrük birliğinin işleyişini dahi beklemeden, birden bire ikinci kez atağa kalkıp "tam üyelik" sürecine dâhil olma talebi ile karşısına çıkmasını şaşırtıcı bulmuştur. Çok uzun bir süre ortaklık ilişkisini ihmal, hatta bazı durumlarda reddeden Türkiye'nin bu çıkışına nasıl bir tepki vermek gerektiğini hızla belirleyememiştir. Bu nedenle, kategorik bir karşı duruş yapma gereksinimi duymuştur.

*"Doğu'ya Genişleme" (1997), asıl komünist ülkeler için öngörülmüş bir programın icabınca gerçekleştirilmesi düşünülmüş bir genişlemedir. Kıbrıs ve Malta gibi, *de minimis* istisnasına dâhil olan iki küçük ada devleti bir yana bırakılacak olursa, genişlemeye dâhil bütün devletler, eski sosyalist sistem içinde yer alan devlet kategorisine giriyordu. Dolayısıyla, fiziki bakımdan büyük bir devlet, üstelik NATO üyesi bir devlet ve Batı sistemine dahil bir devlet, komünist ülkelerin rehabilite edilerek Batı (Avrupa) sistemine entegre edilmesini gözeten bir program uyarınca mua-

[34] Divanın adı, Lizbon Antlaşması ile, "Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD)" olmuştur. Metinde, sözünü ettiğimiz döneme ait açıklamalar yapılırken, o dönemdeki adının kullanılması tercih edilmiştir: "Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD)".

[35] Ayrıntılı açıklama ve ATAD'ın ilgili kararları için Bkz. ARAT, 1995 (Gümrük Birliği), s. 594 vd.; Kamuran REÇBER, **Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri**, Alfa Aktüel, Bursa, 2009, s.26 vd.

[36] Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi ve değerlendirme için Bkz. GÜNUĞUR, 2008, s. 94 vd.

meleye muhatap tutulamazdı, tutulmamalıydı. Türkiye, MDAÜ'lere dönüşüm programının uygulanmasında mali destek sağlamak üzere oluşturulmuş PHARE Programına "donör ülke" olarak katılmıştı ve MDAÜ'lerin rehabilitasyonu için her türlü kolaylığı yapma kararını vermiş olan G-24 grubunun da bir üyesi idi.

Avrupa Birliği, Lüksemburg Zirvesi sonuçlarını belirlerken, bu şartları göz önünde tutuyordu; hatta Türkiye'ye bu durumu hatırlatmayı düşünüyordu. Buna karşılık, Türkiye'nin (kendine özgü) AB'ye katılım programı ise Ankara Anlaşması, Katma Protokol (1973) ve 1/95 OKK (1995) ile çoktan uygulamaya konmuştu. Ayrı bir program veya stratejiye gerek kalmaksızın Türkiye, kendi programının gereklerini zamanında yerine getirmiş olsaydı, zaten 2010-2015 döneminde üye olmasa bile, üyeliğe çok yaklaşmış olacaktı. Üstelik Türkiye, kendine özgü programı uyarınca üyelik noktasına gelmesi halinde, AB'ye, çok daha özgül, kolay ve hızlı bir prosedüre tabi olarak girebilecekti. Çünkü Ankara Anlaşmasının 28. maddesine göre, Türkiye'nin AB'ye katılım imkânı (şartları ve usulü) taraflarca ayrıca belirlenecekti.[37] İşte, Lüksemburg Zirvesi Sonuçlarında, Avrupa Birliği, Ankara Anlaşması ve 28. md.'yi hatırlatırken, henüz tam karar vermiş olmamasına karşılık, Avrupa Komisyonuna, Türkiye'ye özel bir (katılım) stratejisi ("Türkiye İle İlişkileri Geliştirme Stratejisi") hazırlama çağrısı yapıyordu. Bu strateji çağrısı, bir bakıma, Ankara Anlaşmasının 28. md.'sinin içeriğinin doldurulması konusunu Avrupa Birliğinin düşünmeye başladığının işaretiydi.[38]

Bu gelişmeye rağmen, Türkiye'nin "Doğu'ya Genişleme Süreci içinde üyelik" ısrarından vazgeçmemesi, Lüksemburg Zirve Sonuçlarını üyelik talebinin reddedilmesi biçiminde anlamayı tercih etmesi ve reddedilme mazeretine sarılarak ortaklık ilişkisinin icaplarını (ve hatta gümrük birliğinin gereklerini [1/95 sayılı OKK hükümlerini]) yerine getirmekten sarfınazar etmeye yönelmesi, hatta ilişkilerini siyasal diyalog açısından dondurma noktasına getirmesi nedeniyle, Avrupa Birliği, Helsinki Zirvesinde bir adım daha ileri gidiyordu. Helsinki Zirvesi Sonuçlarında, ortaklık ilişkisi (Ankara Anlaşması), yine çerçeve olarak varlığını sürdürüyordu, fakat artık Komisyondan bir "katılım öncesi ortaklık" stratejisi hazırlaması isteniyordu. Böylece, Türkiye, genişleme stratejisine dâhil ediliyordu; AB'ye katılmanın şartları ve usulü itibarıyla (kalın hatlarda) farklı olmayacaktı, Türkiye'nin durumu. Ama yine de Türkiye'nin üyelik süreci, ortaklık ilişkisinin hükümleri çerçevesinde içerik kazanacaktı ve Ortaklık Konseyinin genel gözetiminde uygulanabilecekti. Şu halde, Helsinki Zirvesi ile Türkiye, AB'nin genişleme sürecine, "aday ülke" niteliği ile dâhil oluyordu; ama "Doğu'ya Genişleme" çerçevesinde değil de, kendi (güçlü ortak statüsünün katkısı ile belirlenebilecek olan) şartları çerçevesinde, diğer ülkelere uygulanan kriterlere göre değerlendirilmek üzere dâhil oluyordu.

(cc) Bir önceki paragrafta yer alan saptamalar, bize bir önemli saptama daha yapma imkânını sağlamaktadır. Yukarıda çeşitli vesilelerle sözünü ettiğimiz Ankara Anlaşmasının 28. md.si, Türkiye ile AB (AET) arasındaki ortaklık ilişkisinin amacına ulaşması için son aşamayı belirlemektedir.[39]

Anılan madde metnini, burada, bazı yerlerini açıklayıcı vurgular yaparak, bir kez daha hatırlamakta yarar vardır: Ankara Anlaşmasının işleyişi, Türkiye'nin, Birliği kuran antlaşmalardan doğan yükümlülükleri tam olarak üstlenebileceği düşüncesini doğrulayacak bir noktaya eriştiğinde, taraflar (Türkiye, Avrupa Birliği ve tüm üye devletler),

[37] Bkz. Bu bölümde 2.başlık/h ve i; 6.başlık/c(bb).

[38] Bkz. Lüksemburg Zirve Sonuçları, parag. 31-33 ve parag. 34-36.

[39] Bkz. Bu bölümde 2.başlık/h ve i; 6.başlık/c(bb). Ayrıca ARAT, 1995 (Gümrük Birliği), s. 588 vd.

beklemeksizin, Türkiye'nin Birliğe katılması imkânını (usul ve şartlarını) inceleyecektir. (Resmi metin, daha açık anlam kazandırmak amacıyla, ekleme vurgularla tarafımızdan yeniden yazılmıştır: Tuğrul ARAT)

Burada sözü edilen inceleme, tabiatıyla, müzakere şeklinde bir incelemedir. Müzakere edilecek konu da, alelade bir "imkân araştırması" değildir; Türkiye'nin AB'ye katılımının hangi kriter, şart ve usuller çerçevesinde gerçekleştirilebileceğine dair bir müzakeredir. Dolayısıyla, Ankara Anlaşmasında (28. md.) yer alan hüküm, Türkiye'nin AB'ye üyeliğinin ucunu açık bırakan bir hüküm değildir. Hükümde ucu açık olan, Türkiye'nin AB'ye üyeliğinin, kurucu antlaşmalarda belirlenen genel üyelik şart ve usullerine nazaran hangi ölçüde daha basit şartlara ve daha hızlı usullere tabi olabileceği hususudur; hüküm, Türkiye'ye özgü bir katılım stratejisinin belirlenmesini, zamanı gelince (ki bu Ankara Anlaşmasının başarıyla uygulanması ve Türkiye'nin de AB üyeliğine ilişkin tüm yükümlülükleri - AB'ye "sorun" çıkarmaksızın- üstlenebileceğini ortaya koymasının belirleyeceği bir zamandır) tarafların mutabakatına bağlamıştır.

Eğer Türkiye, Ankara Anlaşmasının icaplarını zamanında yerine getirebilseydi ve bu sırada Toplulukla (daha sonraları Avrupa Birliği ile) diyalogunu da sağlıklı ve sürekli tutabilseydi, belki çok daha önce, çok daha basit kriterlerin uygulanmasıyla ve çok kısa süre içinde uygulanacak kolay bir katılım prosedürü uyarınca, Avrupa Topluluklarına (veya Avrupa Birliğine) üye olabilecekti. Ankara Anlaşması, Avrupa Topluluğu ile "tedrici entegrasyonu" hedefleyen çok özel bir anlaşmaydı. Böyle bir anlaşmanın şartlarını, Topluluklar (ve daha sonra Birlik) ile sağlıklı ve sürekli olumlu diyalog içinde yerine getiren bir ülkenin, Avrupa entegrasyonuna sonradan üye olmak için ve bir ön hazırlık aşamasından geçmeden başvuran bir ülkeden farklı bir pozisyon sahibi olması normal bir durum olarak görülmeliydi. Güçlü ortaklık statüsünde olan bir ülke, ortaklığın şartlarını yerine getirince statüsünün gereği, tabii ki, daha kolay olanaklardan yararlanarak AB üyesi bir devlet olacaktı. Türkiye, ortaklık statüsünün gereklerini ihmal ederek, hedefi hakkında aşırı tereddütler yaşayarak işte bu fırsatı kaçırdığı düşüncesiyle, AB'ye üyelik başvurusunu Kurucu Antlaşmalardaki genel hükümlere göre yapmak ihtiyacını duymuştur. Avrupa Birliği de, Türkiye'nin genel genişleme süreçlerine katılma karşısındaki ısrarı karşısında, Ankara Anlaşmasının 28. md.sindeki "imkânı" sonuçta genel genişleme stratejisine indirgeyerek Türkiye'ye sunmak durumunda kalmıştır. Belki de, böyle olması Birliğin işine gelmiştir. Ama şu bir gerçektir ki, Helsinki Zirvesi Sonuçlarını sonuçta kabul eden Türkiye, böylece, Ankara Anlaşmasının 28. md.sindeki ucu açık olan Türkiye'nin AB'ye katılım şart, kriter ve usullerinin AB'nin genişleme stratejilerinde belirlenen şart, kriter ve usullerle belirlenmiş olmasını kabul etmiş bulunmaktadır. Daha kısa bir deyişle, Türkiye'nin AB'ye katılım usulü, Helsinki Zirvesiyle ortaya konmuş oluyordu; daha sonra 2005 yılına kadar olacak gelişmeler bu noktayı daha kesin ve daha belirli bir hale getirecekti. Burada özel olan tek nokta, Türkiye'nin katılım müzakerelerindeki performansının aynı zamanda Ankara Anlaşmasının uygulanması ve özellikle ona dayalı olarak kurulmuş olan gümrük birliğinin iyi işlemesi konusundaki performansı da göz önünde tutularak değerlendirileceğidir. Eğer gümrük birliği - sadece sanayi ürünlerini ve işlenmiş tarım ürünlerini konu alması nedeniyle – kısmen de olsa kurulmamış olsaydı, Türkiye ne Helsinki'de, ne de daha sonraki Zirve ve toplantılarda "aday ülke" olarak kolay kolay değerlendirilmezdi. Dikkat edilecek olursa, Türkiye'nin genişleme sürecine dâhil edilmesiyle ilgili bütün karar ve değerlendirmelerinde, Birliğin karar sürecini işleten organları, Ankara Anlaşması, 28. md. ve de "gümrük birliği"ne sık sık gönderme yapmaktadır. Bugün, Türkiye, AB üyeliğine aday "güçlü" bir "ortak (*associate)*"dır.

(g) Zamanın Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti (üçlü koalisyon), Helsinki sonuçlarını değerlendirmekte sıkıntıya düşmüştür. Zirve sonuçları belgesinin bazı paragraflarında yer alan ifadeleri yorumlarken, Türkiye'ye "ek şartlar" getirildiği kanısına varıldı. Avrupa Birliği bu kanıyı kabul etmedi. Genişleme stratejisi içinde aday ülkelerin tümü için öngörülen devletler arası "uyuşmazlıkların barışçı çözümü"ne ve de AB'nin "komşuluk politikası"nın gerektirdiği, komşularla sınır sorunları dâhil problemlerin iyi niyetle çözümü ile ilgili şartlara, Türkiye'ye ayrılan paragrafta (paragraf-12) tekrar yer verilmesinin, Türkiye'ye "ek şart" getirildiği şeklinde anlaşılmaması gerektiği konusunda Türkiye ikna edilmeye çalışıldı. AB tarafından Türkiye'ye gönderilen güvenilir kişiler Türkiye'ye gelerek hükümete, Helsinki Zirvesi sonuçlarında Türkiye'nin katılım öncesi ortaklık programına alınmasının ek şartlara tabi tutulmadığına dair teminat verdiler. Bunun üzerine, yeni bir gerilim ihtimali bertaraf edildi. Aslında, Türkiye'nin, Zirve sonuçlarının Türkiye'ye karşı alınmış kararlar biçiminde yorumlaması, Hükümeti oluşturan koalisyonun kanatlarının Türkiye-AB ilişkilerine farklı yaklaşımından kaynaklanıyordu. Tabii, "Zirve Sonuçları"nın, nitelikleri, etkileri ve özellikleri açısından doğru değerlendirilmesini mümkün kılacak bilgi birikiminin eksikliği de, bu yanlış algılamalarda rol oynuyordu. Bunlara hemen, Avrupa Birliğine Türkiye'nin katılmasına karşı çıkan, Batı sistemine karşı durmayı ideolojik nedenlerle hayat tarzı haline getirmiş olan, bir de daha farklı nedenlerle Türkiye'nin AB'ye üye olmasına karşı direnen çevreleri de eklemek gerekir. Bu çevreler, özellikle Helsinki Zirvesi sonucunda Türkiye'nin AB'ye üye olma ihtimalinin yükseldiğini fark etmişti ve Türkiye'de AB karşıtlığını, hatta Batı düşmanlığını giderek daha açık ve güçlü biçimde dile getirmeye başlamıştı ve bazı basın-yayın organlarının da katkısıyla bu akım Türk halkını etkileme gücüne ulaşmıştı.[40]

(h) Helsinki Zirvesi sonrası, Avrupa Birliği bağlamında, gelişmeler, hızla, Türkiye'nin Genişleme Stratejisine, üyelik müzakereleri aşamasına ulaşacak biçimde tam katılımı yönünde kendini göstermiştir. Buna karşılık, çok şaşırtıcı bir paradoks, Türkiye bağlamında gözlenmiştir: Türkiye, üyelik sürecine daha çok yaklaşmasını sağlayacak her adımın atılmasında, AB ve Batı karşıtlığı yönünde ilerlemeye yüz tutan bir tutum içine girme eğilimi göstermekteydi.[41]

8. Türkiye ile AB arasında Üyelik Müzakerelerinin Başlaması

(a) Katılım öncesi stratejinin Türkiye'ye uygulanması sonucunda, 12-13 Aralık 2002 tarihlerinde toplanan Kopenhag Zirvesinde, Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yeterince yerine getirdiği kanısına, Avrupa Komisyonunun tespit ve tavsiyesi üzerine varılırsa, 2004 Aralığında, Türkiye ile katılım müzakerelerinin açılacağı ortaya konuyordu. Ayrıca, Kopenhag Zirve Sonuç Belgesinde, Türkiye'nin katılım stratejisinin güçlendirilmesi için, Avrupa Komisyonu "Gözden Geçirilmiş Bir Katılım Ortaklığı" Belgesi hazırlamaya çağrılıyordu. Aynı yönde olmak üzere, Türkiye-AT Gümrük Birliğinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi de isteniyordu. Zirve Sonuçlarında, buna karşılık, Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye katılım öncesi mali yardımı arttırması gereği de vurgulanıyordu.[42]

(b) *Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi,* Bakanlar Konseyi tarafından 19 Mayıs 2003'te

---

40 Helsinki Zirvesi hakkında ayrıntılı bilgi ve açıklama hakkında Bkz. BAYKAL ve ARAT, 2003, s. 351-360; ayrıca Sanem BAYKAL ve Tuğrul ARAT: "AB'yle İlişkiler", Baskın ORAN (der.) Türk Dış Politikası, C. III, İstanbul, İletişim Yayınları, 2013, s. 345-347.

41 Dönemin genel bağlamını belirleyen öğeler hakkında bk. BAYKAL ve ARAT, 2013, s. 337-345.

42 Geniş bilgi için Bkz. BAYKAL ve ARAT, 2013, s. 347-349.

kabul edildi. Bu belgede, Türkiye'nin kısa dönemde uygulamaya koyması gereken tedbirler belirtiliyordu. Türkiye, bir yıl içinde siyasi kriterlere yeterince uyduğunun saptanması için birçok çalışmayı tamamlamak zorunda kalacaktı.

(c) Brüksel'de toplanan Haziran 2004 Zirvesinde; Türkiye siyasi kriterlere uyum sağlamak için gerekli çalışmaları gerçekleştirdiği takdirde, Aralık ayında, katılım müzakerelerinin başlatılması gereği teyit ediliyordu. Bunun yanında, Haziran 2004 Brüksel Zirvesi, yeni üyelerin katılımını göz önünde bulundurarak, Ankara Anlaşmasının 25 üyeli Avrupa Birliği'ne uyarlanması amacıyla Türkiye ile gerçekleştirilecek müzakerelerin başlatılması ve bu müzakerelerin AB adına Avrupa Komisyonu tarafından yürütülmesi için çağrıda bulunmuştu.[43]

(d) Avrupa Komisyonu, Zirvenin çağrılarını göz önünde tutarak hazırladığı üç belgeyi, 06 Ekim 2004 günü kamuya açtı. Bu belgeler aşağıdaki gibi sıralanıyordu:

*"Türkiye'nin katılıma doğru ilerleyişine ilişkin Avrupa Komisyonu Tavsiyesi";

*"Türkiye'nin üyelik perspektifinden kaynaklanan hususlar";

*"Türkiye'nin katılım yolunda ilerlemesi hakkında 2004 İlerleme Raporu".

Komisyon, bu belgelerde, öncelikle, Türkiye'nin gerçekleştirdiği uyum çalışmaları sonrasında, siyasi kriterlere uyum açısından eksik kalan noktaları belirtiyordu. Komisyon, söz konusu eksiklerin karşılanması bakımından yapacağı çalışmalarla, Türkiye siyasi kriterleri yeterli ölçüde karşılayacak olursa, Türkiye ile müzakerelerin başlatılmasını tavsiye ediyordu.

Ancak, yine Komisyon, Ankara Anlaşmasının yeni üyelere göre uyarlanması için Avrupa Topluluğu (bugün AB) ve yirmi beş üye ülke adına Komisyon ile müzakereleri sonuçlandırmaya, Türkiye'yi davet ettiğini de belirtiyordu.[44]

(e) Avrupalı Konseyin (Zirve) Aralık Zirvesi Brüksel'de yapıldı (16-17 Aralık 2004). Zirve, Komisyon belgelerinde belirtilen, siyasi kriterlere uyum bakımından yapılması gereken hukuki (mevzuat) değişikliklerinden geri kalanların uygulamaya geçirilmesi halinde Türkiye'nin katılım müzakerelerinin açılması için Kopenhag siyasi kriterlerini yeterli ölçüde karşılamış olacağını belirtiyordu. Üstelik eksiklerin giderilmesi halinde, Türkiye ile müzakerelerin en geç 3 Ekim 2005 günü başlaması gereği vurgulanıyordu. Daha doğrusu, bu yönde AB Bakanlar Konseyine çağrı yapılıyordu. Bu çağrının bir devamı niteliğinde de Komisyona Türkiye'nin "Müzakere Çerçeve Belgesi"nin hazırlanması yönünde de direktifini veriyordu.[45]

Brüksel Zirvesinin vardığı sonuçlardan biri de, Türkiye'nin, Ankara Anlaşmasının, yeni üyeleri de anlaşmaya taraf edecek biçimde genişletilmesini sağlayacak bir protokolü imzalayacağını açığa vurmuş olmasının memnuniyetle karşılanmış olduğuna dairdi. Bu sonuç, Ankara Anlaşmasına Birlik tarafından verilen önemi ortaya koymak bakımından dikkate değerdi. Ankara Anlaşmasının etkisini sürdürmesi, ona, AB tarafından bütün üye devletlerin katılmasını zorunlu kılıyordu (karma anlaşma). Ankara Anlaşmasının hukuki açıdan zedelenmesi ise, hem TR-AB gümrük birliğinin, hem de Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinin hukuki temelini sakatlayabilirdi. Protokolün, katılım müzakerelerinin başlamasından önce imzalanacağı umuluyordu. Zirve, ayrıca, Türkiye'nin kom-

[43] BAYKAL ve ARAT, 2013, s.350.

[44] Bkz. BAYKAL ve ARAT, 2013, s. 351-352.

[45] Bkz. BAYKAL ve ARAT, 2013, s.353.

