

Brüksel Zirvesi (2004) ve Müzakere Sürecinin Başlaması

1975 yılından itibaren düzenli olarak toplanan Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi ya da Avrupa Birliği Konseyi Avrupa birliğinin en yüksek siyasi kurumudur. Kurum 1975 yılından itibaren yılda dört kez toplanır ve toplandığı yer ile anılır. Örneğin Türkiye Zirvesi” gibi.

Zirvelerin çoğu 2003 yılından beri Brüksel kentinde yapılmaktadır.

Zirvelerde AB’ye ilişkin kararlar alındığından bazı zirveler geleceği tayin etme anlamında önem kazanmaktadır.

Türkiye’nin AB ile olan ilişkilerinde 1999 Helsinki ve 2004 Brüksel zirveleri sırasıyla Türkiye’nin adaylığı ve müzakerelere başlangıç sürecini ifade ettiğinden önemlidir.

Brüksel Zirvesi Sonuç Bildirgesi ve Türkiye - AB İlişkileri

16-17 Aralık 2004 Brüksel Zirvesinde genişleme, terörizm, 2007-2013 mali çerçevesi, AB Uyuşturucu Stratejisi ve Dış İlişkiler görüşülmüştür.

Görüşme konularından genişleme başlığı altında Türkiye’nin diğer aday ülkelere uygulanan kriterler temelinde birliğe aday olduğu ve Kopenhag siyasi kriterlerini karşıladığı kararına varılarak müzakerelerin 3 Ekim 2005’te başlayacağı ilan edilmiştir.

Müzakere süreci üyelik öncesi son aşamadır ve bugüne kadar müzakereye başlanıp üyeliğe hak kazanamayan bir ülke olmamıştır.

Ucu açık müzakereler: 2004 Brüksel Zirvesi kararında AB ülkeleri, müzakerelerin hedefinin üyelik olduğunu ancak bunun aday ülkenin bütün gerekli koşulları sağlaması ile gerçekleşeceğini de hatırlatarak sürecin ucu açık devam edeceğini açıkça belirtmişlerdir.

Müzakereleri tamamladığı halde 1972 ve 1974’de yapılan referandumlarla yurttaşları tarafından üyeliğe hayır dendiği için üye olmayan tek ülke Norveç’tir.

Brüksel Zirvesi Sonuç Bildirgesi’nde ayrıca iki hususa dikkat çekilmiştir. Bunlardan ilki müzakerelerin ucu açık olacağı ikincisi ise içirme kapasitesidir.

AB, 2004 yılında genişlemeyle birlikte diğer görevlerini yerine getirmeye devam edeceğini ifade etmiş fakat bunun içirme kapasitesini zorlayabileceği konusuna açıklık getirmiştir.

İçirme kapasitesi (Absorption Capacity): AB’ye yeni katılan ülkeler, gerek mali, kurumsal; gerekse toplumsal olarak bir külfeti de beraberinde getirmektedir. Bu kavram, AB’de üye sayısı arttıkça, genellikle AB’nin daha fazla genişlemesine karşı olanlar tarafından kullanılmaya başlanmıştır.

Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Katılım Müzakereleri

Türkiye’nin AB’ye üyelik müzakereleri 3 Ekim 2005 tarihinde başlamıştır.

Müzakereler, 35 fasıl altında toplanan ve binlerce yasaya karşılık gelen müktesebatının (ortak yasa) Türkiye tarafından nasıl yürürlüğe konacağını kapsamaktadır.

