

AB üyelik müzakerelerinde son durum

Cengiz Aktar*, Barış Gençler Baykan• ve Deniz Genç**

Yönetici Özeti

AB üyelik müzakereleri gündemden düşeli epey oldu. Ancak son günlerde yeni bir canlanmanın eşiğinde olduğumuza dair işaretler arttı. Eğer bu yıl içinde beklenen gelişmeler somutlaşırsa işler gözle görülür şekilde hızlanabilir. Düzenli bir şekilde AB müzakerelerindeki gelişmeleri kamuoyuyla paylaşan BETAM bu araştırma notuyla aday Türkiye'nin müzakerelerde nerede olduğunu, AB üye devletlerinin müzakerelere müdahalelerinin niteliğini ve bu müdahalelerin ne anlama geldiğini açıklayan analitik ve görsel bir çalışmayı dikkatinize sunuyor.

Üyelik Müzakerelerinde Mevcut Durum

Başladıkları 4 Ekim 2005'ten bu yana Avrupa Birliği üyelik müzakereleri hiçbir zaman layıkıyla cereyan etmedi ve zamanla gündemden düştü. Her ne kadar AB bakanlığımız ve bir ölçüde Avrupa Komisyonu çalışmalarını sürdürüyor olsalar da mevzuat uyumu ve müzakerelerin teknik altyapısı son derece yavaş ilerliyor. Tek bir karşılaştırma durumun ciddiyetini anlamak için yeterli: Türkiye ile aynı gün müzakerelere başlayan Hırvatistan müzakerelerini bitirdi, imzalanan Katılım Antlaşması üye ülkelerin parlamentolarında onay sürecinde ve bu yıl 1 Temmuz'da üye olması bekleniyor.

Türkiye'nin müzakerelerinin bu durumda olmasının temel nedeni siyasi. AB tarafında Türkiye'nin üyeliği konusunda tarihten gelen bir dolu önyargıya ilaveten ülkenin Müslüman kimliği kimi AB üyesi ülkelerde üyeliğimize gösterilen siyasi direncin ardındaki esas neden olarak öne çıkıyor. Kıbrıs Cumhuriyeti (GKRY) adanın bölünmüş olmasını tamamen Türkiye'nin sorumluluğuna yüklediği için üyelik müzakerelerini bir anlamda rehin almış durumda. Türkiye tarafında ise, tam üyeliğimiz konusundaki belirsizlik uyum çalışmalarına gönülsüzlük olarak yansıyor ve müzakereleri sekteye uğratıyor. Belirsizliğin ana kaynağı önde gelen AB ülkelerinin üyeliğimiz konusunda kullandığı muğlak dil kadar son zamanlardaki görece başarılar sonucunda Türkiye'de ortaya çıkan aşırı özgüven.

Geçen Aralık ayında sona eren Kıbrıs dönem başkanlığı, müzakerelerin ve genel anlamda AB-Türkiye ilişkisinin içinde bulunduğu kötü durumun muhtemelen had safhasıydı. Nitekim geçen yıl içinde Komisyon'un teklif ettiği adı üstünde "pozitif gündem" olsun, bazı AB üyesi ülkeler siyasetçilerinin ve AB kurumları sorumlularının pozitif beyanları olsun AB tarafında müzakerelerin durmasına tepkiler artmakta. Fransa'da yapılan son seçimlerde Sosyalistlerin hükümete gelmesi Sarkozy Fransasının müzakerelere getirdiği sınırlamaların kalkacağı anlamını taşıyor. Kıbrıs'ın güneyinde yapılan seçimlerde liberal gelenekten ve federal çözüm yanlısı Nikos Anastasiadis'in iktidara gelmesi Kıbrıs'ın Türkiye politikasını gözden geçirmesine ve dolayısıyla bazı fasıllara getirdikleri engellerin kalkmasına yol açabilir.

Bu yıl içindeki İrlanda ve Litvanya dönem başkanlıkları esnasında ve sonrasında açılacak dokuz fasıl bulunuyor. Bunlar Fransız vetosunun kalkmasıyla **Ekonomik ve Parasal Politika** yani Avro faslı ve **Bölgesel Politika Yapısal Araçların Koordinasyonu**; Kıbrıs vetosunun kalkmasıyla (ve açılış kriterleri karşılandığında) **Adalet Özgürlük Güvenlik, Yargı Temel Haklar, Enerji ve Eğitim Kültür**; üyelik perspektifinin muğlaklığı nedeniyle açılış kriterleri karşılanamayan **Kamu Alımları, Sosyal Politika ve Rekabet Politikası**.

