

# AVRUPA BİRLİĞİ HAKKINDA MERAK ETTİKLERİNİZ

AVRUPA BİRLİĞİ'NE GİRİŞ

**Yayına Hazırlayan**

**Ayhan Kaya**

Istanbul Bilgi Üniversitesi

Jean Monnet Avrupa Kültürlerarası Siyaseti Kürsüsü

Uluslararası İlişkiler Bölümü

**Proje Asistanı**

Aslı Aydın

Avrupa Birliği Enstitüsü

**Hiperlink Yayınları: 57**

© Hiperlink Yayınları

**Yayıncı Sertifika No:** 16680

**ISBN:** 978-9944-157-63-6

**E-ISBN:** 978-9944-157-62-9

**1. Baskı:** 2013

**Genel Yayın Yönetmeni:** Yusuf Günbaş

**Kapak Tasarım:** Yunus Karaaslan

**İç Tasarım:** Çelebi Şenel

**Baskı-Cilt:** Matsis Matbaa Sistemleri (Tel: 0212 624 21 11)

© Bu kitabın yayın hakları, Hiperlink Yayınları'na aittir.  
Yazarın ve yayıncının izni olmadan yayınlanamaz, kopyalanamaz, çoğaltılamaz.  
Ancak kaynak gösterilerek kısa alıntı yapılabilir.

# hiperlink

Adres: Mumhane Cad. Murakıp Sok. Avcı İş Merkezi

No: 13 Kat: 1-2 Tophane / İstanbul

Tel: 0212 293 07 05-06 Faks: 0212 293 56 58

[www.hiperlink.com.tr](http://www.hiperlink.com.tr) / [info@hiperlink.com.tr](mailto:info@hiperlink.com.tr)

# AVRUPA BİRLİĞİ HAKKINDA MERAK ETTİKLERİNİZ

AVRUPA BİRLİĞİ'NE GİRİŞ

**Yayına Hazırlayan**  
**Ayhan Kaya**

Istanbul Bilgi Üniversitesi  
Jean Monnet Avrupa Kültürlerarası Siyaseti Kürsüsü  
Uluslararası İlişkiler Bölümü

**Proje Asistanı**  
Aslı Aydın  
Avrupa Birliği Enstitüsü

 İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ  
"Laureate International Universities Network" üyesidir  
Avrupa Birliği Enstitüsü

   
Education and Culture DG  
Lifelong Learning Programme

 Hayatboyu  
Öğrenme  
Programı

Avrupa Birliği Hayat Boyu Öğrenme Programı  
Jean Monnet Eylemi desteğiyle hazırlanmıştır.

**hiperlink**



## İÇİNDEKİLER

<b>Önsöz</b> .....	7
<b>Teşekkürler</b> .....	9
<b>Yazarlar Hakkında</b> .....	11

### **Avrupa Birliği Fikri ve Tarihi**

1.1. Avrupa Fikri: Barış ve Bütünleşme Projesi - Ayhan Kaya, Senem Aydın-Düzgit, Yaprak Gürsoy ve Özge Onursal .....	13
1.2. Avrupa Birliği'nin Tarihsel Gelişimi - Senem Aydın-Düzgit ve Özge Onursal-Beşgül .....	21
1.3. Avrupa'da Din ve Devlet İlişkileri - Ayhan Kaya .....	36
1.4. AB Kurumları – Emre Gönen .....	48
1.5. Avrupa Birliği Genişlemesi ve Komşuluk Politikası - Senem Aydın-Düzgit .....	63
1.6. AB Ekonomik bütünleşmesi - Durmuş Özdemir .....	76
1.7. Avrupa Birliği Hukuku – Lami Bertan Tokuzlu .....	89
1.8. AB'de Nüfus Hareketleri ve Entegrasyon Tartışmaları - Ayhan Kaya ....	101

### **AB Politikaları**

2.1. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası – Defne Erzene-Bürgin .....	112
2.2. Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları – Nihal İncioğlu ve Burç Beşgül ....	129
2.3. Avrupa Birliği Çevre Politikası – Nuran Talu .....	143
2.4. Avrupa Birliği ve Eğitim Politikası – Özge Onursal-Beşgül .....	157
2.5. Dijital Gençlik – Kenan Dursun .....	170
2.6. Sosyal politika ve AB – Pınar Uyan Semerci .....	174
2.7. Çocuk hakları ve bununla ilgili politikalar (ÇOÇA).....	186
2.8. Rekabet Hukuku– Kerem Cem Sanlı .....	200
2.9. Tüketicinin korunması – Yeşim Atamer .....	212

## **Sivil Toplum ve Devlet İlişkileri**

3.1. Adalet ve İç İşleri – Erhan Doğan .....	221
3.2. Yurttaşlık, Farklılıklara saygı, Toplumsal dışlanma ve ayrımcılık - Ayhan Kaya.....	235
3.3. Katılımcı ve çoğulcu demokrasi – Yaprak Gürsoy .....	248
3.4. Sivil toplum ve Avrupa kamusal alanı – Alper Akyüz, Yiğit Aksakoğlu .....	260
3.5. Kadın ve toplumsal cinsiyet (Avrupa ve Türkiye’de Kadın)- Sevinç Eryılmaz.....	275
3.6. Medya ve AB - Esra Arsan .....	289
3.7. Küreselleşme ve AB - Fuat Keyman .....	304

## **Sonuç**

4. AB'nin karşılaştığı sorunlar ve çözüm önerileri -Senem Aydın -Düzgit ve Özge Onursal-Beşgül .....	316
---	-----

## Önsöz

Elinizdeki veya ekranınızdaki bu kitap Avrupa Birliği Hayat Boyu Öğrenme Programı çerçevesinde İstanbul Bilgi Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde bulunan *Jean Monnet Avrupa Kültürlerarası Siyaseti Kürsüsü* tarafından hazırlanmış olup, yetişkinlere Avrupa Birliği tarihi, kurumları ve politikaları konusunda temel bir takım bilgileri sunmak için hazırlanmıştır. 1999 yılının Aralık ayında gerçekleştirilen ve Türkiye'ye aday ülke olabilme hakkını tanıyan Helsinki Zirvesi ve özellikle de Avrupa Birliği ile müzakerelerin başlatıldığı 3 Ekim 2005 tarihinden itibaren Avrupa ile bütünleşme süreci, Türkiye kamuoyu açısından eskiye oranla çok daha farklı bir düzleme oturmuştur. İki asrı bulan Avrupalılaştırma sürecinde belki de Birliğe ilk kez böylesine net bir üyelik perspektifi sunulan Türkiye için AB, artık gerçekliği ve yakınlığı tartışılmayacak bir vak'a halini almıştır. 1999'un sonundan itibaren bu nedenle olsa gerek Türkiye, Avrupalı siyaset, akademi, bürokrasi, medya, sivil toplum kuruluşları, öğrenci, iş çevresi gibi pek çok farklı alandan ziyaretçilerin akınına uğramıştır. Bunun karşılığında aynı şekilde Türkiye'den AB ülkelerine giden benzeri grupların sayısında da büyük artış yaşanmıştır. Görünen o ki, tarafların bu ziyaretleri önyargılardan arındırılmış bir düzlemde AB kamuoyu ve Türkiye kamuoyunun birbirini tanıyabilmesi için bulunmaz bir fırsat sunmuştur. Olanı başka bir dille ifade etmek gerekirse, 1999'dan buyana yoğunlaşan karşılaşmalar, "Ben" ve "Öteki" veya Avrupa ile Türkiye arasındaki ilişkiyi başka bir zemine taşımıştır. Karşılıklı ilişkilerin diyalektik ve dialojik bir düzlemde gerçekleştirildiği düşünülürse, farklı tarihsel, kültürel, siyasal ve toplumsal bagajlara sahip tarafların yanyana gelmelerinin karşılıklı güven ve anlayış ortamını tahsis etmeye katkı yapması beklenmekle birlikte, bu karşılaşmaların zaman zaman gerilime yol açmaları da beklenebilir. Elinizdeki bu kitap, dilimizde türünün ilk örneği olup Avrupa Birliği tarihini, kurumlarını ve politikalarını Türkiye'nin

üyeliği perspektifinde ayrıntılarıyla ele almakta ve özellikle yaşamboyu öğrenmeyi kendilerine şiar edinenlerin ve Avrupa Çalışmaları disiplininde eğitim gören diğer okuyucularımızın eksiklerini gidermeyi hedeflemektedir.

**Prof. Dr. Ayhan Kaya**

İstanbul Bilgi Üniversitesi

Avrupa Kùltürlerarası Siyaseti Kürsüsü

Uluslararası İlişkiler Bölümü ve Avrupa Birliği Enstitüsü

İstanbul, 1 Mayıs 2013



## Teşekkürler

**A**vrupa Birliği Hayat Boyu Öğrenme Programı çerçevesinde İstanbul Bilgi Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde bulunan Jean Monnet Avrupa Kültürlerarası Siyaseti Kürsüsü tarafından hazırlanan bu çalışmada makaleleriyle katkıda bulunan yazarlarımıza her zaman olduğu gibi bir kez daha teşekkürlerimi sunmak istiyorum. Kitapta yer alan makalelerin tamamı daha önce <http://digitaleurope.bilgi.edu.tr> adresinde yer alan ve Lise ve dengi okul öğrencileri için hazırlanan Dijital Avrupa Birliği adlı e-kitapta bulunan makalelerden alınmıştır. Kitabın hazırlığında ayrıca katkısı bulunan Senem Aydın-Düzgit, Özge Onursal ve Yaprak Gürsoy'a da desteklerinden ötürü teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca, AB Enstitüsü'de görevli olan ve çalışmanın her aşamasında büyük katkılar sunan Aslı Aydın'a özel bir teşekkür borçluyum. O olmasaydı bu çalışma hayata geçirilemezdi. Jean Monnet Kürsüsü'ne verdiği katkılardan ötürü AB Enstitüsü sekreteri Refika Saldere'ye ve İdari Koordinatörümüz Gülperi Vural'a da ayrıca minnet duygularımı sunmak isterim.

Avrupa Birliği Hayat Boyu Öğrenme Programına Jean Monnet Kürsüsü'ne ve Türkiye'de Avrupa Çalışmaları konusunda sağladığı katkılar için teşekkür ederim. Ayrıca, İstanbul Bilgi Üniversitesi Rektörlüğüne ve Genel Sekreterliğine Avrupa Çalışmalarına verdiği sürekli destek için teşekkürlerimi sunuyorum. Uluslararası İlişkiler Bölümü'ndeki, Hukuk Fakültesi'ndeki, İletişim Fakültesi ve Fen-Edebiyat Fakültesi'ndeki meslektaşlarıma ve özellikle Avrupa Birliği Enstitüsü Yönetim Kurulu üyelerine sağladıkları her türlü katkı ve Avrupa Çalışmalarına gösterdikleri ilgi için ayrıca teşekkür etmek isterim.

## **Yazarlar**

Alper Akyüz  
Yrd. Doç. Dr., İstanbul Bilgi Üniversitesi

Ayhan Kaya  
Prof. Dr., Jean Monnet Kürsüsü, İstanbul Bilgi Üniversitesi

Ayşe Beyazova & Gözde Durmuş  
Çocuk Çalışmaları Birimi, İstanbul Bilgi Üniversitesi

Bertan Tokuzlu  
Yrd. Doç. Dr., İstanbul Bilgi Üniversitesi

Burç Beşgül  
MA, CPS Danışmanlık

Defne Erzene Bürgin  
Yrd. Doç. Dr., İzmir Üniversitesi

Durmuş Özdemir  
Doç. Dr., İstanbul Bilgi Üniversitesi

Emre Gönen,  
MA, İstanbul Bilgi Üniversitesi

Erhan Doğan  
Yrd. Doç. Dr., Marmara Üniversitesi

Esra Arsan  
Doç. Dr., İstanbul Bilgi Üniversitesi

Fuat Keyman  
Prof. Dr., Sabancı Üniversitesi

Kerem Cem Sanlı  
Yrd. Doç. Dr., İstanbul Bilgi Üniversitesi

Nihal İncioğlu  
Prof. Dr., İstanbul Bilgi Üniversitesi

Nuran Talu  
Dr., UNDP, UNEP İklim Değişikliği Adaptasyon Uzmanı & Koordinatörü

Özge Onursal Beşgül  
Dr., İstanbul Bilgi Üniversitesi

Pınar Uyan-Semerci  
Doç. Dr., İstanbul Bilgi Üniversitesi

Senem Aydın-Düzgit  
Yrd. Doç. Dr., İstanbul Bilgi Üniversitesi

Sevinç Eryılmaz  
Öğr. Gör., İstanbul Bilgi Üniversitesi

Yaprak Gürsoy  
Yrd. Doç. Dr., İstanbul Bilgi Üniversitesi

Yeşim Atamer  
Prof. Dr., İstanbul Bilgi Üniversitesi

Yiğit Aksakoğlu  
MSc, Talimhane Danışmanlık

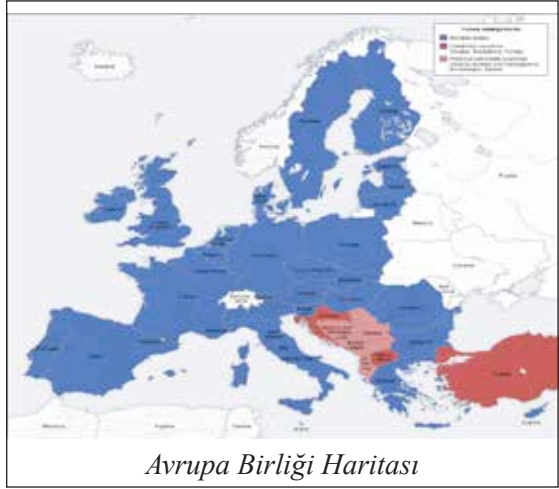


## 1. 1 Avrupa Fikri: Barış ve Bütünleşme Projesi

*Ayhan Kaya, Senem Aydın-Düzgit, Yaprak Gürsoy, Özge Onursal-Beşgül*

### Giriş

Avrupa Birliği'nin (AB) ülkemiz ve toplumumuz için ne anlam ifade ettiğini herhalde yaşayarak göreceğiz. Birliğin sosyo-politik, sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel katkılarını veya açmazlarını tecrübe etmeye başladık bile. Demokratikleşme süreci, iktisadi yeniden yapılanma ve kültürel-dinsel-etnik farklılıkların bir aradalığı gibi dönü-



*Avrupa Birliği Haritası*

şümler, Birliğin ülkemize sağladığı kazanımları sıralamak açısından yeterli olsa gerek. Zaman zaman Avusturya, Fransa, Almanya, Kıbrıs gibi ülkelerin yönetimlerinin Türkiye'nin önüne çıkardıkları engeller de açmaz olarak değerlendirilebilir. Reel politika gereği, bu tür kazanımlar ve açmazların sürekliliği olacaktır. Ancak, öylesine önemli bir nokta var ki, bu Türkiye için daima bir kazanım olarak varlığını sürdürecektir. Bu nokta, AB'nin son yüz yılın ve belki de insanlık tarihinin en başarılı uluslararası örgütlenme modelini sergiliyor olmasıdır. Öylesine bir model ki, Fransa ve Almanya arasındaki yüzlerce yıllık husumeti başarılı bir şekilde sona erdirebilmiş ve hatta son genişleme dalgasıyla birlikte Polonya ve Almanya arasındaki husumete dahi son verebilmiştir.

## **I. Barış Projesi**

AB, barış inşa eden ve hatta inşa ettiği barışı çevresine ihraç eden bir “barış projesi” olarak da adlandırılabilir. AB, en azından bugünkü haliyle, geçmişe vurgu yapan bir proje olmak yerine, farklı halkları ve ulusları gelecekteki ortak hedefler doğrultusunda bir araya getiren bir proje olarak karşımıza çıkmaktadır.

Korsika’yı, Bask Bölgesini, Katalan Bölgesini, Belçika’yı, İskoçya’yı tâbi buldukları ulus-devletlerin içinde tutan birleştirici unsur, AB projesi ve bu projenin sunduğu imkânlardır hiç şüphesiz. Bu açıdan bakıldığında, 1999 Helsinki Zirvesiyle belirginlik kazanan AB perspektifi, Türkiye’ye kendi sorunlarını ulusal bütünlüğü bozmadan kalıcı bir şekilde çözebilmek için önemli bir fırsat sunmaktadır.

AB projesinin bir bütünleşme ve barış projesi olduğunu, aynı zamanda bu projenin ne sadece Brüksel merkezli ulus-üstü bir yönetişime ne de sadece ulusal yönetişime müsaade ettiğini, bunun tersine içinde bölgesel yönetişimi de bulduran çok katmanlı bir yönetişim modelini benimsediğini hatırlatmak isteriz. Bu yönüyle bakıldığında, AB’nin oluşum sürecinde bulunan siyasal, toplumsal ve iktisadi bir bütünü parçalamak niyetinde olmadığını vurgulamakta fayda var. Kaldı ki, AB projesi parçalanmaları ve bölünmeleri tasvip etmeyen bir projedir. Türkiye’de AB’nin ulusal yapılanmaları bölen ve parçalayan bir perspektife sahip olduğu yönünde değerlendirmelere sıkça tanık olunmaktadır.

## **II. Bütünleşme Projesi**

Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bağlamında dile getirilen bu tür değerlendirmelerin yersiz korkular olduğuna ilişkin bir saptamayı AB’nin kendi içsel deneyimlerine bakarak yapmak mümkündür. 12 Şubat 2004 tarihinde Avrupa Birliği Parlamentosu Sosyalistler Grubundan İngiliz İşçi Partisi Parlamenterleri Eluned Morgan, Romano Prodi başkanlığındaki AB Komisyonu’na gönderdiği yazılı mektupta, İskoçya’yı imâ ederek, bağımsızlığını kazanan bir bölgenin AB üyeliğinin devam edip etmeyeceğini sormuştur. Komisyon Başkanı Prodi’nin 1 Mart 2004 tarihli yazılı cevabı, böyle bir durumda, söz konusu bağımsız ülkenin üyeliğinin son bulacağını ve üyelik için diğer üye olan ülkelere uygulanan sürecin bu ülke için de geçerli olduğunu bildirmiştir.

Buradan da anlaşılacağı üzere AB, bölen ve parçalayan bir oluşum olmaksansa birlikteliğe vurgu yapan bir oluşumdur. Komisyon'un bu cevabı hiç şüphesiz İskoçya içindeki ayrılıkçı taleplerin rasyonel olmadığı yönünde, ayrılıkçılara net bir mesaj vermiştir.

### **III. İşbirliği Projesi**

AB ile başlayan bütünleşme süreci aynı zamanda ülke içi ve ülke dışı işbirliği süreçlerinin gelişmesine de katkıda bulunmaktadır. Bu yanıyla AB, bir işbirliği projesi olarak karşımıza çıkıyor. AB, projelerin hazırlanması, öğrenci ve öğretim üyesi değişim programlarının gerçekleştirilmesinde, kültürel ve sanatsal nitelikli etkileşimlerde tarafları gerek ülke içi gerek ülke dışı toplumsal aktörlerle işbirliğine zorlamaktadır. Bu tür projeler, Türkiye gibi ortak çalışma ve işbirliği geleneğinin pek yerleşmediği toplumlarda sinerjinin ve dinamizmin hayata geçirilmesini amaçlamaktadır. Bugün uygulamada olan 7. Çerçeve Araştırma Programları, Erasmus öğrenci ve öğretim üyesi değişim programı ve diğer pek çok program, uluslararası ve ulusal işbirliği projeleri üzerinden bir "Avrupa Alanı" gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır.

### **IV. Farklılıklara Saygı Projesi**

Yaratılmaya çalışılan bu Avrupa Alanı, Jürgen Habermas ve Jacques Derrida (2005: 9)'nın ifadesiyle "Aynılığın değil ötekine saygının ortak değer olduğu bir Avrupa'nın" oluşumunu hedeflemektedir. Farklılıklara saygının ortak değer haline geldiği Avrupa'da bu nedenle "Köprü" metaforu önemli bir anlam taşır. Ortak para birimi euro banknotlarının üzerindeki köprü motifi, AB'nin bu farklılıkların arasındaki iletişimi ve etkileşimi hedeflediğini göstermektedir. Kurulan bu köprüler üzerinden AB ile sürekli bir etkileşime girmek, Türkiye'nin zaten var olan dinamizminin daha da yükselmesine katkıda bulunacaktır. Köprüler bizleri değiştirirken aynı zamanda Avrupa Birliği üye ülkelerinin toplumlarını da dönüştürecek ve önyargıların, korkuların ve nefretlerin belli ölçüde önüne geçecektir. İkinci Dünya Savaşı'nın yıkıntıları üzerine kurulan, Avrupa coğrafyasını barışa taşımakla kalmayarak aynı zamanda inşa ettiği barışı uzak coğrafyalara da taşımayı becerebilen Avrupa Birliği'nin tarihine biraz daha ayrıntılı bir şekilde bakıldığında, Türkiye'ye ne tür katkılar sunacağı daha açık bir şekilde görülebilir.

## V. Karşılıklı Anlama Projesi

Avrupa Birliği ile Türkiye arasında 2005 yılında başlayan Müzakere sürecinde hiç şüphesiz yapılması gereken çok şey var. Öncelikli olarak dikkat edilmesi gereken iki noktayı ifade etmekte fayda var: AB halklarıyla iletişim kurma ve Avrupa'nın tarihsel süreçte geçtiği evreleri anlama. AB halklarına Türkiye'nin önyargılara meydan okurcasına tanıtılması gerekiyor. Bunu Almanlar'ın Goethe Enstitüsü, İngilizler'in İngiliz Kültür Merkezi, Fransızlar'ın Fransız Kültür Merkezi, İspanyollar'ın Cervantes Enstitüsü gibi kurumlarına benzer özerk bir Türk kuruluşu tarafından gerçekleştirilmesi gerekiyor. Türkiye'nin dış dünyaya daha etki bir şekilde tanıtılması amacıyla 2007 yılında kurulan ve şimdiden pek çok ülkede açılan Yunus Emre Kültür Merkezleri bu işlevi yerine getirmeyi amaçlamaktadır.

AB entegrasyon sürecini ve nasıl bir Barış Projesi haline geldiğini anlamak için de Avrupa'nın son 200 yıllık tarihine bakmak yeterli. Savaşlar, yıkımlar, iki dünya savaşı, soykırımlar, katliamlar ve nefretle dolu iki yüzyıl... Geçmişin acılarıyla yüklü bu deneyimleri, bu barış projesine yön veren önemli unsurlar. Bu gerçeği anlamak, Türkiye kamuoyu ile Avrupa kamuoyları arasında ortaya çıkan bir karşıtlığı da çözümler olabilir. Bilindiği üzere, Avrupa kamuoyları tarafından zaman zaman Ermeni sorunu, Alevi sorunu, Kürt sorunu gibi sorunlar çerçevesinde Türkiye'ye yapılan eleştiriler genellikle Türkiye karşıtlığı, Türkiye nefreti şeklinde algılanmaktadır. Hiç şüphesiz bazı gruplarda bu nefretin tohumları olabilir. Ama, bu eleştirilerin kaynağını farklı bir şekilde okumak da mümkün olsa gerek. AB halklarının yıkımlarla dolu tarihi, kendilerinin yeni yıkımları, krizleri, nefretleri anımsatan olaylar karşısında daha hassas olmalarını ve bu nedenle kendi geçmişleriyle barışan ve geleceği barış üzerine kuran toplumları daha kolay benimsemeleri sonucunu getirmektedir. Dolayısıyla, *“kimse bizi sevmiyor”, “Türk'ün Türk'ten başka dostu yoktur”* şeklindeki ancak kendi içine kapanan toplumların sergilediği karamsar, etnosentrik, milliyetçi ve uzlaşmacı olmayan yaklaşımların bizi geleceğe taşımayacağı çok kesin.

AB ülkelerini tanıdıkça, onlara ve kendi içimizdeki farklılıklara daha empatiyle yaklaşacağımızdan emin olmak gerekiyor. AB ülkelerini kendi içsel ve dışsal dinamikleriyle tanıdığımızda neden Polonya ve Macaristan



halklarının Türkiye'nin üyeliğine en fazla desteği veren Avrupa halkları olduğunu, Fransızların veya Avusturyalıların neden ayak dirediklerini anlamak daha kolay olacak ve bu çerçevede yeni tanıtım stratejileri gerçekleştirmek daha anlamlı olacaktır.

## **VI. Barış Projesinden Korku Siyasetine**

Avrupa Birliği özellikle 2000'li yılların ortalarından itibaren önemli bir takım siyasal, toplumsal ve ekonomik krizler yaşamaya başlamıştır. 2008 yılında yaşanan küresel finansal kriz ise bu sorunları daha da derinleştirmiştir. 11 Eylül 2001 tarihinde yaşanan İkiz Kuleler faciası ise, özellikle Batı dünyasında Müslümanlara ve Ortadoğu'ya ilişkin yargıların negatif bir seyir izlemesine neden olmuştur. Özellikle bu tarihten sonra Batılı ülkeler ve ve tabii Avrupa Birliği ülkelerinde İslam karşıtı görüşler yoğunluk kazanmaya başlamış, Müslüman kökenli insanların sözkonusu Batılı ülkelere göç etmeleri neredeyse kabul edilemez hale gelmiştir. Bu nedenlerle, Türkiye'nin AB'ye üyeliği konusu daima “kitlesele bir Türk göçüne neden olacağı” şeklindeki yersiz korkularla anılır hale gelmiştir.

Müzakere sürecinde içeride ve dışarıda Türkiye'yi en fazla ilgilendirecek konuların başında “göç” konusu ve buna ilişkin diğer bazı konular gelmektedir. Bir taraftan AB ülkelerinde yaşayan işçilerin serbest dolaşımı konusu, diğer taraftan, AB vatandaşlarının Türkiye'deki hakları konusu ve Türkiye'yi bir köprü olarak kullanan yasadışı göçmenler konusu, Türk yurttaşlarına vize muhafiyeti konusu ve kaçak göçmenlerin geri kabul anlaşmaları konusu müzakere sürecinde sıkça tartışılacak konulardan bazıları olacaktır. Ayrıca daha kapsamlı çalışmaları gerektirecek bir başka önemli konu daha bulunmaktadır.

AB Komisyonu 2004 İlerleme raporunda, Türkiye nüfusunun yaklaşık % 33'ünü kapsayan ve geçimini tarımsal alandan sağlayan insan gücünün kademeli olarak % 10'a çekilmesi gerektiği yönünde bir tavsiyede bulunmuştur. Bunun anlamı kaba bir hesapla 15–20 milyon arasında bir nüfusun tarım dışı alanlarda istihdamı ve/veya kentsel alana göç etmelerinin sağlanacak olmasıdır. Tüm bunların yanısıra, Türkiye gibi pek çok ülkenin yaşadığı beyin göçü ve genç insan göçü sonucunda ortaya çıkan eşitsizliğin giderilebilmesi için Türkiye'nin eğitim, araştırma ve istihdam politikalarını yeniden gözden

geçirmesi ve bu çerçevede ülkenin cazibesini artırma çalışmalarına öncelik vermesi de beklenmektedir.

Bilindiği üzere Türkiye'nin Birliğe üyeliğine ilişkin en çok dile getirilen kaygılardan biri, Türkiye'den AB ülkelerine büyük bir göç akımı olmasıdır. Aynı korku daha önceki genişleme dalgalarında da yaşanmış, ancak İspanya, İtalya, Portekiz, Yunanistan, Polonya ve Macaristan gibi ülkelerin entegrasyonu ile ilgili geçmiş deneyimler büyük göç dalgasıyla sonuçlanmamıştır. Bu vakalarda, tersine göçün yaşandığı da görülmüştür. Bunun aynısı, Türkiye için de geçerli olabilir. Sözelimi, sayıları 4 milyonu aşan Euro-Türklerin % 30'u üyelik durumunda Türkiye'ye dönmek istediklerini belirtmektedirler (Kaya ve Kentel, 2005). Kaldı ki, son yıllarda sayıları hızla artan oranda genç Euro-Türklerin turizm sektöründe ve uluslararası şirketlerde çalışmak için Türkiye'ye göç ettikleri gerçeğini hatırlamakta fayda vardır. Bu gençler en az üç dil bilmekte ve farklı kültürleri bir arada yaşatabilmektedirler. Popüler kültürümüze bakıldığında dahi Tarkan, Candan Erçetin, Cartel, Hamit Altıntop, Nuri Şahin, Mesut Özil, Fatih Akın, Neco Çelik, Ferdan Özpetek gibi pek çok ismin bu tür çok-kültürlü kimliklere sahip oldukları görülecektir. Ayrıca, Türkiye'de artan sayıda AB yurttaşının daimi ikâmet izni aldığı da bilinmektedir. Bugün Alanya, Fethiye, Antalya, İstanbul, İzmir gibi yerleşim merkezlerinde binlerce Avrupa Birliği vatandaşının yaşadığı bilinmektedir. Dolayısıyla göçün en azından çift-terafı olması beklenmelidir.

Son yıllarda kitlesel göç tehlikesinin dillendirildiği ülkelere bakıldığında bu söylemin daha çok iç politika malzemesi olarak kullanıldığı ve gerçeklikle pek ilgisi olmadığı görülebilir. Fransa eski Cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy'den Almanya Şansölyesi Angela Merkel'e hemen her siyasal yöneticinin iç politika kaygılarıyla göçmen karşıtı, Müslüman karşıtı, Türkiye karşıtı bir söylem kullandıklarını pekâlâ biliyoruz. Ve yine bizler biliyoruz ki, yapısal sorunların yaşandığı, ulus-devletlerin bu sorunlar karşısında çözüm üretemediklerinden içine düştükleri meşruiyet krizi karşısında bir takım yönetimsel aygıtlarını devreye sokmaktadırlar. Günümüz iktidarları ve devletleri tarafından kullanılan en yaygın yönetimsel aygıtlarından biri korkudur, korku siyasetidir. Göçün, göçmenlerin, yabancılardan

Müslümanların, terör, saldırı, şiddet, insan ticareti, uyuşturucu ticareti gibi sıfatlarla birlikte anılması, iktidarlar açısından bakıldığında ideolojik bir nitelik taşımaktadır. Bu yolla, devletler ve siyasal iktidarlar, çoğunluk toplumunu bir arada tutabilmek ve kendi çizgilerinde mobilize edebilmek için işsizlik, eşitsizlik, yoksulluk gibi yapısal sorunlara hiç değinmek zorunda kalmaksızın, göçmenleri, müslümanları ve yabancıları “içimizdeki düşman” olarak üretebilmekte ve bu yolla iktidarlarını yeniden sağlamayı düşünmektedirler.

Önümüzdeki otuz yıl içerisinde yaklaşık 70 milyon yeni göçmen işgücüne ihtiyaç duyulacağı belirtilen AB ülkelerinde, sözkonusu bu göçmen düşmanlığının önemli maddi temelleri yoktur. Bu korku yaratılan bir korkudur. Son yıllarda “Polonyalı musluk ustalarının” saldırısına uğradığı iddia edilen ve göçmen karşıtı söylemin gelişmesinde önemli bir yer tutan Fransa, öte yandan İngiltere, İrlanda ve İsveç dışındaki Batı Avrupa ülkelerinin yeni üye ülkelere ait işçilerinin serbest dolaşımına engeller koyan ve sadece girişimcilere ve kalifiye insan gücüne kapılarını açan şekilde dile getirilen Batı Avrupa ülkeleri göçmen korkusuyla yaşamaya devam etmektedirler. Ancak, son dönemde *European Citizen Action Centre* (ECAS, Avrupa Yurttaş Eylem Merkezi) gibi kurumlarca yapılan başka bazı çalışmalar bu korkuların yersiz olduğunu ve kasıtlı yaratıldığını göstermektedir.

Bilindiği üzere, geçtiğimiz yıllarda Birliğe üye olan on Doğu Avrupa ve Baltık ülkelerinin iş gücünün 15 AB ülkesinde serbest dolaşımına ilişkin farklı uygulamalar başlatılmıştır. Bu 15 ülkeden İngiltere, İrlanda ve İsveç genel olarak işgücü dolaşımını kısıtlamama yönünde politikalar uygularken, diğer ülkeler kademeli olarak 2011 yılına değin serbest dolaşıma izin vereceklerini vaatmişlerdir. Türkiye için de benzeri bir uygulama pekâlâ beklenebilir. Ancak burada bazı önemli noktalara işaret etmek gerekiyor. İşçilerin serbest dolaşımına izin veren İngiltere geçtiğimiz yıl yaklaşık 200 bin çalışma izni belgesi düzenlemiştir. Bu sayının neredeyse dörtte üçünün kalifiye insan gücü olduğu saptanmıştır. Doktorlar, hemşireler, yatırımcılar, IT uzmanları ve benzeri iş kollarında özellikle Polonyalı çalışanların İngiltere ve İrlanda'ya gittikleri saptanmıştır.

### **Kaynakça**

Habermas, Jürgen and Jacques Derrida (2005). “February 15, or What Binds Europeans Together: Plea for a Common Foreign Policy, Beginning in Core Europe”, in Daniel Levy ve diğerleri (der.), *Old Europe, New Europe, Core Europe*, London: Verso.

Kaya, Ayhan, Senem Aydın, Yaprak Gürsoy ve Özge Onursal (2011). *Avrupa Birliği'ne Giriş*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Kaya, Ayhan ve Ferhat Kentel (2005). *Euro-Türkler*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

### **İlgili web siteleri**

<http://eu.bilgi.edu.tr/>

<http://www.ikv.org.tr/>

<http://www.euractiv.com.tr/>

<http://yunusemreenstitusu.org/turkiye/>

## 1.2 Avrupa Birliği'nin Tarihsel Gelişimi

*Yaprak Gürsoy ve Özge Onursal Beşgül*

### Giriş

Avrupa entegrasyonu, fikrin somut olarak ilk ortaya atıldığı İkinci Dünya Savaşı sonrasında günümüze kadar evrilerek derinleşmiş ve genişlemiştir. İlk antlaşmanın imzalandığı 1951 yılından günümüze, Avrupa bütünleşmesi altı üye arasında kurulan topluluklardan oluşan bir ortaklıktan 27 üye arasında gelişen bir birliğe dönüşmüştür.

### I. İkinci Dünya Savaşı'ndan Avrupa Ekonomik Topluluğu'na (1945-1960)

Avrupa Birliği'nin ilk tohumlarını İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki ekonomik, sosyal ve siyasal tahribatta aramak gerekir. Özellikle kıta Avrupa'sında ve İtalya, Fransa ve Almanya gibi savaşın verdiği zararları en ağır şekilde yaşayan ülkelerde Avrupa federalizmini savunan düşünceler 1940'ların ikinci yarısında çıkışa geçmiştir. Bazı siyasal ve entelektüel çevreler, "Avrupa Birleşik Devletleri" şeklinde adlandırılabilir federal bir yapının kıtada yaşanan büyük savaşların sona erdirilmesinde en etkin yol olacağı düşüncesini benimsemişlerdir. Ancak bu çevrelerin ümit ettiği ulus-üstü yapının gerçekleşmeyeceği, 1948 yılında Lahey'de toplanan Avrupa Konferansı'nda netlik kazanmıştır. Konferansın onursal başkanı sıfatıyla konuşma yapan eski İngiltere Başbakanı Winston Churchill, ulusal egemenliğe zarar veren devletler-üstü bir yapı içinde ülkesinin yer almayacağını ifade etmiştir. Konferansın sonucunda **Avrupa Konseyi** (*Council of Europe*) kurulmuştur. Ancak bu yeni oluşum federalistlerin ümitlerinin aksine ulusal hükümetlerin temsil edildiği bir kurum olmaktan öteye geçememiştir.

Federalizmin daha doğmadan ölmesine rağmen Avrupa bütünleşmesi üzerine çalışmalar devam etmiştir. Soğuk Savaş'ın başlaması ve Sovyetler Birliği'nin yarattığı tehdit bütünleşme çalışmalarını teşvik etmiştir. Amerika

Birleşik Devletleri'nin (ABD) Avrupa'ya ekonomik yardımı entegrasyon sürecine ve serbest ticaretin geliştirilmesine bağlaması önemli bir rol oynamıştır. Ayrıca İkinci Dünya Savaşı sonrasında yenik düşmüş Almanya'nın Avrupa'yı tekrar tehdit etmemesi için neler yapılabileceği sorusu da işbirliği sürecine ivme kazandırmıştır.



Entegrasyon adına ilk somut adım 9 Mayıs 1950 tarihinde Fransız Dışişleri Bakanı **Robert Schuman**'dan gelmiştir. Fransa'da üst düzey bir bürokrat olan **Jean Monnet**'in hazırladığı ve Schuman tarafından açıklanan plan, Batı Almanya ve Fransa kömür ve demir kaynaklarını ve üretimini bir araya getirmeyi ve isteyen Avrupa devletlerinin de bu topluluğa

katılabilmesini öngörmüştür. Fransa için bu plan iki açıdan önem taşımıştır. Birincisi, kurulacak topluluk Almanya ve Fransa arasındaki muhtemel bir savaşı engellemeye yardımcı olacaktır. İkincisi, Almanya'nın egemenliğindeki Ruhr bölgesine ait kaynaklardan Fransa'nın endüstriyel gelişimi için gerekli olan kömür ve demir temin edilebilecektir. Batı Almanya ise topluluğu, ülkenin uluslararası saygınlığını arttıracak önemli bir araç olarak benimsemiş ve Schuman'ın planına destek vermiştir. Alman ve Fransız ekonomileriyle karşılıklı bağımlılık ilişkisi içinde olan Belçika, Hollanda ve Lüksemburg (**Benelüks** ülkeri) için ise bu plana katılmamak gibi bir seçenek düşünülmeyen bir hal almıştır. İtalya açısından bakıldığında da kurulacak topluluk komünist tehdidine karşı bir güvence olmuştur.

Farklı sebeplerle hareket etseler de Avrupa topraklarında bir başka büyük savaş çıkmasına mani olmak konusunda Fransa, Batı Almanya, İtalya, Belçika, Lüksemburg ve Hollanda hükümetlerinin görüş birliği içinde olduğu da unutulmamalıdır. Kömür ve demir üretiminin birleştirilmesi topluluk üyelerinin birbirlerine karşı kullanabilecekleri silahları üretmelerine de engel teşkil edecektir.

18 Nisan 1951 günü pazarlıklar sonucunda ve ABD'nin teşvikleriyle altı ülke **Paris Antlaşması**'nı imzalamış ve **Avrupa Kömür Çelik Topluluğu**'nu (AKÇT) kurmuşlardır. Antlaşmaya göre kömür ve demir üretimi ile ilgili kararlar ulus-üstü fonksiyonlara sahip, bürokratik işleri yürütecek olan ve ilk başkanlığını Jean Monnet'in üstleneceği **Yüksek Otorite**'ye (*High Authority*) bırakılmıştır. Antlaşma ile birlikte ayrıca Bakanlar Konseyi ve Adalet Divanı gibi kurumlar da kurulmuştur.

AKTÇ ile aynı zamanlarda önerilen ve ortak ordu kurmayı hedefleyen Avrupa Savunma Topluluğu (AST) ve demokratik yollarla ortak dış politika yaratmayı öngören Avrupa Siyasi Topluluğu ise devletler-üstü yapılar önerdikleri için reddedilmiştir. Avrupa ülkelerinin bu dönemde ulusal egemenliklerinden kısmen de olsa vazgeçmek istemedikleri açık olarak bir kez daha ortaya çıkmıştır. Nitekim Jean Monnet tarafından şekillendirilen ve Fransa Başbakanı René Pleven tarafından Ekim 1950'de kamuoyuna açıklanan AST planı, Ağustos 1954'te Fransa millet meclisinin antlaşmayı onaylanmaması ile çökmüştür.



AST'nin başarısızlığa uğraması üzerine Jean Monnet, Yüksek Otorite başkanlığı görevinden ayrılma kararı almış, ancak Avrupa entegrasyonu üzerinde yaptığı çalışmalara kurmuş olduğu Avrupa Birleşik Devletleri İçin Eylem Komitesi ile devam etmiştir. Komite'nin önerisi AKTÇ'nin yapısına benzer, kömür haricinde başka enerji kaynaklarını bir araya getirecek ve ulaşım konusunda ortak hareket etmeye olanak sağlayacak birer topluluk kurmak

olmuştur. Nükleer enerji alanında bir **Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu** (Eurotom) yaratılması fikri somut olarak öne sürülmüştür. Bu dönemde Benelüks ve Batı Almanya hükümetleri ise ortak pazar kurulması yönünde heves göstermişlerdir.

1955 yılında Messina Konferansı'nda altı ülke tarafından hem ortak pazar hem Eurotom önerileri görüşülmüştür. Konferans sonucunda eski Belçika Başbakanı Paul-Henri Spaak önderliğinde kurulacak bir komitenin bu fikirleri irdelemesi kararı alınmıştır. Temmuz 1955 ve Mart 1956 tarihleri arasında Brüksel'de toplanan **Spaak Komitesi**, ülkelerin tarım, bölgesel gelişim ve sanayi ürünleri için ortak pazar gibi alanlarda birbirlerine ödün vererek anlaşmaya varmalarını sağlayacak bir rapor hazırlamıştır. 1956 yılında Ortadoğu'da patlak veren Süveyş Kanalı krizi, Cezayir'in Fransa'ya karşı başlattığı bağımsızlık savaşı ve Sovyetler Birliği'nin Macaristan'ı işgali gibi gelişmeler de özellikle Fransa'daki görüşleri değiştirmiştir. 25 Mart 1957 tarihinde Fransa, Batı Almanya, İtalya ve Benelüks ülkeleri tarafından imzalanan **Roma Antlaşması**'yla ortak pazar sürecini başlatan **Avrupa Ekonomik Topluluğu** (AET) ve Eurotom aynı anda iki ayrı kurum olarak kurulmuştur.

Roma Antlaşması'nda Fransa ve Batı Almanya arasındaki pazarlığın en önemli ayağını **Ortak Tarım Politikası** (OTP) yönünde atılan ilk adımlar oluşturmuştur. AET antlaşmasında ayrı bir bölümde ele alınan tarım politikası, Fransa'da önemli siyasi etkinliğe sahip küçük çiftçilerin çıkarlarını korumuştur. Fransız çiftçilerinin devlet tarafından desteklenme maliyeti AET'ye kaydırılmıştır. Bununla birlikte Fransız tarım ürünleri, üye ülke pazarlarına engellerle karşılaşmadan ihraç edilmeye başlanmıştır. Tarımın ortak olarak düzenlenmesi Batı Almanya çıkarlarına aykırı olsa da Alman sanayi ihracatının Avrupa pazarına kısıtlanmadan girebilmesi önemli görülmüştür. Fransa Batı Almanya'nın istediği doğrultuda sanayi ürünlerinde ortak pazar kurulmasına razı olmuş ve karşılığında tarım politikası konusunda Batı Almanya'dan onay almıştır. Bu şekilde iki ülke de tavizler vermiş ve Roma Antlaşması imzalanmıştır.

AET'nin kurumsal yapısı AKÇT'ye benzer bir şekil almıştır. Üye ülkelerin bakanlarından oluşan karar alma mercii Konsey ve topluluğun bürokrasi kanadını oluşturan Komisyon bu yapının ana taşlarını oluşturmuştur. AET, AKTÇ ile ortak olarak, parlamento ve mahkemeleri (Avrupa Adalet



Divanı'nı) paylaşmıştır. AET'nin kurulmasını takip eden ilk yıllarda Komisyon aktif bir rol üstlenmiş ve bütünleşmeyi hızlandıracak sürece imza atmıştır. 12 Mayıs 1960 tarihinde Bakanlar Konseyi, Roma Antlaşması'nın öngördüğünden daha hızlı bir zaman zarfında topluluk içindeki ticaret vergilerini kaldırma ve dış ülkelere karşı ortak gümrük vergisi uygulama kararlarını almıştır. Aynı tarihte kabul edilen hüküm ile Ortak Tarım Politikası tesis edilmiştir. OTP ile birlikte üye ülkeler tarım üretimini ortaklaşa kontrol etmeye ve topluluk içindeki tüm çiftçiler ürünleri için aynı fiyatı almaya başlamışlardır. Tarım konusunda daha önce Batı Almanya ve Fransa arasında yaşanan uzlaşmanın bir örneği de bu tarihte gerçekleşmiştir. Ulusal çıkar grupları tarafından ortak pazar konusunda baskı altında tutulan hükümetler, Komisyon'un tarım politikası ile ekonomik entegrasyonu bir arada sunması sonucunda OTP'ye de razı olmuşlardır. Bakanlar Konseyi tarafından Komisyon'un önerileri kabul edilmiştir ve Avrupa bütünleşmesi adına önemli bir adım atılmıştır.

## **II. Krizler ve Duraklama Dönemi (1961-1979)**

1960'lı yıllarda Avrupa entegrasyonunu iki kriz sekteye uğratmıştır. Bu iki bunalımda da Fransa hükümetinin tutumu ve özellikle Fransa Devlet Başkanı Charles de Gaulle'un etkisi büyük olmuştur. İlk kriz İngiltere'nin 1961 yılında AET'ye üyelik adaylığını sunmasıyla yaşanmıştır. Topluluk içindeki gücünü ve liderlik pozisyonunu yitirmekten endişe eden Fransa, Birleşik Krallığın başvurusunu tek başına veto etmiştir. Fransa, benzer bir kararı bir kez de Mayıs 1967 tarihinde almıştır.

“Boş sandalye krizi” diye de adlandırılan ikinci bunalım, 1965 yılında Komisyon'un bütçesini oluşturacak kaynaklar konusu tartışılırken yaşanmıştır. Komisyon kendi bütçesine sahip olmak istemiş, ancak Fransa hükümeti Komisyon'un devletler-üstü otoritesinin artacağı gerekçesiyle bu fikre karşı çıkmıştır. Haziran 1965 tarihinden itibaren Fransa, altı ay gibi bir süre Bakanlar Konseyi toplantılarını boykot etmiş ve görüşmelerde sandalyesinin boş kalmasına sebep olmuştur. Kriz, Lüksemburg Uzlaşması da diye adlandırılan ve Ocak 1966 yılında kararlaştırılan anlaşmayla son bulmuştur. Anlaşma neticesinde Fransa'nın istekleri büyük ölçüde karşılanmıştır. Bakanlar Konseyi'ndeki kararlarda her üye ülkeye veto yetkisi verilmiş ve Komisyon'un

bütçesi kendi kaynakları yerine üye hükümetlerin verdikleri katkılarla belirlenmeye devam etmiştir. Bu karar ancak Aralık 1969 yılında toplanan Lahey Zirvesi sonrasında değiştirilmiş ve OTP kapsamında AET'ye giren tarım ürünlerinden elde edilen gümrük vergisi ile Komisyon kendi bütçesini oluşturma hakkına sahip olmuştur.

1980'lerin ortalarına kadar Avrupa entegrasyonu dünyada yaşanan ekonomik krizin etkisiyle bir duraklama devrine girmişse de dört önemli gelişmeden bahsetmek gerekir. İlk önemli açılım 8 Nisan 1965 tarihinde imzalanan **Birleşme Antlaşması** (*Merger Treaty*) olmuştur. Bu antlaşmaya göre AKÇT, Eurotom ve AET yürütme organları tek bir Komisyon altında bir araya getirilmiş ve Temmuz 1967'de **Avrupa Topluluğu** (AT) kurulmuştur. Böylelikle Avrupa entegrasyonu tek çatı altında toplanmış ve üç ayrı topluluğun birbirlerine paralel ama ayrı bir şekilde var olma durumuna son verilmiştir.

Duraklama döneminde yaşanan ikinci önemli açılım AT'nin ilk genişlemesidir. Fransa'da Başkan de Gaulle'un görevi Georges Pompidou'ya devretmesi ile birlikte İngiltere ve diğer aday olmak isteyen ülkelere yeşil ışık yanmıştır. Birleşik Krallık, İrlanda, Danimarka ve Norveç üyelik müzakerelerine 1970'de başlamış ve Ocak 1973 tarihinde (referandumla üyeliği kabul etmeme kararı alan Norveç haricinde diğer) üç ülke tam üye olmuşlardır. Böylelikle Topluluk üye sayısı altıdan dokuza çıkmıştır.

Avrupa bütünleşme süreci açısından 1970'li yıllarda elde edilen önemli kazanımlardan biri de **Avrupa Politik İşbirliği**'dir (APİ –*European Political Cooperation*). 1970 yılında üye ülkeler arasında dış politika konularında uyumu arttırmak için APİ uygulamaya konmuştur. Herhangi bir yetki ve egemenlik transferi öngörmeyen bu mekanizma, sadece eşgüdüm sağlama amacına hizmet etmiş ve devletler kendi dış politikalarını belirlemeye devam etmişlerdir. Ancak Ortadoğu'da, Birleşmiş Milletler nezdinde ve Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı'nın oluşturulmasında Avrupa Politik İşbirliği üye devletlerin ortak hareket etmelerini sağlamıştır.

Son olarak üzerinde durulması gereken bir gelişme de Avrupa Konseyi'nin (*European Council*) kurulma kararının 1974 yılında alınmış olmasıdır. Özellikle Fransa Başkanı Valéry Giscard d'Estaing tarafından öne sürülen bu AT kurumu üye devlet başkanlarının her yıl üç defa rutin bir şekilde bir araya

gelmesini sağlamıştır. AT içindeki karar alma mekanizmalarından biri olan Konsey, günümüzde de önemli işlevleri bulunan devletlerarası bir kurumdur.

1970’li yıllar, Konsey, AT ve APİ gibi birçok yenilik getirmiş olsa da, bu açılımların hiç birinin ulus-üstü entegrasyona herhangi bir katkı sağlamadığını unutmamak gerekir. Avrupa bütünleşmesi adına ileride yaşanacak gelişmelere şekil vermesi bakımından bu on yıl kuşkusuz değerlidir. Ancak entegrasyonda bir derinleşme sağlanmadığı için 70’ler bir duraklama dönemi olarak da görülebilir.

### III. Avrupa Bütünleşmesinde İvme: Avrupa Tek Senedi (1980-1989)

Duraklama döneminin ardından 1986 yılında **Avrupa Tek Senedi**’nin imzalanmasıyla Avrupa entegrasyonunda önemli bir sıçrama gerçekleşmiştir. Tek Senet ile AT, 1992 yılına kadar üye ülkeler arasında ortak pazardan tek pazara geçmeyi, ticaret engellerinin tamamını kaldırmayı ve sermaye ile işgücünün serbest dolaşımını hedeflemiştir.

Roma Antlaşması’ndan sonra Avrupa bütünleşmesinde en önemli adım olarak kabul edilen Tek Senede üye ülkeler, özellikle ABD ve Japon ekonomileriyle rekabet edemedikleri için destek vermişlerdir. 1970’li yılların ekonomik krizinden sonra hızla büyüyen ABD ve Japonya, Avrupa sermayesini topraklarına çekebilmiştir. Avrupa devletleri ise benzer bir çekim gücü oluşturabilmek, sermayenin okyanus-aşırı kayışını engelleyebilmek ve ekonomik büyümeyi hızlandırabilmek için tek pazar kurulması gerektiğini anlamışlardır. Margaret Thatcher’in Başbakanlığı döneminde İngiltere’deki Muhafazakâr Parti hükümeti de serbest pazar prensiplerini benimsemiş ve projeye destek vermiştir. Projenin hayata geçirilmesinde Komisyon başkanlığını 1985 yılında devralan **Jacques Delors**’un etkisini de vurgulamak gerekir.

1992 yılına kadar ticaret, sermaye ve işgücü serbest dolaşımını sağlamak için yapılması gerekenler, o güne kadar uygulanan ve her üyeye veto yetkisi veren karar alma mekanizmalarıyla mümkün görülmemiştir. Bu sebeple Avrupa Tek Senedi, bazı politikalarda Bakanlar Konseyi’nin Nitelikli Çoğunluk Oylaması (*Qualified Majority Voting*) sistemine geçmesini sağlamış ve karar alma sürecini hızlandırmıştır. Ayrıca, ilk olarak 1979 yılında direk seçimlerle vekillerin belirlendiği Avrupa Parlamentosu’nun da yetkileri Tek Senet ile arttırılmıştır.

Komisyon Başkanı Delors'un da öngördüğü gibi tek pazar beraberinde başka alanlarda da bütünleşmeyi mecbur kılmıştır. Sosyal politika, çevre politikası ve araştırma ve teknoloji gibi birçok alan da antlaşmanın kapsamına girmiştir. Ayrıca, AT'ye 1980'li yılların başında üye olan Güney Avrupa ülkelerinin (Portekiz, İspanya ve Yunanistan) az gelişmiş bölgelerinde tek pazarın yaratacağı olumsuz rekabet koşullarının giderilmesi hedefiyle yapısal fonlar uygulamaya konmuştur.

#### **IV. Avrupa Birliği'nin Kuruluşu (1990-2000)**

Aralık 1991 yılında Maastricht Zirvesi'nde kararlaştırılan ve Şubat 1992 yılında imzalanan antlaşmayla Avrupa Birliği kurulmuştur. Maastricht Antlaşması'nın getirdiği kazanımları dört ana başlık altında toplamak mümkündür. Birinci önemli açılım, Avrupa Topluluğu, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) ve Adalet ve İçişleri olmak üzere Avrupa Birliği'nin **Üç Sütun**'a ayrılmasıdır. Bu sütunlardan ilki olan Avrupa Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun yerini almıştır. Daha önceden olduğu gibi ekonomi alanında devletler egemenliklerinin bir kısmını ulus-üstü kurumlara devretmeye devam etmektedirler. Devletlerarası nitelikte olan Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) alanında ise üyeler arasında oybirliği esastır. ODGP 1970'lerde ilk defa uygulanan Avrupa Politik İşbirliği'nin yerini almıştır. Üçüncü sütunu temsil eden Adalet ve İçişleri'nde de üyeler benzer bir şekilde oybirliği ile iltica, göç, uyuşturucu ticareti, uluslararası dolandırıcılık, terörizm gibi konularda karar almaktadırlar. Bu sütun ayrıca hukuk ve ceza mahkemeleri ile **Avrupa Polis Teşkilatı** (Europol) gibi alanlarda işbirliğini hedeflemektedir.

Maastricht Antlaşması'nın getirdiği ikinci büyük değişiklik parasal birlik, yani bütün üye ülkelerin kullanacağı bir para birimi olan Euro'ya geçiştir. Aslında parasal birlik, Tek Avrupa Senedi'nin imzalandığı tarihten itibaren tek pazar olmayı hedefleyen üye ülkeler için ekonomik bütünleşmenin bir şartı olmuştur. Avrupa Komisyonu'nun ve Delors'un bu konudaki ısrarlarına rağmen Tek Senet'e parasal birlik konusunda madde eklenememiştir. Bunda özellikle egemenliğinin bir kısmını ulus-üstü bir kuruma ve Avrupa Merkez Bankası'na devretmek istemeyen İngiltere'nin etkisi büyük olmuştur. Hatta İngiltere Başbakanı Thatcher bu konuda kendi yardımcısı Geoffrey Howe ile

bile ayrı düşmüştür. Howe'un istifasının ertesinde Muhafazakâr Parti içindeki direniş artmış ve Thatcher 1990 yılında istifa etmek zorunda kalmıştır. Maastricht Antlaşması'nı yeni İngiltere Başbakanı John Major imzalamıştır. Ancak Euro konusunda şüpheler devam ettiği için İngiltere antlaşmayı eğer isterse parasal birliğe katılmama şartı ile imzalamıştır.

Nitekim bugün İngiltere, Danimarka ve İsveç'e kendi tercihleri ile euro bölgesine katılmama hakkı tanınmıştır.

Avrupa Birliği'nin kurulmasıyla birlikte Avrupa kurumları arasındaki ilişkiler de yeniden düzenlenmiş ve Parlamento'nun gücü ve yetkisi arttırılmıştır. Son olarak Avrupa yurttaşlığı kavramının da Maastricht Antlaşması'yla yerleştiğini belirtmek gerekir. Bir bütün olarak göz önüne alındığında 90'lı yıllar AB için kuşkusuz en önemli dönüm noktalarından biri olmuştur. Soğuk Savaş'ın sona ermesi, Sovyetler Birliği'nin çökmesi ve Orta ve Doğu Avrupa'da bağımsızlıklarına kavuşan ülkelerin durumu Avrupa bütünleşme sürecini hızlandırmıştır. Almanya'nın tekrar birleşmesi üye ülkeler arasında daha güçlü ve Batı Avrupa'dan kopan bir Almanya doğacak endişesi yaratmıştır. Ancak Almanya Başbakanı **Helmut Kohl**'un duyarlılığı sayesinde Almanya, Avrupa bütünleşmesine ve siyasi birliğe de önem vermiştir. 1995 yılında İsveç, Finlandiya ve Avusturya'nın da katılımıyla genişleyen AB, 2000'li yıllara girerken ekonomi alanında tek pazara ve para birimine sahip, siyasi alanda işbirliğine açık ulus-üstü bir birlik haline gelmiştir.

## **V. Anayasa Antlaşması'ndan Lizbon Antlaşması'na**

Maastricht Antlaşması'ndan bu yana, AB'nin gündeminde olan iki mesele vardır. Bunların ilki, 2004 ve 2007 yıllarında gerçekleşmiş olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine genişleme süreci ve AB'nin kurumsal yapısının genişlemeye hazırlanması konusudur. Amsterdam (1997) ve Nice Antlaşmaları'nın (2001) getirdiği bir dizi kurumsal reform, Birliği, yaklaşan büyük genişlemeye hazırlamakta eksik kalmıştır.

Üye devletlerin çoğunluğu genişleme sürecini desteklemiş olsalar da, bir takım endişeler mevcut olmuştur. Bu endişeler, genişlemenin karar alma sürecine yapacağı etkiler ile, özellikle tarım ve yapısal fonlar ile ilintili AB politikaları çevresinde oluşmuştur. 1996 yılında toplanan ve Amsterdam Antlaşması'nı hazırlayan Hükümetlerarası Konferans, 2004 genişlemesinden

önce gerçekleştirilmesi gereken dört önemli kurumsal reformun hazırlanması için görevlendirilmiştir. Bu reformlar sırasıyla; Komisyon ve Avrupa Parlamentosu'nun yeniden yapılandırılması, Başkanlık rotasyon sisteminin yeniden düzenlenmesi, nitelikli çoğunluk sisteminin yeni alanları içine alacak şekilde genişletilmesi ve nitelikli çoğunluk oy oranlarının yeniden belirlenmesidir. Amsterdam Antlaşması'nın en önemli adımlarından biri '**esnek bütünleşme**'nin (*flexible integration*) yolunu açmış olmasıdır. Bu değişiklik ile, belli bir alanda bütünleşmek isteyen AB üye devletlerinin, bu bütünleşmeye hazır ya da istekli olmayan devletlerden bağımsız olarak süreci devam ettirebilmelerinin önü açılmıştır.

Amsterdam Antlaşması'nın genişleme yolundaki reformları yetersiz kalınca "Amsterdam'dan artakalanlar" için yeni bir antlaşma üzerine çalışılmaya başlanmıştır. Özellikle üzerinde durulan konular; üç sütunda da nitelikli çoğunluk sisteminin yaygınlaştırılması; oy oranlarının yeniden düzenlenmesi ya da çifte çoğunluk sistemine geçilmesi ve Komisyon üye sayısının azaltılması olmuştur. Nice Antlaşması'nın hazırlık aşamasında, oy oranları konusunda küçük ve büyük üye devletlerarasında anlaşmazlık çıkmıştır. Bir diğer sorun, nitelikli çoğunluk sisteminin yeni politikalara genişletilmesi konusunda yaşanmıştır. Antlaşma ile oy oranları, üçlü bir yapıya dönüştürülmüştür. Buna göre, karar alınması için gerekli olan şartlar; oyların çoğunluğu; üye devlet sayısının çoğunluğu ve nüfusun en az yüzde 62'si olarak belirlenmiştir. Nitelikli çoğunluk ise 30 yeni politikayı kapsar hale getirilmiştir. Ne yazık ki bu reformlar da yeterli olmamıştır.

AB'nin, Maastricht Antlaşması'nı müteakip gündeminde olan ikinci mesele, AB karar alma sürecinin demokratik ve meşru hale getirilmesi konusudur. Günümüzde **demokrasi açığı** (*democratic deficit*) AB'nin gündemindeki en büyük tartışma konularından olmaya devam etmektedir (Onursal Beşgül, 2008). Bu sorunun kökeni, **Avrupalılaşma** (*Europeanisation*) kavramında yatmaktadır. Avrupalılaşma kavramı, ulusal seviyenin ötesinde, AB seviyesinde yeni kurumlar, kurallar, anlayışlar ve uygulamaların ortaya çıkması ve bu değişimlerin üye ve aday devletler üzerindeki etkileri olarak tanımlanabilir. AB'nin kuruluşundan bu yana üyeleri üzerindeki etkisi giderek artmıştır. Buna rağmen AB, yurttaşlarından uzak elit bir proje olarak

kalmış ya da görülmüştür. Dolayısıyla AB seviyesinde bir demokrasi problemine işaret edilmektedir.

AB'ye meşruiyet kazandırmak ve onu "halka yakınlaştırmak" için, Maastricht Antlaşması ile beraber AB yurttaşlığı kavramı yaratılmıştır. AB yurttaşlığı kurumu ile birlikte her üye devletin yurttaşı AB yurttaşı olarak tanımlanmıştır. AB yurttaşlığı ulusal yurttaşlığa bir alternatif olmayıp, onu tamamlayıcı niteliktedir. AB yurttaşlığı, tüm üye devletlerin yurttaşlarına AB içinde serbest dolaşım ve ikamet etme hakkı tanımaktadır. AB yurttaşlarının, kendi ulusal sınırları ötesinde yerel seviyede seçme ve seçilme hakları vardır. Talep eden her AB yurttaşının AB üyesi olmayan ülkelerde, bir üye devletin diplomatik misyonuna sığınma hakkı mevcuttur. Maastricht Antlaşması ile ortaya çıkan AB yurttaşlığı kavramı zaten var olan hakları yazıya dökmekten öteye geçememiş ve AB ile yurttaşları arasındaki bağı güçlendirememiştir.

Buraya kadar bahsi geçen genişleme ve demokrasi ile ilintili sorunları göz önünde bulunduran Aralık 2001 tarihli Laeken Zirvesi, 'Avrupa'nın Geleceği hakkında Laeken Bildirisi (2001)'ni yayımlamıştır. 'Birlik daha demokratik, daha şeffaf ve daha verimli olmalıdır' diyen Bildiri, Birliğin, üç sorunu çözmesi gerektiğinin altını çizmiştir: yurttaşların, özellikle gençlerin Birliğe yakınlaştırılması; genişleyen Birlik politikalarının ve kurumsal yapının düzenlenmesi ve Birliğin çok kutuplu dünyada üstleneceği rolün belirlenmesi. Deklarasyon, bu konuları dört ana başlık altında tartışmak üzere bir konvansiyon oluşturulmasını öngörmüştür:

- A. AB ve üye devletlerarasındaki yetki paylaşımı,
- B. AB mevzuatının sadeleştirilmesi,
- C. Daha çok demokrasi, şeffaflık ve verimlilik,
- D. Avrupa yurttaşları için bir anayasa.

2004 yılında imzalanan Anayasa Antlaşması'nın en önemli özelliği **Konvansiyon** Metodu uygulanarak hazırlanmış olmasıdır. Bu uygulamadan önce AB Antlaşmaları, üye hükümetlerin temsilcilerinden oluşan ve kararların oybirliğiyle alındığı **hükümetlerarası konferanslar** (*intergovernmental conferences*) tarafından hazırlanmıştır. AB'nin geleceğinin tartışıldığı Konvansiyon ise daha kapsamlı olup, 15 üye devlete ilaveten 13 aday ülkenin hükümetleri, ulusal parlamentoları, Avrupa Parlamentosu ve Komisyon temsilcilerinin yanı



sıra Avrupa sosyal ortakları, Avrupa Ombudsmanı, Bölgeler Komitesi ve Ekonomik ve Sosyal Komite'den gelen gözlemcilerden oluşmaktaydı. Türkiye de Konvansiyon'a katılmıştır. Şubat 2002 tarihinde başlayan Konvansiyon'a, hükümeti temsilen Avrupa Birliği'nden sorumlu bakanlar, yedek temsilci olarak ise Avrupa Birliği Nezdindeki Daimi Temsilci katılmıştır. Konvansiyon'da, Türkiye Büyük Millet Meclisini iki asil, iki de yedek üye ile dört milletvekili temsil etmiştir.

Anayasa Antlaşması'nın hazırlanma sürecinde Konvansiyon Metodu'nun kullanılmasının amacı, olabildiğince geniş çaplı bir tartışma ortamı oluşturmaktır. Konvansiyon'un Komisyonca yürütülen websitesi aracılığıyla birçok örgüte tartışmalara katılma olanağı sağlanmıştır. Ayrıca gençlerin sürece dâhil edilmesi için bir Gençlik Konvansiyon'u da oluşturulmuştur. Halka açık yapılan genel görüşmeler, Birliğin televizyon kanalından da naklen yayınlanmıştır.

Konvansiyon'un Başkanı eski Fransa Cumhurbaşkanı Valéry Giscard d'Estaing, Konvansiyon tarafından hazırlanan taslağı Temmuz 2003'de hükümetlerarası konferansa sunmuştur. Yapılan toplantıların ardından Anayasa Antlaşması 2004 yılında imzalanmıştır. 2005 yılında Antlaşma, 16 üye devlette kabul edilirken, Hollanda ile Fransa'da yapılan halkoylamalarında reddedilmiştir. Fransa'da halkoylamasına katılanların yüzde 55'i, Hollanda'da katılanların yüzde 62'si Anayasa'ya hayır demiştir. Antlaşma'nın iki kurucu üye devlette reddi, demokrasi açığının AB'nin en önemli sorunlarından biri olduğunun bir kez daha altını çizmiştir. Özellikle Fransa'ya odaklanılacak olursa, Antlaşma'nın reddinin ana sebepleri olarak, halkın kötüye giden ekonomiden Chirac yönetimini sorumlu tutması ve tepkisini bu şekilde göstermiş olduğu mütalaa edilmiştir. İşsizliğin arttığı bir dönemde genişlemenin mümkün kılacağı ucuz işgücü ve buna bağlı olarak ekonomik sıkıntıların artacağı endişesi diğer bir sebep olarak görülmüştür. Genişlemeyi kolaylaştıracak olan bu Antlaşma'nın, Türkiye'nin katılım sürecine paralel sorunlar ile de ilintilendirildiği görülmüştür. Fransızlar'ın Antlaşma'ya olumsuz tepkisi, Fransızlar'ın Antlaşma'nın Anglosakson bir yapı yaratarak Fransız sosyal modelini tehdit etmesiyle de açıklanmıştır.

AB'nin geleceği tartışmasının başlangıcından sekiz yıl sonra Aralık 2009 tarihinde Lizbon Antlaşması yürürlüğe girmiştir. Lizbon Antlaşması da diğer



AB Antlaşmaları gibi hükümetlerarası konferans tarafından hazırlanmıştır. Konvansiyon düzenlenmemiştir. Lizbon Antlaşması birçok yönden Anayasa Antlaşması'na benzemekle beraber, en önemli farkı Antlaşma'da AB sembollerine – bayrak, marş ve AB ilkesine [**‘çeşitlilik içerisinde birlik’** (*unity in diversity*)] – yapılan atfın kaldırılmasıdır. Ayrıca, ‘anayasal’ sembolere de – anayasa, dışişleri bakanı, kanunlar – yapılan atıflar kaldırılmıştır. Anayasa Antlaşması, tüm AB antlaşmalarının yerini alacak yeni bir metin olarak ortaya çıkarken, Lizbon Antlaşması, Maastricht (1992) ve Roma (1957) Antlaşmaları'nda değişiklikler öngörmektedir. Dolayısıyla Lizbon Antlaşması bir dönem Reform Antlaşması olarak da anılmıştır.

Bir takım yenilikler getiren bir antlaşma olması nedeniyle de İrlanda dışında tüm üye devletler Lizbon Antlaşması'nı parlamentoları aracılığıyla oylama yoluna gitmiştir. Antlaşma Haziran 2008 tarihinde İrlanda'da yapılan referandumda yüzde 53,4 oyla reddedilmiş olsa da, bir sene sonra Ekim 2009'da yüzde 67,13 oyla gerekli desteği kazanmıştır.

Bunlar dışında Lizbon ile Anayasa Antlaşmaları birçok benzerlik göstermektedir. Örneğin her iki antlaşma da Birliği yasal bir oluşum haline getirmektedir. Bu, Birliğin uluslararası sözleşmelere imza atabileceği veya uluslararası örgütlere üye olabileceği anlamına gelmektedir. Yine her iki antlaşmada da, AB'nin dış politikasını güçlendirmek için yeni reformlar öngörülmektedir. Daimi olarak iki buçuk sene görev yapacak bir Avrupa Konseyi Başkanı makamı oluşturulmuştur. Anayasa Antlaşması'nda Dış İşleri Bakanı olarak adlandırılan yeni makam Lizbon'da Yüksek Temsilcilik olarak adlandırılmıştır. Bu makam, Dış İlişkilerden Sorumlu Yüksek Temsilci ve Dış İlişkilerden sorumlu Komisyon üyesinin görev alanlarını birleştirmiştir.

Bu benzerlikler dışında, antlaşmaların içeriğine bakıldığında, her iki Antlaşma'da da AB'nin demokrasi sorununu çözmek için adımlar atıldığını görebiliriz:

- Çifte çoğunluk – üye devletlerin yüzde 55, toplam AB nüfusunun yüzde 65'ini temsil eden – sisteminin 2014-2017 yılları arasında adım adım yürürlüğe girmesi: Bu şekilde alınan kararların AB halkını temsil eder hale getirilmesi hedeflenmiştir.
- AB Parlamentosu'nun yasama alanında görevlerinin artırılması ve ortak karar sisteminin farklı politika alanlarına doğru genişletilmesi:

Bütünleşme tarihi boyunca gücü en çok artan kurum, Avrupa halkını temsil eden AB Parlamentosu olmuştur. 1975 yılının Aralık ayında gerçekleştirilen Roma Avrupa Konseyi Toplantısı'nda parlamenterlerin, doğrudan halklar tarafından seçilmesine karar verilmiş; bu karar doğrultusunda yapılan ilk seçimler 1979 yılında gerçekleşmiştir. Maastricht Antlaşması (1992) ile getirilen “ortak karar alma usulü” ile Avrupa Parlamentosu yasama sürecinde Bakanlar Konseyi'nin ortağı haline gelmiştir. Parlamento, Avrupa Konseyi'nin önerisi üzerine Komisyon başkanını seçecek ve bu seçimler esnasında Parlamento, Avrupa seçimlerinin sonuçlarını göz önünde bulunduracaktır. Böylelikle Avrupa seçimleri siyasallaştırmaya çalışılmış, yurttaşların etki alanı genişletilmiştir.

- Ulusal parlamentolara AB yasama sürecinde itiraz hakkı tanınması: AB seviyesindeki politika yapım sürecinde karşılaşılan en önemli eleştirilerden biri, sürecin ulusal seviyedeki yürütme/idare organlarını, ulusal parlamentolara karşı güçlendirdiği konusudur. Ulusal parlamentolar Komisyon'un yasa tasarılarını tekrar gözden geçirmesini sağlayabilir; gerekirse konuyu Adalet Divanı'na götürebilirler. Bu şekilde ulusal parlamentoların AB karar alma sürecine dâhil edilmeleri hedeflenmiştir.
- **Temel Haklar Sözleşmesi**'nin yasallaştırılması: 2000 yılında kabul edilen Sözleşme'de, AB yurttaşlarının sahip oldukları medeni, siyasi ve sosyal haklar sıralanmaktadır. Antlaşma'da yer almasa bile Sözleşme, Lizbon Antlaşması ile yasal bağlayıcılık kazanmıştır. Sözleşme ile birlikte AB yurttaşlığı kavramının içinin doldurulmaya başlandığını söyleyebiliriz.
- ‘Yurttaş Girişimi’nin (Citizen’s Initiative) oluşturulması. Avrupa yurttaşları, en az bir milyon imza toplayarak, Komisyon’un bir taslak kanun hazırlamasını talep edebilirler. Bu reform ile yine AB yurttaşlarının sürece dâhil edilmesi hedeflenmektedir.

Lizbon Antlaşması, Birliği “daha demokratik, daha şeffaf ve daha verimli” yapmak için birçok reform öngörmüştür. Halen Birliğin en önemli sorunlarından biri uzun yıllarca devam eden ‘ihtiyari uzlaşma’ (*permissive consensus*)’nın artık sonuna gelmesi ve gitgide AB ve yurttaşları arasındaki

uçurumun açılmasıdır. Lizbon Antlaşması'nın bu uçurumu kapatıp kapata-mayacağı zaman içerisinde netleşecektir.

### **Kaynakça**

*Avrupa'nın Geleceği hakkında Laeken Deklarasyonu* (2001) european-convention.eu.int/pdf/LKNEN.pdf.

Onursal Beşgöl, Ö. (2008) 'Avrupa Birliği ve Demokrasi Açığı Sorunu', *Yeni Toplum Yeni Siyaset: Sosyal Demokrat Yaklaşımlar* (der.), Kalkedon: İstanbul.

Robert Schuman Vakfı (2007) Lizbon Antlaşması, Aralık 2007. <http://www.robert-schuman.org/doc/divers/lisbonne/en/10fiches.pdf> [29.01.2008].

### **İlgili web siteleri**

<http://eu.bilgi.edu.tr/>

<http://www.ikv.org.tr/>

<http://www.euractiv.com.tr/>

## 1.3 Avrupa’da Din ve Devlet İlişkileri

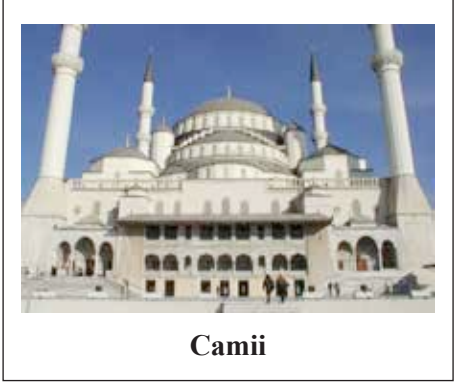
*Ayhan Kaya*

### Giriş

Avrupa Tarihi, dinler tarihi olarak da bilinir. 17. Yüzyıl’daki din savaşlarının tecrübesi Avrupa’da devlet ve din arasındaki ilişkinin biçimini büyük ölçüde şekillendirmiştir. Bu savaşların sonucunda Fransa, İspanya, İtalya ve Belçika Katolik kalırken, Norveç, İsveç ve Danimarka Luteran olmuştur. Almanya ve Hollanda ise Katoliklik ve Protestanlık arasında bölünmüştür. Almanya ve Hollanda siyaseti, iç barışı koruyabilmek için dinsel çatışmalardan sakınırken, aynı zamanda kiliselere eğitim ve sosyal hizmetler bağlamında sorumluluklar yüklemek suretiyle onların seküler siyasal sistemle bütünleşmeleri yönünde çaba harcamıştır. Almanya’da devlet ve kilise işbirliği kamu okullarındaki dinsel eğitimi de kapsar. Almanya’da okul öncesi eğitim kurumlarının % 80’i kiliseler tarafından yürütülmektedir. Özel okulların çoğu kiliselere aittir ve sosyal hizmet sunmada kiliseler önemli bir rol oynar.

Avrupa ülkelerindeki dinsel eğitim, her ülkenin kendine özgü tarihsel koşullarını yansıtır. Fransa’da, devlet tarafından *laiklik* uygulamasının kanunlaştırıldığı 1905 tarihinden bu yana kamu okullarında din eğitimi verilmemektedir. Ancak bu hukuki ve siyasal değişiklikler Fransız halkının sosyo-kültürel eğilimleri açısından radikal bir dönüşüme yol açmamıştır. 19. Yüzyılın ilk yarısına kadar Fransa ağırlıklı olarak, yurttaşlarının köklü yerel belleklere sahip olduğu, yabancılara karşı güvensizliğin hissedildiği ve kırsal hayatın egemen olduğu tarımsal bir uygarlıktan ibaretti. Günlük hayatta Katolik ritüellerin önemli bir yeri vardı. Fransız olmak, Katolik, taşralı ve bölgesel bir lehçe konuşan insan anlamına geliyordu. Bu nedenle olsa gerek, Protestanlar, Yahudiler ve Müslümanların gündelik hayatta ‘gerçek Fransız’ olarak algılanmaları ihtimali oldukça düşüktür. Buna göre Fransız olabilmek için birinin Yahudi ya da Müslüman kimliğinden uzaklaşması gerekirken, herhangi bir Katolik için aynı durum söz konusu değildir.

Öte yandan, Belçika da din özgürlüğü sağlayan *laik* bir anayasaya sahiptir. Ancak monarşi, derinlere kök salmış bir Katoliklikle anılmaktadır. Seküler düşünceyi savunanlar ile Katolikler arasındaki siyasal çatışmalar 1950'lerde eğitim kurumlarını ikiye böldü. Okulların seküler bölümü cemaat, vilayet ya da belediye tarafından kontrol edilirken, din eğitimi ise kiliseler tarafından sağlanmaktadır.



Hollanda'da kamu okulları yerel yönetimler tarafından kontrol edilir. Özel okullar ise, oluşturulan yönetim kurulları tarafından yönetilirler. Sütun (*pillar*) sistemine göre düzenlenen özel okullar, belirli bir dine dayalı eğitim veren okullardır. Hükümet tarafından finanse edilen Katolik ve Protestan ilkokullar, lise ve üniversiteler, hatta Yahudi ve Müslüman ilkokul ve liseler vardır. Bu örnekler bize, her Avrupa ülkesinin kendi özgün tarihsel koşullarına bağlı olarak devlet okullarında din eğitiminin niteliklerinin belirlendiğini göstermektedir. Almanya, Fransa, Belçika ve Hollanda'daki Müslüman kökenli insanların toplumsal entegrasyonu ile bu ülkelerdeki devlet-kilise ilişkilerinin anayasal ve hukuki düzenlemeleri arasında paralellikler olduğu görülmektedir. Başka bir deyişle, bu ülkelerdeki Müslümanlar, anayasal ilkelere, hukuki uygulamalara, kültürel kurallara, tarihi emsallere ve kilise-devlet ilişkilerine bağlı olarak hareket etme eğilimi içindedirler. Öyle ki, Müslüman kökenli gruplar, kilise-devlet ilişkilerinde kabul edilebilir olanı tanımlayan kurucu kavramsallaştırmalara dayanan çerçevede devlet ile bir ilişki geliştirmeye yönlendirilmektedirler. Şimdi, sırasıyla sayfa sınırı nedeniyle sadece sözkonusu ülkelerdeki devlet ve din ilişkileri ayrıntılarıyla ele alınacaktır.

## I. Almanya

Devlet tarafından tanınan dinler (Katoliklik, Protestanlık ve Yahudilik) hukuksal olarak örgütlenebilir ve devlet otoriteleri tarafından toplanıp yeniden dağıtılan kilise vergilerinden faydalanırlar. Devlet, resmi olarak tanınan Katolik, Protestan kiliseler ve Yahudi cemaati üyelerinden gelir vergisi'nin % 8-9'u



oranında Kilise vergisi (*Kirchensteuer*) toplar. Kilise bütçelerinin büyük bölümü bu vergiden oluşurken sosyal ve kültürel faaliyetlerin bir çoğu bu yolla finanse edilir. Kiliseler ve devlet arasındaki ilişkiler Eyaletler (*Länder*) tarafından düzenlenir. Hukuki kişiliğe sahip olmayan Müslümanlar ise kilise vergisinden faydalanamaz. Katolik ve

Protestan din görevlilerinin eğitimi, mensubu oldukları kiliseler ve bu kiliselerle işbirliği içinde olan çok sayıdaki üniversiteler tarafından sağlanmaktadır. 1942 yılından beri Yahudiler ilk kez Eylül 2006'da haham atayabılmışlardır. Yahudi Soykırımı'ndan bu yana Almanya'da ilk kez 1999 yılında inşa edilen ilk haham okulu olan ve Potsdam'da bulunan Abraham Geiger College adlı kurumda üç haham eğitim görmüşlerdir.

Almanya'daki Türk imamlar genellikle, Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlığı'na doğrudan bağlı olan Diyanet İşleri Başkanlığı'nın diaspora örgütü olan Diyanet İşleri Türk-İslam Birliği (DITIB)'ne bağlıdır. Şu an için DITIB imamları Türkiye'de eğitilmektedir. Ancak son zamanlarda imamların eğitim programları, Almanca dil öğrenimi ve Almanya'da Türk toplumunun yaşama koşullarının öğrenilmesini de içermektedir. Almanca dil eğitim programı Goethe Enstitüsü ile işbirliği içinde gerçekleştirilmektedir. İşbirliği yapılan diğer kurumlar arasında teoloji fakültelerinde İslam çalışmaları da bulunan Frankfurt'taki Johann Wolfgang von Goethe Üniversitesi ve Münster Üniversitesi'dir. Öte yandan, Osnabrück Üniversitesi ise, İslam din öğretmenleri için İslam din eğitimi yüksek lisans programı sunmaktadır.

Hristiyan Demokrat Parti üyesi Federal İçişleri Bakanı Wolfgang Schäuble, Eylül 2006'da çoğu Türkiye kökenli olan Müslümanların entegrasyonuna ilişkin büyük bir konferans düzenlemiştir. 2 Mayıs 2007 tarihinde ise ikinci konferans düzenlendi. Konferansın amacı Müslüman toplumu ile Alman toplumu arasında yapıcı ve sürekli bir diyalog kurulmasıdır. Hristiyan Demokratların önderliğindeki Koalisyon Hükümeti tarafından benimsenen bu

yaklaşım, çoğunluk toplumu ile göçmen kökenli insanlar arasında din üzerinden bir diyalog kanalı oluşturma çabasıdır. Almanya son zamanlarda göçmen toplulukların taleplerinin de dillendirildiği dinsel söylemlerin uyanışına tanık oluyor. İktidardaki Hıristiyan Demokratlar, göçmenleri ve onların çocuklarını mensup oldukları *din* üzerinden tanıma eğilimindedir. Göçmenlerle bireysel kimlikleri üzerinden bir diyalog kurmaktansa, Hıristiyan Demokratlar, bu insanlarla öncelikli olarak Müslüman kimlikleri üzerinden diyalog kurmak istemektedirler. Bu bakış açısı son yıllarda yaygınlık kazanmıştır. Bu bağlamda Frankfurt-am-Main yerel mahkemesinin verdiği karardan bahsetmek yerinde olacaktır. Alman yargıç, Fas kökenli bir kadının hızlı boşanma talebini, aile içi şiddetin Kuran'da yer alan Nisa Sure'sinin 34. Ayetine göre kabul edilebilir olduğu gerekçesiyle reddetmiştir. Yargıç Christa Datz-Winter, Fas kökenli Alman kadının boşanma talebini, kadın ve kocasının geldiği "Fas kültüründe erkeğin kadını bedenen cezalandırmasının istisnai olmadığı" gerekçesi ile reddetmiş ve bu açıklama Frankfurt mahkeme kararında aynen bu şekilde yer almıştır. Daha sonra karara verilen tepkiler nedeniyle yargıç davadan çekilmek zorunda kalmıştır. Karar, ülkedeki günlük hayatın sekülerliğini azımsadığı gerekçesiyle büyük eleştiri almıştır.

Almanya İslam diyalogunu sağlamaya çalışırken, Fransız Müslüman Din Konseyi (*Conseil Français du Culte Musulman*, 2003) ya da Belçika Müslüman İdaresi (*Exécutif des Musulmans de Belgique*, 1995) gibi sıkı bir yapısal düzenlemeden ziyade gayriresmi iletişim kanallarını kullanmayı tercih etmektedir. Konferans federal hükümetin, eyaletler, yerel meclisler, İslami grupların temsilcileri ve Müslüman dünyasının on bağımsız karakterini biraraya getirmiştir. Konferansta, dinsel aşırılık, Almanca vaaz, devlet okullarında din eğitimi, imamların eğitimi, İslam'da kadının rolü ve devlet ile dini topluluklar arasındaki ilişkiler ile Almanya'daki Müslümanların ekonomik durumu gibi meseleler tartışılmıştır.

Alman İçişleri Bakanlığı'nın çalışmalarına paralel olarak, Dışişleri Bakanlığı da Almanya'daki Müslümanların entegrasyonunu derinleştirmek için benzer adımlar atmaktadır. Yine Eylül 2007'de Almanya Dışişleri Bakanı Frank-Walter Steinmeier, muadili Abdullah Gül ile İstanbul'da bir kültürlerarası diyalog projesi olan Ernst Reuter Girişimi'ni başlatmıştır. İki bakan da Alman-Türk işbirliğini derinleştirmek için, iş çevreleri, medya ve akademik

kuruluşlar arasındaki ilişkilerin yeniden gözden geçirilmesini ve ortak projelerin hayata geçirilmesini arzu etmişlerdir. Daha önce iktidarda olan iki siyasal partinin CDU (Hristiyan Demokrat Birliği) ve SPD (Sosyal Demokrat Parti)'nin desteklediği bu iki girişimin de ortak yanı, Türk kökenli göçmenlere ilişkin varsayımlarıdır. İki proje de üstü örtülü biçimde, entegrasyon sorununun arkasındaki asıl engelin İslam'ın farklılığı olduğunu ima eder. İslam, Alman hükümeti tarafından göçmenlerin Alman toplumuna entegrasyonunu engelleyen belirli kural ve gelenekleri içeren bir din olarak görülmektedir. İki inisiyatif de, entegrasyon meselesine işsizlik, eğitimsizlik, yoksulluk, kurumsal ırkçılık ve yabancı düşmanlığı gibi yapısal sorunları gözardı eden kültüralist bir açıdan bakmaktadır.

İslam konferansı federal ve eyalet hükümetlerine bütün dini meseleler hakkında tavsiye verecek merkezi bir İslam kuruluşunun kurulma önerisi ile sonuçlanmıştır. Aslında öneri, çok sayıda göçmen kökenli insanı temsil etme peşinde olan Müslüman örgütlerinden gelmiştir. Müslüman örgütlerin bu talebi, Hristiyan Demokratların göçmenleri ve onların çocuklarını İslami nitelikli tek bir temsilci kuruluş altında toplayarak kontrol etme planı ile örtüşmektedir. Alman hükümeti Almanya'daki Yahudiler Merkezi Konseyi (*Zentralrat der Juden in Deutschland*) modeline benzeyen ve Hristiyan kilise örneğinden alınmış resmi bir Müslüman kuruluş modeli arayışındadır. Almanyalı imamların eğitiminden sorumlu olacak "İslami İşler Koordinasyon Konseyi", tüm Almanyalı-Müslümanlara özgü olan bir Müslüman teolojisi ile hareket edecektir. Nisan 2007'de dört Müslüman Derneği faaliyetlerini "Müslümanların Koordinasyon Konseyi" (*Koordinierungsrat der Muslime*, KRM) altında birleştirme kararı aldıklarını açıklamışlardır. Böylece söz konusu dernekler, Alman Hükümeti'nin Müslümanların Fransa veya Belçika'da olduğu gibi tek bir resmi kurum altında toplanma beklentisini kabul etmiş oldu. İslam dininin Almanya'da tanınan resmi bir din olmamasına rağmen, bu dört kuruluş, imamları eğitmek için kendi inisiyatiflerini geliştirmişlerdir.

KRM, İslam konferansındaki eğilimi de belirleyen dört şemsiye organizasyon tarafından kurulmuştur: Diyanet İşleri Türk-İslam Birliği (DİTİP), İslam Kültür Merkezleri Derneği (VIKZ), İslam Konseyi (IR), Müslümanlar Merkez Konseyi (ZMD). Diyanet İşleri Türk-İslam Birliği (DİTİP), Diyanet İşleri Başkanlığı'na bağlı olan, Ankara'nın seküler temsilcisi iken teolojik ve ahlaki



duruşu şimdi daha taşralı ve muhafazakâr hale gelmiştir. En fazla İmamı olan örgüt DİTİB'dir, ancak şimdiye kadar bu İmamlar ne Almanca dil bilgisine ne de çağdaş Alman toplumuna ilişkin bilgi birikimine sahip olmuşlardır. İslam Kültür Merkezleri Derneği (*Verband der Islamischen Kulturzentren*, VIKZ) “Kemalist devlet” tarafından gözardı edilen Türkiye kökenli müslüman göçmenleri biraraya getirir. Bu dernek, birinci kuşak “misafir işçilerin” siyasal ve dini olarak onlara vekâlet edecek bir kurumun yokluğuna tepki olarak kurdukları kültürel derneklerin ürünüdür. Türkiyeli Müslümanlar tarafından kurulan diğer bir örgüt olan İslam Konseyi (IR) ise şehirli ve moderndir, tam entegrasyonu savunur. Son olarak, Müslümanlar Merkez Konseyi (ZMD- *Zentralrat der Muslime*) ise özellikle Arap kökenli Müslümanların kurduğu çokuluslu bir dernektir (Leggevie, 2007). Farklı kökenlerden gelen Müslümanların birlikte eğitimine en çok karşı çıkan kuruluştur ve Mısır'daki Müslüman kardeşlerin bazı görüşlerini benimsemekle suçlanır. Ancak Koordinasyon Konseyi'nin önemli eksiklikleri vardır. Bu yapılanma ne Alevileri, ne Şiileri ne de Ahmedileri kapsamaktadır. Şemsiye örgüt, cihat propagandası için özellikle interneti etkili bir şekilde kullanan aşırı İslamcı gruplar üzerinde de kontrol sahibi değildir.

1989'dan sonra Rusya ve Doğu Avrupa'dan Almanya'ya doğru yaşanan Yahudi göçünün ardından Yahudiler Merkezi Konseyi'nin temsiliyet kapasitesinden şüphe duyulmaya başlanmıştır. Benzeri şüpheler daha heterojen olan ve ruhban sınıfının olmadığı Müslümanlara ilişkin olarak daha da çok dile getirilmektedir. Müslümanlar arasındaki bu çeşitlilik ve örgütsüzlük ne yukarıdan Alman Devleti aracılığı ile ne de içeriden kolayca aşılamaz. Dahası bu durum Müslüman kökenli göçmenlerin resmi temsilcileri olarak tanınmak isteyen muhafazakâr İslami derneklerin isteği olan İslam'ın tözselleştirilmesi (muhafazakârlaşması) riskini taşımaktadır.

## II. Fransa

Fransa'da din ve devlet arasında arasındaki ilişkiler bir kaç istisna dışında geleneksel laik ayrışma yöntemi ile düzenlenir. Kilise ve devlet ayrılığını düzenleyen 9 Aralık 1905 tarihli yasaya göre “Fransa Cumhuriyeti, hiç bir dini tanımaz veya desteklemez”. Devlet kiliselerin iç örgütlenmesine müdahale etmez veya herhangi bir fon sağlamaz. Dini binaların korunması, din

görevlilerinin maaşlarının verilmesi ve Fransız Guyanası ile Alsace-Moselle'in özel statüsü durumun istisnalarını oluşturur. Katolik Kilisesi ruhban sınıfı adaylarının eğitimi, Paris ve Lille Katolik Enstitüleri ile Strasbourg Teoloji Fakültesinde verilmektedir. Protestan rahipler ise Strasbourg Teoloji Fakültesi ve Montpellier ve Paris Teoloji Fakültelerinin Protestan Enstitüleri tarafından eğitilmektedir. Ortodoks rahipler Saint Serge Enstitüsü tarafından eğitilirken, hahamların eğitimi Paris'teki *Séminaire Israélite de France* tarafından sağlanır. İmamların eğitimi meselesi ise son dönemde devletin dikkatini çekmiştir. 2006'da İçişleri Bakanı olan Nicolas Sarkozy tarafından hazırlatılan Machelon Komisyonu Raporu'na göre (Komisyon Başkanı Jean-Pierre Machelon'ın adı ile anılmaktadır) Müslüman din personeli yetiştirilebilmesi için kamu otoriteleri ile işbirliği içinde bir eğitim sistemi kurulmalıdır. Aynı rapor, İslami din eğitiminin ortaokullar ve teknik enstitülerince de verilmesini önermiştir. Paris Valisi Bertrand Delanoë 2011 yılında eğitim, araştırma ve dokümantasyon için bir üniversite merkezi ile kültürel ve sosyal aktivitelerin yapılacağı bir Müslüman Kültürler Enstitüsü açılmasını önermiştir. Almanya'ya benzer olarak Fransa da Türkiye ile 2005 Aralık ayında, Türkiye'den Fransa'ya gönderilecek olan din görevlerine Fransızca dil eğitimi verilmesi için bir anlaşma imzalamıştır.

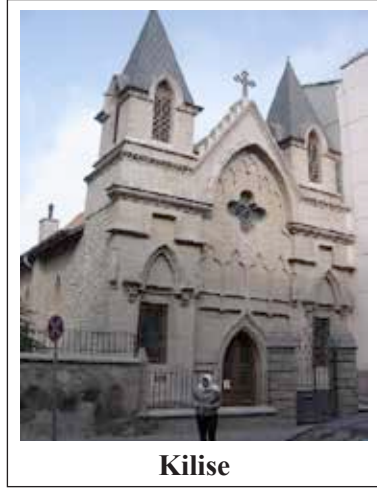
Fransa'daki Müslümanlar da kendi eğitim insiyatiflerini geliştirmişlerdir. Fransa'daki 1500 cami içinde en büyük olan Büyük Paris Cami'sinde 1994 yılında bir eğitim Enstitüsü kurulmuş, ancak fon bulunamaması nedeni ile 2000 yılında kapanmıştır. *Institut Français etudes et Sciences Islamiques* (İslami Çalışmalar ve Bilimler Fransız Akademisi, IFESI) kendisini, doktrin ve felsefe, Kuran, Hadis, Hukuk ve Hukuk teorisi, İslam tarihi ve Arapça dallarında beş yıllık üniversite eğitimi düzeyinde eğitim veren kuruluş olarak görür. *Institut Européen des Sciences Humaines* (Avrupa İnsan Bilimleri Enstitüsü IESH), Eylül 2005 tarihinde imamların eğitimi için bir enstitü açmıştır. Eğitim programı üç yıl sürmektedir. Benzer şekilde Lille'de Fransa Müslümanları Federasyonu tarafından Katar ve Libya'dan sağlanan fonlarla *Institut Avicenne* kurulmuş ve Lyon'daki Shâtibi Merkezi imamlar için eğitim programları düzenlemektedir.

Nicolas Sarkozy'nin İçişleri Bakanlığı döneminde kurulması istenen ve ülkedeki Müslümanların tamamını temsil etmesi beklenen Fransız Müslüman

Din Konseyi (*Conseil Français du Culte Musulman*) 2003 yılında kurulmuştur. Ancak, şu ana kadar görünen o ki, Müslümanlar arasındaki etnik ve kültürel farklılıklardan ötürü temsil konusunda önemli ayrılıklar yaşanmaktadır. Sadece sıradan Fransızların değil aydınların, aktivistlerin, siyasetçilerin ve gazetecilerin dahi Araplar ile Berberiler arasındaki ayrımı bilmedikleri göz önünde bulundurulursa, Fransız Devletinin tüm Müslüman kökenlileri homojen bir grup olarak algılama eğiliminde olduğu görülmektedir. Bu indirgemeci yaklaşım, Müslümanlar arasındaki tarihsel gerilimleri gözardı etmekte olduğundan Konsey içinde tam bir grup içi diyalogun olamayacağını kestirememişler ve bu konuda kolaylaştırıcı bir takım önemleri almamışlardır.

### III. Belçika

Belçika resmi olarak altı dini ve örgütlü laik (*laïcité organisée*) gruplar gibi dini olmayan felsefi toplulukları tanır ve destekler (Katoliklik, Protestan- Evanjelik, Anglikan, Ortodoks, Yahudi ve Müslüman). Belçika devleti, İslamı resmi bir din olarak 1974 yılında tanımıştır. Bunun nedeninin o yıl itibariyle petrol sıkıntısı çeken Belçika'nın Suudi Arabistan'da daha cazip koşullarda petrol alabilmesini sağlayabilmek için Suudi rabita örgütüne karşı gerçekleştirdiği bir jest olduğu bilinmektedir. Dini örgütler ve faaliyetleri, örgütlerin bulunduğu bölgeye göre değişmektedir (Brüksel, Flamanca, Valonya). Dini personelin eğitimi her dinin kendi okulları tarafından yapılmaktadır. Bunlara ek olarak Katolik Kilisesi, Katolik üniversitelerinin (*Université catholique de Louvain*, UCL ve *Katholieke Universiteit Leuven*, KUL) teoloji fakültelerinin faaliyetlerinden de faydalanır. Protestan din adamları, Brüksel Protestan Teoloji Fakültesi tarafından eğilirken, Evanjelik kiliseler için din eğitimi Heverlee Evanjelik Teoloji Fakültesi, Belçika İncil Enstitüsü ve Brüksel İncil okulu tarafından sağlanır. Tanınan diğer dinlerin kendi personelini yetiştiren özel kurumları yoktur.



Kilise

Resmi olarak Belçika imamların eğitimi için Müslümanlara herhangi bir eğitim faaliyeti sağlamaz. Ancak bazı küçük yerel inisiyatifler vardır. Flamanca hükümeti imamlar için eğitim programı sunma niyetini dile getirdiyse de henüz bu konuda bir gelişme sağlanamamıştır. Valonya bölgesinde ise UCL'nin *Centre interdisciplinaire d'études de l'Islam dans le monde contemporain* (Çağdaş Dünya'da Disiplinlerarası İslam Çalışmaları, CISMOC), Facultés Universitaires Sain-Louis ve Haute Ecole Galilée ile işbirliği içinde İslami çalışmalar dalında temel üniversite eğitimi verilmesi için pilot proje yapılmaktadır. Buna ek olarak Sürekli Eğitim için Üniversitelerarası Merkez (CIFoP) tarafından Namur ve Charleroi camilerinin yöneticilerine yönelik bir eğitim programı düzenlemiştir.

İmamların eğitimi için Müslümanlar da kendi inisiyatiflerini başlatmışlardır. Kâr amacı gütmeyen bir kuruluş olan *Takâfoul – Culture et Société* 2006 yılında genç Müslüman üniversite öğrencileri ve mezunları arasında İslami çalışmalar ve Arapça dallarında üniversite eğitimini yaygınlaştırmak amacıyla Brüksel'de İslami Çalışmalar Enstitüsü'nü kurdu. Enstitü üç bölümden oluşur, Fransızca Bölüm, Arapça konuşulan bölüm ve Kuran-ı Kerim Bölüm bölümü. Arapça konuşulan bölümü henüz faaliyete geçmemiştir. Fransızca konuşulan bölüm üç yıl lisans ve iki yıl da yüksek lisans olmak üzere beş yıllıktır. Kuran bölümü 2007 yılında imamların ve Kuran uzmanlarının eğitimi için dört yıllık eğitim verme amacı ile kurulmuştur. Bu inisiyatiflere ek olarak, Belçika Müslümanları Konseyi Kasım 2006'da Müslüman din görevlilerinin tanınması ve eğitimine ilişkin olarak kanun tasarısı sundu.

#### **IV. Hollanda**

Hollanda devleti dinleri doğrudan yasama yolu ile değil, mahkeme ve divanların içtihatları dolayısıyla tanır. Böylece dini örgütler özel hukuki kişilikler biçimde tanınır. Ancak 1983 yılından beri devletin dini örgütlere yönelik bir finansal sorumluluğu yoktur. Dini topluluklar, bağış ve hibelerin yanında 1983'de devlet bağışı ile kurulmuş tek bir fona bağlıdırlar. Dini personelin eğitimi devlet tarafından fonlanan kamu eğitim kurumlarınca sağlanır. Ocak 2005'de üniversitelere yapılan açık çağrı, iki üniversitenin desteklenmesi ile sonuçlanmıştır. Amsterdam'da *Vrije Univertiteit* (VU) 2005 yılından beri Din ve Felsefi İnanç ve İslami Yönelim dallarında lisans programı, İslami Ruhsal Bakım dalında ise bir yüksek lisans programı yürütmektedir.

Leiden Üniversitesi de 2006 yılından beri benzer şekilde İslami Çalışmalar dalında bir yıllık yüksek lisans programı sunmaktadır. Son olarak, InHolland Yüksek Eğitim Koleji iki bölüme ayrılmış lisans derecesi vermektedir: sosyal bilimciler için İslam bilgisi ve imam ve din görevlilerine yönelik din eğitimi. InHolland Koleji, bu kurumdan lisans derecesine sahip olanların doğrudan yüksek lisansa devam edebilmeleri için Vrije ve Leiden üniversiteleri ile işbirliği içindedir.

### **V. Avrupa’da İslam**

Öte yandan Avrupa Birliği ülkelerinde kamusal alanda giderek daha görünür bir hal alan İslam’ın Batılı devletler tarafından muhattap alınmaya başlanması ve göçmen kökenli grupların İslam dini üzerinden kamusal alana eklemlemeye çalışılması yönündeki çabalar belirginlik kazanmıştır.

Balkanlar da dahil olmak üzere Avrupa’da yaşayan Müslüman kökenli insan sayısı bugün itibariyle 20 milyonun üzerindedir. Türkiye’nin de üyeliği ile birlikte bu sayı yaklaşık toplam 600 milyonluk Birlik nüfusu içinde 100 milyona erişecektir. Bu nedenle, son yıllarda Avrupa Birliği’nin İslam konusunda verdiği sınav geleceğin Avrupa Birliği’nin oluşumunda önemli bir etkisi olacaktır.

Bilindiği üzere, bugün Avrupa’da yaşayan Müslüman kökenli insan sayısı Balkanlarda’da yaşayanlar da dâhil olmak üzere yaklaşık yirmi milyon kadardır. Avrupa’daki Müslümanlar’ın sayısının geçtiğimiz otuz yılda üçe katlanmasıyla Avrupa’daki üçüncü büyük din haline gelen İslam dini, bir çok Batı Avrupa ülkesinde tarihsel olarak hakim olan Katolik ve Protestan kiliselerine oranla daha hızlı bir şekilde yayılmaktadır. İslam, Batı Avrupa’da önemli bir sosyal, siyasal ve dinsel güç haline gelmiştir. Öyle ki, günümüzde yaklaşık olarak, Almanya’da 2300, Hollanda’da 500, Belçika’da 3500 ve Fransa’da 1500 kadar cami ve mescit bulunmaktadır. Bu cami ve mescitlerin çoğu geçtiğimiz on yılda kurulmuştur, ancak hâlâ ülkelerdeki Müslüman topluluğun dinsel ihtiyaçlarını karşılamakta yeterli değildir.

### **VI. Laiklik ve Sekülerlik Kavramları**

Türkiye’de laiklik ve sekülerlik kavramlarının sıklıkla hatalı bir şekilde eş anlamlı olarak kullanılmaya görülmektedir. Yukarıda ayrıntılarıyla anlatılan ülke örnekleri ve bu örneklerin tarihsel öyküleri laiklik ve sekülerlik

kavramlarına ışık tutmak açısından da oldukça faydalıdır. 1937 yılında Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına giren ve 1927 yılından buyana Cumhuriyet Halk Partisi'nin programlarında telaffuz ettiği laiklik kavramı etimolojik köken olarak latince “*Lai*” (lay, sıradan insanlar) kavramından gelmekte olup, ruhban sınıfı dışındaki kiliseye ait insan topluluğu anlamına gelmektedir. Diğer bir deyişle Fransa'da tecrübe edildiği şekliyle 1905 yılında anayasal nitelik kazanan laiklik ilkesiyle, inananların ruhban sınıfının egemenliğinden kurtarılmaya çalışıldığı görülmektedir.

