

TÜRKİYE – AVRUPA BİRLİĞİ (ORTAKLIK) İLİŞKİLERİ

Türkiye – Avrupa Birliği (Ortaklık) İlişkilerinin Ortaya Çıkışı

Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğuna Müracaatı: Türkiye, tarihte en büyük barış projesi olarak nitelendirilen Avrupa bütünleşmesi hareketine ilgisiz kalmayarak, **31 Temmuz 1959'** da bu hareketin en önemli örgütlenmesi olan **Avrupa Ekonomik Topluluğuna (AET, bugünkü adıyla Avrupa Birliği'ne)** başvurmuştur.

Bu başvurunun altında **birçok neden** yatmaktadır. Bunlar genel olarak şöyle sıralanabilir:

- Batılılaşma ve çağdaşlaşma çabalarını sürdürme,
- Soğuk Savaş döneminde siyasi ve ekonomik izolasyondan ve Sovyetler Birliği'nin baskısından kurtulma,
- Batı Bloğundaki yerini ekonomik entegrasyonla destekleme,
- ABD karşısında denge arayışı,
- Avrupa Ekonomik Topluluğunun yardımlarından yararlanma ve Avrupa Ekonomik Topluluğu üye devletlerindeki mevcut pazar payını koruma,
- Avrupa'da Yunanistan'ın aleyhteki girişimlerine engel olma **(DS-2013)**

Topluluk tarafından Türkiye'nin başvurusuna olumlu yaklaşılmasının en önemli nedeni ise üye devletlerin Soğuk Savaş döneminde yaşadıkları **güvenlik kaygılarıdır**. Topluluk üye devletleri, **Türkiye'nin Doğu Bloğu ülkelerine yakınlaşmasını engelleyerek** Doğu Akdeniz'in kendi kontrolleri altında kalmasını sağlamak istemişlerdir. Yeni kurulan Topluluğun kendini uluslararası alanda tanıtmaya ve özellikle de Avrupa'da kendisine alternatif bir oluşum olarak çıkan **EFTA karşısındaki konumunu güçlendirme isteği** de başvuruya olumlu yaklaşılmasının diğer bir nedeni olmuştur.

Ortaklığın Kurulması

Anlaşma, **12 Eylül 1963'** te **Ankara'da** imzalanmış ve tarafların iç hukuklarında onaylanması ve GATT izninin alınması süreçlerinin ardından **1 Aralık 1964'** te yürürlüğe girmiştir. Böylece **Türkiye, Yunanistan'ın ardından Topluluk ile ortaklık kuran ikinci ülke olmuştur.**

1963 Tarihli Ankara Anlaşması

Resmî adı "**Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında Bir Ortaklık Kuran Anlaşma**" olan işbu Anlaşma, Ankara'da imzalanmış olması nedeniyle Türkçe literatürde yaygın şekilde "**Ankara Anlaşması**" olarak da ifade edilmektedir. Anlaşmanın ana metninde; **ortaklık ilişkisinin amacı, gümrük birliği, tarım, malların kişilerin, sermayenin ve hizmetlerin serbest dolaşımı, ulaştırma, rekabet, mevzuat ile ekonomik ve ticari politikaların uyumlaştırılması, ortaklık kurumları, Türkiye'nin tam üyelik imkânları, ortaklık ilişkisinde çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümü** gibi konulara ilişkin hükümler öngörülmüştür. **(AS-2015) (DS-2015)**

Anlaşma'nın Amacı: Anlaşma'nın amacı, **Türkiye'nin Topluluğa entegrasyonunu sağlamaktır**. Bu entegrasyon aşamalı olarak gelişecek ve sırasıyla ekonomik ve siyasi temelde gerçekleşecektir. **Anlaşma'nın ekonomik amacı, Türkiye ekonomisinin hızlandırılmış kalkınmasını ve Türk halkının istihdam seviyesinin ve yaşam koşullarının yükseltilmesini sağlama gereğini tümü ile göz önünde bulundurarak, taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi teşvik etmektir. (m. 2 I)** Bu amacın gerçekleştirilmesi için bir "**gümrük birliği**" nin gittikçe gelişen şekilde kurulması öngörülmüştür. **Anlaşma'nın siyasi amacı ise "Türk halkı ile Avrupa Ekonomik Topluluğu içinde bir araya gelmiş halklar arasında gittikçe daha sıkılaşan bağlar kurmak"** olarak açıklanmıştır.

Bu anlaşma, öncelikle Türkiye'nin tam üyeliğin getireceği ekonomik, sosyal ve hukuki düzeydeki yükümlülüklerini yerine getirmesini ve belli bir ekonomik gelişmişlik düzeyine ulaşmasını "**katılmanın ön koşulu**" olarak hükme bağlamıştır. **Bu yüzden Anlaşma, "tam üyeliğe götüren ortaklık anlaşması"** olarak nitelendirilmektedir. **(AS-2014)**

Anlaşma'nın Dönemleri: Anlaşma 'da, ortaklığın birbirini izleyen **hazırlık, geçiş ve son dönem** olmak üzere **toplam üç dönemden** geçerek gelişeceği öngörülmüştür. **(m. 3)** Ortaklığın bir döneminden diğer dönemine geçiş otomatik şekilde değil taraflarca belirlenecektir.

Hazırlık Dönemi; Türk ekonomisinin taraflar arasında kurulacak olan gümrük birliğine hazırlanacağı dönemdir. **Dönemin**

asıl amacı, Türkiye'nin ekonomik ve sosyal gelişimini sağlamaktır. Onun için Türkiye, bu dönemde hiçbir yükümlülük altına girmemiştir. Aksine kendisine bazı ekonomik yardım ve imtiyazlar verilmiştir.

Geçiş Dönemi; Türkiye ile Topluluk arasında gümrük birliğinin tedricen kurulması, Türkiye'nin ekonomi politikalarının Topluluğun politikalarına yakınlaştırılması, bunun için de gerekli ortak eylemlerin geliştirilmesi geçiş döneminin öncelikli hedefleri olarak öngörülmüştür. (m. 4)

Son Dönem; Ortaklığın son dönemi gümrük birliğine dayanacak ve âkit tarafların ekonomik ve sosyal politikaları arasındaki koordinasyonun güçlendirilmesini sağlayacaktır. (m. 5) Bu dönemde Türkiye ile Topluluk arasında; tarım ürünleri ticaretinde öncelikle tavizli rejimin genişletilmesi ve daha sonra aşamalı olarak serbest dolaşma geçilmesi, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımının sağlanması yönünde somut adımlar atılması, Türkiye'nin geniş anlamda rekabet hukuku düzenlemeleri ve uygulamalarının Topluluk sistemiyle giderek tam uyumlu hâle getirilmesi gerekmektedir.

Anlaşma'nın Genel Mahiyeti ve İçeriği

Anlaşma, "karma sözleşme" olarak Topluluk üye devletlerinin katılımı altında akdedilmiştir. Ancak, ortaklık ilişkisinde Türkiye'nin asıl muhatabı Topluluk üyesi devletler değil **Topluluğun (Birliğin) kendisidir**. (Karma Sözleşme: iki taraflı (bilateral) ve çok taraflı (multilateral) anlaşmaların özelliklerini taşıyan anlaşmalara denir. (AS-2015)) Çünkü Anlaşma'nın 1. maddesi gereğince ortaklık Türkiye ile Topluluk arasında kurulmuştur. Anlaşma, içerik olarak AET-Yunanistan Ortaklık Anlaşması örnek alınarak hazırlanmıştır. (AS-2015) Ayrıca Anlaşma, mahiyeti itibarıyla bir "çerçeve anlaşma" niteliği taşımaktadır. Anlaşma, ana ilke ve temelleri bakımından, içinde malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin ortak bir rekabet düzeni çerçevesinde serbestçe dolaşabileceği bir "ekonomik alan" kurulmasına yönelik bir program düzenlemektedir. Bu çerçevede Anlaşma'nın temelini **gümrük birliği** oluşturmaktadır (m. 10). Akit tarafların ortaklık rejiminin uygulamasında iki temel yükümlülükleri söz konusudur. Birincisi, 7. maddede belirtilen "sözleşmeye sadakat" yükümlüğü, diğeri ise 9. maddede öngörülen "ayrımçılık yasağı" dır. (AS-2015) (AS-2014) (AS-2013) Anlaşma'nın 6. maddesinde ortaklık rejiminin uygulanması ve giderek gelişmesini sağlamak üzere âkit tarafların bir araya gelebileceği bir **Ortaklık Konseyinin** kurulması öngörülmüştür. (AS-2014) Ortaklık Konseyi, Ortaklık rejiminin yürütülmesini sağlamak üzere geniş yetkilerle donatılmış ve taraflar için bağlayıcı kararlar alma yetkisine sahiptir. (m. 22) Anlaşma, sona erme ile ilgili herhangi bir hüküm içermemektedir. Bu nedenle Anlaşma, kural olarak amaçları gerçekleşene kadar yürürlükte kalacaktır. Ayrıca ortaklığın karar organı, Ortaklık Konseyi'dir. (AS-2013)

Ortaklık Rejiminin Uygulanması

Hazırlık Dönemi (1964-1973): Topluluk üye devletleri, ortaklığın hazırlık döneminde Türkiye'den ülkelerine yapılacak tütün, üzüm, kuru incir, fındık, turunçgiller, şarap, dokuma ve su ürünleri ithalatı için belli kotalarda gümrük indirimi uygulamışlardır. (AS-2014) Hazırlık döneminde Türk ekonomisine beklenen katkılar sağlanamamıştır. Türkiye, bir an önce geçiş dönemine geçilmesinin yararlı olacağı düşüncesiyle 16 Mart 1967' de yapılan beşinci Ortaklık Konseyi toplantısında geçiş döneminin koşullarını ve uygulama usullerini belirleyecek protokolün imzalanmasına yönelik gerekli hazırlıklara başlanmasını Topluluk tarafına iletmiştir. 6 Şubat 1969' da görüşmelere başlanmıştır. Görüşmeler, 23 Kasım 1970' de Katma Protokolün imzalanmasıyla noktalanmıştır. Hazırlık dönemi, Katma Protokolün yürürlüğe girmesine kadar devam etmiştir.

Katma Protokol ve Geçiş Dönemi (1973-1996): Katma Protokol, 23 Kasım 1970' de Brüksel'de imzalanmış ve tarafların iç hukuklarında onaylanması ve GATT izninin alınması süreçlerinin ardından 1 Ocak 1973' te yürürlüğe girmiştir. (DS-2014) Böylece hazırlık dönemi sona ermiş ve geçiş dönemi başlamıştır. Katma Protokol, Ankara Anlaşması'nda yer alan hükümlerin Türkiye'nin ekonomik durumuna uygun bir biçimde yürürlüğe konulmasını sağlayan ve 64 maddeden oluşan bir "uygulama anlaşması" dır. Katma Protokol, ortaklığın geçiş döneminin uygulanmasına ilişkin koşulları, usulleri, sıra ve süreleri belirlemekte; sanayi ürünlerinde gümrük birliği, tarım için tavizli rejim, işgücünün serbest dolaşımı, yabancı sermaye, yerleşme serbestisi, rekabet ve devlet yardımları, ihracatın desteklenmesi ve mali yardımlar gibi temel konularda hükümler içermektedir. (AS-2014) (AS-2013) (DS-2015)

Türkiye, Topluluk çıkışlı mallara uygulanan gümrük ve eş etkili vergilerini 12 ve 22 yıllık süreler içinde aşamalı şekilde kaldırmayı ve aynı dönem içinde Topluluğun ortak gümrük tarifesi ve tarım politikasına uyum sağlamayı taahhüt etmiştir. (Ortak Gümrük Tarifesi: Aralarında gümrük birliği kuran ülkelerin birlik dışındaki ülkelere uyguladıkları ortak vergi tarifesidir.)

Katma Protokolde, Topluluk ile Türkiye arasında Gümrük Birliğini aşan bir ekonomik bütünleşme öngörülmüştür. Bu nedenle tarım ürünleri, işçilerin serbest dolaşımı, yerleşme hakkı, hizmetlerin serbest dolaşımı, ulaştırma, rekabet, devlet yardımları, ekonomik politikaların ve mevzuatın yakınlaştırılması konularında da hükümler konulmuştur. Fakat bu hükümler Gümrük Birliği hükümleri gibi "doğrudan etki" ye sahip değildir.

Mali Protokoller

Geçiş döneminde Türkiye'ye mali yardımların yapılması için **iki mali protokol** imzalanmıştır. Bu protokollerden **ilki** olan **ikinci Mali Protokol**, **23 Kasım 1970** tarihinde Katma Protokol ile birlikte imzalanmış ve **1 Ocak 1973'** te yürürlüğe girmiştir. Diğer mali protokol olan **Üçüncü Mali Protokol**, **12 Mayıs 1977'** de imzalanmış ve **1 Mayıs 1979'** da yürürlüğe girmiştir.

Geçiş Döneminin Uygulanması

Türkiye, her ne kadar Katma Protokol'de öngörülen takvim çerçevesinde gümrük vergisi indirimlerini 1973 ve 1976 dönemlerinde yerine getirmiş olsa da 1970' li yıllarda ortaya çıkan **ekonomik krizler**, **iç ve dış siyasi karışıklıklar** nedeniyle Katma Protokolden doğan yükümlülüklerini yerine getirmekte oldukça zorlanmıştır. Başlangıçta sadece ekonomik olan sorunlar, **12 Eylül 1980 askerî yönetimi döneminde** nitelik değiştirerek **gittikçe siyasi boyut kazanmaya başlamıştır**. Yunanistan'ın 1980' de Topluluğa tam üye olması siyasi sorunları daha da artırmıştır. **Topluluk**, bu gelişmelerin sonucunda **Türkiye ile siyasi ilişkilerini dondurarak mali iş birliğini askıya almıştır**. Ortaklık rejiminin iyi bir şekilde işletilememesi ve hatta bazı dönemlerde askıya alınması, Türkiye'nin ortaklık ilişkileri çerçevesinde Topluluğa katılmasının çok kolay olmayacağını göstermiştir. Bundan dolayı Türkiye, **bütünleşme sürecinin tamamlanmasını beklemeden 14 Nisan 1987** tarihinde üyelik başvurusu yapmıştır. **(AS-2015) (AS-2013)** Türkiye'nin iç siyasal yaşamına ilişkin koşullar da erken üyelik başvurusu yapılmasına neden olmuştur. Komisyon, Türkiye'nin tam üyelik başvurusuna ilişkin olarak **18 Aralık 1989'** da açıklamış olduğu görüşünde **(Avis)**, öncelikli olarak kendi iç bütünleşmesini tamamlamadan Toplulukların yeni bir üyeyi daha kabul edemeyeceği; Türkiye'nin, Topluluklara katılmaya ehil olmakla birlikte, ekonomik, sosyal ve siyasi alanda gelişmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Son Dönem (1996 -): 6 Mart 1995' de Brüksel'de gerçekleştirilen 36. dönem Ortaklık Konseyi toplantısında, ortaklığın (Gümrük Birliğinin) son döneminin **1 Ocak 1996** tarihinden geçerli olmak üzere uygulamaya konulması kararlaştırılmış ve **"Gümrük Birliğinin Son Döneminin Uygulamaya Konmasına"** ilişkin **1/95 sayılı Karar** kabul edilmiştir. Bu Karar'ın 1 Ocak 1996' da yürürlüğe girmesiyle birlikte ortaklığın (gümrük birliğine) geçiş dönemi sona ermiş ve son dönemi başlamıştır.

1/95 Sayılı OKK

1/95 sayılı OKK, 66 madde, bazı maddelere ilişkin ortak ya da tek taraflı **17 bildiri** ve **10 ekten** oluşmaktadır. Karar, Gümrük Birliğinin tamamlanması ve işleyişine ilişkin olarak başlıca şu konularda hükümler içermektedir:

- Malların serbest
- Topluluğun teknik mevzuatına uyum,
- Topluluğun ortak ticaret politikasına uyum,
- Topluluğun tercihli gümrük rejimlerinin üstlenilmesi,
- Topluluğun ortak tarım politikasına uyum ve tarım ürünleri ticaretinde uygulanacak tercihli rejim,
- Topluluk Gümrük Koduna uyum ve karşılıklı idari iş birliği,
- Mevzuat yakınlaştırılması
- Kurumsal hükümler

Gümrük Birliği sadece **sanayi mallarının** ve **işlenmiş tarım ürünlerinin** ticaretini kapsamaktadır. İşlenmemiş tarım ürünlerinin serbest dolaşımı, Ankara Anlaşması'nın temel amaçlarından biri olmakla beraber Türkiye'nin **Topluluğun (Birliğin) ortak tarım politikasına** uyum sağlayamamış olması nedeniyle Gümrük Birliğinin kapsamı dışında tutulmuştur. Temel tarım ürünleri için hâlen 1/98 ve 2/2006 sayılı OKK çerçevesinde **tercihli ticaret rejimi** uygulanmaktadır. Kömür ve çelik ürünleri ise 1 Ağustos 1996 tarihinde yürürlüğe giren **Serbest Ticaret Anlaşması** kapsamında işlem görmektedir.

Gümrük Birliği Kapsamında Gerçekleştirilen Uyum Çalışmaları

Gümrük Birliği'nin **düzenli işleyişini sağlamak** ve **ortak ticaret politikasını uygulamak** üzere, ithalat ve ihracata ilişkin kurallar, kotaların yönetimi, **dampingli** veya **sübvansiyonlu** ithalata karşı koruma, tekstil ithalatına ilişkin otonom düzenlemeler, **dâhilde** ve **hariçte işleme rejimleri** Topluluk mevzuatıyla uyumlu hâle getirilmiştir.

Damping; ihracatçı firmanın malını dış piyasada iç piyasada sattığından daha düşük fiyatla satmasıdır.

Sübvansiyon (Destekleme); devletin kişi ya da kurumlara mal, para veya hizmet biçiminde yaptığı karşılıksız yardımları ifade eder.

Dâhilde İşleme Rejimi; ihracata yönelik önemli mevzuatlardan biri olup, ihraç ürünleri üretmek için gerekli olan ve dışarıdan ithal edilen, bu yüzden de ithali gümrük vergisine tabi ara mallara ya da girdilere gümrük muafiyeti getiren bir ihracatı teşvik sistemidir.

Hariçte işleme Rejimi; serbest dolaşımdaki eşyanın hariçte işleme faaliyetlerine tabi tutulmak üzere Türkiye Gümrük Bölgesinden geçici olarak ihracı ve bu faaliyetler sonucunda elde edilen ürünlerin İthal vergilerinden tam ve kısmi muafiyet suretiyle yeniden serbest dolaşıma girişine ilişkin hükümlerin uygulandığı rejimdir.

Birliğin gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelere uyguladığı otonom tarife tavizlerini içeren **Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi**'ne uyum, Gümrük Birliği kapsamındaki ürünler itibarıyla 1 Ocak 2008 tarihinde tamamlanmıştır. Buna ek olarak, malların serbest dolaşımının ve Birlik iç pazarına entegrasyonun sağlanması amacıyla devlet yardımları, vergilendirme, rekabete ilişkin fikri ve sınai mülkiyet hakları alanlarındaki uluslararası norm ve standartlara uyum sağlanmıştır.

Genel Değerlendirme

Ankara Anlaşması'nın yürürlüğe girmesinden bu yana 50 yıl geçmesine karşın öngörülen hedefler tam olarak gerçekleştirilmiş değildir. Ortaklık, Ankara Anlaşması ve Katma Protokol hükümlerine uygun şekilde yürütülemedi. Burada özellikle vurgulanması gereken husus, ortaklığın geçiş dönemini düzenleyen Katma Protokoldeki süreler yeterince uyulamamış olmasıdır. Bunun altında yatan en önemli sebep, 1960' lı yıllardaki ekonomik ve siyasi koşulların zamanla değişmesine paralel olarak tarafların çıkarlarının ve bununla bağlantılı olarak ortaklık ilişkisinden doğan beklentilerinin değişmiş olmasıdır. Tam üyelik gerçekleşmemesine rağmen bu kararlar sayesinde **günümüzde** artık **"vizesiz Avrupa"** tartışmaları yapılmaktadır. Avrupa Birliği ve üye devletler ise Türk vatandaşlarına vize kolaylıkları getirmeye başlamışlardır.

Ankara Anlaşması'nın Nihai Amacı Olarak Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyeliği

Hukuki Çerçeve; Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyeliği Ankara Anlaşması'nın 28. maddesinde hükme bağlanmıştır. Ortaklığın son dönemine girilmiş olduğundan artık **Türkiye'nin tam üyeliği** meselesinin ele alınması gerekecektir. Fakat bu noktada **iki soru** ortaya çıkmaktadır. Birinci soru 28. maddede öngörülen üyelik perspektifinin bağlayıcı olup olmadığıdır. İkinci soru ise Avrupa (Ekonomik) Topluluğu üyeliğine ilişkin olarak çizilen perspektifin Avrupa Birliği üyeliği için de geçerli olup olamayacağıdır.

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Süreci

Gümrük Birliği'nin kurulması sürecinin 1996 yılında tamamlanmasıyla Türkiye'nin AB'ye tam üyelik sürecinin hızlanacağı yönünde beklentiler oluşmuş ve bazı tezler ileri sürülmüştür. Ancak bu beklenti ve tezlerin çok da doğru olmadığı 16 Temmuz 1997' de yayımlanan **"Gündem 2000"** Raporu'ndan anlaşılmıştır. Çünkü Raporda, Türkiye Avrupa Birliği'nin mevcut genişleme sürecine dahil edilen ülkeler arasında gösterilmemiş, Gümrük Birliğinin Türkiye'nin uyum konusunda başarılı olduğunu gösterecek şekilde yürüdüğü yönünde ifadeler kullanılmakla birlikte, Türkiye hakkındaki bilindik siyasi ve ekonomik argümanlar tekrarlanmasıyla yetinilmiştir. 12 - 13 Aralık 1997 tarihlerinde gerçekleşen Lüksemburg Zirvesi'nde ise Türkiye, tam üyeliğe ehil olduğu teyit edilmiş olsa da aday **ülkeler arasında zikredilmemiştir**. Böylece Türkiye, Avrupa Birliği'nin mevcut genişleme sürecinin dışında bırakılmıştır. Avrupa Birliği, dönemin Türk Hükümeti tarafından gösterilen sert tepki nedeniyle daha sonraki zirve toplantılarında Türkiye ile buzları eritmek için stratejiler geliştirmiş, Türkiye'yi herhangi bir işlevi olmayan **Avrupa Konferansı'na** davet etmiştir. **(DS-2015)** Ancak Türkiye kendisi için çok büyük bir değer arz etmeyen bu çağrılara karşılık vermemiştir.