şularıyla sınır uyuşmazlıklarının barışçı çözüme bağlanması ve katılım sürecine etki yapan mevcut diğer uyuşmazlıkların da, gerektiğinde Uluslararası Adalet Divanına götürülerek çözülmesi üzerinde duruyordu. Bu saptamalar, en geç üye olmadan önce aday ülkelerin yerine getirmeleri gerekli hususlara ilişkindi ve de genel nitelikteydi; benzer sorunu olan bütün aday devletlere yönelik biçimde ifade edilebiliyordu.[46]

(f) Türkiye, AB ile üyelik müzakerelerine gittikçe yaklaşıyordu. Ama ülke içinde tuhaf -bugüne kadar hiçbir aday ülkede rastlanmayan- bir durum kendini tamamen göstermişti. Brüksel Zirvesi sonuçları açıklanır açıklanmaz, Türkiye'de şaşırtıcı bir görüş ayrılığı ortaya çıkmıştı. Bir kesim AB'ye girmenin riskleri üzerinde duruyordu, AB'nin Türkiye'yi gerçek anlamda katılım sürecine dâhil etmediğini ve oyaladığını dile getiriyordu. Bu kesim, Kıbrıs Cumhuriyeti'nin (Türkiye'ye göre Güney Kıbrıs Rum Yönetiminin) AB'ye üye olmasının da durumun ne kadar Türkiye aleyhine döndüğünü gösterdiğini öne sürüyordu. Bundan sonra AB'ye katılmanın, Türkiye için Güney Kıbrıs'ı tanımak anlamına geleceğini söyleyenler bile vardı. Diğer bir kesim ise, artık sonucun alındığını ve AB'ye yönelik sürecin önünün açıldığını, bundan sonra işlerin kolaylaştığını, hatta Türkiye'nin birkaç yıl içinde üye olabileceğini ileri sürüyordu.[47] Gerçek, iki kesimin de söylediği gibi değildi. Asıl bundan sonra, Türkiye'yi büyük bir dönüşüm bekliyordu; bunun yapılabilmesi için de toplumun hazırlanması, ikna edilmesi gerekiyordu. Zihniyet değişimi en zor değişimdir, her zaman.

(g) AB Bakanlar Konseyi, 03 Ekim 2005'te, Türkiye gündemini ele aldı. Brüksel Zirvesinde Birlik eğilimi ortaya konmuştu. Türkiye, katılım sürecine alınacaktı; tam aday ülke oluyordu. Fakat Türkiye'nin daha önce imzalayacağı Protokol konusunda hareketsiz kaldığı gerçeği ortaya çıktı. Oysa Türkiye bu konuda söz vermişti ve uluslararası hukukta söz bağlayıcı idi (*pacta sunt servanda)*. Daha doğrusu, Türkiye, bu ek Protokolü, nihayet 29 Temmuz 2005 günü imzalamıştı: "Avrupa Birliğinin Genişlemesinin Ardından Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında Bir Ortaklık Yaratan Anlaşmaya Ek Protokol".

Ancak, Türkiye, imza sırasında bir açıklamayı yapma ihtiyacını duyuyordu. Daha doğrusu, Kıbrıs Cumhuriyetinin üye olması nedeniyle böyle bir Protokolün Türkiye tarafından imzalanmasının Kıbrıs Cumhuriyetinin tanınması anlamına geldiğini ısrarla iddia eden kesimler, Türk diplomatlarını da, dolayısıyla Türk politikacılarını da, giderek hükümeti de etkilemişti. İşte Türkiye'nin açıklaması asıl bu amaca dönüktü; Ek Protokolün imzalanmasının Kıbrıs Cumhuriyetinin herhangi bir şekilde tanınması anlamına gelemeyeceği deklare ediliyordu. Buraya kadarı çok olağanüstü değildi; ama Türkiye, açıklamasını uzattı ve Kıbrıs Cumhuriyetini (Güney Kıbrıs Rum Yönetimi) tanımamanın yanında, o ülkeyle ilişki ve tasarruflarında bir değişiklik olmayacağını, üstelik Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti ile mevcut ilişkilerini değiştirmeyeceğini de deklare etti. Avrupa Birliği bu deklarasyona, sert cevap oluşturan bir başka deklarasyonla karşılık verdi. Arkasından TC. Hükümeti, Ek Protokolü TBMM'ye sunmadı.[48] Bu gerilimin sonucu: Ek Protokol bugün (2016) dahi yürürlükte değildir. Ankara Anlaşması bir kere daha darbe almıştır.

(h) Aslında, 03 Ekim 2005'te yapılan Bakanlar Konseyi toplantısı, Protokol sorununun oluştur-

[46] Ayrıntılı açıklama ve değişik değerlendirmeler için Bkz. ve Karş. BAYKAL ve ARAT, 2013, s. 353-371; önemi nedeniyle Zirve Sonuçlarının Türkçe çevirisi için Bkz. HABER ATAUM (Kış, 2005, Yıl 5, Sayı.1).

[47] BAYKAL ve ARAT, 2013, s.358.

[48] BAYKAL ve ARAT, 2013, s. 360-361 (ve Kutu: Ek Protokol Deklarasyonları – Sanem BAYKAL).

duğu havanın ağırlığı altında kaldı; ayrıca, bazı ülkeler hâlâ Türkiye'nin üyelik müzakeresini geciktirme çabasını sonuna kadar sürdürmeye niyetli idi. Ne var ki, Avrupalı Konsey, Komisyon ve Parlamentonun Türkiye'nin üyelik müzakerelerinin açılması yönünde açık tutumu artık belli olmuştu. Dolayısıyla, sonuçta, Türkiye'nin istenen mevzuat değişikliklerini yaptığı belirtilerek, bir de Ek Protokolün Türkiye tarafından imzalandığı da not edilmek suretiyle, Türkiye'nin Müzakere Çerçeve Belgesi kabul edildi. Bu an, Türkiye'nin üyelik müzakerelerinin başlamasını belirleyen andı ve artık Türkiye, gerçekten "aday ülke" idi.

(i) İlginç bir durum ortaya çıkmıştı: Türkiye'nin üyelik müzakerelerinin başladığı bir tarihte, Türkiye-AT ilişkilerinin hukuki temelini oluşturan Ankara Anlaşması darbe yiyordu. Konu sadece Ankara Anlaşmasının darbe alma meselesi de değildi. Ankara Anlaşmasının uygulanması da duruyordu. Dahası, bu durumu baz alan Komisyon bazı fasıl başlıklarında Türkiye ile müzakere açılmamasını, bütün fasıl başlıklarında da, Ek Protokol konusunda kesin bir sonuç alınıncaya kadar, Türkiye ile üyelik müzakereleri çerçevesinde açılan hiçbir faslın kapatılmamasını kararlaştırıyordu. Komisyonun bu kararı Bakanlar Konseyi tarafından da benimsenince uygulamaya kondu.

Yukarıdakilere ek olarak, bazı fasılların, açılış kriterleri bakımından, Türkiye açısından giderilemeyen "eşik kriterleri" sorunu olduğu için açılmadığı, bazılarının açılmasının ise, Komisyonun sert tepkisini takiben, bu kez Sarkozy'nin Fransa'sı ile Kıbrıs Cumhuriyeti (GKRY) tarafından engellendiği de göz önünde tutulursa, bugün Türkiye ile AB arasında üyelik müzakerelerinin yürümekte olduğunu iddia etmenin ne kadar güç ve gerçek dışı bir tutum olduğu kolayca anlaşılır. Türkiye'nin üyelik süreci adeta askıya alınmıştır. Bu durum ise, Avrupa Birliğine karşı Türk halkının adeta hevesini kırmıştır. Çok yakında (2013 Ekim) yapılan bir ankete göre (On ikinci yıllık Transatlantik trendler araştırması), Avrupa Birliği üyeliğini isteyen Türkiye halkının %44 olduğunu, istemeyenlerin ise %34'lük bir oranda kaldığını göstermiştir. Oysa aynı araştırmanın 2004 yılı sonuçlarında, Avrupa Birliği üyeliğinden yana olanlar %73 iken, karşı çıkanlar ise sadece %9'u oluşturmaktaydı.[49] Daha yakın zamanlarda yapılan bazı anketlerde ilginç birtakım sonuçlar ortaya çıkmaktadır: Bir kere İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV)'nin açıkladığı[50], Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yapılan "İl Düzeyinde Memnuniyet Anketi" (2013)'ne göre, yapılacak bir referandumda Avrupa Birliği üyeliği konusunda verilmesi muhtemel oylar şöyle bir tablo ortaya çıkarmıştır (genel tablo): Evet %46.5; Hayır %27.2; KARARSIZ %26.3. Bu anketle ortaya çıkan daha ilginç sonuç, Bölgeler düzeyinde, üyeliğe en büyük desteğin Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinden gelmesidir. Buna karşılık, Türkiye'nin AB üyeliğine en zayıf desteğin Ege Bölgesi ile Akdeniz Bölgesinden geldiği görülmektedir. Yani ekonomik durum ile AB üyeliğine destek arasında tersine bir orantılılık saptanabilmektedir. Ekonomik bakımdan daha iyi durumda olan bölgelerin AB'ye üyeliğe nispeten olumsuz baktığı dikkat çekmektedir. Belki de bu nedenle, bu haberin nakledildiği HABERLER.COM Web Sitesi, "AB üyeliği için destek düşüşte" yorumunu yapmaktadır.[51]

Kamuoyu tercihleri üzerinde biraz daha durmakta yarar vardır. Eurobarometer'in yakın dönem çalışmaları dikkat çekici sonuçlar ortaya koymaktadır. Önce, 2014 Güzünde gerçekleştirilen bir anket çalışmasına bakılacak olursa,[52] AB'ye üye adayı ülkeleri hedef alan bu çalışma-

[49] Bkz. Hürriyet Daily News, September 19, 2013, s.5.

[50] İKV (Nisan 2014), <<ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=99&id=104 >>.

[51] HABERLER.COM Web Sitesi (24 Nisan 2014).

[52] Eurobarometer (2014 Güz anketi): Bk. <<Finanshaberler.com>>, 22 Aralık 2014.

da, Türkler, %28 oranında "AB üyeliğinin iyi olduğunu" düşünmekte iken, %39 oranında "AB üyeliğinin kötü olduğu" yolunda bir değerlendirme yapmaktadır. Soruyu şu veya bu şekilde cevaplandırmayanların oranı oldukça yüksek gözükmektedir (%33). Konuya "iyi/kötü" açısından değil de, "yarar" açısından bakıldığında ise şu sonuçlar elde edilmektedir: "AB üyeliği Türkiye'ye yarar sağlar", diyenlerin oranı %36, "AB üyeliği Türkiye'ye yarar sağlamaz", diyenlerin oranı ise %57 çıkmaktadır; soruyu cevapsız bırakanların oranı %10'a inmektedir. Bir not daha eklemek gerekiyor: Bu ankette Türkiye, AB üyeliğini "iyi" saymak bakımından aday ülkeler arasında el alt sırada yer almaktadır.

Eurobarometer'in Avrupa Komisyonunun isteği doğrultusunda yıllık olarak gerçekleştirdiği kamuoyu yoklamasının 16-27 Mayıs 2016 dönemine ait olanında (ki, sonuçları Temmuz 2016'da yayınlanmıştır)[53] - aşağıdaki sonuçlar, konumuz bakımından ilgi çekicidir:

- <u>AB, Türkler için kişisel olarak ne ifade ediyor?</u> (en yüksek oy alan 5 konu):

  - Ekonomik refah: %25;

  - Özgürce seyahat etme,

  İstenilen yerde çalışma / iş tutma: %22;

  - Dünyada daha çok söz sahibi olma: %18;

  - Sosyal korumadan yararlanma: %17;

  - Kültürel kimlik kaybı: %16.

Bu sonuçlarda beşinci sırayı alan konu, AB'ye olumsuz bakanların tercihi olup, diğerleri AB'ye olumlu açıdan değerlendirme getirme eğiliminde olanların tercihlerini ortaya koymaktadır. Ayrıca, ilk dört konudan ikisi (ilk sıralarda yer almaktadır) ekonomik beklentileri ortaya koymaktadır. Üçüncü konu, Türkiye'nin, daha doğrusu Türkiye Cumhuriyeti halkının, dünyanın karar mekanizmalarında kendi görüşlerini daha iyi uygulama imkânı bulacağına dair beklentisini dile getirmektedir. Dördüncü konu, sosyal politikalar bakımından Türkiye halkının bir kısmının güven duyma beklentisini Avrupa'ya çevirmiş bulunduğunu göstermektedir; şu var ki, bu konudaki soruya olumlu cevap verenlerin oranının %16 olduğunu da göz önünde tutmak gerekir.

- <u>Türkiye'de AB'ye güven:</u>

  - Güven eğilimi: %34;

  - Güvensizlik eğilimi: %52;

  - Bilmiyor: %14.

Türkiye Cumhuriyeti halkının Avrupa Birliğine güveninin düşük olduğu görülmektedir. Halkın yarısından fazlası bugün AB'ye güvenini kaybetmiş bulunmaktadır. Bu konuya aşağıda tekrar değinilecektir.

- <u>AB'nin kişilerdeki genel izlenimi:</u>

  - Pozitif izlenim: %49;

  - Ortada: %21;

  - Olumsuz izlenim: %26;

  - Bilmiyor: %04.

Son zamanlardaki, AB ile Türkiye arasındaki bütün gerilimlere rağmen, AB hakkında olumlu izlenimin toplumun yarısına yakın bir kesimi tarafından muhafaza edildiği görülmektedir. Ortada kalan kesimin de %21 olduğu göz önünde tutulursa, algı operasyonlarından veya diğer türlerde baskılardan arındırılmış bir tercih ortamında Türkiye halkının AB üyeliğinden yana çıkacağını iddia edenlerin pek de dayanaksız konuşmadıkları ortaya çıkmaktadır.

---

[53] Standart Eurobarometer (EB85/2016), European Commission Publication, July 2016: <<ec.europe.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/indexcfm/ResultDoc/>>; aynı yerde, TURKEY, the key incidicators, 1026 interviews (face-to-face methodology, 21-30 May 2016) factsheet; Bu yoklama 28 üye devlette ve beş aday ülkede yapılmıştır. Geniş bir çalışmadır. Buraya sadece Türkiye'ye ait birkaç sonuç alınmaktadır.

- Türkiye, AB üyeliğinden yarar sağlar mı?
  - Yarar sağlar: %53;
  - Yararlanmaz: %38;
  - Bilmiyor: %09.
- Türkiye için, AB üyeliği:
  - İyi bir şeydir: %39;
  - Kötü bir şeydir: %26;
  - Ne iyidir; ne kötüdür: %26;
  - Bilmiyor: %09.

Son iki konuyu birlikte değerlendirmek gerekirse, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının AB üyeliği konusunda, muhtemelen son dönemde Türkiye'de oluşmakta olan AB, hatta Batı karşıtı havanın etkisiyle AB üyeliği konusunda tereddüte, hatta zihin karışıklığına düştüğüne dair bir sonuç çıkarılabilir. Buna rağmen, Türkiye'nin AB üyeliğinin genellikle yararlı olacağına eğilim gösteren kesimin hala %53 olduğuna dikkat çekmek doğru olacaktır. Bu gözlemin yanında, Türkiye için AB üyeliğinin iyi bir şey olduğuna inanan kesimin de %39 oranına ulaştığı görülmektedir; iyi olmasa da kötü de olmayacağını düşünenlerin oranının da %26 olduğu göz önünde tutulursa, Türkiye'nin AB üyeliği konusunda iyimser olanların oranının, çalışmaya katılanların (39+26) %65'ine ulaştığı anlaşılır. Bu durumda, AB üyeliğinden yarar elde edilemeyeceğini düşünen (%38'lik) kesimin, tümünün değil, çalışmaya katılanların, asıl %26'lık oranının AB üyeliğine gerçekten karşı olan Türkiye halkını temsil ettiği sonucuna varmak doğru olacaktır.

Tabii ki, yukarıda yaptığımız saptamalar, bir kamuoyu çalışmasının sonuçlarına dayandığı için, kesin sonuçlar çıkarmaya elverişli değildir. Ancak, Eurobarometer yoklama ve anketlerinin genel olarak gördüğü itibar da göz önünde bulundurulursa, bize bazı eğilimler hakkında bir fikir vermeye yardımcı olabilir. Türkiye'de Avrupa Birliğine entegre olma konusunda olumsuz tutumdan yana olanlar, günün tüm olumsuz şartlarına ve o yönde bir tutumun genişletilmesinden yana olanların çabalarına rağmen, en abartılı açıdan bakıldığında dahi, %40 civarındadır. Halkımızın yaklaşık %50'sini temsil eden bir kesimi ise, hala Avrupa Birliği üyeliğine olumlu bakmaktadır. Dolayısıyla da, Türkiye'nin AB'ye katılımına yönelik girişim ve çabalarını desteklemeye hazırdır. Ortalama %10'luk bir kesim de, özgür bir tartışma ortamında olumlu düşünceden yana geçme eğilimi taşımaktadır.

Son olarak bir noktayı daha vurgulamak önem taşımaktadır. Yukarıda sunulan AB'ye Türkiye'nin üye olması yönündeki iyimser tablonun fiilen gerçekleşebilmesi için, varlığı muhakkak gerekli olan özgür tartışma ve bilgilendirme ortamı yanında, Avrupa Birliğinin de, ilgili kurumları aracılığıyla, Türkiye'yi, şartları yerine getirdiği takdirde, Birliğe katılma yönünde desteklemeye hazır olduğuna dair daha güven verici bir davranışa yönelmesine ihtiyaç vardır. Çünkü şu bir gerçek; Eurobarometer'in yoklamasında Türkiye halkının, "AB'ye güven duyuyor musunuz?" yönünde sorulan soruya, yukarıda belirtildiği gibi sadece %34'ünün olumlu cevap verdiğini (bilmiyorum diyenler %14) unutmamakta yarar vardır.

9. Avrupa Birliğinin Yeni Genişleme Hareketi: Batı Balkanlar ve Türkiye

(a) Türkiye, AB üyeliğine giden yola girdiği anda, 1963'ten beri Avrupa entegrasyonu hareketine karşı görülmemiş bir muhalefeti yaşamaktadır. Öte yandan Türkiye'nin üyelik süreci, genişleme hareketi içinde kendi konumunu iyice bulmuştur.

"Doğu'ya Genişleme", on aday ülkenin[54] 01 Mayıs 2004'te, diğer ikisinin (Romanya ve Bulgaristan) de 01 Ocak 2007'de Avrupa Birliğine üye

[54] Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Litvanya, Letonya, Estonya, Polonya, Malta, Kıbrıs Cumhuriyeti (GKRY).

olmasıyla sona ermiştir. Buna karşılık, Avrupa Birliği, Aralık 2005'te, Yeni Genişleme hareketini ilan ediyordu (2006 yılı Genişleme Stratejisi Belgesi).[55] Yeni Genişleme hareketi "Batı Balkanlar ve Türkiye" adını alıyordu. Böylece, Türkiye'nin katılım süreci de kendi konumunu bulmuş oluyordu. Genişleme sürecinin adında "Türkiye"ye yer vermiş olan AB'nin de hâlâ niyetinden şüphe etmek için bir neden de kalmıyordu. Buna rağmen, Türkiye'de, hatta konuyla ilgili görünmekten hoşlanan kimselerin dahi önemli bir kısmının bugün bile genişleme konusundaki bu gelişmelerden ve özellikle 2006 Genişleme Stratejisi Belgesinden haberi olmadığı için, birtakım kişiler, hâlâ, Avrupa Birliğinin Türkiye'yi kandırdığını iddia ederek, Birliğin niyetinin Türkiye'yi oyalamak olduğu için, Türkiye'ye katılım imkânı tanımış gibi davrandığını öne sürmektedirler.

(b) Yeni Genişleme Stratejisi, Birliğin geçmiş genişleme süreçlerinden edindiği tecrübeler, ulaştığı entegrasyon düzeyi, dünya şartları ve Birliğin, genişleme yanında derinleşmeye de olan ihtiyacı göz önünde tutularak, önce Komisyon tarafından hazırlanmış, sonra diğer karar organlarında onama veya muvafakat alarak Zirve önüne ulaşmış ve Aralık 2005'te de, Zirve tarafından onanarak ilan edilmiştir.

(c) Yeni Genişlemede yer alan ülkeler; Hırvatistan, Sırbistan, Karadağ, Bosna Hersek, Makedonya. Arnavutluk ve Türkiye olarak belirlenmiştir. Her adayın kendi şartları uyarınca değerlendirileceği, buna karşılık üyelik şart ve usulleri açısından genel ilke ve kuralların hepsine (eşit) biçimde uygulanmasına çalışılacağı üstüne basa basa dile getirilmektedir. Hiçbir aday ülke diğerini beklemeyecektir; hangisi şartları erken yerine getirirse, kriterlere uyarsa, usulleri AB ile sağlıklı, olumlu, yapıcı ve düzenli bir diyalog içinde kendi lehine kullanabilirse, o kısa zamanda da olsa başka bir aday ülkeyi beklemeksizin AB'ye üye olacaktır.

Bu durumun en güzel örneği, Hırvatistan'dır. Türkiye ile birlikte yola çıkmıştı; bugün üyelik sürecini tamamlamıştır (01 Temmuz 2013). Türkiye ise, Hırvatistan'a nazaran çok geride kalmıştır. Kosova da bu genişlemenin kapsamında addedilmektedir. Ancak, statüsü konusundaki tereddütlerin giderilmesini bekleme söz konusu olabilir.

Şu anda Türkiye ve Karadağ ile müzakereler başlamıştır; Makedonya, "aday ülke"dir. Hatta son günlerde önemli ve dikkat çeken bir gelişme, Bosna-Hersek açısından, gözlenmiştir. Gerçekten, Bosna-Hersek'in, 15.02.2016 günü yaptığı başvuru, AB Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilmiş ve Bosna-Hersek'in üyelik talebinin karara bağlanması için gereken "görüş"ünü vermesi talebiyle başvuru Avrupa Komisyonuna iletilmiştir (20.09.2016). Böylece Bosna-Hersek üye adaylığı yolunda çok önemli bir adım atmış durumdadır. Diğer ülkeler bu çizgiden çok geridedir. Şu var ki, Stratejide açıkça belirtilmektedir ki, bu genişleme süreci tamamlanmadan yeni bir genişleme hareketi başlatılmayacaktır. Ancak, tabii bazı Avrupalı devletlerin istisnai olarak bireysel işlem görmesi, çeşitli nedenlerle mümkündür. İzlanda burada örnek olarak gösterilebilir. Bu ülke, 2009 Temmuzunda üyelik başvurusunda bulundu; başvuru, 2010 yılında (Haziran) kabul edildi. Ancak, Mart 2015'te İzlanda hükümeti, "üye adayı ülke sayılmama" yolunda yeni bir talebi, Avrupa Birliği'ne iletti; böylece, üyelik müzakereleri durduruldu. Ancak İzlanda bir çok anlaşma çerçevesinde Avrupa Birliği ile önemli ölçüde zaten entegre olmuş bulunmaktadır.

[55] Bk. "Communication from the Commission, 2005 enlargement strategy paper", Commission of the European Communities, COM (2005) 561 final, Brussels, 9.11.2005; "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007...", Commission of the European Communities, COM (2006) 649, Brussels, 8.11.2006.

