İKT406U-AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE İLİŞKİLERİ

Ünite 3: Türkiye-AB Ortaklık İlişkisinin Kurumsal Yapısı

Giriş

Avrupa Birliği (AB), uluslararası anlaşmalar aracılığıyla diğer ülkelerle işbirliği kurmaktadır. AB, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Roma Anlaşması'nın 238. Maddesine dayanarak üçüncü ülkelerle ortaklık anlaşmaları imzalamaktadır.

AB'nin üçüncü ülkelerle kurduğu ortaklık ilişkileri, taraflar arasında serbest ticaretin geliştirilmesini, ekonomik işbirliği yoluyla ülkenin ekonomik kalkınmasına destek sağlanmasını veya ülkenin AB üyeliğini amaçlamaktadır.

AB ile Türkiye arasında imzalanan Ankara Anlaşması ile bu ortaklık ilişkisi kapsamında bu süreç ile Türkiye, AB üyeliğine hazırlamaktadır. Diğer taraftan, bu ortaklık ilişkisi ile Türkiye'nin AB yönetiminde karar alma süreçlerine temsil hakkı olmamaktadır.

Ortaklık anlaşmaları Avrupa kıtası dışındaki ülkelerle de yapılmaktadır. Bu tür anlaşmalardaki amaç, taraflar arasındaki ticaretin serbestleştirilmesidir. AB'nin ortaklık anlaşmalarındaki temel özellikler şunlardır:

- Roma Anlaşmasının 238. Maddesi temel alınır,
- Taraflar arasında ekonomik ve siyasi işbirliğinin yakınlaşması amaçlanır,
- Taraflar arasında ortaklık ilişkisini yöneten organlar oluşturulur,
- En çok kayrılan ülke uygulaması yaratılır (Bir ülkeye sağlanan kolaylık ya da verilen taviz, ayırım yapılmadan bütün diğer üye ülkelere de aynen geçerli kılınmalıdır),
- AB ile taraf olan ülke arasında imtiyazlı ilişki yaratılır,
- 1994 yılından itibaren insan hakları, demokrasi, hukukun üstünlüğü gibi temel değerlere uyulması beklenir,
- Taraflar arasında işbirliğinden ziyade bir ortaklık kurulması amaçlanır.

Tarafların eşit temsil edildiği organlar kurularak, taraflar arasındaki ortaklık ilişkilerinin yargı ve yürütme fonksiyonları yerine getirilir. Eşit temsil ile "*karşılıklılık (bilateralism)*" ilkesine uygunluk sağlanarak organ aracılığıyla alınan kararlarda her iki tarafın da onayının alınması sağlanır.

Ortaklık ilişkisi kurulan ülkelerin AB üyesi olmaması ortaklık ilişkisinde temel noktadır.

Ortaklık İlişkisinin Temel Organı: Ortaklık Konseyi

Türkiye, **Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)** ile ilk ortaklık anlaşması yapma teklifini 11 Temmuz 1959'da sunmuş, taraflar arsındaki uzlaşma 20 Haziran 1963 tarihinde sağlanmıştır. Türkiye ile AET arasında bir ortaklık yaratan anlaşma 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara'da imzalanmış ve Ankara Anlaşması olarak anılmaktadır. İmzalanan anlaşma onay sürecinin ardından 1 Aralık 1964 yılında yürürlüğe girmiştir.

Kurulan ortaklığın geliştirilmesi ve yürütülmesi amacıyla, hukuki temelini Ankara Anlaşması'nın oluşturduğu, kurumsal yapı getirilmiştir. Ortaklık ilişkisinin birincil hukuk kaynakları şu unsurlardır:

- Türkiye ile AET arasında bir ortaklık yaratan Anlaşma (Ankara Anlaşması) ve Ekleri (Geçici Anlaşma, Mali Protokol, Son Senet ve imza esnasında teati edilen iki mektup)
- Katılma Protokol ve Ekleri
- Tamamlayıcı/Uyum Protokolleri

Ankara Anlaşması Geçici Protokolleri: 1 sayılı Protokol, geçiş döneminin bir Katma Protokolle şart, usul, sıra ve sürelerinin saptanacağını belirtir ve Katma Protokolle ilgili diğer teknik konuları ele alır. 2 sayılı Protokol, Türkiye'nin topluluğa ihraç ettiği geleneksel tarım ürünlerine açılan kontenjanları ve ortaklığın işleyişine ilişkin bazı teknik hükümleri içerir.