-
- Doç.Dr.Cengiz Aktar, AB İlişkileri Bölüm Başkanı, cengiz.aktar@bahcesehir.edu.tr
 - Araştırma Görevlisi Dr., Betam, baris.baykan@bahcesehir.edu.tr
 - Araştırma Görevlisi, Deniz Genç, deniz.genc@bahcesehir.edu.tr

Ancak bu perspektifin hayata geçebilmesi için bütün ilgili tarafların üzerlerine düşenleri yapmaları gerekiyor. Yukarıda belirtilen sorunlara ilaveten, ekteki tabloda Fransa, Kıbrıs ve Türkiye'ye ilâveten Almanya, Avusturya ve Yunanistan'ın da birkaç faslın açılmasını bloke ettiklerini görüyoruz. Yine tabloda fasılların açılması için içeriği aday ülke tarafından öğrenilmesi şart olan tarama raporlarının bazı üye ülkelerin kapalı kapılar ardında koydukları engellerden ötürü Türkiye'ye hala iletilmediğini görüyoruz. Türkiye'nin ise yukarıda değinilen açılış kriterlerini karşılamak için gereken düzenlemeleri yapması ve maceraları bir kenara bırakarak her şeyden önce kendi çıkarı için müzakereleri ve AB üyeliğini hızla yeniden gündeme getirecek adımları atması gerekiyor.

Açık olan Fasıllar

17 Aralık 2004 tarihinde Brüksel'de toplanan Avrupa Zirvesi, Avrupa Komisyonu'nun tavsiyesi ile Türkiye'nin Kopenhag Siyasi Kriterini yeterince karşıladığına ve Türkiye ile katılım müzakerelerinin 3 Ekim 2005 tarihinde başlamasına karar verdi ve müzakereler fiilen 4 Ekim 2005'te başladı. Bu kararı takiben, Türkiye için hazırlanan 'Müzakere Çerçeve Belgesi' AB Konseyi'nde kabul edildi ve aynı gün Türkiye için ilk kez toplanan Hükümetlerarası Konferans (HAK) ile Türkiye'nin AB'ye katılım müzakereleri başladı.

2006 yılından bu yana taraflar on üç faslı müzakereye açtı, sadece bir faslı geçici olarak kapattı. Açılış sırasıyla **Bilim ve Araştırma, İşletme ve Sanayi Politikası, İstatistik, Mali Kontrol, Trans-Avrupa Ağları, Tüketicinin ve Sağlığının Korunması, Şirketler Hukuku, Fikri Mülkiyet Hukuku, Sermayenin Serbest Dolaşımı, Bilgi Toplumu ve Medya, Vergilendirme, Çevre ve Gıda Güvenliği Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası** fasılları açılmışken bunlardan **Bilim ve Araştırma** faslı açılıp geçici olarak kapatılmıştır (Bkz. Tablo).

Müzakeresi süren fasıllardan **İşletme ve Sanayi Politikası** ile **Trans-Avrupa Ağları**'nda teknik kapanış kriterleri gayriresmî olarak karşılanmış durumdadır. Gayriresmî zira Aralık 2006'daki Konsey kararı uyarınca **Kıbrıs sorunu bağlantılı olarak sekiz faslın açılmasının engellenmesinin yanında açılacak olan fasılların da kapanmaması söz konusudur**. Açık olan on iki faslın her biri için "AB'nin Türkiye ile müzakereler konusunda Aralık 2006'da aldığı karar uyarınca Türkiye'nin Ek Protokolün tam ve ayırım gözetmeksizin Ortaklık Anlaşmasına uygulanmasına ilişkin yükümlülüğünü yerine getirmesi"ni talep eden bir kapanış kriteri vardır. Kapanış kriterleri, müzakereye açılmış olan fasılların geçici olarak kapatılabilmesi için aday ülkeler tarafından karşılanması gereken ön koşulları ifade ediyor. Bu kriterler AB müktesebatına uyum amacıyla herhangi bir mevzuatın yasalaşması, yeni bir birim veya kurumun oluşturulması, yapılacak çalışmaların içeren bir eylem planının hazırlanmasını ilgilendirebilir. Kapanış kriterleri yerine getirildiğini belirten raporun Konsey'de oybirliği ile kabul edilmesi gerekiyor.

Sermayenin Serbest Dolaşımı faslının dört kapanış kriterinin Ek Protokol bağlantılı olan dışında üçü şunlar: Sermaye hareketleri ve ödemeler alanında AB müktesebatına uyuma ilişkin kayda değer gelişme gösterilmesi; AB üyesi ülkelerdeki gerçek veya tüzel kişilerin taşınmaz mal edinimine ilişkin olarak, somut önlemleri ve malların yabancılar tarafından ediniminin aşamalı olarak AB müktesebatı çerçevesinde serbestleştirilmesine yönelik zaman çizelgesini de içeren bir Eylem Planı sunulması; Suç gelirlerinin aklanmasına ilişkin olarak, AB müktesebatına ve Mali Eylem Görev Gücü tavsiyelerine uyumda ilerleme kaydedilmesi ve Türkiye'nin, izleme kayıtlarını sunarak, müsadereyi de içerecek şekilde suç gelirlerinin aklanmasına ilişkin tüm alanlardaki ilgili mevzuatı gereği gibi uygulayacak ve yürütecek yeterli idari kapasiteye sahip olduğunu göstermesi.

Bu kriterlerden taşınmaz mal edinimine yönelik Tapu Kanunu ve Kadastro Kanunu'nunda 18 Mayıs 2012'da yapılan değişiklik ile Türkiye'de taşınmaz edinmek isteyenler için geçerli olan mütekebbiliyet (karşılıklılık) şartı kaldırıldı.

