

MÜZAKERE ÇERÇEVE BELGESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

*Doç. Dr. Selami Kuran**

Giriş

40 yılı aşkın süredir Avrupa'nın kapısını aşındıran Türkiye, 1999 yılında Helsinki Zirvesi'nde AB üye adaylığına kabul edilmesinin ardından, 3 Ekim 2005 tarihinde Müzakere Çerçeve Belgesi'nin onaylanması ile birlikte AB ile tam üyelik müzakerelerine resmen başlamıştır. 3 Ekimden itibaren Türkiye ile AB arasındaki müzakerelerde yol haritası niteliği taşıyacak çerçeve belge üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde müzakerelerin yürütülmesindeki ilkeler, ikinci bölümde müzakerelerin içeriği, üçüncü bölümde ise prosedür yer almaktadır. Belgenin sonunda ise müzakere edilecek 35 bölüm başlığı belirtilmiştir. Belge toplam 23 madde ve bir ek listeden oluşmasına rağmen, kamuoyunda en çok tartışılan konular 2, 3, 6, 7, 11 ve 12. maddedeki düzenlemeler olmuştur.

Yazımızın konusu yukarıda belirtilen maddelerdeki düzenlemeler olacaktır. Söz konusu düzenlemeler AB hukuku ve Türkiye - AB ilişkileri bağlamında değerlendirilecektir. Genel olarak, Müzakere Çerçeve Belgesi 6 Ekim 2004 tarihinde AB Komisyonu tarafından yayınlanan İlerleme Raporuna ve yine bu raporu temel alan 17 Aralık 2005 AB Zirvesi Sonuç Bildirgesine dayanmaktadır. Türkiye açısından, 17 Aralık sonuç bildirgesinden daha olumsuz unsurlar (hazmetme kapasitesi, dış politikanın uyumlaştırılması gibi) taşındığı görülmektedir.

* Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Deniz Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

1- Ucu-açık Müzakere Süreci (Belge m.2)

Aynen 6 Ekim İlerleme Raporu'nda (sh.174) ve 17 Aralık Zirve Sonuç Bildirgesi'nde olduğu gibi, Belgenin 2.maddesi müzakerelerin sonucu önceden garanti edilemeyen açık uçlu bir süreç olduğunu; Birliğin hazmetme kapasitesi de dahil olmak üzere, Kopenhag kriterlerinin tamamı dikkate alınarak, üyelik yükümlülüklerini tümünü tam olarak üstlenmek durumunda olmadığını taktirde, Türkiye'nin mümkün olan en güçlü bağlarla Avrupa yapılarına tam olarak demirlenmesinin sağlanması gerektiğini öngörmektedir. Bu madde hükmü, müzakerelerin sonucunda tam üyeliğin kesin olmadığını, ilerde farklı seçeneklerinde gündeme gelebileceğini zımnen dile getirmektedir.

AB mevzuatı açısından bakıldığında, şu anda tam üye olan eski aday devletlerle ilgili yayımlanan daha önceki müzakere çerçeve belgelerine ve raporlarına bakıldığında AB organlarının müzakerelerin ucunun açık olduğuna ilişkin ifadeler kullanmadıkları görülmektedir. Türkiye sözkonusu olduğunda bu çeşit ifadelerin birçok resmi belgede ısrarla kullanılmasının çok iyi yorumlanması gerekmektedir.

3 Ekimde başlayan müzakerelerin nihai amacı AB ile Türkiye arasında bir katılım andlaşmasının imzalanması ve onaylanmasıdır. Uluslararası Hukuka göre amaç, bir andlaşma olduğuna göre, tarafların hazırlık süreci olan müzakere aşamasında **hukukun temel ilkesi olan iyiniyet kuralına** uygun davranması esastır. Müzakere (görüşme) doğası gereği ucu açık olan bir kavram ve süreçtir. Ancak, müzakerelere başlanması taraflar arasında bir uzlaşmaya, bir sonuca (andlaşma) varmak anlamını taşıması gerekir. Bu sebeple, tarafların müzakerelerin amacı olan katılım andlaşmasını gerçekleştirmek için iyi niyetle çaba sarf etmeleri ve andlaşmayı sekteye uğratabilecek davranış ve ifadelerden sakınmaları beklenir. Bu andlaşma hukukunun taraflara yüklediği bir yükümlülüktür. Hal böyle iken; AB'nin müzakerelere başlamadan önce ve başlarken müzakere sonucunun açık olduğunu,yani **bir katılım andlaşmasının olmayabileceğini açık olarak çerçeve belgede belirtmesi iyiniyet kuralı ve uluslar arası diplomatik nezaket kurallarını ihlal ettiği gibi; AB'nin gerçek irade ve**

niyetinin Türkiye'nin tam üyeliğini gerçekleştirmek yönünde olmadığı düşünülebilir.

2- Hazmetme Kapasitesi (Belge m.3)

Müzakere Çerçeve Belgesi'nin 3. maddesine göre, 1993 Kopenhag Zirvesi sonuçları doğrultusunda, Avrupa entegrasyonu ivmesi muhafaza edilirken. **Birliğin Türkiye'yi hazmetme kapasitesi gerek Türkiye gerek Birliğin çıkarları açısından göz önünde bulundurulması gereken önemli bir husustur.** Komisyon, **bu üyelik şartının** karşılanıp karşılanmadığına ilişkin olarak Konsey tarafından yapılacak değerlendirmeye ışık tutmak amacıyla, müzakereler sırasında bu kapasiteyi izleyecektir.

