

7/4874

**T.C.
BAŞBAKANLIK
Dış Ticaret Müsteşarlığı**

Sayı : B.02.1.DTM.0.05.02.01.100

18.03.05* 13319

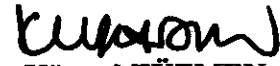
Konu : Soru Önergesi

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

İlgi: 21.02.2005 tarihli ve KAN.KAR.MD.A.01.0.GNS.0.10.00.02-7/4874-9342/28890 sayılı
T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'ne muhatap yazıları.

İstanbul Milletvekili Sayın Emin ŞİRİN'in Sayın Başbakanımıza tevcih ettiği yazılı soru
önergesine ilişkin olarak hazırlanan not ilişikte sunulmaktadır.

Bilgilerini ve gereğini arz ederim.


Kürşad TÜZMEN
Devlet Bakanı

EK: 1 Not (6 sayfa)

İstanbul Milletvekili Sayın Emin ŞİRİN'in yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan Sayın Recep Tayip ERDOĞAN'a yönelttiği sorular ve yanıtları:

Soru 1.

AB 1976 yılından itibaren Türkiye çıkışlı tekstil ve konfeksiyon ürünlerinde kota uygulaması başlatılmış olup, Türkiye bu yanlış uygulamaya itiraz etmemiştir. Halbuki aynı konuya muhatap Yunanistan konuyu dava yoluyla Avrupa Adalet Divanına götürmüş ve sonuçta AB kotasını kaldırtmıştır. Buna rağmen AB'ye tam üye olmuştur. Bu durumda, katma protokol gereğince topluluğa gümrüksüz sanayi malı ihraç edememesine TÜSİAD, MÜSAİD, TUGİAD ve özellikle de devletin katkılarıyla kurulmuş olan İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV) neden sessiz kalmış ve gereğini yapmamışlardır?

Cevap 1.

AB özellikle 1980'lerin başından itibaren ülkemiz kaynaklı tekstil ve konfeksiyon ürünlerine yoğun olarak kota uygulamaya başlamıştır. Esasen aynı dönemde önemli bütün ihracatçı ülkelere de kısıtlamalar uygulanmaktaydı. Diğer ülkeler bakımından kısıtlamaların hukuki bazı MFA (Çok Elyafılar Anlaşması)'dır.

AB ülkemiz ihracatındaki hızlı artışı gerekçe göstererek Katma Protokol'ün 60. Maddesi çerçevesinde korunma önlemleri uygulama talebini ülkemize iletmış, ancak, Ortaklık ilişkileri uyarınca bu tür kısıtlamaların kabul edilemeyeceği AB'ye bildirilmiştir. Bunun üzerine AB tek taraflı olarak bazı ürünlerde kısıtlama uygulamaya başlamıştır. Ancak, hızla artmakta olan ihracatın sektöre uğramaması için taraflar arasında bir mutabakata varılmasının uygun olacağı anlayışıyla, Hükümet olarak böyle bir kısıtlamayı uygun görmemekle birlikte, sektöre, yapılacak düzenlemelere itiraz edilmeyeceği gayriresmi olarak iletilmiştir.

Bu bağlamda, ülkemize karşı uygulanmış olan kısıtlamalar esasen hiçbir tarihte resmi nitelik taşımamıştır. Tamamen AB Komisyonu ile Sektör temsilcileri arasında yapılan müzakerelerle kota miktarları belirlenmiş, Hükümet bu görüşmeleri yalnızca gözlemci sıfatıyla izlemiştir. Doğal olarak bu görüşmelerde Sektöre gerekli destek verilmiştir.

Öte yandan, anılan kısıtlamaların ülkemiz ihracatının gelişmesine son derece olumlu katkıları olmuştur:

- Öncelikle bütün önemli ihracatçı ülkelerin de kısıtlama kapsamında olması ve kota artışlarının tespit edilmesi aşamasında AB'nin ülkemize karşı son derece cömert davranması nedeniyle ülkemizin AB pazarındaki payı düzenli olarak artmıştır. Bu çerçevede, 1980'lerin başında % 1-2'ler düzeyindeki Pazar payımız 1995 yılı itibariyle % 10'lara yükselmiş ve Türkiye AB pazarında birinci tedarikçi konumuna yükselmiştir. Bu süreç, diğer ülkelerin kota artış oranları % 3-5 düzeylerinde tutulmaktayken, ülkemize verilen artış oranlarının % 30-50 gibi yüksek olması sayesinde gerçekleşmiştir.