Türkiye'de de benzer şekilde laiklik ilkesinin, son iki yüzyıldır zayıflayan siyasal otorite karşısında giderek güçlenen, fetvalar veren, yargıyı elinde bulunduran Şeyhülislamlık kurumunun diğer bir deyişle ulemanın inanlar üzerindeki egemenliğini sona erdirmek amacıyla Anayasa'ya konulduğu görülmektedir. Diğer bir deyişle, Fransa'da giderek sınırsız bir güce sahip olan Kiliseyi ve ruhban sınıfı karşısında inanan halkı koryabilmek için Laiklik maddesinin Fransa Anayasasına konulduğu görülmektedir. Benzeri bir yaklaşımın Türkiye için de söz konusu olduğu söylenebilir.

Sekülerlik kavramının da ifade ettiği anlama bakmakta fayda var. Sekülerlik kavramı, etimolojik açıdan bakıldığında *dünyevi* veya *çağdaş* anlamına gelen Latince *saeculum* kavramından türediği görülmektedir. Bu nedenle, Amerika Birleşik Devletleri, Hollanda, İngiltere ve Almanya gibi ülkelerde seküler devletten bahsedilirken, devletin dünyevi olan ile diğer dünyaya ait olan arasında ayırım olduğuna dair bir yaklaşımdan hareketle dini mümkün olduğunca kullanmamaya çalışıldığı görülmektedir. Sekülerlik kavramının tam Türkçe tercümesinin dünyevi ve çağdaşlık şeklinde yapılabilmesi mümkündür.

## Sonuç

Avrupa Birliği ülkelerinde din ve devlet ilişkileri daha çok her bir ülkenin kendine özgü tarihsel dinamikleri ile şekillenmiştir. Kuzey Avrupa ülkelerinde daha seküler bir yapı hâkimken, orta Avrupa kuşağında Katolik ve Protestanların birarada yaşadıkları ülkelerde devlet dinlere eşit bir mesafe koymuş ve aynı zamanda da kiliseyi finansal olarak destekleme gereği görmüştür. Ancak Fransa gibi katoliklerin yoğun yaşadığı Güney Avrupa ülkelerinde ise devlet, kilisenin tarihsel egemenliğini kırmak için Laiklik ideolojisi ile birlikte inananları kilise ve ruhban sınıfı karşısında daha güçlü

kılmanın yollarını aramış ve kiliseye karşı mesafeli bir tutum sergilemiştir. Son yıllarda kamusal alanda görünür olmaya başlayan İslam karşısında ise Batılı devletlerin neredeyse tamamı daha önce Museviliğe karşı uyguladıkları yöntemleri uygulamak suretiyle kendilerine özgü bir İslam yaratmanın yollarını aramışlar ve İslamiyet böylece kontrol altına almaya çalışmışlardır. Buradan da görüleceği üzere, ister laik olsun ister olmasın ulus devletler yeni dinsel grupları kontrol edebilmek için genellikle benzer yöntemleri kullanmaktadırlar.

### **Kaynakça**

Ferrari, Silvio (2004). “İslâm ve Din-Devlet İlişkilerinde Batı Avrupa Modeli”, Çev. Mehmet Salih Kumaş, *Uludağ Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 1: 303-319

Kaya, Ayhan (2009). *Islam, Migration and Integration: The Age of Securitization*. London: Palgrave.

Kaymakcan, Recep (ed) (2006). *Çokkültürlülük, Eğitim, Kültür ve Din Eğitimi*, DEM Yayınları.

Köse, Ali ve Talip Küçükcan (2010). *Avrupa Birliği Ülkelerinde Din ve Devlet İlişkisi*. İstanbul: İSAM Yayınları.

### **İlgili web siteleri**

[http://www.isam.org.tr/index.cfm?fuseaction=objects2.detail\\_content&cid=136&cat\\_id=4&chid=18](http://www.isam.org.tr/index.cfm?fuseaction=objects2.detail_content&cid=136&cat_id=4&chid=18)

<http://istifhane.files.wordpress.com/2011/03/uygulamadalaiklik.pdf>

## 1.4 Avrupa Birliği'nin Kurumları

*Emre Gönen*

**Anahtar Sözcükler:** Bakanlar Konseyi, Daimi Temsilciler Komitesi, Avrupa Komisyonu, Komitoloji, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Ombudsmanı, Adalet Divanı, Sayıştay, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Bölgeler Komitesi, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Yatırım Bankası

### I. Giriş

Avrupa Birliği'nin bugün kurumsal çatısını oluşturan yapı, temel olarak 1958 yılında kurulmuş olan ve altı kurucu ülke için oluşturulan yapıdan çok farklı değildir. Bu kurumları, iki önemli kategoride incelemekte yarar vardır. Birinci kategoriye, AB'nin “karar alma üçgeni” diyebileceğimiz Konsey, Komisyon ve Avrupa Parlamentosu girer. Hükümet ve Devlet Başkanlarından oluşan zirveler de, zaman içinde Avrupa Konseyi adını almışlardır ve siyaseten AB'nin en üst ve yönlendirici kurumu işlevini görürler.

İkinci kategoriye giren kurumlar, denetim, destek mekanizmaları ya da danışma mekanizmalardır. En önemlileri, bağımsız bir yargı organı olan Avrupa Toplulukları Adalet Divanı; danişsal kurumlar olan Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesi; ve Sayıştay, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Yatırım bankası gibi bankalardır. Bu temel kurumlar ve bunları desteklemek için kurulmuş ikincil kurumlar, Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısını oluştururlar.

### A. Konsey

Avrupa Birliği'nin antlaşmalara göre belirlenmiş enönemli kurumlarından biri, Bakanlar Konseyi'dir. Her üye devlet gündemdeki konularla ilgili bakanları tarafından temsil edilir. **Bakanlar Konseyi**, Avrupa Birliği'nin en üst karar alma organıdır. Topluluk müktesebatı olarak adlandırdığımız AB hukukunda, yasama organı işlevini de yerine getirir. Bu yasama görevini, giderek



daha fazla Avrupa Parlamentosu ile paylaşılsa da, AB'nin esas yasama organı Bakanlar Konseyi'dir. Bakanlar Konseyi, son kurucu antlaşma değişikliklerinden sonra "AB Konseyi" resmi adını almıştır.

Her üye ülke Bakanlar Konseyi'nin çalışmalarına ve karar alma sürecine katılır. Konsey, üye ülkelerin bakanlarından oluşur. Gündemdeki konulara



AB Konseyi

göre, hangi bakanların üye ülkeleri temsil edecekleri bellidir. Toplantılara katılan bakanların değişik olmasına "*konfigürasyon*" adı verilir. Örnek olarak, "Dış İlişkiler" Konseyi, Dışişleri ve AB bakanlarından oluşur, benzer biçimde Adalet ve İçişleri Konseyi, Adalet bakanları ve İçişleri bakanlarını bir araya getirir.

Konfigürasyonlar aşağıdaki gibidir:

- Genel işler
- Dış İlişkiler
- İktisadi ve Mali işler
- Adalet ve İçişleri
- İstihdam, Sosyal Politikalar, Kamu Sağlığı ve Tüketici Hakları
- Rekabet
- Ulaştırma, telekomünikasyon, enerji
- Tarım ve Balıkçılık
- Çevre
- Eğitim, Gençlik ve Kültür

Bakanlar Konseyi'nin çalışmaları, adına **Daimi Temsilciler Komitesi** (COREPER) denen bir kurum aracılığıyla hazırlanır. Daimi Temsilciler Komitesi, üye devletlerin Brüksel'de bulunan temsilcilerinden oluşur. Her üye ülkenin çeşitli bakanlıklarını temsil eden geniş delegasyonları, Daimi Temsilciler Komitesi'ni oluşturur. Çok sayıda teknik ve siyasi alt komite de, Daimi

Temsilciler Komitesi'ne teknik konularda destek verir. Bu komiteler, üye devletlerin görevlendirdiği kamu görevlilerinden, konularında uzmanlaşmış akademisyenlerden veya araştırmacılardan oluşur.

Daimi Temsilciler Komitesi, hazırlanan yasa taslaklarını Konsey adına incelemek ve fikir oluşturmakla görevlidir. Komitenin çalışmalarını sunduğu Bakanlar Konseyi, Avrupa Birliği'nin nihai karar alıcısı konumundadır. Bakanlar Konseyi'nin merkezi Brüksel'dedir ve çeşitli konulardaki gündemlerle her ay birçok kez toplanabilir.

Konsey'in başkanlığı, altışar aylık süreler için üye devletler tarafından üstlenilir. Bu dönemli başkanlık sistemine ek olarak, Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte, Bakanlar Konseyi'nin daimi bir başkanlık makamı olması karar altına alınmış ve uygulanmaya başlamıştır. Bu makam, daha ziyade bir koordinasyon sistemidir. Daimi başkanlık sistemiyle birlikte, Konsey çalışmalarına katılacak fakat Avrupa Komisyonu üyesi olacak bir "AB Dışişleri Bakanlığı" da oluşturulmuştur.

Konsey'in hangi konuda nasıl karar alabileceğini, kurucu antlaşmalar belirler. Üç değişik karar alma (veya oylama) sistemi vardır:

- Basit çoğunluk ile karar alma (genellikle idari işleyişle ilgili konularda);
- Nitelikli çoğunluklu oylama (üye ülkelerin nüfuslarına göre değişik oy sayısına sahip oldukları, üçte iki çoğunluk gerektiren ve iç pazar, ekonomi, dış ticaret gibi konularda);
- Oybirliği ile karar alma (dış ilişkiler, güvenlik, vergi, adalet ve içişlerinde işbirliği gibi konularda).

Konsey, karar alma aşamasına gelebilmek için, genellikle Avrupa Komisyonu tarafından önerilen ve Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanan bir karar alma süreci takip eder. Aslında, yine kurucu antlaşmalarla belirlenmiş, konulara göre değişik biçimde ayrılan iki farklı karar alma süreci uygulanır. Bunlardan ilki danışma süreci (*consultation procedure*), ikincisi ve en çok uygulananı ise ortak karar alma sürecidir (*co-decision procedure*). Bunlara ek olarak bir de kararın Avrupa Parlamentosu'nun onayından geçmesini gerektiren onay (*assent*) süreci vardır. Her üç karar alma süreci de, AB'nin zaman içinde gelişmesi ve giderek büyümesi ile kurucu antlaşma tadilatları sonrasında ortaya çıkmıştır. Bugün en fazla kullanılan karar alma süreci, Avrupa

Parlamentosu'na büyük yetkiler tanıyan ortak karar (*co-decision*) sürecidir. Hangi konuda AB'nin hangi karar alma sürecini uygulayacağı ve Konsey'de hangi sistem ile oylama yapılacağı, kurucu antlaşmalarla belirlenir.

Bakanlar Konseyi, hem karar alma, hem de koordinasyon organıdır. Yetkileri geniş ve çeşitlidir. Temel olarak:

- AB'nin, Avrupa Parlamentosu'nun da kimi hallerde katkılarıyla, yasa organı görevini yerine getirir.
- Üye devletlerin ekonomik politikalarının koordinasyonundan sorumludur.
- Hükümet ve Devlet Başkanları zirvelerinde alınan genel ilke kararları çerçevesinde, dış ilişkiler ve güvenlik politikaları oluşturur ve uygulamaya koyar.
- Avrupa Birliği adına, uluslararası düzeyde bir veya birçok üçüncü ülke ile, ya da uluslararası kuruluşlar ile anlaşmalar akdetme yetkisine sahiptir.
- Üye devletler arasında adalet ve içişleri alanlarında işbirliği sağlar, emniyet ve adalet alanlarında işbirliğinin iyi çalışması için gerekli önlemleri alma yetkisi vardır.
- Konsey ve Avrupa Parlamentosu, AB bütçesini kabul etmekle yetkili iki kurumdur. Bu konuda yetkileri eşit düzeydedir.
- Sayıştay, Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesi üyelerini atama yetkisi Konsey'e aittir.

## **B. Komisyon**

**Avrupa Komisyonu**, Avrupa Birliği'nin özgün yapısındaki en önemli ve en alışılmadık yere sahiptir. Komisyon, AB kurumları arasında en özgün yapıdır. Uluslararası kurumlarda bir benzerini bulmak mümkün değildir. Bir anlamda, uluslararası bir sekreteryaya olarak çalışır, ancak çok daha geniş yetkilere ve inisiyatif alabilme kapasitesine sahiptir. Uluslararası bir hükümet olduğunu söylemek zordur, çünkü bir hükümetin yetkilerinin çok daha azına sahiptir. Avrupa Komisyonu'nun bu durumu, onun "hükümetler arası" düzeyde (ulusal boyutta) çalışabildiği kadar, "ulus-üstü" düzeyde (Avrupa boyutunda) çalışan bir kurum olduğunu da ortaya koyar.



Avrupa Komisyonu, tıpkı bir hükümet gibi, siyasi icra gücüne sahip bir kanat ile (Komisyon üyeleri ve onların özel kalemleri), idari bir kanattan (servisler, genel müdürlükler, ofisler) oluşur.

Avrupa Komisyonu beş ana konuda görev sahibidir. Bunlar:

- Avrupa Birliği müktesebatının geliştirilmesi ve iyi çalışması için yasa tasarıları hazırlamak ve önermek;
- Kurucu antlaşmaların koruyucusu görevini üstlenmek;
- AB işleyişinin, kurucu antlaşmalarda öngörölmüş ilkeler ve kurallar çerçevesinde işlemlerini sağlamak (Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın da desteğiyle);
- AB ortak politikalarının ve bütçesinin uygulanmasını ve sarfını denetlemek;
- Uluslararası düzeyde ve üçüncü ülkeler nezdinde Avrupa Birliği'ni temsil etmektir.

Bu görevlerinin yanı sıra, Komisyon, adı konmamış bir işleve daha sahiptir. Temel olarak AB kurumları arasındaki ilişkilerde, var olabilecek anlaşmazlıklarda her zaman arabulucu ve koordinasyon sağlayıcı bir rol oynar.

Komisyonla bağılı olarak çalışan Genel Müdürlükler ve servisler bulunur. Genel Müdürlükler, tıpkı bakanlıklar gibi, her biri ayrı bir hizmet alanına sahip, çeşitli boyutlarda AB politikalarının altyapısını ve yönetimini sağlayacak bir rol oynarlar. Servisler ise daha çok Komisyon'un idari ve teknik işleyişini kolaylaştıracak bir yapıdadır.

Bugün var olan Genel Müdürlükler; Tarım ve Kırsal Kalkınma, Bütçe, İklim için Eylem, Rekabet, Mali ve İktisadi İşler, Eğitim ve Kültür, İstihdam, Sosyal İşler ve Fırsat Eşitliği, Enerji, Şirketler ve Sanayi, Çevre, İcra Ajansları, İçişleri, Balıkçılık ve Denizcilik, Ulaştırma ve Ulaşım, Sağlık ve

Tüketici Hakları, Bilgi Toplumu ve Medya, İç Pazar ve Hizmetler, Adalet, Bölgesel Politika, Araştırma, Vergilendirme ve Gümrük Birliği, Kalkınma, AB Genişlemesi, EuropAid (dış yardımlar), Dış İlişkiler, İnsani Yardımlar, Dış Ticaret olarak organize edilmişlerdir.

Genel Müdürlükler dışında, Komisyon'un genel hizmetlerle ilgili servis bölümleri vardır. Bunlar Genel Kütüphane Hizmetleri, İletişim, Yolsuzlukla Mücadele Birimi, Avrupa İstatistik Ajansı (*Eurostat*), Tarihi Arşivler Bölümü, Ortak Araştırma Servisi, Basın Yayın Ofisi ve Genel Sekreterlikten oluşur.

Komisyon'un iç işleyişi açısından gerekli olan servis bölümleri ise Avrupa Siyasi Danışmanlar Bürosu, Avrupa Komisyonu Veri Koruma Sorumlusu, İnsan Kaynakları ve Güvenlik, Enformatik, Altyapı ve Lojistik (Brüksel ve Lüksemburg), İç Murakabe Ofisi, Simültane çeviri, Hukuk Servisleri, Çeviri ve Ödemeler Ofisidir.

Her yıl Komisyon Başkanı, diğer iki önemli kuruma, yani Konsey ve Parlamento'ya, Komisyon'un görüşleriyle ilgili bir siyasi strateji belgesi taslağı sunar. Her Komiser, konuyla ilgili Parlamento Komisyonu ile bir araya gelerek görüş alışverişinde bulunur. Bu görüşler Konsey tarafından da değerlendirildikten sonra Komisyon tarafından çok kapsamlı bir rapor haline getirilir. Bu rapor, Komisyon'un "yılık programı" için temel teşkil eder.

Komisyon, yapısı itibarıyla "ulus-üstü" olarak nitelenebilecek bir kurumdur. Bir başkan ve yirmi altı komiserden oluşur. Komisyon üyelerine bakan denmemesi ve "komiser" adı verilmesi, temel olarak AB oluşumunun başından itibaren, Avrupa Birliği'nin üye devletlerin yerini alacak bir "üst devlet" görüntüsüne sahip olmaması istendiğindedir.

Avrupa Komisyonu, çeşitli üye devletlerin değil, Avrupa Birliği'nin çıkarlarını temsil eder. Bu anlamda, ikili bir yapıya sahiptir. Siyasi yapı, Komiserlerden ve onların özel kalemlerinden oluşur. İdari yapı ise, Komisyon'un bürokrasisini oluşturan Genel Müdürlükler, servisler ve ofislerdir. İdari yapı, çalışmaların sürekliliğini sağlar, AB'nin icraatında gelenek ve düzeni temsil eder. Siyasi üstyapı ise, AB işleyişinin kurumlar arası dengesini, yani Konsey, Parlamento ve Komisyon arasındaki ilişkilerin sağlıklı yürümesini; diğer kurumlar ile gerek Konsey, gerek Parlamento arasındaki işbirliğinin sağlanmasını hedefler.

Avrupa Komisyonu, bugün itibarıyla her üye devletin bir temsilci bulundurduğu 27 kişiden oluşan bir kurumdur. Komisyon'un görev süresi beş yıldır ve Avrupa Parlamentosu seçimleriyle aynı dönemlere denk gelecek biçimde ayarlanmıştır. Komisyon Başkanı ve üyeleri, bir defadan fazla seçilme hakkına sahiptir.

Komisyon üyeleri, tümüyle bağımsız olarak çalışırlar, hiçbir üye devletten, kurumdan ya da uluslararası kuruluştan yönlendirme ya da tavsiye almazlar. Bunun yanı sıra, üyeliği devam ettiği sürece hiçbir Komisyon üyesi, üstlendiği görev dışında ücretli ya da gönüllü herhangi bir işte çalışamaz, danışmanlık dahi olsa yapamaz.

Avrupa Parlamentosu, gensoru önergesi aracılığıyla Komisyon'u düşürme yetkisine sahiptir. Bu yetkiyi, yolsuzluk durumlarında kullanabilir. Böylesi bir güvensizlik oyu söz konusu olursa, tüm Komisyon görevden affedilmiş duruma düşer.

Komisyon, herhangi bir konuda yasa taslağı hazırlamadan önce, konuyla ilgili üye devletin veya devletlerin temsilcileriyle istişare eder. Ulusal hükümetlerin Komisyon'un yasa tasarısı hazırlaması konusundaki bu kontrol yetkisi, büyük ölçüde hukuki değeri olmayan, ancak siyasi anlamda son derece önemli olan "Lüksemburg Uzlaşısı" sisteminden kaynaklanır.

Avrupa Komisyonu, **Ekonomik ve Parasal Birlik** konusunda da, Konsey'in çalışmalarına ciddi katkıda bulunur. Bu katkılar temel olarak aşağıdaki konuları kapsar:

- Üye devletlerin ekonomi politikalarıyla ilgili büyük projelerin oluşturulması için önerilerde bulunur veya üye devletlerin ekonomik politikaları, Ekonomik ve Parasal Birlik genel yönelimleriyle uyum halinde değilse uyarılar yapar;
- Bir üye devletin bütçe açığının aşırı yüksek olması durumunda Konsey'e değerlendirme yapılması için uyarıda ya da öneride bulunabilir;
- Euro bölgesinde olmayan bir üye ülkenin ödemeler dengesi sorunu yaşadığını tespit ederse, hangi önlemlerin alınabileceği konusunda öneriler hazırlar;

- Tek para ile diğer üye devlet paraları arasındaki kur dengesinin nasıl olması gerektiğine ya da genel bir kur politikasının çizgilerinin neler olması gerektiğine dair önerilerde bulunur.

Yeni bir üye ülkenin alınması esnasında, Komisyon'dan kapsamlı değerlendirme istenir. Aynı biçimde Komisyon, Avrupa Parlamentosu üyelerinin statüleri ve Avrupa Ombudsmanı hakkında tavsiyelerde bulunabilir.

2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması, Komisyon içinde bir Başkan yardımcısının dış ilişkiler konusunda yüksek temsilci olmasını kabul etmiştir. Yüksek temsilcinin bir de daimi sekreteryası oluşmuştur.

### C. Avrupa Parlamentosu

**Avrupa Parlamentosu**, 1952 yılında yürürlüğe giren Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu için ilk kez kurulmuş bir uluslararası parlamentodur. 1970 yılına kadar, Avrupa Parlamentosu'nun rolü daha ziyade sembolik bir düzeyde kalmıştır. Ancak bu tarihten itibaren, üye devletlerin katkılarından bağımsız olarak Avrupa Birliği bütçesi gelirlerinin saptanmasıyla, bir parlamento denetimi ciddi gereksinim haline gelmiştir. 1974 yılında alınan bir kararla üye devletler parlamento seçimlerinin doğrudan yapılmasını öngörmüşlerdir. 1979 yılında yapılan seçimlerle ilk doğrudan seçilmiş Avrupa Parlamentosu oluşturulmuştur.

Avrupa Parlamentosu, AB üyesi ülke vatandaşlarının, AB ile daha yakınlaşması, AB'nin işleyişine doğrudan etki edebilmeleri, böylelikle sıklıkla bahsedilen AB içindeki "demokrasi açığı" aşmak için kurulmuştur. 1986 yılında yürürlüğe giren Tek Senet ile birlikte yetkileri arttırılmış, daha sonra her antlaşma tadilatında Avrupa Parlamentosu daha geniş ve kapsamlı yetkilerle donatılmıştır. Parlamento seçimleri her beş yılda bir





yapılır. Bu seçimlerde oy kullanmak ve aday olmak, hangi AB ülkesinde ikamet ederse etsin, tüm AB vatandaşlarının hakkıdır.

Seçim sistemi, siyasi partilerin büyük avantaj sağladığı ulusal çapta oluşturulan listeler sayesinde gerçekleşir. Avrupa seçimleri için siyasi partiler, kamuoyunda tanınan, genelde başka Avrupa ülkesi vatandaşı olan önemli kişilikleri de listelere alma âdetini benimsemişlerdir. Son seçimlerde AB, ülkeleri birbirine yakın nüfuslarda seçim bölgelerine ayırarak, seçmenin adayları daha iyi tanıyabileceği bir sistem geliştirmek istemiştir. Avrupa Parlamentosu, doğrudan oyla işbaşına gelen yegâne uluslararası parlamentodur. Bugün üç önemli alanda görev üstlenmiştir:

- Yasama yetkisi: Aslında, her parlamentonun temel işlevi olan yasa yapma yetkisi, Avrupa Parlamentosu'nda gerçek anlamıyla bulunmamaktadır. Başlangıcından itibaren AB'nin yasama organı Avrupa Birliği Konseyi adını almış olan Bakanlar Konseyi'dir. Ancak adım adım Parlamento'nun rolü artmış, zaman içinde Bakanlar Konseyi'nin çalışmasına demokratik bir denetim getiren, belki de biraz zorlama bir benzetmeyle Fransa Senatosu ya da Alman Bundesrat'ı gibi bir "üst meclis" rolü oynamaya başlamıştır. Avrupa Parlamentosu'nun yasama yetkisi, ortak karar alma sürecinde (co-decision procedure) son derece etkindir. Konsey'in karar alma yetkisinde iki ayrı safhada devreye girer ve tadilat yaptırabilir. Gene de nihai karar ve yasama yetkisi Konsey'in elindedir. Parlamento'nun bir de "onay" sürecinde, Konsey'in almış olduğu bir kararı onaylama yetkisi vardır (assent procedure). Bu yetki, AB'ye yeni üye alımlarında katılım anlaşmalarını ya da ortaklık anlaşmalarını onaylamak için kullanılır.
- Bütçe yetkisi: Parlamento, yasama yetkisini esasen bütçe alanında kullanır. Yıllık AB bütçesinin kabulü için Parlamento, Konsey ile eşit yetkilere sahiptir. Parlamento'dan onay almamış bir bütçe reddedilmiş sayılır, yeni bütçe hazırlanıp kabul edilinceye kadar bir önceki yıl bütçesinin on iki aya bölünmüş kısmı, her ay geçici bütçe olarak kabul edilmiş addedilir.
- Siyasi kontrol yetkisi: Parlamento, diğer AB kurumlarını, bu arada Avrupa Komisyonu'nu kontrol yetkisine sahiptir. Komisyon üyelerinin atanmasında görüş bildirir, en sonunda da güvenoyu verir. Güvensizlik



oyu vererek bir Komisyonu düşürebilir. Yazılı veya sözlü sorular sorularak AB'nin işleyişi ve politikaları hakkında kontrol yetkisini kullanır. Bu soru sorma faslı, her ay gerçekleşen genel kurullarda yer alır, sorulan sorulara sözlü ya da yazılı olarak Konsey ya da Komisyon cevap vermek mecburiyetindedir. Parlamento'nun, tahkikat komisyonları oluşturma hakkı vardır.

Aynı ulusal parlamentolarda olduğu gibi, Avrupa Parlamentosu'nda da, genel kurul çalışmalarını hazırlamak için çeşitli komisyonlar kurulur. Avrupa Parlamentosu üyeleri, beş yıllık dönemlerinin başında bir kez, ortasında da ikinci kez olmak üzere bu komisyonlara, ait oldukları siyasi aile ve ihtisasları göz önüne alınarak atanırlar. Komisyonlar, her dönem Parlamento tarafından belirlenir, genellikle sektör temelinde organize edilirler (İç Pazar, tarım, istihdam, sanayi, anayasal ve hukuki sorunlar vb). Geçici komisyonlar ve tahkikat komisyonları oluşturmak, Parlamento'nun kullanabileceği yetkiler arasındadır.

Avrupa Parlamentosu'nda siyasi gruplar, ulusal parlamentolarda olduğu gibi örgütlenir. Ancak ulusal ya da kültürel aidiyet açısından grup kurmak mümkün değildir, yani Almanca konuşan parlamenterler grubu ya da İngiliz Parlamenterler grubu türü siyasi grup kurulamaz. Temel olarak her dönem Avrupa Halk Partisi (muhafazakâr sağ partiler), Avrupa Sosyalist Partisi (sosyalist ve sosyal demokrat partiler), Yeşiller, Birleşik Avrupa Solu ve Liberal Partiler grup kurarlar. 2009 yılından itibaren, grup kurabilmek için en az 25 milletvekili ve bu milletvekillerinin yedi ayrı üye ülkeden olması şartı aranmaktadır. Parlamento bugün için 736 sandalyeye sahiptir. En fazla sandalye 99 milletvekili ile Almanya'ya, en az 5 milletvekili ile Malta'ya aittir. Bu sayılar, ülkelerin nüfusuna göre belirlenir, ancak küçük ülkelere her zaman daha fazla milletvekilliği verilir. Nüfus arttıkça bu oran azalır.

Parlamento'nun genel kurul birleşimleri Fransa'nın Strasbourg kentinde yapılır, komisyonlar ve siyasi gruplar Brüksel'de toplanır, sekreteryaya ise Lüksemburg'dadır. Avrupa Parlamentosu'nun bu garip coğrafi yapısı da, üye devletlerin arasındaki pazarlıklarının anlamsızlığını yansıtan bir görünüm sergiler.

Avrupa Parlamentosu, görevi vatandaşlar ile herhangi bir AB kurumu arasında arabuluculuk yapmak olan **Avrupa Ombudsmanı'nı** seçer.

Ayrıca imza toplama ve istekte bulunma (*petition*) girişimleri, gene Avrupa Parlamentosu'na sunulur.

#### **D. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı, Avrupa Bidayet Mahkemesi ve Avrupa Kamu Görevlileri Mahkemesi**

Avrupa bütünleşmesinde en temel rolü oynayan hukuki kurum, hiç tartışmasız **Avrupa Toplulukları Adalet Divanı**'dır. ATAD, adıyla anılan divan ile birlikte, başka ihtisas mahkemelerini de içinde barındırmaktadır. ATAD'ın temel görevi, AB kurucu antlaşmalarının yorumlanmasında ve uygulanmasında hukuk çerçevesi içinde kalınmasını sağlamaktır. Divan, her üye devleti temsilen atanan bir yargıçtan (toplamda yirmi yedi yargıç) ve sekiz hukuk sözcüsünden oluşur (savcı işlevi üstlenirler). Yargıçlar ve hukuk sözcüleri, kendi ülkelerinde adalet hiyerarşisinde son derece kıdemli ve tecrübeli kişilerden ya da AB hukuku alanında tanınan, tarafsızlığından şüphe edilmeyecek hukukçulardan oluşur. Altı yıl için üye devletler tarafından seçilirler, bir kereden fazla seçilme hakkına sahiptirler. Divan, kendi içinde toplanarak üç yıl için bir başkan seçer, her üç yılda bir Divan yargıçlarının ve hukuk sözcülerinin yarısı yenilenir ya da tekrar atanır. Atanmış bir yargıç, görevi sona erene dek çok ciddi sağlık sorunları dışında herhangi bir biçimde görevden alınamaz.

Divan'ın bağımsız bir mahkeme olarak kuruluşundan beri çalışması, AB bütünleşmesinin önünü açıcı bir rol oynamıştır. 15 Temmuz 1964 tarihinde aldığı bir karar ile AB hukukunun, üye devletlerin ulusal hukuklarından ayrı ve onlara üstünlüğü olan bir sistem olduğunu saptamıştır. Benzer biçimde, 5 Şubat 1963 yılında aldığı bir karar ile Topluluk müktesebatının üye devletlerde doğrudan uygulamada olması gerektiğini saptamıştır. 20 Şubat 1979 tarihli kararı ise, Tek Pazar için bir dönüm noktası olmuş, Divan, bir üye ülkede kurallara göre üretilmiş ve satışı sunulmuş bir malın, diğer tüm üye ülkelerde pazarda satılabileceğini karar altına almış, malların serbest dolaşımında bu tarihten itibaren ulusal engeller büyük ölçüde kalkmıştır.

AB'nin, derinleşme için üye devletlerde yeterince siyasi irade ortaya konulmadığı dönemlerde, aldığı kararlar sayesinde ATAD, AB bütünleşmesinin daha ileriye gitmesine olanak vermiştir.

1988 yılında bir Konsey kararı ile kurulan Avrupa Bidayet Mahkemesi, Adalet Divanı üzerindeki büyük dava yükünün hafifletilmesini ve işleyişin hızlandırılmasını hedeflemiştir. 2004 yılında ise, Bidayet mahkemesinin de artan yükünün azalması için bir Avrupa Kamu Görevlileri Mahkemesi ihdas edilmiştir. Bu son mahkemenin temel görevi, AB ile onun için çalışan kişiler arasındaki sorunlara bakmaktır. Adalet Divanı'nın merkezi Lüksemburg'dadır. Bu nedenle kimi metinlerde Lüksemburg Adalet Divanı olarak da tanımlanır.

### **E. Sayıştay**

AB için kurulan **Sayıştay**, temel olarak AB'nin gelir ve giderlerinin düzenini ve hukuka uygunluğunu denetleyen bir kuruluştur. Bugünkü yapısı, 1975 yılında oluşturulmuştur. İşlevi ve yapısı, ulusal düzeydeki örneklerine çok benzer. Her üye ülke için bir temsilci Bakanlar Konseyi tarafından altı yıllık bir süre için atanır. Merkezi Adalet Divanı gibi Lüksemburg'da olan Sayıştay, ortak sorumluluk çerçevesinde çalışan, kararları çoğunlukla alabilen bir kurumdur. Sayıştay, bütçenin sarf edildikten sonra kontrolünü yapar.

### **F. Danışsal kurumlar: Ekonomik ve Sosyal Konsey**

**Ekonomik ve Sosyal Konsey**, ya da kullanılan kısaltılmış adıyla Eco-soc, AB içindeki sosyal paydaşların, sosyo-ekonomik aktörlerin yer aldığı bir düşünce, fikir teatisi ve danışma organıdır. AB üyesi ülkelerde, özellikle de demokratik işleyişin standartlarının yüksek olduğu üye ülkelerin her birinde, ulusal düzeyde Ekonomik ve Sosyal Komiteler bulunmaktadır. Bunların yapıları değişik olsa da, hepsinin ortak noktası, toplumda “hükümet dışı,” ya da devlete bağlı olmayan kurum ve derneklerin temsilcilerinden oluşmalarıdır. AB'nin Ekonomik ve Sosyal Komitesi de, benzer bir yapıya sahiptir. Temel olarak üç değişik kategori, eşit ağırlıklarla temsil edilir. Bunlar işçiler, işverenler ve toplumun geri kalan (bugün genelde sivil toplum olarak tanımladığımız) kesimleridir. Üye devletler tarafından seçilirler, genel olarak her devlet, seçilebilecek aday sayısının iki katı aday önerir, bu adaylar Bakanlar Konseyi'nde ağırlıklı nitelikli çoğunlukla seçilirler. 344 kişiden oluşan Ecosoc, kurucu antlaşmalar çerçevesinde, AB çıkarlarını göz önünde bulundurarak, kendi sosyal ya da profesyonel kategorilerini temsil ederler.

### **G. Danışsal kurumlar: Bölgeler Komitesi**

AB kurumları arasında en son kurulmuş olanlarından biri Bölgeler Komitesidir. 1993 yılında kurulmuştur. Konsey tarafında oybirliğiyle atanan 344 asil ve aynı sayıda yedek üyeden oluşur. **Bölgeler Komitesi**, iki temel işlevi yerine getirmeyi hedefler. Birincisi, yerel yönetimlerin AB içindeki karar mekanizmasında, danışsal da olsa bir görev almasını sağlayarak, sade vatandaş ile AB'yi birbirine daha da yakınlıştırmayı hedeflemiştir. İkincisi, küreselleşme çağında yerel girişimin ve ortak aklın, AB yönetimine katkı sağlamasını hedeflemiştir. Genel olarak AB kurumları, Ekonomik ve Sosyal Komite'den görüş aldıkları her alanda, Bölgeler Komitesi görüşü de almak durumundadırlar.

### **H. Mali kurumlar: Avrupa Merkez Bankası**

**Avrupa Merkez Bankası**, Ekonomik ve Parasal Birliğin son aşamasında kurulmuş, para politikalarını Euro bölgesi için yürütmeye tek yetkili, bağımsız bir kuruluştur. Para politikasını belirler, hedefi Euro'nun satın alma gücünü korumak, dolayısıyla Euro bölgesinde fiyat istikrarını sağlamaktır. Merkez Bankası, sekiz yıl için seçilen bir guvernör ve altı üyeli bir yönetim kurulundan oluşur. Yönetim Kurulu, AMB'nin icra organıdır. Para politikasının yürütülmesinde sorumludur.

Bütün ulusal merkez bankası guvernörlerinin de katılımıyla, AMB guvernörü ve yönetim kurulu üyeleri, guvernörler konseyini oluşturur. Guvernörler Konseyi, Euro bölgesi için Merkez Bankası politika faizini belirlemekle yükümlüdür. Euro kullanan ülkelerin ulusal Merkez Bankalarının varlığı sürmektedir, ancak yetkilerinin önemli bir bölümünü, yani para basma ve para politikası oluşturma hususlarını Avrupa Merkez Bankası'na devretmişlerdir. AMB, merkezi Frankfurt'ta olan bir kuruluştur. Avrupa Merkez Bankası ve Euro bölgesi ülkelerin merkez bankalarının oluşturduğu sisteme "*eu-rossystem*" adı verilir. Avrupa Merkez bankasının temel görevleri esas olarak:

- Euro bölgesinin para politikasını oluşturmak ve uygulamak;
- Euro bölgesinin kur politikasını oluşturmak ve yönetmek;
- Üye devletlerin rezervlerini tutmak ve yönetmek;
- Ödemeler dengesinin iyi işlemlerini sağlamak olarak özetlenebilir.

Bu görevlere ek olarak Avrupa Merkez Bankası, fiyat istikrarına hanel getirmemek şartıyla AB'nin yönlendirdiği ekonomik politikalara destek olmak ve hedefe ulaşmalarında yardımcı bir rol oynamak görevine de sahiptir.

### **I. Mali kurumlar: Avrupa Yatırım Bankası**

**Avrupa Yatırım Bankası**, Avrupa bütünleşmesinin en başlarından beri var olan, temel hedefi AB politik yönelimlerine uygun biçimde yatırımları desteklemek olan bir mali kuruluştur. Her yatırım bankası gibi, temel olarak kendi mevduat toplamaz, sadece üye devletlerin hazinelerinin garantisine sahip olduğu için, mali piyasalarda olabilecek en uygun koşullarda kredi temin etmek yeteneğine sahiptir. Bu kredileri üye devletler başta olmak üzere, AB'nin çeşitli ilişkilerde bulunduğu üçüncü ülkelere de kullanabilir.

AYB kredileri, çok büyük ölçüde altyapı yatırımlarının finansmanı ile sınırlıdır. Bu krediler, genelde kalkınmada geri kalmış bölgelere yönlendirilir. Tüm kullandığı kredilerin yüzde doksanından fazlası üye devletlere yöneliktir.

Berlin duvarının 1989 yılında yıkılmasıyla başlayan sosyalist sistemin çöküşü sürecinde, Avrupa kıtasındaki eski sosyalist ülkelerin yeniden yapılandırılması için ayrı bir yatırım bankası olan **EBRD** (Avrupa Yapılandırma ve Kalkınma Bankası) 1991 yılında kurulmuştur. Bu banka da, temel olarak merkezi planlı ekonomilerden serbest piyasa ekonomisine geçişte Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerine destek vermek için kurulmuştur. Bugün de varlığını sürdürmektedir.

### **Sonuç**

Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı zaman içinde önemli değişikliklere uğramıştır. Temel kurumlar değişmemekle birlikte, kurumların entegrasyon sürecindeki rolleri anlaşmalar aracılığıyla değiştirilmiştir. Yukarıda bahsedilen kurumlardan biri olan Avrupa Parlamentosu'nun rolünün zaman içinde önemli ölçüde artırılması bunun en belirgin ve etkili örneklerinden biridir. AB kurumlarının ve karar alma mekanizmalarının yaşanan genişleme dalgalarına da zaman içinde uyum sağladıkları görülmüştür.

### **Kaynakça**

Bache, I. ve George S., Politics in the European Union, 2. baskı, Oxford University Press, Oxford, 2006.

Cini, M. (der.), European Union Politics, University Press, Oxford, 2007.

de Teyssier F. ve Baudier, G., La Construction Européenne, Que Sais-Je, PUF, Paris, 2005.

European Parliament, Le Parlement Européen: Organisation Et Fonctionnement, [http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?language=fr&id=73&ftuId=FTU\\_1.3.6.html](http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?language=fr&id=73&ftuId=FTU_1.3.6.html) (2010).

Lehmann W. Le Parlement Européen, Organisation et Fonctionnement, Fiches Techniques sur l'Union Européenne, September 2009, (11 December 2010).

Lehmann, W., Le Conseil, Fiches Techniques sur l'Union Européenne, January 2010 (11 December 2010).

### **Tavsiye Edilen Diğer Kaynaklar**

Nugent, N., The Government and Politics of the European Union, 7. baskı, Palgrave Macmillan, Londra, 2010.

Bomberg, E. E.; Peterson, J. ve Stubb A., The European Union: How Does It Work?, 2. basım, Oxford University Press, Oxford, 2008.

Hix, S., The Political System of the European Union, 2. baskı, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005.

## 1.5 Avrupa Birliği Genişlemesi ve Komşuluk Politikası

Senem Aydın-Düzgit

**Anahtar Sözcükler:** Kopenhag Kriterleri, Hazmetme Kapasitesi, İstikrar ve Ortaklık Anlaşmaları, Katılım Müzakereleri, Eylem Planları, Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı, Çok Taraflı Ortaklıklar, Çok Vitesli Avrupa.

### Giriş

Avrupa Birliği ilk olarak altı üye ülke ile kurulmuş, ancak kuruluşunu takiben farklı dönemlerde genişleme politikası yürüterek üye sayısını artırmıştır. AB genişlemeleri Birliğin farklı ülke gruplarına genişlediği dört ayrı dönem olarak incelenebilir. Birlik ilk olarak 1973 yılında İngiltere, İrlanda ve Danimarka genişlemesini gerçekleştirmiş, bunu 1981 yılında Yunanistan ve 1986 yılında Portekiz ve İspanya genişlemeleri takip etmiş,

1995 yılında Avusturya, Finlandiya ve İsveç'i kapsayan EFTA [(*European Free Trade Association*), Avrupa Serbest Ticaret Birliği] ülkeleri Birliğe üye olmuş, Soğuk Savaş sonrası 10 Orta ve Doğu Avrupa ülkesi ile Kıbrıs ve Malta'nın katılımıyla Birliğin üye sayısı 27'ye çıkmıştır.

Hırvatistan ile katılım müzakereleri 2011 yılında sonlandırılmış olup, bu ülkenin 2013 yılında AB'ye resmi olarak katılması beklenmektedir. Birlik hâlihazırda Türkiye ve 2008 krizi sonrası üyelik için başvuruda bulunmuş olan İzlanda ile katılım müzakerelerini sürdürmekte ve Batı Balkan



ülkelerine genişlemeye yönelik hazırlıklarda bulunmaktadır. Avrupa Birliği, genişleme politikasına alternatif oluşturması ve komşuluk bölgesinde istikrarın sağlanmasına katkıda bulunması amacıyla, 2004 yılında Avrupa Komşuluk Politikası'nı (*European Neighbourhood Policy*) oluşturmuştur. Bu politika aracılığıyla AB, siyasi ve ekonomik değerlerinin komşuluk bölgesine yayılmasını ve böylece bu ülkelerdeki refah ve istikrara katkıda bulunmayı hedeflemektedir.



### **I. Genişleme Süreci**

Avrupa Birliği'ni kuran Roma Antlaşması uyarınca her Avrupa ülkesi AB üyesi olabilir. Söz konusu ülke öncelikle resmi üyelik başvurusunu yapar ve Avrupa Konseyi bu başvuruyu değerlendirir. Konseyin oybirliğiyle başvuruyu kabulünü takiben, Bakanlar Konseyi Avrupa Komisyonu'ndan ülkenin siyasi ve ekonomik açılardan tam üyeliğe hazırlik durumu ve muhtemel üyeliğinin Birliğe olabilecek etkilerine ilişkin bir rapor talep eder. Hazırladığı rapor temelinde Komisyon, söz konusu ülkeyle müzakerelerin başlatılması ya da ertelenmesi yönünde bir karar belirtir. Çoğu durumda Komisyon, müzakerelerin ertelenmesi yönünde karar alır ve ülkenin üyeliğe hazır duruma gelmesine ilişkin önerilerini içeren faaliyet planını hazırlar. Bu faaliyet planı daha sonra ülke ile imzalanan Ortaklık Antlaşması'na dâhil edilir. Bu noktadan itibaren Komisyon, her yıl düzenli olarak hazırladığı İlerleme Raporları ile ülkenin siyasi ve ekonomik durumunu takip ederek ülkenin katılım müzakerelerine hazır olup olmadığını değerlendirir. Komisyon, aday ülkenin yeterli kriterleri karşıladığına karar verdiğinde Avrupa Konseyi'ne müzakerelerin açılmasını önerir. Konsey müzakerelerin açılmasına oybirliğiyle karar vererek müzakerelerin başlayacağı tarihi belirler.



Müzakerelerin açılmasını takiben Avrupa Komisyonu, AB'yi temsilen aday ülke ile müzakereleri yürütür. **Katılım müzakereleri**, aday ülkenin AB müktesebatını ne kadar sürede kendi iç hukukuna aktarıp yürürlüğe koyacağıının ve etkili bir şekilde uygulayacağıının belirlendiği bir süreçtir. Burada AB müktesebatı, AB hukuk sistemine verilen addır ve AB'yi kuran ve daha sonra değişikliğe uğrayan antlaşmaları, aday ülkelerin AB'ye katılırken imzaladıkları katılım antlaşmalarını, Konsey, Komisyon, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı gibi topluluk organlarının çıkardıkları tüm mevzuatı ifade etmektedir.

Müzakerelerin tamamlanmasını takiben Komisyon, Konsey'e ülkenin üye olarak kabul edilip edilemeyeceğine ilişkin öneride bulunur. Nihai karar Avrupa Konseyi'nde oybirliğiyle alınır. Tam üyeliğin gerçekleşmesi için Avrupa Parlamentosu'nun da karara onay vermesi gerekmektedir.<sup>1</sup> Ayrıca, söz konusu aday ülke, kendi anayasası uyarınca tam üyeliği ulusal parlamentosunda ya da ulusal bir referandumda onaylar (Nugent, 2006).

## II. Genişlemenin Tarihçesi: İlk Dört Dönem

Fransa, Almanya, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg tarafından kurulan ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) adıyla anılan Birlik, bugüne değin dört genişleme dalgasıyla büyümüş ve 27 üyeli büyük bir dev haline gelmiştir. Bu genişleme dalgaları sırasıyla şu şekilde gerçekleşmiştir: 1) İngiltere, İrlanda ve Danimarka genişlemesi, 2) Akdeniz (Yunanistan, İspanya ve Portekiz) genişlemesi, 3) EFTA (Avusturya, Finlandiya ve İsveç) genişlemesi ve 4) Orta ve Doğu Avrupa genişlemesi (Nugent, 2004).

### A. İngiltere, İrlanda ve Danimarka Genişlemesi

İngiltere, Birliğin kurulduğu günlerde üyeliğe olumlu bakmayan bir ülke olarak 1960 yılında Avrupa Serbest Ticaret Birliği'ne (*European Free Trade Area* -EFTA) üye olmuştur.<sup>2</sup>

1 Genişleme sürecinin tabi olduğu onay (assent) prosedürü uyarınca, aday ülkenin üyeliğinin Avrupa Parlamentosu'nun üye sayısının basit çoğunluğu tarafından onaylanması gerekmektedir.

2 EFTA, Ocak 1960'da imzalanmış olan Stockholm Konvansiyonu ile kurulmuştur. Kurucu ülkeleri, Avusturya, Danimarka, Norveç, Portekiz, İsveç, İsviçre ve İngiltere'dir. 2010 yılı itibarıyla EFTA üye ülkeleri Norveç, İsviçre, İzlanda ve Lihtenştayn'dır. İsviçre dışındaki di-

İngiltere'nin Birlik üyeliğine uzak durmasının en önemli nedenlerinden birisi, ülkenin uzun bir geçmişe dayanan ulusal egemenlik, özellikle de Parlamento'nun egemenliği vurgusu ve bunun kaybedileceğine dair gelişmiş olan korkulardır. Bu kapsamda İngiltere, Birliğin kuruluş aşamasında ulus-üstü yapısının güçlü olmaması için diretmiş, ancak bu alandaki isteklerin güçlü olduğunu görerek EFTA ku-



rucu ülkeleri arasında olmayı seçmiştir. Gerek ekonomik alanda Topluluk üyesi ülkelerinden geri kalmakta olan, gerek Soğuk Savaş konjonktüründe dünya politikasındaki siyasi ağırlığı gerilemekte olan İngiltere'nin bu tavrı 1950'lerin sonlarına doğru değişmeye başlamış, ancak ülkenin 1961 ve 1967 yıllarında yaptığı tam üyelik başvuruları o dönemki Fransız Cumhurbaşkanı Charles de Gaulle tarafından veto edilmiştir.



De Gaulle'un İngiliz başvurusuna karşı çıkmasının nedenleri arasında İngiltere'nin üyeliğinin Alman-Fransız ortaklığına zarar verme ihtimali, özellikle Ortak Tarım Politikası kapsamında Fransa'nın çıkarlarına aykırı bazı politikalar öne sürme olasılığı ve Fransa'nın Birlik içindeki siyasi ağırlığını zayıflatma ihtimali bulunmaktaydı. İngiltere'nin

ğer üç EFTA ülkesi, 1994 yılında oluşturulan Avrupa Ekonomik Alanı (European Economic Area) kapsamında Avrupa Birliği'nin İç Pazarına dâhil olmaktadır.

gittikçe güçlenmekte olan Almanya'yı dengeleyici bir güç odağı olabileceği ve Topluluk bütçesine net katkı yaparak Fransa'nın da ekonomik olarak bu üyelikten çıkar sağlayabileceği düşüncesiyle İngiltere'nin üyeliğine engel Fransız vetosu kalkmış ve İngiltere 1973 yılında Topluluk üyesi olmuştur. İrlanda ve Danimarka ise İngiltere ile uzun yıllara dayanan bağları dolayısıyla 1960'lı yıllarda İngiltere ile aynı zamanda üyelik başvurusu yapmışlar, İngiltere'nin başvurusunun reddiyle taleplerini geri çekmişler, ancak 1973 yılında İngiltere ile beraber üye olmuşlardır.

### **B. Akdeniz (Yunanistan, İspanya ve Portekiz) Genişlemesi:**

Yunanistan, Topluluk ile 1962 yılında bir Ortaklık Antlaşması imzalamış, ancak ülkede yaşanan askeri darbe ve sonrasında askeri rejim dolayısıyla ilişkiler ancak 1974 yılında Yunanistan'ın demokrasiye geçişiyle beraber canlanmıştır. Avrupa Komisyonu'nun Yunanistan'ın ekonomik açıdan hazır olmadığını belirten ve üyeliğine karşı çıkan raporuna rağmen üye devletler 1976 yılında Yunanistan ile müzakereleri başlatmış ve Yunanistan 1981 yılında tam üye olmuştur. Bu karar, üyeliğin Yunanistan demokrasisini güçlendireceği ve ülkenin Batı ittifakına olan bağlılığını sağlamlaştıracağı düşünülmüş ve alınmıştır. İspanya ve Portekiz ise 1960'lı yılların başından beri Topluluk üyesi olma taleplerini belirtmiş olsalar da bu ülkelerde diktatörlük sisteminin egemen olması Topluluğun bu taleplere olumlu yaklaşmasına engel olmuştur. 1974 yılında Portekiz'de Caetano rejiminin düşmesi ve 1975 yılında İspanyol lider General Franco'nun ölümüyle birlikte her iki ülke de müzakereler başlatılmıştır. Güney Avrupa'da siyasi istikrarın sağlanması önceliğiyle hareket



eden üye devletlerin gayretleriyle İspanya ve Portekiz 1 Ocak 1986 tarihinde AB üyesi olmuşlardır.

### C. EFTA (Avusturya, Finlandiya ve İsveç) Genişlemesi:

1990'lı yılların başında Avusturya, Finlandiya, İsveç ve Norveç AB ile müzakerelere başladı. Bu ülkelerin AB üyesi olma isteklerinin ardında ağırlıklı olarak ekonomik etkenler bulunuyordu. Yukarıda da belirtildiği üzere, bu ülkeler EFTA üyesiydi ve 1970'lerin sonuna gelindiğinde EFTA ülkeleri ve Topluluk arasında sanayi ürünlerinde serbest ticaret alanı oluşturulmuştu. EFTA üyeliği avantajlı olmakla birlikte bazı dezavantajları da beraberinde getiriyordu. Bu ülkeler, tam üye olmadıkları için AB'nin karar alma mekanizmalarına dâhil olamıyorlar ve EFTA Antlaşması uyarınca Birliğin ticaret politikasında alınan bazı kararlar çıkarlarına aykırı düşse de uygulamak durumunda kalıyorlardı. Bu durum, bu ülkelerin tam üyelik perspektifine daha sıcak bakmasına neden oldu ve Mart 1994'de bu ülkelerle yapılan müzakereler

tamamlandı. Akdeniz genişlemesi ile kıyaslandığında bu müzakereler, ülkelerin refah düzeyi ve hâlihazırda AB müktesebatına sağlamış oldukları kısmi uyum nedeniyle daha rahat ilerledi. Ancak müzakerelerin tamamlanmasını takiben Norveç'te yapılan referandumda üyeliğin halk tarafından reddedilmesi sonucunda, sadece üç ülke resmen AB üyesi oldu.



### D. Orta ve Doğu Avrupa Genişlemesi:

Soğuk Savaş'ın bitmesini takiben Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) ve Malta, AB üyeliği için başvuruda bulundu. Birlik, kendisini Soğuk Savaş sonrasında demokrasi ve insan hakları temelli bir kimlik ekseninde tanımlamaya başladıkça, demokratikleşme yolundaki irade ve istekleriyle kapısını çalmakta olan bu ülkelere kayıtsız

kalması imkânsız hale gelmiştir. Buna ek olarak bu ülkelerin “Avrupalı” oldukları fikrinin altı çizilerek entegrasyonlarının AB’nin tarihi bir yükümlülüğü olduğu sıkça ifade edilmiştir. Özellikle Almanya, güvenlik kaygısıyla, bu ülkelerin üyeliğinin Doğu komşuluk bölgesinde istikrarı güvence altına alacağını düşünmüştür. Tüm bu nedenler ışığında bu ülkelerin AB üyesi olabilecekleri resmi olarak ilk kez Haziran 1993’de toplanan Kopenhag Zirvesi’nde dile getirilmiş, yine aynı zirvede, “**Kopenhag Kriterleri**” adı verilen üyelik koşulları belirlenmiştir (Avrupa Konseyi, 1993). Kopenhag Kriterleri uyarınca bir ülkenin AB üyesi olabilmesi için ülkenin demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ile azınlıklara saygı ve korunmalarını güvence altına alan kurumların istikrarına (Kopenhag siyasi kriterleri); işleyen bir pazar ekonomisine ve AB müktesebatından doğacak olan yükümlülükleri üstlenme kapasitesine sahip olması gerekmektedir. Kopenhag Zirvesi’ni takiben 1994 ve 1996 yılları arasında 10 Orta ve Doğu Avrupa ülkesi resmi üyelik başvurularını yapmıştır. Avrupa Konseyi de Aralık 1997’de yapılan Lüksemburg Zirvesi’nde, genişlemeyi olası kılan süreci başlatmıştır.

Bu süreçte ilk seferde on iki ülke aday ülke statüsü almıştır.<sup>3</sup> Avrupa Komisyonu’nun tavsiyesi üzerine Mart 1998’de altı ülke ile müzakerelere başlanmıştır.<sup>4</sup> Malta, 1996’da “dondurmuş” olduğu üyelik başvurusunu Ekim 1998’de tekrar yürürlüğe koymuştur. Avrupa Konseyi Aralık 1999’da Helsinki Zirvesi’nde katılım sürecinin kapsamlı niteliğini teyit etmiş ve Avrupa Komisyonu’nun tavsiyesine dayanarak altı aday ülkeyle daha resmi katılım müzakerelerini başlatmaya karar vermiştir.<sup>5</sup> Bu altı ülke ile katılım müzakereleri 15 Şubat 2000’de resmen açılmış ve 1 Mayıs 2004 tarihinde 10



3 Bu ülkeler Bulgaristan, GKRY, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Romanya, Slovak Cumhuriyeti ve Slovenya’dır.

4 Bu ülkeler GKRY, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Polonya ve Slovenya’dır.

5 Bu ülkeler Bulgaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Romanya ve Slovak Cumhuriyeti’dir.

yeni üye ülkenin katılımı tamamlanmıştır.<sup>6</sup> Bulgaristan ve Romanya'nın üyelikleri henüz üyelik kriterlerini tam olarak sağlamadıkları gerekçesiyle 2007 yılına ertelenmiş ve 1 Ocak 2007'de gerçekleşmiştir.

### III. Günümüzde Genişleme Politikası ve Türkiye

2012 yılı itibariyle Avrupa Birliği'ne aday beş ülke bulunmaktadır: Sırbistan, Karadağ, Türkiye, Makedonya ve İzlanda. İzlanda ve Türkiye ile müzakereler sürmekte olup, diğer ülkelerle henüz müzakerelere başlanmamıştır. Sırbistan, Karadağ ve Makedonya dışındaki diğer Batı Balkan ülkelerine de (Arnavutluk, Bosna Hersek, Kosova) tam üyelik sözü verilmiş olup, hazır olduklarında sürecin başlatılacağı belirtilmiştir. Bu ülkelerle **İstikrar ve Ortaklık Anlaşmaları** imzalanmıştır. Bu anlaşmalar uyarınca söz konusu Batı Balkan ülkeleri reformlar için maddi yardım alabilmekte ve AB tek pazarında serbest ihracat hakkına sahip olmaktadır. Bu ülkelerle imzalanan vize kolaylaştırma anlaşmalarıyla da, belirli toplumsal gruplar için vize prosedürleri basitleştirilmiştir.

Günümüzde genişleme politikasına dair tartışmaların odağında Türkiye bulunmaktadır. Türkiye'nin AB ile ilişkilerinin geçmişi 1959 yılında Türkiye'nin yapmış olduğu ortaklık başvurusuna dayanmaktadır. 1963 yılında özünde ekonomik bir anlaşma olan Ankara Anlaşması imzalanmış, ancak ilişkiler 1980 askeri darbesiyle sekteye uğramıştır. 1983 yılında sivil yönetime geçişle birlikte 1987 yılında tekrar tam üyelik başvurusu yapılmıştır. Bu başvuru, temelde Türkiye'nin üyeliğe siyasi ve ekonomik olarak hazır olmadığı ve Birliğin o dönem Tek Pazar'ın (*Single Market*) tamamlanmasına odaklanması gerektiği gerekçesiyle reddedilmiştir. Bunu takip eden dönemde Türkiye, AB ile Ankara Anlaşması ile öngörülmuş olan Gümrük Birliği'ni gerçekleştirmiştir. Doğu Avrupa genişlemesiyle beraber genişleme sürecine tekrar dâhil olmak istemiş, ancak 1997 Lüksemburg Zirvesi'nde belirlenen genişleme sürecinin dışında bırakılmıştır. Bunun üzerine Türkiye AB ile siyasi ilişkileri kısmen dondurmıştır. O dönemde Kosova Savaşı ile birlikte Güney Doğu Avrupa'da istikrar sağlama ihtiyacı ve bu bağlamda Türkiye'nin kaybedilmesi korkusu, 1999 yılında yaşanan Marmara depremi ile birlikte

6 Bu ülkeler Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Slovakya, Slovenya, Litvanya, Letonya, Estonya, Malta ve GKRY'dir.

ivme kazanan Türk-Yunan yakınlaşması ve Yunanistan'ın Türkiye'nin tam üyeliği karşısında takınmış olduğu olumsuz tavrını değiştirmesi ve Avrupa'da Türkiye'nin üyeliğine daha sıcak bakmakta olan merkez sol hükümetlerin iktidara gelmesiyle beraber AB'nin de tavrı kısa zamanda değişmiş ve 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylığı resmen tanınmıştır.

Helsinki Zirvesi'nin akabinde Türkiye, özellikle demokrasi ve insan hakları alanında önemli iyileştirmeler içeren 34 Anayasa değişikliği ile üç uyum paketini Meclis'ten geçirmiştir. 2002 Kopenhag Zirvesi'nde Türkiye ile müzakerelerin açılma kararı Aralık 2004 Zirvesi'ne bırakılmıştır. Kopenhag Zirvesi kararları uyarınca Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerine uyumuna ilişkin bir rapor hazırlayacak ve olumlu görüş vermesi durumunda Türkiye ile katılım müzakerelerini başlatma kararı 2004 Zirvesi'nde alınacaktı. Kopenhag'da ayrıca Türkiye'ye yapılmakta olan maddi ve teknik yardımın miktarının artırılmasına karar verildi. Bu kararlar Türkiye'deki reform sürecini hızlandırarak dört reform paketinin ve iki anayasa değişikliği paketinin yasalaşmasını sağladı. Avrupa Komisyonu'nun Aralık 2004'deki Türkiye İlerleme Raporu'nda Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yeterli düzeyde karşıladığını belirtmesi üzerine 3 Ekim 2005'de Türkiye ile müzakereler resmen açılmıştır. 3 Ekim 2005 tarihli Hükümetler arası Konferansta Müzakerelerin hangi usul ve esaslar çerçevesinde yürütüleceğini düzenleyen "Müzakere Çerçeve Belgesi" de kabul edilmiştir. Söz konusu belgede, müzakerelerin 3 temel unsur üzerinden yürütüleceği belirtilmektedir. Bunlar, Kopenhag siyasi kriterlerinin istisnasız olarak uygulanması, siyasi reformların derinleştirilmesi ve içselleştirilmesi; AB Müktesebatının üstlenilmesi ve uygulanması; sivil toplum diyalogunun güçlendirilmesi ve bu çerçevede hem AB ülkelerinin kamuoylarına, hem de Türkiye kamuoyuna yönelik olarak bir iletişim stratejisinin yürütülmesidir.

Haziran 2012 itibarıyla 35 müzakere başlığından 13'ü açılmış olup, sadece biri geçici olarak kapatılmıştır. Türkiye ile aynı tarihte müzakerelere başlayan Hırvatistan ise 2011 yılında müzakere sürecini tamamlamıştır. Türkiye'nin müzakere sürecinin yavaş ilerlemesinin birçok nedeni vardır. Bunlardan biri Kıbrıs sorunudur. Türkiye, Kuzey Kıbrıs'a uygulanan izolasyonların kalkması karşılığında Ankara Anlaşması Ek Protokolü'nü, yani Gümrük Birliği'ni, GKRY'ne uygulayacağına dair taahhütte bulunmuştur. Ancak



AB'nin, özellikle de Avrupa Komisyonu'nun, izolasyonların kalkmasına ilişkin çabalarının GKRY tarafından bloke edilmesi sonucu Türkiye de bu taahhüdün gereğini yerine getirmemiştir. Bunun sonucu olarak, Konsey'in Aralık 2006'da aldığı bir kararla bu konuyla ilintili 8 müzakere başlığının açılması durdurulmuş ve Ek Protokol uygulanana kadar da hiçbir müzakere başlığının geçici olarak kapatılmayacağına karar verilmiştir.

Söz konusu 8 başlığa ek olarak, “Eğitim ve Kültür” ve “Ekonomik ve Parasal Politika” fasılları, herhangi bir teknik açılış kriteri bulunmamasına, müzakere pozisyon belgesinin sunulmasına ve teknik olarak açılmaya hazır olmalarına rağmen, başta Fransa olmak üzere bazı üye ülkeler tarafından, AB Mevzuatı ile ilgili olmayan nedenlerle bloke edilmektedir. Buradan da görüleceği üzere, müzakere sürecinde Türkiye'nin önündeki en önemli engellerden biri ülkenin tam üyeliğine dair AB'de bir görüş birliğinin bulunmamasıdır. Başta Fransa ve Almanya olmak üzere bazı üye ülkeler, Türkiye'nin nüfusunun büyüklüğü, Birliğin kurumsal işleyişine ve bütçesine yapacağı etkiler, kültürel farklılıklar ve ülke kamuoylarındaki olumsuz algılar gibi nedenleri öne sürerek bu genişlemeye karşı çıkmaktadır (Aydın-Düzgüt, 2006). Ancak AB'de hükümet değişimleri de muhtemeldir ve Türkiye'nin üyeliğine nispeten daha olumlu yaklaşan merkez sol hükümetlerin Almanya ve Fransa'da iktidara gelmeleri bu ülkelerin tavırlarında değişikliklere yol açabilir. Aynı şekilde Avrupa kamuoyları da sabit olarak değerlendirilmemelidir. Doğu genişlemesinde olduğu gibi siyasi elitin güçlü irade gösterdiği durumlarda kamuoyunun da olumlu yönde değişebileceği akılda tutulmalıdır. Öte yandan Türkiye de üyelik yönünde, özellikle de demokrasi ve insan hakları alanında, önemli ilerlemeler kaydetmiş, müzakere sürecinde yasal ve kurumsal reform adımları atılmıştır. Türkiye kamuoyunun ülkenin AB üyeliğine destek oranı son yıllarda düşmüş olsa da, AB'nin Türkiye'ye karşı olan belirsiz tavrının olumlu yönde netleşmesi durumunda bu oranın artması da beklenebilir.

#### **IV. Avrupa Komşuluk Politikası (AKP)**

AB, genişleme sürecine paralel olarak Mart 2003'de “daha geniş bir Avrupa” (*Wider Europe*) başlıklı iletişim belgesi ile AKP'nin temellerini atmış, 2004 tarihli Strateji Belgesi ile de AKP'nin uygulama yöntemlerini belirlemiştir.



AKP'nin temel amacı beşinci genişleme dalgasının ardından, AB'nin genişleme politikasının dışında tuttuğu yeni komşularıyla ilişkilerinin derinleştirilmesi ve yeni komşular arasındaki bağların güçlendirilmesidir. Bu politikaya dâhil olan 16 ülke, Cezayir, Ermenistan, Azerbaycan, Belarus, Mısır, Gürcistan, İsrail, Ürdün, Lübnan, Libya, Moldova, Fas, Filistin, Suriye, Tunus ve Ukrayna'dır. AKP'nin ana odakları;

- Ortak değerler ve çıkarlar çerçevesinde siyasi işbirliğini geliştirerek özgürlük ve demokrasinin yayılmasını sağlamak;
- Ekonomik bütünleşme ve ekonomik reform süreçlerini destekleme yoluyla komşu ülkelerde refah düzeyinin arttırılmasına katkıda bulunmak; ve
- Avrupa Güvenlik Stratejisi'yle de paralel olarak komşu ülkelerle kalkınma, çevre, silahsızlanma ve terörizm konularında ortak çalışmalar yürüterek, istikrar ve güvenliğin arttırılmasını sağlamaktır (Avrupa Komisyonu, 2003).

Yukarıdaki hedeflerden de görüldüğü üzere AKP, mevcut ikili ilişkiler ile karşılaştırıldığında, daha fazla yönetim alanını kapsayacak şekilde tasarlanmıştır. İşbirliği konuları, ortak tehlikelere karşılık verebilmek için geliştirilmiş olan demokratik reformların yanı sıra (hukukun üstünlüğü, temel haklar), pazar ekonomisi ve sürdürülebilir kalkınma (ticaret, rekabet, enerji, taşımacılık, çevre ve insan ilişkileri) gibi konuları içeren reformları da kapsamaktadır.

AKP'nin işleyiş süreci, Komisyon'un, ülkelerdeki siyasi ve ekonomik durumu özetleyen Ülke Raporlarını (*country reports*) hazırlamasıyla başlar. Ülke raporları daha sonra Konsey'e sunulur ve bir sonraki aşamaya geçilebilecek ülkeler belirlenir. Komşuluk politikasının temel uygulama aracı bu noktada devreye giren **Eylem Planları**'dır (*Action Plans*). Her ülke ile ayrı bir Eylem Planı hazırlanmakta ve bu planlar ile ülkelerin kısa ve orta vadede (3 yıldan 5 yıla kadar) gerçekleştirmesi gereken ekonomik ve siyasi reformlar ile bu reformlar karşılığında AB'nin verdiği taahhütler belirlenmektedir. Ülkeler, reformlar karşılığında Avrupa program ve ağlarına entegrasyondan, mali ve teknik yardımdan ve artan pazar olanaklarından yararlanabilirler. Eylem Planları'nın uygulamalarının denetimi ise yine AKP kapsamında komşu ülkelerle imzalanmış olan Ortaklık ve İşbirliği Anlaşmaları (*Partnership and*

*Cooperation Agreements*) ve Ortaklık Anlaşmaları (*Association Agreements*) bünyesinde oluşturulmuş alt komiteler tarafından yürütülmektedir. Eylem Planları, ortak değerlere bağlılık, daha etkili siyasi diyalog, ekonomik ve sosyal kalkınma politikası, ticaret ve iç pazar, enerji ve ulaştırma şeklinde altı ana eksen çerçevesinde hazırlanmaktadır.

Komşu ülkelerin hedeflerine ulaşabilmelerine yardımcı olmak ve Avrupa Birliği'yle aralarındaki işbirliğini teşvik etmek için sağlanacak yardımların tek bir araç kapsamında birleştirilmeleri gerekli görülmüş ve bu amaçla Ocak 2007'de Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı (AKOA) oluşturulmuştur. 2007 yılında 2007–2013 bütçesinden yaklaşık 12 milyar €'luk bir bütçe **Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı (AKOA)** altında Komşuluk bölgesi politikalarında kullanılmak üzere ayrılmıştır.

Birlik, AB ve her komşu ülke arasında düzenlenen çift taraflı AKP'yi tamamlayıcı ve güçlendirici bir etki göreceği düşüncesiyle belirli komşu ülke gruplarıyla bölgesel ve **çok taraflı ortaklıklar** da oluşturmuştur. Örneğin bunlardan biri, Şubat 2008 tarihinde oluşturulan ve Moldova, Ukrayna, Rusya, Gürcistan, Ermenistan, Azerbaycan ve Türkiye'nin dâhil olduğu Karadeniz Sinerjisi'dir (*Black Sea Synergy*). Bu ortaklık kapsamında Karadeniz'e komşu ülkelerde demokratik ve ekonomik reformun güçlendirilmesi, istikrarın ve kalkınmanın desteklenmesi ve bölgedeki uyuşmazlıkların çözümüne uygun ortam oluşturulması hedeflenmektedir. Bu hedefler doğrultusunda söz konusu program ulaştırma, enerji, çevre, deniz işletmeciliği, balıkçılık, göç, organize suçla mücadele, bilgi toplumu ve kültürel işbirliği alanlarındaki projeleri desteklemektedir.

### **Kaynakça**

Aydın Düzgüt, S. (2006) *AB'nin Türkiye ile İlişkilerinde Kant'ı Aramak*, İstanbul: TESEV Yayınları.

European Commission (2003) *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Communication from the Commission to the Council and European Parliament, COM (2003) 104 final, 11 Mart, Brüksel.

European Council (1993) *Conclusions of the Presidency*, Kopenhag, 21-22 Haziran, Brüksel: General Secretariat of the Council.

Nugent, N. (der.) (2004) *European Union Enlargement*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Nugent, N. (2006) *Government and Politics of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

### **İlgili web siteleri**

Avrupa Birliği Bakanlığı

<http://www.abgs.gov.tr>

Enlargement – European Commission Website

[http://ec.europa.eu/enlargement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm)

European Neighborhood Policy – European Commission Website

[http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm)

European Union External Action

[http://www.eas.europa.eu/eastern/index\\_en.htm](http://www.eas.europa.eu/eastern/index_en.htm)

## 1.6 Avrupa Birliği'nin Ekonomik Bütünleşmesi

*Durmuş Özdemir*

**Anahtar Sözcükler:** Serbest Ticaret Alanı, Gümrük Birliği, Ortak Pazar, Ekonomik Birlik, Tam Ekonomik Bütünleşme, Ticaret Yaratma, Ticaret Iraksaması.

### Giriş

Avrupa Birliği (AB) bir ekonomik birlik (Avrupa Ekonomik Topluluğu, AET) olarak kurulmuştur. Dolayısıyla daha sonra her ne kadar siyasal, sosyal, hukuksal gibi yönleri bir hayli gelişmiş ve ön plana çıkmış olsa da birliğin temel taşlarını ekonomik gerekçeler oluşturur. Bu bağlamda, AB'nin



Avrupa Ortak Para Birimi

bütününü kavrayabilmek için ekonomik bütünleşmeyi anlamak şarttır. Bu bölümde cevap aranacak temel sorulardan bazıları şunlardır: ekonomik bütünleşme nedir; neden ekonomik bütünleşme gereklidir; ekonomik bütünleşmeden kimler ne kadar fayda sağlıyorlar?

Ekonomik bütünleşme konusu sadece piyasa bütünleşmesinden ibaret değildir. Kuşkusuz kamunun ekonomik bütünleşmedeki rolü de büyüktür dolayısıyla ekonomik bütünleşmeden söz ederken sadece piyasa bütünleşmesinden söz edemeyiz. Ancak, bu bölümde öncelikli olarak işin politik tarafını bir kenara koyarak konunun sadece piyasa bütünleşmesine yoğunlaşacağız.

Bu bölüm üç alt konuya ayrılıyor. İlk kısım “ekonomik bütünleşme nasıl olur” sorusuna odaklanıyor. İkinci kısımda ise “ekonomik bütünleşmeyi nasıl ölçeriz” sorusunun cevabı aranacak. Üçüncü kısımda da ekonomik bütünleşmenin pratikteki ölçümü ve Türkiye’nin AB ekonomisiyle bütünleşmesi konuları anlatılacak.

### **I. Ekonomik Bütünleşme Nasıl Olur?**

Aslında ekonomik bütünleşmenin nasıl sağlanacağı konusunda bir yığın açıklama, teori ve pratik örnekler bulmak mümkündür. Bunlardan B. Balassa’nın (1961) “ekonomik bütünleşmenin aşamaları” kuramı, ön plana çıkan önemli teorilerden birisidir. Balassa’nın beş temel ekonomik bütünleşme aşaması şunlardır:

- A. Serbest Ticaret Alanının oluşumu (STA)
- B. Gümrük Birliği (GB)
- C. Ortak Pazar (OP)
- D. Ekonomik Birlik (EB)
- E. Tam Ekonomik Bütünleşme (TEB)

#### **A. Serbest Ticaret Alanı oluşumu (STA)**

Serbest ticaret alanının oluşması için gerekli bu ilk aşamada, bölge üyesi ülkeler arasındaki ithalatta miktar kısıtlamalarının (kota) ve ithalat vergilerinin (tarif) kaldırılması gerekir. Bu aşamada, serbest bölge üyesi ülke, ulusal ithalattaki miktar kısıtlamalarını ve ithal vergilerini üçüncü ülkelere karşı korur.

#### **B. Gümrük Birliği (GB)**

Bu aşamada, STA koşullarına, üçüncü ülkelere karşı ortak bir gümrük vergi sistemi oluşturulması koşulu da eklenir. **Gümrük birliği** üyelerinin üçüncü ülkelere karşı ayrımcılığına engel olacak önlemler almak için üçüncü ülkelere karşı gümrük vergilerinde ve miktar kısıtlamalarında bütünleşen bölgede eşitlenmeye gidilir.

#### **C. Ortak Pazar (OP)**

Gümrük birliği için gerekli olan koşullara ilave olarak, bu aşamada, hem sermayenin ve hem de işgücünün serbest dolaşımı sağlanır. Yani emeğin ve sermayenin dolaşımına ilişkin engellemeler ortadan kalkar.

#### **D. Ekonomik Birlik (EB)**

Ortak Pazar ile birlikte üyeler arasında ayrımcılığı kaldırmak amacı ile ulusal ekonomik politikaların uyumu bu aşamada sağlanmalıdır. Politikaların uyumu ile birlikte ekonomik birlik tamamlanmış olur.

#### **E. Tam Ekonomik Bütünleşme (TEB)**

Balassa'ya göre ekonomik bütünleşmenin son aşaması olan TEB, para, maliye, sosyal ve diğer tüm politikaların birliği ile sağlanmalıdır. Bu aşamada uluslararası otoritenin kurulması gereklidir ve bu otoritenin ulusal bağımlılığı bulunmalıdır. Ulus-üstü tek bir devlet vizyonu gündemde olmalıdır.

Balassa'nın yukarıda özetlediğimiz ekonomik bütünleşme aşamaları teorisinde pratikte bir takım eleştirilere de hedef olmuştur. Eleştiriler genel olarak aşağıdaki noktalarda yoğunlaşmıştır:

1. Sıralamanın katı bir şekilde birinci aşamadan beşinci aşamaya ilerlemesi gerekmemektedir. Örneğin AET, serbest ticaret alanı ile değil, gümrük birliği ile başlamıştır.
2. Üye ülkelerin birbirlerine uyguladıkları kota ve tarifleri her zaman kaldırmak mümkün olmayabilir.
3. Balassa'nın ortak pazar ve ekonomik birlik aşamalarında kavramsal problemler vardır.
4. Son aşama gerçekleşen tam ekonomik bütünleşmenin gerekliliği ekonomik ve politik nedenlerden dolayı sorgulanabilir.
5. Ayrıca, ulus-üstü otoritenin sadece en son dönemde ortaya çıkması, ekonomik ve pratik nedenlerle zordur. Örneğin; uluslar üstü bir otorite olan Avrupa merkez bankası TEB olmadan oluşturulabilmiştir.

Aslında ekonomik bütünleşmenin en temel başlangıç noktası tek pazarın yaratılması olmalıdır. Ulus-devletlerin çoğu gerçek birer tek pazardır ve etkin bir serbest dolaşıma ve piyasaya sahiptirler.

#### **1.1 Bütünleşme ve AB Bütçesi**

AB bütçesinin önemi, özellikle, geri kalan bölgelerin ekonomik bütünleşmesinde ön plana çıkar. Tarım sektörü yapısal olarak emek yoğun bir sektördür ve verimlilik artışındaki sanayiye oranla dezavantajlı yapısı nedeniyle,

bütçe desteğini zorunlu hale getirir. Tarımın, ayrıca desteklenmezse, sürdürülebilir bir üretim gücünü koruması çok zordur. Dolayısıyla, AB bütçesinin önemli bir kısmını, ortak tarım politikaları çerçevesinde, tarım sektörüne ayrılan paylar oluşturur. AB bütçesi ulusal bütçelerden farklı olarak borçlanmayı yasaklar. Sınırlı ve çok nadir olarak borçlanma belki olasıdır. Bunun dışında genel bütçe prensipleri aynıdır. Bütçe her bütçede olduğu gibi gelirler ve giderlerden oluşur. AB bütçesi ulusal bütçelere oranla daha küçüktür.

Örneğin, 2010'da AB'nin toplam ulusal gelirlerinin %1,2'si kadar bir bütçe büyüklüğüne sahip olması bunu doğrulamaktadır. Oysa AB üyesi ülkelerin ulusal bütçelerinin milli gelirlerine oranı %40 civarlarındadır. AB'nin birçok alanda politikalarının sadece düzenleyici olması, idari harcamalar hariç, harcamaları azaltan etmenlerdendir.

AB bütçesinin harcama yapısını beş temel alanda incelemek mümkündür. Bunlardan en büyük pay, sürdürülebilir büyüme başlığı altında rekabet ve birleşmeye ayrılan fondur. Bu pay son yıllarda genel bütçe harcamalarının %60-65 bir aralığını temsil etmektedir. İkinci büyük harcama kalemi ise doğal kaynaklar başlığı altındaki tarım, çevre ve geri kalmış yöreler gibi konulara ayrılmıştır. Tarıma yapılan harcamaların amacı, tarımsal üretimde fiyatları istikrarlı ve dünya fiyatları üstünde tutmaktır.

Örneğin, 1980'lerde AB bütçesinin yaklaşık %70'i tarıma, 1995'lerde ise %50'si tarıma ayrılmıştır.

AB Komisyonu, AB Bakanlar Konseyi ve AB Parlamentosu farklı derecelerde bütçenin kullanılması ve uyumu ile ilgili konularda söz sahibidir. Bütçe giderleri özetle böyle iken, AB bütçe gelirlerini beş ana başlıkta toplamak mümkündür. Bunlar, AB dışından ithalattan alınan gümrük harçları ve vergileri, tarımsal harç ve gelirlerden oluşan geleneksel kaynaklar, KDV'ye dayalı katkılar ve milli gelire dayalı dördüncü kaynaklardan alınan katkılar (örneğin, AB üyesi ülke milli gelirinin %1,2'si gibi) olarak sıralanabilir.

## **I.2 Net Bütçe Dengesi**

Bütçede genellikle net katkı yapan ülkeler daima ekstra harcama gerektirecek konulara itiraz ederler. Yıllar itibarı ile değişse de, AB den aldığından çok AB bütçesine katkı yapan ülkeler genellikle Almanya, Hollanda, Avusturya, Fransa, İngiltere gibi ülkelerdir. Net fayda sağlayanlar da genellikle

İrlanda, Portekiz, Yunanistan, Romanya, Bulgaristan gibi ülkelerdir. İngiltere, geri ödeme (*UK rebate*) şeklinde bir miktarı bütçeden geri alma hakkına sahiptir.<sup>7</sup>

AB bütçesi çok fazla gibi gözükme de, bütünleşmede, yakınsama ve tarıma ayrılan fonların etkisi yadsınamayacak derecede büyüktür. Şu ana kadar üstünde yoğunlaştığımız “ekonomik bütünleşme nasıl olur” sorusundan sonra “ekonomik bütünleşmeyi nasıl ölçeriz” sorusuna geçebiliriz.

## II. Ekonomik Bütünleşmenin Ölçümü

Ekonomik bütünleşme hangi durumda iyidir sorusuna cevap ararken, bütünleşmeyi nasıl ölçtüğümüz önem kazanmaktadır. En temel yaklaşım olarak ekonomik bütünleşme, eğer her iki tarafa, ya da en azından bir tarafı kötüleştirmeden diğer tarafa, fayda sağlıyorsa iyidir, aksi takdirde ekonomik bütünleşmenin bir anlamı olamaz denebilir. Ekonomik bütünleşmenin fayda ve zararlarını nasıl ölçeriz sorusuna, ekonomi teorisi üç ana temel etki ölçüm alanı ile açıklama getirmektedir. Başka bir deyişle, temelde ekonomik bütünleşmenin üç ana ekonomik etkisinden söz edebiliriz: statik etki, dinamik etki ve diğer etkiler.

### A. Statik Etki

Bu etki, kısa dönemde üretim potansiyeli değişmeden oluşan etkidir, kısa dönem ticaret etkisi de denilebilir. İki şekilde ortaya çıkar: ticaret yaratma ve ticaret daralması.

**Ticaret yaratma**, yüksek maliyetli üreticiden daha çok düşük maliyetli üreticiye üretim hakkının ekonomik bütünleşme sonucunda kayması olarak görülür. Bütünleşme sonucu, maliyeti düşük üretim bütünleşmiş topluma kazandırılmış olur ve pozitif bir sonuç doğurur. Bu durum genel olarak tüm birlik toplumları için faydalı bir sonuç yaratır.

**Ticaret daralması**nda ise bunun tam tersi bir etki vardır. Ekonomik bütünleşme sonucunda, ticaretin daha çok yüksek maliyette üretim yapmanın eline geçmesi durumuna ticaret daralması denir. Ticaret daralması nasıl oluşur? Eğer en ucuz maliyetli üreticiler bütünleşmiş ekonomilerin içinde

<sup>7</sup> Ayrıntılı güncel bütçe verileri Avrupa web sayfasından elde edilebilir.



değillerse ve eğer üçüncü ülkelere karşı konulan ortak vergiler sonucu üye ülkenin üçüncü (ucuz maliyetli) ülkelere ürününü ucuz elde etmesine engel olunuyorsa, üretim düşük maliyetli üreticiden yüksek maliyetli üreticiye kaydırılmış olur. Buna ticaret daralması denilir ve bu durum bütünleşmiş toplumların aleyhine bir sonuç doğurur.

Sonuç olarak ticaret yaratma etkisi ticaret daralması etkisinden daha fazlaysa, bütünleşmenin etkisi pozitifdir diyebiliriz.

## **B. Dinamik Etki**

Bu etki uzun dönemde gerçekleşen ve teknik olarak, üretim olanaklarının miktarının ve kalitesinin (verimliliğinin) arttığı ve teknolojinin de gelişmesi sonucu ortaya çıkan bir etkidir. Bütünleşme literatüründe dinamik etki üç ana başlıkla özetlenir: tekelci gücün düşürülmesi, etkisizliğin azaltılması, ölçek ekonomileri ve öğrenme etkisi.

Üç dinamik etkiden ilk etki olarak tanımladığımız *tekelleşmenin azaltılması* konusu en basit bir ifade ile bütünleşme ile daha fazla firmanın ekonomiye katılması sonucu ortaya çıkar. Ekonomik bütünleşmeden önce tek bir firma üretimi olarak ulusal pazarda üretim yapan bir tekele diğer ülkelerde üretim yapan tekel ya da birden fazla firmanın katılmasıyla tekelci gücün kırılması gerçekleşir. Rekabetçi ortamın artması üreticileri fiyat dışı rekabete zorlar. Fiyat dışı rekabet, üretim kalitesinin ya da farklılaşmanın artmasını kapsar. Bu iyileştirme ve farklılaştırma daha iyi ürünlerin piyasaya sürülmesini beraberinde getirir ve daha iyi ürünlere olan talep artar. Talep artışı ile birlikte araştırma, geliştirme ve yenilikler yoğunlaşır ve böylelikle büyümenin temel nedenleri gerçekleşmiş olur.

İkinci dinamik etki türü olan ve kaynağı bilinmeyen *etkisizliğin azaltılması* konusu ise daha geniş kapsamlı olarak kurumsal yapıların düzenlenmesi ve düzgün işler hale gelmesi ile ortaya çıkabilir. Yönetimsel problemler, etkin olmayan yönetim ve iyi yönetim endeksi dışında etkin olmayan üretim (örneğin, gereğinden fazla insan çalıştırma ya da gereksiz fazla stok tutma) gibi durumların ortadan kalkması sonucu gözlemlediğimiz etkilerdir. Etkisizliğin azaltılmasını ölçen en önemli göstergelerden birisi Dünya Bankasının “iyi yönetim” endeksleridir. Bu etki, Türkiye’deki kurumların

düzenli işleyişine yapacağı katkı nedeniyle Türkiye açısından en önemli katkıyı oluşturacaktır.

Üçüncü dinamik etki olan *ölçek ekonomileri ve öğrenme etkisinin* faydalarının kazanılması ise ticaret engellerinin kalkması, ayrılmış piyasaların bütünleşmesi ve bu nedenle de ürünler için daha büyük piyasaların oluşması ile ortaya çıkar. Ekonomistlerin “ölçek ekonomisi” diye tanımladıkları kavram, büyük ölçekli üretimin yapısal olarak birim maliyetinin düşük olması prensibine dayanır. Yani üretim arttıkça birim maliyetin düşmesi ve getirisinin artması kuramıyla açıklanır. Üretim miktarı artarak geldiği bir noktada en etkin düşük maliyetli üretim düzeyini yakalar. Böylece ölçek ekonomileri yaratılarak daha yüksek bir büyüme sağlanmış olur. Bütünleşme, aynı zamanda “yaparak öğrenme” kuramında öngörüldüğü gibi bir öğrenme etkisi ve dolayısıyla büyüme etkisi de yaratır.

### C. Diğer Etkiler

Özetle belirtmek gerekirse, çalışanların ve sermayenin serbestçe dolaşabildiği durumlar ve sürdürülebilir istikrarlı büyümenin yakaladığı konum, ortaya çıkan pozitif etkilerdir. İşgücü serbestliğinin etkisi gerekli olan ekonomilere emek arzını ucuz sağlayabilmesi açısından önemlidir. Doğal olarak kısa dönemde hareketlilik ücretlerin düşük olduğu ülkelerdeki ücretleri yukarıya doğru, ücretlerin yüksek olduğu ülkelerde de aşağıya doğru iter. Asıl etki için uzun döneme bakılmalıdır. Bütünleşmeye başladığında kısa dönemde kazanan ve kaybeden taraflar olacaktır, ancak uzun dönemde bunlar toplam kazançlara dönüşecektir. Kısa dönemde bütünleşmeden hemen sonra kazananlar, ücretlerin düşük olduğu ekonomilerdeki işçiler, düşük ücretli ülkelerden göç eden işçiler ve bütünleşme öncesi yüksek ücret ödeyen bölge işvereni olacaktır. Kaybedenler ise daha önce yüksek ücretle çalışan ülke işçisi olacaktır. İlk etapta ücret farklılıkları göç ile beraber zamanla azalır (örneğin, Portekiz ve İspanya da gözlemlenen üyelik sonrası tersine göç gibi). Aslında emek hareketliliğinin genel etkisi bütünleşen birlik içindeki toplam ürünün arttırmasıyla ortaya çıkar ve sonuç olarak tüm bütünleşen ekonomilerin faydasına olur.

Sermayenin serbest dolaşımının etkisi de kısa ve uzun dönemde farklılıklar ortaya çıkarır ancak uzun dönem etkisi önemlidir. Bütünleşmenin

arkasından eğer birliğe katılan ülkedeki sermayenin birim verimliliği daha yüksekse (Türkiye örneğindeki gibi) sermayenin fiyatı (faiz) daha yüksek olur. Sermayenin ülkeler arasındaki hareketliliği arttıkça sermayenin verimlilik farkı da azalır. Daha ucuz bir sermaye arzı doğar. Doğrudan yabancı yatırımlar, portföy yatırımları veya diğer yatırımlar bu serbest dolaşım ile artar. Artan yatırımlar sonucunda üretim genişler. Sermayenin serbest dolaşım üzerindeki kısa dönem etkisini yine kazananlar ve kaybedenler olarak özetlemek mümkündür, ama uzun dönemde net etki bütünleşen toplumların kazandığını gösterir. Kısa dönemde, sermaye stoku düşük olan ülkelerde ulusal sermaye verimliliğindeki değişme ve yetersiz sermayesi olan bölgede net refah artışı olumlu sonuçlar arasında gösterilebilir. Ancak, bütünleşmeden önce sermaye verimlilik düzeyi yüksek olan bölgedeki sermaye verimliliği azalması bazı bölgeleri kaybedenler arsına sokar. Dolayısıyla kısa dönemde sermayeden kâr edenlerin birim başına kazancında azalma olur. Net kazanç, uzun dönemde her iki tarafın da pozitif etkiden faydalanmasıdır.

Genel olarak engellerin kalkmasının büyüme üzerindeki etkisi rekabetçi ortamın artması, serbest dolaşımın sağlanması, etkinsizliğin azaltılması ve bu nedenle ortaya çıkan üretim sürecinde sermaye ve emeğin etkin kullanılmasıdır. Dinamik etkinin ekonomik büyümeye etkisi ise, özetle, emek ve sermayenin kalitesi ve miktarının artması ve teknolojik gelişmelere katkısı sonucu genişleyen üretimdeki büyüme olarak açıklanabilir. Örneğin, üyelik görüşmelerine başlayan ülkelerde, bütünleşmenin etkisi kişi başına düşen gelir artışı olarak gözlemlenmeye başlar. Artan direkt yabancı yatırımlar, sermayenin ucuzlaması, diğer yatırım artışları, ekonomik istikrar v.s gibi bütünleşme teorisinde sözünü ettiğimiz etmenler devreye girer. Bütünleşme ve ekonomik büyüme tüm üye ülkelerde kişi başı milli gelir artışı ve istikrarın sağlanması ve kurumsal, yapısal düzelme olarak gözlemlenir.

Ekonomik bütünleşme çalışmalarında sık sık göz ardı edilen ancak çok önemli bir yere sahip olan barışçıl ortamın ekonomik getirisi konusu ise burada da ön plana çıkan etkilerdendir. Avrupa kıtası, Avrupa Birliği oluşturulmadan önce iki dünya savaşı yaşamış ve tarihsel olarak aralarında barışı sağlayamamış ülkelerden oluşurdu. Ekonomik güçler birleştikten sonra, ekonomik nedene dayalı bir savaş olasılığı da sıfıra inmiştir. Bu bağlamda ekonomik bütünleşme, bütünleşen toplumlar arasındaki savaş olasılığını da yok

etmektedir. 1940'lı yıllarda Almanya ile Fransa arasında sınırların kaldırılacağını kim hayal edebilirdi? Aynı konuyu geçmişe değil geleceğe ilişkin olarak düşündüğümüzde Türkiye'nin AB üyeliğinin, Yunanistan, Türkiye ve Kıbrıs arasında da benzer bir ekonomik getirisinin olması yapılan çalışmalarda şimdiden öngörülmektedir.

### III. AB Türkiye Ekonomik Bütünleşmesi

Pratikte bölgesel ekonomik bütünleşmenin ölçümü iki şekilde yapılabilir. En temel yöntem olan ilkinde, ticaret serbestleştirilmesinden önce ve sonra ticaret akışlarının incelenmesi ile statik etkinin sonuçları gözlemlenerek ölçüm gerçekleştirilebilir. Ticaret serbestleşmesinden sonra ticaret artarsa pozitif etkiden söz edilebilir. İkinci yöntemde ise ekonomi teorisinin öngörüsü doğrultusunda maliyet ve faydanın ölçümü yapılabilir. Bu yaklaşım teorik modellerden yola çıkılarak net tahminlerin yapılmasını kapsar. Bu tür tahminlerde ekonomik modelleme yöntemleri kullanılır.



AB-Türkiye bütünleşmesinin etkilerini ölçmeye çalışan ekonomik modelleme yöntemleri konusunda literatürün eksikliği ve yapılan bu tür çalışmaların çok sınırlı olması, sonuçların sağlığı konusunda soru işaretleri yaratmaktadır. Ancak, bu bölüm, var olan örneklerin sonuçlarına da değinecektir. İlk önce pratikte AB-

Türkiye bütünleşmesinin statik etkisi konusu inceledikten sonra ekonomik model tahminleri aktarılacaktır.

#### A. Bütünleşmenin statik etkisi

AB-Türkiye ekonomik bütünleşmesi pratikte Gümrük Birliği (GB) ile sağlanmaya çalışılmaktadır. Balassa'nın tanımından GB'ni tekrar hatırlarsak, ithalat vergisi ve ithalata konan miktar kısıtlamaları gibi engellerin kalkmasına ilave olarak, GB üçüncü ülkelere karşı ortak bir gümrük vergi sistemi

oluşturulmasını da öngörür. GB'ne üye ülkelerin üçüncü ülkelere karşı ayırcıcılığına engel olacak önlemler almak için üçüncü ülkelere karşı gümrük vergilerinde ve ithalat miktar kısıtlamalarında eşitlenmeye gidilir. Üçüncü ülkeler konusu Türkiye açısından bir sorun oluşturmaktadır. Her şeyden önce AB'nin karar mekanizmalarında olamayan Türkiye, bu mekanizmalar tarafından alınan üçüncü ülkelere ilişkin kararlara uymak zorundadır. Bu kararlar kimi zaman Türkiye'nin lehine olsa bile uyulması zorunluluğu sorundur.

Avrupa Birliği bütünleşmesi ile ilgili tartışmalarda faydalar arasında sayılan ticaret yaratma veya ticaret daralmasının net etkisi konusundaki genel kanı, etkinin genel olarak pozitif olduğu yönündedir. Türkiye'nin içinde bulunduğu Gümrük Birliği'nin faydası konusunda yapılan çalışmalar, ortaya çıkan durumda ticaret yaratma etkisinin ticaret daralması etkisinden daha büyük olduğunu göstermektedir. Düşük maliyetli üretim yapan ülkelerin gümrük birliğine katılması ve ortak dış tariflerin (üçüncü ülkelere karşı) düşük olarak uygulanması bu faydayı arttıracak etmenlerdendir. Gümrük Birliği başladığından bu yana ve hatta üyelik görüşmelerinin arkasından, Türkiye ile AB üyesi ülkeler arasındaki toplam dış ticaret (ithalat ve ihracat toplamı) artmakla birlikte dış ticaret açığı da büyümektedir. Gümrük Birliği'nin de göz ardı edilemeyecek şekilde yarattığı dış ticaretteki bu dengesizlik, aslında ihracatın ithalata bağımlı halde olmasından dolayı ciddi bir yapısal sorun olarak sürmektedir. Gümrük Birliği, bilindiği gibi sadece sanayi ürünlerinde ve işlenmiş tarım ürünlerinde geçerlidir. Sektör olarak tarım, bu birliğin dışında tutulmuştur. Balassa'nın Gümrük Birliği tanımında belirli sektörlerin ayrıştırılıp geri kalanların GB'nde kalması diye bir durum söz konusu olamaz.

## **B. AB Türkiye bütünleşmesinin dinamik ve diğer etkileri**

Bu bölümde, ticaret politikalarının, ekonomik büyümeye, Doğrudan Yabancı Yatırımlarına (DYY), verimlilik artışına, istikrara, kurumların düzgün yapılmasına, barışçı ortamın ekonomik getirisine ve sermaye mobilizesine etkileri gibi konular ele alınacaktır.

Ticaret politikalarının ekonomik büyüme oranı üzerindeki etkisini sağlayan yedi önemli ekonomik kanaldan söz edilebilir. Bunlar, fiyatlardaki değişme, kamu tüketimi, mal ihracatı, yatırım oranı, direk yabancı yatırımlar, teknoloji transferi ve gelişmiş makroekonomik politikalardır. AB bütünleşmesinin

bu bağlamda Türkiye ekonomisine etkisine göz attığımızda, bu bağlantıların gerçeklik payı da ortaya çıkar. Eskiden çok pahalı olan sanayi ürünlerinin fiyatlarında bir düşme olduğu ve ürün kalitesinde de bir artışın olduğu gözlemlenmektedir. Kamu harcamaları anlamında da etkin bir bütçe dengesi ve kamu harcaması öngörülmekte olup bu yöndeki çabalar geçmişe oranla daha istikrarlı bir bütçe politikasını doğurmuştur. Çok yüksek oranda seyreden dış açığa rağmen, içeride üretilen malların ihracatında önemli bir artış gözlemlenmiş ve bunun büyümeye etkisi daha açık ortaya çıkmıştır. Yatırım oranındaki büyüme ile birlikte DYY'lardaki artış, tarihin en yüksek düzeylerine ulaşmıştır. Gerek DYY gerek diğer kanallarla teknoloji transferi mümkün olmaya başlamıştır.

Tüm bunlarla birlikte, makroekonomik politikalarda eskiye oranla çok daha gelişmiş istikrarlı bir yapı oluşmaya başlamıştır. Günümüzde, "AB çıpası" diye de adı geçen bu istikrar etkisi net olarak ortadadır. Türkiye de ortaya çıkan daha istikrarlı bir makroekonomik çevre, her şeyden önce fiyat belirsizliğini aşağı çekmiş, faizleri daha düşük seviyeye indirmiş, reel yatırımlar için daha uygun bir ortam yaratmış ve enflasyonu kontrol altında tutulmuştur.

Bu etkileri ölçmeye çalışan araştırmalar çok yetersiz ve az sayıdadır. İlk çalışmalardan birisi (1972 EFTA Bülteni) Gümrük Birliği üyeliğinin çok büyük ve dinamik bir ekonomik büyümeye yol açtığını söylemektedir. Daha sonraki çalışmalarda ise Türkiye'nin AB ile yaptığı gümrük birliğinin etkileri, tamamen, uygulamada diğer ticaret engellerinin (kota ve tarif dışında) ne ölçüde kaldırılabilirdiği ile ilgili olduğunun altı çizilmiş ve sürdürülebilirliği ise daha rekabetçi bir ortamın yaratılıp yaratılmamasına bağlı olduğu söylenmiştir. Tarım sektörünü bu birliğe katmadan net etkinin pozitif düzeyi konusunda kuşkular devam edecektir. 2004 yılında, beş yeni AB üyesi ülke üzerinde yapılan çalışmada, bu ülkelerin üyelik perspektifinin ülkelerin verimliliklerini arttırdığı ve AB üyesi diğer ülkelere yakınsamalarını hızlandırdığı gözlemlenmiştir. 1997 yılında, Gümrük Birliği'nin Türkiye ekonomisine etkileri konusunda, üye ülkelere ve Türkiye'ye sağladığı dinamik pozitif etkinin net olduğu gözlemlenmiştir.

Türkiye ekonomisinin AB ile bütünleşmesinin en önemli olumlu etkisi, hiç şüphesiz Türkiye'deki kurumlar üzerindeki etkisidir. Türkiye'de kurumların

iyi işlemesi, rüşvet, kayıt dışılık, verimsiz çalışması gibi etmenler ekonomik sistemin de iyi çalışmamasını doğurmaktadır. Bu kurumların en başında yargı ve kamu kurumları gelmektedir. Yargının çok yavaş ve iyi işlememesi ekonomik bozukluklar, güven sarsılması ve istikrarsızlığın artması gibi bir yığın olumsuz etmene sebep olmaktadır. Örneğin, mülkiyet hakları yasal olarak çok iyi belirlenmiş olsa da, bu hakkın hak sahibine verilmesini gerektirebilecek hukuksal davalar yıllar sürmekte hatta bazen zaman aşımına uğrayarak hak sahibine bu hak verilemeyebilmektedir.

Bu tür kurumların iyi çalışıp çalışmadığını saptamak ve bu türdeki problemleri ölçmek gerçekten zordur. Bu zorluğa rağmen her yıl Dünya Bankası bu türden iyi yönetim endeksleri yayınlamaktadır. Bu endekslerde ön plana çıkan altı konuda ülkelerin iyi yönetişime sahip olup olmadıklarına bakılır. Bu endeks genel olarak kurumsal yapıların iyi işleyip işlememesine ilişkin bir göstergedir. Bu güne kadar AB'ye üye olan her yeni ülkede bu endekste bir ilerleme sağlanmıştır. Türkiye için de aday statüsünden sonra kurumsal yapılarda iyileşmeye yönelik eğilim görülmektedir.

İşgücü ve sermaye üzerindeki etki de, özellikle, aday statüsünden sonra gözlemlenebilir bir düzeyde artmıştır. Emek mobilizesi konusunda bir ilerleme sağlanamamıştır. Gümrük birliği olan bir bölgede malların dolaşımı serbest olsa da malları üretenlerin dolaşımı serbest değildir ki burada bir çarpıklık vardır. Türkiye için vize kısıtlamasının adaylık statüsünden sonra bile uzun bir süre devam ettiği ve bu konudaki engellerin tam üyelikten sonra bile devam edeceği görülmektedir. Sermaye mobilizesi konusundaki gelişmeler çok daha hızlı bir şekilde olmuştur. Sermayenin dolaşımına pek bir engel yoktur, ancak Türkiye'deki risk faktörünün oransal olarak AB'den yüksek olması reel faz oranlarını, geçmişe göre düşürse de, hâlâ yüksek değerlerde tutmaktadır.

Uzun dönemdeki bir diğer dinamik etki, barış ortamının ekonomik getirisi konusudur. Bu etki tam üyelikten sonra daha net ortaya çıkacaktır. AB'ye üye ülkeler arasında görülen barışın ekonomik etkisi, Türkiye, Yunanistan ve Kıbrıs içinde çok önemli bir etki olarak ortaya çıkması beklenmektedir. Salt barış ortamının ekonomik etkisi bütünleşmiş ekonomilerdeki büyümeyi daha da arttırırken bu etki Türkiye ve Yunanistan için yadsınmaz derecede önemlidir.

### **Sonuç**

Bu bölümde ekonomik bütünleşmenin teorik ve uygulamalı sonuçları üzerinde durduk. Uygulama teoriden ayrılrsa da, bir rehber olarak önümüzde durmaktadır. Var olan gümrük birliğinin ve aday ülke olarak yapılan müzakerelerin bütünleşme yolundaki katkıları açık olarak ortadadır. Bütünleşmenin en önemli katkılarından birisi, Türkiye'deki kurumsal yapıların düzenlenmesi üzerine yaptığı olumlu etkidir. Diğer olumlu etki ise, artan dış açığa rağmen hızla büyüyen dış ticarettir. Tarihsel olarak en yüksek düzeydeki direk yabancı yatırım miktarı da ön plana çıkan diğer bir etkidir. Ekonomik yapının tam olarak AB ile bütünleşebilmesi için altyapı, yoksulluk, bölgesel dengesizlikler, gelişme sorunları, çevre ve iktisadi olmayan diğer faktörlerin de uyumunun arttırılması gerekmektedir.



## 1.7 Avrupa Birliği Hukuku

*Lami Bertan Tokuzlu*

### I. Avrupa Birliği Hukukunun Kaynakları

#### A. Hiyerarşik Sınıflandırma

##### 1. Birincil Kaynaklar

Avrupa Birliği'ni Kuran Antlaşma ve Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma olmak üzere iki temel kurucu antlaşma Birliğin birincil kaynakları olarak anılırlar. Söz konusu Antlaşmalar Üye Devletler ile Birlik arasında yetkilerin paylaşılması ve Birlik kurumlarının yetkileri gibi temel konuları düzenlemektedir. Bunların fonksiyonu, esas olarak, Birliğin politikalarını yürütecek kurumların yasal çerçevesini belirlemektir.