Kurumsal yapı işleyişinde birincil hukuk kaynaklarına uygun hareket edilmesi gerekmektedir. İkincil hukuk kaynakları ise asli organ olan Ortaklık Konseyinin almış olduğu kararlardır.

Ankara Anlaşması'nda ifade edilen asıl organ *Ortaklık Konseyi*'dir. Kurumsal yapı içerisinde kurulan diğer organlar Ortaklık Konseyi kararları ile kurulmuştur. Bunlar yardımcı organlar olmakla beraber Ortaklık Konseyi'ne faaliyetlerinde yardımcı olması amaçlanmıştır. Bu yardımcı organlar şunlardır:

- Ortaklık Komitesi
- Karma Parlamento Komisyonu
- Türkiye-AB Ortak Danışma Komitesi
- Gümrük Birliği İşbirliği Komitesi
- Gümrük Birliği Ortak Komitesi

Ortaklık Konseyi, karar alma yetkisine sahip olup Anlaşma'nın hedeflerini göz önünde bulundurarak ortak rejimin sonucunu belirli aralıklarla incelemektedir. Ortaklık konseyinin yapısı ve işleyişi şu şekildedir:

- Ortaklık Konseyini Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nden ve Topluluk Üyesi Devletlerin Hükümetleri'nden, Konseyi'nden (Bakanlar Konseyi) ve Komisyonu'ndan (Avrupa Komisyonu) üyeler oluşturur.
- Ortaklık Konseyi kendi İç Tüzüğünü yapar.
- Üyeler, iç tüzüğün öngördüğü şartlarla kendilerini temsil ettirebilirler.
- Kararlar oy birliği ile alınır.
- Ortaklık Konseyi başkanlığı, altışar aylık süre ile Türkiye ile Topluluk temsilcilerinden biri tarafından sırayla yapılır. İlk başkanlık süresi Ortaklık Konseyi kararı ile kısaltılabilir.

- Ortaklık Konseyi, Anlaşma'nın iyi yürütülmesi ve gerekli işbirliğinin devamlılığı için uygun gördüğü bir komite kurmaya karar verebilir.
- Ortaklık Konseyi bu komitelerin görev ve yetkilerini belirler.

Ortaklık Konseyinde, AB tarafından Bakanlar Konseyi Dönem Başkanlığı görevini yüklenen üye ülkenin Dışişleri Bakanı ile Komisyonun Genişlemeden Sorumlu Üyesi ve Türkiye'den de Dışişleri Bakanı ile Devlet Başkanı ve Baş müzakereci bir araya gelmektedir.

Ortaklık Konseyi'nde Türkiye'nin bir oyu ve AB tarafının bir oyu vardır.

Ortaklık Konseyi toplantılarında kararlar oybirliği ile alındığı için tarafların veto hakkı bulunmaktadır.

Ortaklık Konseyi toplantıları sonucunda; karar, tavsiye veya ilke kararı şeklinde sonuç açıklanır.

Ortaklık Konseyinin özerk bütçesi olmamakla birlikte, taraflar kendi masraflarını karşılarlar.

Türkçe dışındaki dillere yapılacak tercüme ve toplantı organizasyon masrafları Avrupa Komisyonu tarafından karşılanmaktadır.

Ortaklık Komitesi komiteler kurma yetkisine sahip olduğu gibi Türkiye ile Topluluk arasında işbirliğini ve temasları kolaylaştırmak için yardımcı organlar kurmaya da yetkilidir.

Ortaklık Konseyi'nin Görev ve Yetkileri, Ankara Anlaşması ve eki niteliğindeki protokollerle şu şekilde çizilmiştir:

- Anlaşma'nın öngördüğü hallerde Ortaklık Konseyinin karar yetkisi vardır. Taraflar, verilmiş kararların yerine getirilmesi için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür. Ayrıca, Ortaklık Konseyi yararlı tavsiyelerde de bulunabilir.
- Ortaklık Konseyi, Anlaşma'nın hedefleri doğrultusunda ortaklık rejimi sonuçlarını belli aralıklarla inceler. Bu incelemeler **hazırlık dönemi** (Ankara Anlaşması'nın yürürlüğe girmesi ile Katma Protokol'ün imzalandığı dönem arasıdır) boyunca bir görüş teatisi sınırları içindedir.
- **Geçiş dönemi** (Katma Protokol'de saptanan hükümlerle, Türkiye'nin de Gümrük Birliği'nin gerçekleşmesi için yükümlülükler üstlendiği dönemdir, bu dönem 1 Ocak 1996'da sona ermiştir ve son döneme girilmiştir) ile Ortaklık Konseyi, Anlaşma amaçlarından birine ulaşmak için Akit Taraflar'ın bir ortak davranışı gerekli gördüğü takdirde uygun kararlar alır.