- İkinci önemli katkısı ise ihracatın daha yüksek katma değerli ürünlere yönelmesine neden olmasıdır. Zira kota kapsamında yapılan ihracatın getirdiği kısıtlama nedeniyle, sektör daha yüksek katma değerli ürünlere yönelmiştir. Böylece belirli bir miktar ürün ihracatından elde edilen ihracat gelirleri hızla yükselmiştir. 1980'lerin başında 50 cent civarında olan ortalama tişört ihraç fiyatları, 1995'te 7 euro seviyelerine kadar yükselmiştir. Ülkemiz sektörünün bugün ulaştığı yüksek katma değer ve kalite altyapısının oluşmasında kotalı dönem ihracatının büyük önemi vardır.

Yukarıdaki mülahazalarla, AB ile hukuki bir mücadeleye girilmesi ve bu süreçte tek taraflı kısıtlamalara katlanılması yerine bu tür bir işbirliğinin daha uygun olacağı sonucuna varılmıştır. Bilahare gözlenen gelişmeler bu tutumun son derece yararlı olduğunu bir anlamda kanıtlanmıştır.

Soru 2.

Gümrük Birliği uygulamasından sanayicimizin, firmaların zarar gördüğü hususu çok açıktır. Bu konuda Yedaş firması GB'den dolayı zarar uğrayan sanayisini korumak için Avrupa Birliği Lüksemburg Mahkemesine dava açmış ve bu dava halen devam etmektedir. Bu durum çeşitli yayın kuruluşları tarafından bir Türk firmasının başarısı olarak duyurulmasına ve böyle bir dava ve sonucu tüm toplumu ve özellikle de sanayicilerini, işadamlarını ilgilendirmesine rağmen neden ilgili kuruluşlar ve İKV bu konuda gereken ilgi ve desteği göstermemekte ve bir Türk firmasının AB nezdinde kazandığı bir hak arama mücadelesi hakkında neden hiçbir yorum ve açıklama yapmamaktadır?

Cevap 2.

Otomotiv yan sanayiinde faaliyet gösteren rulman üreticisi YEDAŞ firması, Gümrük Birliği uygulamaları nedeniyle zarara uğradığı iddiasıyla AB aleyhine bir dava açmak için Adalet Divanı'na başvurmuştur.

Son olarak, Adalet Divanı'nın 5 sayılı ilk derece mahkemesinin davayla ilgili olarak 19 Ocak 2005 tarihinde oybirliğiyle bir karar aldığı, bu çerçevede, AB Konseyi ve Komisyonu'nun ülkemizin üye olmaması nedeniyle bahse konu davanın görülemeyeceği yönündeki itirazlarının ilk derece mahkemesi tarafından reddedildiği ve dolayısıyla davaya devam edilmesine karar verildiği yönünde basında çıkan açıklamalar ışığında, AB Komisyonu'nun konuyla ilgili görüş ve değerlendirmelerinin öğrenilmesini teminen girişimde bulunulmuştur.

Konuya ilişkin olarak alınan yanıt; mahkemeye iletmek üzere Komisyon cevabının hazırlanmakta olduğu, mahkeme süreci ile ilgili bu bilginin ise tarafımızla paylaşılamayacağı yönündedir.

Soru 3.

AB ile yapılan antlaşmaların bir özelliği de "kişilerin serbest dolaşımı" hakkıdır. 1984 yılında İngiltere'ye giden bir Türk vatandaşının vize ve pasaportuna düşülen

“çalışamayacağı, yerleşemeyeceği ve herhangi bir hizmet sunamayacağı” şeklindeki şerh nedeniyle ilgili vatandaş tarafından Lüksemburg da bulunan Avrupa Adalet Divanında açtıkları dava kazanılmış ve böylece sınır dışı edilme kararına karşı AB hukukunun ve kurallarının esas alınacağı ortaya çıkmıştır. Bu karar, Türk işgücü için kazanılmış bir haktır ve sanayici, işadamlarımızın “Vizesiz Avrupa” yolu için atılmış önemli bir adım mıdır?