Birincil kaynaklar ayrıca Avrupa Birliği Antlaşmalarını değiştiren antlaşmaları, kurucu antlaşmalara eklenen protokolleri ve Birliğe yeni üye devletlerin katılmasına ilişkin antlaşmaları da içerir.

##### 2. İkincil Kaynaklar

Avrupa Birliği Kurumları'nın kendilerine tanınmış yetkileri kullanırken gerçekleştirdikleri işlemler Avrupa Birliği hukukunda ikincil kaynaklar olarak anılırlar. Bunlar Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 288'inci maddesinde düzenlenmişlerdir. Söz konusu madde Avrupa Birliği hukukunun kaynaklarının bir listesini sunduğu gibi, bunların bağlayıcı olup olmadıkları, işlevleri ve uygulama



**Temel haklar gelişiyor**

kabiliyetleri hakkında da açıklamalara yer vermektedir. Madde Birliğin işlemlerini tüzükler, yönergeler, kararlar, tavsiye kararları ve görüşler olarak sıralamaktadır. İlk bakışta basit ve derli toplu gibi görünen bu mekanizma uygulamada oldukça karmaşık bazı sorunları da beraberinde getirmiştir.

Hemen belirtmek gerekir ki bu maddede sayılan kaynaklar sınırlı sayıda değildir. Avrupa Birliği'nde bir Anayasa Mahkemesi işlevi göre Avrupa Birliği Adalet Divanı verdiği kararlar ile Antlaşma'da açıkça anılan kaynakların dışında da, bağlayıcı nitelikte, hukuk kaynaklarının bulunabileceği yönünde bir uygulama yerleştirmiştir.

Bu çerçevede, dikkate değer diğer bir konu da Divan'ın kendisini işlemi yapan organların nitelendirmesiyle bağlı saymamasıdır. Örneğin, Avrupa Birliği'nin yasama organları bir işlemi tüzük olarak nitelendirmiş ve adlandırmış olmasına rağmen belgenin içeriği yönerge özellikleri gösteriyor ise, Divan bu işlemi bir yönerge gibi değerlendirebilmektedir.

#### **a. Tüzükler**

Tüzük Antlaşma'da genel uygulamaya sahip ve tümüyle bağlayıcı ve tüm Üye Devletlerde doğrudan uygulanabilir bir işlem olarak tanımlanmıştır. Bu çerçevede, tüzükler yürürlüğe girdikleri anda tüm Üye Devletlerde uygulama kabiliyetine sahip olurlar. Diğer bir deyişle, tüzüklerin uygulanabilmesi için Üye Devletlerin metni iç hukuklarına aktarmak için ayrıca bir işlem yapmaları gerekmez. Yürürlüğe girdikleri andan itibaren tüm iç hukuk düzenlemelerinin üstünde yer alır ve tüm iç hukuk işlemlerine hakim olurlar. Tüzük hem bağlayıcı olması, hem de doğrudan uygulama kabiliyetine sahip olması sebebiyle oldukça güçlü bir işlem türüdür. Tüzük metni tümüyle bağlayıcı olduğundan, bunlar Üye Devletlerin belirli bir konudaki hukukunun yakınlaştırılması değil, tam anlamıyla uyumlaştırılması hedeflenen konularda kullanılırlar.

#### **b. Yönergeler**

Yönerge Antlaşma'da yöneltildiği her Üye Devlet üzerinde, ulaştırılması gereken sonuç bakımından bağlayıcı olan, ancak ulusal yetkililere bu sonuca ulaşmak üzere seçilecek yöntem ve şekil açısından takdir yetkisi bırakan bir işlem şeklinde tanımlanmıştır. Bu çerçevede, yönergeler ulaştırılması gereken

birtakım hedefler belirleyerek, yönelttikleri bir veya daha fazla veya tüm Üye Devletler’de bunların gerçekleştirilmesine hizmet ederler. Her yönerge yöneltildiği Devlet veya Devletlere belirli bir süre tanıyarak, sürenin sonuna kadar öngörülen amaçları karşılayacak bir iç hukuk düzenlemesi yapma yükümlülüğü yükler. Üye Devletler amacın nasıl karşılanacağı ve nasıl bir yöntem izleneceği konusunda takdir yetkisine sahiptirler. Yönergeler Üye Devletler’in farklılık arzeden koşullarını dikkate alarak hukuklarını birbirine yakınlaştırmak amacıyla kullanılırlar.

### **c. Kararlar**

Karar Antlaşma’da tümüyle bağlayıcı olan bir işlem olarak tanımlanmıştır. Eğer bir karar belirli Üye Devlet veya Devletlere yöneltilmiş ise sadece onları bağlar. Karar, tümüyle bağlayıcı olması bakımından ilk bakışta tüzüğe benzer görünse de, tüzükten farklı olarak, genel kurallar koymak için değil, belirli subjektif bir durum ile ilgili kullanılırlar.

### **d. Tavsiye Kararları**

Tavsiye kararları herhangi bir hukuki güce sahip olmamakla birlikte müzakere edilerek ilgili usule göre oylanmış işlemlerdir. Tavsiye kararları, tüzükler, yönergeler ve kararlardan farklı olarak, Üye Devletleri bağlayıcı bir etkiye sahip değildirler. Buna karşılık bunlar siyasi açıdan ağırlığı olan işlemlerdir. Tavsiye kararları Üye Devletlerin yasa hazırlamaları için dolaylı bir araç olarak işlev görür ve bu anlamda yönergelerden bağlayıcı yükümlükler içermemesi noktasında ayrılırlar.

### **e. Görüşler**

Görüşler Birlik kurumlarının Avrupa Birliği veya Üye Devletler’deki bir durum veya gelişme hakkında değerlendirme yaptığı işlemlerdir. Bazen daha sonra hazırlanacak bağlayıcı Birlik işlemleri için hazırlık niteliğinde, bazen de Adalet Divanı önünde işletilecek bir sürecin ön koşulu olma işlevine sahip olurlar. Görüşlerin gerçek önemi siyasi ve manevidir.

### **3. Destekleyici Kaynaklar**

Avrupa Birliği Adalet Divanı kararları yanında devletler hukuku ve hukukun genel ilkeleri de Avrupa Birliği'nin destekleyici kaynaklarını oluştururlar. Destekleyici kaynaklar Divan'a birincil kaynaklar ile ikincil kaynaklar arasında bağlantı kurma imkanı sağlarlar.

#### **a. Avrupa Birliği Adalet Divanı Kararları**

Kıta Avrupası hukuk sisteminin hakim olduğu pek çok Üye Devlet'in ulusal mevzuatının aksine, Avrupa Birliği hukukunda mahkeme kararları önemli bir hukuk kaynağı olarak ortaya çıkmıştır. Avrupa Birliği Adalet Divanı Birlik hukukunun uygulanması ile ilgili, temel hak ve özgürlüklere saygı gibi, pek çok konudaki boşluğu içtihat hukuku ile doldurmuştur.

#### **b. Devletler Hukuku**

Devletler Hukuku Adalet Divanı'nın içtihat hukukunu geliştirirken en önemli ilham kaynağı olarak işlev görür. Bu anlamda Devletler Hukuku ile içtihat hukuku ve hatta aşağıda açıklanan hukukun genel ilkeleri arasında önemli bir çakışma da söz konusudur. Divan kararlarında Devletler Hukuku'nun kaynakları arasında olan, milletlerarası antlaşmalar gibi yazılı hukuka ve uygulamalarla şekillenen örf ve adetlere sıklıkla atıfta bulunmaktadır.

Divan Devletler Hukuku'nu kendi kararlarını şekillendirirken bir ilham kaynağı olarak kullanmasının ötesinde, Birliğin kendisinin de Devletler Hukuku kurallarına uygun davranma yükümlülüğü altında olduğu görüşündedir. Örneğin, bu yaklaşıma göre, Birliğin üye olmayan bir devlete zarar vermesi halinde Devletler Hukuku kendisinin sorumluluğuna yol açabilir. Buna karşılık, Divan Devletler Hukuku'nun Birlik hukukunun yapısı ile uyuşmayan bazı kurallarını uygulamamaktadır. Örneğin, bir devlete başka bir devletin kendisine karşı bir yükümlülüğünü ihlal etmesi sonrasında, o devlete karşı kendi yükümlülüklerini yerine getirmeme hakkını veren "karşılıklılık ilkesi" Birlik Hukuku'nun yapısına uygun bulunmamıştır.

#### **c. Hukukun Genel İlkeleri**

Hukukun genel ilkeleri Divan tarafından geliştirilen yazılı olmayan hukuk kaynaklarıdır. Antlaşmaların düzenlemediği, Avrupa Birliğinin sözleşmeye

dayanmayan sorumluluğu gibi, alanlarda Divan'ın kararlarına konu olmaktadır. Divan kullanacağı hukukun genel ilkelerini ve bunların kapsamını belirlerken Üye Devletlerin tamamının ulusal hukuklarında ortak olarak kabul edilmiş ve Birliğin hedeflerine uygun standartları dikkate alır. Örneğin, bireyleri öngörülemez yasa değişikliklerine karşı koruyan “hukuki belirlilik ilkesi” bunlardan birisidir.

Divan'ın dayandığı hukukun genel ilkeleri arasında temel hak ve hürriyetler ile ilgili olanlar özel bir öneme sahiptir. Avrupa Birliği'ne son anayasal yapısını veren Lizbon Antlaşması Aralık 2009'da yürürlüğe girmen önce, Birliğin temel hak ve hürriyetler ile ilgili tüm uygulaması, Üye Devletler'in ortak anayasal geleneklerinin ifadesi olan genel hukuk ilkeleri çerçevesinde şekillenmişti. Divan o dönemde bağlayıcı nitelik taşımayan AB Temel Haklar Şartı ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gibi belgeleri belirtilen ortak anayasal geleneklerin bir ifadesi olarak görmekte ve uygulamaktaydı. Ancak, Lizbon Antlaşması ile Avrupa Birliği Temel Hakları Şartı Kurucu Antlaşma'ya eklenerek bağlayıcı bir birincil hukuk kaynağı haline geldi. Avrupa Birliği Antlaşmasının 6. Maddesi halen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Üye Devletlerin ortak anayasal geleneklerini temel haklar alanında hukukun genel ilkelerinin bir ifadesi olan hukuk kaynağı olarak korumaktadır. Bu nedenle, gerekli olan durumlarda, Divan bunları Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nı destekleyici genel hukuk ilkeleri olarak kullanabilmektedir. Nihayet, aynı madde, önceki hukuki rejimden farklı olarak, Avrupa Birliği'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne taraf olması imkanını da vermektedir. 7 Temmuz 2010'da başlayan bu yöndeki bir süreç halen devam etmektedir. Birlik Sözleşme'ye taraf olduğu takdirde, artık bu Sözleşme Birlik hukukunda sadece bir hukukun genel ilkesi olarak kalmayacak, bağlayıcı bir hukuk metnine dönüşecektir.

## **B. Yapılış Şekline Göre Sınıflandırma**

Lizbon Antlaşması yapılış şekline göre işlemleri yasama işlemleri, yasama organının verdiği yetki ile yapılan işlemler ve uygulama işlemleri olarak sınıflandırmıştır.

### **1. Yasama İşlemleri**

Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşmanın 289. Maddesi yasama işlemlerini yasama usulleriyle yapılan işlemler olarak tanımlamaktadır. Aynı madde iki çeşit yasama usulüne yer vermektedir. Bunlar olağan ve özel yasama usulleridir. Olağan yasama usulü Komisyon'dan gelen teklif üzerine Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Birliği Konseyi'nin ortak kabulü ile gerçekleşen usuldür. Özel yasama usulü ise Antlaşmalar'da belirtilen özel bazı durumlarda bir tüzük, yönerge yada kararın Konsey'in katılımıyla Avrupa Parlamentosu tarafından veya Parlamento'nun katılımıyla Konsey tarafından kabul edilmesidir. Bu yasama usulleriyle yapılmayan hukuki işlemler adı tüzük, yönerge veya karar olsa da yasama işlemi sayılmazlar.

### **2. Yasama Organının Verdiği Yetki ile Yapılan İşlemler**

Yasama organının verdiği yetki ile yapılan işlemler yasama işlemi olmakla birlikte, geniş kapsamlı ve yasama işlemlerinin önemli olmayan kısımlarını tamamlayan veya değiştiren işlemlerdir. Bu yetki Avrupa Birliği'nin yürütme organı niteliğindeki Komisyon'a, yasama organı olan Parlamento ve Konsey tarafından verilebilir. Yetki verilirken yapılacak işlemin amacı, kapsamı, konusu ve yetkinin süresi ve, varsa, uygulanacak acil usuller, yetkiyi veren yasama işleminde belirtilir. Ayrıca, aynı yasada yetki devrinin koşulları da açıklanır. Bunlar örneğin, yetkiyi geri alma veya yapılan düzenlemeye itiraz etme yetkisi gibi koşullar olabilir. Yetki devri koşullarına ilişkin konular Komisyon, Parlamento ve Konsey arasında kabul edilen bir mutabakat ile düzene kavuşturulmuştur.

### **3. Uygulama İşlemleri**

Yasama işlemlerinin uygulanmasında yeknesaklık sağlamaya yönelik uygulama işlemleri genellikle, yürütme organı sıfatıyla, Avrupa Birliği Komisyonu tarafından yapılır. Avrupa Birliği Konseyi'nin de ortak dışişleri ve güvenlik politikası gibi istisnai birkaç konuda uygulama işlemleri yapma yetkisi bulunmaktadır. Komisyon'un uygulama yetkisini nasıl kullanacağı 1 mart 2011 tarihinde yürürlüğe giren bir tüzük ile ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Bir yasama işlemi olağan yasama usulü ile yapılmış ise, Parlamento veya Konsey, Komisyon'a hazırladığı uygulama işlemi taslağının yasama işleminde

öngörülen yetkileri aştığını yönünde itirazda bulunabilir. Bu durumda Komisyon söz konusu uygulama işlemi taslağını değiştirmek zorundadır.

## **II. Avrupa Birliği hukukunun uygulama ilkeleri**

### **A. Avrupa Birliği Hukukunun Üstünlüğü**

Avrupa Birliği hukukunun üstünlüğü Üye Devletlerin ulusal hukuklarının Birlik hukuku ile çatışması halinde, mahkemelerin ulusal hukuk düzenlemelerini bir kenara iterek, Birlik hukukunu uygulamalarını öngören bir ilkedir. Söz konusu doktrin Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın çok sayıda kararı ile yerleşmiş ve kabul görmüştür. Bu konudaki pilot davalardan olan Costa/Enel davasında Divan, Antlaşma'dan doğan hukukun bağımsız bir hukuk kaynağı olduğuna ve özel ve özgün yapısı gereği, ulusal yasal düzenlemelerle ortadan kaldırılamayacağına ve Kurucu Antlaşmalar ile Üye Devletler'in topluluk hukuku çerçevesinde sahip oldukları hak ve yükümlülüklerin, kendi ulusal hukuklardan birtakım egemenlik yetkilerinin daimi şekilde devredilmesi sonucunu doğurduğuna karar vermiştir.

Bu karar sonrasında verilen pek çok karar ile, Üye Devletlerin Birlik hukuku ile çatışan düzenlemeleri uygulamama yükümlülüğü, ulusal hukukta yer alan düzenlemelerin Birlik hukukuna uygun şekilde yorumlanması yükümlülüğü, gibi ilkeler Divan kararlarında yerleşmiştir. Buna karşılık Üye Devletlerin bakışından Avrupa Birliği hukukunun üstünlüğü ilkesi birtakım farklı yaklaşımları da beraberinde getirmektedir. Nitekim, bu konuda en ileri düzenleme niteliğindeki Lizbon Antlaşması'nda dahi, Antlaşma'nın ana metninde, üstünlük konusu açık ve net olarak düzenlenmiş değildir. Divan'ın kararlarındaki önemli konumuna rağmen, konu sadece Antlaşma'ya ekli 17 No'lu Beyanname'de belirsiz birtakım ifadelerle belirtilmiştir. Buna göre Konferans 'Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın yerleşik içtihadı doğrultusunda, Antlaşmalar ve Birlik tarafından oluşturulan hukukun Üye Devletlerin hukuku karşısındaki üstünlüğünü' dikkate almaktadır. Bu çekimserliğin sebebi Üye Devletlerin iç hukuku ile Avrupa Birliği hukuku arasındaki ilişkinin, ilgili devletlerin anayasal geleneklerine göre, birtakım farklılıklar taşımasıdır.

Örneğin, Almanya gibi bazı Üye Devletlerin Anayasa Mahkemeleri, kendi temel anayasal ilkelerine uygun olmak kaydıyla, Birlik hukukunun ulusal hukuk karşısında üstünlüğünü kabul eden kararlar vermişlerdir. Bu durumda

koşullu bir kabulleniş söz konusudur. Buna karşılık, İrlanda gibi bazı devletlerde ise anayasada doğrudan doğruya Avrupa Birliği Hukuku'na ulusal hukuk karşısında üstünlük tanıyan hükümlere yer verilmektedir.

### **B. Avrupa Birliği Hukukunun Doğrudan Etkisi**

Avrupa Birliği birkaç milletlerarası antlaşma ile yaratılan ulusalüstü bir yapı olduğuna göre, yaratılan hukukun Üye Devletlerin iç hukuka ne şekilde etki edeceği önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Yaratılan hukukun, Üye Devletler'in içi hukukunda, devletin ilgili düzenlemeyi iç hukuka yansıtmak üzere ayrıca bir işlem yapmasına gerek kalmaksızın, uygulanma kabiliyetine sahip olmasına 'doğrudan etki' veya 'doğrudan etkililik' adı verilir. Doğrudan etkili bir düzenleme, kendiliğinden, ilgili devletin iç hukukunun bir parçası haline gelir. Buna karşılık, doğrudan etkili olmayan bir düzenleme, Üye Devlet ayrıca iç hukuka aktarıcı bir düzenleme yapılmadıkça, iç hukukta uygulama yükümlülüğü doğurmaz.

Devletler Devletler hukukuna göre bir Milletlerarası Sözleşme'ye taraf olduklarında genellikle belirli bir sonucu taahhüt ederler. Ancak o sonuca ulaşacak iç hukuk düzenlemesine karar verme hakkını saklı tutarlar. Eğer sözleşme'deki taahhüt iç hukuku değiştirmeyi zorunlu kılıyorsa, söz konusu değişikliğin kendiliğinden mi olacağı, yoksa devletin bunun için ayrı bir düzenleme mi yapacağı konusu, o devletin kendi içi hukuk kurallarına göre belirlenir. Bazı devletler sözleşmelerin doğrudan doğruya iç hukukta etki doğurmasını kabul ederken, bazıları da bunu kabul etmez, iç hukukta uygulamayı ayrı bir yasa çıkarılması koşuluna bağlarlar.

Diğer yandan Avrupa Birliği hukukunda, Devletler pek çok konuda sadece belirli bir sonucu taahhüt etmekle kalmayıp, aynı zamanda o sonucu sağlayacak yöntemler konusunda da taahhütte bulumaktadırlar. Sonucu kategoriye giren taahhütler söz konusu olduğunda Avrupa Birliği hukuku Üye Devletlerin iç hukukunda da hiçbir işleme gerek olmaksızın, iç hukuk düzenlemeleri karşısında öncelikli olarak, ileri sürülebilmektedir. Bu durumda, tüm ulusal yasama, yürütme ve yargı makamları ilgili Avrupa Birliği düzenlemesine doğrudan etki tanımak yükümlülüğü altındadırlar. Bu çerçevede, önemli bir soru doğrudan etkiye sahip Avrupa Birliği kurallarının nasıl belirleneceğidir. Bu konudaki uygulama, Adalet Divanı kararlarıyla şekillenmiştir.



Divan'a göre, ilgili düzenleme - açık ve belirli bir yükümlülük içeriyor, - herhangi bir koşula bağlanmamış ve - uygulanabilmesi için ayrı bir işleme ihtiyaç göstermiyor ise doğrudan etkilidir.

Eğer Avrupa Birliği yasama işlemi sadece genel bir hedef veya takip edilmesi gereken bir politika ortaya koyuyor, fakat bu amaca ulaşmak için araçları açıklamıyor ise açıklık ve belirlilik koşulunu yerine getiriş sayılmaz. Doğrudan etkililik değerlendirmesinde, metnin ne kadar net olması gerektiği olayın koşullarına göre değerlendirilir. Örneğin, ceza hukukunda doğrudan etkililik için daha kesin ve detaylı düzenlemeler gereklidir. Bir Avrupa Birliği tüzüğünde Üye Devletlerin, Birlik hukukunu ihlal edenlere karşı cezalar öngören tedbirler almaları öngörülse, Adalet Divanı'nın burada doğrudan etkiye sahip bir düzenleme getirildiği sonucuna varması pek olası değildir.

Koşula bağlanmamış olma şartı hakkın bir Avrupa Birliği Kurumu gibi bağımsız bir otoritenin veya Üye Devletin kontrolünde olan başka bir faktöre bağlı olmamasıdır. Özellikle de hakkın gerçekleşmesinin bu otoritenin takdirine veya kararına bağlı olmaması önemlidir. Örneğin, "Her Üye Devlet, uygun olduğunu düşündüğü ölçüde..." şeklinde başlayan bir maddenin doğrudan etkililik koşulunu gerçekleştirmesi mümkün değildir.

Uygulanabilmek için ayrı bir işleme ihtiyaç duymama koşulu ise Birlik düzenlemesinin içerdiği hakların Avrupa Birliği kurumları veya Üye Devletler tarafından gerçekleştirilecek bir işlemde sonra geçerlilik kazanacağını belirlediği durumlarda gündeme gelir. Eğer düzenlemede bu tür bir kayıt bulunuyor ise, o düzenleme belirtilen şart gerçekleşmeden doğrudan etkili olamaz.

Doğrudan etkililik değerlendirmesi her bağlayıcı Avrupa Birliği hukuku kaynağı için ayrıca yapılır. Kurucu Antlaşmalar'da antlaşma hükümlerinin doğrudan etkiye sahip olup olmadığı konusunda hiçbir açık ifade bulunmamaktadır. Buna karşılık, Adalet Divanı'nın kararlarında kurucu antlaşmalara da doğrudan etki tanınmaktadır. Tüzükler, doğrudan uygulanmak üzere yapıldıklarından, genellikle aynı zamanda doğrudan etkilidirler. Nitekim, hemen her zaman açık, koşulsuz ve ayrı işlem gerektirmeyen hükümlere yer verilir. Ancak, Divan bir kararında, uygulanması için Komisyon'un bir kararına ihtiyaç gösteren tüzüğün dahi doğrudan etkili olmadığı sonucuna varmıştır.

Doğrudan etkililik değerlendirmesi en çok yönergeler söz konusu olduğunda tartışılmıştır. Nitekim, yönergeler yukarıda açıklandığı üzere, sadece

ulaşılması gereken sonuç bakımından bağlayıcı olan ve ulusal yetkililere bu sonuca ulaşmak üzere seçilecek yöntem ve şekil açısından takdir yetkisi bırakan bir işlem türüdür. Ayrıca, yönergeler Üye Devletler'e gerekli iç hukuk düzenlemesini gerçekleştirmek üzere bir süre tanırlar. Verilen süre dolmadan "ayrı bir işleme ihtiyaç duymama" şartı gerçekleşmeyeceğinden, yönergenin doğrudan etkili olması mümkün değildir. Ancak Divan, kararlarında Üye Devletlere Yönerge'yi iç hukuka aktarmak için verilen süre dolmasına rağmen, gerekli aktarma işlemi yapılmamış ise ve yönerge açık ve belirli ve koşula bağlanmamış yükümlülükler içeriyor ise, bunların doğrudan etkiye sahip olacağı ve yerel mahkemeler önünde de ileri sürülebileceği sonucuna varmıştır. Ancak bu durumda da 'dikey doğrudan etki', 'yatay doğrudan etki' tartışması ortaya çıkmaktadır. Divan'ın kararlarında, doğrudan etkililiğin diğer koşullarının gerçekleştiği durumlarda, söz konusu Yönerge hükümlerinin, iç hukuka aktarma görevini ihmal eden Üye Devlete karşı ileriye sürülebileceği (dikey doğrudan etki) kabul edilmekte, buna karşılık, tartışmalı olmakla birlikte, bu yönerge hükümlerini Üye Devlet dışındaki kişilerin birbirlerine karşı ileriye süremeyecekleri (yatay doğrudan etki) sonucuna varılmaktadır.

### **C. Üye Devletler ile Avrupa Birliği Arasında Yetki Alanlarının Paylaşılması**

Üye Devler ile Birlik arasındaki yetki alanlarının nasıl paylaşılacağı özellikle Avrupa Birliği'nin İşleyişine ilişkin Antlaşma'nın 3, 4 , 5 ve 6. Maddelerinde düzenlenmiştir. Burada, Federal yapılı devletlerdeki paylaşım ilkelelerine benzer bir yapı oluşturulmuş ve üç ana yetki türü belirtilmiştir.

#### **1. Münhasır yetkiler**

Avrupa Birliği'ne mühasır yetki verilen alanlarda sadece Birliğin kendisi bağlayıcı işlemler yapabilir. Antlaşma'da sayılan bu alanlarda Üye Devletlerin rolü, Birlik kendilerini belirli işlemler yapmak konusunda yetkilendirmediği, sadece Birliğin kabul ettiği düzenlemeleri uygulamaktan ibarettir.

#### **2. Paylaşılan Yetkiler**

Paylaşılan yetkilerin bulunduğu alanda hem Birlik hem de Üye Devletler bağlayıcı işlemler yapabilirler. Ancak, bu alanda da Üye Devletler, sadece

Birlik yetkilerini kullanmadıkça veya kullanmamaya karar vermişse işlem yapabilirler.

### **3. Destekleme yetkisi**

Bu alanlarda Birlik sadece Üye Devletler'in işlemlerini desteklemek, koordine etmek veya bunları tamamlamak için işlemler yapabilir. Bu nedenle, destekleme yetkisinin kullanıldığı alanlarda Birliğin yasama yetkisi yoktur ve Üye Devletler için ayrılmış bu yetkilerin kullanılmasına müdahale edemez.

### **4. Yetkilerin Kullanılmasına İlişkin İlkeler**

Avrupa Birliği ile Üye Devletler arasında yetki paylaşımına ilişkin üç ilke Avrupa Birliği Antlaşması'nın 5. Maddesinde düzenlenmiştir.

#### **a. Verilmiş Yetkiler İlkesi**

Verilmiş yetkiler ilkesi Avrupa Birliği'nin sadece Kurucu Antlaşmalar'da kendisine verilen yetkilere sahip olduğu ve bu yetkileri burada belirtilen amaçlara ulaşmak için kullanabileceği anlamına gelir. Bunun dışındaki konularda tüm yetkiler Üye Devletler'e aittir. Bu nedenle, Avrupa Birliği kurumları, tüm işlemlerinde, kendilerine ilgili işlemi yapma yetkisini veren düzenlemeyi belirtmek zordundadırlar.

#### **b. Orantılılık İlkesi**

Orantılılık ilkesi verilen yetkilerin sadece Kurucu Antlaşmalar'da belirtilen hedeflere ulaşmak için ve gerekli olduğu oranda kullanılacağı, Üye Devletlerin yetki alanına bunun ötesinde müdahaleler yapılamayacağını belirtir.

#### **c. İkincillik İlkesi**

Avrupa Birliği, paylaşılan yetkinin uygulandığı alanlarda, yalnızca teklif edilen işlemin amaçları Üye Devletler tarafından yeterince gerçekleştirilemediği ve dolayısıyla teklif edilen işlem boyut ve etkileri bakımından Birlik tarafından daha iyi gerçekleştirilebileceği takdirde ve oranda tasarrufta bulunabilir.

Burada anılan üç ilkeye ilişkin genel esaslar Avrupa Birliği Antlaşmasının 5. Maddesinde düzenlenmiş olmakla birlikte, Üye Devletler'in bu konudaki hassasiyetleri sebebiyle, Lizbon Antlaşması'na eklenen 2. Numaralı Protokol'de de bu ilkelerin hayata geçirilmesini sağlayacak yeni usuller düzenlenmiştir. Buna göre, Komisyon herhangi bir yasa teklifinde bulunmadan önce geniş bir danışma süreci yürütmelidir. Ayrıca, her yasama işlemi içerisinde işlemin orantılılık ve ikincillik ilkesini karşıladığını gösteren bir bölüme yer verilmek zorundadır. Komisyon düzenlediği yasa tasarılarının metinlerini Avrupa Birliği yasama organına iletirken, aynı zamanda, Üye Devletlerin ulusal yasama organlarına da iletme zorundadır. Bu durumda, ilgili ulusal yasama organları, altı ay içerisinde, orantılılık veya ikincillik ilkesi temelinde teklife itirazda bulunabilirler.

### **Kaynakça**

Bertil Emrah Oder, (2004). *Avrupa Birliği'nde Anayasa ve Anayasacılık*, İstanbul, Anahtar Kitaplar Yayınevi.

Lami Bertan Tokuzlu, İdil Işıl Gül; (ed. & çev.) (2003). *Avrupa Birliği Hukuku*, İstanbul, Türkiye, İsveç Başkonsolosluğu yayını.

Hakan Taşdemir, (2009) . *Avrupa Birliği Hukuku Ders Notları*, Gazi Kitabevi, Ankara.

### **İlgili web siteleri**

Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı

<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46106&l=1>

Avrupa Birliği Haber ve Politika Portalı

<http://www.euractiv.com.tr/>

İktisadi Kalkınma Vakfı

<http://www.ikv.org.tr/icerik.asp?konu=abgenisleme&baslik=AB%20Geni%FEleme>

## 1.8 Avrupa Birliği'nde Nüfus Hareketleri ve Entegrasyon Tartışmaları: Çokkültürcülük ve Cumhuriyetçilik

*Ayhan Kaya*

Avrupa Birliği ülkeleri etnik, kültürel ve dinsel açıdan farklılıkların bir arada olduğu bir coğrafyadır. Gerek geçmişteki sömürgecilik deneyimleri, gerek tarih boyunca yaşanan kavim savaşlarının, din savaşlarının ve diğer kitlesel savaşların gerekse özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra yaşanan işçi hareketlerinin neden olduğu göç dalgaları, Avrupa coğrafyasını farklılıklarla donatmıştır. Tarih boyunca farklı dinsel grupların, Hristiyanların, Musevilerin ve Müslümanların varlığıyla da ortaya çıkan demografik farklılıklar giderek belirginleşmektedir. Göçmenlerin yanısıra yerli azınlıklar da düşünüldüğünde, etno-kültürel ve dinsel farklılık olgusunun Avrupa için aslında çok normal bir olgu olduğu görülmektedir.

Günümüz Avrupa coğrafyasında her on kişiden yaklaşık iki kişinin göçmen olduğu bilinmektedir. Bu oranın Afrika ülkelerinde 70 kişiye 1 olduğu düşünüldüğünde Avrupa'nın demografik açıdan ne denli zengin olduğu görülmektedir.

Özellikle Batı Avrupa ülkeleri 2. Dünya Savaşı sonrası dönemde ortaya çıkan işgücü açığını kapatmak için 1950'lerden başlayarak çevre ülkelerden işgücü alımına başlamıştır. Göçmen işgücü genelde ağır çalışma koşullarının hâkim olduğu vasıfsız işlerde istihdam edilmiştir. Günümüzde giderek varlığını gösteren teknolojik yenilenme sonucu bu tür işyerlerinin ortadan kalkmasıyla birinci kuşak göçmenler büyük ölçüde işsizlik veya emeklilik yoluyla işgücü piyasasının dışına çıkmıştır.

Göçmenleri çocukları olan ikinci, üçüncü ve hatta dördüncü kuşaklar da genel olarak düşük eğitim ve vasıflılık düzeylerinden ötürü işgücü piyasasına ya işsiz olarak katılmakta ya da çoğunlukla vasıfsız veya yarı-vasıflı, güvencesiz işlerde çalışmaktadır. AB ülkelerinde günümüzde yaşanan

## AVRUPA BİRLİĞİ HAKKINDA MERAK ETTİKLERİNİZ

yabancı düşmanlığı, ırkçılık, İslam korkusu ve entegrasyon tartışmalarını bu bağlamda ele almak gerekir.

Ekonominin geçirdiği yapısal değişikliklere bağlı olarak istihdamda geleneksel sanayi dallarının payı azalırken, hizmetler sektörünün payı artmakta, buna paralel olarak nitelsiz işgücünün payı çok düşerken vasıflı olmak, istihdamın temel koşulu haline gelmektedir. Bir çok AB ülkesi yüksek sayıda işsiz varlığına rağmen işgücü piyasasında darboğazlar yaşamaktadır. Bu işgücü açığı kimi bölgelerde ve sektörlerde üretimi olumsuz etkilemektedir. Bu paradoksal durum hükümetleri dışarıdan yabancı işçi getirtmekten önce ülke içindeki işsizlik sorununun çözülmesi ve yerleşik işgücü potansiyelinden yararlanılması için çalışacakları yönünde beyanlara yöneltmektedir. Diğer yandan da bir dizi AB ülkesinde yüksek vasıflı işgücünün getirilmesi için neler yapılması gerektiği düşünülmekte, göçe ilişkin kapsamlı ve uzun vadeli bir yaklaşımın oluşturulmasına çalışılmaktadır. Sadece yüksek vasıflı işgücüne değil, yerli halkın yapmaya yanaşmadığı işlerde vasıfsız işgücüne de ihtiyaç vardır. Karar verme konumunda olanların açıklığa kavuşturmaları gereken husus ekonomik ve demografik nedenlerle hangi vasıflara sahip, hangi miktarda göçmenin ne kadar süre için alınacağıdır.

	Doğum Oranı (Her bin kişi için)	Ölüm Oranı (Her 1000 kişi için)	Nüfus artış veya azalış oranı	Net Göç	Toplam nüfus değişimi	Toplam Nüfus (x1000)
EU-25	10.5	9.7	0.7	3.7	4.4	461,507
Almanya	8.4	10.1	-1.7	1.2	-0.5	82,456
Fransa	12.6	8.8	3.7	1.7	5.4	60,892
Birleşik Krallık (İngiltere)	11.9	9.9	2.0	3.3	5.3	60,354
İtalya	9.9	10.4	-0.5	5.8	5.3	58,772
İspanya	10.9	8.8	2.1	15.0	17.1	43,781
Polonya	9.4	9.7	-0.3	-0.3	-0.7	38,148
Hollanda	11.6	8.4	3.1	-1.2	2.0	16,338
Yunanistan	9.4	9.2	0.2	3.1	3.3	11,112
Portekiz	10.5	9.7	0.8	3.9	4.7	10,579
Belçika	11.4	10.0	1.4	3.2	4.6	10,494
Çek Cumhuriyeti	10.0	10.5	-0.5	3.5	2.9	10,251
Macaristan	9.6	13.5	-3.9	1.8	-2.1	10,076
İsveç	10.4	9.9	0.5	2.7	3.2	9,040

AVRUPA BİRLİĞİ HAKKINDA MERAK ETTİKLERİNİZ

Avusturya	9.4	9.0	0.4	7.4	7.8	8,270
Danimarka	11.8	10.3	1.6	1.4	3.0	5,428
Slovakya	10.0	9.8	0.2	0.8	0.9	5,390
Finlandiya	11.0	9.2	1.8	1.7	3.5	5,255
İrlanda	15.3	6.5	8.8	11.4	20.2	4,193
Litvanya	8.9	12.9	-4.0	-3.0	-7.0	3,401
Letonya	9.3	14.2	-4.9	-0.5	-5.4	2,294
Slovenya	8.8	9.2	-0.5	3.6	3.1	2,004
Estonya	10.6	13.1	-2.5	-0.3	-2.8	1,343
Güney Kıbrıs	10.9	6.7	4.1	27.2	31.3	773
Lüksemburg	11.5	7.6	3.9	3.4	7.3	458
Malta	9.9	7.2	2.7	5.0	7.8	406
Bulgaria	9.0	14.6	-5.6	-1.8	-7.4	7,704
Romania	10.2	12.3	-2.1	-0.5	-2.5	21,604

**Tablo 1. AB’de Demografik Göstergeler (2006, Kaynak Eurostat)**

**I. Kale Avrupası (*Fortress Europe*)**

Özellikle 1980’li yılların soundan başlamak koşuluyla AB ülkelerinde göçmenlerin ve onların çocuklarının buldukları ülkelere ve toplumlara yeterince entegre olmadıkları, işsizlikle mücadele eden ülkelerin yerli haklarının işlerini ellerinden aldıkları, bu nedenle de yerli haklar ve siyasetçiler tarafından dışlanmaya başladıkları ve hatta yaşanmaya başlanan sosyo-ekonomik sorunların nedeni oldukları gibi bir takım tartışmaların ortaya çıktığı görülmüştür. Özellikle muhafazakâr siyasal partiler, gazeteler, televizyonlar ve önde gelen kişiler tarafından göçmenler giderek ötekilenmeye ve dışlanmaya başlamıştır. Benzeri tartışmaların Türkiye’nin Birliğe üyeliği bağlamında da sıkça Almanya, Fransa, Hollanda ve Belçika gibi ülkelerde dile getirildiğini de vurgulamakta fayda var.

Türkiye’nin Birliğe üyeliği durumunda milyonlarca Türkiyeli insanın Birlik ülkelerine göç edeceği şeklindeki önyargılı ve kasıtlı söylemlerin özellikle Türk göçmenlerin yaşadığı bazı ülkelerde ağırlık kazandığı bilinmektedir. Hâlbuki bu söylemin tersi yönde de bir söylem üretmek pekâlâ mümkündür. İspanya, Portekiz ve Yunanistan gibi ülkelerin Birliğe üyeliği ile Batı Avrupa ülkelerinde yaşayan ve çalışan İspanyolların neredeyse tamamı, Portekizli ve Yunanistanlıların tamamına yakınının kendi ülkelerine dönüş yaptıkları bilinmektedir. Aynı eğilimin Türkiyeli göçmenler açısından da geçerli

olacağı görülmektedir (Kaya ve Kentel, 2005). Avrupa'da yaşayan yaklaşık 5 milyon Türkiyeli göçmenin büyük ölçüde üyelik durumunda Türkiye'ye dönmesi sözkonusu olabilir.



**Farklı kültürler entegrasyon tartışmalarını gündeme getirmektedir**

AB ülkelerinde yaşanan bu tür olumsuz gelişmeler giderek AB'nin dış dünyadaki algılanma şeklini değiştirmiş ve AB'yi adeta Schengen Anlaşmasıyla (1985) iç sınırları kalkan ancak dış duvarları yükselen bir kale (*Fortress Europe*) olarak algılanmasına neden olmuştur. AB'nin 2000'li yılların sonunda yaşadığı finansal, toplumsal ve siyasal krizin özünde

kendi içine kapanma, dış dünyaya karşı şüpheli yaklaşım ve geleneksel siyasal kurumların asıl toplumsal sorumluluklarını unutma halleri yatmaktadır. Değişimin, dinamizmin, farklılıkların olmadığı, daima aynılığın ve türdeşliğin vurgulandığı toplumsal, ekonomik ve siyasal düzlemlerde duraganlık kaçınılmazdır.

## II. Entegrasyon Tartışmaları: Çokkültürcülük, Cumhuriyetçilik ve Kültürlerarasılık

Farklılıkların siyasal olarak yönetimi konusunda Avrupa Birliği ülkelerinde bugün önemli bir takım sorunlar yaşanmaktadır. Ulusal, etnik, dinsel ve kültürel farklılıkların yönetimi konusunda günümüz ulus-devletleri iki belirgin alternatif siyaset anlayışından birini benimsemek durumundadırlar: *cumhuriyetçilik* veya *liberal çokkültürcülük*. Cumhuriyetçi anlayış, farklılıklara referansla siyaset üretmek yerine, farklılıklar-üstü bir şekilde din, dil, ırk ve cinsiyet farkı gözetmeksizin siyasal yurttası milli eğitim yoluyla yaratmaya çalışır. İkiyüz yılı aşkın Fransız Cumhuriyetçi geleneği, Fransız



değerlerini benimsemeye hazır ve Fransa ulusal sınırları içinde bulunan herkesin Fransız yurttaşı olabileceğini vurgular. Cumhuriyetçi gelenek, yurttaşlığın milli eğitim yoluyla verilecek bir siyasal kimlik olduğunu vurgularken, vatana, devlete ve cumhuriyete birincil derecede sadakati gerektirdiğini düşünür (Üstel, 2004: 11-24).

Günümüz siyaset felsefesinde cumhuriyetçi anlayışa denk düşen yaklaşım çeşitlilik-üstü-bütünlük (*unity-over-diversity*) şeklinde formüle edilebilir. Cumhuriyetçiler farklılığa saygının, yurttaşlar arasında eşitliği sağlamak için gerekli olan bütünlüğü tehdit ettiğini hatırlatarak, çok-kültürlü bakış açısından kaynaklanan bölünmeler konusunda hassasiyet sergilerler. Etnik, dinsel ve kültürel gruplar söz konusu olduğunda, bu tür gruplara imtiyazlı “grup hakları”nın verilmesini doğru bulmazlar. Eğer cumhuriyetçi devlet tarafsızlık idealine sadık kalacaksa, azınlık gruplarına özel haklar tanınamayacağını ileri sürerler. Cumhuriyetçilerin öncelikleri, grup-merkezli çokkültürlülük ilkelerinin ötesinde bireysel haklara saygı temelinde çoğunluğun idaresine, yani bir tür *çeşitlilik-üstü-bütünlüğe* dayanır. Ancak, günümüzde Fransız cumhuriyetçi idealin asimilasyoncu bir hale büründüğü söylenebilir. Fransız uygarlık projesi, kültürel, dinsel ve ulusal açıdan farklı olan yabancıları dil, laiklik, modernizm, devlet-merkezilik, batı-merkezli evrenselcilik ve akılçılık yoluyla asimile eden bir yurttaşlık modeli olduğu yönünde önemli eleştirilere maruz kalmaktadır. Fransız Cumhuriyetçi geleneği ile Türk Cumhuriyetçi geleneği arasındaki paralellikleri yeniden sıralamaya gerek yoktur sanırım. Farklılıkları homojenleştiren, tek tip siyasal yurttaş yaratmayı amaç edinen, yer yer asimilasyonist ve yer yer segregasyonist cumhuriyetçi anlayış bugün itibarıyla her iki ülkede de önemli tehditlerle karşı karşıyadır. İlerleyen sayfalarda Avrupa Birliği entegrasyon sürecinde bu konuya yeniden dönülecektir.

Öte yandan çokkültürcülük anlayışı ise daha çok ‘çeşitlilik-içinde-bütünlük’ (*unity-in-diversity*) şeklinde formüle edilebilir. Bu anlayış, azınlık gruplarına kolektif hakların verilmesinin, söz konusu azınlık grubun üyelerinin bireysel özgürlüklere ulaşabilmeleri açısından önemli olduğunu iddia eder. Son yıllarda özellikle Batılı ülkelerde ideolojik açıdan farklı yerlerde duran pek çok grup tarafından eleştirilen çokkültürcülüğün daha ayrıntılı bir değerlendirmesini yapmakta fayda var. Amerika Birleşik Devletleri’nde Arthur M. Schlesinger ve Almanya’da Wilhelm Heitmeyer gibi diğer ülkelerin

muhafazakârları da, kültürel ve etnik farklılıkların kamusal alanda fazlasıyla görünür hale gelmesini ulusal bütünlüğe bir tehdit olarak algılamışlardır. Çokkültürcülük, onlara göre, bölünme riski taşıyan bir anlayıştır ve ivedilikle bu anlayıştan vazgeçilmelidir.

Öte yandan, daha liberal ve özgürlükçü eğilime sahip düşünürler de çokkültürcülüğe ilişkin kendi eleştirilerini getirmektedirler. Aşağıda daha ayrıntılı bir şekilde anlatılacak olan bu görüşün temsilcileri, çokkültürcülüğü neomilliyetçi bir yönetsellik aygıtı olarak değerlendirirler ve gruplar arasındaki etno-kültürel sınırları mutlaklaştırma riski taşıdığını ifade ederler. Çokkültürcülüğe ilişkin muhafazakârlardan gelen eleştirilerin kaynaklandığı noktaları



**Etnik azınlıklara 'kültürleştirme' yaklaşımları uygulanıyor**

anlamak çok kolay olsa gerek. Devlet merkezli, milliyetçi, etnosentrik ve asimilasyonist bir takım kaygılarla dile getirilen bu tür eleştiriler üzerinde durmak çok anlamlı olmasa gerek. Ancak liberallerden ve özgürlükçülerden gelen eleştirilerin gerekçelerini anlamak gerekiyor.

### III. Çokkültürcülüğün Eleştirisi

Bu bölüme iki farklı kavramsallaştırmaya işaret ederek başlamak istiyorum: *çokkültürlülük* ve *çokkültürcülük*. Bu iki kavram arasında belirgin bir fark olduğu söylenilebilir. *Çokkültürlülük* (*multiculturalität*), bir olgu veya vaka olarak farklı kültürlerin biraradalığına işaret eden antropolojik/sosyolojik bir kavram olarak kullanılırken, *çokkültürcülük* (*multiculturalism*) kavramı ise merkezi veya yerel siyasal iktidar tarafından uygulamaya konan bir ideoloji olarak kullanılabilir. Bu ayrım, 'bir olgu olarak çokkültürlülük' ile 'bir siyasal ideoloji olarak çokkültürcülük' arasındaki farkın altını çizmesi açısından oldukça anlamlıdır. Ortaya çıktığı şekliyle çokkültürcülük ideolojisi,

komüniter yaklaşımın bir ürünüdür. Çokkültürcülük ideolojisi de yurttaşlık ideolojisi gibi, ulus-devlet düzenini korumayı amaçlayan yeni tarz bir milliyetçiliktir (Kaya, 1999). Batıdaki şekliyle çokkültürcülük ideolojisi, önceden var olan ‘*kültürleştirme*’ (*culturalisation*) sürecini derinleştirmektedir. Bu süreç, etnik azınlıkların varlıklarının sadece folklorik açıdan kabul edilmesine, öte yandan bölüşüm ve paylaşım süreçlerinde dikkate alınmamasına yol açan bir süreçtir. Özellikle etnik azınlıkların maruz kaldıkları toplumsal eşitsizliğin yok sayılmasına yol açan ‘*kültürleştirme*’ tarzı yaklaşımlar, Batı Avrupa’da son dönemde yaygınlık kazanmıştır. Bu yaklaşım toplumsal eşitsizlik, dışlanma, ayrımcılık, ırkçılık ve diğer sınıfsal farklılıkların kültürel farklılıklara indirgenmesi sonucunu beraberinde getirir. Bu açıdan bakıldığında, Batı Avrupa’da varolan ‘çokkültürcülük’ ideolojisinin, toplumsal eşitsizliği kültürel farklılıkların bir sonucu olarak göstermeyi amaçladığı sonucuna ulaşmak mümkün olabilir.

Batılı olmayan kültürlerin bu tarz ‘çokkültürcülük’ ideolojisi çerçevesinde oluşturulan kuruluşlarda temsil edilmesi, bir anlamda bu kültürler ile ‘ev sahibi’ kültürler arasında yer aldığı varsayılan sınırların daha da derinleşmesine neden olur. Çokkültürcülük ideolojisi, kültürleri, birbirleriyle ilişkisi olmayan kompartmanlar şeklinde değerlendirir. Kültürleri kendi içlerinde birer bütün olan ve değişmeyen yapılar olarak değerlendiren çokkültürcülük ideolojisi, ayrıca kültürleri etnik gruplara ait birer meta olarak algılar. Bu şekilde yaklaşıldığında, etnik azınlık kültürlerinin folklorik niteliklerini ön plana çıkaran ‘çokkültürcülük’ anlatısının, önemli olumsuzlukları beraberinde taşıdığını görmek mümkün.

Çokkültürcülük anlatısının genellikle ‘olumlu’ bir uygulama olarak algılandığını söyleyen Amerikalı felsefeci John Russon, aslında çokkültürcülük ideolojisini yansıtan platformların ‘öteki’ kültürleri bireyin gözünde daha da ‘ötekileştirdiğini’ ve hattâ ‘egzotik’ kıldığını anlatmaktadır.

Bugüne değin, kamusal alan ile özel alan arasına konulan sınırlar sürekli olarak çoğunlukların azınlıklar üzerinde kurmaya çalıştıkları hegemonyayı sağlamlaştırmıştır. Diğer kültürlerle etkileşimde bulunmayan kültürler değişimden uzak kalırlar. Bu nedenle çokkültürcülük ideolojisi burada önemli açmazlarla karşılaşır. Bu açmazlardan biri azınlık kültürlerinin hemen hiç değişmeden folklorik birer kültürel miras olarak kalmaları tehlikesidir. Diğer

bir açmaz ise, azınlık ve çoğunluk kültürleri arasındaki iktidar ilişkisinin artarak devam etmesidir.

Çokkültürcülük ideolojisi, bireylerin kendilerini özgür bir şekilde ifade ediyor olma hissine kapılmalarını sağlar. Buna karşın, bireylerin politik ve ekonomik düzeyde üretim ve bölüşüm ilişkilerinde bir değişime gitme yönündeki taleplerinin önüne geçer. Diğer bir deyişle, çokkültürcülük ideolojisi insanlara siyasal haklar değil kendilerini kültürel açıdan ‘özgürce’ ifade edebilecekleri alanlar sağlar. Almanya’da yaşayan Türk azınlık gibi batıdaki etnik azınlıklar, günümüzde, çoğunluk toplumu karşısında siyasal mücadele yapmak yerine kültürel mücadele yapmaya daha fazla önem vermektedirler. Bunu yaparken de adeta toplumsal gerilim noktalarını azaltmaya çalışan ve varolan ulus-devlet düzenini korumayı amaçlayan yeni tarz bir milliyetçilik olan çokkültürcülük ideolojisinin dümen suyuna girmiş gibidirler. Bu ideolojinin dümen suyuna giren azınlıklar, kendilerini içinde buldukları yapısal dışlanmışlıktan kurtarmak için çalışmak yerine, devletin azınlıkların kamusal alanda temsil edilmeleri için ayırdığı kaynaklardan pay alabilmek amacıyla bütün enerjilerini bu yöne aktarma eğilimi gösterirler. Bu açıdan bakıldığında, çokkültürcülük uygulaması liberalizmin öngördüğü ‘çıkarcı grubu çoğulculuğu’ ile özdeş bir karakter sergiler.

Özetlemek gerekirse, çokkültürcülük, batıda 20. yüzyılın son çeyreğinde en popüler söylemlerden biri haline gelmiştir. Çokkültürcülük ideolojisi, azınlık kültürlerine kimliklerini müzik, festival, sergi, konferans v.b gibi etkinliklerle ifade edebilecekleri bazı platformlar sağlamayı amaçlar. Fakat çokkültürcü görüş son dönemlerde M. Russon, O. Radtke, R. Rosaldo ve A. Kaya gibi pek çok akademisyen tarafından eleştirilmektedir. Aslında, batılı-olmayan çeşitli kültürlerin müzik, plastik sanatlar ve seminerler aracılığıyla temsil edilmesi ‘batı ve geri kalanı’ şeklindeki sınıflandırmanın pekiştirilmesinden başka birşey değildir. Bu ‘egzotik ötekilerin’ kültürel oluşumlarının çokkültürlü alanlarda temsili, ‘ayrık’ olduğu söylenen kültürler arasındaki sınırları derinleştirir. Çokkültürcülük ideolojisi kültürleri bölümlere ayırma eğilimindedir. Bunun yanı sıra, kültürleri etnik gruplara bağlı, kendi içinde tutarlı, birleşik ve yapısal bütünlükler olarak kabul eder. Çokkültürcülük, kültür kavramını bir etnik grubun mülkiyeti olarak tözselleştirerek, kültürleri bağımsız birimler olarak şeyleştirime ve farklılıkları aşırı vurgulama riskini taşır.

#### IV. Kültürlerarasılık

Son dönemlerde, ‘çokkültürcülük’ söyleminin yerini ‘kültürlerarasılık’ söylemi almıştır. Kültürlerarasılık aslında kültürler arasında etkileşim ve alış-veriş gerektirir ve kültürleri sözde ‘ayrı’ alanlara hapsedmez. Kültürlerarasılık, ırkçılığa, yabancı düşmanlığına, milliyetçiliğe ve etnik-merkezçiliğe meydan okumayı amaçlar. Bu yaklaşım, çokkültürcü anlayıştan farklı olarak insanlar ve gruplar arasındaki farklılıklara değil ‘benzerliklere’ vurgu yapar. Bu nedenle kültürlerarası yaklaşım, belli ölçüde çokkültürcülüğün neden olduğu düşünülen toplumsal çözülmenin neden olduğu sorunların çözümünde yararlanılabilecek bir yöntem olarak ön plana çıkmaktadır. Özellikle eğitim alanında uygulamalarına rastladığımız kültürlerarası yaklaşım modelinin daha evrensel düşünen dünya yurttaşları yetiştireceğine inanılır. İnsanlar ve gruplar arasındaki karşılıklı etkileşimin kaçınılmazlığının altını çizen bu yaklaşım, antropolojik anlamda kültürlerin önceden tanımlanmış sınırlar içerisine hapsolünemeyeceğini bizlere hatırlatır. Kültürler, sürekli etkileşim ve alış-veriş sürecinde evrilirler.

#### Sonuç

Yurttaşlık konusu, özellikle yüzyılın son çeyreğinde yoğunluklu bir şekilde tartışılır hale gelmiştir. Bu tartışmanın yükselmesinin nedenleri, hızla artan küreselleşme rüzgârları, modern ulus-devletin maruz kaldığı merkezkaç kuvvetlerin sayıca artması ve kapitalizmin değişen dinamikleridir. Hızla örgütlenen ulus-ötesi yargı sistemleri (Avrupa Adalet Divanı, Uluslararası Tahkim Yasası vb.), uluslararası iş piyasası, evrensel insan haklarına saygı ve küresel ekolojik sisteme karşı sorumluluk gibi inisiyatifler, ulusal yurttaşların tabi oldukları modern ulus-devletin sınırlarını belirsizleştirmiştir. Bu nedenle, ulus-devlet birimleri artık kendi sınırları içinde yaşayan insanları mutlak bir iktidar ile yönetmeye muktedir değildirler. Bu küresel ölçekli sosyal değişimler karşısında pek değişmeyen ulusal yurttaşlık kurumu, günümüz toplumlarının medeni, siyasal, sosyal, kültürel ve ekonomik ihtiyaçlarına yanıt vermekten uzaktır. Sözgelimi, İkinci Dünya Savaşı sonrasında batıya göç eden işçilerin kapitalist sisteme dâhil edilmeleri, tikelci ve ‘ötekini’ dışlayan ulusal yurttaşlık yasalarının uygulanmaya konması nedeniyle, büyük ölçüde gerçekleşmemiştir. Burada sorulması gereken, kadınlardan eşcinsellere, fiziksel engellilerden etnik azınlıklara kadar pek çok azınlık grubunu siyasal-kamusal alana dâhil etmek için neler yapılabileceğidir. Bu soruyu yanıtlayabilmek için iki farklı

paradigmadan faydalanılmaktadır: neo-liberalizm ve komüniter yaklaşım. Neo-liberalizm yaklaşımından faydalanılması halinde, sosyal ve siyasal alanın yeni aktörleri (etnik ve kültürel azınlıklar) birbirinden bağımsız bireyler olarak değerlendirilmek zorundayken, komüniter yaklaşımın kullanılması halinde ise bu yeni aktörler gruplar halinde değerlendirileceklerdir. Ancak, önemli arazları olduğunu söylediğim bu her iki yaklaşımın içine düştüğü açmazlardan kurtulmanın yollarını aramamız gerekiyor.

Marshall'ın medeni, siyasal ve sosyal olmak üzere üç ekseninde oluştuğunu öne sürdüğü modern yurttaşlık kurumuna, günümüzde bir eksenin daha dâhil edilmesi gerektiği Tom Bottomore gibi pek çok yazar ve siyasetçi tarafından dile getirilmiştir. Kültürel haklar eksenini şekillendirebileceğimiz bu eksen, son yıllarda yoğun olarak gündeme getirilmiştir. Çokkültürlülük tartışmaları bu çerçevede ele alınabilir. Kültürel eksenin de yurttaşlık matrisine dâhil edilmesiyle, modernitenin getirdiği aynışma, homojenleşme, akültürasyon ve asimilasyon gibi olguların hükmünü yitirmeye başladığını görürüz. Bu kavramların yerini farklılık, heterojenlik, çokkültürcülük ve entegrasyon türü kavramlar almıştır. Ancak yaşanan gelişmeler, kültür eksenine gerek batılı ulus-devletler, gerek bu ülkelerde yaşayan azınlıklar tarafından belki de gereğinden fazla yatırım yapıldığını göstermektedir. Kültürelizm ve tözcülüğe yol açan bu yeni ideolojik eğilim -çokkültürcülük-, var olan yapısal ve sınıfsal farklılıkların giderek artmasına ve dezavantajlı yeni grupların (altsınıf) yaratılmasına neden olmaktadır.

Küreselleşme söylemiyle daha da derinleştirilen bu ekonomik sorunlar yumağı, medeni, siyasal, sosyal ve kültürel eksenler dışında beşinci bir eksenin yurttaşlık kurumuna dahil edilmesini gerektirmektedir: *ekonomik haklar eksenini*. Ekonomik haklar eksenini, özellikle toplumun alt katmanlarında bulunan bireylerin ekonomik haklarının güvence altına alınmasını sağlamak amacıyla oluşturulmalıdır.

Modern toplumun temel dayanağı olan 'güven' kurumunun tahsis edilmesinde birincil ödev devlete düşmektedir. Ancak, bunun yapılabilmesi için bazı önemli anayasal engellerin bir an önce ortadan kaldırılması gerekmektedir. Bilindiği üzere, anayasalar, devletin gücünü sınırlayan, bireyin hak ve özgürlüklerini tanımlayan, iktidarın tek elde toplanmasını engelleyen, çoğulculuğu benimseyen ve hukukun üstünlüğünü savunan *toplumsal sözleşme* metinleridir. Ancak, halen yürürlükte bulunan 1982 Anayasası, devletin gücünü sınırlayacak yerde hak ve özgürlükleri sınırlamış ve bunları âdeta istisnalar

haline getirmiş, halka güvensizliği ruhuna içselleştirmiş, yargı birliğini ve bağımsızlığını örselemiştir. Dolayısıyla, Türkiye’de ‘güven’ kurumunun tahsis edilebilmesi için varolan bu anayasal açmazların giderilmesi ve siyasal (kamusal) ekseninde, bireysel hak ve ödevlere vurgu yapılarak, yurttaşlık kurumunun ön plana çıkarılması gerekmektedir. Türkiye’de yoksul ile varısl arasında hızla artan eşitsizlik sorunu bu yolla çözümlenebilir ve ‘yoksulluk okyanusları üzerine refah adalarının inşa edilmesi’ kısmen engellenebilir. 2001 yılından bu yana Ulusal Program çerçevesinde yapılan anayasal ve yasal değişiklikler bu yönde atılan önemli adımlardır.

Görünen o ki, 1999 Helsinki Zirvesi ile derinleşerek ve genişleyerek ilerleyen demokratikleşme dalgası Türkiye’nin önüne yeni bazı açılımlar sunacaktır. Azınlıkları, farklılıkları, çeşitliliği, dinselikleri ‘ulusal güvenliğe’ karşı bir tehdit olarak algılamayan, toplum içi diyalogu ön planda tutan, katı ve aynılaştırıcı Cumhuriyetçi yurttaşlık anlayışı ile birlikte bütünlüğü belli ölçüde gözardı edebilen Çokkültürcü modelin ötesinde alternatif bir yurttaşlık modeli geliştirmeye çalışan ve 19. yüzyılın sonlarından buyana içine gömüldüğü ‘güvenlik’ söyleminden kurtulabilen Türkiye kendi bölgesi için ve dünya için gelecekte önemli bir model oluşturabilir.

### **Kaynakça**

Üstel, Füsun (2004). *Makbul Vatandaşın Peşinde: II: Meşrutiyetten Bugüne Vatandaşlık Eğitimi*. İstanbul: İletişim, 2004.

Kaya, Ayhan ve Ferhat Kentel (2005). *Euro-Türkler: Türkiye ve AB Arasında Köprü mü, Engel mi?* İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Kaya, Ayhan (1999). ‘Türk Diasporasında Etnik Stratejiler ve ‘Çok-KÜLTÜrlülük’ İdeolojisi: Berlin Türkleri’, *Toplum ve Bilim*, No. 82 (Güz).

### **Web Kaynakları**

<http://www.migrapolis-deutschland.de/index.php?id=1054>

<http://www.sde.org.tr/userfiles/file/AVRUPANIN%20KENDINE%20DONEN%20SILAHI.pdf>

<http://entoen.nu/veelkleurignederland/tr>



## 2. 1 Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası

*Defne Erzene Bürgin*

**Anahtar Sözcükler:** Ortak Tarım Politikası, Topluluk Tercihî İlkesi, Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA), Kırsal Kalkınma, Delors Planı, 1988 Reformu, MacSharry Reformları, Gündem 2000

Avrupa Birliği'ne (AB) üye ülkelerin tarım politikalarını; siyasal ve ekonomik anlamda bütünleştiren Ortak Tarım Politikası, belirlenen ortak fiyatların korunması amacıyla oluşturulmuş çeşitli kurallar çerçevesinde işleyen geniş kapsamlı bir mekanizmaya sahiptir.

Ortak Tarım Politikası (OTP) AB bütçesinin yarısına yakın bir kısmını kapsamakta, AB mevzuatının önemli bir bölümü tarım konularından oluşmakta ve AB bürokrasisini en fazla meşgul eden politikalar arasında yer almaktadır. AB tarımı, OTP uygulanmadan önceki yıllarda kendi kendine yeterli olmaktan uzak, birçok üründe dışa bağımlı yapıda iken, bugün bu politikanın ulaştığı başarı ile dünyanın en büyük üreticisi ve ihracatçısı konumuna gelmiştir. Bu nedenle OTP, AB'nin ilk ve aynı zamanda en başarılı ortak politikası olarak nitelendirilmektedir.<sup>8</sup>

### I. Ortak Tarım Politikasının Tarihsel Gelişimi

#### A. Neden Ortak Tarım Politikası'na İhtiyaç Duyulmuştur?

AB'nin kuruluş yıllarında ortak bir tarım politikasına ihtiyaç duyulmuş olmasını üç temel madde ile açıklayabiliriz:

### 1. Gıda Yetersizliklerinin Önüne Geçilmesi

İkinci Dünya Savaşı yıllarında ve sonrasında Avrupa kıtasında çok ciddi bir sorun olarak ortaya çıkan gıda yetersizlikleri, stratejik bir düzenleme olarak, Ortak Tarım Politikası'nın oluşturulmasında önemli bir etken olmuştur. Dışa bağımlılığın azaltılması gerektiği konusunda ortak fikir birliğine varılmıştır. Topluluk ülkeleri, vatandaşlarının gıda ihtiyacının Topluluk içinden

<sup>8</sup> Türkiye Tarımının AB OTP'sine Uyumu, Bayraç, N., Yenilmez, F., [www.e-konomet.net/wp-content/dosyalar/ortaktarim.pdf](http://www.e-konomet.net/wp-content/dosyalar/ortaktarim.pdf)



karşılanabilmesi için gerekli çalışmaları başlamıştır.

## **2. Tarımda Çalışan Kesimin Gelir Düzeyinin Korunması ve Artırılması**

Tarım ürünlerinin fiyatlarının hayat standartlarında belirleyici olması; Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kurucuları



**Tarım**

olan Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg'un tarım politikaları ve pazarlarını bütünleştirmeleri ihtiyacını doğurmuştur. 1960'lı yılların başında söz konusu 6 ülkede tarım sektöründe çalışanlar, aktif nüfusun beşte birine denk düşmekteydi. O dönemde nüfusun bu kadar önemli bir bölümünü oluşturan bir kesimin gelir düzeyinin korunması ve artırılması gerekliliği, OTP'nin hayata geçirilmesinde rol oynayan unsurlardan biri olmuştur.

## **3. Piyasa Mekanizmaları Arasındaki Farklılıkların Giderilmesi**

Ortak Tarım Politikası'nın uygulanmasından önceki dönemde Avrupa ülkelerinin ulusal tarım politikaları tarımsal yapılarına göre farklılıklar göstermekteydi. Değişik müdahale ve koruma araçlarıyla oluşturulan piyasa mekanizmaları arasındaki farklılıkların giderilmesinin ancak ortak ve tek bir politika etrafında birleştirilmesi ile sağlanabileceğinin görünmesi de OTP'nin oluşumunu hızlandıran etkenlerden biri olmuştur.

### **B. OTP'nin Amaçları ve İlkeleri**

OTP'nin kuruluşunda ki amaçları ve ilkeleri maddeler halinde özetlemek gerekirse;

#### **1. Amaçları**

- üretim standartlarını ve tarım teknolojisini geliştirmek,
- tarımsal üretim araçlarının etkili kullanımını sağlamak,
- Avrupa'daki tarımsal üretimin verimliliğini artırmak,

- piyasalarda istikrarı sağlamak,
- ürün arzının güvenliğini sağlamak
- tarımdaki en önemli faktörlerden biri olan işgücünün optimum kullanımını sağlamak
- geçimini tarım sektöründen sağlayan kesimlerin gelirini artırmak,
- tüketicilere daha gerçekçi ve uygun fiyatlar sunmak,
- tarım ürünleri fiyatlarını bütün üye ülkelerde eşitleyerek, fiyatların üye ülkeler arasında haksız rekabete yol açmasının önüne geçmek

## 2. OTP'nin İlkeleri

**Tek Pazar İlkesi** ile tarım ürünlerinin OTP kapsamında üye ülkelerde serbest dolaşımı amaçlanmıştır. Üye ülkelerin birbirleriyle gerçekleştirdikleri ticaretin gümrük vergileri, kotalar ve benzeri engellerle kısıtlanamayacağını anlatan bu ilke, söz konusu engellerin ortadan kaldırılmasıyla tarım ürünlerinde bir tek pazar oluşturulmasını hedeflemektedir. Pazarı bir bütün olarak ele alan bu ilke, birlik genelinde aynı ürünlere aynı fiyatların uygulanmasını öngörmektedir. İlke olarak ortak fiyatlar, piyasada arz ve talep tarafından belirlenmektedir. Ancak uygulamada, ortak pazar düzenlemeleri, ortak fiyatları desteklemeye yönelik müdahale önlemlerini de içermektedir.

**Topluluk Tercih İlkesi** ile hedeflenen, Topluluk içi piyasalarda ve Topluluk sınırlarında, üye ülkeler tarafından üretilen tarım ürünlerine öncelikli bir rejim uygulamaktır. Böylelikle üçüncü ülkelerde üretilen ürünlere karşı Topluluk üyesi ülkelerin ürünlerine tercih tanınmakta ve Topluluk tarım sektörü korunmaktadır. Böylelikle, birlik ucuz fiyatlı ürünlerden ve dünyadaki fiyat dalgalanmalarından korunmuştur.

**Mali Dayanışma İlkesi**, diğer iki ilke çerçevesinde uygulanacak olan ortak politika doğrultusunda yapılacak harcamaların, ortaklaşa oluşturulan bir bütçeden ve AB üyesi ülkelerin tamamının katkısı ile karşılanmasını hedeflemektedir. Topluluk bütçesi içinde 1962 yılında oluşturulan özel bir fon ile mali sorumluluğun ortak paylaşımı sağlanmıştır. Oluşturulan Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA) ile OTP giderleri karşılanmaktadır.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası, İktisadi Kalkınma Vakfı, [www.ikv.org.tr/pdfs/0b08abbf.pdf](http://www.ikv.org.tr/pdfs/0b08abbf.pdf)

### C. OTP'nin Yönetimi

Ortak Tarım Politikası'nın karar alma sürecinde Birlik, üye devletler üzerinde diğer politikalarda olmadığı kadar yetki sahibidir. Birlik, OTP'nin fiyat ve pazar mekanizmalarının belirlenmesinde yetki sahibi iken, tarım sektörüne dair vergilendirme ve çiftçilerin sosyal güvenliği gibi konular üye ülkelerin yetkisi dahilindedir. Kararların alınması sürecinde yasa taslaklarının hazırlanması, piyasaların denetlenmesi ve gerekli olduğunda değişikliklerin yapılması Avrupa Komisyonu'nun sorumluluğu altındadır. Komisyon genel olarak OTP'nin günlük işleyişini takip etmekte ve bunu yaparken de üye ülkelerin ilgili sektörde uzmanlaşmış kamu görevlilerinden oluşan İdari Komiteler tarafından desteklenmektedir.<sup>10</sup>

AB'nin Ortak Tarım Politikası'na dair zorunlu harcamaların miktarı ve içeriğine ilişkin son kararlar Avrupa Konseyi'ne bırakılmıştır. Avrupa Parlamentosu'nun, OTP'nin karar alma sürecindeki yetkisi, diğer ortak politikalardaki rolü ile karşılaştırıldığında daha sınırlıdır. Konsey, Komisyon'dan gelen yasa tasarıları hakkında Avrupa Parlamentosu'na danışmak zorundadır. OTP ile ilgili nihai kararlar Konsey'de nitelikli oy çoğunluğu ile alınmaktadır.<sup>11</sup>

Birliğin kurumsal çalışma kapsamı içerisinde, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Komisyonu ve Adalet Divanı yasama/yürütme gücündeki temel organlardır. Ekonomik ve sosyal komite (ESC), çeşitli danışma komiteleri, Daimi Temsilcilikler Komitesi (COROPER) ve Özel Tarım Komitesi (SCA) temel organlara yardımcı olan teknik ve tavsiye organlarıdır.



**Meyvecilik**

### D. Tarımın Ortak

<sup>10</sup> [www.europadigital.de/text/dschungelbuch/polfeld/agrar](http://www.europadigital.de/text/dschungelbuch/polfeld/agrar)

<sup>11</sup> [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/comit/comi\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/comit/comi_en.pdf)

**Finansmanı Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu (FEOGA)**

OTP'nin finansmanı AB bütçesi içinde yer alan Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA) tarafından yürütülmektedir. 1962'de imzalanan 25/1962 sayılı tüzük ile FEOGA'nın kurulması kararlaştırılmıştır.<sup>12</sup> Fonun kuruluş amacı, tarım arz ve talebini denkleştirmek, fiyat politikasını düzenlemek ve ürün fazlalarını anlamak için gerekli harcamaları yapmaktır. FEOGA kurulduğundan bu yana Topluluk bütçesinden en fazla pay ayrılan fondur. Oluşturulduğu ilk yıllarda Topluluk bütçesinin %90'ını teşkil eden FEOGA'nın payı yıllar içinde düşürülmeye çalışılmıştır.

FEOGA harcamaları başlangıçta yıllar itibariyle hızla artmıştır. Çünkü Ortak Piyasa Düzenlemelerinden alınan ürünlerin sayısı gittikçe artmıştır. Yeni ülkelerin katılımı ile bütçeye gelen yük artmış, tarımsal üretimdeki artışlar çeşitli yeni harcama kalemleri yaratılmasına yol açmıştır. Zaman içinde tarım ürünleri fiyatlarında kaydedilen yükselme ve yeni yardım yöntemlerine başvurulmaya başlanması da masrafları arttıran diğer bir etken olmuştur. FEOGA Garanti ve Yönlendirme Bölümü olmak üzere iki bölümden oluşur.

**AB'de Bütçe ve Tarımsal Harcamaların Gelişimi**

Yıllar	Bütçe (Milyon Euro)	Tarımsal Harcamalar (Milyon Euro)	%
1965	766	287	37,47
1970	3385	3167	93,56
1975	5817	4404	75,71
1980	15857	11607	73,20
1985	27867	20413	73,25
1990	44063	28919	65,63
1995	75438	40272	53,38
2000	93792	41738	44,50
2005	117526	50431	42,91

(European Commission, 2007, Directorate-General for Agriculture, <http://ec.europa.eu/agriculture/>)

E. Kırsal Kalkınma Konusunda Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine Uygulanan Üyelik Hazırlık Programı SAPARD

Aday ülkelerde OTP ile ilgili mevzuatın uygulanmasına katkı sağlanması ve aday ülkelerin tarımsal sektör ve kırsal alanların sürdürülebilir adaptasyonu

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/fin/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/fin/index_fr.htm)

için öncelikli ve özel problemlerin çözülmesi için kurulmuştur. Sapard fon kriterleri ise tarımsal nüfus, toplam tarım alanı, kişi başı GSYİH (satın alma gücü) ve kırsal alanların özel durumlarıdır.

AB'ye 2000 yılında aday konumunda olan ülkelerin SAPARD bütçesinden aldıkları yardım, SAPARD'ın tanımında da belirtildiği gibi ülke ve nüfus büyüklüklerine göre dağıtılmıştır. Bu ülkeler Polonya, Romanya, Bulgaristan, Macaristan, Litvanya, Çek Cumhuriyeti, Letonya, Slovakya, Estonya ve Slovenya'dır.

Sapard tedbirleri 9 alt grupta toplanabilir. Bunlar:

- Tarımsal ve Balıkçılık Ürünlerinde İşleme ve Pazarlamanın İyileştirilmesi (%26)
- Tarımsal İşletmelere Yatırım (%22)
- Kırsal Altyapının İyileştirilmesi ve Geliştirilmesi (%21)
- Ekonomik Faaliyetlerin Geliştirilmesi ve Çeşitlendirilmesi (%11)
- Ormancılık (%5)
- Tarım-çevre (%2)
- Teknik destek (%1)
- Üretici Grupları (%1)
- Diğer (%9)

#### F. Üyelik Öncesi Yardım Paketi (IPA)

IPA mevcut dış finansal yardım araçlarının (Phare, Ispa, Sapard, Cards) yerine kurulmuş üyelik öncesi tek çerçeve yardım paketidir. Uygulama süresi 2007-2013 yıllarını kapsar. Uygulama 2 Anex'den oluşmaktadır. Anex 1'de potansiyel aday ülkeler olan Arnavutluk, Bosna Hersek, Sırbistan ve Makedonya yer alırken, Anex 2'de Türkiye ve Hırvatistan bulunmaktadır. IPA beş bölümden oluşur. Bunlar:

- Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapının Kurulması
- Sınırlar Arası ve Bölgesel İşbirliği
- Bölgesel Kalkınma
- İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi
- Kırsal Kalkınma

Kırsal Kalkınma Bölümü Sapard yaklaşımı esas alınarak AB Yeni Kırsal Kalkınma Fonu'nun uygulama ve yönetim kurallarına uyumunun sağlanması içindir. Bu bölümdeki tedbirler şunlardır:

- Çiftliklere yatırım ve AB standartlarının oluşturulması
- Tarım ve Balıkçılık ürünleri işleme ve pazarlamasına yatırım ve AB standartları
- Kırsal altyapı
- Ekonomik aktivitelerin çeşitlendirilmesi
- Üretici grupları
- Tarım-çevre ve hayvan refahı (pilot uygulama)
- Lider yaklaşımı
- Eğitim
- Teknik Destek

## II. Ortak Tarım Politikasında Reform Çalışmaları

OTP'nin reformu tartışmaları OTP'nin oluşumuyla birlikte başlamış ve farklı yaklaşımlarla süregelmiştir. OTP esasen 50'li yılların sonlarındaki problemleri çözmek için oluşturulmuştu. Bu sorunlar, OTP kapsamındaki uygulamalarla 1980'li yıllara gelindiğinde büyük ölçüde çözüme kavuşurken, bu kez OTP'nin kendisi giderek büyüyen bir sorun olmaya başlamıştır.

### A. Mansholt Planı 1968

İlk reform çalışması 1968 yılında Mansholt Planıdır. Alınması gereken önlemler şu şekilde sıralanmıştır:

- Arz ve talep dengesini yeniden kurmak ve pazarlara istikrar kazandırmak amacıyla 5 milyon hektar tarım toprağında ekimden vazgeçilmesi;
- Modern üretim tekniklerinin en verimli biçimde kullanılmasına imkan verecek modern tarım işletmelerinin kurulması; ve
- Tarımda çalışan nüfusun azaltılarak faktörlerin optimal kullanımının sağlanması.

Mansholt Planı Topluluk üreticileri tarafından büyük tepkilerle karşılandı. Bunun üzerine dört yıl süreyle uygulamaya konulmayan ve yeniden gözden geçirilen bu plan, başlangıçta hedefinden çok şey kaybederek 1972 yılında bir seri yönerge olarak uygulama alanı buldu.

Mansholt Planından sonra 1970'li yıllara tarımsal yapıyı iyileştirici önlemler alınmış, ki buna en güzel örnek 1973 Ortak Tarım Politikasının İyileştirilmesi Raporudur. Raporda, gelir dağılımının çarpıklığı ve üretim fazlalıklarının yarattığı sorunlar ortaya konup, bu sorunlara çözüm getirilmesi için birtakım önlemlerin alınması öngörülmüştür. Fakat aynı yıllarda patlak veren petrol krizi nedeniyle söz konusu rapor ile öngörülen amaçlara ulaşılamamıştır.

#### B. Yeşil Kitap (Green Paper) 1985

1985'de hazırlanan Yeşil Kitap'ta öngörüldüğü gibi üretimin ve tarımsal harcamaların kısılması yönünde bir politika belirlenmiştir. Green Paper'da özetle şu görüşlere yer verilmektedir: Uluslararası ilişkilerde OTP uygulamasından kaynaklanan sorunların azaltılması bir istek olarak ortaya konmaktadır. OTP harcamalarına üreticilerin katkısını sağlamak amacıyla, bazı ürünlerde ortak sorumluluk vergisi uygulanmalıdır. Fiyat politikasından olumsuz şekilde etkilenecek küçük işletmelere doğrudan çeşitli yardımlar yapılmalıdır. OTP'nin reformunda, birtakım bürokratik zorunlulukları getirecek kota gibi önlemler yerine, fiyat düzenlemeleri daha etkili olacaktır. İlk aşamada sınırlı bir fiyat destekleme politikası, uzun dönemde ise tarım sektörünün dinamik ve etkili olabilmesi diğer sektörlerle birlikte tarım sektöründe de pazar ekonomisi koşulları uygulanmalıdır.

#### C. Delors Planı 1987

Rapora göre, topluluğun bozulan müdahale sisteminin düzeltilerek gerçek kimliği olan kısa dönemde denge sağlama özelliğine yeniden kavuşturulması gerekmektedir. Bunun içinde arz ve talebe göre oluşan pazar fiyatları daha fazla dikkate alınmalı ve tarım ürünleri fiyatları dünya fiyatlarına yaklaştırılmalıdır.

Rapor 1984 yılından itibaren hemen hemen tüm ortak piyasa düzenlerinde üretimde ve bütçe harcamalarındaki artışları sınırlamak üzere en az bir

düzenleyici mekanizmasının uygulamaya konulduğunu, ancak bütçe düzenleyicileri de dahil alınan bütün önlemlere rağmen 1987 yılında hala önemli miktarda ve değerlerde stok bulunduğunu belirtmektedir. 1987 yılı itibarıyla güçlendirilerek uygulamaya konulan düzenleyici mekanizmaların başlıcaları şunlardır: üretim kotaları, üretim garanti eşikleri, işlenen ürünlere konan garanti eşikleri, müdahale eşikleri ve ortak sorumluluk sistemidir.

#### D. 1988 Reformu

İlk olarak, 1984 yılında, FEOGA garanti harcamalarının %40'ını oluşturan süt ürünleri sektörüne kota uygulaması getirilmiş ve bu uygulama başarılı olmuştur. 1988 yılında ise sığır, dana eti ve hububata yönelik harcamaların giderek artması, İspanya ve Portekiz'in üyeliği ile Akdeniz ürünlerinin bütçeye getirdiği yük, dünyada tarım ürünlerinin fiyatlarının düşmesi ve AB ihracat maliyetlerinin yükselmesi kapsamlı reformları gerektirmiştir.

Bu reform çerçevesinde, FEOGA garanti harcamalarının, 1992 yılına kadar yılda en fazla %1.9 artması ve bütçe kaynaklarının artırılması ile OTP'nin AB bütçesindeki payının azaltılması hedeflenmiş, bu sistemin aşırı üretimle bozulmasını önlemek amacıyla arz-talep dengesini sağlamaya yönelik bütçe dengeleyiciler oluşturulmuştur. Her bir ürün için, üretimin önceden saptanan eşiği aşması durumunda verilen desteğin otomatik olarak azaltılması öngörülmüştür. Ancak, bu eşiklerin aşılması durumunda Konsey'in bütçenin dengelenmesi için yapması gereken fiyat indiriminden kaçınması nedeniyle 1988 reformlarının etkisi zayıf olmuş ve stok birikimi engellenememiştir.<sup>13</sup>

#### E. MacSharry Reformları 1992

1991'de iç ve dış baskılar sonucunda hazırlanan Mac Sharry reformu 1992'de uygulamaya konuldu. MacSharry'nin (MacSharry Komisyonunda tarımdan sorumlu komiserdi) reform önerisi 21 Mayıs 1992 tarihinde Lizbon Zirvesinde Topluluk Tarım Komisyonunda kabul edilmiştir. Bunda ekonomik nedenlerin yanı sıra politik beklentiler de rol oynadı. Doğu Avrupa'da komünist sistemin çökmesi reformun nedenleri arasında sayılabilir.

13 SCADPlus: Common agricultural policy:beginnings to the present day, <http://europe.eu.int/scadplus/printversion/en/lvb/104000.htm>



MacSharry reformları ile bazı ürünlerde destek fiyatları indirilmiş, söz konusu fiyat indiriminden doğacak gelir kaybının telafi edilmesi için üreticilere doğrudan ödeme yapılması öngörülmüş, ekonomik-sosyal bütünleşmenin hızlandırılması ve toprağın daha rasyonel kullanımını sağlayarak kırsal alanların daha dengeli bir biçimde kalkındırılmasının sağlanması amacıyla yapısal alanda tedbirlerde öngörülmüştür. Tarım politikalarında çevre ve kırsal kalkınma politikaları artan bir önem kazanmıştır.

MacSharry Reformları sayesinde üretim fazlaları bir ölçüde azalmış ve Topluluk fiyatları dünya fiyatlarında yaklaşıp da, AB'nin yeni genişleme sürecinde karşılaşacağı sorunlara çözüm bulunması ve Dünya Ticaret Örgütü'nün yeni tur müzakerelerinde (Millenium Round) AB'nin elinin güçlendirilmesi için, bir revizyona daha ihtiyaç duyulmuştur. Bu kapsamda Gündem 2000 (Agenda 2000) ile tarım sektörüne yeni düzenlemeler getirilmiştir.

#### F. Gündem 2000 (Agenda 2000)

MacSharry reformlarına rağmen, OTP'nin uygulamasında yaşanan sıkıntılar sonucu, Aralık 1995 Madrid Zirvesinde konseyin isteği üzerine komisyon tarafından hazırlanan ve 21. yüzyılda AB'nin karşılaşacağı sorunları belirleyerek, çözüm önerilerini içeren Gündem 2000 metninde OTP reformlarının devamı niteliğinde bir dizi reforma yer verilmiştir. 1997 yılında hazırlanan ‚Gündem 2000‘, 1999 yılında yürürlüğe girdi. Gündem 2000 ile yeni 10 üyenin katılımı öncesinde desteklerin kapsamı bir kez daha sınırlandırılmış ve 2006 yılına kadar OTP harcamaları büyük ölçüde sabitlenmiştir. Gündem 2000'le MacSharry reformları derinleştirilmeğe çalışıldı. Telafi anlayışıyla yapılan doğrudan ödemeler doğrudan gelir desteğine dönüştürüldü.<sup>14</sup>

Yine Gündem 2000 çerçevesinde, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin kırsal ve tarımsal kalkınmalarına yardımcı olmak ve uyum sürecini kolaylaştırmak amacıyla ‚Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programları (SAPARD)‘ adı altında özel bir mali destek programı oluşturulmuştur.

#### G. OTP'nin Ara Dönem Değerlendirmesi ve 2003 Reformları

14 Europe's Agenda 2000, Strengthening and widening the European Union, Draft of Commission information brochure for the general public on Agenda 2000, Priority Publications Programme 1999, X/D/5, Final Version)

Son olarak AB ülkeleri, Gündem 2000 reformlarının uygulamasının dönem ortalaması değerlendirmesinde Haziran 2003 veya Landmark ya da Fischler reformu olarak adlandırılan ve OTP'da öncekilere göre çok daha köklü değişiklikleri öngören bir reform paketi üzerinde anlaşmışlardır. Bu reform paketi AB'nin tarımsal destekleme sistemini kökten değiştirecek niteliktedir.<sup>15</sup> Ara dönem değerlendirmesi, Konsey'e ve Avrupa Parlamentosu'na sunulan bir bildiri şeklinde hazırlanmıştır. Bunun amacı OTP'nin gidişatı hakkında bir tartışma başlatmak ve diğer AB kurumları, ulusal ve bölgesel otoriteler ve geniş oranda sivil toplum örgütleri arasındaki görüş alışverişlerine olanak sağlamaktır. Komisyon'un amacı, doğrudan ödemelerin bir gelir yardımı olarak aktarılmasının daha da yaygınlaştırılması ve desteklerin daha basit ve şeffaf olmasıdır. Bir diğer öneri, OTP'nin ikinci ayağı olarak kırsal kalkınmanın güçlendirilmesidir.

2004 ve 2005 yılında da devam eden bu reform dizisi piyasaya yönelmeyi, tüketicinin tercihlerini, kırsal gelişmeyi ve çevre konularını öne çıkarıyor.<sup>16</sup> AB, Tarım Bakanları AB üye ülkeleri için 2013 yılına kadar uygulanacak olan sıkı bütçe programına uyulması amacıyla bir de finansal disiplin mekanizması geliştirdi. Bu disiplin iki aşamada, 2004-2006 ve 2007-2013 on yıllık süre için öngörüldü.<sup>17</sup>

#### H. OTP ve Genişleme

Genişlemenin AB tarımı üzerinde çok önemli etkileri olmuştur. 7 milyon olan AB tarımsal nüfusu 11 milyona, kullanımdaki tarımsal alan 130 milyondan 178 milyon hektara çıkmıştır.

Genişlemenin tarım açısından eski üyelere etkisi; tarım üretim yapısı ve politikalarda değişim ek bütçe harcamalarıdır. Yeni üyelere etkisi ise, üstlenilen taahhütler, AB-15 karşısında varlığını sürdürme sorunları, rekabet

15 Europe's Agenda 2000, Strengthening and widening the European Union, Draft of Commission information brochure for the general public on Agenda 2000, Priority Publications Programme 1999, X/D/5, Final Version)

16 Commission of the European Communities, 2004. Achievements in Agricultural Policy Under Commissioner Franz Fischler 'Period 1995-2004', [http://europe.eu.int/comm/agriculture/publi/achievements/text\\_en.pdf](http://europe.eu.int/comm/agriculture/publi/achievements/text_en.pdf)

17 European Commission, 'CAP reform continued: EU agrees on more competitive and trade friendly tobacco, olive, cotton and hops regimes', <http://europe.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/521&format=HTML>

gücünü arttırma zorlukları, ama buna karşılık büyüyen pazar ve tarımsal gelişme imkanı, yeni standartlara uyumdur. <sup>18</sup>

AB'nin genişleme süreciyle birlikte AB toplam alanının %90'ının kırsal alan oluşturur hale gelmiştir. Nüfusun yaklaşık %50'si kırsal alanda yaşamaktadır.

Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonu'nun 2005 yılının Haziran ayında birlikte gerçekleştirdiği toplantıların sonunda; özellikle bölgeler ve bölgesel farklılıkların azaltılması, ekonomik ve sosyal altyapının geliştirilmesi, kırsal kesimden kentsel alana akan göçlerin mümkün olduğunca azaltılması için kırsal alanda, dağlık bölgelerde yaşayan nüfusun yaşam koşullarıyla ilgili çalışmalar yapılması ve kırsal kalkınma programlarının uygulamalarına aktif katılımın gereği yönünde kararlar çıkmıştır.

### Sonuç

OTP uzun çalışmalar sonucunda oluşturulduğu için AB'nin en sağlam ve en önemli politikasıdır. AB, bu politikayı iç ve dış negatif etkilere karşı korumak için gerekli tüm önlemleri almaya çalışmıştır.

Avrupa Birliğinin en eski ortak politikası tarım sektöründe başladığından ve ortak bir bütçeyle yönetildiğinden birikmiş kuralları en kabarık alandır. Yakın gelecekte ve daha sonra kuralların yeniden değişmesi ve daha da artması bekleniyor.

OTP pazar, fiyat politikaları ve yapı politikası ekseninde oluşturulmuş, daha sonra yapı politikaları yerine kırsal kalkınma politikası geliştirilmiştir. OTP'nin oluşum nedenleri yetersiz üretim ve tarımdaki yapısal sorunlar, zaman içinde OTP'nin kendisi üretim fazlası ve bunun yarattığı parasal yük nedeniyle bir sorunlar yumağı oluşturmuştur. Topluluk içi ve üçüncü ülkelere baskıları, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) kuralları ve dünyada ve toplulukta gelişmeler OTP'nin ağırlıklı politika araçlarının da değişmesine yol açmıştır. Altılar döneminde ortak fiyatlar, dokuzlarda ise üretim artışı ve yapısal iyileştirmeler öne çıkmaktadır. İrlanda'nın ekonomik ve tarımsal yapısı katılım döneminde diğer üye devletlerdekine göre geridir, ancak İngiltere'nin desteği ile iyileştirme sağlanmıştır. 10'lar döneminde yükselen harcamalar ve stoklar, on ikilerde ise reform arayışları gündeme gelmiştir.

18 Kelch, D., and M. A., Normill., 2004'CAP Reform of 2003-2004', S.8 , [www.ers.usda.gov](http://www.ers.usda.gov)

On beşler dönemi daha sıkı bir mali disiplini beraberinde getirir. Bu dönemde tarımsal üretime yönelik yardımlar çevre koşullarının iyileştirilmesi koşuluna bağlanarak üretimde de kısıtlamaya gidilmiştir. Yirmi beşlerde ise yardım-üretim bağının kesilmesi gerçekleşmiştir.

Ortak Tarım Politikası üyeler arasında sürekli bir pazarlık sonucu oluşmuştur. Her aşamada bazı uygulamalardan hoşlanmayan üye ülkeler olmuştur. Çıkar çatışması gözlemlenmiştir. Diğer önemli bir değişiklik de piyasalara yapılan müdahale destekleri tek doğrudan gelir desteğine dönüşürken kırsal gelişme politikalarının giderek önem kazanmasıdır. Bu artan önemin gerekçeleri arasında genişleme vardır. Yeni üyelerin yeniden yapılanabilmesi için öngörülen artık kırsal gelişme politikalarıdır. Yakın gelecekteki ortak tarım politikası artık tek ödeme ve kırsal gelişme olarak özetlenebilir.

Ortak Tarım Politikasına geçiş sürecinde zaman içinde değişmektedir. Başlangıçta hemen hemen hiçbir ülke tarım politikasının gereklerini hemen uygulayarak üye olmamıştır. Örneğin Yunanistan, Portekiz, İspanya tam üye olduktan uzun yıllar sonra Ortak Tarım Politikasına uyum sağlayabilmişlerdir. Başka deyişle bu politikaya uyum güçlüğü aday ülkelerin tam üyeliğini engellemiştir. Değişimin diğer bir kaynağı AB'nin genişlemesidir. Örneğin 2003 yılı reformlarının en önemli gerekçesi Birliğe yeni üyelerin katılmasıdır.

AB'nin genişleme süreciyle birlikte AB toplam alanının %90'ının kırsal alan oluşturur hale gelmiştir. Nüfusun yaklaşık %50'si kırsal alanda yaşamaktadır. Bu hala OTP'nin Avrupa Birliği için büyük önem taşıdığı başka bir göstergesidir. Her ne kadar OTP'de zamanla bütçe kısıtlamalarına gidilse de; genişleme ile beraber OTP'nin başka bir kolu olan Kırsal Kalkınma ve Çevre Politikaları'na daha önem verilmeye başlanmıştır. Bu da Avrupa Birliği ülkeleri açısından verilmiş doğru bir karardır. Ama bundan sonra ki dönemde, OTP'de gerçekleştirilen maddi kısıtlamalardan Türkiye gibi AB'ye aday olan ülkeler, eski aday ülkelere nazaran daha dezavantajlı bir pozisyonda olacaklardır. Türkiye'nin bu açıdan OTP'nin reformlarını ve OTP'de alınacak yeni kararları çok yakından takip etmesi, gerekli stratejileri önceden geliştirmesi gerekmektedir.

**OTP'nin başarıları şu şekilde özetlenebilir:** İhracat artışı sağlanmış, üretim ve verim artmış, tarımda çalışan nüfus azalmış ve gençleşmiştir. Diğer çiftçilere aktarılan arazilerle var olan işletmeler büyümüş, küçük çiftçiler

## AVRUPA BİRLİĞİ HAKKINDA MERAK ETTİKLERİNİZ

rekabet edemeyerek silinmiş, ama kalan işletmeler modernleşmiştir. Ayrıca örgütlenme artmış, üretici gelirleri yükselmiştir. Mesleki eğitime tabi tutulan çiftçilerin bilgisi artmış, başka alanda eğitilen o nüfusa o alanda iş kurması için düşük faizli krediler verilmiş, bununla tarımdaki nüfus azaltılıp, başka alanlara kaymıştır. Kayıt sistemi ciddi temellere oturtulmuştur. Üretim deneni çeşitlendirilmiş; çevre koruma, bitki ve hayvan sağlığı, gıda hijyeni sağlanmıştır.<sup>19</sup>

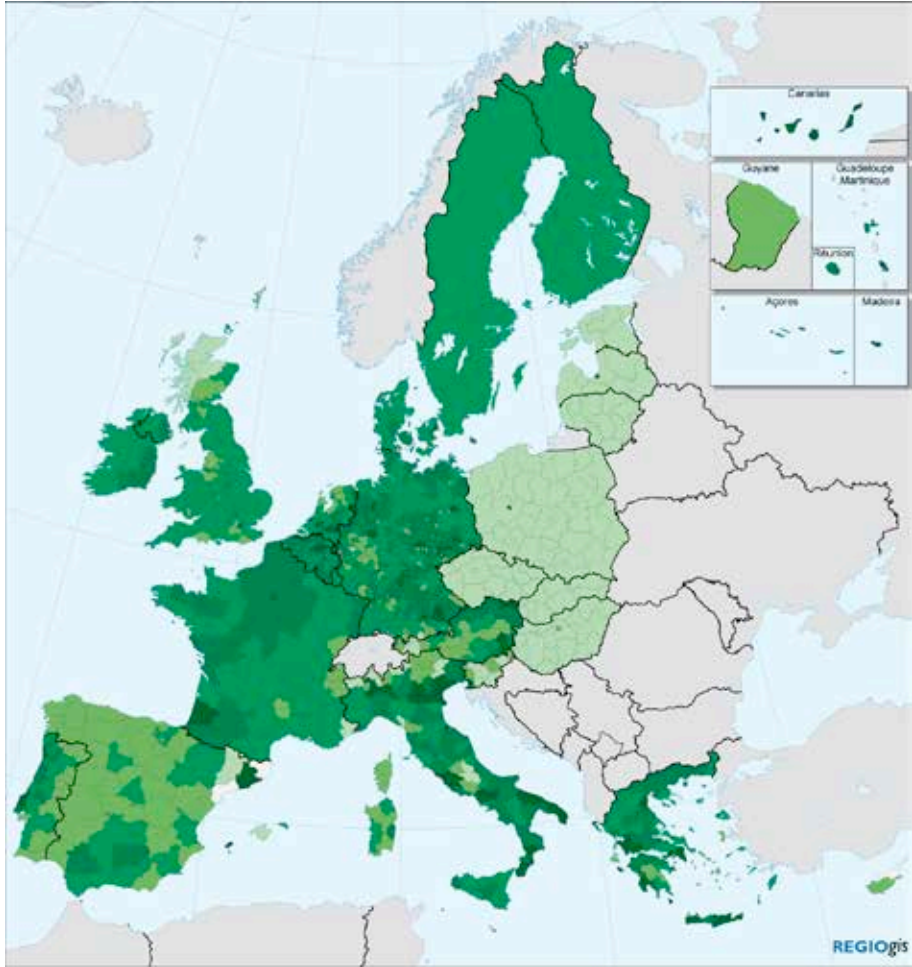
Karikatür:

<http://www.pixton.com/es/comic/3ko6etlx?l=th/>

---

19 Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası, Eraktan,G., AB Konferansları Sunum Özeti, [www.tarim.gov.tr](http://www.tarim.gov.tr)

## AVRUPA BİRLİĞİ HAKKINDA MERAK ETTİKLERİNİZ



### 3.4 CAP Pillar 1 – EAGF expenditure per UAA, 2000–2006

Euro (total 2000–2006) per ha of UAA (2007)



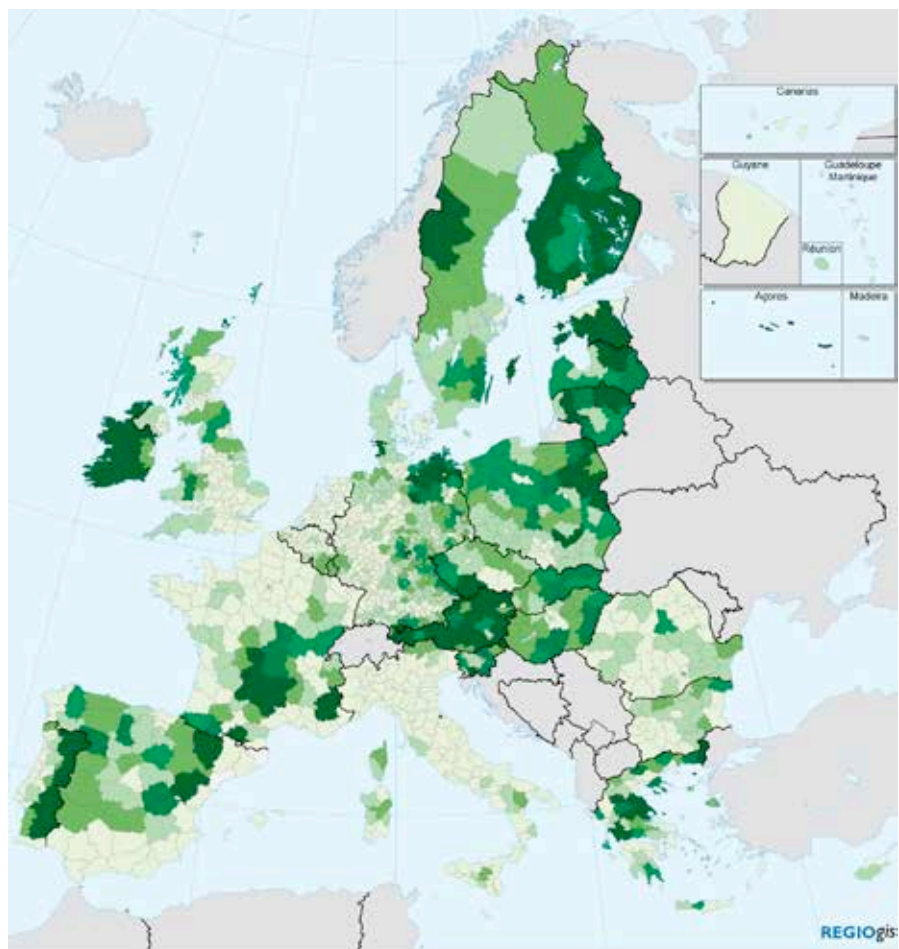
UAA = Utilized Agricultural Area  
Note: Bulgaria and Romania not applicable

Source: "Study on employment, growth and innovation in rural areas" (2010) managed by DG AGRI; map data developed by GfR. The project is still on-going and the final results are expected to be published in the course of 2011.

0 500Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

## AVRUPA BİRLİĞİ HAKKINDA MERAK ETTİKLERİNİZ



### 3.5 CAP Pillar 2 – EAFRD expenditure per head, 2007–2009

Euro (total 2007–2009) per inhabitant (2007)



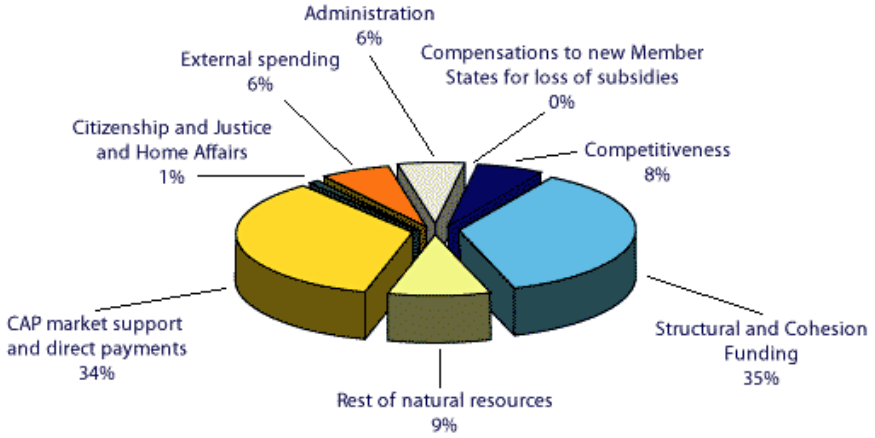
Source: "Study on employment, growth and innovation in rural areas" (2010) managed by DG AGRI; map data developed by OIR. The project is still on-going and the final results are expected to be published in the course of 2011.

0 500 Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries



### Make-up of EU budget 2007-2013



Source: The National Archives

<http://collections.europarchive.org/tna/20080205132101/www.fco.gov.uk/servlet/Front%3Fpagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1140684784880>



## 2. 2 Avrupa Birliği Bölgesel Politikası

*Nihal İncioğlu ve Burç Beşgöl*

**Anahtar Sözcükler:** Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Bölgeler Komitesi, Avrupa Sosyal Fonu, Uyum Fonu, Avrupa Teritoryal İşbirliği, İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS/NUTS).

Avrupa Birliği'nin bölgesel politikasının temeli 1993 yılının Kasım ayında yürürlüğe giren giren Maastricht Antlaşması ile atılmıştır. Bölgesel politika, ekonomik ve sosyal uyumu hedefler. Bunun için de geri kalmış bölgelerin modernleştirilmesi ve bölgeler arasındaki kalkınma seviyeleri arasındaki dengezsizliklerin düzeltilmesi gerekir. Bu yolda, Birlik içinde dayanışma şarttır.

Bölgesel politikanın özünde bulunan dayanışma yoluyla, AB ülkeleri arasında dengeli bir gelişme ve her AB vatandaşı için eşit fırsatların oluşması teşvik edilir. Dolayısıyla bölgesel politika, AB'nin hedefleri olan iktisadi ve sosyal bütünleşmenin de bir aracıdır.

Dayanışmanın asıl amacı, Birlik içindeki en yoksul vatandaşların hayat standartlarının yükseltilmesidir. Standartların yükseltilmesi için bu vatandaşların yaşadıkları bölgelerdeki altyapının iyileştirilmesi ve bu vatandaşlara istihdam sağlanması gerekir. Bunun için kaynak, daha varlıklı olan bölgelerden temin edilir. (Europa, 2010) Bu kaynakların dağıtımı, yapısal ve uyum fonlarını (bkz: Tablo 1) kullanan çeşitli mali operasyonlar aracılığı ile gerçekleştirilir. Buradaki 'uyum' kavramı, tüm yapısal fonların ve bölgesel politikanın temelinde yer almaktadır.

