

# AB, BÜTÜNLEŞME VE STK'LAR

Derleyen  
Alper Akyüz

Yazarlar  
Cengiz Aktar  
Alper Akyüz  
Özge Onursal Beşgül  
Zeynep Gülşah Çapan  
Senem Aydın Düzgit  
Ayhan Kaya  
E. Fuat Keyman  
Volkan Vural

**AB, BÜTÜNLEŞME VE STK'LAR**

DERLEYEN: ALPER AKYÜZ

İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI 245  
STK ÇALIŞMALARI - EĞİTİM KİTAPLARI 9

**ISBN 978-605-399-094-9**

1. BASKI İSTANBUL, MAYIS 2009

© BİLGİ İLETİŞİM GRUBU YAYINCILIK MÜZİK YAPIM VE HABER AJANSI LTD. ŞTİ.  
YAZIŞMA ADRESİ: İNÖNÜ CADDESİ, No: 28 KUŞTEPE ŞİŞLİ 34387 İSTANBUL  
TELEFON: 0212 311 60 00 - 217 28 62 / FAKS: 0212 347 10 11

**www.bilgiyay.com**

**E-POSTA** yayin@bilgiyay.com

**DAĞITIM** dagitim@bilgiyay.com

**DİZİ EDITÖRÜ** NURHAN YENTÜRK

**YAYINA HAZIRLAYAN** ALPER AKYÜZ

**KAPAK VE KİTAP TASARIMI** HÜMANUR BAĞLI

**DİZGİ VE UYGULAMA** MARATON DİZGİEVİ

**DÜZELTİ** REMZİ ABBAS

**BASKI VE CİLT** SENA OFSET AMBALAJ VE MATBAACILIK SAN. TİC. LTD. ŞTİ.

LİTROS YOLU 2. MATBAACILAR SİTESİ B BLOK KAT 6 No: 4 NB 7-9-11 TOPKAPI İSTANBUL

TELEFON: 0212 613 03 21 - 613 38 46 / FAKS: 0212 613 38 46

İstanbul Bilgi University Library Cataloging-in-Publication Data

A catalog record for this book is available from the Istanbul Bilgi University Library

İstanbul Bilgi Üniversitesi Kütüphanesi Kataloglama Bölümü tarafından kataloglanmıştır.

İstanbul Bilgi University Library Cataloging-in-Publication Data

Aktar, Cengiz

AB, bütünleşme ve STK'lar / Cengiz Aktar[et al.]; derleyen Alper Akyüz.

1st ed.

p. cm.

ISBN 978-605-399-094-9

1.European Union—Turkey. 2. Non-governmental organizations—Turkey. I. Akyüz, Alper. II. Title.  
HV376.73 .A38 2009

## STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları Dizisi'ne Hoş Geldiniz,

İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma Birimi'nin, STK'lar için düzenlediği kapasite geliştirme eğitimleri 2003 yılında başlamadan önce, özellikle hak temelli çalışan STK'ların ihtiyaçlarına göre yazılmış, bu STK'ların deneyim ve çalışma kültürlerini dikkate alan, eğitimleri etkin kılmak için gerekli yazılı ders materyalinin eksikliği, çok önemli bir sorun olarak karşımıza çıktı. Eğitimler süresince eğitimcilerimizin hazırladıkları ders notları, derslerdeki tartışmalar ve katılımcıların deneyimleriyle gelişti, olgunlaştı ve STK'larda çalışan gönüllü ya da profesyonellerin kullanabilecekleri yazılı kaynaklar haline dönüştü. Bu gelişme ve eğitim programlarına katılmayan STK'ların yoğun istekleri üzerine, İstanbul Bilgi Üniversitesi'nde **STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları Dizisi** üzerine çalışmaya başladık.

Bu dizinin ilk aşaması 2007 yılında tamamlandı ve beş tanesi telif iki tanesi tercüme kitap olmak üzere yedi kitap yayımlandı. Telif kitaplar, *Proje Döngüsü Yönetimi I: Proje teklifi yazma, izleme ve değerlendirme; Proje Döngüsü Yönetimi II: Bütçeleme, değerlendirme, raporlama; STK'lar için Muhasebe, Finansman ve Vergi Uygulamalarına Giriş; Gönüllülerle İşbirliği; Stratejik Düşünme - Strateji Geliştirme* başlıklarını taşımaktadırlar. Tercüme kitaplar ise, Avrupa Konseyi Yayınları tarafından basılan eğitim kılavuzlarından (T-Kits) ikisinin tercümesidir: *Örgüt Yönetimi ve Kaynak Geliştirme ve Fon Yönetimi*.

2009 yılında STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları Dizisi'nin ikinci aşamasını tamamlıyoruz. İkinci aşamada iki kitap yer alıyor. Bunların birincisi Avrupa Konseyi Yayınları tarafından basılan eğitim kılavuzlarından (T-Kits) *Sosyal Dışlanma'nın* tercümesi, ikincisi ise AB, Bütünleşme ve STK'lar başlıklı elinizde tuttuğunuz bu kitaptır. *Savunuculuk ve Politikaları Etkileme* başlıklı eğitim kitabı ise üçüncü aşamada yayımlanacaktır.

STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları Dizisi tamamlandığında, STK kapasite geliştirme programlarını oluştururken ve sürdürürken STK'ların ihtiyaç duyduklarını gördüğümüz ve programlarımıza dahil ettiğimiz tüm derslerin kitaba dönüşmesini sağlamış olacağız. Diğer yandan STK'lar için uzaktan eğitim ağırlıklı sürdürdüğümüz kapasite geliştirme programlarında kullandığımız görsel ve işitsel malzemeleri içeren STK Eğitim CD'lerine de <http://stk.bilgi.edu.tr> adresinden ulaşabilirsiniz. Avrupa Konseyi Yayınları olan eğitim kılavuzları, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Konseyi tarafından yürütülen Gençlik Eğitimi için Ortaklık Programı'nın ürünlerinden biridir. Bu ortak çalışmalarla ilgili daha fazla bilgi alma için <http://youth-partnership.coe.int/youth-partnership/> sitesini ziyaret edebilirsiniz.

STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları Dizisi, STK Eğitim ve Araştırma Birimi'nin İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları'yla ortak yürüttüğü bir çalışmadır. Bu dizi çerçevesinde yayımlanacak olan kitapları <http://stk.bilgi.edu.tr> ve <http://www.bilgi-yay.com> adreslerinden izleyebilirsiniz.

Tüm bu yayınları üretmemizin amacı, STK'ların çevrelerinde gördükleri sorunlara yönelik olarak etkili ve uzun dönemli çözümler bulma sürecinde aktif olabilmeleri; yerel, ulusal ve uluslararası yönetimleri sorunların çözümleri için gerekli politikaları üretmeye yönlendirebilmeleri amacıyla STK'lara destek olmak ve STK'ların Türkiye'nin demokratikleşmesinde önemli bir aktör olmalarına katkıda bulunmaktır.

İstanbul Bilgi Üniversitesi Yönetimi, STK Eğitim ve Araştırma Biriminin kurulması ve ihtiyaçlarının karşılanması konusunda en büyük desteği verdi. Üniversitenin akademik ve tüm idari kadrosu STK'lardan eğitim programlarına katılan herkese kucak açtı ve üniversitenin öğrencilerinden saydı. Tümüne teşekkür ederim. Birimin faaliyetlerini önemseyip finansal katkıda bulunan tüm destekçilerimize ve kitaba değerli katkıları olan İstanbul Bilgi Üniversitesi AB Enstitüsü'ne de teşekkür ederim. Özel teşekkürüm 2003 yılından itibaren sürdürdüğümüz tüm eğitim programlarının katılımcılarına.

Prof. Dr. Nurhan Yentürk

İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları Eğitim ve Araştırma Birimi Direktörü  
STK Çalışmaları - Eğitim Kitapları Dizisi Editörü



Sunuş - Avrupa, AB ve STK'lar için Yurttaş Katılım Perspektifinden Bir Bakış • Alper Akyüz .....	7
Türkiye'den Avrupa'ya Bakış .....	8
AB Kurumları, Avrupa Yurttaşlığı ve STK'lar .....	10
Sivil Toplum, Demokratikleşme ve Türkiye-AB İlişkileri • E. Fuat Keyman .....	13
1. Türkiye'de Sivil Toplum .....	13
2. Sivil Toplumu Tartışmak .....	16
3. Sivil Toplumun Dönüşümü Açısından Türkiye-AB Katılım Müzakereleri .....	18
Avrupa'yı Bulmak • Zeynep Gülşah Çapan - Özge Onursal Beşgül .....	21
1. 'Avrupa' Kavramının Kökeni .....	22
1.1. Hıristiyanlığın Eş Anlamlısı Olarak Avrupa .....	22
1.2. Avrupa Fikrinin Sekülerleşmesi ve Güçler Dengesi .....	23
2. Avrupa Birliği'ne Doğru .....	24
2.1. Birinci Dünya Savaşı .....	24
2.2. Savaş Arası Dönemde Avrupa'nın Krizi .....	25
2.3. İkinci Dünya Savaşı ve Avrupa'yı Birleştirme Çabaları .....	26
2.4. Soğuk Savaş .....	27
3. AB Entegrasyonu ve AB Kimliği .....	28
3.1. Yoldaki Engeller .....	29
3.2. AB Kimliğini İnşa Etmek .....	31
3.3. AB Kimliğinin Farklı Yüzleri .....	34
4. Sonuç Yerine .....	34
Avrupa Birliği Yurttaşlığı: Var Olmayan Bir Gerçeklik mi? • Ayhan Kaya .....	39
1. Yurttaşlık Kurumunun Tarihsel Gelişimi .....	39
2. Küreselleşme İle Birlikte Değişen Aidiyet Biçimleri .....	43
2.1. Geleneksel Ulusal Yurttaştan Kentli Yurttaşa .....	44
2.2. Anayasal Yurttaşlık Tartışmaları .....	45
3. Avrupa Yurttaşlığına Doğru? .....	48
3.1. Birlik Yurttaşlarının Hakları .....	50
4. Sonuç .....	53
STK'lar İçin Avrupa Kurumları ve AB Yapıları • Alper Akyüz .....	57
1. Avrupa Kurumlarına Genel Bakış .....	57
2. Avrupa Birliği .....	63
2.1. AB'nin Tarihçesi .....	63
2.2. AB Temel Kurumları .....	66
2.3. Kararların Oluşturulması ve Değiştirilmesi İçin İzlenen Usuller .....	74

AB Hukuku ve Politikaları - İnsan Hakları ve Çevre Alanlarında Sivil Eylem İçin Bir Giriş •	
Alper Akyüz .....	77
1. AB Hukuku - Topluluk Müktesebatı .....	80
1.1. AB Hukukunun Temel Belgeleri .....	80
2. AB Politikaları ve Bazı Politika Alanlarından Örnekler .....	86
Türkiye'nin AB Yolculuğu ve STK'lar • Volkan Vural .....	93
1. Türkiye-AB İlişkilerinin Geçmişi .....	93
2. Müzakere Süreci ve AB Üyeliği Yolunda Yeni Dönem .....	96
Avrupa Birliği Devlet Kadar Toplumun da İş • Cengiz Aktar .....	105
Demokrasi, İyi Yönetişim ve Kurumsal Reform Ekseninde Avrupa'nın Geleceği •	
Senem Aydın Düzyigit .....	111
1. Kurumsal Reformların Geçmişi .....	111
1.1. Amsterdam Antlaşması .....	112
1.2. Nice Antlaşması .....	112
1.3. Laeken Deklarasyonu ve Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon .....	112
1.4. Avrupa Anayasası .....	113
2. Lizbon Antlaşması ve Getireceği Değişiklikler .....	115
2.1. Demokrasi ve Şeffaflık .....	115
2.2. Etkinlik ve İyi Yönetişim .....	118
2.3. 'Güçlendirilmiş İşbirliği' (Enhanced Cooperation) ve Avrupa'nın Gelecekteki Çoklu Yapısı ..	120
3. Genişleme Politikasının Geleceği ve Üçüncü Ülkelerle İlişkiler .....	122
4. Lizbon Sonrası Reform .....	124
5. Kurumsal Reformun Ötesinde: Çevre ve Göç Politikaları .....	125
Avrupa Boyutu ve Sivil Diyalog - Avrupa Sivil Toplum Platformları,	
Katılım ve Politikaları Etkileme • Alper Akyüz .....	129
1. Avrupa Düzeyinde STK'lar, Ağlar ve Platformlar .....	129
2. AB ve STK Katılımı .....	131
3. Avrupa Boyutunda Savunuculuk ve Politikaları Etkileme .....	135
4. Sonuç Yerine .....	137
EK. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı .....	141
Bölüm I - Onur .....	142
Bölüm II - Özgürlükler .....	142
Bölüm III - Eşitlik .....	144
Bölüm IV - Dayanışma .....	145
Bölüm V - Yurttaşların Hakları .....	146
Bölüm VI - Adalet .....	147
Bölüm VII - Şartın Yorumlanması ve Uygulanmasına Yönelik Genel Hükümler .....	148
Yararlanılabilecek Kaynaklar .....	151
İnternette Avrupa Rehberi .....	153
Dizin .....	155

# Avrupa, AB ve STK'lar İçin Yurttaş Katılımı Perspektifinden Bir Bakış

Alper Akyüz

Bu satırların yazıldığı sırada katılım müzakerelerine 2005 yılında fiilen başlamış bir ülke olan Türkiye'de Avrupa Birliğine uyum çabalarının ve tartışmalarının en yoğun olması ve konunun sürekli gündemin ön sıralarında olması gereken bir dönemden geçiyoruz. Ancak yaşanan gerçeklik pek öyle değil. Müzakerelere başlanması kararının alındığı Aralık 2004 zirvesinden 2009 başına kadar AB ile rutin görüşmeler ve sınırlı kapsamdaki teknik çalışmalar dışında reform niteliğinde herhangi bir çalışma yapılmadığı, siyasi iradenin öncelikleri arasından çıkarıldığı ve başta insan hakları alanında olmak üzere kazanımların bazılarında geri adım atıldığı sadece konuyla yakından ilgilenenlerin değil, AB'nin ilerleme raporlarının da tespitleri arasında yer alıyor.

Türkiye'nin ve Avrupa'nın Avrupa bütünleşmesi sürecini son 15 yılda aktif olarak izlemiş bir kişi olarak ağır aksak da olsa geldiğimiz noktayı inkâr etmek olanaksız. Bu 15 yıl içinde Türkiye AB ülkeleriyle ekonomik, akademik, politik olarak çok daha içli dışlı oldu, sanayi ürünlerinde Gümrük Birliğine girdi ve AB'nin gümrük rejimine söz hakkı olmadan dahil oldu, Avrupa ülkelerinde ağırlıklı sol iktidarlar dönemi yaşandı, 1995'te üye olmuş Avusturya aşırı sağcı bir partiye koalisyonda yer verdiği için neredeyse Birlik'ten dışlanıyordu, Schengen rejiminin genişlemesi sayesinde bir kere vize olarak bütün Avrupa'da hareket edebilmeye başladık ama vizeleri almak da eskisine göre çok daha zor hale geldi, eski doğu bloku üyeleri olan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri yoğun bir müzakere süreci sonunda AB üyesi oldular, bu arada 1997'de adaylar arasında Türkiye'nin adı geçmediği için ilişkileri askıya almışken 1999'da adaylığın teyit edilmesiyle AB uyum paketleri onyıllardır mücadelesi verilen birçok insan hakları ve demokrasi iyileştirmesini içermeye başladı, yoğun bir mücadele sonrası bir yanda öğrenciler ve gençler, öte yanda kamu görevlileri ve sivil eylemciler karşılıklı olarak değişim programlarından, STK'lar ve kamu kurumları AB fonlarından yararlanmaya başladılar, 2001'de Türkiye'de bir ekonomik kriz geçirildi ve ekonominin ve politikanın altyapısı toptan değiştirildi, AB ise kendisine bir Anayasa hazırladı, ancak Fransa ve Hollanda hakları reddetti, Anayasa adı anlaşmadan çıkarıldı, bu sefer de İrlanda halkı reddetti, arada çiftçilere verilen destekler üzerinden bir de bütçe krizi atlatıldı. Tabii bu arada ABD'de Bush iktidarını, 11 Eylül olayları sonrası dünya çapındaki politik iklimi, küresel iklim değişikliğinin ve son olarak küresel ekonomik krizin yaşam biçimlerine getirdiği tehditleri de anmadan geçmemek gerek. Geriye dönüp baktığımızda Türkiye, Avrupa ve dünyanın hızlı, derin ve kaotik bir değişim sürecinden geçmekte olduğunu görmek ve büyük resme de bakmak, gündelik gelişmelerin rüzgârında sürüklenme hissini tedirginliğine karşı biraz daha güçlendirici bir etki yaratabilir.

