

## AVRUPA BİRLİĞİ İLERLEME RAPORU (6 Ekim 2004)

*Doç. Dr. Selami KURAN\**

### GİRİŞ

Avrupa Birliği Komisyonu 6 Ekim 2004 tarihinde Türkiye AB ilişkilerinin gelecekteki gelişimi hakkında önemli rol oynayacak üç ayrı belge yayınladı.

Bunlardan birincisi, Komisyon'un Avrupa Birliği Konseyi ve Avrupa Parlamentosu'na Türkiye ile tam üyelik müzakerelerinin başlanması tavsiyesinde bulunduğu 18 sayfadan oluşan belge. İkincisi, bu tavsiyenin dayandığı ve Türkiye'deki gelişmelerin değerlendirildiği 187 sayfadan oluşan İlerleme Raporu ve sonuncusu da 52 sayfalık Türkiye'nin tam üyelik perspektifinden kaynaklanan sorunların ortaya konduğu belgeden oluşmaktadır.

AB Komisyonu'nun **Tavsiye Raporu'nda** Türkiye'nin Kopenhag Kriterlerini 'yeterli ölçüde' yerine getirdiği ve üyelik müzakerelerine başlanabileceği tavsiye edilmektedir.

İlerleme Raporu ile birlikte sunulan ve AB liderlerinin 17 Aralık zirvesinde verecekleri karar için 'ön bilgi' niteliğinde hazırladığı üçüncü belge olan **Etki Raporu'nda** Türkiye'nin tam üyeliğinin getireceği siyasi, stratejik ve ekonomik etkilerin neler olabileceği değerlendirilmektedir. Söz konusu raporda Türkiye'nin tam üyeliğinin AB için ekonomik alanda az katkı sağlayabileceği, ancak dış politika alanında önemli açılımlar getireceği ifade edilmekte ve özellikle Akdeniz, Ortadoğu, Kafkasya ve Orta Asya bölgesine komşu olan Türkiye'nin stratejik konumunun büyük önem taşıdığı üzerinde durulmaktadır. Yine raporda Türkiye'nin üyeliğinin AB'ye yılda 16 ile 28 milyar Euro'ya mal olacağı ve müzakerelerin 2013 yılı sonrasına sarkabileceği belirtilmektedir.

Kamuoyunda büyük tartışma yaratan ve esasen Türkiye - AB ilişkilerinin içeriğini ve kaderini belirleyecek ve bu anlamda AB'nin Türkiye'nin tam

---

\* Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Deniz Kamu Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

üyelğine ilişkin gerçek niyet ve planının ipuçlarının İlerleme Raporunda ortaya konduğu görülmektedir. İlerleme Raporunda yer alan ve kamuoyunda tartışılan konuların başında azınlık hakları, üyelik garantisi, müzakerelerin askıya alınması, serbest dolaşım ve müzakere yöntemi gibi konular gelmektedir.

### 1- Azınlık Hakları

İlerleme Raporu'nun Azınlık Hakları, Kültürel Haklar ve Azınlıkların Korunması bölümünde **Kürtlerin ve Alevilerin bir azınlık olarak** değerlendirildikleri görülmektedir. Bu bölümdeki ilk paragrafta aşağıdaki ifadeler kullanılmaktadır.

'Türk makamlarına göre. 1923 tarihli Lozan Antlaşması çerçevesinde Türkiye'deki azınlıklar yalnızca Müslüman olmayan topluluklardan oluşmaktadır. Türk makamlarınca Lozan Antlaşması ile ilişkilendirilen topluluklar Yahudiler, Ermeniler ve Rumlardır. Bununla birlikte, **Kürtler de dahil olmak üzere başka topluluklar da vardır.** Bu bağlamda, Türkiye'nin Birleşmiş Milletlerin Sivil ve Siyasi Haklar Sözleşmesi ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesine eğitim ve azınlık haklarıyla ilgili olarak koymuş olduğu çekinceler kaygı konusudur.'

Aynı bölümde, Sünni olmayan Müslümanlar konusunda Alevilerin dini bir azınlık grubu olarak tanınmadığı, ibadet yeri ve okullarda sorun yaşadıkları belirtilmektedir.