Tek Avrupa Senedi (1986) ile kullanılmaya başlanan 'uyum' kavramı, Birlik içindeki dengeli bir gelir dağılımının, Birlik'in tüm vatandaşlarının menfaatine olduğuna işaret eder. Uyum, hem devletlerin kendi içindeki bölgeler arasında hem de devletler arasında aranmaktadır. Bu şekilde, AB üye devletleri arasındaki iktisadi bütünleşmenin önü açılmaktadır.

Günümüzde bölgesel politika, uyum kavramı ile o kadar içli dışlı hale gelmiştir ki bu politika, uyum politikası adıyla da anılabilmektedir.

AB bütünleşmesini her zaman desteklemiş olan Komisyonun genel bir şikayeti, Avrupa kamuoyunun bölgesel politikanın başarılarından bihaber oluşudur. Bu gerçek, Avrobarometre'nin ölçümlerinde görülmektedir. AB vatandaşlarının sadece üçte biri, yaşadıkları yerel bölgelerde AB ile ortaklaşa yürütülen projelerden haberdar olduklarını söylemektedir (The Gallup Organization, Hungary). Bilgisizliğin bir sebebi, genelde başarı sağlanan bölgesel politika benzeri alanlara medyanın ilgisizliği olabilir.

Oysa bölgesel politika hem manen hem de maddeten önemlidir. Maddi olarak, bölgesel politika harcamaları AB halklarının günlük hayatlarını, temiz su imkanlarından yeni ulaşım altyapılarına ve istihdam oluşturulmasına kadar uzanan projelerle zenginleştirmektedir. Manevi olarak ise bölgesel politika Birlik halklarına, içinde yaşadıkları devletin ve kendilerinin yalnız olmadığını, bir birliğin içinde yer aldıkları duygusunu vermektedir. Bu şekilde AB vatandaşlarının AB'ye olan aidiyetleri pekişmektedir.

Bu alanda bir Birlik politikası oluşturulması yönünde ilk defa 1960'larda girişimlerde bulunan Komisyonun çabalarında bu manevi fikrin de yattığı görülmektedir.

Politikanın manevi amacının ne derece gerçekleştiğinin ölçümü zor olmakla birlikte, maddi başarısı, Birlik'e 1973 senesinde katıldığında gayri safi yurtiçi hasılası (GSYİH) Birliğin ortalamasının % 64'üne denk gelen İrlanda'nın bugün en varlıklı üyelerden biri haline gelmiş olmasına bakılarak kısmen anlaşılabilir.

Günümüzde bölgesel politikanın hedefi, benzer başarıların, Birlik'e son genişleme dalgaları ile katılmış yeni üyelerin hayat standartlarının en kısa zamanda Birlik'in ortalamasına yükseltilmesidir.

### I. Bölgesel Eşitsizliğin Nedenleri

Bölgesel eşitsizliklerin muhtelif nedenleri vardır. Coğrafi engeller, uzun ya da kısa dönemli sosyal ve ekonomik değişimler, bu sebeplerin başlıcalarıdır. Özellikle Birlik'e yakın zaman önce katılan ülkelere özgü bir etmen de, bu ülkelerin uzun yıllar merkezden planlanmış sosyalist ekonomilerinin günümüze yansımalarıdır. Tüm bunların genel neticesi, sosyal yoksunluk, düşük kaliteli okullar, yüksek işsizlik ve yetersiz altyapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bütünleşmenin kendisi de bölgeler arasındaki eşitsizlikleri artırmaktadır. Bu

eşitsizlikler eski üye devletlerde daha çok merkez ile çevre, kırsal ile kent ve yeni ile eski sanayi kesimleri arasındayken, yeni üyelerde başkent ile taşra, kırsal ile kentsel ve doğu ile batı arasındadır (Keating, 2006: 151).



## II. AB'de Bölgeler ve Bölgesel Politikanın Tarihi

Geri kalmış bölgelerin desteklenmesi ihtiyacına, Avrupa bütünleşmesinin başından beri dikkat çekilmiştir. Bununla birlikte günümüzdeki şekliyle bir AB politikası olarak bölgesel politikanın ortaya çıkışı, politikanın, 1987 yılında yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi'nde bir hedef olarak gösterilmesine dayanır. Elbette bu tarihe kadar ilgili alanda bir Birlik politikasının oluşturulması yolunda girişimler olmuştur. İlerleyen bölümde, bölgesel politikanın, tarihsel arka planı çerçevesinde gelişimi, öncelikleri, dayandığı temel ilkeler ile amaç ve hedefleri anlatılacaktır.

### A. Bölgelerin Öneminden Bölgesel Politikaya: 1957-1988

Bölgesel politikanın uygulamadaki nüveleri, 1950'lerde Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu bünyesinde, ekonomik bunalım içindeki bölgelerde sınai dönüşüm ve mesleki eğitim için sağlanan kaynaklarda görülmektedir. Benzer şekilde Ortak Tarım Politikası çerçevesinde çiftliklerin, bu çiftliklerde kullanılan ekipmanların ve tarım metotlarının iyileştirilmesine yönelik fonlar oluşturulmuştur (McCormick, 2008: 175-6). Avrupa Sosyal Fonu (ASF, 1958) ile Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (EAGGF, 1962), bölgelere kaynak aktarımı yönünde kullanılmıştır. Ancak bu fonların kullanımında, Birlik, üye devletler ve bölge temsilcilerinin içinde yer aldığı bir karar süreci



bulunmamaktadır. Üye devletler bu fonları, kendilerinin belirledikleri bölgelere, uygun gördükleri hedefler çerçevesinde ve miktarda dağıtmaktaydı. Dolayısıyla bu dönemde görülen, yetkinin sadece üye devletlerde olduğu, bölgesel özelliklere sahip bir politikadır.

Bölgelerin ve bu bölgelerin önceliklerinin tespitinin üye devletlerin takdirine bırakılması zaman içinde bir sorunu beraberinde getirmiştir. Üye devletler, bölgelerin ihtiyaçlarından ziyade ulusal olan siyasi ve ekonomik çıkarlarını korumaya yönelmişlerdir (McCormick, 2008). Bu durumu aşmak isteyen Komisyon'un 1969'da, bölgesel bir kalkınma fonunu da içerecek bir bölgesel politika oluşturulması yönündeki teklifi, üye devletlerce desteklenmemiştir. 1973 yılında Komisyon, bölgesel dengesizliklerin, sürekli ve dengeli bir ekonomik genişlemeyi, ekonomik ve parasal birliği, ve ortak pazarı tehdit eden bir engel olduğunu savunmuştur. Komisyonun önerilerinin kısmen uygulanması 1975 yılında mümkün olacaktır (McCormick, 2008: 175-6).

Tam bu noktada, bölgesel politikanın gelişiminde önemli rol oynayan iki dinamikten biri olan genişlemeden (diğeri derinleşme) bahsetmemiz yerinde olacaktır. Genişleme dinamiğine örneğimiz, 1973 yılında Topluluğa üye olacak İngiltere'nin durumu olacaktır. Bu tarihte İngiltere'nin bazı bölgelerinde sınai gerileme görülmektedir. Bu yüzden İngiltere, Ortak Tarım Politikası'na yönelik harcamaların ağırlıklı olduğu Topluluk bütçesinde yeni harcama kalemlerinin oluşturulmasını talep etmiştir. İngiltere'yi bir anlamda tatmin edecek "daha dengeli ve adil" bir bütçe için 1975 yılında **Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF)** oluşturulmuştur.

Ancak fon, bölgeler seviyesinde değil, her ülke için belirlenen kotalar dâhilinde tahsis edilecektir (Allen, 2010: 231). Dolayısıyla fon, bölgelerin

ihtiyaçlarını karşılamaktan ziyade üye devletlerin genişlemeyi sindirmesini kolaylaştıracak bir telafi mekanizması olacaktır. Bu uygulamanın temelden değişmesi, 1988 yılında bölgesel politikada yapılacak bir dizi reform ile mümkün olacaktır. Yine de Komisyon'un bölgesel politikayı bir AB politikası haline getirme çabaları ilk meyvesini 1979'da vermiş, ABKF'nun %5'lik diliminin, ulusal kotalar dışında tutularak bölgelere aktarılması Komisyon'un tasarrufuna geçmiştir.

Genişleme dinamiğinin bölgesel politika üzerindeki etkisini, Yunanistan, Portekiz ve İspanya'nın Topluluk üyeleri olması sürecinde de görürüz. Fon miktarlarının artırılması yönündeki mevcut taleplere yeni üyelerinkiler de eklenmiştir. Buna mukabil, fonlara daha çok katkıda bulunan ülkeler, fonların daha verimli kullanımı için Topluluğun kontrolünün artırılması yönünde talepte bulunmuşlardır. Bu doğrultuda, ABKF, iki tip program ile yeniden yapılandırılmıştır. Bunlardan birincisi, maliyeti yalnızca Topluluk tarafından karşılanacak olan ortak programlar, diğeri de maliyetini Topluluk ve ilgili üye devletlerin beraber üstlenecekleri Topluluk çıkarına olan ulusal programlar'dır. Topluluk çıkarına olan ulusal programlar, alacakları ödeneği garantilemek isteyen üye devletleri, Komisyonun tercihlerini benimseme konusunda teşvik etmiştir. Dolayısıyla bölgesel politika, bir Topluluk politikası olarak güçlenmiştir. (Neal, 2007: 174-5).

#### B. Reformlar ve bir Topluluk Politikası olarak Bölgesel Politika: 1989-1993

Tek Avrupa Senedi'nin Ekonomik ve Sosyal Uyum Başlığı, yapısal fonların "netleştirilmesi ve rasyonelleştirilmesi" ihtiyacına işaret etmiştir. Bu durum, bölgesel politikayı etkilemekte olan diğer dinamik olan derinleşme dinamiğine örnek teşkil eder. Bazı üye devletler 1988 reformları ile tek pazar'ın yol açacağı maliyetten şikâyet etmişlerdir. Bu devletlerin zararlarını



tazmin için bölgesel politikaya ayrılan fonların miktarı, hâlihazırdakinin iki katına çıkarılacaktır. Bu dönemde genişleme dinamiği de işleyecek, 1990'da iki Almanya'nın birleşmesini kolaylaştırmak için bölgesel fonlarda 1991-1993 yıllarını kapsayan ilave bir kaynak oluşturulacaktır. (Allen, 2009: 19).

Bu dönem iç pazarın işleyişini geliştirme ve üye devletlerin bölgesel politikalarının koordinasyonunu sağlamada uyum kavramı öne çıkmıştır. Bölgesel eşitsizliklerin giderilmesinde, yapısal fonlara ilaveten Avrupa Yatırım Bankası'nca verilecek krediler kullanılmıştır (Allen, 2009: 18). Koordinasyonun güçlenmesi amacı ile var olan fonlar tek çatı altında toplanmıştır.

Bölgesel fonları kendi ulusal "kayıplarının" tazmini yolunda bir mekanizma olarak algılayan ve dolayısıyla bunları gerçekten ihtiyaç içindeki bölgelere aktarmayan üye devletler, 1988 reformları sonucunda bu alışkanlıklarını değiştirmeye başlayacaklardır. (Neal, 2007: 173; ve Keating, 2006: 146). Günümüzdeki bölgesel politikanın temellerini atan bu reformlar, Komisyon, üye devletler ve bölgelerin daha yakın çalışmalarını da teşvik edecektir.

### C. Bölgesel Politikanın Yerleşikleşmesi: 1994-1999

Maastricht Antlaşması, üye devletlerin bütçe açıklarını dizginlemek için uyum fonu adında yeni bir mali araç oluşturmuştur. Yeni fon, Birlik GSYİH ortalamasının %90'ının altında kalan üye devletlerdeki ulaşım ve çevre altyapısına dair yatırımlarda kullanılacaktır. Bu durum bize bir sefer daha derinleşme dinamiğinin bölgesel politika üzerindeki etkisini göstermekte olup İspanya, Portekiz, Yunanistan ve İrlanda'nın Parasal Birliği kabulünü kolaylaştırmak için yapılan bir değişikliği gösterir. Genişleme dinamiği de kendini göstermiş, Birliğe yeni üye olacak İsveç ile Finlandiya'nın nüfus yoğunluğu düşük olan kuzey bölgelerinin istifadesi için yeni bir hedef oluşturulmuştur.

Maastricht'in bölgesel politikaya bir diğer katkısı, yerindenlik ilkesi çerçevesinde, bölgesel yetkililere daha fazla söz hakkı vermek amacıyla **Bölgeler Komitesi** (*CoR, Committee of Regions*) adlı kurumu oluşturmasıdır (McCorrick, 2008: 176). 1994-1999 yılları için planlanan mali destek, 1993'deki seviyesinin iki katına çıkarılmıştır.

### D. Son Genişleme ve Bölgesel Politikanın Bugünü: 2000-2013



Bu dönemde genişleme dinamiği bir sefer daha bölgesel politika üzerindeki etkisini göstermiş, yeni üyelerin hemen tüm bölgeleri, yapısal fonların Hedef 1 statüsünden faydalandırılmıştır. Birliğe katılmaya hazırlanan ülkeler için de, katılımları öncesinde bir takım bölgesel politika araçları oluşturulmuştur. Polonya ve Macaristan için 1989 yılında oluşturulan PHARE programı 1990'larda diğer aday ülkeleri de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Birliğe katılan yeni üyelerin, eski üyelere nispetle yoksul olmaları, bölgesel harcamaların yeniden düzenlenmesini ve yapılandırmasını gerektirmiştir. Son genişlemelerle Birliğe üye olan ve nüfusları toplam Birlik nüfusunun çeyreğini bile oluşturmayan 12 devlete 2007-2013 yılları arasında, bölgesel politikaya ayrılan toplam fonun %51'i aktarılmış olacaktır. Dolayısıyla bölgesel politikanın başarılı olması yolunda bir takım kavramların vurgulanması gerekmiştir. Bunlar, yakınsama, rekabet edebilirlik ve işbirliği kavramları olup topluca, uyum kavramına vurgu yapmaktadır.

2006 reformları hükümetlerin, 7 yıllık plan dönemlerinde kullanılacak AB desteğini yönlendirecek Topluluk Stratejik Kılavuz İlkeleri ile uyumlu Ulusal Stratejik Referans Çerçevesi hazırlamalarını mecbur tutmaktadır. Hükümetlerin bir diğer mecburiyeti, AB tarafından desteklenen programların bölgesel politika ve Lizbon Hedefleri'ne katkısını yıllık ve üçer yıllık raporlarla değerlendirmektir. Yeni üyeler hukuki olarak Lizbon Hedefleri'nden muaf tutulmuş olsalar da hedeflere uyum yönünde çaba sarf etmeleri beklenmektedir (Baun ve Marek, 2008: 7-9).

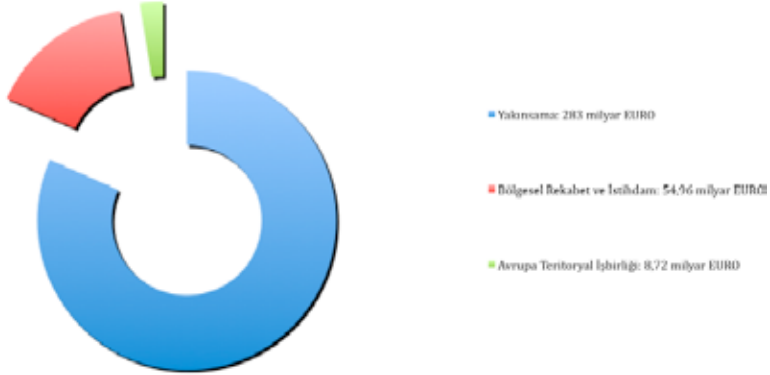
Birliğin güncel uyum politikasının hedefinde Orta ve Doğu Avrupalı üyeler ile diğer AB üyelerinin "özel ihtiyaç" sahibi bölgeleri bulunmaktadır. Para, dört farklı kaynaktan toplanmaktadır. Bu kaynaklardan birincisi, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'dur. Genel olarak altyapı, inovasyon ve yatırım amaçlı programları kapsayan bu fon, AB'nin en yoksul bölgeleri için kullanılmaktadır. Bir diğer fon olan **Avrupa Sosyal Fonu**, mesleki eğitim projeleri ile istihdam destekleyici programlar için oluşturulmuştur. Tüm üye devletler ABKF ve ASF'den yararlanabilirler. **Uyum Fonu** olarak adlandırılan üçüncü fon, çevre ve ulaşım altyapılarına ilaveten yenilenebilir enerjinin geliştirilmesi için kullanılmak üzere yeniden tanımlanmıştır. Halen GSYİH'sı AB ortalamasının %90'ının altında kalan ülkelerin yararlanabildiği bu fondan

günümüzde 12 yeni üyeye ilaveten eski üyelerden sadece Portekiz, Yunanistan ve İspanya yararlanabilmektedir.

2006 yılında yürürlüğe giren ve 2013'e kadar bölgesel politika harcama ve uygulamalarını içeren reformlar uyarınca yapısal fonların hangi hedefler doğrultusunda kullanılacakları yeniden düzenlenmiştir. Yeni Hedefler, "Yakınsama," "Bölgesel Rekabet ve İstihdam" ve "Avrupa Teritoryal İşbirliği" başlıkları altında oluşturulmuştur. Günümüzde, yaklaşık 350 milyar € ile 2007-2013 AB bütçesinin yaklaşık %36'sını oluşturup en büyük ikinci harcama kalemi haline gelmiş olan bölgesel politika harcamalarının çoğunluğu, Yakınsama hedefi çerçevesinde, GSYİH'sı Birliğin ortalamasının %75'inin altında kalan bölgelere gitmektedir. Bu hedef için ayrılan miktar, tüm fonlardaki toplam mali kaynağın %81,5'ini oluşturup hemen hemen her üç AB vatandaşından birinin hayatını direkt olarak etkilemektedir.

**Tablo 2**

**Hedefler doğrultusunda 2007-2013 Bölgesel Politika Harcamaları**

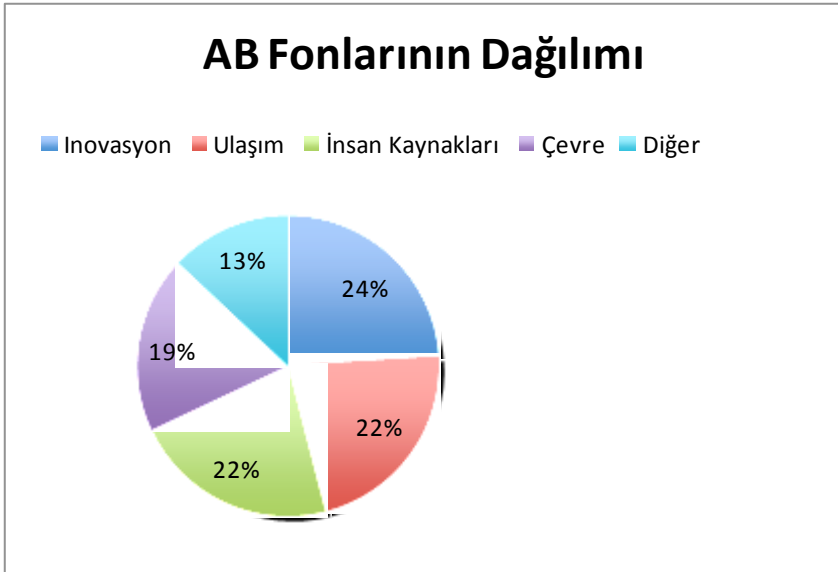


Harcamalar, bu bölgelerdeki altyapının geliştirilmesine, ekonomik ve insani potansiyelin artırılmasına yöneliktir. Günümüzde bu bölgeler 27 AB ülkesinin 18'inde yer almakta olup, yeni üyelerin hemen tüm bölgeleri ile İtalya'nın güneyi, Almanya'nın doğusu, Yunanistan, Portekiz ve İspanya'nın büyük bir kısmı ile İngiltere'nin bazı bölgelerini kapsamaktadır. Yakınsama



hedefi için ayrılan fon miktarının %25'ine yakın bir bölümü de uyum fonu'na ayrılmıştır. Öte yandan, inovasyon ve araştırma, sürdürülebilir kalkınma ve az gelişmiş bölgelerindeki iş eğitimleri için bölgesel fonlardan tüm AB ülkeleri istifade edebilmektedir. Harcamaların küçük bir bölümü de sınır-aşırı ve bölgeler arası işbirliği projelerine ayrılmaktadır.

Tablo 3



Yakınsama hedefinde yer almayan diğer bölgeler, tüm fonlardaki mali kaynağın %16'sına yakın miktarının tahsis edildiği bölgesel rekabet ve istihdam hedefinde yer almaktadırlar. Bu hedefin iki yolla güdülmesi söz konusudur. Birincisi, inovasyon ile bilgi toplumunun teşviki, girişimcilik ve çevrenin korunması aracılığıyla ekonomik değişim için kalkınma planlarının hazırlanması. İkincisi de işgücünün şartlara uyum sağlaması yönünde desteklenip insan kaynaklarına yatırım yapılarak daha fazla sayıda ve daha iyi iş imkânlarının sağlanmasıdır. Bu hedeften, 27 AB ülkesinde 314 milyon kişinin yaşadığı 168 bölge etkilenmektedir.

Lizbon Antlaşması'nın kabulü ile birlikte bölgesel politikanın iktisadi ve sosyal uyum amaçlarına Teritoryal uyum da eklenmiştir. Bu alandaki çaba

özellikle kentsel, ardından da kırsal alan için önem arz etmektedir. Komisyon bu alandaki uyumun bölgesel politikanın Avrupa vatandaşlarına daha yakın hale getirilmesi amacını taşıdığını vurgulamaktadır. (European Commission Directorate-General for Regional Policy, 2010). Teritoryal uyumun gerçekleşmesi yönünde belirlenen **Avrupa Teritoryal İşbirliği** hedefi, ortak yerel ve bölgesel girişimler, entegre bir teritoryal kalkınmayı amaçlayan ulus-aşırı işbirliği vasıtalarıyla sınır ötesi işbirliğine ve bölgelerarası işbirliği ile tecrübe alışverişine vurgu yapmaktadır. Tüm fonlardaki toplam kaynağın % 2,5'inin ayrıldığı bu hedeften etkilenecek AB nüfusu, toplam nüfusun yaklaşık % 38'ine denk gelmektedir (European Commission, 2010).

Sonuç olarak, bölgesel politika AB'nin vazgeçilmez bir politikası haline gelmiştir. Yine de Birliği ulaşmak istediği hedeflere ne derece yakınlaştırdığı tartışma konusu edilmektedir. Bu politikanın ne kadar gerekli ya da ne derece başarılı olduğunu konu edinen çalışmalar olmakla birlikte bu çalışmaların incelediği faktörlere (ekonomi, istihdam, sosyal devlet, vb.) göre cevaplar da değişmektedir. Bölgesel ya da devletlerarası farklılıkların, serbest pazarın doğal bir sonucu olduğu ve az gelişmiş bölgelerin, iş göçü, sermaye ve ticaretin çeşitlenmesi benzeri etmenlerle kendiliklerinden toparlanacağını iddia edenler olduğu gibi bu farklılıkların, tam da belirtilen etmenlerle ortaya çıktığını, müdahale edilmemesi durumunda daha da artacağını ve en nihayetinde bütünleşmenin önünde engel olacağını iddia edenler de vardır. Politikanın başarısı konusunda da kolay bir cevap vermek mümkün görünmemektedir; zira bu politikanın diğer etmenlerden (küreselleşme, iç siyasi dengeler, vs.) soyutlanarak incelenmesi çok zordur.

### III. Bölgesel Politika ve Türkiye

Bu bölümde AB bölgesel politikasının, AB ile üyelik müzakereleri yürütmekte olan Türkiye ile ilişkisi anlatılacaktır. 2007 yılında AB, Türkiye'nin de aralarında bulunduğu dört aday ülke ile beş potansiyel aday ülke için katılım öncesi destek programını devreye sokmuştur (Bache, 2010: 6). Program çerçevesinde bu ülkelere geçiş desteği, kurum inşası, sınır ötesi işbirliği, bölgesel kalkınma, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve kırsal kalkınma başlıklarında mali ve teknik yardımda bulunulacaktır.

Buraya kadar olan bölümden anlaşılacağı üzere AB süreci yerleşmeyi teşvik etmektedir. Dolayısıyla AB üyeliği için müzakere etmekte olan Türkiye'nin bu politikanın parçası olma yönünde bir takım hazırlıklar yapması gerekmiştir. Bu bağlamda, Bakanlar Kurulunun 2002/4720 sayılı kararı ile, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın koordinasyonunda Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı'nın yardımıyla oluşturulan **İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması'na (İBBS/NUTS<sup>20</sup>)** göre üçlü bir sınıflandırma oluşturulmuştur. Düzey 3 olarak tanımlanan iller (81 adet), ekonomik, sosyal ve coğrafi parametrelerindeki benzerlikler ile komşu olma durumları ve nüfus büyüklükleri de dikkate alınarak Düzey 2 (26 adet) ve Düzey 1 (12 adet) olarak sınıflandırılmıştır. Bu sınıflandırmanın amacı, aynı kararın 1. maddesinde: “Bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemi'ne uygun karşılaştırılabilir istatistikî veri tabanı oluşturulması” olarak belirtilmiştir. AB fonlarından yararlanmak için kurumsal düzenlemelere de gidilmiştir. 2006'da yürürlüğe giren kanun gereğince Düzey 2 bölgelerinde “bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, yereldeki işbirliğini artırmak ve kaynakların etkin kullanımı için” kalkınma ajanslarının kurulmalarının önü açılmıştır.

Birliğin bölgesel politikasının ve Türkiye'nin AB'ye uyumunun dolaylı bir etkisi de yerel yönetimlerde görülmektedir. Yerel yönetim alanında gerçekleştirilen reformlar sonucu, seçimle işbaşına gelen kurumlar olarak belediyeler güçlenirken vatandaşların katılımını öngören düzenlemeler getirilmiştir. 2005 yılında 5393 sayılı belediye kanunu'nda yapılan değişiklik ile özellikle, vatandaşların istişari katılımı yolunda düzenlemelerin yolu açılmıştır. Örneğin kanunun 13. maddesine göre, “Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır.” Aynı kanunun 41. maddesi, belediye başkanının belediye meclisine sunacağı, nüfusu 50 bini aşan belediyelerde zorunlu, diğerlerinde ise ilgili belediyenin tasarrufunda bulunan stratejik planın hazırlanmasında “...üniversiteler ve meslek odaları konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri”nin alınmasını zorunlu hale getirmiştir.

20 Fransızca: “nomenclature des unités territoriales statistiques”.

En önemli düzenleme, Kent Konseyi'nin katılımcı bir kurum olarak kurulmasıdır (Madde 76). Bu kurum, "Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla" oluşmaktadır. Kent Konseyi'nin kararları, belediye meclisinin gündemine getirilmektedir.

Ancak, farklı şehirlerdeki uygulamalara kısa bir bakış, aynı reformların belediye başkanlarının gücünü de artırması sebebiyle hemşehrilerin ve oluşturdukları grupların katılımları üzerinde fazla bir etki olmadığını göstermektedir. İçişleri Bakanlığı'nın 2006 yılında yayımladığı "Kent Konseyi Yönetmeliği" uyarınca belediye başkanı aynı zamanda Kent Konseyi'nin başkanıdır ve Konsey yılda sadece bir defa toplanmaktadır. Dolayısıyla uygulamada, bu kurumların karar alma süreçlerinde oynayacakları rolün tespiti de belediye başkanlarının elindedir.

Yine de özellikle 2004'ten itibaren projelere verilen fonlar ve hibeler yerel yönetimlerin mali açıdan ulusal hükümetlere bağımlılığını azaltmakta ve yerleşmenin derinleşmesine katkıda bulunmaktadır. Bu gelişmeler hemşehrilerde, yerel idarelerin aktiviteleri konusunda artan bir farkındalığın oluşmasına etki etmiş görülmektedir. Bunun en güzel örneklerini kentsel dönüşüm projelerinde, Galataport, Dubai Kuleleri, ya da İstanbul'a üçüncü bir köprü'nün inşa süreçlerinde hemşehrilerin saydamlık ve katılım konularında artan taleplerinde görmek mümkündür.

AB bölgesel politikası ile ilgili projelerin bir gereği olan ortaklık ilkesi, daha önce böyle bir tecrübe yaşamamış olan kamu, özel kesim ve sivil toplumu birlikte çalışmaya teşvik etmektedir.

Bu sayede, AB bölgesel politikasının Birlik içindeki halkların arasında oluşmasına önem verdiği müteakabiliyet ve sivil dayanışma normlarına ve düşük düzeyde olan sosyal sermayenin artmasına katkıda bulunmaktadır. Projelerde yer alan ortakların farklı nitelikleri demokratik siyasi kültürün gelişmesini de getirmektedir.

## **Sonuç**

Refahın ölçümünde standart olan, kişi başına düşen GSYİH temelinde, hem Birlik'i oluşturan devletler hem de bu devletlerin içindeki bölgeler

arasında büyük gelir farkları ve fırsat eşitsizlikleri mevcuttur. Örneğin, en varlıklı Lüksemburg'da kişi başına düşen gelir, Birlik'e en son üye olmuş ülkelerden Romanya'dakinin yedi katından fazladır. Ekonomik faaliyetin, araştırma ve inovasyona yapılan yatırımın çoğunluğu, Londra, Hamburg, Münih, Milan ve Paris şehirlerinde yoğunlaşmıştır.

Birliğe yakın zaman önce katılan oniki devletin ekonomik durumları Birlik içindeki ekonomik ve sosyal dengesizlikleri artırmıştır. Dolayısıyla AB'nin, Birlik içinde istediği istihdam düzeyi ve Birlik'in, dünyanın en rekabetçi ekonomisi haline gelmesi amacını güçleştirmiştir. AB'nin Avrupa 2020 Gündemi başlığında hedeflediği "akıllı, sürdürülebilir, kapsayıcı büyüme"ye bölgesel politikanın ne derece uyum sağlayacağı önümüzdeki yıllarda görülecektir.

Türkiye bağlamında ise AB sürecinin ve bölgesel politikanın, temsil, katılım, saydamlık ve hesap verebilirlik konularında halktan gelen talebin artışında etkisinin olduğu görülmektedir. 2005 yılındaki yasal düzenlemeler seçimle işbaşına gelen belediyelerin güçlenmesini sağlarken hemşehrilerin katılımını sağlayacak kurum ve mekanizmaları da beraberinde getirmiştir. Belediye başkanlarının baskın gelmesi sonucu uygulama ile hukuki çerçeve arasında oluşan uyumsuzluğa rağmen hem alt sınıflarda hem de eğitimli orta sınıflarda daha çok grubun, aslında belediyelerin tasarrufunda bulunan konularda, yerel demokrasinin gelişmesine yönelik artan taleplerle harekete geçtiği gözlemlenmektedir.

#### Kaynakça

Allen, D. (2009) 'Cohesion Policy Pre- and Post-Enlargement', D. B. Marek (der.), *EU cohesion policy after enlargement* içinde, New York: Palgrave Macmillan.

Allen, D. (2010) 'The Structural Funds and Cohesion Policy', M. A. Helen Wallace, (der.), *Policy-making in the European Union* içinde, New York: Oxford University Press.

Baun, M. ve Marek, D. (der.) (2008) *EU Cohesion Policy after Enlargement*, New York: Palgrave Macmillan.

Bache, I. (2010) 'Europeanization and multi-level governance: EU cohesion policy and pre- accession aid in Southeast Europe', *Southeast European and Black Sea Studies*, 10 (1), s. 1-12.

Europa (2010) ‘Activities of the European Union - Regional Policy’, *Gateway to the European Union*, [http://europa.eu/pol/reg/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/reg/index_en.htm) [10.01.2010].

European Commission (2010) ‘Key Objectives’, *Regional Policy Inforegio*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/object/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/object/index_en.htm) [10.01.2010].

European Commission Directorate-General for Regional Policy (2010) ‘Overview: Cohesion Policy bolsters Europe 2020 Strategy’, *Panorama*, 36 (K1ş), s. 4-13.

Keating, M. (2006) ‘Territorial Politics in Europe’, P. M. Heywood, E. Jones, M. Rhodes ve U. Sedelmeier (der.), *Developments in European politics* içinde, New York: Palgrave Macmillan.

Laissy, A.-P (2008) *Working for the Regions: EU Regional Policy 2007-2013*, European Commission, Directorate-General for Regional Policy, Publications Office.

Neal, L. (2007) *The economics of Europe and the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.

McCormick, J. (2008) *Understanding the European Union: A Concise Introduction*, New York: Palgrave Macmillan.

The Gallup Organization (2010) *Citizens’ awareness and perceptions of EU regional policy*, Flash Eurobarometer Series 298, Hungary.

### **Tavsiye Edilen Diğer Kaynaklar**

Allen, D. (2010) ‘The Structural Funds and Cohesion Policy’, M. A. Helen Wallace, (der.), *Policy-making in the European Union* içinde, New York: Oxford University Press.

Keating, M. (2006) ‘Territorial Politics in Europe’, P. M. Heywood, E. Jones, M. Rhodes ve U. Sedelmeier (der.), *Developments in European politics* içinde, New York: Palgrave Macmillan.

## 2. 3 Avrupa Birliği evre Politikası

Nuran Talu

**Anahtar Sözcükler:** evre Müktesebatı, Direktifler, Yatay Mevzuat, Sürdürülebilir Kalkınma, Kirleten Öder İlkesi, Yansıtma, evre Eylem Programları

### I. Avrupa Birliği evre Politikasının Temelleri

Avrupa Birliği'nde (AB) evrenin ve doğal kaynakların korunmasının önemi 70'li yıllarda hissedilmeye başlanmıştır. evre sorunlarının sınır tanımaması, Avrupa Birliği üye ülkelerinin bu alanda ortak bir politika belirleme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. AB'ye üye ülkelerin birlikte bir evre politikası oluşturulması ihtiyacının iki temel gerekçesi vardır. Birisi, üye ülkelerdeki *yaşam kalitesinin yükseltilmesi*, diğeri ise, *evre konusunun ekonomi politikalarıyla olan bağıdır*.

AB evre politikasının temel amacı; evre kirliliğini ortadan kaldırmak ve azaltmak, doğanın ve doğal kaynakların, ekolojik dengeye<sup>21</sup> zarar vermeyecek biçimde kullanılmasını sağlamaktır.

AB evre politikaları; çevresel zararın kaynağında önlenmesini



Denizler Temizleniyor

21 Ekolojik denge; insan, hayvan, bitkilerin tabiatta hayatlarını sürdürdürebilmesi ve birlikte yaşayabilmesi için birbirlerini tamamlamaları ve birbirlerinden istifade etmek istemeleriyle oluşan doğal dentedir. Örnek: Doğan küçük balıklar büyük balıklar tarafından yenirse denizler 1 yıl içerisinde balıklarla dolar ve taşar.

sağlamakla birlikte, çevre koruma konusunun yalnız başına değil, ülkelerin kalkınması ile birlikte ele alınmasını benimsemiştir. Bu nedenle AB, çevreyi korumanın sanayi, enerji, ulaştırma, turizm ve tarım faaliyetleri gibi diğer faaliyetlerde de dikkate alınması için uğraşmaktadır.

Birlik çevre politikalarında sürdürülebilir kalkınma prensiplerini bu nedenle benimsemektedir. Çünkü sürdürülebilir kalkınma demek; bir yandan vatandaşının ekonomik ve sosyal refahını sağlamak için ekonomik olarak güçlü olmak için uğraşırken, öte yandan da bütün bu kalkınma faaliyetlerinin çevreyi bozmadan yapılması demektir. Ekonomik büyüme; enerji ve maddelerin giderek daha fazla tüketimi, atıkların ve kirliliğin artışı anlamına gelmektedir, bu da doğal olarak çevre üzerindeki baskıları artırmaktadır. Ancak, yeryüzünün doğal kaynakları hem sınırsız değildir, hem de sonsuza kadar kendini yenileyemez.

Avrupa Birliği hukukuna, bu düşüncelerle 1992 yılında AB Maastricht Antlaşması ile sürdürülebilir kalkınma kavramı resmen girmiştir. 1997'de kabul edilen AB Amsterdam Antlaşması ile de; sürdürülebilir kalkınma felsefesi Avrupa Birliği'nin en temel hedeflerinden birisi haline getirilmiştir. Son olarak 2009 yılında Anayasa öneminde/ağırlığında olan AB Lizbon Antlaşması'nda Avrupa Birliği'nin gelecekteki gelişmesinin; sürdürülebilir kalkınmaya ve çevrenin yüksek düzeyde korunması ilkesine dayandırılması ilkesi yer almıştır. Böylece çevre konusunun; ticaret, endüstri, enerji, tarım, ulaşım ve turizm vb. dahil, Birliğin diğer tüm ekonomik ve sosyal politikalarının uygulanması ile bütünleştirilmesi sağlanmıştır.

Avrupa Birliği sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için bu alandaki bilimsel ve teknik ilerlemeye de çok önem vermektedir. AB bütçelerinde iklim değişikliği ve deniz bilimi ve teknolojileri gibi dünyanın geleceğine yönelik çevresel araştırmalar için önemli finansman kaynakları ayrılmıştır.

Özellikle iklim değişikliği ile mücadele için AB, sera gazı<sup>22</sup> emisyonlarının<sup>23</sup> azaltılmasına yönelik olarak enerji politikasını yenilemiştir. AB'nin

22 “Sera gazları: Karbondioksit (CO<sub>2</sub>), Metan ve Nitrotoksit, Ozon, gibi gazlar sera etkisi yaratan gazlardır. CO<sub>2</sub> ın iklim değişikliği ile mücadelede en kirlenici gazlardandır.

23 Emisyon (Salınım): Kelime anlamı olarak emisyon; dışarı çıkarmak, yaymak, ihraç etmek, dolaşıma sokmak gibi anlamlara gelmektedir. Çevre açısından emisyon; yakıt ve benzerlerinin yakılmasıyla; sentez, ayırma, buharlaşma ve benzeri işlemlerle; maddelerin yığılması, ayrılması, taşınması ve diğer mekanik işlemler sonucu bir tesisten atmosfere yayılan hava kir-



enerji sektöründeki bu yöndeki faaliyetleri, daha çok enerji verimliliği ve yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanılmasına yöneliktir. Buna göre AB, 2020 yılına kadar sera gazı emisyonlarının %20 azaltılması; 2020 yılına kadar enerji verimliliğinin %20 artırılması ve yine 2020 yılına kadar yenilenebilir enerjinin toplam enerji tüketimindeki oranının %20 oranına getirilmesini hedeflemiştir. Bu hedefler doğrudan AB'nin iklim değişikliği ile mücadele etmek için belirlediği hedeflerdir.

Avrupa Birliği; suyun, nehirlerin, göllerin ve havanın korunması, toprağın ve ormanların olduğu gibi muhafaza edilmesi için çevre koruma faaliyetlerinde özel önem vermektedir. Böylece bireyin ve diğer canlıların sağlığı ve yaşam kalitesi de korunacaktır. Avrupa'da dolaylı tehdit eden ve çevre kirliliği yaratan en önemli faaliyetler sanayi faaliyetleridir. Sanayiden kaynaklanan çevre kirliliğinin önlenmesi için çıkarılan kanunlar ve uygulamaları çerçevesinde; Avrupa'da kurşun, kadmiyum ve cıva gibi toksik (zehirli) maddelerin sanayi faaliyetlerindeki emisyonları önemli ölçüde azalmıştır.

AB çevre kanunları ile sıkı kontroller getirilerek, ormanlar ve sular (nehirler ve göller) üzerinde önemli olumsuz etkileri olan kükürt dioksit (SO<sub>2</sub>) emisyonları önemli ölçüde azaltılmıştır. Avrupa Birliğinde, yer kürenin etrafındaki koruyucu bir tabaka olan stratosferik ozon tabakasına zarar veren kimyasal maddelerin kullanımı yasaklanmıştır. Bunun için bu maddelerin üretilmesi belirli zaman sınırları konarak kademe kademe durdurulmaktadır.

Avrupa'da tarım sektörü de çevresel bozulmalar yaratmaktadır. Avrupa Birliği, tarımsal faaliyetlerinde, çevre koruma önlemleri için tehlikeli tarım ilaçlarının ve kimyasal maddelerin bazılarının kullanılmasını da yasaklamış, bazılarını da katı standartlar getirmiştir. Avrupa nüfusunun önemli bir bölümü kentlerde yaşadığından kentleşmeden kaynaklanan çevre kirliliğinin önlenmesi de önemlidir. Kentlerdeki en önemli çevre sorunları kanalizasyon ve atık sular ile katı atıklardır (çöpler). Gelişmiş Avrupa ülkelerinde kentsel çevre sorunları büyük ölçüde çözülmüş olmakla beraber, Birliğe yeni üyeler (2007 yılında AB'ye üye olan Romanya, Bulgaristan gibi) halen bu sorunları aşmak için çalışmaktadır.

---

leticileri olarak tanımlanır. Kısaca, gaz ya da gaz partikül karışımlarının atmosfere verilmesi, yayılması, kirletilmesi salınımdır.

Atık Sektörü, AB'nin çevre kirliliğinin önlenmesinde önemli sektörlerden biridir. Avrupa Birliği'nin atıkların yönetilmesinde temel prensipleri; kirliten öder, üreticinin sorumluluğu, yeterlilik (yeterli miktarda tesis) ve yakınlıktır (atığın üretildiği yere en yakın alanda bertaraf edilmesi ve değerlendirilmesi). Avrupa Birliği'nin Atık Yönetimi Çerçeve Direktifi<sup>24</sup>, atık üretiminin önlenmesi, geri dönüşümü, geri kazanım ve bertaraf edilmesi süreçlerini kapsamaktadır. AB'de ayrıca, atık yönetiminde; atıkların düzenli depolanması, atıkların taşınması, atıkların yakılması, tehlikeli atıklar, tıbbi atıklar ile özel atıklarla (atık pil ve akümülatörler, ömrünü tamamlamış araçlar, atık elektrikli ve elektronik eşyalar, ambalaj ve ambalaj atıkları gibi) ilgili çok sayıda Direktif ve başka yasal düzenlemeler de vardır, AB'nin atıklarla ilgili kapsamlı bir envanter sisteminin olması uygulamaları kolaylaştırmaktadır.

Kentlerdeki önemli çevre sorunlarından biri de hava kirliliğidir. Avrupa kentlerinin çoğunda hava kirliliğinin başlıca nedeni trafikdir. Motorlu taşıt araçlarından kaynaklanan kirlenici emisyonların kontrolü, hem kentlerin akılcı planlanması açısından hem de motorlu taşıt endüstrisinin çevresel kaygıları dikkate alma noktasında, Avrupa'da önemli bir sorun olmaya devam etmektedir. Avrupa Birliği, hava kalitesinin artan trafiğe rağmen iyileşmeye devam etmesini sağlayacak yeni, düşük maliyetli kirlenici emisyon limitleri ve yakıt kalitesi standartları belirlemiş olup, denetimlerini sıkılaştırmıştır.

## II. Avrupa Birliği Çevre Politikası İlkeleri

AB çevre politikası temel olarak, kirlilik oluşturduktan sonra temizlemek yerine, kirliliğin başından önlenmesi yaklaşımına dayanmaktadır. AB'de kirliliğin giderilmesinde, öne çıkan sektörler su ve atık sektörleri olup, kirliliğin yayılmasını önlemek amacıyla atığın olduğu yere en yakın yerde bertaraf edilmesi esastır. Bu yolla kirliliğin, Avrupa'daki ülkeler arasında sınır-ötesi hareketinin de önlenmesi öngörülmüştür. Avrupa'da çevre politikasının uygulanması önemli ilkeler çerçevesinde yapılır. Bunlar:

---

24 Direktif Avrupa Birliği yasasıdır. Direktifler Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi'nin varlığında oylanır. Kabul edildikten sonra, direktifler üye ülkelerin yasaları ile uyumlaştırılır. Direktifler üye ülkeleri bağlayıcıdır, ancak ulusal otoriteler bu kuralların kendi ulusal yasalarına nasıl yansıtılacağı konusunda kendileri karar verirler.



### **A. Kirleten Öder İlkesi**

Kirleten öder ilkesi, AB’de kirliliğin önlenmesi amacıyla benimsenen en temel ilkelerden biridir. Bu ilke ile kirletenlere, neden oldukları kirlilik ile mücadelenin bedelinin ödettirilmesi esastır. Kirletenler kirliliği azaltmaya, dolayısıyla daha az kirleten ürün ve teknolojiler yaratmaya teşvik edilmekte ve bu yönde finansman yaratmak için çeşitli yöntemler kullanılmaktadır. Örneğin, AB’nin Atık Çerçeve Direktifi bu ilke çerçevesinde atığın bertaraf edilmesi sürecindeki masrafların, atık sahibine ait olduğu hükmünü getirmiştir.

### **B. Bütünleyicilik İlkesi**

Bu ilke, çevrenin korunması politikasının Avrupa Birliği’nin diğer politikalarının içine entegre edilmesi ilkesidir. Örneğin, tarım, sanayi, turizm, rekabet ve serbest dolaşım politikası gibi önemli politikaların uygulanmasında çevreyi korumak dikkate alınmalıdır.

### **C. Yüksek Düzeyde Koruma İlkesi:**

Bu ilkeye göre AB’nin kurumları olan; Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi aldıkları kararlarda AB’nin çevre politikasını

uygulamak durumundadır. Bu kurumlar yüksek düzeyde kurumlar olduğundan, çevrenin böylece yüksek düzeyde korunması amaçlanmıştır.

#### **D. İhtiyatlılık İlkesi**

Bu ilke ile herhangi bir faaliyetin muhtemel olumsuz çevresel etkileri, bilimsel açıdan henüz kanıtlanmasa da, bu faaliyet gerçekleşmeden önce önlem alınması amaçlanmıştır. Örneğin iklim değişikliğinin gelecekte ne durumda olacağına dair çok somut bilimsel veriler olmadığı durumlarda dahi, iklim değişikliği ile mücadele çalışmaları AB ülkelerinde çok yoğun olarak devam etmektedir.

#### **E. Önleyicilik İlkesi**

Bu ilke, çevresel zararın ortaya çıkmasından önce gerekli önlemlerin alınması anlamına gelmektedir. Bu ilke ile çevreyle dost teknolojilerin/temiz teknolojilerin geliştirilerek, kirliliğin önlenmesi benimsenmiştir.

#### **F. Kaynakta Önleme İlkesi**

AB çevre politikası çevresel zararın öncelikle kaynağında önlenmesini ilke olarak benimsemiştir. Bu ilke ağırlıklı olarak AB mevzuatında su ve atık sektörlerinde uygulanmaktadır. Bu ilke çerçevesinde atıklar ortaya çıktığı yere en yakın bir yerde bertaraf edilmelidir.

#### **G. Hizmette Halka Yakınlık/Aşamalı Sorumluluk İlkesi:**

Bu ilke, çevre koruma hizmetlerinin vatandaşlara sunulmasında en yakın birimlerin rol alması gerektiğini benimseyen ilkedir. Burada sorumluluk daha çok yerel yönetimlere verilmiştir.

### **III. Avrupa Birliği Çevre Müktesebatı<sup>25</sup>**

Avrupa Birliği çevre mevzuatını geliştirmeye 70'li yıllarda başlamıştır. Avrupa'da çevre ile ilgili ilk yasal düzenlemeler, tehlikeli kimyasal maddelerin

---

25 Avrupa Birliği Müktesebatı (acquis communautaire), temel Avrupa Birliği anlaşmalarında ve diğer yardımcı hukuk kaynaklarında (tüzük, karar, yönerge vs.) yer alan kural ve kurumlar bütünü ifade etmektedir. Dış ilişkiler, güvenlik ve adalet, serbest dolaşım, gümrük birliği, çevre koruması, eğitim ve araştırma vs. tüm konular AB Müktesebatı içinde yer alan konulardır (Kaynak: Vikipedi). Kısaca müktesebat yürürlükte olan yasa, tüzük, yönetmelik vb.nin bütünü demektir.

test edilmesi ve etiketlenmesi, içme suyu ve yerüstü sularının korunması ve enerji santralleri ile motorlu taşıtlardan kaynaklanan kükürt dioksit (SO<sub>2</sub>), azot oksit (NO) ve parçacık maddeler gibi hava kirleticilerinin kontrol edilmesi hakkında çıkarılmıştır. 80'li yıllarda artık Avrupa'da insanlar yaşamın kalitesinin sadece gelir ve maddi eşyalarla çözülemeyeceğini anlamışlardır.

1987 yılında kabul edilen Avrupa Tek Senedi anlaşması ile Avrupa Birliği'nde çevre konusu 'birincil politika alanı' olmuştur. Böylece, Avrupa'da çevrenin korunması, bireyin sağlığı ve doğal kaynakların akılcı bir biçimde kullanımı için düzenlenen çevre mevzuatı yığına resmi bir hukuki temel sağlanmıştır.

30 yılı aşkın bir sürede oluşturulan Avrupa Birliği çevre müktesebatı; kararlar, tüzükler, direktifler, tavsiye kararları vb. olmak üzere yaklaşık 500'ün üstünde hukuki düzenlemeyi kapsamaktadır. Çevre alanında AB müktesebatı, 80'i önemli direktif 18'i çerçeve direktif olmak üzere 270 yasal düzenlemeden oluşmaktadır. Bu sayı, bütün ekler ve teknik uyarlamalar dahil olunca 560'dan fazla tutmaktadır. AB'nin çevre ile ilgili mevzuatı günümüzde halen çoğalmaya devam etmektedir.

AB çevre hukukunun önemli bir kısmını daha çok direktifler oluşturmaktadır. Direktifler üye ülkeler için farklı çevre ve ekonomik şartları dikkate alan hükümleri de içerebilmekte ve üye devletlerin farklı hukuki ve idari teamüllerini dikkate alacak şekilde esnek olarak düzenlenebilmektedir.

AB'de çevre korumada temel uygulama alanları; atık yönetimi, hava kalitesinin korunması, su kalitesinin korunması, kimyasallar, Genetik olarak Değiştirilmiş Organizmalar (GDO'lar), nükleer güvenlik ve radyasyondan korunma, endüstriyel kirlilik kontrolü ve risk yönetimi, gürültü kirliliğinin yönetimi, doğal yaşamın korunması ve iklim değişikliği olarak sıralanmıştır. Bu alanlarda çok sayıda direktif yürürlüktedir. Avrupa Birliği çevre mevzuatı (başta direktifler olmak üzere bir çok yasal düzenleme); hava, su, atık, doğa koruma, endüstriyel kirliliğin kontrolü, kimyasallar, ve gürültü konularını içermektedir.

Ayrıca, bütün bu konuları hep birlikte ilgilendiren çevresel etki değerlendirmesi (ÇED), stratejik çevresel değerlendirme (SÇD), çevresel sorumluluk, çevresel bilgiye erişim, iklim değişikliği gibi konularda da AB'nin çevre ile ilgili yasaları vardır.

Ek olarak, Avrupa Birliği, pek çoğu Birleşmiş Milletler Şemsiyesi altında hazırlanan uluslararası çevre sözleşmelerine ve protokollerine taraf olmuştur. Böylece AB'ye üye olan ülkelerin her biri çevreyi korumak için uluslararası sorumluluk ta almıştır. Bu anlaşmalara, Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi, Kyoto Protokolü, Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi örnek olarak verilebilir.

Avrupa Birliği ülkelerinde, doğal kaynakların sınırsız olmadığına dair değerlendirmeler çerçevesinde yapılması gerekenler aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

- AB nezdinde klasik anlamdaki ekonomik büyüme anlayışına son verilerek, tüketim yoğunluğunun azaltılması;
- Doğadan daha verimli şekilde yararlanılması;
- Ürünlerin yaşam süresinin uzatılması (bakım, onarım gibi emek yoğun işlerde istihdam – iş ortamı yaratılması gibi);
- Atıkların yeniden kullanımının ve geri kazanımının artırılması;
- Atıkların esas olarak tüketimden değil, üretim süreçlerinden kaynaklandığı noktasından hareketle, üretim proses teknolojilerinin geliştirilmesi;
- Mikro/makro ekonomi politikaları çerçevesinde çevre maliyetlerinin Pazar (piyasa) fiyatlarına yansıtılması.

Bu yöndeki AB politikalarına göre, makro ekonomik ölçekte çevre maliyetlerin fiyatlara yansıtılabilmesi için kirlilik yaratan faaliyetlere 'dolaylı vergiler' getirilmesi (CO<sub>2</sub> vergisi gibi) veya sürdürülebilir faaliyetler lehine vergi farklılaştırılmasına gidilmesi Avrupa ülkelerinde uygulanan yöntemlerdendir.

Bu çerçevede, Avrupa Birliği Konseyi tarafından, 2006 yılında, genişleyen AB için yenilenmiş bir "AB Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi" kabul edilmiştir. Yenilenmiş bu stratejinin genel amacı; kaynakları etkin bir şekilde yönetebilen, kullanabilen ve ekonominin ekolojik ve sosyal yenilik potansiyelinden yararlanarak insanın refahının ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesini, çevrenin korunmasını ve sosyal uyumu sağlamaktır.

Yeni AB Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi, AB'nin geleceğinde birçoğu büyük ölçüde doğrudan çevre ile ilgili olan yedi önemli öncelikli konuda

genel amaçları, hedefleri ve somut çalışmaları ortaya koymaktadır. Bunlar aşağıda sıralanmıştır:

- İklim değişikliği ve temiz enerji
- Sürdürülebilir ulaşım
- Sürdürülebilir üretim ve tüketim
- Halk sağlığına yönelik tehditler
- Doğal kaynakların daha iyi yönetilmesi
- Sosyal katılım, nüfus ve göç
- Küresel yoksullukla mücadele.

#### **IV. Avrupa Birliği Çevre Eylem Programları**

Avrupa Birliği'nin çevre politikasının ilkeleri ve müktesebatta yer alan çevre yasaları doğrultusunda, Avrupa'da 1973 yılından itibaren çeşitli dönemleri kapsayan eylem programları yayınlamıştır. AB üye ülkeleri çevre koruma ile ilgili uygulamalarını, bu eylem programları çerçevesinde yapmıştır/yapmaktadır. Bugün itibariyle AB'nin altı Çevre Eylem Programı hazırlanmış olup, 2002-2012 yıllarını içeren Altıncı Çevre Eylem Programı halen yürürlüktedir. AB'nin Yedinci Çevre Eylem Programı hazırlanmakta olup, 2013 itibariyle başlatılacak ve 10 yıl için yürürlükte olacaktır.

Avrupa Birliğinin Birinci Çevre Eylem Programı, 1973–1977 yılları arasında uygulanmıştır. Bu Eylem Programında öne çıkan ilkeler; kirleten öder, kirliliğin kaynağa önlenmesi ve planlama/karar alma süreçlerinde çevrenin dikkate alınması ilkeleridir. Birinci Çevre Eylem Programı'nda insanların yaşam ve yerleşim kalitesinin korunması öncelik olarak kabul edilmiştir.

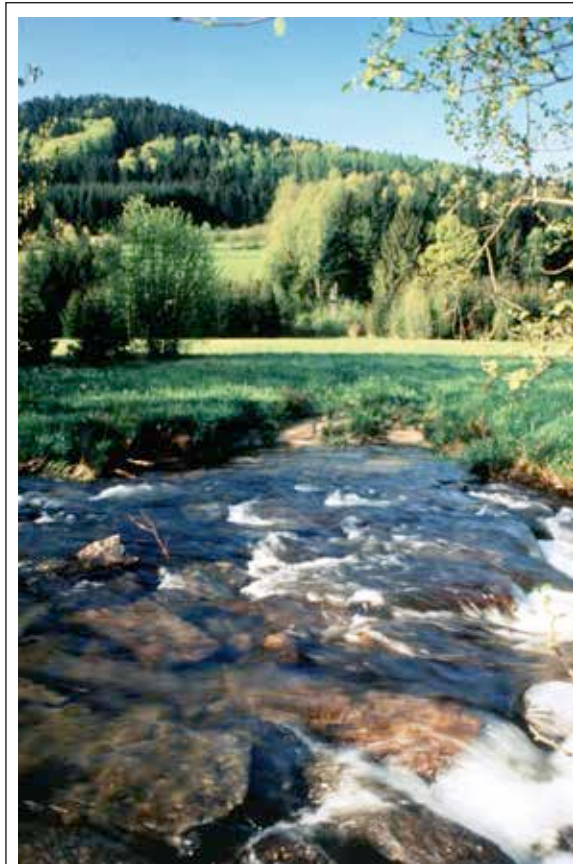
1977-1981 yıllarını içeren AB İkinci Çevre Eylem Programı, Birinci Eylem Programı'nı tamamlayıcı nitelikte olmuştur. Programda çeşitli alanlarda kirlilik önleme ve koruma politikalarının belirlenmesinin yanı sıra, bu politikalarının uygulanmasında finansman yükünün ağır olduğu konusu bu Eylem Programında belirtilmiştir. Ayrıca, İkinci Çevre Eylem Programı'nda sivil toplum kuruluşlarının çevre alanındaki rollerinin önemi vurgulanmıştır.

1982-1986 dönemini kapsayan AB Üçüncü Çevre Eylem Programı ile tarım, enerji, sanayi, ulaştırma ve turizm sektörlerinden herhangi birinde gerçekleştirilen ekonomik bir faaliyette, henüz plan aşamasında iken, çevre



boyutunun dikkate alınmasının sağlıklı ekonomik büyüme açısından faydalı olacağı belirtilmiş, kıt kaynakların kirlenmesi ve zarar görmesine karşı sürdürülecek mücadelenin böylece daha ucuz ve etkin bir şekilde yürütülebileceği düşünülmüştür. Üçüncü Çevre Eylem Programı'nda, istihdam (çevre koruma faaliyetlerinde iş fırsatı yaratma) ve çevre politikaları arasında daha somut bir bağ oluşturmak ve sanayi alanındaki yenilikleri/teknolojileri geliştirmek önemlidir vurgusu yapılmıştır.

AB'nin Dördüncü Çevre Eylem Programında (1987-1992), daha önceki Programlarda rastlanmayan şekilde çok sıkı çevre standartlarına yer verilmiştir. Dördüncü Programda enerji üretimi ve çevre koruma amaçları arasında bir denge kurulması şartı koşulmuştur. Enerji daha çok fosil yakıtlardan elde edildiği için atmosferde kirlenme kaçınılmaz olmaktadır.



**Sular temizleniyor**

Çevre kirliliğinin önlenmesi için alınan önlemler de enerji maliyetlerini artırmakta ve farklı enerji kaynaklarının rekabet fiyatlarını etkilemektedir. Enerji tasarrufu yapılması, fosil yakıtlar yerine alternatif ve yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımının yaygınlaştırılması ile ilgili bir çok tedbir bu Programda dile getirilmiştir.

1993-2000 yıllarını kapsayan AB Beşinci Çevre Eylem Programı, AB'nin sürdürülebilir kalkınma amaçlarını hayata geçirebilmek için tarım, ulaştırma, enerji, sanayi ve turizm gibi önemli bazı



sektörlerin çevre ile uyumlu büyümesi için eylemler belirlemiştir. Beşinci Program'da özellikle hava kirliliği, asit yağmurları, su kaynaklarının ve doğal kaynakların korunması, biyolojik çeşitlilik, GDO'lar ve iklim değişikliği önemsenen konular olmuştur.

Halen yürürlükte olan AB Altıncı Çevre Eylem Programı'nın (2002-2012) çevresel hedeflere ulaşmak amacıyla oluşturduğu temel stratejiler aşağıda belirtilmiştir:

- Çevre politikası yenilikçi bir yaklaşım sergilemeli ve toplumun geniş bir kesimiyle işbirliği yapmanın yeni yollarını aramalıdır;
- Mevcut çevre yasalarının uygulanması geliştirilmelidir;
- Çevre politikasının diğer politikalarla uyumu konusu daha ciddiye alınmalıdır;
- Daha fazla sürdürülebilir üretim yöntemleri ve tüketim alışkanlıkları geliştirilmelidir;
- AB ülkelerinde yurttaşların çevre konusundaki düşünce ve davranışlarını biçimlendirmek (etkilemek) için çevreye ilişkin daha nitelikli, anlaşılabilir ve daha kolay ulaşılabilir bilgiler sağlanmalıdır; ve
- AB ülkelerinde toprak kullanımı ve yönetimi alanındaki kararlar, çevreyi koruyucu ve geliştirici nitelikte olmalıdır.

AB Altıncı Çevre Eylem Programı bu yaklaşımlar doğrultusunda, dört öncelikli alanda daha sıkı önlemler alınmasını öngörmektedir. Bu alanlar; 1) iklim değişikliği, 2) doğa ve biyolojik çeşitlilik, 3) çevre ve sağlık ve 4) doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı ve atık yönetimi alanlarıdır.

## **V. Türkiye'nin Avrupa Birliği Çevre Politikasına Uyumu**

Çevre konularında Türkiye'de güncel olarak yapılan birçok çalışmaya rağmen, Türkiye'nin bu konuda AB'ye uyum düzeyi genel olarak değerlendirildiğinde, katılım sürecinde en çok zorlanılacak Faslın (konunun) "çevre" olduğu bilinmektedir.

Türkiye Avrupa Birliğine uyum sürecinde çevre koruma alanında çok sayıda yeni yasal düzenleme yapmak ve bunları iyi uygulamak durumundadır. Yasaları uygulamak söz konusu olduğunda, doğal olarak ortaya finansman

konusu çıkmaktadır. Çünkü, AB'nin çevre politikalarına uyum sağlamak oldukça maliyetlidir.

Türkiye'nin sadece kendi bütçesinden ayırdığı kaynaklarla bu uygulamaları kısa zamanda yapması zor görülmektedir. Çevre projelerine birçok AB fonu ayrılmışsa da, bu finansman kaynakları da yeterli olamamaktadır.

Türkiye'de çeşitli çevre konularında; su, hava, atık, sanayi, doğa koruma, kimyasallar, gürültü vb. alanlarında ihtiyaç duyulan mali kaynak bugün itibariyle yaklaşık 70 milyar Euro olarak tespit edilmiştir. Oldukça yüksek olan bu rakam daha detaylı çalışmalar yapıldığında da artacaktır.

Dolayısıyla, Türkiye'nin AB'nin çevre politikalarına ve çevre standartlarına uyumu ve daha da önemlisi bunları uygulamaya yansıtması; gerek zaman, gerekse mali açıdan uzun ve külfetli bir süreçtir. Bugün bu yönde yapılan çalışmalar; çevre koruma ile ilgili hemen her kesimin (kamu, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, özel sektör, tek tek bireyler vb.) kapasitelerinin geliştirilmesinden başlayarak, teknik yardıma ve çevre yatırımlarının finansmanına kadar bir çok boyutta yürütülmektedir.

AB çevre uyum sürecinde kısa, orta ve uzun vadede gerçekleştirilmesi planlanan çalışmalar hem Türkiye, hem de AB'nin öncelikleri dikkate alınarak yapılmaktadır. Genel hatları itibariyle bakıldığında, Türkiye ve AB'nin çevre politikası öncelikleri örtüşmektedir. Mesele, uygulamalar ve yatırımlar safhasında akılcı bir önceliklendirmenin yapılmasıdır. Çünkü, Türkiye'de çevre ile ilgili tüm kesimlerin ilgili AB direktifleri bazında çeşitli teknik konularda uzun süreli desteğe ihtiyaç vardır.

Bu durumda iyi bir planlama yapılarak çevre koruma alanında Türkiye'de halk sağlığını tehdit eden ve/veya öncelikli olan hangi konular varsa, ilk aşamada bu alanlarda uygulamalar yapılmalıdır. Bir yandan atıksu ve kanalizasyon sorunları ile katı atık sorunlarının ülke çapında çözümlenmesi gerekirken, öte yandan hızla kalkınmakta olan Türkiye'nin, büyümeden kaynaklanan çevre sorunlarını da ihmal etmemesi lazımdır. Bugün AB'nin Türkiye'ye çevre alanında ayırdığı fonlar öncelikli olarak; içme suyu, kanalizasyon, atıksu ve katı atık projelerini desteklemektedir.

Çevre maliyetlerinin sadece uluslararası fonlarla ve kısıtlı ulusal bir bütçe ile karşılanması bir çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de imkansızdır. Bu durumda, üretim ve tüketim alışkanlıklarının değiştirilmesi ve toplumun her

kesiminde çevre korumanın özendirilmesi önkoşuldur. Böylece çevre baştan korunacak, kirletildikten sonra temizlemek için gerekli yatırımlar azaltılmış olacaktır.

Türkiye'nin adaylık sürecinde çevre alanında tam uyumun sağlanmasında genelde üç önemli aşamanın gerçekleşmesi gerekmektedir:

**1. Mevzuat Uyumu:** Avrupa Birliği'nin çevre ile ilgili yasal düzenlemelerin Türkiye'de de çıkarılması ve uygulanması, şayet Türkiye'de mevcut çevre yasaları AB ile uyumsuz ise bunların değiştirilmesi.

**2. Uygulama:** AB çevre müktesebatının ülkede kanunlar çıkararak uyumlaştırılmasından sonra, çevre altyapısı ve sanayi üretiminde uygun teknolojilerin kullanılması yoluyla uygulamaya yönelik adımların atılması, gerekli durumlarda yeni kurumların kurulması, Bakanlıkların görevlerinin yeniden düzenlenmesi, uygulamaların yapılması için finansman kaynaklarının geliştirilmesi, mevzuata uyum için gerekli denetim mekanizmalarının ve cezaların uygulanması.

**3. Yatırım:** Ülke çapında çevre ile ilgili yatırımların yapılması (Atık su arıtma tesisleri, katı atık, tehlikeli atık bertaraf tesisleri gibi).

Türkiye'nin çevre alanında AB'ye tam uyum sağlaması için önemli olan konulardan biri de, çeşitli ve çok sayıda çevre projesi hazırlamaktır. İhtiyaç duyulan alanlarda projeler çoğalırsa AB'nin destek vermesi de kolaylaşmaktadır.

Türkiye, çevre yasalarıyla AB'ye ne kadar uyumlu olduğunu gösteren mevzuat *Tarım Süreci*'ni 2006 yılında tamamlamıştır. Bu süreci takiben 2009 yılında "AB Çevre Faslı" müzakerelerinin açılması için Türkiye tarafından; yatay konular ile hava kalitesi, atık yönetimi, su kalitesi, doğa koruma, endüstriyel kirlilik kontrolü ve risk yönetimi, kimyasallar yönetimi, Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar (GDO) ve gürültü yönetimi olmak üzere dokuz alanda bir "Strateji Belgesi" hazırlanmıştır.

Yine aynı süreçte Gümrük Birliği kapsamındaki; Tehlikeli Kimyasallar Direktifi, Deney Hayvanları Direktifi, Ambalaj ve Ambalaj Atıkları Direktifi, Petrol ve Motorin Kalitesine İlişkin Direktif, Bazı Sıvı Yakıtların Küçürt İçeriğine İlişkin Direktif olmak üzere 5 AB Çevre Mevzuatı için Uygulama Notları, Türkiye tarafından AB'ye verilmiştir.

Sonuçta, Aralık 2009'da Türkiye için "Çevre Faslı" açılmıştır. Türkiye'nin "Müzakere Pozisyon Belgesi"ne karşılık olarak hazırlanan Avrupa Birliği'nin

“Ortak Müzakere Pozisyon Belgesi”nde, “Çevre Faslı”nın geçici olarak müzakerelere kapatılabilmesi için, AB’nin şart koştuğu altı adet “Kapanış Kriteri” belirlenmiştir. Bu kriterler aşağıda verilmiştir:

1. Avrupa Birliği’nin tüm yatay ve çerçeve çevre müktesebatını kabul etmesi;
2. Türkiye’nin Avrupa Birliği’nin su kalitesi yasalarını bütünüyle kabul ederek ilerleme sağlaması;
3. Endüstriyel kirlilik ve risk yönetimi ile ilgili çevre yasalarını kabul etmesi;
4. Doğa koruma ve atık yönetimini de içerecek şekilde, geri kalan sektörlerde müktesebata uyumu sürdürmesi ve katılım tarihinde Avrupa Birliği’nin yükümlülüklerine ilişkin tamamen hazır olduğunu göstermesi; ve
5. Çevre konularında denetim hizmetleri öncelikli olacak şekilde idari kapasiteyi (kuruluşların çevre konularındaki kapasiteleri) ve koordinasyonu geliştirmeye devam etmesi ve hazır hale getirmesi
6. Ek Protokol yükümlülüklerini yerine getirmesi<sup>26</sup>.

Bu süreçte doğrudan ilgili bakanlıklar (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı) ve diğer kamu kuruluşları başta olmak üzere sivil toplum kuruluşları, yerel yönetimler, iş dünyası ve üniversiteler yukarıdaki teknik kriterlerin yerine getirilmesi için çalışmaktadır.

### **İlgili web siteleri**

<http://www.abgs.gov.tr/>

<https://www.bayindirlik.gov.tr>

<http://www.ormansu.gov.tr>

<http://www.europe.eu.int/comm/environment>

<http://www.abgs.gov.tr>

<http://www.avrupa.info.tr>

<http://www.euturkey.org.tr/abportal/category.asp>

[http://europa.eu.int/comm/environment/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/index_en.htm)

26 Bu kriter siyasi bir kriter olup, çevre koruma ile ilgili değildir.

## 2.4 Avrupa Birliği ve Eğitim Politikası

*Özge Onursal Beşgöl*

**Anahtar Sözcükler:** Bologna Süreci, Hayatboyu Öğrenme, Avrupa Konseyi / UNESCO Lizbon Tanıma Sözleşmesi, Avrupa Kültür Konvansiyonu, Magna Charta Universitatum, Ulusal Yeterlilik Çerçevesi, Avrupa Çerçevesi.

### **Giriş**

Avrupa Birliği (AB) Eğitim Politikası'nın anlatılmasına, ilgili literatürde sıklıkla tekrarlanan ve Jean Monnet'ye atfedilen, "Tekrar başlasaydım, eğitim ile başlardım" sözü ile giriş yapılması yerinde olur. Bunun bir nedeni, eğitim politikasının, Birlik'in geç gelişmiş politikalarından biri olmasıdır. 1991 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması'yla, genel eğitim ilk kez kurucu antlaşmaların bir parçası haline gelmiştir. Öte yandan Roma Antlaşması (1957), mesleki eğitim üzerinde durmuştur (41, 57, 118 ve 128. maddeler). Fiili olarak, eğitim alanındaki işbirliğinin 1970'li yıllara kadar uzanmaktadır. Antlaşmalarda değinilmese de, bu alanda işbirliği girişimleri olmuştur. Bütünleşme sürecinin başlarında, genel eğitim alanındaki işbirliği girişimleri, Topluluğun ekonomik hedefleri doğrultusunda gerçekleşmiştir. Topluluk, ekonomik hedeflerine ulaşmak için eğitim alanındaki faaliyetlerini başlatmıştır. Bütünleşme süreci derinleştikçe ve geliştikçe, eğitim alanındaki işbirliği, ekonomik politikalardan bağımsız olarak eğitim adına gerçekleştirilmeye başlanmıştır.

Bu bölümde ilk olarak, AB eğitim politikasının tarihsel gelişimi üzerinde durulacaktır. İkinci olarak, Bologna Süreci ışığında günümüzdeki gelişmeler değerlendirilecektir. Üçüncü kısımda, AB eğitim politikasının kurumsal yapısı tartışılacaktır. Son olarak, Türkiye'nin bu politikalara uyum süreci üzerinde durulacaktır.

## I. AB Eğitim Politikası

Eğitim Politikası, iç pazarın yükümlülüklerin yerine getirilmesi amacıyla ortaya çıkmıştır. Roma Antlaşması'nda hizmet ve kişilerin serbest dolaşımı için mesleki eğitimin önemi vurgulanmıştır.

Serbest dolaşımın artırılması için, diploma ve derecelerin ulus-ötesi tanınabilirliği ve yabancı dil eğitiminin teşvik edilmesi önerilmiştir. Roma Antlaşması'nda genel eğitime hiç değinilmemiştir. 1963-1980 yılları arasında ekonomik hedefler doğrultusunda mesleki eğitim ön planda olmuştur.

Eğitimden sorumlu Bakanlar ilk toplantılarını 1971 yılında gerçekleştirmişlerdir. Toplantı sonrası yayımlanan basın bildirisinde mesleki eğitimin yasal bir dayanağı olduğunun ve bu alandaki işbirliğinin genel eğitim alanına da aktarılmasının gerekliliği vurgulanmıştır. Bakanlar almış oldukları ilke kararı ile şunları karara bağlamışlardır:

- Özellikle değişime değinerek, üniversiteler arası işbirliğinin sağlanması;
- Kızlara eğitime eşit erişim hakkı tanınması;
- İkinci jenerasyon göçmen çocuklarının eğitim hakkı;
- Gençlerin okuldan iş hayatına geçişleri;
- Avrupa'daki eğitim sistemleri arasındaki işbirliği konularının üzerinde durulması.

1971 toplantısı Avrupa Komisyonu'na yeşil ışık yakmış ve bu yıllarda Komisyon öncülüğünde eğitim üzerine birçok rapor yayımlanmıştır. 1973'te eğitim politikası, bir komisyon üyesinin (Ralf Dahrendorf) sorumluluğu altına girmiştir. Araştırma, Bilim ve Eğitim Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

1974 yılının Haziran ayında eğitimden sorumlu bakanlar ikinci kez toplanmışlardır. Bu toplantıda, eğitimin sadece ekonomik hayatın bir parçası olarak görülmemesi gerektiğinin altı çizilmiş ve öncelikli alanlar belirlenmiştir:

- Tüm üye ve üye olmayan devletlerin vatandaşları için iyi eğitim olanaklarının sağlanması;
- Avrupa'daki eğitim sistemleri arasındaki işbirliğinin artırılması;
- Eğitim konusunda güncel verilerin toplanması;
- Yükseköğretim kurumları arasındaki işbirliğinin artırılması;
- Diplomaların akademik olarak tanınabilirliğinin artırılması;

- Öğretmen, öğrenci ve araştırmacıların serbest dolaşımının artırılması, serbest dolaşımın önündeki idari ve sosyal engellerin ortadan kaldırılması ve yabancı dil eğitiminin özendirilmesi; ve
- Eğitimin her alanında eşit erişimin sağlanması.

Bu ilke kararları üç prensip üzerine kuruludur. Birincisi, eğitim her vatandaşın hakkıdır. İkincisi, üye devletlerin eğitim sistemlerinin çeşitliliğinin korunması önemlidir. Üçüncüsü, bu hedeflere ulaşmaktan, üye devletler sorumludur (Neave, 1984).

İki yıl sonra, 1974 ilke kararı doğrultusunda belirlenen öncelikli hedeflere ulaşmak için topluluk eylem programı kabul edilmiştir. Bu eylem programı ile beraber, günümüzdeki eğitim programlarının temelini oluşturacak birçok girişim olmuştur.

Eğitimin bu dönemde önem kazanmasının ardında yatan iki temel neden vardır (Ertl, 2003). Bir grup siyasetçi, eğitimi geleceğin Avrupa vatandaşlarını yaratmak üzere bir araç olarak görmüşlerdir. 1972 yılında kurulan ve ortak vatandaşlık olgusunu teşvik etmesi beklenen Avrupa Üniversitesi Enstitüsü'nün kurulması da buna dair bir girişim olmuştur. İkinci neden ise bu dönemde Topluluk'un karşılaştığı ekonomik güvensizliktir. 1973 yılında gerçekleşen petrol krizi nedeniyle gençlerin işsizliği önemli bir sorun haline gelmiştir. Özellikle 1975 yılından sonra, birçok ilke kararı okuldan iş hayatına geçiş konuları üzerine odaklanmıştır.

Tek Avrupa Senedi'nin kabulü ile, bütünleşme süreci yeniden canlanmış, mesleki ve genel eğitimin önemi artmıştır. Bu politikalar, ortak pazarın tamamlanması hedefi ile doğrudan ilintili politikalardır. Bunun birçok nedeni vardır (Ertl, 2003). Öncelikle ekonomik rekabet vatandaşların sahip oldukları vasıflar ile ilgilidir. İkincisi, serbest dolaşımı sağlamak için ulus-ötesi çalışabilecek işçilerin yetiştirilmesi önemlidir. Üçüncüsü, ekonomik bütünleşme eğitim alanında karşılaştırılabilir bir yapının oluşturulmasını gerekli kılar. Dördüncüsü ise, Birlik'in sosyal uyum hedefleri de eğitim alanında daha fazla işbirliğini gerektirmektedir. Ayrıca, bu dönemde eğitim alanındaki kurumsallaşmaya Avrupa'nın uluslararası ekonomik rekabet bağlamında da önem verdiğini söylemek mümkündür (Beukel, 1993 ve 2001).

Bu dönemde genel eğitim önem kazanmış, ekonomik hedeflerden ayrı tutularak bütünleşmenin kültürel boyutu ile birlikte anılmaya başlanmıştır.

Genel eğitim alanında bir Avrupa boyutunun yaratılması tartışılmaya başlanmıştır. 1986-89 yılları arasında, Komisyon tarafından yürütülecek eğitim programları kabul edilmiştir. Bu programlar sayesinde Komisyon, sunduğu finansal teşviklerle eğitim politikasını şekillendirme olanağı kazanmıştır.

Bu programların hedefleri şu şekilde sıralanabilir:

- Katılımcıların değişimini (öğrenci, stajyer ve vasıflı işçi) sağlamak;
- Ortak pilot projeleri ve ulus-ötesi girişimleri desteklemek;
- Eğitim alanında bilgi paylaşımını desteklemek;
- Eğitim alanında karşılaştırmalı çalışmaların yapılmasını teşvik etmek.



**Herkese Eşit Eğitim**

Bu programlarla beraber bu dönemdeki ilke kararları, eğitimde bir Avrupa boyutunun yaratılması üzerinde durmuştur. Bu kavram ilk olarak 1973 Janne Raporu ve 1976 İlke Kararları'nda kullanılmış, fakat 1988 yılına kadar tanımlanmamıştır. AB Resmi Bildi-

risi (Haziran 1983), Fontainebleau Avrupa Konseyi Kararları (Haziran 1984) ve Milano Avrupa Konseyi'nde kabul edilen "Vatandaşların Avrupa'sı" adlı rapor (Haziran 1985) Eğitim Politikasının gelişiminde önemli dönüm noktaları olmuşlardır. 1988 yılında ilke kararı kabul edilmiş ve eğitim alanındaki işbirliği düşünsel bir boyut kazanmıştır (Beukel, 2001; 2003). Eğitim alanındaki işbirliği, Avrupa fikri ve çıkarları çerçevesinde tanımlanır hale gelmiştir. 1988 ilke kararı ile Avrupa Boyutu tanımlanmıştır:

- Gençlerde Avrupa kimliği olgusunu güçlendirmek, Avrupa halkının gelişiminin temelini oluşturacak olan demokrasi, sosyal adalet ve insan hakları üzerinde kurulu olan Avrupa medeniyetinin temelini güçlendirmek;



## AVRUPA BİRLİĞİ HAKKINDA MERAK ETTİKLERİNİZ

- Gençleri, Topluluk'un ekonomik ve sosyal gelişiminde ve Avrupa Tek Senedi'nde olan hedefe, Avrupa'nın birliği yolunda rol oynamaları için hazırlamak;
- Ortak bir ekonomik ve sosyal alanın yaratacağı olanak ve zorluklara karşı duyarlılığı artırmak;
- Topluluk ve üye devletler hakkındaki tarihsel, kültürel, ekonomik ve sosyal içerikli bilgilerin paylaşımını artırmak; ve
- Üye devletler ile diğer Avrupa ve dünya devletleri arasındaki işbirliğinin önemini vurgulamak.

Maastricht Antlaşması'na eklenen 126. ve 127. Maddeler, eğitim alanında o ana kadar gelinen noktayı yasal hale getirmiştir. Maastricht Antlaşması'na, eğitim, mesleki eğitim ve gençlik başlıklı yeni bir bölüm eklenmiştir. Aynı isimde yeni bir genel müdürlük oluşturulmuştur. Daha sonra genel müdürlüğün ismi eğitim ve kültür olarak değiştirilmiştir.

1990'lı yıllarda, hayatboyu öğrenme, Birliğin önemli prensiplerinden biri haline gelmiştir. 1996 yılı Avrupa **Hayatboyu Öğrenme** yılı ilan edilmiştir.

Hayatboyu Öğrenme ilkesi, öğrenmenin sadece genç yaşta ya da sınıfta gerçekleşmediği, hayat boyu ve farklı mekanlarda olabileceğini vurgulamaktadır. Amsterdam Antlaşması, hayatboyu öğrenmeyi eğitim ve mesleki eğitimde kılavuz ilke ilan etmiştir.

Hayatboyu öğrenme, küreselleşmenin getirdiği sorunlara bir çözüm olarak sunulmuştur. Özellikle bilgi toplumu kavramı, bu dönemde AB tartışmalarında önem kazanmaya başlamıştır. 2007 yılında tüm eğitim programları Hayatboyu Öğrenme Programı altında tekrardan yapılandırılmıştır.

<b>COMENIUS PROGRAMI</b> (Okul Eğitimi)	<b>ERASMUS PROGRAMI</b> (Yükseköğretim)	<b>LEONARDO DA VINCI PROGRAMI</b> (Mesleki Eğitim)	<b>GRUNDTVIG PROGRAMI</b> (Yetişkin Eğitimi)
<b>Ortak Konulu (Transversal) Program</b> 4 Temel Faaliyet: Politika Geliştirme; Dil Öğrenme; BİT; Örnek Uygulamaların Yaygınlaştırılması			
<b>Jean Monnet Programı</b> 3 Temel Faaliyet: Jean Monnet Eylemi; Avrupa Kurumları; Avrupa Kuruluşları			
<b>Hayatboyu Öğrenme Programları</b>			

Kaynak: Ulusal Ajans Web sayfası (2012)

## II. Bologna Süreci

1990'larda AB eğitim politikası ile paralel işleyecek olan ayrı bir süreç başlamıştır. Süreç, resmi olarak, 1999 yılında 29 ülkenin imzalamış olduğu Bologna Deklarasyonu ile başlamıştır. Bologna Süreci'nin, 2010 yılına kadar bir Avrupa yükseköğretim alanı yaratma hedefine belirtilen zamanda ulaşılmaması da süreç devam etmektedir. Önemli başarılar da edinilmiş, 2010 yılına gelindiğinde üye ülke sayısı 47'ye ulaşmış, Bologna Süreci AB'nin ötesine yayılmıştır. Berlin Bakanlar Konferansı'nda Bologna Süreci'ne yeni üyelerin kabulüne ilişkin kriterler belirlenmiş ve "Avrupa Kültür Konvansiyonu"na taraf ülkeler Bologna Süreci hedeflerini kendi yükseköğretim sistemlerinde uygulamaya gönüllü olduklarını bildirdikleri takdirde Avrupa Yükseköğretim Alanının üyesi olmaya uygun olabilirler" kararı alınmıştır.

### Avrupa Kültür Konvansiyonu

19 Aralık 1954 yılında imzaya açılmış ve 5 Mayıs 1955 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Konvansiyon, Avrupa'daki halklar arasında ortak bir anlayış yaratmayı, kültürel çeşitliliğin karşılıklı olarak değerini bilmelerini sağlamayı ve Avrupa kültürünü korumayı hedeflemektedir.

Avrupa Yükseköğretim Alanı'nın temelleri, 1988 **Magna Charta Universitatum** ile atılmıştır. Bu deklarasyon Avrupa Yükseköğretim üzerine dönen tartışmaları şekillendirmiştir. 1998'de Paris Üniversitesi'nin kuruluş yıldönümünde, Fransa, Almanya, İtalya ve Birleşmiş Krallık tarafından imzalanan Sorbonne Ortak Bildirgesi (Avrupa Yükseköğretim Sistemi'nin Uyumlu Hale Getirilmesi İçin Ortak Bildirge) büyük bir değişimin göstergesidir. Bu değişim, uluslararasılaşmaya Avrupalı bir bakış açısı getirmeyi hedefleyen, ulusaldan Avrupa'ya doğru bir açılandır. Bu deklarasyonlar ve sözleşme ile yükseköğretimde Avrupalılaştırma (*Europeanisation*) sürecinin temelleri atılmıştır. Sorbon Ortak Bildirgesi'nde Bakanlar şu ifadeyi kullanmışlardır:

"Avrupa süreci, yakın zamanda ileriye dönük son derece önemli adımlar atmış bulunmaktadır. Ancak, Avrupa'nın yalnızca Euro, banka ve ekonomi Avrupa'sı olmakla kalmayıp bilgi Avrupa'sı olması gerektiği de unutulmamalıdır. Kıtamızın entelektüel, kültürel, sosyal ve teknik boyutlarını güçlendirmeli ve bilgi Avrupa'sını bu boyutlar üzerine inşa etmeliyiz. Bu

boyutlar, gelişimlerinde de büyük rol oynayan üniversiteler tarafından şekillendirilmektedir..” (1998)

Bologna Süreci'nin üzerine kurulu olduğu ilkeler aşağıdaki gibidir:

- Kalite: Ders programlarında, eğitim ve öğretimde kalitenin sağlanması;
- Hareketlilik: Öğrencilerin ve öğretim elemanlarının dolaşımının kolaylaştırılması;
- Çeşitlilik: Kültürel, linguistik ve eğitim sistemlerindeki çeşitliliğin korunması; ve
- Açıklık: Dünyaya açık, diğer bölgelerle rekabet halinde ve işbirliği yapılan bir Avrupa alanının yaratılması (EUA 1999).

Bologna Deklarasyonu, üç hedefin altını çizmiştir: uluslararası rekabet, hareketlilik ve istihdam edilebilirlik. İlgili belgelerde uluslararası rekabet iki şekilde tanımlanmıştır: Avrupa'da edinilmiş diplomaların uluslararası alanda geçerliliği ve Avrupa'ya eğitim alanının dışından öğrencilerin çekilmesi. İkinci hedef olan hareketlilik ise Avrupa Kredi Transfer Sistemi, Diploma Eki ve Lizbon Sözleşmesi gibi araçlarla sağlanacaktır. İstihdam edilebilirlik ise vatandaşların aktif hayata hazırlanmasını içermektedir. Aktif vatandaşlık kavramı ile ilintilidir. Bologna Süreci, Avrupa vatandaşlarına istihdam edilebilmeleri ve iş pazarında barınabilmeleri için gerekli araçları sunmayı hedefler. Bologna Süreci dahilinde, bu hedeflere ulaşmak için eylem başlıkları hazırlanmıştır. Bu başlıklar şunlardır:

1. *Kolay anlaşılır ve birbirleriyle karşılaştırılabilir yükseköğretim diploma ve/veya dereceleri oluşturmak (bu amaç doğrultusunda Diploma Eki uygulamasının geliştirilmesi).* Bu eylem başlığı yeterliliklerin tanınması ile ilintilidir. **Avrupa Konseyi / UNESCO Lizbon Tanıma Sözleşmesi**, Avrupa'daki yükseköğretim kurumlarının ilgili diploma ve derecelerin tanınması hakkındadır ve sürecin tek yasal metnidir. Sözleşmeyi uygulamak amacıyla Avrupa Bilgi Merkezleri Ağı (ENIC) kurulmuştur. ENIC ayrıca Ulusal Akademik Tanıma Merkezi (NARIC) ile işbirliği yapmaktadır.

2. *Yükseköğretimde Lisans ve Yüksek Lisans olmak üzere iki aşamalı derece sistemine geçmek.* İkinci aşamaya geçiş birinci aşamanın başarılı bir şekilde tamamlanması sonucu mümkündür. İkinci aşama master veya doktora derecesini kazandıracaktır. 2005 yılında Avrupa Yeterlilikler Çerçevesi kabul

edilmiştir. Çerçeve, sistemi üç aşamalı olarak tanımlamaktadır. Çerçeve’de her aşama, öğrenim çıktıları, yetkinlik ve kredi sayılarına göre tanımlanmaktadır. 2007 itibariyle üye ülkeler, Üst Avrupa Çerçevesi’ne uyumlu olacak olan ulusal çerçeveler üzerinde çalışmaya başlamışlardır.

3. *Avrupa Kredi Transfer Sistemini uygulamak.* AKTS sistemi, AB Değişim Programları çerçevesinde 1980’lerin sonunda oluşturulmuş, hareketliliği sağlamak için önemli bir araçtır. Bu bağlamda, 90’lı yıllarda AB Komisyonu, Avrupa Konseyi ve UNESCO-CEPES işbirliği ile Diploma Eki de yaratılmıştır.

4. *Öğrencilerin ve öğretim görevlilerinin hareketliliğini sağlamak ve yaygınlaştırmak.* Hareketliliğin önündeki engellerin kaldırılması hedeflenmektedir.

5. *Yükseköğretimde kalite güvencesi sistemleri ağını oluşturmak ve yaygınlaştırmak.* Kalite güvencesi üzerine kurulu bir sistemin yaratılması, kalitenin devamlılığının sağlanması için politikalar, araçlar ve deneyimlerin paylaşılması ve geliştirilmesi hedeflenmektedir. Yükseköğretimde kalite kültürünün yaratılması için özellikle kurumsal özerklik ve dış değerlendirmeye dayalı bir sistem yaratılmasının gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Bu amaç doğrultusunda, 2005 yılında Avrupa Yükseköğretim Alanında Kalite Güvence İlke ve Standartları Raporu yayımlanmıştır. 2008 yılında ise Avrupa Kayıt Ajansı kurulmuştur. Ajans, kalite ilke ve standartlarına uyum sağlamış olan örgütlenmeleri listelemektedir.

6. *Yükseköğretimde Avrupa boyutunu geliştirmek.* Bu başlık altında özellikle ders programlarının tasarımı, kurumsal işbirlikleri, değişim programları ve ortak programlar üzerinde durulmaktadır. Bu girişimler aracılığıyla bir Avrupa boyutunun yaratılması hedeflenmektedir.

7. *Yaşam boyu öğrenimi teşvik etmek.* Bilgi toplumu ve ekonomisi üzerine kurulu bir Avrupa’nın, yaşam boyu öğrenim stratejileri ile vatandaşlarına, rekabet ve yeni teknolojik açılımlarla başa çıkabilmeleri için eşit olanaklar sağlayacak bir sistem yaratması hedeflenmektedir.

8. *Öğrencilerin ve yükseköğretim kurumlarının sürece aktif katılımını sağlamak.* Bu eylem başlığı ile, 2003 Berlin Konferansı’nda da vurgulanan Avrupa alanının sosyal boyutu üzerinde durulmuştur. Rekabeti artırmaya yönelik girişimlerin sosyal boyut ile dengelenmesinin önemi vurgulanmıştır. Sosyal uyumun altı çizilmiş, ulusal ve Avrupa düzeylerinde sosyal ve cinsel

eşitsizliklerin azaltılması hedeflenmiştir. Bu eylem başlığı ile yükseköğrenimin kamunun sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

9. *Avrupa Yükseköğretim Alanı'nı cazip hale getirmek*. AB alanının uluslararası alanda rekabet edebilmesi ve alanın dışından öğrenci çekebilmesi hedeflenmektedir.

10. *Avrupa Araştırma Alanı ile Avrupa Yükseköğretim Alanı arasında bir sinerji kurmak ve Doktora çalışmalarının geliştirilmesi*. Bu eylem başlığı 19 Eylül 2003 tarihinde Berlin Konferansı'nda eklenmiştir. Bu eylem başlığı altında doktora seviyesi üçüncü aşama olarak Bologna Süreci'ne dahil edilmiştir.

### **Bologna Sürecine Üye olan 47 Ülke ve Katılımlarının Onaylandığı Konferanslar ve Sürece Üye olan Kuruluşlar**

- Haziran 1999 Bologna Konferansı

Avusturya, Belçika, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İzlanda, İtalya, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Malta, Hollanda, Norveç, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya, İspanya, İsveç, İsviçre, İngiltere ve İrlanda

- Mayıs 2001 Prag Bakanlar Konferansı

Hırvatistan, Kıbrıs, Lihtenştayn ve Türkiye

- Eylül 2003 Berlin Bakanlar Konferansı

Arnavutluk, Andora, Bosna-Hersek, Vatikan Cumhuriyeti, Rusya Federasyonu, Sırbistan-Karadağ ve Makedonya

- Mayıs 2005 Bergen Bakanlar Konferansı

Ermenistan, Azerbaycan, Gürcistan, Moldova ve Ukrayna

- Mayıs 2007 Londra Bakanlar Konferansı

Karadağ

- Mart 2010 Budapeşte/Viyana Bakanlar Konferansı

Kazakistan

Avrupa Komisyonu (Bologna İzleme Grubu'nda oy kullanma hakkına sahiptir)

*Diğer Danışma Kuruluşları*

- Avrupa Konseyi,
- Avrupa Üniversiteler Birliği,
- Avrupa Yükseköğretim Kurumları Birliği
- Avrupa Ulusal Öğrenci Birlikleri
- Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Organizasyonu – Yükseköğretim Merkezi
- Uluslararası Eğitim Avrupa Yapısı
- Avrupa Yükseköğretim Kalite Güvencesi Birliği
- Avrupa Sanayi ve İşverenler Konfederasyonları Birliği

### III. Kurumsal Yapı

AB Eğitim Politikası genel olarak uluslararası bir politikadır. AB yetkilerinin bu alanda kısıtlı olmasının başlıca nedeni siyasidir. Eğitim, devletler için önemli egemenlik alanlarından biridir. Lizbon Antlaşması'nda da belirtildiği gibi AB, üye ülkelerin eğitim politikalarını standartlaştırmayı hedeflememektedir. Aksine, eğitimden üye devletler sorumludur. Maastricht'ten bu yana bunun altı hep çizilmiştir. Birliğin en önemli görevi, bu alanda işbirliğini teşvik etmektir. Birlik, gereken durumlarda destek ve tamamlama amaçlı faaliyetlerde bulunabilse de üye devletlerin kültürel ve dil çeşitliliklerini korumak zorundadır. Dolayısıyla, eğitim alanında üye devletler halen yetkilerini korumaktadırlar. Merkezi bir eğitim kesinlikle hedeflenmemektedir. Hedef, Birlik'in "çeşitlilik içinde birlik" yaratma ilkesini eğitim alanında da korumaktır.

#### Lizbon Antlaşması: Madde 165

1. Birlik, üye devletler arasında işbirliğini teşvik ederek ve gerektiğinde faaliyetleri destekleyip tamamlayarak, eğitim kalitesinin geliştirilmesine katkıda bulunur. Birlik, eğitimin içeriği ve eğitim sistemlerinin örgütlenmesi ile kültürel ve dil çeşitlilikleri açısından üye devletlerin sorumluluklarına tamamiyle saygı gösterir. Birlik, sporun toplumsal ve eğitici işlevini göz önünde bulundurarak, Avrupa'da sporla ilgili konulara katkıda bulunur.

2. Birlik faaliyetleri aşağıdakileri hedefler:

- özellikle üye devletlerin dillerinin öğretimi ve yayılması yoluyla, eğitimde Avrupa boyutunun geliştirilmesi;
- diğer konuların yanı sıra, diplomaların ve öğrenim dönemlerinin akademik olarak tanınmasının teşvik edilmesiyle, öğrencilerin ve öğretim elemanlarının hareketliliğinin teşvik edilmesi;
- eğitim kurumları arasındaki işbirliğinin ilerletilmesi;
- üye devletlerin eğitim sistemlerinde ortak olan hususlarda bilgi ve deneyim alışverişinin geliştirilmesi;
- gençlerin değişimleri ile sosyo-egitimsel eğitmen değişimlerinin geliştirilmesinin ve gençlerin Avrupa demokratik yaşamına katılımlarının teşvik edilmesi;
- uzaktan eğitimin geliştirilmesinin teşvik edilmesi;
- müsabakalarda kurallara uygunluğun ve sporla ilgili teşkilatlar arasındaki işbirliğinin teşvik edilmesi ve özellikle gençler arasında olmak üzere, sporcuların bedensel ve ahlaki bütünlüğünün korunması yoluyla, sporda Avrupa boyutu geliştirilmesi.

Bologna Deklarasyonu'nda belirtildiği gibi Bologna Süreci bir uluslararası işbirliğidir. Herhangi bir uluslararası anlaşma üzerine kurulu değildir. Temelini, Yükseköğretimden sorumlu üye ülkelerin bakanları tarafından kabul edilmiş bildiri ve deklarasyonlar oluşturmaktadır. Bunlar yasal bağlayıcılığı olan belgeler değildir. Bologna Süreci'nin tek yasal belgesi olan 1997 Avrupa Konseyi / UNESCO Lizbon Tanıma Sözleşmesidir. Dolayısıyla, Bologna Süreci farklı üye ülkeleri bir araya getiren gönüllü bir süreçtir ve işbirliği, karşılıklı güvenle devamlılığını sürdürmektedir.

#### **IV. Türkiye**

Türkiye'nin AB ile eğitim alanında kurumsal bağları, 1990'lardan beri var olan, kamu ve özel sektörde çalışanlara, öğrencilere ve akademisyenlere verilen Jean Monnet yüksek lisans bursları programı ile atılmıştır. Türkiye, ayrıca 2001 yılında Jean Monnet Programı'na dahil olmuştur. Jean Monnet Programı yükseköğretim seviyesinde Avrupa Bütünleşmesi konusunda eğitim ve araştırmayı teşvik etmek üzere 1989 yılında oluşturulmuş bir programdır. Günümüzde 62 ülkeyi kapsayan programdan 740 üniversite

faydalanmaktadır. Ağustos 2011 yılı itibariyle Türkiye’de 50’den fazla Jean Monnet Projesi mevcuttur: 4 adet Avrupa Mükemmeliyet Merkezi, 16 adet Jean Monnet Başkanı ve 37 adet de Jean Monnet modülü vardır.

Türkiye 2001 yılında Bologna Süreci’ne dahil olmuştur. 2002 yılında ise Türkiye AB Eğitim ve Gençlik Programları Katılım Çerçeve Anlaşması’nı imzalamıştır. Bu programı yürütmek üzere, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı görevlendirilmiştir. 18 aylık bir hazırlık dönemin ardından Türkiye 1 Nisan 2004 itibariyle programa tam üye olarak dahil olmuştur. Ocak 2002 Bakanlar Kurulu kararı ile, 2003 Ağustos ayında çalışmaya başlayan Türkiye AB Eğitim ve Gençlik Merkezi Ulusal Ajansı kurulmuştur. 2009 İlerleme Raporuna göre son bütçe döneminde programlara 7000’den fazla başvuru olmuş, bunun 2000’den fazlası fonlanmıştır.

Türkiye ENIC (Avrupa Bilgi Merkezleri Ağı) ofisi 1998 yılında kurulmuştur. NARIC (Ulusal Akademik Tanıma Merkezi) ise Yükseköğretim Kurulu altında 2003 yılında kurulmuştur. Bu kurumların amacı yurtdışından alınmış diplomaların ve eğitimin akademik tanınabilirliğini, ülkeler arasında bilgi ve deneyim aktarımını sağlayarak, artırmaktır. Bu amaç doğrultusunda Ankara’nın 2004 Aralık ayında imzaladığı Lizbon Sözleşmesi 2007 yılının Mart ayında yürürlüğe girmiştir.

Müzakere sürecinde Eğitim ve Kültür başlığı 26. fasıldır. 2011 AB İlerleme Raporu’na göre Türkiye bu konularda iyi düzeyde ilerleme kaydetmiştir. Özellikle YÖK öncülüğünde Bologna Süreci bağlamında yükseköğretim alanında birçok değişikliğin temelini atılmış olduğunu söylemek mümkündür. Söylemsel olarak bakıldığında yükseköğretim sisteminde son dönemde yapılan önemli değişiklikler sürekli olarak Bologna Süreci ile ilişkilendirilmiştir. Bu süreçte karşılaşılan en önemli endişe, sürecin “standartlaşmaya” yol açabileceğidir. Aynı endişe diğer üye ülkelerde de mevcuttur. Dolayısıyla Bologna Süreci dahilinde bunun hedeflenmediğinin, tam tersi, çeşitliliğin muhafaza edildiğinin altı çizilmelidir.

## **Sonuç**

Eğitimde hedeflendiği gibi bir Avrupa boyutu henüz yaratılmamış olsa da, bu alanda işbirliğinin, bütünleşmenin yolunu açacağı beklenmektedir. Eğitim alanındaki girişimler, Avrupa vatandaşlığının inşasında ve birçok farklı kültürü bir araya getirecek olan ortak kültürel temelin oluşmasında önem



arz etmektedir. Eğitim, serbest dolaşım ile ilintilidir ve AB vatandaşlığından doğan hakların özünü oluşturur. Ayrıca Eğitim, bütünleşme sürecini ve hedeflerini anlatmak için önemli bir araçtır. Eğitim alanında işbirliği sonucunda ulusal eğitim sistemleri etkilenmektedir ve bu da Avrupalıların uzun vadede siyasi sosyalleşmelerini etkileyecektir. Avrupalılaşıma, yükseköğretimde gerçekleşmektedir. Daha alt seviyelerde ise üye ülkeler sistemlerini daha çok korumaya eğilimlidirler.

### **Kaynakça**

Beukel, E. (1993) 'Education', Andersen, S. S. & Eliassen, K. A. (der.) *Making Policy in Europe: the Europeification of National Policy-making* içinde, Londra: Sage.

Beukel, E. (2001) 'Educational policy: Institutionalisation and Multi-Level Governance', Andersen, S. S. & Eliassen, K. A. (der.) *Making Policy in Europe* içinde, Londra: Sage.

Ertl, H. (2003) 'The European Union and Education and Training: An Overview of Policies and Initiatives', Phillips, D. (der.), *Implementing European Union Education and Training Policy: A Comparative Study of Issues in Four Member States* içinde, Secaucus, NJ: Kluwer Academic Publishers.

EUA Trends Studies (1999) *Trends II: Towards the European higher education area - survey of main reforms from Bologna to Prague*, Guy Haug and Christian Tauch.

Eurydice (2008) *The Education System in Turkey*. Directorate General for Education and Culture, European Commission.

Johnson, N. (1999) 'From vocational training to education: the development of a no-frontiers education policy for Europe?' *Education and the Law*, 11, s. 199-213.

Neave, G. (1984) *The EEC and Education*, Trentham: Trentham Books.

### **İlgili Web Siteleri**

AB Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi

<http://www.ua.gov.tr/>

Bologna Süreci Web Sitesi

<http://www.ehea.info/>

YÖK Bologna Süreci Web Sitesi

<http://bologna.yok.gov.tr/>

## 2. 5 Dijital Gençlik

*Kenan Dursun*

Bu çalışmada, internet ve bilgisayar teknolojilerinin aktif kullanımı konusunda akla ilk olarak gelen genç kuşağın, bu araçları Avrupa Birliğine katılım sürecinde, eğitim, hareketlilik ve istihdam kavramları çerçevesinde kullanımlarından bahsedilecektir.

Avrupa Birliği ülkelerine kıyasla oldukça genç nüfusa sahip bir ülkede yaşıyoruz. “Genel nüfus sayım sonucuna göre 1935 yılında 2 milyon 434 bin kişi olan genç nüfus, 2010 yılında yaklaşık 6 kat artarak 13 milyon 900 bin kişiye ulaşmıştır. 2025 yılında ise nüfusun 12 milyon 616 bin kişiye gerileyeceği tahmin edilmektedir.”<sup>27</sup> 2011 yılında 15-24 yaş grubunda 12 milyon 542 bin kişi bulunmaktadır bu da genel nüfusun % 16,8’dir.