Yukarıda kullandığım 'biz' deyimini dolayısıyla kabaca bir bütünü ifade etmiyor, süreç içindeki her aktör bu değişimden farklı bir şekilde etkilendi. Bir yandan genişleyen özgürlük alanı ve artan finansal kaynaklar nedeniyle 1999'da AB adaylığının teyit edilmesi Türkiye'deki sivil alan ve STK'lar açısından bir dönüm noktası olarak nitelendiriliyor, STK'ların ve sivil hareketlerin öğrenme süreci hızlanmış durumda ve çalışmalarında çok daha etkin olabiliyor ve seslerini daha gür çıkarabiliyorlar. Öte yandan aynı dönemden bu yana kamuoyunda AB sürecine olan destek bir artıp bir azalıyor, azalışlara sadece Avrupa şüpheliği değil, aşırı milliyetçilik ve yabancı ve azınlık düşmanlığı da eşlik ediyor. Bireysel olarak Avrupa alanı ile bağlantı içindeki eylemlilik kişiliğimin ve hayatımın şekillenmesine önemli katkılar sağladı; bu süreç içerisinde yerel ve ulusal düzeyde sınırlı kalsaydım edinemeyeceğim kadar geniş bir perspektif kazandığımı ve yurtiçinde de sivil alanda etkili bir değişime katkıda bulunabildiğimi duyumsuyorum. Bu birikimin aktarılması sürecinde İstan-

bul Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma Birimi'nin (Bilgi STK) bünyesinde düzenlenen STK Kapasite Geliştirme Eğitimlerinde verdiğim 'Avrupa, Bütünleşme ve STK'lar' ve 'AB Hibeleri' dersleri sonrasında ulaştığı son nokta da içinde bulunduğumuz AB uyum ve katılım sürecinde benzeri birikimlerin artmasının bir ilk adımını oluşturmasını amaçladığımız bu kitabın hazırlanması oldu. Bu nedenle kitabın bu sunuş yazısından sonraki açılış niteliğindeki çalışması olarak Türkiye'de sivil toplumun gelişim süreci içinde AB sürecinin etkisiyle ilgili olarak Fuat Keyman'ın *Sivil Toplum, Demokratikleşme ve Türkiye-AB İlişkileri* başlıklı yazısı oldukça ufuk açıcı oldu.

## Türkiye'den Avrupa'ya Bakış

Boğaziçi Üniversitesi'nce 2004 içinde "Türkiye'de Avrupa Şüpheliği" başlığıyla yapılan bir araştırma<sup>1</sup> hem politik elit denilen yazarlar, politikacılar, sanatçılar ve bürokratlar gibi kamuoyunu yazıları ve görüşleri ile etkileyen kesimi, hem de daha geniş bir halk kitlesini Avrupa ve Avrupa Birliği'ne bakışları açısından inceleme konusu olarak aldı. Araştırma sonuçları hakkında politik elit için Avrupa kavramıyla ilgili olarak bir aşk ve nefret ilişkisinin bir arada yürüdüğü yorumu yapılmakta. Bu kesim için Avrupa bir yandan erişilmesi ve örnek alınması gereken bir uygarlık referansı, öte yandan Türkiye'ye tarihsel yaklaşımları açısından her zaman çekinilmesi gereken bir tehdit unsurudur. Yazarlar bu yaklaşımı Tanzimat ve Sevr Sendromlarından muzdarip olarak tanımlamakta.

Boğaziçi Üniversitesi'nin araştırması kapsamında halk düzeyinde Avrupa'ya atfedilen özellikler de dikkat çekicidir:

Olumlu özellikler hanesinde "sistem, medeniyet, düzen, disiplin, insana değer verme, rasyonel düşünce, teknoloji..." kısacası, araştırmacıların yorumuna göre "biz"de olmadığı düşünülen özellikleri;

Olumsuz özellikler arasında ise "bizi tanımıyorlar!", "önyargılılar", "dejenereler" (=cinselliği erken yaşıyorlar, evden erken ayrılıyorlar, ana-babadan ve aileden kopuklar), "pisler" (özel alanda, eve ayakkabıyla giriyorlar vs.)... gibi yargıları, yani bir yandan adam yerine konmama kaygımızın, öte yandan da başta toplumsal kuruluşumuz içinde otorite (ör. ev içindeki baba otoritesi) ve yön duygusunun yitirilmesi olmak üzere çeşitli korkularımızın yansımaları görebiliyoruz. Dolayısıyla Avrupa kavramına yaklaşımımızın bize bir tür ayna tuttuğunu ve bunların aynı zamanda küreselleşme, modernleşme ve değişim ile ilgili beklenti ve korkularımız olduğunu söylemek yanlış olmaz.

Aynı araştırmada halkın % 75'inin AB'yi desteklediği, ancak daha ayrıntılı sorulara verilen yanıtların incelenmesinde bu % 75'in altının sağlam olmadığı, sürece ve kurumlara güven duyulmadığı ve büyük bir bilgi eksikliği bulunduğu ortaya çıkmaktadır. Örneğin AB'nin bölücü hareketlere destek verdiğini düşünenlerin oranı % 65 iken asıl amacının Türkiye'yi bölmek olduğunu düşünenler % 20'dir. Benzer bir şekilde % 60 AB'nin bir Hıristiyan Kulübü olmadığını düşünürken aynı grubun % 55'i AB'nin Hıristiyan değerleri üzerine kurulduğunu, % 45'i ise Türkiye'ye karşı haçlı sendromuyla davrandığını belirtmektedir. Egemenliğin kısmen Brüksel'e devredilmesi % 60'ı rahatsız etmeyecekken aynı soru ulusal marş ve bayrak gibi ulusal egemenliğin sembolleri için sorulduğunda tam tersi bir yanıt alınmaktadır. Süreç ilerledikçe iyi olasılıkla Avrupa yorgunluğunun ortaya çıkması, daha da ötesinde sürece desteğin tersine dönmesi çok kolay görülmektedir. Araştırmanın yapıldığı 2004 yılından 2006 Ocak ayına kadar desteğin önemli ölçüde düştüğü araştırmacılarca da belirtilmiştir. Süregelen düşüş eğilimi AB'nin resmi istatistik birimi Eurobarometer araştırmalarında da gözlenmektedir.

1 H. Yılmaz, 'Türkiye'de Avrupa Şüpheliği: Siyasi Seçkinler ve Kamuoyundaki Eğilimler', O.Esen ve F. Başkan (ed.), *Küreselleşme, AB ve Türkiye, 2009 (yayımda)* içinde.



Avrupa kavramına yaklaşımın tartışana bir ayna tutması yalnızca kendisini aslen dışarıda gören Türkiye halkı için değil, bizzat Avrupalı görülen halklar için de geçerlidir. Aslen “Avrupa tartışması” korkuların ve umutların bir arada ortaya dökülmesine yol açtığından pandoranın kutusu olarak nitelendirilebilir. Avrupa kavramına bu tartışmaların ve Avrupa içi ve dışı coğrafyalardaki toplumsal kesim ve grupların etkileşimi sonucunda oluşan ve oluşumunu hep sürdüren tarihsel bir süreç şeklinde bakılabilir. Fransız felsefeci Remi Brague’a göre Avrupa tarihi bir bölünmeler ve yeniden birleşmeler tarihidir ve bir dönem Avrupalı olarak tanımlanan başka bir dönem Avrupa-dışı, hatta Avrupa’nın ötekisi olarak tanımlanabilmiştir.<sup>2</sup>

Yukarıda sözünü ettiğimiz araştırmayla birleştiğinde Türkiye-Avrupa ekseninde karşımızdaki sorunlar, karşılıklı tanımama, birbirinin (kalıcı) ötekisi olarak algılanma ve birbirini dışlama sonucu içe kapanma tehlikesi ve kendinin ve diğerinin içindeki çeşitlilikleri ve farklı görüş ve duruşları yok sayarak katı bir bütün olarak algılama olarak değerlendirilebilir.

Öte yandan yine Remi Brague’a ve Joachim Ritter’e göre tarih içinde Avrupa karakteri sürekli bir döngü halinde karşımıza şöyle çıkar:

“Kendi dışında bir “öteki” tanımla, bu ötekinin bazı özelliklerini kendine dahil et ve kendine uyarla.”<sup>3</sup> O halde kendisini sürekli yeniden tanımlama şeklinde ilerleyen “Avrupalılaştırma” bitmeyen bir süreçtir ve aslen sözcüğün ima ettiği gibi Avrupa dışı kesimlerin değil, bizzat Avrupa’nın sorunudur, Avrupa ise bunun sürekli değişen çerçevesidir. Bu durumda Avrupa’yı kendisi dışında tanımladığından yararlanarak (ve bunları kendine dahil ederek) kişiler ve gruplar arası ilişkiler ağının sonucu olarak oluşan kavram olarak tanımlayabiliriz. Bu Avrupa kendisini bir “içerisi” olarak tanımlarsa ve “dışarıya” kendini kapatırsa dışlayıcı ve kendi karakterine ters bir özellik sergiler, ki içinde bulunduğumuz dönemde bu yalnızca Avrupa için değil, bütün dünya için ciddi bir tehlikedir.

Bu karşılıklı algılama sorunlarına bir katkı olarak ‘Avrupa arayışı’ ve Avrupa bütünleşmesi düşüncesinin zaman içinde geçirdiği şaşırtıcı ve sürprizlerle dolu yolculuk Zeynep Gülşah Çapan ve Özge Onursal tarafından *Avrupa’yı Bulmak* başlığı altında kaleme alındı.

STK’ların dayandığı temel olarak nitelendirilebilecek yurttaşlık kavramı, gerek sosyal bir gerçeklik, gerekse de hukuki temel anlamında yakın zamana kadar ulusal düzeyde değerlendirilmekteydi. Ancak gerek küreselleşme ve göç olgusu, gerekse de AB veya Avrupa Konseyi gibi ulusüstü nitelikleri olan uluslararası yapılanmalar bu ulusal temeli zorlamaya başladı.<sup>4</sup> Avrupa yurttaşlığı da özellikle AB’nin ulusüstü yetkilerinin artması sonrası gündeme gelen ve antlaşmalarla da tanınan bir statü olarak ortaya çıktı. Avrupa yurttaşlığında özel olan, bu yurttaşlığın haklar ve sorumlulukları içeren boyutunun, yani statüsünün de Avrupa düzeyinde yasal/kurumsal bir güvencesi (Avrupa sözleşmeleri, antlaşmaları ve Avrupa kurumları) olmasıdır. Bu statüden yola çıkarak etkinlik alanını Avrupa sivil toplumu ve Avrupa kurumlarının oluşturduğu politik/resmi toplum olarak tanımlar. AB de bitmiş bir yapı olarak değil, halen kendisini değiştiren, ve bu değişimin yönünü sürekli olarak içinde bulunduğu koşullara göre belirleyen bir süreç olarak değerlendirir; yani AB’nin üzerine kurulduğu bazı temel değerleri bulunmasına karşın orta ve uzun dönemde alacağı hal ancak politik etkileşimler (farklı Avrupa anlayışları arası müzakereler, çatışmalar, gerilimler ve uzlaşmalar) sonucu aradaki dönemde belirlenecektir.<sup>5</sup> Avrupa’nın uzun zamandır içinde bulunduğu kriz ve Avrupa Anayasası girişiminden başlayan tartışmaları da<sup>6</sup> bunun bir yansıması ve yurttaşlık temelli kurumlar olarak aynı zamanda tartışmaya da-

2 R. Brague, *Avrupa: Roma Yolu*, İstanbul, Kabcacı Yay., 1995.

3 J. Ritter, *Avrupa’nın Sorunu Olarak Avrupalılaştırma*, İstanbul, Afa Yay., 1994.

4 E. F. Keyman ve A. İçduygu, “Globalization, Civil Society and Citizenship in Turkey”, *Citizenship Studies*, 7(2), 2003.

5 A. Çelebi, *Avrupa: Halkların Siyasi Birliği*, İstanbul, Metis Yay., 2002.

6 J. Habermas, ‘AB: Ya diriliş ya da felç’, *Liberation*, 2005, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=155760&tarih=14/06/2005>.

hil olarak değiştirmek için bir fırsat olarak da görebiliriz. Ayhan Kaya tarafından yazılan *Avrupa Birliği Yurttaşlığı: Var Olmayan Bir Gerçeklik mi?* başlıklı makale de bu yurttaşlığın gerçekteşme düzeyini yurttaşlık ve yurttaşlık hakları üzerine yazılmış temel metinlerden yola çıkarak ortaya koymayı amaçlıyor.

## AB Kurumları, Avrupa Yurttaşlığı ve STK'lar

Perspektifi geliştirmeyi ve Avrupa sürecinde yurttaş girişimleri olarak STK'ların kendi yerlerini bulmalarına yardımcı olmayı amaçlayan kavramsal düzeye ek olarak bu kitabın temel amacı Türkiye'nin içinde bulunduğu uyum ve katılım sürecinde var olan AB yapılanmasının ve uyum sürecinin Avrupa ve Türkiye'deki aktörlerinin bir haritasını ortaya koyarak toplumun katılımının en önemli unsurları olarak STK'lara hak savunuculuğu temelli bir katılım için güçlenme perspektifi sunmak olarak belirlendi.

Bu amaçla tarafımdan hazırlanan bilgi ağırlıklı yazıların ilki olan *STK'lar İçin Avrupa Kurumları ve AB Yapıları*, Avrupa Konseyi ve Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Örgütü gibi iki farklı Avrupa kurumuyla karşılaştırılmalı olarak AB'nin rolünü, kurumlarının yetkilerini ve resmi karar alma süreçlerini içeriyor. Bu çalışma hazırlanırken kurumların kendi internet sayfalarından ya da bilgi amaçlı olarak yazılmış herhangi bir broşür ya da ders kitabından edinilebilecek bilgilerden çok STK'lara kurumlarla ilişkiye geçmek ve süreçlere müdahil olabilmeleri için gerekli güncel bilgilere nasıl ulaşabilecekleri göz önünde tutuldu ve kutular içerisinde ipuçları verilmeye çalışıldı.

Benzeri bir durum izleyen *AB Hukuku ve Politikaları - İnsan Hakları ve Çevre Alanlarında Sivil Eylem İçin Bir Giriş* başlıklı yazı için de geçerli. Değişik kaynaklara göre 80.000-130.000 sayfa arasında değişen büyüklükler verilen mevzuat ya da yıllık 133.8 milyar Avroluk bir bütçeyle gerçekleştirilen politikaları bütünüyle anlatmak mümkün olmadığından genel kategoriler, yetki alanları ve bu kitabın hedef grubunu oluşturan haklar temelli STK'lar için çarpıcı veya ipucu niteliğinde bilgilere değinilmeye çalışıldı. Bu bölümde verilen bilgiler hem aday ülke olarak Türkiye'nin uyumu sonucunda geleceği noktayı ortaya koymayı, hem de STK'lar olarak kendi çalışma alanlarında Avrupa çapında müdahil olunarak değişmesi için mücadele verilebilecek noktaların belirlenmesi için bir giriş kapısı oluşturmayı hedefliyor.

Yukarıda değinilen külliyata uygulanması da dahil olmak üzere uyum sağlamanın yaşamlarımızda çok şey değiştireceği açık, ancak bu son noktaya nasıl gelineceği ise uyum ve katılım sürecinde belirlenecek. Bu nedenle yalnızca AB hakkında yeterli bilgi sahibi olmak değil, en az bunun kadar bu uyum sürecinin nasıl ilerleyeceği ve toplumun ve STK'ların bu sürece nasıl yaklaşacağı da önemli. Aslen AB ile değil, ülkenin kendi içinde yoğun bir politik müzakereyi içeren bu sürecin yol haritasını ve uygulama takviminin önceliklerini bilmek, bazı durumlarda çok gerekli olabilecek müdahaleleri etkin bir şekilde yapabilmek için oldukça önemli. Genişleme ve özeld Türkiye'nin katılım süreci hakkında STK'lar açısından bir değerlendirmeyi Avrupa Birliği Genel Sekreterliği görevini kuruluş tarihinde ilk kez üstlenen emekli büyükelçi Volkan Vural hazırladı. *Türkiye'nin AB Yolculuğu ve STK'lar* başlıklı yazının içine ise aralarında müzakere sürecinin aşamaları, aktörleri ve referans belgeleri hakkında daha teknik bilgi kutuları yerleştirdik. Müzakere sürecine toplumun katılımıyla ilgili olarak *Avrupa Birliği Devlet Kadar Toplumun da İşi* başlıklı değerlendirmeyi ise Cengiz Aktar yaptı.

Avrupa ve AB gibi çok hızlı değişen yapı ve toplumlarla ilgili bir gelecek perspektifi vermeyi de gerekli gördük. Daha çok ortaya çıkan yeni sorunlara kurumsal reformlar şeklinde verilen yanıtları derleyen *Demokrasi, İyi Yönetişim ve Kurumsal Reform Ekseninde Avrupa'nın Geleceği* başlıklı çalışmada Senem Aydın Düzgit aynı zamanda küresel sorunların AB'yi nasıl şekillendirebileceğini de tartışıyor.