Soru 4.

Bu karar nedeniyle gerek devlet ve ilgili kurumları ve gerekse (özellikle devlet desteğiyle kurulan İKV) ve diğer kuruluşlar (TOBB, TUSİAD, TUGİAD, MÜSİAD vs) kararı örnek alarak vizesiz dolaşım konusunda bugüne kadar AB nezdinde gerekli girişimleri yapmışlar mıdır? Böyle bir girişim varsa sonucu ne olmuştur?

Cevap 3/4. (3 ve 4'ncü soruların cevapları ortak hazırlanmıştır)

3. soruda bahsedilen, İngiltere'ye 1984 yılında giden Türk vatandaşı hakkındaki sınır dışı kararı aleyhine açtığı davayla ilgili olarak Avrupa Adalet Divanı (ABAD) tarafından verilen karar, ABAD'ın Abdülhasır Savaş isimli vatandaşımızın durumu hakkında verdiği 11 Mayıs 2000 tarihli kararıdır. Kararın hüküm fıkrası dikkate alındığında, “kararın, sanayici ve işadamlarımız için, vizesiz Avrupa yolunda atılmış önemli bir adım olup olmadığı” konusunda aşağıdaki tespitler yapılabilecektir:

Kararın hüküm fıkrasında 1970 Katma Protokolü'nün 41. maddesi 1. fıkrasının üye devletlerde doğrudan uygulanabilir olduğu ve Türk vatandaşlarının bu hükümden yararlanabilecekleri tespit olunmaktadır. Anılan 41. madde 1. fıkrası hükmü, tarafların, hizmetlerin serbest dolaşımı ve kurulma hakkı konularında, Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği 01.01.1973 tarihinden sonra yeni kısıtlama getiremeyeceklerini kurala bağlamaktadır.

Adalet Divanı söz konusu maddeye göre, üye ülkelerin, Türk vatandaşlarının ülkelerinde hizmet sunmaları ve şirket veya meslek sahibi olarak kurulmalarına ilişkin, Protokol yürürlüğe girmeden önce yani 1.1.1973 tarihinde (bu tarih sonradan katılan üye ülkeler için o üye ülkenin AB'ne katıldığı tarih olarak belirlenecektir) içi hukuklarında yürürlükte olmayan yeni kısıtlamalar getiremeyeceklerini kabul etmektedir. Bununla birlikte Adalet Divanı bu maddenin, bir Türk vatandaşına, üye ülkelerde hizmet sunma ve kurulma hakları açısından Avrupa Topluluğu Antlaşması hükümlerindeki gibi doğrudan haklar vermediğine, AB ile Türkiye arasındaki ortaklık hukuku hükümlerinin, genel olarak, üye ülkelerin Türk vatandaşlarının ülkelere giriş koşulları konusundaki yetkilerini etkilemediğine karar vermiştir.

Dolayısıyla Adalet Divanı'nın Katma Protokol'ün 41(1) maddesine ilişkin Savaş kararında ifade bulan yorumu, bu maddenin genel olarak Türk vatandaşlarına, hizmet sunma ve kurulma amacıyla üye ülkelere vizesiz giriş konusunda otomatik bir hak vermediği ancak hizmet sunma ve kurulma açısından daha önce mevcut olmayan yeni kısıtlamaların getirilemeyeceği yolundadır. Bununla birlikte, teorik olarak 1.1.1973 yılına veya bu tarihten sonra AB üyesi olmuş ülkeler için, üyelik tarihine kadar, Türk vatandaşlarının ülkelere girişi

açısından daha kolaylık sağlayan üye ülkelerin bulunması halinde, söz konusu ülkelerin daha sonra bu koşulları zorlaştırmalarının, hizmet sunma ve kurulma hakkına yönelik bir "kısıtlama" teşkil edip etmediği meselesini doğrudan ele alan ve karara bağlayan bir Adalet Divanı kararı henüz bulunmamaktadır.