Ortaklık Konseyi, taraflar arasındaki uyuşmazlıkların çözümü için Ankara Anlaşması ile yetkili kılınmıştır. Ortaklık Konseyi uyuşmazlık hakkında kendisi karar verebilir veya uyuşmazlığı AB Adalet Divanı veya başka bir yargı merciine götürmeyi kararlaştırabilir.

Adalet divanı, Ortaklık Konseyi kararlarının Ankara Anlaşması gibi yürürlüğe girmesinden itibaren AB hukukunun ayrılmaz parçası olduğunu hükme bağlamıştır. Bu bağlamda, Ortaklık Konseyinin verdiği veya kabul edilen diğer mercilerin vereceği kararlar taraflar için bağlayıcı niteliktedir. Ortaklık Konseyi her yıl hazırladığı raporu Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu'na sunar.

Ortaklık İlişkisinin Yardımcı Organları

Ortaklık Komitesi (Association Committee), Ortaklık Konseyi toplantılarının gündemini hazırlamak, Ortaklık Konseyine görevlerini düzenli ve sürekli biçimde yerine getirmesinde yardımcı olmak ve Ortaklık Konseyinin vereceği talimatlara uygun olarak ortaklık ilişkisiyle ilgili teknik sorunlar üzerinde inceleme yapmak amacıyla kurulan ve karar alma yetkisi olmayan yardımcı bir organdır.

Komite'de bir tarafta AB bir tarafta da Türkiye yer almaktadır ve komitenin başkanlık ve sekretarya görevlerini de Ortaklık Konseyi Başkanlığı görevini yüklenen taraf sürdürmektedir.

Türkiye için hazırlanan ilk Katılım Ortaklığı Belgesi 8 Mart 2001 tarihinde AB Bakanlar Konseyi tarafından onaylanmıştır.

Türkiye Helsinki Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nde Türkiye'nin mevzuatının ve uygulamasının incelenmesine yönelik *tarama süreci* hazırlamaya davet edilmiştir.

Tarama süreci, aday ülke ile AB Komisyonunun ortaklaşa yürüttükleri, Topluluğa katılacak olan ülkenin ulusal mevzuatının AB müktesebatı ile karşılaştırıldığı ayrıntılı bir inceleme sürecidir. Bu bağlamda Ortaklık Komitesine bağlı 8 alt komite kurulmuştur. Bu komiteler şunlardır:

1. Tarım ve Balıkçılık
2. İç Pazar ve Rekabet
3. Ticaret, Sanayi, AKÇT Ürünleri
4. Ekonomik ve Mali İşler
5. Yenilik (İnovasyon)
6. Ulaştırma, Çevre ve Enerji
7. Bölgesel Kalkınma, İstihdam, Sosyal Politika
8. Gümrükler, Uyuşturucu Kaçakçılığı ve Para Aklama
9. Diğer

Alt komiteler, görev alanına giren konularda öncelikle AB müktesebatı ve Türkiye mevzuatının karşılaştırılmasını yapmaktadır. Ayrıca, alt komiteler Katılım Ortaklığı Belgesi'nin ortaya koyduğu önceliklere bağlı olarak yasal uyum, uygulama ve yürütme ile ilgili ilerlemeleri değerlendirir.

Alt komitelerin koordinasyonunu AB Bakanlığı sağlamaktadır. Komite yılda 1-2 defa toplanır ve

toplantılara Türkiye'den ilgili kamu kurum ve kuruluşlarındaki sektör uzmanları, AB'den ise Komisyon'un ilgili sektör uzmanları katılmaktadır.

Karma Parlamento Komisyonu (KPK), Türkiye-AB ortaklığında "demokratik denetim organı" görevi görmektedir. Ortaklık Konseyi tarafından AB ile Türkiye arasında Ankara Anlaşması çerçevesinde geliştirilen işbirliği ve temasları kolaylaştırmak ve AB-Türkiye ilişkilerini siyasi yönden incelemek/desteklemek amacıyla kurulmuştur.

