

Türkiye'nin Siyasi Reform Sürecinde Avrupa Birliği'nin Demokratik Koşulluluğu

Burak Erdenir

Özet: Avrupa Birliği (AB), demokratik koşulluluk olarak adlandırılan işleviyle aday ülkelerin üyeliğini belli katılım koşullarına bağlayarak demokratikleşme süreçlerini yakından izlemektedir. Çalışmada AB'nin demokratik koşulluluk sürecinin temel unsurları ele alınarak, geçmiş genişleme dalgalarında aday ülkelerin ne gibi koşullara tabi olduğu incelenmektedir. AB'nin demokratik koşulluluğunun Türkiye'deki siyasi reform sürecine etkileri, Helsinki öncesi, Helsinki sonrası (adaylık dönemi) ve müzakerelerin başladığı 3 Ekim 2005 sonrası olmak üzere üç dönemde incelenmekte, Türkiye'de yapılan siyasi reformların bir dökümü yapılarak AB'nin bu süreçte ne denli etkili olduğu irdelenmektedir. Koşulluluğun en etkin olduğu dönemin, Helsinki sonrası dönem olarak adlandırılan, Türkiye'nin adaylığının ilanından müzakerelerin başlamasına kadar geçen dönem olduğu anlaşılmaktadır. Müzakerelerin başlaması sonrasında hem koşulluluğun katılması ve hem de belli üye ülkelerin siyasi mülahazalarının sürece artan şekilde dâhil olmasıyla, AB'nin Türkiye'deki siyasi reformlardaki dönüştürücü gücü ve kredibilitesi zayıflamaktadır.

Anahtar Sözcükler: Avrupa birliği, demokratik koşulluluk, demokratikleşme, siyasi reformlar, katılım süreci.

The Eu's Democratic Conditionality In Turkey's Political Reform Process.

Abstract: European Union (EU) closely monitors the democratization process of candidate countries through its democratic conditionality based on specific accession criteria. The paper examines the main elements of political conditionality, and the process of conditionality candidate countries had gone through in previous enlargement waves. The effect of EU's democratic conditionality on Turkey's political reform process is analyzed in three periods, namely pre-Helsinki period, post-Helsinki period and the period after the opening of the negotiations on 3 October 2005. The political reforms are summarized to figure out the effectiveness of EU's conditionality. The paper shows that EU's political conditionality has been most effective during the period from Turkey had been granted candidate status until the negotiations had started. After the start of the negotiations, the EU's leverage in the political reform process and its credibility have been weakened as a result of stricter conditions brought before Turkey and the increasing political intervention of certain member states.

Key Words: European Union, conditionality, democratization, political reforms, accession process.

* Dr., Müsteşar Yardımcısı, Avrupa Birliği Bakanlığı, 06510, Bilkent/Ankara/Türkiye.

GİRİŞ

Uluslararası ilişkilerde, koşulluluk kavramı en basit tanımıyla uluslararası örgütlerin üyelerine veya ilişkide olduğu üçüncü ülkelere sağlayacağı yararlar karşılığında o ülkelere yerine getirmeleri beklenen şartlara karşılık gelmektedir. Dünya Bankası veya IMF gibi mali kuruluşların yardım programlarının ilgili ülkeler için öngördüğü koşullar, koşulluluk kavramının en çok tartışılan örneklerindedir. Avrupa Birliği (AB)¹ de kendine özgü uluslararası bir kurum olarak koşulluluk kavramını en fazla kullanan yapılanma olagelmıştır. Özellikle Soğuk Savaş sonrası dönemde demokrasi ve insan hakları kavramlarına olan ilginin dünya çapında artmasıyla, AB'nin aday ülkelerin demokratikleşme sürecini bir koşulluluğa bağladığı görülmektedir. Serbest ticaret anlaşmalarından mali yardım programlarına kadar farklı süreçlerde üçüncü ülkelere muhtelif koşulları yerine getirmesini bekleyen AB'nin koşulluluğu esas itibarıyla genişleme sürecinde aday ülkelerin önüne konulan kriterlerde ortaya çıkmaktadır.

AB katılım süreci, aday ülkeler için toplumsal ve siyasal hayatın sayısız alanda dönüşümünü öngörmektedir. AB'nin Kopenhag ve Madrid kriterleri olarak adlandırılan üyelik koşulları siyasi, ekonomik, mevzuata ve idari yapılarla ilişkin geniş kapsamlı reformların aday ülkelere yerine getirilmesini şart koşar. Aday ülkelerde liberal demokrasi ve piyasa ekonomisinin yerleşmesi ve güçlendirilmesini hedefleyen bu kriterler sayesinde AB, aday ülkeleri dönüştürücü bir güce sahip olmaktadır. Koşulluluk ilkesi aday ülkenin dönüşümünü sağlarken, kontrolsüz bir genişlemenin AB'nin bütünleşme sürecine zarar vermesi önlenmektedir.

Genişlemede katılım sürecinin aşamasına bağlı olarak koşulluluğun etkinliği de değişmektedir. Geçmiş deneyimler koşulluluğun en etkin olduğu dönemin, ülkelerin adaylığının ilanından müzakerelerin başlamasına kadar geçen dönem olduğunu göstermektedir.

Yarım yüzyılı aşkın bir süredir AB ile yakın ilişki içinde olan Türkiye ortaklık ilişkisi, gümrük birliği, aday ülke ve müzakere eden ülke olarak farklı statülerde AB sürecinden ekonomik, toplumsal ve siyasi anlamda etkilenmiştir. Özellikle Türkiye'nin aday ülke statüsünü kazandığı Aralık 1999 Helsinki Zirvesi sonrasında AB süreci, sadece Türkiye'nin dış politika ve dış ekonomik ilişkiler alanlarını etkileyen bir ilişki konumundan çıkmış, toplumsal ve siyasal hayata derin etkileri olan bir dönüşüm süreci haline almıştır. Makalede AB'nin demokratik koşulluluğunun Türkiye'deki siyasi reform sürecine etkileri, Helsinki öncesi, Helsinki sonrası (adaylık dönemi) ve müzakerelerin başladığı 3

¹ Makalede, 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile getirilen değişiklik dikkate alınarak Avrupa Birliği kavramı kullanılacaktır. Böyle bir kullanımın özellikle Avrupa Birliğinin ilk dönemleri açısından birtakım sakıncalar taşıdığı bilinmekle beraber, terminolojik açıdan kolaylık sağlamak amaçlanmaktadır.

Ekim 2005 sonrası olmak üzere üç dönemde incelenmekte, Türkiye'de yapılan siyasi reformların bir dökümü yapılarak AB'nin bu süreçte ne denli etkili olduğu irdelenmektedir.

Koşulların yerine getirilme sürecinde koşulları üstlenmesi beklenen ülkelerin rıza ile mi bu süreci yürüttükleri yoksa koşulları belirleyen kurum tarafından baskı ile mi buna zorlandıkları konusu oldukça tartışmalıdır.² Esasında aday ülkenin, başvurudan itibaren Birliğin siyasi ve ekonomik alandaki koşullarını ve daha da önemlisi Birliğin taleplerini yerine getireceği kabul edilmektedir. Dolayısıyla, Birliğin egemenliğinde olan asimetrik, tek taraflı bir süreç söz konusudur. Aday ülkelerin toplumsal gerçekleri dikkate alınmadan Batılı normların onlara dayatıldığı ileri sürülebilmektedir. Gerçekten de koşulluluk sürecinde en sorunlu alanlardan biri yasal reformların hayata geçirilme aşaması olmaktadır. Bazı alanlarda salt koşulları yerine getirmek için yasal mevzuatını değiştiren aday ülke, iş uygulamaya geldi mi, toplumsal dinamiklerin sürece yeterli ölçüde dâhil olamamasından dolayı zorlanabilmektedir.

Bu makalede Türkiye'nin, AB katılım sürecinin temel itici gücünün rıza mı yoksa baskı mı olduğunu irdelemek yerine, sürecin etkinliği üzerine odaklanılacaktır. Diğer bir deyişle, koşulluluk sürecine herhangi bir normatif değer yüklemeyen, bu sürecin Türkiye'nin siyasi reform sürecinde ne ölçüde etkili olduğu ele alınacaktır.

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN DEMOKRATİK KOŞULLULUK SÜRECİNİN TARİHÇESİ

AB'ye üyelik için demokratikleşme koşulunun, ilk olarak 1962 yılında Avrupa Parlamentosu tarafından hazırlanan Birkelbach Raporunda yer aldığı görülmektedir: "Topraklarında demokratik uygulamaları ve temel hak ve hürriyetlere saygıyı temin eden devletler topluluğumuza üye olabilirler" (Pridham, 1991:215).

Roma Antlaşması'nın 237. maddesinde yer alan AB'ye üyelik başvurusu koşulları ise AB Antlaşması'nda 49. maddede³ düzenlenmiştir. Buna göre, Birlik değerlerine saygı gösteren ve bu değerleri desteklemeyi taahhüt eden her Avrupa devleti, Birliğe üye olmak için başvuruda bulunabilir. Bu koşul bir tür, AB'ye adaylık için ehil olma kriteri olarak belirlemektedir.

AB'nin demokratik koşulluluk sürecinin ilk kez Akdeniz genişlemesi olarak adlandırılan genişleme dalgasında gündeme geldiği görülmektedir. 1960'larda AB'ye katılım için ilgi gösteren Yunanistan'ın Albaylar Cuntası, İspanya'nın

² Bu konudaki tartışmalar için bkz. Agne, 2009.

³ Antlaşmanın 2. maddesinde bu değerler şöyle açıklanmaktadır: "Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dâhil olmak üzere insan haklarına saygı üzerine kuruludur".