**Gençler dijital ortamlarda AB sürecine katılıyor**

Nüfusun neredeyse yarısının 24 yaş altı olduğu bir ülkede gençlikten bahsederken zamandan ve mekandan farklı tanımlamak çok doğru olmayabilir. Bir genç hakkında konuşurken, onu yaşadığı yılda yaşadığı çevrede tanımlamak ve anlamak gerekir. Beklentilerinin, ilgilerinin, uğraşlarının, değişen

zamanla farklılaştığını kabul etmek ve bu farklılaşmaları incelemeyen/

27 TÜİK İstatistiklerle Gençlik 2011-TÜİK

irdelemeden bir gençlik grubunu tanımlamak ya da bu grup hakkında bir politika üretilmenin mümkün olmadığını anlamak gerekir.

Son 5 yıl içerisinde bilgisayar başında geçirdiği süreden dolayı ailesinden uyarı almayan bir genç yoktur. Bu çok normal çünkü anne ya da babamızın zamanında bilgisayar ve teknoloji kullanımı bu kadar yaygın değildi. Eskiden ödevler için tek kaynak kütüphanelerdi ve evlerimizin vazgeçilmezi ansiklopedilerdi. Şimdi ise ulaşabileceğimiz bir sürü kaynak var kaldı ki evlerimizin vazgeçilmezi Britannica Ansiklopedisi'nin basımına son verilerek dijital versiyonlarının yayınının devam etmesi kararı alındı. Bu yüzden ailemizin bilgisayar başında geçirdiğimiz süreyi anlaması biraz zor olabilir.

İnternet ve bilgisayar teknolojilerinin aktif kullanımı deyince ilk olarak akla genç kuşak geliyor. Artık gençler teknolojiye, yeni medyaya ve aslında yeni dünyaya daha yakın yaşıyor, onlarla öğreniyor ve onlarla büyüyorlar.

“Her ne kadar Charles Tilly iletişimdeki yeniliklerin bir yandan iletişim maliyetlerini azaltırken, diğer taraftan bu yeni iletişim teknolojilerine erişimi olmayanları daha da katı bir şekilde dışarıda bıraktığı ve eşitsizliği sağladığı konusunda uyarıda bulunmaktadır. Aynı zamanda Pippa Norris yeni bir eşitsizlik olarak dijital bölünmeden bahsetmekte, bilişim teknolojileri kullanımı üzerine yapılan araştırmalar da gençlerin bu teknolojilere ulaşımındaki avantajlı konumunu vurgulamaktadır. Benzer şekilde internetin siyasal katılımı etkileyip etkilemediği konuları da sosyal bilimlerce bir hayli tartışılmıştır. Bu konuda farklı görüşler olsa da genç kuşağın geleneksel siyasete katılmadığı bir dönemde, gençlerin bilişim teknolojileri aracılığıyla yeni ve farklı bir siyasal alana katılımı bazı araştırmacılar tarafından savunulmuştur.”<sup>28</sup>

“Yapılan araştırmalara göre gençlerin % 67,7'si bilgisayar kullanırken, yetişkinlerde bu oran % 35,6'dır. Gençlerde internet kullananların oranı % 65,8 iken, yetişkinlerde ise % 34'dür.”<sup>29</sup> Bu durumun iyi ya da kötü olmasına ilişkin tartışmalar sürüp giderken yapılan araştırmalar her 4 lisenin 3'ü internette dolaşırken aynı zamanda başka şeylerle de ilgilendiğini gösteriyor. Bu demek oluyor ki etrafımızdaki bilgiye erişim kaynaklarımız çoğaldıkça, bilgiyi daha farklı kaynaklardan ve daha hızlı ulaşabilirler, doğruluğunu

28 Katılımın E-Hali-Alternatif Bilişim Derneği

29 Türkiye'nin En Büyük Gençlik Araştırması-Seta

yine internet vasıtasıyla kontrol edebilirler. Aynı zamanda çok hızlı iletişim halinde olabiliyor ve örgütlenebiliyorlar.

Kullandıkları araçlar aslında günümüzde demokrasiye katılım araçlarıdır. Artık internet üzerinden sivil anayasa taslakları hazırlanıyor, internet üzerinden cumhurbaşkanına başbakana, belediye başkanlarına sorunlarınızı iletebiliyorsunuz. Bunlar, tam da Avrupa Birliğine giriş sürecimizde demokratik katılım politikalarının oluşturulması için çok önemli noktalar. Demokrasinin varlığını sürdürebilmek için katılım sağlamak mutlak şart. Katılımcı demokrasiyi uygulamak için de artık online araçlarla yapılan aktivizm hayatımızda çok büyük önem taşımaktadır. Online ortamlardan oluşturulan imza kampanyaları ve kampanyaların sayısı buna en büyük işarettir. Gençlerle bir şey yapmak için onların kullandığı araçları kullanmak ve onlarla benzer sorunları paylaşmak gerekir.

Hayatımızın bu kadar önemli parçasını alan bu ağları bilgiye erişim için de kullanıyoruz. Aradığımız her şeyi saniyeler içerisinde bulabiliyoruz. Bilgiye erişimin herkesin hakkı olduğu bir Dünya'da bunun kısıtlanmasına karşıda yine bu araçlar vasıtasıyla örgütleniyor ve karşı çıkılıyor. Artık okullarda dersler akıllı tahtalarda anlatılıyor, ders kitapları yavaşça kullanımdan kalkıp e-kitaplar oluşturulmaya başlanıyor.

Sürekli değişen eğitim sistemimizi düşündüğümüzde gençler iyi eğitim alamadıklarını düşünüyorlar, ileride işsiz ve parasız kalmanın kaygılarını taşıyorlar. "Türkiye'de gençlerin % 30'u okuyor, % 30'u çalışıyor, % 40'ı ne okuyor ne çalışıyor durumda.

Avrupa Birliği sürecimizde gençlere yeterli zihinsel kapasite, eleştirel ve yaratıcı düşünme, bilgisayar okuryazarlığı, matematik ve yabancı dil bilgisi gibi becerilerle donatan kaliteli bir eğitim, hızla değişen dünyamızda temel bir şart. Yalnızca öğrenci sayısını arttırmak doğal olarak yeterli değil. Asıl mücadele, daha verimli ve adil eğitim sistemleri geliştirmek ve herkesin kaliteli eğitime erişmesini garanti etmek için verilmeli."<sup>30</sup>

Hayatımızın hemen hemen her alanında karşımıza çıkan Avrupa Birliği tarafından finanse edilen ya da uygulanan herhangi bir eğitim programı ya da istihdam, sağlık, kültürel aktivite gibi kimi konularda yürüttüğü programlar gençler için önemli ve kaçınılmaz bir fırsattır. Fakat bu gibi fırsatları değerlendirmek

30 Türkiye'de Gençlik-UNDP

için vize konusunda gerekli kolaylıkların sağlanması gerekmektedir. AB ülkelerinde serbest geçiş hakkı gibi imkanlar ancak Avrupa Birliği ülkesi olduğumuzda yararlanabileceğimiz imkanlardandır. Yapılan araştırmalarda gençlerin yurt dışına çıkma oranı %10,5'tir. Bu oran, Avrupalı



Gençler için AB projeleri üretiliyor

ve Amerikalı gençlerin yurt dışına çıkma oranlarıyla kıyaslandığında oldukça düşüktür.

Ülkemizde, fazla olan eğitim ile istihdam arasında farkı azalmak için, gençlerin hareketlilik sağlayan Avrupa Birliği projelerinden faydalanılabilir. Gençlerin lise, üniversite, ya da bunların dışında kalan zamanlarda yurt dışında gönüllük yapmak, staj yapmak ve okumak gibi programları kapsayan AB programları konusunda bilgilerini arttırmak gereklidir. Herhangi bir programla yurt dışına çıkmış bir gencin kendi ayaklarının üzerinde durabilmesi, yabancılarla iletişim kurabilmesi, iş hayatında kişiyi farklılaştıran bir özellik olabilir. Bunun içinde gençlerle temas halinde olan kamu kurumlarının gençlerin yoğun kullandığı sosyal ağlarda daha aktif olması gerekir.

Avrupa Komisyonunun 2014-2020 yılları arasında geçerli olacak yeni 2 programı Herkes İçin Erasmus (Erasmus For All) ve Yaratıcı Avrupa (Creative Europe) ağırlıklı olarak gençlerin hareketliliği sağlayarak hayat boyu öğrenme yaklaşımını güçlendirmeyi, eğitimin farklı sektörleri, iş dünyası ve ilgili diğer aktörler arasında yapısal ortaklıkların alanını genişletmeyi, kapasite oluşturmayı, uluslararası dolaşımı desteklemeyi planlıyor.

## 2.6 Sosyal Politika ve AB

*Pınar Uyan Semerci*

**Anahtar Kelimeler:** Sosyal Politika, Refah Rejimleri, Avrupa Sosyal Modeli, Açık Koordinasyon Metodu, Sosyal Şart, Lizbon Stratejisi, İstihdam Politikaları

### I. Sosyal Politika Nedir?

**Sosyal politika**, devletin insanların eşit haklara sahip özgür bireyler olarak topluma katılmalarını sağlamak amacıyla uyguladığı politikaların tümüne verilen isimdir. Sosyal politika, hukuk, siyaset, ekonomi, sosyoloji ve psikoloji gibi farklı disiplinlerle de beslenen akademik bir alandır. Sosyal politika, toplumun değişik sosyal kesimlerinde ortaya çıkan muhtelif sosyal sorunları ortadan kaldırmayı ve herkesin sosyal refahını sağlamayı ve yaygınlaştırmayı hedefleyen önlemlerin ve uygulamaların bütünü olarak tanımlanmaktadır (Seyyar 2002: 544–6). Bu bağlamda eğitim, sağlık, bakım, konut, istihdam, sosyal hizmetler ve sosyal güvenlik alanlarında politikalar geliştirilerek toplumsal uyumu ve refahın sağlanmasını hedefler. Bu yüzden de sosyal politika hayatımızın oldukça içindedir.

Tarihsel olarak bakarsak, Sosyal Politika, 18.yüzyılın sonunda İngiltere’de başlayan ve daha sonrasında özellikle Batı Avrupa’da yaygınlaşmaya başlayan sanayileşme süreciyle birlikte önem kazanmıştır. Anthony Giddens (1994), refah devletini sosyal politika araçlarını kullanarak toplumsal düzenin daha adil hale getirilmesi için devletin ekonomiye müdahalesi olarak tanımlar.

Sosyal politika, insan ihtiyaçlarına ve insanın topluma katılmasının koşullarına vatandaşlık hakları bağlamında bakar. Bu yaklaşım hem ihtiyaçlar piyasadaki şirketler tarafından karşılanmasından hareket eden piyasa mantığından farklıdır. Hem de hayırseverlik mantığından yani ihtiyaç sahiplerine hayırseverler yardım etsin düşüncesinden farklı yaklaşır. Bu bağlamda

müşteri ya da muhtaç olarak değil, hakları olan eşit vatandaş olma vurgusuyla, bu haklar çerçevesindeki politikaları içerir.

Sosyal politika öncelikle çalışma hayatını iyileştirmek için çalışanların haklarını düzenlemek üzere şekillense de, günümüz dünyasında toplumdaki tüm sınıfların ve grupların istihdamın yanı sıra eğitim, sağlık, sosyal güvenlik (sosyal sigortalar, bakım, sosyal yardım ve sosyal hizmetler) gibi farklı alanlardaki sorunlarına çözüm üreten politikaların tümünü kapsamaktadır. Daha genel bir çerçevede sosyal politikanın amacı, insan haysiyetine yaraşır bir hayatın sürdürülmesi için tedbirler olarak adil bir refah toplumunu oluşturmak şeklinde özetlenebilir.

## **II. Avrupa Birliği'nde Ortak bir Sosyal Politika Var mı?**

Avrupa Birliği'nin (AB) önemli tartışma alanlarından biri Avrupa Sosyal Modeli'nin olup olmadığı yani "Sosyal Avrupa'dan" söz edip edemeyeceğimizdir. AB'nin tarihsel oluşumu Sosyal Avrupa'dan çok Ortak Pazar üzerinden şekillendiği için Sosyal Avrupa anlayışı ile Pazar'ın ön plana çıktığı AB anlayışı arasında süren çekişme uzun süredir devam etmektedir. Özellikle 2010'da Yunanistan başta olmak üzere birçok AB ülkesinin yaşadığı ekonomik kriz de göz önüne alındığında bu tartışmanın yakın bir zamanda sonlanmayacağı tahmin edilebilir.

AB Sosyal Politikası, yukarıdaki girişten de anlaşılacağı gibi AB vatandaşları için daha iyi yaşam standartları ve çalışma koşulları sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Bu bağlamda işçi ve işverenler arasında diyalogu arttırmak ve üye ülkeler arasında diyalogu, sosyal alanda işbirliğini ve uyumu sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. AB sosyal politikasının ana vurgusu, Sosyal Şart'ın birçok maddesinde de görüldüğü üzere çalışanların haklarını düzenlemeye öncelik vermektedir. Bu bağlamda da üye ülkeler AB'nin kurucu antlaşmaları'nda da yer alan sosyal politika konularında sağlamak zorunda oldukları minimum standartlar içinde kendi modellerini seçme noktasında özgürdürler. Avrupa Birliği'nde sosyal güvence ve istihdam politikası üye ülkeler arasında farklı olmakla beraber, çalışma şartları, emeklilik, yoksullukla mücadele, sosyal güvenlik, sağlık, yaşlıların bakımı, sosyal yardım, ayrımcılıkla mücadele gibi alanlarda belli standartlara uyulmaktadır. Bu



olabilecek en alt düzeyin belirlenmesi bunun üzerindeki iyi koşulların ülkelere bırakılması manasına gelir.

Tek bir AB sosyal politikasından bahsetmenin imkânsızlığı ortadadır. **Avrupa Sosyal Modeli (ESM)** çerçevesinde bir tür Avrupa refah devletinden bahsetmek aslında çok mümkün değildir. AB, Avrupa istihdam ve sosyal politikasıyla tek başına uğraşmadığı gibi, bu konuda yalnızca kendisi sorumluluk taşımaz. 27 üye ülkesinin ortak ve bağlayıcı bir sosyal politikası yoktur. Sosyal politika, üye devletlerin asli bir sorumluluğudur. Yetki ikâmesi ilkesine uygun olarak, Avrupa, sadece bir AB çözümünün daha anlamlı olduğu konularla ilgilenir. Bugüne kadar, AB, sadece asgari standartlar ve asgari haklar belirlemiştir. Dolayısıyla, üye devletler, Avrupa sosyal düzenlemelerinin ötesine giden kurallar ve yönetmelikler kabul edebilirler.

### **Yetki İkamesi (*Subsidiarity*)**

Yetki ikamesi ilkesinin amacı, karardan etkilenenlerin çıkarına olacak şekilde kararın alınması ilkesidir. Topluluk düzeyinde girilecek faaliyetin, yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde yaratması muhtemel olanaklar açısından, yerinde olup olmadığı sürekli şekilde denetlenerek gerçekleşmesini sağlamaktır. Daha açık bir dille, bu ilke uyarınca Avrupa Birliği, ancak kendi girişimi yerel, bölgesel veya ulusal girişimden daha etkin olursa harekete geçer. Bu ilke oranlılık ve gereklilik ilkeleri ile sıkı sıkıya bağlıdır. (AB Kavramları Sözlüğü, İKV [http://ikv.org.tr/sozluk.asp?bas\\_harf=İ&anahtar=&sayfa=&id=1239](http://ikv.org.tr/sozluk.asp?bas_harf=İ&anahtar=&sayfa=&id=1239) )

### **III. Tarihsel Süreç**

Avrupa Ortak Pazarı'nı oluşturan Roma Antlaşması (1957) sosyal haklar konusunda oldukça kısıtlıdır. AET, sosyal politika hedefleri tanımlamak yerine işbirliğini teşvik etmekle sınırlıydı. Roma Antlaşması üye devletlerin piyasalarının genişletilmesi ve rekabet güçlerinin artırılmasıyla istihdam koşullarının iyileşeceği ve hayat standartlarının da yükseleceği fikrini taşımaktaydı. Piyasa entegrasyonuna dair olumlu bir bakış egemendi ve bu entegrasyonun çalışanlar açısından yaratabileceği sıkıntılar ve ilgili sosyal politika önerileri öncelikler arasında yer almıyordu. Bu nedenle sosyal politikada hedefler saptanmamış, bunun yerine işbirliği teşviki belirtilmiştir. Sosyal konularla ilgili yalnızca 12 maddenin yer aldığı Antlaşma'da piyasaların



rekabet gücünün artırılması hedeflendiğinden istihdam fırsatlarını yükseltme amacıyla bugün de varlığını sürdüren Avrupa Sosyal Fonu (ESF) kurulmuştur. Piyasaların entegrasyonu aracılığı ile istihdam artışının olacağı ve refahın teminin bu sayede gerçekleşeceği iyimser yaklaşımının hakim olması nedeni ile işçilerin serbest dolaşımı, yerleşme serbestliği gibi hükümler bu piyasa entegrasyonunu kolaylaştırma hedefini gütmekteydi. Avrupa Sosyal Fonu oluşturulmasına rağmen Konsey'in karar alması oy birliği esasına dayandığı için 1970'li ve 1980'li yıllarda çok fazla bir ilerleme kaydedilmemiştir. Roma Antlaşması'nı takip eden ilk on yıl, sosyal politika, entegrasyonun ana gündemine girmemiştir.

1972 yılındaki Paris Zirvesi'nde üye devletler ekonomik birliğin yanı sıra sosyal birliğe destek vereceklerini belirtmelerine rağmen, 1973 yılında İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın üye olmasıyla sosyal politika alanında ortaklık yakalamak daha da zorlaşmıştır. Aslında her yeni üye ülkeyle sosyal politika alanında farklı tarihsel deneyimler ve öncelikler bu alanda entegrasyonu güçleştirmiştir. Sosyal politika alanında AB düzeyinde bir ortaklık belirlenmesi çabaları, 1980'li yıllarda oybirliği ile karar alınmasından nite likli oy çoğunluğu ile karar alınmasına geçilmesi ile nispeten hızlanmıştır.

Tek Avrupa Senedi'yle sosyal diyalogu tesis etmek için bir temel oluşturulmuştur. Avrupa Senedi'ni takiben 1986 yılında sağlık ve güvenlik yönergeleri oluşturulmuştur. 1989'da kabul edilen ve aşağıda ele alınacak olan Sosyal Şart (İşçilerin Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı) işçi hakları açısından önemli bir adımdır. İngiltere'nin Sosyal Şartı kabul etmemesi nedeniyle İngiltere'nin dışında kalanı 11 üye ülke 1991'de sosyal politikaya dair bir Protokol imzalamışlardır. Bu Protokol'le İngiltere dışındaki üyeler AB'nin sosyal politikasını beraber şekillendirmeyi hedefleyerek Sosyal Politika Anlaşması'nı kabul etmişlerdir. 1993'te Maastricht Antlaşması'na ekli Sosyal Politika hakkında Anlaşma içeren Protokol, Amsterdam Antlaşması'nın bir parçası haline gelmiştir. 1997'de İngiltere'nin Sosyal Politika Anlaşması'nın hükümlerini içeren Amsterdam Antlaşması'nı onaylamasıyla birlikte resmi düzeyde tüm üyelerce kabul edilen bir ortak sosyal politikadan söz etmek ancak mümkün olmuştur.

Amsterdam Antlaşması ile ortak sosyal politika alanında Avrupa sosyal taraflarına toplu sözleşme yapmayı da içeren bir rol verilmiş, kadın erkek

eşitliği sağlanmasına dair konularda Topluluk yetkileri arttırılmıştır. Yine de belirtmek gerekir, özellikle 1997 yılı sonunda toplanan Lüksemburg Konseyi'nin odağında yer aldığı üzere sosyal politika istihdam politikaları üzerinden dillendirilmeye devam etmiştir. Amsterdam Antlaşması'ndan itibaren tüm üye ülkeler Lizbon Stratejisi çerçevesinde yürüttükleri Açık Koordinasyon Yöntemi (OMC) ile AB sosyal politikasını oluşturmaya ve yürütmeye çalışmışlardır.

### **Açık Koordinasyon Yöntemi (*Open Method of Coordination*)**

Ulus–devlet dostu denilen bir yöntem olan “açık koordinasyon yöntemi” ülkelerin kendi ulusal stratejileri vasıtasıyla çalışmasını içeren esnek bir yöntemdir. Ulusal kurumlara ve stratejilere yer bırakan bu yöntem, her üye ülkenin bir politika alanında belirlenen ortak hedefler doğrultusunda ulusal eylem planları yapmalarını, daha sonra Komisyon'un belirlediği kriterler çerçevesinde birbirlerinin performansını değerlendirmelerini ve ulusal politikalarda gerekli değişiklikleri yapmalarını hedefler.

Amsterdam Antlaşması'nın 136.-139. Maddeleri sosyal politikaya dair düzenlemeleri içerir. Böylelikle Sosyal Politika Anlaşması ve buna ilişkin Protokol, AB Antlaşması'nın tüm üyeler tarafından kabul edilen hükümleri arasına girmiştir. Bunun sonucunda AB, sosyal diyalog, AB Konseyi ve Avrupa Parlamentosu aracılığı ile sosyal politika alanında düzenleme yapma imkânına kavuşmuştur. AB'nin sosyal politikası aslen, Amsterdam Antlaşması ile birlikte kurucu antlaşmalar içine alınmıştır ve istihdam politikası ortak bir sorumluluk alanı olarak belirlenmiştir. Antlaşmalara göre Avrupa bütünleşmesinin amacı şu şekildedir:

“Topluluk [AB], ... topluluğun her yerinde, ekonomik faaliyetlerin uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir gelişmesi, yüksek bir istihdam ve sosyal koruma düzeyi, erkekler ve kadınlar arasında eşitlik, sürdürülebilir ve enflasyon yaratmayan büyüme, yüksek derecede bir rekabet gücü ve ekonomik performans yaklaşması, çevre kalitesinin yüksek düzeyde korunması ve iyileştirilmesi, yaşam standardı ve kalitesinin yükselmesi, ve üye devletler arasında ekonomik ve sosyal kaynaşma ve dayanışma temin etmekle görevli olacaktır” (1997 Amsterdam Antlaşması ile değiştirilmiş şekliyle Avrupa Topluluğu'nu (AT) kuran antlaşmanın 2. maddesi).

## Sosyal Diyalog

Emek ve sermaye arasında veya bunlarla hükümet arasında kurumsallaşmış ilişkileri anlatmak için kullanılan sosyal diyalog kavramı aslında, Avrupa Sosyal Modeli çerçevesine yerleştirildiğinde daha çok anlam kazanmaktadır. 1957’de Roma Antlaşması’nda Avrupa Komisyonu ile sosyal taraflar arasında diyalogun sağlanmasını hedefleyen Ekonomik ve Sosyal Komite kurulmuştur. Kopenhag Kriterleri arasında yer alan demokratik gelişme açısından da çok önemli olan sosyal diyalog, yalnızca sosyal politika ve istihdam alanları çerçevesinde ele alınması gereken bir olgu değildir (Koray ve Çelik, 2007: 13).

## IV. Sosyal Şart

1989 yılında kabul edilen temel sosyal haklara ilişkin **Sosyal Şart**, daha çok ekonomi yönü üzerinde durulan Tek Pazar’a yeni bir sosyal boyut kazandırmıştır. Avrupa Sosyal Şartı 1961’de hazırlanmıştır. 1988’de bir ek protokol eklenmiş ve 1996’da da genişletilmiş şart olarak tekrar hazırlanmıştır. Türkiye’nin kabul ettiği ve çekinceler ile imzaladığı, bu genişletilmiş olan sosyal şarttır.

Sosyal şart yasal bağlayıcılığı olan bir belge olmadığı için ulusal politikalar tarafından aslında uygulaması değişebilmektedir. Ancak yine de özellikle çalışanlara sunduğu haklar açısından oldukça önemli bir uluslararası belgedir. 1961’deki Avrupa Sosyal Şartı ile 1996’daki hali arasında bir kıyaslama yapıldığında sosyal haklar açısından bir ilerlemeden bahsetmek mümkündür. Sosyal haklar 1960’ta genellikle sadece çalışanların haklarıyla sınırlı idi. Bu hem tam istihdam hedefiyle hem de geleneksel çekirdek aile yapısının veri olarak alınmasından kaynaklanan bir durumdu. Ancak 1990’lara gelindiğinde hem çalışma hayatı hem de ailenin yapısı büyük ölçüde değişmiştir. Dolayısıyla bugünkü sosyal hak kavramı çalışanların haklarından çok daha kapsamlı bir çerçeve gerektirmektedir. Bu bağlamda Şart, genişletilmiş ve değiştirilmiştir. Bu Şart’ın önemi, ilk defa sosyal yardımı ve sosyal güveneyi bir hak olarak dillendirmesidir. Ayrıca yaşlılar ve çocuklar ile ilgili korumaları gündeme getirmesi de çok önemli bir katkıdır.

Altı yılda bir seçilen ve 15 kişiden oluşan bir Avrupa Sosyal Haklar Komitesi, ülkeleri izlemekte ve şikâyetleri kabul etmektedir. Taraf olmuş ülkeler hakkında uygulamada sorunlar olursa, bu uygulamalar komiteye Avrupa

İşçi Sendikaları Konfederasyonu gibi belli merciler tarafından şikâyet edilebilmektedir. Aynı zamanda ulusal işçi ve işveren kuruluşları ve bazı sivil toplum kuruluşları şikâyetçi olabilmektedirler. Bu şikâyetler komite tarafından değerlendirilip komisyona gönderilmektedir. Komisyon bu dilekçeleri yerinde bulursa ülkeye bir tavsiye ya da uyarı mektubu gönderebilmektedir. Dolayısıyla hakların ne kadar uygulandığı izlenebilmektedir.

## V. Lizbon Stratejisi

Lizbon Stratejisi'nin (23–24 Mart 2000) temel amacı, AB'nin geleceğini belirlemek ve bu yönde adımlar atmayı sağlamak olarak tarif edilebilir. Lizbon Stratejisi ile AB, 10 yıl sonrasının sınırlarını çizerek yakın dönem hedeflerini belirlemiştir. On yıllık süre için Lizbon Stratejisi'nin ana amaçları arasında, gayri safi yurtiçi hâsılanın (GSYİH) yüzde 3'ü oranında araştırma ve geliştirmeye (ARGE) kaynak ayırmak, girişimciliği kolaylaştırmak için bürokratik işlemlerin yükünü hafifletmek ve istihdam oranını erkeklerde yüzde 70, kadınlarda yüzde 60'a çıkarmak sayılabilir. Bu hedefe ulaşmak için izlenmesi planlanan genel strateji de 'Avrupa sosyal modelini modernleştirmek, bireye yatırım yapmak ve toplumsal dışlanmaya karşı mücadele etmek' ifadesi yer almıştır.

Lizbon Stratejisi kapsamında üye ülkelerin kaydettikleri gelişmeler, genel ekonomik arka plan, istihdam, yenilik ve araştırma, eğitim ve öğretim, ekonomik reform, sosyal uzlaşma ve çevre genel başlıkları altındaki yapısal göstergeler temelinde değerlendirilmektedir. Bu çerçevede sosyal politika alanını etkileyecek kriterler aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

- Genel Ekonomik Arka Plan başlığı altında: GSYİH, emek verimliliği, istihdam artışı, enflasyon oranı, birim emek maliyeti artışı, kamu dengesi ve genel kamu borcu;
- İstihdam başlığı altında: İstihdam oranı ve yaşlı işçilerin istihdam oranı, etkin iş piyasasından ortalama çıkış yaşı, cinsiyetler arası ücret açığı, düşük ücretlilere uygulanan vergi oranı, yaşam boyu öğrenme, iş kazaları ve işsizlik oranı;
- Yenilik ve araştırma başlığı altında: Eğitime yapılan kamu yatırımı, ARGE harcaması, internet erişimi seviyesi, bilim ve teknoloji

mezunları, patentler, risk sermayesi yatırımları, ICT (bilgi iletişim teknolojileri) harcaması;

- Eğitim ve öğretim başlığı altında: Eğitim ve öğretime yatırım, okulu erken terk edenler, Matematik, Fen ve Teknoloji eğitim ve öğretimin-den mezun olanlar, ortaöğretimini tamamlayanların nüfusu, temel beceriler, yaşam boyu öğrenme;
- Sosyal uzlaşma başlığı altında: Gelir dağılımında eşitsizlik, sosyal transferler öncesi ve sonrasında yoksulluk riski oranı, sürekli yoksulluk riski oranı, bölgesel istihdam oranlarının dağılımı, okulu erken bırakanlar, uzun dönemli işsizlik oranı, işsiz hane halkları nüfusu yer almaktadır (Lizbon Süreci Bilgilendirme Toplantısı Raporu 2006).

2005'te yapılan Bahar Zirvesi'nde AB'nin en önemli siyasi öncelikleri olarak "güçlü ekonomik büyüme ve istihdam" kabul edilmiştir. Bu amaç doğrultusunda üye ülkelerin sürece katılımının önemi vurgulanmıştır. Bunu sağlama yolunda AB kurumları ile üye ülkelerin ortak çalışması yaklaşımı benimsenmiş ve üye ülkelerin Lizbon hedeflerine yönelik eylemlerini belirleyecekleri birer ulusal reform programı hazırlamasına karar verilmiştir. (Lizbon Süreci Bilgilendirme Toplantısı Raporu 2006).

1 Aralık 2009'da yürürlüğe giren AB'nin yeni antlaşması olan Lizbon Antlaşması'na dâhil edilmiş olan Temel Haklar Şartı'ndaki sosyal içerikli maddelerin Birlik üyeleri açısından bağlayıcılığı tartışmalı olmakla beraber, maddeleri özellikle sosyal politika alanında Avrupa anayasasına dair atılmış önemli bir adım olarak değerlendirmek mümkündür.

## **VI. İstihdam Politikaları**

Avrupa Birliği'nin sosyal politikası, öncelikle istihdam odaklı olduğu için çalışanların yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, işçi ve işveren kesimleri arasında bir diyalog ortamı oluşturulması ve üye ülkelerin sosyal politikaları arasında uyum sağlanmasını amaçlamaktadır. Bu nedenle istihdam alanına dair ortak politikalar kısaca ele alınmaya çalışılarak, yukarıda bahsedilen asgari standartlarla ne kastedildiği aktarılmaya çalışılacaktır.

Kasım 1997 tarihli ilk istihdam zirvesi olarak da kabul edilen Lüksemburg Zirvesi'yle işsizlik ile mücadelede AB üye ülkelerin istihdam politikalarının

uyumlaştırılması hedefi çerçevesinde Ulusal Eylem Planları'nın hazırlanmasına karar verilmiştir. Özellikle AB üyesi ülkelerin istihdam durumunun başka üye ülkelerin işgücü piyasaları ve genel ekonomik gelişimleri üzerinde olumsuz etkiler yaratmaması için alınması gereken önlemler saptanmaya çalışılmıştır. Böylece Avrupa İstihdam Stratejisi'ne ivme kazandırılmıştır. Haziran 1999'da yapılan Köln Zirvesi'nde Avrupa İstihdam Paktı kabul edilmiş ve Köln süreci olarak ifade edilen ve tüm taraflar arasındaki diyalogun güçlendirilmesi ile büyüme ve iş yaratılmasına yönelik güvenin artırılmasını hedefleyen süreç başlamıştır.



İstihdam imkanları artıyor

Lizbon Avrupa Konseyi Zirvesi'nde, Avrupa işsizlik oranı hedefini bu oranı en düşük olan ülkeler seviyesine getirmek olarak açıklanmıştır. İşsizliğin yoksulluk ve sosyal dışlanmanın en önemli nedeni olduğu belirtilmiştir. AB'nin istihdam politikası ile ilgili

22 Temmuz 2003 Konsey kararına göre: “Avrupa Birliği vatandaşı olan herkes, Birliğe üye ülkelerde herhangi bir hak kaybına uğramaksızın ve ücret, istihdam ve çalışma şartları konusunda ayırım yapılmaksızın çalışma hakkına sahiptir.” AB'nin istihdam politikası, vatandaşlarına din, dil, cinsiyet, bedensel özür, sınırlı vasıf, etnik köken ve yaş ayırımı gözetmeksizin istihdam sağlamayı, yeni iş olanakları yaratmayı ve yüksek standartta çalışma şartları ve ortamı sağlamayı hedeflemektedir. AB üyesi ülkeler arasında çalışma koşulları açısından farklılıklar olabileceği ancak bir ülkenin içinde AB üyesi ülke vatandaşlarına aynı haklardan yararlanma koşulunun getirilmesi altı çizilmesi gereken bir noktadır. Örneğin, Fransa'da çalışan bir işçi ile İtalya'da çalışan bir işçi aynı sosyal haklara sahip değildir, ancak Fransa'da çalışan bir Fransız işçi ile İtalyan işçi aynı sosyal haklardan ve çalışma koşullarından yararlanmalıdır.

İstihdam alanında en temel perspektif asgari standartların, AB üye ülkeleri açısından sağlanmasıdır. Bu alanda temel başlıklar işyeri sağlığı ve güvenliğinin sağlanması, kadın ve erkek tüm çalışanlar için eşit fırsatların sağlanması, ayrımcılığa karşı koruma ve iş hukukudur. Çalışanlar, işyerlerinde olabilecek kazalar, asbest gibi kimyasallar ve biyolojik faktörler karşısında belli kurallar ve standartlar ile güvence altına alınmaktadırlar. Kadına ve erkeğe eşit fırsatların sağlanması çerçevesinde iş yerinde eşit muamele, eşit işe eşit ücret, hamilelik durumunda iş koşulları ve ebeveynlik izinleri düzenlenmiştir. Hamile, yeni doğum yapmış veya bebek emziren kadın çalışanlar için özel sağlık ve güvenlik önlemleri alınmaktadır. Kadın çalışanlar sadece hamile oldukları, yeni doğum yaptıkları veya doğum izninde oldukları için işten çıkarılamazlar. Ayrıca dezavantajlı kişilere yönelik ayrımcılığı önleyici pozitif uygulamaların da devreye sokulması hedeflenmiştir.

Çocuk işçiliği alanında 15 yaşından küçüklerin çalıştırılması yasaktır. 15–18 yaş aralığında çalışan çocuklara ise fazla mesai yaptırılması yasaktır.

Çalışanlar, ücretleri, izinleri ve ihbar süresi konularında sözleşme imzalamaya hakkına sahiptir. Çalışanlar sendikaya üye olma ve toplu sözleşme yapma hakkına sahiptir. Toplu işçi çıkarma gibi durumlarda işveren sendikaya veya işçi temsilcisine bilgi vermekte ve birlikte değerlendirme yapılmaktadır. AB'ye üye devletlerde en az 1000 çalışanı ve en az iki üye devletin her birinde en az 150 çalışanı olan işyerlerinde Avrupa çalışma konseyi kurulması zorunludur. Hizmet süresi ayrımı yapılmaksızın tüm çalışanlar yılda en az dört hafta ücretli izin kullanabilmektedirler.

Sosyal diyalog, Avrupa istihdam ve sosyal politikasının çok önemli bir parçasıdır. Hem üye devletler, hem de dernekler ve sivil toplum kuruluşları (STK), işbirliği halinde sosyal politika alanında diyalogu



**Engelliler için iş imkanları genişliyor**



sürdürmektedirler. 1990'ların ortalarında, STK'lar bir araya gelerek, Avrupa sosyal politikasına görüşleri ve düşünceleriyle katkıda bulunan Avrupa Sosyal STK'lar Platformu'nu kurdular. Bu platform Sosyal Avrupa'nın gerçekleşmesi yönünde sosyal politika tedbirlerinin uygulanmasına dair AB düzeyinde baskı oluşturmaktadır.

## **VII. Üyelik Süreci'nde Türkiye ve Sosyal Politika**

Türkiye'nin 1963 Ankara Anlaşması'yla başlayan ve 50 yılı varan AB yolculuğunda sosyal politika alanı, aslında oldukça az ele alınmış ve çoğu zaman işçilerin serbest dolaşımı çerçevesinde dile getirilmiş bir olgudur. Çalışma saatleri ve izinler açısından yasal düzenlemelerle bir takım haklar getirilse de halen bir uyumsuzluk vardır. Aslında yasal düzenlemelerden daha da fazla sorunlar en fazla uygulamalarda göze çarpmaktadır. Mesai saatleri, işyeri sağlığı ve güvenliği alanı ve özellikle kadın erkek eşitliği konusunda Türkiye uygulamaları ile AB müktesebatı arasında oldukça önemli farklılıklar vardır.

2005 Katılım Ortaklığı Belgesi sosyal politika alanında Türkiye'nin kısa vadeli hedeflerini, kadın hakları, sendikal haklar, sosyal diyalog ve AB ile işbirliği ve çocuk işçiliği problemi şeklinde tanımlamıştır. Orta vadeli hedefler ise, AB müktesebatının aktarımı, idare ve yürütme yapılarının güçlendirilmesi, ulusal bir istihdam stratejisinin geliştirilmesi, sosyal katılım konusunda ulusal bir stratejinin saptanması ve sosyal korumanın daha da geliştirilmesi şeklinde açıklanmıştır.

Sosyal politika ve istihdam alanındaki AB müktesebatının etkili bir şekilde uygulanabilmesi Türkiye için müzakere sürecinin bir parçası olmakla beraber, aslında hedef Türkiye ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için sürecin ötesinde önemli adımları içermektedir. Özellikle sosyal politika alanında sosyal dışlanmaya karşı mücadele ve sosyal diyalog ve katılıma yapılan vurgu, toplumsal barışın ve refahın sağlanması açısından oldukça gereklidir. Bu yönde sosyal politikanın geliştirilmesi Türkiye için önemli kazanımlar sağlar.

## **Sonuç**

Günlük hayatımızı birçok yönden etkileyen sosyal politika alanında, devletler yasaları ve uygulamaları ile belirleyicidir. AB, Avrupa'nın tarihsel



gelişimi çerçevesinde topluma eşit vatandaşlar olarak katılmanın önündeki engelleri kaldırmayı hak vurgusu üstünden tanımlanmış bir geleneğin örneklerini içinde barındırmaktadır. Bu bağlamda da ulus ötesi bir kurum olarak AB, ‘Sosyal Avrupa’ yönünde ilerleyebilirse, giderek küreselleşen bir dünyada insanca yaşam için gereken asgari koşulların sağlanması için önemli bir rol oynayabilir.

### **Kaynakça**

Aykaç, M. (2002) ‘Avrupa Birliği Sosyal Politikası: Muğlak Geçmiş ve Tartışmalı Gelecek’, M. Aykaç & Z. Parlak (der.) *Tüm Yönleriyle Türkiye-AB İlişkileri* içinde, İstanbul, Elif Kitapevi Yayınları.

Çelik, A. (2006) *AB Sosyal Politikası: Uyum Sürecinin Uyumsuz Alanı* İstanbul: Kitap Yayınevi.

Dearden, S. (2005) ‘Social Policy’, F. McDonald & S. Dearden (der.), *European Economic Integration* içinde, Essex: Pearson Education Limited, Prentice Hall.

Giddens, A. (1994) *Beyond Left and Right: Future of Radical Politics*, Cambridge: Polity.

Koray, M. ve Çelik A. (2007) *Avrupa Birliği ve Türkiye’de Sosyal Diyalog*, Ankara: Belediye-İş Yayınları.

Manning, N. (2007) ‘Turkey, the EU and Social Policy’, *Social Policy and Society*, Cilt 6, Sayı 4, s. 491–501.

Purdy, D. (2001) ‘Social Policy’, M. Artis & F. Nixon (der.), *The Economics of the European Union* içinde, Oxford: Oxford University Press.

Seyyar, A. (2002) *Sosyal Siyaset Terimleri (Ansiklopedik Sözlük)* İstanbul: Beta Yayınları.

Lizbon Süreci Bilgilendirme Toplantısı Raporu (2006) [http://digm.meb.gov.tr/belge/AB\\_LizbonSureciYeni.html](http://digm.meb.gov.tr/belge/AB_LizbonSureciYeni.html)

### **İlgili Web Siteleri**

AB Kavramları Sözlüğü, İKV

[http://ikv.org.tr/sozluk.asp?bas\\_harf=İ&anahtar=&sayfa=&id=1239](http://ikv.org.tr/sozluk.asp?bas_harf=İ&anahtar=&sayfa=&id=1239)

Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği (2006) ‘AB’de Sosyal Politika ve İstihdam’, [http://www.deltur.cec.eu.int/ABde\\_Sosyal\\_PolitikaIstihdam.html](http://www.deltur.cec.eu.int/ABde_Sosyal_PolitikaIstihdam.html)

## 2.7 Çocuk Hakları ve Çocuk Haklarına İlişkin Avrupa Birliği (AB) Politikaları

*Ayşe Beyazova ve Gözde Durmuş*

**Anahtar Kelimeler:** Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşme, European Children's Network, Avrupa Sosyal Şartı, Çocuk İşçiliği, Çocuk Yoksunluğu, Çocuk Sağlığı

Günümüzde alınan kararlardan en uzun dönemli etkilenecek olup da şu anda bu kararların alınmasında en az söz sahibi olan gruplardan biri, çocuklardır. Öyleyse çocuk olmak, hem geleceği kurmaktan sorumlu olup hem de geleceği de etkileyecek kararlar alınırken sözü yetişkinlere bırakmak anlamına mı geliyor?

AB'nin 2011 tarihli araştırmasında 15–17 yaş grubundaki gençlere çocuk olmanın olumlu ve olumsuz yanları sorulmuş. Çocuklardan gelen yanıtlar gösteriyor ki; gençler çocuk olmanın olumlu yanlarını; eğlenmek, baskı ve sorumluluktan uzak ve özgür olabilmek, birilerinden destek alabilmek ve teknolojinin pozitif etkilerinden daha kolay yararlanabilmek olarak görüyorlar. Yetişkinlerin çocuklara güvenmemesini, başarılı olma baskısı ve stresini, kendi yaşamlarına ilişkin kararlarının kısıtlanmasını ise olumsuz olarak değerlendirmişler. *Siz ne dersiniz 'çocuk olmak' konusunda?*

### **Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına dair Sözleşme (ÇHS), 1989**

Çocuklar, sadece çocuk olduklarından dolayı koşulsuz olarak haklara sahiptir. Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi, dünyadaki bütün çocukların sivil, siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel haklarının korunması için minimum standartlar koyan ve hukuki bağlayıcılığı bulunan ilk uluslararası sözleşme olma özelliğine sahiptir. Ayrıca çok önemli bir başka özelliği dünyadaki neredeyse tüm ülkelerin Sözleşmeyi kabul etmiş ve kendi yasalarına dâhil etmiş olmasıdır. 20 Kasım 1989 yılında Birleşmiş Milletler tarafından imzaya açılan Sözleşme, 1990'da Türkiye tarafından imzalanıyor, 1994

yılında mecliste onaylanıyor ve yürürlüğe giriyor. Türkiye, Sözleşme’de yer alan tüm hakları çocuklara sunmak için irade kullanmış oluyor.

“Bu devletin en çok çalışan kişilerinden olan çocukların yarınlarda da işi çok zor. Çünkü her fırsatta yarınlara çocukların deniliyor. Bence hem yarınlara hem de bugünlere bakalım. Umarım yarınlara hepimiz için daha güzel olur.”

11 yaş, Bakırköy-İstanbul

Kaynak: Değirmencioğlu, S.(2005), Sesimi Duyun "Benim de sesim var", Ankara, Kök Yayıncılık.

Türkiye’nin ve dünyadaki tüm ülkelerin imzaladığı Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına dair Sözleşme şöyle diyor: “18 yaşına kadar herkes çocuk sayılır. Ve Sözleşmeye taraf olan her devlet bu hakları kendi sorumluluğunda bulunan tüm çocuklara tanımayı taahhüt etmiştir.” *Sence bugünkü sınırlarını temel alırsak AB’de kaç çocuk yaşıyor olabilir? Ya da Türkiye’de? AB’de 2012 yılında yaklaşık 94 milyon çocuk yaşıyor. Aynı yılda sadece Türkiye’de yaşayan çocuk sayısı ise 22 milyon 600 bin. Yani, Türkiye’de yaşayan her üç kişiden biri çocuk, Avrupa’da ise 10 kişiden biri. Peki, sence bu rakamlar AB’nin çocuk hakları politikalarıyla ilgili bize neler söylüyor olabilir?*

### **Neden zaten insan hakları varken, bir de çocuklar için tanımlanmış bir haklar kümesi vardır?**

Bu soruya, bir kaç adımda yanıt bulabiliriz. Önce, çocuklar gibi hakları ayrıca tanımlanmış olan grupları düşünelim. Kadınlar, azınlıklar, mülteciler, engelliler... Hepsi de toplumda çeşitli olanaklar bakımından geri bırakılan, ayrımcılığa uğrayan kesimlerdir. Tüm insanların hakları olduğu kabul edildiği halde, bazı gruplar tüm haklardan eşit düzeyde yararlanamayabilir. İşte bu grupların hakları özel olarak tanımlanır. Çocuklar da bu gruplardan biridir. Çocuklar yaşama başkalarına bağımlı olarak başlayan, tüm yaşamları boyunca gelişim sürecinde ilerleyen bireylerdir. İşte bu nedenlerle çocukların hakları ayrıca tanımlanır.

Bu makalede, AB’de özellikle çocukların yaşamlarını ve haklarını etkileyen düzenleme ve uygulamalardan bahsediyoruz. Avrupa’da yoksulluk, çocuğa yönelik şiddet, göç, doğanın tahrip edilmesi gibi süregelen pek çok sorun çocukların yaşamını direkt veya dolaylı olarak etkiliyor. AB genişledikçe AB ülkeleri arasında çocuk haklarının korunma düzeyi bakımından farklılıklar

artıyor. Sonuçta AB'nin çocuk hakları açısından gittikçe daha geniş bir yol kat etmesi gerekiyor. Avrupa'da Avrupa Komisyonu, Avrupa Konseyi gibi doğrudan politika üreten ve uygulayan merkezi resmi kurumların yanı sıra uygulama, izleme, değerlendirme ve raporlama yoluyla çocuk politikalarının gelişimine katkıda bulunan birçok sivil toplum kuruluşu var. Tabii bunların seslerini daha kuvvetli duyurabilmek için bir araya geldikleri ağlar ve platformları unutmamak lazım! Tüm bu kurumların ortak çabalarıyla AB'de çocuk haklarına ilişkin politikalar tanımlanıyor, korunuyor ve geliştiriliyor.

European Children's Network (EURONET): AB'de çocuk haklarına yönelik kampanyalar yürüten örgüt ve ağların koalisyonudur. AB'de çocuk işçiliği, çocuk sağlığı, çocuk katılımı, aile desteğinden yoksun çocuklar, mülteci ve refakatsiz bırakılmış çocuklar, çocuk haklarının izlenmesi ve raporlanması, çocuğa yönelik cinsel istismarın önlenmesi gibi çeşitli konularda çalışan, farklı ülkelerden 20'yi aşkın örgütün bir araya geldiği EURONET, AB'de çocukları etkileyen tüm yasalar, politika ve programlarda çocuk haklarının dikkate alınmasının önemini savunuyor.

### **I. Avrupa'da Çocuk Haklarına İlişkin Gelişmeler**

AB ülkelerinin tümü, 1989'da imzaya açılan Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına dair Sözleşme'ye (ÇHS) taraf olmuştur. Bu da demek oluyor ki, ÇHS'deki tüm haklar, her bir ülkenin en üst karar merciinde onaylanmış durumdadır. Ayrıca Avrupa'da özellikle iki kurum çocuk haklarının korunması açısından incelemeye değer. Bunlar, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Konseyi. Her ikisinin de AB'de çocuk haklarının korunması için yaptıkları birçok çalışma var.

#### **Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı**

7. Madde: Çocukların sağlık, ahlak ve eğitimleri için zararlı olmayacağı belirlenen hafif işlerde çalışmalarını durumu dışında asgari çalışma yaşını 15 olarak belirlemiş; tehlikeli veya sağlığa zararlı olduğu öngörülen işlerde asgari çalışma yaşının 18 olması gerektiğini belirtmiştir. Bu madde çocukların çalışma yaşamındaki standartları düzenlemektedir.

17. Madde: 'Çocukların ve Gençlerin Sosyal, Yasal ve Ekonomik Korunma Hakkı' başlığını taşır. Bu madde, çocuk ve gençlerin kişilikleri ile

fiziksel ve zihinsel yeteneklerinin tam gelişimini sağlamak için bakım ve eğitim olanaklarının sağlanmasına ve ihmal, şiddet ve sömürüye karşı korunmalarına ilişkin haklarını güvence altına almıştır.

**1965'te**, çocuk hakları için temel bir adım, Avrupa Konseyi'nin hazırladığı Avrupa Sosyal Şartı'nın yürürlüğe girmesi. Bu Şart, sendikalaşma, toplu sözleşme, grev ve çalışma hakları dâhil çalışanların sosyal haklarını güvence altına alıyor. *Peki, o zaman çocuklarla ne alakası olabilir?* Avrupa Sosyal Şartı özellikle çalışma yaşamında çocukların korunmasını güvence altına alıyor.

**1996'da** Avrupa Sosyal Şartı insan hakları alanında yeni gelişmelere göre güncelleniyor ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı imzaya açılıyor. Türkiye'de Avrupa Sosyal Şartı 1989'dan itibaren, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı ise 2007'den itibaren yürürlüğe giriyor.

**1996'da**, Avrupa Konseyi'nin hazırladığı Çocuk Haklarının Kullanılmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi yürürlüğe giriyor. Çocukların birey olarak haklarını vurgulayan bu Sözleşme, çocukların kendilerini ilgilendiren davalarda adli bir makam önünde görüşlerini paylaşmalarıyla ilgili. Türkiye bu sözleşmeyi 1999'da imzalıyor ve 2002'de onaylayarak yürürlüğe koyuyor.

**1998'de** Avrupa Konseyi, çocukların aile içinde, çocuk derneklerinde, çalışma hayatında, eğitim ortamlarında ve diğer sosyal alanlarda sosyal hayata katılımına ilişkin tavsiye kararları yayımlıyor. *Peki, sizce bugün Türkiye'de çocuklar dernek kurabiliyor mudur?*

**2000'de** Avrupa Komisyonu AB vatandaşlarının temel haklarını ve AB'nin onlara karşı sorumluluklarını düzenleyen Avrupa Temel Haklar Şartı'nı imzaya açıyor. Tabii belge çocuk haklarından da bahsediyor. Ama Avrupa Temel Haklar Şartı'nın önemli bir özelliği, çocuğun korunması kadar katılımına da önem vermesi. Şart'ın doğrudan çocuk haklarıyla ilgili olan 24. Maddesi, AB'de çocukların görüşlerini özgürce açıklama haklarıyla ilgili. Ancak 2004 yılında AB Anayasası girişiminin başarısızlığı Şart'ın da hukuki bağlayıcılığının belirsiz kalmasına yol açıyor. Sonuç olarak Temel Haklar Şartı 2009 yılında Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle hukuki bağlayıcılığa kavuşuyor.

## **Avrupa Temel Haklar Bildirgesi**

### **24. Madde: Çocukların hakları**

(1) Çocuklar, kendi iyilikleri için gereken korunma ve bakım hakkına sahiptir. Çocuklar, görüşlerini serbestçe açıklayabilirler. Bu görüşler, kendilerini ilgilendiren konularda, yaşları ve olgunluklarına göre dikkate alınır. (2) Kamu kurumları veya özel kuruluşlar tarafından alınmış, çocukları ilgilendiren bütün tedbirlerde çocuğun yararı öncelikli düşünce olmalıdır. (3) Her çocuk, kendi yararına aykırı olmadığı sürece, ebeveyniyle düzenli olarak kişisel ve doğrudan ilişki kurma hakkına sahiptir.

**2002’de** Avrupa Konseyi, çocukların insan haklarını öğrenmesini özellikle önemseyerek demokratik yurttaşlık eğitimiyle ilgili tavsiye kararı yayınlıyor. Tavsiye kararında çocukların kararlara katılımının önemine özellikle dikkat çekildiğini görüyoruz.

**2006’da** Avrupa Komisyonu “AB Ortak Çocuk Hakları Stratejisine Doğru” isimli bildiriye yayınlıyor. Çocuk haklarıyla ilgili yapılacaklar konusunda temel adımları ortaya koyan bu Bildiriye göre AB çocukların haklarını yalnızca AB üyesi ülkelerde değil, aday ülkelerde ve dünyanın diğer tüm ülkelerinde de destekleyecek. Dünya nüfusunun 1/3’ünü oluşturan çocukların eğitim, barınma gibi temel haklarının bile tam anlamıyla kabul görmediğinden bahseden Bildiride çocuk ticareti, çocuğa yönelik şiddet, ayrımcılık ve sosyal dışlanma gibi acil çözüm bekleyen konular ele alınıyor. Bildirinin en önemli iki sonucu Avrupa düzeyinde kayıp çocuklar için oluşturulan 116000 telefon hattı ve birçok sivil toplum kuruluşu ile üye devletlerin temsilcilerinin bir araya geldiği, Çocuk Haklarına İlişkin Avrupa Forumu’nun düzenlenmesini sağlaması. Her yıl toplanan Forumun amacı AB kurumlarına AB’nin tüm politikalarında çocuk haklarına öncelik verilmesini hatırlatmak. Tabii bir de çocuk haklarıyla ilgili başarılı uygulamaların paylaşımını sağlamak var. Sonuç olarak bu belge çocuk haklarına AB’de ayrı bir yer verilmesi ve en vahim çocuk hakları ihlallerine karşı çocukların korunmasını güvence altına alması bakımından çok önemli.

**2006’da**, Avrupa Konseyi de çocuklara yönelik kendi programını hazırlıyor. Hazırlanan programın başlığı ‘Çocuklar için ve Çocuklarla Beraber Bir Avrupa İnşa Etmek’. Çocuklar için ve Çocuklarla Beraber Bir Avrupa İnşa Etmek Programının amacı çocuk haklarını yaymak ve çocuklara

yönelik şiddeti ortadan kaldırmak. Program çok etkili oluyor. İlk plan, programı 2006–2008 arasında sürdürmekken, program çok başarılı olunca 2009–2011 yılları arasında da sürdürülüyor. Bu yıllarda uygulanan Çocukların Hizmetlerden Yararlanması, Korunması ve Katılımı başlıklı strateji, doğrudan çocuk katılımına odaklanıyor. Zaten stratejik hedeflerden biri de ‘demokrasi’.

### **AB Ortak Çocuk Hakları Stratejisi’ne Doğru (2006)**

#### **Öncelikli Hedefler:**

(1) Çocukların acil ihtiyaçlarının farkında olmak, var olan sivil toplum faaliyetlerini güçlendirmek, (2) Gelecek AB eylemlerini çocuk haklarına öncelik vererek planlamak, (3) AB ülkelerinin çocuk yasalarıyla Birleşmiş Milletler Sözleşmeleri’nin uyumunu sağlamak, (4) Çocuk haklarıyla ilgili çalışan sivil toplum kuruluşları için bir danışma ve eşgüdüm merkezi kurmak, (5) Çocuk hakları ile ilgilenen uzmanların artırılması için çalışmalar yapmak, (6) Çocuk hakları farkındalığını arttırmak için çocuklara ve ailelerine bilgi verecek bir komisyon stratejisi hazırlamak, (7) AB Komisyonu üyesi bir Çocuk Hakları Koordinatörlüğü kurmak

#### **Eylem Planı:**

(1)Avrupa Konseyi ve diğer uluslararası kuruluşların da işbirliği ile konu ile ilgili bilgilerin üye ve aday ülke dillerinde yer alacağı bir internet sitesi hazırlanacak, (2) Tüm Avrupa’da geçerli tek bir numara ile ulaşılabilen Çocuk Yardım Hattı oluşturulacak, (3) AB ve Avrupa Komisyonu bütçelerini hazırlarken çocuk haklarını göz önünde tutup onlara daha fazla pay ayrılacak, (4) Çocuk Haklarına dair bir Yeşil Kitap<sup>31</sup> hazırlanacak.

**2008’de**, Çocuklara Yönelik Fiziksel Ceza Uygulamasının Ortadan Kaldırılması için Avrupa ölçeğinde Kampanya başlatılıyor.

**2009’da**, Lizbon Antlaşması yürürlüğe giriyor. Antlaşma’nın amaçları arasında çocuk hakları geçiyor; yani bu belge çocuk hakları açısından AB’de önemli bir yolu açıyor. Lizbon Antlaşması, Temel Haklar Şartı’ndaki haklar,

31 AB Komisyonu tarafından yayınlanan yeşil kitaplar, belirli bir alanda bir düşünce ortaya koyarak avrupa düzeyinde bir danışma süreci başlatıyor. Ortaya çıkan görüşler daha sonra beyaz kitapların konu aldığı somut birlik faaliyetlerine dönüşebiliyor.

ilkeler ve özgürlükleri aynen tanıyor ve bu şartı hukuken bağlayıcı kılıyor; ayrıca çocuk haklarının korunmasına katkıda bulunmayı taahhüt ediyor.

**2011’de**, Avrupa Komisyonu AB Çocuk Hakları Programı’nı yani Avrupa’daki tüm politikaları daha çocuk dostu hale getirecek bir eylemler listesini açıklıyor. Buna göre, ‘bugünün’ çocuklarının daha iyi eğitim alması, hizmetlere erişiminin sağlanması ve haklarının somut şekilde koruma altına alınması gerekir. Gelecekteki tüm AB politikalarının çocuk hakları bakiş açısıyla gözden geçirileceği bildirilirken AB ülkelerinin çocuk hakları alanındaki iyi uygulamalarını birbiriyle paylaşmasının altı çiziliyor. Ancak Komisyon’un teklifleri çocuk hakları kuruluşlarını bir araya getiren bir sivil platform olan Eurochild tarafından uyumlu bir vizyon yerine, süre giden eylemlerin bir toplamından ibaret olduğundan eleştiri alıyor. Çocuk haklarının AB’de korunması ve teşvik edilmesi için 2006’dan bu yana çağrıda bulunan Eurochild’ın talebi ÇHS’nin AB’nin yasal çerçevesine dâhil edilmesi.

**Eurochild:** AB’de çocuk ve gençlerin hayat kalitesini yükseltmek için çalışan 35 ülkeden 166 sivil toplum kuruluşunu bir araya getiren sivil bir ağıdır.

AB’de çocuklarla ilgili yukarıdakiler dışında da pek çok sözleşme, karar, tavsiye ve kampanyalar bulunuyor. Bunlardan bazılarını saymak gerekirse: Evlat Edinmeye İlişkin Avrupa Sözleşmesi’ni, Cinsel İstismar ve Cinsel Tacize karşı Çocukların Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi’ni, Çocukların Aile ve Sosyal Yaşama Katılmasına İlişkin Tavsiye’yi, Çocuk Evlat Edinen Ailelere ilişkin Tavsiye’yi, Olumlu Ebeveynliği Destekleme Politikasıyla ilgili Tavsiye’yi, AB ve UNICEF’in çocukları Güney Doğu Avrupa’da şiddetten korumakla ilgili başlattığı şiddete hayır kampanyasını sayabiliriz.

### **Bunları Biliyor muydunuz?**

#### **AB’de 15 Yaşın altındaki çocuklar çalışmıyor.**

AB’de 15 yaşından küçük çocuklar sadece kültürel, sportif faaliyetlerde ve hafif işlerde izin alınmak kaydıyla belli bir süreyle çalışabiliyor. Bu süre, okul dönemlerinde haftada 12, yaz tatilinde ise haftada 35 saatle sınırlı. 18 yaşın altındaki gençler, fiziki ve ruhsal kapasitelerini aşan, eğitimlerini engelleyen, sağlıklarına zarar verme ihtimali olan ya da kaza riski taşıyan tehlikeli işlerde ve gece vardiyalarında çalışmıyor. Mesleki eğitim ve çıraklık eğitimi alan gençlerin eğitimleri de çalışma süresinden sayılıyor ve haftada



40 saati aşamıyor. Avrupa Sosyal Şartı, 7. madde; 94/33/AT sayılı, Çalışan gençlerin iş yerinde korunması hakkında Direktif (Konsolide Versiyon)



**Çocuk işçiler yasaklanıyor**

### **AB’de çocuklar tehlikeli oyuncaklardan korunuyor**

AB’de çocukların sağlık ve güvenliği açısından riskli oyuncaklar satılmıyor. CE (Conformité Européenne-Avrupa’ya uygunluk) işareti, sağlık, güvenlik ve tüketicinin ve çevrenin korunması gerekliliklerine uygunluğu gösteriyor. Tüm oyuncaklarda CE işaretinin bulunması gerekiyor.

88/378/AET sayılı, Üye devletlerin, oyuncakların güvenliği ile ilgili mevzuatlarının yaklaştırılmasına ilişkin Direktif (Konsolide Versiyon)

### **AB’de 22 ülkede çocuklara vurmak ya da başka türlü fiziksel ceza vermek yasak!**

İnsanlara vurmak yanlıştır ve çocuklar da insandır! 1979 yılında İsveç AB’de fiziksel cezayı açıkça yasaklayan ilk ülke oldu. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi fiziksel cezayı kınadı ve bir dizi tavsiye kararlarıyla bu uygulamanın yasaklanmasını önerdi. Geçtiğimiz 25 yıl içinde diğer ülkeler de yavaş yavaş İsveç örneğini izlemeye başladı. Haziran 2010 itibarıyla 22 üye devlet çocuklara yönelik her tür fiziksel cezayı yasaklayan yasal düzenlemeleri tamamladı. Ayrıca 8 ülke daha fiziksel cezayı yasaklamakla ilgili

kararlı olduğunu açıkladı. Türkiye ise Avrupa ülkeleri içinde çocuklara yönelik fiziksel cezayı hiçbir ortamda yasaklamadığı gibi bu konuda kararlılık da göstermeyen bir ülke konumunda.

Çocuklara Yönelik Fiziksel Ceza Uygulamasının Ortadan Kaldırılması Kampanyası, Avrupa Konseyi, <http://www.coe.int/corporalpunishment>

### **Sizce Avrupa’da hangi ülkelerde çocuklara vurmak yasalarca yasaklanmış olabilir?**

Avusturya, Bulgaristan, Hırvatistan, Kıbrıs, Danimarka, Finlandiya, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İzlanda, Latviya, Lihtenştayn, Lüksemburg, Moldova, Hollanda, Norveç, Portekiz, Romanya, İspanya, İsveç, Ukrayna, İtalya, Çek Cumhuriyeti, Estonya, İrlanda, Litvanya, Polonya, Sırbistan, Slovakya, Slovenya.

### **AB, 13 yaşından itibaren gençlerin AB ülkelerindeki diğer gençlerle proje geliştirmesine ve uygulamasına destek veriyor. (Aday ülkeler dâhil!)**

2000 yılında Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi’nin kararıyla Gençlik Eylem Programı yayınlandı. Bu program, 13–30 yaş gençlerin katılması için. Bu Programla gençler yurtiçinde veya dışında çeşitli etkinliklere dâhil olabiliyorlar, uluslararası veya yerel projeler hazırlayıp, uygulayabiliyorlar. Programın amacı çokkültürlülüğe katkıda bulunmak, gençlerin kendilerini geliştirmelerini sağlamak ve ortak Avrupa Kültürü’nün altını çizmek. Türkiye’de Gençlik Programı Avrupa Birliği Bakanlığı altındaki Türk Ulusal Ajansı tarafından yürütülüyor.

Türk Ulusal Ajansı  
İnternet Sitesi: <http://www.ua.gov.tr>



**Fiziksel şiddete ceza**

## II. Türkiye’de AB Uyum Sürecinde Çocuk Haklarına İlişkin Gelişmeler

Türkiye AB standartlarına uyum sağlamak için çalışmalar yürüterek ilerlemeler kaydediyor. AB bu ilerlemeleri ve gelişme alanlarını her yıl Türkiye için yazdığı ilerleme raporlarında açıklıyor. (<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46224&l=1>) Türkiye’nin bu konulardaki politika, yasa ve uygulamalarını iyileştirmesi ve genişletmesi çok önemli.



**Çocukların hakları korunuyor**

*Peki, AB, 2003–2011 döneminde Türkiye’nin çocuk hakları alanında hangi konularda gelişme kaydetmesi*

- Çocuk emeğinin sömürsünü önleme (özellikle mevsimlik tarım işçisi olarak çalışan, sokakta çalışan ya da ağır işlerde çalışan çocuklar);
- Eğitim hizmetlerini iyileştirme (özellikle okula devamsızlık, kız ve erkek çocukların eşit biçimde eğitime erişimi, okullarda şiddetin önlenmesi, anadilde eğitim, din eğitimi, engelli çocukların eğitimi, azınlık mensubu çocukların eğitimi);
- Çocuk adalet sistemini gerçekten ‘çocuk’ adalet sistemi haline getirme (özellikle çocuk mahkemelerinin sayıca yetersizliği, yargılama sürelerinin uzunluğu, çocukların çocuklara özgü koşullarda

yargılanmaması, çocuk ceza infaz kurumların yetersizliği, adil yargılanma, yetişkinlerle aynı kurumlarda cezalandırılma, hapis cezası dışındaki alternatif yöntemlere başvurulmaması);

- Çocuk sağlığı hizmetlerini iyileştirme;
- Tüm çocukların nüfusa kaydedilmesini sağlama;
- Çocuk ihmal ve istismarını önleme;
- Çocuk yoksulluğunu azaltma, (Çünkü Türkiye’de çocuklar büyüklerden daha yoksul!);
- Mülteci ve sığınmacı çocukların içinde bulunduğu koşullar;
- Çocuklarla ilgili kurumların iyileştirilmesi; ve
- Ve uluslararası sözleşmelerle ilgili çekincelerin kaldırılması.

***Peki, AB uyum süreciyle eşzamanlı olarak 2003–2011 döneminde Türkiye’deki çocuklar açısından neler iyiye gidiyor desek?***

### **2003**

- Yeni İş Kanunu’nda çocuk işçiliğinin yaş sınırı 12’den 15’e çıkıyor.
- Çocuk Mahkemeleri Kanunu değişerek, yargılanma yaşı çocuklar için 15’ten 18’e çıkıyor. Ayrıca aile mahkemelerinin kurulması çocuklar açısından çok önemli.
- Türkiye, BM ÇHS’nin Çocukların Müdahil Oldukları Silahlı Çatışmalara İlişkin İhtiyarı Protokolünü onaylıyor.
- Kız çocukların okula gitmesini sağlamak için yoğun kampanya yapılıyor ve eğitimde kızlar ve erkekler arasındaki eşitsizlik azalıyor.
- Türkiye’de çocuk felcinin ortadan kaldırılmasının ardından, kızamığın sona erdirilmesi için de bir program başlatılıyor.
- Temel eğitimde okul kitapları artık ücretsiz dağıtılıyor.

### **2004**

- Bu yıl Anayasa’ya eklenen ek bir cümle çok önemli. Şöyle diyor: Türkiye’deki bir yasayla Türkiye’nin onayladığı uluslararası bir sözleşme arasında çelişki olursa uluslararası sözleşme üstündür. Tabii bu

## AVRUPA BİRLİĞİ HAKKINDA MERAK ETTİKLERİNİZ

durum çocuk haklarıyla ilgili taraf olduğumuz tüm sözleşmeler açısından da geçerli.

- Ulusal Ajans büyük ilerleme sağladı ve Türkiye tüm programlara katılıyor.
- Sadece babaları değil, anneleri azınlık üyesi olan çocukların da azınlık okullarına gidebilmesi kararlaştırılıyor.

### 2005

- Dernekler Kanunu ile Türkiye’de 15 yaşından itibaren çocuklar kendi derneklerini kurabiliyor ve 12 yaşından itibaren çocuk derneklerine üye olabiliyor.
- Meclis’te Kadın ve Çocuklara Yönelik Şiddetin Araştırılması Komisyonu kuruluyor.
- Milli Eğitim Bakanlığı Alevilik mezhebiyle, Hıristiyanlık, Yahudilik gibi diğer inançların da gelecek yıldan itibaren zorunlu din eğitimine dâhil edilebileceğini belirtiyor.
- Çocuk Koruma Kanunu kabul ediliyor. İlk kez adalet sistemindeki çocukların haklarını ve mutluluğunu gözeten bir yasa kabul ediliyor. Bu yasayla her ilde çocuk mahkemelerinin kurulması öngörülüyor.
- PVC’den yapılmış çocuk ürünleri hakkında çocuğun sağlığının korunması için bazı hükümler yürürlüğe giriyor.

### 2006

- 18 yaşın altındaki tüm çocuklara ücretsiz sağlık hizmeti sağlanan bir sosyal güvenlik sistemi oluşturuluyor.

### 2007

- Telekomünikasyon Kurumunu siber suçları önlemek konusunda görevlendiren kanunun amaçlarından biri de çocuk pornografisiyle mücadele etmek.

### 2008

- Bebek, çocuk ve beş yaş altı çocuk ölüm oranları azalıyor.
- Çocukların ağızlarına almaları için yapılmış oyuncak ve çocuk bakım malzemeleriyle ilgili mevzuatta değişiklikler yapılıyor.

## AVRUPA BİRLİĞİ HAKKINDA MERAK ETTİKLERİNİZ

- Okula devam konusunda bilgilerin toplandığı bir e-okul veritabanı kuruluyor.
- Türk Ulusal Ajansının idari kapasitesini güçlendirmeyi amaçlayan Kanun TBMM’de kabul ediliyor.
- TBMM’de çocuk haklarının izlenmesi için bir komite kuruluyor.
- Okula hiç kayıt yaptırmamış ya da okulu bırakan 10–14 yaş arasındaki çocuklara ikinci bir şans verilmesi anlamına gelen hızlandırılmış müfredat MEB tarafından kabul ediliyor.
- TBMM, Uluslararası Çocuk Kaçırmanın Sivil Yönleri Hakkında Lahey Konvansiyonu’nu onaylıyor.

### 2009

- Türkçe dışındaki dillerde 24 saat yayın yapılmasına izin veren yönetmelik kabul ediliyor ve çocuklar için eğitim ve dil eğitimi programlarına ilişkin sınırlamalar da kaldırılıyor.

### 2010

- Anayasa değişikliğiyle çocuk ombudsmanlığı için zemin hazırlanıyor, çocuklara pozitif ayrımcılık için olanak sağlanıyor.
- Türkiye ÇHS’nin ikinci ve üçüncü uygulama raporunu gecikmeli olarak sunuyor.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nda çalışan çocuklar birimi oluşturuluyor.
- Kayıp çocuklarla ilgili Meclis komisyonu kuruluyor.
- Terörle Mücadele Yasası’nda yapılan değişiklikle, tüm çocukların ÇHS’ye uygun yargılanması öngörülüyor.
- Denetimli serbestlik sistemi yaygınlaşıyor.
- SHÇEK, kurumlarındaki sığınmacıların haklarını korumak amaçlı yeni bir genelde çıkarıyor.
- Avrupa Konseyi Çocukların Cinsel Sömürü ve İstismara Karşı Korunması Sözleşmesi onaylanıyor.

## AVRUPA BİRLİĞİ HAKKINDA MERAK ETTİKLERİNİZ

- Çocukların korunması ile ilgili olarak, Çocuklarla Kişisel İlişki Kurulmasına Dair Avrupa Konseyi Sözleşmesi onaylanıyor.

### 2011

- 2011–2012 öğretim yılından itibaren, Türkiye’deki Ermeni çocuklar, Ermeni azınlık okullarına misafir öğrenci olarak kabul ediliyor.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kuruluyor.
- Çocuklar ve engelliler için evde bakım hizmetlerinin iyileştirmesini öngören 2011–2013 stratejisi ve eylem planı kabul ediliyor.

### İlgili Web Siteleri:

TBMM Çocuk Hakları İzleme Komitesi

<http://www.cocukhaklari.gov.tr/tr>

Çocuk Hakları İzleme ve Raporlama

<http://www.cocukhaklariizleme.org/>

Avrupa Konseyi Çocukların Haklarına ilişkin Pasaport-[http://www.coe.int/t/dg3/children/pdf/Passport\\_Tur.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/children/pdf/Passport_Tur.pdf)

Children’s Rights, as they see them

[http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/rights-of-the-child\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/rights-of-the-child_en.pdf)

EU and children’s rights

[http://eeas.europa.eu/human\\_rights/child/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/human_rights/child/index_en.htm)

What about us? Children’s Rights in the European Union

[http://www.nspcc.org.uk/Inform/publications/downloads/whataboutus\\_wdf48010.pdf](http://www.nspcc.org.uk/Inform/publications/downloads/whataboutus_wdf48010.pdf)

## 2.8 Avrupa Birliği Rekabet Hukuku ve Politikası

*Kerem Cem Sanlı*

**Anahtar Sözcükler:** Rekabet, Yoğunlaşma, Tekel, Kartel, Hâkim Durum, Kötüye Kullanma, Birleşme, Devralma, İlgili Piyasa, Teşebbüs, Uyumlu Eylem, Dikey Sınırlama.

### I. Rekabet Hukuku Nedir?

Rekabet hukuku, devletin piyasalardaki rekabeti korumak amacıyla yürürlüğe koyduğu kurallar bütünüdür. Bu kurallar, özü itibarıyla piyasalardaki kartelleşmeyi ve tekelleşmeyi önlemeyi hedeflemektedirler. Rekabet hukukunun yasakladığı eylemler üç başlık altında toplanabilir: 1-Firmaların, rakipleri ile bir araya gelerek rekabeti sınırlayıcı anlaşma yapması (kartel); 2-tekellerin (hakim durumdaki firma) rakiplere ve 3-tüketicilere zarar verici eylemleri ve rakiplerin birleşerek piyasayı kontrol etmeleri. İşte Avrupa Birliği rekabet politikası, bu eylemleri yasaklayarak rekabetin devamını sağlamakta ve bu şekilde tüketiciler ve toplumun rekabetten ve rekabetçi piyasalardan bekledikleri menfaatleri himaye etmektedir.

Rekabet politikasını oluşturan kurallar, serbest piyasayı benimsemiş ekonomik düzenlerin en önemli yapıtaşlarından biri olarak kabul edilmekte ve Türkiye de dâhil, Dünya üzerindeki hemen her ülkede benzer bir yapı ve prensipler etrafında uygulanmaktadır.

### II. Neden Rekabet Hukuku Var?

Burada yanıtlanması gereken soru herhalde, rekabeti koruyucu düzenlemelere neden ihtiyaç duyulduğudur. Rekabet, yani yarışma, ekonomik sistem için yararlı olsa bile, bunun mutlaka hukuk düzeni tarafından korunması gerekir mi? Piyasalar kendi haline bırakılsa, serbest rekabet toplum açısından en iyi olan sonuçları üretmez mi? Bu soruların yanıtı olumsuzdur. Bunun kısa gerekçesi ise, rekabetin aslında firmaların her zaman işine gelmediğidir.



Kısaca açıklayalım. Rekabetin olduğu piyasalarda, firmalar, müşterilerini tatmin etmek için ürün ve hizmetlerini, daha ucuz ve kaliteli satmak mecburiyetindedirler. Eğer firma, daha kaliteli ürünü ucuz piyasaya sunmazsa, ürün çeşitliliğini arttırmazsa, teknolojiye yatırım yapmazsa, müşterilerini yarıştığı rakiplere kaptırabilir. İşte rekabet, yani rakipler arasındaki yarışma, kendiliğinden, firmaların müşterilerini tatmin etmeye yönelik çaba sarf etmelerini sağlar. Bundan da toplumun geniş bir kesimi yararlanır.

Herhalde rekabetin sağladığı yararları en güzel örnek, Türkiye’de GSM hizmeti sunan firmalar arasındaki fiyat ve ürün rekabetidir. Bu konuda Türk basınına yansımış çok sayıda haber bulunabilir. Mesela: *“GSM operatörleri arasında kızışan rekabet sayesinde farklı operatorlerin aynı dakika her yone paket fiyatları arasındaki farkın 5 liraya kadar inmesini sağladı.”* (Saman-yolu 24.3.2012).Yine rekabet denince akla gelen bir başka örnek, havayolu taşımacılığı piyasasıdır. 2003 yılından itibaren yaşanan serbestleşme sonucunda ortaya çıkan rekabetçi piyasa, bilet fiyatlarında önemli düşüşler sağlamış ve sefer sayılarında ciddi artışlar olmuştur. Mesela basına yansıyan bir habere göre: *“Yurt dışına tarifeli sefer düzenlediği nokta sayısı 40’a ulaşan özel havayolu şirketlerinin oluşturduğu rekabet ortamı, pazarın yüzde 26 büyümesini, fiyatların da 350 Euro’dan 180-200 Euro’ya gerilemesini sağladı. İstanbul’dan Roma ve Beyrut’a 49 Euro’ya, Paris’e 99 Euro’ya, Liyon’a 89 Euro’ya, Viyana’ya da 89 Euro’ya uçulabiliyor. İstanbul-Sivas bilet fiyatına, Alitalia’yla Torino’ya, Spainair’le de Barcelona’ya uçmak mümkün hale geldi.”* (Hürriyet, 19.7.2010)

Peki, rekabet hukuk düzeni ile korunmazsa ne olur? Rekabet, hukuk sistemi tarafından korunmazsa, firmalar birbirleriyle anlaşmayı ya da birleşmeyi daha kârlı bir strateji olarak görürler ve aralarındaki rekabeti azaltmanın yollarını ararlar. Örneğin firmaların tüketicilerini ve müşterilerini daha fazla memnun etmek için yarışması yerine, anlaşarak, daha yüksek bir fiyattan ürün satmaları ve indirim yapmaktan imtina etmeleri, daha kârlı olacağı gibi, verimli olmak için çaba sarf etmeleri ihtiyacını da ortadan kaldırır. Firmaların amacı da müşterileri tatmin etmek değil, maksimum kâr elde etmek olduğuna göre, rekabeti sınırlayıcı anlaşmalar yapmak ya da birleşerek tekel olmak daha avantajlı bir stratejidir. Dolayısıyla piyasalar kendi başına bırakıldıkları takdirde, tekelleşme ve kartelleşme (yoğunlaşma) doğal

bir süreçtir. Nitekim ekonomi tarihindeki tecrübeler de bunu net bir şekilde ortaya koymaktadır.

Bu konuda bilhassa 19.yy'ın ikinci yarısında ABD ekonomisinde yaşanan olaylar ilgi çekicidir. Ekonomik büyüme ve hızlı sanayileşme sonrasında durgunluk nedeniyle, firmalar çareyi birleşmekte ve kartelleşmede bulmuştur. Hatta öyle ki, tröst adında bir hukuki örgütlenme ile neredeyse tüm endüstriler kartellerin egemenliğine geçmiştir. Bkz. Mesela <http://www.rekabet.gov.tr/dosyalar/tezler/tez8.pdf>

Tekelleşme ve kartelleşme ise, firmalar açısından kârlı ve dolayısıyla avantajlı olsa da, toplum ve tüketiciler için olumsuz sonuçlar doğurur. Zira kartel ve tekellerin olduğu piyasalarda ürün ve hizmetlerin fiyatı artar, kalitesi düşer, teknolojik ilerleme yavaşlar ve ürün çeşitliliği de azalır. Bunun toplumsal olarak tercih edilmediği açıktır. Öte yandan rekabet korunursa, tekelleşme ve kartelleşme azalacağı için, toplum daha fazla ve kaliteli ürün ve hizmetleri daha ucuza tüketebilir. İşte bu yüzden Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Roma Anlaşması'nda rekabeti koruyucu düzenlemelere yer verilmiş ve bunları etkin bir şekilde uygulamak için Avrupa Birliği Komisyonu görevlendirilmiştir.

### **III. Rekabet Hukuku Ne Zamandan Bu Yana Uygulanıyor?**

Dünya'da rekabet hukuku 1890 yılında ilk defa Sherman Yasası'nın kabulüyle ABD'de uygulanmaya başlamıştır. Rekabet hukukunun ABD'de, ekonomide yaşanan yoğun tekelleşmeye karşı siyasi bir tepkinin ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Pek çok endüstri, tröstlerin (kartellerin) ve kartellerin egemenliğine geçmiş ve Sherman Yasası bunlarla mücadele için kabul edilmiştir. Nitekim ABD'de rekabet hukukunun anti-tröst yasası olarak adlandırılmasının nedeni de budur. Avrupa Birliği'nde ise, temel rekabet kuralları Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Roma Anlaşması'nda (1957) yer almaktadır (85 ve 86. maddeler). Bu kurallar, fiilen 1963 yılından itibaren uygulanmaya başlamıştır. Roma Antlaşması sadece kartel ve tekellerle mücadele eden kurallar öngörmektedir. Birleşmelerin denetimine ilişkin kurallar ise, 1990 yılında 4064/89 sayılı bir Tüzük ile sonradan kabul edilmiştir. Bu Tüzük de 2004 yılında yerini yeni bir Tüzüğe bırakmıştır (139/2004). Süreç içerisinde Roma Antlaşması'nın değiştirilmesi nedeniyle madde numaraları değişmiş

ama içerik olarak yasaklayıcı hükümlerde herhangi bir değişiklik olmamıştır. Bugün bu kurallar, Roma Antlaşması'nın yerini alan Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Anlaşma'nın (ABİHA) 101 ve 102. maddelerinde yer almaktadır. Avrupa Birliği içerisinde rekabet politikasının yeknesak hale getirilmesi çabasının bir sonucu olarak, rekabet kuralları 1990'lı yıllardan itibaren hemen tüm üye ülkelerde benimsenmiştir ve uygulanmaktadır. Ayrıca Avrupa Birliği rekabet politikası, Türkiye dahil, Birlik dışında da pek çok ülke hukukuna örnek teşkil etmiştir.

#### **IV. Rekabet Hukuku Kimlere ve Nerede Uygulanır?**

Rekabet Hukuku ekonomik faaliyet yapan herkese uygulanır. Bu çerçevede şirketler rekabet hukukunun asıl muhatapları olmakla birlikte, ekonomik açıdan bağımsız faaliyet yapan, avukatlar, berberler, doktorlar gibi serbest meslek sahipleri de rekabet hukuku kurallarına tabidirler. Hatta Devletler tarafından kontrol edilen kamu teşebbüsleri de, rekabet hukukunun muhataplarıdır. Keza, sadece firmalar değil, firmaların ve ekonomik faaliyet yapan kişilerin bir araya gelip kurdukları sektör dernekleri ve odalar da rekabet kurallarının muhataplarıdır. Dolayısıyla rekabet hukukunun çok geniş bir uygulama alanı vardır.

AB Komisyonu, bilhassa serbest meslek mensuplarının oluşturduğu meslek örgütlerinin (teşebbüs birliği) rekabeti sınırlayıcı eylemleri karşısından aktif bir tutum sergilemektedir. Rekabet savunuculuğu ve üye ülke rekabet otoriteleri ile yapılan işbirliğinin yanı sıra, teşebbüs birlikleri 101. maddeye aykırı kararları nedeniyle cezalandırılmaktadır. Mesela: *“Son olarak Belçika mimarlar odasının, mimarların yapacağı hizmetlerin fiyatlarına ilişkin almış olduğu tavsiye fiyat kararı 101. maddeye aykırı görülmüş ve ceza verilmiştir.”* (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/800&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>) Komisyon, Rekabet Kurulu'na kıyasla serbest meslek sahiplerine karşı daha sert bir tutum sergilemektedir.

Rekabet hukuku kuralları, Avrupa Birliği tek pazarındaki rekabeti korumayı hedeflemektedir. Bu çerçevede bu Avrupa Birliği pazarlarında faaliyet gösteren tüm kişi ve firmalara uygulanır. Ama bu piyasalarda faaliyet göstermemekle birlikte, davranışları ile Avrupa Birliği piyasalarını etkileyen

Birlik dışında yerleşik firmalar da rekabet hukuku kurallarına muhatap olabilirler. Örneğin Rusya’da yapılan bir kartel anlaşması sonucunda fiyatı artan ürün Avrupa Birliği’ne ihraç ediliyorsa, rekabet hukuku Rusya’daki firmalara da uygulanabilir.

## V. Yasaklanan Davranışlar

Yukarıda belirttiğimiz üzere Avrupa Birliği rekabet hukukunda üç yasağın yer almaktadır. Bu yasaklar, kartel, tekelleştirme ve birleşmelere ilişkindir. Aşağıda bu yasakların öngördüğü prensipleri kısaca ele alıyoruz.

### A. Karteller ve Rekabeti Sınırlayıcı Davranışlar

#### 1. Karteller

Karteller ve diğer rekabeti sınırlayıcı anlaşmaları yasaklayan kural ABİHA’nın 101. maddesinde yer almaktadır. Bu madde, kartel terimine yer vermeksizin rekabeti sınırlayıcı amacı ve etkisi olan tüm anlaşma ve uyumlu eylemleri yasaklamaktadır. Hiç şüphe yok ki 101. madde yasağının temel hedefi kartel anlaşmalarıdır. Kartel anlaşmaları, rakiplerin doğrudan rekabeti sınırlamak amacı ile akdettiği anlaşmalara verilen isimdir. Örneğin rakiplerin bir araya gelerek, uygulayacakları fiyatı belirlemeleri veya piyasaları paylaşmaları ya da ne kadar üretim yapacaklarına birlikte karar vermeleri yahut ihaleye fesat karıştırmaları kartel anlaşmalarının temel görünümüdür. Bu anlaşmalar, rakiplerin rekabet etmekten vazgeçmeleri nedeniyle doğrudan müşteri ve tüketicilerin zarar görmelerine neden olur. Müşteriler daima ödemeleri gerekenden daha fazla bedel öderler, seçim imkânları azalır ve genellikle de ürün ve hizmet kalitesi azalır. Bu nedenle kartel anlaşmaları yapmak her zaman yasaktır.

Kartellerle mücadele, Komisyon’un temel rekabet politikası hedefidir ve en ağır para cezaları, kartel anlaşmalarına taraf olan firmalara verilmektedir. Büyük kartel dosyaları Türk basınına da yansımaktadır. Mesela: *“AB’den buzdolabı karteline 161 milyon avro ceza. AB Buzdolabı kompresörü fiyatlarını ortaklaşa belirlemek için toplantılar yapan ve ticari sırlarını birbirleriyle paylaşan 5 şirkete ceza verdi”* (Dünya, 7.12.2011). Yine bu konuda: *“AB’nden havayollarına 800 milyon avro kartel cezası. Avrupa Birliği Komisyonu aralarında British Airways ve Air France-KLM ortaklığının da bulunduğu 11*

*havayolu şirketine kargo taşımacılığında rekabet kurallarına uymadıkları gerekçesiyle ceza yağdırdı.” (airnewstimes, 9.11.2010)*

Kartel anlaşmaları yasak olduğu için firmalar bu anlaşmaları genellikle “gizli” olarak akdederler. Yazılı bir anlaşma yapılmaz, firmalar bu anlaşmanın yapıldığına dair belge bırakmak istemezler. Bu nedenle kartellerin ispatlanması çok zordur. İşte ABİHA'nın 101. maddesi sadece anlaşmayı değil, “uyumlu eylemi” de yasaklamaktadır. Uyumlu eylem, kartel anlaşmasının ortaya çıkarılması için kabul edilmiş bir ispat aracıdır. Buna göre Avrupa Birliği otoriteleri (Komisyon), anlaşmayı ispatlayamasa bile, firmaların piyasadaki davranışlarının, kartel anlaşması akdedildiğine delalet etmesi halinde, firmalar aleyhine soruşturma açıp, onları cezalandırabilmektedir. Örneğin firmaların her zaman birlikte fiyat arttırmaları ve bu fiyat hareketlerinin kartel anlaşması dışında başka bir “makul” açıklamasını yapılamaması halinde, uyumlu eylem içerisinde oldukları kabul edilebilmektedir.

Kartel anlaşmasının ortaya çıkarılması için kullanılan bir diğer araç, pişmanlık rejimidir. Bununla kastedilen, kartel anlaşmasına taraf olan firmalardan birinin Avrupa Birliği Komisyonu'na gidip, kartele taraf olduğundan ötürü pişmanlık duyduğunu beyan etmesi ve kartelle ilgili tüm bilgi ve belgeleri Komisyon'a sunmasıdır. Bu şekilde Komisyon haberdar olmadığı veya hakkında yeteri delil bulmayan kartelleri cezalandırabilmekte ve bunu son derece maliyetsiz ve zahmetsiz bir şekilde yapabilmektedir. Firmalar da, pişmanlık başvurusu yapmakla, olağan şartlarda muhatap olacağı cezalardan kurtulma imkânı elde etmektedirler. Ayrıca bu şekilde kartel anlaşmasına taraf olan firmalar, her birinin pişmanlık başvurusu yapma ihtimali olduğu için, birbirlerine güvensizlik duymakta ve bu da kartel kurulmasını zorlaştırmaktadır.

Pişmanlık AB Hukukunda son derece yaygın bir şekilde uygulanmakta ve çok sayıda kartel bu sayede ortaya çıkarılmaktadır. Mesela yakın dönemde deterjan sektöründe yapılan bir pişmanlık başvurusu haberi aynen şöyledir: *“Rekabet konusunda sıkı uygulamaları ile tanınan AB Komisyonu, iki şirketin oluşturduğu deterjan karteline 313.2 milyon euro para cezası uyguladı. AB Komisyonu'ndan yapılan açıklamada, Henkel, Procter Gamble (P&G) ve Unilever'in 2002-2005'te Almanya, Fransa, İtalya, İspanya, Hollanda, Belçika, Yunanistan ve Portekiz'de anlaşmalı fiyat uygulayarak pazarı bölüştüğü*

*belirtildi. Karteli ihbar eden Alman Henkel'in cezasını tamamen silen AB Komisyonu, iki firmaya ceza yağdırdı.” (Sabah, 14.4.2011)*

## 2. Rekabeti Sınırlayıcı Diğer Anlaşmalar

ABİHA'nın 101. maddesi sadece kartelleri yasaklamaz. Kartel olmakla birlikte, rekabeti sınırlayan diğer anlaşmalar da madde kapsamına girebilir. Bu kapsama girebilecek pek çok türde anlaşma olabilir. Mesela rakiplerin rekabeti sınırlamak amacı içermese bile, pazarlama ve tanıtım veya araştırma geliştirme ya da ortak üretim anlaşması yapmaları, fiyatların artmasına veya kalitenin düşmesine neden olarak rekabeti sınırlayabilir. Bu nedenle, bu anlaşmalar da piyasadaki olumsuz etkileri nedeniyle 101. madde kapsamına girebilirler.



**Haksız rekabet ortadan kalkıyor**

Keza aynı şekilde sadece rakipler arasındaki değil, ekonomik sürecin farklı aşamalarında faaliyet gösteren firmalar arasındaki anlaşma (dikey anlaşmalar) da 101. madde kapsamına girebilir. Bu bağlamda üretici ile dağıtıcı ve dağıtıcı ile perakendeci arasındaki anlaşmalar

zikredilebilir. Bu anlaşmalarda, üreticinin, perakendecinin satış fiyatını belirleme serbestini engellemesi örneğin yeniden satış fiyatını tespit etmesi ya da perakendecinin sadece üreticiden mal almasının zorlanması rekabeti sınırlayıcı olabilir.

Fakat bu anlaşmalar, aynı zamanda ekonomik açıdan bazı yararlar da sağlayabilirler. Örneğin rakiplerin finansal veya teknolojik yetersizliklerden ötürü işbirliğine gitmeleri, rekabeti sınırlayıcı olabilirse de, daha kaliteli ürünlerin tüketicilere sunulmasına imkân verir. Keza dikey anlaşmalar açısından

da, üreticinin perakendeciye getirdiği bazı sınırlamalar, mal ve hizmetlerin daha yaygın ve daha kaliteli bir şekilde sunumuna yol açabilir. Dolayısıyla karteller dışındaki diğer rekabeti sınırlayıcı anlaşmaların, aynı zamanda hem zararlı ve hem de yararlı etkileri olabilir.

İşte ABİHA'nın 101/3. maddesi de bu durumu dikkate alarak, anlaşmanın yararlı etkilerinin ağır basması halinde, rekabeti sınırlayıcı anlaşmaları 101. madde yasağından muaf tutmaktadır. Muafiyet adı verilen bu düzenleme, anlaşmaların yararlı etkilerinin değerlendirilmesine imkân vermekte ve ekonomik verimliliği ve teşebbüslerin işbirliğine gitmelerini teşvik etmektedir. Komisyon da, bazı anlaşma kategorilerini, bunların yararlı etkilerinin daha ağır bastığını kabul ederek peşinen “grup olarak” 101. madde yasağından muaf tutmaktadır. Halen Araştırma Geliştirme, Teknoloji Transferi Anlaşmaları ve Dikey Anlaşmalar gibi bazı anlaşma türleri hakkında grup muafiyet tüzükleri yürürlüktedir. Önemle belirtilmesi gereken husus, kartel anlaşmalarının muafiyet alma imkânının olmamasıdır. Bu anlaşmalar her zaman 101.maddeye aykırı görülmektedirler.

## **B. Tekellerin Davranışlarının Kontrol Edilmesi**

ABİHA'da yer alan ikinci yasak, tekellerin davranışlarının kontrol edilmesini amaçlamaktadır. Bunu düzenleyen 102. madde, tek el yerine “hakim durum” terimini kullanmakta ve hakim durumun kötüye kullanılmasını yasaklamaktadır. Dolayısıyla rekabet hukukunda hakim durumda veya tek el konumunda olmak yasak değildir. Tekel, ancak ekonomik gücünü kötüye kullanırsa, 102. madde yasağı uygulanır. 101.maddeden farklı olarak, 102. madde, firmaların tek yanlı davranışlarına uygulanır; burada birden fazla firmanın varlığına ve anlaşma yapılmasına gerek yoktur. Ama firmanın piyasayı kontrol edecek ekonomik güce sahip olması şarttır. Bu anlamda Avrupa Birliği'nde hakim durumdaki firmaların piyasadaki rekabeti bozmamak yönünde ağır bir sorumlulukları vardır.

Tekel kavramı madenin uygulanması açısından belirleyicidir. Bununla kastedilen, firmanın rekabet baskısı hissetmeyecek ekonomik güce sahip olmasıdır. Öyle ki firma, rakiplerini fazla önemsemediği gibi, müşterileri ve tüketicilerin seçim ve tercihlerini de göz ardı edebilmektedir. Sahip olduğu ekonomik güç, ona büyük ölçüde rakiplerinden ve müşterilerinden bağımsız



davranma imkânı vermektedir. Bu ölçekte ekonomik gücün doğabilmesi için, piyasanın tek bir firma tarafından kontrol edilmesi de gerekli değildir. Piyasada rakipleri olsa da, firma sahip olduğu piyasa payı ve ekonomik güç nedeniyle tekel kabul edilebilir. Örneğin bir firmanın uzun bir süredir piyasadaki satışların %50'den fazlasını tek başına yapması halinde, tekel gücüne sahip olduğu söylenebilir.

Yasaklanan tekel olmak değil, bu gücün kötüye kullanılmasıdır. Peki, tekel ne zaman ekonomik gücünü kötüye kullanmış kabul edilir? İlk akla gelen tekelin yüksek (fahiş) fiyatlar uygulamasıdır. Firmanın, sattığı mal ve hizmetin ekonomik değerine oranla çok yüksek fiyatlandırma yapılması, 102. madde çerçevesinde yasaklanabilir. Keza tekelin, müşterilerine haksız şartlar dayatması da kötüye kullanma kabul edilebilecek bir başka davranış biçimidir. Bunlar tekelin “sömürücü” olarak kabul edilen kötüye kullanma davranışlarıdır.

Tekel sadece müşterilerini sömürmez, bazı hallerde rakiplerini dışlamayı amaçlayan eylemlerde de bulunabilir. Rekabet hukukunda tekelin de rakipleri ile rekabet etmesi istense de, bu rekabetin yıkıcı olması halinde 102. madde yasağı uygulanabilir. Mesela tekelin rakibini piyasa dışına atmak için ürünlerine maliyetlerinin altında fiyat uygulaması halinde, bu uygulama “yıkıcı fiyatlandırma” kabul edilerek yasaklanabilir. Keza tekelin müşterileri arasında ayrımcılık yapması veya ürünleri birbirlerine bağlayıp satması (kelepçeleme) ya da alıcılarını sadece kendisinden mal ve hizmet almaya zorlaması da 102. madde kapsamında yasaklanabilir.

Komisyon, 102. Maddenin ihlal edildiği gerekçesiyle çok sayıda karar almış ve önemli para cezaları vermiştir. Bilhassa son yıllarda teknoloji ve internet sektöründeki kararları ses getirmektedir. Herhalde Microsoft, Intel ve Google hakkındaki araştırmalar bu konuda ilk akla gelenlerdir. Bkz. Mesela: *“Avrupa Birliği (AB) Komisyonu, bilgisayar işlemcisi pazarındaki hakim durumunu kötüye kullanarak rekabeti ihlal etmekle suçladığı teknoloji devi Intel'e 1.06 milyar Euro (1.45 milyar dolar) rekor para cezası verdi.”* Yine bkz. *“Avrupa Birliği Komisyonu, internet üzerinden yapılan aramalarda Google bu piyasadaki gücünü kullanıp kullanmadığını anlamak adına şirketi inceleme altına almaya karar verdi. İnceleme kararı, rakip şirketlerin Google'ın hem düzenli hem de sponsorlu aramalarda kendileri için büyük bir*



*dezavantaj yarattığı yönünde şikayetlerde bulunmasının ardından geldi. Rakip şirketler, kendi bağlantı adreslerinin arama sonuçlarında alt sıralarda kaldığını ve bu şekilde Google'ın kendilerini piyasadan çıkarmak istediğini söyledi. Komisyon, aynı zamanda, Google'ın reklam ortaklarının rakip sitelere reklam yerleştirmesini engelleyip engellemediğini de araştıracak” (Hürriyet, 30.11.2010)*

### **C. Birleşmelerin Denetimi**

Üçüncü önemli kural, birleşme ve devralmaların denetimidir. Birleşmelerin denetimi ile kastedilen, bir firmanın diğerini devralması veya iki şirketin birleşmesine ilişkin işlemin Komisyon'a bildirilmesi ve Komisyon'un bu işlemin piyasada tek el yaratıp yaratmadığını denetlemesidir. Bu denetimin yapılması çok basit bir gerekçeye dayanmaktadır: firmaların birleşme yoluyla tek el olmasını önlemek! Dolayısıyla sadece tek el yaratan birleşmeler yasaklanmakta, bildirilen tüm diğer işlemlere izin verilmektedir.

*"Avrupa Komisyonu, Deutsche Börse ve NYSE Euronext borsalarının birleşmesini, tek el oluşturacağı ve rekabetin önüne geçeceği gerekçesiyle veto etti. New York ve Frankfurt borsalarının birleşmesi halinde ortaya dünyanın en büyük borsası çıkacaktı”.( Euroactiv, 2.2.2012)*

Hangi birleşmeler için izin alınması gerektiğini ise, birleşmelerin kontrolü rejiminin ana esaslarını içeren 139/2004 sayılı Tüzük açıklamaktadır. Buna göre belli finansal eşikleri aşan tüm birleşmeler izne tabidir. Birleşmeler hakkında Komisyon'a bildirim yapılmazsa, Komisyon firmalara ceza uygulamaktadır. Bildirilen birleşmeler Komisyon tarafından değerlendirilmekte ve birleşme tek el gücüne yol açıyorsa, birleşmeye izin verilmemektedir. Bazı hallerde birleşme tek el yaratsa bile, taraflar tek el sorununu hafifletecek ve Komisyon'un endişelerini giderecek taahhütler vererek izin alabilmektedirler.

Komisyon 1990 yılından bu yana 22 birleşme başvurusunu tek el yarattığı gerekçesiyle reddetmiş, 308 birleşme hakkında ise, taraflarca taahhütler verilmesi üzerine izin kararı vermiştir. Buna karşılık takriben 6000 birleşme başvurusu hakkında doğrudan izin kararı verilmiştir (bkz. <http://ec.europa.eu/competition/mergers/statistics.pdf>).

## **VI. Rekabet Hukukunu Kim Uyguluyor?**

Avrupa Birliği'nde rekabet hukuku karmaşık bir sistem içerisinde uygulanmaktadır. Bu karmaşıklığı olabildiğine özetlemek gerekirse, rekabet hukuku, üye devletler rekabet otoriteleri, mahkemeleri ve Komisyon olmak üç ayaklı sistem içerisinde tatbik edilmektedir. Fakat herhalde rekabet politikasının temel belirleyicisi olan Komisyon ve Adalet Divanı'dır. Zira Komisyon sadece rekabet ihlallerini soruşturmakla kalmamakta aynı zamanda, ikincil düzenlemelerin hazırlanmasında asli rolü oynamaktadır.

Komisyon, Avrupa Birliği genelinde üye ülkeler arasındaki ticareti etkileyen tüm rekabet ihlalleri açısından yetkilidir ve ihlalleri ortaya çıkarma ve cezalandırma güçleriyle donatılmıştır. İhlalleri ortaya çıkarmak için bilgi isteme ve yerinde inceleme yetkileri vardır ve bilhassa yerinde inceleme yetkisi ile belge bulmak için firmaların işyerlerinde ve hatta firma yetkililerinin evlerinde arama yapabilmektedir. Yapılan soruşturmada amaçlanan doğrunun ortaya çıkarılmasıdır ve bu bağlamda, ihlale karıştığı iddia edilen firmaların savunma hakları vardır. Soruşturma sonucunda ihlalin varlığı tespit edilirse, Komisyon firmaların cirolarının %10'una kadar para cezası verebilmekte, ayrıca kaçınılması gereken davranışları firmalara bildirmektedir. Komisyon kararlarına karşı firmalar, Bidayet Mahkemesi'ne ve Adalet Divanı'na başvurabilmektedirler.

İdari yaptırımların yanı sıra, Avrupa Birliği'ne üye olan ülkelerin mahkemelerinde rekabet hukuku ihlallerinden ötürü zarar gören kişiler, zararlarının giderilmesi için ihlale karışan firmalara karşı tazminat davası açabilmektedirler. Bundan sadece rakip firmalar değil, alıcılar ve en önemlisi tüketiciler de yararlanabilmekte ve kartel veya tekellerden ötürü fazladan ödedikleri bedeli tazmin etme imkânına kavuşabilmektedirler. Hatta Komisyon, tüketicilerin dava açma haklarını teşvik eden hukuki düzenlemelerin kabul edilmesi yönünde yoğun çaba harcamaktadır. Bu bağlamda tazminat davaları yoluyla vatandaşların rekabet hukuku uygulamasına katkı yapması, Avrupa Birliği rekabet politikasının önemli amaçlarından biridir.

## **VII. Avrupa Birliği Rekabet Politikasının Türkiye Açısından Önemi**

Türkiye Avrupa Birliği ile olan uzun ilişkileri ve yapmış olduğu üyelik başvurusu çerçevesinde, hukukunu Avrupa Birliği hukuku ile yeknesak hale getirmeyi taahhüt etmiştir. Türk rekabet hukukunun temelini oluşturan Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (Rekabet Kanunu) da bu taahhüdün bir

sonucu olarak kabul edilmiştir. 1994 yılında kabul edilen Kanun, Rekabet Kurumu teşkilatının 1997 yılında kurulmasıyla birlikte uygulanmaya başlamıştır. Rekabet Kurumu ve Kurum'un karar organı olan Rekabet Kurulu, Kanun'u uygulayan temel otoritelere ve Komisyon'a paralel yetkileri bulunmaktadır. Bu çerçevede, Rekabet Kurumu rekabet ihlallerini araştırma yetkilerine sahip olduğu gibi, yaptırımlar uygulama ve Kanun çerçevesinde çıkarılacak ikincil hukuki düzenlemeleri yürürlüğe koyma iktidarına sahiptir.