Son olarak bütün bu bilgi ve perspektifleri haklar temelli bir savunuculuk perspektifiyle kullanabilmenin bir önkoşulu katılım süreçlerini (ve bunun sınırlılıklarını) alanda var olan diğer aktörlerle birlikte değerlendirebilmek. Bu nedenle kitabı AB kurumlarının STK'larla ilişkisini resmi mekanizmalar ve gayri resmi ilişkiler ağı içinde değerlendirdiğimiz ve Avrupa çapında örgütlenmiş STK platformlarına değindiğimiz *Avrupa Boyutu ve Sivil Diyalog - Avrupa Sivil Toplum Platformları, Katılım ve Politikaları Etkileme* başlıklı bir sonuç yazısı ile noktaladık. Sivil ağlar ile ilgili herkesin kolayca erişebileceği güncel bir kaynak Sivil Toplum Geliştirme Merkezince hazırlandığı için bununla ilgili olarak sadece çarpıcı ve eleştirel perspektifle örgütlenmiş birkaç örneğe değinmekle ve sizleri bu kaynağa yönlendirmekle yetiniyoruz. Bu kısa yazı Avrupa boyutunu içeren savunuculuk çalışmaları için önerilerle tamamlanıyor.<sup>7</sup>

Kitap içinde STK'lar tarafından sıkça talep edilen AB fonlarıyla ilgili bilgi bulunmuyor ve bu kitap bütünüyle savunuculuk ve politikaları etkileme perspektifiyle ilgileniyor. Aslen AB politikalarının ve uyum sürecinin önemli araçlarından olan fonlar hakkında bilgi ve perspektifler, Bilgi STK Yayınları arasında daha önce yayımlanmış olan 'Proje Döngüsü Yönetimi II: AB Fonları, Bütçeleme ve Raporlama' başlıklı eğitim kitabı ve CD'si içinde ayrıntılı olarak yer aldı. Bu kitaba ve CD'ye de birimizin <http://stk.bilgi.edu.tr/> adresli web sitesinden erişebilirsiniz.

Elinizdeki bu kitap da diğerleri gibi yukarıda belirttiğimiz web sitesinde 'STK Çalışmaları Eğitim CD Dizisi' içinde interaktif bir eğitim halinde düzenlenecek. Gerek kitabın kendisi, gerekse de CD halinin STK'ların Avrupa düzeyinde aktif katılımında bulunmaları ve Türkiye'nin AB uyum ve katılım sürecinin (bazı durumlarda hükümetlere ve AB kurumlarına rağmen) eleştirel taşıyıcısı haline gelmeleri ve bu şekilde başka bir aktif öğrenme sürecine başlamaları için iyi bir giriş noktası oluşturmasını umuyoruz.

Kitabın içeriğinin oluşturulmasındaki destekleri için değerlendirme ve isteklerime sabırla tahammül eden yazarlara, İstanbul Bilgi Üniversitesi AB Enstitüsü ve STK Eğitim ve Araştırma Birimi çalışanlarına ve diğer emeği geçenlere teşekkür ederim. Ayrıca bu kitaba kadar uzanan Avrupa deneyimimi içinde geliştirdiğim Avrupa Öğrenci Forumu (AEGEE) ve etkinliklerinde destek olan sayısız kişi ve kurumu da burada anmayı bir borç biliyorum.

<sup>7</sup> Bilgi STK, STK Çalışmaları Eğitim Dizisinin onuncu kitabı ve CD'si AB çerçevesi ile sınırlı olmayan genel bir çalışma olarak 'Savunuculuk' konusunda yayıma hazırlanmaktadır.



# Sivil Toplum, Demokratikleşme ve Türkiye-AB İlişkileri

E. Fuat Keyman

Son yıllarda akademik ve kamusal söylem içinde sivil toplum kavramının yeniden canlandığını, toplumsal değişimin temel ve birincil aktörlerinden birisi konumuna yükseldiğini söyleyebiliriz.<sup>1</sup> Sivil toplum, toplumsal yaşamı anlama ve çözümüme sürecinin önemli bir “analitik gönderim-noktası” olarak; demokratikleşme sürecinin harekete geçirildiği önemli bir “stratejik-politik alan” olarak; iyi toplum yönetiminin ve katılımcı demokrasinin “etkili olması beklenen bir aktörü” olarak; ve çevresine, doğaya ve toplumsal yaşama katkı vermek isteyen “aktif vatandaşlık anlayışının örgütsel kimliği” olarak giderek önem kazandı. Bugün dünyada, hem sivil toplumun kavram, aktör ve kurumsal yaşam ve vatandaşlık kimliği olarak giderek önemini arttığını gözliyoruz, hem de sivil toplum üzerine yapılan tartışmaların ve çalışmaların yaygınlaştığını görüyoruz. Sivil toplum bugünün dünyasının, gerek akademik, gerekse de kamusal söylem ve tartışmalar içinde, “göz ardı edilemez bir gerçekliği”, ve “tarihsel, toplumsal ve kurumsal bir aktörü” konumundadır.

## 1. Türkiye’de Sivil Toplum

Türkiye’de de bu süreci, 1980’lerden bugüne, ama özellikle 2000’li yıllar içinde yaşıyoruz. Sivil toplum, bu yeniden-canlanma sürecinde, Türkiye’de toplumsal gelişimin, demokratikleşmenin, ekonomik kalkınmanın ve birlikte yaşama olasılığının önemli bir aktörü olarak kabul edildi. Bu yıllar içinde, sivil toplumun önemi hem nicel hem de nitel olarak arttı. Bugün sivil toplum örgütlerinin farklı yapılanmalar içinde toplum içinde yaygınlaştığını da görüyoruz. Artık sivil toplum, coğrafi olarak, Türkiye’nin tüm bölgeleri içinde örgütleniyor; sivil toplum üzerine tüm bölgelerde, hatta şehirlerde ilgi giderek artıyor. Dahası, sivil toplumun üzerinde çalıştığı alanların da giderek arttığını görüyoruz. Çevreden eğitime, sağlıktan insan haklarına, bireysel hak ve özgürlükten kültürel kimlik haklarına, toplumsal sorunlar hakkında alternatif bilgi üretiminden iyi ve adaletili toplum yönetimine katkı vermeye kadar geniş bir alan içinde, sivil toplum çalışmaları farklılaşıyor ve yaygınlaşıyor.

Toplumsal sorunlara çözüm bulma, toplumsal güveni artırma, birlikte yaşamayı güçlendirme vb. alanlarda gerçekleştirilen etkinlikler içinde, sivil toplum örgütleri (bundan sonra STK’lar) gönüllü örgütlerden, düşünce kuruluşlarına, sosyal hareketlerden vatandaşlık inisiyatiflerine, hükümet-dışı örgütlerden sendikalara ve meslek odalarına kadar uzanan bir alanı temsil ediyor. Dahası, bugün, sivil toplumun hareket alanı sadece yerel ve ulusal da değil, bölgesel ve küresel bir nitelik kazandı. STK’lar etkinlikleri içinde yerel-ulusal-bölgesel-küresel etkileşim ağları içinde hareket ediyorlar; bu ağlar içinde ittifaklar, işbirlikleri ve dayanışma ilişkileri geliştiriyorlar. Bu bağlamda da, bugün yaşadığımız dünyada, artık sadece ulusal değil, küresel sivil toplumdaki konuşmak hem olası, hem de gerekli.<sup>2</sup>

Sivil toplum temelinde yaşanan tüm bu gelişimlerin önemli bir yansıması da, siyasi alanda yaşanıyor. Bugün modern zamanlarda siyaset alanına damgasını vuran ve siyaset yapma eylemini sadece siyasi partile-

1 M. Edwards, *Civil Society*, Londra, Polity, 2004.

2 J. Keane, *Global Civil Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

re indirgeyen devlet-merkezci eğilimin ve temsili demokrasi anlayışının, ne etkili ve verimli, ne de adaletli toplum yönetimini yaşama geçirmesi olası. Bu da sivil toplumu artık sadece demokratiklik ve meşruiyet değil, iyi toplum yönetimi tartışmalarının da bir parçası, önemli bir boyutu yapıyor. Bu anlamda, sivil toplumun toplum içinde yaygınlaşma süreci, kendisinin toplum yönetimi için nitel önemini de ortaya çıkarıyor. Sivil toplum çevresini ve toplumsal yaşamı, kurumsal ve zihniyet düzeylerinde dönüştürdüğü sürece, etkili bir toplumsal aktör konumuna da geliyor.<sup>3</sup> Sivil toplumun nitel anlamda ne kadar dönüştürücü güce sahip olduğuysa, bugün ciddi bir tartışma konusudur. Türkiye’de sivil toplum üzerine yaptığım başka bir çalışmamda da vurguladığım gibi, sivil toplumun nicel önemi henüz kendisini nitel öneme dönüştürememiştir; sivil toplumun, gerek örgütsel, gerekse de ilgilendiği konular ve etkinlikleri bağlamında nicel olarak öneminin artması, hatta toplumsal yaşamda tüm toplumu içine alacak bir biçimde yaygınlaşması ve de küreselleşmesi, kendisinin aynı zamanda iyi, adaletli ve demokratik toplum yönetiminin güçlü ve etkili bir aktörü olduğu anlamına gelmemektedir.<sup>4</sup> Bugün Türkiye’de sivil toplumun nicel olarak önemli olmaktan, nitel olarak da önemli bir toplumsal aktör konumuna gelme sürecini yaşadığını söyleyebiliriz.

Sivil toplum bağlamında, nicel önemin nitel etki anlamına gelmemesinin önemli nedenleri vardır. Sivil toplumun yeniden canlanma süreci, beraberinde ciddi sorunları da getirmiştir. Sivil toplum hızla yaygınlaştıkça, “sivil toplumun ne anlama geldiği” muğlaklaşmaya başladı. Sivil toplum farklı siyasi, ekonomik ve kültürel söylemlerin ve aktörlerin kullanımına girince, sivil toplumun esas işlevlerinin, taşıdığı temel ahlaki ve siyasi değerlerin ne olduğu da muğlaklaştı. Bu muğlaklaşma süreci, sivil toplum örgütlerinin kendi aralarındaki ilişkilerde ciddi sorunlar yaratırken sivil toplum kavramının suiistimaline yol açan bir kullanım biçimini de ortaya çıkardı. Toplumsal sorunlara çözüm ve iyi toplum yönetimi temelinde tanımlanan sivil toplumun, siyasi, ekonomik ve kültürel aktörlerin kendi iktidar ve çıkarıya dayalı söylemlerini meşrulaştırma sürecinde de kullanıldığını yine bu yeniden canlanma süreci içinde gördük. Dahası, siyasete siyaset dışı mekanizmalarla müdahale etmek isteyen örgütlerin de sivil toplumu kendi amaçları için kullandıklarını ve araçsallaştırdıklarını bugün Türkiye’de yaşıyoruz. Bu nedenle de, sivil toplum üzerine yapılan çalışmalarda, “sivil toplumun kullanımı ve suiistimali” üzerine yapılan göndermeler giderek yaygınlaştı.<sup>5</sup> Bu anlamda, bugün sivil toplumdaki konuşurken, hem STK’ların toplumsal yaşamda yerelden küreselle uzanan geniş bir alanda yaygınlaşmasından, hem de sivil toplum kavramının suiistimale varan yaygın kullanımından söz ediyoruz.

Yine bu nedendir ki, sivil toplum üzerine önemli ve etkili çalışmaları olan Michael Edwards 2004’te yayımladığı *Sivil Toplum* adlı çalışmasına şu soruyla başlıyor: “*Sivil toplum 21. yüzyılın en önemli ve anahtar kavramlarından birisi mi, yoksa bu yüzyıl içinde giderek önemsizleşecek ve sonuçta ortadan kalkacak bir kavram mı olacaktır?*”<sup>6</sup> Bu soru gelişmiş ve bugün sanayi-sonrası bilgi toplumuna geçmiş ya da geçmekte olan Batı demokrasileri için geçerli olduğu kadar, kendi örneğimiz olan Türkiye için de geçerli ve önemlidir. Bugün hem Batı demokrasilerinde, hem de Türkiye’de sivil toplumun önemi yadsınmamakla birlikte, sivil toplumun ciddi bir kavşak noktasına geldiğini de kabul etmeliyiz. Bu noktada yapılacak tercih, sivil toplumun geleceğini, dolayısıyla Edwards’ın sorduğu soruya vereceğimiz yanıtı belirleyecektir. Yapılacak tercih ya da bu soruya verdiğimiz yanıt, sivil toplumun 21. yüzyıl için önemini vurgulamak ise, o zaman bugün sivil toplumu kendi içinde eleştirel, sorgulayıcı ama aynı zamanda da yapıcı bir tartışma sürecine sokmamız gerekiyor. Bu tartışma iki-boyutlu bir düzlemde yapıldığı zaman yararlı ve verimli olacaktır. Diğer bir deyişle, sivil toplumu hem içerdiği sorunları gün ışığına çıkartarak tartışmalıyız, hem de bu sorunlara kalıcı bir çözüm getirecek yeni bir sivil toplum anlayışı ya da modeli geliştirmeliyiz.

3 E. F. Keyman, *Türkiye’nin İyi Yönetimi*, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2008.

4 E. F. Keyman, *Türkiye’de Sivil Toplumun Serüveni*, Ankara, STGM, 2006.

5 J. Ehrenberg, *Civil Society: the critical history of an idea*, New York, NYU Press, 1999.

6 Edwards 2004: 1. Aynı zamanda, Edwards’ın çalışmaları için bkz. M. Edwards ve J. Gaventa, *Global Citizen Action*, Boulder, Lynne Rienner Pub., 2000.

En genelde, Türkiye’de sivil toplumun, bireysel hak ve özgürlüklerin yaşama geçirilmesi, demokrasiye geçiş ve katılımcı demokrasi taleplerini seslendiren örgütlerden oluştuğunu söyleyebiliriz. Bu da, Türkiye’de de sivil toplumun içerdiği **karmaşık, çok-boyutlu ve sorunlar içeren** yapıyı bize göstermektedir. Sivil toplumun karmaşık ve çok-boyutlu yapısı kendisini, sivil toplumu (a) STK’larla özdeşleştiren ve “örgütsel yaşam” olarak tanımlayan, (b) demokratikleşmeyle özdeşleştiren ve “demokrasiye geçişin ön-koşulu” olarak tanımlayan, ya da (c) “katılımcı demokratik toplum yönetiminin gerekli aktörü” olarak gören farklı oluşumların eş-zamanlı olarak sivil toplum alanında yer almasında göstermektedir.<sup>7</sup> Bu da, farklı sivil toplum tanımlarının ve sivil topluma farklı yaklaşımların aynı anda sivil toplum tartışması içinde yer almalarına yol açmaktadır.

Sivil toplumu sadece STK’larla özdeş düşündüğümüz zaman sivil toplum örgütlerinin giderek finansal kaynak arama peşinde olan, kapasite sorunları üzerinde odaklaşan, ve örgütsel büyümeye giderek daha da önem veren profesyonel bir yapıya geçmeleri ve üstlendikleri demokratikleşme sürecine katkıda bulunma ve toplumsal sorunların/taleplerin kamusal tartışma alanını genişletme işlevlerini ikinci plana atmalarıyla ilişkili sorunlarla karşılaşılıyor. Bu sorunlar kendilerini, hem STK’ların giderek eleştirdikleri sistemin bir parçası olma tehlikesi içinde, hem de kendi aralarındaki ilişkilerde dayanışmanın giderek azalmasında gösteriyorlar. Ama en önemli sorun, sivil toplumun STK’lar temelinde örgütsel faaliyetleri **nicel** olarak artarken, bu artışın **nitel** olmasını sağlayacak sivil toplum-demokratikleşme ilişkisinin tam anlamda kurulmasında kendini gösteriyor.

Diğer taraftan, sivil toplumu sadece demokratikleşmeye yaptığı katkı temelinde düşündüğümüz, ve ona aşırı bir ahlaki ve siyasi değer yüklediğimiz zaman, sivil toplum-devlet ilişkisinde önemli sorunlar çıkıyor. Sivil toplumun devlet denetimi dışında çalışma alanı muğlaklaşıyor; bazı sivil toplum örgütleri devlet denetimi sorunuyla karşı karşıyayken, bazıları kendi misyonlarını devletle, ya da var olan siyasi iktidarla özdeşleştirebiliyor.<sup>8</sup> Örneğin kendilerini STK olarak tanımlayan düşünce kuruluşları, bağımsız bilgi üretmek yerine devlet ideolojisini yeniden-üretmeye katkıda bulunacak bilgi üretiminde bulunuyorlar. Devlet-sivil toplum ilişkisinin sorunlu olduğu diğer bir alan ise, finansal ve yasal alan: devlete yakınlık ya da uzaklık STK’ların finansal kapasite artırımı sürecinde önemli bir rol oynuyor. Devletin STK’lar üzerinde oynadığı finansal ve yasal denetim rolü, STK’lar arasındaki ilişkiyi dayanışmadan rekabet ve çatışmaya döndürme ve bozma potansiyeline sahip bir rol. Sivil toplumu söylemsel düzeyde destekleyen devlet aktörleri ve siyasi partiler, bu önemin nitel bir yapıya dönüşmesi için katkıda bulunmuyorlar: hatta bu aktörlerin sivil topluma genel yaklaşımı, örneğin “kamu yararına dernek” söyleminde de gördüğümüz gibi, geliştirici değil engelleyici nitelikte. Tüm bu sorunlar, sivil toplum ile demokrasi arasındaki ilişkinin bozulmasına yol açan sorunlar. Bu nedenle de, yukarıda belirtildiği gibi, sivil toplumun demokrasiye katkısını geliştirmek için çok önemli bir gereksinim, devlet-sivil toplum arasındaki sınırın iyi çizilmesidir.