1999' a gelindiğinde özellikle Türkiye'de meydana gelen 17 Ağustos Marmara depremi sonrası Yunanistan ile ilişkilerde oluşan yumuşama havasının Avrupa Birliği ile ilişkilere de olumlu yansımaları olmuştur. Komisyonun 13 Ekim 1999' da Türkiye'nin **"aday ülke"** olmasını tavsiye etmesi üzerine Türkiye, 10 - 11 Aralık 1999' da **Helsinki'de** yapılan **Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde** Avrupa Birliği'ne "aday ülke" olarak kabul edilmiş, kendisinin diğer aday ülkelerle eşit konumda olacağı açık ve kesin bir dille belirtilmiştir. Avrupa Birliği Konseyi, 8 Mart 2001' de Türkiye'nin **Kopenhag Kriterleri'ne** uyum sağlaması için yapılması gerekenlerin somut olarak belirtildiği ve İnsan Hakları alanında kısa ve orta vade hedeflerin sıralandığı bir **Katılım Ortaklığı Belgesi'ni** kabul etmiştir. Türkiye, 19 Mart 2001' de bu belgede yer alan önceliklerin hayata geçirilmesine yönelik program ve takvimi içeren bir ulusal program açıklamıştır.

Komisyon, Aralık 2004 Zirvesi öncesinde Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerine yeterince uyumu sağladığını tespit ederek üye ülkelere Türkiye ile müzakerelerin başlatılması yönünde açık bir tavsiyede bulunmuştur. 17 Aralık 2004' te Brüksel'de gerçekleştirilen Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde, 1999 Helsinki Zirvesi ve 2002 Kopenhag Zirvesi'nde alınan kararlar teyit edilmiş ve Türkiye'nin reform sürecinde atmış olduğu kararlı adımların memnuniyetle karşılandığı belirtilerek, Türkiye ile üyelik 3 Ekim 2005 tarihinde başlatılması kararlaştırılmıştır. Nihayet **3 Ekim 2005' te tam üyelik müzakereleri başlamıştır. (AS-2014)**

TÜRKİYE – AVRUPA BİRLİĞİ GÜMRÜK BİRLİĞİ: İÇERİK VE UYGULAMA

Türkiye – Avrupa Birliği Gümrük Birliği

Uluslararası Ekonomik Bütünleşme, farklı ülkelerin bir bölgesel ekonomik grup oluşturacak şekilde bir araya gelmeleridir. Bela Balassa Uluslararası Ekonomik bütünleşmeyi, “bir süreç olarak, farklı ulusal devletlere ait ekonomik birimler arasındaki ayrımcılığı ortadan kaldırmaya yönelik önlemler alınması; bir durum olarak ise ulusal ekonomiler arasında ayrımcılığın olmaması” şeklinde tanımlamaktadır. Ülkeler arasında oluşturulan **ekonomik bütünleşmeler** beş grupta toplanmaktadır. Bunlar, Serbest Ticaret Bölgeleri, Gümrük Birliği, Ortak Pazar, Ekonomik Birlik ve Tam Ekonomik Bütünleşmedir. **(AS-2015) (AS-2013)** Bunlardan ikinci aşama olan Gümrük Birliği (GB) kuramını ilk ortaya atan, 1950' de yayımladığı “Gümrük Birliği Meselesi” adlı eseri ile **Jacop Viner** olmuştur.

Gümrük Birliği (GB), üye ülkeler tarafından karşılıklı ticaretleri üzerindeki gümrük tarifeleri, kotalar gibi her türlü engel veya kısıtlamaların kaldırıldığı ve üçüncü ülkelere karşı **ortak gümrük tarifesinin** (OGT) uygulandığı bir bütünleşme biçimidir. GB, GATT tarafından çerçevesi çizilen ve izin verilen bölgesel bütünleşme modelleri içindedir.

Gümrük Birliğinin Ekonomik Etkileri

Gümrük Birliğinin Kısa Dönemli Etkileri: Statik Etkiler (AS-2015) (AS-2014)

- **Ticaret Yaratacılık Etkisi:** Ticaret yaratıcı etki, yüksek maliyetli yerli üretimin azalmasından (üretim kazancı) ve düşük fiyattan tüketici rantındaki artıştan (tüketim kazancı) oluşur. Üyeler arasındaki ticaret hacmi artarken kaynak tahsisi daha etkin bir duruma gelerek refah artışı gerçekleşir.
- **Ticaret Saptırıcılık Etkisi:** Ticaret saptırıcılık etki, pahalı üretim yapan sektörlerle kaynak aktarımına neden olur ve refahı azaltır. Ticareti Birlik dışından Birlik içine kaydırdığı için Birlik dışında kalan ülkelerle yapılan ticaret hacminde daralma olur.
- **Tüketim Etkisi:** GB sonucu Birlik içinde pahalıya üreten üye ülkeden ve Ortak Gümrük Tarifesi sonucu ürünleri pahalı hâle gelen Birlik dışı ülkelere yapılan ithalat ve buna bağlı üretim ve tüketim azalırken, Birlik içinde ucuza üreten ülkenin vatandaşlarının satın alma güçleri artacağından Birlik içi tüketim ve ithalat artacaktır.
- **Diğer Statik Etkiler**
- **Ticaret Hadlerine Etkisi:** Birliğin kurulması verimlilik artışı sağlayarak üretimin artması ve maliyetlerin düşmesine neden olacaktır. Verimlilik artışının ithalatı ikame edici mallar üzerinde görüldüğü durumda birliğin ticaret hadleri olumlu etkilenmektedir
- **Kamu Gelirleri Etkisi**
- **İşlem Maliyetleri Etkisi**

Gümrük Birliğinin Orta ve Uzun Dönemli Etkileri: Dinamik Etkiler (AS-2013) (DS-2015)

- **Teknolojik İlerleme Etkisi (AS-2014)**
- **Ölçek Ekonomileri Etkisi:** Firmaların GB sonrası daha büyük bir pazara yönelmesi sonucu büyümeleri, faktör maliyetlerinin düşmesi, verimlilik ve üretimin artması sonucu ortaya çıkar. Firma sayısı arttıkça ortaya çıkan rekabet, daha etkin üretim yöntemleri kullanılmasına yol açarak maliyetlerde düşüşlerle birlikte üretimi artırır, ürün kalitesinde iyileşme sağlar ve refah ve gelir düzeyinde olumlu etki yaratır. **(AS-2015) (AS-2013)**
- **Dışsal Ekonomiler Etkisi:** GB sonrası piyasanın büyümesi; faktör arzının genişlemesi, nitelikli iş gücünün sağlanması, teknolojinin gelişimi ve yaygınlaşması sonucu ortaya çıkan dışsal ekonomiler etkisi, tüm firma ve sanayilerin yararlanabileceği olumlu bir ortam sağlayabilecektir.
- **Yatırımları Özendirici Etki:** Birlik içi pazarın büyümesi, sermayenin daha verimli olan üye ülkelere yönelmesine neden olurken Birlik dışı sermayeyi de Birlik içine yönlendirir. GB sonrası ortaya çıkan ticaret sapmasının, Birlik üyelerinin dış dünyadan yaptıkları ithalatı azaltırken Birlik üyeleri arasındaki ticareti artırması dış yatırımcıları çeker.

Avrupa Bütünleşmesi ve Gümrük Birliği

İkinci Dünya Savaşı sonrası Batı Avrupa ülkeleri arasında öncelikle ekonomik, daha sonra da politik ve savunma alanlarında işbirliğine gitme gereksinimi görülmüştür. İlk olarak **1951 Paris Sözleşmesiyle** Fransa, Almanya, Belçika, Hollanda, İtalya ve Lüksemburg arasında **Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu** kurulmuştur. Bu deneme başka alanlarda da ekonomik bütünleşmeyi yönlendirmiş ve **25 Mart 1957 tarihinde imzalanan Roma Antlaşması** ile **Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)** ve **atom enerjisinin barışçıl amaçlarla kullanımını** öngören **EURATOM** kurulmuştur. **1 Ocak 1958 tarihinde yürürlüğe giren Roma Antlaşması** üye ülkeler arasında tek pazarı hedeflemiş ve bunu gerçekleştirmek için de ilk

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE İLİŞKİLERİ

adım olarak **gümrük birliğini** öngörmüştür. GB, Avrupa Birliği'nin ekonomik bütünleşme Türecinin en önemli aşamalarından biridir. **1 Temmuz 1968'** de Gümrük Birliği yürürlüğe girmiştir.

Dünyadan Gümrük Birliği Örnekleri: Günümüzde küreselleşme, ülkelerin sorunlarını tek başına çözümlenmelerini neredeyse olanaksız kılınca, sorunları birlikte çözümlenmeye olanak sağlayan bölgesel bütünleşme eğilimleri artmıştır. Bu kapsamda küresel sistemde çeşitli gümrük birliği girişimleri bulunmaktadır. Bunlardan birkaç örnek; Andean Topluluğu 1988, Doğu Afrika Topluluğu 2005, Beyaz Rusya, Kazakistan ve Rusya Gümrük Birliği 2010, AB-Andora 1991, AB-San Marino 2002, AB - Türkiye 1996, Güney Afrika Gümrük Birliği 1910, İsviçre-Lihtenştayn 1924. **(AS-2015) (DS-2013)**

Türkiye - Avrupa Birliği İlişkileri Çerçevesinde Gümrük Birliği

1959 yılında AET'ye katılmak için başvuran Türkiye ile AET arasında Türkiye'yi AET'ye "ortak üye" yapan, taraflar arasında bir gümrük birliğine dayanan ve ileride tam üyeliği öngören Ortaklık Anlaşması **12 Eylül 1963** yılında **Ankara'da** imzalanmıştır. **(AS-2014) (AS-2013)**

Miktar Kısıtlamalarının Kaldırılması: Türkiye ile Topluluk arasında tam bir gümrük birliğinin kurulabilmesi için gümrük vergileri gibi miktar kısıtlamalarının da kaldırılması gereklidir. Türkiye Katma Protokol ile Topluluktan yapacağı sanayi malları ithalatı üzerindeki kota veya eş etkili tedbir şeklindeki miktar kısıtlamalarının 22 yıllık geçiş dönemi sonuna kadar tedricen kaldırmayı üstlenmiştir. Türkiye, **Katma Protokolün 1 Ocak 1973** tarihinde yürürlüğe girmesiyle Topluluk ithalata uyguladığı gümrük vergilerini indirmeye başlamıştır. **(AS-2013) (DS-2015)**

Türkiye Yükümlülüklerini Neden Yerine Getiremedi?

Geçiş dönemi takvimi, iki petrol krizi ve 1970' li yılların ortalarında gerçekleşen küresel durgunluk sebebiyle alt üst olmuştu. İlk hayal kırıklığı, Petrol Krizinden hemen sonra Avrupa'da artan işsizlik oranlarının Türkiye'den yapılan işçi alımını etkilemesi ile yaşanmıştır. Ayrıca, Topluluğun diğer gelişmekte olan ülkelere verdiği ticari imtiyazların genişletilmesi Türkiye'ye verilmiş olan imtiyazları aşındırmıştır. Türkiye'nin tekstil ürünleri ihracatına konulan kotalar da ilişkileri gerginleştiren bir başka faktör olmuştur.

Gümrük Birliği: 6 Mart 1995 Kararı

Ortaklık Konseyinin **6 Mart 1995** tarihinde yapılan 36. toplantısında alınan "Gümrük Birliği Kararı" Gümrük Birliğinin son döneminin uygulamaya konulmasına ilişkin koşulları belirlemektedir. Avrupa Parlamentosu da **23 Kasım 1995' te** 1/95 Sayılı AT-Türkiye Ortaklık Konseyi Kararı'nı onaylayarak GB'nin yolunu açmıştır.

Gümrük Birliğinin Kapsamı

Türkiye-AB Gümrük Birliği, **sanayi ürünlerini** ve **işlenmiş tarım ürünlerini** kapsamaktadır. İşlenmiş tarım ürünlerinde gümrük vergileri tespit edilirken, tarım payı ile sanayi payı ayrılmakta ve sadece sanayi payı vergi muafiyetine tabi tutulmaktadır. Türkiye ile AKÇT arasında "Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu Kuran Anlaşma'nın Yetki Alanına Giren Ürünlerin Ticareti ile ilgili Anlaşma" 25 Temmuz 1996 tarihinde imzalanmış ve **1 Ağustos 1996** tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Ticaret Politikası ve Ortak Gümrük Tarifesi

GB ile Türkiye ile AB arasında sanayi ürünleri ticaretinde gümrük vergileri, miktar kısıtlamaları ve eş etkili tedbirler kaldırılmış, Türkiye üçüncü ülkelere karşı Ortak Gümrük Tarifesi (OGT) uygulamaya başlamıştır. Bu durumun **tek istisnası**, **1996 yılında başlayan ve 2000 yılı sonuna kadar süren beş yıllık geçiş döneminde, otomobiller, ayakkabılar, deriden mamuller ve mobilyalar** gibi kısıtlı sayıdaki hassas ürüne Ortak Gümrük Tarifesi (OGT) hadlerinden daha yüksek gümrük vergileri tatbik edilmesi olmuştur. 2001 yılından itibaren bu konudaki geçiş süreci de sona ermiş ve tüm sanayi ürünlerinde OGT' ye uyum sağlanmıştır. AB ile olan GB, tipik bir gümrük birliğinin ötesine geçmiştir. Bu şekliyle "**Gümrük Birliği Artı**" kavramı olarak adlandırılmaktadır.

Türkiye - AB Gümrük Birliğinin Organları

Gümrük İşbirliği Komitesi: Gümrük birliğinin tamamlanması sürecinde gümrüklerle ilgili teknik hususları ele **alarak Ortaklık Konseyine** önemli ölçüde yardım sağlamıştır. **(AS-2014)**

Gümrük Birliği Ortak Komitesi: Ortaklık Konseyi, gümrük birliğinin işleyişiyle doğrudan ilgili alanlarda (ortak ticaret politikası, ortak rekabet politikası, gümrük mevzuatı vb.), Türk mevzuatının Topluluk mevzuatıyla sürekli uyumu ilkesini getirmiş ve bu ilkeyi hayata geçirmek için de "**Gümrük Birliği Ortak Komitesi**" adı altında yeni bir organ tesis etmiştir. **(DS-**

2014)

Ortaklık Konseyi, Türkiye-AB ortaklığının **en yetkili organı** olup **temel görevi**, **Ankara Antlaşması'nın uygulanmasını sağlamaktır**. Ortaklık Konseyi GB kapsamında **karar alma**, **tavsiye** ve **inceleme yetkileriyle** donatılmıştır.

Karma Parlamento Komisyonu, Ortaklığın **"demokratik" denetim organıdır**. Ortaklık Konseyince hazırlanan **yıllık faaliyet raporlarını** inceler ve ortaklığa ilişkin konularda tavsiyelerde bulunur.

Gümrük Birliği: AB Karşıtları İçin Bir Günah Keçisi Mi?

GB zamanlaması Türk ekonomisi açısından çok doğru bir dönem olmamıştır. **5 Nisan 1994 ekonomik krizini** takiben yaşanan devalüasyonlar, **1997 Asya** ve **1998 Rusya krizleri**, Mart 1998 sonrası Türkiye ekonomisinde yaşanan ciddi durgunluk, **1999 deprem felaketi**, **2000 ve 2001 yıllarında yaşanan ekonomik ve mali krizlerinden kaynaklanan tüm sorunlar**, ekonomiyi olumsuz etkilemiştir. GB'nin ilk yıllardaki etkilerini bu krizlerin etkilerinden ayırt ederek inceleyebilmek çok kolay değil, hatta olanaksızdır. Buna rağmen, Türk ekonomisi ve sanayinin gümrük birliğini tamamlayarak tam üyeliğin gerektireceği yükümlülükleri üstlenebileceğini gösterdiği rahatlıkla söylenebilir.

12-13 Aralık 2002 tarihlerinde gerçekleştirilen Kopenhag Zirvesi'nde, Aralık 2004' te yapılacak Zirve'de Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini karşıladığına karar verilmesi hâlinde, üyelik müzakerelerinin gecikmeksizin başlatılması kararlaştırılmıştır. Zirvede ayrıca, GB'nin geliştirilip derinleştirilmesi de karar altına alınmıştır. **(DS-2014)**

Gümrük Birliğinin Türkiye Ekonomisine Etkileri

GB Türkiye açısından ekonomik bir sınav görüntüsü vermiştir. Türkiye, **Birlik üyesi olmadan ve gerekli fonları almadan GB'ye girmiş tek ülkedir**. Güçlü bir rekabet ortamı hazırlayan ve verimliliği zorlayan piyasa genişlemesi sayesinde, GB ekonomik mevzuatın modernizasyonu da dâhil olmak üzere Türk sanayisinin dönüşümünü sağlamıştır. **Türkiye Euro'ya geçiş koşulu olan Maastricht kriterlerini** bile karşılamıştır. Sonuç olarak, GB süreç içinde makro düzeyde genel ekonomiyi, mikro düzeyde de işletmeleri **olumlu** etkilemiştir.

Gümrük Birliğinin Statik Etkileri

Dış Ticaret Üzerindeki Etki: Ankara Antlaşması öncesi 1963 yılında Türkiye'nin Toplulukla olan ticareti toplam ihracatının % 38' ini ve toplam ithalatının % 28,5' ini oluşturmaktadır. 1995 yılında ise AB'nin ithalat içindeki payı % 47,2 iken ihracat içindeki payı % 51,2 olmuştur. Ticaret hacmi 1963 yılında **336 milyon \$** iken 1995 yılında **28 milyar \$**'a yükselmiştir. Bu rakamlar, **Türkiye'nin GB öncesinde de en önemli dış ticaret ortağının AB olduğunu** göstermektedir.

AB'nin toplam dış ticaret hacmindeki ortalama **%45** olan payının GB sonrası 1996-2000 döneminde ortalama **%51** düzeyine yükseldiği, fakat daha sonra bir miktar azaldığı görülmektedir. Ticaret hacmi büyürken, Topluluk ile olan dış ticaret açığı da yükselmiştir. GB ilk yıllarında AB'den ithalatın, AB'ye ihracata oranla daha hızlı artış göstermesinin nedeni, Topluluğun ülkemiz menşei taşıyan sanayi ürünlerine uyguladığı vergileri 1971' de kaldırmış olmasına karşın, Türkiye'nin Topluluk mallarına yönelik vergilerini, ancak GB ile sıfırlamasıdır. **İlk yıllarda ithalatın ihracattan hızlı bir şekilde artması, tüketim etkisinin üretim etkisinden daha büyük olduğunu gösterir**. Bu durum daha sonra biraz düzelmişse de AB ile ticarette 1995 de ihracatın ithalatı **% 66** olan karşılama oranı 2010 yılında **% 72** oranında olmuştur.

Gümrük Birliği sonrası Türkiye'nin hem ihracatında hem de ithalatındaki AB'nin payı %50'nin altına inmiştir. GB sonrası Türkiye'nin AB ticaretindeki payı artmışsa da bu artışın sadece GB'den kaynaklandığını belirtmek yanlış olur.

Ortak Ticaret Politikası ile Uyumun Yarattığı Etkiler: Türkiye'nin, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelere AB'nin uyguladığı otonom tarife tavizlerini içeren **Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi'ne** (GTS) uyumu GB kapsamındaki ürünler itibarıyla **1 Ocak 2008** tarihinde tamamlanmıştır. Son on yılda, AB, küresel piyasalardaki payını kaybetmemek adına geliştirdiği yeni ticaret stratejisinde birçok ülke ile **ikili serbest ticaret anlaşması** yapmakta veya bu ülkelere ticari tercihler sağlamaktadır. **Ortak gümrük tarifesi** uygulaması, Türkiye'yi de kendi pazarını AB'nin tercihi erişim izni verdiği bu ülkelere açmak zorunda bırakmaktadır. AB'nin ticari politikalarında yapılan değişiklikler Türkiye'ye danışılmadan hayata geçirilmektedir. **Karar alma mekanizması içinde yer almayan Türkiye AB'nin üçüncü ülkelerle yaptığı anlaşmalarda söz sahibi değildir**. Buna rağmen, **Türkiye-AB Gümrük Birliği kapıları üçüncü ülkelere açarken üçüncü ülkeler tarafından verilen imtiyazlar yalnızca AB ülkeleri kaynaklı ihracatı kapsamaktadır**, Türkiye tam üye olmadığı için bu imtiyazlardan yararlanamamaktadır. Bunun yanı sıra Türkiye, **uyum sağlaması gereken bu anlaşmalar nedeniyle üçüncü ülke ürünleri ithalatından elde ettiği gümrük gelirlerini de kaybetmektedir**. **(AS-2014)**

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE İLİŞKİLERİ

Doğrudan Yabancı Yatırım Etkisi: Ticaret ve yatırım, Türkiye'nin AB ile olan ilişkilerindeki iki önemli faktör olmuştur. AB'nin önceki genişleme deneyimlerine dayanılarak, GB'nin tamamlanmasının Avrupalı şirketler tarafından Türkiye'ye yapılacak olan **doğrudan yabancı yatırımları (DYY)** tetikleyeceği beklenmekteydi. Ancak beklentilerin aksine, bürokrasi, makroekonomik istikrarsızlık, düşük iş gücü verimliliği ve yüksek enerji maliyeti gibi nedenlerle yabancı yatırım gelmemiştir. GB üyeliğinin ardından AB'nin Türkiye'deki yabancı yatırımlardaki payının 2000 yılına kadar yaklaşık ortalama % 60 - 65 civarında seyrettiği, fakat 1999 Helsinki'de adaylık statüsünün verilmesi ve mevzuat uyumunun da etkisiyle 2000 sonrası bu payın **arttığı** görülmektedir.

Kamu Gelirleri Etkisi: GB öncesi Türkiye'de ithalattan alınan gümrük vergisi ve Toplu Konut Fonu, GB ile kaldırılmış ve üçüncü ülkelere karşı ortak tarife uygulanmıştır.

İşlem Maliyetine Etkisi: Gümrük Birliğinin işlem maliyetlerini azaltıcı etkisi vardır. Türkiye'de bu durum görülmüşse de rakamsal bir hesaplama rastlanmamıştır. **(AS-2015)**

Gümrük Birliğinin Dinamik Etkileri: Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etki

GB'nin yürürlüğe girdiği 1996 yılında **GSMH artış hızı % 7,1** gerçekleşmiştir. Ancak bu hızlı büyüme performansı ilerleyen yıllarda devam ettirilememiş, 1998' de % 3,9' a gerilemiş; 1999 yılında deprem, 2001 yılında da kriz nedeniyle önemli ölçüde küçülme yaşanmıştır. 2002 sonrasında ise ekonominin istikrarına yönelik reform programı nedeniyle büyüme rakamı genelde pozitif seyretmiştir.

GB, genel olarak **ekonomiyi**, özellikle de **sanayi sektörünü** dönüştürücü bir etki yapmış, rekabet gücü kazanan sanayinin küresel sisteme eklenmesinde önemli rol oynamıştır. GB'nin işsizliğe yol açacağı hususundaki eleştirilere karşın orta ve uzun vadede yeni pazarlar, ileri teknolojiye dayanan üretim ve nitelikli iş gücü yaratarak istihdama olumlu etki yaptığı tahmin edilmektedir.

