

**Yayın ilkeleri, izinler ve abonelik hakkında ayrıntılı bilgi:**

E-mail: [bilgi@uidergisi.com](mailto:bilgi@uidergisi.com)

Web: [www.uidergisi.com](http://www.uidergisi.com)



## ***Üye Olmadan Entegrasyon Mümkün mü? Türkiye'nin AB Üyeliğinin Hukuki Dayanakları ve Tam Üyelik Alternatifleri***

**Cemal Karakaş**

Araştırmacı, Peace Research Institute Frankfurt

**Bu makaleye atıf için:** Karakaş, Cemal, “Üye Olmadan Entegrasyon Mümkün mü? Türkiye’nin AB Üyeliğinin Hukuki Dayanakları ve Tam Üyelik Alternatifleri”, *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 4, Sayı 16 (Kış 2007-2008), s. 23-49.

Bu makalenin tüm hakları Uluslararası İlişkiler Konseyi Derneği’ne aittir. Önceden yazılı izin alınmadan hiç bir iletişim, kopyalama ya da yayın sistemi kullanılarak yeniden yayımlanamaz, çoğaltılamaz, dağıtılamaz, satılamaz veya herhangi bir şekilde kamunun ücretli/ücretsiz kullanımına sunulamaz. Akademik ve haber amaçlı kısa alıntılar bu kuralın dışındadır.

Aksi belirtilmediği sürece *Uluslararası İlişkiler*’de yayınlanan yazılarda belirtilen fikirler yalnızca yazarına/yazarlarına aittir. UİK Derneğini, editörleri ve diğer yazarları bağlamaz.

## Üye Olmadan Entegrasyon Mümkün mü?

### Türkiye'nin AB Üyeliğinin Hukuki Dayanakları ve Tam Üyelik Alternatifleri\*

Cemal KARAKAŞ\*\*

#### ÖZET

Müzakerelerin başlamasıyla birlikte Avrupa Birliği Antlaşmasının (Maastricht Antlaşması) 49. Maddesi'ne göre Türkiye'nin AB'ye üye olma hakkı doğmuştur. Öte yandan Avrupa Birliği, Türkiye'yi Birliğe kabul etmek zorunda değildir. AB Konseyi'nin 16-17 Aralık 2004 Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nde bir garanti maddesi bulunmaktadır. Buna göre, Türkiye'nin AB üyeliğinin gerçekleşmemesi ama buna rağmen her iki tarafın da daha derin bir ortaklık ve entegrasyon isteğini belirtmesi halinde, "söz konusu aday ülkenin Avrupa yapılarına en sıkı bağlarla bağlanması temin edilmelidir". Burada temel soru, Türkiye için uluslar üstü düzeyde bir entegrasyonun mu (katılım) yoksa hükümetler arası işbirliğine dayalı bir entegrasyonun mu (İmtiyazlı Ortaklık, Genişletilmiş Ortak Üyelik, Avrupa Ekonomik Alanı Artı) daha faydalı olacaktır. Bu noktada Aşamalı Entegrasyon Modeli, yeni üçüncü bir entegrasyon modeli sunmaktadır. Hükümetler arası işbirliğine dayalı dinamik bir entegrasyon modeli sunan Aşamalı Entegrasyon, Türkiye'yi ilgilendiren konularda Ankara'ya, karar alma mekanizmasına katılım hakkı tanıyarak aslında ortaya sui generis yeni bir üyelik şekli çıkarmaya müsaittir.

**Anahtar Kelimeler:** AB Genişlemesi, Aşamalı Entegrasyon, İmtiyazlı Ortaklık, Genişletilmiş Ortak Üyelik, Avrupa Ekonomik Alanı Artı

## Integration without Membership? The Legal Legitimacy of Turkish EU Accession and Alternatives to Full Membership

#### ABSTRACT

With the beginning of negotiations, Turkey has, from the legal perspective according Article 49 EUV, the right to join the EU, but the EU does not have the obligation to take Turkey in. The European Council's Turkey resolution at its December 2004 Summit foresees a guarantee clause: If accession of Turkey is not accomplished, yet both sides still have an interest in deeper cooperation and integration, then "it must be ensured that the candidate state concerned is fully anchored in the European structures through the strongest possible bond". The key question is which model would then work best for Turkey: supranational integration (accession) or intergovernmental cooperation (Privileged Partnership, Extended Associated Membership, European Economic Area Plus). The model of Gradual Integration shows a new, a third way of integration. This model proposes a new dynamic method of intergovernmental integration including decision-making rights for Turkey, from which a new sui generis form of membership could result.

**Keywords:** EU Enlargement, Gradual Integration, Privileged Partnership, Extended Associated Membership, European Economic Area Plus,

---

\* Almanca yazılan bu makale, İstanbul Üniversitesi Araş. Gör. Şirin Baykan tarafından Türkçeleştirilmiştir. Makale üzerinde çalışmış olan hakemlere yapıcı önerileri için teşekkürü borç bilirim.

\*\* Araştırmacı, Peace Research Institute Frankfurt (PRIF), Almanya. E-posta: karakas@hsfk.de

## Giriş

Türkiye - AB müzakere süreci Avrupa Birliği'nin, genişleme tarihinde bugüne kadar yaşadığı en karmaşık süreçtir. 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'ye resmi aday ülke statüsü verilmesinden ama özellikle de görüşmelerin başladığı 3 Ekim 2005'den bu yana müzakereler hem AB'de hem de Türkiye'de, Türkiye'nin AB üyeliğine karşı olanlar tarafından politize edilmiştir.

Özellikle Fransa, Avusturya, Hollanda, Danimarka ve Almanya'da, Türkiye'nin AB üyeliğine dair güçlü bir çekince söz konusudur. Süregelen Türkiye tartışmaları aslında, Avrupa entegrasyon projesinin geleceğine dair tartışmaların öncülleridir. Çünkü bu tartışmalar AB'yi, daha önce cevaplamaktan daima kaçındığı politik, sosyo-ekonomik, kültürel, dini ve coğrafi sınırları ve nihai amacı hakkındaki sorularla yüz yüze getirmektedir.<sup>1</sup>

Türkiye açısından bakıldığında ise her şeyden önce iki mesele ön plana çıkmaktadır; bunlardan biri çözülemeyen Kıbrıs sorunu, ikincisi ise Türkiye'nin üyeliğine kuşkuyla yaklaşan AB'nin Türkiye'ye farklı muamele yaptığı hissidir. Bu his, AB'nin 1997 Lüksemburg Zirvesi'nde Türkiye'ye aday üye statüsünü vermeyi reddedip, Güney Kıbrıs'a bu statüyü vermesiyle duyulmaya başlanmış, 2002 Kopenhag Zirvesi'nde, Türkiye'ye müzakere başlangıç tarihini vermeyi 2004'e ertelemesiyle devam etmiştir. Ayrıca müzakerelerin 3 Ekim 2005'te başlamasıyla ilgili olarak AB'de şiddetli tartışmalar olmuş, müzakere çerçevesinde üye ülkelere, Türkiye'nin AB'ye katılımı konusunda ülkelerinde referandum yapma hakkı verilmiştir. Bunların dışında Türkiye'yle karşılaştırıldığında ekonomik açıdan daha kötü durumda bulunan,<sup>2</sup> hukukun üstünlüğü konusunda sorunlarla mücadele içinde olan Bulgaristan ve Romanya'nın<sup>3</sup> AB üyeliklerinin, 2007 yılının başında AB üye ülkelerinde referanduma başvurmaksızın kabul edilmesi, doğal olarak Türkiye'nin AB'ye duyduğu içermeyi güçlendirmiştir.

<sup>1</sup> Bkz. Heinz Kramer, *EU-Türkei: Vor schwierigen Verhandlungen*, SWP-Studie S11/2005, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 2005, s. 5.

<sup>2</sup> Bir ülkenin ekonomisinin durumu hakkında "kişi başına düşen milli gelir" yol gösterici olabilir. Dünya Bankası'nın verilerine göre 2006 yılında Bulgaristan'da kişi başına düşen gelir 3.450, Romanya'da ise 3.830 Amerikan Dolarıydı. Buna karşın aynı yıl içerisindeki Türkiye'deki kişi başına düşen gelir yaklaşık 4.710 Amerikan Dolarıydı. Romanya, Bulgaristan ve Türkiye'nin ülke profillerinin karşılaştırılabilmesi için Dünya Bankası'nın <http://www.worldbank.org> adresli resmi internet sitesine başvurulabilir.

<sup>3</sup> Suçla mücadele, rüşvet, gıda güvenliği, uçuş güvenliği gibi alanlarda hukukun üstünlüğü konusundaki sorunlarla ilgili olarak Komisyon'un 2006 yılında yayınladığı Romanya ve Bulgaristan raporlarına bakılabilir. Bkz. *European Commission, Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania* (Bulgaristan ve Romanya'nın AB Üyeliğine Hazır Olup Olmadığına Dair Avrupa Birliği Komisyonu Raporu), 26 Eylül 2006. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/sept/report\\_bg\\_ro\\_2006\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/sept/report_bg_ro_2006_en.pdf) (25 Kasım 2007).

Türkiye'nin AB üyeliği üzerine yaşanan tüm tartışmalara rağmen, Avrupalılaşıma ve demokratikleşme yolunda Türkiye'yi destekleme konusunda AB'de bir uzlaşma hâkimdir. Bu yüzden 16–17 Aralık 2004 AB Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi Brüksel Zirvesi Sonuç Bildirgesi'ne şöyle bir garanti maddesi konulmuştur: Katılım müzakerelerinin başarıyla tamamlanmasına rağmen Türkiye'nin AB üyeliğinin gerçekleşmemesi ama buna karşın her iki tarafın da daha derin bir ortaklık ve entegrasyon isteğini belirtmesi halinde "söz konusu aday ülkenin Avrupa yapılarına en sıkı bağlarla bağlanması temin edilmelidir."<sup>4</sup> Bunun nasıl gerçekleştirileceği Müzakere Çerçeve Belgesi'nde de her ne kadar detaylı bir şekilde belirtilmemiş olsa da sonuçta AB, genişleme tarihinde ilk defa Türkiye için başka entegrasyon olasılıklarını muhafaza etmek istemiştir. Bu da şüphesiz büyük bir yeniliktir.

Müzakerelerin başlamasıyla esasen Türkiye'nin AB üyesi olma hakkı da doğmuştur fakat öte yandan AB, Türkiye'yi kabul etmekle yükümlü değildir. Türkiye'nin limanlarını ve havaalanlarını Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'ne açmayı reddetmesi ve Ek Protokolü kabul ederken "İmzanın Güney Kıbrıs'ın tanındığı anlamına gelmediğine" ilişkin yayınladığı deklarasyon üzerine, AB Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi 2006'nın Aralık ayındaki Brüksel Zirvesi'nde, 35 müzakere başlığından 8'ini askıya alma doğrultusundaki Avrupa Komisyonu Tavsiyesi'ni kabul etmiştir. Her ne kadar her iki taraf da Türkiye'nin, AB üyeliğinden faydalanacağını vurgulasa da, müzakerelerin belli alanlarda askıya alınması ağır bir krize yol açmış ve üyeliğe alternatif olabilecek uygulama ve senaryolar üzerine olan tartışmaları güçlendirmiştir.

Bu makale, Türkiye'nin en çok tartışılan AB üyeliği alternatiflerinin ve bunların Türkiye için uygunluğunun bir analizini yapma amacı taşımaktadır. İlk olarak Türkiye'nin katılımının hukuki dayanaklarına ve AB Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi'nin, müzakere çerçevesi hakkında kararların yer aldığı 16–17 Aralık 2004 Zirvesi Kararlarına değinilecektir. Bunun ardından, ilk defa 2005 yazında ortaya atılan ve bu zamandan beri akademik çevrelerde ve kamuda tartışılabilen *Aşamalı Entegrasyon*<sup>5</sup> modeli anlatılacaktır.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Bkz. *16–17 Aralık 2004 AB Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi, Brüksel Zirvesi Sonuç Bildirgesi*, 23. Madde, 4. Paragraf.

