
MÜZAKERE ve HAZIRLIK İÇİN YENİ YAPILANMA GEREKİYOR

Cengiz AKTAR*

17 Aralık Brüksel AB Zirvesinden Türkiye'nin müzakere sürecine başlaması kararı çıktı. Bu muazzam şantiyenin altından nasıl en etkin biçimde kalkarız? Bu süreçte ülke çapında **yeni ve çok taraflı bir yapılanma** gerekiyor. Ancak üzerinde yeterince düşünmeden işi oldu bittiye getirmek hatalara ve özellikle zaman kaybına yol açabilir. Dolayısıyla, ülkemizin teatmüllerini göz önünde bulundurarak vakit geçirmeden bir tartışma başlatmanın sağlıklı olacağı kanısındayım. Bu tartışma önce genel yapılanma ve ardından tüm ilgili kurum ve kuruluşları müzakere edilecek uzmanlık konuları etrafında bir araya getirecek **arama konferanslarıyla** somut önerilere dönüşebilir. Bu çerçevede neleri dikkate almalıyız?

Müzakereler ve üyeliğe hazırlık çalışmaları olabilecek en geniş katılım, eşgüdüm ve işbirliğini gerektiriyor

Türkiye'nin idarî geleneklerinde yasayı hazırlayan da müzakereyi yapan da sadece devlettir ve devlet işine toplum karıştırılmaz. Kemikleşmiş bir gizlilik ilkesinin hakim olduğu bu ortama genellikle Ankara'da oturan son derece sınırlı, ayrıcalıklı ve "devlete yakın" bir uzman kitlesi dahildir.

Diğer taraftan, AB müzakere ve hazırlık çalışmaları, 1959'dan beri tüm AB ilişkilerinde olduğu gibi bir "dışilişki" olarak algılanma tehlikesiyle karşı karşıyadır.

Önümüzdeki dönemde bu alışkanlıkların sürdürülmesi mümkün gözüküyor. Çünkü bunlar AB süreci gibi katılımcı, şeffaf ve ancak topluma mal ol-

* Dr., Galatasaray Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü Öğretim Üyesi

dukça somutlaşacak bir sürece uygun değiller. İlk, AB normları toplumu ve bireyleri doğrudan ilgilendirdikleri ölçüde öncelikli iç meselemizdir, dış ilişkimiz değil. İkincisi, iş yasa çıkarmakla bitmiyor ve eğer bu yasalar toplum tarafından benimsenmeyecek ve uygulanmayacak ise yapılanlar kağıt üzerinde kalıyor, AB süreci ve izleme açısından da bir kıymetleri kalmıyor. Üçüncüsü, bu şantiyenin altından tek başına, ne herhangi bir devlet kurumu ne de herhangi bir toplum katmanı kalkabilir. Aksine bütün ilgili merci ve katmanların birlikte çalışmaları gerekiyor ki sonuç elde edilebilsin. Bu çerçevede neler yapılabilir?

Sürecin başından itibaren son kullanıcıların işe dahil olmaları, gerek müzakere/uyum/uygulama çalışmalarının etkin olması ve sonuç vermesi açısından gerek AB'nin topluma gerçek anlamda mal olması açısından yararlı olacaktır. Bir örnek vermek gerekirse Balıkçılık Politikası müzakere ve uyum çalışmaları esnasında Balıkçılık Kooperatifleri ne kadar sürece dahil edilirlerse yeni politikaların hayata geçirilmesi o kadar kolaylaşacak, balıkçılar balıkçılık mevzuatını o kadar sahipleneceklerdir. Yüzyıllardır yapıldığı gibi karar ve yasaların yukarıdan aşağıya empoze edildiği bir yapılanma biçiminde elbette bu işler kolay olmayacaktır. Ama bu olmazsa da tartışılmaz koşul ve yaptırımlarla dolu AB mevzuatının hazmedilmesi zorlaşacak ve süreç tökezleyebilecektir. AB süreci, birey ve toplum hayatının neredeyse her vechesiyle ilgili bir yenilik ve değişiklik arz ettiği ölçüde toplumsal sorumluluk ve sahiplenme gerektiren bir niteliktedir. Nitekim son genişleme dalgasındaki ülkeler arasında Bulgaristan, Estonya, Kıbrıs, Slovakya ve Slovenya toplumlarını müzakere ve hazırlık çalışmalarına başından itibaren dahil etmişlerdir.