KPK, Ortaklık Anlaşması'nın uygulanmasında danışma ve demokratik denetim görevini üstlenmektedir. KPK eş başkanlık esasına göre yönetilir. KPK toplantılarında kararlar oy çokluğuyla alınmaktadır.

Ortak Danışma Komitesi (ODK), AB-Türkiye ortaklık ilişkisi sürecinde Avrupa Ekonomik Sosyal Komite (EESC)'den 18 üye ile Türkiye'deki örgütlü sivil toplumu temsil eden 18 üyeden oluşan bir danışma organıdır.

ODK, AB ile Türkiye arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi ve sosyal ve ekonomik diyalogun kurumsallaşmasını sağlamak için kurulmuştur. ODK'nın görevi AB ile Türkiye arasında karşılıklı anlayış ve bilgilendirme seviyesini yükseltmek ve tarafların yarar sağlayacağı fırsatları çoğaltmaktır.

Komite, müktesebata uyumun ekonomik ve sosyal sonuçları hakkında analizlerde bulunup Ortaklık Konseyi'ne sunulmak üzere görüş bildirmektedir.

AB ile Türkiye tarafının belirlediği 2 eş başkan komiteye başkanlık eder. Komite'nin Türkiye kanadı sekretaryası özel sektörün Türkiye'de mesleki üst kuruluşu ve yasal temsilcisi ve aynı zamanda sanayiciler dışında kalan ticaretle uğraşan sermaye sahipleri örgütleri olan odalar ve borsaların çatı kuruluşu olan Türkiye Odalar Borsalar Birliği (TOBB) tarafından yürütülmektedir.

ODK'nın hazırladığı görüşler bağlayıcı olmamakla birlikte bu görüşler komitenin AB ve Türkiye delegasyonu üyelerinin ayrı ayrı oy çokluğu ile alınır.

Gümrük İşbirliği Komitesi, gümrüklerle ilgili teknik hususları ele alıp bunlara çözümler aranmasında rol oynamaktadır. Komite, taraflar arasında idari işbirliğini sağlamak ve Ortaklık Komitesi'nin gümrük alanında kendisine vereceği her türlü diğer görevi yürütmekle yükümlüdür.

Gümrük Birliği Ortak Komitesi, Türkiye gümrük mevzuatının AB'nin Ortak Gümrük Tarifesi'ne sürekli uyumlaştırılması amacıyla kurulmuş bir yardımcı organdır. Ortaklık Konseyi'ne tavsiye kararları hazırlayan Komite, Gümrük Birliğinin düzgün işlemesini sağlamak amacıyla görüş bildirir.

Devletlerin gümrük mevzuatlarının uygulandığı toprakların her biri bir gümrük alanı oluşturur. Gümrük Birliği ile bu alanların bir araya getirilmesi ve aynı mevzuatın uygulanması söz konusudur. Gümrük birliğinde taraf ülkeler, üçüncü ülkelerden yaptıkları ithalata kendi ulusal gümrük tarifelerini değil, ortak gümrük tarifesini uygulamak zorundadırlar.

Türkiye ile AB arasında Gümrük Birliği süreci 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe giren Katma Protokol ile başlamış ve 1 Ocak 1996 tarihinde tamamlanmıştır.

Ankara Anlaşması'nın kurduğu ortaklık rejimi de Türkiye'nin üyelik müzakerelerini başlatmış bir aday ülke olması da "üyelik" dışında farklı bir statüyü-ilişki biçimini geçersiz kılmaktadır.

Türkiye, AB üyesi olmadan Gümrük Birliğini gerçekleştirdiği için AB'nin Ortak Ticaret Politikasının belirlendiği karar alma süreçlerinde temsil edilmemektedir.

AB ile Serbest Ticaret Anlaşmaları (STA) imzalayan üçüncü ülkeler, AB'ye gümrük tarifesi ve tarife dışı engellerde tavizler tanımaktadır. Ancak AB üyesi olmaması nedeniyle Türkiye anlaşmanın sağladığı avantajlardan yararlanamamaktadır.

Diğer Kurumlar

Türkiye İdari Yapısı İçinde AB ile İlgili Yapılanma

1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Anlaşması'ndan, 15 Aralık 1982 tarihinde çıkan kararnameye kadar Türkiye'yi AET ile kurduğu ilişkilerde *Dışişleri Bakanlığı* temsil etmiştir.