Franco ve Portekiz'in de Salazar diktatörlüğünden çıkmadan Avrupa bütünlüğüne sürecine dâhil edilmeleri mümkün olamayacaktı. Avrupa yönelimlerini güçlendirilmesi ancak demokrasinin gelişimi ve insan haklarına saygının geliştirilmesi ile gerçekleşebilirdi. Birlik, bu ülkelerin demokratikleşmesini koşul olarak belirlemişse de sürecin bir çerçevesi, açık kriterleri ve denetim mekanizması yoktu. Adil ve özgür seçimler yapmak, demokratik anayasa ve siyasi partiler sahip olmak gibi çok genel koşullar dile getirilmekteydi. Bu üç Akdeniz ülkesinin o dönemki üyelik başvurularına ilişkin olarak AB, ne bu ülkelerden demokratik kurum ve kuralların benimsenmesi ve uygulanmasını istemiş ne de onları denetleyen, izleyen bir mekanizma kurmuştur. Tam aksine bölgenin istikrarı için bu ülkelerin emekleyen demokrasilerini güvence altına almak amacıyla üye olarak içine almaya karar vermişti. Esasında bu ülkelerin siyasi koşullarını üyeliğe engel olmak bir yana, onların önünü açtığını söylemek de pek yanlış olmayacaktır. Zira, her üç ülkenin üyelik başvurularına ilişkin olarak Avrupa Komisyonu ekonomik gerekçelerle hareket ederek olumsuz görüş vermişse de Bakanlar Konseyi siyasi gerekçeleri ileri sürerek üyeliklerine yeşil ışık yakmış Yunanistan 1981, İspanya ve Portekiz ise 1986 yılında üye olmuşlardır.

AB'nin demokratik koşulluluğunun Soğuk Savaş sonrasında Doğu Avrupa ülkelerinin Birliğe katılım sürecinde gerçek anlamda ortaya çıktığı görülmektedir. Soğuk Savaş sonrası yeni jeopolitik düzende uluslararası gelişmelerin etkisiyle insan hakları ve demokrasi kavramlarının git gide önem kazanmasıyla beraber, Birliğin bölge ülkelerinin dönüşüm sürecindeki rolü belirginleşmiştir. Önceki dönemdeki güvenlik kaygılarını yaşamak istemeyen Batı Avrupa, o yıllarca ayrı kaldığı Doğu Avrupa'da liberal demokrasi ve serbest piyasa ekonomisini yayarak istikrarlı ve güvenli bir kıta yaratmayı amaçlamıştır.

Doğu Avrupa ülkelerinin katılım sürecindeki karşı karşıya kaldığı koşulluluk, Birliğin daha önceki genişleme dalgalarındaki koşulluluktan hem mekanizmalar ve araçlar bakımından ve hem de kriterlerin katılığı ve takibi açısından oldukça farklıdır. Aday ülkelerin kriterleri yerine getirmedeki performanslarını ilk kez bu dönemde izlenmesi nedeniyle koşulluluk ilkesinin bu genişlemede gerçek anlamda ilk kez kullanıldığı söylenebilir (Kochenov, 2008: 39). Kurucuların antlaşmalarda açıkça zikredilmeyen koşulluluk ilkesi bir bakıma 1993 Kopenhag Zirvesi sonuçlarında yer alan kriterlerle Birlik müktesebatının bir parçası oluyordu.

Komünist düzenden liberal demokrasi ve serbest piyasa ekonomisine sıfırdan bir geçiş yapacakları için bu aday ülkelere belirli kriterler getirilmesi kaçınılmaz oluyordu. Geçmişte adil ve özgür seçimler, demokratik anayasalar gibi daha şekli unsurlar AB tarafından takip edilmekteyken, yeni dönemde demokrasinin işleyişi bakımından önem taşıyan unsurlar ön plana çıkmaktaydı. Artık azınlık haklarından yolsuzlukla mücadele kadar geniş bir yelpaze koşulluluğu

ğün kapsamına giriyordu. AB artık her konuda aday ülkenin demokratik kural ve kurumlarını mercak altına alıyordu.

Aday ülkelerin demokratikleşme sürecini ve insan hakları karnesini yakından izleme ve değerlendirme rolüyle Avrupa Komisyonu bu dönemde AB organları içinde öncü rol üstleniyordu. Yeni geliştirilen araçların hazırlanması ve takibinden Komisyon sorumlu oluyordu. Komisyonun bu rolü üstlenmesi sürecin de nesnel ve nispeten siyasi mülâhazalardan bağımsız olmasını sağlıyordu. Ancak, katılım sürecinin doğası gereği siyasi bir süreç olduğu düşünülduğünde, Komisyon'un etki alanı da sınırlı olabiliyordu.

1993 Kopenhag Zirvesiyle Doğu Avrupa ülkeleri ve Kıbrıs'a adaylık perspektifi veriliyordu. Genişleme artık Avrupa Komisyonunun daha aktif bir şekilde rol aldığı bir politika alanına dönüşüyordu. Zirve sonuçlarında daha sonra "Kopenhag Kriterleri" olarak nitelendirilen, genişleme için öngörülen koşullar belirlenmiştir. "Kopenhag Kriterleri" siyasi ve ekonomik kriterler ile Birlik müktesebatına uyumu şart koşuyordu. Pek anılmayan dördüncü kriter ise Doğu Avrupa genişlemesinde pek gündeme gelmeyen, Birliğin yeni üyeleri hazmetme kapasitesiydi.

Daha sonra 1995 Madrid Zirvesiyle yeni bir kriter daha belirlenmiş, salt hukuki uyumun yeterli olmadığı zikredilerek "AB müktesebatının etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gereken adli ve idari kapasitenin oluşturulması" üyelik koşullarına dâhil ediliyordu. Aday ülkelerin sadece mevzuat uyumu değil aynı zamanda bu mevzuatı uygulayacak kurumları oluşturmak ve bunların uygulama kapasitelerini de güçlendirmek zorunda olduğu belirtiliyordu. Bu kriter, liberal demokrasiye ve serbest piyasa ekonomisine yeni geçen Doğu Avrupa ülkelerinin dönüşümü açısından büyük önem taşıyordu.

AB'nin demokratik koşulluluk sürecindeki mekanizmaların geliştirilmesi açısından 1997 Lüksemburg Zirvesi özel öneme sahip olmuştur. Bu Zirvede genişleme sürecinin başlatılması için gerekli kararlar alınarak, aday ülkelerin Birliğe katılma süreçlerinin başlatılmasına karar verilmiştir. Bu Zirvede alınan en önemli karar, aday ülkeleri AB üyeliğine hazırlamak üzere Güçlendirilmiş Katılım Öncesi Stratejinin benimsenmesiydi. Böylece Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program, İlerleme Raporu, AB Ajans ve Programlarına katılım gibi unsurlarla desteklenen bir katılım öncesi strateji aday ülkelerin dönüşümlerinin yönlendirilmesi ve izlenmesi bakımından öngörülmüş oluyordu. Bunun yanında Lüksemburg Zirvesinin bir başka önemli sonucu da, aday ülkelerle katılım müzakerelerinin başlatılması için Kopenhag siyasi kriterlerine uyum sağlanmasının ön koşul olarak belirlenmesiydi.

1999 Helsinki Zirvesinde, Türkiye dâhil 13 aday ülke için Kopenhag siyasi kriterlerine uyumun müzakerelerin açılması için ön koşul olduğu, tüm Kopen-

hag kriterlerine uyumun ise AB üyeliğinin temelini oluşturduğu belirtilerek, açıkça sürecin koşulları ortaya konmuştur.

Böylelikle, koşulluluk ilkesinin de aşamaları iyice belirginleşmiş oluyordu. Birliğe başvurmak için AB Antlaşması'nın 49. maddesi çerçevesindeki koşulların yerine getirilmesi gerekirken, katılım müzakerelerinin başlaması için Kopenhag siyasi kriterlerini, üyelik için ise tüm müktesebata uyum dâhil Kopenhag kriterlerinin tamamını yerine getirmek gerekiyordu.

Dönemin genişleme stratejisiyle beraber AB "pasif bir ekonomik merkezden" "aktif bir siyasi/demokratik merkeze" dönüşüyordu (Usul, 2011: 59). Genişleme sürecinin bekçisi olabilmek için AB, teknik bir süreç çerçevesinde aday ülkeleri değerlendirmek ve izlemek üzere araçlara geliştirdi. Kopenhag kriterlerini yerine getirmede aday ülkenin performansını ölçmek üzere geliştirilen bu araçlar sayesinde koşulluluk ilkesi teknik-yasal bir süreç çerçevesinde izlenebilecek ve değerlendirilecekti.

Aday ülkeler için bir tür yol haritası olan Katılım Ortaklığı Belgesi'nde üyelik için alınması gereken önlemler, Kopenhag siyasi ve ekonomik kriterleri ile AB müktesebatına uyum başlıkları altında kısa ve orta vadeli öncelikler olarak sıralanmaktadır. Bu belge aday ülkenin reform çalışmalarına bağlı olarak zaman içinde güncellenmektedir.

Aday ülkenin izlenmesi ve değerlendirilmesi açısından önem taşıyan Ulusal Program ise, aday ülkenin Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan öncelikleri nasıl, hangi takvim çerçevesinde ve hangi mali kaynaklarla yapacağını gösteren bir tür taahhüt belgesidir. AB'nin aday ülkelerdeki reform sürecini değerlendirmede yararlandığı bir diğer araç İlerleme Raporu'dur. Komisyon tarafından hazırlanan İlerleme Raporları, aday ülkenin bir yıl içerisinde Katılım Ortaklığı Belgesi çerçevesindeki yükümlülüklerinin ne kadarını yerine getirip hangi alanlarda ilerleme sağladığını tespit etmektedir. İlerleme Raporları, aday ülkelerin Kopenhag ekonomik ve siyasi kriterleri ile müktesebat uyumu ve idari kapasite alanlarında kaydettiği ilerlemeyi belirleyerek, bir bakıma Birliğin demokratik koşulluluğunun etkinliğini de ortaya koymaktadır. Tüm bu araçlar ve mekanizmalar katılım sürecini teknik bir sürece dönüştürmüş, Avrupa Komisyonunun da ağırlığının artmasıyla aday ülkeler daha nesnel bir değerlendirmeye tabi tutulmaya başlamışlardır. Buna rağmen, sürecin doğasından kaynaklanan bazı zafiyetler nedeniyle koşulluluk ilkesinin hayata geçirilmesinde sorunlar ortaya çıkıyordu.

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN DEMOKRATİK KOŞULLULUĞUNUN ZAFİYETLERİ

AB'nin demokratik koşulluluğu, zamana ve dolayısıyla, dönemin genişleme dalgasına göre sürekli dönüşüm içinde olan dinamik bir süreçtir. Değişen ulus-

lararası dengeler, bu dengeler içinde AB'nin değişen rolü ve insan hakları ve demokrasiye yönelik ilginin sürekli artıyor olması bu dönüşümü kaçınılmaz kılmaktadır. Bu dönüşüm olumlu bir gelişme olarak görünse de demokratik koşulluluğunun nesnellüğünün zedelenmesine yol açabilmektedir. Sözgelimi, 80'li yıllardaki Akdeniz genişlemesi ile yaklaşık yirmi yıl sonra gerçekleşen Doğu Avrupa genişlemesinde AB'nin aday ülkelere farklı kriterler uyguladığı bilinmektedir. Türkiye'nin katılım sürecinde geçmişe göre daha katı koşulların ve mekanizmaların hayata geçirilmiş olması sürecin nesnellüğünün sorgulanmasına neden olmuştur.

