

Avrupa Birliği-Türkiye İlişkilerinde Gümrük Birliği: Bir Siyasi Ekonomi Analizi

RAMAZAN GÖZEN*

1995 yılında Türkiye'nin gündeminde birinci sırada tutulan ve zaman zaman iç politika malzemesi haline getirilen Gümrük Birliği konusunda çok temel bazı yanlışlıklar yapıldı. Gümrük Birliği yeni bir gelişme olarak lanse edilmeye çalışıldı. Bazıları da, eğer yeterince gayret gösterilmeseydi, 'Gümrük Birliği engellenebilirdi' noktasını vurgulamaya çalıştı. Belki de en önemli yanlış, Gümrük Birliği ile birlikte Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne (AB) tam yani siyasi üyeliğinin garantilendiği şeklindeki düşünceydi.

Bu yanlışların büyük bir kısmı, Türkiye'nin Avrupa ile ilişkilerinde sözkonusu olan siyasi bütünleşme süreci ile ekonomik bütünleşme sürecinin birbirine karıştırılması ve hatta bu konudaki en temel bilgilerin bile dikkate alınmamasından kaynaklanmaktadır. Bu yazının amacı, Avrupa Birliği'nin ekonomik ve siyasi bütünleşme süreçlerini kısaca tanımladıktan sonra, Gümrük Birliği'nin Türkiye-AB ilişkilerinde hangi konumda olduğunu veya neyi ifade ettiğini belirlemeye çalışmaktır.

1. Avrupa Birliğinin Siyasi Ekonomisi

Avrupa bütünleşmesi, sosyal, kültürel

ve askeri boyutları da bulunan, ama esasında ekonomik ve siyasi içerik taşıyan bir süreç ve hedefdir. Avrupa'daki ulus-devletler varlıklarını koruma ve refahlarını en üst düzeyde tutma çabası güderken, bunun yanında egemenliklerinin bir kısmını veya tamamını Brüksel merkezli bir yapıya aşamalı olarak devretme projesini hayata geçirmektedirler. Egemenliğin devredilmesi cazip bir davranış olmamasına rağmen, Avrupa'lı devletlerin niçin böyle davrandıklarını anlayabilmek için tarihsel nedenlere bakmak gerekiyor.

Bugün 'Avrupa Birliği' aşamasına gelen oluşumun fikirlerinin kökleri 19. yüzyıla kadar uzanmakla birlikte¹; bu fikirlerin hayata geçirilmesinde özellikle İkinci Dünya Savaşı ve sonrasında oluşan şartlar önemli rol oynamıştır². Dünya savaşındaki yıkımın tekrar edilmemesi, Avrupa'nın yeniden yapılması ve daha güçlü olarak dünya politikasında rol oynaması için oluşturulan fikirlerin ilk uygulayıcıları, Fransız ve Alman devlet adamları oldu. Aralarındaki güç dengesini gözetmek amacı da bulunan Fransız Jean Monnet ve Robert Schuman ve Alman Konrad Adena-

*Yrd. Doç. Dr. Gözen, Kırıkkale Üniversitesi
İ.İ.B.F. Uluslararası İlişkiler Bölüm Başkanı

¹ Avrupa Birliği konusundaki fikirleri için bkz, örneğin; Micheal T. Florinsky, **Integrated. Europe?** (Westport: Greenwood Press, 1978).

² Örneğin: Arnold J. Zurcher, **The Struggle to Unite Europe; 1940-1948** (New York: New York University Press, 1975).

uer, diğer küçük Avrupa ülkelerini de yanlarına alarak, önce 1951'de Avrupa Kömür ve Çelik Birliği'ni (AKÇB) daha sonra da 1957'de Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET) kurmuşlardır. Asıl amaçları yalnızca Avrupa ülkeleri arasında ekonomik işbirliğinin ve bütünleşmenin geliştirilmesi değil, aynı zamanda bu yolla Avrupa ülkeleri arasında çıkabilecek muhtemel savaşların önlenmesidir. Dolayısıyla Avrupa Birliği, bu ve benzeri amaçları gerçekleştirmek üzere işleyen, ekonomik ve siyasi bütünleşme sürecinin adıdır. AKÇB ve AET ile başlayan ekonomik bütünleşme süreci, 1968 yılında AET ülkeleri arasında sanayi ürünlerinde gümrük birliğinin tamamlanması ile devam etmiş, bu arada Ortak Tarım Politikası (CAP) çerçevesinde tarım ürünlerinin üretimi ve ticaretinde gerçekleştirilen uyum anlaşmalarıyla desteklenmiştir. 1993 yılında tek pazar aşamasına geçilerek ekonomik bütünleşme süreci hemen tamamlanmıştır. Böylece Avrupa Birliği, malların ve üretim faktörlerinin serbest akışının sağlandığı; ortak gümrük vergilerinin uygulandığı; ortak ekonomi ve ticaret politikalarının oluşturulduğu bir ekonomik yapıya kavuştu.

Ekonomik bütünleşmeye yönelik adımlara paralel olarak, Avrupa ülkeleri siyasi bütünleşme sürecini de eşzamanlı olarak işletmişlerdir. Başlangıçtaki siyasi amacın gerçekleşmesini sağlamak için gerekli olan siyasi kurumsallaşma, özellikle 1960'ların sonlarından itibaren, üye ülkelerin devlet ve hükümet başkanlarının bir araya gelmesinden oluşan Avrupa Siyasi İşbirliği (EPC) süreci ile ortaya çıkmaya başladı. Asıl amacı dış politika ve savunma konularında ortak hareket prensipleri oluşturmak olan Avrupa Siyasi İşbirliği süreci, 1970'lerde ve 1980'lerin ilk yarısına kadar daha çok gevşek işbirliğinden öteye gidemedi. Fakat 1986 yılında imzalanan Avrupa Tek Senedi (Single European Act)'ne konulan maddelerle siyasi birliğin hukuki dayanakları kısmen oluşmaya başladı. Nihayet, 1992 yılında imzalanan Maastrich Anlaşması ile Avrupa Siyasi İşbirliği, ortak dış ve sa-

vonma politikaları için birlik mekanizmalar-kurulması aşamasına geldi³.