Kaldı ki, ABAD'ın bu konudaki içtihadı, bir üye devletteki düzenlemelerin, bu ülkede Katma Protokol'ün yürürlüğe girdiği dönem itibarıyla Türk vatandaşının hizmet sunma ve kurulma hakkında ilişkin durumunun kötüleşip kötüleşmediğine ilişkin tespitin, milli hukukun yorumlanması konusunda yetkili olmaları itibarıyla üye devletin milli mahkemelerince yapılması gerektiği yönündedir. Bu nokta, vatandaşlarımızın açabilecekleri davalarla test edilmeye ve belki de ileri götürülmeye açıktır.

ABAD'ın daha sonra Eren Atabay, Nadi Şahin başvurularıyla ilgili 21.10.2003 tarihli kararıyla da teyid ettiği bahse konu içtihadı, yukarıda izah olunduğu üzere, sanayici ve işadamlarımızın Avrupa ülkelerine vizesiz seyahat edebilmeleri ve AB ülkelerinde serbest dolaşmaları gibi bir sonucu re'sen doğurmamaktadır.

Daha önce de ifade olunduğu üzere, esasen, 1964 tarihli Ankara Anlaşması'nda ve 1973 tarihli Katma Protokol'de, Türk vatandaşlarının AB üyesi ülkelere vizesiz girişine imkan tanıyan bir hüküm bulunmamaktadır.

Katma Protokol'ün 36.maddesi, o zamanki AET üyesi ülkeler ile Türkiye arasında işçilerin serbest dolaşımının 22 yılın bir süre içerisinde tedricen sağlanacağını belirtmekte, bununla birlikte, bunun kendiliğinden değil, Ortaklık Konseyi'nin kararıyla olacağını vurgulamaktadır. Nitekim, müteakip yıllarda Ortaklık Konseyi, bu doğrultuda bir dizi karar almıştır. Bunlardan en son alınan ve en önemli karar 1980 yılındaki 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararıdır. Bu karara göre, bir yıl süreyle bir AB üyesi ülkede yasal olarak çalışan Türk işçisinin, talep olması halinde, aynı işverenle sözleşmesini yenileme hakkı, 3 yıl süreyle çalışan Türk işçisinin aynı iş kolunda çalışmak üzere gelecek iş tekliflerini kabul hakkı, 4 yıl süreyle çalışan Türk işçisinin ise istediği işte (talep olması halinde) çalışma hakkı bulunmaktadır.

Ancak 1/80 sayılı Karar dahil hiçbir Ortaklık Konseyi Kararı, ne Türk işçilerine ne de diğer Türk vatandaşlarına, bir AB üyesi ülkeye vizesiz giriş ve istihdam piyasalarına ilk defa kabul edilme açısından bir hak getirmemekte, bu alandaki yetkileri üye ülkelere bırakmaktadır. Dolayısıyla söz konusu Kararlar, üye ülke istihdam piyasalarına bir defa yasal olarak kabul edilen ve burada belirli sürelerle yasal olarak çalışan Türk vatandaşlarına uygulanmaktadır.

İşçilerin serbest dolaşımını sağlanması açısından 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı gelinen en son nokta olmuş, AB üyesi ülkelerin bu konuda daha sonra ortaya çıkan isteksizliği nedeniyle, o tarihten itibaren 1/80 sayılı Karardan öteye gidilememiş ve sonuçta serbest dolaşım, bu arada bir üye ülkeye vizesiz giriş hakkı hiçbir zaman sağlanamamıştır.

AB hukukundaki benzer bir durumda Avrupa Adalet Divanının aldığı bir karardan esinlenilerek, Katma Protokol'de öngörülen 22 yılın sürenin dolmasıyla, Ortaklık Konseyi Kararı olsun olmasın, işçilerin serbest dolaşımının otomatikman gerçekleşeceği ileri sürülerek Avrupa Adalet Divanında 1996 tarihinde bir dava açılmıştır. Ancak bu davada Adalet Divanı, Katma Protokol'ün 36. maddesine göre Türkiye ile AB arasında işçilerin serbest dolaşımının

gerçekleşmesi için Ortaklık Konseyi'nin bir kararı olması gerektiği, böyle bir kararın yokluğunda 36. maddesinin otomatikman işçilerin serbest dolaşımına cevaz vermeyeceğini karara bağlamıştır (12/86 Demirel vs. Stadt Schwabisch Gmünd). Bu karar daha sonra Avrupa adalet Divanı'nın diğer başka kararlarıyla da teyit edilmiştir (Örneğin 37/98 Savaş vs. Quenn's Bench Division).