Aday ülke bu süreçte bir kar-zarar analizi yaptığından yitirecekleri karşısında elde edeceği kazanımları dikkate almaktadır. Aday ülkenin kazanımları olarak katılım sürecinde elde edeceği sosyo-ekonomik kalkınma, demokratikleşme, yabancı sermaye girişi, fon aktarımı, güvenlik ve uluslararası meşruiyet sayılabilir. Bilançonun zarar kısmında ise bazı alanlarda egemenlik kaybı, belli sektörlerde yüksek maliyetlerin ortaya çıkması sayılabilir. En önemli ödül ise hiç şüphesiz sürecin sonunda üyeliktir. Bir bakıma koşulluluk, gücünü aday ülkeye verilen üyelik vaadinden almaktadır. AB'nin Genişlemeden sorumlu eski Komiseri Olli Rehn'in dediği gibi: "Koşulluluk ancak aday ülkeler, uzun yıllar ötede dahi olsa, AB'nin nihai üyelik vaadine inandıkları takdirde işe yarayacaktır" (Pridham, 2007:464). Katılım sürecinin sonunda tam üyelik dışında başka bir sonucun ortaya çıkma olasılığı koşulluluk ilkesinin etkinliğini büyük ölçüde zedelemektedir.

Demokratik koşulluluğun etkinliği ile Birliğin kredibilitesi doğrudan bağlantılıdır. Birlik kendi koyduğu kuralları nesnel bir şekilde tüm adaylara uyguladığı sürece inandırıcılığa sahip olmakta, bu da demokratik koşulluluğun etkinliğini artırmaktadır. Teoride, Birlik adına aday ülkenin reform sürecindeki performansını izleyen ve değerlendiren Avrupa Komisyonu çerçevesi çizilmiş kriterleri nesnel bir süzgeçten geçirmekte, aday ülkeyi liyakat esaslı bir sistemle performansı temelinde değerlendirmekte, herhangi bir siyasi mülahazaya yer olmaması gerekmektedir. Dolayısıyla, AB'nin koşulluluğu ile aday ülkenin demokratikleşme süreci arasında doğrudan bir bağlantı bulunmaktadır. Koşulluluğa dayalı AB katılım sürecinin, aday ülkelerin liberal demokrasinin kural ve kurumlarını benimsedikleri ölçüde ilerlediği ve üyelikle sonuçlandığı iddia edilmekle beraber, demokratikleşme süreci dışındaki faktörlerin de reelpolitikte etkili olduğu bilinmektedir.

1993 Kopenhag Zirvesi üyelik için kriterlerin ortaya konması ve koşulluluğun ilk kez açıklanması bakımından tarihi bir adım olsa da, Kopenhag kriterleri çok genel ifadeler içermeleri nedeniyle, bu koşulların aday ülkeler tarafından yerine getirilip getirilmediği değerlendirmesi de öznel olma riski ile karşı karşıya kalmaktadır. Ayrıca, Kopenhag kriterleri genel ifadeler taşımaları itibarıyla Birlik müktesebatının kapsamını da aşıyordu. Sözgelimi, Kopenhag siyasi kri-

terlerinde “azınlıkların korunması” hükmü varken, bu konuda ne bir Birlik mül tesebati bulunmakta, ne de üye ülkelerde ortak bir azınlık tanımı ve uygular vardır. Bu noktada Birlik uluslararası sözleşmelere başvursa da, aday ülkey şart koşulan kriterler belirgin değildir. Bu da, aday ülkenin sağlıklı ve nesnel b şekilde değerlendirilmesi önünde engel olarak belirmektedir.

Nitekim, uygulamada da ciddi zafiyetler ortaya çıkmaktadır. Farklı aday ülkelerden farklı taleplerin yerine getirilmesinin beklenmesi koşulluluk sürecini zedelenmesine neden olmuştur.⁴ Daha da önemlisi, bazı aday ülkeler Kopenh kriterlerinin en temel unsurlarını yerine getirmeden, siyasi mülahazalarla üye olmuşlardır. Romanya ve Letonya'nın azınlıklar sorununu, Bulgaristan ve yin Romanya'nın yolsuzlukla mücadele sorununu çözmeden AB'ye üye olmaları sürecin kredibilitésinin sorgulanmasına neden olmuştur. Sınır sorunlarını çözmeden Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin (GKRY) üye olması siyasi mülahazaların nasıl etkili olduğunun en güzel örneklerinden olmuştur. 1999 Helsinki Zirvesinde aday ülkelerin sınır anlaşmazlıklarını çözmeleri bir koşul olarak belirlenmesine rağmen GKRY, adada çözüm olmadan üyeliğe kabul edilmiştir. GKRY'nin üyeliğinin engellenmesi halinde Yunanistan'ın Doğu Avrupa genişlemesini veto edeceği tehdidi sonrasında Almanya geri adım atmış, GKRY dâhil 10 ülke AB'ye alınmıştır. 2007 sonrası dönemde Hırvatistan ve özellikle Türkiye'nin maruz kaldığı siyasi müdahaleler koşulluluk mekanizmasının iyiden iyiy zedelenmesine yol açmıştır.

Ayrıca, üye ülkelerin siyasi kaygılarının sürece dâhil olmasıyla nesnellikte iyice uzaklaşmıştır. Avrupa Birliği Antlaşması'nın 49. maddesi çerçevesinde aday ülkenin başvurusu da, müzakereler sonunda üyeliğe kabul edilmesi d Konsey'de oybirliği gerektirdiğinden üye ülkeler sürecin en can alıcı noktalarında doğrudan söz sahibi olmaktadır. Aslında genişleme sürecini, Birliğin kendisinin genişlemesi olarak değil de üye ülkelerin Birliği genişletmeleri olarak tanımlamak da yanlış olmayacaktır (Kochenov, 2008: 312). Katılım antlaşmalarının sözgelimi Fransa'da referanduma bağlanması üye ülkelerin artan ağırlığını göstermektedir. Bunun da ötesinde, 2004 Brüksel Zirvesi'yle müzakere sürecinde fasılların açılması ve kapanması için “kriter” sistemine geçilmesi ve kriterlerin yerine getirilip getirilmediği kararının Konsey'in oybirliğine bağlanmış olması, üye ülkelerin müzakere sürecindeki söz hakkını iyiden iyiy artırmıştır. Esasında kriter sistemi aday ülkelerin uyum sürecini daha kesin kurallara bağlamayı, reformların uygulanmasını daha etkin bir şekilde izlemeyi ve dolayısıyla katılım sürecinin kalitesini artırmayı hedeflemişse de bu sistem üye ülkelerin genişleme sürecine müdahalesinin artmasına neden olmuştur. Her bir aday ülke ile otuzbeş fasılın her birinin açılış ve kapanışında üye ülkelerin tümünün söz

⁴ Kochenov, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin, katılım sürecinde ne gibi farklı taleplerle karşılaştıklarını sıralamaktadır (Kochenov, 2008: 300-311).

sahibi olması sürece zarar verir hale gelmiştir. Zira üye ülkeler, kriterlerin teknik bir analiz temelinde yerine getirilip getirilmediğine bakmak yerine kendi ulusal çıkarlarını aday ülkelere empoze etmeye başlamışlardır. Slovenya'nın Hırvatistan'la sınır sorunlarını Hırvatistan'ın katılım sürecinde bir koz olarak kullanması, GKRY'nin Türkiye'nin müzakere sürecinde farklı fasılların açılmasını bloke etmesi, üye ülkelerin kriter sistemini kullanarak süreci nasıl ulusal çıkarları doğrultusunda suiistimal ettiklerini açıkça göstermektedir. Ulusal çıkarlarını aday ülkelerin katılım sürecine dâhil eden bazı üye ülkelerin yarattığı "tırmanan bir ulusallaşma" süreci rehin almaktadır (Hillion, 2010). Bunun yanı sıra, aday ülkelerden talep edilen bazı düzenlemeler ve normlar bazı üye ülkelerin kendileri tarafından dahi uygulanmamakta, bir tür "dediğimi yap, yaptığımı yapma" durumu ortaya çıkmaktadır. Tüm bu çifte standartlar ve siyasi mülahazalar demokratik koşulluluğa zarar vermekte, AB'nin kredibilitesini ve dönüştürücü gücünü zayıflatmaktadır.

TÜRKİYE'NİN SİYASİ REFORM SÜRECİNDE AB'NİN DEMOKRATİK KOŞULLULUĞU HELSINKİ ÖNCESİ DÖNEM

Türkiye-AB ilişkilerini, AB'nin demokratik koşulluluk işlevi çerçevesinde Türkiye'deki siyasi reform sürecine etkileri bakımından kabaca üç dönemde değerlendirmek doğru olacaktır. 1999 Helsinki Zirvesi öncesi dönem olarak adlandırabileceğimiz ilk dönemde ilişkiler daha ziyade teknik, ticari ve ekonomik unsurları içermekteydi. Ortaklık ilişkisinin hukuki çerçevesini çizen Ankara Anlaşması ve Katma Protokol taraflar arasında üretim faktörlerinin serbest dolaşımına ilişkin hususları düzenlemekteydi. Nitekim Ankara Anlaşması'nda "son dönem" olarak beliren Gümrük Birliği'nin bir Ortaklık Konseyi Kararı ile tesis edilmesiyle ekonomik bütünleşme anlamında önemli bir adım atılmıştır. Helsinki-öncesi dönemde Türkiye'nin üyelik süreci belirsiz bir şekilde devam etmişse de, Türkiye'nin demokratikleşme sürecini yakından takip eden AB her aşamada demokratik koşulluluk ilkesini sürece dahil etmiştir.