Avrupa bütünleşmesi devamlı bir gelişme takip ederken buna uygun olarak isimler de değişti. 1968'de gümrük birliğinin tamamlanmasıyla Avrupa Topluluğu (AT) adını alan süreç, aynı zamanda üç topluluğun kurumlarını da birleştirdi. 1993'te tek pazarın başlaması ile birlikte AT, Avrupa Birliği (AB) adını aldı.

AB, iç bütünleşme sürecine paralel olarak, dışa doğru da bütünleşmeye devam etti. Üye sayısı 1973'te 6'dan 9'a, 1986'da 12'ye ve en son olarak ta 15'e yükseldi. Fakat son gelinen noktada AB'nin iç ve dış bütünleşme sürecini tamamladığı söylenemez. İç bütünleşme bakımından ekonomik olarak tek para ve tek Merkez Bankası gibi konular; siyasi olarak ortak dış politika ve ortak savunma mekanizmalarının oluşturulması konuları hâlâ gündemdedir. Dış bütünleşme süreci bakımından ise, Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinin üyeliklerinin gerçekleşmesi; bunun dışında kalan ülkelerin ise belirli bir sistem içinde Avrupa ile ilişkilerinin belirlenmesi konusu gündemdedir. Bu grup içinde Avrupa ile ilişkilerinin bir sistem içine konulması için yapılan çalışmaların uzun geçmişi olmakla birlikte, 1995'in Kasım ayında Barselona'da yapılan ve oniki Akdeniz ülkesi temsilcileri ile onbeş AB ülkesi temsilcilerinin katıldığı toplantıda, yeni stratejiler belirlendi ve anlaşmalar imzalandı⁴.

Görüldüğü gibi AB bütünleşmesi, siyaset ve ekonominin birlikte kol kola yürüdüğü bir süreçtir ve birinin diğerinin gerisinde kalması düşünülmemektedir. Çünkü neofonksiyonalist (neo-functionalism) bütünleşme teorisine göre⁵, ekonomik işbirliğinin geliştirilmesi sonucu hem ülkeler arası savaşlar önlenecek, hem de giderek birbirine yaklaşan ülkeler ve

3 W.Nicoll and T.C.Salmon, **Understanding The New European Community** (London: Hartvester & Wheatsheaf, 1994).

4 Örneğin; **Turkish Daily News**, 29 ve 30 November 1995; **Yeni Şafak**, 29 Kasım 1995, s.1.

5 Örneğin, A. J.R. Groomand Paul Taylor ed., **Frameworks for International Co-operation** (London: Pinter Publishers, 1990).

toplumlar siyasi olarak da bütünleşebileceklerdir. İkinci Dünya Savaşından bu yana aralarında savaş olmayan Avrupalı devletlerin, savaşların önlenmesi açısından, Avrupa bütünleşmesi sürecinin yürütülmesinde başarılı oldukları ve hedeflerine ulaştıkları söylenebilir. Fakat aynı başarıyı örgütsel bütünleşme açısından sağladıklarını söylemek henüz erkendir, çünkü Avrupa'da kurulacak düzenle ilgili farklı politikalar ve fikirler mevcuttur. Halen, öncülüğünü Almanya'nın ve Fransa'nın yaptığı 'federal' bir Avrupa'dan yana olanlarla, İngiltere'nin başını çektiği 'konfederal' bir Avrupa ya da gevşek bir bütünleşmeden yana olanlar arasında anlaşmazlık ve hatta çatışma devam etmektedir. Bu ayrım zaman zaman Avrupa'nın kaç vitesli olacağı tartışmalarını gündeme getirmektedir. Bunun anlamı, AB içinde gelişmişlik, ortaklık ve bütünleşme gibi konularda birkaç ülke grubunun olabileceğidir. Bu konuda yine Almanya ve Fransa, kendilerinin birinci gruba dahil olduklarını, Avrupa bütünleşmesinin tüm gereklerini yerine getirebileceklerini iddia etmektedirler. Diğer ülkeler ise, bütünleşme sürecinin hızına ayak uyduramadıklarını, bu yüzden kendilerinin geriden takip etmek istediklerini belirtmektedirler. Buradan şu sonuç çıkabilir: 1950'lerdeki Alman-Fransız işbirliği ve öncülüğü, Avrupa bütünleşmesinin motorunu oluşturmaya ve bazıları yakalamakta zorlasalar bile, diğerlerini peşlerinden çekmeye devam etmektedir. Bunu belirleyen en önemli faktörlerden biri de, elbetteki Alman Markı'nın dayanılmaz gücü ve cazibesidir. Avrupa bütünleşmesinin Mark'ın ekseninde döndüğünü ve bunun da Almanya'nın siyasi gücünü nasıl artırdığını gözden kaçırmamak gerekiyor. 1995'in Aralık ayında Madrid Zirvesinde alınan kararla, 1999'da yürürlüğe girmesi kararlaştırılan ve 'Euro' adı verilen ortak paranın aslında Mark'ın bir başka versiyonu olacağı söylenmektedir. Bu ise başta İngiltere'nin itirazlarıyla karşılaşmaktadır. İngiltere, 'Euro' kararını referanduma götürmeyi düşünmektedir⁶.

Genel olarak dünyada ve özel olarak

da AB bütünleşme sürecinde görüldüğü gibi, uluslararası ilişkilerde ekonomi ve siyaset birbirinden ayrılamaz. Salt ekonominin veya salt siyasetin geçerliliğini savunmak ütöpik bir çabadır. Avrupa bütünleşmesindeki ekonomi ve siyaset arasındaki güçlü karşılıklı etkileşimi de gözönünde bulundurarak, Türkiye'nin Avrupa'yla olan siyasi ve ekonomik bütünleşme sürecini analiz edebiliriz.