Tüketicinin ve Sağlığının Korunması faslında beş kapanış kriterinin dördü şunlar:

Genel ürün güvenliğine ilişkin mevzuatını gözden geçirilmesi, tüketicinin korunmasına ilişkin mevzuatın değiştirilmesi, yeterli idari yapının ve uygulama kapasitesinin (örneğin Topluluk Acil Uyarı Sistemi RAPEX'e katılımın gerektirdiği araçlar) olduğunu gösterilmesi;

Bulaşıcı hastalıklar alanında yeterli kurumsal ve idari kapasitenin mevcut olduğunu gösterilmesi;

Kan ve kan bileşenleri için teknik gereklilikler, izleme gereklilikleri, ciddi olumsuz tepki ve olayların bildirilmesi ile kan alanında faaliyet gösteren tesisler için kalite sistemine ilişkin Komisyon'un uygulama yönergelerinin aktarılmasını amaçlayan yasal düzenlemelerin kabul edilmesi;

Türkiye'nin doku ve hücrelere ilişkin mevzuatın aktarılmasını amaçlayan yasal düzenlemeleri kabul etmesi; Tütün ürünleri ve reklamı alanlarındaki müktesebatın aktarılması hususunda ilerleme kaydedilmesi.

Bu fasıl, "Pozitif Gündem" kapsamında ele alınan müktesebat başlıklarından bir tanesi. Ekim 2012'de Tüketicinin ve Sağlığın Korunması faslı Çalışma Grubu, Brüksel'de yaptığı ilk toplantıda fasla ilişkin beş adet teknik kapanış kriterini değerlendirilmiş ve Türkiye'nin tütünle mücadele konusundaki politikaları sayesinde tütünle ilgili kapanış kriterinin karşılandığı kayıt altına alınmıştır.

Çevre faslının kapatılabilmesi için altı kapanış kriterinin beşi şunlar:

AB yatay ve çerçeve çevre müktesebatının kabul edilmesi;

Su kalitesi çevre müktesebatının kabul edilmesi;

Endüstriyel kirlilik ve risk yönetimi ile ilgili müktesebatın kabul edilmesi;

Doğa koruma ve atık yönetimini de içerecek şekilde, geri kalan sektörlerde müktesebata uyumun

sürdürülmesi ve katılım tarihine kadar gerekli yükümlülükleri yerine getirmeye hazır hale gelmesi;

Denetim hizmetlerini de içerecek şekilde idari kapasite ve koordinasyonun artırılarak geliştirilmeye devam edilmesi ve hazır hale getirilmesi.

Türkiye için AB'ye uyum sürecinde en maliyetli alanların başında çevre başlığı geliyor. 2006 yılında yayınlanan Ulusal Çevre Stratejisi (UÇES) dokümanı Türkiye'nin, AB çevre tam uyumun sağlanması için ihtiyaç duyulacak teknik ve kurumsal altyapının ve gerçekleştirilmesi zorunlu çevresel iyileştirmelerin yanı sıra uyumun maliyeti ile ilgili rakamlara da yer veriyor. Endüstri, tarım ve kentsel altyapıları da içerecek şekilde yapılması gereken yatırımların maliyeti 59 milyar Avro olarak tahmin ediliyor ve bu yatırımın yüzde 80'ni kamu sektörü, yüzde 20'si ise özel sektör tarafından yapılması beklendiğini belirtiyor. Öte yandan üyelik perspektifi netleşmediği takdirde çevre faslının maliyetlerinin gerek kamu gerekse özel sektör tarafından yüklenilmesi zor görünüyor.

Vergilendirme faslının kapatılması için yerine getirilmesi gereken beş kriterin dördü şunlar:

KDV ve ÖTV'de AB'ye uyum için önemli ilerleme kaydedilmesi ve kalan alanlarda detaylı bir zaman çizelgesi oluşturulması;

Türkiye'nin yükümlülükleri doğrultusunda 18 Mayıs 2009'da belirlediği Eylem Planı ve Planın eki doğrultusunda alkollü içkiler, ithal tütün ve ithal sigarada ayrımcı vergilerin kaldırılmasını sağlaması ya da ayrımcı vergilerin söz konusu planda belirlenen takvimden daha önce kaldırılması;

Vergi mevzuatını uygulamak, etkin bir şekilde vergi toplamak ve denetlemek için merkez ve taşra dairelerinde yeterli idari kapasitesi olduğunun gösterilmesi;

Vergi alanında kapsamlı ve tutarlı bir bilişim sistemi oluşturulmasına ilişkin olarak Komisyon'a bir strateji sunulması ve bilişim sisteminin geliştirilmesinde ilerleme sağlanması.

Genel düzeyde bu fasılda uyum ileri düzeydeyken, dolaylı vergilendirme, tütün ve alkollü içkiler vergilendirmesine ilişkin ayrımcı uygulamaların kaldırılması, idari işbirliği ve uygulama kapasitesinde artış beklenmemektedir.

Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası faslının kapatılması için altı kapanış kriterinin beşi şunlar:

Hayvanların tanımlanması ve tescili konusunda, ilgili üçüncü açılış kriterinin karşılanması amacıyla verilen taahhütlerin uygulanmasını da içerecek şekilde, AB müktesebatı ile uyumlu, tamamen operasyonel sistemler uygulaması;

Hayvansal ürün tesislerinin, hayvansal yan ürün tesisleri dâhil olmak üzere iyileştirilmesine yönelik onaylanmış bir ulusal program sunulması;

Hayvan hastalıklarının bildirişi konusunda yükümlülüğün yerine getirilmesi ve bu konuda diğer AB ülkeleri ile yeterli düzeyde işbirliğinin temin edilmesi;

Bulaşıcı süngerimsi ensefalopatilerin (TSE) kontrolüne ilişkin, tam yem yasağı, belirlenen risk materyallerinin kontrolü;

AB hayvan refahı mevzuatının iç hukuka aktarılması ve Sınır Kontrol Noktaları ile ilgili, resmi kontrollere ilişkin, AB ile tam uyumlu bir sistemin uygulanabilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması, gerekli kurumsal yapıların oluşturulması ve geliştirilmesi.

Ekim 2012'de Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan İlerleme Raporu'nda tarımsal gıda işletmelerinin AB standartlarına yükseltilmesi, hayvan hareketlerinin kontrolü, başta şap hastalığına karşı mücadele olmak üzere hayvan sağlığı ve hayvansal yan ürünler konularındaki uyum hazırlıklarının erken aşamada olduğu kaydediliyor.

Bilgi Toplumu ve Medya faslının beş kapanış kriterinin dördü şöyle:

Türkiye'nin elektronik haberleşme ve bilgi toplumu hizmetleri alanlarındaki mevzuatını AB müktesebatı ile uyumlaştırmasını tamamlaması;

Piyasa analizlerinin ardından belirlenen etkin piyasa gücüne sahip operatörlere yönelik alınacak rekabeti sağlamaya dönük önlemler ile genel yetkilendirme rejiminin uyumlaştırılması;

Elektronik haberleşme alanındaki müktesebatı uygulamaya yönelik yeterli idari kapasitenin temin edilmesi; Türkiye'nin görsel işitsel politika alanındaki müktesebatı ve Görsel işitsel düzenleyici sürecin şeffaflığının ve yetkili düzenleyici kurumun bağımsızlığının iyileştirilmesi.

Bilgi Toplumu ve Medya faslında ilerleme kaydedilirken yetkilendirme, pazar erişimi, internette ifade özgürlüğünü kısıtlayabilecek hükümler ile yayıncılara yönelik bazı yaptırımlar AB çerçevesine uyumu sınırılıyor.

Fikri Mülkiyet Hukuku faslının kapanışı gereken dört kriterden üçü şunlar:

Uygulayıcı kurumların korsan ve taklit mal ile mücadelede yeterli idari kapasiteye sahip olmaları; İhlallerin soruşturulması, kovuşturulması ve davaya konu olmalarında tatminkar ilerleme sağlanması ve AB'ye ihraç edilen korsan ve taklit malların sayısının azaltılması dâhil olmak üzere, Fikri Mülkiyet Hukukunun etkili uygulanmasında performansın iletılması; Hakların tüketilmesi ve ek koruma sertifikaları konularında yasal düzenlemelerin yapılması ve söz konusu düzenlemelerin katılım ile yürürlüğe girmesinin sağlanmasına ilişkin Topluluk müktesebatına uyumun tamamlanması.

Şirketler Hukuku faslında altı kriterden beşi:

Türk Ticaret Kanunu'nun kabul edilmesi, Kanun'un yürürlüğe girmesine ilişkin olarak, AB müktesebatına uyumlu düzenlemelerin yapılması;

Sermaye Piyasası Kanunu'nun ilgili müktesebata uygun olarak yenilenmesi;

İkincil mevzuat dâhil olmak üzere, muhasebe, mali bildirim ve zorunlu denetleme düzenlemelerinin AB müktesebatı ile uyumlaştırılması;

Denetim standartları ve kurallarının belirlenmesinde, kamusal gözetim altında bağımsız denetçilerin ve denetim şirketlerinin yetkilendirilmesinde yetkili tek üst organ olacak Türk Denetim Standartları Kurulu'nun oluşturulması;

Şirketler hukuku müktesebatına uyum ve uygulama kapasitesinin güçlendirilmesi. Bu faslında Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun kurulmasıyla iyi düzeyde ilerleme kaydedildiği ve genel uyumun ileri düzeyde olduğu İlerleme Raporu'nda belirtiliyor.

Mali Kontrol faslında 5 adet kapanış kriterinin dördü şöyle:

Kamu İç Mali Denetimi düzenlemesi ve ilgili politikaların kabul edilerek uygulanması;

Sayıştay'ın bağımsızlığının garanti edilmesi için gerekli yasal düzenlemelerin kabul edilerek uygulanması; Türk Ceza Yasası'nın AB'nin Mali Çıkarlarının Korunması Konvansiyonu ve ilgili protokolleri ile uyumlaştırılması;

Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'nın 280(3). Maddesi'nden kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilmesi amacıyla bir koordinasyon birimi oluşturulması;

Avro'nun sahteciliğe karşı korunmasına yönelik müktesebata yasal ve idari olarak uyum sağlanması.