GB Anlaşması tek başına uzun dönem sürdürülebilir değildir. Sürdürülebilir olması için AB'nin de Ankara Antlaşması'nın işçilerin serbest dolaşımı, yerleşme serbestisi ve hizmet edimi serbestisi gibi hükümlerine uymak konusunda Avrupa Adalet Divanı kararlarını dikkate alması gerekmektedir. Türkiye'nin rekabet gücünün bulunduğu tarım sektörü ve hizmetler sektörü de GB kapsamına alınmalıdır. Ayrıca, AB'nin Türkiye ve Türk firmalarına karşı uyguladığı anti-damping ve telafi edici vergi gibi korunma önlemleri de GB'nin ruhuna uymamaktadır. AB'nin Türkiye'nin ekonomik hassasiyetlerini göz önünde tutmadan üçüncü ülkelerle yaptığı serbest ticaret anlaşmaları da bugünkü uygulama biçimiyle Türkiye'nin lehine değildir. AB yetkilileri ile Türkiye'nin mevcut duruma uygun yeni bir yol haritası çizilmesi gereklidir.

TÜRKİYE - AB ORTAKLIK İLİŞKİSİNİN KURUMSAL YAPISI

Giriş

Avrupa Birliği (AB) diğer ülkelerle kurduğu ilişkileri dayandırdığı uluslararası anlaşmalar bulunmaktadır. **Ortaklık anlaşmaları (association agreements)** olarak tanımlanan bu uluslararası anlaşmalar, ikili ilişkileri yönetmeye yönelik **kapsayıcı çerçeve** anlaşmalardır. AB, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran **Roma Antlaşmasının 238. maddesinde** yer alan "Topluluk bir veya daha fazla devlet veya uluslararası kuruluşlar ile karşılıklı hak ve yükümlülükler, ortak işlem veya özel usuller düzenleyen ortaklıklar kuran anlaşmalar akdedebilir" hükmüne dayanarak günümüze kadar üçüncü ülkelerle birçok ortaklık anlaşması imzalamıştır. **(DS-2015) 1 Ocak 2009** tarihinde yürürlüğe giren Roma Antlaşması ve Avrupa Birliği Antlaşması'nı tadil eden **Lizbon Antlaşmasında** bu hüküm **206. maddede** yer almış ve bu anlaşmaların Bakanlar Konseyi tarafından Avrupa Parlamentosu'na danışıldıktan sonra **oybirliğiyle imzalanabileceği** belirtilmiştir. AB'nin imzaladığı bazı ortaklık anlaşmaları, ortaklık ilişkisi kurma yoluyla ülkeleri AB üyeliğine hazırlamak amacıyla yapılmıştır. **Yunanistan ile yapılan Atina Anlaşması** ile **Türkiye ile yapılan Ankara Anlaşması** bu ilişki biçiminin örnekleridir.

AB'nin üçüncü ülkelerle kurduğu ortaklık ilişkileri, **tarafklar arasında serbest ticaretin geliştirilmesini, ekonomik işbirliği yoluyla ülkenin ekonomik kalkınmasına destek sağlanmasını veya ülkenin AB üyeliğini amaçlamaktadır. (AS-2013)**

Kurucu anlaşmalardaki hükümlere göre Avrupalı olmayan bu ülkelerin üyeliğe uzanacak bir ortaklık kurmaları mümkün değildir. Bu tip ortaklık anlaşmaları genelde taraflar arasındaki **ticaretin serbestleştirilmesi ilkesi** üzerine kurulmaktadır. Bazı anlaşmalar ise **ekonomik işbirliği ve kalkınma** amaçlarıyla yapılmıştır. **Lome Anlaşmaları, Fas, Tunus ve Cezayir ile yapılan anlaşmalar** bu tür anlaşmalara örnek olarak gösterilebilir. **Bu anlaşmalar ortaklık anlaşmaları kadar geniş kapsamlı değildir.**

AB'nin ortaklık anlaşmalarının temel özellikleri şunlardır:

- Roma Anlaşması'nın 238. maddesine dayanır, (Maastricht Antlaşması 310, Lizbon Antlaşması 188N)
- Yakın bir ekonomik ve siyasi işbirliği niyeti taşır,
- Ortaklık ilişkisini yöneten, tarafların temsil edildiği organlar yaratır,
- En çok kayrılan ülke uygulaması yaratır,
- Taraf olan ülke ile AB arasında ayrıcalıklı bir ilişki yaratır,
- Özellikle 1994 yılından itibaren insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü gibi temel değerlere saygı koşullarını içerir,
- Taraflar arasında işbirliği anlaşmalarının ötesinde bir ortaklık kurmayı hedeflemektedir. **(DS-2014)**

GATT'ın ilkelerinden birisi olan "**en çok kayrılan ülke (most favoured nation clause: MFN)**" ilkesine göre **bir ülkeye sağlanan kolaylık ya da verilen taviz, ayırım yapılmadan bütün diğer üye ülkelere de aynen geçerli kılınmalıdır.**

AB'nin ortaklık ilişkisi kurduğu ülkeler AB'nin kurumsal yapısı içinde temsil edilmemekte, Birliğin karar alma süreçlerinde yer almamaktadır. Ancak Ortaklık Anlaşmaları, ortaklık ilişkisini yönetmek üzere bir kurumsal yapıyı oluşturmaya izin vermektedir. Böylece taraflar arasında ortaklık ilişkisinin yürütme ve yargı fonksiyonlarını yerine getirecek organlar **kurulmaktadır**. Ortaklık anlaşmalarını temel alarak kurulan organlarda taraflar **eşit şekilde** temsil edilmektedir. Bir tarafta AB ve AB üyesi ülkeler, diğer tarafta da ortaklık ilişkisi kurulan ülke veya ülkeler bulunmaktadır. Ortaklık anlaşmasına dayanarak kurulan ortaklık organlarının yönetiminde kararlar her iki tarafın da onayı ile alınmaktadır. Bu nedenle ortaklık ilişkisinin organları "**karşılıklılık (bilateralism)**" ilkesine uygun olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. **(AS-2014)**

Ortaklık ilişkisinde temel nokta AB ve AB üyesi ülkelerin ilişki kurduğu ülkenin bir "**üye ülke**" olmamasıdır. **AB'nin kurumları ile ortaklık ilişkisinin kurumları birbirinden ayrılmıştır.** Ortaklık ilişkisinin bu özelliği de "**kurumsal yapının özerkliği**" olarak ifade edilir. Her bir ortaklık ilişkisinin **ayrı kurumsal yapısı** bulunmaktadır. Bu ünite de **Türkiye ile AB arasındaki ortaklık ilişkisinin kurumsal yapısı** açıklanmaya çalışılmıştır.

Ortaklık İlişkisinin Temel Organı: Ortaklık Konseyi

Türkiye, AET ile bir ortaklık anlaşması yapma teklifini **11 Temmuz 1959'** da sunmuştur. **12 Eylül 1963** tarihinde Ankara'da imzalanan Anlaşma Avrupa Toplulukları, üye ülkeler ve TBMM'nin onay sürecinden geçerek **1 Aralık 1964** tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye ile Avrupa Topluluğu arasında Ankara Anlaşması ile kurulan ortaklık ilişkisinin yürütülmesi ve geliştirilmesi amacıyla bir **kurumsal yapı** getirilmiştir. Bu kurumsal yapının hukuki temelini Ankara Anlaşması oluşturu-

rur. Ortaklık ilişkisinin birincil hukuk kaynakları şu unsurlardan oluşur:

- Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında bir ortaklık yaratan Anlaşma (Ankara Anlaşması) ve Ekleri
- Katma Protokol ve Ekleri
- Tamamlayıcı/Uyum Protokolleri

Bu nedenle kurumsal yapı işleyişinde ortaklık hukukunun birincil yazılı kaynaklarına uygun hareket etmek durumundadır. Bu ilişkide ikincil hukuk kaynağı olarak da asli organ olan Ortaklık Konseyinin almış olduğu kararlar gösterilebilir.

(AS-2014)

Ankara Anlaşması'nda ifade edilen asıl organ **Ortaklık Konseyidir**. Ankara Anlaşmasının 24. maddesi Ortaklık Konseyine faaliyetlerinde yardımcı olması amacıyla "**yardımcı organlar**" kurma yetkisi tanınmıştır. Kurumsal yapı içinde yer alan diğer organlar ise Ortaklık Konseyi kararları ile kurulmuştur. Bu yardımcı organlar ise Ortaklık Komitesi, Karma Parlamento Komisyonu, Türkiye-AB Ortak Danışma Komitesi, Gümrük İşbirliği Komitesi ve Gümrük Birliği Ortak Komitesi'nden oluşmaktadır.

Ortaklık Konseyi

Ortaklık Konseyi, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'ni temsil eden üyeler, AB üyesi devletlerin hükümetlerini temsil eden üyeler ile Bakanlar Konseyi ve Avrupa Komisyonu'ndan katılan üyelerden oluşmaktadır. Bu çerçevede Ortaklık Konseyinde, AB tarafından Bakanlar Konseyi Dönem Başkanlığı görevini yüklenen üye ülkenin Dışişleri Bakanı ile Komisyonun Genişlemeden Sorumlu Üyesi ve Türkiye'den de Dışişleri Bakanı ile Devlet Bakanı ve Başmüzakereci bir araya gelmektedir. Böylece tarafların Türkiye ve AB tarafı temsilcileri olarak ayrıldığı görülmektedir. Ortaklık Konseyi'nin çalışma yöntemi ve koşulları Brüksel'de 1 Aralık 1964 tarihinde gerçekleşen toplantıda kabul edilen İç Tüzük ile belirlenmiştir. İç Tüzüğe göre Ortaklık Konseyi, **en az altı ayda bir** Bakanlar düzeyinde toplanmakta ve dönem başkanlığı altı aylık sürelerle, bir AB temsilcisi ve bir Türk temsilci tarafından sırayla yapılmaktadır. Ortaklık Konseyi'nde Türkiye'nin bir oyu ve AB tarafının bir oyu vardır. Kararlar **oybirliği** ile alınır. Ortaklık Konseyi'nde, her iki tarafın olumlu oyu olmadan hiçbir kararın alınmasına imkân yoktur. Ayrıca Ortaklık Konseyi toplantılarında kararlar oybirliği ile alındığı için tarafların **veto hakkı** bulunmaktadır. Ortaklık Konseyinin aldığı kararlar, taraflar için bağlayıcıdır. Ancak bu bağlayıcılık Ortaklık Konseyinin **uluslarüstü (supranational)** yetkisi olmadığı için, tarafların kendi iç hukuk düzenleri içinde kararları uygulayabilmesi için gerekli önlemleri almasıyla başlar. (DS-2015)

Ortaklık Konseyi toplantılarından çıkan bir diğer işlem ise **ilke kararları (rezolüsyon)** dır. İlke kararında tarafların geleceğe ilişkin niyet bildirimleri yer almaktadır. İlke kararları da **oybirliği** ile alınmaktadır. Ortaklık Konseyinin **özerk bir bütçesi yoktur**. Ortaklık Konseyi toplantıları sonucunda **karar, tavsiye veya ilke kararı** şeklinde sonuç açıklanır.

Ortaklık Konseyi'nin Görev ve Yetkileri

Ortaklık Konseyi, Ankara Anlaşması'nın uygulanması için karar alır ve uygulanmasını sağlar. Bu nedenle **yetkilerinden ilki karar yetkisidir**. Ayrıca Ankara Anlaşması'nın 22/2 maddesi, Ortaklık Konseyine **inceleme yetkisi** vermiştir. Bu yetki ile Ortaklık Konseyi, ortaklık rejimi sonuçlarını belirli aralıklarla inceleyerek, gerekmesi hâlinde tavsiye kararları alabilecek ve bu kararların gerektirdiği önlemlerin uygulanmasını sağlayabilecektir. Son olarak Ortaklık Konseyi taraflar arasında uyuşmazlıkların çözümü bakımından da Ankara Anlaşması'nda yetkili kılınmıştır. Dolayısıyla Ortaklık Konseyi'nin **yargı yetkileri** ile donatıldığı söylenebilir. Anlaşma'nın taraflarınca Ortaklık Konseyine getirilen ve Anlaşma'nın uygulanması ve yorumlanması ile ilgili olarak Türkiye'yi, AB'yi veya AB üyesi bir devleti ilgilendiren her uyuşmazlık hakkında Ortaklık Konseyi kendisi karar verebilir veya uyuşmazlığı **AB Adalet Divanı (ABAD)** veya başka bir yargı merciine götürmeyi kararlaştırabilir. (AS-2014)

Ortaklık Konseyinin veya kabul edilen diğer yargı merciinin vereceği karar taraflar için bağlayıcıdır. Ancak Ortaklık Konseyinin karar alma sürecinde **oybirliği ile hareket etmesi koşulu** tarafların uzlaşmasını zorunlu kılmaktadır. Bir başka ifadeyle anlaşmazlığın Adalet Divanına taşınabilmesi için de **oybirliği şartı** gerekmektedir. Bu nedenle de Ortaklık Konseyinin yargı işlevi uygulamada işlememektedir.

Ortaklık Konseyi, her yıl faaliyetleri hakkında hazırladığı raporu Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu'na sunar. Sayılan görevlerinden de anlaşılacağı üzere, Türkiye - AB ortaklığının en önemli organı olan Ortaklık Konseyinin etkin biçimde işlemesi, ortaklık ilişkilerinin geliştirilmesinde son derece önemlidir.

Ortaklık İlişkisinin Yardımcı Organları

Ortaklık Komitesi: Ortaklık Komitesinin **karar alma yetkisi yoktur**. Kuruluş amacı Ortaklık Konseyine görevlerini düzenli ve sürekli biçimde yerine getirmesinde yardımcı olmak, Ortaklık Konseyi toplantılarının gündemini hazırlamak ve

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE İLİŞKİLERİ

Ortaklık Konseyinin vereceği talimatlara uygun olarak, ortaklık ilişkisiyle ilgili teknik sorunlar üzerinde incelemeler yapmaktır. Komitenin hazırladığı raporlar oylama yapılmaksızın doğrudan Ortaklık Konseyine sunulur. **Alt komiteler** (Tarım ve Balıkçılık, İç Pazar ve Rekabet, Ticaret-Sanayi-AKÇT Ürünleri, Ekonomik ve Mali İşler, Yenilik(İnovasyon), Ulaştırma-Çevre ve Enerji, Bölgesel Kalkınma-İstihdam-Sosyal Politika, Gümrükler-Uyuşturucu Kaçakçılığı ve Para Aklama) Ortaklık Komitesine bağlı olarak çalışır. Yaptıkları her toplantının sonunda Ortaklık Komitesine rapor sunmaktadırlar. Alt komiteler ayrıca Katılım Ortaklığı Belgesi'nin ortaya koyduğu önceliklere bağlı olarak yasal uyum, uygulama ve yürütme (enforcement) ile ilgili ilerlemeyi değerlendirir. Alt komiteler, belirlenen sektörlerdeki ortaya çıkabilecek her sorunu gözden geçirir ve atılabilecek olası adımlara ilişkin önerilerde bulunur. Ortaklık Komitesi toplantılarında Türkiye tarafını Türkiye'nin AB Daimi Temsilciliği temsil eder.

Tarama süreci-Screening: Aday ülke ile AB Komisyonunun ortaklaşa yürüttükleri, Topluluğa katılacak olan ülkenin ulusal mevzuatının AB müktesebatı ile karşılaştırıldığı ayrıntılı bir inceleme sürecidir.

Karma Parlamento Komisyonu

Karma Parlamento Komisyonu, Türkiye-AB ortaklığının "**demokratik denetim organı**" olarak oluşturulmuştur. Ortaklık Konseyi tarafından, Avrupa Parlamentosu ve TBMM arasında Ankara Anlaşması çerçevesinde geliştirilen işbirliği ve temasları kolaylaştırmak ve AB-Türkiye ilişkilerini siyasi yönden incelemek/desteklemek amacıyla kurulmuştur. KPK, **eş başkanlık** esasına göre yönetilir. TBMM ve Avrupa Parlamentosu tarafları kendi başkanlarını seçerler.

Ortak Danışma Komitesi

AB-Türkiye Ortak Danışma Komitesi, Avrupa Ekonomik Sosyal Komite (EESC)'den **18 üye** ile Türkiye'deki örgütlü sivil toplumu temsil eden **18 üyeden** oluşur. Komite üyeleri işçi örgütleri, sendikalar ile tüketici örgütleri, çiftçi örgütleri, akademik çevreler, sivil toplum örgütleri gibi çeşitli çıkar gruplarını temsil etmektedir. Türkiye ile AB arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi ve sosyal ve ekonomik diyalogun kurumsallaşması amacıyla taşımaktadır. Komite'nin Türkiye kanadı sekretaryası **Türkiye Odalar Borsalar Birliği (TOBB)** tarafından yürütülmektedir. Ortak Danışma Komitesinin görevi, AB ile Türkiye arasında karşılıklı anlayış ve bilgilendirme seviyesini yükseltmek ve iki tarafın yarar sağlayacağı fırsatları artırmaktır. **(AS-2015) (AS-2013)**

Gümrük İşbirliği Komitesi

Görev alanı Ankara Anlaşması'nın gümrüklerle ilgili kısmıyla sınırlandırılmış olan, "**teknik**" bir komitedir. Üye devletlerin gümrük uzmanları, Avrupa Komisyonu birimlerinin gümrük sorunları ile ilgili memurları ile Türk gümrük uzmanlarından oluşan Gümrük İşbirliği Komitesinin karar alma yetkisi bulunmamaktadır. Taraflar arasında idari işbirliğini sağlamak ve Ortaklık Komitesinin gümrük alanında kendisine vereceği her türlü diğer görevi yürütmekle yükümlüdür. **(AS-2015)**

Gümrük Birliği Ortak Komitesi

Bilindiği gibi Gümrük Birliği kapsamında taraflar dış ticarete gümrük vergisi ile eş etkili vergi ve resimleri tamamen kaldırmış ve AB'nin Ortak Gümrük Tarifesi' ne uyum sağlamıştır. Böylece Türkiye AB'nin Ortak Ticaret Politikasına uyum sağlamanın yanında;

- Fikrî, Sınai ve Ticari mülkiyetin korunması,
- Rekabet,
- Devlet yardımları ve kamu tekelleri,
- Ticari korunma araçları,
- Kamu ihaleleri gibi alanlarda da AB mevzuatına uyum yükümlülüğü altına girmiştir. **(AS-2015) (DS-2013)**

Bu nedenle Türkiye mevzuatının yukarıda belirtilen alanlarda AB mevzuatıyla sürekli uyumlaştırılması amacıyla **Gümrük Birliği Ortak Komitesi (GBOK)** (Customs Cooperation Committee) adında yeni bir **yardımcı organ** kurulmuştur. Komite, taraflar arasında bilgi ve görüş alışverişini yürütür, Ortaklık Konseyine tavsiye kararları hazırlar, Gümrük Birliğinin düzgün işlenmesini sağlamak amacıyla görüş bildirir, kendi iç tüzüğünü hazırlar ve görevlerini yerine getirmede kendisine yardımcı olacak alt komiteler veya çalışma grupları kurabilir. Gümrük Birliği Ortak Komitesi; Anlaşma taraflarının temsilcilerinden meydana gelir. **(AS-2014)**

Gümrük Birliği İlişkisinde Türkiye Tarafının Temsili

Türkiye, AB üyesi olmadan Gümrük Birliğini gerçekleştirdiği için AB'nin Ortak Ticaret Politikasının belirlendiği karar alma süreçlerinde temsil edilememektedir. Gümrük Birliği nedeniyle Türkiye AB ülkeleriyle birlikte Avrupa Gümrük Alanı içinde yer almaktadır. Bu nedenle, AB'nin üçüncü ülkelerle imzaladığı Serbest Ticaret Anlaşmaları (STA), Türkiye'nin de içinde

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE İLİŞKİLERİ

yer aldığı gümrük alanını ve AB'yi kapsamaktadır. Türkiye'nin AB üyesi olmaması nedeniyle bu ticari anlaşmalarının karar mekanizmalarında yer almaması ve süreçlere dâhil edilmemesi önemli bir çelişkidir. İmzalanan STA' lar sonucunda, üçüncü ülkelere uygulanan gümrüklerin kaldırılmasıyla, üçüncü ülkenin malları AB pazarına girdiği gibi Türkiye'ye de gümrüksüz girerek ticaret sapmasına neden olabilmektedir.

Türkiye, Gümrük Birliği ile bağımsız bir dış ticaret politikası izleme hakkından vazgeçmiş, bu alandaki egemenlik yetkilerini AB mevzuatına bağımlı hâle getirmiştir. 1 Ocak 1996 tarihinden itibaren tamamlanan gümrük birliği süreci ile artık Ankara Anlaşması'nın öngördüğü "son dönem" başlamıştır. Ancak siyasi gelişmeler nedeniyle Tarafların üyeliği görüştüğü bu son dönemin âdeta "sonsuz döneme" dönüşmesi Ortaklık ilişkisinde Türkiye'nin temsilini tartışmalı hâle getirmektedir. (DS-2014)

Diğer Kurumlar

Türkiye İdari Yapısı İçinde AB ile İlgili Yapılanma: 1959' dan bu yana Türkiye-Topluluk ilişkileri, ilk defa bir **Devlet Bakanlığı** düzeyinde ele alınmıştır. Başbakanlığa bağlı **Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS)** kurulmuştur. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği; Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde Dışişleri Bakanlığınca yürütülen dış ilişkilerin koordinasyonu ve katılım müzakereleri dahil tüm dış temas ve müzakereler çerçevesinde aşağıda belirtilen görevleri yürütmüştür:

- Kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülecek iç uyum çalışmalarında planlara uygun olarak koordinasyonu sağlamak.
- Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanması amacıyla oluşturulacak kurul ve komitelerin sekreteryaya hizmetlerini yürütmek ve bu kurul ve komiteler tarafından alınan kararların uygulanmasını yönlendirmek.
- Hükümetin ve oluşturulacak kurul ve komitelerin kararları doğrultusunda gerekli araştırma ve incelemeleri yapmak.
- Görev alanına giren konularda sözleşme ile gerçek ve tüzel kişilere araştırma, etüt ve tercüme işleri yaptırmak.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, İç Koordinasyon ve Uyum Komitesi ile Genel Sekreterliğe bağlı **7 daire başkanlığından oluşur.**

Her aday ülke Katılım Ortaklığı Belgesi'nde belirtilen önceliklerin yerine getirilmesi ve AB müktesebatına uyumun sağlanması için detaylı bir **Ulusal Program** hazırlamaktadır. (AS-2013)

Son olarak 3 Haziran 2011 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile ABGS görevlerini **Avrupa Birliği Bakanlığı'na** devretmiştir. (AS-2013) AB Bakanlığının görevi, Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanmasına yönelik yapılacak çalışmaların yönlendirilmesi, izlenmesi ve koordinasyonu ile üyelik sonrası çalışmaların koordinasyonunu yürütmektir. 2012 yılında Türkiye Cumhuriyeti AB Bakanı aynı zamanda **Başmüzakerecilik** görevini yürütmektedir. Büyükelçilik unvanı da tanınan Bakanlık Müsteşarı aynı zamanda Ulusal Mali Yardım Koordinatörü' dür (AS-2013)

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu

1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren **Lizbon Antlaşması** çerçevesinde **Avrupa Dış İlişkiler Servisi (European External Action Service: EEAS)** kurulmuştur. (AS-2014) Avrupa Dış İlişkiler Servisi, 130 ülkede faaliyet gösteren Delegasyonlar ağını kurmuştur. Bu kapsamda **Kasım 2009** tarihinde alınan bir kararla da Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonunun adı "**Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu**" olarak değiştirilmiştir. Avrupa Birliği Delegasyonunun dört temel görevi vardır:

- Türkiye'nin dış politikasına ilişkin rapor hazırlamak ve AB'yi diplomatik düzeyde temsil etmek.
- Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliğine ilişkin olarak, Türkiye'deki ekonomik, mali ve ticari gelişmelerin yanı sıra Gümrük Birliği hükümlerinin uygulanmasını izlemek.
- AB'ye katılım müzakereleri çerçevesinde, siyasi kriterler ve müktesebata uyum konusunda Türkiye'nin kaydettiği ilerlemeyi izlemek ve müzakerelerin açılmasına yardımcı olmak.
- Katılım öncesi Yardım Programları'na ilişkin Delegasyon, merkezî olmayan işbirliği prosedürlerinin uygulanmasından sorumlu Türk kurumlarına destek verir ve projelerin etkin şekilde uygulanmasını takip etmek.

