



Nilgün Arisan Eralp¹
Direktör, TEPAV AB Enstitüsü

BAYRAM ŞEKERİ (Mİ?): 2013 İLERLEME RAPORU

Türkiye'de yetkililerin itirazlarına rağmen Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'ye ilişkin İlerleme Raporu, diğer aday ülkelerin raporları ile birlikte, ülke uzun bir bayram tatiline girmişken, 16 Ekim Çarşamba günü yayımlandı. Bu durum konu ile doğrudan ilgili sınırlı bir kesim dışında büyük bir rahatsızlık yaratmadı. Bunu da artık Türkiye-AB ilişkilerini yakından takip eden kişi sayısının maalesef çok azalması ile izah etmek mümkün.

¹ <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1155/Nilgun+Arisan+Eralp>

Bu gerçeğe rağmen, 2013 İlerleme Raporu'nun son bir kaç yılın raporlarına kıyasla konu ile yakından ilgilenen kişilerde bir miktar daha merak uyandırdığını söylemek de yanlış olmaz. Bunun nedeni şu şekilde özetlenebilir: Bilindiği gibi, Türkiye-AB katılım müzakerelerinde 2010 yılı haziran ayından beri hiç bir fasıl açılmamış durumdayken, Fransa'nın beş fasıldan biri üzerindeki blokajı kaldırmasını takiben 2, geçtiğimiz haziran ayında, İrlanda'nın AB dönem başkanlığının sonuna doğru 22. sayılı Bölgesel Politikalar ve Yapısal Araçların Koordinasyonu faslının açılmasına ilişkin teknik karar verilmişti. Ancak, Gezi Parkı protestolarının bastırılmasında güvenlik güçleri tarafından aşırı güç kullanıldığı iddiasıyla, özellikle de Almanya'nın başını çektiği bir kaç AB üye ülkesinin ısrarıyla, AB'nin bu konudaki ortak tutumunun 2013 yılı İlerleme Raporu'nun özellikle siyasi kriterler alanındaki değerlendirmesi ertesinde toplanacak Bakanlar Konseyinde belirlenmesi kararlaştırıldı. Dolayısıyla 2013 yılı İlerleme Raporu, özellikle de Rapor'un "siyasi kriterler"e ilişkin bölümü, AB'nin son altı dönem başkanlığında tamamen durmuş gözükken katılım müzakerelerinin ağır aksak da olsa başlaması açısından önem taşıyacağı için bu seneki Raporu sayıları az da olsa, heyecanla bekleyenler vardı.

Bu beklentiler boşa çıkmadı. Rapor 22. sayılı Bölgesel Politikalar ve Yapısal Araçların Koordinasyonu faslının sonbaharda açılmasına yeşil ışık yaktı. Her ne kadar Rapor, Türkiye'nin AB katılım sürecindeki her olumlu adımı değerlendirmeye ve dengeli bir tutum benimsemeye çalışmışsa da genel olarak çok olumlu bir resim çizildiğini söylemek mümkün değil.

Bir cümleyle ifade etmek gerekirse, Raporu yayımlayan Avrupa Komisyonu bir çok alandaki endişelerini ihtiyatlı bir ifadeyle dile getirmeye çalışmış, bazı önemli gördüğü konularda ise bu ihtiyatlı tutumunu bile bir yana bırakmış.

² Hatırlanacağı gibi, 12 Şubat 2013 tarihinde Fransa, Nicholas Sarkozy Başkan olduktan sonra, 2007 baharında "üyelikle doğrudan ilişkili" olduğu gerekçesi ile bloke ettiği beş fasıldan biri olan "Bölgesel Politikalar ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" (22. Fasıl) faslı üzerindeki blokajını kaldıracağını açıkladı ve bunu bir ilk adım olarak niteledi. Fransa'nın bloke etmeye şimdilik devam ettiği diğer dört fasıl Ekonomik ve Parasal Politika, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Mali ve Bütçesel Hükümler ve Kurumlar.