İstatistikler faslına ilişkin iki kapanış kriterinden Kıbrıs bağlantılı kriter dışında kalan kriter şudur: Türkiye'nin Komisyon'a (Eurostat'a), çiftçi kayıt sisteminin kurulması alanında kaydedilen ilerleme, bunun tamamlanmasına yönelik takvim ve araçlar için kapsamlı bir açıklama sunması ve yine Eurostat'a, ESA95'e uygun temel ulusal hesap göstergelerini (GSYİH, GSMH ve ana bileşenleri) ve bunlar için uygulanan metodoloji hakkında ayrıntılı açıklama sunması. İstatistik alanında Türkiye'nin AB müktesebatına uyumu ileri düzeyde. İş istatistikleri ve tarım istatistikleri konularında uyuma yönelik daha fazla çaba beklenmektedir.

İşletme ve Sanayi Politikası faslında tıpkı İstatistikler faslında olduğu gibi iki kriterden biri şudur:

DPT'nin 2003 yılı Ağustos ayında hazırladığı 'AB Üyeliğine Doğru Türkiye Sanayi Politikası' raporunun güncellenmesi. Bu kriter gayriresmî olarak karşılanmıştır.

Trans-Avrupa Ağları faslında Türkiye ile Avrupa Komisyonu, 1692/96/EC sayılı Karar uyarınca gelecekteki TEN-T ağları ve bu TEN-T ağları çerçevesinde Avrupa çıkarına ilişkin bir öncelikli proje üzerinde uzlaşmaya varılmış ve bu kapanış kriteri de gayriresmî olarak karşılanmıştır.

Donmuş fasıllar

Henüz müzakereye açılmamış olan fasılların büyük çoğunluğunun açılmasının önünde çeşitli engeller bulunmaktadır. 2006'dan bu yana, önce AB Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi tarafından daha sonra da bazı üye devletlerce toplam 18 faslın müzakereye açılması engellenmiştir. Engeller, teknik değil siyasi olduğu için kısa vadede aşılabilmeleri mümkün görünmemektedir.

Önceki paragrafta kapanış kriteri bağlamında zikredilen AB Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi'nin 11 Aralık 2006 tarihli kararı, Türkiye'nin Ankara Anlaşması'nı Yeni Üyelere Genişleten Ek Protokol'den kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmediği gerekçesiyle alınmıştı. Ankara Anlaşması'nı 2004'te AB'ye üye olan yeni üyelere genişleten Ek Protokol'ü mektup teatisi ile 29 Temmuz 2005 tarihinde imzalayan Türkiye, aynı gün yayınladığı deklarasyon ile bu protokole atıfta bulunulan Kıbrıs Cumhuriyeti'nin 1960'da kurulan Kıbrıs Cumhuriyeti olmadığını ve bu protokolü imzalamış olmasının Kıbrıs Cumhuriyeti'ni (GKRY) tanıdığı anlamına gelmediğini belirtmişti. Bu bağlamda diğer yeni üyeler aksine, Türkiye, Kıbrıs Cumhuriyeti'nden gelen taşıtlara hava ve deniz limanlarını açmamıştı. AB Konseyi Türkiye'nin bu deklarasyonuna 21 Eylül 2005 tarihinde bir karşı deklarasyon yayınlamak Kıbrıs Cumhuriyeti'nin 1 Mayıs 2004 itibarıyla AB üyesi olduğunu belirtmiş ve ilgili Ek Protokol'ün tam ve ayrımcılık yapılmaksızın uygulanmasını ve ulaştırma dahil, gümrük birliğinde malların serbest dolaşımın önündeki bütün engellerin kaldırılmasını beklediğini ifade etmişti. AB Konseyi karşı deklarasyonda ayrıca ilgili fasılların müzakereye açılmasının Türkiye'nin Ek Protokol'deki yükümlülüklerini yerine getirmesine bağlı olacağını belirtmiştir.

Karşı deklarasyonun yayınlanmasından sonra da Ek Protokol'ün yeni üyelere tam olarak uygulanmaması yani hava ve deniz limanlarının Kıbrıs Cumhuriyeti'nden gelen taşıtlara ve mallara açılmaması, 11 Aralık 2006 tarihli AB Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi'nde gümrük birliği ile ilgili 8 müzakere faslının açılmaması ve açık olan veya açılacak olan hiçbir faslın geçici olarak kapatılmaması kararının alınmasına yol açmıştı. Bu karara göre Türkiye'nin Ek Protokol'den kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirdiği AB Komisyonu tarafından teyit edilinceye kadar müzakerelere açılmayacak fasıllar: **Malların Serbest Dolaşımı, Gümrük Birliği, Balıkçılık, Taşımacılık, Dış İlişkiler, İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi, Mali Hizmetler ve Tarım ve Kırsal Kalkınma**'dır. Yukarıda da belirtildiği gibi, Ek Protokol'ün uygulanması ayrıca tüm fasıllar için kapanış kriteridir.