17 Aralık 2004 AB Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nde yer almayan bu husus 3 Ekim Çerçeve Belgesi'nde **yeni bir şart** olarak Türkiye'nin önüne konulmuştur. Hazmetme (sindirme) kapasitesi kavramı çok geniş bir kavram olduğu gibi, belgede hangi bağlamda kullanıldığı belirtilmiş değildir. Mali açıdan mı, ekonomik açıdan mı, sosyo - kültürel açıdan mı, yoksa siyasi ve tarihi açılardan mı sindirme kapasitesinin denetleneceği açık değildir. Kanaatimizce, bu hususun belirtilmemesi bilinçli bir tercih olarak yapılmıştır. Zira, bu yolla AB ilerde Türkiye'nin tam üyeliğini engellemek isteyen üye devletlere her zeminde ve zamanda öne sürebilecekleri çok önemi bir koz vermiştir. Böylece, müzakerelerin olumlu sonuçlanması durumunda dahi, herhangi bir üye devlet Türkiye'yi kültürel olarak veya sosyal olarak sindirmesinin mümkün olmadığını ileri sürerek tam üyeliğe rahatlıkla karşı çıkabilecektir.

Türkiye'nin tam üyeliğine karşı çıkan Avusturya'nın 3 Ekim'de 'müzakerelerin ortak hedefi tam üyeliktir' ifadesini sulandırmak istediği ve bu amaçla alternatif seçenekler sunduğu bilinmektedir. Avusturya'nın ısrarla istediği 'imtiyazlı ortaklık' ifadesi açık olarak Çerçeve Belge'de yer almamasına rağmen, bu alternatif seçeneği çağrıştıran ifadelerle Belge'de yer verilmiştir. Avusturya'nın 1 inci maddede yer almasını istediği 'AB'nin Türkiye'yi hazmedememesi durumunda alternatif bağlar oluşturulmalı'

ifadesi açık olarak imtiyazlı ortaklık anlamına geldiği için Türkiye tarafından kabul edilmemiştir. Ancak, Avusturya'nın istediği husus belgede iki ayrı maddede düzenlenmek suretiyle gerçekleşmiştir. **Çerçeve Belgesi'nin 2. maddesinde yer alan 'tam üyeliğin olmaması durumunda Türkiye'nin mümkün olan en güçlü bağlarla Avrupa yapılarına tam olarak demirlenmesi sağlanmalıdır'** ifadesi ile **3. maddede yer alan 'hazmetme kapasitesi' birlikte değerlendirilmeli ve yorumlanmalıdır.** Bu iki önemli hususun iki farklı maddede düzenlenmesi, anlam ve amaçlarını değiştirmez. Zira, her iki maddede yer alan ifadeler Türkiye'ye tam üyelik dışında diğer seçeneklerin (imtiyazlı ortaklık, özel statü) sunulacağını göstermektedir. Esasen, Belge'de yer alan düzenlemelerin (kişilerin serbest dolaşımı ve tarımsal - yapısal fonlara getirilen kalıcı sınırlamalar gibi) tamamı birlikte değerlendirildiğinde, **AB'nin diğer seçenekleri (imtiyazlı ortaklık yada özel statü) fiilen gerçekleştirmek yolunda olduğu rahatlıkla görülebilir.**

3- Sınır Anlaşmazlıkları-Kıbrıs ve Ek Protokol Şartları (Belge m.6)

a) Sınır Anlaşmazlıkları

Müzakere Çerçeve Belgesi'nin 6. maddesinin 3. paragrafı Türkiye'nin iyi komşuluk ilişkileri konusundaki koşulsuz taahhüdü ile süregelen sınır anlaşmazlıklarının gerektiğinde Uluslararası Adalet Divanı'nın yargı yetkisi de dahil olmak üzere, Birleşmiş Milletler Sözleşmesinde yer alan anlaşmazlıkların barışçıl yollarla çözümlenmesi ilkesine uygun olarak çözümlenmesine ilişkin yükümlülüğünü düzenlemektedir.

Söz konusu hükümde kast edilen sınır anlaşmazlıkları, açık olarak ifade edilmese de, ağırlıklı olarak Türkiye ve Yunanistan arasındaki Ege Denizine ilişkin ihtilaflardır. Bilindiği gibi, yıllardır Türkiye ve Yunanistan arasında Ege Denizi'nde karasularının genişliği, kıta sahanlığı, hava sahasının kullanımı ve bir çok adanın aidiyeti konularında sorunlar yaşanmaktadır. Esasen, tüm bu sorunların temelinde Yunanistan'ın Ege

Denizi'ni bir Yunan denizi haline getirmek amaç ve politikası yatmaktadır. Türkiye, yıllardır bu sorunların çözümünün Yunanistan ile karşılıklı müzakereler yoluyla, **Ege Denizi'nden eşit faydalanma ilkesine** uygun olarak çözümlenmesini savunurken, Yunanistan sorunların bir paket halinde uluslararası bir merciye götürmek istemiştir.

Çerçeve Belgesi'nde (daha önce 6 Ekim 2004 İlerleme Raporu ve 17 Aralık 2004 Zirve Bildirgesinde olduğu gibi) AB'nin Ege Denizi sorunlarının çözümünü tam üyelik için bir ön şart olarak ortaya koyduğu görülmektedir. **Yunanistan'ın Ege'deki Türk - Yunan sorunlarını Türkiye - AB meselesi haline getirmede ve sorunların çözüm yöntemi konularında başarılı olduğunu** kabul etmek gerekmektedir. Şüphesiz, Türkiye'nin komşularıyla sınır anlaşmazlıklarını Birleşmiş Milletler Sözleşmesinde yer alan barışçı yöntemlerle çözümlenmesi konusunda çaba sarfetmesi gerekmektedir. Ancak, bu çabanın tek taraflı olmaması, tüm tarafların eşitlik ve iyiniyet ilkeleri çerçevesinde hareket etmeleri ile sorunlar çözülebilir. Tek taraflı dayatma ve baskılarla sonuç alınamaz.