(d) Yeni genişleme stratejisi, üç kategori ilke üzerine oturtulmuştur.[56]

(aa) Taahhütlerin Konsolidasyonu: "AB'nin, genişleme sürecine o an itibarıyla dâhil olan ülkelere yönelik taahhütlerine bağlılığını teyit etmesidir":[57] Üye adaylarına bugüne kadar verilen sözler, üstlenilen yükümlülükler Birlik tarafından yerine getirilecektir. Örneğin, Türkiye için üyelik süreci başlamıştır; bu, Avrupa Birliğinin verdiği bir sözdür, olağan şartlar altında bu sözden geri adım atmak söz konusu olamaz. Ancak, Türkiye kendi şartlarını yerine getirmekten kaçınır, hatta uzun sürelere yayarak savsaklamaya yönelirse, o zaman Avrupa Birliği de verdiği sözden farklı davranabilir.

(bb) Katı Koşulluluk: Katılım sürecinde aranacak şartlar, sürece dâhil bütün devletlere (şimdilik aday olmasa da) eşit olarak, adil, fakat *katı* biçimde uygulanacaktır. Kriterlerin uygulanmasında devletlerin performansı esas alınacaktır. Ayrıca, Avrupa Birliği burada "katı uygulama" ya da önem vermektedir. Bu Genişleme Şartları, kriterleri ve usulleri konusunda, başvuru sahibi veya aday ülke Avrupa Birliği (ve onun organları ile) pazarlık yapamaz, nedensiz muafiyet isteyemez. Buna karşılık taahhütlere bağlılık ilkesi nedeniyle şu de belirtilmelidir ki, öngörülmüş şartlar ve kriterler, Birlik tarafından de değiştirilemez, yeni kurallar ortaya atılamaz.

Bu nedenlerle, üyelik müzakereleri sadece şartların veya kriterlerin ne zaman ve nasıl yerine getirileceğine dair olabilir; ya da daha istisnai olarak, aday ülkenin, bazı haklı nedenlerle, uyum için katılım antlaşmasında istisnai ek süre veya geçici olarak derogasyon istemesi durumunda gerçekleştirilebilir.[58]

(cc) İletişim: Entegrasyonun sadece devletlerin değil, fakat asıl halkların rızasıyla gerçekleşmesi gereğini ifade eden bir ilkedir. Aday ülkeyi, Birliğin vatandaşları, üye devletlerin halkları benimsemelidir; Avrupa Birliğine entegrasyona da, aday devletin halkının tereddüdü veya itirazı kalmamış olmalıdır.

Öte yandan, genişleme sürecine, Avrupa Birliğinin karar mekanizmalarında olumlu oy kullanan devletlerin hem kendilerine karşı, hem Birliğe karşı sorumluluğu söz konusudur. Devletler, kendi halklarına genişlemenin yararlarını anlatmak için iletişimin gereç ve imkânlarını kullanacak ve halklarını ikna etmenin yolunu bulacaktır.

Aynı yükümlülük aday devletin hükümetine aittir; o da kendi halkını Avrupa Birliğine hazırlayacaktır. İletişim mekanizmalarını kullanacak, gerekirse eğitim fırsatlarından yararlanacaktır.

Avrupa Birliği halkının desteklemediği bir genişleme başarılı olamayacağı gibi; aday devletin halkının benimsemediği bir üyelik de gerçekleşemez.

Ancak, bu durum, mutlak bir şart değildir; devletler sorumluluk altındadır. Dolayısıyla, şartları yerine getirilmiş, usullere uyulmuş, aday devlet ile ilgili Birlik kararları alınmış bir entegrasyona, halkın destek vermemesi nedeniyle, sonradan sırt çevirmek "taahhütlerin konsolidasyonu" ilkesine aykırı düşer zaten. Bu nedenle üye devletler ve aday devletler (tabii asıl hükümetler) halklarının rızasını almanın bir yolunu bulmak zorundadır. Aksi takdirde sorumlulukları söz konusu olur. Hem uluslararası hukuk, hem AB hukuku çerçevesinde yaptırım uygulaması söz konusu olur.[59]

Türkiye'de Avrupa Birliğine entegrasyon çalışmaları ve AB ile temaslar sürdürülürken, her şeyin AB'ye uyum, Kopenhag kriterlerinin icapla-

[56] Ayrıntılı açıklama için Bkz. BAYKAL ve ARAT, 2013, s. 379 vd.

[57] BAYKAL ve ARAT, 2013, s.380.

[58] BAYKAL ve ARAT, 2013, s.380.

[59] Ayrıntılı bilgi için Bkz. BAYKAL ve ARAT, 2013, s. 380-382.

rını yerine getirme ve müzakereleri karşılıklı yürütme yeteneği göstermekten ibaret olmadığı, her genişleme için aday devletlerin halklarını ikna etme görevinin kendilerine (hükümetlere) ait olduğu gerçeğini de göz ardı etmemek gerekir. Oysa, bugün Türkiye müzakereleri bile yürütememektedir; nerede kaldı ki, kendi halkını AB'ye entegrasyon yönünde ikna edebilsin. Avrupa Birliği konusunu Türkiye ciddi biçimde yeniden değerlendirmek zorundadır.

Toplu Bir Bakış ve Genel Bir Değerlendirme

Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılımını konu alan müzakereler, açılmasının ardından, gerek yurt içine dair, gerek AB cihetine ait nedenlerden ötürü, çok kısa bir süre içinde, yukarıda açıklandığı üzere sürekliliğini ve istikrarını kaybetti; üyelik süreci bir bakıma askıya alındı. Bundan dolayı da, Türkiye'de AB'ye üye olma heyecanı sönmeye yüz tuttu. Böyle bir durum, Avrupa Birliğinin tarihinde de ilk defa meydana geliyordu. Bir devlet, uzun bir süre dâhil olmak için mücadele ettiği AB'ye üyelik müzakerelerine başladıktan sonra AB ile ilişkilerinde frene basıyordu. İşin ilginç yanı, Türkiye'nin kamuoyu da bu yavaşlamayı benimsiyordu. Türkiye-AB ilişkileri, 2005 sonrası itibarıyla, artık sadece "retorik" düzeyinde yürüyordu; onun dışında, sürecin gelişme hızı öyle yavaştı ki, bu hızla Türkiye AB'ye çok uzun yıllar boyunca üye olamazdı. Durum, bugün de aynı noktada bulunmaktadır.

Bu yavaşlama başlıca iki nedene dayanmaktadır. İlkin, Türkiye'de, çeşitli nedenlerle, Türkiye'nin Batı sistemi içinde yer almasına karşı çıkan, hele Avrupa Birliği yapısında Avrupa ile bütünleşmesine kesin biçimde karşı tutum takınan ve bazı siyasi partilerin, bir kesim asker/sivil bürokrasinin, kimi yargı mensuplarının, akademisyenlerin ve bir kesim basın-yayın organlarının da desteğiyle kamuoyunu etkileyen bir cephenin, Türkiye'nin üyelik sürecinin başlamasının hemen ardından AB üyeliğine karşı adeta seferberlik başlatması çok olumsuz etki yapmıştır.

İkinci neden, Avrupa Birliğinde, gerek birtakım siyasilerin ve Birliğin karar organlarında görevli kişilerin, gerek bazı AB üyesi devletlerin halklarının, yine değişik nedenlerle, Türkiye'yi AB içinde görmeyi kabullenememeleri ve bunu da etkili biçimde aleniyete geçirme fırsatını bu dönemde oldukça kolay biçimde bulmaya başlamalarıdır.

Bu iki neden bertaraf edilmedikçe veya bunların etkileri zayıflatılmadıkça, Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinde gerçekten gelişme elde edilmesi pek mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla, yeni bir hamlede bulunma ihtiyacı doğmuş bulunmaktadır. Ama önce, bu kez nasıl bir hamlede bulunulması gerektiğini doğru ortaya koyabilme yeteneğinin gösterilmesi şarttır. O halde, önümüzdeki (diyelim ki beş yıllık) periyod, Türkiye için bir "yeni baştan değerlendirme", buna dayanarak da yeni bir etkinlik planı oluşturma dönemi olmalıdır.

Yeni baştan değerlendirme için, Türkiye, her şeyi, demokratik bir ortamda yeniden gözden geçirmelidir. Giderek çağdaş bir demokrasi ortamına doğru yol almakta olduğunu belirtmekten hoşlanan bir ülke için böyle bir değerlendirmenin tam zamanıdır. Türkiye devleti; aydınlarıyla, düşünce önderleriyle, sivil toplum örgütleriyle ve politika oluşturucularıyla; dünya görüşü, parametreleri, sorunları, alması gerekli tedbirleri, oluşturması/uygulaması lüzumlu politikaları yargılamalı, tartışmalı ve yeniden belirlemelidir. Atom santrallerini kurup kurmamayı, Kıbrıs'ı, Ege'yi, eğitimi, Avrupa Birliğini, her şeyi düşündükten sonra ulaştığı belirlemeleri ve vargıları halkıyla paylaşarak formüle etmelidir.

Bu tartışma ve yeniden değerlendirme evresini takiben, Türkiye, yeniden saptadığı hedeflere uygun biçimde bir "uyum" ve "yeniden yapılanma"

etkinliğine girişmelidir. İşte, asıl yeni bir "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın yapılmasının zamanı, bu noktada başlamış olacaktır.

Yeni hedef ve ilkeler, Avrupa Birliği ile bütünleşme yönündeki bir tercihi destekleyici içerik ve nitelikte belirlenecek olursa -ki, toplum, özgür bir tartışma ortamında, bilgi kirliliğinden uzakta, büyük bir ihtimalle, AB ile bütünleşme yönünde tercih kullanacaktır-, yeniden yapılanmada referans noktası Avrupa Birliği olacaktır. Bütün sorun, halkına gerçekleri, dünya şartlarını ve Türkiye'nin ihtiyaçlarını doğru belirlemelerle doğru anlatmaktadır. Çünkü sonuçta, Avrupa Birliği çerçevesinde diğer Avrupa halklarıyla bütünleşecek olan Türkiye'nin halkıdır. O halde asıl tercihin sahibi bu halk olmalıdır; bu halk, bilgi kirlenmesine maruz kalmadan önce (1990'ların ikinci yarısında) %72 oranında bir tercihle Avrupa Birliğine katılımı destekliyordu.

Avrupa Birliğine giden yolda, "uyum çalışmaları" (daha anlaşılabilir bir ifadeyle, "Avrupa Birliği ile bütünleşmeyi sağlayacak her türlü yapısal ve kurumsal "dönüşüm" etkinlikleri) ancak bir toplumsal "seferberlik" gerçekleştirildiği takdirde başarıya ulaşabilir. Daha önceki aday ülkelerde bu dönüşüm, toplumun büyük çoğunluğunun inanması, kararlı davranış göstermesi sonucunda gerçekleştirilebilmiştir. Hiçbir üye ülke, kendi katılım sürecinde, kendini geniş toplum desteğiyle bu "ideal"e vakfetmeden başarıya ulaşamamıştır. Bir ülkede, siyasi düşünce ve hedefler fazlasıyla parçalı hale geliyorsa, belirli değer, ilke ve amaçlarda ortak davranma ihtiyacı doğrultusunda davranmayan siyasi partiler, değişik çevreleri temsil eden kurum ve kuruluşlar, kişiler, karar alma bağlamlarını bağırmalı, çağırmalı, senli-benli, kavga, iftira ve polemik arenası haline getirmişlerse, o ülke halkının da toplumsal hedefler ve değerler üzerinde gerekli ortak tavrı benimseme imkânı kalmaz. Böyle bir ülkenin de Avrupa Birliğine dâhil olması, Avrupa Birliği çevrelerinde, riskli kabul edilir. Daha önceleri, yeni üyenin AB'ye katılım sürecinde bu risk değerlendirmesi Komisyon tarafından, o ülkenin adaylığının değerlendirildiği "Görüş"ünde belirtilirdi. Oysa 2006 yılından beri AB'nin kabul etmiş olduğu yeni "Genişleme Stratejisi", bir ülkenin AB'ye üyeliğinin gerçekleşmesi için, o ülke halkının AB'yi bir ortak değer ve amaç olarak benimsemiş olmasını da, Avrupa bütünleşmesini "sindirmiş" olmanın vazgeçilmez bir şartı olarak arama gereğini öngörmüş bulunmaktadır. Yani, "yeni genişlemelerde", bir aday ülke, bütün üyelik şartlarını yerine getirmiş olsa bile, eğer o ülkenin halkının önemli bir kısmı AB'ye katılım olgusunu kuşkuyla karşılıyor, üyeliği tartışmayı sürdürüyor, hele hele AB'yi birtakım kötülüklerin kökeni kabul ediyorsa ve bu tür değerlendirmelerin yoğunluğu toplumsal dinamiği etkileyecek bir ölçüye ulaşmış bulunuyor ise, o ülkenin AB'ye üyeliğinin gerçekleşmesine artık imkân kalmayacaktır.

Zaten üyelik (katılım) müzakereleri adıyla anılan ve bir yandan aday ülkenin AB ile üyelik yolunda ilerlemesi ve katılım anlaşmasının içeriğinin belirlenmesine katkı sağlaması açısından yürütülen müzakerelerin, öte yandan, bu müzakerelerin ülke içine dönük parçası olarak betimlenebilecek "uyum" ve "dönüşüm" çalışmalarından oluşan sürecin önde gelen icaplarından biri, "aday ülkenin kamuoyunun" bir değişim ve bütünleşme sürecine ikna edilmesi ve tüm tedbirlerin onun desteği ile uygulamaya konmasıdır.

Bu bağlamda son olarak bir noktaya daha temas etmek uygun düşebilir. AB'ye katılım sürecine girmiş bir ülke, nasıl bu sürece yönelim konusunda kararlılık ve uzlaşı içinde hareket etmek, AB'nin üzerine oturduğu temel değer ve ilkelere uygun davranmak durumundaysa, böyle bir ülke uluslararası ilişkiler ya da dış politika bakımından da artık AB'nin bakış açılarını, tercihlerini ve önem

verdiği değerleri de benimsemek durumundadır. Yaşamsal çıkarların zorunlu kıldığı istisnai olgular dışında, dünya sorunlarına yaklaşımda aday ülke ile Birlik arasında dikkat çekici ayrılıklar gittikçe ayıklanmalı, kaldırılmalıdır. Bu bakımdan, Türkiye'nin yakın zamanlarda dış politika alanında daha değişik bir yaklaşımı benimsemesi ve pratikte yeni tercihlerine göre uluslararası ilişkilerini gözden geçirmesi ve geliştirmesi, Avrupa Birliğinde, ABD'de ve hatta Türkiye'de ilgi ve tasa konusu olabilmektedir. Bir "eksen kayma"sından söz edilmektedir. Belki bugünkü hükümetin tercih ettiği yaklaşım ve strateji tercihlerini değişik açılardan değerlendirmek ve nitelendirmek isteyenler çıkabilir. Ama bugün genel kanaat Türkiye'nin Batılı ülkeler grubundan kopma noktasında bir dönüşüm içinde bulunmadığı yolundadır. Bu kanaat sahiplerine göre. Türkiye sadece bölgesinin, tarihsel ve kültürel özelliklerine daha çok dikkat etmekte, bunların hakkını vererek komşularıyla sağlıklı bir işbirliğini geliştirmekte ve bölgede daha inisiyatif sahibi bir lider ülke olma yolunda ilerleme düşüncesini taşımaktadır. Öte yandan, bölge ülkeleriyle, Asya ülkeleriyle, ayrıca Rusya ile, hatta Afrika ve Latin Amerika ülkeleriyle ilişkilerini geliştirmeye, işbirliği politikasını temel alan bir politika anlayışını işler kılmaya çalışan Türkiye'nin bölge sorunlarına yaklaşımındaki bazı tavır değişikliklerinden (Filistin-İsrail sorunu, veya İran ile Batılı ülkeler arasındaki nükleer enerji üretimi anlaşmazlığı konusunda bağımsız öncelikler empoze etmeye kalkması, Mısırdaki siyasal gerilimde taraflardan biri lehine aşırı angaje ve deklare bir tutumda ısrar etmesi; Irak ve Suriye'de, Batılı ülkelerin de, Rusya, Çin gibi devletlerin de pek anlam veremediği tutumlarda ısrar etmesi) rahatsızlık duyan çevreler olmaktadır. Bu çevrelere ABD'si ile AB'si ile hatta Batı ekseninde yer alan diğer devletler ve kuruluşlarıyla, Batı hemen hemen bütünüyle dâhildir. Ancak, giderek güçlenen bir ülke için kendi görüşleri doğrultusunda dış politikasında bazı değişiklikler yapmak ve dünya sorunlarında görüşlerinin daha çok nazara alınmasını istemek yadırganacak hususlar olarak görülmemek gerekir. Yeter ki, bu değişim, temel tercihlerde AB ile ters düşmeye varan bir farklılaşma meydana getirmesin. Şu ana kadar, NATO Genel Sekreterliğine eski Danimarka Başbakanı Rasmussen'in seçilmesi sırasındaki tutumu dışında, Türkiye'nin uluslararası planda çıkışlarından AB'nin rahatsızlık duyduğuna dair bir tepki alınmamıştır. O olayda da tepki, Almanya ve Fransa liderlerinin bireysel tavırlarına mahsus kalmıştır. Filistin-İsrail geriliminde Türkiye'nin Hamas'tan yana duruş göstermesi dahi, henüz AB ülkelerinden bir tepkiye neden olmuş değildir. Bu konularda AB'nin Türkiye'yi değerlendirmesi, Türkiye Hükümetinin çıkışlarında dengeyi muhafaza gayreti gösterebilmesine bağlıdır. Nitekim yakın dönemde Türkiye ile İsrail arasındaki ilişkiler olumlu gelişme göstermeye başlamıştır. NATO ile ilişkilere gerekli özen gösterilmektedir. Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyinde, Avrupa Birliği ve Amerika Birleşik Devletlerinde, sorun olarak altı çizilen konularda tanıtım ve halkla ilişkiler konularına, Türkiye artık daha bir önem vermekte ve uygulamalarının gerekçelerini ortaya koyma çabalarını yoğunlaştırmış bulunmaktadır. Uluslararası ilişkilerde monolog yerine diyaloğun daha verimli ve olumlu olduğu gerçeği bu çabaların hareket noktasını oluşturmaktadır.

Öte yandan, müstakbel AB üyeliği konusunda Avrupa'daki olumsuz tutuma karşı da asıl tedbir alacak olan Türkiye'nin kendisi olmak durumundadır. Bir kere, Türkiye, bir gerçeği kabul etmelidir. Türkiye karşıtı görüş Avrupa'da her zaman var olacaktır. Bulgarlara. Romenlere, Sırplara, hatta Yunanlılara karşı olanların da daima var olacağı gibi. Sorun bu görüşün etkisini asgariye indirme yönündeki akıllı çabalarda başarılı olmanın yollarını bulmaktadır. Bunun için de, şu noktayı hatırda tutmak önemlidir. Çok kültürlü geniş

Avrupa'dan yana çıkan görüş sahipleri ile Avrupa'yı salt Katolik-Protestan inancının sınırladığı bir "uygarlık projesi"nin uygulama alanı olarak gören ve dar Avrupa'dan yana duran görüş sahipleri arasındaki çekişme, tarihsel derinliği olan bir çekişme olarak görülse de, günümüzde de değişik biçimlerde varlığını muhafaza etmektedir. Buna rağmen, Avrupa Birliği dâhilinde, genel üstünlük kazanmış olan ve hem siyasal kültürü, hem de karar süreçlerinde görev alanların genel eğilimini belirleyen anlayış, geniş Avrupa görüşüne dayanmaktadır. Öyle olmasaydı, Dokuzlar Avrupa'sından bu yana meydana gelen gelişmelere bu çapta ulaşmak çok zor olurdu. Ancak, dar Avrupa görüşüne dayalı anlayış, özellikle AB ülkelerinde sağ partilerin iktidarı paylaştığı belirli dönemlerde, Avrupa Birliğinin karar organlarını etkilemektedir. Ne var ki, bu etki konjonktürel olmaya mahkûmdur ve çok sık gerçekleşen bir olgu da değildir. Bu gerçek, veri olarak alındığında, Avrupa Birliğine girmek kararlılığında olan bir ülke, AB'ye katılım eylem planının arkasına bir de strateji eklemek ihtiyacını duyacaktır.

Eylem planının öncelikli bölümünde AB'ye uyum için gerçekleştirilecek toplumsal ve siyasal dönüşüm etkinlikleri, yasaların uyumu, örgütsel-yapısal reformlar yer almalıdır, sonra halka AB'yi anlatmak ve halkı entegrasyona zihnen ve moral olarak, eğilim ve yönelim olarak hazırlamak, toplumsal konsensüsü sağlamak (iç tanıtım), üçüncü sıra olarak AB ile katılımı konu alan temas, ilişki ve özellikle müzakereleri sağlıklı yürütmek için gerekli tedbirleri almak konuları belirlenmelidir. Planın son bölümünde, ülkeyi Avrupa Birliğinin halklarına, toplum liderlerine ve karar alıcılarına doğru ve iyi tanıtmak, bu ülkenin toplumuyla birlikte Avrupalılığını ve Avrupa'nın üst siyasal-ekonomik değerlerine ve dünya görüşüne bağlılığını ortaya koymak ve böylece Avrupa'nın üye adayı ülkeyi bir üye olarak kabullenmesini sağlamak (dış tanıtım) yer almalıdır.