İlerleme Raporu, bu haliyle **Lozan Antlaşmasındaki azınlık tanımını kabul etmemekte, din, dil, etnik ve kültürel farklılıkları temel alarak yeni azınlıklar oluşturmak istemektedir.** Avrupa Birliği'nin bu yaklaşımı uluslararası hukuka göre imzalanmış olan ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucu belgelerinden biri sayılan **Lozan Antlaşması'nın ve Anayasamızın temel hükümlerinin ihlal edilmesi anlamına gelmektedir.** Zira, Anayasamıza göre, Türkiye Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türk vatandaşdır ve bireysel insan haklarından yararlanma konusunda eşittir. Türk Devletinde Milleti oluşturan temel unsur, kan bağı, etnik köken ve kültürel farklılıkları aşan vatandaşlık esasına dayanmaktadır.

İlerleme Raporun'da azınlıklar konusunda yer alan ifadeler AB'nin Lozan Antlaşmasının bazı hükümlerinin iptal edilmesi veya tadil edilmesi yönünde bir amaç taşıdığı izlenimini vermektedir. Lozan Antlaşması Türkiye Cumhuriyeti'nin temelini oluşturan uluslararası bir antlaşmadır. Uluslararası antlaşmalar, uluslararası hukuka göre ancak aynı konuda ve aynı taraflar arasında yapılacak yeni bir antlaşma ile tadil veya iptal edilebilir. **Bu sebeple, sadece Avrupa Birliği mevzuatında geçerli olan İlerleme Raporunda Azınlık konusuna ilişkin yer alan ifadeler uluslararası**

**bir temel antlaşma olan Lozan Antlaşmasındaki temel hükümleri değiştiremez.**

Avrupa Birliği'nin Türkiye'den devletin ülkesi ve milletin bölünmez bütünlüğü ilkesine ters düşecek, üniter devlet dışında arayışlara giden, sadece etnik ve kültürel farklılıklara dayanan taleplerden vazgeçmesi zorunluluğu vardır. Çünkü, Kopenhag siyasi kriterlerinin nihai amacı üye devletlerin devlet ve millet bütünlüğünü ortadan kaldıracak temel anayasal değişiklikler yapmak değildir. Aksi takdirde bazı odakların Kopenhag siyasi kriterlerini birtakım amaçlarına ulaşabilmek için bir araç olarak gördükleri ve Avrupa Birliği'nin **siyasi kriterleri Türkiye sözkonusu olduğunda çok farklı amaçlar için yorumlandığının kabul edilmesi gerekecektir.**

İlerleme Raporu çerçevesinde Lozan Antlaşmasında yer alan dini azınlıklar dışında etnik ve kültürel kökene dayanan yeni azınlıkların açık veya zımnen kabul edilmesi ve bu yönde hukuki düzenlemeler gidilmesi hem Lozan Antlaşmasının hem de Anayasamızın temel hükümlerinin ihlal edilmesi anlamına gelecektir. Esasen, raporda azınlık olduğu ileri sürülen grupların böyle bir talepleri de olmadığı gibi, azınlık statüsünde değerlendirilmeye kabul etmemektedirler. Bu durumda, akla şu soru gelmektedir. Acaba, Avrupa Birliği üniter yapısını korumuş 70 milyonluk bir Türkiye yerine etnik farklılıklara bölünmüş federal yapıdaki bir Türkiye'yimi gerçekleştirmek amacındadır? Türkiye'nin AB'ye tam üye olması durumunda Almanya'dan sonra ikinci büyük ülke olacağı - ve AB hukukuna göre Avrupa Parlamentosu başta olmak üzere diğer karar organlarında yüksek oranda temsil edileceği göz önünde bulundurulduğunda- yukarıdaki soruya evet dememiz gerekmektedir.