35 faslın ilk 33’ü tamamlandığında diğer 2 fasıl müzakere edilmeden sonuçlanmaktadır. 35 fasıl aşağıdaki gibidir:

1. Malların Serbest Dolaşımı
2. Kişilerin Serbest Dolaşımı
3. İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunma Serbestisi
4. Sermayenin Serbest Dolaşımı
5. Kamu ihaleleri
6. Şirketler Hukuku
7. Fikri Mülkiyet Hukuku
8. Rekabet Politikası içerir
9. Mali Hizmetler
10. Bilgi Toplumu ve Medya
11. Tarım ve Kırsal Kalkınma
12. Gıda Güvenliği
13. Balıkçılık Politikası
14. Taşımacılık Politikası
15. Enerji
16. Vergilendirme
17. Ekonomik ve Parasal Politika
18. İstatistikler
19. Sosyal Politika ve İstihdam
20. İşletme ve Sanayi Politikası
21. Trans-Avrupa Ağları
22. Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu
23. Yargı ve Temel Haklar
24. Adalet, Özgürlük ve Güvenlik
25. Bilim ve Araştırma
26. Eğitim ve Kültür
27. Çevre
28. Tüketici ve Sağlığın Korunması
29. Gümrük Birliği
30. Dış İlişkiler
31. Dış Güvenlik ve Savunma Politikası
32. Mali Kontrol
33. Mali ve Bütçesel Hükümler
34. Kurumlar
35. Diğer Konular

Müzakerelerde Önemli Belgeler

Müzakerelerde önemli belgeler bulunmaktadır. Bunlar:

Müzakere çerçeve belgesi

Her ülke için ayrı hazırlanmakta ve ülkenin durumunu göz önünde bulundurarak sürecin şartlarını belirlemektedir.

İlerleme raporları

Aday ülkenin başvuru süreci içerisindeki 1 yılda neler yaptığını içermektedir. İlerleme raporu Türkiye için ilk

olarak 1998 yılında yayınlanmış ve bugüne kadar her yıl düzenli olarak yayınlanmaya devam etmektedir

Katılım ortaklığı

İlerleme raporundan farklı olarak bir kaç senede bir yenilenen belge, aday ülkenin kısa ve orta vadede yapması gerekenleri belirtmektedir.

Kısa vadeli hedeflerin 1-2 yıl içerisinde, orta vadeli hedeflerin 3-4 yıl içerisinde yerine getirilmesi beklenir.

Türkiye'nin ilk katılım ortaklığı 2001'de kabul edilmiş, 2003, 2006 ve 2008 yıllarında güncellenmiştir.

Ulusal program

Katılım ortaklığında belirlenen hedeflerin aday ülke tarafından ne kadar süreyle ve nasıl yerine getirileceğini açıklayan belgedir.

Müzakereleri Yürüten Kurumlar

Türkiye'de AB müzakerelerini Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Baş müzakerecilik ve AB Bakanlığı yürütmektedir.

2000 yılında kurulan Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Türkiye'nin kurumsal kapasitesini güçlendirilmiştir.

Türkiye'nin 2004 yılı Aralık ayında müzakerelere başlamasından sonra 2005 yılı Haziran ayında devlet bakanı seviyesinde bir baş müzakereci atanmış, sonrasında bu görevi bir süreliğine Dış İşleri Bakanı sürdürmüştür.

2009 yılı Ocak ayında baş müzakerecilik görevinin yürütülmesi için yeni bir devlet bakanlığı oluşturulmuş, 2011'de ise devlet bakanlığı AB Bakanlığına yükseltilmiştir. Bakan, baş müzakerecilik görevini üstlenmiştir.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) kamuoyunda farkındalık yaratmak, siyasi reformların önündeki engelleri kaldırmak, katılım süreci için stratejiler üstlenmek gibi görevleri üstlenmektedir.

İzleme ve Yönlendirme Komitesi müzakere sisteminin ana yapısını oluşturan diğer bir komitedir. Komite, Baş müzakerecinin başkanlığında müzakereleri yönetmektedir ve Başbakanlık, Dış İşleri Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve AB nezdindeki Daimi Temsilciliğimizden oluşmaktadır.

AB'de müzakerelerle ilgili kurumların başında **Komisyon ve Genişleme Genel Müdürlüğü** gelmektedir. Türkiye'nin ve diğer aday ülkelerin adaylığında en önemli rolü oynayan kurum Genişleme Genel Müdürlüğü'dür.

Genişleme Genel Müdürlüğü, diğer genel müdürlüklerin, aday ülkelerin üyelikleri ile ilgili yaptığı çalışmaları düzenler.