II. Türkiye'nin Avrupa Birliği ile Bütünleşme Süreci

Türkiye'nin AB ile bütünleşme sürecini analiz ederken, herşeyden önce Türkiye'nin muhatabının adını koymakta güçlük çekmekteyiz. Çünkü, Ankara Anlaşması aslında o zaman için hepsi de ayrı birer entite olan üç Avrupa örgütünden (Avrupa Kömür ve Çelik Birliği, Euratom, Avrupa Ekonomik Topluluğu) üçüncüsü yani AET ile yapıldı. Ankara anlaşmasınının 26. maddesine göre bu ortaklık Kömür ve Çelik Birliğinin mamüllerini kapsamaz. Fakat muhatap daha sonra AT olmuş ve şimdi de AB aşamasına erişmiştir. **Dolayısıyla Türkiye'nin muhatabı devamlı olarak yapı ve dolayısıyla isim değiştirirken, Türkiye'nin bu yapılarla olan ilişkilerinde esaslı bir değişme görülmemiştir.** Diğer bir deyişle, Türkiye'nin içinde bulunduğu süreç Gümrük Birliği'nin ötesine yani ekonomik bütünleşme çabalarının ilerisine gidemedi. Avrupa siyasi bütünleşmeye giderken, Türkiye ile Avrupa arasındaki ilişkinin şekli hep ekonomik süreç oldu ve öyle de devam etmektedir. Bu gelişmenin kısa bir analizi son gelinen noktayı göstermek açısından önemlidir.

1. Ankara Anlaşması

Dört yıllık bir müzakereden sonra imzalanan 1963 tarihli Ankara Anlaşması⁷, Türkiye ile AET arasındaki ilişkileri düzenleyen bir ortaklık anlaşmasıdır (Madde1), bir tam üyelik anlaşması değildir. Ankara Anlaşması'nın Türkiye'nin AET'ye üyeliğinin ilerde

6 Yeni Şafak.

7 Ankara Anlaşması, 12 Eylül 1963, DPT AET Başkanlığı, Haziran 1987

mümkün olabileceğini öngörmesi (Madde 28) ise önemli bir noktadır. Çünkü her defasında "Türkiye'nin üyeliği şimdi dikkate alındı" şeklindeki söylemler, esasında bu nokta dikkate alınmadan yapılmaktadır. Tam üyelik öngörülmekle birlikte, bunun hemen gerçekleşmesinin mümkün olmaması dolayısıyla, bundan önce Türkiye'nin ekonomik olarak Avrupa'ya uyumunu sağlayacak üç aşamadan oluşan bir gümrük birliğinin oluşturulması istenmiştir (Madde 2, paragraf 1). Bu aşamaları; beş yıl süren Hazırlık Dönemi, daha sonra Geçiş Dönemi ve en son olarak Son Dönem'den oluşmakta (Madde 2, paragraf 2) ve her süreç farklı özellikler ve taraflar için farklı yükümlülükler içermektedir.

Ankara Anlaşması'nın 1964'te yürürlüğe girmesi ile birlikte Hazırlık Dönemi başladı ve dolayısıyla Türkiye bu tarihten itibaren AET ile ekonomik yakınlaşma dönemine resmen ve fiilen girdi. Hazırlık Dönemi'nde Türkiye yükümlülük almazken, buna karşılık AET ülkeleri Türkiye'ye bazı yardımlar ve ticaret tavizleri verdiler. Beş yıllık dönemde AET, Türkiye'nin fındık, tütün, kuru incir ve kuru üzüm mamüllerine ihracat kolaylığı tanıdı. Bunun yanında Türkiye'ye 175 milyon Avrupa Birimi (ECU) mali yardım yapıldı. Bu dönemin sonunda imzalanan 1970 tarihli Katma Protokol ile Geçiş Dönemi'nin şartları belirlendi.

2. Katma Protokol ve Gümrük Birliği

Katma Protokol'ün resmen yürürlüğe girdiği 1973'ten itibaren başlayan Gümrük Birliği sürecinin azami 22 yıl sürmesi kabul edildi⁸. Bu sürecin iki temel amacı vardır. Birincisi, Türkiye ile AB ülkeleri arasında malların serbest dolaşımının sağlanması için gümrük ve benzeri vergiler ile miktar sınırlamalarının ve diğer engellerin kaldırılması, yani iki taraf arasında ticaretin serbestleştirilmesi. İkinci amacı ise, üçüncü ülkelere

yönelik dış ticarete AB'nin ortak gümrük tarifelerinin (OGT) benimsenmesi (Madde 2-30). Katma Protokol ayrıca işgücünün ve hizmetlerin serbest dolaşımının sağlanmasını da teyit etmektedir (Madde 36-42).

AET ülkeleri, Türkiye'nin sanayi mallarına uygulanan tüm gümrük vergilerini ve miktar kısıtlamalarını o tarihte kaldırdı, fakat Türkiye'nin üç önemli ihracat gümrük vergi oranlarını AB'nin OGT'sine uyumlaştırmayı kabul etti⁹.

Fakat bu planlar 1970'lerde istendiği gibi yürütülemedi. Bunun nedeni daha çok Türkiye'nin siyasi ve ekonomik problemlerinden dolayı yükümlülüklerini askıya almasından kaynaklandı. Türkiye'de zorlaşan şartlar dikkate alınarak Katma Protokolün tekrar gözden geçirilmesini, aksi takdirde yükümlülüklerini yerine getiremeyeceğini ileri sürerek, 1978 yılında Gümrük Birliği'nin işletilmesini tek taraflı olarak dondurdu¹⁰.

AT ülkeleri de yükümlülüklerini tam olarak yerine getirmedi. En önemlileri: Türkiye'nin tekstil gibi bazı önemli ihracat ürünlerine 'istisnalar' adı altında kotalar ve benzeri kısıtlamalar getirilerek verilen taahhütlerin ihlal edilmesi; ve işçilerin serbest dolaşımı konusundaki taahhütlerin askıya alınması. Bu iki konu Türkiye için devamlı olarak en önemli öncelikler olmuştur.