(AS-2015) (AS-2013)

Delegasyon aynı zamanda kamu kurumları, siyasi partiler, iş çevreleri, akademik çevre ve düşünce kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve kültür alanında faaliyet gösteren aktörlerle de çok çeşitli şekillerde irtibat hâlidir. Bunların yanı sıra Delegasyon, AB'nin görünürlüğünü arttırmak ve Birliğin temel değerleri ve Türkiye'deki faaliyetleri hakkında bilgilerin yaygınlaştırılmasını amaçlayan kapsamlı bir bilgilendirme ve iletişim programını da uygulamaktadır.

2004 BRÜKSEL ZİRVESİ SONRASI TÜRKİYE - AB İLİŞKİLERİ

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 (kısaca AB Zirvesi, Zirve) birliğin en yüksek siyasi kurumudur ve topluluğun bütününe ilgilendiren kararlar zirve toplantılarında alınır. Zirve **yılda dört kez** toplanır ve toplantının yapıldığı kent ile anılır. Zirveler 2003 yılından itibaren ağırlıklı olarak AB'nin kurumsal merkezi olan **Brüksel** kentinde toplanmaktadır.

Brüksel Zirvesi Sonuç Bildirgesi ve Türkiye – AB İlişkileri

Bu zirvenin sonuç bildirgesinde Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yeterince karşılamış olduğu belirtilmiş ve müzakerelerin 3 Ekim 2005' te başlayacağı ilan edilmiştir.

Müzakere süreci üyelik öncesi son aşamadır ve bugüne kadar olan genişlemelerde müzakereye başlayıp da üyeliğe hak kazanamayan bir ülke olmamıştır. Müzakereleri tamamladığı hâlde üye olmayan tek ülke **Norveç'tir**. Norveç'te yurttaşlar 1972 ve 1994 yıllarında yapılan referandumlarda AB üyeliğine hayır demişlerdir.

Ancak Brüksel Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nde yukarıda bahsedilen aday ülkelerin üyeliğiyle sonuçlanan müzakere süreci ile ilgili iki hususa dikkat çekilmektedir. İlk husus, aday ülkeler için müzakerelerin "**ucu açık**" olacağıdır. Türkiye için bu bildirmede geçen ucu açık müzakereler ifadesi, üyelik sürecinin sonuyla ilgili belirsizlikten ötürü Türkiye'nin beklentilerini karşılamamıştır. Türkiye bu durumu bir "çifte standart" olarak yorumlamış, AB kurumları ise bu durumun sadece Türkiye için değil diğer yeni aday için de günü geldiğinde geçerli olacağını altını çizmişlerdir. Bildirmede müzakere süreci ile ilgili diğer husus ise birliğin "**içerme kapasitesi**" ne yaptığı atıftır. AB, 2004 yılında üye olan 10 yeni üyenin ardından genişleme sürecini devam ettirme ve Avrupa'da refah, istikrar, güvenliği sağlama konusundaki kararlılığını ifade etmiş ancak bundan sonraki genişlemelerin birliğin "içerme kapasitesini" zora sokmayacağı durumda gerçekleşebileceğini belirtmiştir.

içerme Kapasitesi (Absorption Capacity): AB'ye katılan yeni ülkeler, gerek mali, kurumsal gerekse toplumsal olarak bir külfeti de beraberinde getirmekte üye sayısı arttıkça birliğin işleyişi ve ortak karar alma mekanizmaları gitgide karmaşık bir hâl almaktadır. 2004 yılında 10, 2007 yılında 2 ve 2013 yılında 1 yeni üyenin dâhil olması ile **üye sayısı 28' e çıkan AB'de** genişleme söz konusu olduğunda bu kavram sıklıkla kullanılır hale gelmiştir. Bu kavram genellikle AB'nin daha fazla genişlemesine karşı olanlar tarafından kullanılmaktadır. **(DS-2014)**

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Müzakereleri

Aralık **2004 Brüksel Zirvesinde** karara bağlandığı üzere Türkiye'nin üyelik müzakereleri 3 Ekim 2005 tarihinde başladı. Müzakereler, AB'nin 35 fasıl altında toplanan ve binlerce yasaya karşılık gelen müktesebatının ya da ortak yasal mevzuatının aday Türkiye tarafından benimsenmesinin ve uygulamaya konmasının taraflarca nasıl yönetileceği, yönlendirileceği ve sonlandırılacağı demektir. **(AS-2015) (AS-2013)**

Müktesebat ve Müzakere Fasılları

Müktesebat; AB'nin kuruluşundan itibaren geçirdiği değişim ve gelişim boyunca kabul edilen ve tüm üye ülkeleri bağlayan ortak hukuki metinlerin tümüne verilen addır. **(DS-2015) (DS-2013)** Katılım müzakereleri **35 fasıl altında** toplanmıştır. Son iki fasıl diğer fasılların hepsinde müzakereler tamamlandığında müzakere edilmeden otomatik olarak sonuçlandırılır. **(AS-2014)** Bu fasıllar şunlardır: **(AS-2015) (AS-2014)**

- | | |
|--|--|
| 1. Malların Serbest Dolaşımı | 11. Tarım ve Kırsal Kalkınma |
| 2. Kişilerin Serbest Dolaşımı | 12. Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası |
| 3. İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunma Serbestisi | 13. Balıkçılık Politikası |
| 4. Sermayenin Serbest Dolaşımı | 14. Taşımacılık Politikası |
| 5. Kamu İhaleleri | 15. Enerji |
| 6. Şirketler Hukuku | 16. Vergilendirme |
| 7. Fikri Mülkiyet Hukuku | 17. Ekonomik ve Parasal Politika |
| 8. Rekabet Politikası | 18. İstatistikler |

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE İLİŞKİLERİ

9. Mali Hizmetler 10. Bilgi Toplumu ve Medya	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. Adale, 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

Müzakere Çerçeve Belgesi: Müzakere Çerçeve Belgesi katılım müzakerelerinin temel belgelerinden biridir. Aday ülkelerle yapılan katılım müzakereleri, her ülke için ayrı olarak hazırlanan müzakere çerçevesine göre yürütülür. Müzakere Çerçeve Belgesi'nin belirleyici özelliği aday ülkenin içinde bulunduğu durum göz önüne alınarak hazırlanması ve müzakerenin işleyiş, biçim ve kurallarını bütün ayrıntılarıyla ele almasıdır.

İlerleme Raporları: AB'nin aday ülkenin genel olarak siyasi ve ekonomik kriterlerde ve özel olarak her müktesebat faslında bir yıl içinde kat ettiği yolu değerlendirdiği belgedir. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve her yılın sonbaharında ilan edilen İlerleme Raporu Türkiye için ilk olarak 1998 yılında yayınlanmıştır ve o tarihten itibaren her yıl düzenli olarak yayınlanmaktadır. **(DS-2015)**

Katılım Ortaklığı: Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve Konsey tarafından onaylandıktan sonra AB Resmî Gazetesinde yayımlanan ve müzakerelerin AB tarafınca belirlenen yol haritasıdır. İlerleme Raporlarından farklı olarak bir kaç senede bir yenilenen Katılım Ortaklıklarında siyasi ve ekonomik kriterler açısından aday ülkenin kısa ve orta vadede yapması gerekenler, ayrıca müzakere fasıllarındaki kısa ve orta vadeli hedefler belirtilir. **(AS-2015) (AS-2013)**

Ulusal Program: Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, kısa adıyla Ulusal Program'da aday ülke Türkiye, Katılım Ortaklığında belirlenen hedeflerin nasıl bir takvimle yerine getireceğini, hangi kurumların hangi hedeften sorumlu olacağını ve mali kaynakların kullanımını detaylı olarak açıklar.

Müzakereleri Yürüten Kurumlar – Türkiye'de Kurumsal Yapı

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Baş müzakerecilik ve AB Bakanlığı: Türkiye'nin 2004 yılı Aralık ayında müzakerelere başlayacağı ilan edildikten sonra 2005 yılının Haziran ayında devlet bakanı seviyesinde **bir baş müzakereci** atanmıştır. Daha sonra bir süreliğine baş müzakerecilik görevi **Dışişleri Bakanı** tarafından sürdürülmüştür. 2009 yılının Ocak ayında baş müzakerecilik görevinin de ayrı bir bakan tarafından yürütüldüğü yeni bir **devlet bakanlığı** oluşturulmuştur. Son olarak Temmuz 2011 genel seçimlerinden sonra kurulan 61. Hükümette devlet bakanlığı **AB Bakanlığına** yükseltilmiş, Bakan baş müzakerecilik görevini üstlenmiş, **ABGS de yeni bakanlığın bürokrasisini oluşturmuştur.** **(AS-2014)**

Avrupa Birliği Stratejisi'nin yanı sıra yine Ocak 2010' da ABGS' nin öncülük ettiği "**Avrupa Birliği İletişim Stratejisi**" oluşturulmuştur. Bu iletişim stratejisi çerçevesinde A B'ye üye ülkelerde Türkiye'nin üyeliği konusunda oluşmuş olan önyargılarla mücadele edilirken, Türkiye'de de AB ile ilgili yanlış bilinenler düzeltilmeye, kamuoyunun AB projesini tanıyarak sahiplenmesine çalışılmaktadır. Müzakere sisteminin ana yapısını "**İzleme ve Yönlendirme Komitesi**" oluşturur. Komite Baş müzakerecinin başkanlığında müzakereleri yönetmektedir. Komite, AB Bakanlığı'na ilaveten Başbakanlık, Dışişleri Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve AB nezdindeki Daimi Temsilciliğimizden oluşmaktadır. Ayrıca Komiteye her bakanlık ve müsteşarlıkta AB ile uyumdan sorumlu birimlerin temsilcileri katılmaktadır.

Müzakereleri Yürüten Kurumlar – AB'de Kurumsal Yapı

Reform İzleme Grubu (RİG) AB, Adalet, Dışişleri ve İçişleri Bakanlarından oluşan üst mekanizmadır. RİG' in sekretaryası ABGS tarafından yerine getirilmektedir. RİG bünyesinde ilgili kurum ve kuruluşların üst düzey temsilcilerinin AB Bakanlığı eş güdümünde toplanan bir "**Siyasi İşler Alt Komitesi**" (SİYAK) vardır. Ayrıca Aralık 2009' dan bu yana 81 vilayette AB Daimi Temas Noktası görevini yürüten bir Vali Yardımcısı mevcuttur.

Komisyon ve Genişleme Genel Müdürlüğü: Avrupa Komisyonunu AB'nin hükümeti gibi düşünebiliriz. Her hükümette olduğu gibi Komisyon da bakanlık düzeyinde birimler bulunur. Ancak bu birimlere bakanlık değil Genel Müdürlük denir. Gerek Türkiye'nin gerek diğer aday ülkelerin adaylığı konusunda en önemli rolü oynayan kurum **Genişleme Genel Müdürlüğüdür.** Aynı Türkiye'deki AB Bakanlığı gibi Genişleme Genel Müdürlüğü de diğer genel müdürlüklerin Türki-

ye'nin ve diğer aday ülkelerin üyelikleri ile ilgili yaptıkları çalışmaların eş güdümünü sağlar. Komisyon'un Türkiye ve diğer aday ülkelerin üyelik müzakerelerindeki diğer bir görevi her yıl her aday ülke için bir ilerleme raporunun yazılmasıdır.

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu: Türkiye'nin müzakerelerde kaydettiği ilerlemeyi yerinde takip etmek üzere Komisyon'un diğer aday ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de bulunan temsilciliğidir. Bu kurumun başında büyükelçi statüsünde bir diplomat bulunur.

Diğer AB Kurumlarının Müzakerelerdeki Görev ve Yetkileri: Avrupa Parlamentosu özellikle Dış İlişkiler Komisyonu vasıtasıyla müzakere sürecini denetler. Her aday ülke için tayin edilen bir Avrupa vekili raportör ülkenin performansı ile ilgili yıllık bir rapor yazar. Aday ülkenin üye olabilmesi için Katılım Antlaşması'nın önce Avrupa Parlamentosu'nda oy çokluğu ile parlamenterler tarafından onaylanması gerekmektedir. Konsey ise Genişleme Politikası'nın **nihai karar vericisidir.** Komisyonun aksine, Konseyde üye ülke düzeyinde temsil söz konusu olduğu için ulusal çıkarlar ön plandadır. Üye ülkeler Konseyde aldıkları kararlar ile müzakere sürecini olumlu ve olumsuz yönde etkileyebilirler. Aday ülkeyle ilgili Katılım Antlaşması, Konseyin oybirliğini ve bütün üye ülke parlamentolarının onayını gerektirir. Katılım ancak bu onayların alınması sonrasında resmen gerçekleşir.

Müzakere Döneminin Önemli Aşamaları

Müzakere Çerçeve Belgesi'nin Yayınlanması: Türkiye'nin Müzakere Çerçeve Belgesi 29 Haziran 2005' te yayımlanmıştır. Müzakere Çerçeve Belgesi müzakerelerin nasıl yürütüleceğine ışık tutar.

Katılım Konferansı (3 Ekim 2005, Lüksemburg): Müzakerelerin başlaması ile ilgili kararın alınmasını takiben her aday ülke için bir Hükümetler arası Konferans (HAK) düzenlenir. Türkiye için yapılan Katılım Konferansı 3 Ekim 2005 tarihinde İngiltere dönem başkanlığında Lüksemburg'da yapılmıştır. **(AS-2013)**

Tarama Süreci: Müzakerelerin ilk ayağını tarama süreci oluşturur. Tarama süreci, aday ülkenin müzakereler başlamadan önce ulusal mevzuatının bulunduğu durumun tespitidir. Her müzakere başlığı için iki toplantı düzenlenir. Birinci toplantıda Komisyon yetkilileri aday ülkenin yetkililerine yapılması gerekenleri açıklar, ikinci toplantıda ise aday ülkenin yetkilileri mevcut durumlarını, müzakerelerdeki yol haritasını ve pozisyonunu açıklar.

Tarama Sonu Raporları: Komisyon her fasıl için ayrı bir rapor hazırladıktan sonra bu raporu üye ülkelerin onayına sunar. Her tarama raporunda o müzakere faslı ile ilgili Genel Düşünceler, Müktesebatın Üstlenilmesi, Uygulama Kapasitesi, Yorumlar ve Öneriler olmak üzere dört ana başlık vardır. Komisyon eğer ilgili fasılda müzakerelerin vakit geçirmeden başlaması için gerekli asgari yeterlilik sağlanmadığını düşünüyorsa bu fasıl için **açılış kriterlerini** (benchmark) belirler. Komisyon tarafından Konseye gelen rapor önce Konsey'in Genişleme Çalışma Grubu'na (COELA - Working Party on Enlargement and Countries Negotiating Accession to the Union) gider ve bu alt gruptaki uzmanlar tarafından incelenir. Daha sonra rapor üye ülkelerin onayı için her üye ülkenin AB nezdindeki büyükelçilerinden oluşan Daimi Temsilciler Komitesi'ne (COREPER - Comité des Représentants Permanents) gönderilir. Aday ülke için hazırlanan tarama sonu raporunun AB Konseyi onayı için üye ülkelerin oy birliği gerekmektedir.

Karşılıklı Müzakere Pozisyonlarının Hazırlanması: Tarama sonu raporlarının hazırlanması sonrasında, açılış kriteri belirlenen fasıllarda aday ülkenin müzakereye başlayabilmesi için öncelikle açılış kriterlerini yerine getirmesi gerekmektedir. Açılış kriteri olan veya olmayan tüm fasıllar için aday ülkenin koordinatör kurumu aracılığı ile ilgili fasılda müzakere pozisyonunu hazırlaması gerekmektedir. Müzakere pozisyon belgeleri, Türkiye'nin ilgili fasılda AB müktesebatının uygulanmasında bulunduğu noktayı, tam uyum için oluşturacağı kurumsal yapıyı ve uygulayacağı takvimi içerir.

Fiili Müzakerelerin Başlaması ve Gidişatı: **3 Ekim 2005'** te müzakerelerin başlamasını takiben Avusturya dönem başkanlığında **12 Haziran 2006'** da açılış kriteri olmaksızın müzakereye açılan ilk fasıl Bilim ve Araştırma olmuş ve Türkiye'nin gerekli kriterleri yerine getirdiği belirtilerek fasıl geçici olarak kapatılmıştır. **(AS-2013)**

Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER): Daimi Temsilciler Komitesi her üye ülkenin AB nezdindeki temsilcisi olan büyükelçilerden oluşan bir AB kurumudur. Üye ülke büyükelçilerinden oluştuğu için bu komitede Komisyondan farklı olarak üye ülkelerin ulusal çıkarları ön plandadır. Üye ülkelerin ulusal çıkarlarını gözetenek AB için ortak karar aldığı bu komite, AB karar alma mekanizmasının işleyişi için büyük önem arz etmektedir. **(AS-2015) (DS-2013)**

Müzakere Sürecinde Duraklama: Türkiye müzakerelere fiilen başlayabilmek için Brüksel Zirvesi'nde AB tarafına iki taahhütte bulunmuştu. İlki yeni ceza yasasının yürürlüğe girmesi, ikincisi gümrük birliğini AB'nin 10 yeni üye ülkesine de uygulanacağını belirten bir ek protokolün imzalanması ve daha ileri bir tarihte onaylanmasıydı. 2005 yılı içinde bu iki taahhüt yerine getirilmiş ve müzakereler bu sayede başlamıştı. Ancak müzakerelerin fiilen başlamasının ardından Türkiye, ek protokolün TBMM'de onay sürecini Kıbrıs Cumhuriyeti hükümetini tanımıyor olmasını ve KKTC üzerindeki izolasyonların sürmesini öne sürerek gerçekleştirmedi. Bunun üzerine 11 Aralık 2006' da AB Dışişleri Bakanlarından oluşan Genel İşler Konseyi toplantısında Türkiye ek protokole ilişkin taahhütlerini yerine getirene kadar gümrük birliğini ilgilendiren **8 müzakere faslının açılmayacağı** ve **hiçbir fasılın geçici olarak dahi kapatılmayacağı** kararlaştırıldı. Böylece ek protokolün onaylanması ve uygulanması bu fasılların açılış kriteri hâline gelmiş, Türkiye'nin halen içinde bulunduğu müzakerelerde **duraklama sürecine** de girilmiş oldu. **(AS-2015) (AS-2013)** Bu 8 fasıl şunlardır: Malların Serbest Dolaşımı, İş

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE İLİŞKİLERİ

Kurma Hakkı ve Hizmet Sunma Serbestisi, Mali Hizmetler, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Balıkçılık Politikası, Taşımacılık Politikası, Gümrük Birliği ve Dış İlişkiler.

Müzakereye Açılan Fasıllar: Bu engellere rağmen müzakereler tamamen durmamış ve Kasım 2013' e kadar **14 fasılda** müzakere başlamıştır. Açılış sırasıyla bu fasıllar şunlardır: Bilim ve Araştırma, İşletme ve Sanayi Politikaları, İstatistikler, Mali Kontrol, Tüketicinin ve Sağlığın Korunması, Trans-Avrupa Ağları, Şirketler Hukuku, Fikri Mülkiyet Hukuku, Sermayenin Serbest Dolaşımı, Bilgi Toplumu ve Medya, Vergilendirme, Çevre, Gıda Güvenliği Veterinerlik ve Bitki Sağlığı, Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu.

Müzakerelerin Tamamlanmasını Takip Eden Süreç: Tüm müzakere başlıklarında tam anlaşma sağlandığında, geçici olarak kapatılan tüm başlıklar nihai olarak kapatılır. Müzakerelerin kapanması ile Komisyon bir Katılım Antlaşması taslağı hazırlar ve antlaşmanın son şekli Hükümetler arası Konferansta verilir. Önce **Avrupa Parlamentosu'nun** onayı alınır, ardından da Konseyin oy birliği ile bu Antlaşmayı kabul etmesi gerekir. **(DS-2013)** Bu onayların gerçekleşmesi ile Katılım Antlaşması aday ülke ve üye ülkeler arasında imzalanır, her üye ülke ayrıca kendi anayasal usullerine göre bu antlaşmayı onayladıktan sonra antlaşma yürürlüğe girer ve katılım süreci tamamlanır.

Müzakere Döneminde Mali Yardımlar

Adaylık Öncesi Mali Yardımlar: 1963 yılında Ankara Anlaşması'nın imzalanmasından, 1995 yılında AB ile Türkiye arasında Gümrük Birliği kararına kadar Türkiye mali protokoller aracılığı ile çoğu kredi niteliğinde olmak üzere **yaklaşık 1 milyar avro** destek almıştır. Bu destek Türkiye'nin AB ile Gümrük Birliği uygulamasına geçişini kolaylaştırmak amacıyla verilmiştir. 1995 yılından 1999 yılında adaylık statüsü teyit edilene kadar geçen dönemde gümrük birliğinin doğurduğu yeni ihtiyaçları karşılamak amacı ile yine çoğu kredi olmak üzere **755,3 milyon avro** destek almıştır.