Bu karardan başka, 2007 yılında Fransa cumhurbaşkanlığı seçimlerini kazanan Nicolas Sarkozy, aynı yılın Haziran ayında, Türkiye'nin katılım müzakerelerinin sürmesini istediklerini ancak müzakereler sonucunda Türkiye'nin AB'ye tam üyelikten farklı bir ortaklık modeliyle bağlanmasını arzu ettiklerini ifade etmiş ve bu nedenle üyelikle doğrudan ilgili olmaları gerekçesi ile Fransa'nın 5 faslın müzakereye açılmasını veto edeceğini açıklamıştır. Fransa tarafından AB Konseyi'nde müzakereye açılma kararının alınmasının engellendiği fasıllar **Tarım ve Kırsal Kalkınma** (aynı zamanda AB Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi'nin 11 Aralık 2006 tarihli kararıyla açılmamasına karar verilen 8 fasıldan biridir), **Ekonomik ve Parasal Politika, Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu, Mali ve Bütçesel Hükümler ve Kurumlar**'dir. Fıiliyatta Sarkozy hükümeti Haziran 2007'de **Ekonomik ve Parasal Politika** faslının açılışını veto etmişti. Haziran 2012'de Cumhurbaşkanlığı seçimlerinden galip çıkan Sosyalist Parti lideri François Hollande'in farklı bir yol izleyerek bu fasıllar üzerindeki tek taraflı Fransa vetosunu kaldırması bekleniyor.

Öte yandan AB Konseyi 11 Aralık 2006'da aldığı 8 faslın açılmaması kararını beklediği gibi üç yıl sonra Aralık 2009'da gözden geçirmiştir. Türkiye'ye ek yaptırımlar getirilmemesi üzerine Kıbrıs Cumhuriyeti tek taraflı olarak 6 faslın daha müzakereye açılmasını engelleyeceğini açıklamıştı. Bu fasıllar **İşçilerin Serbest Dolaşımı, Enerji, Yargı ve Temel Haklar, Adalet Özgürlük Güvenlik, Eğitim Kültür ve Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası**'dir.

Toplam 18 faslın yukarıdaki nedenlerle müzakerelere açılmasının engellenmesi ve Türkiye'nin açılacak diğer fasıllardaki açılış kriterlerini karşılayamaması sonucu 30 Haziran 2010 tarihinden beri hiçbir fasıl müzakereye açılmadı. Müzakere sürecinin ciddi şekilde tıkandığını ortaya koyan bu durumun aşılabilmesi için AB Komisyonu 12 Ekim 2011 tarihinde yayınlanan Genişleme Strateji Belgesi'nde Türkiye ve AB arasında iki taraf için de önem arz eden alanlarda somut adımlar atılması yoluyla süreçte yeni bir dönemin başlatılmasını önerdi. 9 Aralık 2011 tarihli AB Konseyi'nde onaylanan bu öneri ile Mayıs 2012 itibarıyla Türkiye ile AB arasında "Pozitif Gündem" adı verilen süreç başlatıldı. "**Pozitif Gündem**" Türkiye'nin AB'ye katılım sürecine alternatif değildir, tam tersine bu sürece ivme kazandırması hedeflenen bir girişimdir.

Müzakerelerin önündeki siyasi engeller kalktığına Pozitif Gündem çerçevesinde alınan yol doğrudan doğruya müzakerelere yansıtılacaktır.

AB Komisyonu Pozitif Gündem'in başlıca konularını siyasi reformlarda yoğunlaştırılmış diyalog ve işbirliği, AB müktesabatına uyum, vize, hareketlilik ve göç, enerji, ticaret ve gümrük birliği, terörizmle mücadele, Türkiye'nin Topluluk Programlarına daha fazla katılımı olarak belirledi. Yine Pozitif Gündem çerçevesinde 8 müzakere faslında Türkiye'ye destek olmak ve AB mevzuatıyla uyum çabalarını yoğunlaştırmak için çalışma grupları oluşturuldu. Çalışma grubu oluşturulan fasıllar **İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi**¹, **Şirketler Hukuku**² **Bilgi Toplumu ve Medya**³, **İstatistik**⁴, **Yargı ve Temel Haklar**⁵, **Adalet, Özgürlük, Güvenlik**⁶, **"Tüketicinin ve Sağlığının Korunması"**⁷ ve **"Mali Kontrol"**⁸dür. Pozitif Gündem'in ilk toplantısı "Yargı ve Temel Haklar" faslı için oluşturulan çalışma grubunun 17 Mayıs 2012'de Ankara'da toplanmasıyla yapıldı. Bu toplantıya Genişleme ve Komşuluk Politikası'dan sorumlu AB Komiseri Stefan Füle de katılmış, Avrupa Komisyonu'nun sürecin önündeki engellerin kaldırılması ve müzakerelerin hızlandırılmasına yönelik niyetini açıkça ortaya koydu.

Önlerinde hukuki veya siyasi engel olmayan fasıllar

Ek Protokol nedeniyle AB Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi tarafından veya Fransa ile Kıbrıs tarafından müzakereye açılması engellenmeyen henüz açılmamış sadece 3 müzakere faslı bulunuyor. Ekteki tabloda da görüldüğü gibi bunlar **Kamu Alımları, Rekabet Politikası ve Sosyal Politika ve İstihdam** fasıllarıdır. Bu fasılların hepsinin Tarama Sonu Raporları Konsey tarafından onaylanmış ve açılış kriterleri Türkiye'ye bildirildi. Ancak hali hazırda Türkiye'nin karşılaması gereken **Kamu Alımları** faslı için 3, **Rekabet Politikası** için 6 ve **Sosyal Politika ve İstihdam** için 2 adet teknik açılış kriteri var.