Bu amaç doğrultusunda ülkemizde kamu ile toplum arasında eşgüdümün yapılandırılması gerekiyor. Eşgüdüm her müzakere konu başlığında kamu ile toplum arasında bir ortak anlayış ya da ulusal müzakere pozisyonunun oluşturulmasını sağlayacak şekilde işlemelidir. Bu çerçevede **Ekonomik ve Sosyal Konsey (ESK)**, müzakere ve hazırlık döneminde kamu ile son kullanıcı toplumsal katmanlar arasında şart olan diyalogun oluşacağı forum olabilir. Bugünkü haliyle ne işe yaradığı belli olmayan ve daha çok kamu-işçi-işveren arasında sohbet toplantılarının yapıldığı yer olan bizim ESK AB ülkelerindeki benzerlerinden epey farklı bir yapıdadır. Halbuki yeni dönemde, tıpkı AB ülkelerindeki ESK'lar gibi, toplum katmanlarının en geniş biçimde temsil edileceği istişari bir yapıya çok ihtiyaç olacaktır. ESK gibi geniş katımlı ve geniş temsilli bir forum ayrıca belli çıkar gruplarının müzakereciler üzerinde olacak ağırlık ve baskılarını da dengeleyebilir. Eğer ESK işletilemez ise tamamen AB sürecine göre düşünülmüş yepyeni bir istişari yapı kurulabilir.

Kamuda Nasıl Bir Yapılanma?

Birinci derecede icracı kurum ve kuruluşlar arası eşgüdüme gelince, Türkiye'yi AB üyeliğine taşıyacak olan müzakere süreci ve yapılması gereken işler bürokrasimizde pek yaygın olan yetki paylaşımı çekişmelerini kaldıramayacak kadar önemli ve acildir. Yeni yapılanmada, engin deneyim sahibi **Dışişleri Bakanlığı AB Genel Müdürlüğü'nün**, Temmuz

2000'den bu yana eşgüdümde **sorumlu Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nin** ve Gümrük Birliği müzakerelerini yapmış olan **Dış ticaret ve Gümrüklerden** sorumlu birimlerin öncelikli rolü olması doğaldır. Yabancı dil bilgisi burada hayati önemde olacaktır.

Diğer adayların pratiklerine baktığımızda Polonya ve Romanya gibi nispeten büyük ülkelerde kamusal kurumlar arası eşgüdümde **Başbakanlık kurumunun** ağırlık kazandığını ve öne çıktığını görüyoruz. Polonya'da adaylık esnasında Başbakanın başında bulunduğu Avrupa Bütünleşmesi Bakanlıklar Komitesi tüm eşgüdüm politikaları ve bütünleşme konusundaki kararları almış. Romanya ise 1997'de kurduğu Avrupa Bütünleşmesi Dairesi'ni 1999'da müzakerelerin başlaması kararının alınmasıyla doğrudan Başbakanla çalışan ve bugün Başbakan Adrian Nastase'a siyaseten çok yakın bir isim olan Alexandru Farcas'ın başında bulunduğu Avrupa Bütünleşmesi Bakanlığı haline getirmiş. Nüfus, yüzölçümleri küçük ve sorunları nispeten az olan aday ülkeler ise meseleyi umumiyetle Dışişleriyle çözmüş.

Türkiye'de Dışişlerinin eşgüdümde daha üst bir konumda olması kolay olamayacaktır. Bunun üç temel nedeni vardır: İlkini idarî anlamda Dışişleri de, örneğin Tarım Bakanlığı gibi kendi konusunda AB uyumundan sorumlu bir bakanlıktır ve diğer bakanlıklardan ne daha fazla ne de daha az icracıdır. İkinci neden içerikle ilgilidir: Eşgüdüm sorumluluğundan daha üst bir konumda olacak olan bir Dışişlerinin tüm Müktesebat konularında teknik donanımı olmaması sorunlara gebecektir. Üçüncüsü ve öncekiyle ilintili olarak, Türkiye gibi çok farklı coğrafyalarda mevcut ve ağırlığı giderek artan bir ülkenin Dışişleri Bakanlığının aynı anda çok yoğun bir mesai gerektirecek AB çalışmalarına kendisini vakfetmesi zor olacaktır.

TBMM'ye gelince, Meclis bünyesindeki **AB Uyum Komisyonu** diğer uzman komisyonlarla birlikte AB konusundaki yasamanın itici gücü konumunda olacaktır. AB Uyum Komisyonunun, Avrupa Parlamentosu ile TBMM arasında ve artık 25 AB'li ve 25 Türk üyeden oluşan **Karma Parlamento Komisyonu** (KPK) ile yakın ilişkide olması Avrupa Parlamentosunun Türkiye'nin uyum ve hazırlık çalışmaları konusundaki bilgi ve kolaylaştırıcı işlevine büyük katkılar sağlayacaktır. Bu anlamda mümkün olduğu ölçüde TBMM Uyum Komisyonu üyelerinin aynı zamanda KPK üyesi olması yararlı olacaktır.