<sup>5</sup> *Aşamalı Entegrasyon* (Almanca: *Abgestufte Integration*) terimine karşılık olarak Türkçede bazı gazete yazılarında *Tedrici Entegrasyon* ile *Giderek Bütünleşme* terimleri kullanılmıştır. Bkz. Şahin Alpay, "Türkiye AB: Tedrici entegrasyon mu?", *Zaman*, 6 Mayıs 2006 ve Hasan Ersel, "AB'nin Kapısı Türkiye'ye açık değil aralık", *Referans*, 5 Haziran 2006. Yazar, *Tedrici Entegrasyon* ile *Giderek Bütünleşme* terimleri yerine *Aşamalı Entegrasyon* teriminin daha uygun olduğunu çünkü bu terimin sürecin hareketliliğini daha iyi tanımladığını düşünmektedir.

<sup>6</sup> Bkz. Cemal Karakaş, *Für eine Abgestufte Integration: Zur Debatte um den EU-Beitritt der Türkei*, HSFK-Standpunkte 4/2005, Frankfurt, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), 2005, [http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005\(druckfrei\).pdf](http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005(druckfrei).pdf). *Aşamalı Entegrasyon* hakkındaki diğer tartışmalar için bkz. Andreas

Dayanağını AB Kurucu Antlaşmalarından ve Müzakere Çerçeve Belgesi'nden alan, zamansal, mekansal ve tematik olarak ayrılmış yeni bir entegrasyon modeli olan bu model, aslında ortaya *sui generis* yeni bir üyelik biçimi çıkarmaya müsaittir. Bu model hem AB hem de Türkiye için çekici ve gerçekçi bir entegrasyon seçeneği olabilir.

### Türkiye'nin Olası AB Üyeliğinin Hukuki Dayanakları

Türkiye'nin olası bir AB üyeliği üzerine olan tartışmalarda daha çok üyeliğin hukuki dayanakları konusunda bir takım şüpheler dile getirilmektedir. Avrupa Birliği Antlaşması'nın (Maastricht Antlaşması) 6. Maddesi'nin 1. Paragrafı'nda AB'nin, "üye devletlerin ortak ilkeleri olan özgürlük, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü ilkeleri üzerine kurulduğu" ifade edilmiştir. Aynı Antlaşmanın 49. Maddesi'nde ise AB'nin kapısının, bu değerleri gözetken tüm Avrupalı devletlere açık olduğu belirtilmiştir.

Avrupa ve Asya arasındaki coğrafi sınırlar kesin olmadığından AB, kurucu antlaşmalarında "Avrupalı" kavramını katı coğrafi sınırlara göre tanımlayamamıştır. Bu durum, Avrupa'nın coğrafi sınırlarının dışında topraklara sahip Fransa ya da İspanya gibi (Örneğin Güney Amerika'daki Fransız Guyanası ya da Batı Afrika açıklarındaki Kanarya Adaları) bazı üye ülkelerin yararınadır. Ama sonuçta her iki durumda da anavatan topraklarının büyük bir çoğunluğu Avrupa'da bulunmaktadır. Devletlerarası hukuk uzmanlarının çoğu, topraklarının çoğunluğu (Türkiye durumunda söz konusu olduğu gibi) Avrupa dışında olan fakat Avrupa Birliği Antlaşması'nın 49. Maddesi'ndeki koşulları yerine getirmiş bir Avrupa ülkesinin, AB'ye üye olabileceği görüşünü paylaşmaktadır.<sup>7</sup> Danimarka'nın 1973'de AB'ye

---

Maurer ve Max Haerder, "Alternatives to Full Membership of the EU", Johannes Varwick ve Kai-Olaf Lang (der.), *European Neighbourhood Policy. Challenges for the EU-Policy Towards the New Neighbours*, Opladen/Farmington Hills, Barbara-Budrich Publisher, 2007, s. 197-218; Sieglinde Gstöhl, *Political Dimensions of an Externalization of the EU's Internal Market*, College of Europe, EU Diplomacy Papers, No 3, 2007; Jan Rood et al., "Van EU-partnerschap tot -lidmaatschap. Veel etiketten voor één envelop", *Internationale Spectator*, Cilt 61, No 9, 2007, s. 413-418; Andreas Maurer, *Alternativen denken! Die Mitgliedschaftspolitik der Europäischen Union vor dem Hintergrund der Beziehungen zur Türkei*, SWP-Aktuell 36/2007, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 2007; Fabrizio Tassinari, *Variable Geometries. Mapping Ideas, Institutions and Power in the Wider Europe*, CEPS Working Document 254/2006, Brüksel, Center for European Policy Studies (CEPS), 2006; Jörg Schneider ve Barbara Thoma, *Formen der abgestuften Zusammenarbeit zwischen der EU und (Noch-) Drittstaaten. Vom Handelsabkommen zum EWR Plus*, Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste 26/2006, Berlin, Deutscher Bundestag, 2006; Erich Röper, "EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei – beiderseits ergebnisoffen", *Recht und Politik (RuP)*, Cilt 42, No 2, 2006, s. 97-104; Canan Atilgan ve Deborah Klein, *EU Integration Models beyond Full Membership*, KAS Working Paper/Documentation 158/2006, Berlin, Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), 2006; Otmar Oehring, "Die Türkei. Auf dem Weg wohin?", *Die neue Ordnung*, Cilt 60, No 1, 2006, s. 32-43.

<sup>7</sup> Karşıt görüş için bkz. Christop Vedder'in 49. Madde hakkındaki yorumu, Eberhard Grabitz ve Meinhard Hilf (der.), *Das Recht der Europäischen Union*, Münih, Beck, 2002, s. 468-477.

katılımıyla, 1985'de kendi isteğiyle Birlikten çıkmasına kadar Grönland'ın da AB'nin bir parçası olması bu görüşü desteklemektedir. Coğrafi açıdan bakıldığında Grönland, Kuzey Amerika kıtasında olmakla birlikte anavatan Danimarka'dan da oldukça büyüktür. Coğrafi tartışmalarda Güney Kıbrıs Rum Kesimi en uç örnek olarak verilebilir, çünkü Kıbrıs'ın bütün toprakları Batı Asya'dadır. Bu örneklerle dayanarak coğrafi sınırların aslında pek etkili olmadığını söyleyebiliriz.<sup>8</sup>

Bu nedenlerden dolayı AB "Avrupalı"yı tanımlarken, diğer uluslararası kurumlardaki uygulamaları örnek almaktadır.<sup>9</sup> Bu noktada merkezi Strasbourg'da bulunan Avrupa Konseyi, AB için yönlendirici bir fonksiyona sahiptir. Avrupa Konseyi Tüzüğü'ne göre Avrupa Konseyi, sadece "Avrupalı devletler"e açık olan bir kurumdur. Tüzüğe göre bu tanımdan, tarihi, kültürü, dini ve gelenekleri açısından Avrupa'ya bağlı olan ülkeler anlaşılmalıdır. Türkiye'nin Avrupalı olup olmadığı sorusuna kimsenin kesin bir cevap bulamayacağı açıktır. Öte yandan Türkiye'nin kültür ve gelenekleri düşünüldüğünde Türkiye'nin, Yunanistan, Bulgaristan ve Kıbrıs'a, Almanya, Finlandiya ve İrlanda'ya olduğundan çok daha yakın olduğuna kimse itiraz etmeyecektir.

Avrupa Konseyi'ne üye olmayan ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni imzalamayan hiçbir ülke AB üyesi olamaz. Bunlar AB üyeliklerinin şartları arasındadır. Avrupa Konseyi'ne 1949 yılında katılan Türkiye, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni 1954 yılında imzalamıştır.

Berlin Duvarı'nın yıkılması ve Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle AB entegrasyonu ve üye adayları üzerine olan tartışmalar yeni bir dinamik kazanmıştır. Dönemin 12 üyeli Avrupa Birliği 1992 yılında, Avrupa Konseyi'nin diğer üyeleriyle birlikte Avrupa'nın sınırları ve "Avrupalı" kavramının tanımı üzerine tartışmış, yapılan toplantılar sonucunda ortaya şöyle bir karar çıkmıştır: sahip oldukları tarih, kültür, din ve geleneklere dayanarak Rusya, Beyaz Rusya, Moldavya, Ukrayna, Ermenistan, Azerbaycan ve Gürcistan Avrupa'nın bir parçası olarak görülmelidir.<sup>10</sup> Bunun anlamı, geri kalan kriterleri yerine getirdikleri ve AB'de bu ülkelerin üyeliklerine dair bir uzlaşma sağlandığı takdirde bu ülkelerin AB üyeliklerinin prensipte söz konusu olabileceğidir.

---

<sup>8</sup> Siyasi açıdan bakıldığından Kıbrıs, Akdeniz'deki diğer ada ülkeleri gibi Avrupa sınırları içinde sayılmasına rağmen coğrafi açıdan bakıldığında Batı Asya'ya dâhil edilmektedir. Bu bilgi için bkz. *CIA-World Fact Book*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cy.html>, (25 Kasım 2007).

<sup>9</sup> Thomas Bruha ve Oliver Vogt, "Rechtliche Grundfragen der EU-Erweiterung", *Verfassung und Recht in Übersee. Law and Politics in Africa, Asia and Latin America (VRÜ)*, Cilt 30, No 4, 1997, s. 477-502.

<sup>10</sup> Avrupa Konseyi Raporu, *The Geographical Enlargement of the Council of Europe*, 22 Nisan 1992.

Kuzey Afrika ve Orta Doğu devletleri, "Avrupalı" olarak tanımlanmadıkları ve Avrupa Konseyi üyesi olmadıkları için AB üyesi olamaz. Bu ülkeler arasından sadece Fas, 1987 yılında üyelik başvurusu yapmıştır. AT Komisyonu, "Avrupalı" olmadığını gerekçe göstererek Fas'ın başvurusunu reddetmiştir. Türkiye'nin AB'ye kabul edilmesi durumunda bu bölgelerdeki ülkelerin de AB'ye girmek isteyeceği, AB'nin sınırsız bir şekilde genişleyeceği korkusu, yürürlükte olan AB hukuku düşünüldüğünde yersizdir.

Müzakerelerinin başlayabilmesi için yerine getirilmesi gereken bir koşul da *Kopenhag Kriterleri*'nin karşılanmasıdır. 1993 yılında Kopenhag Zirvesi'nde ortaya konan söz konusu kriterler, Avrupa Konseyi'ndeki söylemin bir devamı olarak görülmelidir. Bu kriterlere göre aday ülke, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıklara saygı ve azınlıkların korunmasının güvence altına alındığı istikrarlı bir kurumsal yapıya (Siyasi Kriterler), işleyen bir piyasa ekonomisine ve AB içindeki rekabetçi baskı ve piyasa güçleriyle başa çıkabilme kapasitesine sahip olmalıdır (Ekonomik Kriterler). Müzakerelerin başlayabilmesi için öncelikle siyasi kriterlerin yerine getirilmiş olması gerekmektedir. Ekonomik kriterler daha sonra, katılım aşamasında yerine getirilebilir. Son olarak da aday ülke, siyasi, ekonomik ve parasal birlik amaçlarına uyum dâhil olmak üzere, *Acquis Communautaire*'<sup>11</sup> üstlenebilme ve uygulayabilme kapasitesine sahip olmalıdır.<sup>12</sup> 1995'deki AB Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi Madrid Zirvesi'nde, üyelik kriterleri daha ayrıntılı bir biçimde ortaya konmuş, ayrıca tek başına mevzuat uyumunun yeterli olmadığı belirtilerek AB müktesebatının etkin bir biçimde uygulanabilmesi için gereken idari ve adli altyapının üyelik hazırlıkları sürecinde oluşturulmasının önemine dikkat çekilmiştir.<sup>13</sup>

"Genişlemeden önce derinleşme" kriterini karşılayabilmek ve kurumsal yayılmadan kaçınmak için Kopenhag Kriterleri'ne göre AB'nin, yeni üyelerin kabul edilmesinde "Avrupa entegrasyonunun itici gücünü" korumaya özen

<sup>11</sup> *Acquis Communautaire*, AB müktesebatı için kullanılan kavramdır. AB müktesebatı, üye ülkeler için bağlayıcılığı bulunan bütün hukuki belgeleri kapsamaktadır. Bunlar arasında Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları, AB kurumları ve Avrupa Adalet Divanı tarafından çıkarılan tüzük, yönerge ve kararlar, Ortak Dış ve Güvenlik Politikasının, Adalet ve İşçileri alanındaki işbirliğinin hukuki belgeleri ve AB'nin üçüncü ülkelerle ya da kuruluşlarla yaptığı anlaşmalar bulunmaktadır.

