

# AÇIL(A)MAYAN MÜZAKERE FASILLARINDA NE DURUMDAYIZ?

Dış İlişkiler

Gümrük Birliği

Mali Hizmetler

Enerji

Malların Serbest Dolaşımı

Balıkçılık

Yargı ve Temel Haklar



### İKV KURUCU VE MÜTEVELLİ KURUMLARI



# AÇIL(A)MAYAN MÜZAKERE FASILLARINDA NE DURUMDAYIZ?



**İktisadi Kalkınma Vakfı**  
Yayın No: 279

Bu çalışma İKTİSADİ KALKINMA VAKFI'ndan Çisel İLERİ, Sema Gençay ÇAPANOĞLU, Selen AKSES, Yeliz ŞAHİN, Gökhan KİLİT, Büşra ÇATIR, Ahmet CERAN, Mehmet POYRAZLI ve Deniz SERVANTIE tarafından hazırlanmıştır.

Söz konusu çalışma, İKTİSADİ KALKINMA VAKFI'ndan Uzman İlge KIVILCIM tarafından yayına hazırlanmıştır.

**İSTANBUL, NİSAN 2016**

**İKTİSADİ KALKINMA VAKFI**  
Esentepe Mahallesi Harman Sokak  
TOBB Plaza No: 3 K: 7-8 Levent  
34394 Levent- Şişli İstanbul  
Tel: (212) 270 93 00  
E-posta: ikv@ikv.org.tr

**İKV BRÜKSEL OFİS**  
Avenuel'Yser 5-6  
1040 Brüksel  
Tel: +32 2 646 40 40  
Fax: +32 2 646 95 38  
E-posta: ikvnet@skynet.be

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI'nın ve  
hazırlayanların ismi belirtilerek alıntı yapılabilir.

ISBN:978-605-5984-72-4

---

**Yayına Hazırlık ve Baskı**



Genel Yönetmen: Gürhan Demirbaş  
Genel Yönetmen Yardımcısı: Eser Soygüder Yıldız  
Görsel Yönetmen: Hakan Kahveci  
Editör: Devrim Çiçek  
Sayfa Tasarım: Şahin Bingöl

Dünya Yayıncılık A.Ş.  
Globus Dünya Basınevi  
100. Yıl Mah. 34204, Bağcılar - İSTANBUL  
Tel: 0212 440 24 24

## İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	4
ÖNSÖZ .....	6
GİRİŞ: SİYASİ BLOKAJLARA RAĞMEN İLİŞKİLERDE YENİ DÖNEM.....	8
TÜRKİYE-AB ÜYELİK MÜZAKERELERİ: MÜZAKERE FASILLARI .....	14
TABLOLARLA TÜRKİYE'NİN AB ÜYELİK MÜZAKERELERİ .....	15
TABLO 1: TÜRKİYE-AB ÜYELİK MÜZAKERE SÜRECİNİN MEVCUT DURUMU ..	15
TABLO 2: AÇILAN FASILLAR VE AB KONSEYİ DÖNEM BAŞKANLIKLARI .....	16
TABLO 3: AÇIL(A)MAYAN MÜZAKERE FASILLARININ AÇIL(A)MAMA NEDENLERİ ...	17

## EK PROTOKOL NEDENİYLE AÇIL(A)MAYAN FASILLAR

FASIL 1: MALLARIN SERBEST DOLAŞIMI .....	19
FASIL 3: İŞ KURMA HAKKI VE HİZMET SUNUMU SERBESTİSİ.....	27
FASIL 9: MALİ HİZMETLER.....	35
FASIL 11: TARIM VE KIRSAL KALKINMA .....	47
FASIL 13: BALIKÇILIK.....	55
FASIL 14: TAŞIMACILIK POLİTİKASI .....	61
FASIL 29: GÜMRÜK BİRLİĞİ .....	69
FASIL 30: DIŞ İLİŞKİLER .....	77

## GKRY NEDENİYLE AÇIL(A)MAYAN FASILLAR

FASIL 2: İŞÇİLERİN SERBEST DOLAŞIMI.....	85
FASIL 15: ENERJİ .....	91
FASIL 23: YARGI VE TEMEL HAKLAR.....	99
FASIL 24: ADALET, ÖZGÜRLÜK VE GÜVENLİK.....	109
FASIL 26: EĞİTİM VE KÜLTÜR.....	117
FASIL 31: DIŞ, GÜVENLİK VE SAVUNMA POLİTİKASI.....	125

## SİYASİ BLOKAJA TABİ OLMAYAN FASILLAR

FASIL 5: KAMU ALIMLARI .....	133
FASIL 8: REKABET POLİTİKASI.....	139
FASIL 19: SOSYAL POLİTİKA VE İSTİHDAM.....	145
SON SÖZ .....	150

## KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABAD	Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ABİDA	Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma
ADR	Tehlikeli Madde <i>International Carriage of Dangerous Goods by Road</i>
AGİT	Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AKÇT	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AMB	Avrupa Merkez Bankası
AT	Avrupa Topluluğu
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BM	Birleşmiş Milletler
CE	Avrupa Uygunluk İşareti <i>Conformité Européenne</i>
CMUK	Ceza Muhakemesi Kanunu
CRD	Sermaye Yeterliliği Yönergesi <i>Capital Requirements Directive</i>
CRR	Sermaye Yeterliliği Tüzüğu <i>Credit Requirements Regulation</i>
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
EC	Avrupa Komisyonu <i>European Commission</i>
EFTA	Avrupa Serbest Ticaret Birliği <i>European Free Trade Association</i>
ENTSO-E	Avrupa Elektrik İletim Sistem İşletmeciler Ağı <i>European Network of Transmission System Operators for Electricity</i>
GATS	Hizmet Ticareti Genel Anlaşması <i>The General Agreement on Trade in Services</i>
GKRY	Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
GSYİH	Gayri Safi Yurtiçi Hâsılası
GTS	Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi
HSYK	Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü <i>International Labour Organization</i>

IMO	Uluslararası Denizcilik Örgütü International Maritime Organization
IPARD	Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Programı <i>Instrument for Pre-Accession Assistance in Rural Development</i>
IŞİD	Irak ve Şam İslam Devleti
KOBİ	Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler
LNG	Sıvılaştırılmış Doğal Gaz <i>Liquefied Natural Gas</i>
MERCOSUR	Güney Amerika Ortak Pazarı <i>Common Market of the Southern Cone</i>
MİT	Milli İstihbarat Teşkilâtı
NATO	Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü <i>North Atlantic Treaty Organization</i>
OBP	Ortak Balıkçılık Politikası
OECD	İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilâtı <i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>
OTP	Ortak Tarım Politikası
PNR	Yolcu İsim Kaydı <i>Passenger Name Record</i>
RTÜK	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
STA	Serbest Ticaret Anlaşması
TANAP	Trans-Anadolu Doğal Gaz Boru Hattı <i>Trans-Anatolian Natural Gas Pipeline</i>
TAREKS	Dış Ticarete Risk Esaslı Kontrol Sistemi <i>Risk-Based Trade Control System</i>
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TEİAŞ	Türkiye Elektrik İletim A.Ş.
TCK	Türk Ceza Kanunu
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TTIP	Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı <i>Transatlantic Trade and Investment Partnership</i>
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UNESCO	Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>

## ÖNSÖZ

Türkiye'nin AB Uzmanı olarak adlandırdığımız İKV, AB ile 3 Ekim 2005 yılından beri devam eden katılım müzakereleri sürecini yakından izlemektedir. Bu sürecin şekillendirdiği AB uyum süreci 33 müktesebat faslının açılış ve kapanış kriterlerinin Türkiye tarafından yerine getirilmesine bağlı olarak müzakere edilmesini ve sonuçlandırılmasını öngörmektedir. Hükümetlerarası konferans çerçevesinde ilerleyen katılım müzakereleri süreci, her aday ülke için mevzuat uyumu ve idari kapasite oluşturmanın yanı sıra AB değer ve normları doğrultusunda bir öğrenme ve değişim sürecini de gerektirmektedir. Müzakerelerin olumlu bir şekilde tamamlanmasını takiben aday ülke ile AB arasında Katılım Antlaşması imzalanması ve Avrupa Parlamentosu, Üye Devletler ve aday ülkeyi içeren bir onay süreci sonucunda üye olarak Birliğe katılım gerçekleşmektedir.

Türkiye'nin AB ile katılım müzakereleri çeşitli tıkanıklık ve blokajlar sebebiyle öngörüldüğü şekilde ilerleyememiştir. Önce AB Konseyi 2006 yılında Türkiye'nin, liman ve havalimanlarını GKRY bandıralı taşıtlara açmadığı için Gümrük Birliği'ni tam ve ayrımsız bir şekilde uygulamadığını gerekçe olarak göstererek, 8 faslı açmama ve hiçbir faslı geçici olarak kapatmama kararı almıştır. Sürecin fiilen ilerlemesini engelleyen bu blokaja ek olarak, Fransa, Cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy döneminde tam üyelik ile ilişkili olduğu için, 5 faslın daha açılmasını tek taraflı olarak engellemiştir. Sarkozy'nin gerekçesi, bu fasılların tam üyelikle ilişkili olduğu, oysa Türkiye'nin tam üye olmasına karşı olduğu için bunların müzakere edilmemesi gerektiği şeklinde olmuştur.



2009 yılında ise GKRY, Türkiye'nin Gümrük Birliği'ni tüm Üye Devletlere tam ve ayrımsız olarak uygulamamaya devam ettiği gerekçesi ile 6 fasılın daha açılmasını engelleme kararını yine tek taraflı olarak almıştır. Bu açılmayan fasıllar arasında Gümrük Birliği ile ilişkili olan Malların Serbest Dolaşımı, Tarım ve Kırsal Kalkınma gibi fasılların yanında, Türkiye ve AB arasında önemli bir işbirliği alanı olan Enerji ile Türkiye'deki reform süreci açısından kritik olan Yargı ve Temel Haklar gibi fasıllar yer almaktadır.

Müzakere sürecinin bu şekilde kesintiye uğraması ve ivmesini kaybetmesi, AB'nin Türkiye üzerindeki dönüştürücü etkisini zayıflatmış ve başka nedenlerle de yavaşlayan reform sürecinin aksamasına sebep olmuştur. Öte yandan, açılmayan fasıllarda da kuşkusuz Türkiye'de önemli gelişmeler olmuştur. Elinizdeki yayında, İKV uzmanları açılmayan fasıllarda kaydedilen değişim ve ilerlemeleri incelemektedir. Bu fasıllardaki gelişmelerde AB'nin ne ölçüde belirleyici olduğu ve AB reform sürecinin nasıl ilerleme kaydettiği yayındaki ilgili bölümlerde ele alınmaktadır.

Yayınımızın, Türkiye'nin AB'ye katılım süreci hakkında bir başvuru kaynağı olacağı temennisi ile iyi okumalar dileriz.

**İktisadi Kalkınma Vakfı**

# GİRİŞ: SİYASİ BLOKAJLARA RAĞMEN İLİŞKİLERDE YENİ DÖNEM

Türkiye ve AB ilişkilerinin temelini oluşturan Ankara Anlaşması'nı izleyen tarihsel süreçte ikili ilişkilerin ileriye taşınmasına vesile olan önemli gelişmeler yaşanmıştır. Aralık 1999'da Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB'ye aday ülke olarak ilan edilmesinin ve Aralık 2004'te Brüksel Zirvesi'nde AB ile katılım müzakerelerine başlamasına onay verilmesinin ardından ilişkilerde yeni bir sayfa açılmıştır. AB'ye katılım müzakerelerinin başlamasını öngören Avrupa Komisyonu'nun 6 Ekim tarihli tavsiyesi üzerine Türkiye ile müzakerelerin 3 Ekim 2005 tarihinde başlatılmasına karar verilmiştir. Lüksemburg'da gerçekleştirilen Hükümetlerarası Konferans ile Türkiye'nin AB'ye katılım müzakereleri Hırvatistan ile eşzamanlı olarak resmen başlamıştır. Müzakerelerin başlaması ile eş zamanlı olarak kabul edilen Müzakerelere Çerçeve Belgesi sürecin temel kural ve modalitelerini belirlemiştir. Buna göre müzakereler 33 fasıl çerçevesinde yürütülecek ve her fasılın açılması ve kapatılmasına oybirliği ile karar verilecektir.

Müzakerelerin açılmasının üzerinden 10 yılı aşkın süre geçmesine ve aynı tarihte müzakerelere başlayan Hırvatistan 2013 yılında üye olmasına rağmen, Türkiye'nin AB ile müzakere sürecinin istenilen hızda ilerlemediği ve hak ettiği yerde olmadığı görülmektedir. Türkiye'nin AB'ye katılım müzakereleri 33 fasıl<sup>1</sup> üzerinden yürütülmekte olup, hâlihazırda katılım müzake-

---

<sup>1</sup> AB müktesebatı katılım müzakerelerinde, 35 fasıl altında ele alınmaktadır. 33 fasılda müzakereler tamamlandıktan sonra, 34'üncü "Kurumlar" ve 35'inci "Diğer Konular" fasılları müzakere edilmektedir.

relerinde 15 fasıl müzakerelere açılmış ve bir fasıl, "Bilim ve Araştırma" faslı geçici olarak kapatılmıştır.

14 fasıl ise Ek Protokol ve GKRY nedeniyle bloke edilen fasıllar olarak müzakerelere açılmamaktadır: Resmi müzakere sürecinin başlamasından yaklaşık bir yıl sonra 11 Aralık 2006 tarihinde gerçekleşen Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi'nde AB üye ülkelerinin Dışişleri Bakanlarının 9 Kasım 2006 tarihli Komisyon tavsiyesini kabul ederek aldıkları karar ile Türkiye'nin müzakere sürecine yönelik siyasi blokaj süreci başlatılmıştır. 2006 Konsey Kararı'na göre, Türkiye'nin Ankara Anlaşması'nın Ek Protokol'den kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirene kadar 8 fasılın müzakereye açılmayacağı ve hiçbir fasılın geçici olarak kapatılmayacağı beyan edilmiştir. Ek Protokol nedeniyle açılmayan 8 fasıl şu şekildedir:

- Fasıl 1: Malların Serbest Dolaşımı,
- Fasıl 3: İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi,
- Fasıl 9: Mali Hizmetler,
- Fasıl 11: Tarım ve Kırsal Kalkınma,
- Fasıl 13: Balıkçılık,
- Fasıl 14: Taşımacılık Politikası,
- Fasıl 29: Gümrük Birliği,
- Fasıl 30: Dış İlişkiler.

Aynı şekilde, 7-8 Aralık 2009 tarihinde gerçekleşen Genel İşler Konseyi'nin ardından GKRY Dışişleri Bakanı Markos Kiprianu tarafından Türkiye'nin AB ile yürüttüğü müzakere sürecinde GKRY'nin tek taraflı 6 faslı bloke ettiği açıklanmıştır. Bu fasıllar ise şu şekildedir:

- Fasıl 2: İşçilerin Serbest Dolaşımı,
- Fasıl 15: Enerji,
- Fasıl 23: Yargı ve Temel Haklar,
- Fasıl 24: Adalet, Özgürlük ve Güvenlik,
- Fasıl 26: Eğitim ve Kültür,
- Fasıl 31: Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası.

2015 yılının son aylarında mülteci krizi ile başlayan ilişkilerdeki canlanma süreci, 29 Kasım 2015 tarihinde düzenlenen Türkiye-AB Zirvesi'nde doruk noktaya ulaşmıştır. Bu canlanma, bazı fasılların açılmasına yansımış; Zirve sürecinde Avrupa Komisyonu, Aralık 2015'te müzakereye açılması kararlaştırılan 17'nci fasıl ile beraber bazı fasılların açılmasına yönelik hazırlık çalışmalarını 2016 yılının ilk çeyreğinde tamamlamak üzere görevlendirilmiştir. Nitekim ilk girişimle, eski Fransa Cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy yönetimi tarafından "üyelikle doğrudan ilgili olduğu" gerekçesiyle bloke edilen başlıklardan biri olan 17'nci "Ekonomik ve Parasal Politika" faslı 14 Aralık 2015 tarihinde müzakerelere açılmıştır. 33'üncü "Mali ve Bütçesel Hükümler" faslının ise 2016 yılının ilk yarısında açılacağı Komisyon tarafından teyit edilmiştir. Dolayısıyla mevcut süreçte müzakerelere açılmayan fasıl sayısı 17 olarak güncelliğini korumaktadır.

Öte yandan, AB Konseyi'nde görüşülmesi tamamlanmayan 9 fasıla<sup>2</sup> ilişkin açılış kriterleri Türkiye'ye sunulmamıştır. 7 fasıl<sup>3</sup> için açılış kriteri bulunmakla birlikte, 5 fasılda kapanış kriterinin bazılarının karşılandığı Komisyon tarafından açıklanmıştır. Nitekim, "Mali Kontrol" faslında 3 kapanış kriteri olmak üzere, "Şirketler Hukuku", "İşletme ve Sanayi Politikası", "Trans-Avrupa Ağları" ile "Tüketicinin ve Sağlığın Korunması" fasıllarında 1 kapanış kriterinin karşılandığı resmi olarak teyit edilmektedir. Türkiye'nin Müzakere Pozisyon Belgesi'ni Avrupa Komisyonu'na sunduğu tek fasıl Eğitim ve Kültür faslıdır.

Siyasi engeller dışında kalan ve müzakerelere açılacak yalnızca 3 fasıl bulunmaktadır. Bunlar; "Kamu Alımları", "Rekabet Politikası" ile "Sosyal Politika ve İstihdam" fasıllarıdır.

## MÜLTECİ UZLAŞININ ÖTESİNDE MÜZAKERE SÜRECİ

Türkiye-AB ilişkilerinin adeta donma noktasına geldiği dönemde AB'ye düzensiz mülteci akınının sayısındaki artışın AB'deki etkilerinin giderek hissedilmesi, sorunun çözümünde Türkiye'nin rolünü ön plana çıkarmıştır.

<sup>2</sup> Bu fasıllar; İşçilerin Serbest Dolaşımı, Balıkçılık; Taşımacılık Politikası; Enerji; Yargı ve Temel Haklar; Adalet, Özgürlük ve Güvenlik; Dış İlişkiler; Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası ile Mali ve Bütçesel Hükümler'dir.

<sup>3</sup> Bu fasıllar; Malların Serbest Dolaşımı, İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi, Kamu Alımları, Rekabet Politikası, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Sosyal Politika ve İstihdam ve Gümrük Birliği'dir.

Mülteci krizi adeta Türkiye-AB ilişkilerinin canlanmasına vesile olmuştur. Bu canlanma süreci AB tarafından da destek görmektedir.

AB tarafından, mültecilerin geçişlerinin kontrolü çalışmalarında, Türkiye'nin rolü üzerinde durulmakta, Türkiye ile işbirliğinin önemine dikkat çekilmektedir. 29 Kasım 2015 tarihinde Brüksel'de gerçekleştirilen "ilk" Türkiye-AB Zirvesi'nde AB-Türkiye Ortak Eylem Planı üzerinde taraflar ortak zeminde anlaşmaya varmıştır. 29 Kasım Zirvesi'nde daha önce Fransa'nın blokajı altında bulunan Ekonomik ve Parasal Politika faslının açılması karara bağlanmıştır.

29 Kasım Zirvesi'ni takiben yapılan üç ayrı zirvede, her iki taraf katılım sürecinin yeniden canlandırılması konusundaki taahhütlerini tekrarlamıştır. 7 Mart 2016 tarihli Zirve'deki görüşmelerin sonuçlandırılması açısından önem taşıyan 18 Mart Zirvesi'nde iki taraf arasında varılan uzlaşının bir bölümü, mülteci meselesinin ötesinde Türkiye-AB ilişkilerinin canlandırılmasına yönelik önlemleri içermektedir.

Bu noktada, Türkiye-AB Mülteci Eylem Planı'na destek verilmesinin ötesinde, bu sürecin katılım müzakerelerinden ayrı ele alınması; müzakere sürecinin içeriği, koşulları ve takvimi ile ilişkilendirilmemesi önemli bir husus olarak yorumlanmalıdır. Aynı şekilde, 18 Mart'ta Türkiye ve AB liderleri arasında varılan anlaşmanın hiç şüphesiz Türkiye'nin AB müzakere sürecine olumlu yansımaları bulunmaktadır. Mutabakat çerçevesinde, Türk vatandaşlarına yönelik vize serbestliği takviminin Haziran 2016'ya çekilmesi ve Türkiye'nin katılım müzakereleri sürecinin yeni fasılların açılması suretiyle hızlandırılması yönünde karar alınmıştır. AB tarafı ise ek fasılların müzakereye açılması için de çabalarını artıracığı yönünde taahhütte bulunmuştur. Aynı şekilde Mayıs 2015'te başlayan BM arabuluculuğundaki Kıbrıs müzakerelerindeki olumlu tablo, Türkiye'nin müzakere sürecini tıkayan siyasi blokajların dışında yeni dönem söylemleri gündeme getirmektedir. Buna ek olarak, bazı açılmayan fasıllarda önemli ilerlemelerin kaydedildiği ve hatta bazı fasıllarda kapanış kriterlerinin karşılandığı Avrupa Komisyonu tarafından teyit edildiği de hatırlanmalıdır.

Türk kamuoyunu bilgilendirmek amacıyla, ilki Ocak 2015'te çıkarılan "Açılan Müzakere Fasıllarında Ne Durumdayız" başlıklı İKV yayınıımızın devamı niteliğinde hazırlanan ve İKV Dergisi'nde 2015 yılı içinde yayımlanan de-

ğerlendirmelerin yer aldığı “AÇIL(A)MAYAN MÜZAKERE FASILLARINDA NE DURUMDAYIZ?” başlıklı yayılımızı siz değerli okuyucularımızla paylaşıyoruz. Söz konusu yayılımızda, Türkiye’nin AB’ye katılım sürecinde müzakereye açılmayan 17 fasıldaki<sup>4</sup>, açılış kriterlerine uyum durumu ve kaydedilen ilerlemeler ele alınmaktadır.

Yayılımız, ilgili fasılda ve AB politika alanındaki güncel gelişmeler ile Türkiye’nin uyum çalışmaları ve Avrupa Komisyonu’nun farklı bir formatta yayımladığı yeni nesil 2015 yılı Türkiye İlerleme Raporu’nda yer alan unsurlar göz önünde bulundurularak hazırlanmıştır.

Bu yayılımızda yer alan değerlendirmeler çalışma alanları doğrultusunda İKV uzmanları tarafından kaleme alınmıştır. Bu çerçevede;

- Kamu Alımları ve Enerji fasılları, İKV Proje Müdürü **Çisel İLERİ**;
- Mali Hizmetler faslı İKV Kıdemli Uzmanı **Sema Gençay ÇAPANOĞLU**;
- Malların Serbest Dolaşımı, Gümrük Birliği ve Dış İlişkiler fasılları, İKV Kıdemli Uzmanı **Selen AKSES**;
- Eğitim ve Kültür ile Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası fasılları, İKV Uzmanı **Yeliz ŞAHİN**;
- Balıkçılık ile Tarım ve Kırsal Kalkınma fasılları, İKV Uzmanı **Gökhan KİLİT**;
- İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi faslı, İKV Uzman Yardımcısı **Büşra ÇATIR**;
- İşçilerin Serbest Dolaşımı ile Adalet, Özgürlük ve Güvenlik fasılları, İKV Uzman Yardımcısı **Ahmet CERAN**;
- Taşımacılık Politikası ve Rekabet Politikası fasılları, İKV Uzman Yardımcısı **Deniz SERVANTIE**;
- Yargı ve Temel Haklar faslı, İKV Uzman Yardımcıları **Ahmet CERAN** ve **Deniz SERVANTIE**;
- Sosyal Politika ve İstihdam faslı, İKV Uzman Yardımcısı **Mehmet POYRAZLI** tarafından hazırlanmıştır.

<sup>4</sup> “Mali ve Bütçesel Hükümler” faslının 2016 yılının ilk yarısında müzakerelere açılması beklenmektedir.

17'nci faslın ardından 33'üncü faslın müzakereye açılacak olması, tüm siyasi engellere rağmen sürecin devam ettiğinin önemli bir kanıtı niteliğindedir. Şüphesiz, bu olumlu gelişmeler, Türkiye'nin AB yolunda ilerlemesi için yeterli değildir. Nitekim zirvelerde Üye Devletlerin pozisyonlarına atıfta bulunulması, fasılların açılmasını engelleyen GKRY'nin tek taraflı blokajının devam edeceğini göstermektedir.

Müzakere sürecinde AB Konseyi kararı ile bloke edilen 8 faslın ve GKRY'nin tek taraflı bloke ettiği 6 faslın müzakerelere açılması için gerekli koşulların gerek AB gerekse Türkiye tarafından oluşturulması gerekmektedir. Bu koşulların oluşturulması aynı zamanda Kıbrıs sorununun çözümüne ve üye ülkeler ile Avrupa Komisyonu'nun müzakere sürecinin canlı tutulmasına yönelik 29 Kasım 2015 tarihli Türkiye-AB Zirvesi'nde verilen sözlerin yerine getirilmesine de bağlı olacaktır. Siyasi engellere rağmen, mevcut süreçte Türkiye olarak, açılmayan fasıllarda ileri düzeyde AB'ye uyum çalışmalarının devam ettirilmesi son derece önemlidir.

İKV, Türkiye'nin AB'ye katılım müzakerelerine hız verilmesi adına, iş dünyası ve kamuoyuna yönelik bilgilendirici çalışmalarına devam edecektir. Aynı şekilde, açılması muhtemel olan fasılların takip edilmesi, açılan fasıllarda yaşanan son gelişmeler ve Türkiye ile AB kamuoyunda oluşan ön yargıların giderilmesine yönelik çalışmaların önemi içinde hareket etmekteyiz. Söz konusu çalışmamızın diğer çalışmalara katkı sağlamasını ve Türkiye-AB üyelik müzakereleri hakkında kamuoyuna faydalı olmasını temenni ediyoruz.

## TÜRKİYE-AB ÜYELİK MÜZAKERELERİ: MÜZAKERE FASILLARI

- Fasıl 1: Malların Serbest Dolaşımı
- Fasıl 2: İşçilerin Serbest Dolaşımı
- Fasıl 3: İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi
- Fasıl 4: Sermayenin Serbest Dolaşımı
- Fasıl 5: Kamu Alımları
- Fasıl 6: Şirketler Hukuku
- Fasıl 7: Fikri Mülkiyet Hukuku
- Fasıl 8: Rekabet Politikası
- Fasıl 9: Mali Hizmetler
- Fasıl 10: Bilgi Toplumu ve Medya
- Fasıl 11: Tarım ve Kırsal Kalkınma
- Fasıl 12: Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası
- Fasıl 13: Balıkçılık
- Fasıl 14: Taşımacılık Politikası
- Fasıl 15: Enerji
- Fasıl 16: Vergilendirme
- Fasıl 17: Ekonomik ve Parasal Politika
- Fasıl 18: İstatistik
- Fasıl 19: Sosyal Politika ve İstihdam
- Fasıl 20: İşletme ve Sanayi Politikası
- Fasıl 21: Trans-Avrupa Ağları
- Fasıl 22: Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu
- Fasıl 23: Yargı ve Temel Haklar
- Fasıl 24: Adalet, Özgürlük ve Güvenlik
- Fasıl 25: Bilim ve Araştırma
- Fasıl 26: Eğitim ve Kültür
- Fasıl 27: Çevre ve İklim Değişikliği
- Fasıl 28: Tüketicinin ve Sağlığın Korunması
- Fasıl 29: Gümrük Birliği
- Fasıl 30: Dış İlişkiler
- Fasıl 31: Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası
- Fasıl 32: Mali Kontrol
- Fasıl 33: Mali ve Bütçesel Hükümler
- Fasıl 34: Kurumlar
- Fasıl 35: Diğer Konular



## TABLOLARLA TÜRKİYE'NİN AB ÜYELİK MÜZAKERELERİ

Tablo 1: Türkiye-AB Üyelik Müzakere Sürecinin Mevcut Durumu

Açılan Fasıllar	Açıl(a)mayan Fasıllarda Son Durum		
	Türkiye'nin Müzakere Pozisyon Belgesi'ni Avrupa Komisyonu'na Sunduğu Fasil	Konsey'de Tarama Sonu Raporu Onaylanan ve Açılış Kriteri Resmi Olarak Belirlenen Fasıllar	Tarama Sonu Raporu Onaylanmayan Fasıllar
20. İşletme ve Sanayi Politikası 18. İstatistik 32. Mali Kontrol 21. Trans-Avrupa Ağları 28. Tüketicinin ve Sağlığın Korunması 6. Şirketler Hukuku 7. Fikri Mülkiyet Hukuku 4. Sermayenin Serbest Dolaşımı 10. Bilgi Toplumuna ve Medya 16. Vergilendirme 27. Çevre ve İklim Değişikliği 12. Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası 22. Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu 17. Ekonomik ve Parasal Politika	26. Eğitim ve Kültür (25 Mayıs 2006)	1. <u>Malların Serbest Dolaşımı</u> 3. <u>İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi</u> 5. Kamu Alımları 8. Rekabet Politikası 9. <u>Mali Hizmetler</u> 11. <u>Tarım ve Kırsal Kalkınma</u> 19. Sosyal Politika ve İstihdam 29. <u>Gümrük Birliği</u>	2. İşçilerin Serbest Dolaşımı 13. <u>Balıkçılık</u> 14. <u>Taşımacılık Politikası</u> 15. Enerji 23. Yargı ve Temel Haklar 24. Adalet, Özgürlük ve Güvenlik 30. <u>Dış İlişkiler</u> 31. Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası 33. Mali ve Bütçesel Hükümler
Açılan ve Geçici Olarak Kapatılan Fasil			
25. Bilim ve Araştırma			

Not 1: Kıbrıs (Ek Protokol) konusu, 11 Aralık 2006 tarihli AB Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi'nde alınan karar doğrultusunda yukarıda altı çizilen 8 fasıl için açılış kriteri, diğer tüm fasıllar için ise kapanış kriteri niteliği taşımaktadır. Kaynak: T.C. AB Bakanlığı

**Tablo 2: Açılan Fasıllar ve AB Konseyi Dönem Başkanlıkları**

FASIL	AB KONSEYİ DÖNEM BAŞKANLIĞI	AÇILMA TARİHİ	YIL DAĞILIMI
Bilim ve Araştırma	Avusturya	12 Haziran	2006
İşletme ve Sanayi Politikası	Almanya	29 Mart	2007
İstatistik Mali Kontrol	Almanya	26 Haziran	
Tüketicinin ve Sağlığın Korunması Trans-Avrupa Ağları	Portekiz	19 Aralık	
Şirketler Hukuku Fikri Mülkiyet Hukuku	Slovenya	17 Haziran	2008
Sermayenin Serbest Dolaşımı	Fransa	18 Aralık	
Bilgi Toplumu ve Medya	Fransa	19 Aralık	
Vergilendirme	Çek Cumhuriyeti	30 Haziran	2009
Çevre ve İklim Değişikliği	İsveç	21 Aralık	
Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası	İspanya	30 Haziran	2010
Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu	Litvanya	5 Kasım	2013
Ekonomik ve Parasal Politika	Lüksemburg	14 Aralık	2015

**Tablo 3:** Açıl(a)mayan Müzakere Fasıllarının Açıl(a)mama Nedenleri

FASIL	AÇIL(A)MAMA NEDENİ
Malların Serbest Dolaşımı	Ek Protokol (2006)
İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi	
Mali Hizmetler	
Tarım ve Kırsal Kalkınma	
Balıkçılık	
Taşımacılık Politikası	
Gümrük Birliği	
Dış İlişkiler	
İşçilerin Serbest Dolaşımı	GKRY (2009)
Enerji	
Yargı ve Temel Haklar	
Eğitim ve Kültür	
Adalet, Özgürlük ve Güvenlik	
Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası	
Kamu Alımları	Açılış Kriterlerinin Karşılanmaması
Rekabet Politikası	
Sosyal Politika ve İstihdam	



# EK PROTOKOL NEDENİYLE AÇIL(A)MAYAN FASILLAR

## FASIL 1: MALLARIN SERBEST DOLAŞIMI

AB entegrasyonunun temel taşı olarak nitelendirilen Tek Pazar, malların serbest dolaşımı başta olmak üzere dört temel özgürlüğe dayanarak oluşturulmuştur. Malların serbest dolaşımı ilkesi uyarınca, belli kurallara tabi tutularak Avrupa pazarına sunulan ürünlerin AB'nin bir Üye Devletinden diğerine serbest girişi sağlanmaktadır. Aynı şekilde, bu ilkeye dayanan Türkiye-AB Gümrük Birliği'nin etkin bir şekilde işleyebilmesi için Türkiye, bu alandaki yasal düzenlemeleri önemli ölçüde AB müktesebatı ile uyumlaştırmıştır. Ancak Türkiye'nin, Gümrük Birliği'nin Ek Protokolü'ndeki taahhütlerini yerine getirmedeği gerekçesiyle, protokolün tam olarak uygulanmasına kadar Malların Serbest Dolaşımı faslına ilişkin müzakereler AB tarafından askıya alınmıştır.

Fasıl Adı	Malların Serbest Dolaşımı
Fasıl Numarası	1
Tarama Süreci	Tanıttıcı Tarama: 16-20 Ocak 2006 Ayrıntılı Tarama: 20-24 Şubat 2006
Açılış Kriteri	1. Alkollü içecekler başta olmak üzere, motorlu araçlar hariç Gümrük Birliği kapsamındaki mallara yönelik ithalat izin ve lisansları ile orantısız sertifika uygulamalarının kaldırılmasının yanı sıra, motorlu araçlara yönelik ithalat izinlerinin kaldırılmasına ilişkin bir planın Avrupa Komisyonu'na sunulması; 2. AT Antlaşması'nın Üye Devletler arasında ithalat ve ihracatta kotaların kaldırılmasına ilişkin 28 ila 30'uncu Maddeleri'ne aykırı olan tedbirlerin iç taraması tamamlanarak, bu tedbirlerin kaldırılmasına yönelik bir planın hazırlanması ve karşılıklı tanıma hükmünün iç hukuka aktarılması; 3. İlaçlar da dâhil olmak üzere, diğer yatay ve usule ilişkin tedbirler konularında uyumun sağlanmasına yönelik hedefleri kapsayan bir eylem planının sunulması; 4. Piyasa gözetimine ilişkin AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin geliştirilmesine yönelik hedefleri içeren kapsamlı bir stratejinin sunulması.
Kapanış Kriteri	-
Açıl(a)mama Sebebi	Ek Protokol (2006)

## FASLIN KAPSAMI

Malların serbest dolaşımı ilkesi kapsamında, AB'nin Üye Devletleri arasında ürünlerin serbest dolaşıma girmeleri sağlanmaktadır. Şöyle ki; ürünlerin bir ülkenin sınırı dâhilinde olduğu gibi, Üye Devletler arasında da serbestçe dolaşabilmeleri için ilgili ülkeler arasında karşılıklı olarak ithalat ve ihracat üzerinden alınan gümrük vergilerinin yanı sıra, uygulanan miktar kısıtlamaları ile eş etkili vergiler ve önlemlerin kaldırılması öngörülmektedir. Bu amaç doğrultusunda, bazı temel teknik standartlar, ürün sertifikasyonu ve metrolojiye ilişkin tanımlar ve kurallar Avrupa düzeyinde belirlenerek, Birlik nezdinde ortak bir yasal çerçeve oluşturulmaktadır.

Birçok sektörde, malların serbest dolaşımına ilişkin uygulanan bu genel ilke, "Klasik Yaklaşım"ı ve "Yeni Yaklaşım"ı takip eden uyumlaştırılmış yasal düzenleme ile tamamlanmaktadır. "Klasik Yaklaşım" kapsamında değerlendirilen ürünler için uyulması gereken teknik ve idari koşullar detaylı olarak belirlenmiştir<sup>5</sup>. Bu yaklaşıma tabi tutulan ürünlerin başında motorlu araçlar, kimyevi ürünler, kozmetik, ilaçlar ve tekstil gelmektedir. Karşılıklı tanıma prensibine dayalı olan "Yeni Yaklaşım" altında ise değerlendirilen ürünler için genel ürün gereksinimleri belirlenerek, daha teknik detayların belirlenmesi hususu uyumlaştırılmış Avrupa standartlarına bırakılmaktadır. Bu yaklaşıma tabi olan ürünler arasında örneğin oyuncaklar, tıbbi cihazlar, gaz yakan aletler, makine ve inşaat malzemeleri yer almaktadır.

Malların Serbest Dolaşım faslına ilişkin mevzuatın uyumlaştırılması konusunda, aday ülkelerden öncelikli olarak talep edilen kısım, uyumlaştırılmış Avrupa ürün düzenlenmesinin ("Klasik Yaklaşım" ve "Yeni Yaklaşım") iç hukuklarına aktarmaları koşuludur. Aday ülkelerin, malların serbest dolaşımına ilişkin AB mevzuatını en geç katılım tarihinde uygulamaları beklenmektedir. Avrupa yetkilileri açısından bu koşulun aday ülkeler tarafından karşılanması, iç pazarın düzgün bir şekilde işleyebilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Ancak aday ülkelerin bu alandaki AB teknik mevzuatını kendi ulusal hukuklarına aktarmaları tek başına yeterli değildir. Şöyle ki; bir yandan ticarete karşılaşılan engeller ve kısıtlamaların tespit edilmesi ve bildirilmesi, diğer yandan ise standardizasyon, uygunluk değerlendirme,

<sup>5</sup> Avrupa Komisyonu, "Conditions for Membership: Chapters of the Acquis", Erişim Tarihi: 25.01.2015.

akreditasyon, metroloji ve piyasa gözetimi gibi alanlarda yatay ve usule ilişkin tedbirlerin uygulanması için aday ülkelerin yeterli idari kapasiteyi oluşturmaları gerekmektedir<sup>6</sup>. Bu kapsamda, ürünlerin mevzuata uygun olarak üretilip üretilmediğini kontrol eden mekanizmaların oluşturulması ve gerekli test ve belgelendirme işlemlerinin yapılmasını sağlayan laboratuvarların ve bu tesisleri onaylayacak kurumların kurulması gerekmektedir.

## TÜRKİYE’NİN MEVCUT UYUM DÜZEYİ

Türkiye-AB Gümrük Birliği’nin temelini oluşturan malların serbest dolaşımı ilkesi, Ankara Anlaşması’nın 4’üncü Maddesi, Katma Protokol’ün 2’nci ve 30’uncu Maddeleri ve 1/95 sayılı Türkiye-AB Ortaklık Konseyi Kararı uyarınca düzenlenmiştir. Türkiye’nin bu fasıl kapsamında AB mevzuatına uyum yükümlülüğü, esasında Gümrük Birliği’nin nihai aşamasının uygulanmasına ilişkin 1/95 sayılı Türkiye-AB Ortaklık Konseyi’nin Kararı’na dayanmaktadır. Nitekim, malların serbest dolaşım ilkesi doğrultusunda, Gümrük Birliği’nin etkin bir şekilde işleyebilmesi için Türkiye’nin yerine getirmesi gereken bazı yükümlülükler belirlenmiştir. Böylelikle, Türkiye, Gümrük Birliği’nin yürürlüğe girmesi sonucunda, AB’den ithal ettiği sanayi ve işlenmiş tarım ürünlerine uyguladığı gümrük vergileri ve eş etkili vergilerin yanı sıra miktar kısıtlamalarını kaldırmış, üçüncü ülkelere yönelik miktar kısıtlaması uygulamasını AB ile uyumlu hale getirmiştir. Buna göre, Türkiye’nin, 12 ve 22 yıllık bir takvim içerisinde AB’den ithalat edilen ürünlere uygulanan gümrük vergisi ve eş etkili vergileri 31 Aralık 1995 tarihi itibarıyla kaldırması öngörülmüştür. Bunun dışında, Türkiye’nin, ticarete teknik engellerin kaldırılması konusunda AB’nin teknik mevzuatına uyum sağlaması gerekmektedir. Sonuç olarak, Gümrük Birliği nedeniyle Türkiye’nin, bu fasıl kapsamındaki AB müktesebatına uyumu oldukça yüksektedir.

Malların Serbest Dolaşımı faslının Tanıtıcı Tarama Toplantısı 16-20 Ocak 2006, Ayrıntılı Tarama Toplantısı ise 20-24 Şubat 2006 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir. Türkiye’nin GKRY’ye yönelik uyguladığı kısıtlamalar sonucunda, AB Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi tarafından 11 Aralık 2006 tarihinde kabul edilen ve Aralık 2006’ta düzenlenen AB Liderler Zirvesi’nde

<sup>6</sup> A.g.e.

sonuca bağlanan karara göre, Avrupa Komisyonu, Türkiye Ek Protokol'e ilişkin taahhütlerini yerine getirene kadar bu fasıldaki müzakerelerin başlatılmayacağını açıklamıştır.

Ek Protokol'ün yanı sıra, bu fasıl için 4 açılış kriteri bulunmaktadır. Bu kriterler; ithalat izinlerine, Roma Antlaşması'nın malların serbest dolaşımına ilişkin 28'inci ve 30'uncu Maddeleri'nin özellikle karşılıklı tanıma ilkesi kapsamında mevzuat uyumuna, piyasa gözetimine ve eczacılık ürünlerine ilişkindir. Söz konusu açılış kriterlerini karşılamak için Türkiye'de mevzuat uyumuna ilişkin önemli çalışmalar yürütülmektedir.