Kaldı ki, AB'nin Ege sorununun çözümünü tam üyelik için ön şart haline getirmesi de uluslararası hukukun temel ilkesi olan hakkaniyet ilkesine aykırıdır. Zira, AB ne Yunanistan'a ne Kıbrıs Rum Yönetimi'ne tam üyelik sürecinde komşularıyla sınır anlaşmazlıklarını çözüme konusunda bir şart getirmediği gibi hiçbir baskı uygulamamıştır. Her iki ülkenin de tam üye oldukları dönemler de söz konusu sorunlar aynen mevcut idi. Komşu ülkeler arasında sınır anlaşmazlıkları olabilir. Keza, AB üyesi Almanya ile Hollanda ve Danimarka arasında Kuzey Denizi Kıta Sahaneliği konusunda da uzun yıllar ihtilaf yaşanmış ve sorun daha sonra çözüme kavuşmuştur.

AB'nin Türk - Yunan Ege sorunlarında, Türkiye - Ermenistan sınır kapısının açılmasında ve yine Türkiye - Suriye sınır aşan suların paylaşımı konusundaki dayatmaları Kopenhag siyasi kriterleri ile bağdaşmadığı gibi, henüz üye olmamış bir devletin dış politikasını yönlendirmek çabaları olarak algılamak gerekmektedir.

b) Kıbrıs ve Ek Protokol

Çerçeve Belgesi'nin 6. maddesinin 4. paragrafında Türkiye'nin Kıbrıs sorununun BM çerçevesinde ve Birliğin kurucu ilkelerine uygun olarak kapsamlı çözümünün sağlanmasına yönelik sürekli desteğinin devam etmesi ve Kıbrıs Cumhuriyeti de dahil olmak üzere Türkiye ve AB üyesi devletler arasındaki ikili ilişkilerin normalleştirilmesi yönünde ilerleme kaydedilmesi **Türkiye'nin bir yükümlülüğü ve müzakerelerin ilerlemesinin bir şartı** olarak ortaya konmaktadır.

Öncelikle şu hususu belirtmek gerekmektedir: AB Kıbrıs Rum Kesimi ile katılım anlaşmasını imzalamak ve Mayıs 2004 itibarı ile tam üyeliğe kabul etmek suretiyle, Kıbrıs Cumhuriyetine ilişkin Zürih ve Londra Garanti anlaşmalarını ihlal etmiştir. Çünkü, söz konusu uluslararası anlaşmalara göre, Kıbrıs'ın garantör devlet Türkiye'nin onayı olmadan uluslar arası kurumlara üye olması mümkün değildir. 50 yıldır Türk dış politikasının en önemli konularının başında gelen Kıbrıs meselesi, Rumların AB'ye tam üye olması ile, Türkiye – Yunanistan - Güney Rum Kesimi ve KKTC arasındaki bir mesele olmaktan çıkarılmış ve bir Türkiye - AB sorunu haline getirilmiştir.

Türkiye, yıllardır Kıbrıs meselesinin BM ilkeleri çerçevesinde ve bünyesinde çözüme kavuşturulması gerektiğini ve bu konuya AB'nin müdahil olmaması gerektiğini savunmuştur. Bu sebeple BM tarafından ortaya konulan ve referandum konusu yapılan Annan Planına devlet olarak destek vermiştir. Bilindiği gibi, Kıbrıslı Türklerin, Türkiye'nin ve AB 'nin açık desteğine rağmen Annan Planı Rumlar tarafından reddedilmesi nedeniyle hayata geçirilememiştir. Hal böyle iken, Rumlar çözümü reddeden taraf olarak AB tarafından adeta ödüllendirilerek AB'ye tam üye olarak kabul edilmişlerdir. AB referandum sonrası KKTC üzerindeki kısıtlamaları kaldıracağını ve mali yardımda bulunacağını resmen taahhüt etmesine rağmen, bugüne kadar da hiçbir somut adım atmamıştır.

Çerçeve Belgesi'nde belirtilen **'Türkiye'nin Kıbrıs Cumhuriyeti dahil olmak üzere AB üyesi devletlerle ikili ilişkilerin normalleştirilmesi'** yönündeki talep Türkiye'nin Güney Rum Kesimini

adanın tamamının **tek ve resmi temsilcisi sıfatıyla hukuki ve siyasi olarak tanınmasına** ilişkindir. Bu talep, AB'nin daha önceki açıklamalarının aksine, müzakerelerin ilerlemesi ve tam üyeliğin bir şartı olarak ortaya konmuştur. Kıbrıs'ta çözümsüzlüğün ana sebebi Rumların uzlaşmaz tavrı olmasına rağmen, bu uzlaşmaz tavrı asıl besleyenin AB olduğunu kabul etmek gerekir. Zira, AB Rumları adanın tek temsilcisi olarak tam üyeliğe kabul etmiş ve anlamda meselenin BM çerçevesinde çözümünü adeta fiilen imkansız hale getirmiştir. Çünkü, Türkiye ve Rum Kesiminin eş zamanlı üyeliğe kabul edileceği belirtilmiş olsaydı, mesele çok daha kolay çözülecekti. Bu vesile ile AB Türkiye'ye karşı çifte standart uygulamadığını ve samimi olduğunu gösterme fırsatı bulacaktı. Bu tarihi fırsat planlı ve bilinçli bir şekilde kaçırmıştır.