Komisyonun diğer bir görevi her yıl her aday ülke için bir ilerleme raporunun yazılmasıdır. Komisyon ilerleme raporlarını genel müdürlüklerden ve AB'nin aday ülkede

yerleşik delegasyonundan aldığı dönütlere istinaden yazar. Ayrıca Katılım Antlaşması'nda komisyon tarafından hazırlanmaktadır.

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu müzakerelerle ilgili diğer bir komisyondur ve Türkiye'nin müzakerelerde kaydettiği ilerlemeyi takip görevini üstlenmiştir.

Avrupa Parlamentosu Dış İlişkiler Komisyonu vasıtasıyla müzakere sürecini denetlemektedir ve her ülkenin performansı ile ilgili yıllık bir rapor hazırlamaktadır.

Parlamento AB bütçesini denetlediği gibi aday ülkelere verilen katılım öncesi mali yardımı da denetlemektedir. Üyelğe giriş için katılım anlaşmasının önce parlamentodan geçmesi gerekmektedir. Son olarak **Konsey** ilerleme raporlarını kabul eder. Dolayısıyla genişlemenin karar vericisi olarak nitelendirilebilir.

Müzakere Döneminin Önemli Aşamaları

Müzakere döneminin Türkiye için önemli aşamaları; müzakere çerçeve belgesinin yayınlanması, katılım konferansı (3 Ekim 2005, Lüksemburg), tarama süreci (screening), tarama sonu raporları, karşılıklı müzakere pozisyonlarının hazırlanması, fiili müzakerelerin başlaması ve gidişatı ve müzakerelerin tamamlanmasını takip eden süreçtir.

Müzakere çerçeve belgesinin yayınlanması

Türkiye'nin müzakere çerçeve belgesi 29 Haziran 2005'te yayımlanmıştır ve daha öncede belirtildiği üzere müzakerenin yürütülmesine ilişkin bilgiler verir.

Katılım konferansı (3 Ekim 2005, Lüksemburg)

Türkiye için yapılan Katılım Konferansı 3 Ekim 2005 tarihinde İngiltere başkanlığında Lüksemburg'da yapılmıştır. Katılım konferansı her aday ülkenin müzakeresinin başlangıcını takiben yapılmakta ayrıca her fasıl müzakereye açıldığında Hükümetler Arası Konferans toplanmaktadır.

Tarama süreci (screening)

Müzakerelerin ilk aşamasıdır ve aday ülkenin ulusal mevzuatını tespit etme sürecinden ibarettir. Süreçte iki toplantı yapılmaktadır.

İlk toplantıda aday ülkenin yetkililerine yapılması gerekenler açıklanırken ikinci toplantıda aday ülkenin yapması gerekenler konusunda nasıl bir yol haritası oluşturduğunu açıklaması beklenir.

Bu iki toplantıdan sonra her fasıl için ayrı bir tarama sonu raporu hazırlanır ve Konsey'e bir Ortak Pozisyon Belgesi taslağı sunulur.

Konseyin kabul etmesi ile Ortak Müzakere Pozisyonu oluşmuş olur. Türkiye'de tarama süreci 20 Ekim 2005 tarihinde başlamış, tarama çalışmaları 2006 yılı sonunda bitmiş fakat Konsey bazı tarama raporları halen Konseye iletememiştir.

Tarama sonu raporları

Komisyon her fasıl için ayrı bir rapor hazırladıktan sonra bu raporu üye ülkelerin onayına sunmaktadır. Her tarama raporunda o müzakere faslı ile ilgili genel Düşünceler, müktesebatın üstlenilmesi, uygulama kapasitesi, yorumlar ve öneriler olmak üzere dört ana başlık bulunmaktadır.

Açılık kriteri (Openning benchmark): Komisyonun, aday ülkenin müzakereye tam anlamıyla hazır olmadığını düşünüyorsa bu faslın açılışı için belirli ön koşulların yerine getirilmesini teklif etmesi açılış kriterleri olarak adlandırılmaktadır.