İşte, Türkiye'nin halkın desteğini de almış yeni eylem planı böyle bir plan olmalıdır. Türkiye'nin bu eylem planının ardındaki stratejisi ise, Avrupa Birliğine üyelik yönündeki etkinliklerin gerçekleştirilmesi biçimini iki değişik döneme göre düzenlemeyi esas almalıdır. Olağan dönem, AB'de ulusal düzeyde ve Birlik düzeyinde geniş Avrupa görüşüne dayalı anlayışın üstün geldiği, karar alma süreçlerinin işlediği dönemdir. Bu dönemde, üyelik/katılım müzakerelerinde Türkiye en hızlı mesafeyi alacak biçimde etkinlik göstermelidir. İçerde de halkı / kamuoyunu yüksek ivmede tutmaya çalışmalıdır. Olağandışı dönem, dar Avrupa görüşüne dayalı liderlerin AB'de ve ulusal düzeyde karar alma süreçlerine etki yaptığı dönemdir. Bu dönemde de, Türkiye, müzakerelerin asgari ivme kaybına uğramasını sağlayacak tedbirleri almakla beraber, asıl yurt içi uyum çalışmalarına yoğunlaşacak, Avrupa'da dış tanıtım çalışmalarına ağırlık verecektir. Bu strateji kararlı bir aday ülkeyi önünde sonunda Avrupa Birliği üyeliğine götürür. Çünkü aday ülkenin üyeliği hukuken bir kere taahhüt altına alınmıştır; bu taahhüt, Türkiye'ye Ankara Anlaşmasıyla (dibace, madde 28), 1/95 sayılı Gümrük Birliği kararıyla, 1997 Lüksemburg, 1999 Helsinki, 2002 Kopenhag, 2004 Brüksel zirvelerinin Sonuçlarıyla ve 2005 (Ekim) Bakanlar Konseyi kararıyla bir değil, birçok kez verilmiştir. Gerisi aday ülkeye, yani Türkiye'ye aittir. Bu taahhüde rağmen, Türkiye hâlâ yeni üyelik garantileri arama uğraşlarıyla vakit geçirir, AB'ye kuşku ve husumetle yaklaşır, uyum ve halkını AB üyeliğine hazırlama çalışmaları yerine, AB ile tuhaf gerilimler yaşayarak bir şeyler elde edeceğini sanıp, kendi ulusal şart ve değerlerini AB değerlerine sürekli olarak tercih etme ısrarında bulunmaya kalkarsa, özellikle de anlamsız bir ulusalcılık savunmasına girerse, esasen AB'ye katılma düşüncesinden vazgeçmiş olacaktır.

İşte Türkiye, 2000'li yılların ilk on yılının sonunda öyle bir noktaya gelmiştir ki, yukarıdaki

belirtilen türden bir strateji ile, ya AB'ye üye olma yolunda kesin aşamaya girecek, veya bu sevdayı bırakıp AB ile farklı düzeyde ilişkiler kurmayı deneyecek bir periferi veya Ortadoğu ülkesi olarak kalmayı tercih edecektir.

Unutmamak gerekir ki, Avrupa Birliğine üyelik uluslararası bir ilişki türü değildir; uluslar üstü bir yapı ile entegrasyon sürecidir.

29 Kasım 2006 günü Avrupa Komisyonunun Türkiye için tarihsel sayılacak toplantısı çerçevesinde Başkan José Manuel Barroso önemli noktalarını şöyle özetleyebileceğimiz çok dikkate değer bir açıklama yapıyordu: Üye devletler, Türkiye'nin katılım müzakerelerinin yürütülmesi yönünde oybirliğiyle karar vermiştir; ancak, aday ülkeler ile yürütülen bu müzakerelerin ilerleyebilmesi, aday ülkelerin Antlaşmalarda üstlendiği yükümlülüklerini yerine getirmesini gerekli kılar; bu müzakereler itimat ve itibar telkin edici olmalıdır.

Komiser Olli Rehn de Başkanın açıklamasını adeta tamamlıyordu (özetle): Komisyon, müzakerelerin yavaşladığını kabul etmiştir; Türkiye, Ankara Anlaşmasından doğan yükümlülüğünü yerine getirdiği andan itibaren bu müzakereler derhal yeniden hızlanacaktır; "*pacta sunt servanda*", iki taraf için de temel ilkedir.

Bu açıklamaların yapıldığı günden bu yana, açıklamaların belirlediği çerçeveye giren hususlarda hiçbir gelişme olmamıştır. Dar Avrupa görüşüne dayalı anlayışı temsil eden Sarkozy, Merkel ve Avusturya gibi bazı üye ülkelerin temsilcileri AB'nin karar alma süreçlerinde etkilidir. Türkiye, Kıbrıs sorunu ile AB'ye üyelik konusunu iç içe geçirmiş, birbirinden ayıramamaktadır. Daha da ilginci, Kıbrıs sorununun, böyle bir ortamda kendisinin ve KKTC'nin yararına esastan ve kapsamlı biçimde çözümünü AB'ye üyelikten daha kolay bir konu sanmakta veya öyle görünmeyi tercih etmektedir. Bu durumda, Türkiye Cumhuriyeti Hükümetinin bir tür "içeriye dönüş"ün simgesi olarak Nisan 2007'de bir "ulusal AB Eylem Planı" hazırlaması, ilişkilerdeki ciddi ivme kaybı riskini azaltmak bakımından makul bir tedbir olarak görülebilirdi. Hiç olmazsa, "yasal düzeyde, mümkün olduğunca, uyum ve dönüşüm çabaları yürütülebilecek ve iç tanıtım (halkın hazırlanması) için birtakım etkinlikler uygulamaya konabilecek, AB'den elde edilen fonlardan imkân ölçüsünde yararlanma da sağlanabilecekti. Avrupa'ya da bir şeyleri ispat etme çabası ortaya konmuş olacaktı. Ama bu düşünce de, pratiğe geçmek bakımından, özellikle üç konuda zorlukla karşılaşma ihtimaline sahiptir.

Bir kere, Türkiye'de, AB ile ilişkilerin pek çok aşamasında olduğu gibi, hükümet ile diğer siyasi parti ve gruplar arasında ortak eylem ya da "konsensüs" sağlamak imkânı bulunmamaktadır. Öyle olunca da, bu gibi planlarda yer alan eylemler yarım yamalak gerçekleştirilebilmektedir. Oysa Birliğe katılan ülkelerin çok büyük çoğunluğunda, adaylık süreci boyunca geniş bir siyasi mutabakatın varlığı gözlenmektedir. Öte yandan, AB'nin iştiraki olmaksızın bir uyum çalışmasını, müzakere sürecine paralel bir "verimliliğe" dönüştürmek pek mümkün olmaz; oysa AB, Ankara Anlaşmasıyla ilgili hukuki yükümlülük yerine getirilmedikçe süreçte bir değişiklik olmayacağını kesin bir dille belirtmiş ve topu bu kez net biçimde Türkiye'ye atmıştır. Nihayet, bir de unutmamak gerekir ki. AB'ye uyum, her ülkenin kendi yerel ve bireysel kıstaslarına göre gerçekleştireceği bir performans değildir; sonuçta AB'ye uyum, müzakere sürecinde gösterilecek ilerlemeye göre başarı derecesi saptanacak bir etkinliktir.

Bir ülke, kendi hazırladığı yerel ve bireysel anlayışlara göre belirlenmiş eylem planıyla, kendi sistemini birçok standart, yasa ve idari düzenlemede önemli bir ölçüde AB'nin düzenlemelerine yaklaştırma başarısı gösterebilir; ama asıl hedef,

sistemin AB sisteminin dayandığı değer, ilke ve normlara, özellikle de temel ilkelerine uygun hale getirmektir ki, bunun, AB katkısının katılım müzakereleri bağlamında sağlanmaması durumunda tamamlanmış kabul edilmesi çok zordur; belki de imkânsızdır.

Örneğin, Türkiye, yıllarca bir ulusal program da çıkarmadan birçok konuda AB'ye uyum sağlayıcı çalışmalar yaptığını belirtmektedir. Ama 2009 yılında Avrupa Komisyonunun yayınladığı İlerleme Raporunda, Komisyonun daha önce de defalarca tekrar edip durduğu;

- Kamu yönetimlerinin (kurum, kuruluş vs.) işleyişindeki anormalliklerin düzeltilmesi veya giderilmesi;
- İnsan hakları ihlallerinin önlenmesi, yaptırıma bağlanması;
- Azınlıklara uygulanacak muameleler konusunda düzenleme, işlem, hak tanıma, koruma konularında (kural, karar ve uygulama) eksikliğinin giderilmesi;
- Ordunun sivil denetime tabi olması;
- Güneydoğu sorununa sivil çözüm bulunması;
- Sivil hak ihlallerinin sona erdirilmesi;
- Hukukun üstünlüğü ilkesine dayalı bir hukuk düzeninin tam ve sürekli olarak işlemeye başlatılması ve bunun teminatı olarak yargının yeniden yapılandırılmak şartıyla bağımsızlaştırılması,

konularında, ordunun sivil denetime tabi olması konusu (ki çok önemlidir) dışında henüz tatmin edici tedbirler ortaya konamamıştır.

Şu noktayı da eklemek yararlı olur: 15 Temmuz 2016 günü Silahlı Kuvvetler içinde yer alma görüntüsünden yararlanan bir kesimin giriştiği başarısız darbe girişiminden sonra, hem kamu yönetiminin iyileştirilmesi, hem de ordunun sivil denetime tabi olması konusunda bir imkân ortaya çıkmıştır. Bunun iyi değerlendirilmesi önemlidir. Ancak, bu yönde adımlar atarken, bu kez de hukukun üstünlüğü ilkesinin zedelenmemesi, insan haklarının ihlal edilmemesi ve de sivil hak ihlallerine yeni kapıların açılmamasına özen gösterilmesi gerekliliğine dikkat edilmesi ihtiyacı kendini gösterebilmektedir.

Bu durumda hatırlanabilecek en özlü sözü, galiba Olli Rehn 27 Kasım 2006 günü söylüyordu: "Müzakerelerin ucu açıktır; ama sürecin hedefi Türkiye'nin Avrupa Birliğine, katılımıdır" ("Türkiye'nin AB'ye Katılımı", Helsinki Üniversitesinde konuşma). Bu hedefe giden yolun uzunluğu ve kısalığı ise, Türkiye'nin istek bilinci, amaç samimiyeti ve kararlılığına dair ölçütlere bağlıdır. Türkiye, unutmamalıdır ki, AB'ye üyelik, Birlik sisteminin bir parçası olmak sonucuna yöneliktir. Türkiye bu sonuca ulaşmayı bilinçli olarak ve gerçekten istiyor mu? Asıl ve öncelikle cevaplandırılması gereken soru buradadır. Türkiye, ulusal menfaat kıskançlığı içinde mi, yoksa ortak menfaat güvencesi altında mı varlığını sürdürmek emelindedir? Bu cevaptan sonrası daha kolay olacaktır.

Son bir not: Yazının baskıya verilmesi sırasında, Avrupa Parlamentosunun Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinin dondurulmasına dair görüşüne ilişkin haber geldi. Beklenmeyen bir durum değildi; buradaki görüşlerin, maalesef, bir açıdan teyidi söz konusu. Ama her şey değişir, yeter ki, doğru tavsiye ve öneriler yönünde hareket etmenin önemi kavranabilsin.

Tavsiye Edilen Kaynaklar

ARAT, Tuğrul, "Türkiye ile Avrupa Toplulukları Arasındaki İlişkilere Toplu Bir Bakış ve Bu Bağlamda Hayvancılığımıza Dair Gözlemler", **Hayvan ve Hayvansal Ürünler Sanayii I. Milli Sempozyumu,** (29/30 Kasım 1989), Ankara, s. 169-183.

ARAT, Tuğrul, "Türkiye ile Avrupa Topluluğu Arasında Gümrük Birliği ve Hukukî Uyum", **Gümrük Birliği Sürecinde Türkiye**, (Özel Sayı), İstanbul 1995, s. 233-248.

ARAT, Tuğrul, "Avrupa Birliği ile Türkiye Arasındaki İlişkiler ve Gümrük Birliği", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt.44, Sayı.1-4, 1995, s. 587-606.

ARAT, Tuğrul, "Gümrük Birliği Çerçevesinde Mevzuat Uyumu Çalışmaları", **Gümrük Birliği Sürecinde Politikalar ve Uygulamalar**, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (Seminer, 24-28 Haziran 1996), Ankara, 1998, s. 73-92.

BAYKAL, Sanem ve ARAT, Tuğrul, "AB'yle İlişkiler", Baskın ORAN (der.), **Türk Dış Politikası**, Cilt. II, Altıncı Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2003, s. 326-365.

BAYKAL, Sanem ve ARAT, Tuğrul: "AB'yle İlişkiler", Baskın ORAN (der.), **Türk Dış Politikası**, Cilt. III, İletişim Yayınları, İstanbul, 2013, s. 337-400.

Erhan, ÇAĞRI ve ARAT, Tuğrul: "AET'yle İlişkiler", Baskın ORAN (der.), **Türk Dış Politikası**, Cilt. I, Dokuzuncu Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004, s. 808-853.

Erhan, ÇAĞRI ve ARAT, Tuğrul, "AT'yle İlişkiler", Baskın ORAN (der.), **Türk Dış Politikası**, Cilt. II, B.06, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003, s. 83-101.

GÜNUĞUR, Halûk, **Türkiye – Avrupa Birliği İlişkileri**, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, Ankara, 2008.

ORAN, BASKIN: "Giriş: Türk Dış Politikasının Tezi ve Pratiği", Baskın ORAN (der.), **Türk Dış Politikası**, Cilt. I, Dokuzuncu Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004, s. 17-53.

REÇBER, Kamuran, **Türkiye – Avrupa Birliği İlişkileri**, Alfa Aktüel, Bursa, 2009.

TANÖR, Bülent, "Anayasal Gelişmelere Toplu Bakış", **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt. I, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 10-26.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, **TBMM (10/21) Esas Numaralı Meclis Araştırma Komisyonu Raporu**, Dönem 20, Yasama Yılı 3, Sayısı 632.

Türkiye- AB ortaklık ilişkisinin temel belgeleri için Bkz.:

BOZKURT, Enver, ÖZCAN, Mehmet ve KÖKTAŞ, Arif, **Avrupa Birliği Temel Mevzuatı**, Asil Yayın Dağıtım Ltd. Şti., Ankara, 2005.

GÜNUĞUR, Halûk, **Türkiye- Avrupa Birliği İlişkileri; Anlaşmalar, Kararlar, Belgeler, Uyum Yasaları**: EKO Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, Ankara, 2003.

İnternet siteleri / Web siteleri:

İKV (İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi), << http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?id=69>>

http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

http://www.haberler.com/

Kaynakça[1]

ABADAN-UNAT, Nermin, **Bitmeyen Göç-Konuk İşçilikten Ulus Ötesi Yurttaşlığa**, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006.

ADEM, Çiğdem. "Non-State Actors and Environmentalism", Fikret ADAMAN ve Murat ARSEN (der.), **Environmentalism in Turkey,** Ashgate, Aldershot, 2005, ss. 71-86.

AKÇAY, Belgin ve GÖÇMEN, İlke (der.), **Avrupa Birliği; Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Üçüncü Baskı, Seçkin Yayıcılık, Ankara, 2016.

AKÇAY, Belgin ve YILMAZ, BAHRİ (der.), **Turkey's Accession to the European Union: Political and Economic Challenges**, Rowman-Lexington Publishing, 2013.

AKÇAY, Belgin, "Constraints Regarding Turkey's Economic Integration into the European Union" Belgin AKÇAY ve Bahri YILMAZ (der.), **Turkey's Accession to the European Union: Political and Economic Challenges**, Rowman-Lexington Publishing, ss. 97-126.

AKÇAY, Belgin, "Türkiye'de Cari Açığın Sürdürülebilirliği: Borç Krizindeki Yunanistan ile Karşılaştırma", **Ekonomik Yaklaşım,** Cilt. 23, Sayı: 84, ss. 1-38.

AKDEMİR, Erhan, "Avrupa Bütünleşmesinin Tarihçesi", Belgin AKÇAY ve İlke GÖÇMEN (der.), **Avrupa Birliği: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012, ss. 32-63.

AKDER, A. Halis, vd., **Turkish Agriculture and European Community Policies, Issues, Strategies and Institutional Adaptation**, SPO Publication, 1990, Ankara.

AKGÜL-AÇIKMEŞE, Sinem, "Avrupa Birliğinde Koşullu Genişleme", Belgin AKÇAY, Sevilay KAHRAMAN ve Sanem BAYKAL (der.), **Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler,** Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008, ss. 419-450.

AKGÜL-AÇIKMEŞE, Sinem, **"Cycles of Europeanization in Turkey: The Domestic Impact of EU Political Conditionality",** M. AYDIN (der.), **Turkish Foreign Policy: Old Problems, New Parameters**, UNISCI, Madrid, 2010, ss. 185-217.

AKGÜL-AÇIKMEŞE, Sinem, "Avrupa Birliği'nde Genişleme", Belgin AKÇAY ve İlke GÖÇMEN (der.), **Avrupa Birliği; Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Seçkin Yayıcılık, Ankara, 2012, ss. 611-629.

AKMAN, M. Sait, ''The European Union's Trade Strategy and Its Reflections on Turkey: An Evaluation From the Perspective of Free Trade Agreements', Dokuz **Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt.12, Sayı.2, 2010, ss. 17-45.

AKMAN, M. Sait, "Dynamics of the European Union's Trade Strategy and Its Imperatives on Turkish Trade Policy: Prospects for a Functioning Customs Union'', AKÇAY, B. ve YILMAZ, B. (der.), **Turkey's Accession to the European Union: Political and Economic Challenges,** Lanham: Lexington Books, 2013, ss. 129-162.

AKMAN, M. Sait, 'Ortak Dış Ticaret Politikası', AKÇAY, B. ve GÖÇMEN, İ. (der.), **Avrupa Birliği: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar,** Seçkin Yayınevi, Ankara, 2012, ss. 547-577.

AKMAN, M. Sait, 'Turkey in the World Trading System and the WTO: Activism under Global Challenges and the EU Process', **Journal of Afro Eurasian Studies**, Cilt. 1, Sayı: 1, 2012, ss.134-172.

AKSOY, Murat Uğur, **Avrupa Hukuku Açısından Türk Vatandaşlarına Uygulanan Vize Alma Mecburiyetinin Değerlendirilmesi Raporu,** İKV, Sayı. 213, İstanbul, 2007.

AKTAN, Can, **Gerçek Liberalizm Nedir?**, T yayınları, İstanbul, 1994.

AKTAR, Cengiz & BAYKAN, Barış Gençer & GENÇ, Deniz, **"**AB üyelik müzakerelerinde son durum", Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi (BETAM), Araştırma Notu 13/144, 21.2.1013, (*betam.bahcesehir.edu.tr/tr/wp.../ArastirmaNotu144.do...*) (25.5.2013)

[1] Resmi Belgeler, gazete ve internet kaynaklarına yer verilmemiştir. Bu kaynaklara, konuya göre ilgili bölümlerden ulaşılabilir.

AL-BRAIZAT, Fares, "Muslims and Democracy: An Emprical Critique of Fukuyama's Culturalist Approach", **International Journal of Comparative Sociology**, Cilt. 43, Sayı. 3-5, 2002, s. 269-299.

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, "2001 Yılı Anayasa Değişikliklerinin Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılmasında Getirdiği Yeni Boyut", **Anayasa Yargısı,** 19, 2002, s. 141-176.

ANDERSON, Christopher J. ve REICHERT, M. Shawn, "Economic Benefits and Support for Membership in the E.U: A Cross-National Analysis,", **Journal of Public Policy**, Sayı: 15, 1993, ss. 231-249.

ANORUA, E., ve AHMAD, Y., "Openness and Economic Growth: Evidence from Selected Asian Countries", **The Indian Economic Journal**, Cilt. 47, Sayı.3, 2000, ss. 110-117.

ARAT, Tuğrul, "Türkiye'de Mevzuat Uyum Çalışmaları", **Avrupa Birliği El Kitabı**, TCMB, Ankara, 1995, ss. 219-246.

ARAT, Tuğrul, "Gümrük Birliği Çerçevesinde Mevzuat Uyumu Çalışmaları ", **Gümrük Birliği Sürecinde Politikalar ve Uygulamalar**, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1998, ss. 73-92

ARAKON, Maya, **Avrupa Akdeniz Ortaklığı Mali Aracı MEDA ve Türkiye**, İKV Yayınları Sayı. 169, 2002, İstanbul.

ARIKAN, Hakan, **Turkey and the EU: An Awkward Candidate for EU Membership**, 2. B., Ashgate, Aldershot, 2006.

ARTS, Wil ve GELISSEN, John, "Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-art report", **Journal of European Social Policy**, Cilt. 12, Sayı. 2, 2002, ss. 137-158.

AVCI, Gamze, "The Justice and Development Party and the EU: Political Pragmatism in a Changing Environment", Gamze AVCI ve Ali ÇARKOĞLU (der.), **Turkey and the EU: Accession and Reform**, Routledge, Abingdon, Oxon, 2013.

Avrupa Birliği Bakanlığı, **Siyasi Reformlar-I**, Ankara.

Avrupa Birliği Bakanlığı, **Siyasi Reformlar-II**, Ankara.

Avrupa Birliği Bakanlığı, **Türkiye AB Mali işbirliği Rehber No 8**, Ankara, 2013.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Avrupa Birliği Uyum Yasa Paketleri,** Ankara, 2007.

AYBARS, Ayşe İdil "Sosyal Politika", Belgin AKÇAY ve İlke GÖÇMEN (der.) **Avrupa Birliği: Tarihçe, Kurumlar ve Politikalar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012.

AYBARS, Ayşe İdil ve TSAROUHAS, Dimitris, 'Straddling Two Continents: Social Policy and Welfare Politics in Turkey,' **Social Policy & Administration**, Cilt. 44, 2010, ss. 746-763.

AYBAY, Rona**, Amerikan, İngiliz ve Türk Hukuk Sistemlerinde Yurt Dışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü,** Orta Doğu Teknik Üniversitesi, 1975.

AYDINLI, Ersel, "Turkey Under the AKP: Civil-Military Relations Transformed", **Journal of Democracy**, Cilt. 23, Sayı: 1, 2012, ss. 100-108.

AZROUT, Rachid vd., "Focusing on Differences? Contextual Conditions and Anti-immigrant attitudes' Effects on Support for Turkey's EU Membership", **International Journal of Public Opinion Research**, 2013.

BAELE, Lieven vd.. **Measuring Financial Integration in the Euro Area**, ECB Occasional Papers Sayı. 16, April, 2004.

BAHMANİ-OSKOOEE Mohsen ve NİROMAND, Farhang, "Opennes s and Economic Growth: An Empirical Investigation", **Applied Economics Letters**, Cilt. 6, Sayı: 9, 1999, ss. 557-561.

BAILEY, David ve Lisa De PROPRIS, "A Bridge Too Phare? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in the Candidate Countries" **Journal of Common Market Studies,** Cilt. 42, Sayı. 1, 2004.

BALDWIN, Richard ve WYPLOSZ, Charles, **The Economics of European Integration**, Third Edition, The McGraw-Hill Companies, England, 2015.

BALKIR, Canan, **Uluslararası Ekonomik Bütünleşme,** İstanbul Bilgi Üniversitesi yayınları, İstanbul, 2010.