AB üyesi ülkelerin ülkemiz vatandaşlarına uyguladığı vize, "kanunsuz" değildir. Yukarıda arzedildiği üzere, AB (o zamanki AET) ile ülkemiz arasında akdedilen hiçbir belgede, Türk vatandaşlarının AB üyesi ülkelere vizesiz girişine cevaz veren bir hüküm bulunmamaktadır. Yalnızca, Katma Protokol ile öngörülen 22 yıllık sürede serbest dolaşımın Ortaklık Konseyi Kararlarıyla tedricen sağlanması öngörülmekteydi. Ancak, AB üyesi ülkelerin, özellikle 1980'li yıllardan itibaren, dünyadaki ekonomik ve siyasi gelişmelerin işgücü politikaları üzerindeki yansımaları sonucu bu konuda tutumlarını değiştirmeleri yüzünden, Ortaklık Konseyi serbest dolaşımın sağlanmasına ilişkin kararları alamamıştır.

Ankara Anlaşması'nın 13 ve 14. maddeleri, ülkemizle AB (o zamanki AET) arasında hizmetlerin serbest dolaşımı ve şirket veya serbest meslek sahibi olarak kurulma hakkı konusunda Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın bu hakları düzenleyen hükümlerinden esinleneceğini belirtmektedir. Adalet Divanı'nın yerleşik içtihadına göre hizmet sunma ve kurulma hakları ile ilgili Ortaklık Konseyi kararları bulunmadıkça, Ankara Anlaşması'nın 13 ve 14. maddeleri yalnız başlarına üye ülkelere bu hususlarda doğrudan uygulanabilir yükümlülük getirmemektedir.

Sonuç olarak, Avrupa Birliği'ne üye ülkeler, özellikle, işgücü açıklarının ortadan kalkmasına rağmen ülkemizden AB'ne yönelik göç eğiliminin devam etmesi ve yasadışı göç olaylarında gözlenen artışın bir sonucu olarak Türkiye'ye karşı katı kurallara dayanan bir vize rejimi uygulamaktadırlar.

Buna karşı, bu ülkelerde yaşayan çok sayıda vatandaşımızın bulunması ve turizm sektörünün beklentileri gibi nedenlerle ülkemiz mütekabiliyet ilkesi çerçevesinde AB üyesi ülkelere yönelik olarak benzer uygulamalara gidememektedir. Zira, bunlar ekonomi, ticaret, turizm ve eğitim gibi pek çok alanda ilişkilerimizin en yoğun olduğu ülkelerdir.

Bilindiği gibi, AB ülkeleri vize politika ve uygulamalarını 1995'ten itibaren Schengen sistemi çerçevesinde uyumlu hale getirmişler ve ortak bir vize uygulamasına başlamışlardır. Bu sistem içinde, maalesef Türkiye halihazırda AB'nin negatif vize listesindedir.

AB ülkelerinin ülkemize karşı tatbik etmekte oldukları katı vize rejimini ve özellikle de iş adamlarımıza yönelik vize uygulamasını esnekleştirmelerini sağlamaya dönük resmi girişimlerimiz gerek üye ülkelerle yapılan her seviyedeki ikili temaslarda, gerek AB platformlarında her vesile ile Dışişleri Bakanlığımız tarafından dile getirilmektedir. Ayrıca, konu, dış ticaretimize doğrudan olumsuz yansımaları bulunması nedeniyle, muhtelif Gümrük Birliği Ortak Komitesi (GBOK) toplantıları ve AB'ne üye ülkelerle gerçekleştirilen bazı Karma Ekonomik Komisyon (KEK) toplantıları ile İş Konseyi toplantıları vesilesiyle de AB'nin gündemine getirilmektedir. Nitekim, bu konu 28 Şubat 2005 tarihinde yapılan 16. GBOK toplantısında da "diğer konular" başlığı altında ele alınmıştır. Ayrıca, KEK Protokollerine konuya ilişkin hükümler dercedilmekte ve İş Konseyleri Toplantılarında iş adamlarımız da muhataplarını kendi hükümetleri üzerinde baskı kurmaya sevk amaçlı girişimlerde bulunmaktadırlar.