<sup>12</sup> Kopenhag Kriterleri'yle ilgili olarak bkz. *AB Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi, Kopenhag Zirvesi, Sonuç Bildirgesi*, 22 Haziran 1993. Zirve sonuç bildirgesinin İngilizce orijinali için bkz. [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf), (25 Kasım 2007).

<sup>13</sup> Bkz. *AB Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi, Madrid Zirvesi, Sonuç Bildirgesi*, 15-16 Aralık 1995, "İstikrar, Güvenlik, Özgürlük ve Dayanışmada Dünyaya Açık bir Avrupa" Başlığı, "Genişleme" alt başlığı. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00400-C.EN5.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00400-C.EN5.htm) (25 Kasım 2007).

göstermesi gerekmektedir.<sup>14</sup> Rusya söz konusu olduğunda geçerli olduğu aşikâr olan bu maddenin Türkiye ya da Ukrayna ve Kafkas ülkeleri gibi diğer olası aday ülkeler için ne ölçüde geçerli olduğu tartışılır. Bu tartışmaları hareketlendirmek için Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu Tavsiyesi'ne dayanarak 2006 yılının Kasım ayında AB'nin gelecekteki genişleme politikası ve hazmetme kapasitesi hakkında bir rapor yayınlamıştır. Komisyon bu raporda, "hazmetme kapasitesi"yle ilgili olarak şöyle bir tanıma yer vermiştir: "AB'nin genişlerken Avrupa entegrasyonunun ivmesini koruma kapasitesi üç ana bileşene dayanmaktadır: kurumlar, ortak politikalar ve bütçe. Birlik, kurumlarının etkili olarak çalışmaya devam etmesini, politikalarının hedeflerine ulaşmasını ve bütçesinin hedefleri ve mali kaynaklarıyla dengeli olmasını sağlamak zorundadır."<sup>15</sup>

Avrupa Birliği Komisyonu 2004 yılı İlerleme Raporu'nda, reformların uygulanışı ve insan haklarıyla ilgili bir takım sorunlara rağmen Türkiye'nin, politik kriterleri "yeterli ölçüde" yerine getirdiği kararını vermiştir. Bu olumlu görüş, özellikle de Avrupa Parlamentosu'nda şiddetli tepkilerle karşılanmıştır. Komisyon'un "işkence" ve "sistemik işkence" ayırımını yapması ve raporunda Türkiye'de artık "sistemik işkence"nin ortadan kalktığını belirtmesi üzerine kimi parlamenterler, Komisyon'u varolan sorunları yokmuş gibi göstermekle suçlamıştır.<sup>16</sup> Komisyon'un işi kolay değildi: 2002 yılı Kopenhag Zirvesi'nde AB hükümet ve devlet başkanları, Komisyon'un 2004 sonbaharında, müzakerelerin başlaması kararına temel oluşturabilecek bir İlerleme Raporu hazırlaması gerektiği yönünde bir karar almıştı. Müthiş bir baskı altında bulunan Komisyon'un, Türkiye'nin son yıllardaki reform çabalarını tartıp, bunların gerçekten uygulamaya geçirilip geçirilmediği konusunda bir karara varması gerekiyordu. Komisyon, Türkiye'nin yapmış olduğu reformları takdir ederek olumlu bir adım atmış oldu. Böylece de müzakerelerin başlamasını onayladı.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Bu görüş, 22 Haziran 1993 Kopenhag Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nde şöyle ifade edilmiştir: "Avrupa entegrasyonunun ivmesini muhafaza ederken, Birliğin yeni üyeleri hazmetme kapasitesi de, hem Birliğin hem de aday ülkelerin ortak çıkarları açısından önemli bir mülhazadır." Bkz. 22 Haziran 1993 *Kopenhag Zirvesi Sonuç Bildirgesi*.

<sup>15</sup> Bkz. *European Commission: Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007*, (Avrupa Birliği Komisyonu, Genişleme Stratejisi Raporu 2006–2007, 8 Kasım 2006, Brüksel, s. 20, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/Nov/com\\_649\\_strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/com_649_strategy_paper_en.pdf), (25 Kasım 2007).

<sup>16</sup> Avrupa Parlamentosu'nda yaşanan tartışmalar için bkz. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20041215+ITEM-002+DOC+XML+V0//EN>, (25 Kasım 2007).

<sup>17</sup> Benzer değerlendirmeler için bkz. Kirsty Hughes, *The Political Dynamics of Turkish Accession to the EU. A European Success Story or the EU's most contested Enlargement?*, SIEPS Report 9/2004, Stockholm, SIEPS, 2004.



## AB'nin Türkiye Kararı: Tartışmalı Talepler ve Politize Edilen Müzakereler

16–17 Aralık 2004'de AB Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi Brüksel Zirvesi'nde oybirliğiyle müzakerelerin başlaması kararı alınmış, "Müzakere Çerçeve Belgesi" ise 3 Ekim 2005 tarihinde kabul edilmiştir. Böylece Konsey, Komisyon ve Parlamento'nun tavsiyelerine uymuş, üç AB organının da olumlu oy vermesi sonucuyla da kurumsal uzlaşısı sağlanmıştır.

Müzakereler 3 Ekim 2005 tarihinde, Türkiye'nin AB üyeliği nihai amacıyla başlamıştır. Otomatik katılımın söz konusu olmadığı müzakereler, Konsey kararına göre "sonucu önceden garanti edilemeyen ucuz açık süreçlerdir."<sup>18</sup> Müzakerelerin açık uçlu oluşuna yapılan bu vurgu, bir yenilik olmasının yanı sıra aynı zamanda da Türkiye'nin AB üyeliğine olumsuz bakan üye ülkelere verilmiş bir ödün olarak anlaşılmalıdır.

Ankara'nın müzakereler başlamadan önce Gümrük Birliği'ni Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'ne de uygulaması ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'ni tanıması gerekiyordu. Kıbrıs'ın tanınması, Türkiye'nin AB üyesi olabilmek için yerine getirmekle yükümlü olduğu iki resmi koşuldan biriydi. AB Kurucu Anlaşmaları'nda, herhangi bir AB üyesiyle ihtilaf içinde olan bir aday ülkenin üye olamayacağı açıkça belirtilmiştir.

Kıbrıs'ın bağımsızlığının hukuki dayanağını 11 Şubat 1959 tarihli Zürih ve 19 Şubat 1959 tarihli Londra Anlaşmaları oluşturmaktadır. 16 Ağustos 1960 tarihinde ise Kurucu Anlaşma, Garanti Anlaşması ve İttifak Anlaşması imzalanmış ve bu anlaşmalarda Kıbrıs'ın bağımsızlığıyla ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre Yunanistan, Türkiye ve Birleşik Krallık, Kıbrıs Cumhuriyeti'nin bağımsızlığını garanti etmektedir. Ayrıca Anlaşma'da Kıbrıs Cumhuriyeti'nin Garanti Devletleri'nin onayı olmadan diğer devletlerle ekonomik ya da politik birlikler oluşturmaya gidemeyeceği belirtilmiştir. Bunun yanı sıra Anlaşma, adada düzenin bozulması halinde Garanti Devletleri'ne bir müdahale hakkı tanımıştır. Türkiye, 1974'deki müdahalesini bu hakka dayanarak gerçekleştirmiştir. Öte yandan Kıbrıs, Yunanistan ve AB söz konusu müdahalenin, Garanti Anlaşması'nda belirtilmiş olduğu üzere "kurulan düzeni tekrar kurmaya" değil, adanın kuzeyinde Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin kurulmasına yol açtığı için hukuki dayanağının olmadığını ifade etmiştir.<sup>19</sup>

AB'ye göre Türkiye hukuki açıdan, AB Topraklarını işgal etmiştir. Ankara'nın Gümrük Birliği'ni Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'ne uygulamayı

<sup>18</sup> Bkz. 2004 Brüksel Zirvesi Sonuç Bildirgesi, Madde 23, Fıkra 4.

<sup>19</sup> Kıbrıs sorunuyla ilgili olarak bakınız Thomas Giegerich, *The EU Accession of Cyprus -Key to the Political and Legal Solution of an 'Insoluble' Ethnic Conflict?*, Baden-Baden, Nomos, 2006.

reddetmesi ve Kıbrıs'ı resmi olarak tanımamasıyla AB, 35 müzakere başlığından 8'ini askıya alma kararını vermek durumunda kalmıştır.<sup>20</sup>

İkinci resmi koşul, Türkiye'nin olası AB üyeliğinin ancak, 2014 sonrasına ilişkin mali perspektiflerin kabulünden sonra mümkün olacaktır. Buna göre Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılımı en erken 2014-15'de mümkün olacaktır.<sup>21</sup>

Türkiye'yle süren müzakereler hakkında 2006 güzünde onaylanan Komisyon Görüşü'nde, AB'nin öncelikle hazmetme kapasitesini geliştirmesi yani kurumsal açıdan derinleşmesi gerektiği önerilmiştir. Daha kesin bir ifadeyle Komisyon, Türkiye'nin AB'ye dâhil olmasından önce AB Anayasasının onaylanması gerektiği görüşündedir.<sup>22</sup>

AB'nin Türkiye Kararı, genişleme tarihinde ilk defa (bu durum Türkiye'yle olan ve bundan sonraki tüm müzakereler için geçerlidir), "uzun geçiş dönemleri, istisnalar, özel düzenlemeler ya da kalıcı koruma önlemlerinin" göz önünde bulundurulmasını ön görmektedir. Bunlar kişilerin serbest dolaşımı, yapısal politikalar ve tarım gibi alanlarda geçerlidir.<sup>23</sup> Üye ülkeler ve eski aday ülkeler arasında, koruma önlemlerini ön gören bir takım düzenlemeler hâlâ vardır. Almanya ve Polonya arasındaki düzenlemeler ya da Komisyon tarafından AB'nin değerlerini korumak için, Bulgaristan ve Romanya'nın katılımındaki adaletle ilgili sorunlarla ilgili olarak konulan koruma önlemleri gibi. Fakat bu tür düzenlemeler 7 yılı geçmemelidir. Buna dayanarak bu kararın, Türkiye'ye açıkça farklı muamele yapan ve Topluluğun kişilerin serbest dolaşımı, ikamet serbestisi ve işyeri açma hakkı gibi konulardaki temel ilkeleriyle muazzam bir çelişki içinde olan bir karar olduğunu söyleyebiliriz. Söz konusu koruma önlemlerine sürekli başvurulması Türkiye'ye "ikinci sınıf" bir üyelik verilmesine neden olacaktır.<sup>24</sup> Müzakerelerin açık uçlu oluşunda söz konusu olduğu gibi sürekli koruma önlemleri de bir yenilik olmasının yanı sıra Türkiye'nin AB üyeliğine olumsuz bakan üye ülkelere verilmiş bir ödün olarak anlaşılmalıdır.