1980'de Türkiye'de yapılan askeri darbe; Türkiye-AT ilişkilerini tamamen kesintiye uğrattı. Yalnızca Gümrük Birliği süreci değil, diplomatik ilişkiler bile askıya alındı. 1980'lerin ikinci yarısından itibaren yakınlaşma başladı. Özellikle bu dönemde Türkiye, gümrük vergisi indirimlerini hızlandırdı. 1993 yılına gelindiğinde Türkiye, 12 yıllık mallarda yüzde altmış (%60) ve 22 yıllık mallarda yüzde elli (%50) 'ye varan indirimler yapmıştır.

Bu gelişmelerin yanında, sürpriz olarak Türkiye beklenenden çok önce, yani Nisan 1987'de tam üyelik için başvurdu. Baştan red cevabı beklenen bu başvuru niçin yapıldı? Bize göre bu sorunun en gerçekçi cevabını

⁸ Additional Protocol, DPT AET Başkanlığı, Haziran 1987.

⁹ Avrupa Topluluğu Yayınları, Türkiye-AET İlişkileri (Ankara: Doğu Matbaası,

¹⁰ Bulletin of the European Communities, No.2, 1979, pointes, I.3.3-1.3.5.

Turgut Özal'ın dış politika anlayışında aramak gerekir. Özal bu kararlar, bir taşla birkaç kuş vurmayı amaçlamış; hem Türk kamuoyuna hem de AB'ne ve diğer ülkelere mesajlar göndermişti; Türkiye, Avrupa ile bütünleşerek demokratik, laik, gelişmiş bir ekonomik yapıya sahip olmak istiyordu. Özal özellikle, İslam Dünyasına olan yakın ilgisinden endişelenen iç ve dış kamuoyuna ne kadar Avrupa yanlısı olduğunu deklare ediyordu; böylece birçok suçlamaları bertaraf etmeyi amaçlıyordu. Yine bununla AB'nin 1981'den beri dondurduğu 700 milyon ECU'luk yardımı alabilmeyi ve ileride daha fazla ekonomik ve mali yardım çekebilmeyi hedefliyordu. Özal bu başvuruyu Avrupa sermayesinin Türkiye'ye çekilmesi için bir araç olarak da gördü. Özal, Türkiye'ye karşı özellikle insan hakları ve demokrasi gibi konularda yapılan siyasi baskıları azaltmak istemişti. Öyle ki, Özal hükümeti bu çerçevede Türk vatandaşlarına Avrupa İnsan Hakları Komisyonuna bireysel başvuru yollarını açmak için Avrupa İşkence ve İnsanlık dışı Muamelenin Önlenmesi Konvansiyonu'nu imzaladı. Ve nihayet, eğer gerçekten Türkiye'nin AB üyeliği gerçekleşirse, bunun da zaten iyi bir şey olduğuna inanıyordu.

Türkiye'nin tam üyelik başvurusu, Komisyon 20 Aralık 1989 tarihli raporuna dayanılarak geri çevrildi¹¹ Komisyon hazırladığı raporda, Avrupa bütünleşmesinin karşı karşıya bulunduğu zorluklara dikkat çekerken; Türkiye'nin sahip olduğu yüksek nüfus ve geniş toprakların Avrupa ülkelerine getireceği yükü ve Türkiye'nin ekonomik ve siyasi problemlerini de göz önünde bulundurarak, Türkiye ile tam üyelik müzakerelerinin başlatılmamasını Bakanlar Konseyine tavsiye etti. Bu tavsiye daha sonra Bakanlar Konseyi tarafından dikkate alındı. Ardından, AB-Türkiye ilişkilerinin siyasi tam üyelik yerine Gümrük Birliği şeklinde devam etmesi istendi.

3. 'Siyasileşen' Gümrük Birliği

Yukarıda da belirtildiği gibi gümrük birliği Avrupa'da siyasi bütünleşme ile birlikte

gelişmiştir. Fakat Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği sürecinde bu tür bir paralellik yoktur. Salt ekonomik ve ticari ilişkiler dikkate alınmıştır. Şimdi soru şudur: 1996'da tam Gümrük Birliği'nin sağlanmasından sonra Türkiye'nin tam üyelik süreci başlayacak mı? Ankara Anlaşmasına göre, Gümrük Birliği aşamasının tamamlanması, siyasi birliğin gerçekleşmesi için gerekli bir ön aşamadır. Hem 1963'te hem de 26 yıl sonra 1989'daki Komisyon Raporunda önce Türkiye'nin Gümrük Birliği'ni tamamlaması istenmişti. 1973'te yürürlüğe giren Katma Protokol ile bu bekleminin süresinin en fazla 22 yıl olacağı belirtilmişti. Bu ön aşama 1995 yılı sonunda tamamlandığına göre, şimdi siyasi birlik gerçekleşmelidir. Çünkü Türkiye'nin başlangıçtaki başvurusu tam üyelik için yapıldı.

Fakat Gümrük Birliği'nin tam üyelik öncesi bir aşama olmasını zorlayan iki önemli neden vardır. Bunlardan birincisi ekonomik ve siyasi bütünleşme sürecinin işlemesi ile ilgili teoriden kaynaklanmaktadır. Teorik olarak, ülkeler arasında herbiri farklı özellikler taşıyan, farklı ekonomik işbirliği şekil veya aşamaları vardır. Bunlar gelişmişlik seviyelerine göre, serbest ticaret bölgesi, gümrük birliği ve ortak pazar olarak sıralanır. Ortak pazar aşamasından sonra ise, ekonomik birlik ve nihai siyasi-ekonomik birlik aşamaları vardır ki bunlar aslında siyasi birliğin de oluşma aşamalarıdır¹².