Karşılıklı müzakere pozisyonlarının hazırlanması

Tarama sonu raporlarının hazırlanması sonrasında, fasıllarda asgari yeterlilikleri karşılayamayan aday ülkelerin kendileri için belirlenen açılış kriterlerini (gereklilikler) yerine getirmesi gerekmektedir.

Açılış kriteri olan veya olmayan tüm fasıllar için aday ülke koordinatör kurumu aracılığıyla ilgili fasılda müzakere pozisyonunu hazırlamalıdır.

Müzakere pozisyon belgeleri, Türkiye'nin ilgili fasılda AB müktesebatının uygulanmasında bulunduğu noktayı, tam uyum için oluşturacağı kurumsal yapıyı, uygulayacağı takvimi, geçiş süresi veya istisna talep edecekse bu talebini ve gerekçesini içermektedir.

Müzakere pozisyon belgesi, AB Konseyi Dönem Başkanlığı'na sunulur ve bu belgeler üye ülkelere ve Komisyona iletilir. Belgelere istinaden komisyonun Genişleme Genel Müdürlüğü, AB tarafı için Ortak Pozisyon Belgesi Taslağı hazırlar ve Konseye iletir. Konseyde Genişleme Çalışma Grubu ve üye ülkelerin görüşleriyle belgeye son şekli verilir.

Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER): Her bir üye ülkenin AB nezdindeki temsilcisi olan büyükelçilerden oluşan bir AB kurumudur. Bu komitede, her üye ülke kendi çıkarlarını gözetmektedir.

Fiili müzakerelerin başlaması ve gidişatı

3 Ekim 2005'te müzakerelerin başlamasını takiben Avusturya dönem başkanlığında 12 Haziran 2006'da açılış kriteri olmadan müzakereye açılan ilk fasıl Bilim ve Araştırma olmuş ve Türkiye'nin gerekli kriterleri yerine getirdiği belirtilerek fasıl geçici olarak kapatılmıştır.

Müzakerelerin başlamasının ardından Türkiye, AB'nin 10 yeni üye ülkesine de uygulanacağı belirtilen ek protokolü, TBMM'deki onay sürecini, Kıbrıs Cumhuriyeti hükümetini tanımayan olmasını ve KKTC üzerindeki izolasyonların sürmesini öne sürerek gerçekleştirmemiştir.

Bunun üzerine 8 müzakere faslının açılmayacağı ve hiçbir faslın geçici olarak dahi kapatılmayacağı kararlaştırılarak müzakere duraklama sürecine girmiştir. Ayrıca bloke edilen 8 fasla ilaveten Fransa'da 2007 yılında Nicolas Sarkozy Türkiye'nin AB üyeliğine karşı olan politikasını uygulamaya koyarak 5 müzakere faslının kendisi

yönetimde olduğu sürece açılmayacağını Türkiye'ye resmen bildirmiştir.

2009 yılı sonunda Kıbrıs Cumhuriyeti yaptığı tek taraflı açıklamayla 6 fasıl daha bloke edeceğini belirtmiş sonuç olarak tarım ve kırsal kalkınma faslının 8 bloke ve 5 bloke faslının her ikisinde de bulunmasıyla resmen 12, gayri resmi olarak da 6 fasıl olmak üzere toplam 18 faslın müzakereye açılması engellenmiştir.

18 müzakere faslının engellenmesinden sonra 2010 yılı Haziran ayı sonuna kadar 13 fasılda AB ile müzakere tekrar başlamıştır. Bu fasılların 12'sinde müzakere sürmekte, 1 fasıl ise geçici olarak kapanmış durumdadır.

Geçiş süresi ve istisna: Aday ülke, müzakere edilecek fasılda AB'ye uyumu gerçekleştirmede teknik olarak kapsam ve süre bakımından zorluklar yaşayabilir ve bu nedenle bazı müzakere fasılları için geçiş süresi veya istisna talep edebilir.