Malların serbest dolaşımına uygulanan genel ilkelere ilişkin olarak, Ekonomi Bakanlığı, malların serbest dolaşımına uygulanan genel ilkeleri, tüketicileri ve üreticileri korumak amacıyla güvenlik, kalite ve standartlara uygun bir şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğine dair ithalat ve ihracat denetimlerini sağlayan TAREKS'i değerlendirdiği ürün yelpazesini genişletmiştir. Nitekim, artık ikinci el ve yenilenmiş mallar TAREKS tarafından değerlendirilmeye başlanmıştır. Ancak Avrupa Komisyonu'nun yayımladığı 2015 yılı İlerleme Raporu'nda, Gümrük Birliği'nin ilkelerine aykırı olarak, oyuncak ve ayakkabı gibi ürünlerin ithalatı için ilave test ve uygunluk değerlendirmesi kontrollerinin uygulandığına dikkat çekilmiştir. Ayrıca ticaretin önündeki bazı teknik engellerin, Türkiye'nin Gümrük Birliği kapsamında yükümlüklerini yerine getirmesini ve bazı malların serbest dolaşımını engellemeye devam ettiğine dikkat çekilmektedir. Özellikle tekstil ürünleri, ikinci el mallar ve alkollü içeceklerde teknik engeller bulunmaktadır. Bu alandaki eksiklere karşın, Avrupa Komisyonu tarafından karşılıklı tanıma ilkesinin Türkiye'de iyi bir şekilde işlediği belirtilmiştir<sup>7</sup>.

2015 yılı İlerleme Raporu'nda, Türkiye'nin yatay tedbirler alanındaki AB mevzuatı ile uyumunun ileri düzeyde olduğu ifade edilmiştir. Türkiye'nin Avrupa standartlarına genel uyum düzeyi yüzde 97'ye ulaşmış ve bu seviye özellikle standardizasyon alanında daha belirgin bir şekil almıştır. Türkiye'nin bu alanda kaydettiği başarı sonucunda, Türk Standartları Enstitüsü'ne, Avrupa'nın iki önemli kuruluşu olan Avrupa Standardizasyon Komitesi (*European Committee for Standardization*) ve Avrupa Elektro-

<sup>7</sup> Avrupa Komisyonu, "Turkey 2015 Report", SWD (2015) 216 final, 10.11.2015.



nik Standardizasyon Komitesi (*European Committee for Electrotechnical Standardization*) tarafından 1 Ocak 2012 tarihinde tam üyelik statüsü tanınmıştır<sup>8</sup>.

Uygunluk değerlendirmesi alanında, ürünlerin, AB içinde piyasaya sunulabilmesi için taşımaları gereken CE işaretine ilişkin belgelendirme faaliyetlerini yürüten ve Avrupa Komisyonu'na bildiri yapılan ulusal onaylanmış kuruluşların sayısı artırılmıştır. Türkiye'de toplam 36 onaylanmış kuruluş ve 1 teknik onay kuruluşu bulunmaktadır<sup>9</sup>. Akreditasyon alanında ise TÜRKAK tarafından verilen akreditasyon sayısı 900'ü aşmış durumadır<sup>10</sup>. TÜRKAK, 28 Kasım 2002 tarihinden bu yana üyesi olduğu Avrupa Akreditasyon Birliği (*European Cooperation for Accreditation*) ile Çok Taraflı Tanıma Anlaşmaları imzalamıştır<sup>11</sup>.

Metroloji olarak da bilinen ölçüm bilimi alanında, Türkiye Ulusal Metroloji Enstitüsü, bilimsel metrolojide ileri bir seviyede çalışmalarını yürütmektedir. Ayrıca Türkiye'de yeterli sayıda endüstriyel metroloji sağlayıcısı bulunduğu belirtilmektedir. Son olarak, 2015-2018 dönemi için Ulusal Metroloji Stratejisi ve Eylem Planı kabul edilmiştir. Bu strateji kapsamında, sürdürülebilir çözümler üreten bir metroloji sistemiyle yaşam kalitesinin artırılması ve Türkiye'nin metroloji alanında öncü bir ülke konumuna dönüştürülmesi hedeflenmektedir. Bu amaca ulaşmak için öngörülen hedefler arasında öncelikli olarak Türkiye'de metroloji alanında farkındalığın artırılması, metroloji altyapısının güçlendirilmesi ve uluslararası işbirliğinin geliştirilmesi yer almaktadır.

Malların Serbest Dolaşımı faslının açılış kriterlerinden birini, Türkiye'nin piyasa gözetimi ve denetimine ilişkin AB müktesebatını uygulaması için gerekli idari kapasitenin geliştirilmesi ve bu amacına yönelik kapsamlı bir stratejinin Avrupa Komisyonu'na sunulması oluşturmaktadır. Yeni Ulusal Piyasa Gözetimi ve Denetimi Strateji Belgesi'nin 4 Kasım 2014 tarihinde kabul edilmesiyle, bu açılış kriterinin karşılanmasına yönelik önemli bir

<sup>8</sup> Avrupa Komisyonu, "The 'Blue Guide' on the Implementation of EU Product Rules", Ares (2014) 1025242, 02.04.2014.

<sup>9</sup> Avrupa Komisyonu, "Turkey 2015 Report", SWD (2015) 216 final, 10.11.2015.

<sup>10</sup> Avrupa Komisyonu, "Turkey 2014 Progress Report", SWD (2014) 307 final, 08.10.2014.

<sup>11</sup> Avrupa Komisyonu, "The 'Blue Guide' on the Implementation of EU Product Rules", 15.07.2015.

adım atılmıştır. Söz konusu strateji kapsamında, 2015-2017 yıllarını kapsayan dönemde Türkiye’de piyasa gözetimi ve denetimine ilişkin hukuki ve idari altyapının güçlendirilmesi, denetimlerin etkinliğinin artırılması, bilgi teknolojilerinin etkin kullanımının sağlanması, ürün güvenliğine ilişkin kamuoyunda farkındalığın artırılması, paydaşların aktif katılımının sağlanması ve uluslararası alanda işbirliğinin geliştirilmesine yönelik çalışmaların yürütülmesi öngörülmektedir<sup>12</sup>.

“Klasik Yaklaşım” çerçevesindeki ürün mevzuatıyla ilgili olarak, geçtiğimiz son bir kaç yıl içinde, motorlu araçlar, tarım ve orman traktörleri, yapı malzemeleri, tekstil elyafı ve kozmetik ürünler gibi birçok alanı ilgilendiren ikincil mevzuat kabul edilmiştir. Ancak tüm bu yeni düzenlemelere rağmen, Avrupa Komisyonu tarafından, ön izin ve lisans uygulamalarını kaldırarak, “Klasik Yaklaşım” alanındaki malların serbest dolaşımının iyileştirilmesine yönelik daha fazla adım atılması gerektiği belirtilmiştir. “Yeni Yaklaşım” kapsamında ise geçtiğimiz birkaç yılda, Türkiye’de örneğin taşınabilir basınçlı ekipman, yapı malzemeleri, oyuncak güvenliği ve tıbbi cihazlar konularında yeni düzenlemeler kabul edilmiştir.

Türkiye’nin, Malların Serbest Dolaşımı faslına ilişkin mevzuatın uyumlaştırılmasına yönelik çalışmalara ağırlık vermeye devam edeceği belirtilmektedir. AB Bakanlığı’nın açıkladığı Yeni AB Stratejisi kapsamında hazırlanan eylem planları ile malların serbest dolaşımına ilişkin birçok birincil ve ikincil mevzuat çalışması öngörülmektedir. Geçtiğimiz bir yıl içinde, pek çok ürünün çevreye duyarlı tasarım gerekliliklerine ilişkin tebliğlerin hazırlanmasına yönelik çalışmalar yürütülmüştür. Bu ürünler arasında örneğin bilgisayar ve bilgisayar sunucuları, kızıl ötesi ve doğrusal olmayan lambalar, elektrik motorları, elektrik süpürgeleri, fırın ve davlumbazlar yer almaktadır. AB’ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı’nın Ocak 2016 ve Aralık 2019 arasını kapsayan dönem için birincil mevzuata uyum çalışmaları kapsamında, Ürün Güvenliği ve Teknik Düzenlemeler Kanunu’nun yanı sıra Silah Kanunu’nun çıkarılması planlanmaktadır. Önümüzdeki yıllar içinde ayrıca, ikincil mevzuata uyum çalışmalarında başta motorlu araçlar, tıbbi cihazlar ve beşeri tıbbi ürünler olmak üzere birçok ürün için yeni yönetmeliklerin çıkarılması

<sup>12</sup> T.C. Ekonomi Bakanlığı, “Ulusal Piyasa Gözetimi ve Denetimi Stratejisi”, Erişim Tarihi: 25.01.2015.

ve bazı mevcut yönetmeliklerde değişiklikler yapılması öngörülmektedir. Bu çalışmalar çerçevesinde, özellikle piyasa gözetimi ve denetimine ilişkin yeni bir yönetmelik hazırlanması da söz konusudur. Ayrıca 18 Kasım 2003 tarihli ve 25293 sayılı Oyuncaklar Hakkında Yönetmelik'in de AB'nin Oyuncak Güvenliğine ilişkin 2009/48/EC sayılı Yönergesi'ne uygun olarak yenilenmesi hedeflenmektedir. Türkiye'deki tüm mevzuat uyum çalışmalarına paralel olarak, söz konusu mevzuatların uygulanması için gerekli idari kapasiteyi güçlendirmeye yönelik tedbirlerin de alınması öngörülmektedir.

## GENEL DEĞERLENDİRME

1996 yılından bu yana Türkiye ve AB arasında Gümrük Birliği süreci, Türkiye'nin Malların Serbest Dolaşımı faslında özellikle yatay tedbirlerde AB müktesebatına uyumunu ileri düzeye taşımıştır. Ancak, ticaretin önündeki teknik engellerin malların serbest dolaşımını kısıtlamaya devam ettiğine dikkat çekilmektedir.

Gümrük Birliği'nin güncellenmesi süreci, bu engellerin ele alınması için bir fırsat teşkil edebilir. Bu teknik engeller, yukarıda da belirtildiği gibi, özellikle tekstil ürünleri, ikinci el ürünler ve alkollü içecekleri kapsamaktadır. Avrupa Komisyonu, bu engellerin Türkiye'nin Gümrük Birliği çerçevesinde yükümlülüklerini ihlal ederek malların serbest dolaşımına engel olmasına neden olduğuna işaret etmektedir. Türkiye'nin ilerleme kaydetmesi gerektiği bir diğer alan da piyasa gözetiminin etkin uygulanmasıdır. AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı kapsamında önümüzdeki birkaç yıl içinde bu konuya ilişkin öngörülen çalışmalar umut vericidir.



## FASIL 3: İŞ KURMA HAKKI VE HİZMET SUNUMU SERBESTİSİ

*Hizmetlerin serbest dolaşımının düzenlendiği İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi faslı, AB Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi'nin 2006 yılında aldığı karar doğrultusunda askıya alınan fasıllardan biri olmasına rağmen, Türkiye bu alandaki mevzuat düzenlemelerine devam etmektedir. İlerleme raporlarında Türkiye'nin bu fasıl kapsamındaki hazırlıklarının "başlangıç aşamasında" olduğu belirtilmesine karşın, son yıllarda Türkiye'nin bu fasılda ilerleme kaydettiği görülmektedir. Atılan adımlar ilerleyen dönemde uyum düzeyinin artacağı yönünde umut vericidir.*

Fasıl Adı	İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi
Fasıl Numarası	3
Tarama Süreci	Tanıtıcı Tarama: 21-22 Kasım 2005 Ayrıntılı Tarama: 19-20 Aralık 2005
Açılış Kriteri	Fasıl kapsamına giren AB müktesebatına uyum sağlanması amacıyla kurumsal kapasite ve mevzuat uyumu bakımından gerekli tüm adımlara ilişkin bir takvimi içeren detaylı bir stratejinin hazırlanması.
Kapanış Kriteri	-
Açıl(a)mama Sebebi	Ek Protokol (2006)

### FASLIN KAPSAMI

AB İç Pazarı'nın tam anlamıyla oluşturulmasının en önemli gereklerinden biri olan hizmetlerin serbest dolaşımı; malların, kişilerin ve sermayenin serbest dolaşımı ile birlikte 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması'nda tanımlanan dört temel serbestiden birini oluşturmaktadır. Birlik ekonomisinin yüzde 70'ini oluşturan hizmetler sektörü, AB ekonomisinin en büyük bölümünü oluşturmasının yanı sıra, AB'deki her 10 kişiden 7'sinin istihdam edildiği alan olarak öne çıkmaktadır<sup>13</sup>. 1980'li yıllardan itibaren ekonomide serbestleşmeye giden Türkiye'de ise sanayi faaliyetlerinin artması ihracatın öne çıkmasına katkı sağlarken, 2002 yılından bu yana yaşanan ekonomik dönüşümle birlikte hizmetler sektörünün önemi ve ülke ekonomisindeki

<sup>13</sup> Avrupa Komisyonu Resmi İnternet Sitesi, Erişim Tarihi: 28.12.2015.

rolü artış göstermektedir. Hem Türkiye'nin ekonomisinde hem de AB'ye üye ülkelerin ekonomilerinde böylesine büyük bir yeri olan hizmetler sektörü ve hizmetlerin serbest dolaşımı, Türkiye-AB ilişkileri açısından da büyük bir öneme sahiptir.

AB'nin Kurucu Antlaşması'nda yer alan ve Üye Devletler arasında kurulması hedeflenen İç Pazar, "Antlaşmaların hükümlerine uygun olarak, içinde malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımının sağlandığı, iç sınırların olmadığı bir alan" olarak tanımlanmaktadır<sup>14</sup>. AB Üye Devletlerinin AB vatandaşlarının ve tüzel kişilerin, diğer üye ülkelerde iş kurma hakları ve hizmet sunumu özgürlüklerinin, Antlaşma'da belirtilen istisnai durumlar dışında, ulusal mevzuatlar tarafından engellenmemesini garanti altına alması gerekmektedir.

AB İç Pazarı'nı oluşturan dört temel serbestiden biri olan iş kurma hakkı ve hizmet sunumu serbestisi, genel olarak sanayi, ticaret, el sanatları ve serbest meslek faaliyetlerini kapsamaktadır. İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi faslına ilişkin mevzuat; iş kurma hakkı ve hizmet sunumu serbestisi, mesleki yeterliliklerin karşılıklı tanınması ve posta hizmetleri olmak üzere üç temel bölümden oluşmaktadır. İlk olarak, 2006 tarihli Hizmetler Yönergesi kapsamında, AB vatandaşlarının diğer üye ülkelerde iş kurma hakkına ve hizmet sunumu özgürlüklerine ilişkin genel hükümler düzenlenmektedir. İş kurma hakkı, Üye Devlet vatandaşlarının AB'nin diğer üye ülkelerinde kalıcı olarak ekonomik amaçlı faaliyet göstermek ve hizmet sunmak amacıyla iş kurması yönünde vatandaşlığa dayalı tüm kısıtlamaların kaldırılmasını kapsamaktadır. Öte yandan, hizmet sunumu serbestisinin kapsamını, ücret karşılığı yapılan ekonomik faaliyetlerin, bir Üye Devletin vatandaşları veya tüzel kişileri tarafından bir diğer Üye Devlette, vatandaşlığa dayalı kısıtlamalar olmaksızın geçici olarak yerine getirilmesi oluşturmaktadır. Bu noktada, iş kurma hakkı ve hizmet sunumu serbestisi arasındaki fark; ilkinin kalıcı, ikincisinin ise geçici olarak yapılmasıdır<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, T.C. Başbakanlık AB Genel Sekreterliği Resmi Çevirisi, Madde 26/3, Erişim Tarihi: 28.12.2015.

<sup>15</sup> 2006/123/EC sayılı ve 12 Aralık 2006 tarihli İç Pazar'da Hizmetler Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Yönergesi.

AB vatandaşlarının veya tüzel kişilerin, başka bir üye ülkede iş kurabilmesi ya da hizmet sunumu gerçekleştirebilmesi için mesleki yeterliliklerinin, Üye Devletler arasında karşılıklı tanınması oldukça önemlidir. Bu kapsamda, faslı oluşturan temel bölümlerden ikincisini, mesleki yeterliliklerin karşılıklı tanınmasına ilişkin düzenlemeler oluşturmaktadır. AB Üye Devletleri, bir mesleğin icra edilebilmesi için kendi sınırları içinde geleneksel olarak uygulanan mesleki yeterliliklere sahip olunması şartını getirme hakkına sahiptir. Belirli özelliklere sahip mesleklerin yeterliliklerinin edinilmesine yönelik verilen eğitimin koşulları ülkeden ülkeye değişebildiği için bu alanda iş kurma hakkı ve hizmet sunumu serbestisine zarar vermemek amacıyla Üye Devletler arasında asgari düzeyde yasal uyumlaştırmanın sağlanması gerekmektedir. Bu nedenle, Üye Devletler arasında mesleki yeterliliklerin tanınmasını kolaylaştırmak için Birlik genelinde bazı kurallar belirlenmiştir. Mesleki yeterliliklerin tanınması prosedürünün uygulanması için AB düzenlemeleri meslek gruplarını, “düzenlenmiş meslekler” ve “düzenlenmemiş meslekler” olarak iki grupta değerlendirmektedir<sup>16</sup>.

Düzenlenmiş meslek gruplarına mensup kişiler, bir diğer AB üye ülkesinde yetkili makama başvurarak iş kurma hakkına ve hizmet sunumu serbestisine erişebilirken, düzenlenmemiş meslek gruplarında iş piyasasına giriş serbesttir ve herhangi bir tanınma prosedürü yoktur. Öte yandan, mesleki yeterliliklerin karşılıklı tanınmasına ilişkin kabul edilen otomatik tanıma sistemine göre, Birlik genelinde tıp doktorluğu, diş hekimliği, hemşirelik, ebelik, eczacılık, veteriner hekimlik ve mimarlık meslekleri için asgari eğitim koşulları belirlenmiştir<sup>17</sup>. Böylece, söz konusu mesleklere sahip kişilerin, mesleki yeterliliklerini edindikleri üye ülkenin dışında bir üye ülkede mesleklerini icra etmek istemeleri durumunda, ev sahibi Üye Devletin yetkili makamlarının, söz konusu kişilerin mesleki yeterliliklerinin belirlenen asgari koşullara uygun olup olmadığını kontrol etmeleri ön-görülmektedir.

<sup>16</sup> 2005/36/EC sayılı ve 7 Eylül 2005 tarihli Mesleki Yeterliliklerin Tanınmasına İlişkin Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Yönergesi (Güncellenmiş Versiyon).

<sup>17</sup> Avrupa Komisyonu Resmi İnternet Sitesi, Erişim Tarihi: 28.12.2015.

Fasıl kapsamına giren son alan posta hizmetleridir. Bu alandaki ilgili mevzuat, Birlik içinde posta hizmetlerinde Tek Pazar'ın genişletilmesi ve hizmet kalitesinin artırılması için ortak kuralları ortaya koymaktadır. Posta hizmetleri kapsamında aynı zamanda, posta hizmetlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesinden sorumlu bir otoritenin kurulması ele alınmaktadır.

## TÜRKİYE'NİN MEVCUT UYUM DÜZEYİ

Bilindiği üzere, İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi faslı, 11 Aralık 2006 tarihinde Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi tarafından kabul edilen ve 14-15 Aralık 2006 tarihlerinde AB Liderler Zirvesi'nde onaylanan Türkiye'nin Ek Protokol'ü tam olarak uygulaması şartına bağlı olarak askıya alınan 8 fasıldan biridir. Öte yandan, söz konusu kararın alındığı 2006 yılından bu yana, Türkiye fasıl kapsamında ulusal mevzuatında düzenlemeler yapmaya devam etmektedir. Ek Protokol'ün tam olarak uygulanmasının yanı sıra, AB müktesebatına uyum sağlanması amacıyla, kurumsal kapasite ve mevzuat uyumu bakımından gerekli tüm adımlara ilişkin bir takvimi içeren detaylı bir stratejinin hazırlanması, İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi faslının teknik açılış kriteri olarak belirlenmiştir. Söz konusu stratejinin sağlam bir temele dayandırılması için AB Bakanlığı, "İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi Faslında AB Müktesebatıyla Uyumlaştırma Konusunda Ulusal Strateji Hazırlanması İçin Teknik Yardım Projesi"ni hazırlamıştır.

17 Eylül 2014 tarihinde başlayan ve AB fonları ile finansmanı sağlanan söz konusu proje kapsamında, iş kurma hakkı ve hizmet sunumu serbestisi ile mesleki yeterliliklerin tanınmasına ilişkin AB müktesebatı çerçevesinde mevzuat taramasının yapılması ve AB mevzuatı ile Türkiye'nin ulusal mevzuatı arasındaki boşlukların belirlenmesi öngörülmektedir. Mevzuat taraması ve analizlerin çıktılarıyla birlikte mevzuat taslaklarının ve Türkiye'de Tek Temas Noktası'nın (*Point of Single Contact*) oluşturulması için bir eylem planı hazırlanması hedeflenmektedir. Proje ile aynı zamanda mesleki yeterliliklerin tanınmasına ilişkin olarak, işleyen bir tanıma sisteminin oluşturulması için ilgili taslak kanunu da içeren bir eylem planı hazırlanması amaçlanmaktadır. Yapılacak mevzuat taramasının sonucunda hazırlanacak eylem planının "Mesleki Yeterliliklerin Düzenlenmesi ve Tanınmasına İlişkin Kanun Tasarı-



sı”nı da içermesi öngörülmektedir<sup>18</sup>. Söz konusu çıktılar, fasıl kapsamında Türkiye’nin ulusal mevzuatı ile AB mevzuatı arasında tam uyumun sağlanmasına yönelik büyük öneme sahip adımlar olarak değerlendirilebilir.

İş kurma hakkı ve hizmet sunumu serbestisi alanında getirilen bir diğer önemli değişiklik, 11 Nisan 2014 tarihinde yürürlüğe giren “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”dur. Söz konusu kanun ile geçerli bir çalışma iznine sahip yabancılar için ikamet alma zorunluluğu kaldırılmıştır. Böylece, Türkiye’deki dağınık ve güncelliğini yitirmiş mevzuatın yerine sistematik ve güncel bir düzenleme getirilmiş ve AB standartlarıyla uyum açısından önemli bir adım atılmıştır<sup>19</sup>. Öte yandan, AB tarafından yayımlanan ilerleme raporlarında belirtildiği üzere bu alanda gerçekleştirilmesi gereken reformlar varlığını sürdürmektedir. 2015 yılı İlerleme Raporu’nda, Türkiye’de geçici ya da şartlı koruma kapsamındaki kişilerin çalışma iznine başvurmalarına olanak tanınmasını sağlayan bir mevzuatın kabul edilmediği belirtilmektedir. Öte yandan, 2015 yılı İlerleme Raporu’nda sınır ötesi hizmet sunumu serbestisine ilişkin Türkiye’nin AB menşeli hizmet sağlayıcılara yönelik kayıt, lisanslama ve yetkilendirme gerekliliklerinin devam ettiği vurgulanmaktadır.

Mesleki yeterliliklerin tanınması alanında kaydedilen en önemli gelişmelerden biri, 22 Şubat 2012 tarihli “Yabancı Sağlık Mensuplarının Türkiye’de Özel Sağlık Kuruluşlarında Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik”in yürürlüğe girmesi olmuştur. Böylece, yabancı uyruklu doktorların ve hemşirelerin Türkiye’deki özel sağlık kurumlarında istihdam edilmesinin önündeki yasal engeller ortadan kaldırılmıştır. Ancak, söz konusu düzenlemenin kamu kuruluşlarını içermemesi, ilerleme raporlarında dikkat çekilen noktalardan biri olmaya devam etmiştir. Öte yandan, 2014 yılında Türkiye, ebelik mesleğinin icrası için Türk vatandaşı olma şartını kaldırmış ve mesleğe erişimde engellerin ortadan kaldırılması için bir adım daha atmıştır. Benzer şekilde, Türkiye’de yapılan kanun değişikliği ile eğitimini yabancı ülkede tamamlamış eczacıların, diplomalarının Sağlık Bakanlığı’na kayıtlı bir Türk eğitim kurumu tarafından tanınması koşuluyla Türkiye’de çalışma-

<sup>18</sup> T.C. AB Bakanlığı, “İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi Faslında AB Müktesebatıyla Uyumlaştırma Konusunda Ulusal Strateji Hazırlanması İçin Teknik Yardım Projesi” Bilgilendirme Notu.

<sup>19</sup> E. D. Kibar, “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısında ve Başlıca AB Düzenlemelerinde Yabancıların Sınır Dışı Edilmelerine İlişkin Kurallar Bir Karşılaştırma Denemesi”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 11(2), 53-74, 2012.

larına olanak sağlanması, 2015 yılı İlerleme Raporu'nda olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmiştir.

Mesleki yeterliliklerin tanınması kapsamında yapılan düzenlemelerden bir diğeri de 2006 yılında kurulan Mesleki Yeterlilik Kurumu'nun, Ulusal Meslek Standartlarını ve Ulusal Yeterlilikleri yayımlamaya devam etmesi olmuştur. Mesleki Yeterlilik Kurumu tarafından günümüze kadar toplamda 625 adet Ulusal Meslek Standardı<sup>20</sup> ve 327 adet Ulusal Yeterlilik yayımlanmıştır<sup>21</sup>. 2015 yılına kadar Türkiye ilerleme raporlarında bu alanda AB'nin istikrarlı olarak üzerinde durduğu bir husus, Türkiye'de mesleki yeterliliklerin ve akademik yeterliliklerin karşılıklı tanınması konularının ayrıştırılması gerektiğidir. Türkiye'nin fasıl kapsamında uyum düzeyini artırması için söz konusu düzenlemeleri hayata geçirmesi gerekmektedir. Benzer şekilde, mesleki yeterliliklerin tanınmasına ilişkin Türkiye'de, bazı düzenlenmiş mesleklerde tanıma için halen mütekabiliyet ve/veya vatandaşlık ve dil şartları aranmaktadır. 2015 yılı İlerleme Raporu'nda Türkiye'nin bu alanda almakta olduğu teknik destek projesi kapsamında mevzuatını AB ile uyumlaştırması gerektiği vurgulanmaktadır.

İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi faslının son düzenleme alanı olan posta hizmetleri alanında, 23 Mayıs 2013 tarihinde yürürlüğe giren Posta Hizmetleri Kanunu, ulusal mevzuatın AB mevzuatına uyum düzeyini artırmak için oldukça önemli bir gelişmedir. Söz konusu kanun ile Türk vatandaşlarının posta hizmetlerine AB standartlarıyla uyumlu şekilde erişimi evrensel posta hizmeti kavramıyla garanti altına alınmıştır. Aynı zamanda Posta Hizmetleri Kanunu'nun Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunu bağımsız düzenleyici otorite olarak belirlemesiyle birlikte ilerleme raporlarında sıkça değinilen bir eksiklik daha giderilmiştir. 2015 yılı İlerleme Raporu'nda belirtilen bir diğer olumlu gelişme ise Türkiye'nin Evrensel Posta Birliği'nin Oluşturulmasına İlişkin 7'nci Ek Protokolü onaylaması olmuştur. Öte yandan Türkiye'de, Posta Hizmetleri Kanunu uyarınca hazırlanan ve lisanslama, evrensel hizmet bedeli ve ücret düzenlemesinin kapsamına ilişkin açıklık getiren 29 Şubat 2016 tarihli 29639 sayılı Evrensel Posta Hiz-

<sup>20</sup> Mesleki Yeterlilik Kurumu Resmi İnternet Sitesi Meslek Standartları Listesi, Erişim Tarihi: 19.04.2016.

<sup>21</sup> Mesleki Yeterlilik Kurumu Resmi İnternet Sitesi Ulusal Yeterlilik Listesi, Erişim Tarihi: 19.04.2016.

metleri Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir. İlerleyen dönemlerde yerine getirilmesi gereken öncelikler, ulusal mevzuat ve AB mevzuatı arasındaki farkların azaltılmasıdır<sup>22</sup>.

## GENEL DEĞERLENDİRME

İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi faslı 2006 yılında AB Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi kararı doğrultusunda askıya alınan fasıllardan biri olmasına karşın, Türkiye ulusal mevzuat düzenlemelerinin fasıl ile uyumunun sağlanması ve özellikle faslın teknik açılış kriterinin yerine getirilmesi için çalışmalara devam etmiştir. Bu noktada, faslın teknik açılış kriterini sağlamaya yönelik uygulanmaya devam eden ve AB fonları aracılığıyla finansmanı sağlanan Hizmetler Projesi'nin çıktıları, hem iş kurma ve hizmet sunumu serbestisi alanında, hem de mesleki yeterliliklerin karşılıklı tanınması alanında Türkiye'nin ulusal mevzuatını AB standartlarına yaklaştıracaktır. Bu alanda Türkiye'nin attığı ve atmayı planladığı adımlar, ilerleme raporlarında fasıla ilişkin "başlangıç aşamasında" olarak belirtilen hazırlık düzeyinin ilerleyen dönemde geliştirilmesi açısından oldukça umut vericidir.

---

<sup>22</sup> Avrupa Komisyonu, "Turkey 2015 Report", SWD (2015) 216 final, 10.11.2015.



## FASIL 9: MALİ HİZMETLER

*AB'nin Mali Hizmetler Politikası'na ilişkin temel amacı, AB Tek Pazarı'nda girişimcilerin herhangi bir engelle karşılaşmadan sınır ötesi finansal hizmet sunabilmeleri ve tüketicilerin de kendileri için en uygun finansal ürünü diledikleri AB ülkesinden satın alabilmeleridir. Mali Hizmetler faslında Türkiye'nin AB mevzuatına uyum amacıyla gerçekleştirdiği çalışmalar ileri düzeydedir. Ancak başta BDDK olmak üzere, düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığına ilişkin endişeler vurgulanmaktadır.*

Fasıl Adı	Mali Hizmetler
Fasıl Numarası	9
Tarama Süreci	Tanıttıcı Tarama: 29-30 Mart 2006 Ayrıntılı Tarama: 2-3 Mayıs 2006
Açılış Kriteri	-
Kapanış Kriteri	-
Açıl(a)mama Sebebi	Ek Protokol (2006)

### FASLIN KAPSAMI

Mali Hizmetler faslı; bankacılık, sigortacılık, yatırım hizmetleri ve menkul kıymet piyasalarını kapsayan mali sektörde İç Pazar'ın işlemesi için gerekli olan uyumlaştırılmış kuralları içermektedir. Fasıl kapsamında, mali piyasalarda faaliyet gösteren finansal kuruluşlar arasında adil rekabet koşullarının ve bu kurumların istikrarının sağlanması amaçlanmaktadır.

Bankalar ve uluslararası finans kuruluşları için bütünleşmiş bir piyasanın oluşturulması, mali hizmetler alanındaki AB politikasının temel unsurudur. Fasıl kapsamında sigortacılık alanındaki AB mevzuatı, hayat ve hayat dışı sigortacılık alanlarında piyasaların bütünleşmesine yönelik temel düzenlemeleri kapsamaktadır. Menkul kıymetler ve yatırım fonları alanındaki AB mevzuatı ise gerek piyasadaki mevcut, gerekse yeni ihraç edilen menkul kıymetlerin gelişmesine yönelik olarak düzenlenmektedir. İlgili mevzuat, yatırım şirketlerinin faaliyet koşulları, menkul kıymet ihracı için gerekli koşullar ve yatırım fonlarına uygulanacak şartları düzenlemektedir.

AB’de Mali Hizmetler Politikası’nın uyumlaştırılması sermayenin daha etkin kullanımı ve ekonomik performansın uzun vadeli olarak artırılması açısından önem taşımaktadır. AB bu alanda, özellikle finans operatörlerinin faaliyetlerinin iyileştirilmesi ve likiditenin artırılmasının yanı sıra, mali hizmetler sektörünün güçlendirilmesi, rekabetin geliştirilmesi ve finansal istikrarın sağlanması amacıyla mevzuat düzenlemelerini hayata geçirmiştir. Esasen, söz konusu politika alanı ile sermayenin serbest dolaşımı arasında bazı ortak hedefler bulunmaktadır. Nitekim, bu hedefler arasında finansal faaliyetlerin kolaylaştırılması, güvenliğinin artırılması ve AB piyasalarının bütünleştirilmesi gelmektedir. Bu etkileşim, mali hizmetlerin sınır ötesi ve üye ülkeler arası yapısından ve yeni teknolojilere bağlı olarak sektörün önemli ölçüde büyümesinden kaynaklanmaktadır.

Mali hizmetlerin önemli bir bölümünü oluşturan bankacılık hizmetleri, tüm ekonomik faaliyetlerin düzenli işleminde temel rol oynamaktadır. Bu hizmetler, ödemeler, krediler ve yatırımlar olarak 3 başlıkta toplanabilmektedir. AB’nin bu alanda iki önemli politika hedefi bulunmaktadır: Biri; karşılıklı tanıma temeline dayanarak ve “Avrupa Pasaportu” ile bankalar ve finans kuruluşları için bütünleşmiş bir piyasanın oluşturulması, diğeri ise finansal piyasaların, AB vatandaşlarının bankacılık hizmetlerini kullanırken güvenlik garantisi elde etmelerinin sağlanmasıdır. “Tek Pasaport” adı verilen uygulama ile herhangi bir AB üye ülkesinden faaliyet izni alan finansal hizmet kuruluşuna, yetkilendirildiği alanda, diğer üye ülke yetkililerinden ikinci bir izin almaksızın faaliyet göstermesine izin verilmektedir.

Bankacılık alanındaki düzenlemeler arasında yer alan ve kredi kurumlarının yeniden yapılanması ve tasfiyesine ilişkin 2001/24/EC sayılı AB Yönergesi, başka üye ülkelerdeki şubeleri olan bir kredi kurumunun tasfiyesi halinde, bütün alacaklı ve yatırımcılara aynı tasfiye prosedürünün uygulanmasını amaçlamaktadır. Bankacılık alanındaki diğer önemli bir düzenleme de bankaların sermaye yeterliliğine ilişkindir. Dünya genelinde G10 ülkeleri merkez bankaları tarafından kurulan Basel Bankacılık Gözetim ve Denetim Komitesi’nin yayımladığı Basel I standartlarından sonra, Basel II standartları olarak adlandırılan geliştirilmiş bankacılık risk yönetimi standartları 2004 yılında yayımlanmıştır. Asgari sermaye yükümlülüğü, sermaye yeterliliğinin

denetimi ve piyasa disiplini olmak üzere birbirini destekleyen üç yapısal bloktan oluşan Basel II standartları, AB’de Sermaye Yeterliliği Yönergesi ile uygulanmıştır. Bu amaçla, Temmuz 2004’te Avrupa Komisyonu, Basel II’nin bütün bankalar ve yatırım şirketlerinde uygulanmasını sağlayacak yeni Sermaye Yeterliliği Yönergesi’ni hazırlamıştır. Basel II’ye ilişkin AB mevzuatı, Yatırım Şirketleri ve Kredi Kuruluşlarının Sermaye Yeterliliğine İlişkin 2006/49/EC sayılı AB Yönergesi ile Kredi Kuruluşlarının İşe Başlama ve Faaliyetlerine İlişkin 2006/48/EC sayılı AB Yönergesi’nden oluşmaktadır. Bu yönergeler, AB’de bankalar ve sermaye şirketlerinin finansal yapılarının güçlü olmasını amaçlarken riskleri karşılamaları ve müşterilerini korumaları için bulundurmaları gereken öz sermaye oranını belirlemektedir. Basel II’ye ilişkin AB mevzuatı aynı zamanda yatırım şirketleri ve kredi kurumlarının karşılaştığı risklerin ölçülmesi için ortak bir çerçeve getirmiştir.

2008 yılında ortaya çıkan küresel mali krizle birlikte gelişen ciddi finansal riskler, Basel II’nin yeterliliğinin sorgulanmasına neden olmuştur. Basel II uygulamalarına ilişkin eksikliklerin bertaraf edilmesi amacıyla 2010-2011 yıllarında Basel III düzenlenerek yayımlanmıştır. Basel III kapsamında getirilen en önemli değişiklik, bankaların sermaye yeterliliği hesaplamalarında kullanılan sermaye tanımının değiştirilmesi olmuştur. Özellikle finansal krizle birlikte Basel II uygulamalarının zayıf kaldığı belirtilmiştir. Likidite yeterliliği ve risk bazlı olmayan kaldıraç oranları gibi noktalarda Basel III ile yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bu düzenlemelerle birlikte; bankacılık ve finansal sistemin şoklara karşı direncinin artırılması, risk yönetimi uygulamalarının geliştirilmesi, kurumsal yönetimin etkinleştirilmesinin yanı sıra, bankaların açık ve şeffaf bir şekilde kamuoyunu bilgilendirme çalışmalarının artırılması amaçlanmıştır.

Basel III’e 2013 yılından başlayarak 2019 yılına kadar kademeli olarak geçiş yapılması planları, sermaye yeterliliğine ilişkin yeni CRR/CRD IV olarak bilinen paketle gerçekleştirilmiştir. 2011 yılında kabul edilen CRR/CRD IV paketi, sermaye yeterliliğine ilişkin 2013/36/EU sayılı AB Yönergesi ve 575/2013 sayılı Tüzük’ten oluşmaktadır. 2006/48/ EC ve 2006/49/EC sayılı CRD yerine geçen yeni paket, AB bankaları ve yatırım şirketlerinin sermaye yeterliliklerine ilişkin yasal zemini oluşturmaktadır. CRD IV paketi, 1 Ocak 2014 itibarıyla uygulamaya koyulmuştur.

Küresel mali krizin ortaya çıkışından sonra finansal piyasaların istikrara kavuşturulması, mali hizmetler alanında önceliklerin başında gelmiş; mali sektör reformu da bunun gerçekleştirilmesinde önemli bir araç olmuştur. Bu kapsamda, mali sektörün denetiminin güçlendirilmesi çalışmaları ve ilgili mevzuat düzenlemeleri yapılmıştır. AB genelinde mali sektörü denetleyecek kurumlar oluşturulmuştur. AB'nin finansal denetim kurumları yeniden şekillendirilerek Avrupa Mali Denetim Kurumları kurulmuştur. 2011 yılında Avrupa Bankacılık Otoritesi, Avrupa Sigorta ve Emeklilik Otoritesi ve Avrupa Menkul Kıymetler ve Piyasaları Otoritesi bu amaçla kurulan kurumlardır.

Bunun dışında, başta hedge fonlar, açığa satışlar, kredi derecelendirme kurumları ve borsa dışı türev araçlara ilişkin düzenlemeler olmak üzere finansal piyasalardaki aşırı dalgalanmaları önlemek için çeşitli mevzuat düzenlemeleri kabul edilmiştir.

Bankalar ve sermaye piyasalarına ilişkin kuralların yeniden düzenlenmesi çalışmaları halen devam etmektedir. AB finansal hizmetler sektöründeki dönüşüm ve yeniden yapılanma sürecinde Bankacılık Birliği bu alandaki en önemli hedeflerden biridir. Bankacılık Birliği'nin bileşenleri; bankacılık alanında Tek Denetim Mekanizması'nın kurulması, mali açıdan sorun yaşayan bankalara yönelik bir fonun kurulması ve Tek Çözümleme Mekanizması'dır.

AB tarafından küresel mali kriz sonrasında yoğun bir finansal reform gündemiyle 40'tan fazla mevzuat düzenlemesi gerçekleştirmiş, mevzuat dışı önlemler alınmıştır. Tek Denetim Mekanizması ile AMB'ye Avro Alanı ülkelerinin bankalarını denetleme görevi verilmiştir. Avro Alanı dışındaki diğer AB üye ülkeleri de katılmayı kabul ettikleri takdirde, söz konusu mekanizmaya dâhil olabilmeye hakkı tanınmıştır. 4 Kasım 2014 itibarıyla AMB, Avro Alanı ve sisteme dâhil olan diğer AB üye ülkelerinde bankacılık sektörünü denetleme görevini üstlenmiştir. Tek Denetim Mekanizması kapsamında Avro Alanı'nda mali sorunlar yaşayan bankaların olması halinde, bu bankaların kurtarma ve tasfiye maliyetlerinin karşılanması ve işlemlerinin yürütülmesi amacıyla Tek Çözümleme Kurulu ve Tek Çözümleme Fonu kurulması öngörülmüştür. Tek Çözümleme Mekanizması'nın amacı, iflas eden banka-



ların, vergi mükelleflerine ve reel ekonomiye maliyetinin minimum düzeye indirilerek tasfiye edilmesidir.

AB’de mali hizmetler alanında bankacılıktan sonra gelen diğer bir sektör olan sigortacılık alanındaki düzenlemelerinin amacı ekonomik verimliliği ve bütünleşmeyi destekleyen tek bir sigorta pazarının gerçekleştirilmesidir. Sigorta faaliyetlerinin ve hizmetlerinin bütün AB genelinde gerçekleştirilmesi, yerleşik olarak ve serbestçe hizmetlerin sunulmasına imkân veren ortak bir çerçeve gerektirmektedir. Yasal çerçevenin aynı zamanda tüketicileri ve bireyleri koruması amaçlanmaktadır. Ortak bir çerçevenin oluşturulması, hayat ve hayat dışı sigortalara ilişkin yönergeler ve temel kuralların uyumlaştırılmasına dayanmaktadır.

İlgili mevzuat, hizmet sunma serbestisi, sigorta şirketlerine ilişkin yönergeler ve sektöre ilişkin önde gelen mevzuat düzenlemelerini içermektedir. Sigorta aracılığına ilişkin 2014/65/EU sayılı AB Yönergesi, perakende piyasalarının güvenli ve erişilebilir olmalarını sağlayarak sigorta sektöründe pazarın işleminin geliştirilmesini amaçlamaktadır. Sigorta araçları AB’de sigorta ürünlerinin satılmasında önemli rol oynamaktadır. Yönergedeki düzenlemelerle, sigorta araçlarının yerleşme ve hizmet sunma serbestisi haklarından yararlanmalarının sağlanmasının ve yanı sıra sigorta müşterilerinin ileri derecede korunmalarının garanti edilmesi amaçlanmaktadır. Reasüransa ilişkin 2005/68/EC sayılı AB Yönergesi ise AB’de reasüransın uyumlaştırılmasını öngörmektedir. 2009/138/EC sayılı Solvency II Yönergesi olarak bilinen AB yönergesi, sigorta ve reasürans şirketlerinin faaliyete geçiş ve faaliyetlerini sürdürmelerine yöneliktir. Bu kapsamda, ilgili Yönerge, bu şirketlere bir hukuki çerçeve sağlamak ve bütün AB genelinde faaliyet göstermelerine imkân vermektedir.