Buradan görülmektedir ki, Gümrük Bir-

12 Gümrük Birliği, hem iç hem de dış gümrüklerin uyumlaştırılması sonucu ile oluşan ticaret birliğidir. Serbest ticaret bölgesi, sadece iç gümrüklerin uyumlaştırılması ile oluşan bir serbest ticaret birliğidir. Ortak pazar ise her ikisinden de daha ileri bir bütünleşme seviyesidir ki burada amaç, yalnızca malların serbest dolaşımı amacıyla gümrüklerin kaldırılması ve ortak gümrüklerin uygulanması değil, fakat aynı zamanda üretim faktörleri olan işgücü, sermaye ve hizmetlerin de serbest dolaşımını sağlamaktır. Ortak pazarın da kendi içinde aşamaları vardır. Bkz.; Örneğin: Cem Alpar ve M.Tuba Ongun, **Dünya Ekonomisi ve Uluslararası Ekonomik Kuruluşlar** (Ankara:Türkiye Ekonomi Kurumu, 1985),ss.165.,166; Roger Scruton, **A Dictionary of Political Thought** (London; The Macmillian Press, 1982); ve Herold K. Jacobson, **Networks of Interdependence; International Organizations and the Global Political System**, 2nd end., (New York; Alfred A. Knopf, Inc., 1984 1984), ss.209-210.

11 Commission of the European Communities, **Commission Opinion on Turkey's for Accession to the Community**, SEC (89), 2290 Final/2, Brussels, December 1989.

liği, tam üyelikten önce gelen bir aşama değildir. Türkiye'nin AB'ne tam üye olabilmesi, yani siyasi aşamaya gelebilmesi için önünde katetmesi gereken aşamalar bulunmaktadır. Türkiye'nin AB'ne tam siyasi üyeliğinden önce veya onunla birlikte ortak pazar aşamasının hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bunun için ise, hem Ankara Anlaşması'nda hem de Katma Protokol'de öngörülen işgücünün serbest dolaşımının gerçekleşmesi gerekir. Ayrıca, Türkiye'nin ekonomik, ticari, mali ve teknik düzenlemeler yaparak AB ülkelerine tam uyum sağlaması gerekir.

Bütün bu şartlar gerçekleşse bile, Türkiye'nin AB'ne tam üyeliğini engelleyebilecek olan ikinci zorluk, bu üyeliğin otomatik bir geçiş şartına bağlanmamış olmasıdır. Türkiye'nin ne zaman ve hangi şartlarda tam üye olabileceği konusundaki kararı, AB ülkeleri bakanları ile bu ülkelerin halk temsilcilerinden oluşan Avrupa Parlamentosu (AP) gibi organlar verecektir. İşte bu noktada iki açıdan Türkiye-AB Gümrük Birliği ilişkileri ve tam üyelik konusu 'siyasileşmektedir'. Birincisi, Avrupa artık 1957 veya 1963'ün Avrupa'sı değil, siyasi oluşumunda önemli aşamalar gerçekleştirmiş olan bir birliktir. Brüksel merkezli yapının etkileri artmıştır. Bunlardan en önemlisi, Maastricht Andlaşması ile daha çok güç kazanan AP, Komisyon ve Bakanlar Konseyinin kararları üzerinde siyasi onay etkisine sahip olmuştur. Böylece AP, AB ile üçüncü ülkeler arasında kurulacak olan işbirliklerinin kendi onayından geçmesini Avrupa'da demokrasi açısından gerekli görmektedir. Bu ise, esasında ekonomik ve ticari uyumluluk süreci olan Gümrük Birliği konusunda verdiği onayda görüldüğü gibi, Türkiye'nin tam üyeliği konusunun da AP onayından geçeceği anlamına gelmektedir. Bu noktada konunun ikinci siyasi zorluğu ortaya çıkar. Yine AP'nin Gümrük Birliği'ni onaylamasından önce de görüldüğü gibi, Türkiye'nin iç politika problemleri (Kürt problemi, insan hakları problemi vs.) Türkiye'nin AB ile olan ilişkilerinde bir 'engelleyici sorun' olarak ileri sürülmektedir. Böylece Türkiye-AB ilişkileri, eşitler arasındaki bir müzakerelere ve uzlaşma ilişkisi olmaktan çok, Türkiye aleyhine tek taraflı istekler ve tek taraflı

yükümlülüklerin ortaya çıktığı bir noktaya gelmektedir. Elbette AB ülkeleri kendileri ile tam üyelik kurma isteyen bir ülkeden, kendi standartlarına ve şartlarına uymasını isteyeceklerdir. Bu Avrupa'nın iç siyasi düzeni ve istikrarı açısından önemli görülebilir. Fakat bütün bunların sınırının ne olacağı ve bu isteklerin Türkiye tarafından yerine getirilmesinin tam üyeliği gerçekten getirip getiremeyeceği kesin değildir. Eğer AB ülkeleri ve organları, Türkiyenin iç işlerine karışmak isterse ve bunu Türkiye'nin tam üyeliği için önşart kabul ederlerse, Türkiye'nin nihai hedefinin ne zaman gerçekleşeceğini söyleyebilmek imkansız olacaktır. AP'nin, Gümrük Birliği'ni ve ileride de Türkiye'nin tam üyeliği konusunu 'siyasileştirmesi', bunları birer kontrol mekanizması olarak kullanılabileceğini göstermektedir, 'Siyasileşme' Türkiye'nin AB ile siyasi bütünleşmesi yönünde gelişen bir oluşum olmaktan çıkıp, tek taraflı kontrole dönüşen bir süreç haline gelebilecektir.