Demokrasi, insan hakları, temel hak ve özgürlükler ve hukukun üstünlüğü gibi alanlarda önemli ve sürekli ihlallerin yaşanması durumunda Avrupa Komisyonu kendi inisiyatifi veya üye devletlerin 1/3'ünün talebi üzerine müzakerelerin askıya alınmasını önerme hakkı vardır. Şayet Türkiye, Kopenhag Kriterleri'ni sürekli ihlal ederse, AB üyeliği imkânsız hale gelecektir.<sup>25</sup>

<sup>20</sup> Askıya alınan müzakere başlıkları ticaretle ilgili başlıklardır: malların ve hizmetlerin serbest dolaşımı, mali hizmetler, tarım, balıkçılık, ulaştırma, gümrük birliği ve dış ilişkiler.

<sup>21</sup> Bkz. *2004 Brüksel Zirvesi Sonuç Bildirgesi*, Madde 23, Fıkra 3.

<sup>22</sup> Bkz. Avrupa Birliği Komisyonu, *Genişleme Stratejisi Raporu 2006-2007*, 8 Kasım 2006.

<sup>23</sup> Bkz. *Aralık 2004 Brüksel Zirvesi Sonuç Bildirgesi*, Madde 23, Fıkra 2.

<sup>24</sup> Bkz. Christine Langenfeld, "Erweiterung ad infinitum? Zur Finalität der Europäischen Union", *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Cilt 38, No 3, 2005, s. 73-77.

<sup>25</sup> Bkz. *Aralık 2004 Brüksel Zirvesi Sonuç Bildirgesi*, Madde 23, Fıkra 2.

20 Ekim 2005'de AB Komisyonu Tarama Sürecini (*Screening*) başlatmıştır. Bu süreçte Türkiye'deki yasal düzenlemelerin, *Acquis Communautaire* ve AB ikincil hukuku ile ne ölçüde bağdaştığı ortaya konacaktır. Müzakerelerin ne kadar süreceğini kimse tam bir kesinlikle söyleyememektedir. Komisyon tarafından öne sürülen 35 başlık iki ana paket altında müzakere edilecektir.<sup>26</sup> İlk olarak, nispeten daha kolay olan bilim ve araştırma başlığı, ardında da eğitim ve kültür başlıkları müzakere edilmiştir. Endüstri politikası, çevre koruması, tüketici haklarının korunması, mali kontrol, tarım gibi daha karmaşık olan konular ikinci devrede müzakere edilecektir. Bu sürece paralel olarak da politik, ekonomik ve hukuksal AB standartlarına uyumda kaydedilen ilerlemeler düzenli olarak denetlenecektir (*Monitoring*).

Daha önce yaşanan müzakere süreçlerinden farklı olarak Türkiye sürecinde AB Komisyonu bir takım "Performans Kriterleri" (*Benchmark'lar*) belirlemiştir. Bunlar, 35 maddenin her birinin müzakeresinin başlamasından ya da başarılı bir şekilde kapanmasından önce aday ülkenin yerine getirmekle yükümlü olduğu asgari şartlardır. Söz konusu asgari şartların yerine getirilip getirilmediği kararını Komisyon, üye ülkelerle birlikte almaktadır. Teorik olarak her üye ülke veto hakkını kullanarak müzakerelerin uzamasına neden olabilmektedir. Tüm maddelerin müzakeresi bittiğinde üyelik için temel sağlanmış olacaktır. Aslında sadece teknik bir mesele olan müzakereler politize edilmektedir. Fransa ve Hollanda, "eğitim ve kültür" başlığının görüşmeleri esnasında Kopenhag Kriterleri'ne uyumu, özellikle de Kürtlerin ve Hıristiyan cemaatinin haklarının korunması üzerinde durmuştur.<sup>27</sup> Nispeten daha rahat konulardaki hızlı ilerlemeyi engellemek için, hassas bir konu olan insan hakları konusu aslında müzakere maratonunun son başlıklarından biri olan "Adalet ve İçişleri"nde görüşülecektir.

Müzakerelerin başlamasıyla birlikte Türkiye'nin AB üyeliği hakkı doğmuştur, fakat öte yandan AB, Türkiye'yi kabul etmekle yükümlü değildir. Müzakerelerin başarılı geçmesi aday ülkeyi otomatik olarak üye ülke yapmamaktadır. Üyeliğin kabulü kararı, Konsey'de oybirliği ile alınmalıdır. Daha sonra bu karar Avrupa Parlamentosu'nda ve üye ülkelerin ulusal meclislerinde onaylanmalıdır. Herhangi bir ülkenin meclisinden olumsuz bir görüş çıkması halinde, Türkiye AB'ye giremeyecektir.

Üye ülkeler, ister müzakereler esnasında, ister müzakerelerin bitiminden sonra Türkiye'nin AB'ye katılımı konusunu kamuda tartışmaya açabilir, bunun yanı sıra Türkiye'nin kabulüne ilişkin bir referandum da yapabilir. 2004 yılının Aralık ayında Avusturya ve Fransa, bu konudaki referandum haklarını

<sup>26</sup> 35 başlığın müzakere çerçevesi için bkz. AB Komisyonu, *Negotiating Framework*, 3 Ekim 2005, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/st20002\\_05\\_tr\\_framedoc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/st20002_05_tr_framedoc_en.pdf) (25 Kasım 2007).

<sup>27</sup> Bkz. *Financial Times Deutschland*, 12 Nisan 2006.

kullanacaklarını belirtmiştir. Komisyon Başkanı Barroso Türkiye'nin katılımı konusunda tüm Avrupa'da referandumların yapılmasının mantıklı olduğu görüşünü savunduğundan, başka ülkelerin de bu görüşe sıcak bakacağını düşünmek mümkündür. Bu durumun Türkiye için büyük bir engel teşkil edeceği açıktır.

Müzakerelerin başarıyla tamamlanmasına rağmen Türkiye'nin AB üyeliğinin gerçekleşmemesi, ama buna rağmen her iki tarafın da daha derin bir ortaklık ve entegrasyon isteğini belirtmesi halinde, Konsey Kararı'na göre "aday ülkenin Avrupa yapılarına en sıkı bağlarla bağlanması temin edilmelidir".<sup>28</sup> "Avrupa yapılarına en sıkı bağlarla bağlanma"nın nasıl gerçekleştirileceği her ne kadar müzakere çerçevesinde detaylı bir şekilde belirtilmemiş olsa da, AB Türkiye için başka entegrasyon olasılıklarını muhafaza etmek istemiştir.

### **AB Üyeliğine Alternatifler: Hükümetlerarası İşbirliğinin Derinleştirilmesi mi yoksa Uluslarüstü bir Düzlemde Entegrasyon mu?**

AB açısından bakıldığında Türkiye'ye önerilecek entegrasyon alternatifleri, ancak ve ancak 16–17 Aralık 2004 AB Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi Brüksel Zirvesi Kararını, Müzakere Çerçevesi Belgesini ve Birliğin Türkiye'nin üyeliği hakkında 3 konuda sahip olduğu çekinceleri dikkate aldığı sürece anlamlı olacaktır. AB'nin Türkiye konusunda sahip olduğu çekinceler, kişilerin serbest dolaşımı, AB yapısal fon ve tarım yardımlarından Türkiye'ye aktarılacak olan 2 basamaklı milyarlık ödemeler ve kurumsal yayılmadan duyulan korku olarak aktarılabilir.<sup>29</sup>

Türkiye ve AB arasında 1964'den beri bir ortaklık ilişkisi bulunmaktadır. Ortaklık Anlaşması dayanağını, Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma'nın (Roma Antlaşması) 310. Maddesi'nden almaktadır. Bu maddeye göre, "Avrupa Topluluğu bir ya da birden çok devletle veya bir ya da birden çok uluslararası kurumla, her iki tarafa da çeşitli hak ve yükümlülükler getiren bir ortaklık kuran anlaşmalar imzalayabilir".

Türkiye açısından üyelik alternatiflerinin, politik, ekonomik ya da hukuki konularda bugüne kadar süregelen işbirliğinin sağlamış olduğundan daha iyi bir konum sunması gerekmektedir.

AB üyeliğine karşı sunulan alternatifler söz konusu olduğunda asıl soru şudur: Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma'nın 310. Maddesi'ne (ve Avrupa Anayasası Antlaşması'nın I-57. Maddesi'ne) dayanan Ortaklık Anlaşması çerçevesinde var olan hükümetler arası işbirliği mi derinleştirilmeli, yoksa Avrupa Birliği Antlaşması'nın (Maastricht Antlaşması) 49. Maddesi'ne dayanarak uluslarüstü düzlemde bir entegrasyona mı gidilmeli?

<sup>28</sup> Bkz. 2004 Brüksel Zirvesi Sonuç Bildirgesi, Madde 23, Fıkra 5.

<sup>29</sup> Bkz. Karakaş, *Für eine Abgestufte Integration*, s. 6-8.

Birinci model yani Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma'nın 310. Maddesi'ne dayanarak hükümetler arası işbirliğinin derinleştirilmesi bağlamında üç farklı üyelik alternatifi söz konusudur: "*İmtiyazlı Ortaklık*", "*Genişletilmiş Ortak Üyelik*" ve "*Avrupa Ekonomik Alanı Artı*". Bu modellere göre Türkiye, Ortak Pazar'a sınırlı olarak katılabilen ama buna karşın AB'nin esas kurumlarının (AB Konseyi, Komisyon, Parlamento, AB Adalet Divanı) karar alma sürecinde etkisi olmayan bir "üçüncü ülke" olarak konumlandırılacaktır. Müktesebatın bir kısmını da üstlenecek olan Türkiye'nin AB üyeliği söz konusu olmayacaktır.

İkinci model ise Türkiye'nin, Avrupa Birliği Antlaşması'nın (Maastricht Antlaşması) 49. Maddesi'ne dayanan uluslarüstü bir entegrasyonunu öngörmektedir. Bu model, 16/17 Aralık AB Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi'nin zirve kararına dayanır. Kararın 23. Maddesi'nin 4. Paragrafında, "AB üyeliğinin gerçekleşmemesi durumunda söz konusu aday ülkenin Avrupa yapılarına en sıkı bağlarla bağlanması temin edilmelidir," görüşü bulunmaktadır. "*Aşamalı Entegrasyon*" modeli bu karar bağlamında geliştirilebilen bir modeldir. Bu model Türkiye'ye zamansal ve tematik olarak ayrılmış bir entegrasyon sunmakta, ayrıca Ankara'nın uluslarüstü düzeyde AB karar alma mekanizmasına katılımını öngörmektedir. Modelin dinamiği Türkiye'yi, demokratikleşme yolunda ilerlemesi için teşvik edecektir. Ayrıca bu modelde resmi aday ülke statüsü de korunmaktadır.

### ***İmtiyazlı Ortaklık (Privileged Partnership)***

*İmtiyazlı Ortaklık* modeli ilk defa 2002 yılında ortaya atılmıştır.<sup>30</sup> Bu modeli destekleyenler Türkiye'ye, belli alanlarda (dış politika, güvenlik politikası, göç, suçla mücadele vb.) karşılıklı anlaşmaya dayanan güçlendirilmiş bir ortaklık sunmaktadır.<sup>31</sup> Öte yandan bu tür bir ortaklık zaten şu an mevcuttur: Türkiye Gümrük Birliği üzerinden AB'yle bir takım bağlar kurmuş ve müktesebatın özellikle de gümrükler, dış ticaret politikaları, rekabet, fikri ve sınaî hakların korunması gibi alanlardaki önemli bir kısmını üstlenmiştir.<sup>32</sup> Ayrıca Türkiye birkaç yıldır, AB araştırma-geliştirme ve çevre teşvik programlarına, idari yapıların modernleştirilmesi amaçlı Eşleştirme Programına ve üniversite öğrencileri ve akademisyenler Erasmus gibi Gençlik ve Eğitim Programlarına

<sup>30</sup> *İmtiyazlı Ortaklık* kavramı genellikle Wolfgang Schäuble ile ilişkilendirilir. Fakat bu kavramın yaratıcısı Heinrich August Winkler'dir. Winkler bu kavramı 2002 yılında tartışmalara katmak istemiştir. Bkz. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12 Aralık 2004.