Demokratik koşulluluk konusu özellikle 1980 darbesi sonrasında gündeme gelmiştir. AB, darbe sonrasında Ankara Anlaşmasını askıya alma kararını aldıysa da, Soğuk Savaş'ın devam ettiği bir dönemde bölgenin güvenliği açısından stratejik öneme sahip Türkiye'yi kaybetme riskini göze alamadığından, demokratikleşme, insan hakları gibi "yumuşak" gerekçelerle Türkiye'nin üzerine geleliyordu. Dolayısıyla, darbe sonrasında ilişkileri hemen askıya almak yerine ülkedeki gelişmeleri takip etmeyi tercih etmişti. Kasım 1983 seçimleri demokrasiye geçiş için önemli bir adım olarak sunulmakla beraber, AB ve özellikle Avrupa Parlamentosu (AP) insan hakları ihlalleri ve işkence iddialarını yakından takip etmiştir. Nitekim AP 1984 yılında aldığı kararda, ilişkilerin normalleştirilmesinin ve Ortaklık Anlaşmasının canlandırılmasının demokrasinin yeniden kurumsallaşması ve insan hakları sicilinin iyileştirilmesine bağlı olduğunu söyleyerek, demokratik koşulluluğu dile getirmekteydi (Official Journal, 1984).

Donan ilişkilerin tekrar canlanması ancak 12 Eylül 1986 tarihinde Türkiye AET Ortaklık Konseyinin toplanmasıyla olmuş, ilişkiler normal seyrine dönme ye başlayınca, dönemin Hükümeti süruncemede kalan ilişkileri rayına oturtmal amacıyla 14 Nisan 1987 tarihinde Avrupa Topluluklarına tam üyelik için müracaat etmiştir. İşte bu dönemde belki de ilk kez Türkiye için AB'nin demokratik koşulluluğu somut bir şekilde ortaya çıkmıştır. Türkiye, başvuruya ilgili görüşü hazırlayacak Komisyon'u etkileyebilmek için AP'nin işkenceden düşünce suçlarına, Kürt sorunundan askeri mahkemelere kadar farklı konulardaki eleştirilerini dikkate almak durumunda kalmıştır. Özellikle 1989 yılında Karma Parlamento Komisyonunun tekrar toplanmaya başlamasıyla beraber Parlamento'nun sesi daha fazla duyulur hale geliyordu. Parlamento'nun, Türkiye'nin insan hakları alanında vereceği sicil, Komisyon'un görüşünü etkileyecek en önemli unsur olarak belirliyordu. Bu dönemde Parlamento'dan geçen ondan fazla kararda hükümetin insan hakları uygulamalarını iyileştirmesi çağrısı yapılmış, aksi takdirde Türkiye'nin bunun sonuçlarına katlanması gerektiği uyarısı yapılarak koşullar ortaya konmuştur (Dağı, 1997:154).

AP'nin en somut taleplerinden biri, Türkiye'nin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine (AİHM) bireysel başvuru hakkını tanımasıydı. Türkiye, AİHM'e bireysel başvuru hakkını tanıdığını 28 Ocak 1987 tarihinde bildirmiş, 27 Eylül 1989 tarihinden itibaren de Mahkemenin zorunlu yargı yetkisini kabul etmiştir. AİHM, Birliğin bir organı olmasa da, bu düzenlemeler hem AB yetkilileri tarafından gündeme getirilmesi, hem de ulusal mevzuat ve uygulamaları bağlayıcı güçlü bir demokratik çıpa işlevi görmesi bakımından önem taşımaktaydı. Nitekim, bu dönemde elinde "ihraç mekanizması" gibi önemli bir koz olan Avrupa Konseyi'nin de Türkiye üzerinde önemli etkisi olduğu görülmektedir. AİHM'e bireysel başvuru hakkının tanınmasından sonra Türkiye uluslararası sözleşmelere taraf olarak insan hakları alanında önemli yükümlülükler altına girmeye devam ediyor, Avrupa İşkencenin Önlenmesi Sözleşmesini 1 Şubat 1989 tarihinde yürürlüğe sokuyordu. Bu dönemde, sürecin etkisiyle idam cezası da fiilen uygulanmıyordu.

Avrupa Komisyonu Aralık 1989 tarihli görüşünde (Avis), Türkiye'nin üyeliğini tamamen dışlamamakla beraber Birliğin, kendi iç pazarını tamamlayabilme sürecinden önce yeni bir üyeyi kabul edemeyeceğini bildiriyordu. Bu görüş, Türkiye'nin başvurusunun değerlendirmeye alınması ve gelecekte üyelik olasılığına kapıları kapatmaması bakımından önem taşıyordu. Ancak, herhangi bir üyelik perspektifinin ve mekanizmanın verilmemiş olması süreci sıkıntıya sokuyordu. Bu görüş, bir bakıma AB'nin Türkiye'nin demokrasi ve insan hakları alanında attığı adımları yetersiz bulduğunu da gösteriyordu.

1990'lı yılların ilk yarısında iniş çıkışlarla devam eden Türkiye-AB ilişkisi açısından en önemli gelişme hiç kuşkusuz taraflar arasında Gümrük Birliği tesis edilmesi süreciydi. Önemli bir ekonomik bütünleşme aşaması olacak olması dı-

şında Türkiye tarafından Gümrük Birliği'nin kurulması üyelik yolunda atılmış önemli bir adım olarak addedilmektedir. Esasında, 1989 yılında adaylık statüsünün alınamamış olması nedeniyle Gümrük Birliği, ilişkilerin ileri bir aşamaya götürülmesi bakımından önem taşıyordu. 1995 yılında Gümrük Birliği kararının AP tarafından onaylanması sonrasında Gümrük Birliği'nin kurulması sanki üyelik yolunda bir engel aşılmış gibi kamuoyuna sunuluyordu. Oysa, Türkiye AB'ye tam üye olmadan Gümrük Birliği oluşturan ilk ülke oluyordu.

Bu durum da AB tarafının ekonomik hususların yanı sıra demokratikleşme yönünde adımlar atılmasını şart koşmasını kaçınılmaz kılıyordu. Parlamento 1995 yılının başında Türkiye'ye, Anayasa'daki ve Türk Ceza Kanunu'ndaki düşünce özgürlüğünü kısıtlayan maddelerin değiştirilmesinden, hapse atılan DEP milletvekillerinin serbest bırakılmasına kadar farklı koşullar içeren bir liste çıkarıyordu (Birand, 2000: 489). Bu dönemde özellikle Kürt sorunu gündemdedi. Aslında Gümrük Birliği gibi bir ekonomik bütünleşme aşaması ile Kürt sorunu gibi siyasi bir sorunu ilişkilendirmek, AB sürecinin demokratik koşulluluk gücünü ortaya koymak bakımından dikkat çekicidir. Nitekim, Parlamento'nun Sosyalist grup lideri Pauline Green, Gümrük Birliği kararını desteklemesinin nedeni olarak şu ifadeleri kullanıyordu: "Ticaret anlaşmasını kullanarak demokrasi ve insan hakları alanında manivela etkimizi ortaya koyduk" (Turkish Daily News, 30Aralık 1995).

Avrupa'nın Kürt sorununda Türkiye'den talebi, özellikle DEP'in kapatılması ve milletvekillerinin yargılanması nedeniyle ifade özgürlüğü çerçevesinde ortaya çıkıyordu. 6 Mart 1995 tarihinde Ortaklık Konseyi'nin Gümrük Birliğini tesis eden kararı alması da yeterli değildi. Zira, AP'nin onayına ihtiyaç vardı. Bu doğrultuda, Temmuz 1995'te demokratikleşme yolunda önem taşıyan Anayasa değişiklikleri gerçekleştirildi. Ama gündemdeki esas konu Terörle Mücadele Kanununun tartışmalı 8. maddesinde değişiklik yapılmasıydı. 1991 yılında Türk Ceza Kanununun 141., 142. ve 163. maddelerinin kaldırılması sonrasında ceza davaları 8. madde gerekçe gösterilerek açıldığından ifade özgürlüğü önünde ciddi bir engel olarak beliriyordu. Hükümet, Gümrük Birliği yolunda bir kazaya uğramamak için 8. maddede ifade özgürlüğünü kısıtlayan hükümlere ilişkin düzenleme yapıyor ve bu madde nedeniyle tutuklanan veya mahkûm edilenlerin serbest bırakılması mümkün oluyordu. Böylelikle, önemli bir eşik geçiliyor ve 13 Aralık 1995 tarihinde Avrupa Parlamentosu Gümrük Birliği'ne onay veriyordu. Bu süreç, Helsinki öncesi dönemde demokratik koşulluluk açısından çarpıcı bir örnek olarak dikkat çekmektedir.

Gümrük Birliği'nin kurulması sonrasında siyasi reformlar düşük bir hızla olsa da devam etmiş, insan haklarını izleyecek yapılanmadan gözaltı sürelerini azaltan düzenlemelere farklı reformlar gerçekleştirilmiştir. Ancak bu reformlarda Birliğin doğrudan bir demokratik koşulluluğunun olduğunu söylemek mümkün değil.

Özetle, bu dönemde ne Türkiye'nin üyeliği açıkça reddedilmiş, ne de adaylık için bir perspektif verilmişti. İlişkiler tam anlamıyla konjonktürel gelişmeleri etkisi altında ilerlediğinden, AB'nin demokratik koşulluluğunun etkisinin yetersiz kalması doğaldı.

Askeri darbe sonrasında demokratikleşme adımlarının atıldığı bu dönemde ağır siyasi eleştirilerle karşılaşan Türkiye'nin muhatabı daha ziyade Parlamento olmuştur. İzleme ve değerlendirme rolü etkisiz kalan Komisyon daha ziyade Ortaklık Anlaşmasından kaynaklanan ekonomik hususları takip ederken, demokratik koşulluluk konusu Parlamento'nun takibinde devam ediyordu. Ancak AP'nin eleştirileri de sistematik olmadığı gibi, üyelerinin önyarguları veya siyasi ideolojilerinden bağımsız değildi.

Bu dönemki bir diğer önemli gelişme, 1989 yılında Berlin Duvarı'nın yıkılmasıyla ortaya çıkan yeni uluslararası dengelerdir. Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle Doğu Avrupa ülkeleri AB üyeliği için sıraya girmeye başlıyorlar, Türkiye'nin görece olarak azalan jeopolitik önemi dolayısıyla Türkiye'nin önüne geçiyorlardı. Türkiye'nin Soğuk Savaş sonrası azalan stratejik önemi, dünya çapında demokratikleşme ve insan haklarına ilginin artmasıyla birleştiğinde, Avrupa'nın sonraki dönemlerde siyasi konularda Türkiye'ye daha müdahaleci bir tutum içine girdiği görülmektedir. Yeni dönemde Birliğin demokratik koşulluluk işlevi de iyiden iyiye güçlenmekteydi.