I - Siyasi Kriterler

Söz konusu görelî olumlu tavırda etken olan siyasi kriterler alanındaki değerlendirmeleri ele almadan Türkiye'nin katılım sürecinde genelde hep adil bir pozisyon benimsemiş olan Avrupa Komisyonu'nun tutumuna bir göz atmakta fayda var. Avrupa Komisyonu –2012 yılı hariç- son bir kaç yıldır, Türkiye'nin AB katılım sürecinin siyasi nedenlerle ve kimlik argümanları ile sekteye vurmasının da yarattığı kaygıyla, Türkiye'deki kategorik AB karşıtlarının ve AB'deki kategorik Türkiye karşıtlarının elini güçlendirmemek amacıyla, AB içindeki uluslararası konumundan da faydalanarak eleştirilerinde gayet ihtiyatlı bir tutum benimsemektedir. Bu arada siyasi kriterler dışında yargı ve temel özgürlükler konularını içeren 23 ve 24. Fasılların (Yargı ve Temel haklar ve Adalet, Özgürlük ve Güvenlik) Kıbrıs tarafından hiç bir AB kararına dayanmadan, tamamen siyasi nedenlerle bloke edilmiş olması ve AB'nin bu blokajı engelleyememesi de Komisyon'un bu ihtiyatlı tutumunda etken olmuştur. 2013 yılı İlerleme Raporu'nda da, belki taraflar arasındaki ilişkilerin seyri “bıçak sırtında bulunmakta olduğu” izlenimi verdiği için, Avrupa Komisyonu'nun aynı tutumunu gözlemlemek mümkün .

Bu tutumun ışığında Rapor, Türkiye'de dördüncü yargı reform paketini ve barış sürecini hakettikleri şekilde ön plana çıkarmış ve olumlu değerlendirmiş. Öte yandan Rapor'un can alıcı yönlerinden biri Türkiye'de gerçek anlamda bir katılımcı demokrasinin henüz konsolide edilmediğini vurgulaması, ifade ve toplanma ve özgürlüğü başta olmak üzere “temel haklar”a yargı sürecinde saygı gösterilmesini Türkiye'deki siyasi reformların en önemli ölçütü olarak ön plana çıkarması. Bu bağlamda, 23. ve 24. fasılların açılmasının önündeki siyasi engellerin kaldırılmasının gerekliliğinin de altı çizilmiş ki, bu noktada Avrupa Komisyonu'nun yapabilecekleri son derece sınırlı. AB üye devletlerinin ve adil ve vizyon sahibi siyasetçilerin müdahaleleri olmadan bu konuda bir adım atılması mümkün değil.

2013 yılı İlerleme Raporu'nun siyasi kriterler bölümünde dikkat çeken başlıca önemli unsurlar şunlardır :

- Genel ihtiyatlı tutumun toplanma ve gösteri hakkı ve güvenlik güçlerinin barışçıl gösterilere müdahalesi konularında bir yana bırakılması;
- Ülkede mayıs ve haziran aylarında başlayan gösterilerin “sivil toplumun gelişmesi” şeklinde değerlendirilmesi;
- Siyasi partiler arasında diyalog ve uzlaşma eksikliğine dikkat çekilirken, Cumhurbaşkanı'nın uzlaştırıcı çabalarının, AB üyeliği yönünde siyasi reformların sürdürülmesi için yaptığı çağrılarının, Kürt sorununun çözümüne

verdiği desteğin, mayıs ve haziran ayındaki gösteriler sırasında barışçıl amaçlı gösteri ve toplanma hakkını savunmasının ön plana çıkarılması.

Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü

Avrupa Komisyonu'nun genel itibarı ile ihtiyatlı tutumu doğrultusunda, siyasi kriterler alanında bardağın dolu tarafı görülmeye çalışılmış, olumlu yönde atılan adımların hepsi belirtilmiş, ancak uygulamanın önemi bir çok kez vurgulanmıştır. Demokrasi ve hukukun üstünlüğü konusunda, 30 Eylül 2013 tarihinde açıklanan "Demokratikleşme Paketi"nin önemli unsurları (% 10'luk seçim barajının düşürülmesi olasılığı, siyasi partilere Hazine yardımının kolaylaştırılması, Q, X ve W gibi harflerin kullanımının suç unsuru teşkil etmekten çıkarılması, gösteri yapma özgürlüğüne ilişkin olarak yürüyüş ve gösterilerle ilgili izin verilirken, ilgili taraflara danışılması, ordu, adalet ve güvenlik alanları dışında kamuda başörtüsü serbestisi vb) tek tek ele alınarak, bunların demokratikleşme sürecine potansiyel katkıları vurgulanmıştır. Ancak, paketin AB normları dikkate alınarak, tüm ilgili paydaşlarla işbirliği içinde uygulanmasının önemine de dikkat çekilmiştir.