Rekabet Kanunu'ndaki yasaklayıcı hükümleri incelediğimiz zaman, bu hükümlerin Avrupa Birliği mevzuatına paralel olduğu görülmektedir. Kanun'un 4 ve 5. maddeleri 101, 6. maddesi de 102. maddenin karşılığını oluşturmaktadır. Birleşmeleri düzenleyen 7. madde ise, 139/2004 sayılı Tüzük'ten bir ölçüde farklılık taşımaktadır. Bunun ötesinde, araştırma ve soruşturma usulleri ve uygulanacak yaptırımlar da Avrupa Birliği rekabet hukuku ile büyük ölçüde özdeştir. Nitekim Rekabet Kurulu da kararlarında ve yürürlüğe koyduğu ikincil düzenlemelerde (Tebliğ-Kılavuz vs.) Avrupa Birliği rekabeti politikasını dikkate almaktadır. Bu özellikleri itibarıyla Türk rekabet hukuku ve politikasının Avrupa Birliği rekabet politikası ile uyumlu olduğunu ve Rekabet Kurulu'nun Avrupa Birliği rekabet politikasını yakından izlediğini söylemek hiç de yanlış olmayacaktır.

### **Kaynaklar**

- Aslan Yılmaz, *Rekabet Hukuku*, 4. Bası, Ekin Kitabevi 2007  
Korah Valentine, *An Introductory Guide to EC Competition Law of the European Union*, 9. Bası, Hart Publishing, 2007  
Whish Richard, *Competition Law*, 5. Bası, Butterworths, 2003

### **İlgili Web Siteleri**

- Avrupa Birliği Komisyonu, Rekabet Birimi  
[http://ec.europa.eu/competition/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/index_en.html)  
ICN, Uluslararası Rekabet Ağı (International Competition Network)  
<http://www.internationalcompetitionnetwork.org/>  
OECD Rekabet Başlığı  
[http://www.oecd.org/topic/0,3699,en\\_2649\\_37463\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37463,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,3699,en_2649_37463_1_1_1_1_37463,00.html)  
Rekabet Kurumu  
[www.rekabet.gov.tr](http://www.rekabet.gov.tr)

## 2.9 Avrupa Birliği Tüketici Politikası

*Yeşim Atamer*

*(<http://www.youtube.com/watch?v=E72giSp2IVc>)*

**Anahtar Kelimeler:** Tüketicinin Korunması, Ürün güvenliği, Tüketicinin Çıkarlarını Korumak, Tüketicilerin Bilgilendirilmesi

### **I. Avrupa Birliğinde Tüketicinin Korunmasına Neden İhtiyaç Vardır?**

Tüketici, serbest piyasa ekonomisinin önemli aktörlerinden biridir. Yaptığı harcamalarla piyasanın itici gücü olarak büyük rol oynamaktadır. Örneğin 2011 yılı Avrupa Birliği gayri safi milli hasılasının % 56'sı sadece tüketici harcamalarına dayanmaktadır. Dolayısıyla tüketicilerin kendilerini güven içinde hissettikleri ve işlem yapmaktan sakınmayacakları bir piyasada bulunmaları önemlidir. Oysa tüketicinin, piyasada kendisine sunulan mal ve hizmetler hakkında yeterli bilgiye sahip olmaması ve hatta yanlış bilgilendirilmesi nedeniyle kendisi açısından zarar verici işlemler yapması ihtimali vardır. Bu tür işlemlerin olumsuz sonucu ise sadece tüketici açısından doğmaz; yarattığı kaynak israfı nedeniyle ülke ekonomisi açısından da zararlıdır.

Nitekim bu tür olumsuzlukların önüne geçmek için bir dizi Avrupa Birliği ülkesi özellikle seksenli yıllardan itibaren tüketicinin korunması için özel yasal düzenlemeler getirmeye başlamıştır. Ancak AB'ye üye 27 ülkenin bu alanda çok farklı koruma yöntemleri mevcuttu. Yani her biri tüketiciyi aynı düzeyde korumamaktaydı. Oysa AB genelinde mal ve hizmetlere ilişkin bir Ortak Pazar yaratılmaya çalışıldığı düşünülecek olursa bu tür yasal düzenleme farklılıklarının ticareti olumsuz etkileyeceği açıktır. Örneğin şirketler, tüketicinin fazla korunduğu ülkelerde mal veya hizmet arzından kaçınabileceklerdir. Diğer yandan tüketicilerin sınır aşan yolculukları veya İnternet alışverişleri sırasında muhatap olacakları farklı hukuksal düzenlemeler onların güvenlik kaygılarını artıracak ve kendi ülkesi dışında sözleşme yapma isteği bundan olumsuz etkilenecektir. İşte bu sebeplerle AB içinde de seksenli

yıllardan itibaren üye ülke tüketici mevzuatlarını uyumlu hale getirmek için büyük çaba harcanmaya başlanmıştır. Bu sayede 27 ülkenin dahil olduğu bir alanda tüketicilerin diledikleri gibi, diledikleri ülkede herhangi bir kaygı gütmeksizin alışveriş yapması ciddi şekilde desteklenmiştir.

## II. Avrupa Birliği Tüketici Politikasının Farklı Yönleri

2007 tarihli Lizbon Antlaşması ile revize edilen “Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma”nın 169. maddesi “Tüketicinin Korunması” başlığını taşımakta ve AB’ye şu görevi vermektedir: “Birlik, tüketicilerin çıkarlarını desteklemek ve yüksek düzeyde korunmalarını temin etmek için, sağlık, güvenlik ve ekonomik çıkarlarının korunmasına ve bilgilendirilme ve eğitim hakları ile çıkarlarını korumak amacıyla örgütlenme haklarının desteklenmesine katkıda bulunur.”

Bu görev tanımından da anlaşılacağı üzere AB’ye yüklenmiş şu farklı görevler vardır:

- Tüketicilerin sağlığını ve güvenliğini korumak
- Tüketicilerin ekonomik çıkarlarını korumak
- Tüketicilerin bilgilendirilmesi ve eğitimini sağlamak
- Tüketicilerin örgütlenmesine destek vermek

## III. Tüketicilerin Sağlığını ve Güvenliğini Korumak

Tüketicilerin sağlık ve güvenliğinin korunması için piyasada sunulan mal ve hizmetlerin belirli standartlara uygun olarak imal edilmesini garanti altına almak gerekir. Nitekim AB’de bir yandan “Ürün Güvenliği Hakkında Topluluk Tüzüğü” ile konu genel olarak düzenlenmekte, diğer yandan da kimyasal maddeler, oyuncaklar, kozmetik maddeleri, makineler gibi belirli sektörler için özel ürün güvenliği kuralları yayınlanmaktadır. Üye ülkeler bu düzenlemelerin tümünü iç hukuklarına aktarmak zorundadır. Sektörel düzenleme olmayan bütün alanlarda piyasaya sunulan malların genel Ürün Güvenliği Tüzüğünde belirlenen standartlara uygun olması gerekir.

*ÖRNEĞİN elektrogitarın elektrik kaçırması; sahte rakıda metil alkol olması; kozmetik maddelerinde kullanılması yasak bir kimyasalın cildi tahriş etmesi; yemek boyasının zehirli olması ürün güvenliği sorunudur.*

Kuşkusuz bu tür hukuk kurallarının uygulanması ancak etkin bir denetim sağlanabilirse mümkün olur. AB içinde 27 üye ülkenin dahil olduğu “*Rapex*” ([http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index_en.htm)) sistemi işte bu türden bir denetime imkan vermektedir. Bu sistemde üye ülkelerdeki yetkili makam-



lar belirli bir ürünün insan sağlığı açısından ciddi bir tehlike oluşturduğunu tespit ettiği anda öncelikle ürünün satışını engelleme, toplatma veya uyarıda bulunma gibi farklı yaptırımlar uygulayabilmektedir. Daha sonra alınan karar Avrupa Birliği birimlerine aktarılarak AB genelinde aynı ürüne ilişkin olarak yaptırımların alınabilmesi için bütün üye ülkelerin ulusal birimlerine bildirimde bulunulmaktadır. Bu şekilde, zarar potansiyeli olan bir mal için bir ülkenin çıkardığı yasak çok kısa sürede bütün üye ülkelerde de uygulanabilmektedir. Bu sistemin devreye sokulduğu 2003 yılında ciddi risk potansiyeli taşıyan 67 ürün hakkında bu tür bir bildirimde bulunulmuş olmasına karşılık 2010 yılında bu sayının 1963'e çıkmış olması sistemin etkinliğinin yıllar içinde nasıl arttığının bir göstergesidir. ([http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/press/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/press/index_en.htm))

Bu tür güvenlik arz etmeyen malların kullanımı nedeniyle eğer bir kişi zarar görmüş ise bu durumda kendisi veya ölüm halinde yakınları uğradıkları zararların tazmini için ilgili imalatçıya karşı dava açabilirler.

#### **IV. Tüketicilerin Ekonomik Çıkarlarını Korumak**

Tüketicinin ekonomik çıkarlarını korumak ile kast edilen onun kendisi için olumsuz olabilecek sözleşmeler kurmasını engellemek veya kurduğu bu sözleşmelerin içeriğine müdahale etmektir. Açıktır ki tüketiciler hem mal ve hizmet sunanlar karşısında daha az bilgili olan taraf olmaları itibariyle, hem

daha tecrübesiz olmaları nedeniyle, hem de sık sık kendilerini yanıltıcı ve yönlendirici pazarlama tekniklerinin etkisi nedeniyle aslında kurmamaları gereken sözleşmeleri kurmakta veya kurdukları sözleşmelerde haklarını gereği gibi koruyamamaktadır. Avrupa Birliği bu sonucu engellemek için en çok sorun yaşandığı düşünülen alanlarda çeşitli hukuksal düzenlemeler yapmıştır:

### **A. Kapıdan Sözleşmelerde Koruma**

Kapıda sözleşme kurmak yaygın bir pazarlama tekniğidir. İlgili satıcılar kapı kapı dolaşmakta ve genelde bizlerin hiç sözleşme kurmayı düşünmeyeceği bir anda, günlük işlerimizle uğraşırken çat kapı gelerek bize örneğin bir elektrik süpürgesi satmaya çalışmaktadır. Aslında hiç bu tür bir işlem yapma niyeti olmayan kişi hem satıcının yoğun ısrarları hem içinde bulunduğu durumdan bir an önce kurtulmak için kendisini sözleşmeyi kurmak zorunda hissetmektedir. “Hayır ilgilenmiyorum” diyerek kapıyı kapatmak herkesin başarabildiği bir şey olmamaktadır. Sonuçta, hem normale göre genelde daha pahalı hem de daha düşük kalitede bir elektrik süpürgesi ile baş başa kalınmaktadır. AB’nın kapıdan sözleşmelere ilişkin düzenlemesinde tüketicileri korumak için tanıdığı en önemli hak “cayma hakkı” adını verdiğimiz, tüketiciye sözleşmeyi kurduktan sonra 2 hafta içinde satıcıya başvurarak bu sözleşmeyi istemediğini bildirme hakkıdır. Bu süre içinde tüketici hem başka elektrik süpürgeleri ile elindekini karşılaştırma imkanı bulacak hem de satıcının ısrarlarından bağımsız olarak sükûnetle bu sözleşmeyi isteyip istemediğini düşünebilecek, duruma göre de sözleşmeyi sonlandırarak ödediği parayı geri alabilecektir.

### **B. Mesafeli Sözleşmelerde Koruma**

Kapıdan sözleşmelerde olduğu gibi mesafeli sözleşmelerde de tüketici, mağaza gibi klasik satış yerleri dışında bir yerde, örneğin evinde sözleşme kurmaktadır. Katalog, internet veya telefon üzerinden satışlar sözleşme tarafları arasında ‘mesafe’ olan bu tür işlemlerden sayılır. Bunların tüketici açısından bir rizikosunu tüketicinin malı görmeden işlem yapmasıdır. Diğer yandan tüketicinin bu tür işlemleri fazla düşünmeden ve kolayca yapabilmesi, örneğin evinden çıkmadan, kredi kartı ile 24 saat internet üzerinden sipariş verebilecek olması gereğinden fazla işlem yapması tehlikesini barındırır.



İşte bu nedenle mesafeli sözleşmelere ilişkin AB düzenlemesinde tüketicilere tanınan en önemli hak sözleşmeden “cayma hakkı”dır. Yani, aynı kapıdan sözleşmelerde olduğu gibi, tüketici herhangi bir gerekçe göstermeksizin 2 hafta içinde kurmuş olduğu bu mesafeli sözleşmeyi sonlandırabilecektir. Bu sayede hem aldığı malın internet veya katalogta tarif edilene uygun çıkmaması hem de gereğinden fazla sözleşme kurmuş olması rizikosunu karşısında tüketici korunmuş olmaktadır.

### **C. Paket Tur Sözleşmelerinde Koruma**

Paket tur sözleşmeleri tüketiciye her şey dahil bir fiyatla taşıma, konaklama hizmetleri ile bazen kültürel hizmetlerin sunulduğu gezi sözleşmeleridir. Tüketicinin kendisinin tek tek taşıma sözleşmesi ve otelde konaklama için akdettiği sözleşmelerden farklı olarak bu tür sözleşmeler genelde çok sayıda kurulduğu için daha ucuz fiyata sunulabilmekte ancak bu durum sık sık kalite sorunlarını beraberinde getirmektedir. Örneğin tur kısa vadede iptal edilmekte, tüketici bir anda tatil programından olmaktan; otel vaat edilen özelliklere sahip olmamakta veya tatil yerine nakil gereği gibi gerçekleşmemektedir. Özellikle yurt dışı gezileri söz konusu olduğunda bunun tüketici için beraberinde getirebileceği daha yoğun olumsuz sonuçlar açıktır: tüketici yıllık tatilini kirli, denize uzak, kötü yemekler sunulan bir yerde geçirmek zorunda kalmakta, kısıtlı parası olduğu için de başka bir otele geçmek veya erken geri dönmek gibi imkanları kullanamamaktadır. İşte bu tür durumlara düşülmesinin engellenmesi için AB tarafından çıkarılan düzenlemede tur organizatörlerine tüketiciyi ayrıntılı olarak bilgilendirme yükümlükleri getirilmiş, sözleşmeye aykırılıkların varlığı halinde tüketicinin sahip olduğu haklar tespit edilmiş ve en önemlisi tüketicinin organizatöre yöneltebileceği tazminat hakkı ele alınmıştır.

### **D. Tüketici Kredisi Sözleşmelerinde Koruma**

Tüketicilerin kredi kullanmak suretiyle alışveriş yapması, yani nakit malvarlığını aşan bir harcama yapması, bu harcamaların ölçülü olması koşulu ile bir sorun teşkil etmez. Tüketicinin ihtiyacı olan bir mal veya hizmeti o anda nakit olarak ödeyecek durumda olmaması ancak aylar içinde taksitleri ödemede zorlanmayacak olması halinde krediye başvurulması



doğru bir tercihtir. Ancak sık sık tüketicilerin bu şekilde bilinçli olarak hareket etmedikleri, finans sektörünün ise tüketicilerin zaaflarını kullanarak onları aşırı borçlanmaya sürüklediği açıktır. Nitekim bu yüzden Avrupa Birliği tüketici kredileri alanında özel düzenlemeler getirerek bir ölçüde bu aşırı borçlanma riskinin önünü almaya çalışmıştır. Finans kurumlarından öncelikle beklenen tüketicileri yanıltmamalarıdır, yani bir kredinin tüketici için toplam maliyeti ne olacaksa bunun her reklamda muhakkak bildirilmesi gerekir.

Örneğin bir bankanın reklamlarında “% 0,38 faizle 5.000 TL kredi” cümlesini kullanması aslında çok yanıltıcıdır. Zira yukarıdaki örnekten de görüleceği üzere aslında o 5.000 TL'nin tüketici açısından yıllık toplam maliyeti masraflar, sigorta ve vergiler dahil edilip yıllık olarak hesaplandığında % 21,95 edecektir. Yani geri ödenecek miktar 6.097,5 TL'dir. İşte bu rakamın muhakkak reklamlarda ve daha sonra sözleşme görüşmelerinde ifade edilmesi gerekir. Diğer yandan aşırı borçlanmayı önlemek için finans kurumlarının kredi kullanmak isteyen tüketicileri aydınlatması, kendileri için oluşabilecek olumsuz sonuçları aktarması ve gerçekten bilinçli bir karar vermesi için görüşme yürütmesi gerekir. Son derece önemli diğer bir koruma aracı ise tüketiciye verilen 2 haftalık cayma hakkıdır. Kapıdan ve mesafeli kurulan sözleşmelerde olduğu gibi kredi sözleşmelerinde de tüketici 2 haftalık bir süre içinde sözleşmeden vaz geçtiğini bildirip parayı iade edebilir. Bu şekilde belki geçici bir hevesi tatmin için alınan kredinin maliyetinden kurtulmak imkanı verilmektedir.

### **E. Tüketici Satım Sözleşmelerinde Koruma**

Tüketicilerin en sık yaşadığı sorunlardan biri satın almış olduğu bir malın bozuk çıkması veya vaat edilen özellikleri taşınamamasıdır. Bu durumlarda tüketicinin sahip olması gereken haklar da AB tarafından birörnek bir şekilde düzenlenmiştir. Tüketici her zaman için malın tamir edilmesini veya yenisi ile değiştirilmesini isteyebileceği gibi, eğer bu mümkün olmazsa sözleşmeyi sonlandırma ve parasını faizi ile geri alma imkanına da sahiptir. Bu haklarını kullanabilmesi için tüketicinin malı teslim aldıktan sonra 2 yıllık bir süresi vardır.

## **F. Tüketicinin Sözleşmelerdeki Haksız Şartlara Karşı Korunması**

Tüketicilerin kurdukları sözleşmelerde mal veya hizmet sunan kişinin önceden kaleme aldığı ve sadece kendisinin menfaatlerini koruyan, tüketicinin aleyhine hükümler yer alması olgusuyla uygulamada sık sık karşılaşılmalıdır. Tüketici aslında kendisi aleyhine olan bu hükümlerin farkına varsa bile sık sık o sözleşmeyi yapmak zorunda olduğu ve karşı taraf da bu hükümleri değiştirmek istemediği için sözleşme kendisi için elverişsiz bir şekilde kurulmaktadır. Dolayısıyla tek çare daha sonra bu tür tüketici sözleşmelerinin yargıç tarafından denetlenmesi ve tüketici aleyhine olan hükümlerin geçersiz sayılmasıdır. Nitekim AB bu alanda yaptığı bir düzenleme ile bütün üye ülkelerde tüketici sözleşmelerindeki haksız şartların denetlenmesini zorunlu kılmıştır.

*ÖRNEĞİN şöyle bir sözleşme hükmü haksızdır: “Banka, personelinin ve muhabirlerinin kusurundan, gecikmesinden, unutulmasından, yanılmasından, ihmalden, elinde olmayan nedenlerden sorumlu değildir”*

## **G. Tüketicinin Haksız Ticari Uygulamalara Karşı Korunması**

Tüketicileri yanlış tercihlerde bulunarak gereksiz yere veya gereksiz içeriklerle sözleşme kurmaya karşı korumanın en önemli araçlarından biri uygulanan pazarlama tekniklerini ve reklamları denetlemekten geçer. Tüketicileri en fazla etkileyen ve yönlendiren unsurlar mal veya hizmetlere ilişkin olarak çıkan reklamlar ve diğer tanıtım araçlarıdır. Bu nedenle Avrupa Birliği’nde “Haksız Ticari Uygulamalara” karşı tüketicinin korunması için bir düzenleme yapılmıştır. Üye ülkelerden beklenen, her türlü aldatıcı ve saldırgan ticari uygulamanın önlenmesidir. Bu amaçla üye ülkelerde özellikle reklamların denetlenmesi için kurullar oluşturulmuş ve bu tür yanıltıcı reklamların durdurulması yoluna gidilmiştir.

## **V. Tüketicilerin Bilgilendirilmesi ve Eğitilmesi**

Avrupa Birliği tüketicilerin bilgilendirilmesi ve eğitilmesi konusuna da büyük önem vermektedir. Bilgilendirme ile kast edilen özellikle piyasada sunulan ürünler ve bunların içerikleri, orijinleri, fiyatları hakkında bilginin etiket, tanıtım kılavuzu ve benzeri yerlerde tüketici için ulaşılabilir olmasıdır.

Örneğin, kullanılan gıda veya sağlık ürünlerinin çok çeşitli yan etkilerinin olması ihtimali düşünüldüğünde bu türden bir bilgilendirmenin önemi açıktır. Tüketici eğitimi ise özellikle okul çağından başlamak üzere bireylerin bilinçli tüketiciler olarak yetişmesi için çalışmalar yürütülmesi anlamına gelir. Nitekim Avrupa Birliği özellikle ortaokul ve lise çağında öğrenciler için yarattığı “Avrupa Günlüğü” ile öğrencileri temel tüketici hakları konusunda eğitmektedir. [http://ec.europa.eu/consumers/europadiary/uk/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/europadiary/uk/index_en.htm)

Diğer yandan yine bütün tüketicilere yönelik olarak, haklarını öğrenebilecekleri ve muhtelif sorularına ilişkin cevap bulabilecekleri bir internet sitesi AB tarafından yayına alınmıştır (<http://www.dolceta.eu/united-kingdom/index.php>).

## **VI. Tüketicilerin Örgütlenmesine Destek Verilmesi**

Tüketicilerin örgütlenmesi her açıdan önem taşır. Tüketicilerin temsil edilmeleri hem seslerini topluca duyurmalarını ve gerekli yasal değişikliklerin yapılmasında etkin olabilmelerini sağlar hem de haklarının aranması açısından önem taşır. Zira tüketicilerin haklarını aramasında büyük bir sorun onların genelde bilgi sahibi olmaması, ihtilaf konusu meblağın düşük olması ve bu nedenle bir avukat tutulmasını tercih etmemeleridir. Mahkemeye gitmek yerine hakların aranmasından vazgeçilebilmektedirler. İşte bu yüzden tüketicileri temsilen tüketici örgütlerine bazı davaları yürütebilme imkanının verilmesi çok önemlidir. Örneğin bankacılık veya sigorta sektöründe belki binlerce sözleşmede aslında son derece tüketici aleyhine sözleşme hükümleri olmasına rağmen tüketicilerin bunlar ile tek tek mücadele etmesi ve dava açması mümkün olmamaktadır. Oysa bu tür örgütlere verilen durdurma davası açma hakkı ile tek bir dava ile bütün bu sözleşmelerdeki haksız şartlar geçersiz sayılabilmekte; Mahkemenin vereceği bir karardan tüketicilerin hepsi faydalanabilmektedir. Bu açıdan Avrupa Birliği içinde tüketici derneklerine destek verilmesi özellikle önemsenmektedir.

## **VII. Avrupa Birliği Tüketici Politikasının Türkiye Açısından Önemi**

Türkiye, 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı sayesinde 1996 yılından beri Avrupa Birliği ile gümrük birliği içindedir. Bunun anlamı, özellikle belirli mal ve hizmetler için gümrük vergileri ve eş etkili vergilerin kaldırılması

ve üçüncü ülkelere ortak gümrük tarifelerinin uygulanmasıdır. Ancak bunun ötesinde Ortak Pazar, hukuk kurallarının da uyumlaştırılmasını gerektirir. Yani Türkiye'nin hukuk kurallarını AB ülkelerine yaklaştırması yükümlülüğü vardır. Bu yükümlülük özellikle rekabet hukuku, fikri ve sınai mülkiyet hakları alanında olduğu gibi tüketicinin korunması alanında da geçerlidir. Nitekim bu amaçla Türkiye 1995 yılında Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'u yürürlüğe sokmuş ve bir dizi Yönetmelik ile yukarıda bahsedilen bütün alanlarda Türk iç hukukunu uyumlu hale getirmiştir. Tüketicilerin sağlığını korumak amacıyla ürün güvenliği alanında bir dizi düzenleme yapılrken (<http://www.urunguvenligi.org/>), tüketicinin ekonomik menfaatlerinin korunması için de gerekli yasal düzenlemeler yapılmıştır ([www.tuketici.gov.tr](http://www.tuketici.gov.tr)).

### **Kaynakça**

Ayşe Şahin/Hulusi Demir: Avrupa Birliği'nin Tüketici Politikası ve Türkiye'ye Yansımaları, *Review of Social, Economic & Business Studies*, Vol.3/4 (2003-2004), 274-285

İ. Yılmaz Aslan: *Tüketici Hukuku Dersleri*, İstanbul, 2010

### **İlgili Web Siteleri**

[http://ec.europa.eu/consumers/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/index_en.htm)

[www.tuketici.gov.tr](http://www.tuketici.gov.tr)

### 3.1 Avrupa Birliği'nin Adalet ve İçişleri Politikası

*Erhan Doğan*

**Anahtar Kelimeler:** Serbest Dolaşım, Schengen, Amsterdam Anlaşması, Lizbon Antlaşması, Eurojust, Europol, Frontex, Avrupa Birliği'nin Dış Sınırları, Vize

Avrupa Birliği (AB) üye ülkelerin egemenliklerinin bir kısmını kendisine devrettiği bir kurumdur. Bununla birlikte üye ülkeler güvenlik, dış politika gibi konularda halen egemenliklerini kendi ellerinde tutmaktadırlar. Bu nedenle AB üye ülkelerin kendisine egemenlik devri yaptığı alanlarda uluslararası, üye ülkelerin egemenliklerini kendilerine sakladığı alanlarda ise uluslararası bir örgüt olarak karar alır ve davranır. Bir uluslararası organizasyonunun, uluslararası ya da uluslararası örgüt niteliğine sahip olmasını belirleyen en önemli ayırıcı özellik kararların alınma biçimlerindeki farklılıklardır. Uluslararası örgütlerde kararlar oybirliği ile alınır ve teker teker tüm üye ülkelerin rızası gerekir. Yani her bir üye ülkenin veto hakkı mevcuttur ve istemediği kararların alınmasını engelleyebilir. Uluslararası bir organizasyonda ise kararlar oy çokluğu ile alınır. Yani üye ülkelerden bazıları kendilerinin arzu etmedikleri istikamette alınan kararlara uymayı kabul ederler.

Avrupa Birliği'ni diğer uluslararası organizasyonlardan ayıran ve onu egemen devletlere bezer kılan en önemli özelliği AB sınırları içerisinde malların, sermayenin, insanların ve hizmetlerin serbestçe



**AB Pasaportu**

dolaşmasıdır. Bu serbest dolaşım gerçeği, öncelikli olarak ekonomi alanında ve malların serbestçe dolaştığı bir birlik kurmaya odaklanmış AB kurumlarını ve üye ülkeleri diğer alanlarda serbest dolaşımı tesis etmek için düzenlemeler yapmaya yönlendirmiştir. Bu düzenlemeler, AB vatandaşlarının serbest dolaşım hakkını herhangi bir engelle karşılaşmadan kullanılabilmesi, üye ülke ekonomilerin ve kamu düzenlerinin bu uygulamadan, kötü niyetli kişilerin suistimali neticesinde etkilenmesinin önlenmesi alınan tedbirlerin temel amacıdır. AB'nin adalet ve içişleri politikası, başlangıçta bu alana girmek istemeyen üye ülkeler ve AB kurumları tarafından, serbest dolaşım olgusunun devletler ve AB üzerinde yaptığı zorlamaya bir cevap olarak geliştirilmiştir. Bu çerçevede AB politikalar geliştirmiş, yeni kurumlar kurmuş, yasal düzenlemeler gerçekleştirmiştir.

Tüm AB üyesi ülke vatandaşları bugün AB içinde serbestçe dolaşabilmektedir. AB, Birleşik Krallık, İrlanda ve Kıbrıs'ın kendi istekleriyle dışında olduğu, Bulgaristan ve Romanya'nın henüz dahil olmadığı, buna mukabil AB üyesi olmayan İsviçre ve Norveç'in içinde bulunduğu Schengen bölgesi sayesinde insanların içerisinde serbestçe hareket edebildiği bir özgürlük alanı oluşturmuştur.

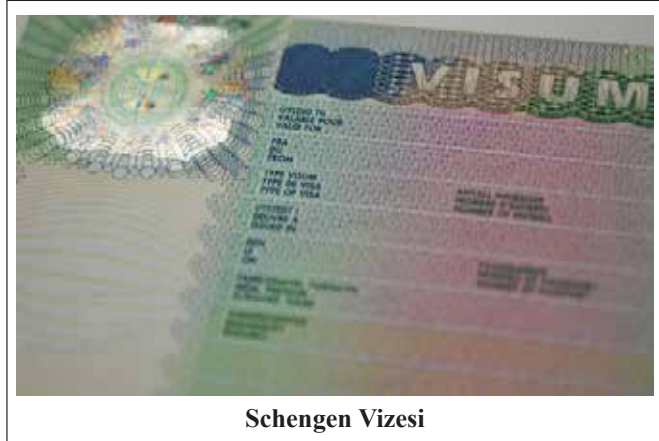
Avrupa Birliği, üye ülkelerin devletlerinin diğer üye ülke vatandaşlarına kendi egemenlik alanlarında ne gibi hak ve özgürlükler sağlayacağı, bu kişilerin haklarına ne tür sınırlamalar getirileceği, bu kişilere dair ortaya çıkacak anlaşmazlık durumlarının ve bu anlaşmazlıkların çözümüne dair hukuki süreçlerin nasıl ele alınıp sonuca bağlanacağı gibi sorulara cevaplar bulmak durumundadır. AB'nin düzenlemeler yapması gereken bir başka alan da Avrupa Birliği sahasına giren üçüncü ülke vatandaşlarının statüsü, bu kişilerin giriş ve çıkışlarının düzenlenmesi, bu kişilerin AB sahasında yaşayacağı sorunların çözümüne dair hukuki ve idari mekanizmalardır. Bu alanlara dair gerekli düzenlemeler yapılmadan, kurumlar tesis edilmeden AB bir özgürlük sahası olarak kurulamaz.

Tüm AB üyesi ülke vatandaşları bugün AB içinde serbestçe dolaşabilmektedir. AB, Birleşik Krallık, İrlanda ve Kıbrıs'ın kendi istekleriyle dışında olduğu, Bulgaristan ve Romanya'nın henüz dahil olmadığı, buna mukabil AB üyesi olmayan İsviçre ve Norveç'in içinde bulunduğu Schengen bölgesi

sayesinde insanların içerisinde serbestçe hareket edebildiği bir özgürlük alanı oluşturmuştur.

AB üyesi ülke vatandaşları bu alanda serbestçe hareket eder, yerleşir, çalışır, hatta bazı kurallara bağlı olarak yerel seçimlerde ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy kullanma hakkı elde eder. Üçüncü ülke vatandaşları da bu alana tüm sınır kapılarından bir kez girdikten sonra sahip oldukları seyahat vizesinin niteliğine göre çeşitli haklardan yararlanabilir ve tüm Schengen coğrafyasında herhangi bir sınır kontrolüne tabi olmadan serbestçe dolaşabilirler.

İşte adalet ve içişleri politikası öncelikle AB içinde serbest dolaşımdan doğan hakların kullanılabilmesini düzenler. Bunun yanında bu hakların kötü niyetli kişilerce suitimal edilmesini engelleyecek çeşitli düzenlemeler de içerir. Serbest dolaşım örneğın Birlik üyesi bir ülkede suç işleyen kişinin suçu işledikten sonra serbest dolaşım kolaylığı sayesinde başka bir ülkeye göç etmesi ve burada özel olarak aranmadığı için saklanabilmesine olanak yaratır. Ya da, bir AB ülkesinde ağır cezalandırılan ama diğer bir AB ülkesinde daha hafif cezalar öngörülen bir suçun varlığı durumunda, o özel suçu işleyerek çıkar elde etmek isteyen kötü niyetli kişiler suçu daha hafif cezalandırılacaklarını bildikleri ülkede işlerler. Bu durumda suçun daha hafif cezalandırıldığı ülke, birdenbire AB'deki kötü niyetli kişilerin suç işlemeleri için uygun bir alan haline gelebilir. Özellikle teknolojinin yoğun kullanıldığı nitelikli dolandırıcılık suçları bu durumun çokça örneğinin görüldüğü bir alandır.



**Schengen Vizesi**

Schengen üyesi ülke sınırlarının dışarıya karşı tek bir sınır olması da AB'nin düzenlemesi gereken birçok yeni durumu ortaya çıkarmıştır. Eğer üye ülkelerden biri gevşek bir sınır geçiş ve güvenliği politikası uygularsa

bu durumda üçüncü ülke vatandaşları AB'ye girmek için ağırlıklı olarak o ülke sınırlarını kullanacak ve bir kez içeri girdikten sonra içeride sınır olmadığı için istediği Schengen ülkesine serbestçe gidebilecektir. Bu durumdan rahatsız olacak bir AB üyesi ülke hükümetinin kendi standartlarında ısrar etmesi durumunda ülkeler arası gerilim kaçınılmazdır. Bu durumun en yakın örneği Libya krizi sırasında kuzey Afrika'dan kaçak bir biçimde İtalya'ya gelen kişilerin İtalyan hükümeti tarafından diğer üye ülkeler gitmesine izin verilmesidir. Bu durum karşısında Fransız hükümeti sınır kontrollerine başlayacağı tehdidinde bulunmuştur. Görüldüğü gibi bir AB ülkesinin kendi standartlarında ısrar etmesi serbest dolaşım ve seyahat hakkının kullanılmasını engelleyebilir.

Bu tür durumları önleyebilmek için AB üyesi ülkelerin hukuk sistemlerinin, iç güvenlik teşkilatlarının birbiriyle uyumlu ve işbirliği yapabilir hale getirilmesi AB projesinin sürdürülebilirliği için çok önemlidir. AB üyesi devletler iç güvenlik alanında egemenliklerini elden bırakmak istemediklerinden onların üzerinde, doğrudan üye ülke sınırlarında kendi başına operasyon yapabilen ulusüstü bir güvenlik teşkilatının kurulması mümkün değildir. Adalet ve içişleri alanının düzenlenmesinde esas ilke ulusal polis ve adalet teşkilatlarının, oluşturulacak Avrupa kurumları sayesinde, aralarındaki işbirliğinin ve bilgi paylaşımının artırılmasıdır. Böylece üye ülkeler bu yeni durumda kendilerini tehdit eden suçlarla egemenliklerini daha fazla devretmelerine gerek olmadan mücadele edebilme kabiliyetine kavuşabileceklerdir. Aynı zamanda AB vatandaşlarına sahip oldukları özgürlükleri daha rahat bir biçimde kullanabilmeleri için bir alan açılacaktır.

## **I. Tarihsel Süreç**

Soğuk Savaşın sona ermesi, Yugoslav iç savaşı ve çeşitli ülkelerdeki siyasal istikrarsızlıklar uluslararası siyasi mülteci sayısını artırdı. Kökleri 19. yüzyıla dayanan küresel düzeyde süren ve giderek artan ekonomik eşitsizlik ise iktisadi nedenlerle göç etmek isteyen insan sayısını artırıyordu. İnsanların hareketliliğindeki bu artış ve bu hareketliliğin kendi iktisadi ve siyasi düzenlerini bozmasından endişe eden gelişmiş demokratik ülkelerin rejimlerinin aldığı seyahat etmeyi zorlaştıran vize türü tedbirler, yasadışı insan kaçakçılığını tetikledi.



AB üyesi ülkeler bir yandan üçüncü ülke vatandaşlarının iktisadi ve siyasi nedenlerle yasadışı yollarla topraklarına gelmelerini engellemeye çalışırken diğer yanda da Schengen Anlaşması (1985) ve ardından yapılan Schengen Konvansiyonu (1990) ile insanların AB içinde sınır kontrollerine tabi olmadan serbestçe hareket edebileceği bir oluşturdu. Bu alanın ortaya çıkardığı düzenleme gereksinimleri doğrultusunda AB, Maastricht Anlaşmasıyla, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Ortak Güvenlik Politikası ve Dış Politika yanında, Adalet ve İçişleri başlıklı üçüncü bir siyasa sütunu oluşturdu. Bu sü- tunda Konsey ve Komisyon siyasal süreci başlatma hakkını paylaştı. Avrupa Parlamentosunun ise bu alanda hemen hiç kontrolü yoktu.

Amsterdam Anlaşması (1997) ile Adalet ve İçişleri sütunun içinde yer alan vize, iltica ve göç politikaları birinci kolona taşındı. Birinci sütunda kararlar Konsey’de ve nitelikli çoğunluk yöntemi ile alınıyordu. Karar alma biçiminin değişmesi ile birlikte AB bu alanlarda geliştirilecek siyasalar açısından ulusüstü bir nitelik kazandı. Uygulama 2005 yılında başladı.

Amsterdam Anlaşması sonrası üçüncü sütun, polis işbirliği, adli işbirliği ile sınırlı olarak varlığını sürdürdü. Bu durum Nice Anlaşması (2000) ile nitelikli çoğunluğun (QMV) göçmenler, ayrımcılık karşıtı önlemler ve adli işbirliği alanlarına da kaydırılmasına kadar devam etti. Adli işbirliği ve ayrımcılık karşıtı işlerde ise Nice Anlaşması ile birlikte karar süreçlerinde Avrupa Parlamentosuna da yetki verildi.

Lizbon Anlaşması ile Birlik adalet ve içişleri konularında tamamen yeni bir döneme girdi. Anlaşmada: “Birlik vatandaşlarına, iç sınırlar olmaksızın insanların serbest dolaşımının tam güvence altına alındığı, bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı sunar. Bu özgürlük alanı sınır kontrolleri, iltica, göç, suçun önlenmesi ve suça karşı savaşa yönelik uygun tedbirler ile de bağlantılıdır” denmektedir. Lizbon Anlaşması ile sembolik olarak Adalet ve İçişleri Alanı alan tek pazar ve tek para birimi hedeflerinin önüne geçti.

Bu alana dair karar alma biçimi de köklü bir biçimde değişti. Lizbon ile birlikte, adalet ve içişleri alanına giren konularda Konsey nitelikli çoğunlu ile karar alıyor ve Avrupa Parlamentosu da ortak karar alma hakkına sahip (Aile hukuku, operasyonel polis işbirliği ve birkaç diğer alan dışında) . Adalet Divanına ise bazı sınırlandırmalarla bu alana dair yargı hakkı tanı- nındı. AB’nin bu alanda üye ülkeler arası koordinasyonu sağlamak ve alanı

düzenlemek için kurduğu Eurojust ve Europol'un faaliyetleri de parlamenter denetime tabi hale geldi.

Bununla birlikte yasama süreci başlatma yetkisi sadece Komisyona ait değil. Üye ülkelerin ¼ ü de bir araya gelerek herhangi bir konuda yasa taslağı hazırlayıp bunu konseye ve parlamentoya sunabilme yetkisine sahip. Lizbon ile bu alanda bir de fren mekanizması tesis edildi. Acil durumlarda üye bir ülke bir konuyu ulusal çıkar meselesi olarak tanımlayıp Avrupa Konseyine başvurabilir. Bu fren mekanizması AB üyesi ülkelerin egemenlik devri konusundaki hassasiyetlerinin bir sonucudur.

## II. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı

Lizbon Anlaşması ile birlikte AB'nin yetkiler, arara alma biçimleri ve karar alınan konular ekseninde, üye ülkelerin egemenlik devrine dair şüpheli tutumlarının yarattığı sorunları aşmak için tamamen pratik kaygılarla oluşturulan üç sütunlu yapısı ortadan kaldırılmıştır. Bu nedenle Lizbon sonrasında bir adalet ve içişleri politikasından söz etmek zorlaşmıştır. Bunun yerine artık bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanından ve bu alanı kurmak ve idame ettirmek için geliştirilen politikalardan, kurulan kurumlardan ve uygulamalardan söz edilmektedir.

Özgürlük, güvenlik ve adalet alanına dair politikaların temel dayanağı Schengen Anlaşmaları ve buna dayanarak kurulan Schengen alanıdır. Amaç bir yandan üye ülke vatandaşlarının Schengen alanında serbestçe hareket edebilmesini sağlamak ama aynı zamanda bu alana yasadışı yollarla girmek isteyen kişileri ve bunların yaratacağı, iktisadi, siyasi, sosyal ve güvenlikle ilgili riskleri en aza indirmektir.

Bunun için polis ve adli otoriteler tarafından kullanılacak çok uluslu bir veri tabanı oluşturulmuştur. Oluşturulan bir başka önemli araç ise Schengen vize sistemidir. Schengen alanına üye ülkelerden birine giriş için vize alan bir üçüncü ülke vatandaşı üye ülkelerin tümünde pasaport kontrolü olmadan hareket etme olanağına kavuşur. Bu nedenle üye ülkelerin vize verme koşullarını uyumlu hale getirmeleri gerekmiştir. Her bir üye ülkede kurulan SİRENE (Ülkeye girişte ek bilgi talebi) bilgi sistemi ile ülkeye, Schengen dışı ülkelere yapılan, girişler kontrol edilir.

Sistemin suistimalleri önleyebilmesi için geliştirilen bir başka veri tabanı ise üye ülkelerden herhangi birine daha önce iltica başvurusu yapmış olan kişileri tespit etmeye yarayan EURODAC sistemidir. Bu iki sistem vasıtasıyla üye ülkelerin polis güçleri ve gümrük muhafızları AB'ye dışarıdan girecek kişilere ait güncel ve nitelikli bilgiye sahip olurlar.

Özgürlük, adalet ve güvenlik alanını sürdürülebilir kılmak için tesis edilen bir başka sistem ise sınır aşan suçları önlemeye yönelik Europol üzerinden çalıştırılan Soruşturma Desteği İçin Genel Analiz Sistemi (OASIS)dir. Bu sistem sayesinde AB çapında sınır aşan niteliği olan suçlar ve suçlular takip edilebilmektedir.

### **III. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanının Kurumları: Europol, Eurojust ve Frontex**

Bu kurumlar özgürlük ve adalet alanının fiili çerçevesini oluştururlar. Özgürlüklerin belirlenmiş sınırlarını gözetirler ve özgürlüklerin o sınırlar içerisinde kullanılmasını güvence altına alırlar. Üye devletler bu alanlarda kendi egemenliklerinin sınırlandırılmasını istemediğinden bu kurumların bağımsız operasyon kabiliyeti geliştirmesinden ve egemen devletlerin polis güçleri ile rekabet edebilecek ayrı bir polis gücü oluşturması fikrinden rahatsız olmaktadır. Ayrıca bunun iktisadi ve uygulamaya dair pratik nedenlerle de uygun olmadığı kanısı yaygındır. Zaten üye devletlerin polis teşkilatı var neden onun yerine yenisini kuralım yapılması gereken sınır aşan suçlarla ilgili olarak yetersiz kalan polis ve adalet teşkilatını kabiliyetlerini artırarak ve diğer polis ve adalet teşkilatları ile iletişimini sağlayıp bu iletişimin etkinliğini tesis etmek suretiyle güvenlik ve adaletin sağlanabileceği temel kabul gören bakış açısıdır. Bu nedenle Europol, Eurojust ve Frontex üye ülkelerin operasyon kabiliyetlerine ve örgütlerine bağımlı, onların iletişim kurmasını, işbirliğine girmesini sağlamaya çalışan aracı kurumlar olarak faaliyet yürütürler.

#### **A. Europol –Avrupa Polisi**

Europol Avrupa Birliği'nin polis teşkilatıdır. Avrupa Birliği, terörizm, uluslararası uyuşturucu trafiği, para aklama, Euro kalpazanlığı, insan kaçakçılığı gibi suçlar AB'nin karşı karşıya olduğu ve mücadele etmesi gereken en büyük suç kategorileridir. Geleneksel suç türlerine ek olarak teknolojiye bağlı olarak



**Avrupa Polis Ofisi (Europol)**

gelişen siber suçlar ve tehditlere karşı mücadele Europol'ün en önemli faaliyet alanlarından-  
dır. Europol kendi görevini, “tüm üye ülkeleri, ciddi uluslararası suçları ve terörizmi önleme ve onunla mücadele etme konusunda desteklemek” olarak tanımlar.

Görevi, tüm AB yurttaşlarının yararı için AB kolluk kuvvetlerini suçla ilgili bilgi değişimi ve bilgi analizi yapmak suretiyle destekleyerek daha güvenli, bir Avrupa hedefine erişilmesidir.

Europol AB'yi oluşturan ülkelerin polis teşkilatlarına bir alternatif değildir. Kuruluşunun temel amacı özellikle insanların, malların, sermayenin ve hizmetlerin serbest dolaşımı ile birlikte yeni bir boyut kazanan sınıraşan suç faaliyetlerine karşı etkisiz hale gelen üye ülke polis teşkilatları arasında koordinasyon sağlamak ve onların sınıraşan suçlarla mücadelesini mümkün kılacak altyapıyı ve mekanizmaları oluşturmaktır.

Europol kısaca tüm AB polis teşkilatlarından aranan şüpheliler, yeni suç biçimleri, potansiyel tehditler ile ilgili bilgi toplar. Bu bilgiyi işler ve AB üyesi ülke polis teşkilatlarının kullanımına sunar. Üye ülke polis teşkilatlarını yeni suç formları ve bu suçlarla mücadele yöntemleri konusunda bilgilendirir. AB üyesi ülkelerdeki kolluk güçleri sınıraşan suçlarla ilgili olarak, Europol'ün Operasyon Koordinasyon Merkezi ve Güvenli Bilgi Ağından faydalanırlar. Örgütlü suçlar konusunda uzmanlığı olan Europol üye ülkelere çok önemli veriler sağlar ve yardımcı olur.

## **1. Tarih**

1972 yılında Münih olimpiyat oyunlarında yaşanan terörist saldırısı güvenlik konusunda Avrupa Topluluğu üyesi ülkelerin işbirliği yapmaları gerekliliğini ortaya çıkardı. Bu olay sonrasında Avrupa Toplulukları İçişleri ve Adalet Bakanları Trevi Grubu adıyla bir grup oluşturdu. Bu gurubun esas

mesesi uluslararası terörizm idi. Grup bir süre sonra ilgi alanını sınır aşan diğer suçlara çevirdi.

Amerika Birleşik Devletlerindeki Federal Soruşturma Bürosu FBI'a benzer bir Avrupa polis teşkilatı kurma fikrini ciddi bir biçimde Avrupa gündemine getiren ilk kişi Alman Şansölyesi Helmut Kohl'dür. Kohl, Avrupa Topluluğunun Lüksemburg Zirvesi'nde (1991) bir Avrupa polis teşkilatı kurulması konusunda çağrıda bulundu. 1992 tarihli Maastricht Anlaşması ile Avrupa polisi fikri anlaşma metnine ilk kez girmiş oldu. Avrupa Birliğini kuran Maastricht Anlaşması, bir Adalet ve İçişleri sütunu oluşturuyor ve üye ülkeler arasında terörizmle mücadele, uyuşturucu kaçakçılığı ve diğer uluslararası suçlarda polislerin işbirliğini tesis ediyor ve açıkça EUROPOL'den bahsediyordu.

Avrupa Polis Teşkilatı kurma fikrinin somut ve acil nedenlere dayalı bir ihtiyaç haline dönüşmesi, 1997 Amsterdam Anlaşması ile 1985 ve 1990 tarihlerinde imzalanan Schengen Anlaşmaları da AB hukukuna dahil edilmesiyle olmuştur. Esas olarak üye ülkeler arasındaki sınırları ortadan kaldıran bu anlaşmalar, AB vatandaşlarına bir özgürlük alanı yaratıyordu. Bununla birlikte, Schengen Anlaşmasının yürürlüğe girmesiyle suçluların ve suç örgütlerinin de uluslararası hareketliliği, bir AB ülkesinden başka bir AB ülkesine geçişi kolaylaştı. Bu yakın tehdit nedeniyle Amsterdam Anlaşması EUROPOL'e AB ülkeleri arasında polis işbirliğinin koordinasyonu konusunda merkezi bir rol verdi.

EUROPOL 1999 yılında tam olarak faaliyete geçti. Merkezi Lahey'dedir. Aralık 2000'de EUROPOL Yönetim Kurulu bilgi değiş tokuşu ve operasyonel analiz yapmayı EUROPOL'ün temel faaliyetleri olarak tanımladı.

#### **a. EUROPOL'ün Yönetimi ve Personeli**

EUROPOL Adalet ve İçişleri Bakanlar Konseyine karşı sorumludur. Bu konsey EUROPOL'ün yönetiminden sorumludur. Konsey Europol'ün başkanını ve başkan yardımcılarını atar, Avrupa Parlamentosu ile birlikte bütçesini onaylar. Europol'ün çalışmasına dair yasaları Avrupa Parlamentosu ile birlikte yapar. Her yıl Avrupa Parlamentosuna EUROPOL'ün çalışma biçimiyle ilgili bir rapor hazırlar ve gönderir.

EUROPOL'ün her ülkede, kurulmuş olan EUROPOL Ulusal Birimlerinde görevli irtibat memurları bulunur. Ulusal büroların müdürleri, kuruma operasyonel düzeyde destek olmak için düzenli olarak toplanır. Her ulusal birimin EUROPOL'de görevli en az bir temsilcisi vardır. BU kişiler EUROPOL nezdinde kendi ulusal bürolarını, ulusal yasalarına uygun bir biçimde temsil ederler.

EUROPOL'de 700 den fazla uzman çalışır. Analiz yapmak kurumun en önemli faaliyetidir. 100'den fazla suç analisti kurumda çalışır. Bu suç analistleri Analiz Çalışma Dosyaları (AWF) hazırlarlar. Bu dosyalar AB'yi etkileyen ve etkileyebilecek öncelikli ciddi suçları ve suç örgütlerini ele alır. Kurum karargâhında 130 kadar irtibat memuru çalışır. Bu memurlar kendi ülkelerinin polis teşkilatları ile EUROPOL arasında, güvene ve kişisel ilişkilere dayanarak, etkili ve hızlı iletişimi sağlamakla görevlidirler.

### **EUROPOL uzmanları nasıl çalışır: Örnek olay**

Bir Kasım akşamı, Innsbruck Avusturya'da bir elektronik dükkânına araç ile girip daha sonra hızla içerideki değerli elektronik cihazları çalan bir gruba dair EUROPOL'e bir rapor gelir. Avusturya polisi daha önce aynı mağaza zincirine ait dört elektronik dükkânı daha soyulmuş olduğu için, bunun tekrarlanan bir suç ve suç eğilimi olduğunu düşünmektedir. Mağazadaki güvenlik kameraları olayı detaylı bir şekilde kaydeder. Avusturya polisi, elindeki verilerle, bunun Litvanyalı bir organize suç örgütünün işi olduğunu değerlendirebilir. Bu aşamadan sonra devreye EUROPOL girer. Çünkü Avusturya polisi tek başına gidip Litvanya'da bir tutuklama yapma hak ve yetkisine, operasyon kabiliyetine sahip değildir ve EUROPOL'ün desteğine bağımlıdır. Eldeki veriler EUROPOL'ün veri tabanına yüklenip bir tarama yapıldığında EUROPOL analiz verilerine dayanılarak, Belçika, Fransa, İtalya ve İsveç'te de benzer suçların işlendiği ve bu ülkelerde işlenen suçlarla Innsbruck'te işlenen suç arasında bağlantıların olduğu fark edilir. EUROPOL bu konuda 6 ülkenin temsilcilerinin katıldığı bir toplantı yapar eldeki istihbarat ve o aşamadan sonra neler yapılacağı değerlendirilir. Değerlendirme sonucunda, ortada organize bir suç faaliyeti olduğu ve bu örgütün Litvanya'dan yönetildiği sonucuna ulaşılır. Ardından Litvanya'da ortak bir operasyon planlanır. 1 Nisan sabahı (Avusturya'daki ilk olaydan yaklaşık 6 ay sonra) 55 Litvanya

polisi, İsveç ve Avusturya'dan meslektaşlarının desteğinde 16 eve baskın yapar ve suç delilleri toplar. İki EUROPOL subayı da olay mahallinde hazır bulunmaktadır. Operasyon neticesinde 18 çete üyesi tutuklanır. Bu tutuklamalardan sonra benzer soygun olayları sona erer.

## 2. Eurojust- Avrupa Adalet Sistemi

Avrupa Birliği bir hukuk alanıdır. Bu alanda güvenlikle ilgili meseleler bağımsız hâkim, savcı ve mahkemelerin dâhil olduğu bir sistem içinde ele alınır. Örneğin polisin kişi haklarının yasada tanınan olanaklar çerçevesinde kısıtlanması ihlal edilmesine yönelik bir eylemi, yargı iznine ve denetimine tabidir. Arama ya da tutuklama kararları yargıçlar tarafından alınır. Savcılar bu süreçte polis teşkilatı ile adli sistem arasındaki ilişkinin aracılığıdır. Savcılar AB adına suç teşkil ettiğini düşündüğü konularda soruşturma sürecini başlatır ve soruşturmayı yürütürler. Soruşturma süreçlerinde temel amaç kişi haklarının ihlal edilmemesi ama eş zamanlı olarak güvenliğin de tesis edilmesidir. Bu nedenle kişi hak ve hürriyetlerine yönelik kamu otoritesinin eylemleri yasa ile belirlenen sınırlar içinde gerçekleştirilmek zorundadır.

Güvenlik, adalet, insan hakları arasındaki ilişkinin dengeli ve yasalara uygun bir biçimde tesis edilebilmesi AB'nin vazgeçemeyeceği bir amaçtır. AB'nin EUROPOL aracılığıyla bir yandan güvenlik üretirken aynı zamanda hukuk içinde kalması ve birey hak ve özgürlüklerini gözetilen bir kurum olabilmesi için, güvenlik halkasının diğer önemli unsuru olan adli sisteminde Avrupa düzeyinde bir karşılığının kurulması gerekmiştir.

Bu çerçevede 1999 Tampere Avrupa Konseyi kararıyla örgütlü suçlarla mücadele etmek için, ulusal savcılar, yargısal kararlar veren makamlar veya eşit seviyede polis memurlarından oluşan bir adli yapının EUROJUST adıyla kurulmasına karar verdi. 11 Eylül 2001 olayları sonrasında EUROJUST bölgesel bir inisiyatif olmaktan çıkıp küresel bir nitelik kazandı. 2003 yılında EUROJUST Lahey'deki merkezine taşındı. 2004 yılında AB'nin 10 yeni ülkeye genişlemesi EUROJUST için büyük bir meydan okumaydı. Kurum üyeler dışında Norveç, İzlanda, ABD, Hırvatistan, İsviçre, Makedonya ile Anlaşmalar yaptı.

Lizbon Anlaşmasının 85.Maddesi, EUROJUST'ın görevini şöyle tanımlar: “iki ya da daha fazla ülkeyi ilgilendiren suç faaliyetlerini soruşturan ve



kovuşturana ulusal otoritelerin işbirliği ve koordinasyonunu güçlendirmek ve desteklemek”

### **a. Misyon ve Görevler**

EUROJUST Lizbon Anlaşması'nda verilen işbirliği sağlama görevini, uluslararası karşılıklı yasal yardımlaşmayı sağlayarak ve ülkelerin sınır dışı etme taleplerini uygulayarak gerçekleştirir.

EUROJUST, terörizm, uyuşturucu trafiği, insan kaçakçılığı, kalpazanlık, para aklama, bilgisayar suçları, dolandırıcılık ya da yolsuzluk gibi mülke ve kamu yararına karşı işlenen suçlar, AB'nin finansal çıkarlarını etkileyen suç niteliği olan saldırılar, çevresel suçlar ve suç örgütlerine katılım konularında yetki sahibidir.

EUROJUST üye ülkelerdeki yetkili otoritelerden bazı özel fiilleri araştırmasını ve adli kovuşturma tabi tutmasını, birbirleriyle koordineli olmalarını, bir ülkenin adli kovuşturma için diğerinden daha uygun olduğunu kabul etmelerini, ortak araştırma ekipleri kurmalarını, EUROJUST a işini yapabilmesi için gerekli bilgileri vermesini isteyebilir.

EUROJUST'un temel görevleri şunlardır:

1-Üye ülkelerin yetkili otoriteleri arası işbirliğini teşvik etmek ve geliştirmek.

2-Karşılıklı yasal yardımı kolaylaştırma, Avrupa Tutuklama Belgesi gibi karşılıklı tanıma araçlarını uygulamak

3-Yetkili makamları araştırma ve adli kovuşturmalarının etkisini geliştirme konusunda desteklemek.

### **3. Frontex-Avrupa Dış Sınırları**

İnsanların serbest dolaşımını temin etmek Avrupa Entegrasyonu'nun başlangıcından itibaren önemli bir hedefti. Schengen Anlaşması ile yaratılan Schengen bölgesinde insanların serbest dolaşımı hedefine ulaşıldı. Bu hedef 1995 yılında üye ülkeler arasında sınır kontrollerinin kaldırılması ile tam olarak gerçekleşti.

Schengen bölgesi 42000 km dış deniz sınırı ve 9000 km kara sınırından oluşmaktadır. Schengene üye 26 ülke vardır. Bu yarım milyar insanın



serbest dolaştığı bir alan demektir. İç sınırlarda kontrollerin kaldırılması Dış sınırların kontrolünü daha da önemli hale getirmiştir.

Schengen üyeleri artık diğer üye ülkelerin dış sınırlarda yapacakları kontrollere bağlıdırlar ve onun sonuçlarından etkilenirler. Schengen alanı en zayıf halkası kadar sağlamdır denebilir.

Schengen yürürlüğe girdikten sonra Schengen bölgesinin dış sınırlarında görev yapan tüm sınır muhafızları aynı prosedürlere göre kontroller yapmaya başladılar. Schengen bölgesine giren bir kişi pasaport kontrolüne tabi tutulmadan bu bölgede serbestçe hareket edebilir hale geldi. Bu bölgenin dış sınırlarından geçiş için ilgili vize ve iltica prosedürleri de ortaklaştırıldı.

Yaratılan bu özgürlük alanı aynı zamanda bazı güvenlik risklerini de ortaya çıkardı. Üye ülkeler arasındaki uygulama farklılıklarından yararlanmak suretiyle Schengen alanına hukuksuz ya da üye ülkelerin bazılarının arzu etmedikleri kişilerin girmelerinin engellenebilmesi için bu özgürlük alanına girişin yeniden düzenlenmesi ihtiyacı duyuldu. Bazı telafi edici tedbirler alındı. Bu tedbirler polis ve adli otoritelerin koordinasyonunu gerektiriyordu.

Schengen alanına özellikle Doğu Akdeniz ve Balkanlardan çok yoğun bir biçimde yasadışı yollarla girilmeye çalışılmaktadır. İşte AB ülkeleri bu alana yasadışı yollarla girilmek istenen rotaları, bu rotaları kullanana kişilerin ve örgütlerin kullandıkları yöntemleri ve stratejilerini tespit ederek, AB sınırlarını yasadışı girişlerden koruyabilmek için tedbirler almaktadır. Bu tedbirler Frontex'in yaptığı risk analizlerine dayalı olarak alınır. Risk alanları belirlendikten sonra Frontex riskin gerçekleşmesini beklediği AB sınırlarında gerekli tedbirlerin alınması için öncelikle sınır ülkesi otoriteleriyle birlikte çalışır. Sınır ülkesinin sınır muhafızları ve teknik donanımı yeterli değilse bu durumda o ülkenin sınır koruma kabiliyetini artırmak için diğer üye ülkelerden personel ve donanım talebinde bulunur ve ardından bunları gerekli sınır bölgelerine yerleştirir. Frontex görevlileri bu bölgelerde kendi ulusal üniformalarıyla AB ve Frontex kollukları takmak suretiyle görev yaparlar. Bu görevliler ulusal sınır muhafızlarının sahip olduğu yetkilere sahiptirler ve ulusal sınır muhafızlarının emrinde onlarla koordineli olarak sınır güvenliğini sağlarlar. Frontex'in temel amacı istenmeyen geçişleri önlemek, kurala uygun istenen geçişlerin ise hızlı ve sorunsuz olarak gerçekleşmesini sağlamaktır.

#### 4. CEPOL-Avrupa Polis Koleji

Bir Avrupa Polis Teşkilatı kurulmasını gerekli kılan nedenler, Avrupa polisinin eğitimi için bir Avrupa Polis Koleji kurulması için de geçerlidir. Avrupa Polis Teşkilatı üye ülke polis teşkilatlarının birbiriyle koordinasyonunu sağlamayı ve Avrupa polisinin genel olarak operasyon ve işbirliği kabiliyetini artırmayı amaçlar. İşte bu işbirliğinin mümkün ve sorunsuz olması, standartların ortaklaştırılması ve yükseltilmesi, ortak bir eğitim programını ve eğitim kurumunu gerekli kılar. Tüm üye ülke polislerine tek merkezden eğitim vermek hem pahalı hem de çok zaman alacak bir iştir. CEPOL'un öncelikli hedefi üye ülkelerdeki polis teşkilatlarının üst düzey sorumlularının eğitilmesi ve kısa zamanda ortak operasyon yapabilme kabiliyetinin geliştirilmesidir. Orta ve uzun vadede ise ulusal polisleri eğiten polis kolejlerinin eğiticilerinin eğitilmesi ve bunların müfredatlarının ortaklaştırılması, eğitim kalitelerinin yükseltilmesi amaçlanır. CEPOL bu amaçları gerçekleştirmek için 2005 yılında kurulmuştur ve merkezi Birleşik Krallık'tadır.

CEPOL faaliyetlerin, kursların, konferansların ve toplantıların üye ülkelerdeki üst düzey polis eğitim kurumlarında ve onlar tarafından gerçekleştirildiği bir ağ olarak faaliyet gösterir. CEPOL, her biri Avrupa polisliği ile alakalı, yılda 60 ile 100 civarında kurs seminer ve konferans düzenler. CEPOL'un yıllık bütçesi 8.451 milyon Euro'dur (2012).

#### Kaynaklar

Ian Bache, Stephen George, Simon Bulmer, *Politics in the European Union*, Oxford University Press (New York: 2011).

#### İlgili Web Siteleri

[http://europa.eu/pol/justice/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/justice/index_en.htm)

<http://www.eurojust.europa.eu>

<http://www.europol.europa.eu/>

<http://www.frontex.europa.eu>

<http://www.cepoleuropa.eu>

## 3.2 Avrupa Birliği Yurttaşlığı

*Ayhan Kaya*

**Anahtar sözcükler:** Kamusal Alan, Özel Alan, Kültürlerarasılık, Farklılıkların Bütünlüğü (Unity in Diversity), Kültür Nosyonları, Kale Avrupası, Göçmenler

### Giriş

Günümüzde kültürel ve dinsel referanslarla bezenmiş ulusal yurttaşlık kurumundan daha siyasal, seküler ve ulus-ötesi bir takım unsurları içinde barındıran Avrupa Birliği yurttaşlığına geçiş konusunda önemli işaretler belirlemektedir. Bu açıdan bakıldığında AB yurttaşları açısından kendi ülke yurttaşlıklarıyla AB yurttaşlığı arasında ne tür bir bağın olduğu konusu daha fazla önem kazanmaktadır. Özellikle 2010 yılı itibariyle yürürlüğe giren ve kendinden önceki Roma ve Maastricht Antlaşmaları'nın yerini alan Lizbon Antlaşması'yla kurumsallaştırılan Avrupa Yurttaşları İnişiyatifi (ECI) ile Avrupa Yurttaşlığının daha belirgin bir kurumsal yapıya kavuşturulduğu görölmektedir.

Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesine rağmen bazı sorular hâlâ güncelliğini korumaktadır. AB yurttaşlığı, tarihsel bağlamda yurttaşlık tartışmalarının neresinde yer almaktadır? AB yurttaşlığı ile ulusal yurttaşlık arasındaki ilişki nedir? AB yurttaşlığı bir yanılısama mıdır? AB yurttaşlığı, kendi ülkeleri dışında diğer üye ülkelerde yaşayan AB yurttaşları için ne tür haklar sağlamaktadır? AB, üye ülkelerde yaşayan milyonlarca göçmen kökenli insanın varlığını yeterince dikkate alıyor mu? 2009 yılı sonunda yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması AB Yurttaşlığı konusunda ne tür yenilikler getirmiştir? Bu bölüm yukarıda sözü edilen sorulara yanıt bulmaya çalışacaktır.

## I. Yurttaşlık Kurumunun Tarihsel Gelişimi

İngilizcede *citizen*, Fransızcada *citoyen*, İtalyancada *cittadino*, Almancada *Bürger* ve İspanyolcada *ciudadano* anlamına gelen yurttaş sözcüğü bu dillerde kullanılan kent sözcüğünden türetilmiştir. Modern anlamdaki yurttaş (*citoyen, citoyenne*) kavramı ilk kez, Fransız Devrimi'ni gerçekleştirenlerce eşitlik olgusunu vurgulamak amacıyla kullanılmıştır. Ancak, modern yurttaşlık kurumunun, 1950'li yıllardan bu yana hızla yükselen ulusal ve uluslararası göç, nüfus hareketleri, etnik hareketler, gençlik hareketleri, kadın hareketleri, çevre hareketleri ve küreselleşmeyle çok-etnili ve çok-kültürlü bir nitelik kazanan heterojen toplumların ihtiyaçlarına tam anlamıyla karşılık veremediği gözlenmektedir. Günümüzde artık, ulusal nitelikli yurttaşlık anlayışından çoğul yurttaşlık anlayışına, diğer bir deyişle kozmopolitan, çok kültürlü (*multicultural*), ulus-ötesi, ulus-aşırı, ekolojik yurttaşlık, radikal demokratik ve Avrupa yurttaşlığı gibi yeni açılımlara doğru yol alındığına tanık olmaktadır.

Modern yurttaşlık kavramı, *bireyin devletle olan ilişkisinde sahip olması gereken hakları ve yerine getirmesi gereken yükümlülükleri* ifade eden anayasal bir kavramdır. Bu kurum, ortaya çıktığı ilk günden itibaren, özellikle modern ulus-devletin oluşum süreci içinde, yönetici toplumsal sınıflar (gruplar) tarafından halk yığınları üzerinde hegemonya kurmak amacıyla kullanılan ideolojik bir aygıt olagelmıştır. İdeolojik demek gerekir, çünkü kapitalist devlette iktidarı elinde bulunduran grupların siyasal, sosyal, medeni ve ekonomik kaynaklardan pay alma girişimiyle kamusal alanda görünür olmaya başlayan yeni toplumsal grupların taleplerine karşılık vermek ve bu tür grupların geliştirdikleri hareketleri etkisiz kılabilmek için yurttaşlık kurumunun kendilerine sağladığı bir takım imkânları kullandıkları bilinmektedir. Modern yurttaşlık kurumu, aynı zamanda, milliyetçi ideolojiye destek olma niteliğinde, bireylerin “benzerlik” temelinde aynı ulusal kültüre aidiyetlerini ve/veya “farklılık” temelinde “yabancıların” bu ulusal kültürden dışlanmalarını belirleyen bir kurumdur.

Yurttaşlık, Eski Yunan'dan günümüze değin oluşan siyasal toplumlar kadar geçmişi olan bir kurum olmakla birlikte, tarih içinde büyük dönüşümler geçirmiştir. Sözgelimi Aristoteles, yurttaşlığı şehir-devletleri yöneticilerinin sahip oldukları ayrıcalıklı bir sosyal ve siyasal statü olarak tanımlamıştır.

Ancak, günümüzün modern demokratik devletinde ise, evrensel yurttaşlık kavramının ifade ettiği anlam, oy kullanmak suretiyle siyasal karar alma sürecine katılmak ve bir takım medeni, toplumsal, kültürel ve ekonomik haklardan faydalanabilmektir. Tarihte yaşanan toplumsal değişimlerle birlikte, yurttaşlık sadece belirli gruplara verilmiş bir ayrıcalık olmaktan çıkmış, ulusal devletin sınırları içinde ve/veya ötesinde yaşayan bireylerin çoğunluğunu kapsayan bir kurum haline gelmiştir.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, modern yurttaşlık kurumu önemli değişimlerden geçmiştir. Bu dönem toplumsal yurttaşlığın refah devleti içerisinde kurumsallaştırıldığı dönemdir. Toplumsal yurttaşlık aşamasına gelinceye değin, medeni ve siyasal haklarla örülmüş yurttaşlık kurumunun Batı Avrupa'da geçirdiği dönüşüm sürecini T. H. Marshall'a referansla özetlemek mümkün. T. H. Marshall'ın savaş sonrası dönemde, 1949 yılında kaleme aldığı "*Citizenship and Social Class*" (*Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar*, Çev. Ayhan Kaya, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006) adlı ünlü makalesi, yurttaşlık kavramı üzerine çalışan pek çok sosyolog ve siyaset bilimcinin öncelikli olarak başvurduğu kaynak haline gelmiştir (Marshall, 2006/1950). İngiliz İşçi Partisi'nin (*Labour Party*) sosyal refah devleti vaatleriyle henüz iktidara geçtiği bir dönemde makaleyi kaleme alan Marshall, büyük bir iyimserlik içinde görüşlerini dile getirmiştir. Marshall bu çalışmasında, serbest piyasa ekonomisine sahip toplumlarda yer alan önemli bir çelişkiye değinir. Bu çelişki, evrensel oy hakkıyla gündeme gelen siyasal eşitlik ile sosyal-ekonomik eşitsizliğin aynı anda var olmasıdır. Marshall, modern yurttaşlık kurumunu bu tür çelişkilerin çözümünde kullanılabilecek bir kurum olarak değerlendirmiştir. Ona göre, yurttaşlık, sosyal, siyasal ve ekonomik kaynakların sınıflar arası bölüşümü sürecinde ortaya çıkan gerilimlerin, yönetici siyasal elit tarafından çözümünde kullanılan ideolojik bir kurumdur.

T.H. Marshall'ın İngiltere bağlamında yurttaşlığa ilişkin işaret ettiği noktalar günümüzde hâlâ geçerliliğini korumaktadır. Ona göre, yurttaşlık kurumu, "eşitsizlik sistemi" olarak kabul gören kapitalizme paralel olarak yükselen bir kurumdur. Diğer bir deyişle yurttaşlık, kapitalizmin yarattığı eşitsizlikleri belli oranda gideren bir kurum olarak ifade edilebilir. Hatta Marshall, daha da ileri giderek, yurttaşlığın öte yandan, kapitalist toplumsal yapı içindeki eşitsizliklerin devamını sağlayan ve meşrulaştıran bir kurum olduğunu da

söyler. Her ne kadar Marshall yurttaşlığa ilişkin kuramını İngiliz toplumunun deneyimlerinden yola çıkarak oluşturmuşsa da, onun bu kuramı bize modern yurttaşlık kurumunun arkasındaki itici gücün kapitalizm olduğunu açıkça gösterir. Marshall, modern yurttaşlığın oluşumunu üç temel eksende ele almıştır: *medeni haklar*, *siyasal haklar* ve *sosyal haklar*. Kısaca özetlemek gerekirse, ilk eksen, 17. yüzyılda mutlakiyetçiliğe ve baskıcı rejimlere karşı bir tepki olarak gündeme gelen ve daha sonra hukuk mahkemeleri, *habeas corpus* (herkesin hukuk önünde eşitliği) ilkesi, adil yargılama, sözleşme hakkı ve mülkiyet hakkı gibi hakları içerecek şekilde yaygınlaşan *medeni haklar* olarak gündeme gelmiştir. İkinci eksen, 18. ve 19. yüzyıllarda modern demokrasinin oluşmaya başlamasıyla birlikte gündeme gelen evrensel seçme, seçilme ve örgütlenme gibi hakların ortaya çıkmasına yol açan *siyasal haklar* şeklinde belirlemiştir. Üçüncü eksen ise, yirminci yüzyılda sağlık ve eğitim hizmetleri ile işsizlik parası ve çocuk parası gibi hizmetleri sunan, refah devletinin oluşumuna yol açan *sosyal haklar* şeklinde ortaya çıkmıştır.

#### T.H. Marshall'a referansla tanımlanan klasik hak ve ödevler

Hak ve Ödev Eksenleri	Haklar	Ödevler
Medeni Haklar ve Ödevler	Yerleşim ve seyahat özgürlüğü; pasaport ve diplomatik korunma hakkı; özgürlük hakkı; ifade özgürlüğü; mülkiyet edinme hakkı; eşitlik hakkı...	Vergi verme ödevi; askerlik hizmeti vb.
Siyasal Haklar ve Ödevler	Oy kullanma hakkı; seçilme hakkı; siyasal ifade özgürlüğü...	Oy kullanma ödevi...
Sosyal Haklar ve Ödevler	Çalışma hakkı; sağlık, eğitim, emeklilik, işsizlik türü alanlarda asgari sosyal güvenlik hakkı; kamu görevlilerinden hizmet isteme hakkı...	Kamu görevlerinde çalışanların hizmet sunma ödevi...

Marshall'ın yurttaşlık kuramı, liberal kapitalizmin önemli sorunlarına çözüm bulma arayışındadır. Diğer bir deyişle, Marshall, siyasal demokrasi ile kapitalist iktisadî sistemin bir arada yürütülmesi için gereken koşulların nasıl sağlanacağı sorusunu yanıtlamaya çalışmıştır. Bu sorunun yanıtı, "refah

devleti yoluyla” şeklinde olmuştur. Çünkü refah devletinin, olumsuz koşullarda yaşayan işçi sınıfının hayat standartlarını yükseltmesi beklenmiştir.

Marshall’a göre yurttaşlık, merkezi kapitalist devletin, sistem karşısı merkezkaç grupları bir takım ödünler ve haklar vererek merkeze çekebilmek amacıyla kullandığı bir ideolojidir.

## ***II. Küreselleşme İle Birlikte Değişen Aidiyet Biçimleri***

Uluslararası ve ulusal nitelikteki nüfus hareketlerinin yoğunluk kazandığı günümüzde, modern insanın aidiyet hissettiği büyük siyasal anlatılar, sadece ulus-devletle sınırlı tutulamaz. Küreselleşme sürecinin hem nesnesi hem de öznesi olan kitleler ulus-devletin dışında başka siyasal ünitelere de bağlılık veya sorumluluk duyabilirler. Eğer birey anavatanından uzakta yaşayan diasporik bir özne ise hem anavatanına hem de yaşadığı ülkeye siyasal anlamda bir aidiyet hissi besleyebilir. Bu durumda, bu kimsenin ihtiyacına karşılık verecek olan uygulama çifte yurttaşlık uygulaması olup, bir tür *ulusaşırı yurttaşlık (transnational citizenship)*, deneyimiyle karşı karşıya kalınabilir. Sürekli hareket halindeki göçmenler ve onların çocukları, küreselleşmenin kendilerine sağladığı modern ulaşım ve iletişim araçlarıyla nehrin her iki yakasında (anavatan ve diaspora) aynı anda var olmayı başaran bireydir.

Öte yandan çok-etnili bir toplumda yaşayan azınlığa ait başka bir birey, içinde yaşadığı ülkenin siyasal iktidarınca kendine verilen siyasal, sosyal ve kültürel haklardan yararlanarak siyasal katılımını kültürel eksen üzerinden ürettiği söylemlerle gerçekleştirebilir. Burada söz konusu bireyin deneyimlediği siyasal aidiyet biçimi, *çok-kültürlü yurttaşlık* denebilir.

Yukarıda da değinildiği üzere, Marshall’ın çerçevesini çizdiği yurttaşlık kuramı, her ne kadar oldukça faydalı olsa da, günümüzdeki modern yurttaşlığı anlamak açısından yeterli olmamaktadır. Savaş sonrası dönemde yaşanan küresel boyutlu toplumsal değişimler, bireylerin kamusal/siyasal alandaki haklarını, ödevlerini ve katılımlarını artırıcı yönde bir rol oynamıştır. Halkların kendi kaderlerini tayin etme hakkına sahip oldukları; sömürsüzleştirme yoluyla görece uluslararası eşitliğin sağlandığı; göçmenlerin, sığınmacıların, tüccarların, akademisyenlerin ve öğrencilerin başrolü oynadığı ulus-ötesi nüfus hareketlerinin yaygınlaştığı; uluslararası sözleşmelerde insan haklarına saygı ilkesinin belirleyici bir unsur haline geldiği; uluslararası insani yardım





**Dışlanma ve ayrımcılık ortadan kalkmalı**

ve sığınmacı kabulü konularında görüldüğü gibi ulus-devletlerin sorumluluklarının ulusal sınırları aştığı; küresel boyut kazanan çevre konularında bireysel sorumlulukların arttığı; ve ulus-aşırı siyasal örgütlenmeler ile bölgesel ve yerel siyasal örgütlenmelerin pa-

ralel gittiği bir dünyada yaşıyor olmanın gereği olarak bugüne değin tanık olduğumuz yurttaşlık kurumunun da bir değişimden geçmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Geleneksel yurttaşlık kavramının oluşumu, modern ulus-devletin ve dolayısıyla modern kapitalizmin gelişimiyle paralellik gösterir. Günümüzde, ulusal devletin egemenliğinin pek çok alanda çözülmekte olduğunu söylemek hatalı olmaz. İnsanların, sermayenin, düşüncelerin, imajların, teknolojinin, ulaşımın ve iletişimin hızla ulusal sınırları aşarak küresel boyutlar kazanması, hiç şüphesiz daha önce kendi kendine yeter nitelikteki ulusal devletlerin dokunulmazlıklarının belli ölçüde ortadan kalkmasına neden olmuştur. Diğer taraftan, hemen her ulus-devletin içinde yer alan yerel nitelikteki etnik ve dinsel milliyetçilikler, bu devletlerin bütünlüğünü içerden tehdit eden unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Aynı zamanda, ozon tabakasının hızla delinmesi, Çernobil faciası, küresel ısınma, sayıları hızla artan sel felaketleri, depremler, yanardağ patlamaları, buzulların erimesi ve tropik yağmur ormanlarının yok edilmesi gibi ekolojik dengeyi bozan çevresel sorunlar da, insanların küresel bir çözüm arayışı için ulusal sınırların ötesinde arayışlara girmelerine neden olmuştur. Son olarak, 11 Eylül 2001 tarihinde en belirgin küresel tehdit halini alan uluslararası terör, yine küresel düzeyde çözüm gerektiren sorunların başında yer almaktadır.

Ulus-devlet kurgusu genellikle bir etnik kimlik, ortak bir geçmiş, ortak bir söylenceler ve anılar dizini, ulusal bir marş, ataların uğruna öldüğü bir toprak parçası, ulusal bir ekonomi ile birlikte yasal haklar ve ödevler bütünü



gibi objektif unsurlar üzerine inşa edilmiştir. Azınlıklar, göçmenler, sığınmacılar gibi “yabancılar,” yurttaşlık haklarının tamamı kendilerine verilmediğinden genellikle bu ulusal bütünün birer parçası olarak kabul edilmezler. Bu anlayış, uzun yıllardan beri devam eden bir uygulamanın ürünüdür. Yüzyılın başından itibaren önemli bir yeri olan ulusal yurttaşlık kurumu, günümüz heterojen toplumlarının medeni, siyasal, sosyal, kültürel ve ekonomik ihtiyaçlarına yeterince yanıt verememektedir.

Uluslararası terörizm korkularının ve güvenlik kaygılarının kök saldığı modern dünyada İslamofobi, yabancı düşmanlığı ve ırkçılığın yaygınlaştığı görülmektedir. Görece çok-kültürlülük söylemi üzerine yükselen günümüz modern ulus-devletlerinin önemli bir kısmının etnik, dinsel ve diğer tür azınlıkları dışlayabilmek için yurttaşlığın kapsamını daraltma eğilimine girdikleri söylenebilir. 11 Eylül olaylarının ardından dünyanın girdiği uluslararası terör düzleminde insanların yanı başlarındaki “yabancidan” korkmaları ve bu nedenle çok-kültürlülük yerine tek-kültürlülüğü benimsemeye doğru yönelmeleri yine bilinen bir eğilimdir. “Yabancıları” dışlayan bu tür anlayışların ardında, milliyetçilik ideolojisinin olduğunu görürüz. Milliyetçilik ideolojisi, etno-kültürel ve dinsel azınlıkları dışlarken, aynı zamanda sınıfsal farklılıklar ile kadın-erkek arasında var olan eşitsizlikleri gizleyen sosyal-siyasal bir söylem olarak da karşımıza çıkar. Milliyetçi ideoloji, ister popülist olsun, ister cumhuriyetçi, ister komünist ya da faşist, üzerine inşa edildiği kriterlere bağlı olarak, seçilmiş bir grup halkı “biz” diye tanımlarken, dışlamak istediği diğer grupları da “ötekiler” olarak tanımlayabilmektedir. Burada “halk” kurgusunu betimlemek için kullanılan “biz” kavramı, gerçek ve görsel anlamda birbirinin varlığından haberdar olmayan insanların, kurgusal ve hayali bir şekilde tasavvur edilmiş halidir. Bu çerçevede, Marshall’ın söylediklerini bugüne uyarlarsak, modern yurttaşlık kurumunun da, aynı şekilde, siyasal elit tarafından “yabancı” işçiler, göçmenler ve sığınmacılar gibi bazı grupların dışlanması sürecinde kullanıldığını söylemek mümkün olabilir. Burada altının çizilmesi gereken konu, milliyetçilik ve yurttaşlık ideolojilerinin “biz” ve “onlar” arasındaki sosyal, siyasal, kültürel ve ekonomik sınırların çizilmesi sürecinde birbirlerini tamamladıkları ve aynı amaca hizmet ettikleri konusudur.

### III. Avrupa Birliği Yurttaşlığı

Yurttaşlık üzerine yapılan tartışmalarda en sık ortaya atılan soru “peki ulusal kimliğimiz ne olacak” sorusudur. Esasen yurttaşlık ve ulus iç içe geçmiş iki kurumdur. Diğer tüm kimlikler gibi ulusal kimlik de, önceden tanımlanamaz ve dinamik bir niteliğe sahiptir. Ulusal, bireysel, siyasal, toplumsal ya da etnik, tüm kimlikler “ötekini” tanıma, tanımama ya da yanlış tanıma tutumları tarafından belirlenir. Birey kimliğini sadece diğerlerinin ona karşı olan davranış ve tutumlarını dikkate alarak inşa edebilir. Kültüre yönelik bütüncül yaklaşımın benimsendiği ülkelerde, toplumsal hayata yeni katılan grupların, çoğunluğun dikkate değer bir direnişine maruz kalmadan toplumsal sisteme adapte olmaları oldukça zordur. Ulusal kimliğin önceden tanımlandığı bu tür örneklerde yeni gelenlerin genellikle etno-kültürel ve dinsel açıdan farklı algılandıkları için dışlandıkları görülmektedir. Etno-kültürel ve dinsel farklılıkları nedeniyle çoğunluk toplumu tarafından tanınmayan ya da yanlış tanınan azınlıklar, genellikle radikal ya da merkezkaç kimlikler inşa etme eğilimi sergilerler.

Örneğin, AB ülkelerinde yaşayan Müslüman kökenli göçmenlerin entegrasyonuna ilişkin olarak çeşitli ülkelerdeki katılımcılarla yapılan görüşmelerde ortaya çıkan temel beklentilerinden biri, sahip oldukları etno-kültürel ve dinsel farklılıkların resmi politikalar düzeyinde tanınmasıdır. Belçika'nın Flaman bölgesindeki ilkokullarda Türkçe'nin resmi ikinci dil olarak tanınmasının, Türk kökenli öğrenciler arasında kendi kültürlerine saygı duyulduğu hissini uyandırdığı belirtilmiştir. Benzeri bir saptamanın Türkiye'de yaşayan Kürt, Alevi, Çerkes, Ermeni, Süryani ve benzeri pek çok farklı etno-kültürel grup için de yapılması mümkündür. Kendi kültürel kimliklerine çoğunluk toplumu ve devlet tarafından saygı gösterilmediğine inanan bu tür azınlık gruplarının ulusal kimliğe yabancılaşmaları söz konusu olabilir. Ulusal kimliğe karşı yabancılaşan bu tür gruplar, siyasal alana da yabancılaşmaktadır.

İlk kez 1970'li yıllarda Avrupa Topluluğu çevrelerince dillendirilen ve çalışanların serbest dolaşımını öngören topluluk yurttaşlığı daha sonra işçi olmayanları da kapsayan bir hareketlilik öngörmüştür. 1975 yılında kaleme alınan Tindemans Raporu'nda ayrıntılarıyla yer alan Topluluk Yurttaşlığı ilk kez 1992 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması'yla vücut bulmuştur. 1989 yılında Berlin Duvarı'nın yıkılmasıyla Avrupa'da ortaya çıkan iyimser

siyasal iklimi taçlandırmak ve siyasal entegrasyonu besleyebilmek için Avrupa Birliği Yurttaşlığı'nın Maastricht Antlaşması'nda yer aldığı bilinmektedir. AB Yurttaşlığı aynı zamanda, yurttaşlık ve ulus bağının çözüldüğü bir düzlemde ortaya çıkmıştır. AB yurttaşlığında ortaya çıkan en önemli tehditlerden biri yurttaşlık ve ulusal kimlik arasındaki güçlü bağın sorgulanmasıdır. 1992 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması'nın 8. Maddesi, yurttaşlık haklarının “dinamik” ve “evrimsel” doğasına atıfta bulunur. Maastricht Antlaşması, değiştirilen Roma Antlaşması'na yeni bir bölüm olarak eklenmiştir. Madde 8 uyarınca “Üye Devletin uyruğuna sahip her kimse Birlik yurttaşıdır.” Buna ek olarak, “Birlik yurttaşları bu Antlaşma ile düzenlenen haklara ve sorumluklara sahiptir.” “Topluluk Yurttaşlığı,” Avrupa Konseyi eski Başkanı İspanyol Felipe Gonzales tarafından yazılan bir mektupla tartışmaya açılmıştır. Bu mektupta Gonzales, yurttaşlığın Avrupa siyasal birliğinin üç sacayağından biri haline getirilmesini öneriyordu. Diğer ikisi ise, Avrupa Parasal Birliği ve ortak dış ve güvenlik politikasıdır.

Her ne kadar Maastricht Antlaşması'nda, önceden belirlenmemiş ve değişmeye tabi olan, “dinamik” ve “evrimsel” haklardan doğan Avrupa yurttaşlığı benimsense de bazı problemler çözülememiştir. Eleştirilen konuların başında, Almanya'da yaşayan ve Alman yurttaşlığına geçmemiş Türkler gibi AB üyesi olmayan ülkelerden gelen göçmenlerin siyasal entegrasyonu meselesi gelmektedir.

### 27 AB Ülkesindeki AB Üyesi olmayan ülke yurttaşı

AB Üyesi olmayan ülke yurttaşları	27 AB Ülkesindeki sayıları	AB lkelerindeki Yabancı nüfus içindeki yüzdeleri
Türkiye	2.419.000	7,9%
Fas	1.727.000	5,6%
Arnavutluk	1.015.000	3,3%
Çin	621.000	2,0%
Ukrayna	602.000	2,0%
Cezayir	594.000	1,9%
Rusya	570.000	1,9%
Hindistan	512.000	1,7%
Ekvator	511.000	1,7%
Sırbistan-Karadağ	473.000	1,5%

Ancak yine de Maastricht Antlaşması'nı yazarların AB yurttaşlığını geliştirmeyi, siyasal ve sosyal hakları içine alacak şekilde sivil ve ekonomik hakların ötesini kapsayan bir yurttaşlık olarak tasarladıklarını akılda tutmak gerekir. Bu bakış Maastricht Antlaşması'nın yurttaşlık haklarının “dinamik” ve “evrimsel” doğasını vurgulayan 8. Maddesinde açıkça görülmektedir. Bir anlamda Madde 8, AB’de yaşayan ancak AB yurttaşı olmayanları da kapsayacak düzenlemeler için temel oluşturma kapasitesi açısından umut vericidir.

#### IV. Avrupa Birliği Yurttaşlarının Hakları

Birlik yurttaşlarına ilişkin temel unsur, her Birlik yurttaşının üye ülkelerin sınırları içinde serbestçe seyahat etme, yerleşme ve çalışma hakkı elde etmesidir. Her Birlik yurttaşının üye ülke topraklarında serbestçe dolaşım ve oturma hakkı Maastricht Antlaşması'nda (Madde 8A) ve daha yakın zamanda AB Temel Haklar Şartında (Madde 45) yer almıştır. Bu hakların uygulanmasına bakıldığında ise serbest dolaşımın tam anlamıyla ve koşulsuz olmadığı görülür. Birçok insan için serbest dolaşım hakkı, Birlik ülkelerinden herhangi birinde hiçbir resmi formalite ile bağlı olmadan dolaşma ve yaşama anlamına gelmektedir. Serbest dolaşım, tüm Birlik yurttaşlarının her bir üye ülkede aynı haklara sahip olduğu anlamına gelmemektedir. Birlik içinde vergilendirme uyumlu olmadığı sürece, Birlik yurttaşları için eşit sosyal güvenlik sisteminden bahsedilemez. Böylece, başka bir üye ülkede engelli yardımı ya da emeklilik fonundan faydalanan bir kimse ulusal yurttaşlarla aynı haklara sahip olabilir.



Farklılıklara saygı duymalıyız

Ancak başka bir ülkede ikamet etmek, sosyal güvenlik ödemelerini garanti altına almaz. 2001 Mayıs'ında Komisyon, bu alanda var olan çok sayıda düzenlemeyi tek bir yasama aracı altında toplarken, bu hakkın kullanımını, koşullarını ve formalitelerini

kolaylaştırmak ve bu hakkın, kamu politikası, kamu güvenliği ve sağlığı gibi kısıtlama gerekçelerini netleştirmek için yeni bir yönerge kabul etmiştir. Bu yönergeye göre dört yıl boyunca bir üye ülkede ikamet eden kişi başka bir koşula bağlanmaksızın daimi ikamet eden iznine sahip olabilecektir.

Öte yandan 2010 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması, sivil toplum kuruluşları ve Avrupa Birliği yurttaşları açısından önemli bir takım demokratikleşme önerilerini de beraberinde getirmiştir (Einhorn, 2010). Buna göre Avrupa Birliği Parlamentosu'nun yetkileri artırılmış ve böylece son yıllarda AB'ye yöneltilen "demokratik açık" şeklindeki eleştirilere karşılık verilmesi ve *Yurttaşların Avrupası*'na bir adım daha yaklaşılması hedeflenmiştir.

Her ne kadar, sembolik bir önem arz eden ve Avrupalılık kimliğinin oluşumunda önemli katkıları olan Avrupa marşı (Beethoven'in 9. Senfonisi), AB Bayrağı, "farklılık içinde birlik" (*unity-in-diversity*) söylemi ve AB Anayasası gibi sembollere yer vermese de, Lizbon Antlaşması yurttaşların Avrupa Birliği karar alma süreçlerinde daha yakından yer almasına olanak tanımayı amaçlayan bir niteliğe sahiptir. Lizbon Antlaşması, Avrupa Yurttaş İnisiyatifi hakkı ile Avrupa Birliği yurttaşlarına, üye devletlerin önemli bir bölümünden en az bir milyon imza toplanması halinde, Komisyona yasa taslağı önerme hakkı tanımıştır (Lizbon Antlaşması, Madde 8).

Lizbon Antlaşması, yurttaşlar, sivil toplum örgütleri ve Birlik kurumları arasındaki diyalogun önemini onaylamakta ve Avrupa kararlarının alınmasında kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin yer almasına daha çok olanak tanımaktadır. Bu antlaşma ile Avrupa yurttaşlığı kavramı, Avrupa demokrasisinin yaratılmasında "merkezi unsur" şeklinde tanımlanmaktadır. Ancak tüm bu çabalara rağmen, Avrupa Birliği yurttaşlarının AB Yurttaşlığı konusunda yeterince bilgili olduğunu söylemek oldukça güçtür. 2007 Eurobarometre sonuçlarına göre, AB yurttaşlarının %78'i AB Yurttaşlığı kavramı konusunda genel olarak bilgi sahibi olduğunu belirtirken sadece %31'lik kısmı bu kavram hakkında ayrıntılı bilgi sahibi olduğunu belirtmiştir (Eurobarometer, 2007).

## Sonuç

Yurttaşlık konusu, özellikle geçtiğimiz yüzyılın son çeyreğinde yoğunluklu bir şekilde tartışılır hale gelmiştir. Bu tartışmanın yükselmesinin nedenleri, hızla artan küreselleşme rüzgârları, modern ulus-devletin maruz kaldığı etnik milliyetçilik gibi merkezkaç kuvvetlerin sayıca artması ve kapitalizmin değişen dinamikleridir. Hızla örgütlenen ulus-ötesi yargı sistemleri (Avrupa Adalet Divanı, Uluslararası Tahkim Yasası vb.), AB gibi ulus-ötesi siyasal entegrasyon deneyimleri, uluslararası iş piyasası, göç olgusu, uluslararası mobilite, evrensel insan haklarına saygı ilkesi ve küresel ekolojik sisteme karşı sorumluluk gibi insiyatifler, ulusal yurttaşların tabi oldukları modern ulus-devletin sınırlarını belirsizleştirmiştir. Bu nedenle, ulus-devlet birimleri artık kendi sınırları içinde yaşayan insanları mutlak bir iktidar ile yönetmeye muktedir değildirler. Bu küresel ölçekli sosyal değişimler karşısında pek değişmeyen ulusal yurttaşlık kurumu, günümüz toplumlarının medeni, siyasal, sosyal, kültürel ve ekonomik ihtiyaçlarına yanıt vermekten uzaktır. Sözgelimi, İkinci Dünya Savaşı sonrasında batıya göç eden işçilerin kapitalist sisteme dâhil edilmeleri, tikelci (*particularist*) ve “ötekini” dışlayan ulusal yurttaşlık yasalarının uygulanmaya konması nedeniyle, büyük ölçüde gerçekleşmemiştir. Burada sorulması gereken, kadınlardan eşcinsellere, fiziksel özürlülerden etnik azınlıklara kadar pek çok azınlık grubunu siyasal-kamusal alana dâhil etmek için neler yapılabileceğidir.

Marshall’ın medeni, siyasal ve sosyal olmak üzere üç ekseninde oluştuğunu öne sürdüğü modern yurttaşlık kurumuna, günümüzde kültürel haklar, ekonomik haklar, ekolojik haklar gibi başka bir takım eksenlerin daha dahil edilmesi gerektiği görülmektedir. Yaşanan küreselleşme süreçleri bir yandan ulusal yurttaşlık kurumunun sınırlarını ulus-üstü bir yöne doğru zorlarken, diğer yandan da kentli yurttaşın oluşumuna zemin hazırlayan merkezkaç bir kuvvetin ortaya çıkmasına da neden olmaktadır. Diğer bir değişle, ulusal yurttaşlık günümüzde ulus-üstü ve ulus-altı bir takım etkiler altında bulunmaktadır. Avrupa Birliği yurttaşlığı bu anlamda ulus-üstü bir karakter sergilerken, önemleri hızla artan büyük kentler ve bölgeler ulus-altı bir nitelik taşımaktadırlar.

Küreselleşmenin ve yerelleşmenin paralel bir seyir izlediği bir zamanda, yurttaşlık kurumu bugünkü haliyle ulusal niteliğini kaybetmeye yüz tutmuş

gibidir. Avrupa Birliği yurttaşlığı her ne kadar, doğrudan üye ülkelerden birinin yurttaşı olmakla edinilen bir aidiyet biçimi olsa da, bu statünün AB yurttaşlarına sadece üye ülke yurttaşı olmakla edinemeyecekleri pek çok hakkı sağladığı görülmektedir. Özellikle Lizbon Antlaşması'yla birlikte yürürlüğe giren Avrupa Yurttaşlar İnisiyatifi bu bağlamda AB Yurttaşlarını daha etkin ve katılımcı kılmayı hedeflemektedir. AB yurttaşlarının istedikleri bir AB ülkesinde ikamet etme, çalışma, oy kullanma ve eğitim görme gibi pek çok haktan yararlanabildikleri düşünülürse, AB yurttaşlığının aslında başlı başına bir gerçeklik olduğu sonucuna varılabilir.

### **Kaynakça**

Kaya, Ayhan ve Kentel, Ferhat (2008) *Belçika Türkleri*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Kaya, Ayhan ve Özdoğan, Günay G. (2003) *Uluslararası İlişkilerde Sınır Tanımayan Sorular*, İstanbul: Bağlam Yayınları.

Marshall, T. H ve Bottomore, Tom (2006/1950) *Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar*, çeviren Ayhan Kaya, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Üstel, Füsün (2004). *Makul Vatandaşın İzinde*, İstanbul: İletişim Yayınları.

### **Web Kaynakları**

[http://www.bilgesam.org/tr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1350:ab-yurttal-ulus-devletler-avrupas-ndan-yurttalar-avrupas-na&catid=167:ab-analizler](http://www.bilgesam.org/tr/index.php?option=com_content&view=article&id=1350:ab-yurttal-ulus-devletler-avrupas-ndan-yurttalar-avrupas-na&catid=167:ab-analizler)

<http://www.euractiv.com.tr/>

<http://www.ikv.org.tr/>

<http://eu.bilgi.edu.tr/>

### 3.3 Katılımcı ve Çoğulcu Demokrasi

Yaprak Gürsoy

**Anahtar Sözcükler:** Demokrasi, Demokrasinin Koşulları, Siyasal Haklar, Kişisel Özgürlükler, İnsan Hakları, Hukukun Üstünlüğü, Demokratikleşme, Demokratik Konsolidasyon, Bulaşma Etkisi, Gösteriş Etkisi, Pozitif Şartlılık

#### Giriş

Avrupa Birliği (AB) ve demokrasi sorusu iki ana başlık altında incelenmesi gereken bir konudur. İlk olarak, Avrupa Birliği'nin aday ülkelerde demokratikleşme süreçlerini hızlandırdığı ve adayların demokrasilerini güçlendirdiği olgusu incelenmelidir. 1980'lerde Güney Avrupa ülkeleri ve Soğuk Savaş sonrasında Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri AB üyelik süreçlerinde demokratik reformlar yapmışlardır. Bunun sonucunda, AB'nin liberal hak ve özgürlükler konusunda bu ülkelere yardımcı olduğu inancı sıkça dile getirilen bir gerçek halini almıştır. Türkiye'nin de adaylık sürecinde demokratik reformlar yapıyor olması bu bakış açısını güçlendirmiştir.

İkinci, AB ve demokratikleşme konusunda üzerinde önemle durulması gereken bir husus uluslararası bir kurum olan Avrupa Birliği'nin, kendi içinde demokratik standartları ne kadar yerine getirdiğidir. Üye ülkelerin çeşitli politikalarının AB nezdinde karara bağlandığı hatırlanacak olursa, AB politikalarının oluşturulmasında rol oynayan karar mekanizmalarının demokratik koşulları yerine getirip getirmediği ciddi bir sorundur. Zira Avrupa Birliği bir yandan üye ve aday ülkelerde ulusal düzeyde demokrasiyi güçlendirirken, diğer yandan da ulus-üstü kararlar almaktadır. Bu kararlar üye ülke halklarına veya temsilcilerine danışılmadığı ölçüde bir demokrasi açığına (*democratic deficit*) neden olmaktadır. AB'deki demokrasi açığı sorunu her ne kadar üzerinde durulması gereken bir konu olsa da, bu bölüm katılımcı ve çoğulcu demokrasinin tanımını yaptıktan sonra Türkiye'de AB'nin demokratikleşmeye nasıl yardımcı olduğu konusuna değinecektir.



## I. Demokrasi'nin Tanımı

AB'ye göre demokrasi nasıl tanımlanmaktadır? Modern **demokrasi**, seçilmiş temsilcilerin rekabeti ve işbirliği aracılığıyla vatandaşların dolaylı olarak kendilerini yönetenleri kamu alanında sorumlu tuttuğu bir yönetim sistemidir. Rekabet, sadece seçimleri değil, seçimler haricinde de vatandaşların sivil toplum kuruluşları veya çıkar grupları gibi araçlarla kamu politikalarını etkileme ve biçimlendirebilme sürecini ifade eder. Kamu politikalarının oluşturulmasında seçilmiş temsilciler arasında rekabet olduğu kadar belli bir seviyede işbirliğinin varlığı da esastır (Schmitter ve Karl, 1996).

Avrupa Birliği ve Kopenhag kriterleri, kabaca bu şekilde tanımlanan demokrasinin varlığını mümkün kılan prosedürler ve koşullar üzerinde durur. 1948 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde ve 1953 Avrupa İnsan Hakları Beyannamesi'nde de öngörüldüğü gibi insan hakları, siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel boyutlarıyla bölünmez bir bütündür. Dolayısıyla, demokrasi ile hukukun üstünlüğü ve temel özgürlükler bir arada ele alınmalıdır. Bu prensipten yola çıkarak, AB'nin desteklediği katılımcı ve çoğulcu liberal **demokrasinin koşullarını** üç ana başlık altında incelemek mümkündür. İlk başlık olan **siyasal haklar**, azınlık gruplarına mensup fertler de dâhil toplumdaki tüm yetişkin bireylerin eşit olarak siyasi sürece katılma, yani seçme, seçilme ve parti kurma hakkına sahip olmasını ifade eder. Bu siyasal haklar vasıtasıyla toplum, devletin yerel yönetimlerden ulusal yönetimine kadar tüm seviyelerindeki politikaları üzerinde belirleyici bir etkiye sahip olur. Ayrıca vatandaşlar kendi seçtikleri temsilcileri kamusal alanda sorumlu tutarlar. Bu bağlamda, toplumun ve seçilmiş temsilcilerin, devletin politikalarını belirlerken, seçilmemiş kurumlar ve kişiler tarafından engellenmemeleri ve özgür hareket edebilme olanağına sahip olmaları önemli koşullardan biridir.

İkinci başlığın bir kısmını oluşturan **kişisel özgürlükler** kapsamına ise şunlar girer: ifade, inanç, örgüt kurma, bilgi edinme



**Diktatör Hitler**

ve basın özgürlükleri. Kişisel özgürlüklerle birlikte diğer temel **insan hakları** da unutulmamalıdır. Bu haklar altında yaşama, işkenceye maruz kalmama, ayrımcılığa tabi tutulmama ve devletin özel hayata müdahale etmemesi gibi haklar sıralanabilir. Kişisel özgürlükler ve insan hakları, siyasal hakların da bir güvencesidir. Örneğin, ifade veya bilgi edinme özgürlüğünün olmadığı bir ortamda vatandaşların sağlıklı bir şekilde seçme ve seçilme haklarını kullanabilecekleri düşünülemez. Ayrıca, bu özgürlüklerin varlığı sonucunda, demokrasi için önemli bir koşul olan müzakere süreci gerçekleşir. Tartışma ortamına özgürce katılarak ve değişik görüş ve fikirleri basın ve örgütler yoluyla takip ederek vatandaşlar siyasal karar alma sürecine iştirak ederler. Seçilmiş temsilciler toplumun nabzını bu şekilde tutabilir ve uzlaşma yoluyla toplumun geniş kesimlerinin yararına kararlar alabilirler.



Demokrasi için eylem hareketleri

Demokrasiyi mümkün kılan son koşul **hukukun üstünlüğüdür**. Hukukun üstünlüğü, toplumdaki azınlık gruplarına mensup vatandaşlar da dâhil her bir kadın, erkek ve çocuğun kanun önünde eşit haklara sahip olmasını ve kanunların her bireye aynı şekilde uygulanmasını temsil eder. Kanun önünde eşitlik

ilkesinin önemli bir sonucu, seçilmiş hükümetlerin ve devlet yönetiminden sorumlu kişilerin de kanunlar önünde aynı sorumluluklara sahip olmasıdır. Yönetenler kanunlara uymak zorunda oldukları için demokrasinin tanımına aykırı bir şekilde hareket edemezler; etikleri durumlarda da bağımsız mahkemeler tarafından yargı sürecine tabi tutulurlar.

## Demokrasinin Koşulları

### 1. Siyasal Haklar

- Her vatandaş seçilme hakkına sahiptir.

- Yürütme ve yasama yetkisi gibi önemli yetkilere haiz ofisleri dolduran kişiler, serbest ve adil seçimler sonucunda bu pozisyonlara gelmişlerdir (seçme hakkı).