Söz konusu temaslar kapsamında, AB'ne üye olmadan Topluluk ile Gümrük Birliği'ni gerçekleştiren tek aday ülkenin Türkiye olduğu hatırlatılarak, AB'nin uyguladığı katı vize rejiminin iş adamlarımızın AB ülkelerine seyahatlerini güçleştirmek suretiyle, adeta tarife dışı ticari engel işlevi görmekte olduğu vurgulanmakta ve iş adamlarımıza vize kolaylığı sağlanması talebi; daha az belgenin ibrazı, vizelerin daha kısa sürede verilmesi ve AB ülkeleri ile sürekli iş ilişkisini belgeleyen iş adamlarımıza uzun süreli müteaddit giriş vizelerinin verilmesi şeklinde somutlaşmaktadır. Diğer taraftan, genelde vatandaşlarımızın, özellikle de iş adamlarımızın vizeye ilişkin şikayetleri ilgili ülkenin Ankara'daki temsilciliği ile ve gerektiğinde bu ülkelerin başkentlerindeki Büyükelçiliklerimizce de takip edilmektedir.

Diğer taraftan, bilindiği üzere, AB ile katılım müzakereleri 3 Ekim 2005 tarihi itibarıyla başlatılacaktır. AB, 6 Ekim 2004 tarihli İlerleme Raporu'nda "Adalet ve İçişleri" başlığı altında da belirtildiği üzere, temel olarak ülkemizin AB vize politikasına uyum yönünde ilerlemesini beklemektedir. Bahsekonu uyum çalışmaları ise, Dışişleri ve İçişleri Bakanlıklarımızca yürütülmekte olup, müzakerelerin açılmasını takiben AB'nin bu alandaki beklentilerinin önemli bölümünün gerçekleştirilmesi ve vize uygulamalarımızın AB ile uyumlu hale getirilmesiyle, AB'nin diğer aday ülkelere olduğu gibi ülkemize yönelik vize uygulamasını başlangıçta esnekletirmesi ve müteakiben muhtemelen tam üyeliğimiz öncesinde bugüne kadar diğer adaylarla olduğu gibi tamamen sona erdirmesi beklenmektedir.

Son olarak 28 Şubat 2005 tarihli GBOK toplantısında, Türk tarafınca, işadamlarımızın belirli AB üyesi ülkelere vize almakta karşılaştığı güçlükler gündeme getirilmiş, bu güçlüklerin ticarete teknik engel oluşturduğu ve Türkiye-AB Gümrük Birliği ilişkilerinin doğasına aykırılık teşkil ettiği, bu kapsamda AB ülkelerinden Türk işadamları için tercihli bir sistem oluşturmalarının, talep edilen belge sayısının azaltılarak, prosedürlerin hızlandırılması ve 6-12 aylık vizeler vermelerinin beklendiği ifade edilmiştir.

Toplantıda, AB tarafı, mevcut durum itibarıyla, AB üyelerinin iki farklı vize sistemi uyguladıklarını, Schengen sistemine dahil üye ülkeler tarafından verilen ve 3 aylık süre için geçerli Schengen vizesi ile diğer üye ülkeler tarafından düzenlenen ulusal vizelerin farklı prosedürlere tabi olduğunu, ulusal vizeler konusunda Komisyon'un herhangi bir yetkisi bulunmadığını, Adalet Divanı'nın muhtelif kararlarında, Türkiye vatandaşlarına verilecek vize konusunun üye ülkelerin yetkisinde bir husus olduğunun hükme bağlandığını, 22 Eylül 2000 tarih ve L 239 sayılı ATRG'de yayımlanan Schengen mevzuatında da uygulamaya ilişkin yetkilerin üye ülkelerin elinde olduğunun görülebileceğini, Türk işadamlarının karşılaştığı sorunlara ilişkin olarak kendilerine detaylı bilgiler ve spesifik örnekler bildirilmesi durumunda, Komisyon'un uygun bir şekilde üye ülkeler nezdinde girişimde bulunabileceğini ifade etmiştir.