Azınlık kavramındaki sorun kimi çevrelerin iddia ettiği gibi, Lozan Antlaşması'ndaki azınlık kavramının günümüz şartlarına uymadığı ve değiştirilmesi gerektiği noktasında yatmamaktadır. Aksine, uluslararası hukuka uygun ve belirli dengeler gözetilerek antlaşmada tanımı yapılmış bir hukuki kavram bir takım siyasi ve stratejik projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla değiştirilmek ve kullanılmak istenmektedir. **Yani, sorun hukuki değil, siyasi**dir. **Azınlıkların korunması konusu uzun vadeli bir takım siyasi amaç ve yorumdan arındırarak demokratik bir açılım olarak anlamalı** ve bu şekilde ortaya konmalıdır.

Unutulmaması gereken nokta, **uluslararası hukukta azınlık kavramının ortak bir tanımının olmaması ve azınlık haklarının bireysel olduğu, grup hakkı olmadığı hususudur.**

## 2- Üyelik Garantisi

Komisyon İlerleme Raporu'nda Türkiye ile müzakerelere başlanmasını tavsiye ederken, müzakerelerin sonunun **ucu-açık süreç** olduğunu belirtmektedir. Böylece Komisyon müzakerelerin başlaması ve sonuçlanması du-

rumunda bile Türkiye'nin **tam üyeliğinin garanti edilemeyeceğinin** altını çizmektedir (sh.174). Bu ifadeler ile AB müzakerelerin sonucunda tam üyeliğin kesin olmadığını, ilerde farklı seçeneklerinde gündeme gelebileceğini zımnen dile getirmektedir.

AB- üye devletler ilişkisi çerçevesinde bakıldığında, tam üye olacak aday devletlerle ilgili yayınlanan daha önceki ilerleme raporlarında ve tavsiye kararlarında Komisyon'un müzakerelerin ucunun açık olduğuna ilişkin ifadeler kullanmadığı görülmektedir. Üyeliğin garanti olmadığı anlamına gelen böyle ifadelerin neden Türkiye söz konusu olduğunda kullanıldığına doğru yorumlanması gerekmektedir. İlerleme Raporu AB'nin yetkili bir organının yayınladığı resmi bir hukuki belge olduğuna göre, raporda kullanılan ifadelerin hukuki yorum için geçerli genel ilkelere uygun yorumlanması gerekir.

Müzakerelerin nihai amacı AB ile Türkiye arasında bir katılım anlaşmasının imzalanması ve onaylanmasıdır. Amaç, bir anlaşma meydana getirmek olduğuna göre, tarafların hazırlık süreci olan müzakere aşamasında **hukukun temel ilkesi olan iyiniyet kuralına** uygun hareket etmesi esastır. Müzakere (görüşme) doğası gereği ucu açık olan bir kavram ve süreçtir. Ancak, müzakerelere başlanması taraflar arasında bir uzlaşmaya, bir sonuca (anlaşma) varmak anlamını taşır. Bu sebeple, tarafların müzakerelerin amacı olan anlaşmayı meydana getirmek için iyiniyet kuralına uygun hareket etmeleri (culpa in contrahendo) ve anlaşmanın oluşmasını engelleyecek davranışlardan sakınmaları beklenir. Bu anlaşma hukukunun taraflara yüklediği bir yükümlülüktür. Hal böyle iken, Komisyon'un müzakereler başlamadan önce müzakere sonucunun açık olduğunu, yani **bir katılım anlaşmasının olmayabileceğini açık olarak ifade etmesi iyiniyet kuralının ihlal edilmesi anlamını taşıdığı gibi Komisyon'un gerçek iradesinin ne olduğu** konusunda şüpheler uyandırmaktadır. Kaldı ki, AB ile müzakerelere başlayıp tam üye olmayan hiçbir ülke olmadığına göre ve müzakerelerin doğal sonucu tam üyelik olduğuna göre Türkiye'ye karşı neden böyle davranıldığının iyi sorgulanması gerektiği kanaatindeyiz. Bazı çevrelerin iddia ettiği gibi, bunun Avrupa kamuoyunu tatmin edecek bir taktik olduğu görüşüne katılmadığımız gibi, böyle bir davranış biçiminin uluslararası hukukta geçerli iyiniyet kuralına ve uluslararası ilişkilerde geçerli nezaket kuralına aykırı olduğunu düşünmekteyiz.