BARKEY, Henri J. vd., **Turkey's Kurdish Question**, Rowman & Littlefield Publishers Inc., Oxford, 1998.

BAŞDEMIR, Melih ve ÇELIKPALA, Mitat, "Türkiye'de Petrol ve Doğal Gaz Boru Hatlarının Güvenliği: Uygulanan politikalar ve öneriler," **Stratejik Araştırmalar**, Cilt. 8, Sayı. 14, 2010, s. 97-128.

BAŞLAR, Kemal, "Gümrük Birliği Anlaşması'nın (1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın) Hukuksal Niteliği", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt. 4, Sayı: 1, 2004, ss. 151-198.

BAUN, Michael J., **A Wider Europe: The process and Politics of European Union Enlargement**, Rowman&Littlefield Publishers, New York, Oxford, 2000.

BAYKAL, Sanem ve ARAT, Tuğrul, "2001-2002 Reform Süreci ve Aralık 2002 Kopenhag Zirvesi" Baskın ORAN (der.), **Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar,** İletişim Yayınları, İstanbul, 2013, ss. 337- 400.

BAYKAL, Sanem, "Ek Protokol Deklarasyonları", Baskın ORAN (der.), **Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar III,** İletişim Yayınları, İstanbul, 2013, ss. 361-362.

BAYKAL, Sanem, "Koşullu Genişleme Stratejisi", Baskın ORAN (der.), **Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar,** İletişim Yayınları, İstanbul, 2013, ss. 344-345.

BAYSAN, Tercan, "Some economic aspects of Turkey's accession to the EC: resource shifts, comparative advantage, and static gains", **Journal of Common Masrket Studies**, Cilt. XXIII, Sayı. 1 September 1984, ss. 15-34.

BDDK, **Türk Bankacılık Sektörü Temel Göstergeleri,** Mart, 2016.

BERISON, David ve ADELLE, Camille, "EU Environmental Policy after the Lisbon Treaty", Andrew JORDAN ve Camille ADELLE (der.), **Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions, and Processes,** Routledge, Oxon, 2013, ss. 32-48.

BHAGWATI, Jagdish, **In Defense of Globalization**, Oxford University Press, New York, 2004.

BİLGİN, Kamil Ufuk, **Türk Kamu Yönetiminin Avrupa Topluluğuna Uyumu**, ATAUM Yayını, Ankara, 1993.

BİLİCİ, Nurettin, **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, Akçağ Yayınevi, Ankara, 1997.

BİLİCİ, Nurettin, **Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri** (Genel bilgiler, İktisadi ve Mali Konular, Vergilendirme), Seçkin Yayınları, Ankara, 2004.

BİLİCİ, Nurettin, **Türkiye –AB İlişkileri,** Third Edition, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010.

BİLİCİ, Nurettin, **AB Mali Yardımları,** ATAUM Ders Notları, Ankara, 2016.

BLAIR, Alasdair, **The European Union Since 1945**, Pearson Ed., Londra, 2005.

BONOLI, Giuliano, "Classifying Welfare States: A Two-dimension Approach", **Journal of Social Policy**, Cilt. 26, Sayı. 3, 1997, s. 351-372.

BOZKURT, Ömer, "Türk Yönetiminin Avrupa Topluluğu'na Yönelik Örgütlenişi", **Amme İdaresi Dergisi,** Cilt. 27, Sayı: 1, 1994, ss. 3-19.

BÖRZEL, Tanja A., "Environmental Policy: The Challenge of Accession", Tanja A. BÖRZEL (der.), **Coping with Accession to the European Union New Modes of Environmental Governance**, Palgrave Macmillan, UK, 2009, ss. 32-48.

BUDAK, Sevim. **Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası**, Büke Yayınları, İstanbul, 2000.

BUĞRA, Ayşe ve KEYDER, Çağlar, 'Turkish Welfare Regime in Transformation', **Journal of European Social Policy**, Cilt. 16, Sayı. 3, 2006, ss. 211-228.

BUĞRA, Ayşe ve YAKUT-ÇAKAR, Burcu, 'Structural Change, the Social Policy Environment and Female Employment in Turkey', **Development and Change**, Cilt. 41, Sayı: 3, 2010, ss. 517-538.

BURGESS, Micheal, **"Federalism",** Antje WIENER ve Thomas DIEZ (der.), **European Integration Theory**, Oxford University Press, Oxford, 2009, ss. 25-44.

BURGESS, Micheal, **Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000**, Routledge, Londra, 2000.

BÜRGİN, Alexander, "Ongoing Opposition in the West, New Options in the East: Is Turkey's Accession Process Reversible?", **Journal of Balkan and Near Eastern Studies**, Cilt. 12, Sayı. 4, 2010, ss. 417-435.

BÜYÜKBAŞ, Hakkı, "Avrupa Güvenlik Strateji Belgesi ve Türkiye", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt. 61, Sayı. 1, 2006, ss. 37-66.

CAN, Hacı ve ÖZEN, Çınar, **Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Hukuku**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2005

CAN, Hacı, **Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Hukukunda Kişilerin Serbest Dolaşımı**, TOBB, İzmir, 2006.

CANAN-SOKULLU, Ebru Ş. ve KENTMEN, Çiğdem, "**Public Opinion Dimension**", Armağan Emre ÇAKIR (der.), **Fifty Years of EU-Turkey Relations**, Routledge, Abingdon, Oxon, 2011.

CANDAŞ, Ulaş, "L'influence normative de l'Union Européenne par le biais de liens Conventionnels. Une contribution de Juriste à la théorie des relations Internationales", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt: 9, No: 2, 2010, ss.21-44

CASTLES, Francis Geoffrey ve MITCHELL, Deborah, "Worlds of Welfare and Families of Nations", CASTLES, Francis Geoffrey (der.) **Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies**, Aldershot, Birleşik Krallık, 1993, ss. 93-128.

CENTEL, Nur, "Uyum Yasaları ve Olası Sonuçları", **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı.1-2, 2004, ss. 81-99.

CHRISTIN, Thomas ve TRECHSEL, Alexander H., "Joining the EU? Explaining Public Opinion in Switzerland", **European Union Politics**, Cilt. 3, Sayı: 4, 2002, ss. 415-443.

CİZRE, Ümit, "Disentangling the Threats of Civil – Military Relations in Turkey: Promises and Perils", **Mediterranean Quarterly,** Cilt. 22, Sayı. 2, 2011, ss. 57-75.

CİZRE-SAKALLIOĞLU, Ümit, "An Anatomy of the Turkish Military's Autonomy," **Comparative Politics,** Cilt. 29, Sayı. 4, 1997, ss. 151-165.

CONNELLY, James vd., **Politics and the Environment: From Theory to Practice**, Routledge, Oxon, 2012.

COUSINS, Mel, **European Welfare States: Comparative Perspectives**, Sage, Birleşik Krallık, 2005.

CRAM, Laura, Desmond DINAN ve Neill NUGENT, **"Reconciling Theory and Practise",** Laura CRAM, Desmond DINAN ve Neill NUGENT (der.), **Development in the European Union**, Palgrave Macmillen, 2004, ss. 3-19;

CURRY, Patrick, **Ecological Ethics. An Introduction**, Polity, Cambridge, 2011

ÇAKMAK, H.Erol ve AKDER, Halis A., **DTÖ ve AB'deki Gelişmeler Işığında 21. Yüzyılda Türkiye Tarımı**, TÜSİAD, Yayın No. -T/2005-06/397, İstanbul, 2005.

ÇAKMAK, Haydar, **Avrupa Güvenliği-NATO, AGİT, AGSP**, Akçağ Yayınları, Ankara, 2003.

ÇAKMAK, Haydar, **Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri**, 2. Baskı, Platin Yayınları, Ankara, 2007.

ÇALIŞ, Şaban H., **Türkiye – Avrupa Birliği İlişkileri: Kimlik Arayışı, Politik Aktörler ve Değişim**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2008.

ÇAMLIBEL, Esin ve TUTUCU, Aslı, "1/95 sayılı Ortkalık Konseyi Kararının AB Hukukunda Doğrudan Uygulanabilirliği ve İçerdiği Rekabet Hükümlerinin Doğrudan Etkisine İlişkin Bir İnceleme", **Rekabet Dergisi,** 2010, Cilt. 11, Sayı. 2, ss. 7- 83.

ÇARKOĞLU, Ali ve KENTMEN, Çiğdem, "Diagnosing Trends and Determinants in Public Support for Turkey's EU Membership", Gamze AVCI ve Ali ÇARKOĞLU (der.), **Turkey and the EU: Accession and Reform**, Routledge, Abingdon, Oxon, 2013.

ÇARKOĞLU, Ali, "Who Wants Full Membership? Characteristics of Turkish Public Support for EU Membership", Ali ÇARKOĞLU ve Barry RUBIN (der.), **Turkey and the European Union: Domestic Politics, Economic Integration and International Dynamics**, Frank Cass, Londra, 2003, ss. 161-184.

ÇAYHAN, Esra, "Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası ve Türkiye", **Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi**, Sayı. 3, 2002, ss. 42-55.

ÇAYHAN, Esra, "Türkiye'de Siyasal Partiler ve Avrupa Birliği", Beril DEDEOĞLU (der.), **Dünden Bugüne Avrupa Birliği**, Boyut Kitapları, İstanbul, 2003.

DANIŞ, Didem, "Irak'tan Uzağa: 1991 sonrası dışarı göç," **Ortadoğu Analiz**, Cilt. 1, Sayı: 6, 2009, ss. 15-22.

DAR, A., ve AMIRKHALKHALI,, S. "On The Impact Of Trade Openness On Growth: Further Evidence From OECD Countries", **Applied Economies**, Cilt. 35, Sayı. 2, 2003, ss. 1761-1766.

DAVIES, Norman, **Europe: A History**, Pimlico, Londra, 1997.

DE LA PORTE, Caroline, "Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?" **European Law Journal**, Cilt. 8, Sayı.1, 2002, ss. 38-58.

De VRESSE, C. H. vd., "Hard and Soft: Predictors of Public Support for Turkish Membership in the EU", **European Union Politics**, Cilt. 9, Sayı. 4, 2008, ss. 511-530.

DEACON, Bob, **'International Organizations, the EU and Global Social Policy'**, R. SYKES, B. PALIER ve P. M. PRIOR (der.) **Globalization and European Welfare States**, Basingstoke, Palgrave Press, 2001, ss. 59-77.

DEDEOĞLU, Beril "Dünden Yarına Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri", **Siyasa**, Cilt.1, Sayı: 1, 2005.

DEFLEM, Mathieu ve PAMPEL, Fred C., "The Myth of Post-National Identity: Popular Support for European Unification", **Social Forces,** Cilt. 75, Sayı. 1, 1996, ss. 119–143.

DELANTY, Gerard, **Inventing Europe: Idea, Identity, Reality**, Macmillan Press, Basingstoke, 1995.

DEMASTER, S. ve LEROY, M. K., "Xenophobia and the European Union", **Comparative Politics,** Cilt. 32, Sayı: 4, 2000, ss. 419-436.

DINAN, Desmond, **Avrupa Birliği Tarihi**, çev. Hale Akay, Kitap Yayınevi, İstanbul, 2008.

DINTILHAC, Franck, "Rapprochement des législations", **Répertoire Communuataire Dalloz**, Aout 2006, Sayı.3.

DRYZEK, John, **The Politics of the Earth. Environmental Discourses**, Oxford University Press, Oxford, 2005.

DURA, Cihan ve ATİK, Hayriye, **Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye,** 2. Baskı, Nobel Yayın, Ankara, 2007.

EC, **Turkey 2014 Progress Report**, Brussels, 2014.

EC**, Enlargement Strategy and Main Challenges** 2012-2013,

EC, **2015 Turkey Report,** 2015. Brussels.

EC, **Statistical Annex of European Economy**, 2016.

EDER, K. ve KOUSIS, M., "Is there a Mediterranean syndrome?", K. EDER ve M. KOUSIS (der.), **Environmental Politics in Southern Europe, Actor, Institutions and Discourses in a Europeanizing Society**, Kluwer Academic Publication, Dordrecht, 2001, ss. 393–406.

EFE, Haydar, "AB'nin Gelişen Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası ve Türkiye", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt. 9, Sayı. 3, 2007, ss. 127-145.

EICHENBERG, Richard C. ve DALTON, Russell J., "Europeans and the European Community: The dynamics of public support for European integration", **International Organization**, Cilt. 47, Sayı. 4, 1993, s 507-534.

EILSTRUP-SANGIOVANNI, Mette, "Introduction: The Constructivist Turn in European Integration Studies", Mette EILSTRUP-SANGIOVANNI (der.), **Debates on European Integration: A Reader**, Palgrave Macmillan, New York, 2006, ss. 395-396.

EILSTRUP-SANGIOVANNI, Mette, **Debates on European Integration: A Reader**, Palgrave Macmillan, New York, 2006.

El-AGRAA, Ali M., **The European Union: Economics and Policies,** Nineth Edition, Cambridge University Press, 2011.

ELSIG, Manfred, **EU's Common Commercial Policy: Institutions, Interests and Ideas,** Aldershot, Ashgate, 2002.

ENGERT, Stefan, **EU Enlargement and Socialization: Turkey and Cyprus**, Routledge, Londra, 2010.

ERALP, Atila, "Soğuk Savaştan Günümüze Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri", Atila ERALP (der.), **Avrupa ve Türkiye**, İmge Yayınları, Ankara, 1997, ss. 86-119.

ERALP, Atila, "The Role of Temporality and Interaction in the Turkey-EU Relationship", **New Perspectives on Turkey**, Sayı.40, 2009, ss. 149-170.

ERALP, Atila, "Turkey in the Enlargement Process: From **Luxembourg to Helsinki**", **Perceptions**, 2000.

ERALP, Atila, "Uluslararası İlişkiler Disiplininin Oluşumu: İdealizm-Realizm Tartışması", Atila ERALP (der.), **Devlet, Sistem ve Kimlik: Uluslararası İlişkiler Kuramlarına Giriş**, İletişim Yayıncılık, İstanbul, 1996, ss. 57-88.

ERDEM, Engin, "Batı Avrupa Birliği ve Avrupa Güvenliği", **Avrasya Dosyası**, Cilt. 5, Sayı. 4, Kış 1999.

EREN, Abdurrahman, "1982 Anayasası'nın 90. maddesindeki 2004 Değişikliğinin Anlaşmaların Türk İç Hukukundaki Yerine Etkisi", **Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt. 8, Sayı. 3-4, 2004, ss. 47-77.

EREN, Abdurrahman, **Türkiye'de İnsan Haklarının Korunması: Uluslararası Koruma Mekanizmaları ve Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Rolü,** Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2007.

ERHAN, Çağrı, & ARAT, Tuğrul, "AET'yle İlişkiler", Baskın oran (der.), **Türk Dış Politikası II** içinde, İstanbul, 2001, ss. 333-335

ERHAN, Çağrı, "NATO Stratejileri ve Türkiye", Baskın ORAN (der.), **Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler Olaylar**, Cilt 2, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005.

ERİM, Refet, "Çevre ile ilgili Hukuksal Düzenlemeler", Zeynep BORATAV (der.), **Türkiye'de Çevrenin ve Çevre Korumanın Tarihi Sempozyumu**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 2000, ss. 177-193.

ESEN, Oğuz ve BAŞKAN, Filiz, **Avrupa Birliği ve Türkiye İlişkileri: Beklentiler ve Kaygılar**, Eflatun Yayınevi, Ankara, 2009.

ESPING-ANDERSEN, Gosta, **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Polity Press, Birleşik Krallık, 1990.

FALKNER, Gerda, **'Social Policy'**, Paolo GRAZIANO ve Maarten P. VINK (der.), **Europeanization: New Research Agendas**. Palgrave, New York, 2007, ss. 253-265.

FERGE, Zsuzsa, 'European Integration and the Reform of Social Security in the Accession Countries,' **Journal of European Social Quality**, Cilt. 3, Sayı. 1-2, 2001, ss. 9-25.

FONT, Nuria, "Why the European Union Gave Turkey the Green Light", **Journal of Contemporary European Studies**, Cilt. 14, Sayı. 2, 2006, ss. 197 -212.

GELLNER, Ernest, **Nations and Nationalism**, Cornell University Press, Ithaca ve New York, 1983.

GEMALMAZ, Mehmet Semih, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunun Genel Teorisine Giriş**, Cilt 1 ve 2, Legal yayınları, İstanbul, 2013.

GOETSCHY, Janine, "Taking Stock of Social Europe: Is there such a thing as a community social model?", Maria JEPSEN ve Amparo SERRANO PASCUAL (der.) **Unwrapping the European Social Model**, Policy Press, Birleşik Krallık, 2006, s. 47-72.

GOODARZI, Jubin M., **Syria and Iran: Diplomatic alliance and Power Politics in the Middle East**, I.B. Tauris, London, 2006.

GOUGH, Ian, 'Social Assistance in Southern Europe', **South European Society and Politics**, Cilt. 1, Sayı. 1, 1996, ss. 1-23.

GOULARD, Sylvie, **Le Grand Turc et la Republique de Venice**, Fayard, Paris, 2004, ss.12.

GÖKDERE, Ahmet, **Gümrük Birliği Açısından Avrupa Topluluğu ve Türkiye ile İlişkileri**, Ankara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi, Araştırma Dizisi, Yayın Sayı.2, 1989.

GREVI, Giovanni, HELLY, Damien ve KEOHANE, Daniel, **European Security and Defence Policy, The First 10 Years**, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2009.

GROENENDIJK, Kees ve GUILD, Elsbeth, **Visa Policy of Member States and the EU Towards Turkish Nationals After Soysal**, İKV, Sayı. 257, İstanbul, 2012.

GROENENDIJK, Kees ve LUITEN, Maaike, **AB'de Türk Vatandaşlarının Hakları: Türk Vatandaşlarının AET ile Türkiye Arasındaki Ortaklığa Dayalı Hakları,** İKV, Sayı. 251, İstanbul, 2011.

GUILLEN, Ana M. ve ALVAREZ, Santiago, "The EU's Impact on the Spanish Welfare State: The Role of Cognitive Europeanization", **Journal of European Social Policy**, Cilt. 14, Sayı: 3, 2004, ss. 285-299.

GÜLMEZ, Seçkin Barış, "The EU Policy of the Republican People's Party: An Inquiry on the Opposition Party and Euro-Skepticism in Turkey, **Turkish Studies**, Cilt. 9, Sayı. 3, Eylül 2008, ss. 423-436.

GÜNEY, Aylin, "The Military, Politics, and Post-Cold War Dilemmas in Turkey", Kees KOONINGS ve Dirk KRUJIT (der.) **Political Armies: The Military and Nation Building in the Age of Democracy,** Zed Books, Londra ve New York, 2002, ss. 162-178.

GÜNUĞUR, Haluk, "6 Mart kararı ve Gümrük Birliği", **Süre**ç, No 17-18, 1995, ss. 408-409.

GÜNUĞUR, Haluk, "Ortaklık Antlaşmaları ve 6 Mart 1995 Ortaklık Konsey Toplantısı Kararları ışığında Gümrük Birliği", in **Avrupa Birliği El Kitabı**, TCMB yay., Ankara, 1995, ss. 281-298.

GÜRSOY, Yaprak, "The Changing Role of the Military in Turkish Politics: Democratization through Coup Plots?", **Democratization,** Cilt. 19, Sayı. 4, 2012, ss. 735-760.

GÜRSOY, Yaprak, "The Final Curtain for the Turkish Armed Forces? Civil–Military Relations in View of the 2011 General Elections", **Turkish Studies,** Cilt. 13, Sayı. 2, 2012, ss. 191–211.

GÜRSOY, Yaprak, "The Impact of EU-Driven Reforms on the Political Autonomy of the Turkish Military", **South European Society and Politics**, Cilt. 16, Sayı. 2, 2011, ss. 293-308.

HAAS, Ernest, **The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957**, Stanford University Press, Stanford, 1958.

HABERMAS, Jürgen, "Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe", Ronald BEINER (der.), **Theorizing Citizenship**, State University of New York, New York, 1995, ss. 255-282.

HABERMAS, Jürgen, **Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy,** MIT Press, Cambridge, 1996.

HALE, William, **Turkish Foreign Policy**, Frank Cass, Londra, 2002.

HALL, Peter A ve TAYLOR, Rosemary C. R., "Political Science and the Three New Institutionalisms," **Political Studies,** Cilt. 44, Sayı. 5, 1996, ss. 936-957.

HANTRAIS, Linda, **Social Policy in the European Union**, Palgrave Macmillan, New York, 2007.

HEPER, Metin ve GÜNEY, Aylin "The Military and the Consolidation of Democracy: The Recent Turkish Experience," **Armed Forces and Society**, Cilt. 26, Sayı. 4, 2000, ss. 635-657.

HEPER, Metin, "Civil-Military Relations in Turkey: Toward a Liberal Model?", **Turkish Studies**, Cilt. 12, Sayı. 2, 2011, ss. 241-252.

HEPER, Metin, "The European Union, the Turkish Military and Democracy", **South European Society and Politics**, Cilt. 10, Sayı. 1, 2005, ss. 33-44.

HIX, Simon, **The Political System of the European Union**, Palgrave, Basingstoke, 2005.

HOFFMANN, Stanley, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe", **Daedalus,** Cilt. 95, Sayı. 3, 1966, ss. 862-915.

HOMEYER, Ingmar Von, "Differential Effects of Enlargement on EU Environmental Governance", JoAnn CARMIN ve Stacy Van DEVEER (der.), **EU Enlargement and the Environment**, Routledge, London, 2005, ss. 52-76.

HOOGHE, Liesbet, "Europe Divided: Elites vs. Public Opinion on European Integration" **European Union Politics,** Cilt.4, Sayı. 3, 2003, ss. 281-304.

INGLEHART, Ronald ve BAKER, Wayne, 'Modernization, Cultural Change and the Persistence of Tradtional Values', **American Sociological Review**, Cilt. 65, Sayı. 1, 2000, ss. 19-51.

INGRAM, Attracta, "Constitutional Patriotism", **Philosophy and Social Criticism**, Cilt. 22, Sayı. 6, 1996, ss.1-18.

IVALDI, G., "Beyond France's 2005 Referendum on the European Constitutional Treaty: Second-order Model, Anti-establishment Attitudes and the End of the Alternative European Utopia", **West European Politics,** Cilt. 29, Sayı.1, 2006, ss. 47-69.