Kamu Alımları faslı için açılış kriterleri kamu alımları ile ilgili tutarlı bir politika ve bu politikayı uygulayacak bir kurumun belirlenmesi; bu alanda mevzuat uyumunun sağlanması ve gerekli idari yapının oluşturulması için Avrupa Komisyonu'na kapsamlı bir strateji sunulması ile ilgili alandaki mevzuatın Topluluk Mevzuatı ile uyumlu hale getirilmesi ve uyumlu olmayan istisnaların yürürlükten kaldırılması olarak özetlenebilir.⁹ Türkiye'nin bu fasla ilgili mevzuatı AB mevzuatıyla uyumlu değil. Bu nedenle uyum çalışmaları devam etmesine rağmen, Türkiye henüz teknik açılış kriterlerini karşılayacak niteliğe erişemedi.

Sosyal Politika ve İstihdam faslı için belirlenen 2 açılış kriterinden ilki Türkiye'deki sendikal hakların, AB standartlarına ve Uluslararası Çalışma Örgütü'nün normlarına uyumlu hale getirilmesidir. İkinci açılış kriteri ise bu fasla ilgili AB müktesabatının iç hukuka aktarılmasına ve uygulanmasına dair bir eylem planının Avrupa Komisyonu'na sunulmasıdır.¹⁰

Rekabet Politikası faslı için ise Türkiye'ye iletilmiş 6 adet açılış kriteri bulunmaktadır.¹¹ Bunları devlet yardımlarının envanterinin çıkarılması, devlet yardımları denetleme yasasının yürürlüğe konulması ve bu denetimden sorumlu olacak bir kurumun oluşturulması ile çelik sektörünün devlet yardımlarından faydalanmadığını sağlamak için tüm gerekli tedbirlerin alınması olarak özetlemek mümkündür.

Teknik açılış kriterlerinin karşılanmasında Türkiye'nin ne aşamada olduğu konusunda AB Komisyonu'nun Türkiye'ye ilişkin 2012 İlerleme Raporu'nun bu fasıllarla ilgili bölümleri önemli ipuçları veriyor. İlerleme Raporu, **Kamu Alımları** faslı ile ilgili sınırlı ilerleme kaydedildiğini ifade etmektedir. Bu alanda idari kapasitenin artırılmış olmasını olumlu karşılarken, hukuki çerçevede önemli bir değişiklik yapılmadığı ve genel ilkeler bakımından ilerleme kaydedilmediği not ediliyor. Dahası, Rapor, AB Müktesabatı'nın iç hukuka aktarılmasını anlamlı bir takvimle detaylandıran "Kamu Alımları Ulusal Strateji ve Eylem Planı"nın iki yıldır taslak halde beklediğini belirtiyor. **Sosyal Politika ve İstihdam** faslı hakkında ise Raporda, sosyal politika ve istihdam alanlarında az da olsa gelişme olmasına rağmen Türkiye'de işçilerin ve kamu çalışanlarının

¹ Ek Protokol nedeniyle açılması engellenen 8 fasıldan biridir.

² Halen müzakere edilmektedir.

³ Halen müzakere edilmektedir.

⁴ Halen müzakere edilmektedir.

⁵ Kıbrıs tarafından engellenen fasıllardan biridir.

⁶ Kıbrıs tarafından engellenen fasıllardan biridir.

⁷ Halen müzakere edilmektedir.

⁸ Halen müzakere edilmektedir.

⁹ Kamu Alımları faslına dair 3 adet açılış kriteri Avusturya Dönem Başkanlığı tarafından 17 Mayıs 2006 tarihinden Türkiye'ye iletilmiştir.

¹⁰ Aktar. C. (2010) Sosyal Haklar Faslı: Tıkanan müzakere sürecine iyi bir örnek, Betam Araştırma Notu 054, <http://betam.bahcesehir.edu.tr>

¹¹ Rekabet Politikası faslı için Komisyon tarafından belirlenen ve Konsey tarafından onaylanan 6 teknik açılış kriteri Avusturya Dönem Başkanlığı'nın 28 Haziran 2006 tarihli mektubu ile Türkiye'ye bildirilmiştir.

sendikal haklarının AB ve Uluslararası Çalışma Örgütü'nün standartlarını karşılamakta hala yetersiz kaldığının altı çiziliyor. Genel olarak fasıla ilgili olarak mevzuat uyumunun orta seviyede olduğu ifade ediliyor. **Rekabet Politikası** faslında da sınırlı ilerleme kaydedildiği belirtilmektedir. Şirket birleşmeleri konusunda müktesebat uyumunun ileri düzeyde olduğu vurgulanmakta ancak Rekabet Kurumu'nun bağımsız işleme kabiliyeti konusunda endişeler olduğu ifade ediliyor. Ayrıca Devlet destekleri konusunda ilerleme kaydedilmediğinin altı çizilmekte, Türkiye'nin bu konuda yeteri kadar hazır olmadığı belirtiliyor.