### 3- Müzakerelerin Askıya Alınması

İlerleme Raporu'nda Türkiye'deki reform sürecinin devamını sağlamak için 'gerektiğinde' müzakerelerin askıya alınabileceği belirtilmektedir.(sh.165) Rapor, Türkiye'de müzakereler başladıktan sonra demokrasi, insan hakları, temel özgürlükler ve hukukun üstünlüğüne ilişkin ciddi bir aksaklık tespit edilmesi durumunda, müzakere sürecinin askıya alınmasını

öngörmektedir. Makul sürede aksaklıkların giderilmemesi durumunda Konsey Türkiye ile ilişkileri kesebilecektir.

1992'de Maastrich'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması 3. paragrafı üye devletlerin demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı ile hukuk devleti ilkesine bağlı olduklarını belirtmektedir. (Aynı şekilde 1997 tarihli Amsterdam Antlaşması'nın 6. Maddesi). Söz konusu ilkeler tüm üye devletlerde geçerli '**ortak ilkeler**' olarak kabul edilmektedir.

AB'nin ortak ilkeler olarak belirlenen temel ilkelerin **üye devletler tarafından ihlal edilmesi** ve bunun Konsey tarafından tespit edilmesi durumunda, Amsterdam Antlaşmasının 7. Maddesine göre **Konsey ihlali yapan üye devletin AB Antlaşmasından kaynaklanan hakların kullanımını askıya** alabilmekte, durdurabilmektedir. Ancak, şimdiye kadar birçok AB üyesi ülkede insan hakları ihlalleri (Örneğin Yunanistan'da Batı Trakya yaşayan Türkler ilişkin din -düşünce özgürlüğü, seyahat hakkı ve mülkiyet hakkı ihlalleri; yine İspanya'da Bask bölgesindeki insan hakları ihlalleri; Fransa'nın Korsika bölgesinde yaşanan insan hakları ihlalleri gibi) olmasına rağmen **bu yaptırım hiç uygulanmamıştır**. Şüphesiz, AB antlaşmalarının üye ülkeler için öngördüğü temel hakların korunmasına ilişkin düzenlemeler aday üye ülkelerde de geçerli olmalıdır. Ancak bu şekilde asgari bir demokratik standart gerçekleştirilebilir.

Avrupa Birliği şu anda tam üye devletlerin bazıları ile müzakereler başladıktan sonra müzakereleri askıya almıştır. (İngiltere, İspanya gibi). Sonra tekrar başlamıştır. Ancak, müzakerelerin askıya alınmasının nedenleri ya teknik veya siyasi olmuştur. Tabii ki, tam üyelik müzakerelerini yürüten bir ülkede temel insan haklarının ihlal edilmesi, demokratik rejimin sekteye uğraması durumunda müzakerelerin askıya alınması doğal ve kaçınılmazdır. **Burada ki asıl sorun**, daha önce tam üyelik müzakereleri yürütülen devletlere ilişkin raporlarda, müzakerelerin askıya alınması hususu açık olarak belirtilmemiş iken, neden Türkiye'ye karşı **bu kadar açık ve net bir ihtarda bulunmaktadır**. Zira, Komisyon adeta **malumu ilan etmektedir**. Bu kadar tabii bir yaptırımın Komisyon tarafından bu şekilde dile getirilmesi bazı üye devletler tarafından Türkiye'ye karşı sorunlarının çözümünde (iç hesaplaşmada) bir koz olarak kullanılabilmesi ihtimalini ciddi şekilde akla getirmektedir.

#### 4- Serbest Dolaşıma Tedbir

1957'de Roma'da imzalanan ve 1.1.1958 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Birliği kurucu antlaşmalarından biri olan Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması malların, hizmetlerin, sermayenin ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkin Pazar özgürlüklerini düzenlemektedir.