İÇDUYGU, Ahmet, "Interacting Actors: The EU and Civil Society in Turkey", Gamze AVCI ve Ali ÇARKOĞLU (der.), **Turkey and the EU: Accession and Reform**, Routledge, Abingdon, Oxon, 2013.

İÇENER, Erhan, "Understanding Romania and Turkey's Integration with the European Union: Conditionality, Security Considerations and Identity", Cristina CHIVA ve David PHINNEMORE (der.), **The European Union's 2007 Enlargement**, Routledge, New York, 2012, ss 77-91.

İKV, **Avrupa Birliği'nin Gümrük Birliği, Malların Serbest Dolaşımı, Ortak Dış Ticaret politikası ve Türkiye'nin Uyumu**, H. CANSEVDİ (der.), Türkiye'nin AB'ye Katılım Süreci serisi, Kitap: 11, IKV yayını, İstanbul, Mart 2002.

İKV, **Sorularla AB Politikaları ve Türkiye: Ortak Ticaret Politikası,** Istanbul, IKV Yayını, 2011.

İNAN, Nurkut ve ÖZ, Gamze, "Turkish Competition Law in Turkey and Central and Eastren European Countries In Transtition Towards Membership of the EU", S.TOGAN ve Vn. BALASUBRAMANYAM (der.), **Turkey and Eastern European countries in transition: towards membership of the European Union,** Palgrave, 2001, ss. 259-267.

İNAN, Nurkut, "Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ve AB Rekabet Politikasına Uyum", in **Avrupa Birliği El Kitabı**, TCMB Yayınları, Ankara, 1995, ss. 247-258.

İNCEOĞLU, Sibel, "Kişi Güvenliği, İfade Özgürlüğü, Siyasi Partiler Açısından Kopenhag Siyasi Kriterleri ve 2001 Anayasa Değişiklikleri", **Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi,** Cilt. 10, Sayı. 1-2, 2002, ss. 1-35;

İZCİ, Rana, "Europeanisation of Turkish Environmental Policy with Special Reference to Sustainable Development", Çiğdem NAS ve Yonca ÖZER (der.). **Turkey and the European Union**, Ashgate, Aldershot, ss. 181-204.

JENKINS, Gareth, "Continuity and Change: Prospects for Civil-Military Relations in Turkey", **International Affairs,** Cilt. 83, 2007, ss. 339-355.

JEPSEN, Maria ve SERRANO PASCUAL, Amparo, "The Concept of the ESM and Supranational Legitimacy-Building", Maria JEPSEN ve Amparo SERRANO PASCUAL, (der.) **Unwrapping the European Social Model**, Policy Press, Birleşik Krallık, 2006, ss. 25-46.

KAARBO, Juliet ve RAY, James Lee, **Global Politics**, Cengage, Boston, 2011.

KABAALİOĞLU, Haluk, "Completion of the customs union and the accession of Turkey to European Union", **Third Ecsa-World Conference: The European Union In A Changing World, Bruxelles** 19 - 20 September 1996.

KABAALİOĞLU, Haluk, 'The Customs Union: A Final Step Before Turkey's Accession to the European Union?', **Marmara Journal of European Studies,** Cilt. 6, Sayı.1, 1998, ss.113-140.

KABAALİOĞLU, Haluk, **'Turkey's Relations with the European Union: Customs Union and Accession Negotiations', Turkey and the European Union,** MÜLLER-GRAFF ve KABAALİOĞLU (der.), Baden-Baden, Nomos, 2012.

KABAALİOĞLU, Haluk, 'Turkey-EU Customs Union: Problems and Prospects', **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt.12, Sayı.2, 2010, ss. 47-57.

KABAALİOĞLU, Haluk, "The Implications of The German Visa Requirements for the Citizens of. Turkey", **Foreign Policy**, Cilt. IX, No. 1-2, July 1981, ss. 81-96.

KABOĞLU, İbrahim Ö., "2001 Anayasa Değişiklikleri: Ulusal-Üstü Etkiden Ulusal Tepkiye'', **Anayasa Yargısı** 19, 2002, ss. 105-118.

KAHRAMAN, Sevilay, "Avrupa Bütünleşmesi Kuramları: 1950-1970 Yılları", Belgin AKÇAY ve İlke GÖÇMEN (der.), **Avrupa Birliği: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012, ss. 67-83.

KARAKAYA, Naim ve Hande ÖZHABEŞ, **Yargı Paketleri: Hak ve Özgürlükler Açısından bir Değerlendirme**, TESEV, İstanbul, 2013.

KARAOSMANOĞLU, Ali L., "Transformation of Turkey's Civil – Military Relations Culture and International Environment", **Turkish Studies**, Cilt. 12, Sayı. 2, 2011, ss. 253-264.

KARAUÇAK, Şebnem, "AB'nin Türkiye'ye Yönelik Mali Yardımları", **İKV Dergisi**, Sayı: 147, 2000.

KARLUK, Rıdvan, **Gümrük Birliği Dönemecinde Türkiye, Gümrük Birliği Ne Getirdi Ne Götürdü?** Turhan Kitabevi, Ankara, 1997

KARLUK, Rıdvan, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Beta Yayınları, İstanbul, 2005.

KAYA, Ayhan ve KENTEL, Ferhat, **Euro-Türkler: Türkiye ile Avrupa Birliği Arasında Köprü mü, Engel mi?**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005.

Kees KOONING ve Dirk KRUJIT (der.), **Political Armies: The Military and Nation Building in the Age of Democracy**, Zed Books, Londra ve New York, 2002;

KELEMAN, Daniel R. ve MAJONE, Giandomenico, "Managing Europeanisation", John PETERSON ve M.SHACKLETON (der.), **The Institutions of the EU,** Oxford University Press, Oxford, 2012, ss. 219-240.

KENEN, Peter B., **International Economy**, Cambridge University Pres, 2000, ss.248.

KENTMEN, Çiğdem, "Mass Media Use and Citizens' Knowledge about the EU: The Turkish Case", **Turkish Studies**, Cilt. 11, Sayı. 4, 2010, ss. 625-641.

KEUNE, Maarten, 'The European Social Model and Enlargement', Maria JEPSEN ve Amparo SERRANO PASCUAL (der.) **Unwrapping the European Social Model**, Policy Press, Birleşik Krallık, 2006, ss. 167-188.

KİRİŞCİ, Kemal, "The Kurdish Issue in Turkey: Limits of European Union Reform," **South European Society and Politics**, Cilt. 16, Sayı. 2, ss. 335-349.

KİRİŞÇİ, Kemal ve KAPTANOĞLU, Neslihan, 'The Politics of Trade and Turkish Foreign Policy', **Middle Eastern Studies,** Cilt.47, Sayı.5, 2011, ss. 705-724.

KLEINMAN, Mark, **A European Welfare State? European Union Social Policy in Context**, Palgrave, Hampshire, 2002.

KNILL, Christopher ve LIEFFERINK, Duncan, "The Establishment of EU Environmental Policy", Andrew JORDAN ve Camille ADELLE (der.), **Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions, and Procesess,** Routledge, Oxon, 2013, ss.13-31.

KOÇAK, Süleyman Yaman **"**Ankara Anlasması'ndan Müzakerelere Avrupa Birligi Mali Yardımları**", Yönetim ve Ekonomi**, Sayı: 2, 2009.

KOHLI, Martin, "The Battlegrounds of European Identity", **European Societies¸** Cilt. 2, Sayı. 2, 2000, ss. 113-137.

KÖKTAŞ, Arif, **Avrupa Birliğinde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı ve Türk Vatandaşlarının Durumu**, Nobel, Ankara, 1999.

KÖSTEPEN, Can, **AYB ve Türkiye'ye Sağlanan Kredi İmkanları**, İKV Yayınları Sayı.166, İstanbul, 2001.

KURAN, Selami, "Müzakere Çerçeve Belgesinin Değerlendirilmesi", (http://selamikuran.com/node/7), (5.5.2013)

KURUBAŞ, Erol, **Kürt Sorununun Uluslararası Boyutu ve Türkiye- Cilt II (1960'lardan 2000'lere)**, Nobel Yayınları, Ankara, 2004.

KUTTING, Gabriela, **Global Environmental Politics. Concepts, Theories and Case Studies,** Routledge, Oxon, 2011.

KVIST, Jon, 'Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom? Strategic Interaction among EU Member States in Social Policy', **Journal of European Social Policy**, Cilt. 14, Sayı: 3, 2004, ss. 301-318.

KVIST, Jon, "Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom? Strategic Interaction Among EU Member States in Social Policy", **Journal of European Social Policy**, Cilt. 14, Sayı. 3, 2004, ss. 301-318.

LAITIN, David, "Political Culture and Political Preferences", **American Political Science Review**, Cilt. 82, Sayı.2, 1988, ss. 589-593.

LENCZOWSKİ, George, **Oil and State In The Middle East**, Cornell University Press, New York, 1960.

LENDVAI, Noemi, "The Weakest Link? EU Accession and Enlargement: Dialoguing EU and Post-Communist Social Policy", **Journal of European Social Policy**, Cilt. 14, Sayı. 3, 2004, ss. 319-333

LENDVAI, Noemi, "The Weakest Link? EU Accession and Enlargement: Dialoguing EU and Post-Communist Social Policy", **Journal of European Social Policy**, Cilt. 14, Sayı. 3, 2004, ss. 319-333.

LEWIS, Bernard, **What Went Wrong? Western Impact and Middle Eastern Response,** Phoenix, Londra, 2002.

LEWIS, Jane, "Gender and the Development of Welfare Regimes", **Journal of European Social Policy**, Cilt. 2, Sayı. 3, 1992, ss. 159-73.

LIMPENS, Anne, **"Harmonisation des législations dans le cadre du Marché commun",** Revue internationale de droit comparé, 1967, Cilt. 19, Sayı 3, ss. 621-653.

LINDBERG, Leon ve SHEINGOLD, Stuart A., **Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community**, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1970.

LUCKHAM, Robin ve CAWTHRA, Gavin (der.), **Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies**, Zed Books, Londra ve New York, 2003.

MARSHALL, Thomas, **Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar**, çev. Ayhan Kaya, Gündoğan Yayınları, 2000.

MATTHEW, Gabel, "Public Support for European Integration: An Empirical Test of Five Theories," **The Journal of Politics**, Sayı. 60, 1998, ss. 333-354.

MAZLUM, İbrahim, "The Transboundary Watercourses issue among Turkey, Syria and Iraq", Martin TAMUKE (der.) **Orient am Scheideweg**, Verlag Dr. Kovac, Hamburg, 2003, ss. 131-141.

MAZLUM, İbrahim, "Türkiye ve Sınıraşan Suların Güvenlik Boyutu", Gencer ÖZCAN ve Şule KUT (der.), **Türkiye'nin Ulusal Güvenlik ve Dış Politika Gündeminde Doksanlı Yıllar: En Uzun On Yıl**, Boyut Yayınları, İstanbul, 1998, ss. 381-402.

McCORMICK, John, **Environmental Policy in the EU,** Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2001.

MCLAREN, Lauren M., "Explaining Opposition to Turkish Membership of the EU", **European Union Politics**, Cilt. 8, Sayı.2, 2007, ss. 251- 278.

MEINECKE, Friedrich, **Cosmopolitanism and the National State**, R. Kimber (çev.), Princeton University Press, Princeton, 1970.

MELONI, Annalisa, **Visa Policy within the European Union Structure**, Springer, 2006.

MESSERLIN, Patrick, **Measuring the Costs of Protection in Europe: European Commercial Policy in the 2000s,** Washington DC: Institute for International Economics, 2001.

MEUNIER, Sophie, **Trading Voices: The European Union in International Commercial Negotiations,** Princeton: Princeton University Press, 2005.

MICHAUD-EMIN, Linda, "The Restructuring of the Military High Command in the Seventh Harmonization Package and its Ramifications for Civil-Military Relations in Turkey", **Turkish Studies,** Cilt. 8, Sayı. 1, 2007, ss. 25-42.

MILWARD, Alan, **The European Rescue of the Nation-State**, University of California Press, Berkeley, 1992.

MISHLER, William ve POLLACK, Detlef, "On Culture Thick and Thin: Towards a Neo-Cultural Synthesis", Detlef POLLACK vd. (der.), **Political Culture in Post-Communist Europe: Attitudes in New Democracies**, Ashgate, Aldershot, 2003, s. 237-256.

MITRANY, David, **A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization**, Oxford University Press, Londra, 1943.

MONACO, Riccardo, "Le rapprochement des législations nationales dans le cadre du marché commun", **Annuaire français de droit international**, 1957, Cilt. 3, Sayı 3, ss. 558-568.

MONNET, Jean, "A Ferment of Change", Brent F. NELSON ve Alexander STUBB (der.), **The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration**, 1994, ss. 17-24.

MONNET, Jean, **Memoirs**, Collins, Londra, 1978.

MORAVCSIK, Andrew ve VACHUDOVA, Milada Anna, "National Interests, State Power, and EU Enlargement", **East European Politics and Societies**, Cilt. 17, Sayı. 1, 2003, s. 42- 57.

MORAVCSIK, Andrew, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", Mette EILSTRUP-SANGIOVANNI (der.), **Debates on European Integration: A Reader**, Palgrave Macmillan, New York, 2006, ss. 269-285.

MORGAN, Patrick M., "NATO and Euroepan Security: The Creative Use of an International Organization", **Journal of Strategic Studies,** Cilt. 26, Sayı.3, September 2003, ss.49-74

MÜFTÜLER-BAÇ, Meltem, "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerine Güvenlik Boyutundan Bir Bakış", **TESEV Yayınları Dış Politika Serisi**, Sayı. 4, 2006.

NAESS, Arne, "The Shallow and Deep, Long-Range Ecology Movement: A Summary", **Inquiry**, Sayı. 16, 1973, ss. 95-100.

NEUMANN, Iver B., "Uses of the Other: 'The East' in European Identity Formation", Universityof Minnesota Press, Minneapolis, MN, 1999.

NUGENT, Neill, "The Deepening and Widening of the European Community: Recent Evolution, Maastricht and Beyond", **Journal of Common Market Studies**, Cilt. 30, Sayı. 3, 1992.

NUGENT, Neill, "The EU's Response to Turkey's Membership Application: Not Just a Weighing of Costs and Benefits", **Journal of European Integration**, Cilt. 29, Sayı. 4, ss. 481-502.

YEŞİLYURT Nuri, **"Ortadoğuyla İlişkiler",** Baskın Oran (der.), **Türk Dış Politikası, Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar (2001-2012)**, Cilt III, İletişim Yayınevi, İstanbul, 2013.

OKTAV, Özden Zeynep "Water Dispute and Kurdish Separatism in Turkish-Syrian Relations", **The Turkish Yearbook of International Relations**, Cilt. 34, 2003, ss. 91-107;

ORHAN, Oytun, "Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün Şam Ziyareti Işığında Türkiye-Suriye İlişkileri", **Ortadoğu Analiz**, Cilt. 1, Sayı. 6, 2009, ss. 39-47.

ÖNER, Selcen, "Europeanisation of Civil Society in Turkey During the Accession Process to the European Union", Çiğdem NAS ve Yonca ÖZER (der.), **Turkey and the European Union: Processes of Europeanisation**, Ashgate, Surrey, 2012.

ÖZ, Gamze, "Rekabet Hukuku ve Politikası", Belgin AKÇAY ve İlke GÖÇMEN (der.), **Avrupa Birliği, Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012, ss. 373-400.

ÖZBUDUN, Ergun ve Ömer Faruk GENÇKAYA, **Democratization and the Politics of Constitution-Making in Turkey,** CEU Press, Budapeşte, 2009.

ÖZBUDUN, Ergun ve Serap YAZICI, **Democratization Reforms in Turkey (1993-2004),** Tesev Yayınları, İstanbul, 2004.

ÖZCAN, Gencer, "Turkey's Changing Neighborhood Policy," **The Turkish Yearbook of International Relations**, Cilt. 35, 2004.

ÖZÇELİK, Gülüm, "Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı ve Lizbon Antlaşması", Belgin AKÇAY, Sevilay KAHRAMAN ve Sanem BAYKAL (der.), **Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler**, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2008, ss. 203-234.

ÖZDEMİR, Sahir, "Türkiye-AB Ortaklık Hukukunda Yeni Kısıtlama Getirme Yasağı: Üç Tespit", Belgin AKÇAY ve Kemal KIZILCA (der.), **Ekonomi ve Hukuk Üzerine Yazılar**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011.

ÖZEN, Çınar, "Neo-functionalism and the Change in the Dynamics of Turkey-EU Relations", **Perceptions**, Cilt. 3, Sayı. 3, 1998, ss. 35-57.

ÖZEN, Çınar, **Türkiye-Avrupa Topluluğu Gümrük Birliği ve Tam Üyelik Süreci Üzerine Etkileri**, Ceylan Kitabevi, İzmir, 2000.

ÖZKAN, Işıl, "Türk Vatandaşlarının Avrupa Ülkelerine Giriş Hakkı ve Vize Sorunu", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt. 9, 2007, ss.409-446.

KAYHAN PUSANE, Özlem, "Turkey's Kurdish Opening: Long awaited achievements and failed expectations," **Turkish Studies**, 2014'de çıkması bekleniyor.

PALIER, Bruno ve POCHET, Philippe, "Toward a European Social Policy – At Last?", JABKO, Nicolas and PARSONS, Craig (der.) **The State of the European Union: With US or Against US? European Trends in American Perspective**, OUP, Birleşik Krallık, 2005, ss. 253-273.

PAZARCI, Hüseyin, **Uluslararası Hukuk Açısından Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun Yaptığı Anlaşmalar**, SBF Yayınları, Ankara, 1976.

PETERS, Ingo, "ESDP as a Transatlantic Issue: Problems of Mutual Ambiguity", **International Studies Review**, Cilt. 6, 2004, ss.381-402.

PIERSON, Paul, "The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis", Mette EILSTRUP-SANGIOVANNI (der.), **Debates on European Integration,** Palgrave-Macmillan, Londra, 2006, ss. 304-324.

PIETERSE, Jan, "Fictions of Europe", **Race and Class,** Cilt. 32, Sayı. 3, 1991.

BİLGİN, Pınar, **"Türkiye-AB İlişkilerinde Güvenlik Kültürünün Rolü"**, Cem KARADERELİ (der.), **Soğuk Savaş Sonrasında Avrupa ve Türkiye**, Ayraç Yayınevi, Ankara, 2003, ss. 221-241.

PISTONE, Sergio, **"Altiero Spinelli and the Strategy for the United States of Europe"**, Brent F. NELSON ve Alexander C. G. STUBB (der.), **The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration**, Lynne Rienner Publishers, Boulder ve Colorado, 1994, ss. 69-75.

POLLACK, Mark A., **"The New Institutionalisms and European Integration"**, Antje WIENER ve Thomas DIEZ (der.), European Integration Theory, Oxford University Press, New York, 2004, ss. 137-156.

PONTING, Clive, **Dünyanın Yeşil Tarihi**, Ayşe BAŞÇI (çev.), Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2008.

PORRITT, Jonathon, **Yeşil Politika,** Alev TÜRKER (çev.), Ayrıntı, İstanbul, 1989.

PRAKASH, Aseem and Hart, Jeffrey A., "Indicators of Economic Integration", **Global Governence,** Cilt.6, 2000, ss. 95-114.

PYE, Lucien ve VERBA, Sidney, **Political Culture and Political Development,** Princeton University Press, Princeton, 1965.

QUAISSER, Wolfgang ve WOOD, Steve, "EU Member Turkey? Preconditions, Consequences and Integration Alternatives", **Forost Arbeitspapier**, Sayı. 25, October. 2004.

RADAELLI, Claudio, "Europeanisation of Public Policy", Kevin FEATHERSTONE ve Claudio M. RADAELLI (der.), **The Politics of Europeanisation**, Oxford University Press, Oxford, 2003, ss. 27-55.

REÇBER, Kamuran, "Avrupa Güvenlik ve Savunma Sistemi'nde NATO'nun Dışlanma Olasılığına Hukuksal Bir Bakış", **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı. 34, Mart 2006.

REÇBER, Kamuran, **Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri**, Alfa Aktüel, İstanbul, 2009.

SCHWOK Rene ve MASPOLI Gianluca, "International Strategies in European Security", **Studies in Contemporary History and Security Policy**, Cilt. 12, 2003, ss. 147-152.

REUS-SMIT, Christian, "Constructivism", Scott BURCHILL, Richard DEVETAK, Andrew LINKLATER vd. (der.), **Theories of International Relations**, 2. B., Palgrave Macmillan, New York, 2001, ss. 212-235.

RISSE, Thomas, **"Social Constructivism and European Integration"**, Antje Wiener ve Thomas Diez (der.), **European Integration Theory**, Oxford University Press, Oxford, 2004, ss. 144-163.

OLSON, Robert, "The Kurdish Question and Turkey's Foreign Policy, 1991–1995: From the Gulf War to the Incursion into Iraq,'' **Journal of South Asian and Middle Eastern Studies**, Cilt. 29, Sayı. 1, 1995, ss.1–30.

ROSAMOND, Ben, **Theories of European Integration**, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2000.

ROSS, George, **Jacques Delors and European Integration,** Polity Press, Cambridge, 1995.

ROUGEMONT, Denis de, **The Meaning of Europe,** Stein and Day, New York, 1965, ss.54.

RUPP, Michael, **Avrupa Birliği'nin Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası ve Türkiye'nin Uyumu**, İKV Yayınları, İstanbul, 2002.

SANCAR, Mithat ve AKGÖNÜL, Samim, **"**Avrupa Birliği'ne Uyum Süreci", Baskın ORAN (der.), **Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar,** İletişim Yayınları, İstanbul, 2013, ss. 709-787.

SANCAR, Mithat, "Sayıştay Denetimi ve TSK"**,** Baskın ORAN (der.), **Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar,** İletişim Yayınları, İstanbul, 2013.

SANDHOLTZ Wayne ve ZYSMAN, John, "1992: Recasting the European Bargain", Brent F. NELSON ve Alexander STUBB (der.), **The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration,** 1994, ss. 189-209.

SARACENO, Chiara (der.), **Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes**, Bristol, Policy Press, 2002.

SARIGİL, Zeki, "Europeanization as Institutional Change: The Case of the Turkish Military", **Mediterranean Politics,** Cilt. 12, Sayı.1, 2007, ss. 39-57.