Adaylık Döneminde Mali Yardımlar

1999-2006 Dönemi: AB bütçesi 7 yıllık dönemler için hazırlanmaktadır. Türkiye 2000 - 2006 yılları arasında **MEDA II programı** ile hibe olarak **890 milyon avro** ve kredi olarak **1 milyar 470 milyon avro** mali destek almıştır. MEDA II döneminde Türkiye'nin aldığı mali destek bir önceki döneme göre iki kat artmıştır.

2007-2013 Dönemi: Daha önce PHARE, ISPA, SAPARD araçları ile yapılan yardım 2007-2013 bütçe döneminde tek bir mali araç altında toplanmıştır: **Katılım Öncesi Yardım Aracı ya da IPA. (AS-2014)** IPA' nın 2007-2013 dönemi bütçesi 11,5 milyar avrodur ve Türkiye, Hırvatistan, Makedonya, Arnavutluk, Bosna-Hersek, Sırbistan, Karadağ ve Kosova'yı kapsamaktadır. IPA fonları geri dönüşsüz hibelerdir ve aday ülkenin resmî kurum ve kuruluşları vasıtasıyla dağıtılırlar. IPA' nın **beş bileşeni vardır:** Kurumsal Kapasite Geliştirme, Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği, Bölgesel Kalkınma, İnsan Kaynaklarının Gelişimi, Kırsal Kalkınma.

2014-2020 Dönemi: Komisyon 2014-2020 bütçe döneminde müzakere eden aday ülkeler için **14,1 milyar avroluk** bir IPA yardımı teklifi getirmiştir.

Genişleme Politikasının Geleceği ve Türkiye

Adını Belçika'nın Laeken kasabasında yapılan bir AB Zirvesi'nden alan Laeken Ruhu 1989' da Soğuk Savaş'ın bitmesiyle Avrupa'da ortaya çıkan fiilî duruma cevap niteliğinde, kıta çapında ve ötesinde bir dayanışma ve ortaklık olarak biçimlenen siyasi projenin vardığı en tepe noktadır. Avrupalılar kıtalarının bir anlamda yeniden doğuşu anlamını taşıyan bu projeyi 2001 sonunda Laeken'de Avrupa Anayasası çalışmalarının başlamasıyla taçlandırıdılar. Ancak federalist, anayasal vatandaşlık üzerine kurulu ve dayanışmacı bir Avrupa projesinin nefesi bu andan itibaren kesilmeye başladı. Küçük ulusal hesaplar, eski husumetler, politikacıların kendi icraatlarına gölge eden başarılı AB politikalarını küçümseyen tavırları sonunda rüzgâr tamamen aksi yönden esmeye başladı. Laeken'e kadar yeni AB'nin en temel politikalarından biri olan **Genişleme Politikası** da bu durumdan nasibini aldı.

Bugün gelinen noktada AB 2008' de baş gösteren mali bunalımın artarak süren etkisiyle uzağı görmekte zorlanan bir yapı görüntüsü vermektedir. Epeydir darbe alan **Genişleme Politikası** da bu durumdan etkilenmektedir. AB yakın dönemde Türkiye ile iyice yavaşlamış bulunan müzakereler dışında, Hırvatistan ile müzakereleri tamamlamış ve bu ülke 1 Temmuz 2013' te AB'nin 28. üyesi olmuştur. Makedonya, Kopenhag siyasi kriterlerini yeterince karşılamış sayılmasına rağmen Yunanistan'ın ülkenin adı konusundaki vetosuna takılmış ve müzakerelere başlayamamıştır. Diğer aday ve potansiyel aday ülkeler, Arnavutluk, Bosna-Hersek ile Kosova konusunda ciddi bir ilerleme sağlanamamıştır. Diğer taraftan 2004 ve 2007 genişlemelerinde üye olan bazı ülkelerde baş gösteren AB kuşkuculuk hatta AB karşıtlığı Genişleme Politikasının yakın geleceği konusunda umut vermemektedir. Buna mukabil hem Türkiye hem de diğer ülkeler açısından önemli olan Genişleme Politikası' nin sunduğu norm, standart, ilke ve mali olanaklardır.

TAM ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE: ÜYELİK KRİTERLERİ

Tam Üyelik Sürecinde Türkiye: Üyelik Kriterleri

Avrupa bütünleşme süreci **derinleşme** ve **genişleme** olarak iki temel hareket içinde gelişmektedir. **Derinleşme**, Avrupa Birliği'nin yetkili olduğu konular kapsamına yeni konuların dâhil edilmesi ve bu konularda giderek nitelikli çoğunlukla karar alma esasının hakim olmasıdır. **(DS-2014) (DS-2013) Genişleme** ise Avrupa Birliği'ne yeni devletlerin üye olarak katılmasıdır. Genişleme, Avrupa Birliği'ne dahil olmak isteyen ülkeler açısından bir katılma sürecinin tamamlanmasını gerektirmektedir. Avrupa Birliği'nin kurucu antlaşmaları ve tüm yasal mevzuatına taraf olmak için aday devletin katılma süreci içinde bir dizi hukuki, siyasi ve ekonomik reform ve düzenleme yapması söz konusudur.

Avrupa Birliği'nin genişlemesi, **adaylık** ve **katılma süreci** denilen karmaşık ve uzun bir dönemin sonunda Avrupa Birliği'ne yeni bir devletin üye olmasıyla gerçekleşmektedir. Katılma süreci, aday devletten uyması beklenen bir dizi siyasi, ekonomik ve hukuki üyelik kriterleri içermektedir. Bu kriterler katılma sürecinde aday devletin dönüşümünün yönünü belirleyen işaret levhaları gibidir. Uzun bir süreç olan katılma sürecinde üyelik kriterlerinin işaret ettiği yönde ilerlemek için aday devletler siyasi, ekonomik ve hukuki yapılarını değiştirmeye başlarlar. Bu dönüşümün Avrupa Birliği açısından tatmin edici bir düzeye ulaşmasıyla katılma antlaşması tamamlanır ve antlaşmanın onay süreci sonrasında üyelik gerçekleşir.

Türkiye için AB'ye yönelik tam üyelik ya da daha doğru bir deyişle katılma hazırlık **Ankara Antlaşması'yla** başlatılmıştır.

Genel Olarak Avrupa Birliği'nin Kurucu Antlaşmaları Çerçevesinde Üyelik Kriterleri

Roma Antlaşmasının 237. maddesi, "tüm Avrupa devletleri üyelik için başvurabilir" demektir. Bu madde giderek daha ayrıntılı hâle getirilmiş ve genel coğrafi ilkenin yanına başka esaslar da eklenmiştir. Bu konuda özellikle Maastricht Antlaşmasının yaptığı düzenleme önemlidir.

Maastricht Antlaşmasının "O" maddesi Roma Antlaşmasının 237. maddesinde ifade edilen tam üyelik için Avrupa devleti olma ilkesini tekrar etmiştir. Ancak bu son derece geniş kriterin (Avrupa devleti olmak) sınırlandırılması için yine Maastricht Antlaşmasının "F" maddesi, "demokrasi ve insan hakları ve temel özgürlüklere saygılı olmak" koşulunu getirmiştir. Topluluğa üye olabilmek için yerine getirilmesi gereken bir başka koşul ise "Topluluk sistemini kabul etmek ve bu sistemi uygulama kapasitesine sahip olmak" tır.

Lizbon Antlaşması sonrasında Avrupa Birliği Antlaşmasının 49. maddesi bu konuyu, 6/1. maddede "sayılan ilkelerle uyumlu her Avrupa devleti Birliğe üye olmak için başvurabilir" diye düzenlemiştir. Antlaşmanın 6/1. maddesinde belirtilen ilkeler ise özgürlük, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı ile hukuk devletidir. Antlaşma'nın 49. maddesinde, aday devletle yapılacak katılma antlaşmasının tüm üye devletlerde ulusal planda ve anayasal süreçleri içinde onaylandıktan sonra yürürlüğe girebileceği hükme bağlanmıştır.

Türkiye - Avrupa Topluluğu ilişkilerini başlatan Ankara Antlaşması, Roma Antlaşması'nın yukarıda açıklanan üyelik kriteri çerçevesinde, Türkiye'nin bu kriterlere uygunluğunu esas olarak kabul etmiş ve Türkiye'ye tam üyelik perspektifi vermiştir. **Ankara Antlaşması ile Türkiye'nin tam üye olabilirliği tanınmıştır**. Bununla birlikte Ankara Antlaşması, Türkiye'nin tam üyeliğin getireceği ekonomik, sosyal ve hukuki sorumlulukları ve yükleri kaldırabilecek duruma gelmesini öncelikli şart olarak öngörmüş ve söz konusu şart yerine getirildikten sonra tam üyeliğin söz konusu olabileceği belirtmiştir.

Türkiye İçin Ankara Antlaşması'nın Getirdiği Üyelik Kriterleri

Ankara Antlaşması, genel yapısı ve özellikle **28. maddesinin** de açık biçimde ortaya koyduğu şekilde Türkiye'yi tam üyeliğe hazırlamak için düşünülmüş ve planlanmıştır. Ankara Antlaşması AET ile Türkiye Cumhuriyeti arasında 25 Haziran 1963'te Brüksel'de paraf edilmiş, 12 Eylül 1963'te Ankara'da imzalanmıştır. Ankara Antlaşması, bir Geçici Protokol, bir Mali Protokol ve Son Senet ile birlikte 1 Aralık 1964' te yürürlüğe girmiştir

Ankara Antlaşması'nın temel hedefi **Preambülünde**, "Türk halkı ile Avrupa Ekonomik Topluluğu içinde bir araya gelmiş halklar arasında, gittikçe daha sıkılaştıran bağlar kurmak" şeklinde ifade edilmiştir. Söz konusu bağların ulaşacağı en son nokta ise yine Preambülün dördüncü paragrafında ve antlaşmanın 28. maddesinde belirtilen "**tam üyelik**" hedefidir. (**Preambul**: Antlaşma veya antlaşmaların başında, maddelerinden önce yer alan ve yapılan bu antlaşmanın anlam ve

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE İLİŞKİLERİ

önemini vurgulayan kısım. Preambül'ü "önsöz" olarak çevirmek doğru olmaz. Preambül'de yer alan hükümler antlaşma veya anlaşma metinleriyle eş hukuksal değere sahiptir. **(DS-2014)** Ankara Anlaşması, ulaşılması hedeflenen nokta olarak tam üyeliği koymuş ancak bunu o günün şartlarında incelenmesi gereken bir durum olarak değerlendirmiştir. Türkiye - AET arasında kurulması öngörülen gümrük birliği Ankara Anlaşması tarafından amaç değil bir araç olarak görülmüş ve ifade edilmiştir. Anlaşmanın nihai hedefi Türkiye'nin Topluluğa tam üyeliğidir.

Ankara Anlaşması Ortaklığı üç döneme ayırmıştır. Bu dönemler **Hazırlık, Geçiş ve Son Dönemlerdir.** Hazırlık Döneminde Türkiye, Geçiş ve Son Dönemlerde kendisine düşecek yükümlülükleri üstlenebilmek için Topluluğun yardımıyla ekonomisini güçlendirecektir. Bu dönem, Soğuk Savaş'ın kendine has özellikleri nedeniyle, Türkiye'nin tam üyeliğine karşı Avrupa'da siyasi çekincelerin en alt seviyede bulunduğu bir dönemdir. Türkiye Hazırlık Dönemini beş yıl için öngörülmüş ama 10 yıla kadar da uzatılmasına, Ankara Anlaşması'nın ekindeki Geçici Protokol ile imkân sağlanmıştır. Türk ekonomisinin tam üyelik için hazır olmadığı Geçiş Döneminde Türkiye'de yaşanan ve Petrol krizi ile tırmanan ekonomik sorunlarla ortaya çıkmış ve Türkiye Katma Protokol'ün malların serbest dolaşımıyla ilgili getirdiği Geçiş Dönemi yükümlülüklerini neredeyse hiç uygulayamamıştır. Ankara Anlaşması ile çizilen ve tam üyelik kriterleri açısından çok büyük önem arz eden **Ortaklık yapısı,** 1970'lerin sonlarına doğru Türkiye'nin tam üyeliğe hazırlanması için kullanılamaz bir biçime sokulmuştur. Ankara Anlaşması'nın yürürlüğe girmesinden daha 10 yıl geçmişken ortaya çıkan bu olumsuz durumda her iki tarafın da sorumluluğu mevcuttur.

Türkiye'nin Tam Üyelik Başvurusu ve Komisyon Görüşü Çerçevesinde Üyelik Kriterleri

Ankara Anlaşması'nın hedeflerine ulaşamadığının farkında olarak ve bu nedenle Türkiye'nin tam üyelik konusundaki kararlılığını göstermek ve bu başvurunun gücünü artırmak için, Türk hükümeti Ocak 1988'den itibaren Katma Protokol ile öngörülen ve dondurulan gümrük indirimlerine yeniden başlamış ve Topluluğun ortak gümrük tarifesine uyumu yönünde adımlar atmıştır. Türkiye'nin tam üyelik başvurusu Topluluk organları tarafından ekonomik ve siyasi konjonktür içinde ele alınmış ve Komisyonun söz konusu başvuru konusundaki **görüşü (Avis)** hazırlanmıştır. (Avis: Fransızca bir kelimedir ve görüş anlamına gelmektedir. Teknik olarak üyelik başvurusunda bulunan bir devlet hakkında Komisyonun hazırladığı rapora verilen addır.) Komisyon, Türkiye'nin tam üyelik başvurusu ile ilgili görüşünü (Avis) 18 Aralık 1989'da açıklamıştır. Komisyon görüşünde, Türkiye'nin hukuken tam üye olma hakkı teyit edilmiştir. Söz konusu saptamadan sonra Komisyon Türkiye'nin tam üyeliği önündeki engelleri saymıştır. Bu engeller aynı zamanda üyelik koşulları olarak da değerlendirilmelidir. 1989 yılı itibarıyla Komisyonun Türkiye için öngördüğü somut koşullar üç başlık altında toplanabilir. Bunlar çevresel, ekonomik ve siyasi koşullardır.

Çevresel (harici) koşullar Topluluğun iç dinamiklerinden kaynaklanmayan, tamamen dış gelişmelerin belirleyiciliği altında şekillenen etkenlerdir. Çevresel (harici) faktörler, Türkiye - Avrupa Topluluğu ilişkilerini olumsuz yönde etkilemiştir. Bir başka deyişle Türkiye - Avrupa Ekonomik Topluluğu ilişkilerinin gelişimi ve Türkiye'nin ekonomik ve siyasal sorunları bir yana bırakılsa bile, ikili ilişkilerden kaynaklanmayan Avrupa Topluluğu'nun içsel değişimi ve Avrupa kıtasının siyasi dönüşümü, Türkiye'nin üyeliğini zorlaştırmıştır. Avrupa Birliği daha sonra **hazmetme kriteri** başlığı altında benzer bir yaklaşımı tekrar ifade etmeye başlamıştır. Türkiye'nin katılım müzakerelerini sürdürdüğü 2000'li yılların ikinci yarısında Türkiye'nin üyeliğinin sadece Türkiye'nin gereken koşulları yerine getirmesine bağlı olmayacağını, Avrupa Birliği'nin kendine özgü şartlarının da dikkate alınması gerektiği, hazmetme kriteri başlığı altında ifade edilmeye başlanmış ve Avrupa Birliği bu kriteri 1993 Kopenhag Zirve kararlarına dayandırmaya çalışmıştır. **(DS-2013)**

Komisyonun, Türkiye'nin üyeliğine engel oluşturan faktörler arasında saydığı diğer bir konu Türkiye'nin ekonomik problemleri ve bunun Topluluk bütçesine getireceği ağır yüküdür. Komisyon görüşünde, aday ülkelerin üstlenmek zorunda oldukları yükümlülüklerin, Avrupa Tek Senedi sonrasında daha da arttığını ifade etmektedir. Ayrıca olası bir tam üyelik sonrasında, Türk iş gücünün Topluluk pazarına girmesinin olumsuz etkilerini vurgulamış ve Türkiye'deki yüksek işsizlik oranı ve kalabalık nüfus nedeniyle bu sorunun kısa sürede aşılamayacağını belirtmiştir.

Komisyon, siyasi koşullar açısından oldukça eleştirel bir tutum benimsemiştir. Türkiye'de kamusal alanın Topluluk kriterleriyle uyumlu olmayan bir yapının ağırlığı altında bulunduğu ifade etmiştir. Siyasi koşullar Komisyon görüşünde yer aldığı çerçevede sürekli bir mesele olarak Türkiye'nin tam üyelik sürecinin ana konusunu oluşturmuştur. Kopenhag Kriterleri içinde de **siyasi kriterler** başlığı altında gündemde kalmaya devam etmiştir.

Avrupa Birliği'nin 1993 Kopenhag Zirvesi ve Üyelik Kriterleri

1990'lı yıllar, Soğuk Savaş'ın sona ermesine sahne olmuştur. Avrupa Birliği Soğuk Savaş'ın sona erdiği bu yeni jeopolitik döneme iki önemli hamleyle hazırlanmıştır. Bunlardan ilki **Maastricht Antlaşmasıdır.** Maastricht Antlaşması derinleşmeyi sağlayan ve Avrupa Topluluklarından Avrupa Birliği'ne geçişi düzenleyen çok önemli bir karardır. İkincisi ise Avrupa bütünleşme tarihinin en büyük genişleme dalgasının planlanmasıdır. Avrupa Birliği söz konusu dönemde genişleme

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE İLİŞKİLERİ

politikası içinde yeni üyelik kriterleri saptamıştır. Başka bir açıdan bakılırsa genişleme politikası içinde benimsediği kriterleri ve hukuksal araçları yeniden düzenlemiş ve kodifiye etmiştir. Bu yoldaki ilk önemli AB Zirvesi 1993 tarihli **Kopenhag Zirvesi'dir.** (DS-2014) Zirve'de Orta ve Doğu Avrupa devletlerinin tam üyelik hakları teyit edilmiş ve devamında bu ülkelerin tam üye olmak için gerçekleştirmeleri gereken siyasal ve ekonomik dönüşüm açıklanmıştır. Bir başka deyişle **Kopenhag Kriterleri** olarak adlandırılan koşullar, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile ilgili olarak Zirve sonuç bildirgesinde saptanmıştır. Kopenhag kriterleri daha sonra, 1997 Lüksemburg Zirvesi'yle Türkiye için de geçerli hâle gelmiştir. Kopenhag zirve kararlarında Türkiye ile ilgili bölümde sadece işbirliğinin güçlendirilmesi, ilişkilerin geliştirilmesi ve gümrük birliğinin tamamlanması hedeflerinden söz edilmektedir. Türkiye'nin tam üyeliğine ilişkin herhangi bir düzenleme bu kararda söz konusu edilmemiştir. Buna karşılık kararların Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri başlığı altında daha sonra **Kopenhag Kriterleri** olarak kabul edilecek olan koşullar bir paragrafta toparlanmıştır. Söz konusu paragraf daha sonra siyasal kriterler, ekonomik kriterler ve mevzuat uyumu kriterleri olarak üç başlık altında toplanmıştır. Buna göre **Kopenhag Kriterleri:**

- **Siyasal kriterler:** Demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıklara saygı ve azınlıkların korunmasını garanti altına alan kurumların istikrarının sağlanması,
- **Ekonomik kriterler:** İşleyen bir piyasa ekonomisi ile birlikte Avrupa Birliği içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleriyle başa çıkma kapasitesine sahip olmak,
- **Mevzuat Uyumu Kriteri:** Siyasal, ekonomik ve parasal birliğin hedeflerine uymak da dâhil olmak üzere üyelik yükümlülüklerini üstlenme kabiliyetine sahip olmak, şeklinde tanımlanmıştır.

1997 Lüksemburg Zirve Kararları Çerçevesinde Genişleme Politikasının Yeni Araçları ve Üyelik Kriterleri

Lüksemburg Zirvesi Avrupa Birliği'nin doğuya doğru genişlemesinin esaslarını, araçlarını belirlemiştir. Lüksemburg zirve kararlarında ortaya çıkan genişleme politikasının yeni araç ve esasları, Kopenhag zirve kararları gibi, giderek Türkiye için de geçerli hâle gelmiştir.

Lüksemburg zirve kararları "**Güçlendirilmiş Katılım Öncesi Strateji**" başlığı altında Orta ve Doğu Avrupa devletleri için genişleme politikası altında yeni birtakım araçlar belirlemiştir. (DS-2015) Lüksemburg Zirvesinde "**Güçlendirilmiş Katılım Öncesi Strateji**" başlığı altında saptanan araçlardan ilki "**Katılım Ortaklığı**"dır. Avrupa Birliği aday ülkeyle bir katılım ortaklığı kuracak, bu ortaklığın bir mali yardım çerçevesi oluşturulacak, bir de aday ülkenin yerine getirmesi gereken "ilkeler, öncelikler ve orta vadeli hedefler belgesi" hazırlanacaktır. Genel kullanımda katılım ortaklığının mali konuları düzenleyen belgesine "**Çerçeve Tüzük**", aday ülkenin yerine getirmesi gereken siyasal, ekonomik ve mevzuat uyumu koşullarını saptayan "ilkeler, öncelikler ve orta vadeli hedefler belgesi"ne ise "**Katılım Ortaklığı Belgesi**" denilmektedir. Avrupa Birliği Helsinki Zirvesi sonrası Türkiye için bir "**Çerçeve Tüzük**" kabul etmiş ve yine ilki Helsinki Zirvesi sonrasında olmak üzere Türkiye için bugüne kadar dört "**Katılım Ortaklığı Belgesi**" hazırlamıştır. Aday ülke katılım ortaklığı belgesinde belirtilen hedeflere yönelik reformlar ve hukuksal düzenlemeler yapmak zorundadır. Lüksemburg kararlarına göre aday ülke Kopenhag siyasi kriterlerine uyumlu hâle geldiği saptandıktan sonra katılım müzakerelerine başlayamaz.

Lüksemburg zirve kararları aynı zamanda Avrupa Konferansı adı verilen yeni bir kurumsal yapı da tanımlamıştır. **Avrupa Konferansı** genişleme politikasını önemli bir aracı olarak üye ülkelerle Avrupa Birliği'ne katılmak isteyen ülkeleri bir araya getirecektir. Zirve kararları Avrupa Konferansı başlığı altında katılma sürecine ilişkin koşullar da ortaya koymuştur. Buna göre; aday devletler;

- Barış, güvenlik, iyi komşuluk için ortak taahhütte bulunmalı
- Avrupa Birliği'ni kuran ilkelere, sınırların bütünlüğü ve dokunulmazlığına, uluslararası hukukun temel ilkelerine saygı göstermeli
- Lahey Uluslararası Adalet Divanının yargı yolunu kullanarak, toprak uyuşmazlıklarının barışçıl yollardan çözümlüne bağlı kalmalıdır.