<sup>31</sup> Karl-Theodor zu Guttenberg, *Die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU – eine Privilegierte Partnerschaft*, HSS Aktuelle Analysen 33/2004, Münih, Hanns Seidel Stiftung, 2004. Ayrıca bkz. Matthias Wissmann başkanlığında yapılan CDU/CSU çalışması, *Eine Privilegierte Partnerschaft als Alternative zu einer EU-Vollmitgliedschaft der Türkei*.

<sup>32</sup> Gümrük Birliği'nin Türkiye'ye getirdiği tek taraflı maddi dezavantajlar için bkz. Cemal Karakaş, "UE-Turquie. L'hypothèse de l'intégration graduelle", *Politique étrangère*, Cilt 70, No 3, 2006, s. 666.

katılmaktadır. Tüm bu alanlardaki temel nokta, "programlara katılıma evet, karar verme mekanizmasına katılıma hayır" olmuştur.

Aslında tam da Gümrük Birliği tek yanlı bir ortaklığın güzel bir örneğidir. Ortaklık ilişkisi çerçevesinde 1996 yılında AB - Türkiye Ortaklık Konseyi kararıyla Türkiye ve AB arasında bir Gümrük Birliği oluşturulmuştur. Gümrük Birliği'nin öncelikli amacı, her iki tarafın ekonomi politikaları arasında güçlü bir eşgüdüm sağlanmasıdır. Bu bağlamda ticareti engelleyici birçok önlem, örneğin sınaî ürünlere Türkiye ve AT arasında uygulanan gümrük resimleri kaldırılmıştır. Ayrıca Türkiye, AT'nin üçüncü ülkelere uyguladığı gümrük tarifelerine, bunun yanı sıra AT ticaret politikasının birçok uygulamasına uyum sağlamak zorunda kalmıştır. Entegrasyon derecesi açısından bakıldığında gümrük birliği, serbest ticaret bölgesinden daha ileri bir ekonomik entegrasyondur. AB, serbest ticaret bölgesi olan Avrupa Ekonomik Alanı'nı EFTA- ülkeleri Norveç, İzlanda, Lichtenstein ve İsviçre'nin bir kısmıyla oluşturmuştur.

Entegrasyon politikası açısından bakıldığında Gümrük Birliği statik ve Ankara'ya karar mekanizmalarına katılım hakkı vermeyen kısmi bir üyeliktir. Aslında Türk dış ticaret politikası Brüksel'de oluşturulmaktadır. AB üyesi olmayan Türkiye'nin AB karar alma mekanizmasına katılma hakkı bulunmamaktadır. Türkiye, Avrupa Birliği karar alma mekanizmalarına katılmadığı, kararların alınmasında herhangi bir etkiye sahip olamadığı, öte yandan (rekabet politikası, fikri ve sınaî mülkiyetin korunması, devlet yardımları, kamu ihaleleri gibi alanlarda) ulusal egemenliğinden önemli ölçüde vazgeçtiği için Gümrük Birliği'nin antidemokratik olduğunu söylemek mümkündür.

Ayrıca Gümrük Birliği, son derece asimetriktir; çünkü gümrük resimleri sınaî ürünleri ve işlenmiş tarım ürünleri için kaldırılmış olsa da, hizmetler, işlenmemiş tarım ürünleri, kömür ve çelik ürünleri ve tekstil ürünleri için tam olarak kaldırılmamıştır. Pratikte bu durum, gümrük tarifelerinin Türkiye'de üretilen ürünlerin %50'sinden daha az bir kısmı için kaldırılmış olması anlamına gelmektedir. Bu tek taraflı korumacılık, Avrupa Birliği Ortak Pazarını Türk rekabetinden korumaktadır. Bunun bir sonucu olarak da kurulduğu günden bu yana Gümrük Birliği öncelikle Avrupa Birliği'ne dış ticaret fazlası gibi maddi avantajlar sağlamıştır. Türkiye'nin AB ile yaptığı ticaretten 2006 yılında 8,2 milyar Avro dış ticaret açığı oluşmuştur.<sup>33</sup> Avrupa Birliği'nin Gümrük Birliği'nden Türkiye'den çok daha fazla faydalandığı aşikârdır.

AB genişleme tarihi içinde, AB'ye üye olmadan onunla bir Gümrük Birliği kuran başka hiçbir ülkenin bulunmaması şaşırtıcı değildir. 90'lı yılların başında Gümrük Birliği'ni gerçekleştirmek, Türkiye için her şeyden önce

---

<sup>33</sup> Bkz. Eurostat Euro Indicators, *News Release*, No 42, 2007, 22 Mart 2007.

politik açıdan çok büyük önem taşımaktaydı. Maddi olmayan avantajlar karşısında, maddi dezavantajlara pek önem verilmedi. Ankara, AB ile gerçekleştirilecek bir ekonomik entegrasyonun Türkiye'ye AB'nin kapılarını açacağını düşünüyordu.<sup>34</sup>

Türkiye'nin beklentileri kısım kısım gerçekleşmektedir: Brüksel, Gümrük Birliği çerçevesinde Türkiye'ye araştırma ve geliştirme, çevre, kültür ve eğitim alanlarındaki AB Teşvik Programlarına katılımını mümkün kılmıştır. Ayrıca Türkiye kendi isteğiyle aktif olarak Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'na katılmakta ve özellikle de Balkanlar'daki polis ve askeri görevlerde yer almaktadır. Öte yandan temel nokta yine, "katılıma evet, karar verme mekanizmasına katılıma hayır"dır.

Asimetrik durumları azaltabilmek için 2004 yılının Aralık ayında Alman Hıristiyan-Demokrat partileri CDU ve CSU, *İmtiyazlı Ortaklık* üzerine kapsayıcı bir çalışma sunmuştur. Gümrük Birliği'ni, daha geniş bir Serbest Ticaret Alanı'na dönüştürmek, bunun yanında Türkiye'yle olan işbirliğini Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ve Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'nı kapsayacak biçimde genişletmek yeni bir tekliftir.<sup>35</sup> Her iki durumda da Türkiye kurumsal açıdan AB'ye bağlanacaktı, bunu (karar alma mekanizmalarına katılma hakkı olmadan) Konsey toplantılarına katılarak ve AB Askeri Birliği'ne sürekli bir temsilci göndererek yapacaktı. Böylece Türkiye, Batı Avrupa Birliği'nde sahip olduğu ortaklık statüsünün gerisinde kalacaktı.<sup>36</sup>

Amacı açısından bakıldığında *İmtiyazlı Ortaklık*, Türkiye'nin bugüne kadar yaşadığı AB entegrasyon sürecini görmezden gelen ve Türkiye'nin üyeliğini engellemek için onu resmi aday statüsünden 3. ülke konumuna düşüren bir modeldir; hukuki açıdan şüpheli bir talep ve genişleme sürecinde daha önce söz konusu olmamış bir süreçtir. AB, siyasi güvenilirliğini kaybetmemek için *İmtiyazlı Ortaklık* alternatifinden vazgeçmiştir. Zaten bu model bugüne kadar Avrupa'da çoğunluğun istediği bir model de olmamıştır.

<sup>34</sup> Stefan Krauss, "The European Parliament in EU External Relations. The Customs Union with Turkey", *European Foreign Affairs Review*, Cilt 5, No 2, 2000, s. 215–237. Bu konuyla ilgili özellikle s. 225.

<sup>35</sup> Hem Gümrük Birliği'nde hem de Serbest Ticaret Bölgesi'nde üye ülkeler birbirlerine uyguladıkları gümrük resimlerini kaldırır. Serbest Ticaret Bölgesi'nde üyeler üçüncü ülkelere karşı kendi gümrük tarifelerini uygularken, Gümrük Birliği'nde üçüncü ülkelere karşı ortak gümrük tarifesi uygulanır. Bu yüzden de entegrasyon derecesi açısından bakıldığında Gümrük Birliği, Serbest Ticaret Bölgesi'nin bir basamak ilerisidir. CDU/CSU'nun önerisinde bir Serbest Ticaret Bölgesi oluşturmanın Türkiye için neden avantajlı olacağı açık olarak belirtilmemiştir. Bkz. *Eine 'Privilegierte Partnerschaft' als Alternative zu einer EU-Vollmitgliedschaft der Türkei*.

<sup>36</sup> Heinz Kramer, "Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union und die Türkei", *Integration*, Cilt 27, No 1–2, 2004, s. 44–55.

### **Genişletilmiş Ortak Üyelik (Extended Associated Membership, EAM)**

Bir başka üyelik alternatifi de, Münih Doğu Avrupa Enstitüsü tarafından ortaya atılmıştır. Enstitü, sadece Türkiye için değil, diğer ülkeler için de uygulanabilecek bir model önermiştir: *Genişletilmiş Ortak Üyelik* (Extended Associated Membership, EAM).<sup>37</sup>

Bu model için AB sınırlarının kesin olarak çizilmesi gerekmektedir. Quaisser ve Wood Türkiye'nin bir Avrupa ülkesi olduğunu reddetmekte, buradan hareketle de Türkiye'nin AB üyeliğinin mümkün olmayacağı görüşünü savunmaktadır. Bu görüş sorunlu bir görüştür, çünkü geçmişte Türkiye'nin prensip olarak aday olabileceği, özellikle de 1987'de Türkiye'nin AB'ye yaptığı üyelik başvurusunun reddedilmemesiyle, AB tarafından kabul edilmiştir. Ayrıca Türkiye 1999 yılından beri de resmi aday ülke statüsüne sahiptir.

Bu modelde üyelik, "Avrupa Ekonomik Alanı" içerisinde söz konusudur. Model, öncelikle ticari ve ekonomik alanlardaki işbirliğinin genişletilmesi ve derinleştirilmesini öngörmektedir. Öte yandan özellikle de kişilerin serbest dolaşımı konularında birçok kısıtlamaya gidilmektedir. Ekonomik ve Parasal Birliğe katılım mümkün değildir. *Genişletilmiş Ortak Üyelik*e sahip ülkelerin Ortak Pazar'a katılımı da, *Acquis Communautaire* 'in diğer alanlarını üstlenmeleri ve AB'nin geçerli olan ekonomik kriterlerini karşılamalarıyla mümkün olacaktır.

*Acquis Communautaire*'in üstlenilmesi geniş sorumluluk ve tek taraflı maliyet oluşturacağından modeli ortaya koyanlar, telafi ödemeleri önermektedir. Bu ödemeler, *Genişletilmiş Ortak Üyelik*e sahip ülkelere, özellikle de yapısal ve uyum politikaları alanlarındaki destek programlarına katılım üzerinden yardım ödenekleri aktarılması yönünde gerçekleşecektir. Alternatif olarak var olan destek programları genişletilebilir veya söz konusu ülkeler için yeni özel programlar geliştirilebilir. Modeli ortaya koyanlar, modelin sağlayacağı ekonomik etkilerin üyelik halindeki etkilere eşdeğer olacağını iddia etmektedir. Ne var ki, modellerinde birçok istisnai düzenleme bulunduğu için bunu inandırıcı bir şekilde kanıtlayamamaktadırlar.<sup>38</sup>

*İmtiyazlı Ortaklık* gibi bu model de Türkiye'ye Konsey'de gözlemci statüsü vermekte, karar alma mekanizmasına katılım hakkı vermemektedir. Alternatif olarak Türkiye ya da diğer *Genişletilmiş Ortak Üyelik*e sahip ülkeler "Genişletilmiş Konsey Toplantılarına" katılabilir. Kurumsal yaklaşmayı

<sup>37</sup> Bkz. Wolfgang Quaisser, *Alternative EU-Integrationsstrategien für die Türkei und andere EU-Kandidatenländer. Privilegierte Partnerschaft oder Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft?*, Kurzanalysen und Informationen 12/2004, Münih, Doğu Avrupa Enstitüsü, 2004.