AB Mali Hizmetler Politikası’nın üçüncü bileşeni olan menkul kıymetler ve yatırım hizmetleri piyasaları ekonomik faaliyet açısından oldukça önem taşımaktadır. AB, bu yatırımların etkin ve emniyetli olması için yatırım şirketlerine ilişkin ortak faaliyet koşulları belirlemiştir. Başta yatırım fonlarına ilişkin prosedürlerin uyumlaştırılması olmak üzere menkul kıymetler piyasasına ilişkin düzenlemelerle, menkul kıymet yatırımları için ortak bir pazar yaratılması amaçlanmaktadır. Bu alandaki AB düzenlemelerinde, yatırım

şirketlerinin ödeme güçlüğüne girmelerine, hissedarların korunması açısından işlemlerin şeffaflığı ve kötüye kullanmanın önlenmesine ilişkin mekanizmalar oluşturulması da öngörülmüştür.

Menkul kıymetlere ilişkin AB mevzuatı, bu alanda Birlik düzeyinde yatırımların artmasını ve yatırımcıların korunmasını sağlamayı amaçlamaktadır. AB'nin bu alandaki mevzuat düzenlemelerinin başında 2009/65/EC sayılı Devredilebilir Menkul Kıymetlere Yatırım Yapan Kolektif Yatırım Şirketleri AB Yönergesi'dir. Yönerge'nin başlıca amaçları, yatırım fonlarının başka ülkelerdeki yatırımcılara sunumunu kolaylaştırmak, AB çapında uyumlaştırılmış bir yasal çerçeveyi oluşturmak ve yatırımcı haklarının korunmasını sağlamaktır. 2004/39/EC sayılı Finansal Araç Piyasaları AB Yönergesi, AB'de yatırım hizmetlerinin sunulmasına ilişkin kuralların uyumlaştırılmasını amaçlamaktadır. Yönerge, yatırım şirketlerinin yetkilendirilmeleri ve bütün üye ülkelerde faaliyetlerini yürütebilmeleri amacıyla detaylı kuralları öngörmektedir.

## TÜRKİYE'NİN MEVCUT UYUM DÜZEYİ

Türkiye'de finansal hizmetler sektörü 2008-2014 yılları arasında hızla büyümüş, toplam varlık büyüklüğü yılda yüzde 19'luk güçlü bir bileşik büyüme oranıyla 1,4 trilyon dolara ulaşmıştır. Özellikle bankacılık sektöründeki varlık büyüklüğü, 2014 yılı sonu itibarıyla yaklaşık iki katına çıkarak 860 milyar dolara ulaşmıştır<sup>23</sup>.

Mali Hizmetler faslında Türkiye'nin AB mevzuatına uyumu amacıyla gerçekleştirdiği çalışmalar ileri düzeydedir. Bu fasla ilişkin Tanıtıcı Tarama Toplantısı 29-30 Mart 2006, Ayrıntılı Tarama Toplantısı ise 2-3 Mayıs 2006 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir. Mali hizmetler alanındaki Türkiye'nin uyum düzeyi, faslın açılmasına izin verecek ölçüde yeterli bulunmuştur. 25 Haziran 2007 tarihli Almanya Dönem Başkanlığı'nın mektubunda fasla ilişkin herhangi bir teknik açılış kriteri belirtilmemesine karşın, fasıl Ek Protokol gereği açılmayan fasıllardan biridir. Öte yandan, Türkiye'nin, sigortacılık sektörüne ilişkin olarak çeşitli yasal ve idari düzenlemeleri gerçekleştirmesi gerekmektedir. Menkul kıymet piyasaları ile yatırım hizmetleri alanlarında ise uyum çalışmalarının sürdürülmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

<sup>23</sup> T.C. Başbakanlık, Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı, Erişim Tarihi: 18.12.2015.

Küresel mali krizin ardından finansal piyasaların denetim ve gözetiminin güçlendirilmesi ve bu piyasaların mali yapısından kaynaklanabilecek risklerin minimize edilmesi amacıyla uluslararası düzenlemelere paralel olarak Türkiye’de de birtakım düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. BDDK tarafından sermaye yeterliliklerine ilişkin yeni yönetmeliklerin kabul edilmesi ve Sermaye Piyasası Kurulu tarafından ortaklıktan çıkarma hakkının düzenlenmesiyle birlikte bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. BDDK, bankaların sermayesi ve sermaye yeterliliklerinin ölçülmesi ve değerlendirilmesine ilişkin kuralarda değişiklik yapmıştır. Bu değişikliklerle birlikte çekirdek sermaye yeterliliği, kredi türevleri ve riskten korunma araçları, standart modeller ve içsel derecelendirmeye dayalı yaklaşımlar alanlarındaki yeni gelişmeler iç mevzuata aktarılmıştır.

Türk bankacılık sektöründe 2012 yılında Basel II’ye geçişin tamamlanmasının ardından uluslararası gelişmelere paralel olarak Basel III’e uyum çalışmaları başlamıştır. Basel III reform paketine ve bu kapsamda AB tarafından uygulamaya koyulan mevzuata uyum amacıyla BDDK tarafından 2013-2015 yılları arasında bir dizi düzenleme yapılmıştır. Bu çerçevede, Basel III standartlarının sermaye yeterliliğinin ölçülmesine yönelik hükümlerinin karşılanması amacıyla 5 Eylül 2013 tarihli ve 28756 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Bankaların Öz kaynaklarına İlişkin Yönetmelik ve Bankaların Sermaye Yeterliliğinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik yayımlanmıştır. Yine 5 Kasım 2013 tarihli ve 28812 sayılı Resmi Gazete’de Basel III’e yönelik Bankaların Kaldıraç Düzeyinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik ve Sermaye Koruma ve Döngüsel Sermaye Tamponlarına İlişkin Yönetmelik yayımlanmıştır. Söz konusu düzenlemeler, 1 Ocak 2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

2014 yılında ayrıca 21 Mart tarihli ve 28948 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Bankaların Likidite Karşılama Oranı Hesaplamasına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. Son olarak, basit ve standart bir yöntem ile ölçülmekte olan bankaların sermaye yeterliliği oranının ileri düzey bir ölçüm yöntemi olan içsel derecelendirme yöntemi ile ölçülmesi için 11 Temmuz 2014 tarihli ve 29057 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Bankaların İç Sistemleri Hakkında Yönetmelik güncellenerek yürürlüğe girmiştir.

Mali Hizmetler faslının sigortacılık alanında, sigorta sektörünün güçlendirilmesi ve AB ile uyumlu hale getirilmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır. 2007 yılından bu yana devam eden yasal düzenlemeler, Türk sigorta sektörünü önemli ölçüde denetim altına almış ve sektörün dünya standartlarına yükselmesine katkı sağlamıştır. Ancak bağımsız bir düzenleyici otoritenin kurulmasının gerekliliği Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'ye yönelik ilerleme raporlarında sürekli olarak dikkat çekilen konu olmaya devam etmektedir. Son dönemde çıkarılan Sigortacılıkta Tahkime İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik aracılığıyla, anlaşmazlıkların mahkeme dışında çözümüne ilişkin mekanizmaların güçlendirilmesi, itiraz hakem yeti ve itiraz yetkilisi uygulamaları tesis edilmiştir. Hazine Müsteşarlığı tarafından Sigorta Acenteleri Yönetmeliği'nde yapılan değişikliklerle, acentelerin kuruluşu ve yeni şube açılmasına ilişkin şartlar sıkılaştırılmış; böylelikle sigortacılık ve bireysel emeklilik alanında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir.

Menkul kıymetler ve yatırım hizmetleri alanında da önemli gelişmeler kaydedilmiştir. AB müktesebatına tam uyum perspektifi ve piyasa ihtiyaçları dikkate alınarak hazırlanan 30 Aralık 2012 tarihli ve 28513 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Sermaye Piyasası Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanun önemli yenilikler ve değişiklikler getirmiş; özellikle kolektif yatırım kuruluşları, piyasanın kötüye kullanımı, yatırım hizmetleri, yatırımcı tazmin sistemleri ve izahname gereklilikleri konularında AB müktesebatı ile Türk mevzuatı arasında bulunan uyumsuzlukların ortadan kaldırılması öngörülmüştür. Kanun ile AB uygulamalarına paralel olarak sermaye piyasası faaliyetleri alanında, bir önceki kanunda yer alan kurum temelli düzenleme prensibi yerine, "faaliyet temelli" düzenleme esası benimsenmiştir. AB müktesebatında yer alan merkezi takas, merkezi saklama ve veri depolama kuruluşları ile merkezi karşı taraf yapıları, yeni kanun ile Türk mevzuatına aktarılmıştır. 30 Aralık 2012 tarihinde 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmesiyle birlikte sermaye piyasasında borsaları tek çatı altında toplamak amacıyla, yeni Sermaye Piyasası Kanunu'nun 138'inci Maddesi uyarınca Borsa İstanbul A.Ş. borsacılık faaliyetleri gerçekleştirilmek üzere kurulmuştur.

Sermaye Piyasası Kanunu'nun uygulanmasına yönelik ikincil düzenlemelerle finansal hizmetler AB müktesebatı çerçevesinde sınıflandırılmaktadır. Bunun yanında finansal araçlara esneklik tanınarak müşterilerin ihtiyaçlarına cevap vermek üzere yapılanmalarına, yeni yapıya uygun öz sermaye yükümlülüklerinin belirlenmesine ve yatırımcı hakları ile çıkarlarının daha etkin korunmasına yönelik şartlar belirlenmektedir. AB müktesebatına paralel olarak, sermaye piyasası faaliyetinde bulunan kuruluşların mali açıdan sıkıntıya düşmeleri durumunda yatırımcıların tazminine yönelik Yatırımcıları Tazmin Merkezi kurulmuştur. Ayrıca yatırım fonu ve yatırım ortaklığı sektörü daha rekabetçi ve AB düzenlemeleri ile uyumlu bir yapıya kavuşturulmuştur. AB düzenlemeleri çerçevesinde piyasa suçları ve yaptırımları ile ilgili değişiklikler yapılmış ve bazı yeni suçlar düzenlenmiştir.

Sermaye Piyasası Kanunu'nun uygulanması konusunda, farklı türlerde öz kaynağa dayalı finansal araç ihracının kolaylaştırılması amacıyla Yabancı Sermaye Piyasası Araçları ve Depo Sertifikaları ile Yabancı Yatırım Fonu Payları Tebliği'nde değişiklik yapılmıştır. Son dönemde hızla büyüyen borçlanma araçları piyasasının ihtiyaçlarına çözüm getirmek amacıyla düzenlemeler yapılarak, pay, gayrimenkul sertifikası, varant ve yatırım kuruluşu sertifikası ihraçlarına ilişkin düzenlemeler yürürlüğe koyulmuştur. Kanun, yatırım kuruluşlarının kuruluş ve faaliyet esaslarına ilişkin uygulama yönetmeliklerini kabul etmiştir. Yeni Sermaye Piyasası Kanunu, AB'nin Finansal Araç Piyasaları Yönergesi prensiplerine uygun olarak yatırım hizmetlerini, yan hizmetleri ve yetkilendirme usullerini de tanımlamıştır.

Türkiye'nin mali hizmetler alanında AB mevzuatına uyumda oldukça hazırlıklı olmasına karşın Avrupa Komisyonu'nun 2015 yılı İlerleme Raporu'nda bankacılık alanındaki kararların siyasi saiklerle alındığına dair endişelere yer verilmektedir<sup>24</sup>. Bunun denetleyici kurumların bağımsızlığının sorgulanmasına yol açtığına dikkat çekilmektedir. Dolayısıyla, 2016 yılında Türkiye'nin, BDDK başta olmak üzere, düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığına yönelik güvenin yeniden tesis edilmesi için gerekli tedbirleri alması gerektiği ifade edilmektedir. Son olarak, 30 Aralık 2015 tarihli

<sup>24</sup> Avrupa Komisyonu, "Turkey 2015 Report", SWD (2015) 216 final, 10.11.2015.

ve 29578 sayılı Resmi, Gazete’de Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karara İlişkin Tebliğ’de Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ yayımlanmıştır.

## GENEL DEĞERLENDİRME

Küresel mali krizden fazla etkilenmeden çıkan Türkiye, 2001 yılından itibaren başta bankacılık sektörü olmak üzere mali hizmetler sektörünün denetim ve gözetimi alanında uygulamaya koyulan düzenlemelerle oldukça sağlam bir yapıya kavuşmuştur. Sektör, son yıllarda hem çok hızla büyümüş hem de önemli yapısal değişiklikler geçirmiştir.

Türkiye’nin mali hizmetler alanında AB mevzuatına uyum çalışmaları ileri düzeydedir. Bankacılık alanında, BDDK kapsamında Basel III standartlarına uyum sağlamayı amaçlayan yönetmelikler yürürlüğe koyulmuştur. Menkul kıymetler alanında, AB müktesebatına daha fazla uyum sağlanması için kilit öneme sahip olan yeni Sermaye Piyasası Kanunu kabul edilmiştir.

Bununla birlikte, mevzuat uyum çalışmalarının özellikle sigortacılık sektöründe ve menkul kıymet piyasaları ile yatırım hizmetlerinde de devam etmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Sigortacılık ve bireysel emeklilik sektörleri, bankacılık sektörünün ardından mali hizmetler içinde ikinci sırada yer almasına rağmen oldukça düşük bir paya sahiptir. Tasarrufların artırılmasında etkili araçlar olan sigortacılık ve bireysel emeklilik sektörleri, sağladığı katma değer ile ülke ekonomilerinin büyümesinde önemli bir etkiye sahiptir. Dolayısıyla, Türkiye’de sigortacılık sektörünün ekonomiye katkısının artırılması gerekmektedir. Sigortacılık sektörüne yönelik bağımsız bir düzenleyici otoritenin kurulmasının gerekliliği AB’nin Türkiye’ye ilişkin düzenlediği ilerleme raporlarında sürekli olarak dikkat çekilen bir konudur. Ancak bu alanda henüz bir gelişme kaydedilmemiştir. Aynı şekilde, başta BDDK olmak üzere, düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığına ilişkin endişeler vurgulanmaktadır.

İstanbul’un uluslararası finans merkezi olması çalışmalarının da gündemde olduğu günümüzde bunun gerçekleşmesinin temel koşulları arasında sürdürülebilir, istikrarlı ve etkin bir mali sistemin olması gelmektedir. Bu çerçevede, AB mali hizmetler mevzuatına uyum sağlanması da bu anlam-

da önem arz etmektedir. Öte yandan, daha sağlıklı bir finans sisteminin oluşturulması için bankacılık dışı finansal sektörlerin gelişmesi ve büyümesinin desteklenmesi kaçınılmazdır. Bu açıdan bu sektörlerin AB ile mevzuat uyumunda görülen eksikliklerin tamamlanması büyük önem taşımaktadır.





## FASIL 11: TARIM VE KIRSAL KALKINMA

*Tarım ve Kırsal Kalkınma faslı, AB'nin Ortak Tarım Politikası (OTP) kapsamında ele alınmaktadır. OTP, tarımın, son derece hayati bir işlev olan beslenme ile doğrudan bağlantılı olması ve AB bütçesinin en büyük kısmını oluşturması nedeniyle ayrı bir önem taşımaktadır. Türkiye'de tarım sektörü hızla gelişmektedir. Ancak üretim altyapısında, işletmelerin küçük oluşu, arazi kullanımı ve kırsal kalkınmada yaşanan önemli sıkıntılar güncelliğini korumaktadır. Faslin AB'ye uyum çalışmalarında bazı ilerlemeler kaydedilmektedir.*

Fasıl Adı	Tarım ve Kırsal Kalkınma
Fasıl Numarası	11
Tarama Süreci	Tanıttıcı Tarama: 5-8 Aralık 2005 Ayrıntılı Tarama: 23-26 Ocak 2006
Açılış Kriteri	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Türkiye'de AB gereklerine uygun olarak akredite edilmiş bir IPARD Ajansı'nın kurulması;</li><li>2. Türkiye, OTP'nin mevcut eğilimine uygun biçimde üretimle ilişkili olmayan doğrudan destekler lehine, üretimle ilişkili doğrudan destek ödemeleri ve fiyat destek tedbirlerinin son yıllarda tarım bütçesindeki öneminin artma eğilimini tersine çevirmeye yönelik bir stratejinin sunulması (Bu strateji, Kamu İktisadi Teşekküllerine verilen kamu desteğinin AB devlet yardımları kurallarına uyumlu hale getirilmesine ve bu teşekküllerin AB'nin şeffaflık kurallarına uyumuna yönelik adımları içermelidir);</li><li>3. Müzakerelerin başlatılması için yeterli bir düzeye erişilmesi amacıyla, Türkiye'de hububat, şeker, süt, canlı hayvan, meyve ve sebze gibi hassas ürünleri de kapsayan ve tarım ve kırsal kalkınma alanında doğru ve güvenilir istatistiki bilginin temeline yönelik (hedefler, nihai tarihler, sorumlu makam ve maliyet tahminleri dahil) detaylı bir stratejinin takvim ve hedefleriyle birlikte sunulması;</li><li>4. Türkiye'de, tarımsal arazilere ilişkin kontrollere hazırlık amacıyla, arazi tanımlama sistemi ile Ulusal Çiftçi Kayıt Sistemi'ni daha fazla nasıl geliştireceğine ilişkin bir stratejinin takvim ve hedefleriyle birlikte sunulması;</li><li>5. Türkiye tarafından sığır eti, büyükbaş hayvan ve türev ürünlerin ticaretinde uygulanan sınırlamaları kaldırması.</li></ol>
Kapanış Kriteri	-
Açıl(a)mama Sebebi	Ek Protokol (2006)

## FASLIN KAPSAMI

AB, en eski ve karmaşık politika alanı olan OTP ile Birlik içindeki olası gıda yetersizliklerinin önüne geçmeyi, verimli, sağlıklı ve çevre dostu bir üretim altyapısına kavuşmayı ve AB'nin gıda alanındaki dışa bağımlılığını ortadan kaldırmayı hedeflemektedir. AB için OTP, basit bir politika alanı olmaktan öte, içerisinde barındırdığı yoğun teknik ve siyasi boyut ile AB üye, aday ve potansiyel aday ülkeleri için politikalarını ve müzakere kabiliyetlerini gösterebilecekleri bir alandır. Zaman içinde değişen koşullara uyum sağlamak amacıyla OTP'de reform ihtiyacı doğmuştur. 2012 yılında 50'nci yılını geride bırakan OTP, geniş ve kapsamlı bir reform dönemi geçirmiştir.

Tarım ve Kırsal Kalkınma faslı kapsamında, çiftçilere ve ürün işleyicilere verilen destekler, bazı ürünlere yönelik üretimle ilgili kota düzenlemeleri, bu ürünlerin ithalatına yönelik kısıtlamalar ve ek tarifeler gibi konular ele alınmaktadır. Bunun yanında, kırsal kesimin ihtiyaçlarının karşılanması ve gelir kaynaklarının çeşitlendirilmesi gibi tedbirler de fasıl kapsamında değerlendirilmektedir. Kırsal kalkınma dahil, OTP kapsamındaki harcamalar AB bütçesinin önemli bir bölümünü oluşturduğundan desteklerin uygunluğunun kontrolünü sağlayan idare ve kontrol sistemlerinin kurulması gerekmektedir. Fasıl mevzuatı aynı zamanda yöresel ve geleneksel özellikleri olan tarım ve gıdalara ilişkin coğrafi işaret koruması ve bunların denetimi, organik tarım ilkeleri ve kontrol prensipleri, tarım sektöründeki devlet yardımları konuları ile çiftlik muhasebe veri ağının kurulması ve işletilmesini kapsamaktadır. "Ortak Tarım Politikası Altında Doğrudan Destek Planları ve Çiftçiler İçin Belirli Destek Planlarına İlişkin Ortak Kuralları Belirleyen Konsey Tüzüğü" ile her üye ülkeye Entegre İdare ve Kontrol Sistemi (*Integrated Administration and Control System - IACS*) kurma zorunluluğu getirilmektedir.

## TÜRKİYE'NİN MEVCUT UYUM DÜZEYİ

Bu fasıldaki AB mevzuatına uyum konusunda tarım sektörü ile ilgili olarak, Türkiye'nin karşılaştığı en büyük sorunların başında, Türkiye'de tarım sektörünün yapısı ve geçimini tarım sektöründen kazanan nüfusun fazlalığı yer almaktadır. Türkiye'deki tarım işletmeleri, teknik ve ekonomik işletmecilik

şartlarının gerektirdiği ölçülerden uzak, tarım üretimi alanlarındaki altyapı ise yetersiz durumdadır. Üyelik sürecinde Türkiye'nin ekonomik ve sosyal hayatın bütün alanlarında olduğu gibi, tarım konusunda da köklü ve somut reformlarla AB'ye uyum sağlaması gerekmektedir. Sektörün büyüklüğü, Türk toplumun önemli bir bölümünü doğrudan ilgilendirmesi ve OTP'nin geçirdiği reform süreçleri, Türkiye'nin uyum çalışmalarını etkileyen unsurlar arasında yer almaktadır. Bu nedenle, Türk tarım sektörü ile ilgili bütün kesimlerin, AB'de bu sektöre yönelik uygulamaları ve politikaları yakından takip etmesi gerekmektedir. Türkiye'nin, AB'nin bu en masraflı ve geniş kapsamlı politikasına uyum sağlaması, aynı zamanda sektörün gelişimi açısından büyük önem taşımaktadır.

Müzakere sürecinde gösterdiğimiz AB'ye uyum çalışmaları, 2000'li yılların başından itibaren sektörde olumlu gelişmeler yaşanmasını sağlamıştır. Türkiye'de tarımsal politikanın şekillenmesi açısından, 1950'li yıllardan itibaren ortak bir tarım politikasına sahip AB'nin yıllar içerisinde reforme ettiği politikası Türkiye için rehber niteliğindedir. Fasıl kapsamında en önemli gelişme; Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılması olmuştur. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Haziran 2011'de yürürlüğe girmiştir. Bakanlık ve Bakanlık bünyesinde bulunan Tarım Reformları Genel Müdürlüğü de yeniden yapılandırılmıştır. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın kurulması ve bağlı genel müdürlüklerin ile yürütülen tarım ve gıda müzakereleri çerçevesinde yeniden yapılandırılması, reform sürecinde daha etkin bir yol izlenmesini sağlamaktadır.

AB ile yürütülen müzakereler çerçevesinde Avrupa Komisyonu tarafından her yıl açıklanan ilerleme raporlarında tarım sektörü için üzerinde durulan konular arasında Çiftlik Muhasebe Veri Ağı, Çiftçi Kayıt Sistemi, kırsal kalkınma, organik ve iyi tarım faaliyetleri öne çıkmaktadır.

Yatay konular kapsamında ele alınan veri ağı alanında, OTP için önemli veriler toplanmasını sağlayan sistem ile faaliyet gösteren işletmelerin gelir sağladığı üretim deseninin görülmesi ve faaliyet analizi ile de politikaların sahaya etkisinin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Türkiye'de 2007

yılında ön hazırlık çalışmaları ile başlayan süreçte iki proje ile başlanan veri ağı kapsamında, hâlihazırda 81 ilde veri toplanmaya devam edilmektedir. Ülkemizde veri toplanan işletmelere sene sonunda geri bildirim raporu verilmekte ve finansal analizleri yapılmaktadır.

Çiftçi Kayıt Sistemi'nin geliştirilmesine yönelik yapılan çalışmalar çerçevesinde mevcut uygulama, Çiftlik Kayıt Sistemi'ne dönüştürülmektedir. Bu çerçevede, veri ağı ve Hayvan Kimlik Sistemi tarafından desteklenecek şekilde TÜİK işbirliği ile 2010 yılı itibariyle İşletme Kayıt Sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Yaklaşık üç milyon tarımsal işletmenin verilerinin elde edileceği söz konusu sistem ile sürdürülebilir tarım politikaları oluşturulması hedeflenmektedir. Tarımsal işletmelerin kayıt altına alındığı sistem önceliğinde Tarım Bilgi Sistemi kurularak, mevcut sistemlerin bu yapıyla ilişkilendirilmesi, işletme verimliliğini artıracak destekleme kriterlerinin belirlenmesi, üretim yöntemleri ile yetiştiriciliğin planlı tarım modeline dönüştürülmesi, istikrarlı ve sürdürülebilir tarım politikalarının üretilerek tek sistem üzerinden kontrol ve denetiminin sağlanması amaçlanmaktadır<sup>25</sup>.

Kırsal kalkınma konusunda ise Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Bileşeni (*Instrument for Pre-accession Assistance in Rural Development-IPARD*) fonlarının kullanılabilmesi için hazırlanan Kırsal Kalkınma Programı, 25 Şubat 2008 tarihinde, Avrupa Komisyonu tarafından onaylanmıştır. AB'nin aday ülkelere sağladığı kırsal kalkınma desteklerinden yararlanmak için 2007-2013 yıllarını kapsayan kırsal kalkınma programı hazırlanırken, bu fonların dağıtılması için gerekli olan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu kurulmuştur. Fonların kullanılması için gerekli olan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'nun kuruluşundan sonra oluşturulan il koordinatörlükleri tarafından kullanılan IPARD destekleri ile tarım, hayvancılık ve su ürünlerinin üretimi, işlenmesi ve pazarlanması, kırsal alanda ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve kırsal turizm alanlarında destekleme çalışmaları yapılmaktadır. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'nun bünyesinde Mayıs 2013 itibarıyla AB tarafından 42 ilde akredite olmuş birimleri aracılığıyla destekleme faaliyetleri yürütülmektedir.

<sup>25</sup> TÜİK, Tarım İşletme Kayıt Sistemi Resmi İnternet Sitesi, Erişim Tarihi: 26.03.2016.

Organik tarım uygulamaları kapsamında müzakere sürecinde son olarak, 2009 yılındaki AB Yönergesi esas alınarak 18 Ağustos 2010 tarihli ve 27676 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Organik Tarım Esasları ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik” kabul edilmiştir ve faaliyetler hız kazanmıştır. 2014 yılında organik tarım üretimi, 2013 yılına göre yüzde 15,5 büyüyerek 1 milyon 65 bin tona ulaşmıştır<sup>26</sup>. Ülkemizde organik sertifikasyon konusunda kontrol hizmeti veren 35 kontrol ve sertifikasyon kuruluşu yer alırken 2006 yılında başlayan organik pazar sayısı her yıl artmaktadır. Organik tarım konusunda, Türkiye’nin AB üçüncü ülkeler listesine dahil edilmesine ilişkin başvuru dosyasının 2003 yılında Avrupa Komisyonu’na sunulmasının ardından, organik tarımla ilgili ulusal mevzuatta yapılan güncelleme ve değişiklikler düzenli olarak Avrupa Komisyonu’na iletilmektedir. Bu çerçevede, “Organik Tarımın Esasları ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik”, 6 Ekim 2011 tarihli ve 28076 sayılı Resmi Gazete ile yayımlanan Yönetmelik ile tadil edilmiştir. Buna ek olarak, 14 Ağustos 2012 tarihli ve 28384 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yönetmelik ile bu konudaki güncellemelere devam edilmektedir. 2015 yılı İlerleme Raporu’nda organik tarımın uygulanmasına ilişkin mevzuat hazırlıklarının nihai aşamada olduğu belirtilmektedir.

AB’ye uyum kapsamında, 2010 yılında Türkiye’de başlanan iyi tarım uygulamaları organik tarım gibi zorlayıcı şartlara sahip olmaması, üreticiler için uyumu kolaylaştırmıştır. Zirai ilaç kullanımına, insan ve hayvan sağlığına zarar vermeyen kimyasal içeren ve bunun etiketlerde belirtildiği üretim modeline izin verilmektedir. İyi tarım uygulaması sertifikasına sahip ürünler, alıcılar tarafından öncelikli olarak tercih edilirken, bu sertifika tüm dünyada kabul görmektedir. Dünya genelinde faaliyet gösteren 136 sertifika kuruluşu varken, bunların 25’i Türkiye’de bulunmaktadır. Türkiye’nin geç dahil olduğu iyi tarım uygulamalarında 113 ülke arasında 9’uncu sırada olması bu konuda kaydedilen başarının en önemli göstergesidir.

Müzakere sürecinde gerçekleştirilen reformlarla ilgili bir diğer önemli konu “Entegre İdare ve Kontrol Sistemi ve Arazi Parsel Tanımlama Sistemi”dir. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü bünyesinde “Türkiye’de Entegre İdare ve Kontrol Sistemi’nin Oluşturul-

<sup>26</sup> T.C.Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, “2014 Yılı Organik Tarım İstatistikleri”, Erişim Tarihi: 18.04.2016.

ması ve Arazi Parsel Tanımlama Sistemi'nin kurulması (IACS / LPIS)" konularını kapsayan bir AB projesi 2007 yılında 8 ay süreli uygulanmıştır. IACS ve LPIS sisteminin oluşturulması ile çiftçilere yapılan destek ödemelerinin doğru ve güvenli şekilde yapılması hedeflenmektedir. Aday ülkelerin bu sistemi oluşturmadıkları takdirde, üye olsalar bile, doğrudan ödemelerden tam olarak yararlanamayacakları bilinmektedir. Bu sistemin tüm Türkiye'de uygulanabilirliğini test etmek üzere IACS/LPIS projesi ile başlatılan çalışmalar, proje sonucu olarak üretilen proje ve yasa taslaklarına uygun olarak devam ettirilmektedir. Bunun yanında, Mayıs 2010 tarihinde "Ulusal Strateji Belgesi" olarak onaylanmış LPIS Strateji Belgesi yayımlanmıştır. Temmuz 2014'te LPIS projesine 3 proje ihalesi tamamlanmıştır. Ekim 2014'te başlayan proje 26 ay sürmektedir.

2015 yılı İlerleme Raporu'nda Türkiye'nin Tarım ve Kırsal Kalkınma faslına ilişkin uyumunun orta düzeyde olduğu ve geçtiğimiz yıl bu alandaki AB müktesebatına uyumda sınırlı düzeyde ilerleme sağlandığı belirtilmektedir. AB ülkelerinden besilik sığır ve dana ithalatına yönelik kısıtlamaların kaldırılması ve tarım istatistiklerine ilişkin stratejinin kabul edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bunun yanında, müzakere sürecinde fasla ilişkin yapılan çalışmalar göz önünde bulundurularak, AB Bakanlığı tarafından hazırlanan AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı'nda Aralık 2019 tarihine kadar müzakere fasıllarına ilişkin atılacak adımlarda, Tarım ve Kırsal Kalkınma faslına geniş yer verilmektedir. Son olarak, 27 Kasım 2015 tarihli 29545 sayılı Resmî Gazete'de 555 sayılı Coğrafi İşaretlerin Korunması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Uygulama Şekli Gösterir Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik yayımlanmıştır. Ayrıca Tarım ve Kırsal Kalkınma Destekleme Kurumu IPARD II Birinci Çağrı İlanı 18 Aralık 2015 tarihinde yayımlanmış, 2014-2020 döneminde uygulanması gereken 201 No'lu "Tarım-Çevre, İklim ve Organik Tarım" tedbirinin uygulanması için gerekli idari ve hukuki altyapının oluşturulmasına yönelik çalışmaların hızlandırılması hedeflenmektedir. Şeker Kanunu Taslağı'nın 2016 yılında yasalaşması beklenmektedir.

## GENEL DEĞERLENDİRME

AB'ye uyum sağlamaya çalışan Türk tarım sektörü, işletmelerin küçük oluşu, arazilerin çok parçalı olması, sulamadaki yetersizlikler ve kırsal kalkınma bu süreçte sıkıntı yaşanan önemli başlıklar olarak öne çıkmaktadır. Bu sorunlarına rağmen tarım sektörü, 75 milyon ülke nüfusu ve her yıl misafir ettiği 30 milyon turisti beslemeye devam etmektedir. Geçtiğimiz 10 yıl içerisinde bitkisel ve hayvansal üretimde önemli büyüme rakamları yakalayan sektör, 60 milyar doları aşan hasılası ile Avrupa'da ilk sırada yer alırken, 20 milyar dolara yaklaşan ihracatı ile de küresel pazarda hızlı yükselişine devam etmektedir.





## FASIL 13: BALIKÇILIK

*Fasıl kapsamında özellikle AB'nin Ortak Balıkçılık Politikası (OBP) ilkeleri esas alınırken, kaynak ve filo yönetimi, denetim ve kontrol, yapısal eylemler, balıkçılık fonunun yönetimi, ortak pazarlama standartlarının uygulanması, piyasanın ortak düzeni ve üretici örgütlerine yönelik işleyişler belirlenmektedir. Söz konusu fasıla ilişkin olarak, kurumların yapılandırılmasına hız verilmiş ancak denetim ve kontrol alanlarında ilerleme sınırlı kalmaktadır.*

Fasıl Adı	Balıkçılık
Fasıl Numarası	13
Tarama Süreci	Tanıttıcı Tarama: 24 Şubat 2006 Ayrıntılı Tarama: 31 Mart 2006
Açılış Kriteri (Gayri Resmi)	Türkiye tarafından OBP müktesebatına uyum konusunda bir stratejinin takvim ve hedefleriyle birlikte sunulması.
Kapanış Kriteri	-
Açıl(a)mama Sebebi	Ek Protokol (2006)

### FASLIN KAPSAMI

Balıkçılık faslı, kaynakların ve av filosunun yönetilmesi, denetim ve kontrol ile sektörde faaliyette bulunanlara yönelik yapısal eylemleri kapsamaktadır. Bu çerçevede, balıkçılık fonunun yönetimi, ortak pazarlama standartlarının uygulanması, piyasa düzeni ve üretici örgütlerine ilişkin kurallar da faslın kapsamına girmektedir. Bu kuralların belirlenmesinde, balık kaynaklarının mevcut durumuna ilişkin stok değerlendirme çalışmalarının yapılması ve sektöre ilişkin toplanan veriler oldukça önemlidir.

Bunun yanında, katılım öncesinde, mevzuatta yer alan hükümlerin uygulanmasına yönelik idari yapının ve uygulama mekanizmalarının oluşturulması ve uygulama konusunda deneyim kazanılması da büyük önem taşımaktadır. Ayrıca son yıllarda yapılan mevzuat değişiklikleri ile balıkçılık faaliyetlerinin etkin denetimi konusunda sadece Üye Devletler değil aynı zamanda AB'ye su ürünleri ihraç eden diğer ülkeler için de ayrıntılı kurallar benimsenmiştir.

Fasıl çerçevesinde balıkçılık sektörünün, AB’de 1983 yılından itibaren uygulanmakta olan OBP uyumu büyük önem taşımaktadır. OBP; ekonomik, sosyal ve çevresel boyutları ile öne çıkarken, bir yandan da sınır tanımayan, hareketli ve giderek azalan, kıymetli bir doğal besin kaynağı olan deniz ürünleri türlerinin devamını sağlamayı ve balıkçılık sektörünü geliştirmeyi hedeflemektedir. Bununla birlikte tüketicinin su ürünlerine makul fiyatlarla ulaşması ve çevre üzerindeki olumsuz etkilerin asgariye indirilmesi de hedeflenmektedir. Söz konusu hedeflere ulaşılabilmesi fikrinden hareketle oluşturulan OBP’ye uyum, faslın açılış kriterinde de belirtildiği gibi Türkiye’nin, bu konuda bir strateji oluşturarak Avrupa Komisyonu’na sunmasından geçmektedir.

### **TÜRKİYE’NİN MEVCUT UYUM DÜZEYİ**

Türkiye, Katılım Ortaklığı Belgesi’nde yer alan tedbir ve süreleri esas alarak hazırladığı ulusal programlar çerçevesinde çalışmalarını detaylı olarak sürdürürken, balıkçılığın gelişimi ve AB ile uyumu konusunda düzenli gelişme göstermektedir. 2003-2014 yılları arasında uyum konusunda yapılan çalışmalar incelendiğinde, Türkiye bu alanda çok büyük gelişme göstermese de özellikle son yıllarda sektörde hızlı ve yapısal değişiklikler yaşamaktadır.

Fasla uyum konusunda, 2003 yılı itibarıyla önemli adımlar atan Türkiye, uluslararası balıkçılık anlaşmaları ile ilgili olarak, Atlantik Ton Balığının Korunmasına İlişkin Uluslararası Komisyon’un üyesi olmuştur. Halihazırda Türkiye’nin Akdeniz Genel Balıkçılık Komisyonu, Avrupa İçsu Balıkçılığı Danışma Komisyonu ve AB merkezli bir balıkçılık örgütü olan EUROFISH’e de üyelikleri bulunmaktadır. Aynı yıllarda piyasa fiyatlarının dengelenmesinde ve pazarlama standartlarının aynı şekilde uygulanmasında önemli bir rol sahibi olan üretici örgütlerinden biri olan su ürünleri kooperatifleri merkezi bir yapılanma altında birleşmiştir. 2004 yılında Türkiye’deki balıkçılık pazarına ilişkin politikayla ilgili olarak, su ürünlerinin toptan ve perakende satışlarına yönelik yönetmelik değişikliği sayesinde toptan ve perakende satış yerlerine daha sıkı hijyen, depolama, taşıma ve satış standartları getirilmiştir.

2005 yılında üretici örgütlerinin tanınması için belirli üretim düzeyleri ve ürün sayıları veya ürün gruplarının belirlenmesini sağlayan ve üretici örgüt-

lerinin kurulmasına ilişkin kabul edilen yasa ile yeni bir döneme girilmiştir. 2006 yılındaki tarama süreçlerini takiben, AB'nin 11 Aralık 2006 tarihli kararıyla Katma Protokol'ün GKRY'yi kapsayacak şekilde genişletilmesi (liman ve havaalanlarının GKRY bandıralı gemi ve uçaklara açılması) koşulu getirilerek fasıl askıya alınmıştır. Ancak Türkiye, bu alandaki kaydettiği gelişmelere devam etmiştir.

2007 yılında Türkiye, kaynak ve filo yönetimi konusunda yaptığı gelişmelerle 29 balıkçılık liman ofisi oluştururken, 121 balıkçılık denetim müfettişi atayarak balıkçılık bilgi sistemini kurmuştur. Bu sistem sayesinde, müfettişlerin günlük avlanma ve boşaltmaya ilişkin veriyi, merkezi bir veri tabanına kaydedebilmeleri sağlanmaktadır. 2008 yılında denetleme ve kontrol konularında gelişmeler yaşansa da 12 metreden büyük balıkçı teknelerinde avlanan balık miktarlarının seyir defterlerine işlenmesi artık zorunlu hale getirilmiştir. Bu uygulama ile yakalanan balık miktarının kayıt altına alınması ve raporlanması sağlanmıştır. Türkiye, pilot uygulama olarak 10 toptan satış yerinde satış defteri uygulamasına geçmiştir.

2009 yılı itibariyle kaynak ve filo yönetimi yeni liman ofisleri kurulmaya devam edilirken, o dönemde tam olarak faaliyete geçmemesine rağmen Su Ürünleri Bilgi Sistemi geliştirilmiştir ve her tekneye bir filo kayıt numarası verilmiştir. 15-24 metre arası teknelerin ve 15 metreden küçük teknelerin tonilato ölçümlerine ilişkin mevzuat uyumu tamamlanmıştır. Uluslararası anlaşmalara ilişkin olarak, Türkiye Uluslararası Atlantik Ton Balıklarının Koruma Komisyonu tarafından verilen toplam kota dağıtımında, münferit kota sistemine geçmiştir. 2010 yılında Su Ürünleri Bilgi Sistemi, balıkçılık tekneleri, ticari balıkçılar ve özel avlanma izinlerinin kayıtlarının tutulması ve mavi yüzgeçli ton balığının, beyaz kum midyesi kota tahsisatlarının ve hamsi avcılığının izlenmesini de kapsayacak şekilde iyileştirilmiştir. Aynı yıl liman ofislerinin sayısı artarken, Bakanlık tarafından yasadışı, bildirilmemiş veya düzenlenmemiş balıkçılıkla ilgili Konsey Tüzüğü'nün gerekliliklerini yerine getirmek için uygulama talimatları yayımlamıştır. AB'ye ihraç edilecek ürünler için av sertifikaları ve yeniden ihraç sertifikaları çıkarılması sağlanmıştır. Bununla birlikte, 2010 yılı İlerleme Raporu'na göre, balık avlama dönemleri, mavi yüzgeçli ton balığı ve kılıçbalığı için Uluslararası Atlantik Ton Balıklarının Koruma Komisyonu şartları ile uyumlu hale getirilmiştir.

2011 yılında OBP konusunda hızlı bir uyum süreci sergilenmemiş olunmasına rağmen Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın kurulması ile Balıkçılık ve Su Ürünleri Genel Müdürlüğü'nün kurulması idari yapılanma bakımından ve sürecin hızlı işlemesi açısından son derece önemli bir adım olmuştur. Yasadışı, kayıt dışı veya düzenlenmemiş balıkçılıkla ilgili Konye Tüzüğü çerçevesinde, Su Ürünleri Bilgi Sistemi, yılan balığı kotasının izlenmesi ve balıkçılık lisansı verilmesini kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Sistem vasıtasıyla tutulan balıkçılık tekneleri kayıtları ile Denizcilik Müsteşarlığı bilgi sistemi arasında bağlantı kurulmuş, Biyolojik Parametreler Bilgi Sistem Modülü geliştirilmiştir. Türkiye Yasa Dışı, Kayıt Dışı ve Düzenlenmemiş Balıkçılığın Önlenmesi İle İlgili Liman Devleti Önlemleri Hakkındaki BM Gıda ve Tarım Örgütü Anlaşması'nı imzalamıştır.