Türkiye ve AB arasında 12.9.1963'te imzalanan ve 1.12.1964'te yürürlü-

ğe giren **Ankara Ortaklık Antlaşması** Türkiye ve AB arasında Gümrük Birliği kurmayı ve ilerde Türkiye'nin Birliğe tam üyeliğini hedeflemektedir. Ankara Antlaşması ve 1973 yılında yürürlüğe giren **Katma Protokoller** ilişkilerin gelişmesini, hazırlık ve geçiş döneminden sonra, malların, sermayenin, hizmetlerin ve kişilerin (işgücünün) serbest dolaşımı için takvimler öngörmüşlerdir. **İşçilerin serbest dolaşımının 1976-1986 yılları arasında giderek gerçekleşmesi öngörülmesine rağmen bu taahhüt AB tarafından yerine getirilmemiştir.**

Hal böyle iken, AB Komisyonu raporunda kişilerin (işgücünün) serbest dolaşımı konusunda **her an ihtiyati tedbir** alınabileceğine ilişkin ifadeler yer almaktadır. 40 yıl önce verilen taahhüdü yerine getirmeyen AB Türkiye'nin ilerde tam üye olması durumunda bile kişilerin serbest dolaşımının **kalcı bir şekilde kısıtlanabileceğinin** mümkün olabileceğini düşünmektedir. Rapor, Türkiye'den beklenmedik bir göç olması halinde bu tedbirin hayata geçirilebileceğini belirtmektedir.

Yukarıda belirtildiği gibi, AB'nin kurucu antlaşması olan AET antlaşması kişilerin serbest dolaşımına ilişkin Pazar özgürlüğünü açık ve ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Antlaşmalarda öngörülen bu temel hakkın bazı zorunlu nedenlerden dolayı (göç gibi) geçici bir süre için sınırlanabileceği düşünülebilir. Ancak, bunun devamlı bir sınırlama haline getirilmesi AB'nin kurucu antlaşmalarına, Türkiye ile yapılan antlaşmalara ve Ortak Pazar ruhuna tamamen aykırıdır. Zira, dört temel Pazar özgürlükleri (malların, sermayenin, hizmetlerin ve kişilerin serbest dolaşımı) arasında hassas bir denge vardır ve bu dengenin AB ile üye devletler arasında yapılacak düzenlemelerde mutlaka gözetilmesi gerekir. Türkiye'de bazı çevrelerin ilerde AB üyesi devletlerin Türkiye'nin genç ve dinamik işgücüne ihtiyaç duyacağı ve bu sebeple bu konudaki bir sınırlamanın kalcı olamayacağına ilişkin iddia hukuken ve fiilen doğru değildir. AB'nin genişlemesi ve teknolojinin her geçen gün insan işgücüne olan ihtiyacı azaltması Türkiye'deki işgücüne olan talebi düşürebilir. Diğer taraftan, hukuken bir hakkın kullanılmasının iptal edilmesi (serbest dolaşım hakkı) ancak hak sahibinin (Türkiye) bu hakkı kullanmaktan feragat etmesi ile mümkündür.

### 5- Müzakere Yöntemi

AB Komisyonu raporunda, müzakerelerin hangi yöntemle yapılacağını da somut verilerle açıklamaktadır. Öncelikle, Türkiye'nin yaptığı reformların devam etmesi ve uygulamanın yaygınlaştırılması gerektiği belirtilmektedir.

AB hukukuna göre, müzakereler, biri hükümetler arası, diğeri teknik olmak üzere iki alanda yürütülmektedir. Hükümetler arası toplantılara üye ve aday devlet bakanları katılmakta ve müzakerelere ilişkin temel politika ve stratejiler belirlenmektedir. Müzakerelerin esas kısmını oluşturan tek-

nik toplantılar AB daimi temsilcileri ve aday devlet baş müzakerecisi başkanlığındaki heyetler arasında yürütülmektedir.