Diğer taraftan yaz başından beri basında "başmüzakereci"nin kim olacağı üzerine spekülasyon yapılıyor. Bu denli ciddi bir konuda daha başından itibaren poplaştırma eğilimine girildi. Türkiye gibi büyük bir adayın müzakere ve hazırlık süreçleri "süpermen" bir başmüzakerecinin elindeki tılsımlı değnekle şipşak altından kalkabileceği çapta işler değildir. Artık başmüzakereciden değil başmüzakerecilerden ve daha doğrusu **müzakereci ordusundan** bahsetmek gerekiyor. Eğer başmüzakereciden, üstlenilen dev şantiyenin koordinasyonundan görevli bir "şantiye şefi" anlaşılıyorsa o

vakit o kişinin Başbakanın doğrudan himayesinde, siyaset ve toplumda en geniş meşruiyeti haiz birisi olması gerekiyor.

İvedilikle Uzmanlık ve Kapasite İnşasına Gerek Var

Müzakere edilecek ve uygulamaya konulacak anabашlıklar arasında içerik ve kapsam açısından büyük farklar var. Yüz bin sayfa civarındaki AB Müktesebatının yarısı Tarım üzerinedir, buna karşılık örneğin "Ortak Dış politika ve Güvenlik Politikası" mevzuatı son derece cılızdır. Türkiye açısından ise bazı anabашlıklar diğerlerine oranla daha önemlidir. Ayrıca ülkemiz Gümrük Birliği sayesinde üç anabашlığı müzakere etmiş ve geçici olarak kapatmıştır. Çetin anabашlıklar arasında akla başta **Adalet, İçişleri, Balıkçılık, Bölgesel Politikalar, Kişilerin serbest dolaşımı, Kobiler, Sosyal Politika ve Tarım** geliyor. Maastrich kriterleri temelinde şekillenen **Ekonomik ve Parasal Birlik** anabашlığı ise çok uzun yıllar alacak geçiş dönemine tekabül edecek yapısal reformları gerektirmektedir.

Türkiye'nin tüm anabашlıkları kapsayan konularda 1999'dan itibaren hızla uzman yetiştirilmesi ve moda deyişle **kapasite inşa etmesi (capacity building)** gerekiyordu. Nisan 2000'deki Ortaklık Konseyi kararı ile kurulan ve tüm anabашlıkları sekiz alt komitede toplayan yapılanma ile kamuda belli bir uzmanlaşma çalışması başladı. Kuruluşlarından itibaren yapılan toplantılar sonucunda teknik alt komitelere katılan icracı bakanlık memurları eşgüdümünden sorumlu ABGS kapsamındakiler de dahil olmak üzere yavaş yavaş uzmanlaşmaya başladılar. Ancak bu uzmanlık hem kamuyla sınırlı hem sayıca pek az.

Kamu dışı uzmanlığa gelince, ivedilikle **yüksek öğretim kurumlarındaki ve uzman sivil toplum kuruluşlarındaki bilgi birikimini ve uzmanlıkları tespit etmek, bunun veri tabanını** oluşturmak ve bu uzmanlıktan faydalanmak gerekiyor. Ayrıca yeni dönemde genç uzman yetiştirmek için YÖK'e ve eğitim-öğretim kurumlarına hem müfredat hem de üniversite sonrası formasyonun altyapısının belirlenmesi açısından çok iş düşüyor. Üniversite mezunu ancak uzmanlıkları bugünkü ortamda iş bulmaya yeterli olmayan örneğin ziraatçılara AB mevzuatının öğretilmesi ve bu sayede bu uzmanlığın geri kazanılması son derece yararlı olacaktır.

Türkiye'nin AB kurumları ile müzakere etme konusunda Gümrük Birliği sayesinde edindiği son derece değerli bir deneyimi var. 1988'den itibaren başlayan hazırlıklar 1994/1995'te karşılıklı müzakere aşamasına gelmiş ve 1995 sonunda sonuçlandırılmıştı. Türkiye Gümrük Birliği ile birlikte her adayın müzakere ettiği yirmi dokuz anabашlıktan üçünü (Malların serbest dolaşımı, Gümrük birliği ve Rekabet Politikası) büyük ölçüde tamamladı ve 1 Ocak 1996'dan itibaren de uygulamaya soktu. Bürokrasinin bu dönemden edindiği deneyim, hem müspet hem de menfi yönleriyle yeni müzakere rauntlarına ışık tutacak niteliktedir.