15 Aralık 1982'de çıkan kararname ile bu görev *Devlet Planlama Teşkilatı*na verilmiştir.

17 Ekim 1986 tarihinde AET ile ilişkilerin izlenmesi ve koordinasyonundan sorumlu bir Devlet Bakanlığı kurulmuştur.

Daha sonra 27 Haziran 2000 tarihinde Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde Dışişleri Bakanlığınca yürütülen dış ilişkiler koordinasyonu ve katılım müzakereleri dâhil tüm dış temas ve müzakerelerin yürütülmesi amacıyla Başbakanlığa bağlı *Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS)* kurulmuştur.

ABGS, *İç Koordinasyon ve Uyum Komitesi* ile Genel Sekreterliğe bağlı 7 daire başkanlığından oluşmaktadır.

Avrupa Birliği Genel Sekreteri, büyükelçi düzeyindeki Dışişleri Bakanlığı memurlarından atanmaktadır.

Aday ülkeler, hazırladıkları *Ulusal Program* ile AB müktesebatına uyum için belirlenen önceliklerin gerçekleştirilmesi ve alınması gereken önlemlere yönelik belirli bir takvim ile bu amaçlar için gerekli idari ve mali kapasiteyi planlamaktadır.

Ulusal Program'ın hazırlanmasından ve güncellenmesinden ABGS sorumlu idari yapıdır. Son olarak 3 Haziran 2011 tarihinde ABGS görevlerini *Avrupa Birliği Bakanlığı*na devretmiştir. 2012 yılından itibaren AB Bakanı aynı zamanda *Baş müzakerec*ilik görevini yürütmektedir.

Büyükelçilik unvanı da tanınan Bakanlık Müsteşarı aynı zamanda Ulusal Mali Yardım Koordinatörü'dür.

Ulusal Mali Yardım Koordinatörü katılım sürecinde aday ülkeler ile AB arasında mali işbirliğinin etkin ve düzenli işlemesi, Türkiye'nin AB'ye katılım süreci ile AB'nin sağladığı mali kaynaklar arasındaki ilişkinin sağlanması ile AB kaynaklarının izlenmesi ve değerlendirilmesi için aday ülkelerde oluşturulan Merkezi Olmayan Yapılanma'da (Decentralized Organization) yer almaktadır.

6 Nisan 2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanun ile Devlet Planlama Teşkilatı'nın tüm görevleri **Kalkınma Bakanlığı**'na aktarılmıştır.

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu

Topluluk ile Türkiye ilişkileri çerçevesinde 1974 yılında Ankara'da açılan Basın ve Enformasyon Bürosu Avrupa komisyonun açtığı ilk ofis olmuştur.

1986 yılında Türkiye'de Devlet Bakanlığı düzeyinde yeniden yapılanan idari yapıya karşılık Basın ve Enformasyon Bürosu diplomatik seviyede Delegasyon'a dönüşmüştür.

1987 yılında tam diplomatik statü tanınmış olan "Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği" kurulmuştur.

2004 yılında alınan bir kararla Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği'nin adı, "Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu" olarak değiştirilmiştir.

Daha sonra 2009 yılında alınan başka bir kararla Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu'nun adı "Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu" olarak değiştirilmiştir. Avrupa Birliği Delegasyonu'nun 4 temel görevi bulunmaktadır:

- Türkiye'nin dış politikasına yönelik rapor hazırlamak ve AB'yi diplomatik düzeyde temsil etmek,
- Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği hükümlerinin uygulanmasını izlemek,
- AB'ye katılım müzakereleri çerçevesinde siyasi kriterler ve müktesebata uyum konusunda Türkiye'nin ilerlemesini izlemek ve müzakerelere yardımcı olmak,
- Merkezi olmayan işbirliği prosedürlerinin uygulanmasından sorumlu Türk kurumlarına destek vermek ve projelerin uygulanmasını takip etmek.

Delegasyon faaliyetleri dışında Türkiye'de çeşitli üniversitelerde ve sivil toplum örgütleri bünyesinde faaliyet gösteren yaklaşık 17 tane AB Dokümantasyon Merkezleri ve 18 ilde yer alan AB Bilgi Merkezleri bulunmaktadır. Bunlar aracılığıyla AB, kurumları ve temel değerleri, AB-Türkiye ilişkileri, Avrupa bütünleşmesinin tarihi, AB'nin yapısı, yönetimi ve katılım süreci hakkında kamuoyunu bilgilendirmeyi amaçlamaktadır.