Özet olarak, sivil toplum üzerine devlet denetlemesi, ve bu bağlamda oluşan engelleyici devlet-sivil toplum ilişkisinin yanı sıra, bugün Türkiye’de, STK’ların örgütsel yaşama odaklandıklarını, tüm dikkatlerini örgütsel ve finansal kapasite sorunlarını çözmeye verdiklerini, ama demokratikleşme süreçlerine katkı ve kamusal tartışma alanını genişletme işlevlerini gerçekleştirmede sınırlı kaldıklarını görüyoruz. Bu anlamda da, örgütsel yaşama verilen ağırlık arttıkça, hem STK’lar arasındaki ilişkiler bozuluyor, hem STK’larla devlet arasındaki ilişki sorunlu hale geliyor, hem de STK’ların toplumsal sorunların çözümü için toplumu hareketlendirme, dolayısıyla da aktif ve sorumlu vatandaşlık anlayışını toplum içinde yaygınlaştırma işlevinde zayıflama ortaya çıkıyor. Bu sorunların çözümü için, ilk olarak, sivil toplumu kendi içinde tartışmaya açmalıyız; bu tartışma hem Türkiye’de sivil toplumun nitel anlamda gelişme sürecine, hem de devlet-merkezci yönetim anlayışının sivil toplum yoluyla katılımcı demokratik toplum anlayışına dönüştürülmesine ciddi bir katkıda bulunacaktır.

7 E. F. Keyman ve A. İçduygu, “Globalization, Civil Society and Citizenship in Turkey”, *Citizenship Studies*, 7(2), 2003.

8 S. Yerasimos, *Türkiye’de Sivil Toplum ve Milliyetçilik*, İstanbul, İletişim, 2000.

## 2. Sivil Toplumu Tartışmak

Evet, sivil toplumu kendi içinde, ve nesnel temelde tartışmalıyız; sivil toplumu nitel anlamda çevresini dönüştürücü, toplumsal yaşamda fark yaratacak etkili bir aktör konumuna ancak bu şekilde getirebiliriz. Sivil toplumu kendi içinde, yaşadığı sorunları ortaya koyarak tartıştığımız zaman nesnel olmamız için, aşağıdaki üç önemli noktayı vurgulamanın yararlı olacağını düşünüyorum:

**Birincisi**, Türkiye’de modernleşme ve demokratikleşmenin temelinde her zaman örgütlerin önemi vurgulanmakla birlikte, bu vurgu aynı zamanda örgütsel yaşam üzerinde devlet denetimini de içermiş, ve devlet alanı ve denetimi dışında sivil bir hayatın gerçekleşmesi ancak son dönemlerde ortaya çıkmıştır. Özünde ve esasında, “örgütsel bir yaşam” olarak sivil toplum olgusu, Türkiye için çok yeni bir olgudur, ve bu anlamda her ne kadar son dönemlerde sivil toplumun artan öneminden sıklıkla bahsedilse de, sivil toplumun nicel ve nitel öneminin artması çok yeni bir olgudur. Bu nedenle, bugün Türkiye’de sivil toplum tartışması yaparken, nesnel temelde, sivil toplumun bu yeni, hatta bebeklik dönemini yaşayan, ve son dönemlerde gelişmeye başlayan niteliğini unutmamamız gerekmektedir;

**İkincisi**, sivil toplumun ve STK’ların, kendi çalışma alanları içinde Türkiye’nin iyi, demokratik ve adaletli yönetimine etkilerinin son dönemde artmasına birden fazla tarihsel ve toplumsal olgu katkı vermiş olsa da, 2000’li yıllarda derinleşen ve belirginleşen Türkiye-AB ilişkileri sivil toplum üzerinde önemli bir olumlu ve dönüştürücü rol oynamaktadır. Bu saptamayı yapmak, ne Türkiye-AB ilişkilerinde yaşanan sorunları, belirsizlikleri ve muğlaklığı göz ardı etmektir, ne de bu ilişkilere tek taraflı bir nedensellik içinde bakmak yanılığını taşımaktadır. Türkiye-AB ilişkilerinde ciddi sorunlar ve muğlaklık yaşansa bile, bu süreç içinde Türkiye’nin tam üyelik perspektifi içinde yapması gerekenler, sivil toplumu modernleşmenin ve demokratikleşmenin hem nicel hem de nitel olarak önemli bir aktörü yapmaktadır. Bugün sivil toplum, gerek Türkiye’nin iyi, demokratik ve adaletli yönetimi, gerekse de Türkiye-AB ilişkilerinde yaşanan tam üyelik müzakere sürecinin önemli aktörlerinden birisidir. Bu anlamda, sivil toplum olgusunu Türkiye-AB ilişkileri bağlamında düşündüğümüz zaman unutmamamız gerekir ki, sivil toplum bu ilişkidir katkı alırken ve etkilenirken, kendisi de bu ilişkinin şekillenmesine katkı veren, ve geleceğini etkileyen bir yapıda ve kapasitededir. Diğer bir deyişle, Türkiye-AB ilişkilerinin sivil toplum üzerinde dönüştürücü etkisi vardır, ama aynı zamanda sivil toplumun da bu ilişkiler üzerinde dönüştürücü etkisi vardır. Bu bağlamda da, tek taraflı bir nedensellik ilişkisi yerine sivil toplumun Türkiye-AB ilişkilerindeki yeri ve rolü sorusuna “karşılıklı etkileşim ve karşılıklı nedensellik ilişkisi” temelinde yaklaşmalıyız;

**Üçüncüsü**, Türkiye’de sivil toplum son yıllarda giderek önemini arttırmaktadır, ama bu artışın “sınırlı” olduğunu da kabul etmemiz gerekmektedir. Bu çalışmada, dolaylı olarak vurgulandığı gibi, Türkiye’de sivil toplum, hem yarattığı değerler, hem de toplumsal dönüşüme ve iyi toplum yönetimine etkisi temelinde “sınırlı” bir yapıya sahiptir. Ama, değerler ve etki temelinde sivil toplumun rolü ve öneminin giderek arttığını söyleyebiliriz. Türkiye’de sivil toplum hem nicel olarak, hem de nitel olarak giderek toplum düzeyinde yaygınlaşmakta, farklı ve çeşitli toplumsal sorunlara eğilmekte, ve bu sorunların çözümü için etkinliklerde bulunmak çabasıdadır. Bu anlamda, giderek etkinliklerinde ve yaratmak istediği etkide “aktif” olmaya çalışan, ama bu isteğin somutlaşmasında “sınırlı” bir başarı elde eden bir sivil toplum yapısı, Türkiye’de sivil toplumun güçlü yanlarını saptarken ortaya koymamız gereken genel bir saptamadır. Bu genel saptamanın altında, sivil toplumun son yıllarda aşağıda kısaca açımlayacağımız iki boyutta olumlu ve güçlü bir niteliğe sahip olmaya başladığını söyleyebiliriz: **toplumsal yaşamda hoşgörü ve güven yaratmak, ve toplumsal sorunlara yanıt vermek.**

Son yıllarda Türkiye’de küçük derecede ve yeni bir olgu olsa da, genel düzeyde, toplumsal hoşgörünün arttığını görüyoruz. Bu noktada, sivil toplum, sınırlı bir nitelikte ama önemli bir rol oynamaktadır. Örgütsel yaşam alanı arttıkça, bu artış toplumsal hoşgörüye de yansımaktadır. Bu hoşgörü, hem toplumun sivil topluma ba-



kışında, hem de sivil toplumun toplumsal sorunların hoşgörüsü içinde çözümlenmesine verdiği katkıda gözlemlenebilmektedir. Aynı zamanda, toplumsal sorunlara yanıt verme ekseninde de, sınırlı da olsa, sivil toplumun, özellikle yoksulluk, eşitsizlik ve dışlanmışlık alanlarında yaşanan toplumsal sorunların ortaya konulmasında, kamunun bu bağlamda aydınlatılmasında, bu sorunlar üzerine kamuoyu yaratılmasında, ve bu sorunlara çözüm aranmasında giderek artan bir şekilde önemli bir rol oynamakta olduğunu da gözlemliyoruz.

Bununla birlikte, Türkiye’de sivil toplumun yeni ve bugün bebeklik evresinde olan yapısının, ve modernleşme ve demokratikleşmeye etki yaratma ve katkı vermede sınırlı yapısının gerisinde, hâlâ varlığını koruyan devlet denetiminin, yasal engellerin, ve Türkiye’de katılımcı siyasal kültürün çok gelişmiş olmamasının yattığını da kabul etmeliyiz. Daha da önemlisi, sivil toplumun zayıf yanları güçlü yanlarından daha belirgindir, ve bu da doğal bir olgu olarak ele alınmalıdır. Sivil toplumun zayıf noktaları şu noktalarda ortaya çıkmaktadır: (a) Türkiye’de sosyo-ekonomik ve siyasal ortam sivil toplumun gelişimine uygun değildir; (b) Türkiye’de engelleyici yasal düzenlemelerin varlığı sivil toplumun gelişimini olumsuz etkilemektedir; (c) sivil toplum alanında örgüt-içi demokrasi eksikliği önemli bir sorundur; (d) STK’lar arası iletişimsizlik ve diyalog eksikliği sivil toplumun etki gücünü zayıflatmaktadır; ve (f) mali, örgütsel ve bilgi temelinde yaşanan kapasite sorunları sivil toplumun gelişiminde olumsuz rol oynayan önemli engellerdir. Tüm bu sorunları aşağıdaki sınıflamayla kısaca açımlayabiliriz:

- 1) **Katılım:** Türkiye’de katılımcı siyasal kültürün bir yansıması olarak, sivil topluma vatandaş katılımı ve bu katılımın derinliği çok düşük niteliktedir. Bu katılım sorunu hem genel düzeydedir, hem de kadınlar, yoksullar gibi dezavantajlı gruplar, ve kırsal kesimler gibi ekonomik gelişmişlik düzeyi düşük bölgelerde çok net bir biçimde gözlemlenebilmektedir. Katılım sorunu, sivil toplumun en temel ve en belirgin sorunudur.
- 2) **Mali kaynaklar:** katılımın yanı sıra, sivil toplumun ikinci temel ve belirgin sorunu, mali kaynakların düşüklüğüdür. Bireysel bağışlar ve üye aidatları STK’ların temel mali kaynak girdilerini oluştururken, bu kaynaklar oran olarak çok düşüktür. STK’ların aynı zamanda, devletten, ulusal düzeyde ekonomik örgütlerden, ve uluslararası örgütlerden mali kaynak yaratma kapasitesi de düşüktür.
- 3) **Örgütlerarası ilişkiler:** STK’lar arası (a) işbirliği, (b) dayanışma ve (c) iletişim eksikliği, sivil toplumun Türkiye’de zayıf yanlarından biri, ve sivil toplumun gelişmesi önündeki temel engellerin başında gelmektedir. Bu sorun hem sivil toplumun “yapı” içindeki düşük gelişim oranında, hem de “etki” içindeki sınırlı kapasitesinde kendini göstermektedir.

Sonuç olarak, Türkiye’de meslek odaları ve hemşeri örgütleri temelinde sivil toplum tarihi geç-Osmanlı ve erken-Cumhuriyet dönemlerine kadar gitse de, siyasal ve ekonomik alanların dışında yer alan bir örgütsel yaşam olarak sivil toplum çok yenidir. Ancak 2000’li yıllar içinde Türkiye’de sivil toplumun ve STK’ların devlet denetimi ve ekonomik (pazar) alanın dışında geliştiğini ve topluma yaygınlaştığını görüyoruz. Cumhuriyetin kuruluşundan 1980’lere kadar ağırlıklı olarak devlet denetimi altında hareket eden, ve 1980’ler ve 1990’larda Kürt sorunu ve İslâmi kimliğin siyasallaşma sorunu gibi kimlik siyasetlerinin gölgesinde kalmış bir sivil toplumun, 2000’li yıllarda özgünlük kazanması ve topluma yaygınlaşması, Türkiye’de sivil toplumun genel bir tablosunu çizer. Böyle bir tablo içinde, insan yaşamına metaforik benzetmeyle, sivil toplumu “bebeklik çağını yaşayan bir oluşum” olarak betimlemek yanlış olmayacaktır.

Bununla birlikte, sivil toplumun bebeklik evresinden çıkma, kendisini yeniden yapılandırma, Türkiye’nin demokratikleşmesine, toplumsal yaşam içinde hoşgörüsü ortamının yaratılmasına katkıda bulunma istemi de ortaya çıkmaktadır.<sup>9</sup> Sivil toplum, yapı, etki ve değer üçgeninde “aktif bir aktör” ve “demokratik bir örgüt-

9 F. Bikmen ve Z. Meydanoğlu (ed.), *Türkiye’de sivil toplum: bir değişim süreci: Uluslararası sivil toplum endeksi projesi Türkiye ülke raporu*, İstanbul, TÜSEV Yayınları, 2006. <http://www.tusev.org.tr/userfiles/image/Uluslararası%20STEP%20Türkiye%20Ulke%20Raporu.pdf>

sel yaşam alanı” olmak için çaba ve istenç göstermektedir. Türkiye’nin demokratikleşmesine sivil toplum katkıda bulunurken, bu demokratikleşme de sivil toplumun gelişmesine katkıda bulunacaktır. Türkiye’de devlet-toplum/birey ilişkilerinde güven ve istikrar sağlanmasına sivil toplum katkı verirken, güven ve istikrara dayalı bir siyasal kültürün gelişmesi de sivil topluma katılımın artmasına katkıda bulunacaktır. Bu nedenle, sivil toplumun Türkiye’de giderek gelişmesi, önemli bir aktör, bir yaşam alanı konumuna gelmesi, sivil toplumun kendisinin göstereceği irade ve çabaya bağlıyken, bunun tek başına yeterli olmadığını da söylemeliyiz. Türkiye’de siyasal, ekonomik ve kültürel alanlarda yaşanacak demokratikleşme, güven ve istikrar “ortamı” da, sivil toplumun nasıl bir gelişim izleyeceğini önemli ölçüde belirleyecektir.

### 3. Sivil Toplumun Dönüşümü Açısından Türkiye-AB Katılım Müzakereleri

Tam da bu bağlamda, Türkiye-AB ilişkilerinin sivil toplumun gelişmesi için önemi, aynı zamanda da sivil toplumun bu ilişkilerin geleceğinin şekillenmesindeki “sınırlı ama önemli etkisi” ortaya çıkmaktadır. Türkiye-AB ilişkilerinin özünde hem Türkiye’de devlet-toplum/birey ilişkilerinin “haklar-özgürlükler-sorumluluklar” temelinde dönüşümü, hem de Türkiye’de yönetim yapısının “etkinlik, verimlilik, şeffaflık ve sorumluluk” temelinde yeniden-yapılanması anlamına gelmesi, ve bugün bu ilişkilerde tam üyelik müzakere sürecini yaşamamız bize şu önemli noktayı göstermektedir: **Türkiye-AB ilişkilerinde yaşanacak derinleşme ve belirginleşme, sivil toplumun içinde yaşadığı sosyo-ekonomik, siyasal ve yasal ilişkilerde yaratacağı değişiklik ve dönüşüm temelinde, sivil toplumun güçlenmesi ve gelişmesi önündeki engelleri kaldırdığı ölçüde, sivil topluma katkı verecektir.** Fakat Türkiye-AB ilişkilerinde derinleşme ve belirginleşme kendiliğinden oluşan, otomatik ve doğal bir olgu değildir: aksine aktörlerin tercihi, iradesi ve katkısına bağlıdır. Sivil toplum da bu aktörlerden birisidir, hatta önemli sonuçlar ve değişim yaratma kapasitesine sahip olabilecek bir aktördür. Bu nedenle, sivil toplum tam üyelik müzakere sürecinin önemli aktörlerinden birisidir.