HELSİNKİ SONRASI DÖNEM

1997 Lüksemburg Zirvesi'nde, Türkiye'nin tam üyelik konusunda "ehil" olduğu ifade edilmişse de Nisan 1998'de katılım müzakerelerinin başlatılacağı ülkeler arasında Türkiye'ye yer verilmemişti. Türk hükümeti, bu karar üzerine Zirve'nin hemen ardından AB ile olan siyasi ilişkilerini askıya aldığı bildirdiyordu. 1998 Cardiff Zirvesinde Türkiye için zımni bir şekilde "üyelik adayı" tanımlanması yapılmış böylelikle, Türkiye diğer aday ülkeler gibi gözden geçirilme sürecine dâhil edilmişti. Avrupa Komisyonu da, diğer aday ülkelerin raporları ile birlikte ilk Türkiye İlerleme Raporunu 1998 yılında hazırlamıştır.⁵

1998 yılında Almanya'da Schröder Hükümetinin göreve gelmesi sonrasında Almanya'nın Türkiye'ye verdiği destekle sıkıntılı dönem aşıyor, 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'ye diğer 12 aday ülke ile eşit statüde adaylık veriliyor ilişkilerde yeni bir döneme giriliyordu. Zirve sonuçlarında, reformlarını teşvik etmek ve desteklemek için Türkiye'nin bir katılım öncesi stratejisinden yararlanacağı belirtiliyordu. Bu stratejinin kilit unsuru da Katılım Ortaklığı Belgesi

⁵ 2010 yılı İlerleme Raporu dâhil bugüne kadar Türkiye için onüç İlerleme Raporu yayımlanmıştır (www.abgs.gov.tr, 2011).

oluyordu. Nitekim Türkiye için Komisyon tarafından ilk Katılım Ortaklığı Belgesi 2001 yılında hazırlanmıştır.⁶

AB Konseyi tarafından Mart 2001'de onaylanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nde Türkiye'den kısa vadede beklenen siyasi reformlar arasında ifade özgürlüğü ile ilgili hukuki ve anayasal garantilerin güçlendirilmesi, şiddet yanlısı olmayan görüşleri dile getirmekten hüküm giymiş kişilerin durumuna çözüm getirilmesi, barışçıl toplantı yapma ve dernek kurma özgürlüğüne ilişkin hukuki ve anayasal garantilerin güçlendirilmesi, sivil toplumun gelişmesinin teşvik edilmesi, Devlet Güvenlik Mahkemeleri (DGM) de dâhil olmak üzere yargının işlevselliğinin ve verimliliğinin geliştirilmesi hususları yer almaktaydı. Artık demokratik koşulluluğun çerçevesini çizen araçlar sayesinde Türkiye'den beklenen somut reformlar da ortaya konuyordu.

2001 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nin yayımlanması sonrasında, bu belgedeki önceliklere paralel olarak yapılması gereken mevzuat uyumu, bunları uygulamaya koyabilmek için gerekli kurumsal yapılanma ve finansman ihtiyaçlarını gösteren Ulusal Program hazırlanarak, 19 Mart 2001 tarihinde yürürlüğe konmuştur.⁷

2001 yılında Ulusal Program'ın onaylanmasıyla beraber siyasi reform çalışmaları da hız kazanıyordu. Ulusal Program'da yer alan önceliklerin gerçekleştirilmesi için 37 maddelik bir Anayasa Değişiklik Paketi bu dönemde atılmış en önemli adımlardan biri olmuştur. Değişiklik önerilerinin 22 adedi Ulusal Programda yer alan önceliklerle örtüşmekteydi. TBMM Genel Kurulu'nda 3 Ekim 2001 tarihinde yapılan oylamada 34 maddeye ilişkin anayasa değişikliklerini öngören yasa kabul edilmişti. Anayasa değişiklikleri, Kopenhag siyasi kriterlerine uyumun ilk adımlarından biri olarak kişi hak ve hürriyetlerine ilişkin güvenceleri artırmış, özellikle, düşünce ve ifade özgürlüğü alanını genişletmiştir.

Nitekim 2001 yılı İlerleme Raporu'nda Komisyon, Anayasa değişikliklerini, insan hakları ve temel özgürlükler alanındaki güvenceleri sağlamlaştıran ve idam cezasına sınırlama getiren önemli bir adım olarak nitelendirmiştir. Değişikliklerin, ifade ve düşünceyi yayma özgürlüğü, basın özgürlüğü ve dernek kurma özgürlüğü gibi temel özgürlüklerin kısıtlanmasına ilişkin gerekçeleri daralttığı belirtilmiştir. 2001 Laeken Zirvesi'nde de Türkiye'nin üyelik için belirlenen siyasi kriterlere uyma yolunda özellikle Anayasası'nda yaptığı son deği-

⁶ 2001, 2003, 2006 ve 2008 yıllarında olmak üzere Komisyon tarafından Türkiye için bugüne kadar dört adet Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlanmıştır (www.abgs.gov.tr, 2011).

⁷ Komisyon tarafından her revize Katılım Ortaklığı Belgesi çıkarılmasını müteakip aday ülkenin bir Ulusal Program hazırlaması esastır. Bugüne kadar Türkiye için çıkarılan dört Katılım Ortaklığı Belgesine karşılık 2001, 2003 ve 2008 yıllarında olmak üzere üç Ulusal Program hazırlanmıştır (www.abgs.gov.tr, 2011). 2006 yılında taslak Ulusal Program hazırlanmış ancak, o dönemin müzakere sürecinin başlangıcına denk gelmesi nedeniyle çıkarılması uygun bulunmamıştır.

şikliklerle önemli mesafe kat ettiği vurgulanmıştır. Türkiye demokratik koşulluk çerçevesinde reformlarını yerine getirmeye başlıyordu.

Türkiye, 2002 yılında da hız kesmeden siyasi reformlarda önemli adımlar attı. 1 Ocak 2002’de yürürlüğe giren Medeni Kanun’da kadın-erkek eşitliği, çocukların ve zayıfların korunması ile dernek ve vakıflar alanlarında yapılan değişiklikler AB’ye uyum yolunda bir dönüm noktası oldu.

Bu dönemde ayrıca “uyum paketi” sistemine geçilerek, farklı kanunlarda muhtelif maddelerin bir paket altında toplandığı düzenlemeler gerçekleştiriyordu.⁸ 19 Şubat 2002 tarihinde yürürlüğe giren birinci uyum paketiyle, ifade özgürlüğünün genişletilmesi, gözaltı süresinin indirilmesi, tutuklu ve hüküm haklarının korunmasının güçlendirilmesi için Türk Ceza Kanunu, Terörle Mücadele Kanunu, DGM’lerin Kuruluşu ve Yargılaması Hakkında Kanun ve Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununda değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemelerle, kişi hak ve hürriyetlerine ilişkin güvenceler artırılmış, özellikle düşünce ve ifade özgürlüğü alanı genişletilmiştir.

9 Nisan 2002 tarihinde yürürlüğe giren ikinci uyum paketiyle, Basın Kanunu, Siyasi Partiler Kanunu, Dernekler Kanunu, Devlet Memurları Kanunu, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu, DGM’nin Kuruluşu ve Yargılama Usulü Hakkında Kanun, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun ve İdaresi Kanunu’nda değişiklikler yapılarak, Kopenhag siyasi kriterleri bakımından önemli adımlar atılmaya devam edilmiştir.

2002 Sevilla Zirvesinde Konsey, bu reformları memnunlukla karşıladığını Türkiye’nin Katılım Ortaklığı Belgesi’nde belirtilen öncelikleri yerine getirmeye yönünde sarf ettiği gayretleri desteklediğini belirtiyordu. Türkiye’nin bu performansını devam ettirdiği sürece, diğer aday ülkelere uygulanan ilke ve kriterlerle değerlendirileceğinin vurgulanması da dikkat çekiciydi. Haziran-Aralık 2002 döneminde gerçekleştirilecek reformlar, Türkiye’nin katılım süreciyle ilgili sonraki aşama hakkında karara varılacak Aralık ayındaki Kopenhag Zirvesini etkileyebilecek olması bakımından özellikle önem taşıyordu.

Bu dönemde de önemli gelişmeler kaydediliyor, yıllarca tartışılan ve bölgenin demokratikleşmesi önünde bir engel olarak kabul edilen Güneydoğu’da Olağanüstü Hal uygulaması, 30 Kasım 2002 tarihinde resmen sona eriyordu. Tarihi bir öneme sahip 9 Ağustos 2002 tarihinde yürürlüğe giren üçüncü uyum paketiyle, ölüm cezası savaş ve yakın savaş tehdidi halleri dışında Türk hukuk sisteminden çıkarılmış, Türk vatandaşlarının günlük yaşamlarında geleneksel olarak kullandıkları farklı dil ve lehçelerde yayın yapılması ve bunların öğretilmesi önündeki hukuki engeller kaldırılmış, bazı basın suçlarına ilişkin hapis cezaları kaldırılmış, cemaat vakıflarına ilişkin taşınmaz mal rejimi daha liber

⁸ Türkiye’nin siyasi reform süreci ve uyum paketleri için Bkz.: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2007a, 2007b.

bir hale getirilmiş, ifade özgürlüğü kapsamındaki eleştiri hakkına açıklık kazan-
dırılmış, hukuk ve ceza davalarında AİHM kararları ışığında yargılamanın yeni-
lenmesi imkânı getirilmiş ve dernek ile vakıfların faaliyetleri kolaylaştırılmıştır.

Türkiye'nin bu dönemde gerçekleştirdiği reformlar, 2002 yılı İlerleme Rapo-
ru'nda da takdirle karşılanıyordu. Ekim 2002'de yapılan Brüksel Zirvesi'nde bu
performansı sürdüren Türkiye'yle katılım müzakerelerinin başlatılabileceğine
dair sinyaller veriliyordu. Nitekim, Aralık 2002 tarihinde gerçekleştirilen Ko-
penhag Zirvesinde, Türkiye'nin, Kopenhag kriterleri çerçevesinde hazırladığı ve
Katılım Ortaklığı Belgesi'nde belirtilen birçok önemli önceliği kapsayan uyum
paketleri ile benimsenen uygulama tedbirlerinin büyük memnuniyetle karşılan-
dığı ifade edilmiştir. AB, siyasi kriterler alanında sadece mevzuat değil özellikle
uygulama bağlamındaki tüm eksikliklerin hızla giderilmesini teşvik ettiğini be-
lirtmiştir. Buna göre, Konsey Aralık 2004'te Komisyon'un rapor ve tavsiyesine
dayanarak Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirdiğine karar ver-
diği takdirde, Türkiye'yle katılım müzakereleri gecikmeksizin başlatılacaktır.