Lüksemburg zirve kararları "**Türkiye için Avrupa Stratejisi**" başlığı altında, Türkiye konusunu ayrıca ele almıştır. Bu strateji çerçevesinde "katılma müzakerelerinin başlatılmasına olanak sağlayacak siyasal ve ekonomik koşulların yerine getirilmediği" belirtilmiş ve Türkiye'nin müzakerelere başlayacak siyasal ve ekonomik koşullara hazırlanması için bir "katılma hazırlık stratejisi" ortaya konmuştur. Lüksemburg zirve kararlarıyla Türkiye bir bakıma adaylık öncesi bir konumda kalmış ve katılım sürecine hazırlık aşamasında değerlendirilmiştir.

1999 Helsinki Zirvesi ve Türkiye'nin Adaylığı

1999 Aralık ayında yapılan **Helsinki Zirvesi** genişleme politikası açısından bir başka önemli zirvedir. Helsinki Zirvesi Türkiye için de büyük bir önem arz etmektedir. Helsinki zirve kararlarıyla Avrupa Birliği, Türkiye'yi Orta ve Doğu Avrupa için oluşturduğu katılma sürecine dahil etmiştir. (DS-2015) Helsinki Zirvesi kararları tam üyeliğe aday ülke sayısını, Türkiye'yi de dahil edecek şekilde 13 olarak saptamıştır. Ayrıca zirve kararında "Türkiye diğer aday ülkelere uygulanan kriterler temelinde Avrupa Birliği'ne katılmaya yönelmiş bir aday devlettir" denilerek Lüksemburg Zirvesinden farklı bir tutum or-

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE İLİŞKİLERİ

taya konmuştur. Helsinki Zirvesinde, aday ülkelerin hepsinin, Türkiye de dahil olmak üzere, eşit şartlarla katılım sürecinde yer alacağı ve bu ülkelerin ulaştıkları düzey dikkate alınarak tam üyelik müzakerelerine başlanacağı ve bu çerçevede tam üyeliğin gerçekleştirilebileceği dile getirilmiştir. Helsinki Zirvesi kararlarında Avrupa Konseyi, Komisyondan Türkiye için de bir "katılım öncesi strateji" hazırlanmasını istemiştir. Bu şekilde Türkiye aday ülke olarak katılım sürecinde ilerleme imkânına kavuşmuştur. Öte yandan Türkiye için düşünülen katılım öncesi stratejide siyasi kriterler ve insan hakları meseleleri başta olmak üzere Kıbrıs sorunu ile Yunanistan'la var olan ikili sorunların çözümüne özel bir vurgu yapılmıştır.

Helsinki Zirvesi bir yönüyle Kopenhag Zirvesi'nden itibaren oluşturulan ve özellikle Lüksemburg Zirvesiyle şekillenen katılım çerçevesinin, araçlarının ve üyelik kriterlerinin Türkiye'ye de uygulanmasına imkân sağlamış, bu bağlamda Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi ve Çerçeve Tüzük hazırlanmasının önünü açmış, diğer yönüyle Ankara Anlaşması'yla çizilen ve Ortaklık sürecini esas alan bir katılım anlayışından Türkiye'yi uzaklaştırmıştır. Türkiye'nin siyasi olarak üyeliğe hazırlanmasını hedef alan bir süreç Helsinki Zirvesi sonrasında başlatılmıştır. Özellikle 2001 yılında kabul edilen ilk Katılım Ortaklığı Belgesiyle Türkiye için siyasi reform süreci öne çıkmıştır.

Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Türkiye için Üyelik Kriterleri

Türkiye için, Helsinki Zirvesi sonrasında geliştirilen "Katılım Öncesi Strateji"nin dayandığı iki temel belge vardır. Bunlardan ilki 26 Şubat 2001 tarihli "Katılım Öncesi Strateji Çerçevesinde Türkiye'ye yapılacak Yardımlar ve Özellikle Katılım Ortaklığının Oluşturulması Hakkında Konsey Tüzüğü", diğeri ise 8 Mart 2001 tarihli "Türkiye Cumhuriyeti ile Oluşturulan Katılım Ortaklığının İlkeleri, Öncelikleri, Orta Vadeli Hedefleri ve Koşulları Hakkında Konsey Kararı"dır. İlk belgeye Çerçeve Tüzük, ikincisine ise Katılım Ortaklığı Belgesi denilmektedir. Katılım Ortaklığı Belgeleri Türkiye için daha sonra 2003, 2005 ve 2008'de yenilenmiştir. Katılım Ortaklığı Belgesi, Türkiye'nin katılım sürecinde yerine getirmesi gereken **kısa** ve **orta vadeli** öncelikleri saptamıştır. Kısa ve Orta Vadeli hedefler de kendi içinde "Güçlendirilmiş Siyasal Diyalog ve Siyasal Kriterler", "Ekonomik Kriterler" ile "İç Pazar", "Vergilendirme", "Tarım" gibi diğer Topluluk Hukuk alanlarını kapsayacak şekilde alt bölümlere ayrılmıştır. **(DS-2013)**

Katılım Ortaklığı Belgesinin kısa ve orta vadeli hedeflerinin siyasi kriterler başlığı altında Türk hukuk sisteminde yapılması istenen pek çok değişiklik sıralanmıştır. Bunlardan bazıları "idam cezasının kaldırılması", "devlet güvenlik mahkemelerinin kaldırılması", "ana dilde yayın" ve "ana dilin öğretilmesi ile ana dilde eğitim" konuları, "ifade özgürlüğünü sınırlayan yasa maddelerinin kaldırılması", "sendikal hakların yaygınlaştırılması", "yargı reformu", "işkence ve kötü muamelelerin önlenmesi", "sivil-asker ilişkilerinin demokratik esaslar uyarınca yeniden düzenlenmesi" gibi konular sayılabilir.

Türk Hükümetleri Helsinki Zirvesi'nden başlayan bir süreçte yasal ve anayasal reformlarla Katılım Ortaklığı Belgelerinde öngörülen siyasi dönüşümü büyük oranda yaşama geçirmişlerdir. Bu dönüşüm sürecinin sonucunda **Türkiye 3-4 Ekim 2005 tarihinde katılım müzakerelerine başlamıştır**. Katılım müzakerelerine başlamakla Türkiye'nin siyasi sistemi Kopenhag siyasi kriterleriyle uyumlu hâle geldiği kabul edilmiştir. Öte yandan Türkiye'nin siyasi reform sürecine devam etmesi ve bu arada ekonomik ve mevzuat uyumu kriterleri yolunda, bu sefer, müzakere süreci içinde ilerlemesi beklenmektedir. Kopenhag siyasi kriterlerinden zaman içinde uzaklaşılması durumunda müzakereler askıya alınabilecek ve Türkiye'nin katılma süreci duracaktır.

Sonuç olarak, Türkiye Ankara Anlaşması'yla başladığı yolda ilerlerken büyük bir siyasi, hukuki dönüşüm ve teknik mevzuat alanında **değişim yaşamıştır**. Avrupa Birliği'ne üyelik, aday ülkenin anayasal yapısını, siyasi kültürünü ve ekonomik gelişimini derinden etkileyen bir sonuç yaratmaktadır. Bu Avrupa Birliği'nin uluslar üstü bir yeni siyasi aktör tipi olarak gelişmesinden kaynaklanmaktadır. Üyelik kriterleri söz konusu dönüşümü belirleyen ana ölçütler, işaretler ya da mihenk taşlarıdır. Türkiye bu sürecin içinde ve üyelik kriterlerinin işaret ettiği yönde büyük bir dönüşüm yaşamaktadır.

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KİŞİLERİN SERBEST DOLAŞIMI VE TÜRK VATANDAŞLARINA GETİRİLEN KISITLAMALAR

Avrupa Birliği'nde Kişilerin Serbest Dolaşımı

Roma Anlaşması, (Md.48-51) Toplulukta işçilerin ve ailelerinin serbest dolaşımını temel bir hak olarak ortaya koymuştur. Bu; istihdam, ücret ve istihdam şartlarında üye ülkeler işçileri arasında milliyete dayalı her türlü ayrımcılığın ortadan kaldırılması ilkesine dayanmaktadır.

Avrupa Birliği'nde ücretli çalışanların diğer bir deyişle işçilerin serbest dolaşımı, iç pazarın dayandığı dört temel serbestiden birisidir. Kuruluş yıllarında sadece işçilerin serbest dolaşımına önem verilirken 1990'lı yıllarda serbest dolaşım geliştirilmiştir. Serbest dolaşım, AB hukukuna göre dört temel haktan oluşmaktadır. Bunlar; **açık işlere başvuru hakkı, iş bulabilmek için Topluluk içinde seyahat hakkı, işin yapıldığı ülkede oturma (ikamet) hakkı ile işin sona ermesinden sonra veya emeklilik durumunda o ülkede oturma hakkıdır. (DS-2015)** İlk üç temel hak, Roma Anlaşması'nın 48'nci maddesinde yer almıştır. Son hak ise Konseyin 29 Mayıs 1976 tarih ve 1251/70 sayılı Tüzüğü ile tanınmıştır.

AB ülkelerinde ikamet ve çalışma hakkı; malların, sermayenin, hizmetlerin ve kişilerin serbest dolaşımının mevcut olduğu **Avrupa Tek Pazarı'nın** temel unsurudur. İşçilerin serbest dolaşımı, kişilerin iş imkânlarını geliştirmesine ve işverenlerin ihtiyaç duyduğu kişileri işe almasına izin verir. Avrupa bütünleşmesinin ilk döneminde serbest dolaşım hakkı, ekonomik olarak aktif kişilerle (işçiler, meslek sahipleri ve hizmet arz edenler) sınırlı tutulmuştur. Daha sonraki aşamada, yer değiştirme gerekçeleri ne olursa olsun, bütün Avrupa Birliği vatandaşlarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

Serbest dolaşım, Topluluk içinde işçilerin istihdam, ücret ve çalışma şartları açısından uyrukluğa dayalı ayırım yapılmaksızın bütün üye ülkelerde çalışabilmelerine imkân sağlamaktadır.

İşçilerin serbest dolaşımı, emek faktörünün herhangi bir engelle karşılaşmadan Avrupa Birliği üyesi ülkelerde serbest dolaşımını ifade etmektedir. Bir işverene bağlı olarak gelir getirici bir işte çalışan her nitelikteki AB üyesi ülke vatandaşlarının diğer bir üye ülkede de çalışma hakkına sahip olmasını ve çalışma şartları, sosyal yardımlar, vergilendirme konularında o ülke işçileri ile eşit muameleye tabi tutulmasını düzenlemektedir. **Çalışma hakkı (istihdam)** diğer üye ülkelerde; iş arama, bu amaçla ikamet ve kalma, aile üyeleriyle bir araya gelme haklarını içermektedir. Zamanla AB vatandaşlarının ve aile bireylerinin bir başka üye devlete taşınmaları durumunda üye ülke vatandaşlarının sosyal güvenlik haklarının kesintiye uğramaması için sosyal güvenlik haklarını da kapsamıştır. Serbest dolaşım ilk olarak göçmen işçiler ve ailelerine Avrupa iş gücü piyasalarına erişimi sağlamak amacıyla uygulanmaya başlanmıştır. Zaman içinde bu hak AB ülkelerinde yaşayan herkesi kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Günümüzde iç sınır kontrollerinin kaldırılmasıyla kişiler bir üye devlet içinde olduğu gibi Avrupa içinde de serbestçe hareket edebilmektedir. Böylece diğer bir AB ülkesinde okumak, çalışmak ya da emekli olmak mümkün olmuştur. Bu özgürlükler, **Avrupa Vatandaşlığı** ile somutlaştırılmıştır. Avrupa Tek Pazarı'nın 1992 yılı sonunda tamamlanmasıyla kişilerin serbest dolaşımı tüm üye ülkelerde işlerlik kazanmıştır. Kişilerin serbest dolaşımı AB'nin başlangıcından bu yana Topluluk müktesebatının bir parçası olmuştur. Avrupa bütünleşmesinin ilk döneminde serbest dolaşım hakkı, ekonomik olarak aktif kişilerle (işçiler, meslek sahipleri ve hizmet arz edenler) sınırlı tutulmuştur. Serbest dolaşım hakkı üç temel unsur içerir: **İstihdam imkânı**: AB vatandaşının herhangi bir başka üye devlette iş arama ve istihdam edilme hakkı vardır. **İkamet Hakkı**: İşçilerin ev sahibi ülkede ikamet ve ailesinin bu ülkeye getirme hakkı vardır. **Eşit Muamele**: Vatandaşlığa dayalı ayrımcılık yasaklanmıştır. (DS-2014)

Avrupa Birliği'nde serbest dolaşım **kamu düzeni veya kamu sağlığı sebepleriyle** sınırlanabilir. (DS-2015) Ekonomik olarak aktif olmayan kişilerin ikamet hakkı, konuk oldukları üye devlete yük olmamalarını sağlayacak yeterli kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır.

Diğer bir üye ülke vatandaşı olan işçi istihdam şartları bakımında yerli işçilerden farklı işleme tabi tutulamaz. Yerli işçilerle aynı sosyal, vergi, mesleki eğitim ve yeniden eğitim imkânlarından yararlanır.

Topluluk içinde tek bir iş gücü piyasasının oluşturulması ile bütün AB vatandaşları aynı statü ile aynı iş fırsatına sahip olmuşlar, bu durum aktif ve dinamik bir iş piyasasının doğmasını sağlamıştır. İç sınır kontrollerinin kaldırılmasıyla kişiler bir üye devlet içinde serbestçe hareket edebilmektedir. Bu sayede başka bir AB ülkesinde okumak, çalışmak ya da emekli olmak mümkün olmuştur.

Avrupa Vatandaşlığı ve Serbest Dolaşım

AB vatandaşlığı, 1992 yılında **Maastricht Anlaşması** ile kabul edilmiş, Amsterdam Anlaşması (1997) ile vatandaşlığın kapsamı genişletilmiştir. (DS-2013) Maastricht Anlaşması ile AB vatandaşlığının getirmiş olduğu serbest dolaşım ve ikamet hakkı, sadece işçileri değil bütün vatandaşları kapsar ve işçi olmayanlara da ikamet hakkı verir. Amsterdam Anlaşması'nda Avrupa Birliği vatandaşı olmanın, ulusal kimliğin yerini almadığı onu tamamladığı belirtilmiştir.

AB vatandaşlığı üye ülke vatandaşlarına;

- Serbest dolaşım ve ikamet hakkı,
- Yerel seçimlerde olduğu gibi Avrupa Parlamentosuna seçilme ve oy kullanma hakkı,
- Kendi ülkesinin temsil edilmediği üçüncü ülkelerde bulunan diğer AB üyesi ülkenin temsilciliğinden yararlanma hakkı,
- Avrupa Komisyonuna şikâyet hakkı, Avrupa Parlamentosu ve Ombudsman'a dilekçe hakkını sağlar.

Üye devletlerden birinin vatandaşı olan herkes Birliğin de vatandaşıdır. Bu vatandaşlar üye devletlerin topraklarında, öngörülen bazı sınırlamalar ve şartlar çerçevesinde serbestçe dolaşma ve oturma hakkına sahiptir.

İşçi kavramı, AB'nin kurucu anlaşmalarında tanımlanmamıştır. Adalet Divanı bir kararında Hoekstra Davası, (C-75/63, ECR(1964) 1997) serbest dolaşıma ilişkin Topluluk kuralının doğru bir şekilde ve bir örnek uygulanmasını garanti etmek için Toplulukta anlaşıldığı biçimde bir tanımın bulunması gerektiğini belirtmiştir. Divan **işçiyi, bulunduğu üye devlette asgari ücret için belirlenmiş minimum seviyenin altında olsa bile bir başkasının yönetimi altında gerçek bir işi yüklenmiş olan ve bunun için kendisine bir ödeme yapılan kişi** olarak tanımlamıştır. (DS-2014)

Türk Vatandaşlarının Avrupa Birliği'nde Serbest Dolaşımı

Türkiye ile AB arasında kişilerin serbest dolaşımının sağlanması Ankara Anlaşması ile öngörülmüştür. (DS-2014) Fakat bugüne kadar taraflar arasında bu alanda kayda değer bir gelişme sağlanamamıştır.

Türk işçilerinin serbest dolaşımı konusunda alınan temel hukuki düzenleme 20 Aralık 1976 tarihli ve 2/76 sayılı **Ortaklık Konseyi Kararı**'dır. Bu karar ile Türk işçilerinin serbest dolaşımının, Katma Protokol'ün 36, Ankara Anlaşması'nın 12'nci maddelerinde belirtilen ilkelere uygun olarak **Aralık 1976 - Aralık 1986** tarihleri arasında aşamalı olarak gerçekleştirileceği öngörülmüştür. Konsey, 2/76 sayılı Karar ile işçilerin serbest dolaşımının ilk kademesinin uygulanma esaslarını belirlemiştir. Karar'ın temel ilkeleri şunlardır:

- Birinci kademe 4 yıl olarak belirlenmiş ve 1 Aralık 1980 tarihinde sona ermiştir.
- Topluluk içinde 3 yıldır çalışan işçiler, üye devletler işçilerinin öncelikli hakları saklı kalmak şartıyla, aynı meslek faaliyet kolu ile bölgede kayıtlı ve normal şartlarla yapılan işlere girebileceklerdir.
- Topluluk içinde 5 yıldır çalışan işçiler, o ülkedeki tam ücretli işlere serbestçe başvurabileceklerdir.
- İşçilerin aile ve çocukları, buldukları Topluluk ülkesindeki bölgesel eğitim imkânından yararlanabileceklerdir.

Topluluktaki Türk işçileri, Türkiye ve Topluluk üyesi ülkeler arasında mevcut ikili anlaşmalardan doğabilecek olumlu rejimlerden de faydalanabileceklerdir. Türk işçilerinin serbest dolaşım hakkından yararlanabilmelerinin temel şartı, **işçi statüsüdür**. İkinci şart, **işçinin ev sahibi ülkede düzenli iş gücü pazarına dâhil olmasıdır**.

AB ile müzakerelerde ikinci başlık olan İşçilerin Serbest Dolaşımı alanında çok az ilerleme kaydedilmiştir. 2011 Yılı İlerleme Raporu'nun değerlendirmesi şöyledir: "**Başlık 2 İşçilerin serbest dolaşımı alanında çok az ilerleme kaydedilmiştir. Bu alandaki AB müktesebatını uygulamaya yönelik hazırlıklar erken aşamadadır.**" İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunma Serbestisi, 11 Aralık 2006 tarihinde Konsey (Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi) tarafından kabul edilen ve 14-15 Aralık 2006 tarihlerinde AB Zirvesi'nde onaylanan Türkiye'ye ilişkin dondurma kararları kapsamındaki 8 başlıktan biridir.

Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nde kayıtlı olan ya da son uğradığı liman Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nde olan gemiler ve uçaklar tarafından taşınan malların serbest dolaşımına yönelik Türkiye tarafından getirilen kısıtlamalar yürürlükte kaldığı sürece, Türkiye bu başlığa ilişkin AB müktesebatını tam olarak uygulama konumunda olmayacaktır.

Schengen Vizesi ve Türk Vatandaşlarının Serbest Dolaşımına Getirilen Hukuk Dışı Vize Engeli

Schengen Vizesi: Avrupa Birliği'nde vize konusunda toplu bir düzenleme yapmaya yönelik **Schengen Anlaşması**, (Schengen I) 14 Haziran 1985 tarihinde Lüksemburg'un Schengen kasabasında **Fransa, Batı Almanya ve Benelüks** ülkeleri arasında imzalanmıştır. Amacı, taraf ülkeler arasında tüm kara, deniz ve hava alanlarındaki sınır denetimlerini kaldırmak, sığınma ve vize politikalarına ortak bir yaklaşım yoluyla üye devletlerin dış sınırlarındaki vize denetimlerinin koordinasyonunu sağlamaktır. (DS-2013) 19 Haziran 1990'da imzalanan Schengen Anlaşmasını Uygulama Konvansiyonu ile anlaşma uygulamaya konulmuştur. İkinci anlaşma (Schengen II) 26 Mart 1995'de yürürlüğe girmiş ve Portekiz

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE İLİŞKİLERİ

ile İspanya da Anlaşma'ya katılmışlardır. **895 sayılı karar**, Schengen düzenlemelerine taraf ülkeler ile AB'ye 1 Mayıs 2004 tarihinde üye olan ülkelere birinden geçerli vizesi veya ikamet izni olan üçüncü ülke vatandaşları için AB'nin yeni üyelerinden (bu karara taraf olmaları hâlinde) transit geçişlerde 5 gün süreyle vize muafiyeti öngörmektedir.

Schengen düzenlemelerine taraf 26 ülke 2012 yılı itibarıyla şunlardır: Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, İsviçre, Letonya, Litvanya, Estonya, Slovakya, Slovenya, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Macaristan, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İspanya, İsveç, İtalya, İzlanda, Lüksemburg, Norveç, Portekiz, Yunanistan, Malta ve Lihtenştayn'dır. Alanı 4.312.099 kilometre kare'dir. (Norveç ve İzlanda, AB'ye üye olmamakla birlikte Anlaşma'ya taraftır. **(DS-2013)** İsviçre, 5 Haziran 2005 tarihinde yapılan halkoylaması sonunda Schengen Anlaşması'nı %54,6'lık oranla kabul etmiş ve 31 Aralık 2008'de Alan'a girmiştir. Lihtenştayn ise 19 Aralık 2011 tarihinde Anlaşma'yı kabul etmiştir.)

26 Avrupa ülkesi arasında pasaportsuz seyahate imkân tanıyan mevcut kurallar, **Schengen Sınırlar Kodu** (Schengen Borders Code) uyarınca kamu politikasına ve iç güvenliğe ciddi tehdit gerekçesiyle, üye ülkelerin istisnai ve geçici olarak sınır kontrollerine başvurabileceğini öngörmektedir. **(DS-2015)**

Türk Vatandaşlarının Serbest Dolaşımına Getirilen Hukuk Dışı Vize Engeli

Avrupa Birliği ülkelerinin Türk vatandaşlarından Ekim 1980'den itibaren vize istemesi, iş gücünün serbest dolaşımının gerçekleştirilmesine engel oluşturan yasal olmayan çok önemli bir uygulamadır. **(DS-2014)** Türkiye'ye ilk vize uygulayan Topluluk ülkesi **Yunanistan'dır**. Bu ülke AB'ye üye olmadan önce 24 Nisan 1965 tarihinde Türk vatandaşlarına vize uygulamaya başlamıştır. Topluluk ülkelerinden Almanya ve Fransa 5 Ekim 1980, Benelüks ülkeleri 1 Kasım 1980, Danimarka 1 Mayıs 1981, İngiltere 22 Haziran 1989, İrlanda 10 Aralık 1989, İtalya 3 Eylül 1990, Portekiz 24 Haziran 1991, İspanya ise 1 Ekim 1991 tarihinden sonra Türk vatandaşlarından vize talep etmeye başlamıştır. **ABAD**, Eylül 1987 - Şubat 2011 tarihleri arasında Türk vatandaşları ve şirketlerinin taraf olduğu 51 davada AB ülkelerinin yorumlarının geçerliliğini kabul etmiştir. Bu davaların önemli bir kısmı Vizesiz Avrupa konusuyla doğrudan ilgilidir. Türk vatandaşlarına serbest giriş hakkı tanınmasına için yapılacak en etkili mücadele, Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Anlaşma'nın (ABİDA: TFEU) 258'nci maddesinin ihlal edilmesinden dolayı meydana gelen kayıp ve hasar tazminatı için üye ülkeye dava açmaktır.