<sup>38</sup> Bkz. Wolfgang Quaisser ve Steve Wood, *EU Member Turkey? Preconditions, Consequences and Integration Alternatives*, Forschungsverbund Ost- und Südosteuropa Arbeitspapier 25/2004, Münih, Forost, 2004.



derinleştirmek için bu ülkelerin "AB kurumlarına belli sayıda personel göndermeleri" önerilmektedir.

*Genişletilmiş Ortak Üyelik* modelinde de hukuki dayanak çok açık değildir. Türkiye ve AB arasında imzalanmış olan Ortaklık Anlaşması'nın ne derece bir dayanak oluşturacağı düşünülmelidir. Gerektiğinde bu anlaşma ek protokolle genişletilebilir.

### ***Avrupa Ekonomik Alanı Artı (European Economic Area Plus, EEA+)***

*Avrupa Ekonomik Alanı Artı* modelinin çıkış noktası, Ukrayna ve Gürcistan'da devrimlerden sonra ifade edilen AB'ye daha yakından bağlanma isteğidir. 2005 yılının Ocak ayında Avrupa Birliği Parlamentosu, Komisyon'dan, oluşturacağı Ulusal Eylem Planı'nda Ukrayna'daki siyasi değişimleri göz önünde bulundurmasını ve Ukrayna'nın kurumsal açıdan AB'ye bağlanmasının (ortaklık ilişkisine varana kadar) güçlendirilmesini istemişti.

2005 yılının Kasım ayında Avrupa Parlamentosu, Avrupa'nın Komşuluk Politikasını (European Neighbourhood Policy, ENP) eleştirmiş ve Komisyon'u, AB'ye katılmayan ya da katılmak istemeyen ama öte yandan Avrupa entegrasyon sürecinin dışında kalmak istemeyen ülkeler için daha detaylı bir Komşuluk Politikası geliştirmeye çağırmıştı.<sup>39</sup>

Parlamento, Komisyon'dan Komşuluk Politikası'nın amaçlarını daha net bir şekilde tanımlamasını ve ayrıca da olası Komşuluk Anlaşmaları, kapsamlı serbest ticaret anlaşmaları ve Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası ve Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'na katılımlar gibi politik öncelikleri belirlemesini istemişti.

Parlamento ayrıca Komisyon'dan "Komşuluk Politikası" bağlamında, 'üyelik başvurusu yapma hakkı olan ülkeler' ve 'üye olamayacak ülkeler' arasındaki gruplaşmayı daha iyi tanımlamasını istemiş, AB yasalarına daha yakın olan ülkeleri bir Avrupa Komşuluk Anlaşması'yla ödüllendirme önerisini getirmişti. Bu devletler Ortak Pazar'a dâhil olabilecek ve Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'na da katılabilecekti. Raporda bu ara çözümlerin olası muhatapları olarak Norveç, Ukrayna, Arnavutluk, Karadağ, Hırvatistan, Bosna-Hersek, Beyaz Rusya, Sırbistan, Makedonya, Kosova ve müzakerelerin başarısız sonuçlanması durumunda da Türkiye gösterilmişti. Raporu hazırlayan Elmar Brok'a göre *Avrupa Ekonomik Alanı Artı* modelinin bir takım olumlu yanları mevcuttu: model, bu konuya ilgi duyan ülkelere mali teşvikler ve AB'nin kurumsal yayılmasına neden olmadan AB yapılarına entegrasyon sunuyordu.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Bkz. Elmar Brok, *Report on the Commission's Communication on the Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007* (2006/2252(INI)).

<sup>40</sup> Avrupa Ekonomik Alanı Artı modeli için ayrıca bkz. Elmar Brok, "Eine neue Erweiterungsstrategie für die EU", *Die Politische Meinung*, Cilt 12, No 433, 2005, s. 15–18.

### ***Aşamalı Entegrasyon (Gradual Integration)***

*İmtiyazlı Ortaklık, Genişletilmiş Ortak Üyelik ve Avrupa Ekonomik Alanı Artı* modelleri, statik bir yapıya sahip oldukları ve demokratikleşme ve ekonomik açıdan güçlenme sürecinde Türkiye'ye çok fazla teşvik sunmadıkları için sorunludur.

Türkiye bu üç üyelik alternatifi modeli de haklı olarak reddetmiştir. Çünkü bu modellerden hiçbiri Türkiye'ye (politik, ekonomik ya da hukuki konularda) bugüne kadar süregelen işbirliğinin sağlamış olduğundan daha iyi bir konum sunmamaktadır. Türkiye bunca zamandır resmi aday ülke konumundayken, Konye'de karar alma mekanizmalarına katılım hakkı tanımayan ve üyelik olasılığını ortadan kaldıran bu tarz bağlanma seçeneklerine neden ilgi duyacağı sorularının cevabı verilmemektedir.

Ayrıca *İmtiyazlı Ortaklık, Genişletilmiş Ortak Üyelik ve Avrupa Ekonomik Alanı Artı* üçüncü ülkelere uygulanabilen modellerdir. Hatta *İmtiyazlı Ortaklık* modeli Avrupa sınırları dışındaki ülkelere de uygulanabilir. 1964 yılından beri AB ile bir ortaklık ilişkisi bulunan ve artık aday ülke konumuna sahip olan Türkiye'nin bu modellerden birini kabul etmesi onu üçüncü ülke konumuna "düşürecektir". Bu durum, son yılların zahmetli demokratikleşme politikalarıyla ve en sonunda Avrupalı bir demokrasi olarak kabul edilme ve saygın AB ailesi arasına alınma gibi kaydedilen ilerlemelerle çeliştiğinden, Ankara açısından pek kabul edilebilecek bir durum değildir.

*Aşamalı Entegrasyon* modeli hem AB hem de Türkiye açısından şu an için mantıklı bir üyelik alternatifi olarak durmaktadır. "*Değişken Geometrik Avrupa*" ve "*Alakart Avrupa*" ile birlikte anılabilen *Aşamalı Entegrasyon*, Avrupa Birliği'nde uzun süredir uygulanan resmi üyelik ve kısmi yükümlülük ayırımına dayanmaktadır.<sup>41</sup> Yürürlükteki AB Kurucu Antlaşmaları çerçevesinde, zamansal, mekansal ve tematik olarak ayrılmış ve ortaya *sui generis* yeni bir üyelik şekli çıkarmaya müsait bir entegrasyon modelini ön görmektedir. Müzakere sürecinin dinamiklerini ve giderek daha da güçlenen üyelik alternatifleri tartışmalarını düşündüğümüzde, bu yenilik bir sorun teşkil etmemelidir.

Yukarıda bahsi geçen üç entegrasyon modelinin aksine *Aşamalı Entegrasyon* dinamik bir modeldir. Model temelde, AB'nin kurumsal yayılmasına neden olmadan Türkiye'nin, Birliğin uluslararası yapılarına aşamalı olarak entegrasyonunu ön görmektedir. Modelin zamansal, mekansal ve tematik oluşumu ve dinamik gelişiminin arkasında yatan yeni işlevselci yaklaşıma göre, ekonomik alandan başlayan bütünleşme hareketi, ortak politikalar izlemek suretiyle, başka alanlara da kayacaktır (*spill-over*). Bu

<sup>41</sup> Cemal Karakaş, "Türkiye'nin AB Üyelik Tartışması: AB-Türkiye İlişkilerinde Aşamalı Entegrasyon", *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 3, No 9, 2007, s. 7-8.

bölümde *Aşamalı Entegrasyon* modelinin dayandığı temel düşünce ve modelin içeriği anlatılacaktır.

Aşamalı entegrasyon modelinin özünde sektör bazında karar alma mekanizmalarına katılım, üyelik perspektifinin sürdürülmesi, kısmi müktesebat üstlenimi gibi olgular yer almaktadır. Model, Türkiye'nin kurumsal açıdan 3 basamakta AB'ye yakınlaşmasını ön görmektedir.<sup>42</sup> Her basamağın kaç yıl süreceği, söz konusu entegrasyon derecesine bağlı olarak, her iki tarafın kabulüyle önceden belirlenir. Örneğin bir basamağın 10 yıl sürmesi doğrultusunda bir karar alınabilir. Burada önemli olan, bir sonraki entegrasyon basamağına ancak bir önceki basamakta öngörülenler, zamanında ve amacına uygun bir şekilde yerine getirildiği zaman geçilebileceğidir. Az önce verilen örneğe göre, ilk basamağın başlangıcından 5 sene sonra, her iki tarafın da isteği ve onayı üzerine ikinci basamağa geçilebilir. Öte yandan öngörülenlerin gerçekleştirildiği bir entegrasyon basamağının süresinin biraz daha uzatılması gibi bir durum da söz konusu olabilir.

Modele göre bir sonraki entegrasyon basamağına otomatik olarak geçiş söz konusu değildir. Böyle bir otomatikliğin mümkün olmamasının Türkiye'yi demokratikleşmeye ve reformları gerçekleştirmeye teşvik edeceği düşünülmüştür. Bir sonraki basamağa ne zaman geçileceğini taraflar belirler. Bir sonraki basamak, bir öncekinin süresinin yarısı dolduğunda başlayabilir (örneğimize göre beş yıl). Buradaki ön koşul bunu her iki tarafın da istiyor olmasıdır. Taraflardan birinin varılan anlaşmalara aykırı davranması durumunda görüşmelerin askiya alınması her zaman mümkündür.

Diğer üyelik alternatiflerinin aksine bu modelde üyelik perspektifi var olmaya devam etmektedir. Ancak üyelik, son entegrasyon basamağının gerekleri yerine getirildiği zaman gerçekleşecektir. Burada da daha önceki basamaklarda olduğu gibi tarafların onayı gerekmektedir. Yukarıdaki örneğe göre aday üye ülke AB'ye, en erken 20, en geç 30 sene içinde üye olabilir. AB Türkiye'nin üyeliğini peşinen reddetmemelidir. Çünkü Türkiye'deki - demografik, enerji politik problemler ya da güvenlikle ilgili sorunlar yüzünden dalgalı olan siyasi hava uzun vadede ülkenin yararına olacak şekilde iyileşebilir.

Modele göre Türkiye, AB'ye entegre olduğu alanlarda AB Konseyi'nde veto hakkına sahip olmaksızın sektör bazında karar mekanizmasına katılma hakkına sahip olacaktır. Entegre olacağı alanlarda Türkiye'nin karar alma ve ihdas hukukunu oluşturması gerekecektir. Böylece Konsey'in Türkiye Kararı'nda ön görülmüş olan daha güçlü kurumsal birleşme sağlanmış

<sup>42</sup> Aşamalı Entegrasyon modelinin şematik açıklaması için bkz. Cemal Karakaş, "Gradual Integration. An Attractive Alternative Integration Process for Turkey and the EU", *European Foreign Affairs Review*, Cilt 11, No 3, 2006, s. 311-331, s. 322-323.

olacaktır. Karar mekanizmasına katılım sadece entegrasyona gidilen alanlarla sınırlı olacaktır. Teoride Ankara'nın bazı önemli kararları bloke etme tehlikesi olduğundan model Türkiye'ye veto hakkı tanımamaktadır. Yani Türkiye, sahip olduğu karar alma mekanizmalarına katılım hakkıyla ancak kararları şekillendirmede rol oynayabilir. Sonuçta Türkiye sadece istişare hakkına sahip olmayacak, aynı zamanda AB bünyesindeki siyasi çalışmalara ve karar alma çalışmalarına aktif olarak katılabilmek ve AB'nin işleyişini öğrenebilmek için en azından sınırlı bir karar mekanizmalarına katılım hakkına sahip olacaktır.

Her halükarda *Aşamalı Entegrasyon* modeli, ekonomik bir entegrasyonun yanı sıra AB'nin işleyişine zarar vermeden kısmi bir politik entegrasyon da öngördüğü için diğer üyelik alternatifleri modellerin ötesine geçmektedir.