SAYARI, Sabri, "Turkey and the United States: Changing Dynamics of an Enduring Alliance", Tareq Y. ISMAEL ve Mustafa AYDIN (der.), **Turkey's Foreign Policy in the 21th Century**, Ashgate, Aldershot, U.K, 2003, ss. 27-40.

SCHIMMELFENNIG, Frank ve SEDELMEIER, Ulrich (der.), **The Politics of European Union Enlargement: Theoretical Approaches**, Routledge, Oxon ve New York, 2005.

SCHIMMELFENNIG, Frank ve SEDELMEIER, Ulrich, "Candidate Countries and Conditionality", P. GRAZIANO ve M.P. VINK (der.), **Europeanisation: New Research Agendas,** Palgrave Macmillan, Houndmills, 2007, ss. 88–101.

SCHIMMELFENNIG, Frank ve SEDELMEIER, Ulrich, "The Politics of EU Enlargement: Theoretical and Comparative Perspectives", Frank SCHIMMELFENNIG ve Ulrich SEDELMEIER (der.), **The Politics of European Union Enlargement Theoretical Approaches**, Routledge, Oxon ve New York, 2005, ss. 3-31.

SCHIMMELFENNIG, Frank ve THOMAS, Daniel C., "Normative Institutitionalism and EU Foreign Policy in Comparative Perspective", **International Politics**, Cilt. 46, Sayı. 4, 2009, ss. 491-504.

SCHIMMELFENNIG, Frank ve Ulrich SEDELMEIER (der.), **The Europeanization of Central and Eastern Europe**, Cornell University Press, New York, 2005.

SCHIMMELFENNIG, Frank ve Ulrich SEDELMEIER, "Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses and the State of Research", **Journal of European Public Policy**, Cilt. 9, Sayı. 4, 2002.

SCHIMMELFENNIG, Frank, "Entrapped Again: The Way to EU Membership Negotiations with Turkey", **International Politics**, Cilt. 46, Sayı. 4, 2009, ss. 413-431.

SCHIMMELFENNIG, Frank, **"**Integration Theory", Michelle EGAN, Neill NUGENT ve William E. PATERSON (der.), **Research Agendas in EU Studies, Stalking the Elephant**, Palgrave Macmillan, Hampshire ve New York, 2010, ss. 37-50.

SCHIMMELFENNIG, Frank, "Liberal Intergovernmentalism", Antje Wiener ve Thomas Diez (der.), **European Integration Theory**, Oxford University Press, Oxford, 2004, ss. 75-94.

SCHIMMELFENNIG, Frank, "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action and the Eastern Enlargement of the European Union", **International Organization**, Cilt. 55, Sayı. 1, 2001, ss. 47-80.

SCHIMMELFENNIG, Frank, ENGERT, Stefan ve KNOBEL, Heiko, "The Impact of EU Conditionality", Frank SCHİMMELFENNİG ve Ulrich SEDELMEİER (der.), **The Europeanization of Central and Eastern Europe**, Cornell University Press, New York, 2005, ss. 29-51.

SEARS, David ve FUNK, Carolyn, "Self Interest in Americans' Political Opinions", Jane J. MANSBRIDGE (der.), **Beyond Self Interest**, The University of Chicago Press, Chicago, 1990, ss. 147-171.

SEDELMEIER, Ulrich, "After Conditionality: Post Accession Compliance with EU law in East Central Europe", **Journal of European Public Policy**, Cilt. 15, Sayı. 6, 2008, ss.806-825.

SEVİNÇ, Derya, "Dış Ticaret Politikası", Belgin AKÇAY, ve Gülüm ÖZÇELİK (der.), **Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği: Serbest Dolaşım ve Politikalar,** 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2012, ss. 547-601.

SHEPHERD, Alistair, "Irrelevant or Indispensable? EDSP, the War on Terror and the Fallout from Iraq", **International Politics**, Cilt. 43, 2006, ss. 71-92.

SMITH, Anthony, "National Identity and the Idea of European Unity", **International Affairs,** Cilt. 68, Sayı.1, 1992, ss. 55-76.

SMITH, Michael, "European Union External Relations", M. CIN ve N. BORRAGAN (der.), **European Union Politics,** 3. Baskı, Oxford: Oxford University Press, 2010, ss.225-238.

SMITH, Michael, "The European Union As A Global Trade Actor: Challenges and Opportunities", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** Cilt.12, Sayı: 2, 2010, ss. 89-106.

SPINELLI, Altiero ve ROSSI, Ernesto, "For a Free and United Europe: A Draft Manifesto", Mette EILSTRUP-SANGIOVANNI (der.), **Debates on European Integration,** Palgrave-Macmillan, Londra, 2006, ss. 37-42.

STARK, Joe ve LESCH, Ann M., "Background to the crisis: Why War?", **Middle East Report**, Sayı. 167, 1990, ss. 11-18.

STIGLITZ, Joseph E., **Making Globalization Work**, W.W. Norton & Company, New York, 2007.

ŞATANA, Nil S., "Civil- Military Relations in Europe, the Middle East and Turkey", **Turkish Studies,** Cilt. 12, Sayı. 2, 2011, ss. 279-292.

ŞENYUVA, Özgehan, "Turkish Public Opinion and EU Membership: The State of the Art in Public Opinion Studies in Turkey", **Perceptions**, Spring 2006, ss. 19-32.

ŞENYUVA, Özgehan, "Türkiye Kamuoyu ve Avrupa Birliği 2001-2008: Beklentiler, İstekler ve Korkular", **Uluslararası İlişkiler**, Cilt. 6, Sayı. 22, 2009, ss. 97-123.

TAGGART, Paul, "A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems", **European Journal of Political Research,** Cilt. 33, Sayı. 3, 1998, ss. 363-388.

TAJFEL, Henri ve TURNER, John C., "The Social Identity Theory of Intergroup Behavior," S. WORCHEL ve W. G. AUSTIN (der.), **The Psychology of Intergroup Relations,** Nelson/Hall, Chicago, 1986, ss. 7-24.

TALU, Nuran, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye'de Çevre Politikaları**, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası, Ankara, Kasım 2006.

TCMB, **Ödemeler Dengesi Raporu (4.ceyrek)**

TEKİN, Beyza C., **Representations and Othering in Discourse: The Construction of Turkey in the EU Context**, DAPSAC 39, John Benjamins, Amsterdam ve Philadelphia,, 2010, ss. 103.

TEKİNALP, Ünal, "Gümrük Birliğinin Türk Hukuku Üzerinde Etkileri", **İstanbul Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt. 55, Sayı. 1-2, 1995-1996, ss. 27-86.

TEZCAN, Ercüment, "Helsinki'den 3 Ekim'e Giden Süreç Üzerine Saptamalar", Ertan EFEGİL ve Mehmet Seyfettin EROL (der.), **Türkiye-AB İlişkileri, Avrupa'nın Genişlemesi, Müzakere Süreci ve Batılılaşma Sorunsalı,** Orion Yayınları, Ankara, 2007, ss. 309-335.

TEZCAN, Ercüment, "Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyeliği Perspektifinde Kopenhag siyasi kriterlerine uyum için Yapılan ve Yapılması Gereken Yasal Değişiklikler Üzerine bir Değerlendirme", **Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi,** Cilt. 11, Sayı: 1-2, 2003, ss. 59-96.

TEZCAN, Ercüment, **Avrupa Birliği Hukukunda Birey**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2002, ss. 147-269.

TEZCAN, Ercüment, **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**, USAK Yayınları, Ankara, 2005.

TEZCAN, Narin, **Vize Şikâyet Hattı: AB'de Türk Vatandaşlarının Hakları**, İKV, Sayı. 229, 2010.

TEZCEK, Özlem, **Düşünce Fabrikaları: Sermayenin Harici Belleği,** Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 2001.

THOMAS, Daniel C., "Explaining The Negotiation of EU Foreign Policy: Normative Institutionalism and Alternative Approaches", **International Politics**, Cilt. 46, Sayı. 4, 2009, ss. 339-357.

TILLY, Charles, **Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons.** Russell Sage Foundation, New York, 1984.

TOGAN, Sübidey, **Economic Liberalization and Turkey,** Routledge, 2010.

TOKTAŞ, Şule ve KURT, Ümit, "The Turkish Military's Authonomy, JDP Rule and the EU Reform Process in the 2000s: An Assessment of the Turkish Version of Democratic Control of Armed Forces (DECAF)," **Turkish Studies,** Cilt. 11, Sayı. 3, 2010, ss. 387-403.

TOLUNER, Sevin, "6 Mart 1995 Tarihli Ortaklık Konseyi Kararı: Milletlerarası Hukuk Açısından Bir Değerlendirme", **İstanbul Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt. 55, Sayı. 1-2, 1995-1996, ss. 3-26.

TONRA, Ben, **The Europeanization of National Foreign Policy Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union**, Ashgate, Aldershot, 2001.

TSAROUHAS, Dimitris, ERTUGAL, Ebru ve AYBARS, Ayşe İdil (der.) **Bridging the Real Divide: Social and Regional Policy in Turkey's EU Accession Process**. Ankara: ODTÜ Yayıncılık, 2007.

TÜRKER, Haşim, **Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası**, Nobel Yayınları, Ankara, 2007.

TÜRKMEN, Füsun, "Avrupa Birliği ve İnsan Hakları", Beril Dedeoğlu, (der.), **Dünden Bugüne Avrupa Birliği**, Boyut yayınları, İstanbul, 2003, ss. 133-164.

UDUM, Şebnem, "Turkey and the Emerging European Security Framework", **Turkish Studies**, Cilt. 3, Sayı. 2, 2002, ss. 69-102.

DEMİRDÖĞEN, Ülkü, "Nice Zirvesi Sonrasında Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası ve Türkiye", Journal of Istanbul Kultur University, Sayı. 2, 2002.

UZGEL, İlhan, "ABD ve NATO'yla İlişkiler", Baskın ORAN (der.), **Türk Dış Politikası Olgular, Belgeler, Olaylar,** Cilt 2, İletişim Yayınları, İstanbul, 2006, ss. 243- 325.

UZGEL, İlhan, **Ulusal Çıkar ve Dış Politika**, İmge Kitabevi, Ankara, 2004.

VACHUDOVA, Milada Anna, "EU Enlargement: An Overview", **East European Constitutional Review**, Sayı. 64, 2000.

VACHUDOVA, Milada Anna**, Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration After Communism**, Oxford University Press, New York, 2005.

VAUGHAN-WHITEHEAD, Daniel C., **EU Enlargement versus Social Europe: The Uncertain Future of the European Social Model**, Cheltenham, Edward Elgar, 2003.

VINER, Jacob, **The Customs Union Issue,** Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1950.

WALZER, Michael, **Thick and Thin: Moral Argument at Home and Abroad**, Notre Dame University Press, Notre Dame, 1994.

WATSON, Peggy, "Politics, Policy and Identity: EU Eastern Enlargement and East-West Differences", **Journal of European Public Policy**, Cilt. 7, Sayı: 3, 2000, ss. 369-384.

WEILER, Joseph, "Demos, Telos, Ethos and the Maastricht Decision", Peter GOWAN ve Perry ANDERSON (der.), **The Question of Europe,** Verso, Londra, 2000, ss. 265-294.

WESSELS, Wolfgang, **Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı**, çev. Kerem Savran ve Aygül Mıhçıoğlu, Zeplin Yayıncılık, Ankara, 2010.

WOOLCOCK, Stephen, 'External Trade Policy: A Further Shift Towards Brussels', Mark POLACK, Alasdair YOUNG ve Helen Wallace (der.), **Policy Making in the European Union,** 6. Baskı, Oxford: Oxford University Press, 2009.

WOOLCOCK, Stephen, 'The Potential Impact of the Lisbon Treaty on EU External Trade Policy, **Sieps Paper**, Swedish Institute or European Policy Studies, No.8, June 2008, ss. 1-6.

World Bank, **Evaluation of EU-Turkey Customs Union,** 2014.

World Bank, http://data.worldbank.org/country/turkey (9 Eylül 2016)

YENİSEY, Feridun "2001 Anayasa Değişiklikleri Üzerinde Bir Değerlendirme", **Anayasa ve Uyum Yasaları,** Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2003, ss. 190-210.

YILMAZ, Hakan, **Türkiye'de Avrupa Şüpheciliği: 2003-2012**, Açık Toplum Vakfı ve Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul, 2012.

YILMAZ, Kamil, 'The EU-Turkey Customs Union Fifteen Years Later: Better, Yet not the Best Alternative', **South European Society and Politics,** Cilt.16, Sayı.2, June 2011, ss. 235-249.

YOKUŞ, Sevtap, "Türkiye'de Avrupa Birliği'ne Uyum Hedefli Anayasal Değişimde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Esas Alınması", **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Sayı. 2005/1, 2005, ss. 159-184.

YOUNG, Alasdair and PETERSON, John, 'The EU and the New Trade Politics', **Journal of European Public Policy,** Cilt.13, Sayı.6, 2006, ss.795-814.

YOUNG, Alasdair, 'Trade Politics Ain't What It Used to Be: The European Union in the Doha Round, **Journal of Common Market Studies,** Cilt.45, Sayı.4, 2007, ss. 789-811.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, "2001 Anayasa Değişiklikleri Üzerine Bir Değerlendirme'', **Anayasa ve Uyum Yasaları,** Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2003, ss. 28-49.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, "Mayıs 2004'te Anayasa'nın 90'ıncı Maddesine Eklenen Hükmün Türk Anayasallık Blokuna Etkileri Üzerine bir Değerlendirme", **Bülent Tanör Armağanı,** Legal Yayınları, İstanbul, 2004, ss. 785-797

ZHUSSIPBEK, Galym, "Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'nın Tanımı ve Düşünsel Arka Planı", **Uluslararası Hukuk ve Politika**, Cilt. 5, Sayı. 19, 2009, ss. 71-88.

ZHUSSİPBEK, Galym, "2007 Lizbon Antlaşması, Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'nın Tanımı ve Özellikleri, Güvenlik Aktörü Olarak AB'nin Nitelikleri", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt. 8, Sayı 1, 2009, ss. 139-164.

Kavramlar Dizini

1 Mart Tezkeresi · 260

1/80 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı · 558

1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı · 292, 299, 373, 381, 412, 441, 445, 617

1961 Anayasası · 184, 217

1980 Darbesi · 178, 201, 205, 546

1982 Anayasası · 89, 90, 173, 177, 178, 182, 187, 201, 217, 481

2023 Stratejisi · 224, 226, 227

3/80 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı · 558

4458 Sayılı Gümrük Kanunu · 389

7. Çerçeve Programı · 328

A

Ab Bakanlığı · 176, 320, 322, 325, 329, 366, 391, 396, 399, 574, 575, 576, 579, 580

Ab İletişim Stratejisi · 574, 575

AB Müktesebatının Ayrıntılı İncelemesi · 397

Ab Müktesebatının Üstlenilmesi · 373, 392, 396

AB Müktesebatının Üstlenilmesi · 373, 374, 376, 391, 392, 394, 396, 397, 415, 416, 417

Ab Türkiye Delegasyonu · 574

ABİS · 401, 574, 575, 576

Acil Müdahale Gücü · 244, 245, 247

Açılış Kriteri · 401, 402, 403, 404, 405, 406, 408, 409, 411, 412, 489

Adalet Divanı · 91, 96, 217, 394, 448, 452, 501, 519, 520, 521, 523, 532, 543, 544, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 557, 558, 560, 564, 616, 630, 636

Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) · 181, 185, 201, 259

Adaylık Süreci · 217, 218, 220, 232, 317, 327, 341, 393, 450, 477, 478, 482, 483, 489, 490, 491, 494, 505, 529, 599, 646

Adli Sicil Sistemi · 221

Aet Koordinasyon Komitesi · 108

Akdeniz Politikası · 425, 426

Akılcı Kurumsalcılık · 145, 146

Akılcılık · 49, 143, 144, 145, 147, 149, 150, 155

Aktif Hizmet Serbestisi · 554

Alman Anayasa Mahkemesi · 217

Altiero Spinelli · 71, 72

Amsterdam Antlaşması · 218, 242, 250, 351, 376, 484, 485, 494, 503, 523, 526

Anayasa Mahkemesi · 89, 180, 181, 190, 191, 226, 229, 530

Anayasa Uzlaşma Komisyonu · 226

Anayasal Yurttaşlık · 53, 54

Ankara Anlaşması · 35, 37, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 101, 103, 104, 108, 109, 114, 119, 121, 126, 133, 150, 153, 285, 290, 311, 333, 337, 339, 340, 367, 373, 376, 377, 378, 383, 385, 388, 415, 421, 441, 442, 444, 445, 451, 546, 548, 549, 551, 554, 555, 557, 558, 562, 578, 582, 616, 617, 618, 619, 620, 622, 623, 625, 626, 627, 628, 629, 630, 631, 632, 633, 635, 636, 637, 645, 646

Ankara Mutabakatı · 249

Arap Baharı · 264, 265, 268

Arap Birliği · 266

Arap Ligi · 256

Askeri Yargıtay · 205

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi · 205, 225

At Genel Müdürlüğü · 111

Atatürk Barajı · 255, 263

Avrobarometre · 576, 577, 584, 585, 586, 587, 589, 590, 591, 593, 594, 595, 601, 602, 605, 607, 608, 609

Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu · 456

Avrupa Birliği Bakanlığı · 64, 103, 176, 574

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) · 396

Avrupa Bütünleşmesi · 36, 45, 53, 54, 55, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 143, 169, 305, 330, 373, 375, 483, 487, 499, 500, 501, 503, 506, 571, 601, 643

Avrupa Ekonomik Alanı (AEA) · 91

Avrupa Elektrik Dağıtım Şebekesi · 470

Avrupa Enerji Şartı Bildirgesi · 457, 458

Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası (AGSP) · 239

Avrupa İçin Yeni Enerji Stratejisi · 463

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi · 51, 184, 186, 218, 219, 220, 222, 225, 227

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi · 183, 217, 226, 579

Avrupa İnsan Hakları Şartı · 218

Avrupa İstihdam Stratejisi · 323, 503, 504

Avrupa Kimliği · 43, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 55, 56, 57, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 154, 160, 571, 593, 594, 596, 610
Avrupa Konseyi · 56, 217, 218, 222, 227, 241, 257, 268, 343, 397, 456, 459, 461, 525, 526, 527, 533, 545, 546, 547, 616, 644
Avrupa Savunma Topluluğu · 239, 240, 244
Avrupa Serbest Ticaret Anlaşması · 441
Avrupa Siyasi İşbirliği · 240
Avrupa Sosyal Modeli · 499, 514
Avrupa Şüpheciliği · 589, 595, 604
Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) · 86
Avrupa Yatırım Bankası · 94, 265, 312, 315, 316
Avrupalılık · 37, 154, 158, 159, 160, 169, 194, 573, 596, 610, 623
Avrupa-Merkezcilik · 47
Aydınlanma · 47, 49

B

Bakü-Tiflis-Erzurum · 470
Balyoz · 207, 210
Barış İçin Ortaklık · 246, 250
Basın Özgürlüğü · 192, 222, 227
Başmüzakereci · 399, 472, 580
Batı Avrupa Birliği (BAB) · 240
Batı Balkanlar · 472, 559, 639, 640
Benelüks Ülkeleri · 71, 72, 240
Berlin Ablukası · 240
Berlin-Artı Düzenlemeleri · 249
Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi · 256, 258
Bölge Ağır Ceza Mahkemeleri · 181, 225
Brüksel Antlaşması · 239, 240, 243

C

Cedaw · 521, 529, 530
Ceza Kanunu · 184, 205, 219, 221, 530
Cezaî Kovuşturma · 227
Cinsiyet Temelindeki Ayrımcılık · 531

D

Daimi Temsilcilik · 94, 107
Damping · 295, 298, 299, 302, 361, 388
David Mitrany · 73
De Minimis Kuralları · 451
Değerlendirme Raporu · 343, 524
Demirel Kararı · 88, 91, 549, 551, 563
Demokrasi · 36, 46, 49, 51, 53, 55, 58, 65, 77, 79, 81, 151, 154, 155, 169, 171, 173, 174, 176, 179, 181, 182, 195, 208, 211, 222, 224, 232, 315, 325, 397, 499, 519, 528, 537, 573, 582, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 599, 600, 610, 626, 628, 642
Demokrasi Açığı · 55, 599, 600, 610
Demos · 600
Derinleşme · 36, 78, 79, 81, 169, 170, 193, 195, 623, 627
Devlet Planlama Teşkilatı · 103, 108, 109, 110, 425, 481, 624
Devlet Tekelleri · 386, 388, 389, 449
Devlet Tekelleriyle İlgili Yükümlülükler · 386
Devlet Yardımları · 110, 295, 298, 302, 385, 386, 388, 405, 444, 445, 447, 448, 451
Devlet Yardımları Konusundaki Yükümlülükler · 386
Dışişleri Bakanlığı · 37, 75, 97, 103, 107, 108, 109, 111, 176, 193, 203, 230, 465
Dini Azınlıklar · 223
Doğrudan Ayrımcılık · 123, 130, 524, 535
Doğrudan Etki · 55, 75, 86, 89, 90, 95, 120, 121, 122, 123, 125, 127, 129, 130, 131, 133, 204, 377, 469, 483, 490, 494, 506, 507, 549, 551, 552, 554, 563, 572, 631
Doğrudan Uygulanabilirlik · 89, 90
Doğrudan ve Dolaylı Ayrımcılık · 124, 524
Dolaylı Ayrımcılık · 123, 124, 129, 130, 524
Dunkirk Antlaşması · 239
Dünya Ticaret Örgütü · 337, 382, 390, 428, 429, 435, 436, 572

E

Ebeveyn İzni · 519, 523, 525, 529, 532
Efta · 91, 150, 275, 293, 300, 301, 364, 380, 441, 626
Ek Protokol · 37, 86, 87, 157, 187, 193, 195, 221, 261, 402, 416, 417, 490, 619, 636, 637
Ekonomik Bütünleşme · 35, 38, 119, 275, 276, 282, 290, 306, 337, 338, 340, 341, 342, 343, 345, 351, 352, 353, 354, 358, 361, 362, 364, 365, 367, 377, 422, 499, 500, 501, 502, 519, 546, 616
Ekonomik ve Sosyal Özgürlükler · 223
El-Kaide · 258, 259