2015 yılında özellikle ulusal balıkçılık veri toplama programı, en az 10 metre uzunluğundaki balıkçı teknelerinden örnekleri kapsayacak şekilde geliştirilmiştir. Son gelişmelerle birlikte balıkçılık liman ofisi sayısı 43'e yükselmiştir. Türkiye ve Avrupa Komisyonu arasındaki Balıkçılık Diyalog Grubu kapsamında Atlantik Ton Balıklarının Korunması Uluslararası Komisyonu ve Akdeniz Genel Balıkçılık Komisyonu gibi organizasyonlarda işbirliği artırılmıştır. Bu çerçevede, denetim ve kontrol konusunda ilerlemeler kaydedilmesine katkıda bulunulmuştur. AB, OBP kapsamında, BM Deniz Hukuku Sözleşmesi hükümlerini de uygulamakta olduğundan, Türkiye'nin sözleşmeyi onaylaması, balıkçılık ve denizcilik politikası alanında AB ile işbirliğini geliştirecektir.

Deniz ve iç su kaynaklarının toplam yüzey alanı 25 milyon hektar olan Türkiye'de balıkçılık kaynaklarının verimli kullanımı büyük önem taşımaktadır. Balıkçılık sektörü, 47 bin kişiye doğrudan istihdam sağlamasına rağmen, GSYİH'ye yüzde 0,4 oranında katkı sağlamaktadır. Sektördeki toplam yüzey alanının ülkedeki toplam tarım alanına yakınlığı göze alındığında GSYİH'ye katkısı oldukça düşüktür. Potansiyelinin altında üretim yapmasına rağmen Türkiye, dünya su ürünleri üretiminin yüzde 0,43'ünü oluştururken, su ürünleri üretim miktarı bakımından dünyada 35'inci sırada, AB ülkeleri arasında ise 7'nci sırada yer almaktadır. Ülkemizde su ürünleri üretiminin büyük miktarı avcılıktan elde edilmekte olup, yıllar içinde artış göstermiştir. Ancak 2014 yılında üretim yüzde 11,6 oranında azalırken, yetiştirici-

lik yüzde 0,7 artmıştır<sup>27</sup>. Üretimin yaklaşık yüzde 43'ü deniz balıklarından, yüzde 6,5'i diğer deniz ürünlerinden, yüzde 6,7'si iç su ürünlerinden ve yüzde 43,8'i yetiştiricilikten elde edilmektedir. AB üye ülkeleri ile kıyaslandığında yetiştiricilik alanında 5'inci sırada yer alan Türkiye, BM Gıda ve Tarım Örgütü verilerine göre, kültür balığı üretimini Çin ve Hindistan'ın ardından en hızlı artıran 3'üncü ülke konumunda bulunmaktadır.

Kaynak ve filo yönetimi alanında, balıkçılık yönetimi kapsamında sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının benimsenmesi hedefiyle ulusal deniz araştırmaları stratejisi kabul edildiği raporda yer alırken, balıkçı teknelerinin avcılıktan çıkarılması programı çerçevesinde 820 geminin çıkarılması ile filo yönetimine yönelik önemli ilerleme kaydedilmiştir. Bakanlık ve TÜİK arasındaki ortak program sayesinde de deniz balıkçılığı verileri toplandıya başlanmıştır.

2015 yılı İlerleme Raporu'nda bu alandaki uyumun erken düzeyde olduğu ve geçen yıl kaynaklar ve filo yönetimi, denetim ve kontrol ile uluslararası anlaşmalar konusunda sınırlı düzeyde ilerleme kaydedildiği belirtilmektedir. Raporda ayrıca, Su Ürünleri Kanun Taslağı'nın kabul edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

## GENEL DEĞERLENDİRME

Türkiye uyum çabalarına, özellikle sektördeki kurumların yapılandırılmasına hız vermiş olsa da denetim ve kontrol alanlarındaki ilerlemede sınırlı kaldığı görülmektedir. AB ile müzakerelerde Balıkçılık faslı askıda olmasına rağmen Türkiye, bu sektördeki büyüme potansiyeli ve kaynakların verimli kullanımı konusunda gösterdiği çaba ile küresel alanda ekonomik olarak daha fazla yer edinmektedir. İhracatta yarattığı katma değer yönünden de büyük bir öneme sahip olan su ürünleri sektöründe 2009 yılından itibaren ciddi artışlar görülmektedir. İtalya, İspanya ve İngiltere gibi su ürünleri üretiminde önde gelen ülkeler de Türkiye'den su ürünleri ithal etmektedir. Balıkçılık alanında AB ile uyum konusunda sınırlı gelişme kaydeden Türkiye, ekonomik olarak AB ve dünya pazarında çok daha hızlı gelişme göstermektedir.

<sup>27</sup> TÜİK, "Su Ürünleri İstatistikleri 2014", Erişim Tarihi: 18.04.2016.



## FASIL 14: TAŞIMACILIK POLİTİKASI

*Taşımacılık Politikası faslı, AB müktesebatının önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Fasil siyasi blokaj nedeniyle açılmamış olmasına rağmen, Türkiye'nin bu alandaki AB müktesebatına uyum çalışmaları devam etmektedir. Özellikle AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı'nda ortaya koyulan düzenlemeler fasıl kapsamında AB'ye uyum çalışmalarını hızlandırmıştır. Hâlihazırda Türkiye, demiryolları başta olmak üzere, havayolları ve karayolları sektörlerinde getirdiği düzenlemelerle, fasıl kapsamında AB müktesebatına uyum düzeyini artırmayı hedeflemektedir.*

Fasil Adı	Taşımacılık Politikası
Fasil Numarası	14
Tarama Süreci	Tanıtıcı Tarama: 26-29 Haziran 2006 Ayrıntılı Tarama: 25-28 Eylül 2006
Açılış Kriteri (Gayri Resmî)	1. Demiryolu sektöründe AB müktesebatına tedrici uyum için net bir stratejinin geliştirilmesi (Strateji, altyapı yönetimi ve hizmetlerin sunumu işlevlerinin birbirinden ayrılmasına yönelik detaylı planları, hedef tarihleri ve aynı zamanda kurumsal kapasite geliştirme tedbirlerini içermelidir); 2. "Topluluk Tahsisi"nin tanınmasına yönelik bir sürece girilmesi ve Avrupa Tek Hava Sahası'na ilişkin AB mevzuatına tedrici uyuma yönelik net bir stratejinin geliştirilmesi (Strateji, Güneydoğu Akdeniz bölgesinde uygun düzeyde hava emniyetini sağlamaya yönelik gerekli iletişimin temini amacıyla kabul edilebilir bir teknik çözüm içermelidir).
Kapanış Kriteri	-
Açıl(a)mama Sebebi	Ek Protokol (2006)

### FASLIN KAPSAMI

Taşımacılık Politikası kapsamında, AB'nin Üye Devletleri arasında ürünlerin ve yolcuların serbest dolaşımının sağlanması amaçlanmaktadır. AB Taşımacılık Politikası kara, deniz, hava, demiryolları ve nehirler arası trafiği içermektedir. Fasılın temel prensipleri incelendiğinde özelleştirme ile taşımacılık piyasasının açılmasıyla beraber rekabetçi bir pazarın kurulması, öncelikli ulaştırma altyapılarında yatırımın teşvik edilmesi, ulaştırma altyapı-

rının daha verimli bir şekilde kullanılması için altyapı fiyatları ile vergilerin gözden geçirilmesi, gelişmiş bir yol güvenliği politikasının oluşturulması, taşımacılık sistemlerinin güvenliğinin sağlanması, yolcu haklarının korunması, yüksek fiyatlar nedeniyle olumsuz etkilerin azaltılması ve sektörde çalışan işçilerin iş güvenliğinin artırılması hedeflemektedir<sup>28</sup>.

AB Taşımacılık Politikası'nın temel hedefi; toplumun ekonomik, sosyal ve çevresel ihtiyaçlarına yanıt vermenin yanı sıra, bütünleşmiş ve rekabetçi bir taşımacılık sistemi kurmaktır. Söz konusu politika alanı, başta Türkiye olmak üzere, aday ülkeler için de önemini korumaktadır. Nitekim, AB üyelik müzakerelerindeki bir fasıl doğrudan taşımacılık alanı ile ilgili olmakla birlikte Türkiye'nin de önümüzdeki yıllarda AB ile taşımacılık alanındaki işbirliğini güçlendirme çabalarına hız vermesi beklenmektedir.

Fasılın önemli bir bölümünü oluşturan karayolu taşımacılığında; sürdürülebilir, etkin, güvenli politika ve çevreye olumsuz etkilerin dikkate alınması gibi temel ilkeler bulunmaktadır. Bu bağlamda, etkin karayolu yük ve yolcu taşımacılığının teşvik edilmesi, eşit şartlarda rekabete imkân tanınması, emniyetli ve çevre dostu teknik standartların uyumlaştırılması ve ayrımcılık yapılmaksızın karayolu taşımacılığı kurallarının uygulanmasının sağlanması hedeflenmektedir. Bu çerçevede AB mevzuatında, pazara ve mesleğe girişi öngören 1071/2009, 1072/2009 ve 1073/2009 sayılı AB Tüzükleri, çalışma saatleri, sürüş ve dinlenme süreleri ve sayısal takigraf kullanımını öngören 3821/85 sayılı Tüzük; asgari yıllık araç vergileri ve geçiş ücretleri ile kullanıcı bedelleri 1999/62/EC sayılı Yönerge; sürücü belgeleri 2006/126/EC sayılı Yönerge, tehlikeli malların karayolu ile taşınması 2008/68/EC sayılı Yönerge ve araçların azami ağırlık ve boyutları 96/53/EC sayılı Yönerge ile düzenlemektedir.

Taşımacılık Politikası fasılının diğer bir bölümü demiryolu taşımacılığında oluşmaktadır. Bu kapsamda AB mevzuatında, piyasanın serbestleşmesi, kurumsal yapılanma, demiryolu emniyeti, İç Pazar, yük taşımacılığı, yolcu hakları ile istihdam ve çalışma şartlarıyla ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. Örneğin, piyasanın serbestleşmesi alanında AB çapında temel mevzuat Avrupa Tek Demiryolu Alanı'nı kuran 2012/34/EU sayılı Yönerge ile düzen-

<sup>28</sup> Avrupa Komisyonu, "Evaluation of the Common Transport Policy (CTP) of the EU from 2000 to 2008 and analysis of the evolution and structure of the European transport sector in the context of the long-term development of the CTP", 2009.



lenmektedir. 1990'lı yıllarda demiryolu taşımacılığının pek çok üye ülkede devlet tekelinde bulunması nedeniyle piyasaya açılımında kademeli bir yol izlenmişti. Örneğin, önce yük taşımacılığı, daha sonra yolcu taşımacılığı rekabete açılmıştır. Hâlihazırda, birçok AB üye ülkesinde yolcu taşımacılığı tam olarak rekabete açık olmamasına rağmen, 4'üncü Demiryolu Paketi ile ulusal demiryolu piyasalarının rekabete açılması öngörülmektedir.

Faslin üçüncü alanı denizyolu taşımacılığından oluşmaktadır. Sektörde uluslararası çapta alınan kararların ve mevzuatın daha kapsamlı olması nedeniyle, AB mevzuatında ILO ve IMO düzenlemeleri yer almaktadır. Denizyolu taşımacılığı mevzuatında, piyasanın düzenlenmesi, haksız rekabetin önlenmesi, denizyolu emniyeti ve güvenliği, çalışma şartları ve deniz çevresinin korunması gibi alanlar düzenlenmektedir. Batı Avrupa sahillerinde 2000'li yıllardan itibaren yük taşımacılığına ilişkin *Erika* ve *Prestige* kazalarının yaşanması ile beraber Avrupa Komisyonu, denizyolu emniyetine ilişkin mevzuat paketlerini kabul etmiştir. 23 Nisan 2009 tarihinde kabul edilen Üçüncü Denizcilik Emniyeti Paketi (*Third Maritime Safety Package*) ile bayrak devleti ve liman devleti kuralları, kaza inceleme, taşıyıcının sorumlulukları, sigorta ve trafik izleme gibi konuları düzenlenmektedir. 2012 yılında ise İtalya sahillerinde *Costa Concordia* felaketinin yaşanmasının ardından Komisyon yolcu taşımacılığına ilişkin deniz emniyetini öncelikli gündem maddesi olarak masaya yatırmış ve Avrupa Parlamentosu'nda da bu konu ayrıca ele alınmıştır. Komisyon tarafından yayımlanan "2018 yılına Kadar AB Denizyolu Taşımacılığının Stratejik Hedefleri ve Önerileri" ile beraber, AB'nin uluslararası piyasada daha rekabetçi, güvenli, temiz ve kaliteli denizyolu taşımacılığı hizmetlerinin sağlanması öngörülmektedir.

Taşımacılık Politikası faslı ayrıca havayolu taşımacılığı mevzuatını da içermektedir. Sektörün temel ilkeleri; pazara erişim, hava trafik yönetimi, havacılık emniyeti, havacılık güvenliği, çevre, yer hizmetleri ve tüketicinin korunmasından oluşmaktadır. AB, havacılık sektöründe üye ülkeler arasında pazar entegrasyonunun sağlanmasını ve sektörün serbest bir piyasa haline getirilmesini hedeflemektedir.

## TÜRKİYE’NİN MEVCUT UYUM DÜZEYİ

Türkiye’de söz konusu fasıla ilişkin son yıllarda önemli gelişmeler yaşanmıştır. Türkiye’nin AB’nin Taşımacılık Politikası ile uyumu ve bu alanda gerçekleştirilmesi gereken hedefler, revize edilen Katılım Ortaklığı Belgesi’nde ve Ulusal Program’da yer almaktadır. Bu çerçevede, Türkiye’nin ulaştırma altyapı ihtiyaçlarına ilişkin program, başta Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı olmak üzere, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı’nın işbirliği ile yürütülmektedir. Söz konusu çalışmalar, AB’nin Trans-Avrupa Ağları çerçevesinde devam etmektedir. Komisyon tarafından hazırlanan ilerleme raporlarında, Taşımacılık Politikası, Trans-Avrupa Ağları ile birlikte bu alandaki gelişmelerin irdelendiği iki temel faslı kapsamaktadır.

2010 yılı İlerleme Raporu’nda, demiryolu sektörü dışında taşımacılık sektöründe bazı ilerlemeler kaydedildiği belirtilmektedir. 2010 yılı İlerleme Raporu’nda havacılık, denizcilik ve karayolu sektöründe mevzuat uyumunun ileri bir düzeye taşındığı vurgulanırken, politika ile ilgili bölümde özellikle havacılık alanındaki birtakım gelişmelerin altı çizilmiştir. Taraflar arasında havacılık alanında Yatay Anlaşma’nın 25 Mart 2010 tarihinde parafe edilmiş olması ve Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü’nün teknik kapasitesini artırmış olması raporda olumlu bulunan noktalar arasında yer almaktadır. Buna ilaveten, karayolu taşımacılığıyla ilgili olarak; Türkiye’nin Tehlikeli Maddelerin Karayoluyla Uluslararası Taşınmasına İlişkin Avrupa Anlaşması’na Mart 2010 tarihinden itibaren taraf olması, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı’nda Dijital Takigraf Sistemi’nin kurulması ve takigraf cihazlarının uluslararası taşımacılık hizmeti sağlayan araçlarda kullanılmasına ilişkin uygulama yasaının 21 Mayıs 2010 itibarıyla yürürlüğe girmesi sınırlı olsa da ilerleme kaydedilen alanlar olarak öne çıkmaktadır.

2015 yılı İlerleme Raporu’nda, Türkiye’nin taşımacılık alanında orta düzeyde uyumlu olduğu belirtilmektedir. Bu çerçevede, özellikle sivil havacılık alanında yaşanan bir takım olumlu gelişmelere dikkat çekilmektedir. Buna karşın, demiryolu sektöründe halen yeterli düzeyde hukuki ve kurumsal uyum sağlanamadığına da işaret edilmektedir. Bu bağlamda Komisyon, Türkiye’nin şu belirtilen noktalara odaklanması için çağrıda bulunmaktadır:

- Demiryolu alanında AB müktesebatı ile uyumun oluşması için daha fazla çaba harcanarak yeni kanunların yürürlüğe koyulması;

- AB ile işbirliğinin iyileştirilmesi, özellikle sivil havacılık alanında Avrupa Havacılık Emniyeti Ajansı ile bir arada hareket edilmesi.

Kara taşımacılığı alanında, Türkiye'nin ADR (tehlikeli maddeler) ile ilgili olan mevzuatının geliştirildiğine ve mevzuatın AB müktesebatı ile uyumlu hale getirilmesine devam edildiğine işaret edilmektedir. Buna ilaveten, TIR sürücülerine, bu alandaki profesyonelliklerini pekiştirmeleri amacıyla verilen eğitim kapasitesinin artırıldığı dile getirilmektedir.

Ayrıca demiryolu taşımacılığı alanında, demiryollarının liberalleşmesini öngören kanunun AB müktesebatı ile uyumlu olmadığı ifade edilmektedir. Söz konusu kanunun rekabetçi ve şeffaf bir pazarın geliştirilmesi için gerekli şartları yerine getirmediği belirtilmektedir. TCDD'nin halen kanun ile birlikte bağımsızlaştırılmadığına işaret edilmektedir. AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı'nın Ocak 2016-Aralık 2019 dönemine ait çalışmalarda, TCDD Taşımacılık A.Ş.'nin 2016 yılının ikinci yarısında faaliyete geçmesi beklenmektedir. Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü'nün Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'ndan bağımsızlığından henüz yeterince faydalanmadığı ve halen hem uyum hem de emniyet otoritesi olarak çalıştığı belirtilmektedir. Söz konusu alanda daha fazla uyumun sağlanmasının önemine işaret edilmektedir.

İntermodal taşımacılığın teşvik edilmesi için gereken mevzuatın da halen geliştirilmediği dile getirilmektedir. Bu kapsamda Tehlikeli Mal ve Kombi-ne Taşımacılık Düzenleme Genel Müdürlüğü'nün daha fazla güçlendirilmesinin gerekliliği vurgulanmaktadır.

Hava taşımacılığı alanında, hava taşımacılığı hizmetlerine ilişkin olarak yapılan AB Yatay Anlaşması'nın Türkiye tarafından halen imzalanmadığına işaret edilirken, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nün kapasitesindeki artışın Türk sivil havacılık sektörünün boyutu ve büyümesi ile sınırlı olmadığına dikkat çekilmektedir. Buna rağmen raporda Türkiye'nin, yabancı hava taşıtları konusunda Avrupa Havacılık Emniyeti Ajansı ile iyi derecede uyum sağladığına, ancak hava mürettebatı ile ilgili henüz yeterli uyumun olmadığına işaret edilmektedir.

Bunun dışında, Türkiye ile GKRY'de bulunan hava trafik kontrol merkezleri arasında irtibatın sağlanmamasının Lefkoşa uçuş bilgi bölgesindeki hava

emniyetini halen ciddi şekilde etkilediğine dikkat çekilmektedir. Rapor, bu konuda ivedi şekilde operasyonel bir çözümün bulunmasının gerekliliğini dile getirmektedir.

Deniz taşımacılığı alanında, Türkiye'nin Uluslararası Denizcilik Örgütü'nün tüm konvansiyonlarına taraf olmasının önem arz ettiğine dikkat çekilmektedir. Türkiye'nin halen, gemilere ilişkin prosedürler konusunda AB müktesebatı ile yeterli uyumu sağlayamadığı ifade edilmektedir. Hava taşımacılığı alanında da belirtildiği üzere, GKRY'nin gemi ve uçaklarına yönelik kısıtlamalarını kaldırması için Türkiye'ye çağrıda bulunurken, kısıtlamaların kaldırılmaması halinde, bu alanda müktesebat ile daha fazla uyumun sağlanamayacağı dile getirilmektedir.

AB Bakanlığı tarafından 2014 yılında yayımlanan AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı'nda, Taşımacılık Politikası alanında da 2015-2019 yılları arasında çeşitli yasaların onaylanması öngörülmektedir. Bilindiği üzere, 2014 yılında Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından, ulusal ve uluslararası pazarlarda yük hareketinin sağlıklı gelişimini sağlamak üzere entegre bir kombine taşımacılık sisteminin oluşturulması amacıyla Kombine Taşımacılık Strateji Belgesi yayımlanmıştır. Kombine Yük Taşımacılığı Yönetmeliği, Türkiye'de bütünleşik, dengeli, çevreyle dost, emniyetli ve sürdürülebilir bir taşıma sisteminin oluşturulmasını hedeflemektedir<sup>29</sup>.

Aynı zamanda, Kombine Yük Taşımacılığı Yönetmeliği ve Karayolları Trafik Yönetmeliği'nde değişiklik yapılmasını öngören bir yasa yürürlüğe girmiştir. İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan söz konusu yasa, ülkemizde sürücü belgelerine ve trafik kazalarında hayatını kaybedenlere ilişkin tutulan verilerin AB ile uyumlu hale getirilmesi amacıyla 2968 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda 2013 yılında yapılan değişikliklere yönelik uyumlaştırmayı amaçlamaktadır.

Bunlarla beraber demiryolu taşımacılığı ile ilgili çeşitli mevzuatlar üzerinde başta AB Bakanlığı olmak üzere farklı kurumlar yoğun mesai harcamaktadır. Bu kapsamda, 16 Temmuz 2015 tarihinde Tehlikeli Maddelerin Demiryoluyla Taşınması Yönetmeliği, 19 Kasım 2015 tarihinde Demiryolu Emniyet Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir. Demiryolu Lisanslama Yönetmeliği'nin

<sup>29</sup> T.C. AB Bakanlığı, "AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı: Ocak 2016 - Aralık 2019".

ise oylanıp yürürlüğe girmesi beklenmektedir. Bu çerçevede, Türkiye'nin demiryolu taşımacılığı sektörünün güvenlik, emniyet ve hizmet standartlarının AB ile uyumlaşması hedeflenmektedir.

Hava taşımacılığı alanında 9 Ocak 2016 tarihinde Genel Havacılık Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılmasını Dair Yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Aynı şekilde Uçak Pilotu Lisans Yönetmeliği'nde değişiklik yapılmasını öngören yasa tasarısı da gündemdedir. Bu yönetmelik ile uçaklarda görev yapan uçuş ekibinin lisans edinimi prosedüründe AB müktesebatına uyum sağlanması hedeflenmektedir.

### GENEL DEĞERLENDİRME

Bu başlığa ilişkin uyum düzeyi AB Bakanlığı'nın yayımladığı AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı'nda ortaya koyulan düzenlemeler ile ivme kazanmıştır. 2005 yılında AB ile katılım müzakerelerine başlamış olan Türkiye, Taşımacılık Politikası faslının açılmamasına rağmen, bu alanında önemli adımlar atmıştır. Hâlihazırda Türkiye, demiryolları başta olmak üzere, havayolları ve karayolları sektörlerinde getirdiği düzenlemelerle, fasıl kapsamında AB müktesebatına uyum düzeyini artırmayı hedeflemektedir. 2019 yılına kadar Taşımacılık Politikası faslı kapsamında çeşitli mevzuatın onaylanması ve yürürlüğe girmesi öngörülmektedir. 2016 yılının birinci yarısında yayımlanması öngörülen Tehlikeli Madde Taşımacılığı Denetim Yönetmeliği bu alanda oldukça önemli bir adım olarak görülmektedir. Aynı zamanda, karayolu, denizyolu ve hava taşımacılığı sektörlerinde de çeşitli düzenlemelerin yürürlüğe girmesi öngörülmektedir.



CMA CGM

SECCO

20

CMA CGM

CHINA SHIPPING

CHINA

CHINA SHIPPING

EN

SECCO

SECCO

CHINA SHIPPING

CHINA SHIPPING

CHINA SHIPPING

lex

K

## FASIL 29: GÜMRÜK BİRLİĞİ

*Gümrük Birliği faslı kapsamında, gümrük alanının işleyişi ve ürünlerin giriş ve çıkışında alanın dış sınırlarının korunması ve kontrol edilmesi amaçlanmaktadır. Türkiye-AB Gümrük Birliği sonucunda, Türkiye'nin bu fasıla ilişkin AB müktesebatına uyumu yüksek düzeyde nitelendirilmektedir.*

Fasıl Adı	Gümrük Birliği
Fasıl Numarası	29
Tarama Süreci	Tanıttıcı Tarama: 16-20 Ocak 2006 Ayrıntılı Tarama: 13-14 Mart 2006
Açılış Kriteri	Türkiye tarafından gümrük bölgesine giriş yapan yolculara gümrüksüz satış mağazalarında satılan 1/95 Ortaklık Konseyi Kararı kapsamındaki ürünlere uygulanan gümrük vergisi muafiyetinin kaldırılması.
Kapanış Kriteri	-
Açıl(a)mama Sebebi	Ek Protokol (2006)

### FASLIN KAPSAMI

Gümrük Birliği faslı, gümrük alanının iyi işleyişinin sağlanması ve ürünlerin giriş ve çıkışlarında bu alanın dış sınırlarının etkin bir şekilde korunması ve kontrol edilmesine ilişkin yasal düzenlemeleri içermektedir. Bu düzenlemeler, Gümrük Kodu ve uygulamaya ilişkin hükümler, kombine nomenklatür, ortak gümrük tarifeleri ve tarife sınıflandırması, gümrük vergisi muafiyeti, vergi askıya alma rejimi ve bazı tarife kotalarının yanı sıra korsan ve taklit malların gümrük kontrolleri, uyuşturucu yapımında kullanılan maddeler ve kültürel malların ihracatına ilişkin hükümleri içermektedir. Ayrıca gümrük ve transit konularında karşılıklı idari yardımlar da bu fasıl kapsamında değerlendirilmektedir<sup>30</sup>.

Aday ülkelerin Gümrük Birliği faslına ilişkin uyumu incelenirken, söz konusu ülkelerin gerekli uygulama ve yürütme kapasitelerine sahip olup olmadıkları öncelikli olarak dikkate alınmaktadır. Bu kapsamda, özellikle donanımlı gümrük sistemlerine erişimi sağlayan bağlantıların oluşturulmuş

<sup>30</sup> Avrupa Komisyonu, "Conditions for membership: Chapters of the acquis", Erişim Tarihi: 19.04.2015.

olması büyük önem teşkil etmektedir. Bu düzenlemeler, AB'nin bilgi teknolojisi sistemleri ile ileride karşılıklı bağlantıya geçilebilmesi ve birlikte çalışılabilmesi açılarından gerekli olarak değerlendirilmektedir. Bu fasıl kapsamında dikkate alınan bir diğer önemli husus da gümrük hizmetlerinin, AB müktesebatının ilgili alanlarında (örneğin; dış ticaret) belirlenen kurallarını uygulayıp yürütebilecek yeterli kapasiteye sahip olması şeklinde tanımlanmaktadır<sup>31</sup>.

## TÜRKİYE'NİN MEVCUT UYUM DÜZEYİ

Türkiye ile AB arasında Gümrük Birliği'ni tesis eden 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'ndan doğan yükümlülükler sonucunda Türkiye, Gümrük Birliği faslında önemli mevzuat uyum çalışmalarına imza atmıştır. Üstelik Gümrük Birliği kapsamında yürütülen uyum çalışmaları, AB müktesebatının, Malların Serbest Dolaşımı, Rekabet ve Dış İlişkiler gibi başka fasıllarında da Türkiye'nin önemli düzeyde ilerleme kaydetmesini sağlamıştır. Bilindiği üzere, Türkiye-AB Gümrük Birliği kapsamında taraflar arasında ithal ve ihraç edilen sanayi ve işlenmiş tarım ürünleri üzerine uygulanan gümrük vergileri, miktar kısıtlamaları ve eş etkili tedbirlerin kaldırılarak söz konusu ürünlerin serbest dolaşımı sağlanmıştır. Gümrük Birliği çerçevesinde ayrıca Türkiye, AB'nin gümrük mevzuatını ve üçüncü ülkelere uyguladığı ortak gümrük tarifelerini benimsemeyi kabul etmiştir. Ayrıca Türkiye rekabet, fikri mülkiyet hakları ve vergi alanlarındaki mevzuatları da uyumlaştırma yükümlülüğünü üstlenmiştir.

Gümrük Birliği faslının Tanıtıcı Tarama Toplantısı 31 Ocak-1 Şubat 2006, Ayrıntılı Tarama Toplantısı ise 13-14 Mart 2006 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir. Ardından, 11 Mayıs 2007 tarihinde Almanya AB Dönem Başkanlığı'nda Gümrük Birliği faslına ilişkin Türkiye'ye bir teknik açılış kriteri sunulmuştur. Fasılın müzakerelere açılabilmesi için, Türkiye'nin gümrük bölgesine giriş yapan yolculara gümrüksüz satış mağazalarında satılan 1/95 Ortaklık Konseyi Kararı kapsamındaki ürünlere uyguladığı gümrük vergisi muafiyetini kaldırması istenilmektedir.

---

<sup>31</sup> A.g.e.



Gümrük Birliği sonucunda, Türkiye'nin gümrük mevzuatı alanındaki genel uyum düzeyi yüksek seviyededir. Nitekim, geçtiğimiz yıllar içinde de Türkiye, gümrük mevzuatını AB müktesebatıyla uyumlaştırmak için önemli reformlar hayata geçirmiştir. Bunun en önemli örneğini Türkiye'nin gümrük hizmetlerinde "Tek Pencere" sistemine geçmesi oluşturmaktadır. Bu sistem sayesinde ithal ya da ihraç edilen ürünlere ilişkin bilgiler tek bir temas noktasından verilmektedir. Şöyle ki; ithal ya da ihraç edilen ürünler için gerekli bilgi ve belgeler, uluslararası geçerliliği olan standart bir formatta tek bir başvuru noktasına sunulmaktadır. Gerekli onayın ve belgelerin ilgili kurumlar tarafından Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'na elektronik ortamda gönderilmesiyle doğrudan gümrük işlemlerinde kullanılması ve takibi sağlanmaktadır. 2016 yılında "Tek Pencere" uygulanmaya konulması öngörülen<sup>32</sup> bu yeni sistem ile gümrük işlemleri süreçlerinin kolaylaştırılmasının yanı sıra belgede sahteciliğin de önlenmesi amaçlanmaktadır.

Gümrük mevzuat uyum çalışmaları açısından, Gümrük Kanunu, Birliğin Gümrük Kodu ile halen uyumlaştırılmamıştır. Ancak Türkiye'nin AB Gümrük Kodu'na uyum sağlamaya yönelik hazırlıkları başlatması önemli bir sürece işaretler. Nitekim, 2016 yılı içinde, Gümrük Birliği faslına ilişkin birincil mevzuata uyum çalışmaları kapsamında, 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nda değişiklik yapılarak, yeni Gümrük Kanunu ile Birlik Gümrük Kodu'na ilişkin AB müktesebatına uyumun sağlanması hedeflenmiştir<sup>33</sup>. Bu çalışmalar kapsamında, gerekli yeni düzenlemelerin ve usullerin belirlenmesi için de 29601 sayılı Gümrük Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik 22 Ocak 2016 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Gümrük mevzuatı alanında yapılan uyum çalışmaları kapsamında kaydedilen bir önemli gelişme de Türkiye'nin Aralık 2012'de Ortak Transit Sözleşmesi'ne taraf olması ve aynı zamanda Sözleşmeye taraf olan ülkelerde gümrük işlemlerinde kullanılması zorunlu Yeni Bilgisayarlı Transit Sistemi'ni (*New Computerised Transit System*) uygulamaya başlamasıdır. Böylelikle, Türkiye ile Ortak Transit Sözleşmesi'ne taraf olan AB ve EFTA üyesi ülkeler

<sup>32</sup> T.C. AB Bakanlığı, "AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı: Ocak 2016-Aralık 2019".

<sup>33</sup> T.C. AB Bakanlığı, "AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı: II. Aşama (Haziran 2015-Haziran 2019)".

(İzlanda, Norveç, İsviçre ve Lihtenştayn) arasında serbest dolaşan ürünlerin transit işlemlerini hızlandırmak ve basitleştirmek için ortak bir transit prosedürü uygulanmaktadır.

Tüm bu olumlu gelişmelere rağmen, Avrupa Komisyonu'nun yayımladığı 2015 yılı İlerleme Raporu'nda bazı gümrük kurallarında halen AB müktesebatı ile tam uyum sağlanmadığına dikkat çekilmiştir. Avrupalı yetkililer açısından, Türkiye'nin serbest bölgelere ilişkin kurallar ve vergi muafiyeti mevzuatının AB müktesebatı ile tam uyumlu olmaması önemli bir sorunu yansıtmaktadır. Türkiye'ye bu konuya ilişkin yöneltilen eleştiriler kapsamında, özellikle giriş noktalarındaki gümrüksüz satış mağazalarına izin veren Türk vergi muafiyeti mevzuatının sadece AB müktesebatı ile uyumlu olmayıp aynı zamanda Türkiye'nin Gümrük Birliği yükümlüklerine aykırı düştüğü ifade edilmektedir. Gümrük Birliği faslına ilişkin sunulan teknik açılış kriterinin de bu alana ilişkin olduğunu belirtmek gerekir. Vergi muafiyeti ve serbest bölgeler alanlarındaki eksiklerin yanı sıra, Türkiye'nin gözetim tedbirleri ve tarife kotalarına yönelik mevzuatını uyumlaştırması gerekmektedir<sup>34</sup>.

Yukarıda sıralanan mevzuat çalışmalarının yanı sıra, Türkiye, gümrük idaresinin idari ve operasyonel kapasitesinin güçlendirilmeye yönelik geçtiğimiz son birkaç yılda birtakım önemli girişimlerde bulunmuştur. Bu çalışmalar kapsamında, bir yandan güvenlik ile ilgili operasyonlara ağırlık verilirken, öte yandan yasa dışı işlemler ve kaçakçılıkla daha etkin mücadele edebilmek amacıyla gümrük uygulama kapasitesini güçlendirici önlemler alınmıştır. 2013 yılında özellikle kaçak deniz operasyonlarına yönelik kapasiteyi artırmak için çok sayıda devriye aracı ve bot satın alınmıştır. Ayrıca, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın operasyonel kapasitesini ve teknik donanımını artırmak adına Türkiye'nin farklı havalimanlarına yerleştirilmek üzere bagaj ve kargo tarama sistemleri yerleştirilmiştir<sup>35</sup>.

Yerel risk yönetimi alanında da Türkiye, yerel risk ve geri bildirim kapasitesini iyileştirmeye yönelik bazı önemli reformları hayata geçirmiştir. Bu kapsamda, örneğin, 2012 yılında, Türk Gümrük İdaresi'nin yerel risk analizi ve

<sup>34</sup> Avrupa Komisyonu, "Turkey 2015 Report", SWD (2015) 216 final, 10.11.2015.

<sup>35</sup> T.C. AB Bakanlığı, "Türkiye Tarafından Hazırlanan 2012 Yılı İlerleme Raporu: Yapılan Çalışmalar ve Kaydedilen İlerlemeler", Ocak 2013.

geri bildirim kapasitesini artırma hedefi doğrultusunda bölge müdürlükleri bünyesinde Yerel Risk Analizi Birimleri oluşturulmuştur. Ayrıca Türkiye’de 1 Ocak 2012 itibarıyla ürünlerin giriş ve çıkışlarından önce verilen gümrük beyanlarının artık elektronik uygulamaya geçmesiyle birlikte risk analizinin gerçek zamanda yapılması imkânı sağlanmıştır. Diğer önemli gelişme, 2013 yılında risk analiz birimlerinde çalışanlara yönelik bir Risk Analizi Rehberi’nin hazırlanması olmuştur. Söz konusu rehberde, analiz ve yakalama örnekleri sunularak risk analizinin nasıl yapılması gerektiğine ilişkin detaylı bilgiler bulunmaktadır<sup>36</sup>.

Ancak tüm bu olumlu gelişmelere karşın, Avrupa Komisyonu’nun yayımladığı 2015 yılı İlerleme Raporu’nda, güvenlik ve emniyet nedeniyle gümrük laboratuvarlarına gönderilen gümrük beyanlarının sayısının artması sonucunda gümrüklerde gecikmelerin yaşandığına dikkat çekilmektedir.

İdari ve operasyonel kapasiteyi güçlendirmeye yönelik yürütülen çalışmalara rağmen, gümrüklerde fikri mülkiyet haklarının korunmasına ilişkin uygulamalarda birçok eksiklik bulunmaktadır. Avrupa Komisyonu’nun yayımladığı 2015 yılı İlerleme Raporu’nda fikri mülkiyet hakları alanındaki gümrük mevzuatının uyumlaştırılması açısından daha fazla adım atılması gerektiği belirtilmiştir. Fikri mülkiyet haklarının gümrüklerde uygulanmasına ilişkin hak sahiplerinin şikâyetlerinin sunulduğu elektronik başvuru sistemi etkin bir şekilde işlemeye devam etmektedir. Ancak, özellikle res’en yapılan gümrük kontrolleri esnasında fikri mülkiyet hakları uygulamalarının iyileştirilmesi gerekmektedir<sup>37</sup>.

Bunun yanı sıra, Gümrük Birliği faslında, Türkiye’nin AB müktesebatıyla uyumlu hale getirmesi beklenen bir diğer alan da, Türkiye’nin AB’nin bilgi teknolojileri sistemlerini bir an önce kullanmaya başlamasıdır.

Tüm bu çalışmalardan yola çıkıldığında, Türkiye’nin, Gümrük Birliği faslına ilişkin mevzuat uyumlaştırma çalışmalarına devam edeceği anlaşılmaktadır. Nitekim, AB Bakanlığı’nın açıkladığı Yeni AB Stratejisi kapsamında hazırlanan eylem planları ile bu fasıla ilişkin 2016-2019 dönemi için birtakım

<sup>36</sup> A.g.e.

<sup>37</sup> Avrupa Komisyonu, “Turkey 2014 Progress Report”, SWD (2014) 307 final, 08.10.2014.

birincil ve ikincil mevzuat çalışmalarının hayatta geçirilmesi söz konusudur. Gümrük Birliği faslına ilişkin öngörülen bir diğer çalışma da, 2019 yılına-kadar Gümrük Yönetmeliği'nde değişiklik yapılarak, yeni Gümrük Kanunu'nun kabul edilmesiyle yapılacak düzenleme ve uygulama usullerinin belirlenmesidir<sup>38</sup>.

Ayrıca 2017 yılında Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı kapsamında Türk Gümrük İdaresi'nin Modernizasyonu VIII Projesi çerçevesinde birçok önemli çalışmanın gerçekleştirilmesi beklenmektedir. Özellikle fikri mülkiyet haklarının gümrüklerde uygulanmasına ilişkin mevzuatının AB müktesebatına uyum seviyesini artırmak, sahtecilik ve korsanla mücadele alanlarında teknik ve idari kapasitenin geliştirilmesi çalışmaları ön plandadır. Bu proje kapsamında, yeniden kurumsal yapılandırma, insan kaynakları yönetiminin iyileştirilmesi ve kurumsal yönetimin altyapısının geliştirilmesine yönelik çalışmalara da ağırlık verilmesi söz konudur. Bunların yanı sıra, gümrük laboratuvarlarının teknik ve idari açıdan da geliştirilmesi planlanmaktadır. Ayrıca Birlik Gümrük Kodu'nun daha etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gümrük borçlarının kaldırılması, geri ödenmesi ve tahsil edilmesinin güçlendirilmesine yönelik önlemlerin de alınması öngörülmektedir<sup>39</sup>. Son olarak Gümrük Birliği kapsamında, Türkiye'den Ankara Anlaşması'nın Ek Protokolü'ne ilişkin taahhütlerinin yerine getirilmesi beklenmektedir.

## GENEL DEĞERLENDİRME

AB ve Türkiye arasında kurulan Gümrük Birliği sonucunda, Türkiye'nin gümrük mevzuatı alanındaki uyum düzeyinin yüksek olduğunu söylemek mümkün. Aynı şekilde geçtiğimiz son birkaç yıl içinde Türkiye'nin idari ve operasyonel kapasitesini güçlendirilmesi açısından önemli ilerlemeler kaydedilmiştir.

Türkiye'nin özellikle serbest ticaret bölgeleri, vergi muafiyeti, gözetim tedbirleri ve tarife kotaları gibi alanlarda AB müktesebatıyla daha fazla uyum sağlaması gerekmektedir. Ayrıca Türkiye'nin gümrük kontrolleri esnasında fikri mülkiyet haklarının daha etkin bir şekilde kullanması için mevcut ön-

<sup>38</sup> T.C. AB Bakanlığı, "AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı: Ocak 2016 – Aralık 2019".

<sup>39</sup> T.C. AB Bakanlığı, "AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı: II. Aşama (Haziran 2015-Haziran 2019)".

lemleri artırması gerekmektedir. Önümüzdeki iki yıl içinde AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı kapsamında özellikle fikri mülkiyet haklarının gümrüklerde uygulanmasına ilişkin mevzuatın, AB müktesebatına uyum düzeyinin artırılmasına ilişkin hususun öngörülen çalışmalar arasında yer alması önemli bir gelişme olarak öne çıkmaktadır.



## FASIL 30: DIŞ İLİŞKİLER

*Diş İlişkiler faslı kapsamında, bir yandan üçüncü ölkeler ve uluslararası örgütlerle ticari, ekonomik ilişkiler ve işbirliği, diğer yandan da kalkınma politikası ve üçüncü ölkelere yönelik yapılan yardımlar ele alınmaktadır. Türkiye'nin uyum düzeyinin yüksek olarak nitelendirildiği bu fasıl, Ek Protokol'ün tam olarak uygulandığı teyit edilene kadar müzakerelerin askıya alındığı sekiz fasıldan biridir.*

Fasıl Adı	Diş İlişkiler
Fasıl Numarası	30
Tarama Süreci	Tanıttıcı Tarama: 10 Temmuz 2006 Ayrıntılı Tarama: 13 Eylül 2006
Açılış Kriteri (Gayri Resmî)	Türkiye'nin Gümrük Birliği iŐiŐare mekanizmasından tam olarak yararlanması ve başta DTÖ olmak üzere mal ticaretine yönelik çok taraflı müzakerelerde Türkiye'nin, tutumunun AB ile uyumlu hale getirilmesini teminen iŐiŐarelerde bulunması.
Kapanış Kriteri	-
Açıl(a)mama Sebebi	Ek Protokol (2006)

### FASLIN KAPSAMI

Diş İlişkiler faslı, AB'nin üçüncü ölkeler ve başta DTÖ ve OECD olmak üzere uluslararası örgütler ile geliŐtirilen ekonomik ve ticari ilişkilerinin yanı sıra, diğer ölkelere yönelik yapılan yardımlarla ilgili düzenlemeleri kapsamaktadır. Bu bağlamda, Diş İlişkiler faslına ilişkin müktesebatın büyük kısmının doğrudan bağlayıcı nitelikte olduğu söylenebilir. Şöyle ki; AB'nin bu alandaki yasal düzenlemeleri esasında, AB'nin çok taraflı ve ikili ticari anlaşmalarından doğan hükümlerden oluşmaktadır. Kalkınma politikası ve insani yardımlar alanlarında ise üye ölkelerin AB düzenlemelerine ve uluslararası hükümlere uyum sağlamaları ve AB'nin kalkınma ve insani yardım politikalarına katılabilecek kapasiteye sahip olmaları talep edilmektedir<sup>40</sup>.