Hükümetler arası entegrasyon ve Türkiye'nin Konsey'e entegrasyonu konusuna gelince, Türkiye, kendisiyle ilgili meselelerin görüşülüp karara bağlanacağı "Genişletilmiş Konsey Toplantıları"na davet edilebilir. AB tüzük ve yönergelerinin artık birçoğu ortak karar alma prosedürü çerçevesinde Konsey, Komisyon ve Parlamento'nun ortak çalışması sonucunda alındığından, Türkiye bu kurumlardaki çalışma ve karar alma yöntemlerini öğrenmek için Avrupa Komisyonu ve Parlamento'ya delegasyonlar gönderebilir.

Türkiye'nin Konsey Toplantılarına katılımıyla ilgili bir takım çekincelerin ortaya çıkması durumunda ise, 1964'den beri varolan Türkiye-AB Ortaklık Konseyi ve Türkiye - AB Karma Parlamento Komisyonu'nun yetkilerinin ne kadar güçlendirilebileceği ve karar mekanizmalarına katılımlarının ne kadar yükseltileceği düşünülebilir. *Aşamalı Entegrasyon* için Avrupa Anayasası'nın (Avrupa için Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma'nın) 1-57. Maddesi dikkate alınabilir, Ortaklık Anlaşması bir Ek Protokol ile genişletilebilir veya Avrupa Birliği Antlaşması'nın (Maastricht Antlaşması) 310. Maddesi geliştirilebilir. Avrupa Birliği Antlaşması'nın 310. Maddesi'ne göre, "Birlik, bir ya da daha çok devletle veya bir ya da daha çok uluslararası örgütle, her iki tarafa da yükümlülük ve haklar tanıyan ortaklıklar kuran antlaşmalar imzalayabilir." Görüldüğü üzere Antlaşma metninde "yükümlülük ve haklar" detaylı bir şekilde tanımlanmamıştır, bunlar detaylandırılabilir.

AB tüzük ve yönergelerinin artık bir çoğu ortak karar alma prosedürü çerçevesinde Avrupa Parlamentosu'nun da katılımıyla karara bağlandığı için Türkiye, Birliğin diğer kurumlarına da temsil edilmeyi isteyebilir. Yürürlükteki AB hukuku, resmi aday ülkelere Avrupa Parlamentosu'na, Komisyona, Ekonomik ve Sosyal Komite'ye, Bölgeler Komitesi'ne ve Avrupa Birliği Adalet Divanı'na '*Gözlemci*' (Observer) gönderme imkânı tanımaktadır (Romanya ve Bulgaristan Birliğe girmeden önce bu haklarını kullanmıştır). *Gözlemcilerin* katıldıkları toplantılarda söz alma hakları bulunmakta fakat oy verme hakkı

bulunmamaktadır. Türk delegasyonunun kaç kişiden oluşacağı AB ve Türkiye arasında yapılacak görüşmeler sonunda belirlenir. *Aşamalı Entegrasyon* AB kurumlarındaki temsil ile ilgili yürürlükteki düzenlemelere riayet etmekte ve Türkiye için özel bir uygulama öngörmemektedir.

Türkiye sadece kısmi olarak entegre olacağından, Türkiye'nin yararına 35 maddelik katı müzakere paketinin aşılması gerekir. Pratikte bu, Ankara'nın sadece entegre olacağı alanlardaki müktesebatı üstleneceği ve ulusal hukukuna aktarmak zorunda olacağı anlamına gelmektedir. Taraflar arasında 1996'dan itibaren oluşturulmuş olan gümrük birliğinde de böyle olmuştur.

*Aşamalı Entegrasyon* modeli pratikte şöyle işleyebilir: Her iki taraf öncelikle ilk basamakta entegre olunacak alanları belirler. Burada öncelikli olarak her iki tarafın da yarar sağlayacağı konular belirlenmelidir.

Avrupa Birliği açısından bakıldığında ilk basamakta görüşülecek alanlar, Avrupalı şirketlerin hukuki olarak korunmaları, güvenlik politikası, (Örneğin, yasa dışı yollardan göç ve uluslararası terör eylemleriyle mücadeledeki işbirliğinin güçlendirilmesi) ya da ekonomik konular olabilir (Örneğin Uluslararası Para Fonu'yla uyumlu bir sağlamaştırma ve reform programı).

Türkiye açısından bakıldığında, öncelikle ticaret sorunları söz konusu edilebilir; varolan asimetriyi ve Türkiye'nin mali dezavantajlarını ortadan kaldırmak üzere Gümrük Birliği'nin Türkiye yararına derinleştirilmesi. Altyapı önlemlerinin teşviki ya da çevre konulu AB Teşvik Programları'na katılım da ilgi çekici olabilir.<sup>43</sup> *Aşamalı Entegrasyonun*, üyelikle karşılaştırıldığında AB açısından bir takım avantajları bulunmaktadır: Türkiye'nin ek AB Teşvik Programları'na katılımının getireceği mali yük, üyeliğin getireceği mali yükten daha azdır. Komisyon tahminlerine göre üyelik durumunda 2014–2025 arası yıllık yaklaşık 20 milyar Avro söz konusudur.<sup>44</sup>

İkinci basamakta taraflar (bütünleşme hareketinin ortak politikalar izlemek suretiyle, başka alanlara da kayması yaklaşımına dayanarak) daha önce ele alınmış konularda bir derinleşmeye gidebilir; örneğin Gümrük Birliği yavaş yavaş Ortak Pazar'a dönüştürülebilir. Ortak Pazar, Gümrük Birliği'ni derinleştirecek ve malların serbest dolaşımının yanı sıra hizmet ve sermayenin de serbest dolaşımını sağlayacaktır. AB Türk ekonomisindeki, yurtdışında yapılan yatırımlara dair kısıtlamaların kaldırılmasını isteyebilir.

<sup>43</sup> Bkz. Anne Gates, "Negotiating Turkey's Accession: The Limitations of the Current EU Strategy", *European Foreign Affairs Review*, Cilt 10, No 3, 2005, s. 381–397.

<sup>44</sup> Bu rakamlar, AB'nin şu ana kadarki yapısal ve tarım politikalarının değişmeyeceği düşüncesine dayanarak elde edilmiştir. Önümüzdeki birkaç yıl içerisinde AB'nin bütçe politikalarında bir reform olması muhtemeldir. Büyük bir olasılıkla Türkiye, Avrupa Yardım Fonları'ndan, bugün yararlanan ülkelere çok daha az yararlanabilecektir. Bkz. *AB Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu*, 6 Ekim 2004, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004\\_0656en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0656en01.pdf) (25 Kasım 2007).

Bunun yanı sıra Avrupa Ankara'dan işyeri açma hakkındaki ve sınır ötesi hizmet trafiğindeki kısıtlamaları kaldırmasını da isteyebilir. Bu basamak çerçevesinde, tarafların emniyet güçleri ve adli makamları arasındaki operatif ve kurumsal işbirliğinin derinleştirilmesi ve Türkiye'nin Europol ve Eurojust gibi AB kurumlarına katılımı da her iki taraf için faydalı olabilir. İkinci basamağa geçiş koşullu olduğu için her iki tarafın da bu konularda ilgi göstermesi gerekmektedir.

Üçüncü basamakta ise Ortak Pazar'ın ne ölçüde İç Pazar'a dönüştürülebileceği tartışılabilir. Kişi ve işçilerin serbest dolaşımı tartışma konusu olmayacaktır. Burada bir istisna AB'nin iş gücüne ihtiyaç duyduğu alanlarda söz konusu olabilir. Öte yandan taraflar Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'ndaki işbirliğini derinleştirmeye çalışabilir: Türkiye'nin AB güvenlik politikasına entegrasyonu Birliğin, jeostratejik amaçlarına ulaşmasında faydalı olacaktır. Aynı şekilde de Adalet ve İçişleri alanında da işbirliğinin güçlendirilmesi (örneğin Schengen sahasına katılım bağlamında) düşünülebilir. Elbette Ekonomik ve Parasal Birliğin tedrici uygulanması da tartışmaların konusu olabilir ki bu tartışmaların sonucunda Avro, para birimi olarak Türkiye'de de kullanıma girebilir.

## **Sonuç**

Her ne kadar Türkiye'nin AB'ye girme hakkı var olsa da, AB Türkiye'yi kabul etmekle yükümlü değildir. Buna karşın Türkiye, hukukun üstünlüğü konusunda ilerleme kaydetmek ve AB'nin direktiflerini yerine getirmek için çaba göstermeye devam etmelidir ki, Türkiye'nin AB üyeliğine karşı olanların argümanları güçsüzleşsin. Müzakerelerin başarılı bir şekilde sona ermesine rağmen Türkiye'nin AB üyeliği gerçekleşmezse, AB Türkiye'ye mantıklı bir alternatif sunmalıdır. *İmtiyazlı Ortaklık, Genişletilmiş Ortak Üyelik ve Avrupa Ekonomik Alanı Artı* 40 yıldır üyelik olasılığını taşıyan bir ülke için yeterli ve sürekli entegrasyon seçenekleri değildir.

Konsey'in Türkiye kararıyla uyumlu olan *Aşamalı Ortaklık* modeli, şu an için cazip bir üyelik alternatifi olarak görülebilir. Bu model özünde Türkiye'nin AB yapılarına aşamalı olarak yaklaşmasını ön görmekte ve sektörel bir kısmi entegrasyon içermektedir. Rakibi olduğu diğer üç modelin aksine, entegrasyon derecesi basamak basamak arttırılabilen dinamik bir modeldir. Ayrıca *Aşamalı Ortaklık* Türkiye'yi üçüncü ülke konumuna indirgememekte, aksine üye ülke konumuna saygı duymaktadır. Bunun anlamı üyelik perspektifinin var olmaya devam ettiğidir. Bu durumun Türkiye için önemi açıktır, öte yandan Avrupa içinse, onu inanırlığını kaybetmekten koruması açısından önemlidir.

*Aşamalı Entegrasyon*, Türkiye'yi ilgilendiren konularda Ankara'nın veto hakkına sahip olmaksızın, karar alma mekanizmasına katılımını mümkün kılmaktadır. Veto hakkı olmasa da bu durum, Ankara için bir önemli bir

gelişmedir çünkü Ankara'ya kararlarda etkili olma imkânı tanımaktadır. Bu çalışmada *Aşamalı Entegrasyon* Türkiye açısından değerlendirilmiştir, fakat model prensipte diğer potansiyel üye adaylarına da uygulanabilir.

*Aşamalı Entegrasyonun* avantajları arasında, hem AB'ye hem de Türkiye'ye yeni reformlar yapabilmesi için zaman kazandırmasını, AB'nin kurumsal olarak yayılmasına neden olmadan Türkiye'nin politik açıdan Avrupa yapılarına kısmi entegrasyonunu (Türkiye'nin uluslarüstü yapılara entegrasyonu "*à la carte*" gerçekleşecektir, yani kendi seçtiği alanlarda entegrasyonu söz konusu olacaktır) ve maliyet avantajını sayabiliriz (Avrupa açısından bakıldığında modelin maliyet avantajı, Türkiye'nin üyeliğinden daha az maliyetli olmasında, Türkiye açısından bakıldığında ise Gümrük Birliği'nin getirdiği asimetrik ilişkilerin ve mali dezavantajların ortadan kaldırılmasında yatmaktadır). Ayrıca modelin dinamiği ve entegrasyon basamaklarının koşullu olması, diğer modellere nazaran bu modelin Türkiye'ye demokratikleşme politikasını geliştirmek için daha çok teşvik edeceği aşikârdır.

Sadece Türkiye'nin AB üyeliğini isteyenler değil, aynı zamanda buna karşı olanlar da Türkiye'nin demokratikleşme sürecinde ilerlemesini istemektedir. *Aşamalı Entegrasyon* modeli, AB'nin koşulluluk ilkesini desteklemekte ve bu çerçevede de Türkiye'ye demokratikleşme yolunda ilerleme kaydetmesi için güçlü bir teşvik sunmaktadır. Bunun önemi her iki taraf için de tartışılmaz.