Esasen, **ne Kıbrıs ne de Ege Denizi sorunları Kopenhag siyasi kriterlerine ait değildir. 17 Aralık Zirvesi Sonuç Bildirgesinde ve 3 Ekim Müzakere Çerçeve Belgesinde Kopenhag kriterleri dışında Kıbrıs ve Ege'ye ayrı paragraf açılmak suretiyle özel bir düzenleme yapılması bunu açık olarak göstermektedir.** AB şimdiye kadar üye olan hiçbir aday devletin dış politikaya ilişkin meselelerini müzakere çerçeve belgesinde ayrıntılı düzenleme ihtiyacı duymamıştır. Söz konusu Türkiye olunca, Kopenhag Kriterleri dışında, gerek Sonuç Bildirgesinde gerekse Çerçeve Belgesinde dış politikaya ilişkin böylesine ayrıntılı ve yönlendirici taleplerin **bir yükümlülük ve şart olarak** ortaya konmasının ciddi olarak sorgulanması gerektiği kanaatindeyiz.

Ek Protokol: Çerçeve Belgesi'nin 6. maddesinin 5. paragrafı Türkiye'nin Ortaklık Andlaşması ve Ortaklık Andlaşmasını tüm yeni AB üyesi devletlere genişleten Ek Protokolden doğan yükümlülüklerini yerine getirmesini düzenlemektedir.

Bilindiği gibi, 1963 tarihli Ankara Andlaşmasının öngördüğü Gümrük Birliği - tam üye olmadan Gümrük Birliği yapmış tek ülke olarak - 1973 tarihli Katma Protokolü'nde belirtilen 22 yıllık geçiş sürecinden sonra 1.1.1996 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 1 Mayıs 2004 tarihinde AB'ne içinde Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin bulunduğu 10 yeni devlet tam üye

olmuşlardır. Gerek 17 Aralık Zirve Belgesi'nde gerekse Çerçeve Belgesi'nde Türkiye'nin Ortaklık andlaşmasını ve Gümrük Birliğini tüm AB üyesi yeni devletlere genişleten ek protokoldeki yükümlülüklerin yerine getirilmesi talep edilmektedir. Burada sorun, Kıbrıslı Rumların adanın tek temsilcisi 'Kıbrıs Cumhuriyeti' olarak tam üyeliğe kabul edilmesi ve ek protokolün Güney Kıbrıs'a uygulanması durumunda bunun **bir tanıma anlamına** gelip gelmeyeceği ve KKTC'nin hukuki ve fiili statüsünün nasıl etkileneceğidir.

Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti 29. 07. 2005 tarihinde söz konusu ek protokolü imzaladığını resmen ilan ederken,yayınladığı bir **Deklerasyonla bunun bir tanıma anlamına gelmediğini** ve BM çatısı altında Kıbrıs sorununun çözümü için katkı sağlayacağını belirtmiştir. Ayrıca,imzalanan ek protokolün onay için TBMM'ne sevk edileceği ifade edilmiştir. Avrupa Birliği 25 üye devlet adına yayınladığı **karşı deklarasyonda 'Kıbrıs Cumhuriyeti'nin AB'nin üyesi olduğunu ve AB'nin bu devletle uluslararası hukuka göre ilişki içinde bulunduğunu ve tanımının üyelik sürecinin bir gereği olduğunu** belirterek Türkiye'nin ek protokoldeki yükümlülüklerini tüm üye devletlere teşmil etmesi gerektiğini beyan etmiştir.

Avrupa Parlamentosu da ek protokolün onanmasına ilişkin kararı da –ek protokolün öncelikle TBMM'inde onay sürecinin tamamlanmasını görmek amacıyla- ertelemiştir.

Uluslararası hukuka göre, **tanıma belli bir ülke üzerinde siyasi bakımdan örgütlenmiş bir topluluğun uluslararası hukuk anlamında devlet olduğunu tespit eden (hukuki tanıma) ve tanıyan devletin bu toplulukla siyasal ilişkiler kurmak isteğini belirten (siyasal tanıma) bir işlemdir.** Tanıma açık (sarih) veya örtülü (zımnî) olabilir. Örtülü tanıma, tanınacak devletin tanındığına ilişkin açık bir beyanda bulunmadan, bu devletin tanınmış olduğunu gösteren işlemler yapılması, o devletle bazı ilişkilere girilmesidir. Örneğin, o devletle bir andlaşma yapılması veya bir andlaşmanın o devlete teşmil edilmesi; konsolosluk ilişkilerine girilmesi. Bunun yanında fiili (de facto) ve hukuki (de jure) tanıma ayırımı

yapıldığı ve de facto tanımının geçici olabileceği, buna karşın de jure tanımının kesin olduğu kabul edilmektedir.

Yukarıda belirtilen hususlar çerçevesinde, Türkiye'nin Ortaklık Andlaşmasını Kıbrıs Rumlarını da alacak şekilde genişleten ek protokolü imzalamasının **hukuki anlamda Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin 'Kıbrıs Cumhuriyeti' olarak zımnen tanıma anlamı taşıdığı kabul etmek gerekmektedir.** Eksik olan ve ileride müzakereler sürecinde gündeme gelecek olan diplomatik ilişkilere girilmesi suretiyle **siyasal tanıma sürecinin** tamamlanmasıdır.

Esasen, **Türkiye'nin yapması gereken, AB müktesebatına dahil olmayan deklarasyonu yayınlamak yerine, ek protokole bir rezerv (şerh) koymak suretiyle; protokolün Güney Kıbrıs'a Kıbrıs sorunu çözüme kavuştuktan sonra uygulanacağını ilan etmesi idi.** Ancak, bu fırsat kaçırılmış ve KKTC'yi fiilen ve hukuken **tasfiye etme** sürecinin yolu açılmıştır.