Bu bağlamda, aday ölkelerin, üçüncü ölkelere yönelik politikalarını ve uluslararası örgütler nezdindeki pozisyonlarını aşamalı olarak AB ve üye

<sup>40</sup> Avrupa Komisyonu, "Conditions for membership: Chapters of the acquis", Erişim Tarihi: 31.05.2015.

ülkelerin benimsediği politika ve pozisyonlara uyumlu hale getirmeleri beklenmektedir. Bir başka ifade ile ortak ticaret politikası alanında, aday ülkelerden, DTÖ yükümlülüklerini karşılama, AB'nin üçüncü ülkelerle yaptığı ikili ya da çok taraflı anlaşmaları üstlenmeleri, AB'nin dış ticaret rejimini kabul etmeleri ve AB'nin Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi (GTS) uygulamalarını Birliğe katılmadan hemen sonra yürürlüğe koyacak şekilde gerekli düzenlemeleri gerçekleştirmeleri gerekmektedir. Kalkınma ve insani yardımlar alanlarında ise aday ülkelerin AB'nin üçüncü ülkelere yönelik politikalarına ve yasal düzenlemelerine yine aşamalı olarak uyum sağlama-ları talep edilmektedir.

### TÜRKİYE'NİN MEVCUT UYUM DÜZEYİ

Dış İlişkiler faslı Tarama Sonu Raporu henüz Konsey tarafından onaylanmadığı için resmi olarak Türkiye'ye iletilmemiştir. Ancak faslın Tanıtıcı Tarama Toplantısı 10 Temmuz 2006 tarihinde, Ayrıntılı Tarama Toplantısı ise 13 Eylül 2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Resmi olmayan bilgilere göre, bu fasla ilişkin bir açılış kriteri öngörülmektedir.

Türkiye'nin, Gümrük Birliği istişare mekanizmasından tam olarak yararlanması gerektiği düşüncesiyle başta DTÖ olmak üzere, mal ticaretine yönelik çok taraflı müzakerelerde pozisyonunu AB ile uyumlu hale getirmesini teminen istişarelerde bulunması gerektiği<sup>41</sup> öne sürülmektedir. Ancak Türkiye'nin GKRY'ye yönelik uyguladığı kısıtlamalar sonucunda, AB Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi tarafından 11 Aralık 2006 tarihinde kabul edilen ve daha sonra AB Zirvesi'nde onaylanan karar ile Türkiye'nin Ek Protokol'den doğan taahhütlerini tam olarak yerine getirdiği teyit edilinceye kadar bu fasılda müzakerelerin başlatılması, AB Konseyi tarafından engellenmektedir.

Türkiye-AB Gümrük Birliği sayesinde, Türkiye'nin, özellikle AB Ortak Ticaret Politikası'na uyumunun yüksek seviyeye ulaşmış olduğu görülmektedir. Ancak ortak ticaret politikasına uyum çerçevesinde, Türkiye'nin OECD, DTÖ ve özellikle Doha Kalkınma Gündemi'ne ilişkin olarak AB ile mev-

<sup>41</sup> T.C. AB Bakanlığı, "AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı: I. Aşama (Kasım 2014 - Haziran 2015)".



cut koordinasyon seviyesinin daha da güçlendirmesi beklenilmektedir. Öte yandan, Avrupalı yetkililer tarafından, Türkiye'nin GATS taahhütlerinin AB'ninkilerle tam olarak uyumlu olmadığına da dikkat çekilmektedir<sup>42</sup>.

Önemli bir gelişme olarak, Türkiye ve AB, Mayıs 2015'te Gümrük Birliği'nin güncelleştirilmesi ve kapsamının genişletilmesi yönünde karar almıştır. Hazırlık çalışmalarının tamamlanıp gerekli onayların alınmasından sonra, tarafların resmi müzakerelere en geç 2017 yılının başında başlamaları öngörülmektedir.

Genel anlamda Türkiye'nin, AB Ortak Ticaret Politikası'na uyum çalışmalarını yoğun bir şekilde sürdürdüğü söylenebilir. Türkiye toplamda 34 STA imzalamıştır. Bu anlaşmalardan 11 tanesi Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin AB'ye üye olmaları sonucunda feshedilmiştir. Böylelikle geriye kalan 23 anlaşmadan; EFTA, İsrail, Makedonya, Bosna-Hersek, Filistin, Tunus, Fas, Mısır, Arnavutluk, Gürcistan, Karadağ, Sırbistan, Şili, Ürdün, Moritus, Güney Kore ve Malezya ile imzalanan 17 anlaşma yürürlüktedir.

Öte yandan, 1 Ocak 2007 tarihinde yürürlüğe giren Türkiye ile Suriye arasındaki Serbest Ticaret Alanı Tesis Eden Ortaklık Anlaşması, Suriye'de çıkan siyasi karışıklıklar nedeniyle 1 Aralık 2011 tarihinde Suriye tarafından; 6 Aralık 2011 tarihinde alınan ve 14 Aralık 2011 tarihli ve 28142 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca da Türkiye tarafından askıya alınmıştır. Bu anlaşmalar dışında, Türkiye'nin Lübnan ile öngörülen STA'sının Lübnan Hükümeti tarafının; Kosova, Moldova ve Faroe Adaları ile öngörülen STA'ların ise her iki tarafın iç onay süreçlerinin tamamlanmasını takiben yürürlüğe girmeleri beklenmektedir. Türkiye ile Gana arasında STA müzakereleri tamamlanmıştır. Son olarak, Kasım 2015'te, Türkiye ve Singapur arasında bir STA imzalanmıştır ve bu anlaşmanın da yürürlüğe girmesi için tarafların onay sürecini tamamlaması gerekmektedir.

---

<sup>42</sup> Avrupa Komisyonu, "Turkey 2015 Report", SWD (2015) 216 final, 10.11.2015.

2017 yılında, AB Ortak Ticaret Politikası kapsamındaki tercihli ticaret rejiminin üstlenilmesi doğrultusunda, AB ile Lübnan, Kosova, Moldova, Faroe Adaları ve Singapur arasında akdedilmiş STA'ların Ek Menşe Protokollerine uyum sağlamak için Türkiye'de ilgili yönetmeliklerin çıkarılması öngörülmektedir<sup>43</sup>.

Tüm bu anlaşmaların yanı sıra, Türkiye tarafından hâlihazırda; Peru, Ekvator, Meksika, Japonya, Ukrayna, Kolombiya, Kongo Demokratik Cumhuriyeti, Kamerun, Seyşeller, Körfez İşbirliği Konseyi, Libya ve MERCOSUR olmak üzere 12 ülke/ülke grubu ile STA müzakereleri yürütülmektedir. Türkiye ayrıca ABD, Kanada, Tayland, Hindistan, Endonezya, Vietnam, Orta Amerika Topluluğu, Afrika Karayip Pasifik Ülkeleri, Cezayir ve Güney Afrika Cumhuriyeti olmak üzere 10 ülke/ülke grubu ile STA müzakerelerinin başlatılması için girişimde bulunmuştur. AB'nin ABD ile hâlihazırda yürüttüğü TTIP müzakerelerine paralel olarak, Türkiye söz konusu sürece dahil olmak istediğini Avrupalı ve Amerikalı yetkililere bildirmiştir.

Türkiye'nin üçüncü ülkelerle STA akdedilmesine yönelik yoğun çabalarına rağmen, GTS'ye uyum seviyesi halen yeterli bulunmamaktadır. Türkiye'nin özellikle GTS ile ilgili menşe kuralları ve kayıtlı ihracatçılara ilişkin hükümlerde uyum sağlamadığına dikkat çekilmektedir<sup>44</sup>. Bu tablo karşısında, Türkiye'den bu alanda daha fazla adım atması beklenmektedir. Nitekim ilk etapta, AB'nin yeni GTS menşe kurallarına ilişkin düzenlemelerine uyum sağlamak için, Türkiye'nin de GTS Kapsamında Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca, Tercihli Rejimden Yararlanacak Eşyanın Menşeinin Tespitine İlişkin 2001/3485 sayılı kararına bazı değişiklikler getirmesi öngörülmüştür<sup>45</sup>.

Avrupalı yetkililere göre Türkiye'nin, AB Ortak Ticaret Politikası'na ilişkin uyum çalışmalarında geride kaldığı bir diğer alan korunma tedbirleridir. Avrupa Komisyonu'nun 2014 yılı İlerleme Raporu'nda, Türkiye'nin korunma tedbirlerini yoğun bir şekilde uygulaması ve uzun süreli olarak kullanması, Türkiye'ye getirilen eleştirilerin merkezinde yer almıştır. Örneğin,

<sup>43</sup> T.C. AB Bakanlığı, "AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı: Ocak 2016-Aralık 2019".

<sup>44</sup> Avrupa Komisyonu, "Turkey 2015 Report", SWD (2015) 216 final, 10.11.2015.

<sup>45</sup> T.C. AB Bakanlığı, "AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı: I. Aşama (Kasım 2014- Haziran 2015)".

son dönemde Türkiye; elektrikli aletler, gözlük çerçeveleri ve el çantaları gibi birtakım ürünlerin ithalatında uyguladığı koruma tedbirlerinin süresini uzatmıştır. 2015 yılı İlerleme Raporu'nda da bu koruma tedbirlerinin endişe konusu olmaya devam ettiği belirtilmektedir.

Raporda ayrıca Türkiye'nin, Konvansiyonel Silahlar ve Çift Kullanımlı Malzeme ve Teknolojilerin İhracat Kontrolüne İlişkin Wassenaar Düzenlemesi gibi çok taraflı ihracat kontrolü düzenlemelerine taraf olmak konusunda AB pozisyonuna uyumlu olmadığı belirtilmiştir. Bir diğer eleştiri konusu da, Türkiye'de şirketlere orta ve uzun vadede ihracat kredisi verilmesi konusundaki AB pozisyonuna uyumun sağlamamasıdır. Bu bağlamda, Türkiye'nin çift kullanımlı malların ihracat kontrolüne ve orta ve uzun vadede ihracat kredilerine ilişkin önlemleri alması beklenmektedir.

Kalkınma politikası ve insani yardım konularında Türkiye, son dönemde önemli ilerlemeler kaydetmiştir. Türkiye'nin kalkınma politikası ve insani yardım konularında, AB ile uyum seviyesi tatmin edici düzeydedir. Türkiye tarafından yapılan toplam resmi kalkınma yardım miktarı, 2014 yılında 2,8 milyar avro seviyesine ulaşmıştır. Nitekim Küresel İnsani Yardım Kurumu'nun verilerine göre<sup>46</sup>, insani yardım miktarının 2013 yılında 1,6 milyar dolar seviyesine ulaşmasıyla Türkiye, ABD ve İngiltere'den sonra dünyada en çok bağış yapan 3'üncü ülke konumuna yükselmiştir.

Söz konusu rapora göre, Türkiye'nin son on yıl içinde sağladığı insani yardımın yüzde 53'ünün Orta Doğu ülkelerine yönelik olduğunun da altı çizilmiştir. Bu süre zarfında, Türkiye'nin en çok yardımda bulunduğu ülke ve bölgelerin başında Suriye, Somali, Batı Şeria ve Gazze Şeridi yer almaktadır. Son birkaç yıl içinde, Türkiye ayrıca Mısır, Tunus, Libya ve Yemen'e önemli ölçüde kalkınma yardımı sağlamıştır. Bu yardımlar eğitimin sağlanması ve deneyimlerin paylaşılması konularında yapılmıştır. Örneğin; Tunus ve Libya'daki emniyet teşkilatlarına eğitim sağlanarak bu ülkelerin

<sup>46</sup> Global Humanitarian Assistance, "GHA Report 2014", Erişim Tarihi: 25.12.2015.

güvenlik alanında kapasitelerinin artırılması amaçlanmıştır<sup>47</sup>. Küresel İnsani Yardım Kurumu'nun 2015 yılı raporunda, Türkiye'nin en çok mülteciye ev sahipliği yapan ülke konumuna geçtiği belirtilmektedir<sup>48</sup>.

Türkiye dünyada felaketlerin yaşandığı bölgelere yönelik insani yardım sağlamayı sürdürmektedir. BM verilerine göre, Türkiye'ye gelen Suriyelilerin ihtiyaçlarının karşılanması için sağlanan yardımların 2 milyar doları aştığı belirtilmiştir. Suriyelilere yardım sağlamanın yanı sıra Türkiye, ayrıca Somali başta olmak üzere Doğu Afrika ülkeleri ve Filipinler'e yönelik insani yardımlarda bulunmuştur. Türkiye, ikili düzeyde sağladığı yardımlar yanında, BM İnsani İşler Eşgüdüm Ofisi ve Dünya Gıda Programı gibi uluslararası örgütler ile işbirliğini artırmıştır. Nitekim Dünya Gıda Programı çerçevesinde Türkiye, "yükselen donör" kategorisinde değerlendirilmektedir<sup>49</sup>.

## GENEL DEĞERLENDİRME

AB ve Türkiye arasında oluşturulan Gümrük Birliği sayesinde, Türkiye'nin Dış İlişkiler faslındaki AB müktesebatına uyum düzeyinin yüksek olduğu görülmektedir. Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan ilerleme raporlarında Türkiye'nin, hem AB Ortak Ticaret Politikası'na hem de kalkınma politikası ve insani yardım politikalarına uyum seviyesinin tatmin edici düzeyde olduğu belirtilmektedir. Ancak GTS, çift kullanımlı malların ihracat kontrolü, orta ve uzun vadede ihracat kredileri ve korunma tedbirleri Türkiye'nin AB müktesebatına daha fazla uyum sağlaması gereken konular olarak öne çıkmaktadır.

Öte yandan, AB'nin dünyanın dört bir yanında farklı coğrafyalarda yürüttüğü yoğun ikili ve bölgesel STA müzakerelerine paralel olarak, önümüzdeki dönemde Türkiye'nin, AB Ortak Ticaret Politikası'na ilişkin uyum çalışmalarına devam etmesi beklenmektedir. Bu kapsamda TTIP ve bu süreçle ilişkin gelişmeler de şüphesiz Türkiye ve AB'nin ortak gündeminde önemli bir yerdedir.

<sup>47</sup> T.C. AB Bakanlığı, "Türkiye Tarafından Hazırlanan 2013 Yılı İlerleme Raporu: Yapılan Çalışmalar ve Kaydedilen İlerlemeler", Ocak 2014.

<sup>48</sup> Global Humanitarian Assistance, "GHA Report 2014", Erişim Tarihi: 25.12.2015.

<sup>49</sup> T.C. AB Bakanlığı, "Türkiye Tarafından Hazırlanan 2013 Yılı İlerleme Raporu: Yapılan Çalışmalar ve Kaydedilen İlerlemeler", Ocak 2014.

Mayıs 2015'te Avrupalı ve Türk yetkililerinin Gümrük Birliği'nin revize edilmesi yönünde verdikleri kararın Türkiye'nin Dış İlişkiler faslındaki uyum çalışmalarına da kuşkusuz önemli yansımaları olacaktır. Gümrük Birliği gözden geçirilirken, Türkiye'nin AB'nin üçüncü ülkelerle sürdürdüğü STA müzakere sürecine ve karar alma mekanizmasına dahil olabilmesi de gündeme getirilecektir.



## FASIL 2: İŞÇİLERİN SERBEST DOLAŞIMI

AT'nin oluşturulması ile ilk olarak göçmen işçilere ve ailelerine Avrupa iş-gücüne erişimlerini sağlamak üzere düzenlenen işçilerin serbest dolaşımı kavramı; malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı ile birlikte AB İç Pazarı'nın dört temel unsurundan birini oluşturmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'nin AB'ye ekonomik ve sosyal entegrasyonunun en önemli boyutlarından birini de bu alanda Türkiye'nin AB müktesebatına uyumu oluşturmaktadır. Taslak Tarama Sonu Raporu'nun henüz Türkiye'ye iletilmemiş olduğu bu fasılda, Türkiye'nin, AB ülkeleri ile ikili sosyal güvenlik anlaşmaları yapma konusunda teşvik edildiği belirtilebilir.

Fasıl Adı	İşçilerin Serbest Dolaşımı
Fasıl Numarası	2
Tarama Süreci	Tanıttıcı Tarama: 19 Temmuz 2006 Ayrıntılı Tarama: 11 Eylül 2006
Açılış Kriteri (Gayri Resmî)	-
Kapanış Kriteri	-
Açıl(a)mama Sebebi	GKRY'nin Blokajı (2009)

### FASLIN KAPSAMI

Topluluk hukukuna göre işçilerin serbest dolaşımının üç temel maddi unsuru bulunmaktadır. Bunlar; istihdam hakkı, ikamet hakkı ve eşit muamele hakkıdır. Üye Devletlerin, gerçekleştirdikleri bütün ulusal yasal düzenlemelerde, bu unsurları dikkate almaları gerekmektedir. Avrupa entegrasyonunun köşe taşlarının birini oluşturan işçilerin serbest dolaşımı, üye ülke vatandaşlarının diğer üye ülkelere herhangi bir sınırlama olmadan serbest bir şekilde girebilmesi, ikamet edebilmesi, iş gücü piyasasına katılabilmesi veya mesleğini icra edebilmesi; AB vatandaşlarının gittikleri ülkelerin vatandaşları ile eşit şartlarda sağlık ve eğitim gibi sosyal haklardan yararlanabilmesi; yine AB vatandaşlarının gittikleri bir diğer AB üye ülkesindeki sosyal güvenlik hizmetlerinden, kendileri ve ailelerinin eksiksiz bir biçimde faydalanabilmesini kapsamaktadır.

İşçilerin Serbest Dolaşımı faslı, AB dâhilinde hâlihazırda Avrupa Komisyonu, İç Pazar ve Hizmetler Genel Müdürlüğü'nün koordinasyonu ve sorumluluğunda ele alınmaktadır. İşçilerin Serbest Dolaşımı faslının kapsamı, en temel haliyle AB'nin işleyişine Dair Antlaşma'da belirlenirken birtakım AB tüzük ve yönergeleri ile netleştirilmiştir. Diğer yandan, Türkiye'ye ilişkin çok sayıda kararın da yer aldığı ABAD içtihadı da meselenin kapsamının belirlenmesinde geniş bir rol oynamıştır. Tarihsel perspektifte, bu alandaki yoğun ABAD içtihadının da etkisiyle "işçi" kavramı, AB hukukunda geniş bir tanım kazanmıştır ve geniş yorumlanmaya başlamıştır. Mevsimlik çalışanlar, sınır ötesi çalışanlar, yarı zamanlı çalışanlar ile birlikte işveren için artı değer üreten ve işverenin yönlendirmesi ile çalışan pek çok zümre, ABAD tarafından işçi olarak tanımlanmaktadır.

Son yıllarda, AB işgücü piyasasının daralması ve başta genç nüfusta olmak üzere işsizliğin artması sebebiyle, işçilerin serbest dolaşımı kapsamında, özellikle başka ülkelerde iş bulmak üzere, kendi ülkesinden ayrılan AB vatandaşlarının sayısında büyük bir artış yaşanmaktadır. Rakamlarda yoğunluk sebebiyle AB, vatandaşlarının kendi ülkeleri dışında istihdam olanaklarından yararlanmak istemeleri halinde herhangi bir ayrımcı muamele ile karşılaşmamaları için özellikle Avrupa Komisyonu nezdinde çeşitli adımlar atmıştır. Bu adımlar, özellikle kendi ülkesi dışında başka bir AB üye ülkesinde yaşayan ve çalışan AB vatandaşlarının ayrımcılığa maruz kalmamaları ve sosyal güvenlik haklarından eksiksiz olarak yararlanması konularını kapsamaktadır.

Bu çerçevede, son dönemde yaşanan en önemli gelişmelerden biri hiç şüphesiz Mayıs 2013'te AB üyesi olmayan İsviçre'nin, bir yıl boyunca 17 AB üye ülkesinin vatandaşlarına getirdiği çalışma ve yaşama sınırlaması olmuştur. AB ile İsviçre arasında imzalanan anlaşmalar gereğince bugüne kadar her AB vatandaşı İsviçre'de çalışma ve yaşama hakkına sahip iken, İsviçre Hükümeti aldığı kararla bu hakka sınırlama getirmiş ve kararı referanduma sunmuştur. İsviçre'de göçmenlere kota getirilmesini öngören yasa teklifi yüzde 50,3'lük bir oranla kabul edilmiştir.

2015 yılının başından itibaren bu fasıl kapsamında AB çapında önemli gelişmeler yaşanmaya devam etmiştir. İlk olarak, Avrupa Komisyonu Başkanı Jean-Claude Juncker'in 2014 yılında sunduğu öncelikler arasında, ni-



telikli üçüncü ülke vatandaşları için daha esnek çalışma izni koşullarının oluşturulması yer almaktadır. Bu doğrultuda Juncker Komisyonu, çalışma izinlerini düzenleyen 2009/50/EC sayılı AB Yönergesi'nin güncellenmesine karar vermiştir. Mavi Kart Yönergesi olarak da adlandırılan bu düzenleme, yüksek nitelikli göçmenlerin bir yıldan dört yıla kadar sürelerde hangi şartlarda çalışma iznine sahip olabileceklerini düzenlemektedir. 27 Mayıs 2015 tarihinde Avrupa Komisyonu'nun ortaya koyduğu göç yönetimine ilişkin kapsayıcı tavsiyeler arasında Mavi Kart Yönergesi'nin etkin hale getirilmesi de yer almaktadır.

Geride kalan dönemde, AB'deki ulusal mahkemeler ve ABAD'da, "işçi" kavramının tanımı üzerinde tartışmalar gündeme gelmiştir. ABAD, 26 Mart 2015 tarihinde, emek piyasasına entegre olamayan, rehabilitasyon merkezi gibi korumalı alanlarda çalışan dezavantajlı kişilerin de işçi statüsünde kabul edilmesi gerektiği yönünde bir karar vermiştir. Şüphesiz ki; ABAD'ın konuya ilişkin son dönemde vermiş olduğu en önemli kararlardan biri, "sosyal yardım turizmi" üzerinedir. ABAD'ın, 2014 yılının Kasım ayında verdiği bir karara göre, Almanya'ya sadece sosyal hizmetlerden faydalanmak için giriş yapma talebinde bulunan işsiz bir Romanya vatandaşının giriş talebinin reddedilmesi, Birlik hukukuna uygun kabul edilmiştir. AB çapında yoğun tartışmalara sebep olan karar hakkında AB kamuoyunda genel olarak ayrımcılık gerçekleşmediği kanısı ön plana çıkmıştır.

AB nüfusunun 2050 yılına kadar yüzde 4,3 oranında düşmesinin öngörüldüğü, AB vatandaşı çalışan nüfusun uzun vadede yüzde 10'a kadar ulaşan oranlarda azalmasının beklendiği ve OECD bulgularına göre son 10 yılda göçmenlerin AB işgücü piyasasına katılımının yüzde 70 oranında artış gösterdiği dikkate alındığında, İşçilerin Serbest Dolaşımı faslının uzun vadeli AB gündeminin üst sıralarında yer alacağı söylenebilmektedir.

Öte yandan tarihsel olarak, AB'nin işçilerin serbest dolaşımı alanında gerçekleştirdiği ilk ikili anlaşmalar arasında Türkiye ile 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan Ankara Anlaşması ve 23 Kasım 1970 tarihinde imzalanan Katma Protokol de yer almaktadır. Dolayısıyla faslın kapsamının belirlenmesinde, Ortaklık Konseyi kararları ve Gümrük Birliği'nin işleyişinin de büyük önem taşıdığını hatırlatmakta fayda vardır.

## TÜRKİYE’NİN MEVCUT UYUM DÜZEYİ

Türkiye’nin AB katılım müzakereleri çerçevesinde İşçilerin Serbest Dolaşımı faslına ilişkin Tanıtıcı Tarama Toplantısı 19 Temmuz 2006 tarihinde, Ayrintılı Tarama Toplantısı ise 11 Eylül 2006 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Bu fasılda müzakereler, Aralık 2009’da GKRY tarafından yayımlanan tek yanlı deklarasyon ile askıya alınmıştır. Söz konusu fasıla ilişkin Avrupa Komisyonu’nun taslak tarama raporları henüz Türkiye’ye iletilmemiş olsa da, genel itibarıyla Türkiye’nin bu fasıl kapsamında AB müktesebatı ile yüksek uyum düzeyine sahip olduğu söylenebilmektedir. Bu noktada, özellikle Türkiye’de kurumsal ve teknik kapasitenin geliştirilmesi öncelikli bir konu olarak ortaya çıkmaktadır.

İşçilerin Serbest Dolaşımı faslı kapsamında, Türkiye’den beklenen temel konular arasında AB ülkeleri ile bu alanda işbirliğinin artırılması yer almaktadır. Bu çerçevede, Türkiye ile AB ülkeleri arasında bugüne kadar 13 adet ikili sosyal güvenlik anlaşması imzalanmıştır. Fasıla ilişkin bir diğer önemli konu da, Türk yasal mevzuatının Avrupa Sağlık Sigortası Kartı ile uyumlu hale getirilmesidir. Avrupa Sağlık Sigortası Kartı, AB üyesi ülkelerin vatandaşlarının sağlık ve sigorta bilgilerinin elektronik ortamda bir arada tutulmasını sağlamaktadır. Türkiye’nin AB’ye üye olması halinde, Türk vatandaşlarının kartlarını göstermesi suretiyle AB üye ülke vatandaşları ile eşit şartlarda sağlık hizmetlerinden faydalanması öngörülmektedir. Bu doğrultuda, 2014 yılının Ekim ayında, Avrupa Sağlık Sigortası Kartı Kapasitesi Geliştirme Projesi kapsamında, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı yönetiminde bir toplantı gerçekleştirilmiştir. Toplantıda, ilgili müdürlüklere ve uzmanlara, kartın özellikleri ve AB müktesebatına uyum için yapılması gerekenler hakkında bilgi verilmiştir<sup>50</sup>.

Son dönemde İŞKUR, veri tabanı ve internet sitesinin, tüm ulusal istihdam olanaklarını içerecek biçimde ve “Avrupa İstihdam Hizmetleri” altyapısı ile uyumlu çalışacak şekilde revizyonuna ve sorumlu personelin-tarafların eğitimi ve geliştirilmesine devam edilmiştir. Bu hizmetler altyapısı ile uyumun geliştirilmesi, şüphesiz ki bu fasıl kapsamında AB tarafından Türk yetkili makamlara ve icracı kurumlara sunulan en temel kriterlerden biridir.

<sup>50</sup> Sosyal Güvenlik Kurumu, “Avrupa Sağlık Kartı’na Başlangıç Kararı Verdi”, *Euractiv*, 21.10.2014.

Sonuç olarak, Türkiye ile AB arasında imzalanan Geri Kabul Anlaşması'nın 25 Haziran 2014 tarihinde TBMM tarafından onaylanması ile birlikte, eş zamanlı başlatılan Türkiye-AB Vize Serbestliği Diyaloğu, Türk işçilerinin AB'de serbest dolaşımı yolunda Gümrük Birliği ve katılım müzakereleri ile birlikte temel sütunlardan biri haline gelmiştir. Dolayısıyla vize serbestliği diyaloğu kapsamında Avrupa Komisyonu'nun öne sürdüğü kriterlere uyum noktasında atılan her adım şüphesiz ki bu faslın koşullarının yerine getirilmesi noktasında da olumlu etki yaratacaktır. Öte yandan, ilgili faslın kapsamında Türk yetkili makamların sosyal güvenlikle bağlantılı yükümlülüklerini yerine getirmesi ve sosyal politikaların önemini dikkate alması büyük önem taşımaktadır. Bu doğrultuda teknolojik gelişmeler her zamankinden daha yakın takip edilmeli ve özellikle de kişisel verilerin korunmasına ilişkin yasal düzenlemeler, sosyal güvenlik konusu ile bağlantılı ele alınmalıdır.

## GENEL DEĞERLENDİRME

Taslak Tarama Sonu Raporu'nun henüz Türkiye'ye iletilmemiş olduğu İşçilerin Serbest Dolaşımı faslına ilişkin olarak önemli bir gelişme görülmesi de ve 2015 yılı İlerleme Raporu'nda hiçbir ilerlemenin kaydedilmediği yönünde değerlendirmeler göze çarpsa da Türkiye'nin, AB ülkeleri ile ikili sosyal güvenlik anlaşmaları yapma konusunda teşvik edildiği belirtilebilmektedir. 2015 yılı İlerleme Raporu'nda ifade edildiği üzere Türkiye ile üye ülkeler arasında hâlihazırda imzalanan 13 adet ikili sosyal güvenlik anlaşması bulunmaktadır<sup>51</sup>. Yine 2014 yılı İlerleme Raporu'nda, bu alandaki hazırlığın erken aşamada olduğu değerlendirilmesine yer verilmektedir. İşgücü piyasasına erişim konusunun ise müzakerelerin ilerleyen safhalarında ele alınması beklenmektedir. Diğer yandan, AB'ye Katılım için Ulusal Eylem Planı kapsamında 2019 yılının sonuna kadar Macaristan, Polonya ve İspanya ile ikili sosyal güvenlik anlaşmaları imzalanması öngörülmektedir<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Avrupa Komisyonu, "Turkey 2014 Progress Report", SWD (2014) 307 final, 08.10.2014.

<sup>52</sup> T.C. AB Bakanlığı, "AB'ye Katılım için Ulusal Eylem Planı: Ocak 2016-Aralık 2019".



## FASIL 15: ENERJİ

*Enerji faslı enerji arz güvenliğinin sağlanması, yenilenebilir enerji, enerji verimliliği, nükleer enerji ve özellikle de enerji iç pazarının tamamlanması ve serbestleştirilmesi alanındaki düzenlemeleri içermektedir. Türkiye bu fasıl kapsamındaki müktesebatı üstlenmeye kısmen hazırlıktır.*

Fasıl Adı	Enerji
Fasıl Numarası	15
Tarama Süreci	TanıttıcıTarama: 15-17 Mayıs 2006 AyrıntılıTarama: 14-15 Haziran 2006
Açılış Kriteri (Gayri Resmî)	-
Kapanış Kriteri	-
Açıl(a)mama Sebebi	GKRY'nin Blokajı (2009)

### FASLIN KAPSAMI

AB Enerji Politikası'nın hedefleri rekabetin iyileştirilmesini, enerji arzının güvenliğinin sağlanmasını ve çevrenin korunmasını içermektedir. Enerji faslı kapsamındaki müktesebat rekabet ve kömür de dâhil olmak üzere devlet yardımlarına, elektrik ve doğalgaz piyasalarının liberalleştirilmesine, yenilenebilir enerjinin kullanımının desteklenmesine, enerji verimliliğine ve nükleer enerjiye ilişkin kural ve düzenlemelerden oluşmaktadır.

Enerji arz güvenliği alanındaki müktesebat elektrik ve doğalgaza kesintisiz erişimin sağlanmasına yönelik düzenlemelerin yanı sıra 5'inci genişleme döneminde geçiş dönemi talep edilen alanlardan birisi olan ham petrol ve petrol ürünlerinde stok zorunluluğuna ilişkin kuralları kapsamaktadır.

Elektrik ve doğalgaz piyasalarına ilişkin müktesebat kapsamında ise bu piyasaların rekabete açılması, tüketicilerin istedikleri tedarikçiyi seçebilmeleri, bu piyasaların işleyişini düzenleyen bağımsız otoriteleri ve şebekeye erişimin sağlanması düzenlenmektedir.

Enerji arz güvenliğinin sağlanması ve iklim değişikliği ile mücadele açısından öncelikli olan yenilenebilir enerji alanında, yenilenebilir enerjinin kullanımının artırılmasının yanında yenilenebilir enerji teknolojilerinin geliştirilmesi de desteklenmektedir. Aday ülkelerin enerji faslında AB

müktesebatına uyumu, enerji verimliliği alt başlığında da değerlendirilmektedir. Enerji verimliliği altında enerji kullanan ürünlerin eko-tasarımı, binaların enerji performansı ve enerji etiketlemesi düzenlemeleri yer almaktadır.

Aday ülkelerin müzakere sürecinde geçiş dönemi talep ettikleri bir diğer alt başlık olan nükleer enerji kapsamında nükleer güvenliğin sağlanması, radyoaktif atıklar, nükleer santrallerin devreden çıkarılması ve radyasyondan korunma konularına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

AB'nin giderek gelişen enerji politikasının en önemli unsurlarından birisi 2020, 2030 ve 2050 yılları için belirlenen iklim ve enerji hedefleridir. Aday ülkelerin üyelikle birlikte bu hedeflere erişim için çaba göstermeleri gerekmektedir. Buna göre, kısaca 20/20/20 olarak adlandırılan 2020 hedefleri<sup>53</sup> kapsamında;

- Enerji verimliliğinin yüzde 20 artırılması,
- Enerji arzında yenilenebilir enerji kaynaklarının payının yüzde 20'ye, ulaşım sektöründe kullanılan biyoyakıtın oranının en az yüzde 10'a çıkarılması,
- Sera gazı emisyonlarının yüzde 20 düşürülmesi amaçlanmaktadır.

Birliğin 2030 yılı hedefleri<sup>54</sup> ise şu şekilde sıralanmaktadır:

- Sera gazı emisyonlarının yüzde 40 oranında azaltılması,
- Enerji arzında yenilenebilir kaynakların payının en az yüzde 27'ye çıkarılması,
- Enerji verimliliğinin yüzde 27-30 oranına çıkarılması.

AB'de enerji alanında son dönemde atılan en önemli adımlardan biri, 25 Şubat 2015 tarihinde "İleriye Dönük İklim Değişikliği Politikası ile Dirençli bir Enerji Birliği için Çerçeve Strateji" belgesinin açıklanması olmuştur.

<sup>53</sup> Avrupa Komisyonu, "2020 by 2020-Europe's climate change opportunity", 23.01.2008.

<sup>54</sup> Avrupa Komisyonu, "A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030", 22.01.2014.

Juncker Komisyonu döneminin 10 temel önceliğinden birisi olarak ortaya koyulan Enerji Birliği'nin önceliklerini belirleyen tebliğde AB'nin enerji politikası alanında üç temel önceliği olan "arz güvenliği, "sürdürülebilirlik" ve "rekabetçiliğe erişebilmek" için 5 destekleyici unsur sıralanmaktadır:

- Enerji güvenliği, dayanışma ve güven,
- Enerji iç pazarı,
- Enerji talebinin dengelenmesine katkı için enerji verimliliği,
- Ekonominin karbondan arındırılması,
- Araştırma, yenilikçilik ve rekabetçilik.

Avrupa Komisyonu ayrıca 16 Şubat 2016 tarihinde Sürdürülebilir Enerji Güvenliği Paketi'ni açıklamıştır. Enerji Birliği girişiminin bir parçası olan paket kapsamındaki önlemler ile AB'nin küresel enerji geçişlerine ve enerji arzında olası kesintilere daha hazırlıklı hale gelmesi amaçlanmaktadır. Paket enerji talebinin yönetilmesini, AB'de enerji üretiminin artırılmasını, tamamen entegre olmuş ve iyi işleyen bir enerji iç pazarının geliştirilmesini, enerji kaynaklarının ve rotalarının çeşitlendirilmesini içermektedir. Bunun yanında, Avrupa enerji piyasasına daha fazla şeffaflık getirirken üye ülkeler arasında dayanışmanın artırılmasını gözetmektedir.

Sürdürülebilir Enerji Güvenliği Paketi şunları kapsamaktadır:

- Doğalgaz Arz Güvenliği Tüzüğü,
- Enerjide Hükümetlerarası Anlaşmalara ilişkin karar,
- LNG ve doğalgaz depolamasına ilişkin strateji,
- Isıtma ve soğutma stratejisi.

## TÜRKİYE’NİN MEVCUT UYUM DÜZEYİ

Türkiye’nin katılım müzakereleri sürecinde Enerji faslının Tanıtıcı Tarama Toplantısı 15-17 Mayıs 2006 tarihlerinde, Ayrıntılı Tarama Toplantısı ise 14-16 Haziran 2006 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir. Toplantının ardından, Avrupa Komisyonu tarafından fasıla ilişkin Tarama Sonu Raporu hazırlanmıştır; ancak, Tarama Sonu Raporu hâlihazırda onaylanmamıştır ve fasıl henüz müzakereye açılmamıştır. Bilindiği üzere, AB Konseyi’nin 2006 tarihinde aldığı 8 faslın açılmaması kararı 2009 yılında yeniden gözden geçirilmiştir. GKRY, Türkiye’ye ek bazı yaptırımlar uygulanmasını talep etmiştir; ancak, bu talepler diğer Üye Devletlerce uygun bulunmamıştır. Bunun üzerine GKRY, tek taraflı bir deklarasyon ile Enerji faslının da dahil olduğu 6 faslı bloke edeceğini açıklamıştır. Dolayısıyla herhangi bir teknik engel olmadığı ve açılış kriteri belirlenmediği halde Enerji faslı, GKRY blokajı nedeniyle halen müzakerelere açılmamaktadır.

Türkiye ile AB arasında katılım müzakerelerinin başlamasının ardından 2008 yılında güncellenen Katılım Ortaklığı Belgesi’nde Enerji faslında kısa ve orta vadede elektrik ve doğalgaz piyasalarının liberalleşmesine ve nükleer güvenliğe ilişkin önceliklere yer verilmektedir.

Tarama sürecinin tamamlanmasından bugüne kadar geçen sürede Türkiye, Enerji faslında AB müktesebatına kısmen hazırlıklı hale gelmiştir. 2015 yılı İlerleme Raporu’na göre arz güvenliği konusunda iyi düzeyde ilerleme kaydetmiştir<sup>55</sup>. Petrol stokları konusunda AB müktesebatına uyum sağlarken, Türkiye’nin tüm komşu ülkelerle elektrik ara bağlantılarının güçlendirilmesine yönelik çabalar devam etmiştir. AB’nin Güney Gaz Koridoru açısından son derece önemli olan TANAP projesine ilişkin çalışmalar sürmüştür. Türkiye’nin doğalgaz geçiş ülkesi olarak önemli bir rol oynayabilmesi için AB enerji müktesebatı ile uyumlu adil ve şeffaf bir gaz transit rejimi gerektiği 2015 yılı İlerleme Raporu’nda özellikle belirtilmiştir.

<sup>55</sup> Avrupa Komisyonu, “Turkey 2015 Report”, SWD (2015) 216 final, 10.11.2015.



Enerji iç piyasası alanında, AB müktesebatına uyum kapsamında 6446 sayılı Yeni Elektrik Piyasası Kanunu yürürlüğe girerken, Yeni Doğalgaz Piyasası Kanunu konusunda ise çalışmalar devam etmektedir. Bu konuda 22 Aralık 2015 tarihli ve 29570 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4646 Sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu’nun (Elektrik Piyasası Kanunda Değişiklik Yapılması ve Doğalgaz Piyasası Hakkında Kanun) 9’uncu Maddesi Uyarınca 2016 Yılında Uygulanacak Para Cezaları Hakkında Tebliğ yayımlanmıştır.

Enerji Piyasaları İşletme Anonim Şirketi’nin kurulmasıyla birlikte toptan elektrik piyasalarının düzenlenmesi başta olmak üzere, enerji iç piyasası konusunda önemli ilerleme kaydedilmiştir. İlerleme kaydedilen diğer alanlar yenilenebilir enerji ve enerji verimliliği olmuştur. Bu çerçevede Yenilenebilir Enerji Kanunu’nda değişiklik yapılırken ve 2007 yılında 5627 sayılı Enerji Verimliliği Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bunun yanında, Şubat 2015’te çoğunluğu hidroelektrik, rüzgâr ve güneş enerjisi olmak üzere, Türkiye’nin yenilenebilir enerji üretim kapasitesini 2023’e kadar 61 GW’a çıkarmayı amaçlayan yeni bir Ulusal Yenilenebilir Enerji Eylem Planı yayımlanmıştır.

Nükleer enerji alanında, Türkiye ilk nükleer enerji santralini Akkuyu’da ikincisini ise Sinop’ta kuracağını açıklarken, bunlarla ilgili anlaşmalar sırasıyla Rusya Federasyonu ve Japonya ile imzalanmıştır. Nükleer enerji ve radyasyon ile ilgili bağımsız düzenleyici bir kurum kurulması konusunda uzun süredir beklenen çerçeve kanun tasarısı kamuoyu görüşüne sunulmuştur; ancak, henüz kabul edilmemiştir. İlerleme raporlarında sıkça dile getirilen “Kullanılmış Yakıt İdaresinin ve Radyoaktif Atık İdaresinin Güvenliği Üzerine Birleşik Sözleşmeye Katılmamızın Uygun Bulduğuna Dair Kanun Tasarısı” ise halen onaylanmamıştır.