Anayasa

Anayasa yapım sürecinde, Anayasa Uzlaşma Komisyonu'nun üzerinde görüş birliğine varamadığı (vatandaşlık tanımı, güçler ayrılığı) ve yasaların çıkarılmadığı alanlar (kişisel verilerin korunması, askeri mahkemeler ve toplumsal cinsiyet eşitliğinin güçlenmesi) üzerinde durulurken, AB normları arasında önemli bir yeri olan "katılımcılık" ilkesinin, Anayasa yapım sürecinde hayata geçirilmesinde etken olan unsurların biri olarak TOBB ve TEPAV tarafından düzenlenen etkinliklerde Uzlaşma Komisyonu üyelerinin halkın çeşitli kesimleri ile bir araya getirilmesi gösterilmiştir.

Kamu Yönetimi

Bu başlık altında ilk defa 2012 İlerleme Raporu'nda gündeme getirilen , "özerk düzenleyici ve denetleyici kurumların faaliyetinin konuyla ilgili bakanlıkların denetimi altında olmasının AB müktesebatına aykırılığı" bir kez daha ifade edilmiştir. Bu kapsamda 2013 bütçe görüşmelerinde önceki dönem kamu harcamalarına ilişkin ilgili yeterli bilgi verilmemiş olmasının Sayıştay'ın yasal görevini olumsuz etkilediği belirtilmiştir.

Gösteriler ve Sivil Toplum

Türkiye'nin AB'ye katılım müzakerelerinde 3 yıldan sonra açılacak bir fasla ilişkin AB ortak tutumunun ertelenmesine neden olan Gezi Parkı ve ardından gelen protesto gösterilerinin bir kaç istisna dışında barışçıl nitelik taşıdığı ifade edildikten sonra, polisin kullandığı aşırı güç, hayatını kaybeden kişiler ve tutuklamalar üzerinde durulmuş, ancak bu süreçteki insan hakları ihlallerine ilişkin açılan soruşturmalara da yer verilmiştir.

Bu kapsamda 2013 İlerleme Raporu'nda yer alan konular arasında en dikkat çeken unsurlar toplanma hakkı ve güvenlik güçlerinin müdahalesiyle ilgili yasaların ve bunların uygulamasının AB normları doğrultusunda düzenlenmesi konusunda yapılan uyarılar ve Gezi Parkı olayları ile ilgili gösterilen Türkiye'de sivil toplumun geliştiğinin göstergesi şeklinde yansıtılmış olmasıdır.

Raporda Türkiye'de sivil toplumun demokrasinin önemli ve yasal bir bileşeni olarak algılanmadığı tespiti de yapılmaktadır.

Bu yorumların Almanya Başbakanı Merkel'in geçtiğimiz haziran ayında, Türkiye'de protestolar sürerken açıkladığı "Türkiye'de sivil toplumun gelişmesinin tehlike değil, fırsat olarak değerlendirilmesi gerektiği" yönündeki görüşleri ile örtüştüğü de görülmektedir.

II- Kıbrıs

Raporun "Bölgesel Sorunlar ve Uluslararası Yükümlülükler" bölümünde ele alınan Kıbrıs sorununda, her yıl olduğu gibi, çözüme yönelik müzakerelere destek vurgulanmıştır. Ancak, bu sorun ele alınırken Türkiye'nin, limanlar ve havaalanlarını Kıbrıs'a açmasını sağlayacak ek protokolün uygulanmaması, Kıbrıs ile ilişkilerini normalleştirmemesi eleştirilmiştir.

Bu bölümde özellikle rahatsızlık yaratacağı ve yanlı olarak değerlendirileceği düşünülen bazı ifadeler yer almaktadır. Örneğin "Türkiye, Kıbrıs'ın münhasır ekonomik bölgede, denizde, doğal enerji kaynakları arama çalışmalarına karşı söylemlerini sürdürmüş ve Kıbrıs tarafından arama lisansı verilen bir AB firmasına karşı misilleme tedbirleri açıklamıştır", denildikten sonra, AB kurumları ve üye devletlerin ikili anlaşmalara taraf olma ve Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi de dahil olmak üzere, uluslararası hukuk ile uyumlu olarak kendi sınırları dahilinde doğal kaynaklar araştırma hakkına atıfta bulunulmuştur.

III- Ekonomik Kriterler

Bu bölümde Türkiye ekonomisinin genel işleyişi, global krize rağmen büyümeye devam etmesi ve şoklara karşı dayanıklılığı takdire şayan bulunurken, ülke ekonomisine ilişkin olarak, makro-ekonomik göstergeler ve bazı politikalar açısından ciddi endişeler dikkatli, fakat bir kaç yıldan beri ilk defa çok net bir dille ifade edilmiştir.