## 2. Kişisel Özgürlükler ve İnsan Hakları

- Serbest tartışma ortamı yaratan ifade ve inanç özgürlüğü vardır.
- Hem tartışma ortamını hem de bilgi edinmeyi sağlayan bağımsız medya kuruluşları ve basın özgürlüğü vardır.
- Hükümetin ve devlet yöneticilerinin yaptıklarını takip etmek ve haklarında bilgi edinmek mümkündür.
- Seçilmiş hükümetin gücünü aşırıya kaçacak şekilde kullanmasını engelleyecek ve kontrol altında tutabilecek kurumlar, mekanizmalar ve bağımsız kaynaklar vardır.
- Vatandaşlar örgütlenme ve bu örgütler vasıtasıyla çıkarlarını ve değerlerini koruma hakkına sahiptirler.
- Söz konusu demokraside yaşayan herkesin yaşama hakkı ile devlet veya başka kişiler tarafından işkenceye ve ayrımcılığa maruz kalmama hakkı vardır. Devletin özel hayata müdahalesi sınırlandırılmıştır.

## 3. Hukukun Üstünlüğü

- Yukarıda sıralanmış bütün koşullar yasal olarak garanti altına alınmıştır.
- Bu koşulların uygulanması görevini bağımsız mahkemeler ve yargıçlar üstlenmiştir.
- Söz konusu demokraside yaşayan hiçbir kimse hukuk kurallarından muaf tutulamaz. Bütün kanunlar herkese eşit ve aynı şekilde uygulanır.

## II. Demokratikleşme ve Uluslararası Etkiler

Bir ülkede **demokratikleşme** sürecinden bahsederken üç bileşenin üzerinde durmak gerekir (Schneider ve Schmitter, 2004). Bu aşamalar her zaman

birbirini takip eden sıralarda ilerlemeyebilir, fakat yine de ayrı incelenmesi gereken farklı süreçlere işaret etmektedirler. İlk bileşen, otoriter rejimlerde liberalleşme, yani bazı hak ve özgürlüklerin rejim tarafından kısmen tanınması sürecine işaret eder. Bu aşama, otoriter rejimin demokrasiye geçeceğine işaret ediyor gibi durabilir. Ancak liberalleşme sürecinde seçimler yapılsa bile bu seçimler özgürlükçü bir ortamda gerçekleştirilmez, dolayısıyla bu aşamada demokrasiden bahsetmek güçtür. Demokratikleşme sürecinin ikinci bileşeni demokrasiye geçişi temsil eder. Bu geçiş sürecinde, kurucu seçimler hür bir ortamda gerçekleştirilir, büyük ölçüde siyasi haklar, özgürlükler ve insan haklarını tanıyan yeni bir anayasa ve kanunlar yazılır.

**Seçilmiş Hükümetleri Kontrol Edecek ve Sorumlu Tutacak Demokratik Mekanizmalar ve Kurumlar (Beethem, 2005: 32)**

<p><b>1. Yasama Organları</b> (Meclis, Parlamento ve Senato gibi)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Komisyonlar</li><li>• Mali denetim</li><li>• Muhalefet partileri</li></ul> <p><b>2. Yargı Organları</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Özel Komisyonlar</li><li>• Mahkemeler (Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ve Danıştay gibi)</li><li>• Kamu Denetçisi (Ombudsman)</li></ul>	<p><b>3. Vatandaşlar ve seçmenler</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Genel ve yerel seçimler</li><li>• Referandumlar</li></ul> <p><b>4. Kamuoyu</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Organize olmuş örgütler</li><li>• Medya</li><li>• Bağımsız ve alanında uzman kişiler</li></ul>
---	---

Demokrasiye geçişten sonra, üçüncü ve son bileşen, **demokrasinin konsolidasyonu** sürecidir. Konsolidasyon, bir araya getirerek pekiştirme ve sağlamlaştırma anlamına gelir. Demokrasinin yukarıda tanımlanan koşulları önceden yerine getirilmiş olsa bile konsolidasyon süreci farklı bir aşamaya, toplumdaki siyasi açıdan önemli her bir grubun demokratik rejime tutumsal ve davranışsal olarak saygılı olmasına ve bağlı kalmasına vurgu yapar. Önemli gruplar arasında siyasi partileri, üye sayıları kayda değer olan ve harekete geçebilecek potansiyeldeki kitleleri ve asker veya bürokrasi gibi devlet kurumları içindeki zümreleri sayabiliriz. Eğer bu tip gruplar, demokratik

koşullar, meclis ve siyasi partiler gibi demokratik kurumlar ve kanunlar dışında hareket etmeyi düşünmüyorlarsa, bu demokrasinin konsolide olduğuna işarettir. Bu tip rejimlerde seçimleri kaybedenler dâhil bütün önemli siyasi aktörler demokratik kurallar çerçevesinde tekrar seçimlere katılmayı tercih eder, demokrasi tanımına aykırı sosyal hareket, ihtilal veya darbe gibi faaliyetlere girişmezler. Ayrıca her grup diğer bir grubun da aynı şekilde düşündüğüne inanır ve toplum içinde rejim konusunda bir güven ortamı hâkim olur. Kısacası, demokrasi karşıtı veya rejimi yıkma amacı güden önemli gruplar yoktur ve böyle önemli bir grubun varlığından şüphe dahi edilmez (Gunter, Puhle ve Diamandouros, 1995).

Demokratikleşme sürecinin bu üç bileşeni bir ülkede oluşum sürecindeyken yurtiçi kaynaklı nedenler ön planda olabileceği gibi, yurtdışından gelen baskılar ve bağlantılar da etkili olabilir. Her ne kadar Avrupa Birliği'nin demokratikleşmeye etkisini incelerken uluslararası etmenlere vurgu yapmak gerekse de, unutulmaması gereken önemli bir nokta yurtdışı kaynaklı bu tip faktörlerin (savaşta yenilme veya işgal altında kalma gibi durumlar haricinde) nadiren kendi başına bir ülkede demokrasiye geçiş ve konsolidasyon süreçlerini doğurduğudur. Bu bileşenlerin başarıyla gerçekleşmesi ancak yurtiçindeki olumlu koşullara bağlıdır ve bu koşullar olmadan bir ülke uzun yıllar aynı aşamada kalabilir, hatta bir önceki sürece geri bile dönebilir.

Demokratikleşme yönünde gelen uluslararası teşviklerin etkinliği, bu tip teşviklere maruz kalan ülkenin ne kadar karşı koyabilecek güce sahip olduğuna bağlıdır. Üye olmak için oluşturulan siyasi kriterler, koşullar ve benzeri diplomatik *baskılar*, uygulandıkları devletlerin siyasi, ekonomik ve askeri açıdan gücüyle ters orantılı olarak başarıya ulaşır. Bununla birlikte, Batılı devletlerle ve bu devletlerin liderliğindeki uluslararası örgütlerle, stratejik, ekonomik ve sosyal *bağları* olan ülkelerin demokratikleşme süreçlerinde yurtdışı kaynaklı faktörlerden etkilenme olasılıkları daha fazladır. Bu tip bağlar, yumuşak bir güç oluşturarak, hem hükümetlere hem yurtiçindeki sivil toplum örgütlerine demokratikleşme sürecinde baskı uygulayabilir ve/veya yardımcı olabilir (Levitsky ve Way, 2005). Avrupa Birliği'nin de aday ülkelerde demokratikleşmeye etkisi, bu iki öge, yani yapılan baskı ve kurulan bağlar açısından incelenebilir. Nitekim AB'nin bağlarının ve siyasi kriterlerinden doğan baskısının en güçlü olduğu aday ülkelerde Birliğin demokratikleşmeye

olan etkisi, bu baskının ve bağların çok daha zayıf olduğu ülkelere nazaran çok daha fazla olmuştur.

### III. Türkiye’de AB’nin Demokratikleşmeye Etkisi:

Türkiye’de ilk çok partili seçimler 1946 yılında yapılmış, Cumhuriyet Halk Partisi’nin iktidardan 1950 yılındaki seçimlerle düşmesi ve Demokrat Parti’nin hükümeti kurmasıyla demokrasiye geçilmiştir. Bu tarih, AB’ye aday olan ülkelerin hepsinden çok daha öncedir. Ayrıca, Güney, Orta ve Doğu Avrupa’da demokrasiye geçiş ve AET/AB adaylığı birbirini takip eden yakın zamanlarda gerçekleşmiştir. Ancak Türkiye’de durum çok daha farklı olmuş, AB adaylık başvurusu 1987 yılında, yani demokrasiye geçildikten 37 yıl sonra yapılmıştır.

Diğer aday ülkelerde demokrasiye geçiş ile konsolidasyon süreci birbiri ardına gerçekleşmiş olmasına karşın, Türkiye’de 60 yılın ardından konsolidasyon süreci hâlen tamamlanamamıştır. Temelde yatan en büyük problem, Türkiye’de çeşitli grupların demokrasiye sadakatlerinin sorgulanmasıdır. Farklı kutuplardaki siyasi gruplar ve kitleler birbirlerini demokrasiyi araç olarak yıkmaya çalışmakla suçlamışlardır. Kabaca özetlemek gerekirse, 1950’lerde Cumhuriyet Halk Partisi ve Demokrat Parti arasında, 1960’dan 1980’e kadar sol ve sağ ideolojileri arasında, 1980’lerden sonra laiklik ve İslam, ve Türk ve Kürt kimliklerine vurgu yapan gruplar arasında bu kutuplaşmalardan söz edilebilir. Toplum içinde doğan radikalleşme ve karşı gruba duyulan güven eksikliği 1960 ve 1980’de darbelere, 1971 ve 1997’de askeri müdahalelere yol açmıştır. Demokrasinin her sefer kısa süre için rafa kaldırılmasının ardından tekrar bir geçiş dönemi yaşanmıştır. Ancak yine de siyasi haklar, insan hakları, kişisel özgürlükler ve hukukun üstünlüğü gibi demokrasi koşullarında eksiklikler devam etmiştir. Bunun bir nedeni demokrasinin konsolidasyon sürecinin de tamamlanmamasıdır. Konsolidasyon için şart olan ılımlılaştırma ve demokratik kurum ve kurallar haricinde darbe, devrim veya terörist faaliyette bulunmaktan çekinmek gibi davranışsal ve tutumsal değişimler gerçekleşmemiştir. Bunun sonucunda en temel demokrasi koşullarından bazıları bile tam olarak hâlâ yerine getirilememiştir.

1999 yılında Helsinki zirvesinden sonra aday ülke konumu resmileşen Türkiye’de Avrupa Birliği entegrasyon sürecinin etkisiyle de birlikte

Kopenhag kriterlerine ve AB müktesebatına uyum için çeşitli demokratik reformlar gerçekleştirilmiştir. 1999-2004 yılları arasında 1982 anayasasının önemli bir kısmı yeniden yazılmış, bunun yanında, medeni kanun, Türk ceza kanunu ve terörle mücadele yasası gibi düzenlemelerde de reformlar yapılmıştır. Evlilikte kadın-erkek eşitliğinin sağlanması, kadınlara ve çocuklara karşı şiddetin cezalandırılması, işkencenin suç sayılması ve ölüm cezasının kalkması, insan hakları alanında önemli bazı değişiklikler olarak sıralanabilir. Temel özgürlükler alanında ise basın özgürlüğü ve ifade hürriyeti artırılmıştır. Azınlık hakları kapsamında, Türkçe dışındaki dillerde yayın ve eğitim özgürlüğünde önemli yollar kat edilmiştir.

Demokrasinin bir başka koşulu olan hukukun üstünlüğüne ilişkin olarak, Türkiye 2003 yılında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. maddesi olan adil yargılama hakkını kabul etmiştir. 1980 darbesi sonrasında kurulan, hâkimleri arasında askeri üyelerinde bulunduğu ve devletin iç ve dış güvenliğini ilgilendiren davalara bakan Devlet Güvenlik Mahkemeleri'nin (DGM) varlığı, 6. maddenin şartı olan bağımsız yargılama sürecine aykırı olarak yorumlanıyordu. Dolayısıyla, 1999 yılında askeri üyelerin DGM'lerden kaldırılması, 2003 yılında DGM'lerde bakılan davaların tekrar yargılanma sürecinin başlatılması ve 2004 yılında bu mahkemelerin kapatılmasıyla Türkiye bu alanda da önemli bir adım atmıştır. Benzer bir şekilde, yapılan çeşitli reformlarla savaş koşulları haricinde askeri mahkemelerde sivil vatandaşların yargılanması hukuken sona erdirilmiştir.

Seçme ve seçilme hakkının nispeten sorunsuz yaşandığı Türkiye'de, demokrasinin belli başlı koşullarından olan siyasi haklar diğer koşullara göre daha ileridedir. Ancak bu alanda da, parti kapatma davaları veya meclise giren partilerin seçimlerde Türkiye genelinin en az %10'u kadar oy almış olması şartı gibi sıkıntılar hâlâ vardır. Ayrıca seçilmiş temsilcilerin, seçilmemiş kurumlar ve özellikle Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) veya Anayasa Mahkemesi tarafından karar verme aşamasında engellenmeleri de demokratik koşullara aykırıdır. Bu engellemelerin ana sebebi, seçilmiş temsilcilerin, yani hükümetlerin veya siyasi partilerin, aslen demokratik olmadığına ve devlet güvenliğine tehdit oluşturduğuna olan inançtır. Demokratik konsolidasyonun gerçekleşmediği, toplumun önemli grupları arasında demokrasiye bağlılığın



sorgulandığı ve güvensizliğin bulunduğu ortamlarda, demokratik koşullara aykırı bu tarz önlemler sıkça karşımıza çıkmaktadır.

Bununla beraber, Türkiye’de AB adaylığı ile birlikte özellikle askeri vesayet konusunda yasal reformlar yapılmıştır. 1982 anayasasının çeşitli maddelerinden kaynaklanan yetkilerle TSK, hükümetlerin kararları üzerinde veto yetkisine sahipti. Özellikle, genelkurmay başkanı, kuvvet komutanları, cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanları bir araya getiren Milli Güvenlik Kurulu (MGK), TSK’nın sivil yönetim üzerinde etki sahibi olmasına neden olabiliyordu. 2001 ve 2003 yılları arasında MGK’nın yapısı ve görevleri ile ilgili yapılan reformlarla, bu kurumun hükümetler üzerindeki etkisi azaltılmaya çalışılmıştır. Ayrıca 1999’dan itibaren yapılan diğer değişikliklerle, askeri temsilcilerin Yükseköğretim Kurulu (YÖK) veya Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) gibi kurumlardaki sandalyeleri kaldırılmış ve milli savunma ve askeri bütçe üzerindeki sivil denetim artırılmıştır.

AB adaylığı sürecinde siyasi haklar, temel özgürlükler, insan hakları ve hukukun üstünlüğü alanlarında yapılan yasal reformlar, kuşkusuz Türkiye’nin çoğulcu ve katılımcı bir demokrasiye geçmesi için önemli aşamalardır. Ancak, bu düzenlemelerin yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir. 2004 yılından itibaren siyasi reform sürecinin hızı kesilmiştir. Şu ana kadar yapılan anayasal ve kanuni değişikliklerin ötesine geçilmesi gerektiği gibi, ayrıca bu reformlar kâğıt üzerinde kalmamalı, pratikte de uygulanmalıdır.

Adaylığının resmileştiği 1999 yılından itibaren geçen on yılı aşkın sürede Türkiye’nin kat ettiği yol, demokratikleşme konusunda başladığı ileri nokta düşünülecek olursa Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin aynı süre içinde geçirdikleri aşamalardan çok daha geridedir. O halde sorulması gereken soru AB adaylık sürecinin diğer ülkelerle kıyaslanınca Türkiye’de niye aynı hızlı sonuçları vermediğidir. Bu sorunun cevabının bir kısmı Türkiye’de AB üyeliği konusunda tüm siyasi gruplar arasında bir fikir birliği olmamasında yatmaktadır. Türkiye’de toplum, üyeliğe sembolik önem vermektedir ve Batılı, modern, ekonomik olarak gelişmiş, medeni vs. gibi pozitif algılanan kavramlarla Avrupa Birliği bir arada değerlendirilmektedir. Ancak, adaylıkları süresince 1970’li yıllarda Güney Avrupa ve 1990’lı yıllarda Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde üyelik ayrıca demokrasinin garantisi olarak görülmüştür. Özellikle eski Doğu Bloğu ülkelerinde AB, liberal ekonominin ve Rusya’ya



karşı ulusal güvenliğin de en önemli güvencesi olmuştur. Türkiye’de demokrasiye ve liberal ekonomik sisteme geçiş, adaylıktan daha önce olduğu için bu kavramlar ve AB arasında özel bir bağlantı kurulmamaktadır. Aksine, AB’nin Kopenhag kriterleri çerçevesinde öne sürdüğü demokratik koşullardan bazıları ve özellikle azınlık haklarının tanınması, TSK’nın siyasi rolünün azaltılması veya terörle mücadele yasasının değiştirilmesi gibi reformlar, bazı gruplar tarafından devlet güvenliğini tehdit eder nitelikte görülmektedir. Avrupa Birliği üye ülkelerinin asıl amaçlarının Türkiye’yi bölmek ve içten çökertmek olduğu düşüncesi sol ve sağ görüşteki bazı partiler arasında dolaylı veya açık olarak dile getirilmektedir.

Böyle bir algıda, AB üye devletlerinden Fransa, Avusturya, Kıbrıs Rum Kesimi gibi bazılarının Türkiye’nin tam üyeliğine şüphe ile yaklaşması ve Almanya başbakanı Angela Merkel veya Fransa cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy gibi çeşitli politikacıların Türkiye’yle imtiyazlı ortaklık gibi seçenekleri dile getirmesi bir rol oynamaktadır. AB üye ülkelerinde Türkiye’nin üyeliğine karşı çıkışlar arttıkça, Türkiye’de de AB’nin samimiyetine olan güven ve üyeliğe destek azalmaktadır.

Örneğin, 2008’in ikinci yarısında yapılan ankete göre Türkiye’nin Avrupa Birliği üyeliğinin iyi bir şey olacağı görüşü kamuoyunun %42 gibi bir kesimi tarafından düşünülmektedir. Aynı soru 2004 yılında sorulduğunda kamuoyunun %71 gibi yüksek bir çoğunluğu olumlu görüş bildirmiştir (Eurobarometre, 2008: 20). Bu sonuçlar Türkiye’de AB üyeliğine karşı pozitif fikirlerin düştüğü şeklinde yorumlanabilir. Benzer bir şekilde AB kurumlarına olan güven de oldukça düşüktür. Güz 2008 döneminde ankete katılanlar arasında AB kurumlarına olan güvensizlik %42-43 civarında, güven duyma eğilimi ise sadece %18-20 arasında çıkmıştır (Eurobarometre, 2008: 27). Kıyaslamak gerekirse, 2003 yılında yapılan ankete göre, AB Komisyonu ve Parlamentosu’na, aday ülkelerdeki kamuoyunun duyduğu güven sırasıyla Polonya’da %47-51, Çek Cumhuriyeti’nde %35-47, Macaristan’da %55-66, Romanya’da %55-65, Bulgaristan’da %46-58, Slovakya’da %53-65 çıkmıştır. Aynı yıl Türkiye’de AB Komisyonu’na güven %32, Parlamento’ya güven %41 olmuştur. Bu sonuçlar aday ülkeler arasında en düşük olanlarıdır (Eurobarometer, 2004: 178-9).

Türkiye’de AB üyeliğine desteğin düşmesi ve güven eksikliği, bazı siyasi çevrelerin yapılan demokratik reformları yabancılara verilen ödünler şeklinde yorumlanmalarına olanak sağlamaktadır. Bununla birlikte, Türkiye’de reformların sancılı bir şekilde ilerlemesi, AB üye ülkelerinde Türkiye’nin tam üyeliğine karşı görüşlerin artmasına neden olmaktadır. Kısacası, Türkiye-AB ilişkileri ve bu bağlamda demokratikleşme süreci bir kısır döngü içine girmiştir. AB içinde Türkiye üyeliğine karşı artan şüpheler, Türkiye içinde olumsuz hava esmesine neden olmaktadır ve bu sürecin sonucunda Türkiye, Kopenhag kriterlerini yerine getirme, demokratikleşme ve üye olma konusunda diğer aday ülkelere kıyasla daha yavaş ilerlemektedir.

### **Sonuç:**

Geçmişten günümüze Avrupa Birliği demokratikleşme konusuna özellikle önem vermiştir. 1970’lerin sonunda ve 1980’lerin başında aday olan Güney Avrupa ülkelerinde ve 1990’lardan 2000’li yıllara kadar Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde demokratik konsolidasyon sürecine Avrupa Birliği katkıda bulunmuştur. Ancak benzer bir süreç Türkiye’de nispeten daha az ve Orta Doğu ve Kafkaslardaki komşu ülkelerde neredeyse hiç gözlemlenmemektedir. Bu farkı açıklayan birinci neden aday ülkeler üzerinde *baskı* ve yaptırımların çok daha etkili olmasıdır. Demokratik koşullar gerçekleşmediği sürece bu ülkeler AB üyesi olamayacaklarını bilmektedirler. Özellikle kader birliği yaptıkları diğer Güney veya Orta/Doğu Avrupa ülkelerinin aynı sürede adaylık yolunda hızla ilerliyor olmaları, her ülkede bir bulaşma etkisi ve soyutlanma korkusu doğurmuştur. Adaylığı söz konusu olmayan komşu ülkelerde ve AB içerisinde üyeliğine karşı birçok sesin yükseldiği Türkiye’de benzer bir yaptırımdan söz etmek mümkün değildir.

Ayrıca Güney, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin üyeliği konusuna AB daha sıcak yaklaşmış, sivil toplum kuruluşları, siyasi partiler, ticari ve finans kuruluşları arasında *bağların* daha hızla kurulmasına ve geliştirilmesine olanak sağlamıştır. Reformları gerçekleştirmenin ödülü AB üyeliği olduğu için özellikle ekonomik sıkıntılara, daha iyi yaşam koşulları beklentisiyle toplumlar razı olmuşlardır. Fakat benzer bir etkiye komşu ülkelerde rastlanmamaktadır. Türkiye’de ise AB üyeliği ufukta gözükmedikçe yapılan reformlar çeşitli kesimler tarafından devletin bütünlüğüne ve güvenliğine tehdit

olarak algılanmaktadır. Kısacası, AB'nin demokratikleşmeye etkisi reformları yaptığı sürece üye olmasına kesin gözüyle bakılan aday ülkelerde daha fazla olmuştur.

Son olarak üstünde durulması gereken nokta, Güney, Orta ve Doğu Avrupa toplumlarının kendi içinde demokratikleşme hareketinin zaten diğer ülkelere nazaran daha kuvvetli olmasıdır. Başka bir deyişle, demokratikleşme konusunda siyasi grupların hemfikir olduğu ülkelerde Avrupa Birliği sürece bir ivme kazandırarak daha etkili olmuştur. Ancak, demokratik konsolidasyon sürecinde sorunlar yaşayan Türkiye'de ve demokrasi sürecini daha henüz tamamlamamış bazı komşu ülkelerde Avrupa Birliği aynı etkiyi göstermemektedir. Türkiye ve komşu ülkelerde benzer bir fikir birliği doğar ve AB üyeliği veya Birliğin sağlayabileceği ekonomik ve siyasi katkılar kesinleşirse, bu toplumlarda da AB'nin demokratikleşmeye etkisi artabilir.

### **Kaynakça**

Beethem, D. (2005) *Democracy: A Beginner's Guide*, Oxford: One World Publications.

'Eurobarometer 2003.4 Public Opinion in the Candidate Countries' (2004) *European Commission Public Opinion* [Online], [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/cceb/2003/cceb2003.4\\_full\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/cceb/2003/cceb2003.4_full_report.pdf) [29 Temmuz 2010].

'Eurobarometre 70 Avrupa Birliği'nde Kamuoyu, Ulusal Rapor Türkiye' (2008) *European Commission Public Opinion* [Online], [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb70/eb70\\_tr\\_nat.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_tr_nat.pdf) [29 Temmuz 2010].

Gunther, R., Puhle, H. J. ve Diamandouros, N. (1995) 'Introduction', Gunther, R., Puhle, H. J. ve Diamandouros, N. (der.), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective* içinde, Baltimore ve Londra: John Hopkins University Press.

Levitsky, S. ve Way, L. (2005) 'International Linkages and Democratization', *Journal of Democracy*, Cilt 16, Sayı 3, Temmuz, s. 20-34.

Schmitter, P. C. ve Karl, T. L. (1996) 'What Democracy Is...and Is Not', Diamond L. ve Platter, M. (der.), *The Global Resurgence of Democracy* içinde, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Schneider, C. ve Schmitter, P. (2004) 'Liberalization, Transition and Consolidation: Measuring the Components of Democratization', *Democratization*, Cilt 11, Sayı 5, Aralık, s. 59-90.

### 3.4 Sivil Toplum ve Avrupa Kamusal Alanı

*Ali Alper Akyüz ve Yiğit Aksakoğlu*

**Anahtar Sözcükler:** sivil toplum, kamusal alan, STK, katılım, sivil diyalog, toplumsal cinsiyet, ayrımcılık, iktidar.

#### I. Sivil toplum ve kamusal alan: ne demek?

Son zamanların popüler kavramlarından birisi sivil toplum; ancak bu kavramı herkes her zaman aynı anlamda kullanmıyor. Bazıları bireyleri arasında demokratik ve medeni ilişkilerin kurulu olduğu iyi veya ideal bir toplum biçimini kast ederken bazıları örgütlülük düzeyi yüksek olan bir toplumu, ve hemen herkes de bir şekilde toplumu oluşturan bireylerin ve örgütlenmelerin birbiriyle iletişim kurduğu bir açık alandan söz ediyor. Bazıları devlet gibi iktidar ve resmi otorite alanları ile kişilerin özel alanlarının ve hatta ekonomik ilişkilerin gerçekleştiği alanın dışında kalan kamusal iletişim ve etkileşim ortamını 'sivil toplum' olarak adlandırırken başkaları bu görüşe karşı çıkıyor ve bu kadar net ayrımların yapılamayacağını, sonuçta sözü geçen etkileşim ve iletişimin diğer alanlarda belirlenmiş ekonomik ve kimliğe ve toplumsal cinsiyete dayalı iktidar ve eşitsizlik ilişkilerinden bağımsız olamayacağını belirtiyor. Her halukarda sivil toplum devletin ya da siyasi iktidarların doğrudan müdahalesinin en az olması istenen, toplumun kendi ifade ve örgütlenmesini gerçekleştirdiği bir alan olarak karşımıza çıkıyor.

Bu duruma karşın sivil toplum, ancak referans bir devlet veya resmi yönetim sisteminin ve ona kayıtlı bireyler olarak yurttaşların varlığı ile vücut buluyor; başka bir deyimle sivil toplum dediğimiz etkileşim alanını oluşturan ve bu alanın içinde geliştirdikleri iletişim ve eylem biçimleriyle alanı da şekillendiren öğeler bizleriz, yani yurttaşlar. Bu yönetim sistemi ve yurttaşlık biçimi ulusal sınırlar ile belirlendiği ölçüde sivil toplum da daha çok bu ulusal sınırlar ile tanımlanıyor.

Ancak sivil toplumun ulusal sınırlar çerçevesi içinde tanımlanması durumu göçler, internet ve uydu yayıncılığı yoluyla iletişim ve bir yandan sorunların da küreselleşmesinin etkisiyle artık aşınmış durumda. Dolayısıyla bir yandan 'küresel sivil toplum', bir yandan da Avrupa bütünleşmesi süreciyle birlikte bir Avrupa sivil toplumundan (ve kamusal alanından) söz edilir hale geldi. Peki gerektirdiği ortak iletişim dili, referans kamu otoritesi ve yönetim sistemi ve içindeki farklı ülkelerdeki örgütlenme düzeyi ve kültür farklılıklarını düşününce böyle bir Avrupa sivil toplumu bir gerçeklik mi? Ya da önünde hangi zorluklar ve güçlükler var?

**Tartışma:** Sivil toplum içinde kendi yerinizi ve rolünüzü nasıl görüyorsunuz? Sizce Türkiye özelinde yukarıdaki tanımlardan hangisi daha geçerlidir?

## II. Avrupa sivil toplumu ve Avrupa kamusal alanı

Sivil toplum denilen olgu içinde kendiliğinden çoğullukları barındırır; yani içinde etkin halde bulunan kişi ve gruplar birbirlerinden çeşitli açılardan farklıdır. Bu farklılıklar siyasi görüşler, benimsenen değerler, kültür, etnik köken, din, cinsiyet ve cinsel yönelime bağlı olabilir, gerçek bir iletişim için farklılıkların olması doğaldır ve iletişim de şiddet içermeyen görüş çatışmalarından doğar. Bir çeşitlilik ve ilişkiler bütünü olarak sivil toplum karmaşık ve aynı zamanda dinamik bir olgudur.

Çeşitlilik ve çoğulluk aynı zamanda Avrupa toplumlarının ve bir araya geldiklerinde oluşturdukları kamusal etkileşim alanının da özelliğidir. Ortak dil açısından ise kullanımda İngilizce ve Fransızca öne çıkmaktadır. AB üyesi devletlerin resmi dilleri AB kurumlarının da resmi dilidir ve kurumlarda görüşmelere katılan herkesin yararlanabildiği sürekli profesyonel tercüme hizmetleri verilmektedir. Son olarak AB kurumları ve karar mekanizmaları tarafından farklı politika alanlarında alınan kararlar bütün AB ülkeleri ve yurttaşları için (farklı derecelerde de olsa) bağlayıcı olduğundan bir referans kamu otoritesi olarak görülebilir. Bu nedenlerle oluşumunu sürdürmekte olan bir Avrupa sivil toplumundan söz edilebilir. Bu kamusal alan ve sivil toplum basitçe sınırlarının genişlemesi ya da bir terfi anlamına gelmez; daha çok paralelde işleyen ve ulusal ve yerel düzeylerle ilişki içinde olan ek bir düzeyden söz etmek daha doğru olacaktır.

Bunun en önemli nedenlerinden birisi AB sürecinin yukarıdan aşağıya işleyen bir süreç olmasıdır; dolayısıyla bu süreci kendisine referans olarak alan sivil toplum örgütlenmeleri de benzer bir yolu izlemektedir. AB yurttaşları arasında kurumların güvenilirliği düzeyinde AB kurumları partiler ve politikaçılardan sonra en az güvenilir konumdadır; BM gibi dünya çapında bir kurumun bile AB'den daha güvenilir olduğu görülmektedir. Yurttaşların bağlılık duyma sırası ise ülke, belediye ve mahalleden başlamakta, dünya ve Avrupa en sonda gelmektedir. Buna paralel olarak yurttaşların AB hakkındaki bilgi düzeyinin de çok düşük olduğu görülmektedir. Kurumların yerelden ulusala ve Avrupa düzeyine doğru gidildikçe yurttaş mesafesinin artması ve bir güven ve meşruiyet eksikliğinin ortaya çıkması beklenebilir bir sonuçtur. Ek olarak AB kurumlarında görev yapan karar vericilerin Avrupa Parlamentosu üyeleri dışında seçimle gelmemesi anlamında 'demokratik açık' da bu güvensizliğe katkıda bulunur. Bu nedenle AB'nin sivil topluma yaklaşımını belirleyen hedef "yurttaş Birliğe daha da yakınlaştırmak" sloganıyla ifade edilir.

### **III. STK'lar ve Avrupa Birliği kurumları: katılım ve danışma mekanizmaları ve lobicilik**

AB kurumları giderek artan ölçüde sivil toplum katılımına vurgu yapmaktalar. Bunun nedenlerinden birisi daha önce değindiğimiz gibi Avrupa yurttaşlarının AB'ye ilgilerini yitirmeleri ve tepkili olması, bir diğeri ise birbiriyle giderek daha fazla ilişki içinde olan Avrupa toplumları arasında bir bağ oluşturma çabalarıdır. Son olarak **yönetişim** ilkelerinin Avrupa düzeyinde artan karmaşıklıkta sorunlara çözüm bulmakta daha etkili olacağı düşünülmektedir. Avrupa düzeyindeki haklar ve değerler temelli STK'lar da bu süreçte önemli paydaşlar olarak görülürler. Katılımları sonucunda politik sürece ek katkılarda bulunurlar ve yönetimin **yerindenliği** [subsidiarity] ilkesinin altını doldururlar. Bu ilke sorunların çözümü ve politikaların tasarımının mümkün olan en alt düzeyde, konuyla en doğrudan ilgili olanların uzmanlığının gözönünde tutularak gerçekleştirilmesi olarak tanımlanabilir.

AB düzeyinde sivil diyalogun gelişiminde son yıllarda benimsenen bir çok önemli karar bulunmaktadır. Avrupa Birliği kurumları politika süreçlerine STK'lar ve diğer çıkar gruplarının katılımında diğer ulusal ve uluslararası

kurumların tersine daha “yumuşak” bir yaklaşım göstermiş ve formal, zorunlu ve onaya tabi bir sistem geliştirmemiştir. Ancak Avrupa Parlamentosu ve AB Komisyonunda düzenli olarak lobi faaliyetlerinde bulunan kuruluşlar için bir kayıt ve şeffaflık sistemi bulunmaktadır.

#### IV. STK Katılım mekanizmaları

STK’lar daha demokratik ve hesap verebilir bir AB’nin oluşumunda kilit bir rol oynamaktadır. STK’ların ve yurttaşların (ve bazı durumlarda yurttaş olmayanların da) AB kararlarına daha doğrudan katılım olanakları zaman içinde giderek artmıştır. Şu anda görülen bazı katılım araçları aşağıdadır.

Bir çok konuda AB Komisyonu yeni bir taslak hazırlarken **açık bir danışma sürecini** internet üzerinden her isteyen bireysel ya da kuruluş olarak katkı verebileceği şekilde başlatır. Bu danışma süreci zorunlu değildir.

İşçi ve işverenler gibi sosyal taraflara bazı STK’ların da eklenmesiyle oluşturulan **Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi**’nin yarı resmi bir niteliği vardır. Aslen danışma niteliğinde olan ve her karar sırasında danışılması zorunlu olan bir AB kurumu olarak yapılan komite, işveren ve işçi örgütleriyle özel alanlarda çalışan STK’ların oluşturduğu bir kurum olması açısından ilginçtir. Ancak komite üyeleri sivil toplumun kendisi tarafından değil, ulusal hükümetler tarafından belirlenir. Bu nedenle Komite’nin “sivil toplumla AB kurumları arasında bir köprü olma” iddiası tartışmalıdır.

Avrupa Parlamentosu içindeki İstihdam ve Sosyal İşler, Çevre veya İnsan Hakları gibi uzmanlık komiteleri ve AB Komisyonunun ilgili genel müdürlükleri Avrupa STK platformlarıyla ve STK temsilcileriyle **düzenli toplantılarda** bir araya gelmektedir. Avrupa Parlamentosunun çeşitli komiteleri ayrıca yasama sürecinde ilgili STK’lardan davetlilerle birlikte özel konularda ‘**dinleme toplantıları**’ düzenleyebilirler. Bu STK’lara bu alandaki politikaları etkileme ve sürekli bilgi akışını sağlama olanağı vermektedir.

Başka bir katılım mekanizması biçimi **Çok-Paydaşlı Forum** adını taşımakta ve ilgili olabilecek bütün paydaşları bir araya getirmeyi amaçlamaktadır. Bir örneği 2001 yılında oluşturulan Avrupa Sağlık Forumudur ve sağlık profesyonellerinden hasta gruplarına ve STK’lara kadar geniş bir katılımcı grubunu bir araya getirir. Başka bir örneği ise Kurumsal Sosyal Sorumluluk



Çok-Paydaşlı Forumudur. Daha çok ilgili alanda ‘makro-politikalar’, yani genel politika hedef ve stratejileri üzerine tartışılan bir danışma alanı oluşturur.

Avrupa Komisyonu ve Parlamentosu sık sık özel bir konu hakkında bir defaya mahsus olmak üzere veya yıllık bazda haftalık etkinlikler dizisi düzenleyebilirler ve bu hafta kapsamında STK’ları konuşmacı olarak davet edebilir ya da olanaklarını STK’ların kullanımına açabilirler. Buna örnek olarak çevreyle ilgili olarak her sene yapılan ‘Yeşil Hafta’ [Green Week] gösterilebilir.

Komisyon tarafından özel konularda bağımsız dış uzmanlara yaptırılan çeşitli **araştırmalar** sırasında konuyla ilgili STK’ların temsilcileriyle de görüşmeler yapılarak görüşleri dahil edilmeye çalışılır. Uzmanın seçtiği ve/veya Komisyonun uzmanı yönlendirdiği STK’larla sınırlı kaldığı için gerçek bir katılım pratiği oluşturmadığı yolunda eleştiriler dile getirilmektedir.

Önce Avrupa Temel Haklar Şartının, daha sonra ise Avrupa Anayasasının oluşturulması için düzenlenen **Konvansiyonlarda** STK katılımına önem verilmiş ve hem sanal ortam, hem de resmi toplantılarla paralel olarak aynı binada düzenlenen toplantılar yoluyla katılım sağlanmaya çalışılmış, forumları da içeren Futurum başlıklı bir web sayfası açılmış ve resmi STK dinleme toplantısı Haziran 2002’de yapılmıştır. Özellikle Avrupa STK’ları sürecin tamamında yoğun katılım göstermişlerdir.

Çeşitli politikaların uygulanmasında ise **STK’ların gözetim ve denetim rolleri** tanınmıştır. Buna bir örnek Su Çerçeve Yönergesinin ulusal düzeyde uygulanmasını izleyen Danışma Komitelerine STK’ların katılımının zorunlu tutulmuş olmasıdır.

Sivil diyalogun özellikle AB’nin düzenleyicilik yetkilerinin ağırlıkta olduğu alanlarda daha gelişmiş olduğu söylenebilir. Buna son yıllarda sosyal politikalar, istihdam, gençlik ve yaşamboyu öğrenme alanlarında geliştirilen **Açık Koordinasyon Yöntemi** gibi bağlayıcı olmayan politika araçları da dahildir. AB etkinliklerinin fonlar ve programlarla sınırlı kaldığı alanlarda ise diyalog daha sınırlı düzeyde kalmaktadır

Son olarak 2012 Mayıs tarihinden itibaren yürürlüğe giren **Avrupa Yurttaşlar İnisiyatifi** mekanizması çerçevesinde en az 7 farklı ülkeden en çok bir yıl içinde bir milyon imzaya ulaşan yasama talepleri dikkate alınmalı ve Komisyon tarafından bir raporla yasama sürecinin başlatılıp başlatılmamasına karar verilmelidir. 2012 Temmuz ayı itibarıyla imza toplama sürecinde



olan kampanyalara örnek olarak Avrupa çapında hayvan deneylerinin yasaklanması, su hakkının bir insan hakları olarak tescil edilmesi ve her Avrupalının kaliteli bir eğitimden yararlanma hakkının tanınması bulunmaktadır. Bu kampanyaları başlatmak için en az 7 farklı ülkeden üye barındıran yurtaş komiteleri oluşturulması ve sürecin başladığının AB Komisyonuna tescil ettirilmesi gerekmektedir.

### **ÖRNEK - Avrupa'nın Geleceği için bir Konvansiyon**

Avrupa çapında konvansiyon olarak bilinen çalışma biçimi ilk olarak Avrupa Temel Haklar Şartının oluşturulması sürecinde denendi ve oldukça başarılı oldu. Avrupa Anayasası taslağını oluşturmak için de bir Konvansiyon toplanmasına ve bunu bir hükümetlerarası konferansın izlemesine karar verildi ve süreç aslen Nice Anlaşmasının imzalanmasıyla devreye girdi. Şubat 2002 – Temmuz 2003 arasında ayda en az bir kere (ve çoğunlukla daha sık) toplanan genel kurullar yoluyla çalışan Konvansiyon'un üyeleri üye ve aday ülkelerden birer hükümet, ikişer de parlamento temsilcisiydi. Paralelde ise STK'lar ve Gençlik Konvansiyonu yürütüldü. STK'ların katılım için kendilerini toplantıların yürütüldüğü Avrupa Parlamentosuna akkredite ettirmeleri gerekiyordu. Gençlik konvansiyonu temsilcilerinin belirlenmesinin resmi konvansiyon katılımcılarına bırakılması ise Avrupa Gençlik Forumunda temsil edilen Avrupa çapındaki gençlik örgütlerinin ve birçok ülkede kurulu olan Ulusal Gençlik Konseylerinin tepkisine yol açtı. Bu paralel konvansiyonlar da Konvansiyon genel kuruluyla aynı günlerde ve aynı bina içinde yürütülerek paralel ilerleyen toplantıların katılımcılarının birbirleriyle informal görüşmeler de yapabilmesi amaçlandı, dolayısıyla resmi konvansiyona sunulan bir öneri anında tepkilerle karşılaşabiliyor ve buna göre yeniden şekillenebiliyordu.

Paralel konvansiyon dışında “yurtaşların” katılımı için öngörülen mekanizmalar çoğunlukla internet merkezli oldu ve belgeler ve değişiklik önerileriyle birlikte tutanaklar ve gündemlerin web üzerinden yayımlanması dışında web forumu ve halen işlevini sürdüren futurum sitesi yoluyla görüşler alındı; iletilen görüşlerin ne kadarının anayasa taslağına yansıtıldığı bilinmiyor.

Oluşan taslak bundan sonra bir Hükümetlerarası Konferansın tartışma konusu oldu ve özüne ve dört bölümlü yapısına dokunulmamasına karşın

ülkelerin AB içindeki ağırlıkları ve oy hakları üzerinden bir yıla yakın bir tartışma sonucunda Haziran 2004'teki Avrupa Zirvesinde ortaya çıkan kriz durumları son anda aşılıp imzalandı. Avrupa Anayasasının yürürlüğe girmesi ise imzalayan bütün üye ülkelerin mecliste veya referandumlarda onaylanması sonrasında 2007 yılı başında olacaktı. Ancak Fransa ve Hollanda referandumlarından hayır çıkması nedeniyle Anayasa yürürlüğe giremedi. Oluşan taslak ise 'Avrupa Anayasası' başlığı çıkartılarak ve tepkilere göre yeni bir süreçte değişiklikler yapılarak en son Lizbon Antlaşması haline geldi ve yürürlüğe girdi.

## V. Avrupa STK'ları ve STK platformları

1950'lerde AET'nin oluşumuyla birlikte ilk Avrupa STK'ları oluşsa da yaygınlaşması 1992'deki Maastricht Antlaşması sonucu bir "politik birlik" oluşumunun teyit edilmesiyle yakından bağlantılıdır. Son yıllarda bir çok STK kendisini Avrupa ağları olarak kurmuş ve Avrupa politik süreçlerine yurttaş perspektifinden yön vermeye çalışmaktadırlar.

**Avrupa STK'ları** çeşitli konularda Avrupa düzeyinde örgütlenen ve yerel üyeliğe açık federasyonlardır. Yerel birimleri genellikle Avrupa düzeyindeki ismi benimserler. (ör. AEGEE, Jeunes Europeén Federalistes). **Avrupa STK Platformları** ise özel konularda yerelde kurulu farklı STK'ların ya da ulusal sivil ağların bir araya gelerek oluşturdukları platformları ifade eder. Ayrıca aynı alanda çalışan farklı Avrupa STK'larının ve şemsiye örgütlerin (ör. Avrupa Gençlik Forumu [European Youth Forum], Avrupa Kadın Lobisi [European Women's Lobby], Yeşil10 [Green10], Avrupa Afet ve Kalkınma STK'ları Konfederasyonu [CONCORD], Sosyal Platform), ya da farklı alanlarda çalışan Avrupa ve ulusal platformların biraraya gelerek oluşturdukları platformlar da bulunmaktadır. Platformlar yalnız politika süreçlerine katılımda daha etkin ve etkili olmak için değil, aynı zamanda Avrupa düzeyinde ortak etkinliklerin de oluşumuna zemin hazırlayan ve çok-boyutlu ilişkilere olanak sağlayan ortamlardır.

Dünya çapında örgütlenmiş çeşitli STK'lar Avrupa politikalarında etkin olabilmek amacıyla Brüksel'de temsilci bulundurmakta veya ofis açmaktadırlar. Bazı büyük ulusal STK'lar da Brüksel'de ofis açma ya da temsilci bulundurma yoluna gitmektedirler. STK tanımına girmemekle birlikte

çeşitli bölgesel ve yerel yönetimler ile ulusal siyasi partilerin de Brüksel’de ofis açma gereği duydukları biliniyor. Türkiye’den yıllardır var olan TÜ-SİAD, İktisadi Kalkınma Vakfı, TESK ve DİSK temsilciliklerine ek olarak çeşitli STK’lar üye oldukları Avrupa platformları aracılığıyla çeşitli etkinlikler düzenlemektedir.

### ÖRNEKLER



**AB Sivil Toplum İletişim Grubu [Civil Society Contact Group]:** Yukarıda değinilen platformların platformu niteliğindeki oluşum AB kurumlarına yurttaşların ve her düzeyden STK’nın katılımını kolaylaştırmak amacıyla politika geliştirme, eğitim materyalleri hazırlama ve lobi yapma gibi faaliyetlerde bulunmaktadır (<http://www.act4europe.org>).



**Lobi Şeffaflığı ve Etik Düzenlemesi İttifakı [The Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation - ALTER-EU]:** Avrupa kurumlarına yönelik lobicilikte şeffaflık ve hesap verebilirliği gözetmeye çalışan ve 160 kadar STK, sendika, akademik grup ve halkla ilişkiler şirketinin oluşturduğu bir ağıdır (<http://www.alter-eu.org>).



**Avrupa Gençlik Forumu [European Youth Forum]:** *Avrupa Gençlik Forumu, farklı ülkelerdeki ulusal gençlik konseylerinin ve Avrupa gençlik örgütlerinin bir şemsiye örgütüdür. Avrupa çapında gençlik politikalarıyla ilgili temsil iddiası olan bir örgüttür (<http://www.youthforum.org>).*



**Avrupa Engellilik Forumu [European Disability Forum]:** *Avrupa'da 50 milyondan fazla engelli bireyi temsil eden bir şemsiye kuruluştur. AB düzeyinde engelli bireylerin politika geliştirme ve uygulama konularına etkin bir biçimde katılımı yolu ile temel haklar ve insan haklarına tam erişimlerini garanti altına almaktır (<http://www.edf-feph.org>).*



**Avrupa Çevre Ofisi [European Environmental Bureau]:** AB üye, aday ve komşu ülkelerinden, aday ülkelerin büyük bir çoğunluğundan ve Avrupa Topluluğu'nun birkaç komşu ülkesinden 140'tan fazla çevre örgütün üye olduğu bir federasyon yapısıdır. EEB üyeleri, yerel gruplardan ulusal STK'lara,

Avrupa ve uluslararası ölçekte faaliyet gösteren örgütlere dek çeşitlilik göstermektedir (<http://www.eeb.org>).



**Avrupa Kadın Lobisi (European Women's Lobby):** AB'deki kadın kuruluşlarının en büyük şemsiye örgütüdür. 1990 yılında kurulmuştur. Avrupa çapında etkinlik gösteren 20 örgüte ek olarak 27 AB üyesi ülkeden ve Türkiye dahil 3 aday ülkeden toplam 2000'i aşkın üye kuruluşları vardır. (<http://www.womenlobby.org>)



**Avrupa Yoksulluk Karşıtı Ağı (European Anti-Poverty Network):** 30 ülkede gönüllü kuruluşların ve taban örgütlenmelerinin oluşturduğu ulusal ağlar ve 23 Avrupa örgütünün katıldığı bağımsız bir ağıdır. (<http://www.eapn.eu>)

Avrupa düzeyinde yurttaş katılımı ve örgütlenmenin önündeki 3 ana zorluk (Civil Society Contact Group, 2006):

1) Brüksel'in ötesine geçme: AB kurumlarının toplandığı ana merkez olan Brüksel kenti, bu kurumların kararlarını etkilemek isteyen sivil toplum örgütlenmelerinin düzenlediği bir çok etkinliğe sahne olur. Ancak bu etkinliklerin etkisi ve kurumlarla kurulan diyaloglarda alınan mesajların ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde ilgili kuruluş ve yurttaşlara geri iletilmesinde genelde sorunlar ortaya çıkmaktadır.

2) Görüşmeleri sonuçlara dönüştürme: AB kurumlarının demokratik açığı aynı zamanda siyaseten açık hesap verebilirlik mekanizmalarının olmaması

anlamına gelir. Kurumlar arasındaki görüş ayrılıkları da hesaba katılınca katılım ve diyalogun gerçek sonuçlara yansımaları zorlaşmaktadır.

3) Kamusal ve özel çıkarlar arasında denge gözetme: Resmi ve resmi olmayan danışma süreçlerinde iş çevrelerinin profesyonel lobicileri çok etkinken bazen bu çevrelerle görüş ve çıkarları çatışan diğer kesimlerin bu süreçlere erişimi çok daha zordur.

4) Avrupa düzeyindeki dışındaki STK'lar ise şu anda çok 'ulusal' referanslarla aktiviteler yapıyorlar.

5) Avrupa düzeyinde ise ana rolleri kapıları tutmuş olan profesyonel elitler oynuyor; etkin bir çalışma yürütülmesi için gereken yabancı dil ve uzmanlık gereksinimi nedeniyle STK'lar Avrupa düzeyinde sıradan yurttaşlar için bir "demokrasi okulu" görevi görmüyor.

## VI. Sivil diyalog

Avrupa bütünleşmesi sürecinde en az kurumlarla yurttaş örgütlenmeleri arasındaki dikey ilişki kadar yurttaşlar ve örgütlenmeleri arasındaki yatay iletişim ve işbirlikleri de önemli rol oynar. Bu anlamıyla sivil diyalog gerek sıradan yurttaş kimlikleriyle, gerekse de mesleki kimlikleriyle akranlar arasında değişimler, ortak kampanyalar ve görüş alışverişi gibi farklı formlar almaktadır. STK'lar bu amaçlarla kendilerini gerek kolaylaştırıcı ve kurumsal ve örgütsel platform olarak kullanırlar, gerekse de Avrupa'daki farklı toplumların pratikleri hakkında bilgi yaygınlaştırıcı olarak devreye girerler.

Bu diyalog daha önce Erasmus ve Gençlik programlarında gördüğümüz gibi AB bütçesinden sağlanan olanaklar tarafından da desteklenir. Bu programların "Yurttaşlar için Avrupa" örneğinde olduğu gibi yetişkinler için düzenlenmiş olanları da vardır. Bu tür programların ve değişimlerin üç ayağı seyahat, değişim ve karşılıklı öğrenme olsa da katılımın orta sınıflarla ve eğitimlilerle sınırlı kaldığı ve yoksul kesimlere ulaşmadığı, çoktan bütünleşmeye yatkın olanlara hitap ettiği eleştirileri bulunmaktadır (Anheier, 2011) Bunun paralelinde AB sürecine ve politikalarına destek de daha eğitimli ve elit kesimlerde artmaktadır.

Buna rağmen, örneğin Avrupa Sosyal Platformu (European Social Platform), Avrupa çapında çalışan 46 ağın biraraya gelmesiyle oluşmuştur. Kampanyalar aracılığıyla AB politikalarının, etkilediği insanların katılımıyla,

temel haklara saygı göstererek, dayanışmayı teşvik ederek ve hayatları iyileştirerek gerçekleşmesini sağlamaya çalışırlar. Bu bağlamda Sosyal Platform 2008 yılında Avrupa Komisyonu'nun Doğum İzni Yönergesi'ne ek olarak doğum iznine ayrılan kadınların en az 20 hafta boyunca (Komisyon'un önerisinden iki hafta daha uzun) tam maaş almalarının garanti edilmesini ve çalışma saatleri, işten çıkarma ve işe dönüşle ilgili olarak yasal korunmanın güçlendirilmesini talep etmiştir.

Avrupa Sosyal Platformu ve bunun gibi bir çok başka ağ örgütü Avrupa Komisyonu'nun Yurttaşlar için Avrupa (Europe for Citizens) başlıklı programıyla da fonlanmaktadır. Program etkin Avrupa yurttaşlığını geliştirmek üzere yürütülmektedir. Bu program kapsamında 2010 yılında Roman gençlerin yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadelesi, AB'ye yurttaşların entegrasyonu, yeşil bir Avrupa oluşturmak, yeni yol güvenliği kuralları oluşturmak ve engelli hakları gibi farklı alanlarda AB'ye üye, aday üye ve özel statüsü olan bir çok ülkeden projeler gerçekleştirilmiştir.

Çevre alanında ise Hayat + (Life +) programı 1992 yılından beri AB'nin çevre politikaları ve yasama süreçlerimim uygulanması, güncellenmesi ve geliştirilmesine katkıda bulunulması amacıyla yürütülmektedir.

Hayat + programı altında doğa ve biyoçeşitlilik, çevre politikası ve yönetim ve bilgi ve iletişim alt başlıklarında projelere destek verilmektedir. Bu alanlarda ise kuşlar ve habitat yönergesiyle ilgili olarak iyi uygulama ve pilot projeler, AB'nin çevre hedefleriyle ilgili yenilikçi projeler, farkındalık artırıcı kampanyalar ve orman yangını önlemede çalışanlara yönelik eğitimler, AB'nin orman ve çevresel etkileşimle ilgili olarak hedeflerine uygun geniş tabanlı, uyumlu, kapsamlı ve uzun dönemli izlenmesi ile ilgili projeler desteklenmektedir.

Bu alanda iklim değişikliği ile ilgili olarak ulusal bir strateji hazırlanması, atık plastiği sifıra indirmek için devlet-özel sektör işbirliği, kamu aydınlatmasının iyileştirilmesi ve ışık kirliliğinin azaltılması gibi çok çeşitli projeler desteklenmiştir.

## **VII. Genişleme ve AB uyumunda sivil toplum**

Son olarak bir aday ülke olarak Türkiye sivil toplumuna dönelim. Şaşırtıcı gelebilir, ancak yukarıda sıralanan bir çok katılım olanağından ve

Avrupa çapındaki platformlardan bir aday ülke olarak Türkiye'den yurttaşlar ve STK'lar da yararlanabilir ve düşük düzeyde olsa da yararlanmakta olanlar da vardır. Dahası Avrupa ile gerçek bütünleşme ancak özellikle gençler ve gençlerin örgütlenmeleri tarafından bu katılımın artması ve derinleşmesinden geçmektedir.

Bunun ötesinde uzun bir uyum süreci olan müzakere sürecinde STK'lara farklı roller de düşmektedir. Müzakere sürecinde ülke içinde farklı çıkarlar arasında çatışmalar olmaktadır ve bu çatışmalar sırasında tematik uzmanlık alanlarında izleme ve baskı grubu olma ve yurttaşlar arasında süreç hakkında eleştirel bilgiyi dolaşıma sokma görevi STK'lara düşer. Bunun da ötesinde AB ülkeleri yurttaşları ve kendi akranları ile yatay sivil diyaloga girmek de STK'lar tarafından yerine getirilebilecek görevlerdendir.

Dolayısıyla bilginin yaygınlaşması ve toplumsal iletişimin sağlanmasında ara kurum olarak başka türlü söz sahibi olamayacak yoksun kesimlerin sesini sürece taşıma, kendi durduğu yerden gerek ulusal düzeyde AB sürecine, gerekse de Avrupa düzeyinde politikaların oluşumuna katılım ve toplum içinde tartışma ve diyalog yoluyla bir öğrenme sürecinin tetiklenmesi STK'lara düşen görevlerdir.

Öte yandan Avrupa Komisyonu ve Türkiye Cumhuriyeti arasında devam eden katılım müzakereleri ise üç bölümden oluşmaktadır. Bu bölümlerden ilk ikisi, Türkiye'deki reform sürecinin desteklenmesi ve katılım müzakerelerinin çerçevesinin belirlenmesidir. Üçüncü bölüm ise Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Birliği arasında sivil toplum aracılığıyla siyasi ve kültürel diyalogun geliştirilmesidir. Bu bağlamda karşılıklı bilgi açığını azaltabilmek, karşılıklı anlayışı ve böylece Avrupa Birliği'nin genişlemesiyle ortaya çıkacak fırsat ve zorlukların daha iyi anlaşılmasını sağlamak amacıyla yurttaşlar ve farklı kültürler ile politik ve ekonomik sistemleri yakınlaştırmayı amaçlamaktadır. Bu süreci desteklemek üzere Avrupa Birliği ve Türkiye arasındaki Sivil Toplum Diyalogu'nun Geliştirilmesi adlı programı geliştirilmiştir. Program Avrupa Komisyonu finansmanı ile Türkiye'deki sivil toplum kuruluşları ve Avrupa Birliği'ndeki benzer örgütler arasındaki diyalogu geliştirmeyi, potansiyel faydalanıcıların birbirleriyle ve diğer kuruluşlarla işbirliği yapması için fırsatlar yaratmayı hedeflemektedir. Program kapsamında Türkiye'deki belediyeler, meslek örgütleri, üniversiteler ve gençliğin AB ülkelerindeki muadilleriyle



diyalog kurmalarına imkan sağlanmıştır. 2009 yılının Kasım ayında uygulaması tamamlanan programın birinci kısmında 119 projeye yaklaşık 19,5 Milyon Euro finansman sağlanmıştır.

Programın ikinci kısmı ise 2011 yılında başlamıştır. Bu hibe programının bütçesi ise 5.3 Milyon Avro'dur. Bu çerçevede, Kültür ve Sanat ve Tarım ve Balıkçılık konularında faaliyet gösteren Türkiye ve AB STK'larının ortak projelerine destek sağlanmıştır. Program kapsamında yürütülen küçük ölçekli hibe fırsatları sunan Mikro Hibe Programı aracılığıyla da tüm Türkiye'deki küçük ve yerel düzeydeki Sivil Toplum örgütlerine mali yardım sağlanması amaçlanmaktadır.

Bu program kapsamında İstanbul Bilgi Üniversitesi AB Enstitüsü liderliğinde, Sciences Po-Paris ve İstanbul Anadolu Araştırmaları Enstitüsü ortaklığında INTERACT: Türkiye ve Fransa Arasında Sivil Toplum Diyalogunu Güçlendirmek başlıklı proje yürütülmüştür. Proje iki ülke arasında bilgi ve deneyim kanallarını arttırma hedefiyle tasarlanmıştır. Fransa, Türkiye'nin AB üyelik sürecinde kilit bir ülke olmakla beraber projenin kurgulandığı dönemde bu iki ülke kamuoyunda birbirlerinin sosyal ve siyasal meselelerine yönelik hatırı sayılır bir bilgi eksikliği sergilemekteydi. Rasyonel temellere dayandırılmayan, önyargılı ve sansasyona yönelik bu tip kamusal tartışmalar yerlerine somut verilere dayanan derinlikli bilgi ve deneyimler ikame edilmediği sürece iki ülke arasında sorunlara gebe olmaya devam edecektir. Türkiye ve Fransa arasında bilgiye dayalı diyalog sürecinin güçlendirilmesini hedefleyen INTERACT projesi, bu amaca yönelik olarak akademi ve sivil toplumun çeşitli aktörlerini farklı ortak çalışmalar vesilesiyle bir araya getirmiş, ortak çalışma platformları oluşturmuş, karşılıklı bilgi ve deneyim paylaşımı sağlayarak geleceğe yönelik işbirliklerinin ilk adımlarını atmıştır. Proje 18 ay sürmüştür.

Sivil Toplum Diyalogu gibi Türkiye'ye özel programların yanısıra Türkiye çeşitli Komisyon programlarından da yararlanabilmektedir. Bunlardan biri de Hayat Boyu Öğrenme Programıdır. Türkiye 2004 yılında Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programlarına tam üye olarak katılmıştır. 2007 – 2013 yılları arasında program Hayat Boyu Öğrenme olarak belirlenmiş ve amacı şöyle açıklanmıştır:

*‘Hayatboyu öğrenme yoluyla Topluluğu ileri bir bilgi toplumu haline getirmek, daha çok ve daha iyi iş imkanı yaratmak, sosyal bütünlüğü geliştirmek; çevrenin gelecek kuşaklar için daha iyi korunmasını sağlamak; özellikle de dünyada bir kalite referansına dönüşmelerini temin etmek amacıyla Topluluk içindeki eğitim ve öğretim sistemleri arasında karşılıklı değişim, işbirliği ve hareketliliği güçlendirmek’.*

Hayatboyu öğrenme programının çeşitli alt başlıkları bulunmaktadır. Bunlardan Comenius okul eğitimi ile, Erasmus yüksek öğretim ile, Leonardo da Vinci mesleki eğitim ile ve Grundtvig yetişkin eğitimi ile ilgili proje ve etkinlikleri kapsar.

Örneğin Leonardo da Vinci programı kapsamında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı İzmir İl Müdürlüğü “Aile içi Şiddet Mağdurlarına Daha İyi Hizmet Verebilmek için Yenilikçi Yaklaşımlar” başlıklı bir projeyi 2012 yılında tamamlamıştır. Proje kapsamında yerel kamu kurumları, belediyeler ve STK’lar Avusturya’da saha ziyaretleri gerçekleştirmişler ve şiddeti uygulayanlara yönelik şiddet karşıtı eğitim programı konulu eğitime katılmışlardır. Ziyaretler kadına yönelik aile içi şiddet konusunda özellikle sığınaklar aracılığıyla verilen farklı hizmetlerin ve yasal altyapının Türkiye’den ilgili paydaşlar tarafından gözlemlenmesini ve konuyla ilgili olarak kapasitenin artmasını sağlamıştır.

### **Kaynakça:**

Anheier H. (2011), Growing European Civil Society: A Case of Social Engineering, 2011 Dahrendorf Symposium - Changing the Debate on Europe, [http://www.dahrendorf-symposium.eu/fileadmin/Content/Images/Papers/Papers\\_Neu/DSP\\_Anheier\\_Growing\\_European\\_Civil\\_Society.pdf](http://www.dahrendorf-symposium.eu/fileadmin/Content/Images/Papers/Papers_Neu/DSP_Anheier_Growing_European_Civil_Society.pdf)

Civil Society Contact Group (2006), Civil Dialogue: Making It Work Better, <http://www.act4europe.org/code/en/materials.asp?Page=222&menuPage=222>

## 3.5 Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Kadın

Sevinç Eryılmaz

**Anahtar Sözcükler:** Toplumsal Cinsiyet, Kadın-Erkek Eşitliği, Eşit Değerdeki İŖe Eşit cret, Ayrımcılık, Avrupa Komisyonu Kadın Ŗartı, Kadınlara Yönelik Ŗiddet ve Aile İçi Ŗiddetin nlenmesi

### I. Avrupa Birliği'nde Kadın Erkek Eşitliği

Kadın erkek eşitliğinin, bir diğer deyişle toplumsal cinsiyet<sup>32</sup> eşitliğinin sağlanması Avrupa Birliği'nin kurucu ilkeleri ve temel değerleri arasında yer almaktadır. Bu bağlamda Avrupa Birliği siyasi, ekonomik ve toplumsal alanlarda kadınlara erkeklerin eşit konuma ve eşit haklara sahip olmasını sağlamayı hedeflemektedir. Bu hedefin gerçekteştirilmesine yönelik olarak bir taraftan kadınlara ve erkeklere eşit muamele edilmesine ilişkin yasal düzenlemeler gerçekteştirilirken diğer taraftan da sosyal politikalar aracılığıyla bu yasal düzenlemelerin hayata geçmesi sağlanmaya çalışılmıştır.

Bu tedbirlerle birlikte kadın erkek eşitliğinin sağlanması konusunda Avrupa Birliği oldukça fazla mesafe kat etmiştir. Bu gelişmede, bütün plan, program ve politikalara ilişkin kararların alınması sürecine toplumsal cinsiyet bakış açısının dahil edilmesi (*gender mainstreaming*)<sup>33</sup> oldukça etkili olmuştur.

32 Toplumsal cinsiyet biyolojik cinsiyetten farklıdır. Biyolojik cinsiyet, kadın ya da erkek olarak dünyaya gelmemizle ilintilidir. Oysa toplumsal cinsiyet, toplum tarafından kadınlara ve erkeklere yüklenen rollere işaret etmektedir. Toplum tarafından kadınlara ve erkeklere yüklenen rollere verilen değer erkeklerin kadınlara göre daha üstün bir konumda yer almasına ve kadınlara karşı ayrımcılığa yol açmıştır. Bu nedenle kadınlara erkekler arasında tarihsel bir eşitsizlik ortaya çıkmıştır. Kadın erkek eşitliğinin/toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması bu tarihsel eşitsizliğin ortadan kaldırılmasını; haklar, sorumluluklar, sunulan fırsatlar ve elde edilen sonuçlar bakımından kadınlara erkeklerin eşit olmasını amaçlamaktadır.

33 Bütün plan ve politikalara toplumsal cinsiyet bakış açısının dahil edilmesi herhangi bir konuda siyasi bir karar alınırken toplumsal cinsiyet açısından bakılmasıdır. Böylelikle alınan bu kararlardan kadınların ve erkeklerin nasıl etkileneceği hesaba katılmaktadır. Bütün plan ve politikalara toplumsal cinsiyet bakış açısının dahil edilmesi kadın erkek eşitliğinin sağlanması sürecinde kullanılan etkili bir stratejidir.

Tüm bu yasal ve siyasi önlemlerin sonucu olarak Avrupa Birliği ülkelerinde özellikle çalışma hayatında ve eğitimde kadınların sayısı artmıştır. Ancak öte yandan hala, ülkeler arasında farklılıklar olmakla birlikte, Avrupa Birliği'ne üye devletlerde de toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin sürdüğünü söylemek gerekmektedir. Kadınlarla erkekler arasındaki ücret farkı, kadınların parlamentolarda daha az temsil edilmesi, şirket yönetimlerinde daha az sayıda kadının yer alması gibi örnekler bu eşitsizliğin en çok göze çarptığı göstergelerdir.

Avrupa Birliği çerçevesinde toplumsal cinsiyet eşitliği bakımından bir diğer önemli sorun ise kadına yönelik şiddettir. Avrupa'da kadınların %20 ila %25'inin hayatlarında en az bir kez fiziksel şiddet mağduru oldukları tahmin edilmektedir. Avrupa kamuoyunun nabzını tutan *Eurobarometre* verilerine göre de her dört kişiden biri arkadaşları veya ailesinde şiddete uğrayan bir kadın tanıdığını, her beş kişiden biri ise arkadaşları veya ailesinde şiddet uygulayan bir kişi tanıdığını belirtmiştir. 2009 yılında kadın erkek eşitliğine ilişkin algıların ölçülmesine yönelik olarak gerçekleştirilen *Eurobarometre* araştırmasına göre, Avrupalılar kadın erkek eşitliği bakımından en öncelikli sorun olarak kadına yönelik şiddet sorununa işaret etmektedir. Kadına yönelik şiddetin ardından ise kadınlarla erkeklerin ücretleri arasındaki fark sorununun altı çizilmiştir.

### **A. Avrupa Birliği'nde Kadın Erkek Eşitliğinin Yasal Çerçevesi**

Genel olarak Avrupa Birliği içinde kadınlara dair düzenlemeler, Kurucu Antlaşmalar, Avrupa Bakanlar Konseyi ve Avrupa Komisyonu tarafından çıkartılan direktifler, içtihat hukuku<sup>34</sup> oluşumunu sağlayan Avrupa Adalet Divanı'nın aldığı kadın erkek eşitliğine ilişkin kararlar ve Avrupa Birliği Eylem Programları içinde yer almaktadır.

Kadın erkek eşitliği bağlamında ilk olarak 1957'de Avrupa Birliği'nin kurucu metni Roma Antlaşması'na "eşit işe eşit ücret"<sup>35</sup> ilkesi kabul edilmiştir. Eşit işe eşit ücret ilkesi aynı işi yapan kadınlarla erkeklere aynı ücretin ödenmesini, sadece cinsiyetlerinden dolayı, aynı işi yapmalarına rağmen kadınlarla erkekler arasında ücret bakımından ayrımcılık yapmamayı gerektir-

34 Mahkeme kararları aracılığıyla geliştirilen hukuk.

35 Madde 119, Roma Antlaşması, 1957.

mektedir. Böyle bir ilkeye gereksinim duyulmasının sebebi aynı işi yapsalar bile sırf cinsiyetleri nedeniyle kadınların erkeklerden daha düşük ücret almalarıdır. Kadınlar toplumsal cinsiyete dayalı önyargılar nedeniyle daha düşük ücret almaktadırlar. Toplumsal cinsiyete dayalı önyargılar kadınları asıl olarak ev işleri, çocuk bakımı gibi işlerden sorumlu tutarken, erkekleri de evin geçimini sağlaması gereken kişiler olarak betimlemektedir. Bu nedenle kadınlar işgücü piyasasına dahil olsalar bile erkeklerden daha düşük ücretle çalıştırılmaktadırlar.

1997’de imzalanan Amsterdam Antlaşması’nda ise bu ilke “eşit değerdeki işe eşit ücret”<sup>36</sup> olarak değiştirilmiştir. Kadınlarla erkeklerin farklı iş kollarında yoğunlaşmaları ve genel olarak bakıldığında kadınların yoğun olduğu iş kollarındaki (örneğin tekstil sektörü, sağlık-bakım hizmetleri, öğretmenlik vb.) ücretlerin erkeklerin yoğun oldukları iş kollarındaki (bilişim, mühendislik sektörü gibi) ücretlere göre daha düşük olması yine toplumsal cinsiyet eşitsizliğinden kaynaklanmaktadır. Bu yüzden “eşit işe eşit ücret” ilkesi yerine “eş değer işe eşit ücret” ilkesi getirilerek kadınlarla erkekler arasındaki ücret farkı kapatılmaya çalışılmıştır. Böylelikle Avrupa Birliği daha fazla sayıda kadının işgücü piyasasına girmesini sağlamayı hedeflemiştir.

1975’den itibaren kabul edilen direktiflerle de esas olarak işgücü piyasasında yer alan kadınlarla erkeklere eşit davranılması sağlanmaya çalışılmıştır. Direktifler işe başvurma, çalışma koşulları, mesleki eğitim, terfi, sosyal güvenlik, mallara ve hizmetlere erişim alanlarında kadın – erkek eşitliği ilkesinin uygulanmasını temin etmek amacıyla ve anneliğin korunması ile ebeveyn izni gibi konuları düzenlemek amacıyla çıkarılmıştır. Anneliğin korunması amacıyla alınan pozitif önlemler doğum nedeniyle veya süt izni nedeniyle kadınların işyerinde farklı muameleye uğramamasını sağlamayı amaçlamaktadır. Öte yandan ebeveyn izni ile doğum sonrasında annelerin yanı sıra babaların da kullanabileceği bir izin getirilerek çocuk bakımının anne ve babanın ortak sorumluluğu olduğunun altı çizilmektedir. Bir diğer önemli direktif ise işyerinde cinsel tacizin cinsiyete dayalı ayrımcılık olduğunu ve önlenmesi için yapılması gerekenleri vurgulamaktadır.

Amsterdam Antlaşması’yla birlikte Avrupa Birliği’nin kadın erkek eşitliğini sağlamaya ilişkin taahhüdünü güçlendiren iki yeni hüküm Sözleşme’ye

36 Madde 141, Amsterdam Antlaşması, 1997.



**Çalışan kadınların hakları değişiyor**

eklenmiştir. Bu hükümler: kadın erkek eşitliğinin geliştirilmesinin Avrupa Birliği'nin temel görevlerinden biri olduğunu belirten 2. madde ile Avrupa Birliği'nin bütün faaliyetlerinde eşitsizlikleri yok ederek kadın erkek eşitliğini geliştirmeyi amaçlayacağını belirten 3. madde. Bu hükümlere ek olarak 13. maddeyle de yaş, cinsel yönelim, engellilik, din ve inanç, etnik veya ırksal köken ya da cinsiyet temelinde ayrımcılıkla mücadele konusunda Topluluğun uygun tedbirleri alma yetkisi tanımlanmıştır. Sözleşme'nin bu hükümleriyle birlikte Avrupa Birliği'nin kadın – erkek eşitliğini sağlamaya ilişkin hedefinin sadece çalışma yaşamıyla sınırlı olmadığı, toplumsal yaşamın diğer alanlarında da eşitliği sağlamanın amaçlandığı anlaşılmaktadır. Lizbon Antlaşması'yla da hem Avrupa Birliği bakımından hem de üye devletler bakımından kadın erkek eşitliğinin bütün plan, program ve politikalara dahil edilmesinin bir yükümlülük olduğu ifade edilmiştir. Öte yandan toplumsal cinsiyet eşitliği Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın 23. maddesinde güvence altına alınan temel bir haktır.

5 Mart 2010'da Avrupa Komisyonu Kadın Şartı'nı kabul etmiştir. Böylece toplumsal cinsiyet eşitliğinin güçlendirilmesi hedeflenmektedir. Bu amaçla 2010-2015 Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Strateji Belgesi kabul edilmiştir. Kadın erkek eşitliği konusunda farkındalığın artırılmasına ve buna ilişkin verilerin toplanmasını ve analizini sağlamaya yönelik olarak 2007'de Toplumsal Cinsiyet Eşitliği için Avrupa Enstitüsü<sup>37</sup> oluşturulmuştur.

37 [www.eige.europa.eu](http://www.eige.europa.eu). İlk olarak Brüksel'de kurulan Enstitü Litvanya'nın başkenti Vilnius'a taşınmıştır.

## B. Avrupa Birliği'nde Kadınların Çalışma Yaşamına Katılımı

Avrupa Birliği 2020 yılına kadar hem kadınların hem erkeklerin %75'inin çalışma yaşamına katılımını sağlamayı hedeflemektedir. 2009 yılı verilerine göre ise Avrupa genelinde kadınların çalışma yaşamına katılım oranı %62,5'tir. Kadınların çalışma yaşamına katılım oranı ile erkeklerin çalışma yaşamına katılım oranı arasındaki fark %12,9'dur. İsveç (%75,7), Danimarka (%74,8), Hollanda (%72,7) ve Finlandiya (%72,4) kadınların çalışma yaşamına en fazla katıldıkları ülkelerken, Malta (%39,8), İtalya (%49,7), Yunanistan (%52,7) ve Macaristan (%54,4) kadınların çalışma yaşamına en az katıldıkları ülkelerdir.

Kadınların çalışma yaşamına katılım oranındaki düşüklüğün en temel nedeni, işe ilişkin sorumluluklarla aile yaşamına ilişkin sorumlulukların bir arada yürütülmesinin zorluklarından kaynaklanmaktadır. Toplumsal cinsiyet rolleri nedeniyle ev işleri ve çocuk bakımından asıl olarak kadınlar sorumlu tutuldukları için çalışma yaşamına katılımları ve kariyer planları sınırlanmaktadır. Çocuğu olan kadınların çalışma yaşamına katılım oranı çocuğu olmayan kadınlardan %11,5 daha düşük iken, çocuğu olan erkeklerin çalışma yaşamına katılım oranları çocuksuz erkeklerden %8,5 daha yüksektir. Bu veri çocuğu olan kadınların çalışma yaşamına katılımının daha güç olduğunu ortaya koymaktadır. Bu nedenle Avrupa Birliği, üye ülkelerde ucuz ve kaliteli kreşlerin oluşturulmasının çocuklu ailelerin çalışma yaşamına katılmalarını teşvik etmek bakımından çok önemli olduğunun altını çizmektedir.

Çalışma yaşamı verileri bakımından bir başka çarpıcı sonuç Avrupa Birliği genelinde yarı zamanlı işlerde çalışan kadınların sayısının erkeklerden çok daha fazla olmasıdır. Kadınların %31,4'ü, erkeklerin ise yalnızca %8,1'i yarı zamanlı işlerde çalışmaktadır. Kadınların neredeyse %75'inin çalışma yaşamına katıldığı Hollanda, Danimarka ve İsveç gibi ülkeler aynı zamanda kadınların en fazla yarı zamanlı olarak çalıştıkları ülkelerdir.

Avrupa Birliği'nde eşit işe ve eşdeğer işe eşit ücret ilkesine rağmen kadınlar erkeklerin ücretlerinden ortalama %17,5 daha düşük kazanmaktadır. Kadınlarla erkeklerin aldıkları ücretler arasındaki en yüksek fark %31 ile Estonya'da, en düşük fark ise %5 ile İtalya'dadır. Avrupa Birliği'nin kuruluşundan itibaren önem verdiği bir ilke olmasına ve bütün Avrupa Birliği ülkelerinde gerekli yasal düzenlemeler yapılmış olmasına rağmen ücretler



arasındaki fark kapanmamaktadır. Bu durumun toplumsal cinsiyet ilişkileri sistemiyle ilintili çok karmaşık nedenleri vardır. Kadınların genellikle daha düşük ücretli sektörlerde, yarı zamanlı işlerde çalışması bu sebepler arasında yer almaktadır. Bunun giderilmesi için belirli cinslerin az temsil edildiği mesleklere özendirici politikalar geliştirilmesi gerekmektedir.

Örneğin Almanya'da kreşlerde çalışan nitelikli erkek personel sayısının artırılmasına yönelik bir program yürütülmektedir. Aynı şekilde bilgisayar bilimleri alanında çalışanların %64'ü erkektir. Buradaki kadın sayısını artırıcı teşviklerin yapılması gerekmektedir.

### **C. Avrupa Birliğinde Kadınların Siyasete Katılımı**

Avrupa Birliği'nde kadınların karar alma süreçlerinde düşük temsil edilmeleri kadın erkek eşitliği bakımından bir diğer sorundur. 2010 yılında, 27 Avrupa Birliği ülkesinden sadece Almanya, Finlandiya ve Slovakya'da hükümetin başında bir kadın vardı.

Parlamentolara bakıldığında da toplumun yarısını oluşturan kadınların Avrupa Birliği genelinde ortalama %24'le temsil edildiği görülmektedir. Bu oran İsveç ve Hollanda'da %40'ın üzerindeyken Malta ve Macaristan'da %10'un altındadır.

Kadınların siyasete katılımının önünde çok ciddi engeller vardır. Bu nedenle kadınların siyasete katılımını kolaylaştıracak, mümkün kılacak ve teşvik edecek pozitif önlemlerin alınması gerekmektedir. Bazı Avrupa Birliği ülkelerinde bu yönde politikalar uygulanmaktadır. Örneğin Polonya ve İspanya'da dengeli seçim listeleri oluşturulmak zorundadır. Bazı başka ülkelerde de siyasi partilerin her iki cinsiyet bakımından dengeli üyelik politikaları izlemeleri önerilmektedir.

Kadınların siyasete katılımını sadece ülke yönetimine katılmak olarak algılamayıp bütün karar mekanizmalarında kadınların temsil edilme düzeylerine bakılmalıdır. Bu noktadan bakıldığında, şirket yönetimlerinde karar alma noktasındaki kadınların sayısı da önemli bir veri oluşturmaktadır. Avrupa Birliği genelinde en büyük şirketlerin sadece %3'ünün başında kadınlar yer almaktadır.

Şirket yönetimindeki kadınlara ilişkin oranlar söz konusu olduğunda İsveç ve Finlandiya'da yönetim kurullarındaki kadınların oranının %25,



Lüksemburg, Kıbrıs, İtalya ve Malta'da bu oranın %5'in altında olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde bu konuda oldukça farklı oranlar söz konusudur.

Bazı ülkeler şirket yönetimlerinde farklı cinsiyetlerin eşit temsili konusunda yasal düzenleme yapma yoluna gitmiştir. Örneğin, Norveç 2006'da yönetim kurullarında her iki cinsin en az %40 ile temsil edilmesini zorunluluk haline getiren bir kota yasası kabul etmiştir. Bu kotaya uymayan şirketlerin cezalandırılmasını öngörmüştür. Bu yasanın ardından Norveç'teki büyük firmalarda kadınların sayısının hızlı bir şekilde arttığı gözlenmiştir.<sup>38</sup>

## II. Türkiye'de Kadın Erkek Eşitliği: Arkaplan

Türkiye'de de kadın erkek eşitliğinin sağlanması yolunda çok önemli adımlar atılmıştır. Kadın erkek eşitliğinin sağlanması yönündeki talepler, Cumhuriyet'in ilanından önce, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinden itibaren yükselmeye başlamıştır. Modernleşmeye paralel biçimde Osmanlı'nın son döneminde kadınlar kamusal hayata daha fazla katılmak için mücadele vermişlerdir. Kadınlar, kurdukları dernekler ve yayınladıkları dergiler aracılığıyla bu taleplerini dile getirmişlerdir. Kadınlar Dünyası, Hanımlara Mahsus Gazete, Şüküfekar bu dönemde çıkarılmış önemli dergilerden bazılarıdır. Bu dergilerde evlilik ve aile kurumunun yeniden düzenlenmesi, kadınlara eğitim hakkı verilmesi gibi talepler dile getirilmiştir. Osmanlı'nın 1876 tarihli ilk anayasasında (Kanun-i Esasi) kız ve erkek öğrencilere ilköğretimin zorunlu hale getirilmesi, miras yasasında değişiklik yapılarak arazi mirasının kız ve erkekler arasında eşit paylaşılması gibi gelişmeler Osmanlı'nın son döneminde toplumsal hayattaki değişimlerin uzantısı olarak ortaya çıkmıştır.

Cumhuriyet'in ilanıyla birlikte kadınların statüsünde önemli değişiklikler yaratan gelişmeler olmuştur. Örneğin, 1926 yılında İsviçre Medeni Kanun'undan uyarlanarak kabul edilen Medeni Kanun'la birlikte çok eşlilik yasaklanmış, kanun önünde kadınıla erkeğin eşitliği kabul edilmiş ve boşanma ve velayet konularında kadınlarla erkeklere eşit haklar getirilmiştir. Hiç kuşkusuz bu gelişmeler, sözkonusu dönem bağlamında kadınların statüsünde önemli bir ilerleme sağlamıştır. Ancak gerçekte Medeni Kanun, kadın erkek

38 Report on Progress on Equality between Women and Men in 2010: the Gender Balance in Business Leadership, Publications Office of the European Union, 2011, s. 58.

eşitliği aleyhine pek çok hüküm içermekteydi ve bütün bu ayrımcı hükümler 2000’li yıllara kadar yürürlükte kalmıştır.

Kadınlar 1930’da yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkına, 1934’de ise genel seçimlerde seçme ve seçilme hakkına sahip olmuşlardır. Bazı ülkelerde kadınların oy hakkına 20. yüzyılın sonlarına doğru kavuştuğu göz önünde bulundurulduğunda Türkiye’de kadınların oy hakkına bu kadar erken sahip olmaları, en azından o dönemin koşullarından bakıldığında, önemlidir. 1935’deki milletvekili genel seçimlerinde 18 kadın milletvekili Meclis’e girmiş, kadınlar parlamentoda % 4,5 oranında temsil edilmişlerdir. Ancak ne yazık ki kadın milletvekili oranı Cumhuriyet tarihi boyunca çok düşük kalmıştır ve 2000’li yıllarda da Meclis’teki kadın sayısı çok düşüktür.

Cumhuriyetin başlangıcındaki toplumsal dönüşüme paralel biçimde kadınların statüsünü değiştiren bu yasal değişikliklerin ardından, 1935’de “Türk kadınlarının bütün haklarını elde etmiş olduğu” gerekçesiyle Türk Kadınlar Birliği kendisini lağvetmiştir. Daha sonra kadın haklarına ilişkin konular, ikinci dalga feminist hareket<sup>39</sup> kadınların konumunu yeniden sorgulayınca kadar gündeme gelmemiştir. Türkiye’de kadın hareketinin ikinci dalgası olarak adlandırılan dönem 1980’li yıllarda başlamaktadır. Kadın hareketinin bu ikinci dönemini tetikleyen ise aile içi şiddet olgusu olmuştur. Kadınlar dayağa karşı kampanya yürütmüşler ve bu konuyu ülkenin gündemine sokmuşlardır. 1998 yılında kadınlara yönelik şiddetin önlenmesi amacıyla Ailenin Korunmasına Dair Kanun çıkarılmıştır. Bu yasa, şiddete uğrayan veya uğrama ihtimali olan kadınlar için bazı koruma tedbirleri getirmektedir. Bu koruma tedbirlerinden en önemlisi şiddet uygulayan bireyin şiddet mağduruna yaklaşmamasını gerektiren uzaklaştırma tedbiridir. 2007 yılında gerçekleştirilen bir araştırmaya göre Türkiye’de yaşayan kadınların yaklaşık yarısı bu yasadan haberdar değildir. Haberdar olanların da sadece küçük bir kısmı bu yasadan yararlanarak aile içi şiddete karşı polise, jandarmaya ve mahkemelere başvurmuştur. Sözkonusu yasanın etkili bir şekilde uygulanamıyor olması nedeniyle 2012’de bu yasanın yerine Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun kabul edilmiştir. Aile içi şiddet ve

39 Osmanlı dönemindeki kadın hareketi birinci dalga feminist hareket olarak adlandırılmaktadır.

genel olarak kadına karşı şiddet olgusu hala yakıcı bir sorun olmaya devam etmektedir ve kadın hareketi mücadelesinin en öncelikli konularından biridir.

Türkiye, 1985 yılından itibaren kadın hakları alanında uluslararası düzeyde en kapsamlı sözleşme olan Birleşmiş Milletler Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi'ne taraftır. Kısaca "CEDAW" olarak bilinen Sözleşme, Taraf Devletlere kadınlara karşı her türlü ayrımcılığı ortadan kaldırma yükümlülüğü getirmektedir. 2001 yılında yürürlüğe giren Sözleşme'nin ek protokolü CEDAW Komitesi'ne şikayette bulunma olanağı getirmiştir. Böylelikle, haklarının ihlal edildiğini ya da kadınlara karşı ayrımcılık yapıldığını düşünen kadınlar ya da kadın grupları iç hukuk yollarını tamamen tükettikten sonra sözkonusu uluslararası mekanizmaya başvurabilmektedirler.

Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliği bakımından da kadın erkek eşitliği önemli bir kriterdir. Bu nedenle her yıl yayınlanan ilerleme raporlarında kadın erkek eşitliğindeki gelişmelere de yer verilmektedir. Türkiye'nin uluslararası düzlemde kabul ettiği bir diğer antlaşma Avrupa Konseyi nezdinde imzalanan Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi'dir. Bu sözleşme henüz uygulamaya konulmamıştır; ancak kadın erkek eşitsizliğinin bir sonucu olan kadına yönelik şiddet olgusunu çok ayrıntılı bir şekilde tanımlayarak alınması gereken önlemler konusunda Taraf Devletlere yol göstermektedir. Sözleşme İstanbul'da imzaya açıldığı için İstanbul Sözleşmesi olarak da anılmaktadır. Uluslararası düzlemdeki bu taahhütler de Türkiye'de kadın erkek eşitliğinin sağlanmasında kadın hareketini destekleyici bir rol oynamıştır.

Türkiye'de kadın erkek eşitliğine ilişkin diğer düzenlemelerin başında Anayasa'nın 10. maddesi gelmektedir. Anayasa'nın 10. maddesi kadın erkek eşitliğini güvence altına almakta ve devleti de bu eşitliği hayata geçirmekle yükümlü tutmaktadır. 2002 yılında Türk Medeni Kanunu'nda önemli değişiklikler yapılarak kadın erkek eşitliği güçlendirilmiştir. Örneğin, eski Medeni Kanun'da "aile reisi kocadır" ibaresi yer alırken, yeni Medeni Kanun'da evlilik birliğinin eşler tarafından beraber yönetileceği belirtilmiştir. Eski Medeni Kanun'a göre evin ve çocukların geçimi kocaya aitken, yeni Medeni Kanun'da "eşler evlilik birliğinin giderlerine güçleri oranında emek veya malvarlıklarıyla katkıda bulunurlar" denmektedir. Yeni Medeni Kanun'la gelen

en önemli yeniliklerden birisi asgari evlenme yaşının kadınlar ve erkekler için eşitlenmesi ve 17 yaşın doldurulması olarak belirlenmesidir.

Kadın hakları lehine bir diğer olumlu düzenleme 2003 yılında yürürlüğe giren yeni Türk İş Kanunu'nda ayrımcılığın yasaklanmasıdır. Buna göre, iş ilişkisinde dil, ırk, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ve benzeri sebeplerin yanı sıra cinsiyet de ayırım yapılamayacak zeminlerden birisi olarak tanımlanmıştır. Türk İş Kanunu, aynı veya eşit değerinde bir iş için cinsiyet nedeniyle daha düşük ücret kararlaştırılmayacağını da güvence altına almıştır.

Son yıllarda kadın hakları bakımından önemli bir değişiklik de Türk Ceza Kanunu'nda yapılmıştır. Eski Türk Ceza Kanunu'nda kadınlara karşı ayrımcılık içeren maddeler büyük ölçüde değiştirilmiştir. Örneğin, kadın cinayetlerinde mahkemeler tarafından sıklıkla kullanılan ve sanıkların aldıkları cezalarda indirim yol açan "haksız tahrik" tanımı daraltılarak uygulaması sınırlandırılmıştır. Töre gerekçesine dayanarak kadınların öldürülmesi durumlarında ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası getirilmiştir. İşyerinde cinsel taciz tanımlanarak cezalandırılmıştır. 2005'te yürürlüğe giren Türk Ceza Kanunu değişiklikleri sırasında kadın örgütleri oldukça etkili bir rol oynamıştır.

Türkiye'de son dönemde kadın haklarına yönelik olarak yasal düzlemde gerçekleştirilen olumlu düzenlemelerde kadın hareketinin rolü oldukça etkilidir. Bunun yanı sıra Avrupa Birliği müzakereleri ve Avrupa Birliği bakımından kadın erkek eşitliğinin önemi de bu reform sürecini etkilemiştir. Ancak kağıt üzerindeki bu düzenlemelerin uygulamaya yansıtılması da büyük önem taşımaktadır.

### **A. Türkiye'de Kadınların Eğitime Katılımı**

Yukarıda da değinildiği gibi eğitim hakkı daha Osmanlı İmparatorluğu döneminde kadın hareketinin öncelikli talepleri arasında yer almıştır. Cumhuriyet'in kurulmasıyla birlikte kadınlara erkeklerle eşit eğitim olanakları tanınmıştır. Kadınların okur - yazarlığı ve okullaşma oranı da sürekli bir artış göstermiştir. Zorunlu eğitimin 8 yıla çıkarılması, kız çocuklarının eğitimini teşvik etmek amacıyla "Baba Beni Okula Gönder", "Haydi Kızlar Okula" gibi kampanyaların düzenlenmesi özellikle erken yaşta evlilikler nedeniyle ya da geleneklere dayalı olarak kız çocuklarının okutulmadığı bölgelerde okullaşma oranının artmasında etkili olmuştur. Yetişkin okur

- yazarlığının geliştirilmesine yönelik olarak da çeşitli okuma yazma kursları düzenlenmiştir.

Türkiye’de okuma yazma bilmeyenlerin oranı nüfusun %6’sını oluşturmaktadır. Okuma yazma bilmeyenlerin önemli bir bölümü kadınlardan oluşmaktadır. Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) 2011 yılı sonuçlarına göre 3.171.270 kişi okuma-yazma bilmemekte olup bunların 2.617.566’sını kadınlar oluşturmaktadır. Yetişkin nüfus içinde okuma yazma bilmeyen kadınların oranı %9,8’dir. Yani yaklaşık olarak her 100 yetişkin kadından 10’u okuma yazma bilmemektedir. Türkiye, imzaladığı Çocuk Hakları Sözleşmesi ve Kadınlara Karşı Her Türü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi gibi uluslararası yükümlülüklerine dayalı olarak kadın okur-yazarlık oranını çeşitli politikalarla ve yasal önlemlerle %100’e çıkarmayı taahhüt etmiştir.

Eğitimde sadece kadın erkek sayısının eşitlenmesinin ötesinde eğitim içeriğinde ve eğitimin yapılanmasında kadın erkek eşitliğini sağlamaya yönelik tedbirler alınmalıdır. Örneğin, öğretmenler arasında çok sayıda kadın yer almaktadır, ancak yönetici konumundaki öğretmenlere (müdür, müdür yardımcısı, il-ilçe milli eğitim müdürleri gibi) bakıldığında kadınların sayısının çok az olduğu görülmektedir. Eğitime ilişkin bir diğer sorun ise eğitimin içeriğinde kadınların ve erkeklerin toplumsal rollerinin sürdürülmesini sağlamaya dönük eğitim içeriği ve ders malzemeleridir. Kadınları genellikle ev işleri ve çocuk bakımından sorumlu, erkekleri ise dışarıda, gelir getirici bir işte çalışıp ev içindeki diğer sorumlulukları üstlenmeyen şekilde resmeden ders kitapları mevcut toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin sürmesine hizmet etmektedir.

## **B. Türkiye’de Kadınların Çalışma Yaşamına Katılımı**

2011 yılı verilerine göre Türkiye’de kadınların sadece %28,8’i istihdam edilmektedir. Erkeklerin istihdam oranı ise %71,7’dir. Kadınların çalışma hayatına katılım oranı 1990’da %34,1 iken bu oran 2002’de %26,9’a, 2004 yılında %25,4’de düşmüştür. Verilere göre, kadınların eğitim düzeyi arttıkça çalışma yaşamına katılım oranları da artmaktadır.

Türkiye’de kadınların çalışma yaşamına katılım oranı Avrupa Birliği ortalamasının çok altındadır. Erkeklerin çalışma hayatına katılım oranlarıyla kıyaslandığında da aradaki farkın çok büyük olduğu görülmektedir. Çalışma yaşamına girebilen kadınların bir kısmı evlilik veya çocuk nedeniyle çalışma

yaşamından erken ayrılmak durumunda kalmaktadırlar. Aile yaşamında çocuk bakımı, yaşlı ve hasta bakımı gibi yükümlülükler kadın ve erkek arasında eşit olarak paylaşılmalı, devlet de vatandaşlarına kreş veya gündüz bakım evi gibi olanaklar yaratmalıdır. Türkiye’de kadınların çalışma yaşamına katılımını teşvik edici önlemlerin alınması gerekmektedir.

### **C. Türkiye’de Kadınların Siyasete Katılımı**

Türkiye’de kadınlar seçme ve seçilme hakkına 1930’lu yıllarda sahip olmuşlardır. Ancak bu hak kadınların siyasete katılımını otomatik olarak beraberinde getirmemiştir. 2011 genel seçimlerinde 550 milletvekilinden oluşan parlamentoya yalnızca 79 kadın milletvekili girebilmiştir. Bu sayı Meclis’in %14,4’üne karşılık gelmektedir. Nüfusun yarısını oluşturan kadınlar sadece %14,4 oranında temsil edilmektedir. Bakanlar Kurulu’nda ise 23 erkek Bakan karşılık sadece 1 kadın Bakan mevcuttur. Yerel yönetimlerde ve diğer karar alma mekanizmalarında da durum farklı değildir.

Kadınların bu mekanizmalarda daha az sayıda yer alması kadınları ilgilendiren sorunlara yeterince duyarlılık olmamasına ve buna paralel olarak da kadınların statüsünü yükseltecek çözümlere ulaşamamasına yol açmaktadır. Bu sorunun aşılmasına yönelik olarak bütün plan, program ve politikalara ilişkin kararların alınması sürecine toplumsal cinsiyet perspektifinin dahil edilmesi ve kadınların siyasete katılımının önündeki engellerin kaldırılarak siyasette kadın erkek eşitliğinin sağlanması gerekmektedir.

### **D. Türkiye’de Kadına Yönelik Şiddet**

Kadına yönelik şiddet dünyanın her yerinde olduğu gibi Türkiye’de de önemli bir sorundur. 2008 yılında Türkiye çapında yapılan bir araştırmaya göre Türkiye’de eşi ya da eski eşi tarafından fiziksel şiddete uğrayan kadınların oranı %39’dur. Araştırmanın bir başka verisi de eğitim düzeyi yüksek erkeklerin de şiddet uyguladığını ortaya koymaktadır. Lise ve üzeri düzeyde eğitim alan kadınların şiddete uğrama oranı %27’dir.

Kadınlara yönelik şiddetin “en şiddetli” biçimini “namus cinayetleri” ya da “töre cinayetleri” olarak tartışılan kadın cinayetleri oluşturulmaktadır. Yıllardır pek çok kadın namus gerekçesiyle öldürülmekte ya da intihara zorlanmaktadır. Bu konuda sadece yasal yaptırımların artırılması yeterli değildir, kadın erkek

eşitliğinin geliştirilmesi, kadınların güçlendirilmesi ve kadınları şiddetten koruyacak etkili mekanizmaların oluşturulması gerekmektedir.

### Sonuç

Türkiye, Avrupa Birliği uyum sürecine yönelik çalışmaları ulusal programında belirlemiştir. Kadın erkek eşitliğinin sağlanmasına yönelik taahhütler programın siyasi kriterler ile sosyal politika ve çalışma yaşamı başlığında yer almaktadır. Her ne kadar Avrupa Birliği ülke-



**Kadına şiddete ağır ceza var**

leri de kadın erkek eşitliğini tam olarak gerçekleştirememiş olsalar da özellikle kadınların eğitimi ve çalışma yaşamına katılımı konularında çok mesafe almışlardır. Türkiye'nin Avrupa Birliği adaylığı çerçevesinde kadın erkek eşitliğine ilişkin olarak özellikle eğitim, çalışma yaşamı, siyasete katılım ve şiddetin önlenmesi konularında uygulamada eşitliği sağlamaya dönük politikaları hayata geçirmesi gerekmektedir. Bütün bu politikaların hayata geçirilebilmesi için de mutlaka bütçeden yeterli kaynak ayrılması zorunludur.

### Kaynakça

Burri, Susanne ve Sacha Prechal. *EU Gender Equality Law*. Office for Official Publications of the European Communities, 2008.

Berktaş, Fatmagül (der.). *Türkiye'de ve Avrupa Birliği'nde Kadının Konumu: Kazanımlar, Sorunlar, Umutlar*. KA-DER Yayınları, 2004.

Berktaş Hacımirzaoğlu, Ayşe (ed.). *75 Yılda Kadınlar ve Erkekler*. Tarih Vakfı Yayınları, 1998.

European Commission. *Report on Progress on Equality between Women and Men in 2010: the Gender Balance in Business Leadership*. Publications Office of the European Union, 2011.

## AVRUPA BİRLİĞİ HAKKINDA MERAK ETTİKLERİNİZ

European Commission. *Special Barometer: Gender Equality in the EU in 2009*. Publications Office of the European Union, 2010.

European Commission. *Strategy for Equality between Women and Men: 2010-2015*. Publications Office of the European Union, 2011.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü. *Türkiye’de Kadının Durumu*: Nisan 2012.

### **İlgili Web Siteleri**

[http://www.kadininstatusu.gov.tr/upload/mce/2012/trde\\_kadinin\\_durumu\\_2012\\_nisan.pdf](http://www.kadininstatusu.gov.tr/upload/mce/2012/trde_kadinin_durumu_2012_nisan.pdf).

[www.eige.europa.eu](http://www.eige.europa.eu)

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/equality\\_between\\_men\\_and\\_women/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/index_en.htm)

<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/femm/home.html>



## 3.6 AB ve Medya

*Esra Arsan*

### **I. Avrupa Birliği (AB) İletişim alanı deyince ne anlıyoruz?**

İletişim çağını yaşadığımız 2000’li yıllarda, tüm ülkelerin gerek ekonomik gerek toplumsal alanlardaki durumlarının göstergeleri, iletişim ve kitle iletişim teknolojilerine olan hakimiyetleri üzerinden tanımlanmaktadır. İletişim politikaları da bir ülkenin ekonomi politikası, siyasi politikası veya askeri politikası gibi belirlenmekte ve ülke imajının saptanmasında, amaçlara ulaşmada etkin olarak kullanılmaktadır. Bu doğrultuda, sadece ülkelerin değil, uluslararası veya ulusötesi örgütlerin de iletişim politikaları oluşturulmakta ve tıpkı tek tek ülkelerin iletişim politikaları oluşturmaktaki amaçları gibi, örgütler de, iletişim politikalarını örgütün varoluşunun ve devamının desteklenmesi üzerine kurmaktadırlar. Türkiye’nin hem siyasi hem de iletişim gündeminde uzunca bir süredir varolan Avrupa Birliği de iletişim politikasını, birliğin ve üye ülkelerin yararına çalışacak şekilde düzenlemiştir. Bu politika, oldukça spesifik olarak belirlenmiş hatta iletişim politikalarını destekleyecek şekilde çeşitli medya yapılanmalarına da gidilmiştir.<sup>40</sup>

1950’de kurulan birlik, aslında sadece AB üyesi ülkelerin değil, coğrafi olarak Avrupa’da bulunan tüm ülkelerin ulusal medya kültürlerini tek bir çatı altında düzenlemeyi hedeflemiştir. Avrupa Konseyi’nin medya alanındaki hükümetler arası çalışma programı 1976 yılında başlamıştır. Avrupa Konseyi, çalışmalarında, medyanın, demokrasinin vazgeçilmez bir aracı olduğu düşüncesinden hareket eder. Konsey, medya alanındaki çalışmalarını 1981 yılından itibaren İnsan Hakları Genel Müdürlüğü bünyesinde gerçekleştirmektedir.

40 Acar, Meltem (2008). “Avrupa Birliği’nin Medya Politikaları ve Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türk Medyası”, Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü için hazırlanmış, yayımlanmamış master tezi.

1987 yılında medya ve iletişim konuları hükümetler arası çalışma programında ayrı bir alan olarak düzenlenmiştir. Avrupa çapında görsel-işitsel politikanın oluşturulmaya çalışıldığı bu dönemde, Avrupalı kimliğini oluşturma ve tanımlama yolunda medya politikaları üretilmeye çalışılmıştır. AB Komisyonu, başlangıçta “Ortak bir Avrupa kültürü yaratma” politikasını benimsemiştir. Ancak, AB üyesi ülkelerin birbirinden farklı medya tüketim alışkanlıkları nedeniyle, “*ortak Avrupa kültürünü*” tanımlamaktan kaynaklanan bazı zorluklar çıkmıştır. Daha sonraları bu politika “*Avrupa’daki kültürel çeşitliliği*” korumaya doğru evrilmiştir. Avrupa halklarının dil farklılıkları ve medya izleme tercihlerindeki farklılıklar, ortak Avrupa medya kültürünün tanımlanmasını zorlaştırmıştır. Örneğin, Fransa’da sinema kültürü hakimdir. Britanya’da ise insanlar televizyon dizilerine düşkündür. İtalya’da ise televizyonda yayınlanan spor karşılaşmaları çok izlenmektedir. Bütün bu farklı medya tüketim alışkanlıkları nedeniyle, Avrupa çapında ortak bir medya kültürü olduğunu söylemek zordur. Nitekim, Avrupa Birliği medya düzenlemeleri, özellikle 1990’lardan sonra kültür ağırlıklı politikadan ekonomi merkezli bir politikaya politikaya kaymıştır. Ekonomi merkezli bu yeni medya politikası, kültür endüstrisini baz alan bir Avrupa pazarı kurarak, ABD’li ve Japon medya devleri ile rekabet etme hedefini gütmektedir.<sup>41</sup> Avrupa Birliği’nin kültürden ekonomiye doğru yönelen iletişim politikası sonucunda, bazı araştırmacılar küresel endüstriyel rekabet kaygılarıyla pazar yönelimli yeniden düzenleme vizyonunun yayıncılığın şirketleşmesini getirdiğini, bunun ise Avrupa’nın demokratik geleceği ile, kamusal alan, yurttaşlık ve kamu hizmetiyle anlayışlarıyla tamamen çeliştiğini savunurlar.<sup>42</sup>

41 ABD ve Japonya’daki büyük medya şirketleri, özellikle Hollywood sineması, TV dizileri, popüler müzik, çizgi film ve bilgisayar oyunları alanlarında dünya pazarlarına hakimdir. Özellikle ABD yapımı diziler ve filmler ile rekabette başarılı olunamamıştır. AB’nin görsel işitsel ticaretindeki açık büyüktür: Komisyon hesaplarına göre, AB ülkelerinde dağıtılan ABD ürünlerinin oranı yüzde 60 iken, Avrupa ürünlerinin ABD pazarındaki payı sadece yüzde 1-2 oranında kalır. Avrupa yayın endüstrisi, Avrupa için gerekli programların sadece üçte birini karşılayabilmektedir. Özellikle eğlence programları ve kurmacalarda ABD hakimiyeti, bilgisayar oyunları ile çizgi filmlerde ise Japonya’nın hakimiyeti devam etmektedir. ABD şirketi-Avrupa şirketi tanımı ise, günümüzün ulusötesi şirketlerinin yabancı ortaklıklarıyla muğlaklaşmıştır.