Emasya Protokolü · 203
E-Muhtıra · 207
Enerji 2020 · 463
Enerji Güvenliği · 408, 455, 457, 458, 460, 462, 463, 465, 466, 468, 473
Enerji Politikası · 76, 102, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 473
Enerji Şartı · 457, 458, 467
Enerji Verimliliği · 331, 458, 465, 466, 467, 470, 471, 473, 480, 484
Erasmus · 328, 330
Ergenekon · 207, 210
Esneklik · 43, 330, 379
Eş Etkili Vergiler · 122, 290, 292, 302, 367, 379, 381, 385
Eufor · 249
Eupol-Kınhassa · 250

F

Fark Giderici Vergi Uygulaması · 380
Fasıl · 37, 38, 98, 179, 224, 306, 365, 366, 394, 398, 400, 401, 402, 405, 406, 407, 410, 411, 412, 413, 417, 467, 513, 637
Faydacı Yaklaşım · 592, 593, 595, 608, 611
Faydacılık · 607
Federalizm · 73
Femokrat · 528
Fırsat Eşitliği · 174, 175, 181, 499, 506, 507, 514, 519, 520, 524, 531, 532, 534, 538
Fikri ve Sınai Mülkiyet Hakları · 298, 385, 388, 414, 618
Fikri ve Sınai Mülkiyetin Korunmasıyla İlgili Kurallar · 386
Filistin Meselesi · 260
Finansal Bütünleşme · 352, 357, 358
Fonksiyonalizm · 73

G

Gatt · 382, 448
Gayrimüslim Azınlıklar · 223, 228
Gbok · 104, 305, 386, 387
Genel Korunma Hükümleri · 387
Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi · 301, 380, 382
Genişleme · 36, 37, 76, 78, 79, 80, 81, 85, 87, 90, 105, 143, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 169, 170, 182, 193, 195, 200, 327, 342, 345, 392, 398, 400, 414, 416, 422, 429, 434, 472, 477, 482, 486, 487, 493, 499, 500, 501, 504, 505, 506, 507, 508, 514, 527, 528, 537, 558, 599, 601, 602, 605, 607, 608, 619, 625, 626, 627, 628, 629, 630, 631, 632, 633, 634, 639, 640, 641, 642, 643
Genişleme Yorgunluğu · 37, 602
Genscher-Colombo Raporu · 241
Geri Kabul Anlaşması · 559, 560, 561, 562, 563, 581
Göç · 51, 148, 158, 170, 257, 411, 414, 472, 485, 510, 546, 553, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 599, 601, 606, 607, 609, 610
Göç Korkusu · 610
Gözaltı ve Tutukluluk Süresi · 222
Greco · 181
Güçlendirilmiş Enerji İşbirliği · 472
Gümrük Birliği · 35, 36, 38, 77, 87, 89, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 108, 110, 111, 119, 120, 121, 122, 124, 125, 126, 137, 150, 155, 157, 159, 193, 195, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 285, 286, 289, 290, 291, 292, 295, 296, 299, 300, 301, 302, 305, 311, 314, 315, 316, 318, 319, 333, 337, 338, 339, 353, 361, 364, 366, 367, 376, 377, 378, 379, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 401, 402, 412, 414, 415, 416, 422, 424, 426, 428, 429, 430, 431, 436, 441, 442, 443, 445, 446, 448, 449, 450, 451, 452, 456, 488, 543, 549, 571, 576, 617, 618, 619, 620, 621, 623, 624, 625, 627, 628, 629, 631, 632, 633, 634, 635, 645, 648
Gümrük Birliği Ortak Komitesi · 97, 104, 105, 106, 108, 299, 305, 386, 387, 448
Gümrük Hükümleri · 291, 385
Gümrük İşbirliği Komitesi · 97, 103, 104, 108
Gümrük Kodu Komitesi · 92, 106
Gümrük Müsteşarlığı · 107, 111
Gümrük Vergileri · 122, 285, 290, 291, 292, 293, 296, 301, 302, 304, 339, 354, 364, 367, 378, 379, 381, 383, 384, 385, 389, 414, 620, 621
Gümrükler 2007 Programı · 387, 412
Güney Akım · 470
Güneydoğu Anadolu Projesi · 263
Güvenlik Güçlerinin Sivil Denetimi · 173, 174, 176, 205

H

Habermas · 46, 53, 54
Hazmetme Kapasitesi · 37, 193, 194, 340, 341, 344, 600
Helsinki Zirvesi · 37, 56, 97, 169, 172, 218, 223, 232, 244, 248, 311, 317, 318, 333, 340, 390, 391, 392, 415, 529, 630, 631, 632, 633, 634
Hıristiyanlık · 46, 47, 49, 50, 56
Hizbullah · 261
Hizmet Sunma Serbestisi · 193, 545, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 556, 563
Hükümetlerarası · 72, 74, 76, 78, 80, 81, 101, 145, 159, 242, 398, 400

I

I. Körfez Savaşı · 259, 260, 263, 268
Ipa · 320, 321, 322, 323, 324, 329, 513
Ipard · 324, 434, 435, 436
Isaf · 258
Islâhat Fermanı · 217

İ

İç Koordinasyon ve Uyum Komitesi · 397
İdari Kapasite · 320, 333, 338, 340, 341, 343, 344, 367, 374, 396, 451, 482, 489, 490
İdealizm · 73, 74
İfade Özgürlüğü · 37, 172, 184, 185, 186, 187, 190, 192, 222, 225, 227, 594
İkinci Dünya Savaşı · 48, 51, 52, 54, 55, 66, 71, 73, 74, 75, 76, 80, 217, 239, 247, 338, 456, 510
İklim ve Enerji Politikaları · 464
İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV) · 574, 637
İlerleme Raporları · 152, 158, 169, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 178, 181, 186, 187, 188, 189, 192, 195, 200, 201, 203, 204, 205, 227, 228, 342, 343, 344, 367, 393, 415, 450, 467, 468, 470, 471, 491, 507, 508, 512, 533, 534, 535, 536, 538, 628, 629
İnsan Hakları · 36, 38, 51, 52, 53, 58, 64, 65, 66, 77, 79, 81, 150, 151, 152, 154, 155, 169, 170, 171, 173, 174, 180, 182, 183, 184, 187, 190, 192, 195, 211, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 257, 314, 315, 341, 397, 514, 528, 529, 537, 544, 579, 582, 593, 594, 599, 623, 628, 630, 647
İnsan Hakları Daire Başkanlığı · 225
İnsan Hakları Derneği · 227
İnsani Yardım · 243, 266, 318
İrtica İle Mücadele Eylem Planı · 208
İş Kurma Hakkı · 119, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 366, 402, 403, 414, 545
İşçilerin Serbest Dolaşımı · 119, 120, 121, 126, 132, 137, 366, 402, 421, 547, 549, 550, 552, 563, 618, 620, 621, 625
İşlevselcilik · 73, 76
İşleyen Piyasa Ekonomisi · 342, 343, 346, 348

J

Jean Monnet · 54, 71, 72, 314, 330

K

Kadına Karşı Ayrımcılık · 520, 524, 533
Kadına Yönelik Şiddet · 525, 533, 534, 537
Kadın-Erkek Eşitliği · 172, 223, 409, 499, 500, 502, 503, 511, 519, 520, 521, 523, 524, 527, 528, 529, 531, 535, 537, 538
Kamu Denetçiliği · 174, 226
Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı · 179, 203
Kamu Personel Seçme Sınavı · 174
Kamu Teşebbüsleri · 386, 451
Kamu Teşebbüsleriyle İlgili Yükümlülükler · 386
Kamu Yönetimi · 173, 174, 175, 176, 182, 195, 321, 343, 647
Kamuoyu · 204, 207, 478, 488, 571, 572, 573, 575, 576, 577, 578, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 592, 595, 596, 599, 600, 601, 602, 604, 605, 607, 608, 609, 610, 630, 637, 638, 639, 642
Kamuoyu Algıları · 571, 588
Kamuoyu Araştırmaları · 572, 576, 583, 585
Kamuoyu Desteği · 571, 573, 580, 587, 596, 599, 605, 607, 609, 610
Kapanış Kriteri · 402, 403, 404, 405, 407, 408, 409, 411, 412, 413, 489
Karma Parlamento Komisyonu · 97, 99, 101, 102, 108, 110, 114, 185, 218
Katılım Müzakereleri · 87, 101, 143, 148, 152, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 172, 201, 211, 306, 365, 376, 392, 394, 395, 397, 398, 399,

402, 412, 413, 416, 465, 472, 489, 581, 583, 589, 595, 633, 634, 635, 645, 646, 647

Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) · 154, 171, 393

Katılım Öncesi Strateji · 151, 169, 171, 317, 333, 392, 393, 571, 628, 630, 634

Katılım Süreci · 58, 64, 101, 158, 160, 170, 176, 200, 311, 318, 376, 392, 393, 399, 413, 414, 415, 416, 417, 489, 519, 528, 531, 532, 534, 535, 537, 538, 573, 575, 576, 581, 625, 627, 630, 636, 640, 641, 642, 643

Katma Protokol · 35, 86, 95, 102, 108, 119, 121, 126, 133, 155, 285, 290, 292, 293, 312, 339, 373, 376, 377, 378, 379, 381, 383, 384, 385, 388, 389, 391, 415, 422, 424, 441, 442, 444, 445, 446, 451, 544, 546, 547, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557, 558, 563, 579, 582, 617, 618, 619, 620, 621, 632

Kıbrıs · 35, 36, 37, 87, 143, 151, 152, 155, 157, 158, 173, 193, 195, 224, 246, 249, 250, 317, 351, 366, 380, 402, 417, 426, 455, 473, 585, 591, 592, 602, 605, 622, 623, 629, 630, 631, 636, 637, 642, 646

Kimlik · 36, 37, 38, 43, 44, 45, 46, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 61, 65, 66, 67, 81, 144, 146, 153, 154, 157, 159, 160, 162, 169, 194, 242, 487, 503, 522, 526, 545, 571, 575, 591, 592, 593, 594, 595, 611, 627, 638

Kişilerin Serbest Dolaşımı · 98, 285, 395, 544, 545, 547, 555, 562

Kitle İmha Silahları · 259, 260

Kopenhag Kriterleri · 36, 37, 57, 151, 169, 170, 171, 193, 194, 200, 211, 218, 220, 338, 340, 341, 343, 344, 361, 367, 373, 393, 416, 528, 575, 579, 627, 628, 641

Koşulluluk · 171, 182, 195, 200, 201, 212, 558, 641

Köye Dönüş Projesi · 223

Kpk İçtüzüğü · 99, 100

Kuzey Irak · 203, 212, 256, 258, 260, 261, 263, 268

Kültür · 43, 44, 45, 46, 51, 53, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 98, 111, 144, 154, 160, 161, 162, 191, 264, 322, 366, 402, 411, 482, 503, 590, 591, 592

Kürt Sorunu · 35, 36, 212, 227, 257, 258

Kürtçe · 219, 223, 584

L

La Haye Platformu · 241

Liberal Hükümetlerarasıcılık · 145, 148, 159

Lizbon Antlaşması · 54, 169, 218, 246, 304, 376, 461, 462, 484, 485, 527, 599

M

Maastricht Antlaşması · 36, 218, 239, 241, 459, 484, 503, 545, 571, 627

Mali İşbirliği · 38, 311, 315, 317, 320, 329, 332, 333, 575, 627, 630

Mali Protokol · 86, 311, 312, 313, 314, 332, 333, 340, 622

Mali Yardım · 169, 171, 311, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 329, 333, 340, 361, 362, 363, 364, 367, 388, 393, 410, 493, 533, 622, 628, 630, 634

Mavi Akım · 470

Meda · 315, 316, 317, 318, 319, 327

Medeni ve Siyasi Haklar · 184, 192

Menşe Hükümleri · 380

Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri (MDAÜ) · 143

Mevzuat Uyumlaştırması/Uyumu · 373

Mevzuatın Yakınlaştırılması · 98, 291, 388, 444

Mıpd · 321, 434

Milli İstihbarat Teşkilatı · 203

Milli Savunma Bakanlığı · 201, 202, 204, 205, 207, 209, 210

Milliyetçilik · 46, 47, 50, 51, 52, 67, 573

Müktesebat · 98, 110, 218, 220, 291, 298, 321, 333, 373, 374, 394, 396, 398, 400, 416, 571

Müktesebatının Üstlenilmesi · 172, 373, 393, 394, 396, 416, 482, 488

Müzakere Çerçeve Belgesi · 37, 155, 161, 193, 194, 318, 394, 395, 396, 397, 562, 585, 625, 635, 637

Müzakerelerin İçeriği · 394, 395

Müzakerelerin Yürütülmesindeki İlkeler · 394

N

NATO · 47, 75, 152, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 255, 631, 644

Neo-Fonksiyonalizm · 73

Nükleer Çalışmalar · 261

Nükleer Silah · 261, 262

O

Olumlu Ayrımcılık · 521, 524, 525, 531, 536, 537

Ombudsmanlık · 226, 228

Opec · 35, 255, 461

Orta Doğu · 255, 256, 260, 261, 263, 264, 268, 470, 472, 510
Ortak Dış Ticaret Politikasına Uyum · 379
Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) · 239
Ortak Gümrük Tarifesi · 97, 286, 290, 291, 293, 340, 367, 379, 381, 383, 384, 385, 388, 422, 620
Ortak Gümrük Tarifesine Uyum · 379, 381, 388
Ortak Gümrük Tarifesine Uyumun Ertelenebilmesi · 388
Ortak Tarım Politikası · 302, 306, 314, 391, 421, 422, 424, 425, 428, 429, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 605, 608
Ortak Ticaret Politikası · 104, 285, 286, 291, 295, 303, 304, 305, 306, 379, 381, 382, 383, 385, 443, 445
Ortaklık Anlaşması · 35, 75, 85, 93, 98, 102, 103, 333, 337, 385, 395, 424, 445, 549, 550, 577, 616, 617, 620, 631
Ortaklık Hukuk Düzeni · 85, 90
Ortaklık Hukuku · 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 95, 119, 120, 121, 126, 127, 128, 132, 133, 137, 381, 543, 546, 548, 550, 551, 553, 554, 557, 558, 560, 561, 564
Ortaklık Komitesi · 97, 98, 99, 103, 108, 114
Ortaklık Konseyi · 77, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 108, 114, 119, 285, 296, 299, 315, 340, 378, 379, 381, 383, 384, 385, 387, 390, 392, 397, 401, 402, 403, 407, 408, 410, 415, 417, 424, 444, 445, 446, 448, 449, 489, 544, 549, 550, 551, 557, 558, 562, 616, 617, 619, 621, 624, 631, 632

Ö

Özel İhtisas Komisyonu · 403, 404, 405, 407, 408, 409, 410, 412, 413, 481
Özel Yetkili Ağır Ceza Mahkemeleri · 181

P

Pan-Milliyetçilik · 46
Pasif Hizmet Serbestisi · 554
Piyasa Ekonomisi · 171, 285, 298, 341, 342, 345, 346, 348, 349, 364, 443, 444
Pkk · 36, 153, 211, 213, 256, 257, 258, 260, 263, 265, 268
Politik-Milliyetçilik · 46, 51
Post-Milliyetçilik · 46, 50, 51, 56, 65, 67
Pozitif Gündem · 158, 159, 161, 162, 414, 472

R

Realizm · 73, 74, 145
Referandum · 160, 572, 584, 601
Rekabet Hukuku · 110, 298, 376, 384, 441, 442, 443, 444, 445, 448, 449, 450, 451, 452, 618, 620
Rekabet Konusundaki Yükümlülükler · 386
Rekabet Kurumu · 298, 389, 449, 450, 451, 452
Rekabete Aykırılık · 450
Rekabeti Bozucu Davranışlar · 448
Rekabetin Korunması Hakkında Kanun · 298, 449
Roma Deklarasyonu · 241

S

Savunma Sanayi Müsteşarlığı · 202
Sayıştay · 175, 178, 181, 182, 204, 210, 329
Schengen Alanı · 547, 548, 555
Schengen Anlaşması · 544, 547
Schengen Vizesi · 543, 553, 557, 560, 581
Serbest Piyasa · 169, 171, 345, 346, 348, 349, 451, 457, 458, 465, 468, 469, 473, 499
Serbest Ticaret Bölgesi · 264, 275, 290, 426
Sevince Kararı · 89, 549, 550
Sfor · 249
Sivil Toplum Kuruluşu · 189, 315, 574, 583
Sivil-Asker İlişkileri · 36, 37, 38, 59, 64, 66, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 182, 188, 199, 200, 201, 202, 203, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213
Siyasal Partiler · 572, 578, 581, 595
Siyasi Reform · 37, 38, 158, 169, 172, 173, 182, 192, 195, 226, 394, 414, 472
Soğuk Savaş · 36, 48, 71, 73, 74, 75, 77, 79, 80, 81, 143, 169, 239, 242, 247, 255, 263, 268, 337, 544
Sosyal Piyasa Ekonomisi · 443
Sosyal Politika · 38, 98, 325, 326, 366, 375, 409, 410, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 519, 525, 526, 528, 534, 538, 558, 618, 625, 638
Sosyolojik Kurumsalcılık · 145, 146, 150, 154, 155, 156, 160
Sömürgecilik · 47, 48, 578
Standstill · 133, 134, 135, 136, 137, 550, 553, 563
Su Meselesi · 263

Ş

Şer Ekseni · 259, 260, 261

T

Tanıtıcı Tarama · 398, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 489
Tanzimat Fermanı · 217
Tarama · 98, 224, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 488, 489, 512
Tarama Sonu Raporu · 398, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 512
Tarım · 38, 65, 98, 104, 107, 108, 110, 122, 124, 143, 155, 193, 275, 285, 288, 289, 291, 301, 302, 304, 324, 325, 327, 328, 329, 339, 366, 367, 374, 379, 385, 386, 388, 391, 395, 400, 402, 406, 407, 415, 421, 422, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 431, 433, 434, 435, 436, 445, 492, 510, 617, 618, 625, 633
Tbmm İnsan Hakları İnceleme Komisyonu · 218
Temas Grubu · 102, 103
Temel Hak ve Özgürlükler · 37, 90, 180, 182, 183, 184, 188, 217, 221, 222, 227, 232, 531
Tercihli Tarife · 379, 380, 618
Tercihli Tarife Politikalarına Uyum · 379, 380
Terörizmle Mücadele · 158, 203, 245, 258, 414, 472
Terörizmle Mücadele Koordinasyon Kurulu · 203
Terörle Mücadele Kanunu · 184, 187, 192, 219, 222, 581
Ticaret Politikasına İlişkin Hükümler · 385
Ticari Bütünleşme · 290, 340, 354, 355, 367
Tobb · 103, 582, 583
Topluluk Mevzuatını Üstlenme · 377
Topluluk Yöntemi · 71, 72
Toplumsal Cinsiyet Eşitliği · 514, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 531, 533, 534, 537, 538
Toplumsal Cinsiyete Dayalı İşbölümü · 535
Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe · 527
Trafik Sapması · 290, 291
Trans-Avrupa Enerji Ağları · 459
Türk Akreditasyon Kurumu · 297, 390
Türk Ceza Kanunu · 62, 184, 219, 220, 222, 529, 530
Türk Rekabet Hukuku · 443, 445, 450, 452
Türk Standartları Enstitüsü · 390
Türkiye Ekonomisi · 286, 298, 306, 315, 333, 339, 341, 345, 346, 347, 349, 350, 352, 354, 360, 361, 367, 388, 421, 491, 576, 609, 618
Türkiye İçin Strateji · 392
Türkiye İnsan Hakları Kurumu · 226, 228, 230
Türkiye-AET/AB Ortaklık İlişkisi · 373
Türkiye-At Mevzuat Uyumu Sürekli İhtisas Komisyonu · 110
Türkiye-At/Ab Karma İstişare Komitesi · 97
Tüsiad · 110, 582

U

Uaea · 261, 262
UCTE Sistemi · 470
Ulusal Kimlik · 43, 45, 46, 47, 50, 52, 65, 247, 585, 593, 594
Ulusal Program · 98, 154, 169, 171, 172, 192, 202, 220, 221, 223, 317, 318, 374, 393, 396, 397, 402, 415, 434, 488, 499, 500, 528, 529, 531, 532, 629, 647
Uluslararası Atom Enerji Ajansı · 261
Uluslararası Güvenlik Destek Gücü · 258
Uluslarüstü · 46, 51, 52, 54, 72, 73, 74, 76, 154, 161, 170, 201, 599
Uygarlık · 46, 47, 590, 591, 592, 627, 645
Uyum Paketi · 169, 172, 173, 177, 178, 184, 186, 187, 188, 189, 191, 221, 222, 397
Uyum Yasaları · 173, 217, 223, 224, 648

Ü

Üyelik Koşulluluğu · 169
Üyelik Müzakereleri · 35, 37, 56, 64, 160, 171, 172, 193, 223, 227, 232, 344, 390, 402, 414, 421, 455, 466, 473, 500, 506, 512, 514, 528, 560, 562, 594, 599, 622, 623, 634, 636, 637, 640, 641, 642

V

Vergileme · 444
Vicdani Red · 225
Viyana Grubu · 262
Vize · 38, 102, 136, 264, 265, 267, 362, 414, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 551, 552, 553, 555, 556, 557,

558, 559, 560, 561, 562, 563, 564, 580, 581, 589, 591, 592
Vize Kolaylığı Anlaşması · 559, 560
Vize Muafiyet Belgesi · 557
Vize Muafiyeti Anlaşmaları · 546, 555
Vize Muafiyeti Süreci · 543, 561, 562, 564
Vizesiz Seyahat · 544, 551, 553, 554, 555, 556, 557, 559, 560, 562, 563, 564, 610

Y

Yabancı Sermaye · 304, 347, 358, 359, 360, 367, 468
Yargı Reformu Stratejisi · 179, 224, 227
Yargı Sistemi · 173, 174, 179, 180, 182, 187, 535
Yargı ve Temel Haklar · 179, 224, 366, 398, 402, 410, 414
Yaş · 188, 205, 209, 210, 226, 288, 330, 356, 429, 503, 509, 514, 522, 532, 607
Yeni ve Küresel Yaklaşım · 414
Yeni-İşlevselcilik · 73, 76, 81
Yenilenebilir Enerji · 327, 460, 461, 462, 464, 465, 466, 467, 470, 471, 473, 491, 492
Yolsuzlukla Mücadele · 151, 174, 181, 182, 195, 559
Yolsuzlukla Mücadele Strateji ve Eylem Planı · 182
Yumurtalık – Kerkük Boru Hattı · 256
Yüce Divan · 205
Yüksek Askeri Şura · 188, 205, 226