Bu endişelerin başlıcalarını şu şekilde özetlemek mümkündür :

- Düşen büyüme oranı;
- Yükselen cari açık;
- İstikrarsız dış borç yapısı;
- Azalma eğilimine giren yabancı yatırım;
- Artma eğilimi içinde bulunan enflasyon oranı;
- Kayıt dışı istihdam;
- Esnek olmayan işgücü piyasası;
- Farklı hedeflere sahip gözüken karmaşık para politikası;
- Kamu alımları ve devlet yardımlarında saydamlığın sağlanamamış olması.

IV- Gümrük Birliği

2013 İlerleme Raporunda Türkiye-AB ilişkileri başlığı altında yer alsa da Türkiye ekonomisi açısından çok önemli olan Gümrük Birliği de özellikle vurgulanan konulardan biri olmuştur.

Rapor Gümrük Birliğinin taraflar arasında anlaşmazlık ve tartışma konusu olan yönlerine değinmektedir. Bunlar AB açısından, Türkiye'nin gümrük birliği taahhütlerini yerine getirilmesini engelleyen yasalar ve ticaret önündeki teknik engeller olarak belirtilmektedir. Rapor Gümrük Birliğinin Türkiye'yi rahatsız eden yönlerini de ilk defa açıklıkla ortaya koymuş, bunların en önemlisi olarak Türkiye'nin AB'nin serbest ticaret anlaşması imzaladığı bazı ülkelerle eşanlı olarak serbest ticaret anlaşması yapmasına ya da AB'nin yaptığı anlaşmaya taraf olmasına olanak veren bir sistemin var olmaması ve bu ülkelerden AB üzerinden Türkiye'ye sıfır gümrükle mal girişi başlamasından kaynaklanan asimetric bir ticari durum ortaya çıkması nedeniyle ülkenin zarar gördüğünü dile getirmiştir.

Raporun bu bölümünde dikkat çeken bir unsur, 2012 sonunda Türkiye ve AB dışında bir kuruma, Dünya Bankası'na, 17 yıldır devam etmekte olan, Türkiye ve

AB arasındaki gümrük birliğinin etkilerinin bir "hakem" gözüyle değerlendirilmesini amaçlayan bir rapor hazırlama görevinin verildiğini ve bu raporun bu yıl içinde açıklanacağını ifade etmesi olmuştur.

Geçtiğimiz mayıs ayında bu konuda açıklama yapan Türkiye Hükümeti yetkilileri söz konusu raporun, Avrupa Komisyonu'nun açıklamasının aksine, AB'nin bir girişimi olduğunu, finansmanının da onlar tarafından sağlandığını belirterek rapordan çok umutlu olmadıklarını ima etmişlerdir. Bu açıklamalarda, Dünya Bankasının gümrük birliğine ilişkin raporunun kendileri açısından bir değer taşıyabilmesi için, raporda "Türkiye'nin AB tarafından imzalanan serbest ticaret anlaşmalarına eşanlı taraf olması, gümrük birliği kapsamındaki konularda AB'nin karar alma mekanizmalarına katılması, Türk işadamlarına uygulanan vizelerin ve karayolu kotalarının kaldırılması" gibi konulara yer verilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Gümrük Birliği değerlendirmesi ister iki tarafın ortak, ister -2013 yılı İlerleme Raporunda netlik kazandırıldığı gibi- Avrupa Komisyonu'nun kendi girişimi olsun, Dünya Bankası gibi saygın ve yetkin bir kuruma yaptırılmasının da etkisiyle, özellikle Gümrük Birliğinin Türkiye ekonomisi üzerinde olumsuz etkiler yaratmaya başlayan "AB'nin üçüncü ülkelerle, özellikle de sanayileşmiş üçüncü ülkelerle yaptığı serbest ticaret anlaşmalarının Türkiye tarafından eşanlı olarak üstlenilememesi" sorununu, bu sorunun "Gümrük Birliği tanımı" ile çelişmesini ve Türkiye ekonomisi üzerindeki olumsuz etkisini açıkça ortaya koyabilirse, özellikle de AB'nin, Amerika Birleşik Devletleri ile "Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı Anlaşması" hazırlıklarına giriştiği bu günlerde, Türkiye açısından çok faydalı olacaktır.

IV- AB Müktesebatına Uyum ve Katılım Müzakereleri

Raporda Türkiye'nin AB müktesebatına uyumda gösterdiği performans da değerlendirilmiş (Bkn. Ek: 1), Türkiye'nin başta Malların Serbest Dolaşımı, Mali Hizmetler, Enerji, Bölgesel Politikalar ve Yapısal Araçların Koordinasyonu olmak üzere 21 müzakere faslında, AB müktesebatına orta ve ileri derecede uyum sağladığını ayrıntılarıyla ortaya konmuştur. Ancak söz konusu performans özellikle siyasi engellerin etkisiyle müzakere sürecine yansıtılamamaktadır.