## Kaynakça

- Alpay, Şahin, "Türkiye AB: Tedrici entegrasyon mu?", *Zaman*, 6 Mayıs 2006.
- Atılğan, Canan ve Deborah Klein, *EU Integration Models beyond Full Membership*, KAS Working Paper/Documentation 158/2006, Berlin, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.
- Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi Brüksel Zirvesi Sonuç Bildirgesi*, 16–17 Aralık 2004.
- Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi Madrid Zirvesi Sonuç Bildirgesi*, 15–16 Aralık 1995.
- Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi Kopenhag Zirvesi Sonuç Bildirgesi*, 22 Haziran 1993.
- Avrupa Birliği Komisyonu, *Bulgaristan ve Romanya'nın AB Üyeliklerine Hazır Olup Olmadığına Dair Rapor*, 26 Eylül 2006.
- Avrupa Birliği Komisyonu, *Genişleme Stratejisi Raporu*, 8 Kasım 2006.
- Avrupa Birliği Komisyonu, *AB-Türkiye Müzakere Çerçevesi*, 3 Ekim 2005.
- Avrupa Birliği Komisyonu, *Türkiye İlerleme Raporu*, 6 Ekim 2004.
- Avrupa Konseyi, *The Geographical Enlargement of the Council of Europe*, 22 Nisan 1992.
- Brok, Elmar, *Report on the Commission's Communication on the Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007* (2006/2252(INI)).
- Brok, Elmar, "Eine neue Erweiterungsstrategie für die EU", *Die Politische Meinung*, Cilt 12, No 433, 2005, s. 15–18.
- Bruha, Thomas ve Oliver Vogt, "Rechtliche Grundfragen der EU-Erweiterung", *Verfassung und Recht in Übersee. Law and Politics in Africa, Asia and Latin America (VRÜ)*, Cilt 30, No 4, 1997, s. 477-502.
- Ersel, Hasan, "AB'nin Kapısı Türkiye'ye açık değil aralık", *Referans*, 5 Haziran 2006.
- Gates, Anne, "Negotiating Turkey's Accession: The Limitations of the Current EU Strategy", *European Foreign Affairs Review*, Cilt 10, No 3, 2005, s. 381-397.
- Giegerich, Thomas (der.), *The EU Accession of Cyprus - Key to the Political and Legal Solution of an 'Insoluble' Ethnic Conflict*, Baden-Baden, Nomos, 2006.
- Grabitz, Eberhard ve Meinhard Hilf (der.), *Das Recht der Europäischen Union*, Münih, Beck, 2002, s. 468–477.
- Gstöhl, Sieglinde, *Political Dimensions of an Externalization of the EU's Internal Market*, College of Europe, EU Diplomacy Papers, No 3, 2007.
- Guttenberg, Karl-Theodor zu, *Die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU – eine Privilegierte Partnerschaft*, HSS Aktuelle Analysen 33/2004, Münih, Hanns Seidel Stiftung, 2004.



Hughes, Kirsty, *The Political Dynamics of Turkish Accession to the EU. A European Success Story or the EU's most contested Enlargement?*, SIEPS Report 9/2004, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), 2004.

Karakaş, Cemal, "Türkiye'nin AB Üyeliği Tartışması: AB-Türkiye İlişkilerinde Aşamalı Entegrasyon", *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 3, No 9, 2007, s. 1–15.

Karakaş, Cemal, "Gradual Integration: An Attractive Alternative Integration Process for Turkey and the EU", *European Foreign Affairs Review*, Cilt 11, No 3, 2006, s. 311–331.

Karakaş, Cemal, "UE-Turquie. L'hypothèse de l'intégration graduelle", *Politique étrangère*, Cilt 70, No 3, 2006, s. 663-673.

Karakaş, Cemal, *Für eine Abgestufte Integration: Zur Debatte um den EU-Beitritt der Türkei*, HSFK-Standpunkte 4/2005, Frankfurt, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), 2005.

Kramer, Heinz, *EU-Türkei: Vor schwierigen Verhandlungen*, SWP-Studie S11/2005, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 2005.

Kramer, Heinz, "Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union und die Türkei", *Integration*, Cilt 27, No 1–2, 2004, s. 44–55.

Krauss, Stefan, "The European Parliament in EU External Relations: The Customs Union with Turkey", *European Foreign Affairs Review*, Cilt 5, No 2, 2000, s. 215–237

Langenfeld, Christine, "Erweiterung ad infinitum? Zur Finalität der Europäischen Union", *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Cilt 38, No 3, 2005, s. 73–77.

Maurer, Andreas ve Max Haerder, "Alternatives to Full Membership of the EU", Johannes Varwick ve Kai-Olaf Lang (der.), *European Neighbourhood Policy. Challenges for the EU-Policy Towards the New Neighbours*, Opladen/Farmington Hills, Barbara-Budrich Publisher, 2007, s. 197–218.

Maurer, Andreas, *Alternativen denken! Die Mitgliedschaftspolitik der Europäischen Union vor dem Hintergrund der Beziehungen zur Türkei*, SWP-Aktuell 36/2007, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 2007.

Oehring, Otmar, "Die Türkei. Auf dem Weg wohin?", *Die neue Ordnung*, Cilt 60, No 1, 2006, s. 32–43.

Quaisser, Wolfgang, *Alternative EU-Integrationsstrategien für die Türkei und andere EU-Kandidatenländer. Privilegierte Partnerschaft oder Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft?*, Doğu Avrupa Enstitüsü, Kurzanalysen und Informationen 12/2004, Münih, Doğu Avrupa Enstitüsü, 2004.

Quaisser, Wolfgang ve Steve Wood, *EU Member Turkey? Preconditions, Consequences and Integration Alternatives*, Forschungsverbund Ost- und Südosteuropa Arbeitspapier 25/2004, Münih, Forost, 2004.

Rood, Jan et al., "Van EU-partnerschap tot -lidmaatschap. Veel etiketten voor één envelop", *Internationale Spectator*, Cilt 61, No 9, 2007, s. 413–418.

Röper, Erich, "EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei – beiderseits ergebnisoffen", *Recht und Politik (RuP)*, Cilt 42, No 2, 2006, s. 97–104.

Schneider, Jörg ve Barbara Thoma, *Formen der abgestuften Zusammenarbeit zwischen der EU und (Noch-) Drittstaaten. Vom Handelsabkommen zum EWR Plus*, Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste 26/2006, Berlin, Deutscher Bundestag, 2006.

Tassinari, Fabrizio, *Variable Geometries. Mapping Ideas, Institutions and Power in the Wider Europe*, CEPS Working Document 254/2006, Brüksel, Center for European Policy Studies (CEPS), 2006.

## Summary

On 3 October 2005 accession negotiations between the European Union (EU) and Turkey started, inaugurating a new era in their relations. Nevertheless, these negotiations are the most complicated in the EU's enlargement history. They raise the unanswered questions about the political, socio-economical, cultural, religious and geographical limits of the European Union – its *finalité* – that makes Turkish membership a highly charged and politically sensitive issue.

With the beginning of negotiations, Turkey has, from the legal perspective according to Article 49 EUV, the right to join the EU, but the EU does not have the obligation to take Turkey in. Yet the Union can have no interest in renouncing its goal of bringing in Turkey and underwriting its democracy. The guarantee clause in the European Council's Turkey resolution at its December 2004 Summit that opened the way for the negotiations also added that if accession of Turkey is not accomplished, yet both sides still have an interest in deeper cooperation and integration, then "it must be ensured that the candidate state concerned is fully anchored in the European structures through the strongest possible bond".

The exact form of how such a design would look is not set out in the negotiating framework, but nevertheless it was the first time in the EU's enlargement history that it also reserved an option to assemble some other model of cooperation and integration. In doing so the EU demonstrated a paradigm change. In future, not only the capacity of a candidate country to fulfil the accession criteria will be taken into account; the absorption capacity of the EU will also be of central importance.

The key question is which model would work best for Turkey: supranational integration or intergovernmental cooperation?

From Ankara's point of view, any alternative to full membership have to go further than the status quo. From the European Union's perspective, alternatives to Turkish accession only make sense if they address EU's three overarching fears: the fear of an unlimited freedom of movement for persons and workers; the fear of having to make transfer payments of thousands of millions of Euros from the EU's structural and agricultural funds; and the fear of overextending the EU's institutions. Currently, there are three different institutional designs:

The first design is the supranational design and bases on Article 49 of the Nice Treaty (EUV). The accession process would be conditional as the *Acquis* must be implemented completely before accession. After the possible accession, participation at EU-level with joint decision-making rights in all EU institutions is foreseen. As an EU member state, Turkey could participate in such core areas of European integration as the single market. Although the EU's Resolution on Turkey foresees accession, it nevertheless provides for long transitional periods, specific arrangements and for the first time in history permanent safeguard clauses in areas such as freedom of movement of persons, structural policies and agriculture. The resolution clearly discriminates against Turkey and actually offers her a "second class membership". Accession is in any case far from guaranteed, as obstacles like the Cypriot question and referendums lie in the way of Turkey's path to the EU.

The second design would be based on intergovernmental cooperation and Article 310 of the Rome Treaty. Turkey would continue to be classified under the Association Agreement as a "third state", with restricted participation. The most popular model of this design is the Privileged Partnership which is supported notably by France, Germany, Austria and Denmark. The Privileged Partnership

promises Turkey closer cooperation in certain areas (trade, culture, migration, foreign and security policy, crime etc.) on the basis of bilateral agreements.

Two other concepts of that intergovernmental design are the Extended Association Membership (EAM) and the European Economic Area Plus (EEA+). Both models foresee above all Turkish membership in the European Economic Area. Both models promise Turkey advantages like additional financial aid which shall have nearly the same economic effects as full membership.

The overall scheme for relations with Turkey would remain the same as in the Customs Union: Yes to decision-shaping, but No to decision-making. Furthermore, Privileged Partnership, EAM and EEA+ are problematic insofar, as all models are basically static and do only offer few incentives to encourage Turkey to continue its democratisation and consolidation efforts.

The model of Gradual Integration can be considered as the third design. It has been developed out of the supranational design and the guarantee clauses in the European Council's Turkey resolution at its December 2004 Summit. Gradual Integration continues treating Turkey as an accession candidate according Article 49 EUV rather than as a "third country". This model proposes a new *dynamic* method of integration, from which a new *sui generis* form of membership could result.

The aim of gradual integration is that Turkey as a candidate state should be "fully anchored in the European structures through the strongest possible bond". The main difference of Gradual Integration to Privileged Partnership, EAM and EEA+ is that Turkey is not only economically but also partially politically integrated. Besides, within the integrated sectors, participating in the decision making process in the Council will be granted, however, without the right to veto.

Gradual Integration foresees an institutional adduction of Turkey in three steps. It basically comprises a sectoral and partial integration, providing for a dynamic approach. Integration can progress gradually but does not have to. If a certain integration level proves sufficient to one of the partners, it might want to opt for a halt in integration. The first integration steps could imply the deepening of the Customs Union; strengthening of Human Rights; stabilisation of Turkey's economy; increased legal certainty for European enterprises and private persons in Turkey; deepening of the cooperation in foreign and security policy, including the fight against Islamist terrorism. In the next integration steps there could be an extension of the Customs Union to the Common Market; the implementation of an Economic and Monetary Union and the introduction of the Euro in Turkey; or the association of Turkey within the scope of the European Security and Defence Policy.

Turkish Accession could only occur once the last of the three steps for integration has been activated, and both sides have to be in full agreement. Conditionality offers Turkey an incentive to continue along the road of democratisation and reform, and it allows the EU to deepen its own institutional reform process and so prepare itself for the impact of Turkey's eventual accession.