Avrupa Parlamentosu ve Gümrük Birliği

Türkiye'nin tam üyeliği konusu henüz gündemde olmamasına rağmen, Türkiye ile AB arasında Gümrük Birliği'nin başlaması esnasında AP'nin devreye girerek, onaylama yetkisini kullanmakta ısrar etmesi, aslında 'fırsatı değerlendirmekten' başka birşey değildir. AB'nin Türkiye Temsilcisi Micheal Lake'n da belirttiği gibi, AP'nin Gümrük Birliği'ne yeşil ışık yakması başından bekleniyordu¹³. Micheal Lake oylamadan çok önce şunları söylemişti: "Gümrük Birliği'ni geciktirmek için bir neden yoktur. Çünkü Avrupa Türkiye'yi istemektedir ve ona ihtiyacı vardır. Türkiye de Avrupa'yı istemektedir ve ona ihtiyacı vardır... Gümrük Birliği, riske sokulmayacak kadar önemli bir kıymettir"¹⁴ Bu görüş doğrudur, **çünkü altı açıdan Tür-**

13 Micheal Lake'ın Nilgün Cerrahoğlu ile mülakattı. *Milliyet*, 22 Aralık 1995, s.20.

14 *Turkish Daily News*, 29 September 1995, A2.

kiye'nin AB ile Gümrük Birliğinin tamamlaması beklenen bir gelişme idi.

Birincisi, Gümrük Birliği'nin temeli, Türkiye ile AET (AT ve AB) arasındaki 1963 tarihli Ankara Anlaşması'na ve geçiş sürecini düzenleyen 1970 tarihli Katma Protokol'e dayanır. Öyleyse aslında Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği süreci Ocak 1996'da değil, Ocak 1973'de başlamıştır. 1 Ocak 1996 tarihi, Gümrük Birliği'ne 'giriş'i değil, fakat Gümrük Birliği'nin 'tamamlanması'nı temsil eder.

İkincisi, Türkiye'nin 1987'de yaptığı tam üyelik başvurusunu reddeden 1989 tarihli Komisyon Raporu aynı zamanda Türkiye-AB ilişkilerinin ilerletilmesi için tavsiyelerde bulunmuştur¹⁵. Komisyon Raporunun 13. maddesinde, aynen Ankara Anlaşması ve özellikle Katma Protokol'de belirtildiği gibi, 1995'te Gümrük Birliği'nin tamamlanması tekrar edilmiştir. Komisyon Raporu, daha önceki metinlerde bahsedilen konuyu teyit etmiştir.

Üçüncüsü, AB dış ilişkiler ağını gidecek genişletmekte ve etrafında bulunan ülkelerle ekonomik ve ticari bağlar oluşturmaktadır. Yukarıda da belirtildiği gibi AB, aynı zamanda dışı doğru bir genişleme takibediyor ve diğer ülkelerle gevşek ekonomik işbirlikleri kurmaya çalışıyor. Özellikle AB'nin Akdeniz Politikası çerçevesinde geliştirmeye çalıştığı yeni ticari ve ekonomik işbirliği bölgesi dikkate alınmalıdır. Her ne kadar Türkiye ile olan anlaşmanın başka bir örneği yok ise de, Gümrük Birliği bu çerçevede içinde de değerlendirilebilir.

Dördüncüsü, Avrupa'nın zengin ekonomilerinin Gümrük Birliği'nden büyük çıkarları vardır. Belki AB'nin küçük ülkeleri bazı mallarda Türkiye ile rekabet endişesi duyabilir, ama, büyük ülkeler açısından Türkiye'nin Avrupa pazarı için tehdit oluşturması beklenebilir. Ayrıca büyük ülkeler için Türkiye iyi bir

pazardır ve Gümrük Birliği bu pazarı genişletecektir. Böylesi ekonomik çıkarları olan özellikle Almanya, Fransa ve İngiltere'nin diğer küçük ülkelere ve Avrupalı parlamenterlere 'tavsiye'lere bulunarak Gümrük Birliği'nin onaylanmasını istemeleri sürpriz değildir. AB ülkeleri Dışişleri Bakanlarının, AP parlamenterlerini Gümrük Birliği'ne onay vermeleri için ikna etmeye çalıştıkları da bir gerçektir¹⁶.

Beşincisi, Türkiye-AB ilişkilerinin başından itibaren hep önemli olan bir faktör gözardı edilmemelidir: Türkiye, siyasi açıdan çok önemli bir ülkedir. Türkiye'nin NATO üyeliği Ankara Anlaşması'nın imzalanmasında nasıl etkili olduysa, şimdi de Türkiye'nin Orta Asya ülkeleri ile olan potansiyel yakın bağları Türkiye'yi önemli bir konuma getirmektedir. Orta Asya cumhuriyetleri ekonomik, ticari, siyasi ve stratejik bakımdan önemli bir konum arz etmektedir. Bu ülkelerin dünya sistemine adaptasyonunda Türkiye'nin Batı ülkeleri tarafından da desteklenen bir rolü bulunmaktadır. 'Böylesi önemli bir ülkeyi küstürmemek gerekir' diye düşünülmüştür. Türkiye, sadece siyasi yol gösterici değil, aynı zamanda, Avrupa'nın Orta Asya cumhuriyetlerine sağlayacağı kredileri kullanmak için bir pazar olarak görülmektedir. Gümrük Birliği, Orta Asya ülkelerinin Batıdan aldıkları kredileri, Türkiye'den alacakları Batı menşeli mallara ödeyecekleri paralarla tekrar Batı'ya geri döndürecek bir araç olarak düşünülmektedir¹⁷.

Son olarak, günümüzde geçerli olan global ekonomik ve ticari gelişmeleri dikkate almak gerekiyor. En önemlisi, dünyada yaygın gümrük indirimi dalgalarının olduğu unutulmamalıdır. Türkiye, GATT'ın Uruguay Roundu sonunda varılan anlaşmaya göre, gümrüklerle ilgili düzenlemeler yapmayı taahhüt etmişti. Yeni ismi ile Dünya Ticaret Örgütüne (World Trade Organisation) gümrük vergilerinde indirimler yapmayı taahhüt eden

15 Commission of the European Communities, *Commission Opinion on Turkey's Request for to the Community*, SEC (89), 2290 Final /2, Brussels, 20 December

16 *Turkish Daily News*, 29 September 1995, AB.
17 John Reymond, *The Next Mediterranean Enlargement of the European Community : Turkey, Cyprus, Malta?* (Aldershot: Dartmouth, 1993), s.52.
19 *Ibid.*

Türkiye, zaten dünya ile gümrük birliğine doğru gitmektedir. Öyle ki, Uruguay Raundu görüşmelerinde alınan kararlara tüm ülkelerin uymasını bekleyen ABD'nin, Türkiye'nin AB ile Gümrük Birliği'ni tamamlamasını desteklediğini ilan etmesi sürpriz bir gelişme değildir. Böylece ABD, Türkiye'nin bu yolla Uruguay Raundu kararlarını uygulamasını sağlamaktadır. Ayrıca, ABD'nin, Türkiye'nin Batı ile daha çok entegre olması bakımından, Gümrük Birliği'ni desteklediğini ilan etmesi de önemlidir.