Bilindiği gibi, AB katılım müzakereleri 33 fasıl bazında yürütülüyor. Türkiye'nin AB katılım müzakerelerinde söz konusu 33 fasılın yarısından fazlası başta Kıbrıs sorunu ve Sarkozy'nin başkan olduğu dönemde Fransa'nın Türkiye üyeliğine karşıtlığı

gibi siyasi nedenlerle bloke edilmiş durumda. Bu koşullarda hiç bir siyasi engele takılmadan açılabilir üç faslın, yani Kamu Alımları, Rekabet ve Sosyal Politika ve İstihdam fasıllarının açılış kriterleri Türkiye tarafından tam olarak yerine getirilmiş değil. Tam üyelik perspektifinin bu kadar belirsiz olduğu bir dönemde Türkiye bu konuda adım atmayaçağını resmi olarak olmasa bile çeşitli vesilelerle AB'ye hissettirmektedir.

Sonuç

2013 yılı İlerleme Raporu, AB hedefinin Türkiye'deki reformlar açısından kritik önemini vurgulasa, bu açıdan müzakerelerin devamının gerekliliğine atıfta bulunsa ve bu bağlamda 22. sayılı Bölgesel Politikalar ve Yapısal Araçların Koordinasyonu faslıının sonbaharda açılmasına yeşil ışık yaksa da maalesef kısa vadede müzakerelerde ve ilişkilerde önemli bir gelişme beklenmesine ilişkin herhangi bir ipucu vermiyor.

Bu güne kadar Türkiye'nin AB'ye katılımının iki taraf açısından önemine inanan kesimler, katılım müzakereleri hızlandırılmasa da ilişkilere bir ivme verilmesi gerektiğini, bu arada Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına vizelerin kaldırılmasına yönelik ciddi adımların atılmasının özellikle AB'nin Türkiye kamuoyu nezdinde kaybettiği güvenin yeniden tesisi açısından işlevsel olacağını ifade etmişlerdi. Raporu bu konunun önemi bir kez daha vurgulansa da maalesef umut verici tespitlerde bulunulmuyor. Vizelerin kaldırılmasının önkoşulu olarak ileri sürülen Geri Kabul Anlaşmasının Türkiye tarafından üstlenilmesi (imzalanması ve uygulanması) sürecinin yavaş ilerlediği ifade ediliyor.

AB'nin Türkiye için hazırladığı 2012 İlerleme Raporu'nun ve Genişleme Stratejisi'nin vurucu cümlesi şuydu : "Türkiye-AB ilişkilerinin gerçek potansiyeli ancak aktif ve güvenilir bir katılım süreci ile hayata geçirilebilir". Maalesef 2013 yılı İlerleme Raporu bu konuda kısa vadede gelişme beklenmesine yol açacak bir tespit ve değerlendirme içermiyor.

EK : 1

2013 İLERLEME RAPORU'NDA

MÜZAKERE FASILLARI İTİBARIYLA TÜRKİYE'NİN AB MÜKTESEBATINA UYUM DURUMU

Sınırlı Uyum	Kısmi Uyum	Orta Düzeyde Uyum	İleri Düzeyde Uyum
İşçilerin Serbest Dolaşımı	Yargı ve Temel Haklar	Rekabet Politikası	Malların Serbest Dolaşımı
İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestliği	Adalet, Özgürlük ve Güvenlik	Bilgi Toplumu ve Medya	Şirketler Hukuku
Sermayenin Serbest Dolaşımı	Eğitim ve Kültür	Taşımacılık Politikası	Fikri Mülkiyet Hukuku
Kamu Alımları		Vergilendirme	Mali Hizmetler
Tarım ve Kırsal Kalkınma		Sosyal Politika ve İstihdam	Enerji
Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı		Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu	Ekonomik ve Parasal Politika
Balıkçılık		Tüketici ve Sağlığının Korunması	İstatistik
Çevre		Dış Güvenlik ve Savunma Politikası	İşletme ve Sanayi Politikası
Mali ve Bütçesel Hükümler		Mali Kontrol	Trans-Avrupa Ağları
			Bilim ve Araştırma
			Gümrük Birliği
			Dış İlişkiler
9 FASIL	3 FASIL	9 FASIL	12 FASIL