Önünde somut bir hedef olan Türkiye, 11 Ocak 2003 tarihinde dördüncü
uyum paketini yürürlüğe koymuştur. Böylelikle, işkenceyle mücadele, ifade, ba-
sın ve dernek özgürlüğü ile gözetli koşullarına ilişkin çeşitli yasa maddeleri ye-
niden düzenlenmiş, Siyasi Partiler Kanunu Anayasa değişikliğiyle uyumlu hale
getirilmiş, farklı inanç gruplarının vakıflarının taşınmaz mal edinmelerini kolay-
laştırmak amacıyla Vakıflar Kanunu'nda değişiklik yapılmıştır.

4 Şubat 2003 tarihinde yürürlüğe giren beşinci uyum paketiyle ise, daha ön-
ce mevzuata dâhil edilmiş bulunan AİHM kararları ışığında yargılamanın yeni-
lenmesine ilişkin düzenlemenin kapsamı genişletilmiştir. Ayrıca, Dernekler Ka-
nunu'nda bazı değişiklikler yapılmıştır.

14 Nisan 2003 tarihinde AB Konseyi tarafından Türkiye için ikinci Katılım
Ortaklığı Belgesi yayınlanıyor, ertesi gün Türkiye Büyük Millet Meclisine su-
nulan kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararnamelerin AB mev-
zuatına uygunluğunu inceleyerek ihtisas komisyonlarına görüş sunmak üzere
AB Uyum Komisyonu kuruluyordu. Katılım Ortaklığı Belgesi'ne yanıt olarak
Türkiye, Ulusal Programı 24 Temmuz 2003 tarihinde Resmi Gazetede yayınlı-
yarak yürürlüğe sokuyordu.

19 Temmuz 2003 tarihinde altıncı uyum paketinin yürürlüğe girmesiyle fark-
lı dil ve lehçelerde yayın yapılması imkânı yasal güvenceye kavuşturulmuştur.
Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunda, Sinema, Video ve Müzik Eserleri Kanu-
nunda, Ceza Muhakemeleri Kanununda, DGM Kuruluş ve Yargılama Usulleri
Hakkındaki Kanunda, Terörle Mücadele Kanununda, Vakıflar Kanununda, Nü-
fus Kanununda yapılan değişikliklerle düşünce ve ifade özgürlüğü genişletil-
miştir. Savaş ve yakın savaş tehdidi dışında ölüm cezası kaldırılmış, cemaat va-
kıfları taşınmazları için belirlenen tescil süresi uzatılmış, Terörle Mücadele Ka-

nunu'ndaki terör tanımı değiştirilmiştir. Böylelikle, temel hak ve özgürlük genişletilmiş, yaşam hakkının korunmasını güçlendiren adımlar atılmış, Aİİ kararları ışığında yargılamanın yenilenmesi konularında düzenlemeler yapılmıştır. Sinema, Video ve Müzik Eserleri Kanununda yapılan değişikliklerle denetim kriterleri değiştirildiği gibi, Denetim Kurulu'nda bulunan Milli Güvenlik Kurulu (MGK) Sekreterliği temsilcisi, yani asker temsilci Kuruldan çıkarılmıştır.

7 Ağustos 2003 tarihinde yürürlüğe giren yedinci uyum paketiyle, düşünce ve ifade özgürlüğü genişletilmiş, kişi hürriyeti ve güvenliği ile işkencenin önlenmesi konularında düzenlemeler yapılmış, askeri mahkemelerin sivil şahıslar ile ilişkin yetki alanı daraltılmış, dernek kurma, toplantı ve gösteri yürüyüşleri ile ilişkin haklar genişletilmiş, vakıfların yurtdışı faaliyetlerine ilişkin işlemler kolaylaştırılmıştır.

MGK'da sivil otoritenin etkisi artırılmıştır. Ayrıca, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne Ek 6 No.lu Protokol'e ilişkin düzenleme yapılarak, Protokol Aralık 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Avrupa Komisyonu 2003 Yılı İlerleme Raporu'nda, AB Konseyi ise 12-Aralık 2003 Brüksel Zirvesi'nde Türk hükümetinin siyaset ve hukuk sistemine geniş kapsamlı değişiklikler getiren reform sürecinde gösterdiği kararlılığı takdirle karşılıyordu. AB tarafı mevzuat uyumundan memnun olmakla beraber uygulama konusunda da adımlar atılmasını beklediğini dile getiriyordu.

2004 yılına da hızla giren Hükümet, 25 Ocak 2004 tarihinde Türk vatandaşlarının günlük yaşamlarında geleneksel olarak kullandıkları farklı dil ve lehçelerde yayın yapılmasına ilişkin yönetmeliği Resmi Gazete'de yayımlamıştır.

Bu dönemdeki en önemli gelişme Mayıs ayında yürürlüğe giren Anayasa değişikliği paketi idi. Değişiklik ile kadın-erkek eşitliği, basın özgürlüğü, uluslararası sözleşmelerin statüsü, yargının işlevselliği alanlarında yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda Anayasa'nın "Milletlerarası Anlaşmaları Uygulama" başlıklı 90'ıncı maddesinde yapılan değişikliklerle, "temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası anlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyumsuzluklarda milletlerarası anlaşmaların hükümlerinin esas alınacağı" hükmü getirilmiştir. Ölüm cezasının kaldırılması ve DGM'lerin lağvedilmesine ilişkin anayasal düzenleme yapılmıştır.

14 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilen sekizinci uyum paketiyle de, savcılar dâhil her koşulda ölüm cezası kaldırılmıştır. Ayrıca paketin yürürlüğe girmesiyle, Yükseköğretim Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Haberleşme Yüksek Kurulu'ndaki Genelkurmay üyeliğine son verilmiştir. Aynı şekilde Kültürleri Muzır Neşriyattan Koruma Kurulu'na bir üyenin MGK tarafından seçilmesi sona ermiştir. Türkiye, AB'nin demokratik koşulluluğunun bir gereği olarak Birleşmiş Milletler (BM) Siyasi ve Medeni Haklar Sözleşmesinden, Her Tü

İrk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşmeye kadar bir dizi uluslararası sözleşmeye de taraf olmuştur.

Aralık 2004 Brüksel Zirvesi öncesinde Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan "Türkiye'nin Katılım Yolunda Kaydettiği İlerlemeye İlişkin Tavsiye" metninde Türkiye ile müzakerelerin başlayabilmesi için siyasi reform sürecine ilişkin bazı kanunların yürürlüğe girmesi şart koşuluyordu (European Commission, 2004). Dernekler Kanunu, Ceza Kanunu ve İstinaf Mahkemeleri Kanunu'nun henüz yürürlüğe girmediği, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanun Tasarısı, Adli Kolluk Kanunu Tasarısı ve Ceza ve Tedbirlerin İnfazı Hakkındaki Kanun Tasarısı'nın ise henüz yasalaşmadığı vurgulanarak bu kanunların yürürlüğe girmesi talep ediliyordu. Mevzuat uyumunu yerine getirmekle beraber artık Türkiye'nin uygulamaya önem vermesi gerektiği bildiriliyordu.

2004 tarihli Brüksel Zirve sonuçlarında ise Komisyonun söz konusu tavsiye metnine atıfta bulunularak, Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yeterli ölçüde karşıladığı, söz konusu altı kanunun yürürlüğe girmesi şartıyla müzakerelerin 3 Ekim 2005 tarihinde açılacağı belirtiliyor ve Komisyon Türkiye için bir Müzakere Çerçeve Belgesi hazırlamaya davet ediliyordu.

Son dönemde de işi ciddi tutan Türkiye, Yeni Ceza Kanununu 26 Eylül 2004, Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanunu (İstinaf Mahkemeleri Kanunu yerine gelmek üzere) 26 Eylül 2004, Dernekler Kanunu 4 Kasım 2004, Ceza Muhakemesi Kanununu 4 Aralık 2004, Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanunu ise 13 Aralık 2004 tarihinde yürürlüğe koyarak, Brüksel Zirvesi'nde dile getirilen altı kanunla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmıştır.⁹

Böylelikle, 3 Ekim 2005 tarihli Hükümetler arası Katılım Konferansı ile Türkiye-AB müzakere süreci resmen başlatılmış oluyor, müzakerelerin usul ve esaslarını belirleyen Müzakere Çerçeve Belgesi de onaylanıyordu (Council of the EU, 2005).

Adaylık statüsünün verildiği Aralık 1999 tarihinden müzakerelerin fiilen açıldığı Ekim 2005 tarihine kadar geçen dönem, AB'nin demokratik koşulluluk işlevinin Türkiye'nin siyasi reform sürecinde en etkin olduğu dönem olmuştur. 2001 ve 2004 anayasa değişiklikleri ile anayasanın üçte biri değiştirilirken, sadece Şubat 2002-Temmuz 2004 döneminde, sekiz uyum paketiyle 53 kanunun 218 maddesinde değişiklik yapılmıştır. Sivil-asker ilişkilerinin dönüşümünden, ana dilde yayına, idam cezasının ve DGM'lerin kaldırılmasından Güneydoğu'da Olağanüstü Hal uygulamasının sona erdirilmesine kadar radikal kararlar bu dönemde hayata geçirilmiştir.

⁹ Adli Kolluk Kanunu Tasarısı ayrı bir kanun olarak düzenlenmemiş, Ceza Muhakemesi Kanununun 164-169. maddelerinde bu konu ile ilgili düzenleme yapılmıştır.

Bu dönemde siyasi mülahazalar belli ölçüde etkili olmuşsa da Türkiye'nin diğer adaylarla eşit statüde, Kopenhag kriterleri gibi nispeten objektif kriterler temelinde değerlendirilmiş olması AB'nin koşulluluk kapasitesini etkin kılmıştır. Katılım Ortaklığı Belgesi, İlerleme Raporu, Ulusal Program gibi belgeler sürecin nesnellğine katkı sağlamıştır. Türkiye'nin o güne kadar Avrupa Birliği ile 40 yıllık ilişkisinde ilk kez üyelik süreci bir sistematiğe bağlanmıştır. Türk kamuoyundaki genel kanı da Türkiye'nin kriterleri yerine getirdiği takdirde üye olacağı yolundaydı. AB'nin kredibilitesi belki de Türkiye'deki en yüksek dönemi yaşıyordu. Ancak, müzakereler başladıktan sonra işler tersine dönüyordu.