Avrupa Topluluğu Andlaşması'nın 14 maddesinin 2. fıkrası **iç pazarı**, malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımının andlaşma hükümleri uyarınca güvence altına alındığı alan olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda, Gümrük Birliği sadece malların değil, sermayenin serbest dolaşımının da odak noktasıdır. Gümrük Birliğinin gerçekleşmesi sadece gümrüklerin üye devletler arasında kaldırılması ve üçüncü devletlere karşı ortak gümrük tarifesi uygulamak sonucunu doğurmakla kalmaz, aynı zamanda devletlerin **ticaret (m.131-134) ve rekabet politikalarını (m.81-86), devlet tekellerini ve devlet yardımlarını (87-89) da etkiler.**

Gerek AB'nin deklarasyonu, gerek Müzakere Çerçevesi Belgesi, Türk hava ve deniz limanlarının Kıbrıs Rum gemi ve uçaklarına açılmasını öngörmektedir. Türkiye, limanlarını açmak için KKTC üzerindeki kısıtlamaların AB tarafından kaldırılmasını talep etmektedir. AB Konseyi tarafından kaldırılması gereken kısıtlamaların gündeme gelmesi durumunda dahi, Güney Kıbrıs'ın Konsey'in olumlu karar almasını bloke edeceği açıktır. Kısıtlamaların kalkmadan, Türk limanlarının Rum gemi ve

uçaklarına açılması ile **KKTC siyasi ve ekonomik olarak fiilen tasfiye sürecine girecek ve tabela devleti haline dönüşecektir.** Buna karşın Avrupa'nın 4. üncü Dünya'nın 7inci büyük uluslararası deniz taşımacılık filosuna sahip Güney Kıbrıs ekonomik ve siyasi olarak daha da güçlenerek tüm adanın tek temsilcisi haline gelecektir. Ek protokolün yürürlüğe girmesi durumunda, Türkiye ve KKTC arasındaki tüm ticari ve mali ilişkiler ciddi sekteye uğrayacak ve tüm ilişkilerin AB müktesebatı çerçevesinde yeniden düzenlenmesi zorunluluğu ortaya çıkacaktır. AB'nin '**ortak ticaret politikası**' yönünde hareket etmek zorunda olacak Türkiye'nin KKTC 'ne ne ekonomik yardımı ne de serbest ticari ilişkisi söz konusu olabilecektir.

Müzakere Çerçeve Belgesi en az 10 yıllık müzakere süreci öngörmektedir. Müzakerelerin ucunun açık olması, üyeliğin garanti olmaması ve son olarak hazmetme kapasitesi kriterinin getirilmesi ile bazı AB (Fransa,Avusturya gibi) tam üyelik konusunu Referanduma götürecekleri göz önünde bulundurulduğunda, **Türkiye'nin 1996 yılından beri yürürlükte olan Gümrük Birliği konusunu AB ile yeniden masaya yatırması gerektiği kanaatindeyiz. Çünkü, 20 - 25 yıl süren Gümrük Birliği olmaz.** İç ve dış ticari politikalar konusunda ekonomik iradesini tek taraflı olarak AB 'ye teslim etmiş olan Türkiye'nin AB'nin diğer 3 temel serbestisinden (kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı) yıllarca yararlanamaması ekonomik olarak ve hukuken kaldırılabilir bir durum değildir. Çünkü, **Avrupa Topluluğu Andlaşması'nın 14. maddesinde belirtilen 4 temel serbesti (malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı) AB hukukunda bir 'bütün' olarak mütalaa edilmektedir.** Hal böyle iken, yıllarca sadece malların serbest dolaşımının sağlanması; müzakerelerin olumlu sonuçlanması durumunda dahi kalıcı kısıtlamalar öngörülmesi (kişilerin serbest dolaşımı, tarım ve yapısal fonlar) Avrupa Topluluğu Andlaşmasının 14. maddesine ve uluslararası hukukun temel ilkesi olan hakkaniyet ilkesine aykırıdır. Türkiye'nin böyle bir haksız tutumu ve çifte standardı kabul etmeyerek, müzakere sürecinin siyasi bölümünde yeni strateji ve politika üretmek zorunluluğu vardır.

4 - Dış Politikanın Uyumu (m.7)

Çerçeve Belgesi'nin 7inci maddesi katılıma kadar geçecek zaman içinde, Türkiye'nin üçüncü ülkelere yönelik politikalarını ve uluslararası örgütlerdeki tutumlarını (**tüm AB üyesi ülkelerin bu örgütlere üyeliklerini** ve düzenlemelere katılımlarını da içerecek şekilde) Birlik ve üye devletler tarafından kabul edilen politikalar ve tutumlarla tedricen **uyumlu hale getirmesini** öngörmektedir.

Söz konusu madde ile Türkiye'nin üçüncü ülkelere yönelik dış politikasını ve uluslararası örgütlerdeki tutum ve davranışlarını AB ve üye devletlerin politikalarına uydurma şartı getirilmektedir.AB'nin en zayıf olduğu alanın uluslar arası dış politika olduğu düşünüldüğünde, bu alanda Birliğin ortak dış politikayı gerçekleştirmek için üye devletler arasında işbirliğini tesis etmek amacıyla benzer taleplerde bulunduğu zaman zaman görülmektedir.Ancak,bu konuda başarılı olduğu söylenemez.Bilindiği gibi son olarak AB Irak konusunda ortak bir politika ortaya koyamadığı gibi,mevcut üye devletler farklı tutum sergilemişlerdir.ABD'nin Irak'ı işgaline Fransa açık,Almanya örtülü olarak karşı çıkarken,başta İngiltere olmak üzere İspanya ve Polonya asker göndermek suretiyle işgale fiilen katılmışlardır.