Enerji faslı müzakerelere açılmasa da, bu alanda Türkiye ile AB arasında önemli adımlar atılmıştır. 2012 yılında başlatılan Türkiye-AB Pozitif Gündemi kapsamında “Türkiye-AB Enerji Sektörü Geliştirilmiş İşbirliği” belgesi kabul edilmiştir ve böylece taraflar arasında enerji işbirliğinde yeni bir süreç başlamıştır. Son olarak, 17 Mart 2015 tarihinde açıklanan ortak bir deklarasyon ile “Türkiye-AB Üst Düzey Enerji Diyalogu” başlatılmıştır. Bu çerçevede Türkiye-AB Yüksek Düzeyli Enerji Diyalogu’nun ikinci toplantısı 28-29 Ocak 2016 tarihinde İstanbul’da gerçekleştirilmiştir. Enerji ve Tabii

Kaynaklar Bakanı Berat Albayrak ve Avrupa Komisyonu'nun İklim Eylem ve Enerjiden Sorumlu Üyesi Miguel Arias Cañete'nin katılımıyla gerçekleştirilen toplantıda iki taraf arasında enerji sektöründe işbirliğinin artırılması ele alınmıştır. İki yetkili enerji alanında sürdürülebilir ve rekabetçi pazar koşullarının oluşturulmasına ve ortak çıkarlar doğrultusunda hareket edilmesine yönelik fikir alışverişinde bulunmuştur. Toplantıda, Türkiye'nin, AB'nin enerji güvenliği için kilit ülke konumunda olduğu ve AB tarafından 14 Ocak 2016 tarihli TEİAŞ ve ENTSO-E arasında imzalanan anlaşmanın memnuniyetle karşılandığı açıklanmıştır.

Toplantıda ayrıca bölgesel işbirliğinin yanı sıra Hazar Bölgesi'nde doğalgaz kaynaklarına erişimi kolaylaştırıcı ortak çalışmalar ve Hazar Bölgesi'nin doğalgaz kapasitesinin genişletilmesi konuları da ele alınmıştır. Türkiye'nin, boru hatları ve ara bağlantı projeleri ile AB'nin enerji arz güvenliğine katkı sağlamada sorumluluklarını yerine getirmeye hazır olduğunun belirtildiği görüşmelerde, ortak amaçlardan birinin, işbirliği ile doğalgaz arzını optimize etmek olduğu açıklanmıştır.

## GENEL DEĞERLENDİRME

Enerji faslı kapsamında Türkiye'nin AB müktesebatına kısmi uyumludur. 2015 yılı İlerleme Raporu'nda bu alanda Türkiye'den beklentiler şu şekilde sıralanmıştır:

- Doğalgaz sektöründe AB müktesebatına uyumlu işleyen rekabetçi bir piyasa oluşturması;
- Doğalgaz ve elektrik piyasalarında şeffaf ve maliyet-bazlı fiyatlama sistemi uygulaması;
- Nükleer santrallerin planlanması ve tesisi için gerekli yasal çerçevenin oluşturulması adına nükleer enerji alanında AB müktesebatına uyum konusunda ivedilikle ilerleme kaydedilmesi.

Önümüzdeki dönemde Kıbrıs sorununun aşılması halinde bu fasıldaki GKRY vetosunun da ortadan kalkması beklenmektedir. Her ne kadar bu yıl içerisinde başlatılan Türkiye-AB Üst Düzey Enerji Diyaloğu taraflar arasın-

daki ilişkilerin geliştirilmesi açısından önemli olsa da, müzakere sürecinin yerini alabilecek nitelikte değildir. Fasılın müzakerelere açılması ve Türkiye ile AB arasında enerji işbirliğinin derinleştirilmesi her iki taraf için de kazançlı olacaktır. Kuşkusuz, AB müktesebatına uyum sağlanması Türkiye'nin enerji üssü olma hedefini de güçlendirecektir.



## FASIL 23: YARGI VE TEMEL HAKLAR

*Bilindiği üzere, yargı ve temel haklar konulu 23'üncü fasıl, GKRY'nin 2009 yılında tek taraflı olarak askıya aldığı altı fasıldan biridir. Söz konusu fasılın açılmasına ilişkin özellikle ifade özgürlüğü ve yargının bağımsızlığı konularında tartışmalar devam etmektedir.*

Fasıl Adı	Yargı ve Temel Haklar
Fasıl Numarası	23
Tarama Süreci	Tanıtıcı Tarama: 7-8 Eylül 2006 Ayrıntılı Tarama: 12-13 Ekim 2006
Açılış Kriteri (Gayri Resmî)	1. Türkiye tarafından yargının bağımsızlığını, tarafsızlığını ve etkinliğini güçlendirmeye yönelik Yargı Reformu Stratejisi'nin sunulması; 2. Yolsuzlukla mücadelede etkili yasal ve kurumsal çerçevenin oluşturulmasına yönelik Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi'nin sunulması; 3. Temel hakların daha fazla uygulanmasına yönelik olarak bir eylem planının sunulması; 4. Kamu Denetçiliği sistemi ve BM'nin ilgili esaslarına dayalı olan bağımsız ve yeterli kaynağa sahip bir ulusal insan hakları kurumunun kurulması; 5. Türkiye tarafından vakıflar mevzuatı ile ifade özgürlüğüne ilişkin mevzuatın AİHS ve AİHM içtihadına uygun olarak gözden geçirilmesi; 6. BM İşkenceyle Mücadele Sözleşmesi İhtiyari Protokolü'nün onaylanması.
Kapanış Kriteri	-
Açıl(a)mama Sebebi	GKRY'nin Blokajı (2009)

### FASLIN KAPSAMI

Yargı ve Temel Haklar faslı, AB'yi bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı olarak korumayı ve daha da geliştirmeyi amaçlamaktadır. Fasılın içerdiği yargının bağımsızlığının ve tarafsızlığının güçlendirilmesi, yargının etkinliğinin artırılması, yargıda mesleki yeterliliğin artırılması ve yargı reformu gibi konular, AB'ye üyeliğin temel şartları olarak da bilinen Kopenhag siyasi kriterleri ile yakından ilgilidir. Siyasi reform süreciyle ve Türkiye'de temel hak ve özgürlüklerle doğrudan bağlantılı olması bakımından fasıl, Türkiye için büyük önem arz etmektedir.

Bilindiği üzere, insan haklarına saygı ve hukukun üstünlüğü, AB'nin dayandığı temel değerlerin başında gelmektedir. AB'nin, Lizbon Antlaşması, AB Temel Haklar Şartı, AİHS ve AİHM içtihadında belirtilen temel ilkeler göz önüne alındığında, AB vatandaşlarının eşit ve ortak çıkarları ile değerlerini gözetilen bir hukuk düzeninin oluşturulması, AB'nin en önemli amaçları arasında yer almaktadır.

Genişleme süreci kapsamında, AB'ye aday ülkelerin, yukarıda belirtilen temel değerlere uyuma yönelik karşılması beklenen minimum standartlar, Kopenhag siyasi kriterleri çerçevesinde ele alınmaktadır. Buna ek olarak, aday ülkelerin demokrasi, insan hakları ve azınlık haklarını koruyan ve saygı gösteren bir idari ve hukuki yapıya sahip olmaları gerekmektedir.

Tüm bunlara paralel olarak, Yargı ve Temel Haklar faslı kapsamında, aday ülkelerde bağımsız ve iyi çalışan bir yargı sisteminin kurulması amaçlanmaktadır. Etkin ve bağımsız bir yargı sisteminin kurulması, beraberinde tarafsız, standardı yüksek ve bütüncül kararların verilmesinin önünü açmaktadır. Yargı ve Temel Haklar faslı bu bakımdan, yargı organlarının etki ve baskı altına alınmaması ve bu alana yeterli mali kaynak sağlanması konularında kararlı bir tutum gerektirmektedir. Faslın açılması durumunda Türkiye'deki güçler ayrılığı mekanizmasının gelişmesine ve bu mekanizmanın denetlenmesine katkıda bulunması beklenmektedir. Kuvvetler ayrılığı mekanizmasının geliştirilmesi, temeli bu prensibe dayalı olan katılımcı bir demokrasinin oluşması açısından büyük önem teşkil etmektedir.

Buna ek olarak, yolsuzlukla mücadele, temel haklar ve AB vatandaşlarının hakları da faslın kapsamında ele alınan konuları oluşturmaktadır. Bilindiği üzere, Üye Devletlerin yolsuzlukla mücadeleye katkıları, demokratik kurumların istikrarı ve hukukun üstünlüğü ilkesinin korunması açısından temel öneme sahiptir. Bu kapsamda, aday ülkelerin de katılım süreçleri çerçevesinde, AB'de hâlihazırda var olan insan haklarının korunması sistemi ve standardına uyum sağlaması ve yolsuzluğa karşı olarak da kurumların güvenilirliğini sağlaması gerekmektedir.

## TÜRKİYE’NİN MEVCUT UYUM DÜZEYİ

Siyasi kriterler ile yakından bağlantılı olan 23’üncü fasıla ilişkin Tarama Sonu Raporu resmi olarak Türkiye’ye iletilmemiştir<sup>56</sup>. Bilindiği üzere, yargı ve temel haklar konulu 23’üncü fasıl, GKRY’nin 2009 yılında tek taraflı olarak askıya aldığı altı fasıldan biridir. Ancak söz konusu fasılın açılmasına ilişkin tartışmaların devam ettiğini hatırlatmakta fayda vardır.

İlgili fasıl açısından özellikle 1999 yılında Türkiye’nin adaylık statüsü elde etmesi ve Katılım Ortaklığı Belgeleri ile önceliklerin belirlenmesinin ardından gerçekleşen her reform çabası daha da büyük bir önem kazanmıştır. Bu doğrultuda, 2001, 2004 ve 2010 yıllarında gerçekleştirilen köklü anayasa değişiklikleri ile birlikte, demokrasi ve hukukun üstünlüğü konularında AB standartlarına yaklaşılması amacıyla 1982 Anayasası’nın üçte biri yeniden düzenlenmiştir. Gözaltı süresinin düşürülmesi, Devlet Güvenlik Mahkemeleri’nin kaldırılması, ölüm cezasının her koşulda kaldırılmış olması ve Kamu Denetçiliği Kurumu’nun (ombudsmanlık) oluşturulması ilgili fasla uyuma yönelik en göze çarpan anayasal değişiklikleri oluşturmaktadır.

Anayasa değişikliklerinin yanı sıra, 2001-2004 yılları arasında yürürlüğe giren 8 adet uyum paketiyle birlikte AB standartlarının sağlanması ve 23’üncü fasıl kapsamında öne sürülen kriterlerin yerine getirilmesine yönelik önemli bir ivme kazanılmıştır. Bu kapsamda, Türk yetkili makamları, Terörle Mücadele Kanunu, Siyasi Partiler Kanunu ve Dernekler Kanunu, çocuk hakları, toplumsal cinsiyet eşitliği gibi çok çeşitli alanda ileri reform çalışmaları gerçekleştirmiştir.

Devam eden süreçte, 2011 yılından itibaren kabul edilen 5 adet yargı reformu paketi de yakın dönemde Türkiye’nin fasla ilişkin uyum düzeyini olumlu etkileyen önemli gelişmeler arasında yer almıştır. Bu çerçevede, Avrupa Komisyonu ile Türkiye arasında fasıl kapsamında gerçekleştirilen ilk resmi toplantı olma niteliği taşıyan, 17 Mayıs 2012 tarihli 23’üncü Fasıl Çalışma Grubu Toplantısı’nda Komisyon, Türkiye’yi yargı, yolsuzlukla mücadele ve temel haklar konularında 2006 yılından bu yana AB müktesebatında gerçekleşen gelişmelerle ilgili olarak bilgilendirmiştir. 23’üncü Fasıl

<sup>56</sup> Ege Erkoçak, “Türkiye’nin AB ilişkileri ve Üyelik Müzakereleri Çerçevesinde Mevcut Durum ve Siyasi Reform Süreci”, Avukatlar için Yargı ve Temel Haklar Projesi, 2013.

Çalışma Grubu'nun ikinci toplantısı ise 23 Kasım 2012 tarihinde Brüksel'de gerçekleştirilmiştir. Toplantıların sonucunda altı aşamalı bir karara varılmıştır. Avrupa Komisyonu karar kapsamında, Türkiye'nin yargının bağımsızlığını, tarafsızlığını ve etkinliğini güçlendirmeye yönelik Yargı Reformu Stratejisi ve yolsuzlukla mücadele konusunda daha etkin bir yasal ve kurumsal çerçevenin kurulmasını içeren Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi hazırlaması gerektiğinin altı çizilmiştir. İlgili toplantılar ve ilerleme raporlarında fasıla ilişkin yer alan değerlendirmeler ışığında, Medeni Kanun, İş Kanunu, Yerel Yönetimler Kanunu, TCK, CMUK, Dernekler Kanunu, İnfaz Kanunu, Kamu Denetçiliği Kanunu, Türkiye İnsan Hakları Kanunu, Ticaret Kanunu, İskan Kanunu, Vakıflar Kanunu, Sayıştay Kanunu, RTÜK Kanunu, Sendikalar Kanunu ve Çocukların Korunması Kanunu dâhil olmak üzere, çok sayıda kanunda ve yasal düzenlemede değişikliğe gidilmiştir.

Fasıl kapsamında, Türkiye genelinde siyasi reformların, hızlandırma aşamasında olduğunu söylemek mümkündür. Adalet Bakanlığı tarafından uygulanan Yargı Reformu Stratejisi ve Eylem Planı, yargı alanındaki reformların hızlandırılmasına ilişkin büyük önem taşımaktadır. Avrupa Komisyonu'nun 2015 yılı İlerleme Raporu'nda altı çizildiği üzere Türkiye'de yargı reformu kapsamında HSYK'nın bağımsızlığının artırılması da önemli bir gereklilik iken, bu alanda yeterli aşamada olunmadığı değerlendirilmektedir. Öte yandan, AB hukukunun aday hakim ve savcılarının hizmet öncesi eğitimleri ile hizmet içi eğitimleri dahilinde ele alınması da Avrupa Komisyonu'nun bu alanda öne sürdüğü kriterler arasında yer almaktadır.

Yargı reformuna ilişkin olarak uzun yargılama süreleri ve güvenilir bir kayıt sistemi oluşturulmamış olması da gündemdeki konular arasındadır. Bununla birlikte hakim, savcı ve avukatlara yönelik mesleki eğitimlerin kapasitesinde de artış gerekliliği vurgulanmaktadır. 2015 yılı verilerine göre, Türkiye'de yargıya ayrılan bütçe 3,2 milyar avro olarak belirlenmiştir. Başka bir deyişle yargı bütçesi GSYİH'nin yüzde 0,5'idir. Bu çerçevede Türkiye'de cezaevlerindeki duruma ilişkin AB'nin kaygılarının sürdüğü görülmektedir. Çocuk mahkûmlara yapılan muamele ve hapis cezasına alternatif getirilmesi konuları da dikkat çekmektedir.

AB'ye uyuma yönelik olarak Türkiye'de gerçekleştirilen siyasi reformların asıl amacı olan daha liberal bir demokrasinin, etkin bir yargı sisteminin



ve evrensel standartlarda insan haklarının tesis edilmesi hedefine ilişkin çalışmalar devam etmektedir. Bu çerçevede, AB Bakanlığı tarafından yayımlanan AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı'nın Ocak 2016-Aralık 2019 döneminde ve AİHS İhlallerinin Önlenmesine ilişkin Eylem Planı kapsamında, önümüzdeki dönemde atılması öngörülen çok sayıda adım sıralanmaktadır<sup>57</sup>. Nitekim, 2015 yılında yapılması öngörülen düzenlemeler arasında 2659 sayılı Adli Tıp Kurumu Kanunu'nda değişiklik yapılması, 25 Ağustos 2011 tarihli Toplumsal Olaylarda Görevlendirilen Personelin Hareket Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'te değişikliğe gidilmesi ile Ulusal Engelli Hakları Stratejisi ve Eylem Planı'nın oluşturulması yer almaktadır. Kültürel İfadelerin Çeşitliliğinin Korunması ve Geliştirilmesi Sözleşmesi'nin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı TBMM Dışişleri Komisyonu tarafından 25 Aralık 2015 tarihinde kabul edilmiştir. Önemli bir mevzuat olarak, 24 Mart 2016 tarihinde Kişisel Verilerin Korunması Kanunu TBMM Genel Kurulu tarafından onaylanmıştır. 7 Ocak 2016 tarihli ve 29586 sayılı Resmi Gazete'de Adli Tıp Kurumu Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik yürürlüğe girmiştir. 30 Ocak 2016 tarihli 6668 sayılı İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşmeye Değişiklik Getiren 15 No'lu Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun yürürlüğe girmiştir. Fasılda AB'ye uyum çalışmasını içeren BM Çocuk Haklarına Dair Sözleşmenin Başvuru Usulüne İlişkin İtiyari Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı 24 Mart 2016 tarihinde TBMM Dışişleri Komisyonu'nda kabul edilmiştir. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun kurulmasına ilişkin Kanun Tasarısı da TBMM'de onaylanarak 20 Nisan 2016'da 29690 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Öte yandan, AİHS ve AİHM Kararlarına uyuma yönelik yasal düzenlemelerle birlikte, orantılı güç kullanım ilkesi kapsamında zor kullanma aşamalarının revizyonu hedeflenmektedir. Diğer yeni çıkarılacak mevzuat ise kurumsal yapılanma ve diğer çalışmalar çerçevesinde yürütülmektedir. Söz konusu mevzuat ile engellilerin hak ve temel özgürlüklerden tam ve eşit şekilde yararlanmaları amaçlanmaktadır.

<sup>57</sup> T.C. AB Bakanlığı, "AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı: Ocak 2016-Aralık 2019".

Avrupa Komisyonu'nun 2014 ve 2015 yılı İlerleme Raporlarında Yargı ve Temel Haklar faslında, Adalet Bakanlığı tarafından 2009 yılında hazırlanan Yargı Reformu Stratejisi'nin hedeflerine büyük ölçüde ulaşıldığı ve stratejinin revizyon çalışmalarının devam ettiği belirtilmektedir<sup>58</sup>. Raporda yargının bağımsızlığına ilişkin olarak, yolsuzluk iddiaları karşısında Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu ve Adalet Akademisi Kanunu'nda yapılan değişikliklerin Şubat 2014 tarihinde, oldukça kısa bir sürede ve paydaşlarla gerektiği şekilde istişare edilmeksizin kabul edildiği hatırlatılırken, insan haklarına ilişkin uluslararası mekanizmalar konusunda ise Türkiye'nin Çocuk Hakları Sözleşmesi İhtiyari Protokolünü ve AİHS'ye ekli 4,7 ve 12 No'lu Protokolleri onaylaması gerektiği vurgulanmaktadır.

Raporda ayrıca yargılama öncesi tutukluluk sürelerine ilişkin kural ve uygulamalar dâhil, Türkiye'deki ceza adaleti sisteminde daha fazla reforma ihtiyaç duyulduğu ifade edilmektedir. Öte yandan, 2014 yılının sonrasındaki süreçte, Türkiye'nin bir yolsuzlukla mücadele stratejisi ve eylem planı konusunda adım atması gerektiğinin altı çizilmektedir. Bu çerçevede üst düzey kamu görevlilerine ilişkin soruşturmalardaki aksaklıklar ve hukuki imtiyazlar da 2014 ve 2015 yılı ilerleme raporlarında eleştirilen konular arasında yer almaktadır.

Yolsuzlukla mücadeleye ilişkin fasıl kapsamında son yıllarda düzenli olarak vurgulanan en temel mesele mal beyanı, siyasi parti finansmanı ile bağlantılı meselelerde Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu tavsiyelerinin daha etkin bir şekilde uygulanmasıdır. Çıkar çatışmasının önlenmesine yönelik etkin etik kuralların yürürlüğe koyulmadığı da göze çarpmaktadır.

Son dönem ilerleme raporları aynı zamanda veri koruma konusuna ilişkin olarak, Türkiye'de AB standartlarıyla uyumlu bir veri koruma mevzuatının kabul edilmesi ve bağımsız bir denetim organının kurulmasının önemine işaret etmektedir. Bu alanda gerçekleşmeyen reformların MİT ve Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı'na standartların ötesinde yetki sunduğu yönündeki eleştiriler, AB çevrelerinde büyük ölçüde varlığını sürdürmektedir. Bağlantılı olarak ifade özgürlüğü, bilgiye erişim hakkı ile kişisel verilerin

<sup>58</sup> Avrupa Komisyonu, "Turkey 2015 Report", SWD (2015) 216 final, 10.11.2015.

korunması ve gizlilik arasındaki dengenin sağlanabilmesi için Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı ile Ticari Sır, Banka Sırrı ve Müşteri Sırrı Hakkında Kanun Tasarısı'nın kabul edilmesi gerekmektedir.

Türkiye'nin AB serüveninde, Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru yolunun açılması, farklı dil ve lehçelerde yayın ve bu dillerin öğrenilmesi yönünde önemli adımlar atılması ve azınlık cemaatlerinin mülkiyet hakkına ilişkin reformlar gerçekleştirilmesi gibi gelişmeler, AB'ye üyeliğin ötesinde Türk vatandaşlarının temel hak ve özgürlük alanının ve refahının gelişmesi açısından büyük bir fırsat oluşturmuştur. Öte yandan, son dönemde belirli alanlarda ilgili fasla ilişkin reformların, öngörülen hızda gerçekleşmediği ve bu alanlarda Komisyon'un eleştirilerinin düzenli olarak ilerleme raporlarına yansıdığı görülmektedir. Komisyon'un eleştirilerinin özellikle AIHM tarafından Türkiye aleyhinde en fazla sayıda kararın alındığı özgürlük ve güvenlik hakkı (AIHS Madde 5) ile ifade özgürlüğüne (AIHS Madde 10) yoğunlaştığı görülmektedir.

Özgürlük ve güvenlik hakkına ilişkin son dönemde ilerleme raporlarına yansıyan eleştirilerin temelinde, yargı süreçlerinde savunma ve iddia makamlarının haklarına (silahların eşitliği ilkesi) yönelik çekinceler yer almaktadır. Son ilerleme raporlarında, savunma ve iddia makamına eşit haklar sağlanması doğrultusunda yeterli ilerlemenin sağlanamadığı öne sürülmektedir. Bununla birlikte, tutukluluk ve gözaltı hallerindeki ihlaller de Avrupa Komisyonu'nun, son dönemde özgürlük ve güvenlik hakkına ilişkin mercek altına aldığı sorunlu alanlar arasında yer almaktadır.

İfade ve basın özgürlüğüne ilişkin olarak ise AB'nin Türkiye'ye yönelttiği eleştiriler, temelde son dönemde internette süresiz sansür uygulamalarına, sosyal medyaya yönelik erişim yasakları ve gazetecilere yönelik tutuklamalar ve işten çıkarmalara dayanmaktadır. AB, Türk yetkili makamlarını özellikle, İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanunu, AB standartları sağlanacak şekilde gözden geçirmeye çağırmaktadır.

2015 yılı İlerleme Raporu'na yansıyan AGİT verileri, 2015 yılında 20'den fazla gazetecinin tutuklu olduğuna işaret etmiştir. Öte yandan, Mart 2015 tarihinde yürürlüğe giren İnternet Kanunu'nun mahkeme kararı olmadan

erişim engelleme uygulamalarının önünü açtığı yönündeki kaygılar, AB kurumlarının bu fasla ilişkin eleştirilerinde büyük yer bulmaktadır. Dolayısıyla uygulamaya giren ve girmesi muhtemel bütün değişikliklerin, özgürlük ve güvenlik hakkı ile ifade özgürlüğü alanlarındaki ihlallerin önüne geçecek şekilde düzenlenmesi büyük önem arz etmektedir. Ayrıca hâlihazırda AB'nin uzun yıllardır ifade özgürlüğünü olumsuz etkilediği gerekçesiyle eleştirdiği bir takım yasal düzenlemeler varlığını sürdürmektedir. Son olarak Siyasi Etik Kanunu Teklifi TBMM'de AB Uyum Komisyonu'nda kabul edilmiştir.

## GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı İlerleme Raporu'nda, yargı ve temel haklar alanında Türkiye'nin AB müktesebatıyla uyumunda sınırlı düzeyde ilerleme kaydettiği belirtilmektedir. Bu çerçevede, 2007 ile 2013 yılları arasında bağımsızlık, verimlilik, insan hakları ve temel özgürlüklerin korunması alanlarında önemli ilerlemeler kaydedilirken, 2014 yılında ve devam eden süreçte reformların hız kaybettiği dikkat çekmektedir. Hâlihazırda Türk yargı sisteminin kuvvetler ayrılığı ilkesine saygısının ciddi bir şekilde zedelendiği, hâkim ve savcılarının siyasi baskıya maruz kaldıkları, AB kurumları tarafından dile getirilmektedir.

Yolsuzlukla mücadele alanında soruşturmaların azaldığı ve yolsuzluğun halen birçok alanda yaygın olduğu ve endişeye neden olduğu ifade edilmektedir. Temel haklar alanında, bir takım gelişmelerin AIHS mevzuatı ile uyumlu olmadığı söylenmektedir. Buna ilaveten, ifade özgürlüğü oranının ciddi bir sorun teşkil ettiği hatırlatılabilir.

Bu fasla ilişkin olarak, AB'nin Türkiye'den beklediği uyum düzeyinin, Katılım Ortaklığı Belgesi ve ilerleme raporlarında dile getirilmekte olduğu söylenebilmektedir. Türkiye'nin AB'ye üye olma hedefi, yargı ve adalet sisteminin düzenlenmesi konusunda önemli bir itici güç oluşturmaktadır.

Söz konusu faslın önemli gereklilikleri arasında yer alan yargının bağımsızlığı, tarafsızlığı ve etkinliğini güçlendirecek tedbirleri kapsayan bir Yargı Reformu Stratejisi'nin hazırlanması sürecinin önemini hatırlatmakta fayda vardır. 3 Ocak 2008 tarihinde Adalet Bakanlığı tarafından, ilgili birimlerin katılımıyla bir Komisyon oluşturularak, Yargı Reformu Stratejisi'nin ön taslağı hazırlanmış ve kamuoyuna sunulmuştur. Gelen görüşlerin değerlendirilmesi

dirilmesi ve gerekli prosedürlerin tamamlanmasının ardından 24 Ağustos 2009 tarihinde gerçekleşen Bakanlar Kurulu Toplantısı'nda Yargı Reformu Stratejisi kabul edilerek söz konusu süreç tamamlanmıştır. 2010 yılında gerçekleşen Anayasa değişiklikleri ve ardından gelen uygulama kanunlarıyla birlikte kapsamlı çalışmalar yürütülerek, güncelleme yapılması gerekliliği ortaya koyulmuştur. Güncellemenin kapsamında ise Bakanlık bünyesinde Komisyon kurularak çalıştay çerçevesinde sempozyumlar gerçekleştirilmiştir. Sarf edilen tüm bu çabaların sonucunda ise bir güncelleme taslağı oluşturulmuştur. Söz konusu taslağın en kısa süre içerisinde son haline getirilerek, Bakanlar Kurulu'na sunulması hedeflenmektedir.

Fasıl kapsamında son dönemde ibadet özgürlüğü, mülkiyet hakkı, kadın-erkek eşitliği, Kürtçe gibi Türkçe'nin dışındaki dillerin kullanımı gibi alanlarda olumlu gelişmeler sürerken özellikle ifade özgürlüğü, yargının işleyişi ve yolsuzlukla mücadele gibi alanlarda reformların hız kazanması, hâlihazırda gerçekleşen ihlallerin de önüne geçilmesi gerekmektedir.



## FASIL 24: ADALET, ÖZGÜRLÜK VE GÜVENLİK

AB projesinin en büyük başarılarından biri şüphesiz, üye ülkeler arası içişleri ve güvenlik işbirliğinin azami boyutlara taşındığı, etkin işleyen bir vizesiz alan oluşturabilmesidir. Üye ülkeler arası sınır ötesi geçişlerin vizesiz bir şekilde gerçekleştiği Schengen Alanı'nda sınır kontrolü, vizeler, dış göç, sığınma, polis işbirliği, organize suçlar ve terörle mücadele, uyuşturucu alanında işbirliği, gümrük işbirliği ve cezai ve sivil konularda adli işbirliği alanlarında Üye Devletlerin; büyüyen ortak kurallar çerçevesini yeterli bir şekilde uygulayacak donanıma sahip olmaları gerekmektedir. Türkiye'nin de bu alanda katılım müzakereleri kapsamındaki uyumu, Adalet, Özgürlük ve Güvenlik başlıklı 24'üncü fasıl çerçevesinde değerlendirilmektedir. İlerleme raporlarında, Türkiye'nin 24'üncü fasıl kapsamında bazı ilerlemelerin olduğu belirtilmektedir.

Fasıl Adı	Adalet, Özgürlük ve Güvenlik
Fasıl Numarası	24
Tarama Süreci	Tanıttıcı Tarama: 23-25 Ocak 2006 Ayrıntılı Tarama: 13-15 Şubat 2006
Açılış Kriteri (Gayri Resmî)	1. İltica ve Göç Konusunda bir Eylem Planı'nın hazırlanması; 2. Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'nın imzalanması; 3. Organize suçlarla mücadele stratejisinin benimsenmesi; 4. Entegre Sınır Yönetimine ilişkin yol haritası belirlenmesi.
Kapanış Kriteri	-
Açıl(a)mama Sebebi	GKRY'nin Blokajı (2009)

### FASLIN KAPSAMI

AB'nin adalet, özgürlük ve güvenlik konularındaki politikalarının en ayrıntılı kısmı AB içinde iç sınır kontrollerinin kaldırılmasını kapsayan Schengen müktesebatıdır. Özellikle küresel sistemin en başarılı entegrasyon ve serbest dolaşım projesi olan; AB içerisinde sınırların kaldırılmasına dayalı Schengen Sistemi, AB üye ülke vatandaşlarının diğer AB ülkelerine usulüne uygun olduğu sürece serbestçe giriş yapabilmelerini ve seyahat edebilmelerini mümkün kılmaktadır.

Schengen Sistemi aracılığıyla AB üye ülke vatandaşlarına sağlanan diğer AB ülkelerine vizesiz seyahat özgürlüğü, Norveç, İzlanda, İsviçre gibi bir takım AB üyesi olmayan ülkelere de sağlanırken, AİHS 4 No'lu Protokol ve Schengen düzenlemeleri uyarınca ve AB hukuku tarafından benimsendiği üzere; bu haklar sadece ulusal güvenlik, kamu emniyeti, kamu düzeninin korunması, suçun önlenmesi ve başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için demokratik bir toplumda zorunlu hallerde sınırlandırılabilir.

Bununla birlikte; Romanya, Bulgaristan ve Hırvatistan gibi birtakım üye ülkelerde yeterli ölçüde sınır güvenliği, iş birliği ve kolluk kapasitesi bulunmadığı için bu ülkeler halen Schengen Alanı'nın bir parçası değildir. Başka bir deyişle, kişilerin AB'ye vizesiz seyahat ve AB'de serbest dolaşım hakkı, kaynak ülkelerdeki güvenlik ve işbirliği altyapısının yeterliliğine dayanmaktadır.

Söz konusu müktesebat, üçüncü ülke vatandaşlarının AB sınırlarına giriş ve çıkışlarını da kontrol altına almaktadır. Göç konusunda yaşanan gelişmelere paralel olarak, AB'de Schengen Bölgesi konusunda da bazı gelişmeler yaşanmaktadır. 2015 yılının Ocak ayında AP temsilcileri ve Avrupa Komisyonu, AB'nin kendi PNR sistemini oluşturması ve PNR bilgilerinin toplanması, depolanması ve sınır ötesi paylaşımı konusunda daha etkin bir mekanizmanın kurulması yönünde adımlar atmış ve stratejiler belirlemiştir. Bilindiği üzere PNR, yolcuların uçak rezervasyonları sırasında, havayolu şirketi tarafından toplanan bilgi ve verilerin tümü anlamına gelmektedir. Son olarak, 21 Nisan 2016 tarihinde PNR Yönergesi (Yolcu İsim Kaydı) Konsey'de kabul edilmiştir.

2015 Ocak ayı başında Paris'te mizah dergisi Charlie Hebdo'ya yönelik saldırı ve sonrasında yaşananlar, AB'yi ortak PNR sisteminin ötesinde, iç ve dış sınırlarında güvenliğe ilişkin politikalarını yeniden gözden geçirmeye itmiştir. 29 Ocak 2015 tarihinde AB Dönem Başkanı Letonya'nın ev sahipliğinde Riga'da, Adalet ve İçişleri Konseyi Gayri Resmi Toplantısı için bir araya gelen AB üye ülke Adalet ve İçişleri Bakanları, "Riga Ortak Açıklaması" ile AB'nin terörle mücadele alanında gündemini belirlemiştir. Ortak açıklamaya göre, AB'nin terörle mücadele gündemini, radikalleşmenin hızla yayıldığı mecraların daha etkin takip edilmesi, terörün finansmanı ile mücadele, terörle mücadele kapsamında uluslararası işbirliğinin artırılması ve AB'ye giriş ve çıkışlar ile ateşli silahların dolaşımında bilgi paylaşımının artırılması oluşturmuştur.



Nisan 2015'te, 900'e yakın kişinin Akdeniz'de hayatını kaybettiği ve kayıtlara AB tarihinin en ölümcül göçmen faciası olarak geçen deniz kazalarının ardından AB'nin Göç Politikası, "Adalet, Özgürlük ve Güvenlik" faslına ilişkin tartışmaların merkezine oturmuştur. Akdeniz'de düzensiz göçün ve deniz kazalarının AB tarihindeki en yüksek oranlara ulaşmasının ardından Avrupa Komisyonu, 13 Mayıs 2015 tarihinde, Avrupa'ya göçün tüm boyutlarının daha iyi yönetilebilmesine yönelik yeni göç gündemini kamuoyuyla paylaşmıştır. AB'nin yeni göç gündemi, 10 maddelik bir acil eylem planı ile dört sütunlu kapsayıcı ve uzun vadeli öncelikleri içermektedir. Yeni göç gündemine göre, AB'nin önceliklerini, düzensiz göçte teşvik eden unsurların ortadan kaldırılması, daha etkin sınır yönetimi ve güçlü bir ortak iltica politikası oluşturmaktadır.

Öte yandan, kişisel verilerin korunması da bu alanda AB çapında üzerinde yoğun çalışmaların sürdüğü bir alan olmaya devam etmektedir. Mayıs 2014'te ABAD tarafından verilen bir kararla, AB sınırları içerisindeki kişiler talep ettiği takdirde kendilerine ilişkin kişisel verilerin arama motoru Google'dan ulaşımına kapatılabilmesine hükmedilmesinin ardından kişisel verilerin korunması konusu gündemin odağına oturmuştu. Hâlihazırda, AB ülkelerinde geçerli bir Veri Güvenliği Yönergesi bulunsa da, daha kapsamlı bir veri güvenliği tüzüğünün oluşturulması, Juncker Komisyonu'nun temel öncelikleri arasında yer almaktadır.

12-13 Mart 2015 tarihlerinde Brüksel'de gerçekleşen Adalet ve İçişleri Konseyi Toplantısı'nın ana gündem maddesini, veri güvenliği reformu oluşturmuştur. Toplantıda sağlanan mutabakatla, çalışmaları sürmekte olan veri güvenliği tüzüğü tasarısının, üçüncü ülkelerle karşılıklı veri akışında AB'nin denetimi tek elden yürütmesine ilişkin bölümü üzerinde anlaşmaya varılmıştır.

## TÜRKİYE'NİN MEVCUT UYUM DÜZEYİ

Hiç şüphesiz, Türkiye-AB ilişkilerinin en canlı olduğu fasillardan biri Adalet, Özgürlük ve Güvenlik faslıdır. Türkiye-AB ilişkilerinde yaşanan her olumlu gelişmenin ve karşılıklı görüşmelerin ardından, 24'üncü faslın açılması gündeme getirilmektedir. Bu fasıl kapsamındaki en önemli ve gündem oluşturan alanların başında Türkiye ile AB arasında imzalanan Geri Kabul

Anlaşması ve eş zamanlı başlatılan Vize Serbestliği Diyaloğu oluşturmak-tadır. 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanan ve müzakereleri 10 yıldan fazla süren Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması, 25 Haziran 2014 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda yapılan oylama ile onaylanmıştır. Yasadışı yollarla Türkiye üzerinden AB üye ülke topraklarına giren mültecilerin, en az 3 yıl sonra Türkiye'ye iadesini öngören Anlaşma ile birlikte, Aralık 2013 tarihinde AB ile başlatılan Türk vatandaşlarına yönelik Vize Serbestliği Diyaloğu'nda da önemli bir dönem başlamıştır. Komisyon'un, Türkiye'nin geri kabul yükümlülüklerini etkin şekilde yerine getirmesine ilişkin talepleri bu fasıl kapsamında önemli yer tutmaktadır.

Avrupa Komisyonu, Türkiye ile vize serbestliğine ilişkin yol haritasının Birinci Değerlendirme Raporu'nu 20 Ekim 2014 tarihinde, İkinci Değerlendirme Raporu'nu ise 4 Mart 2016 tarihinde kamuoyuna açıklamıştır. Birinci Değerlendirme Raporu'nda, Aralık 2013 tarihinde başlatılan diyalog sürecinden bugüne, Türkiye tarafından söz konusu teknik kriterlerin karşılanması yönünde atılan adımlar değerlendirilirken, Türkiye'nin 22 kriteri karşılamış veya karşılamaya yakın olduğu; 40 kriterin bir bölümünün karşılandığı; 10 kriterin ise karşılanmadığı görülmektedir. Bu çerçeveden bakıldığında, 72 kriterden 62'sinde Türkiye yol haritası kriterleri ile belli seviyelerde uyumu yakalamış durumdadır. Öte yandan, Türkiye'nin AB standartlarında, yüksek güvenlikli e-vize ve pasaportlara geçmesi gerektiği, ilerleme raporlarına yansımakta olan somut ifadeler arasında yer almaktadır.

İkinci Değerlendirme Raporu'nun ise beklenenden de erken bir şekilde, 7 Mart 2016 tarihli Türkiye-AB Zirvesi'nin hemen öncesinde yayımlanmış olması dikkat çekmiş ve stratejik bir hamle olarak kabul edilmiştir. Rapor, Suriye'de süren çatışma ortamıyla birlikte gittikçe büyüyen göçmen kriziy-le eş zamanlı hız kazanan Türkiye-AB ilişkilerinin geleceği açısından kilit önem taşımaktadır. Vizesiz Avrupa hayalinin gerçek olabilmesi için Türk yetkili makamların, bu raporda öne sürülen değerlendirmeleri dikkate alması ve ilgili kriterleri karşılamaya yönelik adımları atması gerekmektedir. Rapora olumlu bir dilin hakim olduğu ve Avrupa Komisyonu'nun yapıcı bir tutum sergilediği dikkat çekmektedir. Özellikle göç yönetiminde artan idari ve teknik kapasite ile Suriyeli göçmenlere yönelik atılan olumlu yasal ve toplumsal adımlar olumlu karşılanmaktadır.

İkinci raporda, 24'üncü fasılla doğrudan bağlantılı olan kişisel verilerin korunması reformu, Avrupa Konseyi ve AİHM mevzuatının yüklenilmesi, geri kabul mekanizmasının etkin şekilde işlemesi ve komşu üye ülkelerle sınır güvenliğinde işbirliğinin artırılması alanında ileri adımlar atılması beklenmekte ve Türkiye'nin önüne bu alanlarda önemli ödevler koyulmaktadır. Bununla birlikte, ikinci raporun en kilit alanını ve Türk vatandaşlarına vizesiz Avrupa kapılarının açılabilmesi için en temel gerekliliği, Türkiye üzerinden AB'ye düzensiz göçün önlenmesi oluşturmaktadır. Komisyon verilerine göre, 2015 yılında önceki yılın 17 katı daha fazla sayıda düzensiz göçmen Türkiye üzerinden AB'ye giriş yapmıştır. Ancak, 18 Mart 2016 tarihinde Türkiye ve AB arasında düzensiz gücün önlenmesine, geri kabul ve yerleştirme mekanizmalarının etkin işlemesine ilişkin varılan uzlaşısı sonrası, 20 Nisan 2016 tarihinde Komisyon bir değerlendirme raporu sunmuştur. Raporunda, uzlaşının uygulanmaya başladığı 20 Mart'tan bu yana Türkiye'den Yunanistan'a giriş yapan 325 düzensiz göçmenin Türkiye'ye iadesinin gerçekleştirildiği belirtilmiştir.

Türkiye'nin, 24'üncü fasıl kapsamında AB standartlarına daha ileri düzeyde uyum sağlaması gereken bir diğer alan, entegre sınır yönetimidir. Komisyon, Türkiye'yi son yıllarda düzenli olarak göç yönetimini tek elden yürütmeye ve bütün ilgili birimleri, sivil bir göç yönetim birisi altında toplamaya çağırmaktadır. Öte yandan, bu alanda uzmanlaşmış personelin profesyonel kapasitesinin ve eğitimlerinin artırılması, jandarma, emniyet teşkilatı, valilikler ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü arasında etkin koordinasyonu sağlayacak mekanizmaların kurulması gerekmektedir. Bu alandaki en olumlu gelişmelerden biri, Yabancı ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 2013 yılında yürürlüğe girmesi olmuştur. Kanun ve devam eden süreçte kabul edilen Yönetmelik ile birlikte Türkiye'ye sığınan Suriyelilerin geçici koruma statüsü kapsamında, Türkiye'ye sosyal ve ekonomik entegrasyonları açısından olumlu adımlar atılmıştır. Fakat kamp dışında kalan Suriyelilerin, özellikle de Suriyeli çocukların temel hizmetlere ulaşımı, eğitim ve meslek edinmeleri noktasında sorunlar devam etmektedir. Türkiye'nin AB üyesi komşuları ile deniz ve kara sınırlarının yönetimine ilişkin işbirliğine gitmesi de Komisyon'un fasıl kapsamındaki öncelikli beklentilerinden biridir. 2014 ve 2015 yıllarında Türkiye, Yunanistan ve Bulgaristan'ın ortak üçlü temas merkezi kurmaları ve işbirliği anlaşmaları imzalamaları gibi eylemler

olumlu yankı bulurken, taraflar arası kurulan geri kabul mekanizmalarının işlerliğindeki eksiklikler, düzenli olarak ilerleme raporlarında gündeme getirilmektedir.