Bu nedenle, bugün sivil toplumdaki tam üyelik müzakereleri sürecinde önemli bir rol oynaması beklenmektedir. Bu rol sadece, (a) Türkiye’nin Avrupa’da iyi tanıtılması; (b) Avrupa kamuoyunun, özellikle genç neslin Türkiye’ye bakışının olumluya çevrilmesi; (c) Türkiye gerçekleri ile doğru bilgilendirme ve bilgilendirme süreçlerinin Avrupa’da oluşturulması; (d) Türkiye ile AB üyeleri arasında karşılıklı etkileşimin ve diyalogun artırılması; ve (e) Türkiye ve Avrupa sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve ortak çalışmaların geliştirilmesi ile sınırlı değildir, daha doğrusu sınırlı olmamalıdır. Daha da önemlisi, sivil toplumun Türkiye’de modernleşme ve demokratikleşmeye, dolayısıyla Türkiye’nin iyi, demokratik ve adaletli yönetimine katkısının gelişmesidir. Diğer bir deyişle, sivil toplumun Türkiye’nin dönüşümüne ve “demokratik Türkiye” vizyonuna vereceği katkı, aynı zamanda kendisinin Türkiye-AB ilişkilerinin geleceğine, dolayısıyla da tam üyelik müzakere sürecine vereceği katkıyı belirlemektedir. Türkiye kendi içinde ne kadar demokratikleşirse, ne kadar istikrarlı ve sürdürülebilir bir ekonomik kalkınmaya sahip olursa, ve ne kadar toplumsal barış, bir arada yaşama ve çok-kültürlü anayasal vatandaşlığı yaşama geçirirse, o kadar AB’yle yaptığı tam üyelik müzakerelerinde başarılı olacaktır.

Tam da bu noktada sivil toplumun rolü ve katkısı ortaya çıkmaktadır. “Örgütsel bir yaşam” olarak, “demokratik toplum” olarak, ve “kamusal alan” olarak canlı ve güçlü bir sivil toplum, Türkiye’nin ilk önce demokratik ve güçlü bir ülke olmasının, sonra da AB’yle tam üyelik müzakerelerinde başarılı olmasının önemli bir aktörüdür. Sivil toplum tam üyelik müzakere sürecini kullanarak bugün değerler ve etki düzeyindeki “sınırlı kapasitesi”ni geliştirebilir, ama aynı zamanda kendi gelişimi içinde Türkiye-AB ilişkilerinin şekillenmesine de katkı verebilir. “Sivil toplumun Türkiye-AB ilişkilerindeki bugün yaşadığımız tam üyelik müzakerelerinde oynayabileceği rolü ve bu sürece verebileceği katkısı” sorusuna bu karşılıklı etkileşim ve karşılıklı nedensellik ilişkisi temelinde yaklaşmamızın daha faydalı ve anlamlı olduğunu düşünüyorum.

Türkiye’de henüz gelişiminin başlangıç aşamalarında olan sivil toplum, örgütsel yaşam ile demokratik iyi yönetim boyutlarının bir arada yerine getirilmesiyle etkili birer aktör olabilir. Küreselleşme ile birlikte AB süreci sivil toplumun ve STK’ların etkin ve etkili bir aktör haline gelmesine katkıda bulunduğu kadar tam üyelik müzakereleri sürecinin başarılı olması da ancak sivil toplumun etkin bir aktör olarak devreye girmesine bağlıdır. Bu sürece etkin katılım, aynı zamanda sivil toplumun etkisini artıracak, değerlerini savunmasını kolaylaştıracak, başta katılım olmak üzere yapısal sorunlarını aşma olanağı sağlayacaktır.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Yazarın benzeri konularda verdiği seminerlerin metinlerine İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma Biriminin web sitesinde “Sivil Toplum ve Demokrasi Seminerleri” başlığı altında ulaşabilirsiniz (editörün notu).



# Avrupa'yı Bulmak

Zeynep Gülşah Çapan - Özge Onursal Beşgül

Avrupa Birliği (AB), Avrupa adı verilen coğrafi bölgeden bazı yönleriyle fazla bazı yönleriyle de eksiktir. Avrupa'nın hem toplumsal ve kültürel sınırları hem de kapsadığı coğrafi ve karasal alanı AB'nin kurumsal alanından farklıdır. Bunun yanı sıra, Avrupa olarak bilinen karasal alan da sabit değildir, zamanla değişmekte ve evrilmektedir. Avrupa'nın günümüzdeki coğrafi ve kültürel anlamı 1900'ler ya da 1980'lerde taşıdığı anlamdan farklıdır. Bundan yirmi yıl sonra verilecek anlam da bugünkünden farklı olacaktır. Avrupa, tarihi boyunca ülkeler ve insanlar için çeşitli anlamlar ifade etmiş ve etmektedir, onu kesin sınırlara hapsetmek özgünlüğünün gözden kaçmasına neden olacaktır.

Bugge'nin belirttiği gibi,<sup>1</sup> Avrupa her zaman belli bir bakış açısından tanımlanmış ve bu bakış açısıyla özdeşleştirilen siyasi bir proje olmuştur:

“Şunun kuvvetle bilincinde olunmalıdır ki, Avrupa her zaman belli bir yerden, belli bir ulusal ya da siyasi bakış açısından görülmüş ve ona göre tanımlanmıştır. Avrupa, bakanın gözündedir ve bu durum, rekabet içindeki Fransız, Alman ve Rus versiyonlarının ya da bu ülkelerin Avrupa'nın geleceğine dair farklı planlarının ötesindedir. Avrupa ile ilgili her düşünce –her ne kadar kişisel çıkar üstüne kurgulansa da- belli birtakım kültürel, siyasi ya da dini geleneklerin içine yerleşme eğilimi içinde olacaktır, bu fikirler görünürde aynı terimlerle ifade edilseler bile yol açtıkları sonuçlar birbiriyle uyuşmayabilir. Böylece bir Katolikle bir sosyalistin sadece Avrupa'ya dair projeleri değil, aynı zamanda Avrupa'nın ne olduğuna dair bakış açıları da birbirinden farklıdır.”

Tarih boyunca, Avrupa için geliştirilen çeşitli projeler birbirlerinden farklı içerme/dışlama modelleri oluşturmuşlardır. Bunun nedeni Avrupalı olmanın ne demek olduğuyla bağlantılı olarak Avrupa'nın ne anlama geldiği konusunda da farklı görüşler olmasıdır. Avrupa, tarihi boyunca farklı kavramlarla tanımlandı. Hristiyan ya da liberal gibi nitelendirmeler, sınırları belli olmayan bu coğrafi oluşumu tanımlama çabalarıdır. Tüm bu farklı tanımlamalar ve sınıflandırmalar, Avrupa'nın nasıl örgütlenmesi ve neyi ifade etmesi gerektiğine dair farklı tasarımlarla sonuçlanmıştır.

Avrupa, kesin belirlenmiş sınırları ya da evrensel düzeyde kabul görmüş bir tanımı olan bir kavram değildir. Yapılan tanımlar her zaman değişmiş ve Avrupa'yı bütünleştirme projeleri onu belli bazı siyasi hedeflerle tanımlamışlardır. Avrupa'ya dair fikirler çoğu zaman birbiriyle çatışma içinde olmuştur. AB, Yunan medeniyeti ya da Roma İmparatorluğu ile başlayan tarihi sürecin kaçınılmaz bir sonucu değildir. Tarih, kaçınılmaz olarak Avrupa'da bugünkü düzenin kurulmasına götürecek çizgisel bir doğrultuda ilerlememiştir. Avrupa her zaman üzerinde tartışılan bir kavram olmuştur. Sınırları hiçbir zaman kesinleşmemiş, tanımlanmamış ve anlamı, kendisini tanımlamaya çalışan aktörlerin bakış açılarına ve kavramı kullanma amaçlarına göre değişmiştir.

Homer'den Jean Monnet'ye kadar Avrupa'nın ne anlama geldiğine dair, felsefi, coğrafi ve siyasi tanımlardan doğan çeşitli kavramsallaştırmalar olageldi. Bu farklı bakış açılarını birleştiren nokta, bu 'fikirler'in gerçek

1 P. Bugge, 'The nation supreme: The idea of Europe, 1914-1945', K. Wilson ve J. Van der Dussen (eds.) *The History of the Idea of Europe* içinde, Londra ve New York, Routledge, 1995.

bir siyasal proje olarak uygulanmamış olmalarıdır. Hepsinin Avrupa'nın tanımına dair bazı kavramsallaştırmaları vardı ancak hiçbiri bu tanımın altını dolduracak siyasal bir proje tasarlayamadı. Böylece, kavramın sahip olduğu muhtelif anlamlara karşın hiçbir tanım, diğer tanımlar üzerinde hegemonyasını sağlayarak, gerçek anlamda uzun süreli olamadı. Tarihin hiçbir döneminde standart bir Avrupa fikri olmadığını anlamak için, Avrupa fikri ve projelerinin tarihine bir bakış atmak gereklidir. Avrupa'ya dair fikirler her zaman çok çeşitliydi ve Avrupa'ya dair farklı projelerle sonuçlandı.

## 1. 'Avrupa' Kavramının Kökeni

Avrupa nedir? Nerededir? 'Avrupa' kavramı bize neyi ve kimi ifade eder ve bu kıtadaki siyasal alanın örgütlenmesi açısından ne anlama gelir? Davies'in belirttiği gibi;<sup>2</sup> 'başlangıçta Avrupa yoktu. Hepsi hepsi, beş milyon yıl boyunca orada duran, uzun ve isimsiz bir yarımadaydı, dünyanın en büyük kara kitesinin pruvasına bir geminin başındaki aslan süsü gibi oturtulmuştu'. Bu kara parçası, Avrupa ismini nasıl aldı? Dahası, 'Avrupa' kelimesinin anlamı neydi?

'Avrupa' kelimesinin etimolojik ve mitolojik kökenleri vardır. Kelimenin etimolojik kökenleri hakkında çeşitli açıklamalar yapılmış, ancak bunların hiçbiri geniş ölçüde kabul görmemiştir. Bunlardan biri Keltik açıklamasıdır ve 'Avrupa' kelimesinin Keltçede Batı anlamına gelen *wrab* kelimesinden üretildiğini öne sürer. Başka bir iddiaya göre ise, 'Avrupa' kelimesi de 'Asya' kelimesi gibi Akkat dilinden gelmiştir. Bu görüşe göre, *asu* ya da *acu* 'yükselen' anlamına gelirken, *ereb* ya da *erib* 'girmek' ya da 'gün batımı' anlamına gelir. Dolayısıyla gündeğümü Doğuyu (*Orient*), günbatımı da Batıyı (*Occident*) gösterir. Kelimenin kökenine dair farklı açıklamalar sorunu içinden çıkılmaz hale getirip, Avrupa'yı konumlandırmaya yönelik asıl çabanın önüne geçebilir.<sup>3</sup>

'Avrupa' kavramının mitolojik kökenlerine dair daha da çok sayıda açıklama vardır. Bunların en bilineni Avrupa'yı kaçırma mitidir. Bu mite göre, bir boğa kılığında gizlenen Girit tanrısı Zeus, Fenike Kralının kızı Avrupa'yı Girit adasına kaçırır. Herodot, kaçırma mitine dayanarak 'Avrupa' kelimesinin etimolojik kökenini sorgular ve bir Asya yerlisinin ismini Yunanistan ya da kara Avrupasıyla bağlantılandırmak ona tuhaf görünür. Mitin önemi, 'Yakın Doğudan, Batıdaki karanlık ve oraya kaçırılmış kadın kahramanının adını almış olan bir kara parçasına göç etmiş bir medeniyetin içindeki dini dönüşümü' vurgulamasıdır.<sup>4</sup> Farklı mitler ve etimolojik açıklamalar, kıtanın neden 'Avrupa' adını aldığına dair görüş birliğine varılmasını engellemiştir.

### 1.1. Hıristiyanlığın Eş Anlamlısı Olarak Avrupa

'Avrupa' kelimesi, ortaya çıkışından itibaren coğrafi bir bölgeden çok daha fazlasını ifade etmiş ve bu durum Roma İmparatorluğu'nun çöküşüyle ivme kazanmıştır. Avrupa'nın çoğunu kontrolü altında tutmasına rağmen, Asya ve Afrika'dan da parçalar içermesi nedeniyle Roma İmparatorluğu, 'Avrupalı' bir güç olarak görülmemiştir. Bu durum o dönemde, Avrupa'nın sadece coğrafi bir çağrışımı olduğunu, herhangi bir siyasal anlam içermediğini gösterir.

İslâmın Hıristiyanlığa yönelttiği tehdit, Kutsal Toprakları yeniden ele geçirmek ve Avrupa'yı birleştirmek için planlar yapılmasına yol açmıştır. Pierre Du Bois, 1306'da yazdığı 'Kutsal Toprakların Ele Geçirilmesi' adlı eserinde Avrupa'nın, Fransa'nın nüfuzu altında birleşmesi gerektiğini öne sürmüştür. Du Bois'nin temel

2 N. Davies, *Europe: A History*, Londra, Pimlico, 1997.

3 H. Mikkeli, *Europe as an Idea and Identity*. Londra, MacMillan Press Ltd, 1998; D. de Rougemont, *The Idea of Europe*, New York, Macmillan, 1966.

4 Mikkeli, 1998: 5-15.

amacı, Hıristiyan milletleri arasında barışı tesis edip, Haçlı Seferlerine girişmelerini sağlamaktı. Osmanlı İmparatorluğu'ndan gelen tehdidi sona erdirmek için başka bir öneri de Bohemya Kralı George von Podebrad ve danışmanı Antoine Marini'den gelmiştir. Podebrad ve Marini, Avrupa devletleri arasındaki anlaşmazlıklarla ilgilenen bir mahkeme oluşturulmasını teklif etmişlerdir. Böylece, onlar da dışardan gelen tehditler üzerinde yoğunlaşabileceklerdi.<sup>5</sup>

Avrupa fikrini güçlendirmek yolunda kilit öneme sahip olay, Konstantinopolis'in düşüşüdür. 1453'de Konstantinopolis'in kaybedilmesi Türklerin tehdidine karşı 'Avrupa'yı birleştirmekle kalmamış, aynı zamanda Avrupa kelimesinin de ilk defa telaffuz edilmesini de sağlamıştır. Konstantinopolis'in düşüşünden sonra, Papa II. Pius 'Avrupa'da, kendi ülkemizde, evimizde yenildik' der.<sup>6</sup> Papa'nın sözleri, bu dönemde 'Avrupa'nın Hıristiyanlığı belirtmek için kullanıldığını gösterir.

## 1.2. Avrupa Fikrinin Sekülerleşmesi ve Güçler Dengesi

Onaltıncı yüzyılda Avrupa'nın düşünsel anlamı dönüşüme uğradı. Hıristiyanlıktan kesin bir kopuş olmasa da, 'Avrupa' farklı kavramları da çağrıştırmaya başladı. Bu değişikliğin kökeninde, kavramın sekülerleşmesi yatmaktadır. Reformasyon hareketiyle birlikte zaten çok sayıda olan dinsel gruplar arasındaki bölünme ve parçalanmalar, Hıristiyan Avrupa'yla özdeşleşmeyi giderek zorlaştırdı. Birleştirici dünya görüşü olarak Hıristiyanlığın gücü azalsa da önemi azalmamıştı. Böylece Hıristiyanlık sadece 'Avrupalı devletler sisteminin bölgesel kimliği olmaktan çıktı ve rasyonelleştirilmiş bir biçimde varolmaya devam eden tamamen dini bir değerler sistemi haline geldi.<sup>7</sup> Bu dönemde Avrupalı devletler, Reformdan sonra su yüzüne çıkan bölünmeler sonucunda, birbirleriyle neredeyse sürekli bir savaş içindeydiler. Dolayısıyla, barış ve birliğe ulaşma sorunu zorunlu bir konu haline geldi ve Avrupa'da barış ve birliğin sağlanması için çeşitli tasarılar geliştirildi.

Bu tasarıların ilk örneklerinden biri, 1623'de Emeric Crucé tarafından önerilen, kıtada barış ve düzeni sağlayacak bir siyasi ittifak oluşturulması fikridir. Alınan kararların bağlayıcı olması için Crucé, 'tüm hükümdarların daimi elçilerinin bulunacağı, böylece ortaya çıkabilecek farklılıkların tüm meclisin muhakemesiyle çözümleneceği' kalıcı bir Meclis ya da Devletler Senatosu kurulmasını önermiştir.<sup>8</sup>

Bu dönemde Avrupa'yı birleştirme çabalarının altında yatan en önemli kaygı, bir Avrupa federasyonu kurmak yoluyla Avrupa devletleri arasındaki savaşlara son vermektir. Ancak hangi ülkelerin buna dahil olacağı ve sistemin nasıl işleyeceği konusundaki görüşler farklılaşıyordu. Bu planlar, Hıristiyanlığın birleştirici rolünün yerine ne konulabileceğine dair tatmin edici bir açıklama getiremedi ve kendilerinden daha yüksek bir siyasi irade uğruna devletlerin kendi çıkarlarını bir kenara koymalarının nasıl sağlanacağına açıklama getiremedi. Dolayısıyla bu plan, ortaya konan projelerin herhangi birinin siyasi düzeyde uygulanmasından ziyade, söz konusu devletlerin çıkarlarını dengelemeyi amaçlıyordu.