42 Mine Gencel Bek (der).(2002). Avrupa Birliği ve Türkiye’de İletişim Politikaları, Ümit Yayıncılık, Ankara, s.67

## II. Avrupa'da medya finansmanı (Medya kurumlarının sahibi kim?)

Avrupa çapında medya sahipliğinde ikili bir yapı gözlenmektedir:

- a) Kamu Hizmeti Yayıncılığı (KHY)
- b) Ticari Sahiplik

Dünyadaki neo-liberal eğilimler ve AB'nin iletişim düzenlemelerindeki dayatmaların, üye devletlerin medya atmosferlerinde ciddi değişimlere yol açtıkları unutulmamalıdır. Mesela, bugün, 21. yüzyılın başından geriye bakıldığında, Avrupa'daki televizyon yayıncılığı eskiye oranla çok değişiktir. Eskiden neredeyse bütün Avrupa'da (İngiltere, İtalya ve Lüksemburg hariç) sadece kamu hizmeti yayıncılığı varken, bugün ise neredeyse hiçbir ülkede kamu hizmeti yayıncılığı kalmamış, ya da özel mülkiyet medyası yanında çok küçülmüştür.

Medya sahipliğinin düzenlenmesine ilişkin tartışmalar 1984 yılında başladı. Avrupa Parlamentosu'nda Britanya ve İtalya milletvekilleri medya pazarlarının serbestleşmesinin yetersiz ulusal yasal düzenleme ile birleşerek basın ve televizyon pazarlarında yoğunlaşmaya (Tek bir medya sahibinin çok sayıda gazete, TV kanalı, radyo sahibi olması gibi) yol açtığından şikayet ediyordu. Avrupa Konseyi'nin 1988 ve 1989 yıllarındaki açıklamalarında, kültürel farklılığın önemini vurgulayan, çoğulculuğu tehdit edecek hakim pozisyonlara, yani yoğunlaşmaya izin verilmeyeceğini savunan pek çok ifadeye rastlamak mümkündür. Ancak, yine de Avrupa medya sahipliği alanında Avustralya asıllı Rupert Murdoch ve İtalyan Silvio Berlusconi gibi medya sahiplerinin yoğunlaşması engellenememiştir.

Günümüzde ticarileşme, Avrupa Komisyonu tarafından uygulanan iletişim politikalarının en önemli temeli olarak kabul edilmiş durumdadır.<sup>43</sup> Ticarileşmenin politika tartışmalarının merkezine kayması, iletişim sistemleri üzerindeki şirket kontrolü için büyük bir kazanımı; buna karşılık, kamu çıkarı için yayın yapan KHY kurumları açısından (TRT gibi) bir zayıflamayı beraberinde getirmektedir.

Kamu hizmeti yayıncılarının daha saldırgan bir ticari ortamda hayatta kalabilmek için verdikleri mücadele, belki de Avrupa'da medyanın

43 Murdock, Graham & Peter Golding.(1999) "Ortak Pazarlar: Birleşik Krallık ve Avrupa'da Şirket Hırsları ve İletişim Eğilimleri", "Common Markets: Corporate Ambitions and Communication Trends in the UK and Europe", The Journal of Media Economics. 12(2). 117-132.

”ticarileşme”sinin en önemli özelliğidir. Yayıncılığın hem devletten hem de piyasadan ayrılmış, çeşitli ve ulusal izleyiciye geniş içerikli ve yüksek standartta bir program yelpazesi sunma amacı güden kamu hizmeti anlayışı, özellikle 1980'lere kadar Avrupa medyasının yegâne özelliği olmuştur. Nitekim, Avrupa'da KHY'na en güzel örnek olarak gösterebileceğimiz İngiliz Devlet Televizyonu BBC (British Broadcasting Company), ticarileşme terndlerine rağmen, kamu çıkarı gözeten yayıncılık (TV-radyo ve online) anlayışını büyük oranda devam ettirmektedir.<sup>44</sup>

### III. AB'de TV Yayıncılığı

AB'de televizyon yayıncılığına baktığımızda, 1980'lere kadar ciddi bir düzenleme olmadığını, TV yayıncılığının düzenlemelerinin ulusal düzlemde gerçekleştiğini görmekteyiz. Sadece 1987 ve 1990'da telekomünikasyon düzenlemeleri ve 1997'de iletişim politikası durum raporu vardır. 1990'larda ise “multimedya”, “enformasyon toplumu”, “teknolojik değişim”, “network”, “enformasyon otoyolu” gibi kavramların AB söylemlerinde sıklıkla yer almaya başladığı gözlenmektedir. Yeni medya teknolojilerinin doğuşu ve içerik ile dağıtımın birbirinden ayrılması eğilimleri, AB düzleminde yeni bir iletişim politikasını gerekli kılmış, Avrupa'da medya sahipliğinde gözlenen hızlı değişim ve İnternet'in hızla yayılması da durumun aciliyetini körüklemiştir.<sup>45</sup> AB'de 1990'ların ikinci yarısından itibaren enformasyon toplumu olgusunun altyapısından ziyade toplumsal boyutlarına ağırlık verilmesi önem kazanmıştır. Özellikle 23-24 Mart 2000 tarihlerinde Lizbon'da toplanan Avrupa Konseyi'nin Sonuç Bildirgesi'ne göre, bir “Avrupa Modeli Enformasyon Toplumu”nun tanımlanması önerilmiştir. AB'de oluşturulmaya çalışılan enformasyon toplumu politikasının temel özelliği, “toplumsal politikanın” ana çerçeve olarak baz alınmasıdır. AB üyesi ülkeler dışındaki ülkelerde enformasyon toplumu söyleminin temel yapı taşlarını rekabet, verimlilik ve ekonomik büyüme oluştururken, AB'de ekonomik büyümenin niceliksel boyutunun yanı sıra niteliksel yönüne de dikkat çekilmiştir.<sup>46</sup>

44 www.bcc.co.uk

45 Semetko, Holli A. & Valkenburg L. (2000). “Framing European Politics: A Content Analysis of Press and Television News.” *Journal of Communication*, 50(2): 93-109.

46 Binark, Mutlu (2003). “Avrupa Modeli Enformasyon Toplumu Politikası ve Kadınların Bilgisayar ve İnterneti Kullanmaları.” *Avrupa Birliği ve Türkiye'de İletişim Politikaları'nın İçinde*. Der: Mine Gencil Bek, Ankara: Ümit Yayıncılık.

1989'da yayınlanan “*Television Without Frontiers/Sınır Tanımayan Televizyon Direktifi*” metni, AB'nin ilk televizyon yönetmeliği olarak kabul edilmiştir. Bu yönetmelik, TV yayıncılığında ulusal sınırların kaldırılarak tek bir pazarda program akışını öngörmekteydi. 1997'de *Sınır Tanımayan Televizyon Direktifi* güncellenmiş ve dijital yayınlar, TV'den satış-alış-veriş ve sponsorluk konularında eklemeler yapılmıştır. Gazetecilik alanında da, haberlerde farklı görüşlere yer verme, şiddet, pornografi ve azınlıkların korunması gibi konularda korumacı eklemeler yapılmıştır. En önemlisi de, AB üyesi ülkelerde üretilen programların yayımlanması için getirilen kotaların kabul edilmesidir. Türkiye, *Sınır Tanımayan Televizyon Direktifine* uymayı kabul etmiştir.<sup>47</sup>

Liberal Avrupa yasaması, üye ülkelerin medya sahiplik yapılarında da değişimlere yol açacak düzenlemelere olanak tanımıştır. Güçlü medya gruplarının pazara girişi ile çapraz medya sahipliği başlamış, Almanya'dan Springer, Bertelsmann ve Kirch, Avustralya'dan Murdoch, İtalya'dan Berlusconi, tüm Avrupa'daki, ama özellikle de liberal sisteme geçen Doğu Avrupa'daki medya gruplarını ele geçirmeye başlamışlardır.

AB'nin yine görsel medyada üretilen kültürel ürünler ile ilgili düzenlemelerine baktığımızda ise, başlangıçtaki “ortak bir Avrupa kültürü yaratmak” düşüncesinin, daha sonraları gerçekçi bir zemine çekilerek “Avrupa'nın kültürel farklılıklarının üretilen programlarda yansıtılması” olarak sunulduğunu

47 Sınır Tanımayan Televizyon Direktifi (TVWF) Avrupa Birliği görsel-işitsel politikasının dönüm noktası olmuştur. Aday ülkeler tarafından da genel hatlarıyla uygulanan direktif, Avrupa Birliği görsel-işitsel sektörü ve kültürel çeşitliliğin desteklenmesine yönelik etkili bir araçtır. Direktif, aynı zamanda kanalların sayısını artırarak AB görsel işitsel alanının gelişimini de sağlamıştır. Bütün ilgili taraflarca olumlu karşılanan ve görsel-işitsel sanayinin gelişimi için temel teşkil eden 89/552/EEC no'lu Sınır Tanımayan Televizyon Direktifi, 3 Ekim 1989 tarihinde kabul edilmiştir. 89/552/EEC no'lu Direktif üzerinde 30 Haziran 1997 tarihinde 97/36/EC direktifiyle değişiklik yapılmıştır. Söz konusu direktif, Birliğin yayın ve ilgili faaliyetler piyasasının gelişimini sağlamak amacıyla birlik içersinde yayın hizmetlerinin serbestçe dolaşımı için yasal çerçeveyi kurmaktadır. Bu amaçla, ulusal mevzuatın aşağıdaki alanlarda birlik tarafından koordinasyonunu öngörmektedir:

- Televizyon yayımına ilişkin mevzuat
- AB ülkelerinde üretilen görsel-işitsel eserlerin üretim ve dağıtımının geliştirilmesi
- Spor gibi başlıca etkinliklere toplumun erişiminin sağlanması (Örneğin: Avrupa Kupa karşılaşmaları)
- Televizyon reklamcılığı ve sponsorluk
- Küçüklerin korunması (Pornografi, şiddet içeren içerikler, vs.)
- Cevap hakkı

görmekteyiz.<sup>48</sup> Burada, Avrupa kültürü yaratmak ya da Avrupa'nın kültürel çeşitliliğini yansıtmak düşüncesinin altında yatan ana etkenin, tüm dünyada varolan ABD'nin kültürel hegemonyasına karşı bir girişim olduğunu da eklemekte fayda vardır. Bu yolda atılan en önemli girişimlerden biri, AB'nin *MEDIA* programıdır. Bu program, Avrupa çapında görsel ve işitsel ürünlerin üretimini ve dağıtımını teşvik etmek amacıyla kurulmuştur. *MEDIA* programı, özellikle Avrupa film dağıtım şirketlerini desteklemekte ve ürünlerin topluluk içinde özgürce dolaşımını sağlamaktadır.<sup>49</sup> Yine görsel işitsel medya ürünlerini desteklemek amacıyla oluşturulan bir diğer program da *EUREKA*'dır. Bu program da *HPTV*'nin çıkışını takvime bağlayan ürünlerin üretilmesini desteklemek için kurulmuştur. Avrupa çapında uzun metrajlı film üretimi ve dağıtımını desteklemek amacıyla oluşturulan *Euroimaj* ise, AB düzeyinde prodüksiyonlara (Türk yapımcılar da dahil) sağladığı mali destek ile öne çıkan bir diğer programdır.

Korunmacı Avrupa programcılığı, 1980'lerden beri AB düzeyinde tartışma konusudur. Mesela Fransız hükümeti, Avrupa yapımı programlar için televizyonlarda % 60'lık bir kota uygulaması getirilmesini talep etmiş ve özellikle ABD'den ithal edilen programların sınırlandırılmasını istemiştir. Ticari yayıncılar direktifi desteklemiştir. Danimarka gibi küçük ülkelerin yayıncıları ve hükümetleri kültürel kimliklerin yok olacağı endişesini dile getirdiler. Almanya, Komisyonun yayıncılık meseleleri üzerindeki yetkisinin sorgulanmasını istedi. En çok tartışılan şey kota uygulamasıydı. ABD ile rekabeti arttırmak için Avrupa ürünlerine belli bir kota ayrılması tartışmaya yol açtı. Bir tarafta AB'nin liberal, denetimden arındırılmış pazar anlayışı ile diğer yandan bu ulusalcı, kota yanlısı yaklaşımlar karşısında ABD'li yapımcılar tepki vermiş ve bunun GATT<sup>50</sup> anlaşmalarına aykırı olduğunu öne sürmüşlerdir. Ancak, "Television without frontiers"ın

48 Semetko, Holi A. vd. (2000). "Europeanized Politics-European Integration and Political Communication." *West European Politics*, 23(4): 121-141.

49 Schlesinger, Philip (2001). "From Cultural Protection to Political Culture? Media Policy and the European Union." *Constructing Europe's Identity: The External Dimensions*'ın içinde, Der: Lars-Erik Cederman, London: Lynne Reiner Publishers.

50 Uluslararası ticareti, haklar ve sorumluluklar açısından düzenleyen çok taraflı bir anlaşmadır. 1947'de 23 ülke tarafından imzalanan bir anlaşma ile kurulmuştur. 1 Ocak 1948'de de yürürlüğe girmiştir. GATT'ın kuruluş amacı, ithalat vergilerini azaltmak, uluslararası ticaretin önündeki tüm engelleri kaldırmak ve ticarete ayırımı uygulamalara son vermek olarak belirlenmişti.

öngördüğü kota sistemi, günümüze kadar biraz değiştirilerek de olsa işleme devam etmiştir.

AB'nin Avrupa çapında pan-Avrupa TV kanalları kurma çabaları da ne yazık ki çok başarılı olmamıştır. AB komisyonunun Avrupa Yayıncılar Birliği (EBU)<sup>51</sup> ile birlikte kuruluşunu desteklediği iki TV kanalından *Eurikon*, 1982'de, *Europa TV* ise 1985'te kuruluşlarından çok kısa bir süre sonra kapanmışlardır. Bu iki kanalın yaşamamasına neden olarak, Avrupalı izleyicilerin ulusal TV kanallarına olan bağlılıkları ve ortak bir dilin (bu kanallarda ağırlıklı olarak İngilizce ve Fransızca yayın yapılmaktaydı) olmayışı gösterilmiştir. Ama daha ileriki yıllarda, 1989'da *Sky TV* ve EBU tarafından kurulan *Eurosport* ve 1993'te yine AB Parlamentosunun desteği ile kurulan *Euronews*<sup>52</sup> ise, tutulmuş ve izlenmeye devam etmişlerdir. Ayrıca, AB'nin mali destek ve çabaları ile mesela İngiltere'deki *Channel 4* gibi kültürel içerikli programlar yayımlayan kanallar ortaya çıkmıştır.<sup>53</sup>

### **AB'de Avrupa kültürüne destek veren medya programları**

*MEDIA Programı (Measures to Encourage the Development of an Audiovisual Industry)*

Avrupa çapında görsel işitsel üretim, dağıtım, eğitim ve finansal destek için 1987'de kuruldu. Sınırlararası işbirliği ve kültürel çoğulculuğu teşvik

51 1950'de kurulmuş olan Avrupa TV yayıncıları birliğidir. EBU, sadece televizyonları değil, radyoları da çatısının altında barındırır. Eurovision şarkı yarışması veya Euro spor karşılaşmaları gibi Avrupa çapında aynı anda izlenen yayınların ilkelerini belirler ve dağıtımını yapar.

52 Euronews, Ocak 1993'te yayına başladı. Avrupa'dan farklı ve geniş bir gündemle haber vermek amacını güdüyordu. Başlangıçta, 18 Avrupalı kamu hizmet yayıncısı ve Avrupa Parlamentosu tarafından desteklenen pan-Avrupa bir kanaldı. Sloganı, "Dünya haberlerinde Avrupa bakışı" idi. Dönem itibarıyla, CNN'in 1991'deki I. Körfez Savaşı sonrasındaki en görkemli dönemine denk geliyordu ve bir anlamda ABD'nin dünya haberlerindeki yanlı bakışına bir tepki olarak doğmuştu. Bir süre sonra, Avrupalı yayıncılar ve AB, kanala yeterli mali desteği vermeyince Euronews'un operasyon şirketi 1995'te Fransız iletişim devi Alcatel-Alstom tarafından satın alındı. CNN ve BBC gibi diğer dünya çapında yayın yapan tek dilli televizyon kanalları ile karşılaştırıldığında, Euronews, İngilizce'nin baskınlığını kırarak 5 Avrupa dilinde (İngilizce, Fransızca, Almanca, İtalyanca ve İspanyolca) yayın yapan tek televizyon kanalı olma avantajına sahiptir. Yapılan izleyici araştırmalarına göre, Euronews kablo ve uydu aracılığı ile 90 milyon hanede izlenmektedir (bu BBC World'ün üç katıdır )

53 Semetko, Holi A. vd. (2000). "Europeanized Politics-European Integration and Political Communication." *West European Politics*, 23(4): 127.



eder. Küçük ve orta ölçekli şirketlere finansal destek verir. 500 milyon dolardan fazla bütçesi vardır.

*SCRIPT (European script fund)*: Küçük ülkelerin senaryo yazarlarına destek ve eğitim verir

*EFDO (European Film Distribution Office)*: Düşük bütçeli filmlerin dağıtımını destekler.

*EAVE (European Audiovisual Entrepreneurs)*: Dezavantajlı bölgelerde medya çalışanlarına yönelik eğitimler düzenler.

*SCALE (Small Countries Improve Their Audiovisual Level in Europe)*: Avrupa'nın kültürel farklılığını desteklemek için kuruldu

*BABEL (Broadcasting Across the Barriers of European Languages)*: Avrupa'da az konuşulan dillerin altyazı ve dublajına destek verir (Katalanca gibi).

*EUREKA*: Televizyon pazarını besleme ve büyütme amacıyla kuruldu.

*EURIMAGES*: AB Konseyi tarafından Avrupa film ve televizyon programı üretimini desteklemek amacıyla kuruldu. Türkiye Eurimages'a Mart 1990'da üye oldu. Türkiye'nin Eurimages üyeliği yerli sinema açısından önemli sonuçlar doğurdu. Bunların ilki, Türkiye'deki sinema profesyonellerinin ikili ya da üçlü ortak yapımlar sayesinde başka ülke sinemacılarının pratikleri ile tanışması, bu sinemaların sahip olduğu teknik olanaklardan yararlanmasıdır. Türk sinemasının önceki dönemlerinde komşu ülkelerle ortak yapımlar gerçekleştirilmiş, bazı star oyuncuların filmleri dış pazarlara satılmıştı. Ancak, yerli sinema özellikle uluslararası ortak yapım açısından geçmişte fazla bir deneyime sahip olamadı. 1990'dan bu yana Eurimages destekli uluslararası ortak yapımların sayısı düşünüldüğünde, fonun Türkiye'de film endüstrisinin yapım ayağı için önemli bir kaynak oluşturduğu anlaşılır. Bu arada, söz konusu dönemde, bazı yerli filmler Eurimages'ın dağıtım desteğinden yararlanmış ve bazı Avrupa ülkelerinde gösterim olanağı bulmuştur.<sup>54</sup>

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, medya alanındaki çalışmalarını gerçekleştirmek üzere Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerin hükümetleri tarafından görevlendirilen uzmanlardan oluşan Kitle İletişim Yürütme Komitesi (CDMM) kurmuştur. Avrupa Toplulukları Komisyonu ve Parlamenterler

54 <http://www.kultur.gov.tr/TR,25083/eurimages-uyelig-i-ve-sanat-filmi.html>



Meclisi temsilcileri de bu komite içinde yer alırlar. Avrupa Konseyi'ne üye olmayan ülkeler ve hükümetler arası örgütler (EBU gibi) CDMM'de gözlemci statüsünde temsil edilmektedir.

CDMM, çalışmalarını gerçekleştirmek üzere alt komisyonlar (Uzmanlar Komiteleri, Uzmanlar Grupları, Çalışma Grupları) oluşturulmuştur. Bu alt komisyonlardan bazıları şunlardır:<sup>55</sup>

- Medya Alanında Hukuk Uzmanları Komitesi
- Resmi Bilgilere Ulaşma Uzmanlar Komitesi
- Medya Yoganlaşmaları ve Çoğulculuk Uzmanlar Komitesi
- Yeni İletişim Teknolojilerinin İnsan Hakları ve Demokratik Değerler Üzerine Etkileri Uzmanlar Komitesi
- Basın Özgürlüğü ve İnsan Hakları Uzmanlar Grubu
- Kamu Hizmeti Yayıncılığı Uzmanlar Grubu
- Görsel İşitsel Sektörde Çok Taraflı Ortak Yapımların anlaşmaları Uzmanlar Grubu
- Ses ve Görsel İşitsel Korsanlık Alanında Çalışma Grubu

Türkiye'yi RTÜK'ün temsil ettiği Avrupa Konseyi bünyesindeki Kitle İletişimi Yürütme Komitesi, Avrupa Konseyi bünyesindeki medya çalışmalarını düzenlemekle yükümlüdür. Alt komisyonların çalışmalarını takip eden ve Bakanlar Komitesi'ne sunulacak hukuki metinlere son halini veren bu çalışma grupları toplantılarında komiteye bağlı olarak çalışan alt komisyonların faaliyetlerini değerlendirip, bir sonraki yıla yönelik çalışmalar da programlar. Komitenin diğer komisyonlarından bazıları şunlardır:

- Medya Hukuku ve İnsan Hakları Uzmanlar Grubu,
- Yeni İletişim Teknolojilerinin İnsan Hakları ve Demokratik Değerler Üzerine Etkileri Uzmanlar Grubu,
- Medya Sektöründe Hak Sahiplerinin Korunması Uzmanlar Grubu,
- Avrupa Perspektifinden Medya Uzmanlar Grubu,
- Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi Daimi Komitesi.

55 Pekman, Cem (1997). Televizyonda Özelleşme; Avrupa'da Yayıncılığın Değişim Süreci, Beta Yayınları, İstanbul, s.100

#### IV. 1994 sonrasında Avrupa çapında iletişim politikaları daha teknik ve ekonomi odaklı olmaya başlamıştır

Avrupa çapında haberleşme alanında *liberalizasyon*, *deregülasyon* ve *ticarileşme* 1990'da "Tek Pazar'ın" tamamlanması sürecinde, 1987'den bu yana bir öncelik halini almıştır (Haberleşme hizmetleri ve gereçleri için ortak pazarın geliştirilmesine ilişkin Yeşil Kitap). 1988 yılında haberleşme terminaleri pazarı bir yönergeyle birlikte rekabete açılmış, bu yönerge 1994 yılında uydu gereçlerine ilişkin hükümlerle geliştirilmiştir. Bu gelişmelerin ikinci evresinde, 1990 yılında kabul edilen bir yönergeyle sesli haberleşme cihazları (voice telephony) dışındaki haberleşme hizmetleri serbestleştirilmiştir. Bu liberalizasyon süreci, 1994 yılında uydu haberleşmesi ile radyo ve televizyon yayınları hizmetleri, 1996'da ise kablolu televizyon ağları ve mobil haberleşmeyi (cep telefonları gibi) kapsayacak biçimde genişletilmiştir. Aynı zamanda, 1990 yılında bir açık haberleşme altyapısı ve hizmetler ağı (ONP) oluşturulmuş ve haberleşme alanında yapılacak anlaşma yöntemlerinin liberalizasyonuna ilişkin bir yönerge çıkarılmıştır.<sup>56</sup>

1993 yılında Konsey, sesli haberleşme cihazları hizmetlerinin tümünün 1 Ocak 1998 tarihine dek serbestleştirilmesi yönünde bir karar almıştır (Ağlarının büyüklüğü nedeniyle Lüksemburg'a iki yıl; İspanya, İrlanda, Yunanistan ve Portekiz'e ise 2003 yılına kadar süre tanınmıştır). Buna paralel olarak bir Komisyon tebliği ile evrensel hizmet kavramı tanımlanarak, söz konusu hizmetin kalitesi, buna yönelik hükümler, ücretlendirme ilkeleri, anlaşmazlıkların çözüm yöntemleri detaylı olarak açıklanmıştır. Ekonomik büyüme ve istihdam yaratmayı hedefleyen "*bilgi toplumu*" kavramı ise, 1994 yılından itibaren giderek önem kazanmaya başlamıştır. Bu tarihten itibaren, multimedyanın gelişimi amacıyla haberleşme yapılarının genel anlamda liberalizasyonuna da ağırlık verilmiştir. 1995 yılında bu alanda liberalizasyon sürecinin, sesli haberleşme cihazları hizmetlerinde izlenen doğrultuda ilerlemesi kararlaştırılmıştır.

Gerçek anlamda bir Avrupa haberleşme pazarının oluşmasını kolaylaştırmak amacıyla çeşitli girişimlerde bulunulmuştur. Mobil (tek Avrupa GSM standardı) ve uydu haberleşme standartlarının uyumlaştırılması ile dijital ağ

56 www.ikv.org.tr, IKV - İKTİSADİ KALKINMA VAKFI Haberleşme Politikası (Telecommunication Policy).

entegre hizmetleri (integrated services digital network-ISDG) bu girişimler arasındadır. Bunun yanı sıra topluluk, *Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu* ve *Avrupa Yatırım Bankası* vasıtasıyla bilgi teknolojileri ile Trans-Avrupa haberleşme ağlarının oluşturulmasına yönelik araştırma programlarını da finanse eder.

## **V. AB iletişim alanının regülasyonu/Düzenlemeler**

### **A. Düzenleyici Otoritelerin Bağımsızlığı ve Yetkileri**

AB tarafından kabul edilen telekomünikasyon paketinin uygulanması büyük ölçüde ulusal düzenleyici otoritelerin sorumluluğundadır. Düzenleyici otoritelerle ilgili mevzuatta amaç, düzenleme görevini yerine getirme çalışmalarında yer alan tüm otoritelerin tamamen bağımsız olmalarını sağlayacak yetki ile donatılmalarıdır. 1999 yılında yapılan gözden geçirme kapsamında *Ulusal Düzenleyici Otoritelerin (RTÜK gibi) yetkileri güçlendirilip genişletilmiş ve bağımsızlık ilkesinin sürdürülmesi öngörülmüştür.*

### **1. Lisanslama**

Lisanslama ile ilgili mevzuatın amacı pazara giriş koşullarında (Örneğin TV kanalı sahibi olmak konusunda) şeffaflık ve güvenlik sağlamak, telekomünikasyon hizmetleri sunmak için bireysel veya genel izin vermek ve işletmelerin pazara giriş ve telekomünikasyon hizmeti sunmaya başlama hakkını garanti altına almaktır. Lisanslama hakkındaki çerçeve, lisanslama koşulları içerisinde yer verilebilecek konuların özellikle teknik beceriler, finansal güvenilirlik, diğer gereksinimler ve kamu menfaati gereksinimleri hakkında kapsamlı bir liste sunmaktadır.

### **2. Arabağlantı**

Bir işletmecinin diğer bir işletmeci için telekomünikasyon sinyallerini kendi yönettiği şebeke üzerinden yönlendirmesi anlamına gelen ara bağlantı ile ilgili hükümlerin iki temel hedefi bulunmaktadır: İlk hedef, herkesin herkesle iletişimi ilkesinin korunmasını garanti edecek kuralların oluşturulmasıdır. İkincisi ise, ara bağlantı için adil orantılı ve ayırım gözetmeyen koşulları sağlayarak açık ve rekabetçi bir pazar oluşturmaktır.

### **3. Yerel Erişim**

İnternet erişimi sağlayan piyasaların iyileştirilmesi amacıyla yerel erişim piyasasında rekabetin geliştirilmesidir. Yerel erişim piyasasında altyapı ve erişim haklarının liberalleşmesi önemli bir rekabete yol açmamıştır. Bunun temel sebebi piyasaya yeni girenlerin yaygın şebeke altyapısına sahip olamamaları ve önceden tekel konumunda olan operatörlerin (Türkiye’de TTNNet gibi) sahip bulunduğu yerel erişim ağına benzer bir ağı belirli bir süre içerisinde kuramamalarıdır.

### **4. Evrensel Hizmet**

Evrensel hizmet çerçevesinin amacı, tüm vatandaşlara uygun ve kapsamlı hizmet sunulabilmesidir. Liberalleşmeden önce, bu amaca tekel hakları dağıtılarak ulaşılmaya çalışılmıştır. Evrensel hizmete ilişkin hükümlerin amacı ise, hizmetlerin liberal/özgürlükçü bir ortamda devamının sağlanmasıdır.

### **5. Mobil Hizmetler**

Mobil hizmetlere ilişkin çerçevenin amacı, mobil hizmetlere yönelik geniş bir iç piyasa yaratılması için uyumlaştırılmış frekans bantlarının koordineli biçimde piyasaya sürülmesidir. Topluluk çerçevesi, GSM (Mobil İletişim için Küresel Sistem, Avrupa’daki ikinci nesil cep telefonları için kullanılan standart), ERMES (Karada yerleşik kamu çağrı cihazları), DECT (Avrupa Dijital Kablosuz Telekomünikasyon), S-SPC (Kişisel Uydu İletişim Hizmetleri) ve 3G (özellikle yeni çoklu ortam hizmetlerini destekleme kapasitesi olan ikinci nesil sistemlerin üzerinde bir kapasiteye sahip; karasal ve uydu bileşenlerinin kullanımını birleştirme yeteneği olan üçüncü nesil mobil veya kablosuz sistem) için frekans bantlarının koordineli kullanımına ilişkin kuralları oluşturmak ve frekans dağılımı ile operatörlere frekans tahsis edilmesine ilişkin çerçeveyi kurmaktır.

### **6. Perakende Fiyat Cetvelleri**

Kullanıcılara fiyatların belirlenmesine ilişkin olarak operatörlerin herhangi bir denetime tabi olmadıklarını göstermek yoluyla ürün ve fiyat rekabeti

sağlamaktır. İşletmecilerin kullanıcılara uyguladıkları fiyatların düzenlenmesi ve adil piyasa koşullarının sağlanması gereği yer almaktadır.

## 7. Veri Güvenliği

Veri güvenliğinin amacı, elektronik haberleşme sektöründe kişisel veri gizliliği hakkının korunmasıdır. Telekomünikasyon sektöründe verinin korunmasına verilen önem, özellikle de tüketicilerin, haberleşme yöntemlerinin gizliliği ve bütünselliğine duyduğu güvenin korunması gereği kapsamında giderek artmaktadır. Telekomünikasyon ve Bilgi teknolojileri alanında 2002 yılında kabul edilen yeni düzenleyici mevzuat paketi, sanayinin gelişimi, rekabetin güçlendirilmesi, büyümede artış, kamunun ve kullanıcıların yararının gözetilmesini sağlamaya yönelik yasal düzenleyici çerçeve ortaya koymaktadır. Söz konusu mevzuat paketi Temmuz 2003'te uygulanmaya başlanmıştır.

## VI. AB ve Gazetecilik

Avrupa'da yeni teknolojiler ve medya sahipliği konularında gözlenen dönüşümden basın sektörü de nasibini almış, bir yandan medya sahipliği ve içeriği değişirken, diğer yandan yeni kuşak gazeteciler ortaya çıkmıştır. Gazeteciliğin profesyonel temelleri aynı kalsa da, gazetecilerin rol algılamaları değişmiş, izler kitlenin talepleri daha önemli hale gelmiştir. Avrupa entegrasyonu, haber kaynaklarında çeşitlilik, muhabirlerin stratejik konumlanması, editör yapısının değişimi ve haber içeriklerini de etkilemiştir.

Brüksel'den görev yapan diplomasi muhabirlerinin sayısı artmış, Avrupa düzeyinde “*European Journalism/Avrupa gazeteciliği*” başlığı altında dersler ve programlar müfredatlara iliştilmiştir. Lisans ve lisans üstü olarak verilen Avrupa gazeteciliği programları haricinde, merkezi Brüksel'de olan *European Journalism Centre/Avrupa Gazetecilik Merkezi* gibi AB destekli kurumlar, Brüksel'de görev yapacak gazetecilere “oyunun kuralını” öğretmek amacıyla tüm Avrupa ülkelerinde seminerler düzenlemeye başlamışlardır.<sup>57</sup>

Avrupa entegrasyonu, ulusal medya kanallarının gelişip farklılaşmasına neden olurken, kaçınılmaz olarak haber içeriklerinin oluşum sürecini de etkilemektedir. Brüksel'de her geçen sene daha çok ülkenin gazetecisi görev

57 Arsan, Esra (2007). Avrupa Birliği ve Gazetecilik, Ütopya Yayınları, Ankara, s. 111.

yapmaya başlamakta ve köhneleşmiş, sıradanlaşmış eski AB gazetecilerinin yerine yeni kuşak, araştırmacı gazeteciler gelmektedir. Ancak, yine de AB üyesi ülkelerin medyasında “Avrupalılaşıma”nın izlerini bulmak çok zordur. Çünkü, AB ülkelerinin medyasında yayımlanan AB’ye ilişkin haber içeriklerinde, hâlâ ulusal hassasiyetler ve kalıplaşmış, önyargılı bakış açıları hakimdir.

AB Komisyonunun sistematik olarak kamuoyu yoklamaları yapan birimi Eurobarometer’in araştırmalarına göre, aslında Avrupa halkı AB konusunda yeterince bilgi sahibi değildir. Bilgi eksikliği, güven problemini de beraberinde taşıyor. Çoğu Avrupa ülkesinde AB politikalarına karşı olumsuz bir bakış açısının hâkim olduğu ve halkın AB politikalarına desteğinin giderek azaldığı son yıllarda sıklıkla dile getirilmektedir. Bunun en önemli kanıtı olarak da AB Anayasası için yapılan referandum sonuçlarına ve ortak para birimi Euro’nun kullanımı ile ilgili kamuoyu yoklamalarına bakmak yetecektir. Fransa’da AB Anayasası için yapılan referandumda halkın %70’inin, Hollanda’da da %63’ünün “hayır” demesi, işte bu güven eksikliğinin bir sonucu olarak değerlendirilmektedir. Kimi akademisyenler, Avrupa genelinde gözlenen AB politikalarına karşı duruşa, AB’nin bir tür “elit bürokratlar demokrasisi” olarak algılanmasının neden olduğunu iddia etmektedirler. Ama yine de temel tartışma AB üyeliğine karşı çıkış ekseninde değildir. Nitekim, AB üyesi ülkeler arasında en Avrupa karşıtı basına sahip İngiltere’de bile, kamuoyu yoklamaları, halkın büyük çoğunluğunun Britanya’nın AB içerisinde kalmasını istediğini ortaya koymaktadır.<sup>58</sup>

### **Kaynakça**

Acar, Meltem (2008). “Avrupa Birliği’nin Medya Politikaları ve Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türk Medyası”, Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü için hazırlanmış, yayımlanmamış master tezi.

Arsan, Esra (2007). *Avrupa Birliği ve Gazetecilik*, Ütopya Yayınları, Ankara.

Binark, Mutlu (2003). “Avrupa Modeli Enformasyon Toplumu Politikası ve Kadınların Bilgisayar ve İnterneti Kullanmaları.” *Avrupa Birliği ve Türkiye’de İletişim Politikaları’nın içinde*. Der: Mine Gencil Bek, Ankara: Ümit Yayıncılık.,İstanbul.

---

58 A.g.e. s. 152-153.

Mine Gencil Bek (2002)(der.), *Avrupa Birliği ve Türkiye’de İletişim Politikaları*, Ümit Yayıncılık, Ankara.

Murdock, Graham & Peter Golding.(1999) “Ortak Pazarlar: Birleşik Krallık ve Avrupa’da Sirket Hirsleri ve İletişim Eğilimleri”, “Common Markets: Corporate Ambitions and Communication Trends in the UK and Europe”, *The Journal of Media Economics*. 12(2). 117-132

Pekman, Cem (1997). *Televizyonda Özelleşme; Avrupa’da Yayıncılığın Değişim Süreci*, Beta Yayınları, İstanbul.

Schlesinger, Philip (2001). “From Cultural Protection to Political Culture? Media Policy and the European Union.” *Constructing Europe’s Identity: The External Dimensions*’in içinde, Der: Lars-Erik Cederman, London: Lynne Reiner Publishers.

Semetko, Holli A. vd. (2000). “Europeanized Politics-European Integration and Political Communication.” *West European Politics*, 23(4).127.

Semetko, Holli A. & Valkenburg L. (2000). “Framing European Politics: A Content Analysis of Press and Television News.” *Journal of Communication*, 50(2): 93-109.

**Faydalı linkler:**

<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=101>

[http://europa.eu/index\\_en.htm](http://europa.eu/index_en.htm)

<http://www.kultur.gov.tr/TR,25083/eurimages-uyeligi-ve-sanat-filmi.html>

<http://tr.eurosport.com/>

<http://tr.euronews.com/>

<http://www.eurovision-turkey.com/>

<http://www.bbc.co.uk>

<http://www.rtuk.org.tr>

<http://www.ebu.ch/>

<http://www.ikv.org.tr>

### 3.7. Küreselleşme, Avrupa Birliği, Türkiye

*Fuat Keyman*

Bu bölümde, küreselleşme süreci temelinde Avrupa Birliği bütünleşme sürecine yaklaşacağız. Ve son kısımda da, Türkiye-Avrupa Birliği (AB) ilişkilerine ve bu ilişkilerin bugün gerekli olan yeniden-canlandırılması gerekliliğine, küreselleşme süreçleri ışığında yaklaşacağız. Şüphesiz ki, Avrupa Birliği, her şeyden önce devletler-arası bir bölgesel bütünleşme süreci ve bu bütünleşme ağırlıklı olarak kurumlar temelinde oluyor. Devletler-arası bütünleşme ilişkilerini kurmak, canlandırmak, düzenlemek ve sürdürmek için, kurumlar gerekli ve AB’de, bu kitap da görüldüğü gibi, özünde, “kurumsal bir bütünleşme” süreci. Dolayısıyla, kurumlar ve Avrupa Konseyi, Avrupa parlamentosu, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, v.b. kurumları çalışmak, Avrupa Birliği bütünleşme sürecini anlamak için önemli. Bu süreç, aynı zamanda, bütünleşme üzerine liderlerin gösterdikleri irade, yaptıkları çaba ve aldıkları kararlar temelinde bu güne kadar işledi. Liderlerin iradeleri ve çabaları olmasaydı, belki bugünlere AB gelemeyecekti.

Hiç unutmayalım ve aşağıda göreceğimiz gibi, AB, bugüne kadar dünyanın gördüğü en kapsamlı, en derin ve en başarılı “bölgesel bütünleşme” örneği ve bu süreç de liderler de önemli.

Ama liderler kararlarını ülkelerindeki, bölgelerindeki ve özellikle dünyadaki gelişmelerden bağımsız almıyorlar. Kurulan kurumlar, dünyadaki bu gelişmelerden bağımsız kurulmuyorlar. Aksine, özellikle dünya ölçeğindeki gelişmeler, liderlerin kararlarını, kurumların işleyişini, yeni kurumların kurulmasını ya da kurumların krize girmelerini belirleyebiliyor. Dahası, dünyadaki gelişmeleri doğru okuyan liderler başarılı olurken, dünyadaki gelişmelere doğru yanıtları verebilen kurumlar etkili olurken, aksi yönde karar alan ya da hareket eden liderler ve kurumlar, başarısız olabiliyor, hatta geçerliliklerini kaybedebiliyorlar. Örneğin, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra, savaş sonrası koşullar temelinde kurulan Birleşmiş Milletler ve NATO, bugünün



dünyasının niteliklerine göre kendilerini reform etmek istiyorlar. Benzer şekilde, şu soruyu da sorabiliriz; eğer İkinci Dünya Savaşı ve 1950’de başlayan Soğuk Savaş olmasaydı, AB süreci başlayabilir miydi? Bu anlamda da, kurumlar ve liderler gibi, dünya ölçeği ya da dünya bağlamı dediğimiz, dünyanın, dünya siyasetinin ve uluslararası ilişkilerin tarihsel koşulları ve nitelikleri de, AB sürecini anlamamız da, önemli bir “veri”, bir “çözümleme birimi” olarak hesaba katılmalıdır.

Avrupa Birliği bütünleşme süreci, dünya tarihsel bağlamından bağımsız değildir; hatta bu sürecin gelişimi, dünya tarihsel bağlamına verilen yanıtlar tarihidir de. AB için atılan ilk adımlar, 1950–1989 Soğuk Savaş dünya bağlamına verilen yanıtlar olarak düşünülebilir. Kopenhag siyasi kriterleri, Soğuk Savaş sonrası dönemde, Sovyetler Birliği’nin etkisi altında kalan Doğu ve Kıta Avrupa ülkelerinin demokrasiye geçmeleri için gerekli kriterler olarak düşünülebilir. Avro’ya geçiş, 1990’lardan sonra giderek yaygınlaşan ve derinleşen serbest pazar temelli küresel ekonomiye bir yanıt olarak düşünülebilir. Aynı şekilde bugün, İrlanda, Yunanistan, Portekiz ve İspanya temelinde yaşanan ve tüm Avrupa’ya yayılmasından korkulan mali durgunluk ve işsizlik krizi de 2008’den bugüne yaygınlaşan küresel ekonomik krize AB ülkelerinin gerekli yanıtı verememesi olarak düşünülebilir.

Bu bölümde, küreselleşme dediğimiz dünya tarihsel bağlamı temelinde, ilk önce AB sürecine sonra da örnek olay olarak, Türkiye-AB ilişkilerinin yeniden-canlandırılması gerekliliğine bakacağız. Bunu yaparken de, ilk önce, kısaca, AB süreci ve Türkiye-AB ilişkilerinin kısa bir tarihçesini sunacağız. Sonra, AB’yi anlamak için çok önemli olan küreselleşme-bölgeselleşme ilişkisine bakacağız ve son olarak da, Türkiye-AB ilişkileri üzerinde yoğunlaşacağız.

### **I. Avrupa Birliği ve Türkiye-AB ilişkileri; Kısa Bir Betimleme**

İkinci Dünya Savaşı’nın sonrasında kıtada kalıcı barışı sağlamak ve daha güvenli bir Avrupa düşüncesiyle altı kurucu ülke (Batı Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Luxemburg) kömür ve çelik üretiminde alınan kararları bağımsız ve uluslararası bir işletme mekanizması altında birleştirmek amacıyla antlaşma imzaladı. Schuman Planı neticesinde 1951 yılında kurucu altı üyenin imzaladığı bu antlaşmayla Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu

(AKÇT) kuruldu. 1957 yılında ekonomi topluluğunun kurulması ve işbirliğinin artırılması amacıyla imzalanan Roma Antlaşması neticesinde malların, işgücünün, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaştığı bir ortak pazarın kurulması amacıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve nükleer enerjinin barışçıl sebeplerle ve güvenli biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) kuruldu.

Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kurulması sonrası, Yunanistan ve Türkiye 1959 yılında üyelik başvurusunda bulundu. 12 Eylül 1963 tarihinde Türkiye Ankara Antlaşması'nı imzaladı. Bu Antlaşmayla tam üyelik yolunda gümrük birliğinin sağlanması amacıyla ekonomik hedefler üç aşamalı olarak belirlendi. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu 1965 yılında Füzyon Antlaşması ile Avrupa Topluluğu adıyla tek bir Konsey ve Komisyon çatısı altında birleştirildi. 1970 yılında Ankara Antlaşması'na eklenen ve geçiş süreci tarihini erteleyen Ek Protokol 1971 yılında TBMM tarafınca imzalandı.

1973 yılında ilk genişleme dalgası neticesinde İngiltere, Danimarka ve İrlanda topluluğa katıldı. 1974 yılında tam üyelik başvurusunda bulunan Yunanistan 1981 yılında ve İspanya ve Portekiz 1986 yılında topluluğa katıldı. Aynı yıl, tek pazar oluşturma hedefiyle Avrupa Tek Senedi imzalandı.

Kıbrıs sorunu, göç meselesi ve diğer çeşitli sebeplerle Türkiye'nin Ortak Pazar yolunda geçiş süreci 1995 yılında tamamlanabildi. Ekim 1978'de Ecevit hükümeti bir yıl süreyle Türkiye'nin Protokol yükümlülüklerini askıya aldı. 1980 darbesi Türkiye'de demokrasi konusunda sorulara sebep olurken 1987 yılında Özal hükümeti tam üyelik yolunda topluluğa resmi başvuruda bulundu ve Komisyon başvuru konusunda düşüncesini yayınladı.

Sovyetlerin dağılması sonrası Türkiye final aşamasını tamamladı ve Gümrük Birliği'ne girdi. 7 Şubat 1993 tarihinde imzalanan Maastricht Antlaşması ile üç sütunlu Avrupa Birliği yapısı oluşturuldu. Siyasi, ekonomik ve kurumsal konularda aday ülkelerin AB'ye katılımı için Kopenhag Kriteri bu Antlaşma ile belirlendi. 1995 yılında, Avusturya, Finlandiya İsveç'in katılımıyla, Avrupa Birliği'nin üye sayısı on beşe yükseldi ve Avrupa Para Enstitüsü kuruldu ve ortak para birimi olarak Avro on iki ülkede kullanıma girdi.

Türkiye'nin olası AB üyeliği yolunda Luxemburg Toplantısı önemli bir engel teşkil etti. Toplantıda imzalanan ortak deklarasyon Türkiye'nin Avrupalı ve medeni bir ülke olmadığı belirtildi. Ajanda 2000 dokümanı ile Doğu Avrupa ülkelerinin üyeliğine hazırlanan ve Güney Kısmı Rum Kesmi'ne de üyelikte öncelik veren Birlik'in Türkiye'yi saf dışı bırakması sebebiyle Türkiye hükümeti AB ile ilişkilerini dondurdu. 10 Aralık 1999 Helsinki Toplantısı'nda ise Türkiye'ye diğer on ülkeyle birlikte aday ülke statüsü verildi.

Mart 2001 tarihinde Türkiye'nin AB katılım sürecinin yol haritası olan "AB - Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi"ni kabul edildi. Nice Toplantısı'nda Türkiye'nin üyelik sürecinde tamamlaması gereken siyasi reformlar kabul edildi. Bu reformlar 2001 yılında Türkiye Anayasası'na alındı ve bu gelişmeler Türkiye'nin Gelişme Raporu'na yansdı.

2002 yılında gerçekleşen Kopenhag Toplantısı'nda devlet ve hükümet liderleri, siyasi düzeyde Kopenhag Kriterlerinin uygulanması ve otuz beş başlığın kapanması sonrası tahmini olarak 2014 yılında kabulü üzerine Türkiye'nin aday ülke statüsünü kabul etti.

2004 yılında, AB tarihindeki en büyük genişleme dalgası gerçekleşti ve 10 yeni ülke (GKRY, Malta, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Slovakya ve Slovenya) Birlik'e katıldı. AB'nin son genişleme dalgası ise 2007 yılında, Bulgaristan ve Romanya'nın katılımıyla gerçekleşti. 17 Aralık 2004 tarihinde Avrupa Birliği Konseyi, Türkiye ile üyelik görüşmelerini başlatma kararını aldı ve 3 Ekim 2005 tarihinde Müzakere Çerçeve Belgesi kabul edilerek Türkiye'nin AB'ye katılım müzakereleri ve tarama süreci resmen başladı. 13 Aralık 2007 tarihinde Lizbon Antlaşması imzalandı ve iki yıl sonra yürürlüğe girdi. Antlaşma daha demokratik ve etkili AB için karar alma mekanizmalarını iyileştirilmesini hedefledi ve Avrupa Topluluğu'nu kuran Antlaşmanın adı "Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma" olarak değiştirildi.

Tüm bu yukarıda kısaca betimlediğimiz gelişmeler, dünya tarihsel bağlamından bağımsız değil. Bu bağlam, en genel düzeyde, 1950–1989 Soğuk Savaş dünya tarihsel bağlamı ve 1990 bugün küresel dünya tarihsel bağlamı olarak düşünülebilir. Aşağıda, küreselleşmeden ne anlamamız gerektiğine ve bu temelde, AB ye nasıl yaklaşabilir sorularına eğileceğiz.



**Küreselleşme ile bir çok alanda dönüşüm olmuştur**

## II. Küreselleşen Dünya

Küreselleşme, günümüzde üzerinde en çok tartışılan kavramlardan birisidir. Bunun nedeni, dünyada son yıllarda yaşanan önemli değişimlerin ülkeler düzeyinde siyasal, toplumsal, ekonomik, kültürel alanlarda dönüşümler

yaratmasıdır. Bu değişim sürecini anlamlandırabilmek için kullanılan kavram, “küreselleşme”dir. Bugün küreselleşme kavramını kullanmadan, siyasal, ekonomik, toplumsal ve kültürel değişimden ve dönüşümden söz etmek olanaklı değildir.

Küreselleşme dediğimiz zaman, özellikle 1980’lerden günümüze devletler, ekonomiler, kültürler, hatta bireyler arasındaki karşılıklı bağımlılık ilişkilerinde yaşanan yaygınlaşma, derinleşme ve hızlanma olgusundan söz ediyoruz. Kuşkusuz dünya tarihi içinde her zaman siyasal, toplumsal, ekonomik ve kültürel alanlarda ülkelerin sınırlarını aşan karşılıklı ilişkiler söz konusuydu. Dünya her zaman bir değişim içindeydi ve yaşanan değişimin her zaman bir küreselleşme boyutu vardı.

Ancak günümüzde küreselleşmeden söz ederken, ülkelerarası karşılıklı bağımlılık ilişkilerinin çok daha yoğunlaşmasını ve iç içe geçmesini anlıyoruz. Yoğunlaşma ve iç içe geçme, küreselleşmenin ülkeler üzerinde yarattığı etkilerde yaşadığımız yaygınlaşma, derinleşme ve daha da önemlisi hızlanma olgularını içeriyor. Yaygınlaşma, dünyanın herhangi bir yerinde olan bir gelişmenin, dünyanın diğer bölgelerinde de ciddi etkiler ve sonuçlar yaratması anlamına geliyor.

Dünyanın bir bölgesinde oluşan ekonomik kriz, siyasal çatışma ya da terör eylemi, dünyanın bir başka bölgesinde de işsizlik, göç, güvensizlik ya da istikrarsızlık sorunu yaratıyor. Derinleşme, bu yaygınlaşma sürecinin yarattığı etkilerin güçlü bir şekilde hissedilmesini ve yaşanmasını ifade ediyor. Örneğin, iklim değişikliği, ekonomik kriz, kuş gribi gibi salgın hastalıklar ya da terör eylemleri, dünyanın bir bölgesinde ortaya çıkan bir sorunun, diğer bölgeleri de yaygın ve derin bir şekilde etkilemesinin aydınlatıcı örnekleridir.

Hızlanma ise, yaygınlaşma ve derinleşme sürecinin ve yarattığı etkilerin, artık çok hızlı bir biçimde yaşanması anlamına geliyor. Örneğin, Japonya'da ya da Kenya'da ya da Şili'de yaşayan bir arkadaşımıza attığımız e-postanın birkaç saniye içinde karşı tarafa ulaşmasının ya da MSN Messenger, ICQ veya G-Talk gibi çeşitli sohbet yazılımları sayesinde binlerce kilometre uzaklıktaki insanlara, anlık ileti gönderebilmemizin de ortaya koyduğu gibi, ritmi çok hızlı olan bir dünyada yaşıyoruz. Bu değişimin ülkeler üzerindeki etkileri de çok hızlı ve güçlü oluyor. Bu anlamda, küreselleşme süreci içinde bugün yeni ve önemli olan, dünyanın değişiminin ve ülkelerin bu değişime bağlı olarak yaşadıkları dönüşümün içerdiği yaygınlık, derinlik ve hız nitelikleridir.

Bu nitelikleri iletişim ve bilişimde, ekonomi alanında ve bölgesel bütünleşme çabalarında görüyoruz. Öte yandan günümüzde göç, terör, yoksulluk ya da çevre gibi önemli sorunların da küreselleşmesine tanık oluyoruz. Bu yönüyle küreselleşme, devletlerarası ilişkileri olduğu kadar gündelik yaşamımızı da etkileyen bir olgu olarak ortaya çıkıyor.

Yukarıda verilen bilgiler ışığında küreselleşmenin hem olumlu hem de olumsuz etkilere sahip olduğunu söylemek mümkündür. Bir yandan, özellikle iletişim, bilişim ve ekonomi alanlarında dünyamız küçülmekte ve küresel bir köye dönüşmektedir. Diğer yandan da küreselleşme, gelişmiş ülkeleri ve zengin insanları daha zengin, az gelişmiş ülkeleri ve yoksul insanları daha yoksul hale getirmektedir. Ayrıca, küreselleşme sürecinde, dinsel ve etnik kimlik temelli çatışmalar için yeni bir manevra alanı doğmakta ve özellikle terörist faaliyetler küresel bir nitelik kazanmaktadır. Diğer bir deyişle küreselleşme, yaşadığımız dünyayı zaman zaman küresel bir risk toplumu\* dönüştürmektedir. Bu durum ise, “küreselleşme yanlısı olanlar”, “küreselleşmeye kuşkuyla bakanlar” ve küreselleşmenin olumsuzluklarına karşı mücadele ederek “küreselleşmeyi daha insani, adaletli ve demokratik bir yapıya dönüştürmeye çalışanlar” gibi farklı küreselleşme yaklaşımlarını ve siyasetlerini ortaya çıkarmaktadır.

Küreselleşme sürecinin önemli sonuçlarından biri de bölgeselleşme olgusunda yaşanmaktadır. Bölgeselleşme, en genel anlatımıyla birbirlerine coğrafi olarak yakın ülkelerin girdikleri iş birliği ilişkileridir. Ülkelerin, özellikle ekonomik alanda ve ticaret ilişkilerinde kurdukları iş birliği sonucunda ortaya çıkan karşılıklı yarara ve kazanca dayalı bölgesel iş birliği,

yani bölgeselleşme süreci, bugün en somut olarak yaşanan küreselleşme biçimini yaratmıştır. 1990'lı yıllardan günümüze, küreselleşen dünya ekonomisi içinde, ülkeler ekonomik krizlere ve dalgalanmalara karşı kendi ekonomilerini korumak için tek başlarına hareket etmek yerine, iş birliğine gitmeyi tercih etmektedirler.

Küreselleşmenin bugün aldığı biçim olarak bölgeselleşme süreci, tek boyutlu bir süreç değildir. Bugün en az üç önemli bölgesel iş birliği biçiminden söz edilebilir:

- 1- Bölgesel diyalog;
- 2- Bölgesel iş birliği; ve
- 3- Bölgesel bütünleşme.

Bu iş birliği biçimleri arasındaki ortak nokta, hepsinin ekonomik alanda ve ticaret ilişkilerinde serbestleştirme getirmesi ve karşılıklı kazanca dayalı ağlar yaratmasıdır. Aralarındaki fark ise, bu iş birliğinin siyasal ve hukuksal anlamda ne kadar derin ve güçlü olduğuyla ilgilidir.

Bölgesel diyalogun günümüz dünyasındaki en önemli örneği, Güney Asya ve Pasifik ülkeleri arasında gerçekleşen, APEC olarak bildiğimiz, Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği'dir. Bu iş birliğinin amacı, üye ülkeler arasında sadece ticaret alanında iş birliğini artırmaktır. APEC'i karşılıklı ticaret temelli serbestlik ilişkisi üzerinde gerçekleştirilen, yani çok derin olmayan esnek, bölgesel bir diyalog olarak tanımlayabiliriz. Buna karşılık, Amerika Birleşik Devletleri, Meksika ve Kanada arasındaki ticaret iş birliğini kuran Kuzey Amerika Serbest Ticaret Birliği (NAFTA), daha güçlü bir bölgesel iş birliğidir. NAFTA, sadece serbest ticaret değil, istihdam, hizmet alma ve yatırım alanlarında da iş birliğine dayanmaktadır. Dolayısıyla, bu alanlarla ilgili idari ve hukuksal iş birliğini de içermektedir.

Bölgesel bütünleşme ise, en derin ve en güçlü iş birliği biçimidir. Bu yaklaşımı bugün Türkiye'nin de tam üyelik için aday olduğu, Avrupa ülkelerinin çoğunu kapsayan, AB içinde görüyoruz. Avrupa Birliği, İkinci Dünya Savaşı sonrası, yıkılan Avrupa'nın yeniden bölgesel olarak kalkınmasını, savaşın yıkıcı etkilerinden kısa sürede kurtulmasını ve olası yeni bir savaş riskini engellemeyi amaçlayan, ülkeler arasındaki iş birliğini ve karşılıklı bağımlılığı artırmayı hedefleyen bir bölgesel iş birliği projesi olarak ortaya çıkmıştır. Ekonomik bütünleşme ile başlayan AB projesi, nihai olarak siyasal bütünleşmeyi

de hedeflemektedir. Nihai amaç, AB'ye üye ülkeler arasında idari, siyasal ve hukuksal alanlarda bütünleşmeyi sağlamak olduğu için, gerçekleştirilmesi zor ve sıkıntılı bir bölgesel iş birliği biçimidir. Çünkü bütün üye ülkeler ulusal sistemlerini, diğer üye ülkelerle uyumlu kılmak zorundadırlar.

AB bütünleşme sürecine, bölgesel bütünleşme yoluyla küreselleşen dünyaya ve bu dünyanın niteliklerine ve meydan okumalarına yanıt vermek girişimi olarak yaklaşırsak, aşağıdaki tarihsel gelişme aşamalarını görebiliriz;

- 1) 1950–1990 Soğuk Savaş bağlamı; hem savaştan çok ağır insani, fiziki altyapı ve ekonomik zarar ve tahrip çıkmış Avrupa'nın yeniden-inşası, hem de, Sovyetler Birliğinin yayılmacı politikalarına karşı Avrupa'yı korumak temeli, AB süreci başlıyor. Ekonomik alanlarda işbirliğinin barış ve güvenliği getireceği düşüncesi, sanayileşmenin iki ana alanı kömür ve çelik de işbirliği temelinde Avrupa'da başlatılıyor. Amaç, ekonomik işbirliği yoluyla Avrupa'da barışı ve istikrarı sağlamak ve bu temelde de, Soğuk Savaş'ın ürettiği güvenlik risklerine yanıt vermek.
- 2) 1990–2001 Soğuk Savaş sonrası bağlam ve 11 Eylül 2001 terörü; bu dönemde, hem Soğuk Savaşın bitimi, hem de serbest pazar temelli ekonomik küreselleşmeye yanıt olarak AB bütünleşme sürecinin yapıldığını görüyoruz. Bir yanda, Soğuk Savaş döneminde Rusya hegemonyası altında olan Doğu ve Kıta Avrupa ülkelerinin demokrasiye geçmelerini canlandırmak için ortaya konan Kopenhag siyasi kriterleri, demokratikleşme yoluyla bu ülkelerin bütünleşme içine çekilmelerini amaçlıyor. Batı ve Doğu Almanya'nın bütünleşmesi ve birleşmesi, sembol örnek olarak gösteriliyor. Diğer yandan, serbest pazar ekonomisine dayanan ekonomik yapıların ve kurumların bu ülkelerde kurulması isteniyor. Bu dönem, bu anlamda, AB'nin Doğu ve Kıta Avrupası'na doğru "genişlemesi" dönemi ve küreselleşmeye de demokrasi ve liberal ekonomi temelinde genişleme yoluyla yanıt verilmesi dönemi. Bu dönemin sembol olayı, tek Pazar ve tek para birimi olarak Avro'ya geçmek ve ekonomik bütünleşmeyi tamamlamak. Aynı zamanda da küresel ekonomiye yanıt vermek. Böylece de siyasal bütünleşme sürecine geçmek.



- 3) 2001–2008-bugün AB krizi dönemi; Küresel dünya tarihsel bağlamının çok görünür olarak ortaya çıkmasını, (a) 11 Eylül 2001 terörü ve sonrası, dünyanın, Irak'ta, Afganistan'da savaşlara ve özellikle bir bütün olarak İslam'a karşı medeniyet çatışması altında yürütülen kültürel dışlanmalara sürüklenmesinde ve sonrası (b) 2008'den bugüne derinleşerek yaşanan ekonomik krizde görüyoruz. Bu süreçte, AB, bir taraftan, medeniyetler çatışması altında, “İslamfobisi” sorunuyla içe kapanıyor ve sorunlu ve tartışmalı bir sürece giriyor, diğer taraftan da, 2008'den bugüne, çok ciddi bir ekonomik kriz sorunuyla karşılaşılıyor. AB, ekonomik anlamda göçmenlere ya da Türkiye'nin tam üyeliğine gerek duyarken, İslam fobisi tam tersine, AB içinde çok kültürlü ve birlikte yaşamaya dönük anlayışın krize girmesine yol açıyor. İrlanda, Yunanistan, İtalya, Portekiz ve İspanya çok ciddi ekonomik krizle karşılaşılıyorlar. AB, siyasal bütünleşme aşamasına girmek üzereyken, ekonomik bütünleşmesini kaybetme riskiyle karşılaşılıyor. Hangi ülkelerin Avro'da kalacakları çok ciddi bir soru oluyor. AB süreci, siyasi, ekonomik ve kültürel bir kriz içine giriyor. Çekiciliğini kaybetmek sorunuyla karşılaşılıyor. Bu dönemin sembol örnekleri, Türkiye'nin AB tam üyelik süreci ve İslam fobisi. Bu sorunlar ve tartışma alanları, AB sürecinin içine girdiği krizi bize gösteriyor. Bu dönemde de, AB'nin küreselleşen dünyanın güvenlik ve ekonomik risklerine ve krizlerine doğru ve etkili yanıt veremediğini görüyoruz. Küreselleşmeye etkili yanıt veremeyen AB, kendi içinde krize giriyor.

### III. Türkiye-AB İlişkileri ve Küreselleşme

Türkiye-AB ilişkileri coğrafi, bu kitabın farklı bölümlerinde gördüğümüz gibi kültürel, ekonomik ve siyasi derinliğe sahip ilişkilerdir. Türkiye-AB ilişkileri bir müttefiklik değil, karşılıklılık esasına dayanan bir “tam üyelik yoluyla bir bütünleşme ilişkisi”dir. Bu ilişkiler özünde stratejik ortaklığa dayanan, çok-boyutlu, kültürel, siyasi ve ekonomik maliyeti, katkısı ve getirisi yüksek, sistem-dönüştürücü nitelikte ilişkilerdir. Kültürel düzeyde, Türkiye-AB ilişkileri Avrupa kimliğinin çok-kültürlü bir yapıya dönüştürülmesini içeren, ama aynı zamanda da Türkiye modernleşmesinin de, demokratik ve çoğulcu bir nitelik



kazanmasını talep eden ilişkilerdir. Siyasi düzeyde, Türkiye'nin AB'nin tam üyesi olmasını içeren bütünleşme sürecini içeren ilişkilerdir. Aynı zamanda da, Türkiye'de devletin demokratik, etkin, şeffaf ve sorumlu olmasını talep eden ilişkilerdir. Bu anlamda, Türkiye-AB ilişkileri Türkiye'de devlet-toplum/birey ilişkilerini değiştiren, toplumu "haklar, özgürlükler ve sorumluluklar dili" temelinde güçlendiren ve çoğullaştıran ve sivil haklar ve özgürlükler alanını genişleterek, yeni bir vatandaşlık anlayışı yaratan ilişkilerdir. Ekonomik düzeydeyse, AB ülkeleri Türk ekonomisinin en önemli ve birincil hareket alanını oluşturmaktadırlar. AB'nin Türkiye'nin ekonomik olarak büyümesine ve kalkınmasına katkısı çok önemlidir. Bu katkı üretim alanında olup, bir yandan Türk ekonomisine kurumsal ve yasal bir temel oluştururken, diğer yandan yatırımlar için risk faktörünü minimize ederek ekonomik canlılığa yol açabilmektedir. Dahası, Türkiye-AB ilişkileri, devlet-toplum ilişkilerinin "haklar dili" temelinde düzenlenmesini içerdiği için, Türkiye'nin yapısal işsizlik, fakirlik ve açlık ve dağılım adaletsizliği sorunlarını çözebilecek ilişkilerdir. Diğer taraftan da Türkiye de AB için çok önemli bir pazardır. Türk ekonomisinin canlılığı ve genç nüfusuyla dinamik yapısı, Türkiye'yi AB ülkeleri için önemli bir pazar konumuna getirmektedir.

Türkiye'nin AB'ye tam üyeliğini hedefleyen müzakere sürecinin 3 Ekim 2005'de başlatılması kararı, bugün ve sonuçları temelinde içerdiği güvensizliğe ve belirsizliğe rağmen, "Avrupa ve uluslararası toplum için tarihi nitelikte bir karar" olarak nitelenmesi gereken bir karardı. Gerçekten de yukarıda vurguladığımız gibi terörden savaşa uzanan bir alanda 11 Eylül sonrası dünyanın güvenlik risklerine ve mali durgunluk ve işsizlik temelinde çok boyutlu hareket eden küresel ekonomik krize, hem AB'nin, hem de Türkiye'nin etkili yanıt vermesi için tam üyelik müzakere sürecinin başlatılması tarihi bir karardı. Bununla birlikte, AB'nin özellikle Fransa, Almanya, Danimarka, Avusturya gibi üye ülkelerin Türkiye'nin tam üyelik müzakerelerine başlamasının yeterli koşulunu, diğer aday ülkelerden beklediği, "Kopenhag kriterlerini yerine getirme" temelinde görmediği zamanla ortaya çıktı. Türkiye de küresel dünya içinde uyguladığı aktif politikanın dünya ölçeğindeki algısının olumluya gitmesiyle, AB sürecini yavaşlattı. Bu süreç üzerine, her iki tarafın da ilgisi giderek azaldı.

Burada şu noktanın altını çizmemiz gerekiyor: AB'ye tam üyelik müzakere süreci “bir aday ülkenin AB normlarına ve müktesebatına kendisini uyumlu hale getirme süreci” olarak işlese de bu işleyiş Türkiye'nin AB ile tam üyelik müzakerelerini tanımlamak için gerekli ama yeterli olmayacaktır. Türkiye sadece kendisini AB müktesebatına uyumlu hale getirdiği için değil, AB için tarihsel önemini sürdürdüğü sürece, müzakerelerde başarılı olacak ve güçlü bir konuma gelecektir. Dolayısıyla tam üyelik müzakerelerini sadece teknik bir uyum süreci olarak görmek yanılığınaya düşmeden, Türkiye'nin AB tarafından Avrupa ve uluslararası toplum için tarihsel öneme sahip bir ülke olarak algılanmasının müzakere süreci içinde de çok önemli olacağını görelim. Tam da bu noktada küreselleşmenin önemi ortaya çıkmaktadır. Türkiye ve AB, küresel risklere yanıt vermede beraber hareket etmelerinin daha doğru ve etkili sonuçlar getireceğini anladıkları zaman, Türkiye-AB ilişkileri canlanacaktır. Şüphesiz ki bunu söylemek, kurumsal reformun ve liderlerin önemini görmemek değildir. Ama küresel dünya tarihsel bağlamının, sadece AB bütünleşme sürecini değil, Türkiye-AB ilişkilerini anlamak için öneminin altını çizmektir.

Demokratik ve ekonomik olarak sürdürülebilir kalkınmasını yaşama geçiren bir Türkiye, Avrupa tarafından kendisi için önemli bir kazanç, bir artı puan olarak algılanacağını söyleyebiliriz, çünkü böyle bir Türkiye ile Avrupa, hem kendi içinde yaşayan ve farklı kültürel kimliklere sahip gruplara “çok-kültürlü ve kapsayıcı bir demokratik yapıya” sahip olduğunu gösterecektir, hem yaşlanmış nüfusuna “genç ve dinamik bir demografik nitelik” kazandıracaktır, hem de durgunluk dönemine girmiş ve sorunları gittikçe yapı-sallaşan ekonomik yaşamına bir “canlanma ve dinamizm” getirebilecektir.

Ama Avrupa'nın bu temelde Türkiye'nin tam üyeliği olgusunu düşünmesinin de otomatik olarak Türkiye'nin demokratikleşme ve sürdürülebilir ekonomik kalkınmadaki başarısıyla oluşacağını düşünmek de bizi yanılığa götürür. Bu yanılığın sadece Avrupa içinde yer alan ve Türkiye'ye ırkçılığa varacak bir tarzda ön yargıyla yaklaşan siyasi aktörlerini ve kamuoyunu varlığıyla ilgili değildir, aynı zamanda ve belki de daha önemli olarak AB'nin bugün içinde bulunduğu kriz ortamının çözümü ve bu çözüm içinde Avrupa'nın kendi içinde ve küresel dünya da nasıl şekilleneceğiyle de ilgilidir. Bu nedenle de, Türkiye-AB ilişkilerinin geleceği, sadece Türkiye'nin kendi demokratik

dönüşüm sürecindeki başarısına bağlı değil, Avrupa'nın geleceğinin nasıl şekilleneceği temelinde de belirleneceğinin ve bu anlamda da müzakere sürecinin çok-aktörlü, çok-değişkenli ve çok-boyutlu bir yapıya sahip olduğunun bilincinde olmalıyız.

Bu nedenlerle, Türkiye-AB ilişkilerinde bir model ve zihniyet değişikliğine gitme talebine gereksinimiz var. Bu talep, bu çalışmanın içinde açıklamaya çalıştığım, Türkiye-AB ilişkilerinin “karşılıklı yarar ve ortak sorun çözme” model ve zihniyetinde yeniden-canlandırılmasını içermektedir. AB bugün, (a) kendisinin kurumsal ve yönetsel geleceği, (b) kendisinin ekonomik geleceği ve küreselleşme içindeki yeri, (c) kendisinin dünya siyasetinin şekillenmesin-



AB'nin geleceği tartışılıyor

deki küresel rolü, (d) kendisinin sınırları içi ve sınırlarına komşu yerlerde var olan sorunları çözme kapasitesi ve etkisi ve (e) kendisini taşıyan kimliğin ve vatandaşlık anlayışının içeriği gibi beş temel konuda ciddi bir kriz ve geleceğe karşı güven-

sizlik durumu yaşamaktadır. Türkiye, tüm bu alanlarda AB'ye katkı verecek bir kapasiteye sahiptir. Fakat Türkiye'nin katkıları üzerine gelişen söylemin inandırıcı olabilmesi için demokratikleşmeye ve sürdürülebilir ekonomik kalkınmaya bağlılığının hem retorik hem de uygulama düzeylerinde gerçekçi olması gerekmektedir. Türkiye'nin Avrupa'nın şekillenmesine vereceği katkının inandırıcılığı, Türkiye'nin kendi içinde demokratikleşme-ekonomik kalkınma eksenindeki, özellikle uygulama düzeyinde gösterdiği başarıyla gerçekleşebilir ve inandırıcı olur. Ve böylece, “karşılıklı yarar ve ortak karar verme işbirliği anlayışı” içinde Türkiye-AB ilişkileri olumlu ve güven içeren bir karşılıklı ilişki duygusuna dönüştürülebilir. Unutmayalım ki, Türkiye-AB ilişkileri tarihsel, coğrafi, kurumsal, ekonomik, siyasi ve kültürel olarak sistem-kurucu ve sistem-dönüştürücü niteliktedir; Türkiye'nin tam üyeliği hem Avrupa'ya hem dünyaya hem de Türkiye'nin kendisine ve geleceğine katkı verici niteliktedir.

## 4. Sonuç: AB'nin Karşılaştığı Sorunlar ve Çözüm Önerileri

*Senem Aydın-Düzgüt & Özge Onursal-Beşgöl*

Avrupa Birliği'nin gerek siyasi gerek ekonomik geleceği bugün yoğun bir biçimde tartışılmakta olan bir konudur. Özellikle 2008 küresel krizinin AB ekonomilerine olan olumsuz etkileri AB'nin gelecekteki varlığını dahi tartışılır hale getirmiştir. Bu bağlamda incelenmiş olan politika alanlarının tümünde AB'nin karşı karşıya olduğu en önemli meseleler, demokrasi ve şeffaflık ile sürdürülebilir bir ekonomik ve siyasi yapı olarak ifade edilebilir. Bu konuların AB'nin genişleme politikalarını ve üçüncü ülkelerle olan ilişkileri ile çevre ve göç gibi AB'nin sınırlarını aşmakta olup uluslararası bir nitelik taşıyan bazı temel politikaların geleceğini de belirlemesi beklenmektedir.

### I. Demokrasi ve Şeffaflık

Avrupa Parlamentosu seçimlerinde rekor düzeyde düşük katılımın olması, bu seçimlerde ve özellikle de 2008 krizi sonrasındaki ulusal seçimlerde Avrupa karşıtı ırkçı ve milliyetçi partilerin yüksek başarı kazanmış olması Birliğin ciddi bir demokrasi eksikliği ve iletişim sorunu bulunduğunu göstermektedir. AB'nin kurumsal reformunda en son önemli adım olarak nitelendirilen Lizbon Antlaşması'nın içeriği, Antlaşma'nın hazırlanma ve kabul aşamalarındaki antidemokratik unsurlara ve karmaşıklığına karşın oldukça önemli demokratik açılımları beraberinde getirmektedir.

Bunlardan en önemlisi, **Avrupa Parlamentosu**'nun yetkilerinin güçlendirilmesidir. Parlamento'nun yasal yetkileri artırılarak Bakanlar Konseyi ile eşit hale getirilmektedir. Lizbon Antlaşması ile tüm harcamalar için son söz Avrupa Parlamentosu'na bırakılmaktadır. Lizbon Antlaşması'nın bu alanda getirdiği en önemli yeniliklerden bir diğeri de Parlamento'ya Komisyon Başkanı seçiminde verilen roldür. Avrupa Konseyi, nitelikli çoğunluk ile bir aday

önerecek ve bu adayın da Avrupa Parlamentosu üyelerinin çoğunluğu tarafından onaylanması gerekecektir.

Daha önceki Avrupa antlaşmalarında olduğu gibi, Lizbon Antlaşması da Avrupa Parlamentosu'nun gücünü önemli ölçüde artırmakta ve böylece Birliğin demokratik içeriğine katkıda bulunmaktadır. Antlaşma, **Avrupa Komisyonu**'nun yetkilerine ve yapısına yaptığı değişikliklerle de daha demokratik bir Birliğin oluşmasını hedeflemektedir. Avrupa Birliği'nin antidemokratik yapısını eleştiren birçok kişi için bu yapının özünde, Avrupa halklarından uzak bir şekilde faaliyet gösteren ve halktan gelen bir meşruiyetinin olmamasına rağmen vatandaşların günlük hayatlarına etki edecek şekilde entegrasyon sürecini şekillendiren Avrupa Komisyonu bulunmaktadır. Son yıllarda Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin artması, Komisyon'u frenleyici bir etki görmüştür. Lizbon Antlaşması da, Komisyon'un yetki alanlarını (özellikle dış politika ve makro-ekonomik işler alanlarında) sınırlı tutmakta ve alternatif güç odakları yaratarak Komisyon'un gücünü denetim altına almaya çalışmaktadır.

Lizbon Antlaşması, Birliğin demokratik meşruiyeti tartışmalarında ön plana çıkan, 'entegrasyon sürecinde **ulusal parlamentoların** rolü' konusuna da el atmakta, ulusal parlamentoların Birlik içindeki gücünü artırmakta ve bunu 'yetki ikamesi' (subsidiarity) ilkesi üzerinden yapmaktadır. Yetki ikamesi ilkesi uyarınca Avrupa Birliği, ancak kendi girişimi yerel, bölgesel veya ulusal girişimden daha etkin olarsa harekete geçebilir. Birliğin girişimi, Antlaşma'nın hedefine ulaşmak için gerekli olandan dışarı çıkamaz. Lizbon Antlaşması'na göre ulusal parlamentoların üçte biri, Komisyon tarafından yapılmış olan yasa teklifinin 'yetki ikamesi' ilkesini ihlal ettiğine karar verirse, Komisyon'un yasayı geri çekmesini sağlayabilecektir. Lizbon Antlaşması'nın daha demokratik bir Birlik için getirdiği yeniliklerden biri de, '**vatandaş girişimi**' (citizens' initiative) adı verilen uygulamadır. Katılımcı demokrasiden esinlenerek oluşturulan bu yeni düzenlemeye göre, 'önemli sayıda üye devletin vatandaşı olan bir milyon Avrupa vatandaşı' Avrupa Komisyonu'na, Komisyon'un yetki alanına giren bir konuda öneri sunmasına ilişkin teklifte bulunabilir. Komisyon'un bu isteği yerine getirme zorunluluğu bulunmamakla birlikte, böyle bir durumda Komisyon'u harekete geçirecek önemli oranda halk baskısı olacağını tahmin etmek güç değildir.

Lizbon Antlaşması'nın getirdiği bu yenilikler AB demokrasisi için ilerleme teşkil etmektedir. Ancak sadece bu tedbirler ile Birliğin demokratik meşruiyet sorununun çözülemeyeceği açıktır. Laeken Deklarasyonu'nun 'Avrupa kurumlarını vatandaşlara yakınlaştırmak' hedefi bugün itibariyle gerçekleştirilememiştir. Lizbon Antlaşması'nın reform sürecinde bir adım teşkil etmesi, anayasal mecburiyeti bulunan İrlanda halkı hariç Avrupa vatandaşlarına danışılmaması kararı üzerine olmuştur. Avrupa'nın aidiyet duygusuna sahip bir halka ve ortak bir kamusal alana sahip olmamasının demokratik meşruiyet açısından ciddi bir sorun oluşturduğu ortadadır. Ancak bu sorunun bir gecede ve sadece teknik/prosedürel tedbirlerle önlenmesi de beklenmemelidir. Avrupa'ya ait ortak kamusal alan ve bu kamusal alana katkıda bulunan Avrupa halkları ancak zamanla Avrupa çapında faaliyet gösteren siyasi partilerin oluşması ve vatandaşların günlük hayatlarında Avrupa'ya ilişkin konuların önemini algılamasıyla olacaktır. Bu süreç, Lizbon Antlaşması ile yapıldığı gibi Avrupa Parlamentosu'nun rolünün güçlendirilmesi, Komisyon Başkanı seçiminin siyasallaştırılması ve ulusal parlamentoların denetleme mekanizmalarının artırılması gibi tedbirlerle hızlandırılabilir.

Meşruiyet sorununun çözümündeki en önemli rol, iyi hazırlanmış ve küreselleşmenin Avrupa toplumlarında yarattığı sorunlarla baş edilmesini sağlayacak kuvvetli sosyo-ekonomik politikalara düşmektedir. Birliğin Avrupa vatandaşları arasında popüler olmamasının bir nedeni iletişim eksikliğidir. Buna bağlı olan diğer bir nedeniye, vatandaşların, küreselleşme ve teknolojik değişim karşısında yaşadığı sorunların Birlik kaynaklı olduğunu düşünmeleridir. Avro-krizinin etkin bir çözüme kavuşturulmadan derinleşiyor olması da halklar nezdinde AB'ye olan güveni önemli ölçüde düşürmektedir. Ekonomik güvensizlik ve yaşanan nüfusun ulusal refah sistemine yaptığı baskılar ile etkin bir şekilde mücadele edemeyen hükümetler, başarısızlıklarını küreselleşmeden kaynaklanan ve çoğu zaman ulusal hükümetlerin kontrolünde bulunmayan etkenlere değil, Avrupa Birliği'ne bağlayarak meşruiyet krizini derinleştirmişlerdir. Esasen, sosyal ve ekonomik politikaların sorumluluğu üye hükümetlerdedir ve bunun da halklara açıkça belirtilmesi gerekir. Ancak bu, Birliğin üzerine düşen ekonomik görevleri aksatmasına da neden olmamalıdır. En nihayetinde, Birlik, küreselleşme, iç ve dış güvenlik, enerji ve çevre gibi konularda çözümler sunduğu sürece, Avrupa kamuoyundaki itibarı da güçlü olacaktır. Bu da, Birliğin etkin bir şekilde ve iyi

yönetişim ilkeleri çerçevesinde faaliyet göstermesini gerektirmektedir. Nihayetinde günümüzde yaşanmakta olan Avro krizi ekonomik nedenlerden ziyade siyasi temelleri olan bir krizdir. Avrupa Birliği üye devletlerinin ulusal egemenlik kaygılarından ötürü ortak bir mali politikaya tabi olmamaları, ancak buna rağmen Euro'yu benimsemiş olmaları bu krizi tetiklemektedir. AB'deki kuzey ülkelerinde yatırım fazlası varken, bunlar ortak mali politika-nın yokluğunda Yunanistan gibi ağır bir ekonomik kriz yaşamakta olan Güney ülkelerine aktarılamamaktadır. Burada esas olan ortak bir Avrupa kimli-ğinin ve Avrupa halkları bilincinin çok zayıf olmasıdır. Bu sorun beraberinde Avrupa'nın gelecekteki siyasi yapısının da sorgulanmasını gerektirmektedir.

## **II. 'Güçlendirilmiş İşbirliği'('Enhanced Cooperation') ve Avrupa'nın Gelecekteki Yapısı**

AB içerisindeki tüm ülkelerin, ortak hedeflere ulaşmak açısından aynı istek ve kapasitede olmadıkları bilinmektedir. Örneğin son günlerde yoğun bir şekilde yaşanmakta olan Avro krizine bir çözüm olarak Almanya tarafın-dan derinleştirilmiş ortak mali politikalar önerilmiş, ancak İngiltere ve Çek Cumhuriyeti gibi ülkeler bu fikre sıcak bakmamıştır. Bu durum yeni olmadı-ğı için bu sorunu çözmek için Amsterdam Antlaşması (1997) ile 'güçlen-dirilmiş işbirliği' adlı bir mekanizma oluşturulmuştur. Buna göre Avrupa Konseyi, Birliğin yasal çerçevesi dâhilinde kalmaları şartıyla, isteyen üye ülkelerin kendi aralarındaki entegrasyonu ilerletmelerine onay verebilmek-tedir. Bu mekanizma ancak işbirliğinin hedefleri tüm Birlik tarafından ön-görülür bir zamanda gerçekleştirilemediği zamanlarda uygulanabilmektedir. 'Güçlendirilmiş işbirliği'nin amacı, üye ülkeler arası artan farklılıklar kar-sısında 'genişleme' ve 'derinleşme'nin bir arada yürütülmesini sağlamaktır. Son genişleme dalgası ile birlikte ülkeler arası farkın artacağı ve bu farkla-rın Schengen bölgesi gibi alt gruplara neden olacağı beklenmiş ve ortaya çı-kacak alt grupların Birliğin kurumsal yapısı içinde oluşturulması için güç-len-dirilmiş işbirliği mekanizması oluşturulmuştur. Güçlendirilmiş işbirliğine dâhil olmayan üye ülkeler, işbirliğine ilişkin kararların alınmasına iştirak et-mezler ve alınan kararları uygulamakla yükümlü değildirler. 'Açıklık' ('open-ness') prensibi uyarınca, isteyen her üye ülke, istediği aşamada, güçlendiril-miş işbirliğinin parçası olabilir.



Güçlendirilmiş işbirliği mekanizması, hazırlanması için verilen onca emeğe rağmen, henüz hiç uygulanmamıştır. Ülkeler arası müzakerelerde bir tehdit unsuru olarak kullanılmış, ancak gerçekleştirilememiştir. Bunun en büyük nedenlerinden biri, Birliğin kurumsal yapısı dışında hükümetler arası işbirliğinin gelişmiş olmasıdır. Mayıs 2005’de yedi üye ülke arasında imzalanmış olan ve adalet ve içişleri alanında entegrasyonu ilerleten Prüm Antlaşması bunun en iyi örneklerinden biridir. Diğer bir neden ise, Birliğin yasal çerçevesinin, esnek bir entegrasyon politikasına (flexible integration) izin veriyor oluşudur. Bu açıdan bakıldığında Birleşik Krallık, İrlanda ve Danimarka’nın tabi olmadığı Schengen mevzuatı ile Birleşik Krallık ve Danimarka’nın dışında kaldığı ekonomik ve parasal birlik farklı güçlendirilmiş işbirliği modelleri olarak nitelendirilebilir.

Lizbon Antlaşması, Amsterdam Antlaşması ile öngörülen güçlendirilmiş işbirliği mekanizmasını daha cazip kılacak bazı adımlar atmaktadır. Nitekim İşbirliği yapılacak alanlar, Konsey’den dönen yasa teklifleri ile sınırlı bırakılmamakta ve işbirliği gruplarının özerklikleri artırılmaktadır. İşbirliğine taraf olan ülkeler, güçlendirilmiş işbirliğinin uygulanma prosedürlerini kendileri belirleyebileceklerdir. Bu durumda isterlerse oybirliği kuralını ya da nitelikli çoğunluk kuralını benimseyebileceklerdir. Güçlendirilmiş işbirliği, Birliğin anlaşmalarının kapsadığı tüm alanlarda uygulanabilmekte, ancak bu alanların ötesine geçememektedir. Söz konusu mekanizma, ancak Birliğin kurumsal yapısı altında işletilebilmektedir.

Güçlendirilmiş işbirliğinin en sık görülebileceği alanlar, adalet ve içişleri ile ekonomik ve parasal birliktir. Her iki alanda da bazı ülkelerin egemenlik kaybına ilişkin kaygılarının neden olduğu esnek entegrasyon politikaları zaten uygulanmaktadır. Birleşik Krallık, İrlanda ve Danimarka hâlihazırda adalet ve içişleri alanındaki birçok politikadan muaftır. Bu alanda güçlendirilmiş işbirliği mekanizmasının işletilmesi, ancak bu üç üye ülke dışındaki üye ülkelerin de belirli politikaların dışında kalma isteği sonucu mümkün olabilir. Güçlendirilmiş işbirliği, sosyal politika, istihdam ve vergi politikaları gibi parasal birlikle bağlantılı politikalarda ve ulusal ekonomik politikaların koordinasyonunda uygulanabilir. Ancak genişletilmiş işbirliği mekanizmasının yapısı dolayısıyla bu alanlardaki işbirliği de Birliğin yasal çerçevesinin izin verdiği ölçülerde gerçekleşmek zorundadır. Lizbon Antlaşması, güçlendirilmiş



işbirliğinin dış politika alanında uygulanmasını mümkün kılmakta, ancak bu mekanizmanın dış politika alanında işletilmesi için Konsey’de oybirliği ile karar alınmasını şart koşmaktadır. Bu da güçlendirilmiş işbirliğinin dış politika alanında uygulanmasını düşük bir ihtimal haline getirmektedir. Dış politika kapsamında güvenlik politikasının da güçlendirilmiş işbirliği çerçevesine gireceği iddia edilebilir. Ancak bu alanda, gerek Birliğin yasal çerçevesinin içinde gerek Birlik dışında esnek entegrasyon mekanizmaları mevcuttur. Buna ek olarak, yine Lizbon Antlaşması’nın getirmiş olduğu ‘daimi yapılandırılmış işbirliği’ (‘permanent structured cooperation’) mekanizması, belirli bir askeri kapasiteye sahip üye ülkelere, savunma alanında işbirliğini derinleştirme imkânı tanımaktadır. Bu koşullar, dış politika alanında güçlendirilmiş işbirliği mekanizmasını gereksiz kılmaktadır.

Bu koşullar altında güçlendirilmiş işbirliğinin, her ne kadar adalet ve içişleri ile ekonomik ve parasal birlik alanlarında uygulanma potansiyeli olsa da, az başvurulan bir mekanizma olacağını söylemek güç olmayacaktır. Lizbon Antlaşması, her ne kadar güçlendirilmiş işbirliği mekanizmasını detaylandırıp, daha cazip ve etkin kılmaya çalışsa da, söz konusu mekanizmaya ilişkin bazı yasal belirsizlikler de bulunmaktadır. Bu mekanizmanın Birliğin adli sistemini nasıl etkileyeceği belli değildir. Örneğin işbirliği mekanizmasının dışında kalan, ancak işbirliği grubunun kararlarından etkilenen bir üye ülkeye Birliğin adalet sisteminin yaklaşımının ne şekilde olacağı belirsizdir. Tüm bunlara ek olarak, bazı üye ülkeler, güçlendirilmiş işbirliği mekanizmasını Birliği bölen bir tehdit olarak görmekte ve uygulanmasına çekinceyle yaklaşmaktadır. Bu da söz konusu mekanizmanın uygulanma ihtimalini düşürmektedir. Bu durumda Birlik dışı hükümetler arası işbirliği ya da Birliğin yasal çerçevesi dahilinde uygulanan esnek entegrasyon politikaları (Schengen, parasal birlik vb.) güçlendirilmiş işbirliğine baskın gelebilecektir.

Güçlendirilmiş işbirliğinin ileride fazla rağbet görmeyecek bir mekanizma oluşu, Birliğin çok vitesli bir yapıya doğru ilerlediği gerçeğini değiştirmemektedir. Gelecekte, Birlik içinde ya da dışında olsun, esnek entegrasyon politikalarının yaygınlaşması beklenmektedir. Lizbon Antlaşması da, savunma alanında daimi yapılandırılmış işbirliği, adalet ve içişleri alanında Birleşik Krallık ve İrlanda’ya tanınan yeni muafiyetler, Polonya ve Birleşik Krallığın Lizbon Antlaşması tarafından kabul edilen Temel Haklar Şartı’nın

uygulanmasından muaf tutulması gibi tedbirlerle bu sürece katkıda bulunmaktadır. Son dönemde Almanya'nın öncülüğünde bir grup AB ülkesinin Avro-krizini çözmeye yönelik olarak mali politikalarda entegrasyon adımları atmayı kabul etmeleri de bu kapsamda değerlendirilmelidir. Bunu olumsuz bir gelişme olarak görmemek gerekir. İşbirliği gruplarının tüm üye ülkelere açık olması ve Birlik çatısı dışında dışlayıcı grupların oluşmaması durumunda, genişleme ve derinleşme arasındaki uyumun bu şekilde sağlanması mümkün olabilir. Diğer taraftan, muafiyetler ve istisnaların da çok geniş ve çok sayıda olmaması gerekmektedir. Aksi takdirde AB'nin bir 'değerler birliği' olarak nitelendirilen yapısı zarara uğrayabilir.

Çok vitesli Avrupa ya da diğer bir deyimle değişken geometri Avrupa, Birliğin komşularına yönelik politikalarının geleceğini de birebir ilgilendirmektedir. AB'nin aday ülkelerle ve orta vadede üyelik ihtimali bulunmayan komşu ülkelerle ilişkilerini de çok vitesli Avrupa gerçeği kapsamında değerlendirmek gerekmektedir.

### **III. Genişleme Politikasının Geleceği ve Üçüncü Ülkelerle İlişkiler**

AB'nin genişleme politikası ve genişleme politikasına dâhil olmayan üçüncü ülkelerle ilişkileri de çok vitesli Avrupa modelini desteklemektedir. Önceki bölümlerde daha detaylı olarak ele alındığı üzere Türkiye gibi genişleme politikasına dâhil olan ülkeler AB'ye katılım perspektifiyle aday ülke statüsüne sahiptir ve belirlenen dönemlerde katılım müzakerelerine başlar ve yürütürler. Komşuluk Politikası'na dâhil olan ülkelerle ise tek tek faaliyet planları (action plan) hazırlanmakta ve bu planlar ile ülkelerin kısa ve orta vadede gerçekleştirmesi gereken ekonomik ve siyasi reformlar ile bu reformlara AB'nin vereceği mali ve teknik destek belirlenmektedir.

Birliğin genişleme politikasının geleceği, özellikle 2005 yılında Avrupa Anayasası'nın Hollanda ve Fransa referandumlarında reddinden sonra yoğun bir biçimde tartışılmaya başlanmıştır. AB'nin kısa ve orta vadede yeni genişlemelere hazır olmadığı, Hırvatistan'ın katılımını takiben genişleme projesine uzun bir süre ara verilmesi gerektiği birçok siyasi lider tarafından ifade edilmiştir. Özellikle Avro krizi sonrasında genişleme politikası popülaritesini önemli ölçüde yitirmiştir. Yeni genişlemelerin Avrupa'nın 'hazmetme/entegrasyon kapasitesini' ('absorption/integration capacity') zorlayacağı

vurgulanmaktadır. ‘Hazmetme/entegrasyon kapasitesi’ tartışmalarının toplumsal, kurumsal ve mali boyutlarının bulunduğu görülmektedir.

Toplumsal boyut, Avrupa halklarının yeni genişlemelere karşı olduğu argümanına tekabül etmektedir. Yapılan çalışmalar, genişleme projesine halklar tarafından verilen desteğin zaman içinde düşmüş olduğunu doğrulamakta, fakat siyasi elit düzeyindeki genişleme karşıtlığının halklar nezdinde karşılığı olmadığını göstermektedir. Halk arasında genişlemeye verilen desteğin düşmesinin en önemli nedenlerinin, işsizlik korkusu, sosyal güvence eksikliği ve suç ve göçle mücadele olduğu görülmekte; bu da genişlemeye verilen desteğin artmasının üye ülke hükümetlerin ve AB’nin gündelik sorunlara etkin çözümler üretmesiyle ilintili olduğunu göstermektedir. Avro kriziyle beraber Ancak Türkiye’nin adaylığı söz konusu olduğunda istisnai bir durum ortaya çıkmaktadır. Gerek eski gerek yeni üye ülkelerde Türkiye’nin üyeliğine karşı olumsuz bir görüş birliğinin oluşmaya başladığı görülmektedir. Araştırmalar, bu olumsuz görüş birliğinin temel kaynağının ‘kimlik’ eksenli endişeler olduğunu göstermektedir. Türkiye’nin kültürel, tarihsel ve coğrafi olarak Avrupalı olmadığı fikrine dayanan bu ‘özcü’ kimlik yapılandırmalarının siyasi elitler tarafından da beslendiği ortadadır. Türkiye tartışmaları özcü kimlik anlayışları çerçevesinde şekillenmeye devam ettiği takdirde, ülkenin tam üyeliğine verilen halk desteğinin yükselmesi düşük bir olasılık olarak kalacaktır.

Hazmetme/entegrasyon kapasitesi tartışmalarının kurumsal boyutu ise genişlemenin Birliğin karar alma mekanizmasına olumsuz etki yapacağını öne sürmektedir. Bu argümanın Lizbon Antlaşması ile yapılan kurumsal reformlar sonrasında zayıfladığı açıktır. Ayrıca son genişleme dalgası ile birlikte Birliğe katılan ülkeler, Bakanlar Konseyindeki uzlaşmacı kültüre entegre olmuş ve Konsey’de gündeme gelen herhangi bir öneriye karşı çıkan ülkelerin sayısı, hiçbir zaman bir ya da ikinin üzerine çıkmamıştır. Yapılan çalışmalar, Komisyon’un da son genişleme dalgasına başarılı bir şekilde adapte olduğunu göstermektedir. Bunların daha sonraki genişlemeler için bir emsal teşkil ettiği söylenebilir. Ancak burada da Türkiye’nin muhtemel üyeliğine dikkat çekmek gerekmektedir. Yukarıdaki tartışmalarda da görüldüğü üzere Lizbon Antlaşması ile getirilen çifte çoğunluk kuralı, büyük nüfuslu üye ülkelere hak ettiklerinden de fazla oy hakkı tanımaktadır. Ancak bu yine de

Türkiye'nin herhangi bir kararın alınmasına önyak olma ya da çıkarılmasına engel olma anlamında kendi başına sınırlı bir güce sahip olduğu gerçeğini değiştirmez. Ayrıca, Türkiye'nin, AB'ye aykırı ve istikrar bozucu siyasi gündem maddeleri taşıyarak Birlik içindeki 'uzlaşmacı' siyaset tarzına zarar vereceğine ilişkin herhangi bir önsel neden ya da kanıt bulunmamaktadır. Türkiye, büyük olasılıkla, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri gibi belirli konulardaki mevcut koalisyonlara katılacak ve dolayısıyla, AB politikaları içindeki mevcut eğilimleri güçlendirmenin ötesinde bir etkide bulunmayacaktır.

Hazmetme/entegrasyon kapasitesi tartışmalarının mali boyutu ise özellikle tarım politikası ve yapısal politikalar üzerinde yoğunlaşarak, yeni üye ülkelerin bu politikalar kanalıyla Birliğin bütçesine yapacağı baskıya dikkat çekmektedir. Tarım politikasının reformu, genişlemeden bağımsız olarak hâlihazırda gündemde olan bir konudur. Öte yandan bölgesel politikalar kapsamında yapılan ödemelerin de belirli bir üst limiti bulunmaktadır. Yapılan çalışmalar, Türkiye gibi büyük bir ülkenin bile AB bütçesine getireceği – AB'nin gayri safi yurtiçi hâsılasının en fazla %0.20'si civarında olacağı tahmin edilen - mali yükün, son genişlemede olduğu gibi, altından kalkılabilecek bir yük olacağına işaret etmektedir. Ancak Birlik, Türkiye'nin müzakere çerçeve belgesine yapısal politikalar ve tarım politikalarında kalıcı koruma önlemleri ve derogasyonlara yer verilebileceği maddesini koyarak, bu alanlarda da çok vitesli Avrupa mantığına uygun bir emsal oluşturmuştur. Aynı belgede kişilerin serbest dolaşımı için de kalıcı önlemlere yer verilebileceğinin ifade edilmesi de yine bu yönde bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

Birliğin Komşuluk Bölgesi Politikası'nın geleceği ise en az genişleme politikası kadar belirsizdir. Üye ülkeler ve aday ülkelerden sonra gelen komşu üçüncü ülkeler, değişken geometri Avrupa'nın en dış halkasını oluşturmaktadır. Ancak bu ülkelere yönelik olarak geliştirilmiş olan politikanın önemli eksiklikleri mevcuttur. Genişleme projesine dâhil olan aday ülkelerde reformu tetikleyen ana faktörün tam üyelik perspektifi olduğu bilinmektedir. Ancak komşuluk bölgesi politikasına dâhil olan ülkelerin bu perspektiften yoksun olması, söz konusu ülkelerde siyasi ve ekonomik reformun teşvik edilmesini güçleştirmektedir.

#### IV. Çevre ve Göç Politikaları

Çevre ve göç politikaları, yukarıdaki bölümlerde de detaylı olarak ele alındığı üzere hâlihazırda Birliğin sürekli yeni tedbirlerle geliştirmeye çalıştığı ve AB'nin gerek iç gerek dış politika alanına giren iki politika alanını oluşturmaktadır.

Avrupa Birliği mevzuatının en ağırlıklı politika alanı AB'nin çevre politikasıdır. Bu alandaki yasal mevzuat çok gelişmiştir. Ortak çevre politikasının uygulanması alanında da önemli adımlar kaydedilmiş, bunun da ötesinde Birlik, uluslararası platformlarda çevre sorunlarına duyarlı bir dış politika aktörü rolünü üstlenmiştir. Bunun en belirgin örneklerinden biri Birliğin Kyoto Protokolünü imzalamasıdır. Ancak Birliğin iklim değişikliği ile mücadelede diğer ülkeleri teşvik edebilmesi, uygulamadaki başarısına bağlıdır. Küresel ekonomik kriz ile birlikte bunu gerçekleştirmek daha zor bir hal almaktadır. Ekonomik büyümeden taviz vermeden sera gazı emisyonu hedeflerine ulaşmak gittikçe güçleşmektedir. Esasen iklim değişikliğinin, uzun vadede çok daha ciddi ekonomik krizlere neden olması beklenmektedir. Etkili bir şekilde mücadele edilmediği takdirde, gelişmiş ülkelerde ekonomik büyümeyi engellemenin yanı sıra gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerdeki ekonomik gelişmeyi de önemli ölçüde engelleyeceği ifade edilmektedir. İklim değişikliği aynı zamanda gıda ve su gibi doğal kaynaklar temelli uluslararası anlaşmazlıkları artırma potansiyeli ile ulusal ve uluslararası güvenlik için de tehdit arz etmektedir. İklim değişikliği ile mücadelenin masrafı, Avrupa Komisyonu tarafından yıllık 200 milyar dolar olarak hesaplanmaktadır. Bu masrafın küresel olarak dağıtılması gerekmektedir. Ancak burada gerek AB içinde, gerek dışında ortak bir yaklaşımın benimsenmesi şarttır. Bu yaklaşım, çevre alanındaki harcamaların uzun vadeli yatırımlar olarak görülmesini esas almalıdır. Ancak içinde bulunulan ekonomik ortamda bu yaklaşım etrafında uluslararası görüş birliği sağlayabilmek, hatta AB içinde dahi bu yaklaşımı sürdürebilmek kolay görünmemektedir.

Avrupa Birliği'nin adalet ve içişleri politikaları, özellikle de göç politikası, demokrasi açığı açısından bakıldığında daha da olumsuz bir tablo sergilemektedir. Arap Baharı ile birlikte AB'nin üzerindeki göç baskısı artmıştır. Buradaki en önemli sorunlardan biri, göç konusunun, güvenlik ekseninden ayrıştırılmamasından kaynaklanmaktadır. Göç konusu AB içinde sürekli bir

‘güvenlik’ sorunu olarak algılanmaktadır. Bu algılama da, göç politikasının insani yönünü, yani demokrasi, insan hakları ve hukukla olan ilişkisini geri plana itmektedir. Bunun sonucunda da AB’ye olan göç tehdit ekseninde değerlendirilmekte ve insan haklarına aykırı olarak nitelendirilebilecek uygulamalar meşrulaştırılmaktadır. Örneğin son zamanlarda, özellikle de Madrid bombalamasını takiben, gelişmiş istihbarat teknolojilerinin (veritabanlarının genişletilmesi, biyometri ve yeni teknolojilerin AB pasaportlarında ve üçüncü ülke vatandaşlarına verilen vize ve oturma izinlerinde kullanılması vb.) yasadışı göç ve terörle mücadelede (söz konusu iki kavramın da sıkça birlikte kullanılması ayrıca sorunsallaştırılabilir) etkin olduğuna dair bir inancın yaygınlaştığı görülmektedir. Oysa bu teknolojilerin bazılarının, temel hak ve özgürlükleri ne derece kısıtladığı göz ardı edilmektedir. Buna bağlı olarak, göçmenlerin AB toplumlarına ‘entegrasyonu’ konusunun da güvenlik ekseninde değerlendirildiği görülmektedir. ‘Entegrasyon eksikliği’ ya da ‘entegrasyon başarısızlığı’ gittikçe bir güvenlik sorunu olarak ele alınmakta ve Avrupa’da yükselen ırkçılık ile birleşerek, artan oranda ayrımcılığa ve sosyal dışlamaya katkıda bulunmaktadır.

Avrupa Birliği düzeyinde belirlenecek bir göç politikası bu sorunların giderilmesinde rol oynayabilir. Özellikle Amsterdam Antlaşması’nı takiben Birliğin Adalet ve İçişleri alanındaki yetkileri genişletilmiştir. Bunda ortak karar alma prosedürünün (co-decision) ve nitelikli oy çoğunluğu kuralının (qualified majority voting) bu alanlarda artarak uygulanmaya başlamasının önemli rolü olmuştur. Lizbon Antlaşması da bu alanlarda ulus üstü karar alma mekanizmasını güçlendirmektedir. Ancak burada da artan demokrasi açığı ve bu kapsamda karar almada oldukça kısıtlı kalan STK etkisi göze çarpmaktadır. Adalet ve İçişleri politikalarının temel özgürlükler bazında şekillenmesi için çaba gösteren STK’ların oldukça etkisiz kaldıkları görülmektedir. Bunda, STK’ların üstlenmek durumunda kaldıkları çifte görevin de payı bulunmaktadır. AB düzeyinde faaliyet gösteren bu STK’lar, hem söz konusu politikaların içeriğini değiştirmek, hem de politikaların yapılış biçiminin daha demokratik, şeffaf ve hesap verebilir bir hale kavuşturulması için çabalamaktadır.