29 Kasım 2015 tarihinde Brüksel’de gerçekleştirilen Türkiye-AB Zirvesi’nde Türkiye’de yaşayan Suriyeli mültecilerin öncelikli olarak eğitim, barınma ve sağlık koşullarının iyileştirilmesine yönelik AB bütçesinden ve üye ülkelerden toplam 3 milyar avruluk yardımın (*The Refugee Facility for Turkey*) sağlanması kararı alınmıştır. Şubat ayında paket için AB bütçesinden 1 milyar, üye ülkelerden ise 2 milyar toplanmasına resmi onay verilmiştir.

Türkiye’nin, AB ile bu alanda etkin ve eksiksiz bir mevzuat uyumu sağlayabilmesi için, bir takım uluslararası belgelere taraf olması ve bunları ulusal mevzuatının parçası haline getirmesi gerekmektedir. Özellikle, Türkiye, cezai ve adli meselelerde AB kurumları ve AB ülkeleri ile daha etkin işbirliğinin önünü açan Cezai İşlerinde Karşılıklı Adli Yardım Avrupa Sözleşmesi’nin 2’nci Ek Protokolü ve Suçluların İadesine Dair Avrupa Sözleşmesi’nin 3 Ek Protokolü’nü imzalamamış; Hükümlülerin Nakline Dair Avrupa Sözleşmesi Ek Protokolü onaylamamış durumdadır. Bunların da ötesinde, Türkiye ile AB arasında adli ve cezai konularla göç yönetiminde etkin işbirliğinin gerçekleşmesi için en temel gereksinimlerden biri, Türkiye’nin veri güvenliğine ilişkin AB standartlarında mevzuat oluşturması ve ilgili uluslararası sözleşmeleri yüklenmesidir. Böylelikle Türkiye’nin Europol ve Eurojust gibi AB çapında adli, cezai ve kolluk sorumlulukları yüklenen birimlerle işbirliğine gitme yolu açılacak, AB üye ülkelerle bu alanda karşılıklı veri paylaşımı gerçekleştirebilecek ve vize serbestliği yol haritasıyla katılım müzakerelerinin önemli bir kriteri karşılanmış olacaktır.

Bağlantılı şekilde, Türkiye’nin uyumunun değerlendirildiği alanlardan biri de uyuşturucu ve insan ticaretiyle mücadeledir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün insan ticaretiyle mücadele alanındaki çalışmaları ve oluşturduğu birim ve Türkiye’nin Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığını Gözleme Merkezi’ne katılımı, uyum açısından olumlu karşılarken, Türkiye halen kaçak sigara üretimi ve uyuşturucu ticaretinin geçiş yolu olan ülkeler arasında yer almaktadır. Bu alanlarda da etkin veri paylaşımı için gerekli veri güvenliği altyapısı gerekmektedir.

Terörle mücadele de Türkiye-AB katılım müzakereleri kapsamında tarafların müzakere etmekte olduğu bir alandır. Son dönemde özellikle yabancı savaşçılar da terörle mücadele çerçevesinde fasılın kapsamına alınmıştır. Türkiye üzerinden Suriye ve Irak'a geçiş yapmaya çalışan yabancı savaşçıların tespitine ilişkin Türkiye ve AB arasındaki etkin işbirliğinin kurulması, bu konuda temel ölçütlerden biri haline gelmiştir. Öte yandan, Türkiye'nin terörün finansmanının önüne geçilmesine yönelik attığı adımlar ve kapasitesini artırması, bunun sonucu olarak da kara para aklama ile mücadele için kurulan Mali Eylem Görev Gücü'nün daimi gözetimi altındaki ülkeler listesinden çıkarılması, Avrupa Komisyonu tarafından olumlu karşılanmıştır.

### GENEL DEĞERLENDİRME

Komisyon'un 2015 yılı İlerleme Raporu'na da yansıdığı üzere 24'üncü fasıl kapsamında Türkiye'nin kısmen hazırlıklı olduğu ifade edilse de özellikle entegre sınır yönetimi ve veri güvenliği alanlarında AB kurum ve ülkeleriyle etkin işbirliğinin önünü açacak teknik mevzuatın Türkiye tarafından üstlenilmesi gerekmektedir. İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana görülen en büyük göçmen krizi ile karşı karşıya olunması, bu fasıl kapsamında özellikle önümüzdeki dönemde Türkiye'de düzensiz göçle mücadele ve göçmenlerin sosyal ve ekonomik entegrasyonunun sağlanması konusundaki reformların, Komisyon tarafından her zamankinden daha yakın takip edileceğini öngörmek mümkündür.



## FASIL 26: EĞİTİM ve KÜLTÜR

Temel olarak, Üye Devletlerin sorumluluğunda olan Eğitim ve Kültür alanları, Birlik mevzuatının oldukça kısıtlı olduğu "nispeten kolay" fasıllar arasında bulunmaktadır. Geleneksel olarak, katılım müzakerelerinin erken safhalarında açılıp kapatılan bu fasıl, Türkiye'nin katılım müzakereleri sürecinde GKRY'nin tek yanlı vetosu nedeniyle açılmamaktadır. Türkiye'nin AB müktesebatına orta düzeyde ve kısmen uyumlu olduğu bu fasılda 2016 yılında odaklanması gereken konuları; eğitime katılımın, başta kız çocukları olmak üzere, tüm düzeylerde artırılması, eğitimin kalitesinin ve öğrencilerin temel ve çapraz becerilerinin iyileştirilmesi ile Kültürel İfadelerin Çeşitliliğinin Korunması ve Geliştirilmesine ilişkin UNESCO Sözleşmesi'nin onaylanması oluşturmaktadır.

Fasıl Adı	Eğitim ve Kültür
Fasıl Numarası	26
Tarama Süreci	Tanıtıcı Tarama: 26 Ekim 2005 Ayrıntılı Tarama: 16 Kasım 2005
Açılış Kriteri	-
Kapanış Kriteri	-
Açıl(a)mama Sebebi	GKRY'nin Blokajı (2009)

### FASLIN KAPSAMI

AB'de eğitim, meslek, gençlik ve kültür alanları, Üye Devletlerin yetki alanında bulunmaktadır. AB'nin bu alanlardaki rolü, ulusal yasalara ve önceliklere saygı gösterilmesi, eğitimin kalitesinin artırılması, kültürel zenginliğin korunması ve ortak kültürü geliştirmek amacıyla Üye Devletler arasında iş birliğini desteklenmesi olarak tanımlanmaktadır<sup>59</sup>. AB'nin eğitim alanında ulusal politikaları destekleyerek yaşanan toplumlar ve iş gücünde beceri açığı gibi müşterek zorlukların ele alınmasında ve müşterek hedeflere ulaşılmasında Üye Devletlere destek vermekle ve Üye Devletler arasındaki iş birliğini kuvvetlendirmekle sorumlu olduğu görülmektedir.

AB'de eğitim alanında ortak hedefler belirleyen ilk çerçeve olan Eğitim ve Öğretim 2010 (ET 2010) Çalışma Programı, Avrupa 2020 Stratejisi'nin

<sup>59</sup> AB'nin İşleyişine Dair Antlaşma'nın 165-167 Maddeleri.

öncülü Lizbon Stratejisi doğrultusunda hazırlanmıştı. 2001 yılında ortaya konulan Bologna süreci, Avrupa Yükseköğretim Alanı oluşturulmasını hedeflemektedir. Hâlihazırda, AB genelinde eğitim ve mesleki eğitimde iş birliğinin çerçevesini, ET 2010'un güncellenmesiyle ortaya konulan Eğitim ve Öğretim 2020 (ET 2020) oluşturmaktadır. İyi uygulamaların paylaşıldığı bir platform ve politika reformları için bir danışma mekanizması olarak nitelendirilen ET 2020 kapsamında belirlenen stratejik hedefler; hayat boyu öğrenmenin ve hareketliliğin hayata geçirilmesi; eğitim ve öğretim sistemlerinin kalitesinin ve etkinliğinin artırılması; eşitlik, sosyal uyum ve aktif vatandaşlığın teşvik edilmesi; eğitimde girişimcilik, yaratıcılık ve yenilikçiliğe yönelik faaliyetlerin artırılması olarak sıralanmaktadır.

Eğitim ve gençlik alanında, AB'nin büyüme ve istihdam yaratma stratejisi olan Avrupa 2020 Stratejisi doğrultusunda belirlenen hedeflere ulaşmak ve ulusal politikaları yakınlaştırmak amacıyla Açık Koordinasyon Yöntemi uygulanmaktadır. Bu kapsamda, eğitim ve kültür alanlarında ortak hedefler ve ortak göstergeler belirlenerek ulusal eylem planları hazırlanmaktadır. Eğitim ve mesleki eğitimin büyüme ve istihdam konusundaki kilit rolü göz önünde bulundurularak, Avrupa Sömestri çerçevesinde yıllık olarak yayımlanan Ülkeye Özel Tavsiyeler kapsamında eğitim ve mesleki eğitim konularında da önerilere yer verilmektedir. 2020 yılına kadar AB genelinde 18-24 yaş grubunda erken okul terk oranlarının yüzde 10'un altına düşürülmesi ve 30-34 yaş grubundaki bireylerin en az yüzde 40'ının yükseköğretim derecesi elde etmiş olması, Avrupa 2020 Stratejisi çerçevesinde eğitim alanında belirlenen hedefleri oluşturmaktadır.

Kültür alanında da Üye Devletlerin rolünü tamamlayıcı ve destekleyici rol üstlenen AB, ortak kültürel mirasın korunması ve erişilebilir hale getirilmesi hedefi doğrultusunda çalışmaktadır. Bu alanda Üye Devletlerden beklenen ise uluslararası yükümlülüklerinin kültürel mirasın korunması ve teşvik edilmesini sağladığını garanti etmeleri olarak özetlenmektedir.

## **TÜRKİYE'NİN MEVCUT UYUM DÜZEYİ**

Fasıla ilişkin Tanıtıcı Tarama Toplantısı'nın 26 Ekim 2005, Ayrıntılı Tarama Toplantısı'nın ise 16 Kasım 2005 tarihinde gerçekleştirilmesini takiben Tarama Sonu Raporu'nun Avusturya AB Dönem Başkanlığı tarafından Türki-



ye'ye iletilmesinin ardından Türkiye, Müzakere Pozisyon Belgesi'ni 25 Mayıs 2006 tarihinde AB Konseyi'ne sunmuştur. Açılmasına herhangi bir teknik engel bulunmayan Eğitim ve Kültür faslı, GKRY'nin 8 Aralık 2009 tarihli Genel İşler Konseyi Toplantısı'nda yayımladığı tek yanlı deklarasyonla bloke ettiği fasıllar arasında yer almaktadır. Katılım müzakerelerinin erken safhalarında açılıp kapatılabilen "nispeten kolay" fasıllardan biri olarak nitelenen Eğitim ve Kültür faslı, Türkiye'nin AB katılım müzakereleri sürecinde GKRY'nin AB Konseyi'ndeki tek yanlı blokajı nedeniyle açılmamaktadır. Son dönemde mülteci krizi bağlamında AB ile Türkiye arasında sürdürülen görüşmelerle bağlantılı olarak hâlihazırda GKRY'nin bloke ettiği, aralarında Eğitim ve Kültür faslının da bulunduğu bazı fasılların müzakereye açılması ihtimali dile getirilmeye başlanmıştır. 29 Kasım 2015 tarihli Türkiye-AB Zirvesi'nde, Avrupa Komisyonu Aralık 2015'te müzakereye açılması kararlaştırılan Ekonomik ve Parasal Politika faslına ek olarak bazı fasılların açılmasına yönelik hazırlık çalışmalarını 2016 yılının ilk çeyreğinde tamamlamak üzere görevlendirilmiştir. Zirve sonuç bildirgesinde Eğitim ve Kültür faslının açılması öngörülen fasıllar arasında yer aldığı kaydedilmektedir<sup>60</sup>.

Tarama Sonu Raporu'nda, Türkiye'nin, Eğitim ve Kültür faslındaki müktesebata uyumunun ve müktesebatı uygulama kapasitesinin genel anlamda iyi düzeyde olduğu belirtilmişti. AB tarafından eğitim ve kültür alanında belirlenen hedefler doğrultusunda çalışmayı sürdürmesi, AB'ye katılım günü itibarıyla AB vatandaşları ile Türk vatandaşları arasında ayrımcılığın önlenmesini sağlaması ve Kültürel İfadelerin Çeşitliliğinin Korunması ve Geliştirilmesine ilişkin UNESCO Sözleşmesi'ni onaylaması gerektiği ortaya koyulmuştu<sup>61</sup>.

Türkiye'nin fasıl kapsamında yürüttüğü çalışmaların başında, AB yeterlilik esaslarına uygun Ulusal Yeterlilik Sistemi oluşturmak üzere 2006 yılında Mesleki Yeterlilik Kurumu'nun kurulması, 2010 yılında Milli Eğitim Bakanlığı tarafından bu alandaki kilit müktesebata uyum sağlamak üzere 2010-2014 Stratejik Planı'nın kabul edilmesi ve Milli Eğitim Bakanlığı'nın 2011 yılında yeniden yapılandırılması yer almaktadır. Avrupa Yeterlilikler Çerçevesi'ne

<sup>60</sup> Serkan Demirtaş, "AB'den 5 fasıl için özel mektup", 07.12.2015, *Hürriyet*, Erişim Tarihi: 26.12.2015.

<sup>61</sup> Avrupa Komisyonu, "Screening report Turkey Chapter 26 - Education and Culture", 13.02.2006, Erişim Tarihi: 16.10.2015.

uyumlu Türkiye Yeterlilikler Çerçevesi oluşturulması yönünde Ağustos 2010'da başlayan hazırlıklar kapsamında Türkiye Yeterlilikler Çerçevesi'nin Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Bakanlar Kurulu tarafından 9 Kasım 2015 tarihinde kabul edildikten sonra 19 Kasım 2015 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Avrupa 2020 Stratejisi ve ET 2020 çalışma programı kapsamında AB tarafından belirlenen hedeflere yönelik çalışmalar yürüten Türkiye, Bologna süreci ve ilgili Birlik Programlarına katılım konularında ileri seviyeye ulaşmış durumdadır. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ilerleme raporlarında Türkiye'nin Eğitim ve Kültür faslı kapsamındaki performansı; eğitim, öğretim ve gençlik ile kültür olmak üzere iki alt başlıkta incelenmektedir. Bu çerçevede, eğitim, öğretim ve gençlik alt başlığında, Türkiye'nin Birlik Programlarına katılımı, Avrupa 2020 ve ET 2010 ile 2020 hedeflerine (okullaşma oranları, eğitimde cinsiyet eşitliği vb.) yönelik performansı ile Bologna sürecine katılımı değerlendirilmektedir. Kültür alt başlığında da Türkiye'nin AB programlarına katılımı önemli bir göstergesi oluşturmaktadır.

2015 yılı İlerleme Raporu'nda Türkiye'nin bu fasıldaki müktesebatı uygulamaya orta düzeyde hazırlıklı olduğu belirtilerek, son bir yıl içerisinde ise sınırlı düzeyde ilerleme kaydettiği belirtilmektedir. Bu fasılda AB ile uyumun en önemli göstergelerinden biri olan Birlik Programlarına katılım konusunda, Türkiye'nin performansı olumlu bir tablo sergilemektedir. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ilerleme raporlarında, AB Hayatboyu Öğrenme ve Gençlik Programları'nın yerini alan Erasmus+ Programı'na ilginin artması olumlu şekilde not edilmektedir. 2007-2013 yılları arasında geçerli olan Hayatboyu Öğrenme Programı'ndan 280 bin vatandaşımız yararlanırken, 2014-2020 döneminde geçerli olacak Erasmus+ Programı kapsamında 430 bin vatandaşımızın Avrupa ülkelerinde eğitim imkânına sahip olması öngörülmektedir. Türkiye, AB'de eğitim, kültür, gençlik ve spor programlarını tek çatı altında toplayan 2014-2020 yılları arasında geçerli olacak Erasmus+ Programı'na katılıma ilişkin anlaşmayı Mayıs 2014'te imzalamıştır. Türkiye'den her yıl 70 bin kişinin yararlandırılması öngörülen Erasmus+ Programı kapsamında Türkiye'nin yaklaşık 900 milyon avroluk bir kaynaktan faydalanması planlanmıştır. Türkiye'nin programa katkısı ise 2015 yılında 135 milyon avroya yükselmiştir.

AB tarafından Avrupa 2020 Stratejisi ve ET 2020 çerçevesinde belirlenen hedeflere uyum konusunda Türkiye'nin performansı son dönemde iyileşmesine karşılık halen AB ortalamasının altında seyretmektedir. 2014 yılı verilerine göre, Türkiye'de 18-24 yaş grubunda okulu erken terk oranı yüzde 38,3, 30-34 yaş grubunda yükseköğretim mezunlarının oranı ise yüzde 21,5 düzeyinde kaydedilmiştir. 2020 hedefleri çerçevesinde belirlenen bu iki göstergede 2014 yılı AB ortalaması ise sırasıyla yüzde 11,2 ve yüzde 37,9 oranında olmuştur<sup>62</sup>.

Avrupa Komisyonu'nun 2015 yılı İlerleme Raporu'na göre, 12 yıllık zorunlu eğitime geçilmesiyle okul kayıt oranlarında artış kaydedilmiştir. 2014-2015 döneminde Türkiye'de okul kayıt oranları ilkokullar için yüzde 96, ortaokullar için yüzde 94, okul öncesi eğitim için ise yüzde 54 oranında kaydedilmiştir. Ortaöğretime kayıt oranı yüzde 49 olurken yükseköğretime kayıt oranı ise yüzde 40 oranında gerçekleşmiştir. Komisyon'un değerlendirmesine göre, okula devamsızlık oranlarının yüksek olması ve düzenli şekilde izlenememesi önemli bir sorun teşkil etmektedir. Okulu erken terk edenler arasında toplumsal cinsiyet farkının kayda değer seyrettiğine Avrupa Komisyonu'nu tarafından dikkat çekilmektedir. Bunların ötesinde, eğitimin Roman kökenli ve engelli çocuklar gibi gruplar da dâhil olmak üzere herkes için kapsayıcı hale getirilmesi konusunda daha fazla çabaya ihtiyaç duyduğu açıklanmaktadır<sup>63</sup>. Örgün ve yaygın eğitimin tanınmasının düşük seviyede olması bir eksiklik olarak belirtilmektedir. Türkiye'nin bu alanda odaklanması gereken konuların başında eğitime katılımın, başta kız çocukları olmak üzere, tüm düzeylerde artırılması ve okulu terk oranlarının azaltılması için etkili stratejilerin geliştirilmesi ile tüm düzeylerde eğitimin kalitesinin ve öğrencilerin temel ve çapraz becerilerinin iyileştirilmesi gelmektedir.

Yükseköğretim alanında, Bologna süreci tavsiyelerini uygulamada ileri düzeyde olan Türkiye'de üniversite sayısında yaşanan artışa rağmen yükseköğretim kurumları arasında nitelik ve altyapı açısından önemli farklılıklar bulunması, Avrupa Komisyonu'nun ilerleme raporlarında eleştirilen hususlar arasında yer almaktadır. Nitekim, 2015 yılı İlerleme Raporu'nda Türki-

<sup>62</sup> Eurostat, "Europe 2020 indicators – education", Erişim Tarihi: 16.10.2015.

<sup>63</sup> Avrupa Komisyonu, "Turkey 2015 Report", SWD (2015) 216 final, 10.11.2015.

ye'deki 186 yükseköğretim kurumu arasında nitelik farklarının bulunduğu belirtilmiştir<sup>64</sup>. Bunun yanında, bağımsız ve tümüyle işlevsel bir kalite güvencesi ve akreditasyon ajansının kurulması ve Türkiye'nin ulusal yeterlilikler sistemini AB ile uyumlu hale getirmesi gerektiği, ilerleme raporlarında dikkat çekilen hususların başında gelmektedir. 18 Eylül 2014 tarihinde açıklanan yeni AB Stratejisi kapsamında kabul edilen iki aşamalı AB'ye Katılım Ulusal Eylem Planı kapsamında, söz konusu eksikliklerin giderilmesi için kabul edilmesi planlanan birincil ve ikincil düzenlemelerin yanı sıra gerekli kurumsal yapılanma çalışmaları için de bir takvim oluşturulmuştur. Bu kapsamda yürütülen çalışmalar sonucu, Türkiye Yeterlilikler Çerçevesi'nin Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Bakanlar Kurulu tarafından 9 Kasım 2015 tarihinde kabul edildikten sonra 19 Kasım 2015 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kültür alanında, AB'nin 2007-2013 döneminde geçerli Kültür Programı'na katılan Türkiye, 2014-2020 yılları arasında geçerli olacak ve kültür, sanat ve medya alanlarında uygulanacak olan Yaratıcı Avrupa Programı'na katılım anlaşmasını Kasım 2014'te imzalamıştır. Programın Kültür alt programına ve Sektör Ötesi bileşenine katılım sağlanırken, Türkiye'nin program kapsamındaki MEDIA alt programına katılımı bazı eylemlerle sınırlı durumdadır. 2015 yılı İlerleme Raporu'na göre, katılımın artırılması için Yaratıcı Avrupa Programı Masasının kültürel ve yaratıcı sektörlerin kapasitesinin ve programlara ilişkin farkındalığının artırılmasına odaklanması gerekmektedir. Kültürel projeler için devlet fonları kurallarının uygulanmasına ilişkin konular ile film çekimi için sertifika alınması gerekliliği ve bazı değerlendirme ve film komitelerinin uygulamalarının ifade özgürlüğü ve sanatsal haklar konusunda endişe uyandırması Komisyon tarafından eleştirilen hususların başında gelmektedir. AB'nin bu alanda temel hukuki referans belgesini oluşturan ve Türkiye'nin Ekim 2005'te imzaladığı Kültürel İfadelerin Çeşitliliğinin Korunması ve Geliştirilmesine ilişkin UNESCO Sözleşmesi'nin henüz onaylanmamış olması, Avrupa Komisyonu tarafından bir eksiklik olarak nitelendirilmeye devam etmektedir<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> A.g.e.

<sup>65</sup> A.g.e.

## GENEL DEĞERLENDİRME

Türkiye'nin AB müktesebatını üstlenmede orta düzeyde hazırlıklı olduğu Eğitim ve Kültür faslında, Türkiye'den AB Programlarına ilginin artarak devam etmesi, Avrupa 2020 ve ET 2020 hedeflerine ulaşmada AB ile arasındaki makası kapatmayı sürdürmesi olumlu gelişmeler olarak öne çıkmaktadır. 2015 yılı İlerleme Raporu'na göre kız öğrenciler başta olmak üzere eğitime katılımın tüm düzeylerde artırılması ve okul terk oranının azaltılması için etkili stratejiler geliştirilmesi, eğitimin kalitesinin artırılması ve öğrenciler temel ve çapraz beceriler geliştirmelerinin sağlanması Türkiye'nin 2016 yılında bu fasılda ele alması gereken konuların başında gelmektedir. Kültürel İfadelerin Çeşitliliğinin Korunması ve Geliştirilmesine ilişkin UNESCO Sözleşmesi'nin onaylanması gerektiği de halen güncelliğini korumaktadır.



## FASIL 31: DIŞ, GÜVENLİK VE SAVUNMA POLİTİKASI

*Türkiye ile AB arasında dış politika konularında iş birliğinin elzem hale geldiği bir ortamda Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası faslının GKRY'nin blokajı nedeniyle açılmaması, AB'yi Türkiye ile dış politika alanında işbirliği için alternatif yollar aramaya yöneltmektedir. Türkiye'nin AB'ye orta düzeyde ve kısmen uyumlu olduğu bu fasılda, Türkiye'nin AB dış politika pozisyonlarına uyumunu artırması gerektiği üzerinde durulmaktadır.*

Fasıl Adı	Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası
Fasıl Numarası	31
Tarama Süreci	Tanıttıcı Tarama: 14 Eylül 2006 Ayrıntılı Tarama: 6 Ekim 2006
Açılış Kriteri	-
Kapanış Kriteri	-
Açıl(a)mama Sebebi	GKRY'nin Blokajı (2009)

### FASLIN KAPSAMI

Fasıl kapsamındaki temel unsurlar olan Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ve Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası, yasal açıdan bağlayıcı uluslararası anlaşmalar da dâhil olmak üzere yasalar ve siyasi belgelerden oluşmaktadır. Siyasi deklarasyonlar, ortak eylemler, ortak pozisyonlar ve anlaşmalar, bu alandaki müktesebatı oluşturmaktadır. Bu kapsamda Üye Devletlerden; Ortak Dış ve Güvenlik Politikası kapsamında siyasi diyalog yürütmeleri, AB açıklamalarına uyum sağlamaları, AB eylemlerine katılmaları, üzerinde mutabakata varılan yaptırımları ve kısıtlayıcı önlemleri uygulamaları beklenmektedir. Aday ülkelerden beklenen ise AB açıklamalarına kademeli olarak uyum sağlamaları ve kararlaştırılan yaptırımları ve kısıtlayıcı önlemleri uygulamaları beklenmektedir. Bu bağlamda, aday ülkelerin AB ortak deklarasyonlarına ve Konsey kararlarına uyum düzeyi, bu alanda AB müktesebatına uyumun temel göstergesi olarak kabul edilmektedir.

Avrupa Komisyonu, Ekim 2014 tarihinde açıkladığı Genişleme Stratejisi kapsamında, özellikle Ukrayna krizi bağlamında Türkiye ve Sırbistan başta olmak üzere bazı aday ülkelerin, AB'nin Rusya'ya ilişkin ortak dış politika

pozisyonlarına ve yaptırımlarına uyum sağlamada tereddüt etmeleri nedeniyle Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası faslının katılım müzakerelerinde öncelikli olarak ele alınması gereken fasıllar arasına eklenmesi gerektiğinin altını çizmiştir<sup>66</sup>. Aynı şekilde genişleme politikası kapsamındaki ülkelerle dış politika alanında diyalogun güçlendirilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Bu bağlamda, Komisyon'un, önceleri müzakerelerin hızlıca açılıp kapandığı bu fasıla yönelik yaklaşımının değiştiğini ve bu alandaki gelişmeleri yakından takip edeceğini belirtmek gerekmektedir.

## TÜRKİYE'NİN MEVCUT UYUM DÜZEYİ

Türkiye'nin katılım müzakereleri sürecinde, Tanıtıcı Tarama Toplantısı'nın 14 Eylül 2006, Ayrıntılı Tarama Toplantısı'nın ise 6 Ekim 2006 tarihinde gerçekleştiği bu fasıldaki müzakereler, Aralık 2009'da GKRY'nin yayımladığı tek yanlı deklarasyon nedeniyle askıya alınmış durumdadır. Tarama süreci 2006 yılında sona ermiş olmasına karşın, Tarama Sonu Raporu Konsey'de onaylanmayı beklemektedir. Güncellenen Tarama Sonu Raporu'nun ise Aralık 2013'te Konsey'e sunulduğu belirtilmektedir<sup>67</sup>. Son dönemde mülteci krizi bağlamında AB ile Türkiye arasında sürdürülen görüşmelerle bağlantılı olarak hâlihazırda GKRY'nin blokajı altında olan söz konusu faslın da 2016 yılında müzakereye açılması ihtimali telaffuz edilmeye başlanmıştır<sup>68</sup>.

Orta Doğu ve Kuzey Afrika'daki durum ve Ukrayna krizi gibi gelişmelerin, AB ile Türkiye arasında dış politika alanında işbirliğinin hayati önem taşıdığı bir ortamda, bu faslın açılmaması, AB'nin çıkarlarıyla açık şekilde çelişmektedir. Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası faslının siyasi engellemeler nedeniyle açılmadığı bu durumda AB, Türkiye ile dış politika konularını katılım müzakereleri sürecinden bağımsız şekilde ele almayı tercih etmektedir. Türkiye ile AB arasında dış politika ve terörle mücadele alanlarında diyalog süreçleri yürütülmektedir. Dışişleri Bakanı'nın, müşterek çıkar konularının görüşüldüğü Gayri Resmî AB Dışişleri Konseyi (*Gymnich*) Toplantılarına davet edildiğini belirtmek gerekmektedir.

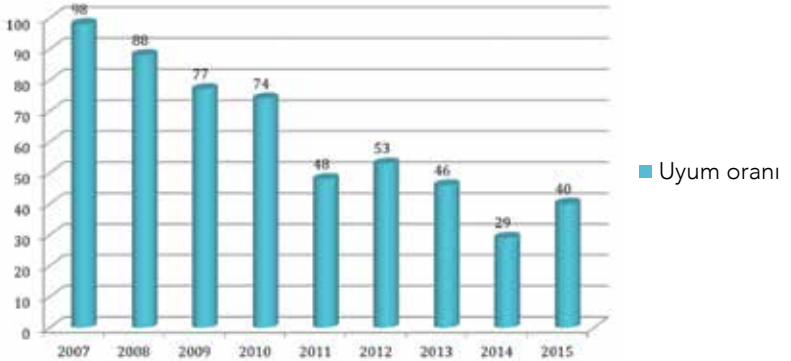
<sup>66</sup> Avrupa Komisyonu, "Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15", COM(2014) 700 final, 08.10.2015, Brüksel, Erişim Tarihi: 25.11.2015.

<sup>67</sup> T.C. AB Bakanlığı, "Türkiye Tarafından Hazırlanan 2013 İlerleme Raporu", 31.12.2013.

<sup>68</sup> Serkan Demirtaş, "AB'den 5 fasıl için özel mektup", 07.12.2015, *Hürriyet*, Erişim Tarihi: 26.12.2015.



Bu fasılda uyumun önemli göstergelerinden biri olarak kabul edilen, AB deklarasyonları ve Konsey kararlarına uyum konusunda Türkiye'nin performansı inişli çıkışlı bir grafik izlemektedir. Son beş yılın ilerleme raporları incelendiğinde, Türkiye'nin AB deklarasyonları ve Konsey kararlarına uyum düzeyinin 2010 yılında yüzde 74 iken, 2011'de yüzde 48, 2012'de yüzde 53, 2013'te yüzde 46 ve 2014'te yüzde 29 oranında kaydedildiği görülmektedir. Türkiye'nin AB dış politika pozisyonlarına uyum düzeyinin düşmesinin arka planındaki etkenler arasında tarafların birtakım dış politika konularına yönelik pozisyonlarının farklı olması kadar, bu alandaki diyalog mekanizmasının düzgün şekilde işlememesi yatmaktadır. Türkiye'nin belirli bir dış politika kararını veya deklarasyonunu kabul etmesi için verilen zamanın Türkiye ile AB arasında gerekli istişarelerin yürütülmesinde yetersiz kalması ve müşterek komşuluk bölgesinde krizlerin aniden patlak vermesi gibi faktörler, bu aksaklıkları daha belirgin hale getirmektedir. 2015 yılı İlerleme Raporu'na göre Türkiye'nin uyum düzeyi yüzde 40'a yükselmiştir ve bu da son yıllarda bu konuda gözlemlenen negatif eğilimin değişmeye başladığı nı göstermektedir. AB deklarasyonları ve Konsey kararlarına uyum düzeyinin artırılması, 2015 yılı İlerleme Raporu'nda Türkiye'nin 2016 yılı içerisinde fasıl kapsamında öncelikli olarak ele alması gereken konu olarak not edilmektedir<sup>69</sup>.



Kaynak: Avrupa Komisyonu Türkiye İlerleme Raporları

<sup>69</sup> Avrupa Komisyonu, "Turkey 2015 Report", SWD(2015) 216 final, 10.11.2015.

Genel anlamda Türkiye'nin AB'ye uyumda orta düzeyde hazırlıklı olduğu değerlendirildiği yapılan Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası faslı kapsamında, Türkiye-AB siyasi diyalogunun derinleşmesinin yanı sıra Türkiye'nin; Suriye'den gelen sığınmacılara hayati nitelikte yardım sağlaması, AB'nin askeri ve sivil kriz müdahale misyonlarına yaptığı katkı ve IŞİD'e karşı uluslararası koalisyonla katılımı olumlu gelişmeler olarak öne çıkmaktadır<sup>70</sup>.

AB tarafından kilit stratejik ortak olarak görülen Türkiye ile siyasi diyalog; Kuzey Afrika, Orta Doğu ve Körfez, Afganistan, Pakistan, Rusya, Ukrayna, Güney Kafkasya, Orta Asya coğrafyalarındaki gelişmelerin yanında, terörle mücadele, yabancı savaşçılar ve silahsızlanma konularını kapsayan geniş bir yelpazede yürütülmektedir. Orta Doğu, Batı Balkanlar gibi konularda ise daha yakın işbirliği için gayri resmi istişareler gerçekleştirilmektedir.

Türkiye'nin Ukrayna krizi bağlamında Rusya'nın Ukrayna'nın doğusunu istikrarsızlaştırmaya yönelik politikalarına karşı AB'nin kabul ettiği yaptırımlara ve kararlara uyum sağlamaması, AB ile Türkiye'nin farklılaştığı konulardan birini oluşturmaktadır. Türkiye ile AB Kırım'ın Rusya tarafından ilhakına verdikleri tepki ve Ukrayna'nın toprak bütünlüğü ve siyasi egemenliğine saygı konusunda hemfikir olmalarına karşın, Türkiye'nin Rusya'ya yönelik yaptırımlara katılmaması ve Rusya ile ikili ilişkilerini derinleştirmeye devam etmesi AB tarafından, Ankara'nın Rusya'nın uyguladığı karşı yaptırımlardan yarar sağladığı ve AB yaptırımlarının etkisini azalttığı şeklinde yorumlanmaktadır. Türkiye ise yaptırımlar konusunda kendisine yeteri kadar danışılmamasından şikâyetçi durumdadır.

Türkiye'nin Uluslararası Ceza Mahkemesi Statüsü'nü imzalamamış olması, Türkiye ile İsrail arasında Mavi Marmara krizi sonrasında Mart 2013'te başlatılan normalleşme sürecinin henüz tamamlanmamış olması, Mısır ve Libya ile ilişkilerde gelişme sağlanmaması, Ermenistan ile 2009 yılında ilişkilerin normalleştirilmesi için imzalanan protokollerin henüz onaylanmamış olması Avrupa Komisyonu'nun 2015 yılı İlerleme Raporu'nda eleştirilen diğer konulardır.

<sup>70</sup> A.g.e.

Kıbrıs meselesiyle bağlantılı olarak, AB-NATO iş birliği konusunda yaşanan işbirliği eksikliği konusunun çözüme kavuşturulmamış olması da 2015 yılı İlerleme Raporu'nda not edilmektedir<sup>71</sup>. Bunun yanında, Türkiye'nin kitlesel imha silahlarının yayılmasının önlenmesine ilişkin tüm uluslararası düzenlemelere taraf olduğu ancak yine Kıbrıs meselesiyle bağlantılı olarak, Wasenaar Düzenlemesine ve Füze Teknolojisi Kontrol Rejimine üyelik konusundaki tutumunu AB ile uyumlaştırmadığı eleştirisi yapılmaktadır.

Suriye krizi bağlamında ise Türkiye ile AB'nin pozisyonlarının büyük ölçüde uyduğu görülmektedir. Türkiye'nin, krizin yayılma riskini sıkça telaffuz etmesi, Suriye rejiminin sivillere uyguladığı şiddeti tekrar tekrar ve güçlü bir şekilde kınaması ve Suriye Muhalifler Koalisyonuna destek vermesinin 2015 yılı İlerleme Raporu'na olumlu şekilde yansıdığı söylenebilmektedir. Türkiye'nin Suriye'den kaçan 2 milyonu aşkın sığınmacıya sağladığı insani destek de AB tarafından takdirle karşılanmaktadır. Bunun ötesinde, Türkiye AB'nin İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana karşı karşıya kaldığı mülteci krizinin ele alınmasına kilit bir ortak olarak görülmektedir.

Orta Doğu coğrafyasında, Türkiye ile AB arasında dış politika konularında iş birliğinin genel anlamda olumlu bir seyir izlediği söylenebilmektedir. Türkiye'nin Irak'ta yeni hükümet ve Irak Kürt Bölgesel Yönetimi ile ilişkilerini geliştirmesi, IŞİD'e karşı uluslararası koalisyon katılım sağlaması; Suriye'deki IŞİD hedeflerine yönelik hava saldırılarında bulunması ve İncirlik üssünü koalisyon güçlerinin kullanımına açması, Avrupa Komisyonu tarafından olumlu olarak değerlendirilmektedir. Türkiye'nin Körfez İşbirliği Konseyi ülkeleriyle iyi ilişkilerini sürdürmesi, bölgedeki önemli aktörlerden biri olan İran ile Yemen'deki ayaklanmalar konusunda ayrışsa da ilişkilerini geliştirmeye devam ettirmesi Komisyon tarafından olumlu olarak not edilen konular arasında yer almaktadır. Bunun yanında Türkiye'nin Yemen'deki anlaşmazlıkta arabuluculuk etme çabalarının yanı sıra Filistin'de El Fetih ve Hamas ile iletişim kanallarını açık tutması da not edilmektedir.

---

<sup>71</sup> A.g.e.

Afganistan ve Pakistan ile ve iki ülke arasında iş birliğini geliştirmesi, Asya, Afrika, Orta Amerika gibi coğrafyalardaki ülkelerle ilişkilerini güçlendirmesi, Batı Balkan ülkeleriyle yakın ilişkilere sahip olması 2015 yılı İlerleme Raporu'na yansayan diğer gelişmelerdir<sup>72</sup>.

Güney Kafkasya bağlamında ise Türkiye ile AB dondurulmuş ihtilafların barışçıl yollarla çözümlenmesi gerektiği konusunda birleşmektedir. Türkiye'nin bölge ülkeleriyle angajmanını sürdürmesi Ermenistan ile normalleşme sürecinde ilerleme kaydedilememesi dışında olumlu olarak not edilmektedir. Bunun yanında temel atma töreni Mart 2015'te gerçekleşen TANAP'ın AB ile bölge arasında iş birliğinin güçlendirilmesi yönünde önemli bir adım olarak nitelendirilmesi de 2015 yılı İlerleme Raporu'nda yer verilen konular arasındadır.

Türkiye, bölgesel ve uluslararası barış ve istikrara katma değer sağlayacak girişimleri destekleme yaklaşımı doğrultusunda Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası misyonlarına da önemli katkılarda bulunmaktadır<sup>73</sup>. Türkiye'nin Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası misyonlarına katkısı fasıl kapsamında olumlu değerlendirmelere konu olduğunu belirtmek gerekmektedir ki; Türkiye, AB üyesi olmayan ülkeler arasında bu konuda ilk sırada yer almaktadır. Türkiye'nin Bosna-Hersek'te yürütülen *EUFOR ALTHEA* harekâtı, Kosova'daki Hukukun Üstünlüğü misyonu başta olmak üzere, sivil ve askeri kriz yönetimi operasyonlarına katılımını sürdürmesi, Orta Afrika Cumhuriyeti'ndeki AB Barış Gücü'nün yanı sıra Libya'daki Sınır Yardım Misyonu, Mali'deki AB Eğitim Misyonu ve Ukrayna'daki Sivil Güvenlik Sektörü Reformu Danışma Misyonu'na katkı sunmayı teklif etmesi olumlu şekilde yorumlanmaktadır.

## GENEL DEĞERLENDİRME

Türkiye'nin, AB'ye uyumunun orta düzeyde olduğu Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası faslında, öncelikli olarak ele alması gereken konu AB deklarasyonlarına ve Konsey kararlarına uyum düzeyinin artırılması olarak öne çıkmaktadır. Türkiye ile AB arasında siyasi diyalogun derinleşmesi, Tür-

<sup>72</sup> A.g.e.

<sup>73</sup> T.C. Dışişleri Bakanlığı, "Türkiye-AB İlişkileri", Erişim Tarihi: 25.11.2015.

kiye'nin Suriye'de muhaliflere destek vermesi ve hayati nitelikte yardım sağlaması, kriz yönetimi misyonlarına aktif katılımını sürdürmesi ve IŞİD'e karşı uluslararası koalisyona katılması, 2015 yılı İlerleme Raporu'nda fasıl kapsamında kaydedilen gelişmeler olarak öne çıkmaktadır. Türkiye ile AB arasında mülteci eylem planına ilişkin sürdürülen görüşmelerde katılım müzakerelerinin canlandırılması kapsamında Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası faslının açılması ihtimali üzerinde durulmaktadır. Türkiye ile AB arasında dış politika alanında koordinasyon ve işbirliğinin giderek daha önemli hale geldiği bir ortamda bunun en etkili yolunun söz konusu faslın açılması olduğunun da unutulmaması gerekmektedir.



# SİYASİ BLOKAJA TABİ OLMAYAN FASILLAR

## FASIL 5: KAMU ALIMLARI

*Kamu Alımları faslı tüm üye ülkelerde kamu sektörünün mal ve hizmet alımında şeffaflık, eşit muamele, rekabet ve ayrımcılık uygulanmaması ilkelerini gözetmesini içermektedir. Türkiye'nin bu fasılda AB müktesebatını üstlenmek için kısmen hazırlığı bulunmaktadır.*

Fasıl Adı	Kamu Alımları
Fasıl Numarası	5
Tarama Süreci	Tanıtıcı Tarama: 7 Kasım 2005 Ayrıntılı Tarama: 28 Kasım 2005
Açılış Kriteri	1. Türkiye'de, müktesebata uyum sürecini ve bu fasılda yürütülecek müzakere sürecini kolaylaştırmak üzere, katılım öncesi süreçte kamu alımlarıyla ilgili tüm konularda tutarlı bir politika izlenmesini temin edecek ve uygulamayı yönlendirecek bir kurumun görevlendirilmesi; 2. Türkiye'de, kamu alımlarına ilişkin AB mevzuatına uyum sağlanması amacıyla mevzuat uyumu ve kurumsal kapasitenin oluşturulmasına ilişkin gerekli tüm reformları içeren kapsamlı bir stratejinin takvim ve hedefleriyle birlikte sunulması; 3. Türkiye tarafından öncelikle, ulusal mevzuatının kapsamını, ilgili tüm alanları içerecek ve idareler, kuruluşlar ve aynı zamanda kapsam dâhilindeki sözleşmeler de dâhil olmak üzere, klasik ve sektörler yönergelerinin kapsamına uyum sağlayacak şekilde tadil edilmesi ve bu doğrultuda çeşitli kanunlarda yer alan ve ihale rejimine aykırı tüm istisnaları yürürlükten kaldırılması.
Kapanış Kriteri	-
Açıl(a)mama Sebebi	Açılış kriterlerinin henüz karşılanmaması.