Bu maddenin belgeye konmasındaki asıl **amacın Türkiye'nin Güney Kıbrıs'ın Nato'ya girişi önündeki vetosunu kaldırmaya yönelik olduğu görülmektedir.** Türkiye'nin Rumlara karşı uluslar arası alandaki en önemli kozu Nato üyeliği konusundaki veto hakkıdır. Türkiye'nin talebi üzerine,bu maddedeki düzenlemenin Türkiye'nin uluslar arası örgütlerdeki hak ve yükümlülüklerine hanel getirmeyeceğine ilişkin AB dönem başkanı İngiltere Dışişleri Bakanı Straw tarafından **yapılan yazılı açıklamanın hukuken bağlayıcı olmadığı kanaatindeyiz. Zira, bu açıklama müzakere çerçeve belgesinin dışında ayrı bir belgede düzenlenmiştir. Bu sebeple,bu açıklama AB müktesebatının bir parçası olmadığı için hukuken bağlayıcı olmayacaktır.** Benzer bir olay 1999 Helsinki Zirvesinde yaşanmıştı. Zirvede Kıbrıs meselesi gündeme geldiğinde, o tarihte AB

dönem başkanı olan Finlandiya Dışişleri Bakanı, Türkiye'nin diğer ülkeler gibi AB'ye eşit koşullarda üye olacağını ve **Kıbrıs'ın bir önşart olmayacağına ilişkin Türkiye'ye yazılı bir taahhüt vermişti**. Ancak, bu yazılı taahhüdün hiçbir şekilde yerine getirilmediği 17 Aralık Belgesi ve Çerçeve Belgesi'ndeki düzenlemelerden görülmektedir. Bu nedenle, İngiltere'nin dönem başkanlığından sonra verilen yazılı açıklamadan sapma olma ihtimali her zaman vardır.

Türkiye'nin Mayıs 2005'te Stockholm'de yapılan ve AB - NATO işbirliğini öngören 'Berlin Plus' zemininde Rum kesimine karşı vetosunu yumuşattığı ve Rumların gayri resmi istişari nitelikteki toplantılara katılmasına izin verdiği düşünüldüğünde, çerçeve belgesinin 7. maddesinin Kıbrıs Rum Kesimine NATO üyeliğinin kapısını aralamak amacıyla düzenlendiği açık olarak görülmektedir.

7. maddenin ilerde Türk dış politikası açısından çok olumsuz bir gelişmeye de yol açması mümkündür. Bilindiği gibi, BM ve AB, Kıbrıs Rum Kesimini adanın tümü için egemen ve tek resmi temsilci olarak kabul ettikleri gibi, Türkiye'yi resmen işgalci konumda görmektedirler. Buna göre, **AB'nin ilerde Türkiye'nin Kıbrıs'ta işgalci olduğunu ve 7. maddeye uygun davranarak adadan askerlerini çekmesini talep etmesi gündeme gelebilecektir**. Söz konusu maddenin böylesine haksız siyasi bir talebin hukuki zeminini hazırlamaya yönelik olarak düzenlenmiş olduğunu düşünmek mümkündür.

5- Müktesebatın İçeriği (m.10)

Çerçeve Belgesi'nin 10. maddesinde, Türkiye'nin AB müktesebatını katılım zamanındaki şekliyle aynen kabul etmesinin ve uygulamasının zorunlu olduğu belirtilmektedir.

Aynı madde de, şimdiye kadar hiçbir aday devlete yapılmayan şekilde müktesebatın neleri içerdiği ayrıntılı bir şekilde düzenlenmektedir. Buna göre sürekli evrim geçiren müktesebat aşağıdaki hususları içermektedir.

-Birliği kuran Andlaşmaların içeriği, ilkeleri ve siyasi hedefleri;

-Andlaşmaları takiben yürürlüğe giren yasa ve kararlar, Avrupa Adalet Divan'ının içtihatları;

-Kurumlararası anlaşmalar, kararlar, açıklamalar, tavsiyeler ve yönergeler gibi Birliğin kapsamı içerisinde **kabul edilen bağlayıcı ya da bağlayıcı olmayan diğer hukuki işlemler;**

-Ortak Dış ve Güvenlik Politikası çerçevesindeki **ortak eylemler, ortak tutumlar, deklarasyonlar, sonuçlar** ve diğer işlemler;

-Adalet ve İçişleri çerçevesinde uzlaşmaya varılan ortak eylemler, ortak tutumlar, imzalanan sözleşmeler, kararlar, açıklamalar ve diğer işlemler;

-Toplulukların üye devletlerle ortaklaşa, Birliğin ve üye devletlerin Birliğin faaliyetlerine ilişkin olarak kendi aralarında akdettikleri uluslararası andlaşmalar.

AB'ye tam üye olacak devletlerin AB müktesebatını kabul etmeleri ve uygulamaları üye olmanın doğal bir sonucudur. **Ancak, kabul edilen ve uygulanacak müktesebatın hukuken bağlayıcı olan hususları kapsamaması gerekir. Aksi takdirde, uluslararası hukukun genel ilkesi olan ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı tarafından da kabul edilen 'Hukuki Güvenlik İlkesi' ihlal edilmiş olur.** Zira, AB ve tüm organları tarafından yapılan her türlü işlem ve faaliyetin –hukuki etkisi bakımından ayırım yapılmaksızın- genel ifadeler kullanılmak suretiyle uygulanması gereken müktesebat olarak çerçeve belgede yer alması ciddi kaos ve belirsizliğe yol açabileceği gibi, böyle bir usul ve ifadenin kullanılmasının da hukuk tekniğine uymadığı ortadadır. **Kanaatimizce, 10. maddede yer alan düzenlemenin arkasında hukuki kaygı ve ihtiyaçlardan ziyade, bir takım siyasi amaçlar yatmaktadır.** Bilindiği gibi, AB müktesebatının bağlayıcı temel kaynakları birincil hukuk diye anılan AB kurucu andlaşmaları, ikincil hukuk diye anılan topluluk tüzükleri, yönergeler, Konsey kararları, (bireysel) kararlar ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı kararlarıdır. **AB organları tarafından (başta Avrupa Parlamentosu) yapılan 'Tavsiye' ve 'Görüş'ün hukuken bağlayıcı etkileri yoktur. Buna**

rağmen, 10. maddede müktesebat kapsamında sadece andlaşmalar, yargı kararları, tüzük ve yönergeler değil, 'Avrupa Parlamentosu tavsiye kararları' da hukuken bağlayıcı hale getirilmektedir. Türkiye açısından bu ne anlama gelmektedir?