AB ile yürütülen katılım müzakerelerinin ilk dört başlığı, **malların, işçilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımıdır.** **(DS-2013)** Müzakere sürecinde Türkiye diğer aday ülkelere göre ayrımcılığa maruz kalmaktadır. Avrupa Birliği Türkiye'ye karşı 17 Aralık 2004 tarihinden sonra samimi olmalı, Kopenhag kriterleri dışında Türkiye'ye özel kriterler koymamalı ve ayrımcı davranmamalıdır. Eğer AB, tüm müktesebatını yok sayarak devamlı Türkiye'nin önüne engel çıkarır ve Türkiye'yi "bizden değildir" (bizim kültürümüzden değildir) diyerek dışlarsa Türkiye-AB ilişkileri mutlu sonla bitmeyebilir. AB Türkiye'ye karşı BOBON kriterleri (BO: Bizden Olanlar, BON: Bizden Olmayanlar) uygulamaktan vazgeçmeli, imza attığı uluslararası hukuk belgelerine (Ankara Anlaşması ve Katma Protokol) sadık kalmalı, ABAD kararlarının üye ülkeler tarafından uygulanmasını sağlamalıdır.

16 Aralık 2013 Tarihli Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması

Türkiye ile AB arasında Vize Serbestisi Diyalogu Mutabakat Metni ve Geri Kabul Anlaşması eş zamanlı olarak 16 Aralık 2013 tarihinde Ankara'da imzalanmıştır. Bu anlaşmalar ile Türkiye, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının AB üyesi ülkelere vizesiz seyahat edebilmeleri ve bunun karşılığında Türkiye'nin kendi ülkesinden transit olarak AB üyesi ülkelere düzensiz olarak geçen 3. ülke vatandaşı veya vatansız göçmenleri geri alma taahhüdünde bulunmuştur. Geri Kabul Anlaşması, Avrupa'nın uzun zamandır yürüttüğü sınır kontrolünü sınırların ötesine taşımak politikasının bir sonucudur.

Anlaşmanın önemli hükümleri şöyledir:

- AB üyesine belgesiz olarak giden 3. ülke vatandaşları bu ülkelere girmeden önce son transit geçiş yaptıkları ülke Türkiye ise, belgesiz göçmenler geri kabul edilecektir.
- Yasadışı yollarla AB ülkelerine giden veya bu ülkelerde buldukları sırada yasadışı duruma düşen Türk vatandaşlarını Türkiye geri alacaktır.
- Geri Kabul Anlaşmasının kapsamına İngiltere, İrlanda ve Danimarka girmediğinden, bu ülkelere gidişlerde vize muafiyeti hakkı doğmayacaktır.
- Türkiye yabancılarla ilgili işlemlerde AB müktesebatına uyum sağlayacak ve gerekli etkili uygulamaları gerçekleştirecektir.
- Türkiye doğusundan gelecek mülteciler için coğrafi sınırlandırmayı şimdilik kaldırmayacaktır. Siyasi, dinsel, mezhepsel gibi sebeplerle adı geçen coğrafyadan gelen kişileri Türkiye şimdilik mülteci kabul etmeyecektir.
- Türkiye sadece bazı uluslararası anlaşma, sözleşme ve protokollerden sadece vize muafiyeti ve Geri Kabul Anlaşmasının düzgün işlemesiyle doğrudan ilgisi bulunanlara taraf olacaktır.

İLERLEME RAPORLARI: TÜRKİYE'Yİ ÜYELİĞE HAZIRLAMAK

Avrupa Birliği'nde Genişlemenin Enstrümanları

Avrupa Birliği (AB) bütünleşme (integration) süreci üç temel dalga üzerinden yürütülmektedir. Buna **bütünleşmenin üç temel boyutu** da diyebiliriz. Bunlar genel olarak **genişleme (enlargement)**, **derinleşme (deepening)** ve **yaygınlaşma (widening)** başlıkları altında toplanabilecek oldukça karmaşık, çoğu teknik ve bürokratik ve ama mutlaka siyasi yoğun gayret ve çabılara dayanmaktadır.

Avrupa bütünleşmenin başlıca hedefinin barış, özgürlükler, insan hakları, demokrasi, hukukun üstünlüğü gibi değerlerin kıta geneline yaygınlaştırılması olduğu düşünüldüğünde, genişlemenin teknik olarak değilse bile siyasi bir yönelim olarak 1950'lerdeki kurucu antlaşmalardan bu yana gündemde olduğunu söylemek mümkündür. Roma Antlaşması'nın dibacesinde yer alan "**Avrupa halkları arasında daha sıkı bir birlik**" ifadesi bu kararlılığın bir yansımasıdır. Kurulduğu günden bugüne kadar genişleme Avrupa Birliği gündeminin hep ilk sıralarında yer almış, öte yandan AB üyeliği de tüm Avrupa devletlerinin daima ilgisini çekmiştir. Birliğin ilk genişlemesi 1973 yılında gerçekleşmiştir. Katılım koşullarının henüz tam olarak belirlenmediği ve müzakerelerin kurumsal bir yapıdan yoksun yürütüldüğü bu ilk genişleme dalgasıyla İngiltere, İrlanda ve Danimarka kurucu ülkelerden sonra Birliğe katılan ilk ülkeler olmuşlardır. **(DS-2014)** Yunanistan'ın katıldığı 1981, İspanya ve Portekiz'in katıldığı 1986, Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in üye olarak kabul edildikleri 1995 genişlemeleri de bazı küçük farklılıklarla temelde 237. maddede bahsi geçen yöntemle gerçekleştirilmiştir. Fakat Soğuk Savaş'ın sona ermesi ve Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra Orta ve Doğu Avrupa'da bağımsızlıklarına kavuşan pek çok devletin AB'ye üyelik için başvuruda bulunmaları üzerine; başvuru usulündeki, aday ülkenin yükümlülükleri ve müzakerelerin yönetimi gibi alanlarda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. AB'ye yeni üyelerin katılımıyla ilgili ilk yasal değişiklik 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan **Avrupa Birliği Antlaşmasıyla (Maastricht Antlaşması)** yapılmıştır.

21-22 Haziran 1993 tarihinde Danimarka'nın başkenti Kopenhag'da toplanan AB Zirvesi'nde üyelik adayı Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin üyeliğe kabul edilmeden önce karşılamaları gereken kriterler belirlenmiştir. Daha sonraları "**Kopenhag Kriterleri**" adıyla anılacak olan ve üyeliğin gerçekleşmesi için tüm adayların uymakla yükümlü olduğu bu kriterler literatürde genel olarak siyasi, ekonomik ve mevzuat uyumu olmak üzere üç başlık altında toplamaktadır.

Üyelik başvurusuyla başlayan ve katılım antlaşmasının yürürlüğe girmesiyle sona eren müzakereler son derece teknik ve karmaşık bir süreçtir. Avrupa Komisyonu'nun yönlendirdiği bu süreçte aday ülke, üye ülkeler ve birlik kurumları diğer önemli aktörlerdir. Birliğe katılmak isteyen ülke başvurusunu Konseye iletir. **(DS-2015)** Oybirliğiyle karar alan Konsey, adayın uygunluğunun belirlenmesi için **Komisyon'dan görüşünü (avis)** hazırlamasını talep eder. Bu aşamada Komisyon, başvuruyu yapan ülkenin AB Antlaşması'nın 49. maddesindeki şartları taşıyıp taşımadığını inceler. Komisyon hazırladığı raporda olumlu görüş bildirir ve bu yönde tavsiyede bulunursa, Konsey oybirliğiyle ilgili ülkeyi üye adayı ilan eder. Adaylık statüsünün verilebilmesi için ilgili ülkenin siyasi kriterleri karşılaması, ekonomik kriterler ile mevzuat uyumu konusunda ise gelişme göstermesi beklenir. Komisyon adaylık statüsü verilen ülke hakkında **Konsey ve Parlamento'ya** sunulmak üzere ilerleme raporları hazırlar. Bu raporlarda adayın üyeliğinin gerçekleşeceği tarihe kadar olan süreçte üyelik koşulları konusunda göstereceği ilerlemeler yakından takip edilir, eksik bulunan yönler dikkat çekilir ve tavsiyelerde bulunulur. **(DS-2014)**

Aday ülkenin yükümlülüklerine karşılık üyeliğe hazırlanabilmesi için AB tarafından çeşitli mekanizmalar harekete geçirilir. Bunlar kırsal ve bölgesel kalkınma yardımları, altyapı yatırım kredileri, tarımsal destekler vb. olabileceği gibi aday ülkeye bazı Topluluk programlarına katılım hakkı da verilebilir. Katılım sürecinin teknik boyutuna ilişkin olarak ise AB, **Katılım Ortaklığı Belgesi**'ni yayımlar. Birlik tarafından aday ülkeden kısa ve orta vadedeki beklentiler bu belge ile ortaya konur. Aday ülke de bu beklentileri ne şekilde ve ne zaman karşılayabileceğini bildiren **Ulusal Programını** hazırlayarak AB'ye sunar. Müzakerelerin başlamasından önceki son aşama ise **Müzakere Çerçeve Belgesi'nin** hazırlanmasıdır. Müzakerelerin hangi esaslar üzerinden yürütüleceğinin belirtildiği bu belge, oybirliğiyle karar alan Konsey tarafından kabul edilir. Müzakereler **Hükümetlerarası Konferans'ın (HAK)** toplanmasıyla başlatılır. Müzakereler Konsey bünyesindeki **Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER)** ile aday ülkenin belirleyeceği Müzakere Heyeti arasında yürütülür. **(COREPER: AB üyesi ülkelerin AB nezdindeki daimi temsilcilerinden (büyükelçiler) oluşan COREPER, AB Bakanlar Konseyinin gündeminde yer alan konuların hazırlanmasına yardımcı olur. Komisyonun hazırladığı yasa teklifleri ve tavsiyeler öncelikle COREPER tarafından ele alınır, daha sonra ilgili Bakanlar Konseyinde gündem maddesi teşkil eder. (DS-2013)** 2004 genişlemesinde 31 olan başlık sayısı 2005'te müzakerelere başlayan Türkiye ve Hırvatistan ile 2011'de başlayan İzlanda için 35 olarak belirlenmiştir.

AB'nin Genişleme Strateji'si üç temel ilkeye dayanmaktadır; **konsolidasyon (consolidation)**, **koşulluluk (conditiona-**

ity)ve **iletışim** (communication). **(DS-2015)** Konsolidasyon ilkesine göre Komisyon, dikkatli ve planlı şekilde yürütülen katılım sürecinin Avrupa projesine olumlu katkıda bulunduğunu dile getirmektedir. Bu ilkeye göre, Avrupa entegrasyonunun ivmesi korunurken Birliğin yeni üyeleri hazmetme kapasitesinin göz önünde bulundurulması hem Birliğin hem de aday ülkelerin ortak çıkarma olan önemli bir husustur. Koşulluluk ilkesine göre, Birlik, üyeliğe ilişkin benimsediği kriterlerin aday ülkeler tarafından yerine getirilmesini talep etmekte titiz davranmalı ancak ilerlemeyi ödüllendirmekte de aynı derecede adil olmalıdır. Üyelik talebinde bulunan ülkeler, buldukları safhanın şartlarını yerine getirdikleri takdirde, sürecin bir aşamasından diğerine ilerleyebilirler. **(DS-2013)** İletışim ilkesine göre, genişleme politikasının sürdürülmesi için geniş halk desteği sağlamak elzemdir. AB'nin katılım sürecinin amaçları ve zorlukları ile ülkelerle ne şekilde ilgilendiğini daha iyi ifade etmesi gerekmektedir. Birlik, vatandaşlarının endişelerine doğrudan yanıt vermelidir.

Birlik aday ülkeyi üyeliğe hazırlarken zaman içerisinde gelişen, değişen ve çeşitlenen bir takım enstrümanlar da geliştirmiştir. Özellikle müzakere sürecinin yönetilmesi açısından sistematik hâle getirilen bu enstrümanlarla Avrupa Birliği, kurumlar aracılığıyla bir taraftan genişleme politikalarını belirlerken, diğer taraftan da hem kendisini hem de aday ülke başta olma üzere tüm tarafları belli belgelerle, belli taahhütler altına da sokmuş olur. Bu bağlamda **Genişleme Strateji Belgeleri**, **Katılım Ortaklığı Belgeleri** ve **İlerleme Raporları** AB tarafından, **Ulusal Programlar** da aday ülke tarafından yayınlanarak adaylık ve müzakere sürecinde kısa ve orta vadede gerçekleştirilen ve gerçekleştirilmesi gerekenler detaylı bir şekilde ele alınmış olur.

Genişleme Strateji Belgeleri

Avrupa Komisyonu'nun **her yıl** (genellikle Ekim ya da Kasım aylarında) ilerleme raporlarıyla birlikte açıkladığı **Genişleme Stratejisi Belgesi**, Komisyonun Birliğin genişlemesi hakkındaki bir yıllık dönemi kapsayan görüş ve düşüncelerini içeren bir belgedir. Her yıl düzenli olarak yayınlanan bu belge, "giriş, başlıca zorluklar, aday ülkelerde kaydedilen ilerleme ve genişleme gündemi, genişleme sürecinin desteklenmesi" ve son olarak da "sonuçlar ve tavsiyeler" bölümlerinden oluşmaktadır. Belge, kısaca AB'nin genişleme politikasında son bir yılda yaşanan gelişmeleri değerlendirilirken bir yandan da aday ve potansiyel aday ülkelerin mevcut durumuna ilişkin genel bilgiler içermektedir. **(DS-2013)**

Ek Protokol: Türkiye-AB ilişkilerinin hukuki temelini oluşturan 1963 tarihli Ankara Anlaşması'nı, 1 Mayıs 2004 tarihinde AB üyesi olan 10 ülkeyi kapsayacak şekilde genişleten nitelikte bir metindir. 29 Temmuz 2005 tarihinde, Avrupa Birliği Dönem Başkanlığı (İngiltere) AB Komisyonu ve ülkemiz arasında mektup teatisi yoluyla imzalanmıştır. Türkiye, protokolle birlikte bir bildirme yayımlayarak, atılan imzanın, 10 yeni AB üyesinden biri olan Kıbrıs Cumhuriyeti'ni tanıma anlamına gelmediğini duyurmuştur. **(DS-2013)**

14 Ekim 2009 tarihinde Avrupa Komisyonunun, AB'ye aday ve potansiyel aday ülkeler ile ilgili hazırladığı 2009 ilerleme raporları ve 2009-2010 dönemini kapsayan Genişleme Strateji Belgesi açıklanmıştır. Belgede Batı Balkan ülkeleri arasından Hırvatistan ve Makedonya'nın aday ülke; Arnavutluk, Bosna-Hersek, Sırbistan, Aralık 2008'de üyelik başvurusunda bulunmuş olan Karadağ ve 17 Şubat 2008'de bağımsızlığını ilan eden Kosova'nın ise potansiyel aday ülke statüsünde olduğu Birlikte, adı geçen ülkelerin üyelik süreçleri değerlendirilmektedir.

PHARE Programı: Phare, ilk kez 1989 yılında oluşturulan, AB'nin aday ülkelere katılım öncesi yaptığı üç finansal yardım ögesinden biridir. Bu yardım programı, AB'ye aday olmak isteyen Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinde komünist rejimlerin yıkılmasının ardından, bu ülkelerin ekonomilerini yeniden yapılandırma çabalarını desteklemek amacıyla oluşturulmuştur. **(DS-2014)**

Katılım Ortaklığı Belgeleri

1994 yılında Essen'de yapılan toplantıda AB Konseyi, tam üyelik için başvuruda bulunan Merkezî ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılım öncesi hazırlık stratejilerini belirmeye başlamıştır. Bu stratejinin üç temel unsuru bulunmaktadır; Avrupa Antlaşmalarının uyarlanması, finansal yardım programı olan PHARE Programı ve tüm üye ve aday ülkelerin ortak çıkar ve meselelerini tartışabileceği "yapısal bir diyalog" platformunun tesis edilmesi. AB'nin bütün adaylar için uygulamaya karar verdiği katılım öncesi strateji şu başlıklardan oluşmaktadır: AB Antlaşmaları, Katılım Ortaklığı Belgeleri, Ulusal Programlar, Katılım Öncesi Finansal Yardımlar (PHARE, ISPA, SAPARD, IFIs) ve Topluluk Program ve Ajanslarına Katılım.

Aday ülkelerin üyeliğe giden yolda katılım öncesi stratejilerden en önemlisi **Katılım Ortaklığı Belgesi'dir (KOB)**. AB müktesebatinin bir parçası olan KOB, adaylık başvurusu kabul edilen ülkeler için Komisyon tarafından hazırlanır ve AB Resmî Gazetesi'nde yayınlanır. KOB aday ülkelerin üyeliğe giden yolda kısa (1-2 yıl) ve orta vadede (3-4 yıl) yapmaları gerekenleri gösteren bir anlamda yol haritasıdır ve ihtiyaçlar çerçevesinde güncellenmektedir. **(DS-2014)** Katılım Ortaklığı Belgelerinde yer alan önceliklerin uygulanması, alınması gereken önlemler için belirli bir takvim düzenlenmesi ve bu amaçla gerekli insan ve finans kaynaklarının belirlenmesine yönelik olarak aday ülkeler de Ulusal Programlarını hazır-

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE İLİŞKİLERİ

lamaktadırlar. “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmıştır. Türkiye için 2012 yılına kadar dört KOB hazırlanmıştır.

Ombudsmanlık: Ombudsman ya da kamu denetçisi, kamu hizmetlerinin yürütülmesi esnasında yaşanan sorunlar hakkındaki şikâyetleri alan, bu konularda araştırmalar yapan ve sorunları çözmekle görevlendirilmiş bağımsız bir kamu otoritesidir.

Ulusal Programlar

Ulusal Program: Aday ülkelerin KOB'a karşılık olmak üzere hazırladıkları, adaylık sürecinde kısa ve orta vadede gerçekleştirecekleri tüm çalışmalarını detaylı bir takvim ve mali kaynaklarla ortaya koyan bir programdır. 1997 yılının sonunda yapılan Lüksemburg Zirvesi'nde benimsenen zenginleştirilmiş katılım öncesi stratejinin önemli başlıklarından biri de aday ülkelerin hazırladıkları ulusal programlardır. Bu programlar aday ülkeler tarafından KOB'da belirtilen hedef ve önceliklerin yerine getirilmesi ve AB müktesebatına uyumun sağlanması amacıyla hazırlanmaktadır. Bağlayıcı bir hüküm olmamakla beraber, Komisyon tarafından hazırlanan her KOB'a karşılık olarak aday ülkelerin bir Ulusal Program hazırlaması beklenmektedir.

İlerleme Raporları

Gündem 2000'in genişleme açısından beraberinde getirdiği en önemli yeniliklerden biri, aday ülkelerin müzakere süreci tamamlanmaya kadar Kopenhag Kriterleri'ni ne ölçüde karşıladığını tespit etmek amacıyla Komisyon'un “**İlerleme Raporları**” yayımlamaya başlamasıdır. Komisyon, Aralık 1997 Lüksemburg Konseyi'nde ve Haziran 1998'de Cardiff'te yapılan Konsey toplantısında, her bir aday ülkenin katılım yönünde kaydettiği ilerlemeyi içeren ilk İlerleme Raporlarını 1998 yılı sonunda sunacağını AB Konseyi'ne bildirmiştir. Bu tarihten itibaren Komisyon, üyeliğe hazırlanan aday ülkelerin kaydettikleri gelişmeleri, katılım öncesi stratejisinin bir parçası olarak, düzenli bir şekilde AB Konseyi'ne rapor etmektedir. Komisyon'un aday ülkelerin talebinden bağımsız olarak 1998 yılından beri her yıl düzenli olarak yayımladığı İlerleme Raporları, Kopenhag Kriterleri'ni temel alarak, aday ülkelerin AB'ye üye olabilmeleri için yerine getirmeleri beklenen öncelikleri ve aday ülkenin raporun yayımlandığı döneme kadar gösterdiği ilerlemeleri içeren bir belgedir.

Komisyon, bu belgeleri her bir aday ülke için ayrı ayrı yayımlamaktadır. Komisyon bu raporlar vasıtasıyla katılım öncesi stratejinin bir parçası olarak aday ülkenin üyelik yönünde kaydettiği gelişmeler hakkında Konsey'e **görüşünü** bildirmektedir. Komisyon bu raporları hazırlarken aday ülkelerden sağladığı bilgiler, çeşitli uluslararası örgütlerin değerlendirmeleri, AB Konseyi'nin değerlendirmeleri, AB Parlamentosu'nun rapor ve kararları ve sivil toplum kuruluşlarının rapor ve değerlendirmelerinden faydalanmaktadır.

Komisyon, oldukça detaylı olarak hazırlanan bu raporlarda, aday ülkenin gösterdiği gelişmeleri değerlendirmekle kalmayıp aynı zamanda üyelik yolunda yapılması beklenen noktalara da ışık tutmaktadır. Bu anlamda **İlerleme Raporları, aday ülkenin Kopenhag Kriterleri'ni karşılaması sürecinde kullanabileceği bir rehber niteliği de taşımaktadır.** Bu raporların 1998'de hazırlanan ilk rapordan sonra daha sistematik ve ayrıntılı bir hâl almaya başladığı görülmektedir. Türkiye için 1998 yılından 2014 yılına kadar toplam **17 İlerleme Raporu** yayınlanmıştır.