## FASLIN KAPSAMI

Kamu alımları, bakanlıklar ya da yerel birimler gibi kamu kurumlarının şirketlerden mal ve hizmet satın almalarına ilişkin süreci düzenlemektedir. AB Tek Pazarı'nın düzgün işlemesi ve AB içerisinde adil bir rekabetin tesisi açısından, AB müktesebatında kamu alımlarıyla ilgili asgari uyum düzeyine ilişkin kurallar belirlenmektedir. Bu düzenlemeler, belirli bir eşğin üzerin-

deki kamu alımlarını kapsarken, üye ülkeler için AB düzenlemelerini iç hukuka aktarmayı zorunlu kılınmaktadır. Belirlenen değerlerin altında kalan kamu alımlarında ulusal kurallar geçerli olmakla beraber söz konusu ulusal kuralların mutlak suretle AB hukukundaki ilkelere uyumlu olması beklenmektedir.

AB Tek Pazarı'nda şeffaf, adil ve rekabetçi bir kamu alımları stratejisi izlenmesi, ekonomik büyümeyi desteklerken iş imkânları ve yeni istihdam yaratmaktadır. Bu çerçevede, AB'nin kamu alımları alanındaki stratejisi, satın almanın yeniden gözden geçirilmesi, kamu alımı yapan kurumların profesyonelleşmesi, aşırı bürokrasinin önüne geçilmesi, dijital devrimin nimetlerinden yararlanılması yoluyla daha etkili, verimli ve iş dünyası ile vatandaşlara daha yakın bir kamu idaresi yaratılmasını öngörmektedir. Bunun yanında, kamu alımlarında iyileştirilmiş yönetim, süreçlerin basitleştirilmesi ve elektronik araçların kullanımı dolandırıcılıkla ve yolsuzlukla mücadele açısından da son derece önem taşımaktadır. Ayrıca AB içerisinde en önemli alıcı olan kamunun, AB'nin 2020 Stratejisi çerçevesinde daha yenilikçi, yeşil ve sosyal içerme açısından gelişmiş bir ekonomi hedefini gözetmesi gerekmektedir.

Bu alandaki AB müktesebatının temelini iki önemli yönerge oluşturmaktadır:

- Klasik alımları düzenleyen 2004/18/EC sayılı Yönerge,
- Su, enerji, ulaştırma ve posta hizmetlerinde faaliyet gösteren kurumların yapacakları alımları düzenleyen 2004/17/EC sayılı Sektörel Yönerge.

Her iki yönerge 17 Nisan 2016 tarihine kadar geçerlidir. 18 Nisan 2016 tarihinde yürürlüğe girecek olan düzenlemelerle kamu alımı süreçlerinin basitleştirilmesi ve daha esnek hale getirilmesi amaçlanmaktadır. Yeni düzenlemelerden başta KOBİ'ler olmak üzere AB iş dünyasının ve kamu otoritelerinin daha fazla fayda sağlaması beklenmektedir. Bu çerçevede;

- Kamu alıcıları ihtiyaçlarına uygun alım yapabilmek için kontrat koşullarını şirketlerle daha iyi müzakere edebilecek,
- Alım süreçleri için asgari mühlet kısılacak,



- Sadece ihaleyi kazanan şirket, kontratın koşullarını karşıladığına dair belgeleri sunmakla yükümlü olacak. İhaleye başvuran diğer şirketlerin kontrat koşullarını karşıladıklarına dair beyanatta bulunmaları yeterli olacaktır.

Yukarıdaki yönergeler doğrultusunda yapılan kamu alımlarına ilişkin şikâyetlerin incelenmesiyle ilgili 2007/66/EC sayılı AB Yönergesi, imtiyaz sözleşmelerine ilişkin hususları düzenleyen 2014/23/EU sayılı AB Yönergesi ile savunma ve güvenlik alımlarını düzenleyen 2009/81/EC sayılı AB Yönergesi bu alandaki müktesebatı oluşturan diğer önemli düzenlemelerdir.

### **TÜRKİYE’NİN MEVCUT UYUM DÜZEYİ**

Türkiye’nin katılım müzakereleri sürecinde Kamu Alımları faslının Tanıtıcı Tarama Toplantısı 7 Kasım 2005, Ayrıntılı Tarama Toplantısı ise 28 Kasım 2005 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Toplantının ardından, bu fasla dair 3 adet açılış kriterini içeren AB Dönem Başkanlığı mektubu 17 Mayıs 2006 tarihinde Türkiye’ye iletilmiştir. Türkiye ile AB arasında katılım müzakerelerinin başlamasının ardından 2008 yılında güncellenen Katılım Ortaklığı Belgesi’nde Türkiye’den Kamu Alımları faslında kısa vadede;

- Kamu alımları konusunda tutarlı bir politika sağlama ve bu politikanın uygulanmasını izleme görevinin bir kuruma verilmesi;
- Müktesebata uyum amacıyla kurumsal kapasitenin gelişmesi ve mevzuat uyumunun sağlanması için gerekli tüm reformları içeren kapsamlı bir stratejinin sunulması beklenmektedir.

Orta vadede ise kamu alımı stratejisinin uygulanması ve kamu alımı prosedürlerinde elektronik yöntemlerin kullanılmasının teşvik edilmesi yer almaktadır. Türkiye, Kamu Alımları faslında müktesebata kısmen uyumlu olduğu söylenebilir. 10 Kasım 2015 tarihinde yayımlanan Türkiye İlerleme Raporu’nda AB müktesebatına uyum konusunda önemli eksiklerin olduğu belirtilirken, kamu alımları alanının yolsuzluklara açık olması eleştirilmektedir. Her ne kadar Türkiye kuralları uygulama ve yürütme kapasitesinin artırılması konusunda bazı ilerlemeler kaydetmişse de kamu alımlarıyla ilgili yasal çerçevede yapılan değişiklikler Türkiye’yi AB müktesebatından uzaklaştırmaktadır. Bu nedenledir ki; 2015 yılı İlerleme Raporu’nda geri gidış

olduğu söylenen 3 alandan biri kamu alımları olarak karşımıza çıkmaktadır. İlerleme Raporu'na göre, Türkiye'nin kamu alımları mevzuatının oluşturduğu yasal çerçeve AB'nin İşleyişi Hakkındaki Antlaşma'nın fiyat ile beklenen fayda arasındaki denge, serbest rekabet ve şeffaflık gibi ilkelerini geniş ölçüde yansıtmaktadır. Bununla beraber, Şubat 2014 tarihinde kabul edilen değişiklikler ve 2015 yılında çıkartılan uygulama mevzuatı daha önce ihtiyari olan yüzde 15'e kadar yerli fiyat avantajını "orta ve yüksek teknoloji sanayi ürünleri" için zorunlu hale getirmektedir. Yalnızca Türk şirketlerine uygulanmakta olan bu kural, AB şirketlerini kapsayan müşterek girişimleri ya da konsorsiyumları dışarıda bırakmaktadır. Değişiklikler kamu ihalelerinde offset seçeneği de getirmektedir; böylelikle alıcı tedarikçiden genellikle yerli üretime fayda sağlayan parasal olmayan mal ve/veya hizmetleri kabul etmesini talep edebilmektedir. Bu tür kazanımların Kamu İhale Kanunu'nun dışında bırakılması AB müktesebatıyla çelişmektedir.

Öte yandan, getirilen eleştirilerden bir diğeri de, Türkiye'nin spesifik bir kamu alımları stratejisi bulunmaması olarak belirtilmektedir. Ancak Kasım 2014 tarihli AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı, mevzuatın 2014 AB yönergelerine uygun olarak yeniden düzenlenmesini ve kamu hizmetleri su, enerji, ulaştırma ve posta hizmetleri sektörleri ve kamu-özel ortaklıkları hakkındaki mevzuatın değiştirilmesini amaçlayan bir uyum programını içermektedir.

## GENEL DEĞERLENDİRME

Kamu Alımları faslında Türkiye'nin AB müktesebatına uyum düzeyinin sınırlı olduğu görülmektedir. Önümüzdeki dönemde Türkiye'nin atması gereken adımlar 2015 yılı İlerleme Raporu'nda şu şekilde özetlenmektedir:

- Kamu alımları mevzuatının, özellikle su, enerji, ulaştırma ve posta hizmetleri sektörleri ve imtiyazlara yönelik 2014 AB kamu alımları yönergeleriyle uyumlu hale getirilmesive şeffaflığı artırmak amacıyla yeniden düzenlenmesi;
- AB müktesebatıyla çelişen istisnaları AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı'nın uyum programında öngöröldüğü şekilde yerli fiyat avantajları ve sivil offsetler gibi kısıtlayıcı tedbirlerin kaldırılması gerekmektedir.

Önümüzdeki dönemde Gümrük Birliği'nin modernize edilmesi ve kapsamının genişletilmesi çerçevesinde kamu alımlarının da tarım ve hizmetlerle birlikte Gümrük Birliği'ne dâhil edilmesi gündemdeki yerini korumaktadır. Bu açıdan bakıldığında, Kamu Alımları faslında AB müktesebatına hızla uyum sağlamanın önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır.



## FASIL 8: REKABET POLİTİKASI

*Gümrük Birliği çerçevesinde, söz konusu fasılda AB müktesebatına uyum düzeyinin kısmen hazırlıklı olduğu yorumlanmaktadır. Mevzuat uyumunda yaşanan ilerleme dışında en dikkat çeken sorunlar, anti-tröst ve birleşmeler politikası ile devlet desteklerinde görülmektedir.*

Fasıl Adı	Rekabet Politikası
Fasıl Numarası	8
Tarama Süreci	Tanıttıcı Tarama: 8-9 Kasım 2005 Ayrıntılı Tarama: 1-2 Aralık 2005
Açılış Kriteri	1. Devlet destekleri konusunda şeffaflığın sağlanmasını teminen, 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın kapsadığı tüm devlet desteği tedbirlerinin kapsamlı bir envanterinin sunulması; 2. 2001 yılından bu yana çelik sektöründe kapasite değişimine ve her bir şirkete verilen devlet desteklerine ilişkin ayrıntılı bilgilerin sunulması; 3. Türkiye ve AB arasındaki kim mevcut ikili anlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilmesi amacıyla devlet desteklerinin kanunun onaylanması; 4. Bağımsız devlet destekleri otoritesinin kurulması; 5. Tüm diğer destek tedbirlerinin veya eş etkili tedbirlerin uyumlaştırılması amacıyla açık bir takvim içeren, Komisyon'un kabul edeceği bir eylem planının sunulması; 6. Kömür ve çelik ürünlerinde ticarete ilişkin olarak, AKÇT ve Türkiye arasındaki anlaşmaya aykırı şekilde verilmiş devlet desteklerinden hiçbir çelik şirketinin faydalanmamasının temini amacıyla gerekli tüm tedbirlerin kabul edilmesi.
Kapanış Kriteri	-
Açıl(a)mama Sebebi	Açılış kriterlerinin henüz karşılanmaması.

### FASLIN KAPSAMI

AB Rekabet Politikası'nın ve politikayı oluşturan müktesebatın temel amacı, üye ülkelerde faaliyet gösteren ekonomik aktörlerin eşit koşullarda rekabet edebileceği bir İç Pazar oluşumunun sağlanmasıdır. AB, Rekabet Politikası yoluyla piyasa ekonomisinin tüm mekanizmalarıyla sağlıklı işleyebilmesinin sağlanması için rekabetin hukuka aykırı olarak sınırlandırılmasının önüne geçen kurallar getirmiştir. Bu kurallar, İç Pazar'da rekabetin

bozulmasını engellemeyi sağlayan bir sistem oluşturmaktadır. AB Rekabet Politikası kuralları, teşebbüslere yönelik rekabet kuralları (tekelcilik karşıtı kurallar) ve üye ülkelere yönelik rekabet kuralları olmak üzere iki ana başlık altında toplanmaktadır.

Teşebbüslere yönelik rekabet kuralları çerçevesinde, ABİDA 101'inci Maddesi ile üye ülkeler arasındaki ticareti etkileyebilecek nitelikte olan ve İç Pazar'daki rekabeti engelleyebilecek, kısıtlayabilecek ya da bozabilecek teşebbüsler arası anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birlikleri kararları yasaklanmaktadır. Aynı şekilde, belirli bir mal ve hizmet piyasası bağlamında İç Pazar'ın tamamında ya da önemli bir kısmında hâkim durumda bulunan bir veya daha fazla teşebbüsün, mevcut hâkim durumunu piyasada rekabeti engelleyecek şekilde kötüye kullanması da engellenmektedir. Ayrıca, şirket birleşmeleri ve devralmaları da rekabetin bozulmasına yol açacak bir hâkim durum oluşturmalarının ya da mevcut bir hâkim durumu güçlendirmelerinin engellenmesi amacıyla denetlenmektedir (139/2004 sayılı Konsey Tüzüğü).

ABİDA ile üye ülkelerin bizzat karar ve eylemleri ile rekabeti bozmalarının önüne geçilmesi amacıyla bazı kurallar getirilmektedir. Bu kapsamda, devlet destekleri ve kamu teşebbüsleri ile kendilerine özel veya inhisarı haklar tanınmış teşebbüslerden söz edilmektedir. Üye ülke tarafından veya devlet kaynakları aracılığıyla herhangi bir şekilde verilen ve belirli teşebbüsleri veya belirli ürünlerin üretimini kayıarak rekabeti bozan veya bozma tehlikesi yaratan ve üye ülkeler arasındaki ticareti etkileyen her türlü destek yasaklanmaktadır. Ancak bu yasak kapsamına girmeyen devlet desteklerinin neler olduğu, hem birincil hem de ikincil hukuk yoluyla ayrıntılı olarak belirlenmektedir. AB rekabet kuralları, ilke olarak özel teşebbüslere ve kamu teşebbüslerine ayrımsız olarak uygulanmaktadır. Bunun en temel sebebi, piyasalardaki rekabetçi yapının, sadece özel sektör teşebbüslerince değil, üye ülkelerin bizzat sahip olduğu teşebbüsler ya da birtakım ayrıcalıklar tanıdığı teşebbüsler yoluyla da bozulabilmesidir. Bu nedenle, ABİDA'nın 106'ncı Maddesi ile birlikte üye ülkelerin, kamu teşebbüsleri ve özel veya inhisarı haklar tanınmış olan teşebbüslerle ilgili olarak, ABİDA'daki rekabete ilişkin kurallara aykırılık teşkil eden hiçbir tedbiri alamayacağı ve mevcut tedbirleri de devam ettiremeyeceği şekilde düzenlenmektedir.

## TÜRKİYE’NİN MEVCUT UYUM DÜZEYİ

Rekabet Politikası faslının Tanıtıcı Tarama Toplantısı 8-9 Kasım 2005 tarihlerinde, Ayrıntılı Tarama Toplantısı ise 1-2 Aralık 2005 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir. Fasla ilişkin Tarama Sonu Raporu, Avusturya Dönem Başkanlığı’nın 28 Haziran 2006 tarihli mektubu ile resmen Türkiye’ye iletilmiştir. Faslin açılması önünde siyasi engellerin bulunmadığının da ayrıca altını çizmek gerekir. Fasil için belirlenen 6 adet açılış kriterinin tamamı devlet destekleri ile ilgili olup bunları; AB ile uyumlu devlet desteği uygulamalarının temini ve bu amaçla bir izleme ve denetleme mekanizmasının oluşturulması ve kömür ve çelik sektörüne verilen desteklerin uyumlu hale getirilmesi ile ilgili kriterler olmak üzere iki gruba ayırmak mümkündür.

Anti-tröst ve birleşmeler alanında, ilgili AB kurumları tarafından da teyit edildiği gibi, Türkiye’nin mevzuat uyumu aslında ileri düzeydedir. Rekabet Kurumu, rekabet ihlallerine yönelik olarak aldığı kararlarla uygulama sivilini ve kapasitesini güçlendirmeyi sürdürmektedir. Bu çerçevede, Rekabet Kurumu’nun önemli çalışmaları olduğu bilinmektedir<sup>74</sup>.

- 26 Temmuz 2013 tarihli ve 28719 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Uzmanlaşma Anlaşmalarına İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği;
- 18 Nisan 2013 tarihli ve 28622 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliği;
- Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmeliğin (Pişmanlık Yönetmeliği) Açıklanmasına İlişkin Kılavuz;
- Yatay İşbirliği Anlaşmaları Hakkında Kılavuz;
- Yatay Birleşme ve Devralmaların Değerlendirilmesi Hakkında Kılavuz;
- Birleşme ve Devralma Sayılan Haller ve Kontrol Kavramı Hakkında Kılavuz hazırlanmıştır.

Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan 2015 yılı İlerleme Raporu’nda, Türkiye’nin rekabet politikası alanında AB’ye kısmen hazırlıklı olduğu ifade

<sup>74</sup> T.C. AB Bakanlığı, “Türkiye Tarafından Hazırlanan 2013 Yılı İlerleme Raporu: Yapılan Çalışmalar ve Kaydedilen İlerlemeler”, Ocak 2014.

edilmektedir<sup>75</sup>. Bu çerçevede, özellikle AB müktesebatı ile büyük ölçüde uyumlaştırılan anti-tröst ve şirket birleşmeleri politikası konusunda bazı ilerlemeler kaydedildiği, buna rağmen devlet destekleri politikası konusunda hâlihazırda herhangi bir ilerlemenin kaydedilmediği hatırlatılmaktadır. Bu bağlamda Komisyon, destek programlarının etkin bir şekilde izlenmesi ve AB müktesebatına gereken uyumun sağlanması için Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun'u gecikmeksizin uygulamasının gereğine dikkat çekmektedir. Buna ek olarak, güncellenmiş envanterin de tamamlanması gerektiğine işaret etmektedir.

Rekabet Kurumu'nun, anti-tröst ve birleşmeler politikası konusunda 2014-2018 stratejik planı ile uyumlu bir şekilde uygulama sicilini güçlendirdiğini belirtmek gerekir. Söz konusu alanda, Türkiye'nin bu alandaki ulusal mevzuatını rekabet bakış açısıyla anlamalarına yardımcı olan rehber ile toplam 332 adet kararı rapor döneminde yayımlanmıştır. Raporda, Rekabet Kurumu'nun tatmin edici seviyedeki idari ve operasyonel bağımsızlığını ayrıca vurgu yapılmaktadır. Buna karşın raporda, Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun'un uygulanmasını sağlayacak olan mevzuatın yürürlüğe girişinin 31 Aralık 2015 tarihine kadar ertelendiği belirtilmektedir. Bu çerçevede raporda, AB müktesebatına uyumuna ilişkin eylem planının tamamlanması gerektiği bir kez daha hatırlatılmaktadır. Ayrıca, bazı devlet desteği programlarının Türkiye'nin Gümrük Birliği çerçevesinde yükümlülüklerini ihlal etmeye devam ettiği de ifade edilmektedir.

AB Bakanlığı tarafından hazırlanan iki aşamalı Katılım İçin Ulusal Eylem Planı'nda ilk etapta, rekabet politikasına ilişkin hazırlanması öngörülen mevzuatlar sıralanmaktadır<sup>76</sup>. Bu kapsamda, Birleşme ve Devralmalara İlişkin Kılavuzlarda değişiklik yapılmasını öngören mevzuatın 2015'in ilk yarısında yürürlüğe girmiştir. Söz konusu mevzuat ile beraber, Rekabet Kurulu'nca birleşme ve devralmalara ilişkin maddeye dayanılarak çıkarılan kılavuzların, öngörülen Kanun değişiklikleri paralelinde, yeniden çıkarılması amaçlanmıştır. Bu durumun, AB'nin rekabet alanında son derece kritik olan mevzuatlarına uyumun sağlanması için önemli bir adım olduğu söylenebilir.

<sup>75</sup> Avrupa Komisyonu, "Turkey 2015 Report", SWD (2015) 216 final, 10.11.2015.

<sup>76</sup> T.C. AB Bakanlığı, "AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı I. Aşama Kasım 2014-Haziran 2015".



Bunun dışında, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 2015'in ilk yarısında yürürlüğe girmiştir. Bu çerçevede, yapılacak değişikliklerle birlikte, birleşmeler alanında esasa ve usule ilişkin değişiklikler ve anti-tröst alanında ise uygulamaya yönelik olarak minimis, taahhüt, uzlaşma gibi müesseseler getirilmek suretiyle AB hukukuna uyum sağlanması hedeflenmiştir. Ocak 2016-Aralık 2019 dönemini kapsayan güncellenmiş Eylem Planı'nda önemli düzenlemelerin takvimi belirlenmiştir.

Buna rağmen hâlihazırda söz konusu fasıl halen müzakerelere açılmamıştır. Bunun başlıca nedenlerinden bir tanesi Türkiye'nin halen açılış kriterlerini tam olarak yerine getirmediği söylenebilir. Rekabet faslı, ne kadar Türkiye'nin önünde yer alan siyasi engellere tabi olmayan bir fasıl olsa da, üye ülkelerin genelde en son açtıkları fasılları oluşturmaktadır. Buna karşın Türk Rekabet Kanunu uygulama alanı bakımından özel teşebbüslerle kendilerine özel haklar tanınan teşebbüsler arasında bir ayırım yapmaksızın ve prensip olarak tüm teşebbüslere uygulanmaktadır. Devlet desteklerine ilişkin kanunun henüz yürürlüğe koyulmaması faslın açılmamasında önemli bir etkidir. Bu bağlamda devlet desteklerinin şeffaflığın sağlanması ve kamu alımları alanındaki kısıtlamaların ortadan kaldırılması faslın müzakerelere açılması için önem arz etmektedir.

## GENEL DEĞERLENDİRME

AB ve Türkiye arasında oluşturulan Gümrük Birliği çerçevesinde, Türkiye'nin Rekabet Politikası faslındaki AB müktesebatına kısmen uyumlu, olduğu görülmektedir. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan 2015 yılı İlerleme Raporu'nda, Türkiye'nin özellikle anti-tröst ve birleşmeler politikası alanlarında son dönemde bir ilerlemenin kaydedilmediği belirtilmektedir. Buna rağmen başta Rekabet Kurumu çerçevesinde olmak üzere, birçok alanda yeni mevzuatlar hazırlanmış ve hazırlanmaya devam etmektedir. 2015 yılının ilk döneminde Birleşme ve Devralmalara İlişkin Kılavuzlarda değişiklik yapılmasını öngören mevzuat bu bağlamda özellikle önem arz etmektedir.



## FASIL 19: SOSYAL POLİTİKA VE İSTİHDAM

*Herhangi bir siyasi blokajın bulunmadığı Sosyal Politika ve İstihdam faslının kapsamı, sosyal politika alanında AB'nin uyguladığı norm ve yönergeleri, çalışma hayatı, iş hukuku, iş sağlığı ve güvenliği ile sosyal koruma alanlarında asgari standartlardan oluşmaktadır. AB mevzuatına kısmen uyumlu olan fasılda sendikaların toplu sözleşme yapmasına ilişkin çifte baraj uygulamasının kaldırılması ve herkese eşit muamelenin sağlanması için sosyal içerme, sosyal koruma ve ayrımcılıkla mücadele politikalarını güçlendirmesi, Türkiye'nin uygulaması gereken konulardır.*

Fasıl Adı	Sosyal Politika ve İstihdam
Fasıl Numarası	19
Tarama Süreci	Tanıttıcı Tarama: 8-10 Şubat 2006 Ayrıntılı Tarama: 20-22 Mart2006
Açılış Kriteri	1. Özellikle örgütlenme, grev ve toplu sözleşme gibi sendikal hakların AB standartları ve ilgili ILO Konvansiyonları ile uyumlu hale getirilmesi; 2. Fasılın içerdiği konularda AB müktesebatının aşamalı olarak iş hukuka aktarılması, uygulanması ve yürütülmesini içeren bir eylem planının sunulması.
Kapanış Kriteri	-
Açıl(a)mama Sebebi	Açılış kriterlerinin henüz karşılanmaması

### FASLIN KAPSAMI

AB'nin temellerinin atıldığı ilk yıllarda, sosyal politika hükümlerinin kurucu anlaşmalarda pek fazla yer almaması, istihdam ve sosyal politikalar alanında yavaş bir gelişmenin yaşanmasına neden olmuştur. Bilhassa, AB'nin ekonomik ve parasal alanda derinleşerek kurumsallaşması ve yeni üyeler ile büyümesi neticesinde, bu alanlar da uygulayacağı ortak politikaları oluşturma ihtiyacı zaruri olmuştur. Yaşam ve çalışma koşullarının belli bir standartta yükselmesi için atılan bütün adımlar sosyal politika ve istihdam kavramı altında değerlendirilse de AB'nin hala bu alanda tam anlamıyla uyumlaştırılmış bir politikası olmadığı ve birçok konunun hala üye ülkeler düzeyinde ele alındığı söylenebilmektedir.

Fakat AB Üye Devletlerinin, kadın-erkek eşitliği, iş sağlığı ve güvenliği, sosyal diyalog, iş hukuku, istihdam ve sosyal koruma politikaları arasında uyum sağlaması ve belli bir standartta sahip olması için tüzük ve yönergeler çıkarılmaktadır. AB istihdam ve sosyal politikalarının temel hedefi de aktif, katılımcı ve sağlıklı bir toplumun oluşması için bireylerin yaşam kalitesinin yükseltilmesidir.

Üye ülke vatandaşlarının çalışma hayatında yapılacak her türlü iyileştirmeye AB tarafından büyük önem verildiği gibi, nitelikli ve daha fazla istihdam sağlanması konusu da bu politikanın başlıca amacıdır. İş sağlığı ve güvenliği konusu, nitelikli işin oluşmasındaki ilk adım olduğundan günümüzde AB'nin iyi ilerleme gösterdiği alanlardan biri olarak sayılmaktadır.

Sosyal Politika ve İstihdam faslı çalışma hayatı ve yaşam koşullarının iyileştirilmesi, işsizliğin azaltılması, sosyal koruma sistemlerinin akdedilmesi, sürdürülebilir istihdam için insan kaynağı alt yapısının geliştirilmesi, sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele edilmesi, kadın-erkek fırsat eşitliğinin sağlanması ve sosyal ortaklarla diyalogların tesis edilmesi konularını içermektedir<sup>77</sup>. Faslin alt konuları arasında, iş sağlığı ve güvenliği, istihdam, kadın ve erkek arasında eşit muamele, iş hukuku, sosyal diyalog, sosyal içerme, sosyal koruma, ayrımcılıkla mücadeleye ilişkin asgari standartlar yer almaktadır. Bu faslin kapsamına, gençler, yaşlılar, işsizler, engelliler, sosyal olarak dışlanan ve ayrımcı muameleye maruz kalan bütün Üye Devlet vatandaşları dâhildir.

## TÜRKİYE'NİN MEVCUT UYUM DÜZEYİ

Türkiye'nin katılım müzakereleri sürecinde, Tanıtıcı Tarama Toplantısı 8-10 Şubat 2006, Ayrıntılı Tarama Toplantısı ise 20-22 Mart 2006 tarihinde gerçekleştirildikten sonra, faslin müzakerelere açılabilmesi için Almanya Dönem Başkanlığı'nda (19 Ocak 2007) 2 adet açılış kriteri Türkiye'ye bildirilmiştir<sup>78</sup>.

Çalışma hayatını yakından ilgilendiren örgütlenme, grev ve toplu sözleşme hakkı gibi sendikal hakların AB ve ILO standartları ile uyumlu olma-

<sup>77</sup> Avrupa Komisyonu, "Chapters of the acquis" 27.06.2013, Erişim Tarihi: 04.01.2016.

<sup>78</sup> T.C. AB Bakanlığı, "(Fasıl 19) Sosyal Politika ve İstihdam" 09.11.2015, Ankara, Erişim Tarihi: 06.01.2016.

sı konusu, bu kriterlerden ilkinin oluşturmaktadır. Bu kriterin karşılanması için, sendikal hakların AB standartlarıyla uyumlu olmasını sağlayan 2 kanun tasarısı yasallaşmıştır. 11 Nisan 2012 tarihli Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 28261 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nda değişiklik yapılmasını sağlamıştır. 7 Kasım 2012 tarihinde, Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt alanlarında değişikliği öngören 6356 Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu 28460 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Diğer kriter ise fasıl kapsamında yer alan konuların AB müktesebatının aşamalı bir şekilde iç hukuka aktarılması ve yürürlüğe girmesi için Avrupa Komisyonu’na bir eylem planının sunulmasıdır. Türkiye, bu kriterin karşılanması için söz konusu eylem planını Nisan 2010’da Avrupa Komisyonu’na iletmiştir.

Türkiye, fasıl açılmamasına rağmen, fasıl kapsadığı konularda çeşitli reformlar gerçekleştirmeye devam etmektedir. Türkiye’nin, inşaat işlerinde sağlık ve güvenlik ile ilgili ILO’nun 167 sayılı Sözleşmesi ile 176 sayılı Madenlerde Sağlık ve Güvenliğe ilişkin Sözleşme’yi onaylaması, Türkiye’nin Sözleşmeyi onaylayan 26’ncı ILO üyesi ülke olması Komisyon tarafından memnuniyetle karşılanmıştır. Fakat iş kazalarının ve mesleki hastalıkların yeterince raporlanmaması ve istihdam denetim raporlarındaki eksikliklerin ele alınması gerekliliği Komisyon tarafından belirtilmiştir<sup>79</sup>.

Çalışma hayatını ilgilendiren bir diğer önemli konu ise Nisan 2015’te 6645 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile bazı kanun ve KHK’lerin değişmesiyle, çalışanlara yeni haklar tanınmıştır. Nitekim, bir işçinin; evlenmesi, evlat edinmesi, ana veya babasının, eşinin, kardeşinin, çocuğunun ölümü hâlinde 3 gün, eşinin doğum yapması hâlinde ise 5 gün ücretli izne sahip olmasının öne açılmıştır.

Fasıl kapsamında yer alan iş hukuku konusunda, kamu sektöründe taşeron olarak çalışan işçileri ilgilendiren ve Eylül 2014’te yürürlüğe giren yeni yasa

<sup>79</sup> Avrupa Komisyonu, “Turkey 2015 Report”, SWD (2015) 216 final, 10.11.2015.

ile önemli ilerleme kaydedildiği, fakat yasa kapsamı dışında kalan işçilerin kötü çalışma koşullarına sahip olmaları, haksız işten çıkarmalar ve sendikalaşmanın önündeki engeller Avrupa Komisyonu tarafından eleştirilen konulardır<sup>80</sup>. Ayrıca 2014 yılında kayıt dışı istihdamın yüzde 34'e yükselmesi, Türkiye'nin bu alanda 2018 yılına kadar koyduğu yüzde 17 düşürme hedefinden uzak olduğuna Komisyon tarafından dikkat çekilmiştir.

Sosyal diyalog konusunda, Anayasa Mahkemesi kararıyla küçük şirketlerde çalışanların, sendikal faaliyetleri sebebiyle işten çıkarılmasına karşı korunması ve bağımsız sendikaların toplu sözleşme görüşmelerine katılabilmeleri için iş kolu barajının yüzde 3'ten yüzde 1'e indirilmesi bu alanda AB tarafından olumlu olarak karşılanmıştır. Ancak kayıt dışı istihdamda çalışan işçilerin sendikal haklardan mahrum kalması ve sendikaların toplu iş sözleşmelerine katılabilmeleri için uygulanan çift iş kolu barajı konusunda çeşitli görüş ayrılıkları sürmektedir.

Faslın bir diğer önemli başlığı olan istihdam politikası alanında ise zayıflayan iş gücü piyasası performansına rağmen, ulusal istihdam stratejisi hedeflerinin hala iddialı olduğu belirtilmektedir. İlk istihdam ve sosyal reform programına yönelik çalışmaların sürdürülmesi insan kaynaklarının geliştirilmesi açısından olumlu olarak kaydedilmiştir<sup>81</sup>. Türkiye ve AB arasında İstihdam ve Sosyal Yenilik (*Employment and Social Innovation*) Programı'na katılım anlaşması, 28 Şubat 2015 tarihinde Ankara'da imzalanmıştır. 920 milyon avro tutarında bütçeye sahip olan İstihdam ve Sosyal Yenilik Programı ile 1 Ocak 2014–31 Aralık 2020 döneminde nitelikli ve sürdürülebilir istihdam, yeterli sosyal korumanın temini, sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele ile çalışma şartlarının iyileştirilmesi hususlarına destek verilmesi sağlanacaktır<sup>82</sup>.

Sosyal içerme alanında da yardım ve yoksulluğun azaltılmasına yönelik bütüncül bir politikanın oluşması beklenmektedir. Ulusal İstihdam Stratejisi'ne (2014-2023) göre, engelli vatandaşları çalıştırmayan kurumlar için cezaların olmasına rağmen, istihdam oranının istenilen düzeye varmaması

<sup>80</sup> A.g.e.

<sup>81</sup> A.g.e.

<sup>82</sup> T.C. AB Bakanlığı, "Sosyal, Bölgesel ve Yenilikçi Politikalar Başkanlığı" 16.12.2015.

nedeniyle bu alanda ilerleme sınırlı kalmaktadır. Roman vatandaşların toplumla bütünleştirilmesi için kapsamlı bir stratejinin oluşması da bir diğer yapılması beklenen çalışmalar arasındadır.

Sosyal koruma açısından Türkiye’de yapılan toplam harcama yükselmeye devam ederken, harcamaların GSYİH’deki yeri yüzde 13,8’e ulaşması ve sağlık giderlerinin yüzde 5,4 oranında gelişmesi olumlu olarak yorumlanmaktadır. Bir diğer gelişme ise engelli kişiler için açılan kurumsal bakım merkezlerinin kapasiteleri ve yararlanıcı sayısındaki artıştır. Öte yandan, yaşlı nüfusun artması sebebiyle, aktif yaşlanma politikalarına hız verilmesi de gerekmektedir.

## GENEL DEĞERLENDİRME

Genel itibarıyla Türkiye, Sosyal Politika ve İstihdam faslına ilişkin AB müktesebatı ile kısmen uyum içindedir. Türkiye’nin, herhangi bir siyasi engelle tabi olmayan bu fasılda, AB müktesebatına büyük oranda uyum sağlama-sıyla birlikte, özellikle çift iş kolu barajı ve kamu görevlerinin grev hakkı konusunda adımlar atması gerektiği AB yetkilileri tarafından vurgulanmaktadır. Buna karşılık, aday ülkelerin katılım müzakerelerinin son aşamasında açmayı tercih ettikleri Sosyal Politika ve İstihdam faslının açılmasına ilişkin AB mercileri ile Türkiye arasında görüşmeler sürmektedir. Ayrıca bu fasıl kapsamında yapılacak reformlar ve iyileştirmeler, 64’üncü Hükümet Programı’nda da yer almaktadır. Özellikle işgücü piyasalarına esneklik sağlayan çalışma biçimlerinin AB mevzuatına göre düzenlenmesi, AB standartlarında özel istihdam bürolarının geçici iş durumunu da içerecek şekilde genişletilmesi, genç girişimcilere yapılacak hibe destekleri ve ilk kez iş bulan gençlerin maaşlarının bir yıl boyunca devlet tarafından karşılanması gibi hedefler ön plana çıkmaktadır.

## SONSÖZ

Bu yayınımda, AB'nin ilgili politika alanlarındaki güncel gelişmelerin yanı sıra Türkiye'nin AB'ye katılım müzakerelerindeki mevcut durumu ele alınmaktadır. Ancak Türkiye ve AB arasında yürütülen müzakere sürecine yönelik yazılan her çalışma, ilişkilerin dinamikliği ve AB müktesebatında yaşanan hızlı değişimler nedeniyle sürekli güncellenme ihtiyacı içinde olabilmektedir.

Müzakere süreci idari, hukuki ve teknik bir süreç olmasının yanında, aynı zamanda siyasi bir süreçtir. Müzakerelerin temel amacı ve işlevi; aday ülkenin, AB müktesebatını kendi iç hukukuna aktarması ve bu müktesebatı uygulama kapasitesine sahip bir idari ve yönetsel sistem oluşturmaktır. Bu nedenle süreç hem mevzuatın değişmesi ve AB'ye uyumunu, hem de idari yapının AB müktesebatının uygulayıcı olacak şekilde örgütlenmesi ve geliştirilmesini içerir.

Bu süreç sadece teknik bir süreç değildir. Mevzuat değişimi aynı zamanda değer ve normlar açısından da AB'ye uyumu gerektirir. Örneğin AB sosyal politikasına uyum, "eşit işe eşit ücret" ilkesinin kabulünü, uygulamaya yansıtılmasını ve toplumsal cinsiyet eşitliği normunun tüm politika ve mevzuat açısından dikkate alınması gereken bir norm olarak kabulünü içerir.

Bunun yanında süreç, siyasi ve toplumsal bir süreçtir. Çünkü AB müktesebatının alınması ve AB ilke ve normları ışığında bir değişim yaşanması bazı toplumsal ve siyasal aktörleri güçlendirirken, diğerlerini zayıflatacak-



tır. Yani, bölgesel entegrasyona milliyetçi savlarla karşı çıkan bir siyasi parti bu süreç sonucunda kan kaybedebileceksen, reform ve küreselleşmeyi destekleyen diğer bir siyasi akım bu süreç sonucunda güçlenebilecektir. AB'ye uyum süreci toplumsal gruplar arasında siyasi yansımaları olan yeni koalisyonların doğmasına da sebep olabilir.

Öte yandan, AB adaylığının getirdiği değişim her zaman tek yönlü olmaz. Bugün birçok AB ülkesinde de gördüğümüz şekilde Avrupa entegrasyonu yanlıları değil, bu sürece karşı olan muhafazakâr ve sağ çevreler bu sürecin doğurduğu tepkileri kullanarak güçlerini artırabilir. AB'nin gerektirdiği sürekli reform ve değişim ihtiyacı ters tepebilir ve direnç noktaları oluşabilir. Sürecin bu karmaşık ve çok yönlü yapısı dikkate alınmalıdır.

Türkiye'nin AB adaylık sürecine baktığımızda ise Helsinki Zirvesi'nden 2004'e kadar, AB üyelik hedefinin etkisiyle birbiri ardına reform adımlarının atıldığını ve bu sürecin siyasi ve toplumsal yaşamda da kritik izdüşümlerinin yaşandığını izledik. Ancak müzakereler açıldıktan sonra, başta Kıbrıs sorunu nedeniyle, bunun yanında, Üye Devletlerin Türkiye'nin üyeliğine yaklaşımlarını değiştirmesi ve genişleme politikasına verilen desteğin de azalması ile süreç kesintiye uğramıştır. AB üyelik hedefinin kredibilitésini, yani inandırıcılığını yitirmesi Türkiye'deki reform sürecini yavaşlatmış ve gerek elitler düzeyinde gerekse kamuoyu düzeyinde AB'ye uyum sürecini yavaşlatmıştır. Buna rağmen, Türkiye'nin AB müktesebatına uyumu devam etmekte ve bu uyum, Gümrük Birliği, vize serbestliği ve geri kabul anlaşması gibi diğer ilave mekanizmalar yoluyla da sağlanmaktadır.

Mevcut süreçte, AB'ye katılım müzakerelerinde açılan ve açılmayan her fasılda AB standartlarına ulaşmış bir mevzuat yapısına, uygulamalarıyla AB pazarına entegre olabilecek üretim ve hizmet mekanizmalarına sahip bir Türkiye'nin yaratılmasını önemsiyoruz. Bu yayınıımızda yer alan 17 adet açılmayan fasıla ilişkin yapılan değerlendirmelerde, önemli olarak nitelendirilebilecek bazı fasılların, AB'ye uyum düzeylerinin yüksek olduğu görülmektedir. Bu durum, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ilerleme raporlarında da açıkça dile getirilmektedir. Dolayısıyla, siyasi engellere maruz kalan açılmayan fasıllarda Türkiye'nin tüm kararlılığı ile AB'ye paralel olarak hazırlanan reform çalışmalarına devam etmesi temennimizi koruyoruz.

İKV, 50 yılı aşkın süredir, kurulduğu tarihten itibaren aynı kararlılıkla Türkiye'nin AB üyelik sürecine yönelik bilgilendirici ve yol gösterici çalışmalarla sürece katkı sağlamaya devam etmektedir. Siyasi engellere rağmen, Türkiye-AB ilişkilerine yansıyan yeni söylemlerin, ilişkilerdeki yeni döneme işaret etmekle beraber, sürecin canlı ve kalıcı tutulması için önemli olduğunu düşünüyoruz. Son dönemde gerçekleştirilen üst düzey zirvelerde ilişkilerin canlı tutulmasına yönelik mesajlar güncelliğini korumaktadır. İKV olarak, Türkiye'nin üyelik hedefinden ayrılmadan, sürecin etkin ve hızlı bir şekilde ilerletilmesinin ülkemizin müreffeh, demokratik ve güvenli bir ülke olarak gelişmesinde büyük rol oynadığını düşünüyoruz.



İKTİSADİ KALKINMA VAKFI YAYINLARI  
Yayın No: 279



## İKTİSADİ KALKINMA VAKFI

Esentepe Mahallesi, Harman Sokak, TOBB Plaza, No:10, Kat:7-8, Levent, 34394, İstanbul  
Tel: 0212 270 93 00, Fax: + 32 2 646 95 38, E-posta: ikv@ikv.org.tr

### Brüksel Temsilciliği:

Avenue de l'Yser 5-6 1040 Brüksel / Belçika  
Tel: + 32 2 646 40 40, Fax: + 32 2 646 95 38, E-posta: ikvnet@skynet.be

[www.ikv.org.tr](http://www.ikv.org.tr)