Türkiye ve AB arasında müzakere edilecek 31 konu başlığı bulunmaktadır. Bir konu (Örneğin Turizm) müzakere edilip tamamlanmadan ve kabul edilmeden, ikinci bir konuya geçilemeyecek. **Müzakere edilecek 31 konu başlığından her birinin tamamlanıp tamamlanmadığı kararı Avrupa Birliğinde oybirliği ile alınmaktadır.** AB üyesi 25 devletten (2007'de 27 devlet) herhangi birinin 'hayır' demesi halinde müzakereler duracaktır. Müzakere tekniği açısından yeni olan bu yöntemin Türkiye açısından oldukça önemli sakıncası şu noktada yatmaktadır: Türkiye ile bazı sorunları olan devletler, özellikle Güney Kıbrıs Rum Kesimi ve Yunanistan bu müzakere şartını bir koz olarak kullanmak suretiyle Türkiye'den bazı tavizler de (Kıbrıs ve Ege Deniz Karasuları ve Kıta Sahaneliği konularında) bulunmasını talep edebileceklerdir. Bu sebeple, Türkiye'nin müzakere konuları ve tekniği ile ilişkisi olmayan, diğer aday devletlere uygulanmayan böyle haksız taleplere karşı gerekli önlemleri alması ve yeni stratejiler geliştirmesi zorunluluğu vardır.

### Sonuç:

Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı raporda, Türkiye ile müzakerelerin üç aylık strateji çerçevesinde yürütülmesi öngörülürken, bu sürecin ucunun açık olduğu ve sonucun (üyeliğin) garanti edilemeyeceği belirtilmektedir. Bu husus açık olarak ifade edildikten sonra, Avrupa Birliği'nin gerçek siyasi iradesi ve ilerde gündeme gelmesi kuvvetle muhtemel olan bir formülün ipuçları sayılabilecek ifadeler gelmektedir. Raporda, müzakerelerin sonuçları, ya da ondan sonra gelecek olan, tam üyeliğin diğer üye devletler tarafından onaylanması sürecinin sonuçları ne olursa olsun, **'Türkiye - Avrupa Birliği ilişkileri, Türkiye'nin Avrupa struktürüne tam olarak demirlemesini güvence altına almalıdır'** denilmektedir.(sh.181)

Böylece, özellikle Avrupa Hıristiyan Demokrat Partilerin (başta Alman CDU) Türkiye için düşündükleri **'İmtiyazlı Ortaklık'** formülünün işaretlerinin rapora yansıdığını söylemek mümkündür. Çünkü, AB Türkiye'yi stratejik ve jeo-politik konumu nedeniyle tamamen gözden çıkaramaz. Siyasi iradenin açık ve net olmaması nedeniyle de yakın dönemde (en az 10-15 müzakere süreci öngörülüyor) tam üyeliğin gündeme gelmeyeceği görülmektedir. Diğer taraftan, müzakereleri sonucunun olumlu olması durumunda bile tam üyeliğin **referandumla bağlanabileceğine** ilişkin beyanlar (şimdilik Fransa ve Avusturya) Türkiye'yi oldukça karmaşık ve uzun bir sürecin beklediğini göstermektedir.

Gerek imtiyazlı ortaklık gibi formüller, gerekse tam üyelik konusunda referandum önerileri hem AB-Türkiye arasındaki Ankara Antlaşmasına hem de Avrupa Birliği Hukuku mevzuatına tamamen aykırıdır. Çünkü, An-

kara Antlaşmasının amacı tam üyelik olduğu gibi, Avrupa Birliği mevzuatında tam üyelik için referandumu öngören hiç bir düzenleme mevcut değildir.

Avrupa Birliğine şu anda tam üye olan devletlerin tamamı **aday üye kabul edildikleri zirvelerde müzakereler başlama tarihini almışlardır. Esasen, Türkiye'ye aday ülke kabul edildiği 1999 Helsinki Zirvesinde müzakere tarihi verilmesi gerekirdi.** Ancak, bu yapılmadığı gibi müzakerelerin başlaması durumunda bile, tam üyeliğin garanti olmadığı ilerleme raporunda belirtilmektedir.

Bu nedenlerle, Türkiye 1999 Helsinki Zirvesinde alınan kararlar doğrultusunda ve diğer aday devletlere uygulandığı gibi müzakerelerin ve tüm ilişkilerin '**eşit işlem ilkesi**' çerçevesinde yürütülmesini ısrarla talep etmelidir.