Hıristiyanlık, birleştirici unsur olarak gücünü kaybetmeye başladıkça '**güçler dengesi**' teorisi, Hıristiyan olmayan, siyasi bir Avrupa kavramı yaratılmasında çok önemli bir rol oynamaya başlayacaktı'.<sup>9</sup> Böylece 'Orta Çağların sonunun geldiği fikri, sonsuz bir evren olduğuna dair yeni bir anlayış ve eski Hıristiyanlık fikrinin çöküşü, yeni bir Avrupa fikriyle – Avrupa siyasal sistemi' ile beraber gelişti. Böylece Hıristiyanlığın kur-

5 Aktaran de Rougement, 1966: 71.

6 Mikkeli, 1998, 36.

7 G. Delanty, *Inventing Europe- Idea, Identity, Reality: an introduction to the history of European unity*. New York, Meridian Books, 1995: 67.

8 Aktaran de Rougement, 1966: 95; Mikkeli, 1998: 46-7.

9 P. den Boer, 'Europe to 1914: the making of an idea', K. Wilson ve W. J. Van der Dussen (ed.), *The History of the Idea of Europe* içinde, Londra ve New York, Routledge, 1995: 40-60.

muş olduğu birlik, adına “Avrupa güçler dengesi”, “Avrupa devlet sistemi”, “Avrupa dengesi” ya da daha sonraları “Avrupa uyumu” denen oluşum ile yer değiştirdi.<sup>10</sup>

Güçler dengesi, bir zamanlar Hıristiyanlığın oynadığı rolün yerini alınca, Avrupalılar da kendilerini Hıristiyanlıkla değil, onları “barbarlıktan” ayıran özellikler olarak gördükleri bilgi ve medeniyetle tanımlamaya başladılar. Bu değişim sadece Hıristiyanlığın önemini yitirmesinin değil aynı zamanda keşif çağı ve Aydınlanma fikirlerinin giderek artan etkisinin sonucuydu. Delanty’ye göre Rönesans’dan Amerikan ve Fransız Devrimlerine kadar olan dönemde, Avrupa kavramı ‘Batının kültürel modeli olarak sağlamaştırıldı ve siyasal kimlik olarak önemi giderek arttı’, çünkü ‘o dönemde Hıristiyanlık fikri önemini yitirmesine rağmen, ulus fikri henüz özerk bir kavram olarak ortaya çıkmamıştı.’<sup>11</sup> Böylelikle Protestan Reformu, keşifler çağı ve Aydınlanma fikirlerinin sonucunda ‘Avrupa’ kavramı sekülerleşerek medeniyet ve ilerleme anlamına geldi. Bu gelişmelerin sonucunda, Avrupa kavramının belli bazı norm ve değerlerle açıklanabileceği fikri gelişti. Bu gelişmenin en güzel örneklerinden biri, Avrupa’nın, bir elit ve akademisyenler birliği olduğunu ortaya koyan ‘*res-publica literaria*’ kavramıdır.<sup>12</sup> Voltaire’e göre henüz genç olan Avrupa, aydınlanmanın kıtası haline gelmiştir ve yıkıcı savaşların etkilerinin sürmesine rağmen, sanat ve bilimde üstünlüğü elinde tutmaktadır.<sup>13</sup>

Milliyetçilik, sadece İtalya ve Almanya’nın birleşmesi sonucunda değil aynı zamanda Avrupa devletlerinin hem kendi aralarında hem de dışardaki devletlerle giderek artan rekabeti sonucunda yükselmeye başladı. Milliyetçilik fikri zemin kazandıkça, Avrupa fikri de geri plana kaydı. Bu dönemde Avrupa fikri solmaya başlasa da, bu, milliyetçiliğin Avrupacılığın tersi olduğu anlamına gelmez, tersine bu ‘tam da onu mümkün kılan’ şeydir. Zira ‘akıl’, ‘ilerleme’ ve ‘bilim’ gibi Aydınlanma’dan gelen ve Avrupa’yla özdeşleştirilen fikirler, ulus-devlet içinde gerçekleştirilmeye başlandı ve böylece ‘Avrupa, Batının Hıristiyan hümanist idealinin vücuda getirilmiş hali olarak, Avrupa modernitesinin faili olan ulus-devlete bir dayanak noktası haline geldi’. Böylelikle Avrupalılık gözden kaybolmadı, zira ‘Avrupa modernitesinin taşıyıcısı ulus-devlet’ idi.<sup>14</sup>

## 2. Avrupa Birliği’ne Doğru

Avrupa’nın anlamı hiçbir zaman sabit olmamıştır, Avrupa da değişen şartlarla beraber sürekli değişmiştir. Avrupa’ya dair farklı bakış açıları, Avrupa için farklı projelerle sonuçlanmıştır. AB de, tüm kıtayı birleştirmekte başarılı olmuş, bir Avrupa projesi olarak ele alınabilir. Bu makalede özetlendiği gibi, Avrupa fikri, başlangıçta sadece coğrafi bir anlam taşıırken, zaman içinde evrilerek Hıristiyanlığın eş anlamlısı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Hıristiyanlıkta ortaya çıkan bölünmelerle beraber, Avrupa’yı Osmanlı İmparatorluğu’na karşı yeniden birleştirmek için farklı projeler ortaya çıkmış, ve sonunda güçler dengesi kavramı yükselişe geçmiştir. Daha sonra Avrupa fikri Fransız Devrimi’nin ardından farklılaşan siyasi fikirleri ve idealleri meşrulaştıran tarihi bir kavram olarak kullanılmaya başlanmış, bu durum, milliyetçiliğin yükselişiyle birlikte ikinci plana düşene kadar sürmüştür. Avrupa bütünleşmesi projesi, bu tarihin bir parçasıdır.

### 2.1. Birinci Dünya Savaşı

Artan milliyetçilik duyguları ve Avrupalı devletlerin çıkar çatışması, aynı zamanda ‘Avrupa İç Savaşı’ olarak nitelenen Birinci Dünya Savaşı’na yol açtı. Birinci Dünya Savaşı, Avrupa fikrinin gelişmesinde önemli bir etki yaptı ve savaş sırasında Avrupa’yı birleştirmek için çeşitli projeler ortaya atıldı.

10 J. Lukacs, *The Decline and Rise of Europe*, New York, Doubleday and Co. Inc., 1965: 111-112.

11 Delanty, 1995: 68.

12 *a.g.e.*; Mikkeli, 1998: 60-80.

13 den Boer, 1995: 40-60.

14 Delanty, 1995: 75-77.



*Mittleuropa*, Napolyon'un Avrupa'sına karşı bir 'anti-Avrupa' olarak ortaya çıkmış bir kavramdır ve 19. yüzyılın başından beri kullanılmıştır. Kavram özellikle Birinci Dünya Savaşı boyunca, Friedrich Naumann'ın yazdığı *Mittleuropa* kitabı nedeniyle geniş ölçüde tartışıldı.<sup>15</sup> Almanya ve Avusturya-Macaristan'ın Birinci Dünya Savaşı'ndaki askeri ittifakı, ekonomik ve siyasi bir birliğe dönüşebilirdi. Naumann, savaş sonrası düzende iki ekonomik duvarın örüleceğini tahmin ediyordu. İlki Almanya ve Rusya arasında, diğeri ise Almanya ve Avusturya-Macaristan arasında olacaktı. Naumann Almanya ve Avusturya-Macaristan arasında, her iki devleti de güçsüzleştirecek bir duvar kurulmasının engellenmesi gerektiği fikrindeydi. Bu yüzden iki devlet arasında bir gümrük birliği kurulmasını önerdi. Böylelikle Naumann, öncelikle ekonomik konulara yoğunlaşacak ve Orta Avrupa ortak pazarı kuracak gevşek bir konfederasyon olarak bir süper devlet (*obers-taat*) tasavvur etti.<sup>16</sup>

Savaş sırasında Avrupa'yı birleştirmeyi öngören diğer bir proje de, T. G. Masaryk'in 'Yeni Avrupa' adlı kitabında ortaya kondu. Masaryk'in temel amacı bağımsız bir Çekoslovakya'yı fakat böyle bir projenin, Avrupa birliği parametreleri içinde sunulmadıkça, büyük güçler tarafından desteklenmeyeceğinin ya da dikkate alınmayacağını da farkındaydı.<sup>17</sup>

## 2.2. Savaş Arası Dönemde Avrupa'nın Krizi

Birinci Dünya Savaşı, özellikle ekonomik anlamda Avrupa'da büyük yıkıma yol açtı. Dahası, Birinci Dünya Savaşı dışardan bir gücün, ABD'nin, müdahalesiyle sona erdi. Rus Devrimi Sovyet komünizmini doğurmuştu. Savaş arası yıllarda Avrupa'nın üstünlüğü fikri sorgulanmaya başlandı. Savaş arası dönemde entelektüellerin ve ideologların en önemli sorunu Avrupa'da halihazırdaki krizin nedenlerini bulmak ve üstesinden gelmek için çözüm önerileri sunmaktı. Bu nedenle savaş arası yıllar, Avrupa'nın kendi içindeki bölünmelerin sebeplerini aradığı ve onların üstesinden gelmek için çözüm yolları aradığı bir dönemdi. Avrupa fikrinin farklı tanımlamalarına bağlı olarak krize farklı sebepler ve farklı çözüm yolları bulundu.

Batı'nın ya da Avrupa'nın çöküşü tezi, farklı bakış açılarıncı desteklendi. Avrupa'yı birleştirmeye yönelik liberal bir proje, 1923'de PanAvrupa'yı (*PanEuropa*) yayınlayan Coudenhove-Kalergi'den geldi. Coudenhove-Kalergi'ye göre Avrupa üstünlüğünü yitirmekteydi ve PanEuropa projesi bu çöküşü durdurabilirdi.<sup>18</sup>

Coudenhove-Kalergi'ye göre ancak yeni bir siyasi sistem Avrupa'yı çöküşten kurtarabilirdi. Avrupa'nın birliği projesini 'PanAvrupalı' olarak tanımladı, bunun altında yatan, siyasal bir Avrupa ile coğrafi ve kültürel bir Avrupa arasındaki farkları ortaya koyma isteğiydi. Söz konusu siyasi Avrupa, Britanya ve Rusya'yı kapsamayacaktı. 1923'de Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından sonra, projeye Türkiye'yi de dahil etti. PanEuropa'nın temel amacı milletlerüstü hakemlik yoluyla Avrupa'da barış ve istikrarı sağlamaktı. PanEuropa, Avrupa'daki daha küçük devletleri dış güçlere karşı savunmakta yardımcı olacaktı. Böylece güvenlik harcamaları azalarak ekonomik büyüme ivme kazanacaktı ve siyasi bir Avrupa'nın kurulması, Avrupa'yı siyasi ve ekonomik olarak yeniden canlandıracaktı. Siyasal düzeyde Avrupa'nın birleşmesi, ülkeler arasındaki tartışmaları bitirerek Avrupa'yı gençleştirecek ve dünya sahnesine yeniden büyük bir güç olarak çıkmasını sağlayacaktı. Ekonomik düzeyde birleşmiş bir Avrupa, üye devletlerin, kendi aralarındaki sorunları çözdükten sonra ekonomiye yoğunlaşabilmelerini sağlayacaktı. Kitada güvenlik kaygılarının azalması, Avrupa'nın kendisini hem ekonomik hem de siyasal olarak yeniden canlandırmaya yoğunlaşmasına olanak sağlayacaktı.<sup>19</sup>

15 Bugge, 1995: 90-93.

16 a.g.e.

17 a.g.e. 94.

18 R. Coudenhove-Kalergi, 'The Pan-European Outlook', *International Affairs*, 10 (5), 1931:638-651; W. J. Van der Dussen, 'Europe 1914-1945: the nation supreme', K.Wilson ve W. J. Van der Dussen (ed.), 1995 içinde: 83.

19 Coudenhove-Kalergi, 1931.

Siyasi bir Avrupa'nın kurulması, bu uğurda beraber çalışılacak ortak bir gelecek anlayışına erişilmesini olanaklı kılacak bir Avrupalılık fikrinin savunulmasını da gerektirecektir. Coudenhove-Kalergi, Avrupalıların ortak kökenlerini aydınlatarak bir Avrupalılık fikrinin eğitim yoluyla aşılmasını önerdi. Coudenhove-Kalergi'ye göre tüm Avrupalılar aynı ırka mensuptu, kuzendiler. Onun kimlik tasavvuru, aileden köye, köyden ülkeye ve daha sonra Avrupa'ya doğru genişleyen iç içe geçmiş dairelerden oluşuyordu.

PanEuropa projesi, Aristide Briand ve Eduard Heriot gibi siyasetçilerin desteğini kazandıktan sonra gerçek anlamda siyasal bir popülerite kazandı. 5 Eylül 1929'da Aristide Briand Milletler Cemiyeti'nde yaptığı konuşmasında 'Avrupa halkları gibi coğrafi gruplar oluşturan halklar arasında bir nevi federal bir bağ oluşturulmalıdır' demiştir.<sup>20</sup> Mayıs 1930'da, Cemiyet üyelerine sunmak için 'Avrupa Birliği Rejimi'nin Örgütlenmesine Dair Memorandum' hazırlandı. Memorandum, 'Avrupa Birliği Rejimi'nin nasıl işleyeceği ve sorumluluklarının ne olacağına dair bir taslağı. Memorandumda göre, tüm hükümet temsilcilerinin temsil edileceği bir Avrupa Konferansı toplanmalıydı. Briand, yürütme organı görevini yürütecek bir siyasi komite ve yasama organı olarak çalışacak bir sekreterlik kurulmasını amaçlıyordu. Briand Avrupa birliğini, hükümetler arası bir örgüt olarak tasavvur etmişti. Briand birliğin ulus-devletin egemenliğini sarsmayacağı ve Milletler Cemiyeti'ne bir alternatif oluşturmayacağını altını çizmiştir.

Memorandumda birliğin amaçları çok detaylı bir şekilde özetlenip birliğin hükümetlerarası yapısı durmaksızın vurgulansa da, tasarı Milletler Cemiyeti üyelerince desteklenmemiştir. Briand'ın çalışmaları, Milletler Cemiyeti idaresi altında bir 'Avrupa Birliği Çalışma Komisyonu' kurulması ile sonuçlanmıştır.<sup>21</sup>

### 2.3. İkinci Dünya Savaşı ve Avrupa'yı Birleştirme Çabaları

Nazilerin Avrupa projesi de belli bir Avrupa tasarımı içermesi nedeniyle, ele alınması gereken Avrupa projelerinden biri olarak değerlendirilebilir. Nazi Almanyası, özellikle, 1940'da Sovyetler Birliği'ne saldırdıktan sonra, kendisini Avrupa'yı komünizm tehdidine karşı savunan bir ülke olarak görmekteydi. Hitler, 30 Ocak 1942'de yaptığı konuşmasında 'bu sadece kendi halkımız için yaptığımız bir savaş değil, tüm Avrupa ve dünyasıyla tüm uygar insanlık için verdiğimiz bir mücadeledir' der.<sup>22</sup>

İkinci Dünya Savaşı sırasında Nazilerin Avrupa projesi, elbette ki rakipsiz değildir. Avrupa'yı İkinci Dünya Savaşı'na götüren olaylar, devletlerin yaklaşan savaşı engelleyememesi ve milliyetçilik ve ardından Yahudi soykırımı, pek çoklarının ulus-devletin yaşama kabiliyetini sorgulamasına yol açmıştı. Ulus-devletin yaşam gücüne olan inancın azalması, direniş hareketlerine mensup pek çok kişiyi Avrupa'yı birleştirmek için planlar yapmaya itti. Avrupa'nın birliğini sağlayacak örgütün yapısının nasıl olacağına dair ayrıntılar konusunda farklılıklar olsa da, birliğin Avrupa devletleri arasındaki barışı garanti edeceği konusunda herkes hemfikirdi. Dolayısıyla, İkinci Dünya Savaşı sırasında Avrupa'ya zaman zaman birbiriyle çelişen anlamlar yüklendi. Bunlardan biri, ari ırk kavramını temsil eden faşist Avrupa, diğeryse direnişçilerce propagandası yapılan özgürlük ve eşitlik simgesi Avrupa düşüncesiydi. Bu dönemden de anlaşılacağı gibi çatışmanın her iki tarafı da Avrupa'yı kendi amaçları için kullanabilir ve anlamını kendi projelerine uyacak biçimde şekillendirebilirlerdi.<sup>23</sup>

1944 tarihinde Uluslararası Direniş Savaşçıları Konferansı'nca Avrupa federasyonu düşüncesinin tanıtıldığı bir toplantı yapıldı. Her ne kadar Direniş, federal bir Avrupa kurulmasını teşvik etse de, savaş sonrası düzene karar verecek olanlar direnişçiler değildi. Avrupa'yı birleştirme isteği, İkinci Dünya Savaşı'nın sonucunda ortaya çıkmış iki büyük güç tarafından desteklenmiyordu. ABD ve SSCB arasındaki ilişkilerin gerilmesi

20 Aktaran Davies, 1997: 950.

21 Bugge, 1995: 103-105; P.M.R. Stirk, *A History of European Integration Since 1914*, Londra, Pinter, 1996: 80-90.

22 Aktaran Bugge, 1995: 120.

23 *a.g.e.* 111-113.

ve Soğuk Savaş'ın başlaması ABD'nin bakış açısını değiştirdi. Soğuk Savaş dinamikleri ve Avrupa'nın bölündüğünün farkına varılması, ABD'yi güçlü bir birleşik cephe kurulması için oluşturulan birleşme tasarılarını desteklemeye götürdü. ABD'nin desteği, direniş kökenli hareketleri, Avrupa birliğinin gerçekleştirilmesi yönünde lobi faaliyetlerine itti. ABD'nin desteği, Avrupa projesinin gerçekleştirilebilmesi için özellikle finansal anlamda çok önemliydi ve siyasal bir zorunluluğun sonucuydu. ABD için, Avrupa entegrasyonu projesi, Komünizm tehdidine karşı ekonomik olarak güvenilir bir siper kazanmak için siyasal bir zorunluluktu.