Buna rağmen, Türkiye'nin Gümrük Birliği konusu gereğinden fazla büyütülmüş ve o noktaya getirilmiştir ki, Türkiye'nin Avrupalı kimliğinin böylece garantilediği; Avrupa'nın bir parçası olduğu ileri sürülmüştür. Bu iddiaları, ne 1995 yılında gerçekleşen olaylara ne de Gümrük Birliği sürecine ve hatta ne de Ankara Anlaşması'na dayandırmak doğrudur. Türkiye'nin Avrupalılığı tek bir karara veya olaya bağlamak yanlıştır. Halbuki, Türkiye'nin Avrupalı ya da Batılı olma çabası iki asırlık bir geçmişe sahiptir. Bu yüzden, Gümrük Birliği değil, ama eğer AB'ne tam üyeliği gerçekleşirse belki Türkiye'nin Batılılaşma mücadelesinde önemli bir adım attığı iddia edilebilir. Gümrük Birliği kendi başına böyle bir dönüm noktasını ifade etmez.

III. Gümrük Birliği ve Milli Egemenlik

Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği'nin gerçekleşmesi ekonomik bütünleşmenin tam sağlandığı anlamına gelmiyor. Geçen 22 yıllık süreçte yapılan düzenlemelere rağmen, Gümrük Birliği'nin tamamlanabilmesi için Türkiye'nin hâlâ çeşitli yükümlülükleri vardır. Bunlardan ilki, dış ticaret politikası ile ilgilidir; Türkiye'nin üçüncü ülkelere yönelik yeni ticaret politikaları belirlemesi ve AB'nin üçüncü ülkelere yönelik OGT'sini uygulaması gerekiyor. Yani AB ülkeleri örneğin Japonya'dan yaptıkları ithalata hangi gümrük vergisini uyguluyorsa, Türkiye de aynı şekilde hareket etmek durumundadır. Kısaca, Türki-

ye AB'nin OGT ile ilgili mevzuatına uyum sağlayacaktır. Bu durum elbette Türkiye'nin dış ekonomik ilişkilerinde bağımsız hareket etmesini sınırlandıracaktır. Bunun yanında, Türkiye, Ocak 1996'dan itibaren beş yıllık geçiş dönemi içinde, AB'nin üçüncü ülkelerle yapmış olduğu otonom ya da tercihli ticaret anlaşmalarına katılması gerekiyor. Buna göre, Türkiye belki de hiç ticari ilişki içinde olmadığı ülkelere tercihli ticaret imkanları tanıyacaktır. AB'nin ticaret anlaşmaları sistemi şunları kapsamaktadır: Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi (GPS); işgal altındaki topraklarla ticaret anlaşmaları; Orta Doğu, Avrupa ve Asya Karibyen-Pasifik (ACP) ülkeleri ile yapılmış olan tercihli ticaret anlaşmaları¹⁸. Türk dış ticaret politikasının Gümrük Birliği hükümlerine uyumundan kaynaklanan bu yelpazeye, ABD ve Japonya gibi gelişmiş ülkelerle yapılacak anlaşmalar; ve henüz oturmuş bir sisteme sahip olmayan Orta Asya cumhuriyetleri ile yapılacak düzenlemeler de dahil edilmelidir. Bu anlaşmalardan Türkiye'nin nasıl etkileneyeceği henüz netleşmemesine rağmen bazı tahminler yapılabilir; Türkiye'nin OGT'yi uygulaması sonucunda bazı üçüncü ülkelere yaptığı ithalat artarken; bazılarında azalacaktır. Teorik bir ifade ile, bu uyum anlaşmaları sonucunda, "ticaret yaratıcı" ve "ticaret saptırıcı" etkiler görülebilecektir. Yine gümrük vergilerinin indirilmesi sonucunda Türkiye, AB ülkeleri ile AB dışı gelişmiş ülkelerin (ABD ve Japonya gibi) kıyasıya rekabet ettiği bir piyasa haline gelebilecektir. Türkiye'nin üçüncü ülkelere serbest ticaret bölgesi veya başka ticari birlikler kurması da imkansız hale gelmektedir.

Türkiye'nin yükümlülerinin ikinci boyutu, iç politika ile ilgilidir. Bu konuda AB tarafının bir yükümlülüğü bulunmamaktadır. Türkiye'nin ise, Gümrük Birliği'nin yürütüle-

18 Türkiye-AB Gümrük Birliğinin Tamamlanmasına İlişkin 1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı, T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, **Türkiye-AB İlişkileri** (Ankara; HDTM, 1995) içinde. Ayrıca, Türkiye-AB Gümrük Birliği Sempozyumunda sunulmuştur, 1 Haziran 1995, Kırıkkale.

bilmesi için gerekli ekonomik, mali ve hukuki alanlarda geniş çaplı reformlar yapması beklenmektedir, fikri, sınai ve ticari mülkiyet haklarının korunmasını sağlayacak yasaların çıkartılması; serbest rekabetin oluşması için devlet yardımlarının kaldırılması dahil tüm engellerin yok edilerek AB mevzuatına uyumun sağlanması; ticarete uygulanacak standardizasyon, ölçüm, kalibrasyon, akreditasyon, test ve sertifikalandırma konularındaki AB mevzuatının beş yıl içinde benimsenmesi; gümrük kapılarının iyileştirilmesi; tekellerin önlenmesi; anti-damping ve anti-sübvansiyon dışındaki ticari koruma araçlarının kaldırılması; vergilemede uyum getirilmesi¹⁹ gibi.