Özellikle, Avrupa Parlamentosu'nun sözde Ermeni soykırımı ve Kıbrıs konularında aldığı kararlara Türkiye'nin uyması mı talep edilecektir?

Tüm bu soruların Türk kamuoyunda tartışılması ve Türk Hükümeti tarafından siyasi müzakereler sürecinde gündeme getirilmesi ulusal çıkarlarımızın korunması bakımından bir zorunluluktur. Türkiye'ye karşı tavsiye kararlarının dahi bağlayıcı hale getirilmesi, Avrupa Adalet Divanı tarafından tanınan ve AB hukukunun Genel İlkeleri olarak kabul edilen **Dürüstlük ve Eşit İşlem İlkesine** aykırılık oluşturmaktadır.

6- Uluslararası Andlaşmaların Geçersizliği (m.11)

Çerçeve Belgesi 11. maddesi Türkiye tarafından imzalanan ve üyeliğin yükümlülüklerine aykırı olan **tüm uluslararası andlaşmaların geçersiz hale geleceğini** öngörmektedir. Madde, ayrıca Ortaklık Andlaşması'nın müktesebattan ayrılan herhangi bir hükmü katılım müzakereleri sırasında emsal olarak kabul edilmeyeceğini belirtmektedir.

Söz konusu hüküm '**andlaşmaların çatışmasını**' düzenlemektedir. Buna göre, Türkiye'nin imzaladığı uluslararası andlaşma hükümleri ile AB müktesebatı arasında çatışma olması durumunda AB müktesebatı geçerli kabul edilecektir. Burada ekonomik nitelikli andlaşmalardan çok **siyasi nitelikli andlaşmaların** Türkiye bakımından ciddi sorunları ortaya çıkaracağı kanaatindeyiz. Bu anlamda, **Türkiye ve KKTC arasındaki bütün andlaşmalar geçersiz sayılacak**. Çünkü, AB'ye göre tüm adayı sadece Rum Kesimi temsil etmekte ve AB'nin Kıbrıs'la ilgili müktesebatı sadece Rumları tanımaktadır. Böylece, Türkiye ve KKTC arasındaki andlaşmaların AB'nin Kıbrıs müktesebatına aykırı olduğu ve bu sebeple geçersiz olduğu sonucu ortaya çıkacaktır.

Bu madde kapsamında değerlendirilmesi gereken bir diğer önemli husus **Lozan Andlaşması'na** ilişkindir. Bu andlaşmaya göre, Türkiye'deki azınlıklar yalnızca Müslüman olmayan topluluklardan, yani Yahudi, Ermeni ve Rumlardan oluşmaktadır. Buna karşın AB Komisyonu'nun yayınladığı 3 Ekim 2004 tarihli **İlerleme Raporu'nun** Azınlık Hakları, Kültürel Haklar ve Azınlıkların Korunması bölümünde **Kürtlerin ve Alevilerin bir azınlık** olarak değerlendirildikleri görülmektedir. AB, böylece **Lozan Andlaşması'ndaki azınlık tanımını kabul etmemekte, dini, dil, etnik ve kültürel farklılıkları esas alarak yeni azınlıklar oluşturmak istemektedir.** Böyle bir yaklaşım, Türkiye Cumhuriyeti'nin uluslararası kurucu belgesi sayılan Lozan Andlaşması ve Anayasamızın temel hükümlerinin ihlal edilmesi anlamına gelmektedir. Çünkü Anayasamıza göre, Türkiye Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türk vatandaşdır ve bireysel insan haklarından yararlanma konusunda eşittir.

AB, ilerde kendi müktesebatı ile Lozan Andlaşması'nın **azınlık kavramına ilişkin hükümleri arasında çatışma olduğunu ileri sürerek** andlaşmadaki azınlık kavramının günümüz şartlarına uymadığı ve değiştirilmesi konusunu gündeme getirebileceği gibi, çerçeve belgesinin 11. maddesine dayanarak andlaşmadaki hükümlerin geçersiz olduğunu iddia edebilecektir.

Uluslararası hukuka uygun olarak Lozan'da tanımı yapılmış bu hukuki kavram bir takım siyasi plan ve projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla değiştirilmek ve kullanılmak istenebilir. **Burada ki sorun hukuki değil, tamamen siyasidir. Bu nedenle, Hükümetin siyasi müzakereler sürecinde buna uygun strateji ve politika üretmesi zorunluluğu vardır.**

Çerçeve Belgesi'nin 11. maddesi kapsamında Türk Boğazlarından yabancı uyruklu gemilerin geçişini düzenleyen **1936 tarihli Montrö Boğazlar Sözleşmesi'nin** bazı hükümlerinin AB Konseyi tarafından çıkarılan deniz taşımacılığına ilişkin tüzük ve yönergelere uymadığı gerekçesiyle değiştirilmesi yönünde talepler de gündeme gelebilecektir.