TÜRKİYE - AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİNİN MEVCUT DURUMU VE GELECEĞİ

Türkiye-Avrupa Birliği (AB) ilişkileri 1959 yılında Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)'na yapmış olduğu **ortak üyelik** başvurusuna dayanmaktadır. (**Ortak Üyelik**: AB'ye tam üyelik statüsünün dışında, AB ile ortak üye ülke arasında ileri ekonomik ve siyasi bütünleşmenin sağlandığı bir statüdür. (**DS-2013**)) Türkiye'nin yapmış olduğu başvuru üzerine 12 Eylül 1963 tarihinde, Türkiye ile AET Arasında Bir Ortaklık Yaratıcı Anlaşma imzalanmıştır. Kısaca Ankara Anlaşması olarak adlandırılan ortaklık anlaşması, gerekli onay süreci tamamlandıktan sonra, 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Ankara Anlaşması, ortak üyelik için üç dönem öngörmüştür. Bu dönemler, Hazırlık Dönemi, Geçiş Dönemi ve Son Dönemdir. Hazırlık Dönemi Geçici Protokol ile, Geçiş Dönemi Katma Protokol ile, Son Dönem ise 1/95 ve 2/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararları ile düzenlenmiştir. Türkiye - AB ilişkilerinin temel yasal dayanağı olan Ankara Anlaşması, Anlaşma'nın **28. maddesinde** ortaklık ilişkisinin temel hedefinin, Türkiye'nin AET'ye tam üyeliği olduğunu açıklamaktadır. (**DS-2015**) Bununla birlikte, tam üyelik için gümrük birliğinin sorunsuz bir şekilde gerçekleştirilmesini ve yürütülmesini bir ön koşul olarak ortaya koymaktadır. Hazırlık Dönemi Ankara Anlaşması'nın yürürlüğe girdiği 1 Aralık 1964 tarihinde başlamış ve 31 Aralık 1972 tarihinde sona ermiştir. Hazırlık Dönemi'ni takiben 1 Ocak 1973 tarihinde Geçiş Dönemi başlamıştır ve 31 Aralık 1995 tarihinde tamamlanmıştır. Geçiş Dönemi'nin sona ermesiyle birlikte 1 Ocak 1996 tarihinde, Ankara Anlaşmasının ortaklık ilişkisi için öngördüğü Son Dönem'e geçilmiştir. (**DS-2014**) Son Dönem'in, Türkiye ile AB arasındaki gümrük birliğinin sorunsuz bir şekilde uygulandığı ve Türkiye'nin ekonomik ve siyasi olarak AB'ye daha da yaklaştığı bir dönem olması hedeflenmiştir.

Türkiye'nin ortaklık ilişkisinin Son Dönemi'nden beklentisi, AB'nin Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile başlattığı **beşinci genişleme sürecine katılmak** olmuştur. Ancak Türkiye için bu beklentinin gerçekleşmesi, beşinci genişleme sürecinde yer alan ülkeler için olduğu kadar kolay olmamıştır. AB, beşinci genişleme sürecini başlatma kararını açıkladığı Aralık 1997 Lüksemburg Zirve Toplantısı'nda Türkiye için bir tam üyelik alternatifi geliştirmiştir. **Türkiye İçin Avrupa Stratejisi** adı verilmiş olan alternatif, gümrük birliğinin genişletilmesi ve geliştirilmesi hedefini içeren bir stratejidir. (**DS-2014**) Türkiye'nin önerilen yeni stratejiyi kabul etmemesi ve tam üyelik talebinde ısrar etmesi üzerine ilişkiler kısa bir süre askıya alınmıştır. Lüksemburg Zirve Toplantısından iki yıl sonra, **Aralık 1999 Helsinki Zirve Toplantısında** Türkiye'nin diğer tam üye aday ülkelerle eşit statüye sahip bir tam üye adayı olduğu kararı alınmıştır. Böylece Türkiye'nin tam üyelik süreci başlamıştır.

Beşinci Genişleme Süreci: AB'nin tarihî genişleme sürecidir. Çek Cumhuriyeti, Polonya, Macaristan, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya, Estonya, Letonya, Litvanya, Güney Kıbrıs ve Malta'nın 1 Mayıs 2004 tarihinde AB'ye tam üyelikleriyle birlikte beşinci genişleme sürecinin ilk dalgası gerçekleşmiştir. Genişleme sürecinin ikinci dalgasında yer alan Bulgaristan ve Romanya, 1 Ocak 2007 tarihinde AB'ye tam üye olmuştur. Genişleme sürecinin üçüncü dalgasında ise Türkiye ve Hırvatistan yer almaktadır.

Helsinki Zirve Toplantısı'nda Türkiye'nin tam üye adayı olarak ilan edilmesinden tam beş yıl sonra, Aralık 2004 Brüksel Zirve Toplantısı'nda **Türkiye'nin Kopenhag Siyasi Kriterleri'ni yeterince karşıladığı** açıklanarak Türkiye ile tam üyelik müzakerelerinin 3 Ekim 2005 tarihinde başlatılması kararı alınmıştır. Aralık 2004 Brüksel Zirve Toplantısı kararları arasında Türkiye için önem arz eden diğer hususlar, kısaca aşağıda belirtilmiştir:

- Tam üyelik müzakereleri, ucu açık müzakereler olarak tanımlanmıştır. Ancak bu durum Türkiye'ye özgü olmayıp genişleme sürecinde yer alan tüm aday ülkeler için geçerlidir.
- AB, Türkiye'deki reform sürecini memnuniyetle karşılamakta ve Türkiye'nin reform sürecini sürdüreceğine olan inancını vurgulamaktadır. Ayrıca Avrupa Komisyonunun Türkiye'deki siyasi reform sürecini, özellikle de temel özgürlükler ve insan haklarına saygı ilkelerine uyumunu izlemeye devam edeceğini belirtmiştir.
- Komşu ülkelerle olan anlaşmazlıklara Uluslararası Adalet Divanında çözüm aranacaktır. (**DS-2015**)

Kopenhag Siyasi Kriterleri: Ülkede demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan haklarına ve azınlık haklarına saygıyı güvence altına alan istikrarlı kurumların varlığı, Kopenhag siyasi kriterleridir. Avrupa Komisyonu tarafından tam üye adayı ülkenin Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirdiği tespit edildiğinde, aday ülke ile tam üyelik müzakereleri başlatılır. Tam üyelik müzakerelerine başlamanın önkoşulu, Kopenhag siyasi kriterlerinin yerine getirilmesidir.

Türkiye'nin AB'ne tam üyelik müzakereleri, planlandığı gibi 3 Ekim 2005 tarihinde başlamıştır. Aynı tarihte Hırvatistan ile de tam üyelik müzakereleri başlatılmıştır. Türkiye'nin tam üyelik müzakerelerinde müzakereye açılan ilk AB müktesebatı başlığı, **Bilim ve Araştırma** olmuştur.

AB müktesebatı: AB mevzuatına verilen addır. Toplam otuz beş başlık altında sınıflandırılmıştır.

Avrupa Birliği'nin Bütünleşme ve Genişleme Dinamikleri

AB'nin 2000'li yıllardaki ekonomik bütünleşme dinamiği **ekonomik ve parasal birlik** ve bu birliğin **ortak para birimi Euro**, siyasi bütünleşme dinamiği **Lizbon Antlaşması**, genişleme dinamiği ise **beşinci genişleme sürecidir**.

AB'nin Ekonomik Bütünleşme Dinamiği: Ekonomik ve Parasal Birlik

Ekonomik ve Parasal Birliğin Esasları: AB federal bir yapıya değil, uluslarüstü bir yapıya sahiptir. Uluslarüstü yapıya sahip olan AB'nin çok sayıda ortak politikası vardır. Ortak politika kararları AB kurumları tarafından alınmakta ve alınan kararlar AB kurumları tarafından uygulanmaktadır. AB'nin para politikası da Avrupa Merkez Bankası ve Merkez Bankaları Sistemi tarafından yürütülmektedir. Bununla birlikte, bir ekonomik ve parasal birliğin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için ortak para politikasının ve tek para biriminin varlığı kadar, ortak maliye politikasının varlığı da şarttır. AB'nin EPB uygulamasının eksik yönü, ortak maliye politikasının olmamasıdır.

Ortak maliye politikası uygulayamayan AB, üye ülkelerin farklı maliye politikaları uygulamalarını en aza indirmek için üye ülkelere bazı sınırlamalar getirmektedir. Bu bağlamda AB'nin üç farklı sınırlaması mevcuttur. **Bu sınırlamaların ilki, Maastricht Kriterleri** olarak bilinen sınırlamalardır. EPB'nin üçüncü ve son aşamasına geçiş için üye ülkelerin sağlaması gereken kriterlerdir. Maastricht Kriterleri, AB'de Ekonomik ve Parasal Birlik başlığı altında ayrıntılı olarak açıklanmıştır. **İkinci sınırlama, EPB'e katılan ülkelerin uyması gereken kriterlerdir**. EPB'e katılan ülkelerin uyması gereken kriterler, **İstikrar ve Büyüme Pakti** kriterleri olarak bilinmektedir. (**İstikrar ve Büyüme Pakti Kriterleri:** Euro bölgesi ülkeleri için mali disiplin öngören Maastricht kriterleri, istikrar ve Büyüme Pakti kriterleri olarak kabul edilmektedir. Bu kriterler, bütçe açığı ve kamu borcu kriteridir. Bütçe açığı kriterine göre, üye ülkelerin bütçe açıkları GSYİH'lerinin %3' ünü geçmemelidir.) Kamu borcu kriterine göre ise üye ülkelerin kamu borçları GSYİH'lerinin %60'ını geçmemelidir. **Üçüncü sınırlama ise esasen bir sınırlama değil, üye ülkeler arasındaki işbirliğini gerekli kılan bir uygulamadır**. Üye ülkelerin para ve maliye otoriteleri yıllık **Genel Ekonomi Politikası İlkeleri** toplantılarında bir araya gelerek uzun dönem planları yapmakta ve fikir alışverişinde bulunmaktadır.

Ekonomik ve Parasal Birliğin Fayda ve Maliyeti: Birliğin faydaları aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Üye ülkelerin döviz rezervlerinin ortak bir havuzda toplanması, döviz rezervlerinin kullanımında önemli avantajlar sağlayacaktır. Ödemeler dengesi açık veren ülkenin açığı, fazla veren ülkenin fazlası ile kapatılacaktır. Birlik içi ticari işlemlerin finansmanı döviz ile gerçekleşmeyeceğinden, dövize olan ihtiyaç azalacaktır. Dolayısıyla EPB'nin, AB'nin dolara olan bağımlılığını azaltıcı etki yaratması beklenmelidir.
- AB gibi güçlü ekonomik bütünleşmelerde Euro gibi tek para biriminin varlığı, ilgili para birimine, ABD doları, Japon yeni gibi güçlü dünya paralarıyla rekabet edebilme olanağı tanıyacaktır. Böylece tek para birimi, uluslararası işlemlerde kabul gören yeni bir dünya parası olabilecektir.
- Finansal yönetim maliyetleri düşecektir. Dövizle işlem yapan kurumların faaliyetlerinin sona ermesi kaynak tasarrufu sağlayacaktır.
- Para birliği ülkelerine arasında sabit döviz kurlarının veya tek para biriminin varlığı, serbest ticaret ve faktör hareketleri için önemli avantajlar sağlayacaktır.
- Sermaye piyasasının bütünleşmesi, para birliği ülkelerine başka avantajlar da sağlayabilecektir. Para birliği ülkelerinden bir açık verdiğinde, ilgili ülke doğrudan para birliği piyasasından borçlanabilecektir.
- Para birliği ülkelerinin büyük bütçeli bir merkezi mali otoriteye sahip olmaları, güçlü bir mali uyumlaştırmaya işaret etmektedir.

Para birliğinin maliyeti, Mundell, McKinnon ve Kenen tarafından geliştirilen **optimum para alanları teorisi** aracılığı ile tartışılmaktadır. (**Optimum para alanları teorisi:** Bir ülkenin para birliğine katılması durumunda ulusal para politikası ve döviz kurları üzerindeki bağımsızlığını kaybetmesi nedeniyle ortaya çıkan maliyetleri analiz etmektedir.)

AB'de Ekonomik ve Parasal Birlik: 2014 yılı itibarıyla **28 AB üyesi ülkenin 19'u Euro Bölgesi'ndedir**. Bu ülkeler, Almanya, Fransa, İtalya, İspanya, Portekiz, Yunanistan, Hollanda, Belçika, Lüksemburg, Avusturya, Finlandiya, İrlanda, Güney Kıbrıs, Malta, Slovenya, Slovakya, Litvanya, Letonya ve Estonya'dır. Romanya daha önce açıkladığı 2015' te Euro Bölgesi'ne katılma hedefini ileri bir tarihe ertelemiştir. Diğer AB üyesi ülkeler (Birleşik Krallık ve Danimarka hariç) kriterleri karşıladıkları zaman Euro bölgesine katılmak zorundadır. **Birleşik Krallık ve Danimarka, Maastricht Antlaşmasında yer alan ayrıcalıklara dayanarak Euro'ya geçmeyen AB üyeleridir**.

Küresel Ekonomik Kriz ve Euro'nun Geleceğine İlişkin Değerlendirmeler: AB'nin tek para hedefini gerçekleştirerek Euro'yu tedavüle sokması, Avrupa bütünleşmesinin, hiç kuşkusuz en büyük başarısıdır. Fakat 2007 yılında ABD'de baş-

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE İLİŞKİLERİ

layan ve çok kısa süre içinde diğer ülkelere yayılan küresel ekonomik kriz, AB ekonomisini derinden etkilemiştir. Küresel ekonomik kriz, AB ülkeleri için adeta Euro krizine dönüşmüştür. Euro bölgesi ekonomisi 2009 yılında %4,1 küçülmüştür. 2010 yılına gelindiğinde Euro bölgesi sadece düşük büyüme hızı ile değil, aynı zamanda ağır bir borç yükü ile de karşı karşıya kalmıştır. Özellikle Yunanistan, İspanya ve İrlanda iflas riski taşıyan ülkeler olmuştur.

Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu (USAK)'a göre **Euro'nun geleceğine ilişkin üç farklı senaryodan söz edilebilir.** İlk senaryo, Euro Bölgesi'nin yapısal problemleri çözmemesi ve dağılmasıdır. İkinci senaryo, Euro Bölgesi'nin yeniden yapılanmasıdır. Bu senaryo, Euro Bölgesi'nin optimum para alanı niteliği taşımadığını kabul etmektedir. Senaryoya göre, Euro Bölgesi'nin optimum para alanı niteliği taşımasını engelleyen unsurlar ortadan kaldırılacak ve bu doğrultuda Euro Bölgesi yeniden yapılandırılacaktır. Üçüncü senaryo ise Euro Bölgesi'nin yeniden şekillendirilmesidir. Euro Bölgesi'nin gerekli reformları gerçekleştirerek yeniden yapılandırılmaması durumunda Bölge'nin ekonomisi görece zayıf ülkeleri Bölge'nin dışına çıkarılarak ekonomik yapıları birbirine benzeyen ülkelerle Euro Bölgesi yeniden şekillenecektir.

AB'nin Siyasi Bütünleşme Dinamiği: Lizbon Antlaşması

Lizbon Antlaşması, AB'nin 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren tadil anlaşmasıdır. Lizbon Reform Antlaşması veya kısaca Lizbon Antlaşması, hiç kuşkusuz AB'nin siyasi bütünleşme sürecinde çok önemli bir adımdır. **(DS-2014)** Lizbon Antlaşması, AB'nin mevcut antlaşmalarını tadil etmekte onların yerini almamaktadır. Lizbon Antlaşması ile gerçekleştirilen değişiklikler şunlardır:

Daha demokratik ve şeffaf Avrupa: Avrupa Parlamentosunun ve ulusal parlamentoların rollerinin güçlendirilmesiyle vatandaşlara seslerini duyurma-bilmek için daha fazla fırsat verilmekte ve AB ve ulusal düzeyde yetkilerin nasıl dağıldığı konusuna açıklık getirilmektedir.

- Avrupa Parlamentosuna daha güçlendirilmiş rol
- Ulusal parlamentolara AB kurumsal mekanizması içinde daha fazla rol
- Vatandaşlara seslerini daha fazla duyurabilme olanağı
- Yetki dağılımına açıklık getirilmesi
- AB'den ayrılma: **Lizbon Antlaşmasıyla** AB tarihinde ilk kez AB üyeliğinden çekilme olasılığı gündeme gelmiştir. **(DS-2013)**

Daha etkin Avrupa: Basitleştirilmiş çalışma metotları ve oylama kurallarıyla AB'ye iyileştirilmiş bir hareket kabiliyeti sunulmaktadır.

- Etkili ve etkin karar alma
- Daha istikrarlı kurumsal yapılanma
- Avrupalıların yaşamlarının iyileştirilmesi

Haklar ve değerler, özgürlük, birlik ve güvenlik Avrupası: Temel Haklar Sözleşmesi AB'nin birincil hukukuna dâhil edilerek AB değerleri yükseltilmektedir.

- Demokratik değerler
- Vatandaşların hakları ve Temel Haklar Sözleşmesi
- Avrupa vatandaşlarının özgürlüğü
- Üye ülkeler arasında birlik
- Herkes için artırılmış güvenlik

Küresel düzeyde bir aktör olarak Avrupa: Avrupa'nın dış politika araçları bir araya getirilerek AB küresel bir aktöre dönüştürülmektedir.

- Dışişleri ve Güvenlik Politikası 'na yeni Yüksek Temsilci
- Avrupa Dış Faaliyet Servisi
- AB'ye tek tüzel kişilik

AB'nin Genişleme Dinamiği: Beşinci Genişleme Süreci

Bilindiği gibi AB, oluşumundan günümüze kadar toplam **beş genişleme süreci yaşamıştır.** İlk genişleme, 1 Ocak 1973 tarihinde Birleşik Krallık, İrlanda ve Danimarka ile gerçekleşmiştir. İkinci genişleme sürecinde Yunanistan, üçüncü genişleme sürecinde ise İspanya ve Portekiz yer almıştır. Yunanistan 1 Ocak 1981 tarihinde, İspanya ve Portekiz 1 Ocak 1986 tarihinde tam üye olmuştur. İkinci ve üçüncü genişleme süreçleri Akdeniz genişlemeleri olarak adlandırılmaktadır. Dördüncü genişleme ise 1 Ocak 1995 tarihinde İsveç, Finlandiya ve Avusturya ile gerçekleşmiştir. Beşinci genişleme süreci, birçok yönüyle daha önceki genişleme süreçlerinden farklılık göstermiştir. Farklılığın temeli, beşinci genişleme sürecinde yer alan ülkelerin ekonomik ve siyasi yönleriyle AB ülkelerine benzememeleridir. Beşinci genişleme sürecinde Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri olarak adlandırılan Çek Cumhuriyeti, Polonya, Macaristan, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya, Estonya, Letonya, Litvanya, Bulgaristan, Romanya ile birlikte Akdeniz'den Güney Kıbrıs ve Malta yer almıştır. Bilindiği gibi, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri olarak adlandırılan ülkeler, eski Doğu Bloku ülkeleridir.

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE İLİŞKİLERİ

AB'nin beşinci genişleme sürecine Aralık 1999 Helsinki Zirvesi kararları ile Türkiye de katılmıştır. Çek Cumhuriyeti, Polonya, Macaristan, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya, Estonya, Letonya, Litvanya, Güney Kıbrıs ve Malta 1 Mayıs 2004 tarihinde AB'ne tam üye olmuştur. Söz konusu on ülkenin tam üyelikleri **beşinci genişleme sürecinin ilk dalgasını** oluşturmuştur. **Beşinci genişlemenin ikinci dalgası** ise Bulgaristan ve Romanya'nın tam üyelikleri ile 1 Ocak 2007 tarihinde gerçekleşmiştir. **(DS-2013) Genişlemenin üçüncü dalgasında** yer alan Türkiye ile ise tam üyelik müzakereleri, bulunduğu gibi, 3 Ekim 2005 tarihinde başlamış ve halen devam etmektedir. Türkiye ile aynı tarihte tam üyelik müzakerelerine başlamış olan Hırvatistan ile müzakereler 30 Haziran 2011 tarihinde sona ermiş ve tam üyelik antlaşması 9 Aralık 2011 tarihinde imzalanmıştır. Tam üyelikle ilgili onay prosedürünün tamamlanmasının ardından Hırvatistan 1 Temmuz 2013 tarihinde AB'ye tam üye olmuştur. 2015 yılı itibarıyla, **beşinci genişleme sürecinin üçüncü dalgasında Türkiye'nin yanı sıra, 2005 yılında gerçekleştirdiği tam üyelik başvurusu ile Makedonya, 2008 yılında gerçekleştirdiği tam üyelik başvurusu ile Karadağ ve 2009 yılında gerçekleştirdiği tam üyelik başvurusu ile Sırbistan, Arnavutluk ve İzlanda yer almaktadır. (DS-2014)**

Genişleme politikası kapsamında sekiz devlet yer almaktadır. Türkiye, İzlanda, Sırbistan, Karadağ, Makedonya ve Arnavutluk aday ülke konumunda bulunmaktadır. Bosna-Hersek ve Kosova potansiyel aday ülke statüsüne sahiptir. İzlanda Hükümeti, AB'nin dışarısında kalmanın İzlanda'nın çıkarlarına daha iyi hizmet ettiğini belirterek Mart 2015'te AB üyelik başvurusunu geri çektiğini açıklamıştır.

Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerinin Geleceğine İlişkin Değerlendirmeler

Türkiye AB ilişkilerinin geleceği AB'nin ekonomik bütünleşme dinamiği olarak kabul edilen **EPB perspektifinden değerlendirildiğinde,** tam üye adayı olan Türkiye'nin, tıpkı diğer aday ülkeler gibi EPB gereklerini yerine getirip euro bölgesine katılımının bir zorunluluk olduğu belirtilmelidir. Türkiye bu zorunluluk doğrultusunda Maastricht kriterlerini sağlamayı hedeflemektedir.

Türkiye AB ilişkilerinin geleceği, AB'nin siyasi bütünleşme dinamiği olarak kabul edilen **Lizbon Antlaşması çerçevesinde değerlendirildiğinde,** Türkiye'nin tam üyelikle birlikte demokratik, şeffaf, etkin, vatandaşlarının haklarını, değerlerini ve özgürlüklerini koruyan, birlik ve güvenlik içinde yaşayan, bu değerleriyle küresel bir güç olan AB'nin ilgili değerlerini benimsemiş ve özümsemiş bir ülke olacaktır. Dolayısıyla Türkiye, küresel ekonomik ve siyasi gücün ayrılmaz ve en stratejik parçalarından biri olacaktır.

Türklerin AB ile ilgili düşüncelerine ilişkin bilgilere yer verilecek olursa; AB'nin düzenli aralıklarla gerçekleştirdiği, Eurobarometer adı verilen kamuoyu yoklamalarında **Türkiye'nin AB'ye olan ilgisinin giderek düştüğü görülmektedir.** 2007 yılında yapılan kamuoyu yoklamasına göre, AB'ye olan güven duyan Türklerin oranı %38'dir. AB'ye tam üyeliğin iyi bir şey olduğunu düşünen Türklerin oranı 2005 yılının sonbaharında % 55 iken, 2006 yılının ilkbaharında % 44'e gerilemiştir. AB'nin geleceği hakkında iyimser olan Türklerin oranı % 52'dir. AB'ne üye ülkelerde bu oran % 69'dur.

Sonuç itibarıyla, Türkiye'nin tam üyelik müzakerelerindeki mevcut durumda bir ilerleme sağlanamaz ise Türkiye, AB'ye tam üye olmadan AB ile gümrük birliği oluşturmuş tek ortak üye olmayı sürdürecektir. Bu durumda gümrük birliğinin faydalarından yararlanacak, maliyetlerine ise katlanmaya devam edecektir. Bu gelişmeler karşısında Türkiye'nin AB'ye olan ilgisi ve güveni ise daha da azalacaktır.