Tüm bunları Türkiye'nin iç ve dış egemenlik kavramlarına yeni anlayış ve tanımlamalar getirmesini gerektirir. Artık egemenliğin "kayıtsız şartsız millete ait" olduğunu söylemekten ziyade, ticaret ve ekonomi ile ilgili kararların alınmasında AB düzenlemele-
rinin de etkili olacağı kabul edilmelidir.

Egemenlikteki bu kaymanın nedenini sadece Gümrük Birliği'ne bağlamak elbette yanlış olur. Herşeyden önce bugün gelinen nokta en az otuz yıllık bir geçmişin ürünüdür. İkinci olarak, Gümrük Birliği olmasaydı, Türkiye'nin ne kadar egemen olabileceği tartışılmalıdır. Birleşmiş Milletlerin direktifleri ile dışarıya asker gönderen; IMF'in direktifleri ile ekonomi politikaları uygulayan; çıkarlarına uygun olmadığı halde Çekiç Güç adı altındaki yabancı güçleri ülkesinde barındıran, Türkiye'nin ne kadar egemen olduğu ve eğer egemense bile bunun ne kadar millete dayandığı tartışılabilir. Ayrıca Türkiye, 'globalleşme' ve 'karşılıklı ekonomik bağımlılık' kavramlarının ortaya koymaya çalıştığı pratiklerden ne kadar soyutlanabilir?

Tüm bu uyum beklentileri, elbette Türkiye'nin elinin kolunun bağlanması anlamına gelmiyor. 6 Mart 1995 tarihli Ortaklık Konseyi Kararına göre Türkiye, anlaşmalar gereği sahip olduğu bazı araçları ve fırsatları kullanarak iradesini ortaya koyabilir. Herşeyden önce, Gümrük Birliği'nin düzenli yürüyebil-

mesi için oluşturulacak olan Gümrük Birliği Ortaklık Komisyonu, ilgili mevzuatının tesbiti, işleyişi ve değiştirilmesi ile ilgili karşılıklı danışmalarda bulunabilecek. Buna göre Komisyon'da üyeler bulunduracak olan Türkiye; ticaret politikası, OGT, üçüncü ülkelerle tercihli ticaret anlaşmaları, teknik engellerin kaldırılması, rekabetin işlenmesi ve diğer konulardaki zorlukları gündeme getirebilir. Ve hatta, Türk uzmanlar, AB, Komisyonun ilgili teknik komitelerinin çalışmalarına katılabilecektir. Bunun dışında her iki taraftan biri eğer uyum ile ilgili sıkıntılara düşerse, Katma Protokolun 60. maddesine göre koruma önlemleri alabilir ve hatta karşı tarafın yükümlülüklerini yerine getirmemesi durumunda aynı şekilde mukabelede bulunabilirler. Ve nihayet taraflar, uyuşmazlıkların çıkması durumunda Ankara Anlaşmasının 25. maddesine göre Avrupa Adalet Divanı veya bir başka hakemlik müessesine gidebilirler²⁰.

Sonuç

Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği'nin analizinden, bunun ekonomik ve siyasetin içiçe geçtiği bir uluslararası ilişkiler örneği olduğu sonucuna varılabilir. Gümrük Birliği aslında siyasi birliğe doğru geçişin bir aşaması olması beklenirken, Türkiye-AB arasındaki Gümrük Birliği farklı bir boyut kazanmıştır. Esasen siyasi ortaklar arasında ve siyasi bütünleşmeyi hazırlayan bir ekonomik bütünleşme süreci olmamış; ekonomik bütünleşme çabalarının ötesine gidememiş; fakat tek taraflı siyasi istismar aracı haline getirilmiştir. Bu ise başlangıçta öngörülen bir durum değildir, fakat Avrupa Birliği'ndeki ilerlemeye karşın Türkiye-AB ilişkilerindeki durağanlıktan dolayı ortaya çıkmıştır. Bu ilişkinin sonucunda Türkiye'nin AB'ne tam üyeliğinin gerçekleşeceği belirtilmesine rağmen, bunun hangi şartlar altında ve ne zaman gerçekleşeceği net olarak ortaya konmamış; AB'nin tek taraflı kararına bırakılmıştır.

Gümrük Birliği'nin siyasileşmesinin bir

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

başka boyutu da, Türkiye'nin iç politikası ile ilgilidir. Gerçekten Gümrük Birliği konusu, Türkiye'nin iç politikasındaki bir dönüm noktası ile, yani 24 Aralık 1995 genel seçimleriyle aynı zamana rastlaması sonucu bir seçim malzemesi haline getirildi. Elbette hükümetler bu konunun takibini yapacaktı ama yürütülen diplomatik ve siyasi faaliyetlerin 'olmazsa olmaz' şekline sokulması ve bunu iç politikaya alet edilmesi sonucu, sadece Türk dış politikasının bu önemli konusunda ulusal çıkarlar riske atılmadı, aynı zamanda iç politikanın ahlaken ve teamülen zedelenmesine neden olundu.

Fakat herşeye rağmen Türkiye, Gümrük Birliği'nin tamamlanması ile yeni bir döneme girdi. Bu dönemden maksimum istifadeyi sağlamak ve belki de tam yani siyasi üyelik aşamasına geçebilmek için Türkiye'nin yapması gereken şey, anlaşmalarda sağlanan araçları ve mekanizmaları en iyi şekilde kullanarak olumlu sonuçlar elde etmeye çalışmaktır. Gümrük Birliği'nin uygulanmasından doğan sonuçlarda eğer ulusal çıkarlara ters düşen noktalar varsa, bu çalışmalara anlaşmanın revizyonunu yapmak da dahil edilmelidir.■