Müzakerelerin tamamlanmasını takip eden süreç

Türkiye için henüz gündemde olmamasına rağmen tüm müzakere başlıklarından anlaşma sağlandığında geçici olarak kapatılan tüm başlıklar nihai olarak kapatılır ve Komisyon katılım anlaşması taslağı hazırlayarak ve Hükümetler Arası Konferans'ta sunar.

Sırasıyla Avrupa Parlamentosu ve Konseyin kabulüyle Katılım Antlaşması aday ülke ve üye ülkeler arasında imzalanır ve antlaşma yürürlüğe girer. Böylece katılım tamamlanmış olur.

Müzakere döneminde mali yardımlar

AB üyeliğine aday olan ülkeler, Katılım öncesi yardım aracı (Instrument for Pre Accession Assistance - IPA) çerçevesinde mali yardım almaya hak kazanırlar.

Adaylık öncesi mali yardımlar

Türkiye çoğu kredi niteliğinde olmak üzere yaklaşık 1 milyar avroyu AB ile Gümrük Birliği uygulamasına geçerken kullanmıştır. Ayrıca 17 Ağustos 1999 depreminden sonra AB Türkiye'ye insani yardım hibesi ve Avrupa Yatırım Bankası tarafından kredi sağlamıştır.

Adaylık döneminde mali yardımlar

AB bütçesi 7 yıllık olarak hesaplamaktadır. Adaylık dönemindeki yardımlar buna bağlı olarak 1999-2006, 2007-2013 ve 2014-2020 olarak ele alınacak olursa;

a) 1999-2006 dönemi: 1999 - 2006 bütçe döneminin hazırlığı önceden yapıldığından ve Türkiye AB'ye 1999 yılında aday olduğundan bu dönem PHARE (Üyelik Öncesi Ekonomik Yardım Programı), ISPA (Üyelik Öncesi Altyapı Yardım Programı) ve SAPARD (Üyelik Öncesi Tarım ve Kırsal Kalkınma Yardım Programı)'dan yararlanamamış, MEDA programına ilave edilen ek kaynaklar ile mali yardım almıştır.

2000 - 2006 yılları arasında MEDA II programından hibe olarak 890 milyon avro ve kredi olarak 1 milyar 470 milyon avro almıştır.

b) 2007-2013 dönemi: Bu dönemde Katılım Öncesi Yardım daha önce PHARE, ISPA, SAPARD araçları ile yapılan yardımları kapsamış ve tek bir mali yardımda toplamıştır.

Katılım öncesi yardım geri dönüşsüz hibelerden oluşmaktadır ve aday ülkenin resmî kurum ve kuruluşları vasıtasıyla dağıtılır.

AB'nin Türkiye'ye sunduğu fonlar çerçevesinde yürütülen projelerin programlanması ABGS ile DPT, ihale, sözleşme ve yürütülmeleri ise Merkezi Finans ve İhale Birimi tarafından yapılmaktadır.

Katılım öncesi yardımın bileşenleri; kurumsal kapasite geliştirme, bölgesel sınır ötesi işbirliği, bölgesel kalkınma, insan kaynaklarının gelişimi ve kırsal kalkınmadır.

c) 2014-2020 dönemi: 2014-2020 bütçe döneminde müzakere eden aday ülkeler için 14,1 milyar avroluk bir katılım öncesi yardım teklifi bulunmaktadır.

Genişleme politikasının geleceği ve Türkiye

Leaken zirvesinden sonra önde gelen Batı Avrupalı siyasetçilerden bazıları genişleme politikasına karşı tavır almaya başladılar ve müzakere sürecinin son karar vericisinin Konsey olmasına rağmen bazı ülkeler genişlemeyi denetleme eğilimine girdi.

Almanya ve Fransa genişlemeyi kendi yönlendireceği mesajlarını verdi.

17 Aralık 2004'ten bu yana Türkiye'nin müzakere dönemi de bu karşı politikadan son derece etkilenmiştir.

AB'nin geçirdiği mevcut mali bunalımlar ve üye ülkelerin AB kuşkuculuğu genişleme politikasının yürürlüğündeki soruları arttırmaktadır.