## 2.4. Soğuk Savaş

Avrupa'nın birleşmesine ABD'nin desteği ve Federal bir Avrupa oluşturma yolundaki hareketlerin çabaları sonucunda iki örgüt ortaya çıktı. İtalya'da, Fransa'da ya da Büyük Britanya'da Avrupa federasyonu için lobi yapan çeşitli hareketler, birleşti ve Ekim 1948'de Avrupa Bütünleşmesi için Birleşik Uluslararası Komitesi'ni (*Joint International Committee of Movements for European Unity*) kurdu. Bu Komite daha sonra 'Avrupa Hareketi' adını aldı. Müzakerelerin sonucunda yazılan rapor, Mayıs 1949'da Avrupa Konseyi'ni kuran Westminster Anlaşması'na yol açtı. Avrupa Konseyi hükümetler arası bir örgüt olarak kuruldu, temel karar alma organı, Bakanlar Komitesi, her biri veto hakkına sahip dışişleri bakanlarından oluşuyordu ve bu da federalizm yanlılarını hayal kırıklığına uğrattı. Her ne kadar lobi faaliyetleri ulus-üstü bir örgütün kurulması yönünde olsa da, ulus devletlerin pazarlıkları sonucunda hükümetler arası bir örgütün kurulması kararlaştırıldı. Böylece, Avrupa entegrasyonu projesine götürecek ilk girişim, Konseyi denetleyebilecek hükümetler arası bir örgütle sonuçlandı.<sup>24</sup>

Avrupa Birliği'ni kurmaya yönelik ikinci girişim ABD tarafından desteklenmiştir. ABD'nin çabalarının altındaki itici güç, Avrupa'daki istikrarsız ekonomik durumun farkına varılmasıydı. Ekonomik durum normale dönmediği sürece, muhtemelen Avrupa'nın aşırı sağ ya da aşırı sola kaymasıyla sonuçlanacak 1930'ların ekonomik koşullarına döneceği korkusu vardı. Bu nedenle 1947'de Dışişleri Bakanı, Avrupa ülkelerine ekonomik yardım verme niyetini duyurdu. Bu yardım, Avrupa devletlerinin de yardım programına razı olmaları koşuluna bağlıydı. Bu koşul, böylesi bir müzakere sürecinin, Avrupa ekonomik entegrasyonunun ilk adımını oluşturacağı varsayımına dayanarak ortaya konulmuştu. Avrupa Ekonomik İşbirliği Komitesince, 12 Temmuz'da düzenlenen Konferans, yardım konusunu bir karara bağlamak için toplanmıştı. Alınacak yardımın müzakere edilmesi, Alman ekonomisinin kilit rolü üzerinde anlaşılması, ve Batılı güçlerce işgal edilmiş bölgelerin iyileştirme programına dahil edilmesine rağmen görünürde Avrupa ekonomik entegrasyonu yönünde hiçbir gelişme kaydedilemedi. Bunun sonucunda ABD, ek bir koşul konmasına karar verdi ve yardım programının hayata geçirilebilmesi için ekonomik işbirliğinin örgütlenmesinden sorumlu olacak kalıcı bir kuruluş kurulması gerektiğini öne sürdü. Bu koşulun sonucunda, yardım programına katılan 16 ülke, Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü'nü kurdu. Örgütün yapısı, özünde, Avrupa Konseyi gibi hükümetlerarasıydı. Temel karar alma organı olan Bakanlar Konseyi, oybirliği esasına göre çalışıyordu. Avrupa entegrasyonunu oluşturmaya yönelik ikinci girişim, oybirliği esasına bağlı olarak ekonomik yardımı koordine edecek bir örgüte yol açmıştı. Böylece, yukarıdaki her iki örnekten de görülebileceği gibi, ne federalizm isteği ve bu yöndeki lobi faaliyetleri ne de ABD'nin desteği ve ısrarı bu entegrasyon projesini gerçekleştirmeye yetmemişti. Bu çabalar göstermişti ki, ne hükümet-dışı örgütlenmeler ne de bir dış güç, Avrupa entegrasyonunu başlatmak için yeterli değildi. Avrupa'nın kaderini belirleyecek irade ve istek, Avrupa hükümetlerinden gelmeliydi.<sup>25</sup>

24 M. Dedman, *The origins and development of the European Union, 1945-1995: A history of European Integration*, Londra ve New York, Routledge, 1996: 27-30.

25 R.H. Liestout, *The struggle for the organization of Europe: the foundations of the European Union*, Cheltenham and Northampton, E. Elgar, 1999: 60-63.

### 3. AB Entegrasyonu ve AB Kimliği

Yukarıda açıklanan her iki girişimin de sonunda hükümetlerarası bir oluşuma dönmesinin temel sebebi Büyük Britanya'nın direnişiydi. Fransa, Büyük Britanya'nın desteği olmaksızın bir Gümrük Birliği kurulması konusunda isteksizdi. Ancak 1949'dan sonra Batı Alman ekonomisinin hızlı bir gelişme kaydetmesi ile Büyük Britanya'nın olmadığı bir gümrük birliği düşünülebilir hale geldi. Britanya'nın entegrasyon sürecinde liderliği istememesi sonucunda, Fransa bu görevi isteyerek üstlendi, burada kurulacak bir gümrük birliğinin Fransız ekonomisine kayda değer bir katkı yapacak olması büyük rol oynamıştır.<sup>26</sup> Entegrasyon için gerekli olan irade, özellikle kilit konumdaki ülkeler Fransa ve Almanya'nın projeyi ülkeleri için avantajlı görmelerine bağlıydı. Monnet'nin liderliğinde böyle bir entegrasyonu başlatabilecek planlar yapıldı. Fransızların entegrasyonu gerçekleştirmek yolundaki girişimi 9 Mayıs 1950'de Fransız Dışişleri Bakanı Robert Schuman tarafından duyuruldu. Schuman Planı, Almanya'nın sorununa bir çözüm olarak ortaya konuldu. Plan, Fransa ve Almanya arasında, isteyen her Avrupa devletinin katılımına açık bir kömür ve çelik birliği kurulmasına dayanıyordu.<sup>27</sup> Plan, barışı sağlamak ve Avrupa entegrasyonunu geliştirme yolunda önemli bir adım olarak tasarlanmıştı. Schuman planı, Avrupa için oluşturulmuş kapsamlı bir plan değildi, Avrupa'nın gelecekte nasıl olacağına dair genel bir bakış açısı sunmuyordu ve belirli idealleri yoktu. Özel bir görevi vardı; o da kömür ve demir ortak pazarı kurmaktı. Plan, bu amacın dışında, Avrupa'nın seçmesi gereken ya da seçebileceği yollara dair herhangi bir öneri sunmuyordu. Aksine, geleceğe dair büyük bir vizyonunun olmamasını olumlu bir şey olarak görüyordu. Schuman'ın belirttiği gibi "Avrupa bir çırpıda ya da tek bir plana bağlı olarak ortaya çıkmayacak. Öncelikle fiili bir dayanışma yaratacak somut başarılar yoluyla inşa edilecekti". Böylelikle plan, fazla iddialı bir projeye girişmek yerine, öncelikle dayanışmayı sağlamak gibi daha gerçekçi bir amaç edildi. Büyük atılımlar yerine küçük adımlarla başlamak aslında entegrasyon sürecini kolaylaştıracaktı. Zira atılan adımlar küçük olsa da, daha fazla entegrasyon için gereken güveni tesis edecekti.

Günümüzde AB, tam anlamıyla tanımlanmamış bir projedir. Tek bir amaca yönelik, ayrıntılarıyla tasarlanmış bir projeden ziyade bir süreçtir. Avrupa'nın geçmişte ne olduğunun sorgulanması sonucunda Avrupa'nın herhangi belli bir tanımının olmadığı, daha ziyade çeşitli tanımlar ve onlara bağlı olarak farklı Avrupa projelerinin olduğu görülür. Tarih boyunca Avrupa'nın çeşitli tanımları yapılmış, ve bu tanımlara bağlı olarak Avrupa'yı birleştirmek için farklı projeler geliştirilmiştir. Avrupa'nın tanımı gibi, AB'nin de standart bir tanımı yoktur. AB'ye, entegrasyon sürecinin amacına ve bu sürecin sonucunda ortaya çıkması gereken nihai oluşuma dair farklı fikirler vardır.

Bu da bizi, AB kimliği üzerindeki tartışmalara getirir. Maastricht Anlaşması (1991), AB'nin tarihinde bir dönüm noktası olarak kabul edilir. İki kutuplu yapının çökmesi ve küreselleşme sürecinin ivme kazanması sonucu, dünya politikası bir dönüşüm geçirirken, Birlik de değişen koşullara uyum sağlamak zorundaydı. Bu anlaşma dünyanın değişen yapısına uyum çabasının yanında, Avrupa entegrasyon süreci için de ileri bir adım olarak tasarlanmıştır.

Maastricht Anlaşmasının önemli bir etkisi Birlik siyasetini tartışmaya açması oldu. Topluluğun Maastricht Anlaşması ile siyasal bir birliğe dönüşmesi ile, Birliğin meşruiyeti ve sorumluluğu etrafında dönen tartışmalar da su yüzüne çıktı. Genişleme süreci, meşruiyet kaygılarını daha da şiddetlendirdi. Tartışmalar, özellikle, dönüşüm sürecinin alevlendireceği 'demokrasi açığı' (*democratic deficit*) etrafındadır. Daha geniş ve derin bir birliğin, meşruiyet krizini daha fazla halinin altına süpüremeyeceği, AB'nin artık daha demokratik, şeffaf ve 'halk'ıyla daha fazla temas halinde olması gerektiği tartışıldı. Birlik öyle bir eşiğe gelmişti ki, ileri adım atabilmek için, 'halk'ına yakınlaştırılmalıydı. Zira otoritesi altında yaşayan insanların hayatlarını giderek da-

26 Dedman, 1996: 43.

27 R. Schuman, *The Schuman Declaration*, (1950) Leiden University, Historical Institute. <http://www.let.leidenuniv.nl/history/rtg/res1/declaration.html>.

ha fazla etkileyen hiçbir siyasi yapı bir çeşit aidiyet duygusu geliştirmeden varlığını sürdüremezdi. AB, vatandaşlarının hayatında aktif bir yer olarak, zaman içinde ulus-devletin ortağı haline geldi.

Bu gelişmelere paralel olarak, son yıllarda AB kimliği üzerindeki tartışmalar daha da önem kazandı. Bu tartışmalardaki en büyük farklılık AB kimliğini gerçekten nelerin oluşturduğu üzerine olmasıdır. Bu tartışmalarda, kimlik oluşumu sürecinden *Avrupa* kimliğinin inşası diye söz edilmekle birlikte burada asıl kastedilen aslında kavramsal olarak daha doğru olan *Avrupa Birliği* kimliğidir. AB, Avrupa kıtasının coğrafyasıyla eşdeğer olmadığı gibi, süreçten Avrupalı kimliğinin oluşumu olarak söz etmek, Birliğin gerçek amacını doğru yansıtamaz. Entegrasyon sürecinin ilerleyebilmesi için gerekli olan halkın birliğini sağlamak ve böylelikle *Avrupa Birliği* kimliğini inşa etmektir.

AB kimliğinin 'inşa'sı üzerine dönen tartışmalar oldukça ihtilaflıdır, çünkü böylesi bir projeyi ulusal kimliğe tehdit olarak görenler hatırı sayılır bir topluluğu oluşturmaktadır. Ulusal kimlikle AB kimliği arasındaki karşılıklı ilişki, çoğunlukla, sıfır toplamı olarak düşünülür. Diğer bir deyişle, AB kimliğinin inşasının, ulusal kimliğin gücünü kaybettiğinin bir ifadesi olduğu öne sürülür. Bu kaygı tesadüfi değildir; ulusal kimlik, 19. yüzyıldan beri, bir devletin sahip olduğu en önemli seferberlik araçlarından biri olmuştur. AB kimliğinin inşası, ulus-devletin egemenliğine bir tehdit olarak görülebilir.

Ancak, 'kimlik' konusunu sıfır toplamı olarak ele almak, bu tartışmalarda kaçınılması gereken bir mantık hatasıdır. Zira böylesi bir yaklaşım, bireylerin birden çok kimliğe sahip olabileceği ve birden fazla topluluğa aidiyet hissedebileceği gerçeğini gözardı eder. Martin Kohli de bu tartışmada çoklu kimliği savunan kampta yer alır ve 'ulusal kimlik bir toprak parçasına gönderme yapan ortak kimlikler kategorisinin bir bileşenidir' der.<sup>28</sup> Bir birey, kendisini, ulus-devletin yanı sıra yerel, bölgesel, ulus-üstü ve hatta küresel yapılarla da özdeşleştirebilir. 'Günümüzde kimlik politikalarının yeniden canlanması, ulusal kimlik ve Avrupalı kimliği arasında mutlak sıfır toplamı bir mücadele olması gerekmediğini akla getirir. İnsanlar her zaman birden fazla kimliğe sahip olmuştur ve Avrupa entegrasyon süreci ulusal kimlikle Avrupalı kimliğini aynı anda benimsemeyi kolaylaştırabilir'.<sup>29</sup>

AB kimliği, ulusal kimliğin varlığından ziyade ulus-devletin üstüne inşa edildiği kimlikler hiyerarşisini tehdit eder. Bu merdivenin en tepesinde ulusal kimlik durur. Ulus-devletin başlangıcından bu yana, ulusal kimlik, diğer tüm kimliklerin üstünde tasarlanan bir 'şemsiye' kimlik olmuştur. AB kimliği, farklı kimlikler arasında yatay ilişkilere sebebiyet vererek bu döngüyü kırabilir. AB, farklı seviyelerdeki yönetimle şekillenen farklı düzeylerde kimliklere sahip olabilir. Bu yüzden, eğer böyle bir AB kimliği oluşturulacaksa, bu kimlik, çeşitli kimliklerden sadece biri olacaktır.

### 3.1. Yoldaki Engeller

Anthony D. Smith ve John Hutchinson gibi bazı akademisyenler, böylesi bir AB kimliğinin kurulmasının mümkün olmadığını öne sürerler. Geçmişle bağ kuramayan köksüz bir kimlik, ulusal kimlik kadar uzun ömürlü ve güçlü olmayacaktır. Smith şu sonuca varır, 'ulusal kimliklerin, birleşik bir Avrupa kimliğine nazaran bazı avantajları vardır. Ulusal kimlikler canlı, kolay erişilir, kurumsallaşmış, popülerdir ve hâlâ fazla sayıda inananı vardır. Bu açıdan, 'Avrupa hem bir fikir hem de bir süreç olarak yetersizdir'.<sup>30</sup> Sonuç olarak, AB'nin uzun ömürlü olabilmesi için etnik bir nüveye ihtiyacı vardır, ancak buna sahip değildir çünkü Avru-

28 M. Kohli, 'The battlegrounds of European identity,' *European Societies*, 2 (2),2000: 117.

29 J.E. Fossum, 'Identity-Politics in the European Union', *European Integration*, 2001: 23; T. Risse, 'Nationalism and Collective Identities: Europe versus the Nation-State?', P. Heywood, E. Jones ve M. Rhodes (ed.), *Developments in West European Politics* içinde, Londra, Palgrave, 2002.

30 A.D. Smith, 'National Identity and the Idea of European Unity', *International Affairs*, 68(1),1992: 62.

pa'daki ulus-devletler, kültürel olarak birbirlerinden farklıdır.<sup>31</sup> Bundan dolayı, böylesi bir kimlik zayıf olacaktır ve '...mucitleri, icatlarının bir sonraki nesilde daha derin bir etki yaratıp yaratmayacağından emin olmazlar.'<sup>32</sup> Bu anlamda, yeni bir kimlik, varolan bireysel 'etno-ulusal kimliklerin' gücüyle yüzleşmek zorundadır. Ulusal kimlikler her zaman üstün gelecektir çünkü 'kökleri derindedir ve çok çeşitli bürokratik ve kültürel mekanizmalarla desteklenirler.'<sup>33</sup> Bu yüzden 'milliyetçilik her zaman bir adım öndedir.'<sup>34</sup>

Hutchinson da benzer argümanlar öne sürer ve AB'nin 'Avrupalıları birleştirecek bir ortak geçmişin çok azına (Haçlı Seferlerinin tarihini saymazsak)' sahip olduğunu söyler.<sup>35</sup> 'Aktivist bir kimlik-inşası modelinin' benimsendiği durumlarda bile, elde edilen ilerleme sınır olacaktır ve bu durum 'tarifin iyi sonuç vermesi için gereken temel malzemenin çoğunun eksik olduğunu ortaya koyar.'<sup>36</sup> Smith gibi o da, Avrupalı kimliği, 'tarihsel topraklarda yerleşmiş insanların güçlü ulusal kimlikleriyle bir arada varolmak zorunda olduğu için',<sup>37</sup> AB kimliği'nin uzun ömürlü olamayacağını öne sürer.