Özetle, AB Komisyonu'nun Türkiye'ye ilişkin 2012 İlerleme Raporu'nda, önünde siyasi engel bulunmayan ancak müzakereye açılması için Türkiye'nin teknik açılış kriterlerini yerine getirmesi gereken 3 fasılın hiçbiri için ileri düzeyde bir uyumdan bahsedilmiyor. Bu durum Türkiye'nin ilgili fasıllarda ilerlemek için daha yoğun bir çaba göstermesi gerektiğini net bir şekilde ortaya koyduğu gibi üyelik perspektifinin belirsizliğinin Türkiye'nin gönülsüzlüğünün temel nedeni olduğunu bir kez daha vurgulayalım.

Sonuç itibarıyla bu yıl içindeki İrlanda ve Litvanya dönem başkanlıkları esnasında ve sonrasında açılacak **dokuz** fasıl bulunuyor. Bunlar Fransız vetosunun kalkmasıyla **Ekonomik ve Parasal Politika** yani Avro faslı ve **Bölgesel Politika Yapısal Araçların Koordinasyonu**; Kıbrıs vetosunun kalkarsa (ve açılış kriterleri karşılanırsa) **Adalet Özgürlük Güvenlik, Yargı Temel Haklar, Enerji ve Eğitim Kültür**; üyelik perspektifinin muğlaklığı nedeniyle açılış kriterleri karşılanamayan **Kamu Alımları, Sosyal Politika ve Rekabet Politikası**.

Ancak bu perspektifin hayata geçebilmesi için bütün ilgili tarafların üzerlerine düşenleri yapmaları gerekiyor. Yukarıda belirtilen sorunlara ilaveten, ekteki tabloda Fransa, Kıbrıs ve Türkiye'ye ilâveten Almanya, Avusturya ve Yunanistan'ın da birkaç fasılın açılmasını bloke ettiklerini görüyoruz. Yine tabloda fasılların açılması için içeriği aday ülke tarafından öğrenilmesi şart olan tarama raporlarının bazı üye ülkelerin kapalı kapılar ardında koydukları engellerden ötürü Türkiye'ye hala iletilmediğini görüyoruz. Türkiye'nin ise yukarıda değinilen açılış kriterlerini karşılamak için gereken düzenlemeleri yapması ve maceraları bir kenara bırakarak her şeyden önce kendi çıkarı için müzakereleri ve AB üyeliğini hızla yeniden gündeme getirecek adımları atması gerekiyor.

KATILIM MÜZAKERELERİNDE MEVCUT DURUM ŞUBAT 2013

FASILLAR	Açılış tarihi ve dönem başkanı	Siyasi nedenlerle bloke edilen fasıllar	Tarama Sonu Raporu Halen Onaylanmayan Fasıllar	Açılış Kriteri	
				Sayısı	Kapanış Kriteri Sayısı
1. Malların Serbest Dolaşımı		EK Protokol		4	
2. İşçilerin Serbest Dolaşımı		Almanya/KC/Avusturya	X		
3. İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestfisi		EK Protokol		1	
4. Sermayenin Serbest Dolaşımı	Fransa 19.12.2008			2	4
5. Kamu Alımları				3	
6. Şirketler Hukuku	Slovenya 17.06.2008			1	5
7. Fikri Mülkiyet Hukuku	Slovenya 17.06.2008			1	4
8. Rekabet Politikası				6	
9. Mali Hizmetler		EK Protokol			
10. Bilgi Toplumu ve Medya	Fransa 19.12.2008			1	5
11. Tarım ve Kırsal Kalkınma		Fransa/Ek Protokol		5	
12. Gıda Güvenliği Vet. Bitki Sağlığı Politikası	İspanya 30.06.2010			6	6
13. Balıkçılık		EK Protokol	X	1	
14. Taşımacılık Politikası		EK Protokol	X	2	
15. Enerji		KC	X		
16. Vergilendirme	Çek Cumhuriyeti 30.06.2009			1	3
17. Ekonomi ve Parasal Politika		Fransa			
18. İstatistik	Almanya 26.06.2007				2
19. Sosyal Politika ve İstihdam				2	

20. İşletme ve Sanayi Politikası	Almanya 29.03.2007				1(*)
21. Trans-Avrupa Ağları	Portekiz 19.12.2007				1(*)
22. Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koor		Fransa	X	1	
23. Yargı ve Temel Haklar		KC	X	6	
24. Adalet, Özgürlük ve Güvenlik		Yunanistan/KC	X	4	
25. Bilim ve Araştırma	Avusturya 12.06.2006				Geçici kapandı
26. Eğitim ve Kültür		KC			
27. Çevre	İsveç 21.12.2009			2	5
28. Tüketicinin ve Sağlığının Korunması	Portekiz 19.12.2007				5
29. Gümrük Birliği		EK Protokol		1	
30. Dış İlişkiler		EK Protokol	X	1	
31. Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası		KC	X		
32. Mali Kontrol	Almanya 26.06.2007				6
33. Mali ve Bütçesel Hükümler		Fransa	X		
34. Kurumlar		Fransa			
35. Diğer					
TOPLAM	13	18	10		

Açık Fasıllar
Bloke Edilen Fasıllar
Müzakere Pozisyon Belgesi

MPB

Teknik açılış kriter sayısı kırmızı renkte olanlar gayri resmi öğrenilmiş rakamlardır

(*) Gayri resmi olarak karşılanan kriterler