3 EKİM 2005 SONRASI

Müzakerelerin başlaması ile AB'nin demokratik koşulluluğunun siyasi reform sürecindeki etkisini devam ettireceği beklentisi vardı. Ne de olsa artık hedef her bir fasılda müzakerelere başlamak, kapatmak, müzakereleri tamamlamak ve nihayetinde üye olmaktı. Oysa, 1999 Helsinki Zirvesinde diğer aday ülkelerle eşit statüde aday ülke olarak ilan edilen Türkiye'nin müzakerelerine 2004 genişleme dalgasında katılan ülkelerden farklı sıkı bir koşulluluk süreci getiriliyor, yeni mekanizmalar sürece dâhil ediliyordu. Bunun en önemli nedeni önceki genişlemelerde Birliğe katılan ülkelerin bazı kriterleri tam anlamıyla yerine getirmeden üye olmalarıydı. Ayrıca, AB'nin bir "genişleme yorgunluğu" içine girmesi nedeniyle Komisyon süreci ve koşulları daha da zorlaştırma gereği duyuyordu.

Türkiye'nin Müzakere Çerçeve Belgesi'nde bu dönemin daha sıkı demokratik koşulluluğu kendini gösteriyordu.¹⁰ Belgede müzakerelerin ortak hedefinin üyelik olduğu belirtilmişse de, bunun aynı zamanda sonucu önceden garanti edilemeyen "ucu açık bir süreç" olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca, Birliğin "hazmetme kapasitesi" de dâhil, tüm Kopenhag kriterleri dikkate alınarak, Türkiye'nin üyelik yükümlülüklerini tam olarak üstlenecek durumda olmaması halinde, "Avrupa yapılarına mümkün olan en güçlü bağlarla kenetlenmesi sağlanmalıdır" ifadesi yer almıştır. Bu tarihe kadar doğası gereği korunma önlemleri geçici olarak uygulanmış olmakla birlikte, 2004 Zirve kararında "daimi korunma önlemlerine" başvurulabileceği dile getirilmiştir. Ayrıca, fasılların açılması ve kapanması için "açılış" ve "kapanış kriterleri" sistemine geçiliyordu.¹¹ Buna ilaveten, Türkiye'nin Birliğin temelini oluşturan özgürlük, demokrasi, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin ciddi ve sürekli olarak ihlal edilmesi durumunda, Komisyonun kendi inisiyatifiyle ya da üye devletlerin üçte birinin talebi üzerine "müzakereleri askıya almayı" talep edebileceği belirtilmiştir.

¹⁰ Benzer hükümler Hırvatistan'ın müzakere çerçeve belgesinde de yer almaktaydı.

¹¹ Ortaklık Anlaşması ve Gümrük Birliği kapsamındaki taahhütlerin de açılış kriteri olabileceği vurgulanmıştır.

Koşulların katılaşmasını hem Bulgaristan ve Romanya'nın katılımından çıkarılan derslere ve hem de sırada bekleyen Batı Balkan ülkelerinin demokratik düzeylerine bağlamak mümkündür. Türkiye, siyasi istikrarsızlıklar ve etnik sorunlarla uğraşan, kültürü zayıf, kurumsal yapıları yetersiz Batı Balkanlar ile aynı kefeye konularak, benzer koşulluluk ilkelerine tabi tutulmaktaydı.

Teşvik edici bir aşama olması beklenen müzakerelerin açılması, Müzakere Çerçeve Belgesindeki "açılış/kapanış kriterleri", "müzakerelerin askıya alınabilmesi", "ucu açıklık", "hazmetme kapasitesi", "daimi korunma önlemleri" gibi unsurlar nedeniyle sıkıntılı başlıyordu. Bu dönemde yeni mekanizmaların ortaya çıkmasıyla Komisyon'un daha etkin bir role sahip olması beklenirdi. Oysa, gerçekte artık dizginler iyiden iyiye süreçte daha fazla söz sahibi olan üye ülkelerin eline geçiyordu. AB içinde ortaya çıkan "kurumsal dağınıklık (difüzyon)" (Pridham, 2007:468) nedeniyle AB kontrolü elden kaybederek, kendi koşulluluk sisteminin zarar görmesine göz yumuyordu. Bütün bunlara ilaveten Türkiye için katılım sürecinden bağımsız dışsal siyasal bir etkenin devreye girmesiyle süreç ciddi bir yara alıyordu: Kıbrıs sorunu.

GKRY'nin Mayıs 2004 tarihinde AB'ye üye yapılması sonrasında Türkiye'nin bu üyeye ilişkin hukuki ve fiili pozisyonu katılım sürecini doğrudan etkiliyordu. Ne de olsa Türkiye, üye bir ülkeyi tanımiyordu. Nitekim, Türkiye ile AB arasında ortaklık kuran Ankara Anlaşmasının yeni üyelere genişletilmesinde bu sorun açıkça kendini gösteriyordu. Türkiye, Ankara Anlaşması'nı tüm AB üyelerine genişleten Ek Protokolü GKRY'ye uygulamadığı, diğer bir deyişle havaalanı ve limanlarını GKRY bandıralı gemi ve uçaklara açmadığı gerekçeyle bir bakıma AB tarafından cezalandırılıyordu. 11 Aralık 2006 tarihli Konsey kararıyla Ankara Anlaşması'na Ek Protokol'den kaynaklanan yükümlülükleri yerine getirmediği gerekçeyle Türkiye ile sekiz fasıl¹² açılması bloke ediliyordu. Aynı Karar çerçevesinde hiçbir fasıl da kapatılamayacaktı. Yıllarca BM çerçevesinde çözümlenmeye çalışılan "Kıbrıs" sorunu artık AB'nin iç sorunu haline geliyor ve bu sorunun çözümü bir bakıma Türkiye'nin müzakere sürecindeki en önemli koşullardan biri oluveriyordu.

Kıbrıs konusu Türkiye'nin önüne engel olarak çıkartılırken, bu sorunun çözümün GKRY'nin kendisinin üyeliğinde koşul olarak istenmemesi dikkat çekicidir. 1999 Helsinki Zirve sonuçlarında siyasi bir çözümün, Kıbrıs'ın AB'ye katılımının kolaylaştıracağı belirtilmekle birlikte, üyelik müzakereleri tamamlanmaya kadar kapsamlı bir çözüme ulaşılamadığı takdirde bu hususun "Kıbrıs'ın üyelik kararı için ön şart olmayacağı" açıkça belirtilmişti. Bu örnek olay, siyasi mülahazaların aday ülkelerin üyelik sürecinde ne denli etkili olduğunu göstermek bakımından önem taşımaktadır.

¹² Malların Serbest Dolaşımı, İş Kurma ve Hizmet Sunumu Serbestisi, Mali Hizmetler, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Bahçılık, Ulaştırma, Gümrük Birliği ve Dış İlişkiler fasılları.

Ek Protokol konusu dolayısıyla büyük yara alan Türkiye'nin müzakere süreci iyiden iyiye üye devletlerin müdahalesine maruz kalmaya başlıyordu. Daha sonra Fransa, tek taraflı bir kararla beş faslın¹³ açılmasını "üyelikle doğrudan ilgili" olduğu gerekçesiyle bloke ettiğini açıkladı. GKRY, 8 Aralık 2009 tarihli Genel İşler Konseyi toplantısında altı faslıda ilerleme kaydedilmesini tek taraflı olarak "normalizasyon" şartına bağladığını beyan etti.¹⁴ Ayrıca, Adalet, Özgürlük ve Güvenlik faslı Yunanistan, İşçilerin Serbest Dolaşımı faslı ise Almanya ve Avusturya tarafından Konsey'de bloke ediliyordu. 2011 yılı itibarıyla müzakere edilebilecek 35 faslın 18'inin üye ülkelerin çıkarları doğrultusundaki siyasi mülahazalarla bloke edilmiş olması nedeniyle müzakere süreci kilitlenme noktasına geliyordu. Artık manivela gücünü kaybeden AB'nin koşulluluk süreci de ciddi bir yara alıyordu.

Buna rağmen, müzakerelerin açıldığı 3 Ekim 2005 tarihi sonrasında da Türkiye siyasi reformlar alanında önemli adımlar atmaya devam etmiştir. Yargının etkinliğini artırmak üzere kapsamlı bir yargı reformu stratejisi uygulamaya konmuş, Türk Ceza Kanununun ifade özgürlüğüne ilişkin 301. maddesinde yapılan değişikliklerle adli soruşturma başlatılması için Adalet Bakanı'ndan izin alınması koşulu getirilmiş, bu gelişme ile 301. madde kapsamında açılan dava sayılarında ciddi bir azalma olmuştur. Ayrıca, Vakıflar Kanununda önemli değişiklikler yapılmış, 24 saat Kürtçe yayın yapan TRT-6 kanalı ve TRT'nin Kürtçe ve Ermenice radyo kanalları yayın hayatına başlamış, hükümlü veya tutuklunun veya ziyaretçilerinin ziyaret esnasında Türkçe'den başka bir dilde konuşma yapmalarının önündeki engeller kaldırılmıştır. Türkçe'den başka dilde yazılı ve sözlü olarak seçim propagandası yapılabilmesi olanaklı hale gelmiştir. Askere toplumsal olaylara el koyma yetkisi veren EMASYA Protokolü yürürlükten kaldırılmış, barış zamanında sivillerin askeri mahkemelerde yargılanmalarına son verilmiştir. Eylül 2010'da yapılan kabul edilen Anayasa değişikliği ile kadınlar, çocuklar, yaşlılar ve engelliler gibi sosyal bakımdan korunması gereken kişilere yönelik pozitif ayrımcılığa anayasal dayanak sağlanmış, özel hayatın gizliliği kapsamında kişisel verilerin korunmasına yönelik düzenleme getirilmiş, seyahat özgürlüğü genişletilmiş, Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru hakkı getirilmiş, sendikal haklar ve askeri yargı konusunda önemli düzenlemeler yapılmış, yargının bağımsızlığına yönelik birçok değişiklik gerçekleştirilmiştir.