Bir diğer önemli husus **11. maddenin son cümlesinde** yer almaktadır. Buna göre, Ortaklık Andlaşması'nın müktesebattan ayrılan

herhangi bir hükmü **katılım müzakereleri sırasında emsal olarak kabul edilemez**. Bilindiği gibi, 1963 tarihli **Ankara Ortaklık Andlaşması Türkiye'nin Birliğe 'tam üyeliğini'** hedeflemektedir. Ortaklık Andlaşması ve 1973 tarihli Katma Protokoller hazırlık ve geçiş döneminden sonra, malların, sermayenin, hizmetlerin ve kişilerin serbest dolaşımı için takvimler öngörmüşlerdir. **17 Aralık Zirve Belgesi'nde ve Çerçeve Belgesi'nin 12. maddesinin 4. paragrafında yer alan kalıcı kısıtlamalar Ortaklık Andlaşması hükümlerine aykırı olmasına** rağmen, Türkiye'nin tam üyeliğini öngören andlaşma hükümleri 11. maddenin son cümlesine göre mevcut müktesebattan ayrıldıkları için müzakereler sırasında emsal olarak kabul edilmeyeceklerdir. Bu düzenleme, Türkiye'nin tam üyeliği yolunda çok ciddi bir engel oluşturacaktır.

7- Kalıcı Kısıtlamalar (m.12)

Çerçeve Belgesi'nin 12. maddesi'nin 4. paragrafı **kişilerin serbest dolaşımı, yapısal politikalar ve tarım alanında kalıcı kısıtlamalar** getirilebileceğini öngörmektedir.

AB'nin kurucu andlaşmalarına göre, dört temel Pazar özgürlüğü (malların, sermayenin, hizmetlerin ve kişilerin serbest dolaşımı) Birliğin dayandığı temel unsurlardır ve bunlar arasında hassas bir denge vardır. Bu dengenin AB ile üye devletler arasında mutlaka gözetilmesi gerekir. AB müktesebatında yer alan bu temel özgürlüklerin bazı zorunlu nedenlerden dolayı geçici olarak sınırlandırılması mümkündür. (Örneğin, yeni üye Polonya'ya kişilerin serbest dolaşımı konusunda getirilen 5 yıllık sınırlama). Ancak, bunun Türkiye için **devamlı, kalıcı bir sınırlama haline getirilmesi AB'nin kurucu andlaşmalarına, Ankara Ortaklık Andlaşmasına ve Ortak Pazar ruhuna tamamen aykırıdır**. Ortaklık andlaşması ve Katma Protokoller de Türk işçilerinin serbest dolaşımının 1976-1986 yılları arasında gerçekleşmesi öngörülmesine rağmen bu taahhüt AB tarafından yerine getirilmemiştir. Müzakerelerin olumlu sonuçlanması ve tam üyeliğin gündeme gelmesi durumunda dahi, kalıcı derogasyonların uygulanması Türkiye için **tam üyeliğin dışında bir statünün düşünüldüğünü**

göstermektedir. Türkiye açısından önemli olan tarım ve yapısal politika alanlarında, mali desteğin AB tarafından yapılmaması ve bu durumun kalıcı olarak öngörülmesi, Türkiye'nin diğer üyelere çok farklı bir muameleyle tutulduğunun ve tam üyeliğe farklı bir statüye hazırlandığının açık bir göstergesidir.

Sonuç

Çerçeve Belgesi'nde, müzakerelerin ucunun açık olduğu, tam üyeliğin garanti edilemeyeceği, hazmetme kapasitesinin göz önünde tutulacağı, tam üyeliğin olmaması durumunda Türkiye'nin en güçlü bağlarla Avrupa yapılarına tam olarak bağlanması, kalıcı kısıtlamaların öngörülmesi gibi hususlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde; **AB'nin Türkiye için 'tam üyelik' dışında 'özel bir statü'yü gerçekleştirilmeye yönelik siyasi iradesini somut olarak ortaya koyduğu** söylenebilir. Bu özel statü 'imtiyazlı ortaklık' veya 'ikinci sınıf üyelik' olarak değerlendirilebilir. Ancak, hukuken kesin olan şudur: Yukarıda belirtilen hususların yer aldığı bir ilişki 'tam üyelik' ilişkisi değildir. Çünkü, **AB hukukuna göre, tam üyelik müktesebattan doğan tüm hak ve yükümlülüklerin üstlenilmesidir.**

17 Aralık Zirve Sonuç Belgesi ve 3 Ekim Çerçeve Belgesi kıyaslandığında, 3 Ekim Belgesi'nin Türkiye açısından daha katı ve daha ağır şartlar içerdiği görülmektedir. AB, Çerçeve Belgede siyasi iradesini çok daha açık bir şekilde ortaya koymaktadır. İmtiyazlı Ortaklık veya Özel Statü gibi kavramlar lafzen belgede yer almamasına rağmen, satır aralarında böyle formüllere dair hususlar görülmektedir. Bu sebeple, Türkiye'nin öncelikle mevcut şartlar altında **en az 20-25 yıl sürecek Gümrük Birliği konusunu AB ile yeniden masaya** yatırması zorunluluğu vardır. Bir ülkenin ekonomik iradesini tek taraflı olarak karar organlarında temsil edilmediği bir kuruma yıllarca teslim etmesi, hem ekonomi biliminin kurallarına hem de uluslararası ilişkilerin ve siyasetin doğasına aykırıdır.

AB'nin Türkiye'nin tam üyeliğine ilişkin siyasi iradesini söz konusu belgede bu kadar açık ve net ortaya koymasından sonra, aynı şekilde

Türkiye'nin de bu şartlardaki AB üyeliğine ilişkin gerçek siyasi iradesini ortaya koyması gerektiği kanaatindeyiz. Zira, müzakerelerin siyasi şartlarının gündeme geldiği aşamada, Türkiye'nin temel bir tercih yapmak zorunluluğu ile karşı karşıya kalması söz konusu olacaktır..