Türkiye'nin bu dönemde gerçekleştirdiği reformları doğrudan AB'nin koşulluluk sürecine dayandırmak mümkün değildir. Artık reformlar, Başbakan Erdoğan'ın deyişiyle "Kopenhag kriterlerini Ankara kriterlerine dönüştürüp, yola devam etme" anlayışıyla gerçekleştirilmekteydi. Diğer bir deyişle, artık AB'nin

¹³ Tarım ve Kırsal Kalkınma, Ekonomik ve Parasal Politika, Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu, Mali ve Bütçesel Hükümler ve Kurumlar fasılları.

¹⁴ İşçilerin Serbest Dolaşımı, Yargı ve Temel Haklar, Adalet, Özgürlük ve Güvenlik, Eğitim ve Kültür, Enerji ve Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası fasılları.

koşulları değil Türkiye'nin kendi reform süreci belirleyici olmaktadır. Sözgelimi, siyasi reform süreci açısından önem taşıyan 23. Fasıllar "Yargı ve Temel Haklar Faslı" bloke edilen fasıllardan olduğundan herhangi bir müzakere yapılamamakta, oysa Türkiye bu alanda gerekli reformları yerine getirmektedir. AB'nin izleme ve değerlendirme süreci devam etse de, Avrupa Komisyonu her yıl Türkiye'deki gelişmeleri takip edip, İlerleme Raporu yayınlasa da koşulluluk eski etkisini kaybediyordu. Kendi yarattığı mekanizmaların özellikle üye ülkeler tarafından suiistimal edilmesiyle AB'nin Türkiye'deki kredibilitesi de zayıflıyordu.

SONUÇ

AB'nin demokratik koşulluluk süreci, başvuru ve katılımın belirli koşullara bağlanmış olması (AB Antlaşmasınının 49. maddesi, Kopenhag ve Madrid kriterleri), değerlendirmeyi yapan tarafsız bir kurumun olması (Komisyon) ve koşulların yerine getirilmesi için teşvik edici bir ödülün olması (tam üyelik) nedenleriyle sağlıklı bir süreç öngörmektedir. Nitekim özellikle Doğu Avrupa ülkelerinin dâhil olduğu 2004 genişleme dalgasında, bir takım sıkıntılara rağmen, bu demokratik koşulluluğun işlediği söylenebilir.

Türkiye de Helsinki sonrası dönemde, diğer bir deyişle adaylık statüsünü elde ettikten sonra benzer bir süreç yaşamış, AB'nin demokratik koşulluluğu siyasi reform sürecinde etkin olmuştur. Sivil-asker ilişkilerinin dönüşümünden, ana dilde yayına, idam cezasının ve DGM'nin kaldırılmasından Güneydoğu'da Olağanüstü Hal uygulamasının sona erdirilmesine kadar hayata geçirilen birçok hayati reformda AB'nin manivela gücü etkili olmuştur. Sadece yasal mevzuat değil uygulamada da önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Sözgelimi, AB'nin yıllarca yakından takip ettiği işkence konusunda yapılan kapsamlı mevzuat değişiklikleri "işkenceye sıfır hoşgörü" politikasında vücut bulmuş, Türkiye AB'nin demokratik koşulluluğunun da büyük katkısıyla işkence sorununu önemli ölçüde çözmüştür.

Bu dönemde AB'nin koşulluluğunun bu kadar etkin olmasında müzakerelerin başlatılması hedefinin yattığı açıktır. Nitekim, geçmiş deneyimleri teyit edencesine Türkiye için koşulluluğun en etkin olduğu adaylık dönemi sonrasında 3 Ekim 2005 tarihinde müzakereler başlatılmıştır.

Kendine özgü bir hukuk sistemine sahip olan AB'de üye ülkeler hala genişleme sürecinde önemli ölçüde söz sahibi olmaya devam etmektedirler. Genişleme süreci esasında, Birliğin kendisinin genişlemesinden çok üye ülkelerin Birliği genişletmeleri olarak tanımlanabilir. Üye ülkelerin süreçte bu kadar söz sahibi olması, ulusal çıkarlarını siyasi mülahazalarla sürece dâhil etmelerini de kaçınılmaz kılmaktadır. Bu da teknik-yasal bir süreç olması gereken koşulluluğun sulanmasına neden olmaktadır.

Öte yandan, hem Bulgaristan ve Romanya'nın katılımından çıkarılan dersler ve hem de sırada bekleyen Batı Balkan ülkelerinin demokratik düzeyleri dolayısıyla geçmiş genişleme dalgalarına oranla daha katı bir koşulluluğun hayata geçirilmesi, müzakere sürecinde "açılış/kapanış kriterleri" sistemine geçilmiş olması Türkiye'nin işini iyice zorlaştırmıştır. Müzakerelerin başladığı 3 Ekim 2005 sonrasında, Türkiye hem önceki genişleme dalgalarına göre ağır koşullarla, hem de bazı üye ülkelerin müzakere sürecini kilitleyen yaklaşımlarıyla karşı karşıya kalmıştır. Sonuç olarak, 2011 yılı itibarıyla müzakere edilebilecek 35 faslın 18'inin üye ülkelerin çıkarları doğrultusundaki siyasi mülahazalarla bloke edilmesinden dolayı müzakere süreci kilitlenme noktasına gelmiştir. Türkiye nezdinde AB'nin demokratik koşulluluk işlevi de önemli ölçüde yara almış, AB'nin manivela gücü iyice zayıflamıştır.

Bununla birlikte, "AB, 2004 genişlemesindeki koşulluluğunu Türkiye için kullanmaya devam etmiş olsaydı Türkiye'de daha güçlü bir demokratikleşme süreci olurdu" iddiasında bulunmak da bir spekülasyondan öteye gitmeyecektir. Zira bu süre zarfında Türkiye'de demokratikleşme ve insan hakları bakımından önemli adımlar atılmaya devam etmiştir.

Yine de AB'nin dışsal bir baskı grubu olarak etkisini tamamen yitirdiğini söylemek de doğru olmayacaktır. İfade özgürlüğü önünde ciddi bir engel olarak AB tarafından sürekli gündemde tutulan Türk Ceza Kanunu'nun 301. maddesinde yapılan değişiklik buna güzel bir örnektir. Yeni düzenleme ile adli soruşturma başlatılması için Adalet Bakanı'ndan izin alınması koşulu getirilmiş, bu gelişme 301. madde kapsamında açılan dava sayılarında ciddi bir azalmaya neden olmuştur. Dolayısıyla, manivela gücü azalmakla beraber dışsal bir aktör olarak AB'nin her zaman Türkiye'nin reform sürecinde etkisi olacağı söylenebilir.

Kamuoyu yoklamalarına göre, Türkiye'de halkın %80'i için AB katılım süreci "demokrasi ve insan hakları standartlarının yükseltilmesini" ifade ediyor (www.ikv.org.tr, 2004). Ancak, AB'nin çifte standartları dolayısıyla halkın sadece %32'si Türkiye'nin üye olabileceğine inanıyor (Genar, 2011: 53). Toplumun bu bakış açısı bir bakıma koşulluluk süreciyle de örtüşüyor. Koşulluluk sürecinin etkin işlemesi açısından en önemli unsurun, koşullar yerine getirildiği takdirde sürecin sonunda teşvik edici bir ödülün, diğer bir deyişle tam üyeliğin yatması olduğu vurgulanmıştı. AB'nin demokratik koşulluluğunun Türkiye'nin reform sürecinde tam anlamıyla etkin olabilmesi için AB'nin inandırıcılığa sahip olması, diğer bir deyişle Türk halkının tünelin ucunda ışığı görmesi gerektir.

KAYNAKÇA

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2007a), *Türkiye'de Siyasi Reform: Uyum Paketleri ve Güncel Gelişmeler*, ABGS, Ankara.

- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2007b), *Avrupa Birliği Uyum Yasa Paketleri*, ABGS, Ankara.
- Agné, Hans (2009), "European Union Conditionality: Coercion or Voluntary Adaptation", *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, Volume 8, Number 1, Spring, s.1 -18.
- Birand, Mehmet Ali (2000), *Türkiye'nin Avrupa Macerası: 1959-1999*, Doğan Kitapçılık, İstanbul.
- Dağı, İhsan (1997), "İnsan Hakları ve Demokratikleşme: Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Siyasal Boyut", Eralp, Atila (der.), *Türkiye ve Avrupa*, İmge Kitabevi, Ankara, s.120-176.
- Council of the European Union (2005), "Accession negotiations with Turkey: Negotiating Framework", *Note 12823/1/05 REV 1*, 12 October, Brussels.
- European Commission (2004), *Recommendation of the European Commission on Turkey's progress towards accession*, Brussels.
- Genar Araştırma Danışmanlık Eğitim (2011), *Türkiye Toplum-Siyaset Araştırması: 2010'un Ardından*, Ocak, İstanbul.
- Hillion, Christophe (2010), *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy*, Swedish Institute for European Policy Studies, Report No: 6, November.
- İlerleme Raporları, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46224&l=1>, Haziran 2011.
- <http://www.ikv.org.tr/pdfs/anketsonuc-katilimbilgi.pdf>, Temmuz 2011.
- Katılım Ortaklığı Belgeleri, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46226&l=1>, Haziran 2011.
- Kochenov, Dimitry (2008), *(EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law)*, Wolters Kluwer.
- Official Journal EC. No.C 172/128 (1984), aktaran Dağı, İhsan, "İnsan Hakları ve Demokratikleşme: Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Siyasal Boyut", Eralp, Atila (der.), *Türkiye ve Avrupa*, İmge Kitabevi, Ankara, 1997, s.174.
- Pridham, Geoffrey (1991), "The Politics of the European Community, Transnational Networks and Democratic Transition in Southern Europe", Pridham, Geoffrey (ed.), *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transitions in Southern Europe*, Leicester University Press, s. 212-245.
- Pridham, Geoffrey (2007), "Change and Continuity in the European Union's Political Conditionality: Aims, Approach and Priorities", *Democratization*, 14(3), s.446-471.
- Turkish Daily News, 30 Aralık 1995, aktaran Usul, *Democracy in Turkey: The impact of EU political conditionality*, Routledge, 2011, s. 87.
- Ulusal Programlar, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46225&l=1>, Haziran 2011.
- Usul, Ali Resul (2011), *Democracy in Turkey: The impact of EU political conditionality*, Routledge.