Lowenthal, AB kimliğini oluşturmanın önünde beş temel engel tanımlar:

- a) dilsel çeşitlilik,
- b) devletlerin büyüklükleri ve kaynakları arasındaki eşitsizlik,
- c) kültürel farklılıklar,
- d) Avrupalılığın (*Europeanism*) olumsuz çağrışımları, ve
- e) Birlik kurumlarının tepeden inme yaklaşımı.<sup>38</sup>

Dilsel çeşitlilik iletişim sorunlarına yol açar. Üye devletler arasındaki tarihsel sorunların devam etmesi bu sorunu daha da ağırlaştırır. Üye devletlerin kaynak ve boyutlarındaki farklılıklar yüzünden yaşanan sorunlar da vardır. Farklı ulusal bakış açılarını uzlaştırabilecek, hatta bunların arasında ortak bir zemin bulabilecek olan yine AB'dir. Fakat bu görev, Avrupalılığa dair olumsuz algılar yüzünden daha da zorlaşmaktadır. Avrupa sadece ilerleme ve hümanist geleneği değil, aynı zamanda faşizm ve soykırımı da temsil eder. Avrupa'ya dair bu olumsuz algı, AB'nin, vatandaşların katılımını engelleyen, bürokratik yapısının yansıttığı tepeden inme yaklaşımından kaynaklanır.

AB kimliğinin gelecekteki gelişimi, yukarıda belirtilen sorunların nasıl çözülebileceğine ya da engellenebileceğine bağlıdır. AB'nin geleceği ile ilgili kilit konulardan biri de ulusal kimlik ve Avrupa kimliği çatışmasıdır. Avrupalı, ulusal ve bunlarla beraber ulus-altı kimliklerin bir arada varolması nasıl mümkün olacaktır?

Bu sorunun bir çözümü, Risse'in önerdiği 'mozaik pasta' (*marble cake*) modelidir. Risse, Avrupalı kimliğinin 'sıfır toplamı şeklinde "ya o ya bu" önermeleriyle şekillenen ulusal, bölgesel ya da yerel aidiyetlerden oluşmuş' olarak kavramsallaştırılmaması gerektiğini öne sürer.<sup>39</sup> Böylelikle kişi, kendisini herhangi bir gerilime yol açmadan, belli bir bağlamda hangi kimliğin daha önemli hale geldiğine bağlı olarak Floransa, Toskana, İtalya ya da Avrupa ile tanımlayabilir. Her ulusal ya da ulus altı gruptaki bu referanslar, belli deneyimlere bağlı olarak değişiklik gösterebilir.<sup>40</sup>

31 A.D. Smith, *Nations and Nationalism in a Global Era*, Cambridge, Polity Press, 1995: 119.

32 a.g.e. 139.

33 a.g.e. 142.

34 a.g.e. 139.

35 J.Hutchinson, *Modern Nationalism*, Londra, Fontana Press, 1994: 143.

36 a.g.e. 160.

37 a.g.e. 143.

38 D. Lowenthal, 'European identity : an emerging concept', *Australian Journal of Politics and History*, 46 (3), 2000: 318.

39 T. Risse, 'Nationalism and Collective Identities: Europe versus the Nation-State?', P. Heywood, E. Jones ve M. Rhodes (ed.), *Developments in West European Politics* içinde, Londra, Palgrave, 2002.

40 a.g.e. 77.

Diğer bir model ise, yerelden ulus-üstüne kadar farklı kimlik katmanları olduğunu öne süren 'katlı pasta' (*layered cake*) modelidir. Bu modelde, her kimlik etkileşimlere bağlı olarak ortaya çıkar. Böylelikle, 'Floransalı bir vatandaş bir Milanlıyla karşılaştığında kendisini yerel topluluğuyla tanımlarken, bir Sicilyalıyla (ya da hatta bir Bavyalıyla) iş yaparken, Toskanalı kimliğini devreye sokabilir.'<sup>41</sup> Bu modelden farklı olarak 'mozaik pasta' kimlik modeli, kimliklerin birbirinden belirgin bir şekilde ayrılamayacağını öne sürer. Bu modele göre kimlikler içiçe geçmiştir zira 'Toskana tarihi ve kültürü daha geniş Avrupa tarihi ve kültüründen ayrılamayacağına göre, Toskanalılar kendi farklılıklarını dahi Avrupalı köklerinden bahsetmeden betimleyemezler.'<sup>42</sup> Her kimliğin Avrupalılığı içerdiğini farzeden 'mozaik pasta' modelinin hem avantajları hem de dezavantajları vardır. Avantajı Avrupalılığı yok saymamasıdır. Dezavantajları ise, devletlerin 'Avrupalılık'tan anladıklarının farklılık göstermesi, dolayısıyla da Avrupa algılamaları birbiriyle çatıştığı zaman üye devletler arasında bir çatışma alanı ortaya çıkarmasıdır.

Bu noktada sorulması elzem olan soru 'Avrupa'nın farklı anlamlarının birbiriyle bazı noktalarda örtüşüp örtüşmediği ve her ne kadar tarihsel ve kültürel kökenleri son derece farklı olsa da Avrupalılığa dair ortak kavrayışların bulunup bulunmadığıdır'.<sup>43</sup> Farklı ulus-devletlerin Avrupa kavrayışları arasında örtüşmeler ya da üzerine bir şeyler inşa edecekleri belli ortaklıkları var mıdır? AB'nin yüzyüze kaldığı sorun, mitler, gelenekler ve hatıraların çeşitli ulus-devletler için farklı anlamları olmasıdır. Zira her ne kadar belli devletler belli Avrupa geleneklerine katılsalar da, bazen ittifak yapmış, bazen de birbirlerine düşman olmuşlardır. Dolayısıyla, sorulacak soru 'tüm Avrupalılar için ortak olan deneyimler nelerdir ve Avrupalı olmayanların deneyimlerinden nasıl farklılaşırlar?'<sup>44</sup>

### 3.2. AB Kimliğini İnşa Etmek

Bir kimliğin varlığını borçlu olduğu kurum ve siyasi normların önemini unutmamak gerekir. Zira mitler bir kimliği oluşturan ve pekiştiren unsurların sadece küçük bir parçasıdır. Birlik, ilgili kurumsal yapıları elde edip demokratik açığını kapatırsa, AB kimliği gücüne kavuşacaktır. Bu açıdan, 'Avrupa vatandaşlığı'nı güçlendirmek gibi ilgili kurumsal yenilemeler aciliyet kazanır. AB'de bu sembollerin kullanımını incelemek, AB dayanışmasını inşa etmek için Birliğin yaptığı eylemlere ışık tutacaktır.

Her ortak kimlik, farklı süreçler yoluyla inşa edilir, ve bunun sonucunda her kimlik kendi yegâne mitini oluşturur. AB de kendi mitlerini oluşturmaktadır. Örneğin, Avrupa'nın geçirdiği felaketler ortak bir zemin olarak görülebilir ve daimi entegrasyon teşvik edilerek, AB kimliğinin temeli kurgulanabilir. Delanty özellikle bunun üzerinde yoğunlaşır ve 'paylaşılan ortak bir transAvrupa kültürel mirasına bakmak yerine, Avrupa kimliğini, çatışmaları, travmaları ve korkuları açısından tanımlamak anlamlı olabilir' der.<sup>45</sup> Ancak Delanty'nin önerisi kimlik literatüründe çok yaygın olarak paylaşılan bir görüş değildir. Örneğin, Edwards'a göre geçmiş Dünya Savaşlarına atıfta bulunmak, 'devam eden farklılıklara işaret etmekten' başka bir şey değildir.<sup>46</sup>

Sembollerin kullanımı 'banal Avrupalılaştırma' çabaları olarak da sunulmuştur. '...Avro-sembolizm yoluyla...ortak paylaşılan bir ihtişam hissi, ortak sorumluluklar ve fırsatlar bilinci ve paylaşılan bir Avrupa geleceği duygusuna hitap ederek yeni bir tür Avrupa vatanseverliği ve dayanışmasının vücuda getirilmesi umul-

41 *a.g.e.* 83.

42 *a.g.e.*

43 *a.g.e.* 84.

44 Smith, 1995: 3.

45 G. Delanty, 'Models of European Identity: Reconciling Universalism and Particularism', *Perspectives on European Politics and Society*, 33(3), 2002: 345-359.

46 G. Edwards, 'The Problems and Possible Future Development of a European Identity in the European Union', P. J. Anderson, G. Wiessale ve C. Williams (eds.), *New Europe in Transition*, Londra, Continuum, 2000: 79.

muştur.<sup>47</sup> 'Böylesi bir Avrupalı ruh hali yaratmak için 'Avrupa'nın 'bayraklaştırılması', sembolleştirilmesi, hatırlanması, takdim edilmesi, görülmesi, duyulması, üzerinde konuşulması, hayran olunması, 'Avrupa' fikrini geçerli ve hatta zorunlu kılmak için ne gerekirse yapılmalıdır.'<sup>48</sup>

## ÖRNEK - AB Sembolleri

### **Avrupa Bayrağı**

Avrupa bayrağı Birliğin en çok kullanılan sembolüdür. 1986'da hazırlanmış, mavi bir fonun üzerinde 12 altın yıldızdan oluşan bir daire olarak tasarlanmıştır. Birlik tarafından benimsenen bayrak aslında 1955'de kabul edilen Avrupa Konseyi'nin bayrağıdır. Yıldızların sayısı mükemmeliyeti, daire ise birliği temsil eder. Farklı bir yoruma göre ise, bayrak 'kıtanın sonsuz geçmişini, bugünü ve geleceğini' temsil eder.<sup>49</sup>

### **Avrupa Marşı**

Avrupa Marşı da Avrupa Konseyi'nden ödünç alınmıştır. Marş, Ludwig van Beethoven'ın 9. Senfoni-si'nin finalinin prelüdü olan 'Neşeye Şarkı'dır. 1972'de Avrupa Konseyi, 1986'da Birlik tarafından resmen benimsenmiştir. Sözlü versiyonu Birlik tarafından kullanılmamıştır. Marş, ilginç bir şekilde, Birlik tarafından benimsenmeden önce de ulusal marş olarak kullanılmıştır.<sup>50</sup> 'Neşeye Şarkı, İkinci Dünya Savaşı'nın sonunda Batı ve Doğu Almanya tarafından, ortak bir Olimpiyat takımına sahip oldukları zaman seçilmiştir. Her iki taraf da oyunlarda kullanılacak marşın kiminki olacağı konusunda anlaşamayınca 9. Senfoni üzerinde uzlaşmıştır.

### **Avrupa Günü ve Avrupa Kültür Başkenti**

Robert Schuman'ın 'Schuman Deklarasyonu'nu tebliğ ettiği gün Avrupa günü olarak kutlanır. Bu deklarasyon, entegrasyon sürecindeki ilk adımdır. 1985'de Milan Zirvesinde 9 Mayıs'ın 'Avrupa Günü' olarak kutlanmasına karar verilmiştir. 'Avrupa günü, Avrupa'yı vatandaşlarına yaklaştıran, Birlik halkını da birbiriyile kaynaştıran etkinlikler ve şenlikler için bir fırsattır'.

Her yıl bir 'Avrupa Kültür Başkenti'nin seçilmesi 'Avrupa halklarını birbirine yaklaştıran' başka bir girişimdir.<sup>51</sup> Bu gelenek 1985 yılına kadar gider. Amaç, 'Avrupa şehirlerinin ortak kültürel mirasını ve bu sanatsal evrenin yaşama gücünü vurgularken Avrupa şehirlerinin zenginliğini ve çeşitliliğini teşvik etmektir.'<sup>52</sup> Bunun altında yatan başka bir unsur ise bu tarihsel şehirleri Avrupalılaştırmaktır. Diğer bir deyişle, şehirlerin tarihte oynadığı rolü ulustan uzaklaştırarak, onları Avrupa tarihinin bir parçası yapmaktır. Şu anda her yıl üç kent Avrupa Kültür Başkenti olmaktadır ve 2010 yılında Pecs (Macaristan) ve Essen (Almanya) ile birlikte İstanbul bu unvanı taşıyacaktır.

47 D. Jacobs ve R. Maier, 'European identity: construct, fact and fiction', M. Gastelaars ve A.de Ruijter (eds.), *A United Europe. The Quest for a Multifaceted Identity* içinde, Maastricht, Shaker, 2000: 30.

48 P. Van Ham, 'Identity Beyond the State: the Case of the European Union', *Identity and the State: Nationalism and Sovereignty in a Changing World*, Konferans bildirisi, New York, Columbia University, 2000: 243-4.

49 a.g.e.

50 B. Seibold, 'Borrowing a Uniting Concept: The Use of Nationalist Strategies by the European Union' [online]. Universität München, 1999: 8.

[http://balthas.seibold.bei.t-online.de/politik\\_eu\\_and\\_nationalism.pdf](http://balthas.seibold.bei.t-online.de/politik_eu_and_nationalism.pdf)

51 Van Ham, 2000: 19.

52 Avrupa Komisyonu, *Explicit Integration of Cultural Aspects into Community Action and Policy*, Brüksel, 1998.



### **Avro**

Thomas Risse'e göre 'para insanların gündelik yaşamlarındaki en önemli kimlik işaretlerinden biridir... Avro, zamanın bu noktasında, Avrupa'nın ortak kaderinin belki de en önemli sembolik hatırlatıcısıdır.'<sup>53</sup> Bozuk paralar ve Avro-banknotlar için seçilen tasarımlar, birlik inşası için önemli semboller taşırlar. Avrupa Komisyonunun belirttiği üzere '[Avro-banknotların] tasarımları güçlü oranda semboliktir ve Avrupa'nın mimari mirasını oluşturan tarihi süreçlerle yakından ilişkilidir. Her banknotun ön yüzüne, AB'de işbirliği ve açıklık ruhunun sembolü olarak pencereler ve geçitler hakimdir. Her banknotun ters yüzünde belli bir dönemden bir köprü görülür. Bu hem Avrupa halkları arasında hem de Avrupa ve dünyanın geri kalanı arasındaki iletişimi belirtmek için kullanılan bir mecazdır... Bozuk paraların bir yüzünde, katılan her üye devletin kendisi için seçtiği ulusal semboller olacaktır. Diğer yüzü ise tüm üye ülkeler için ortak olacak ve Avrupa bayrağının yıldızlarının iliştiirildiği enine çizgilerden oluşan fonun üzerinde AB'nin haritası temsil edilecektir. 1, 2 ve 5 sentlik bozuk paralar Avrupa'nın dünyadaki yerini vurgularken 10, 20 ve 50 sentlikler Birliği ulusların bir araya gelmesi olarak sunacaktır. 1 ve 2 avro bozuk paralar 'sınır tanımayan Avrupa'yı tasvir edecektir.'<sup>54</sup> Bu yüzden Avro'nun dolaşıma sokulması sadece ekonomik anlamda değil, aynı zamanda kimlik politikaları açısından da çok önemli bir adımdır.

### **Diğer Semboller**

1974'de Roma'daki Konsey'de, Avrupa pasaportu çıkarılması önerisi getirildi ve 1981'de ortak pasaportlar çıkartıldı. Bu Avrupa vatandaşlığının inşa edilmesi yolunda önemli bir adımdı. Ayrıca standart sürücü ehliyetleri de Birlik tarafından benimsenmiştir.

Sembollerin kullanımı, kimlik inşasının önemli bir parçasıdır. Bireyler köklerini gündelik hayatın içine gömülü bu semboller sayesinde hatırlar. Bir kimlik, bu sembollerle tekrar tekrar inşa edilir. Ancak ulusal kimlikten ödünç alınan bu sembollerin kullanımı AB'nin de ulus-devletle aynı süreçlerden geçtiği anlamına gelmez. Zira ulus-devlet, devlet ve milletin eşleşmesiyle oluşmuştur. Devlet, ulusal kimliği ayakta tutan temel kurumdur. Örneğin, ulusal kimliğin oluşunda merkezi eğitim sisteminin rolü bugün bile gözardı edilemez. Ernest Gellner'in belirttiği gibi 'günümüzde, meşru eğitim tekelini elinde bulundurmaktan çok daha önemlidir.'<sup>55</sup>

AB böyle bir devlete, dolayısıyla kimliğini ayakta tutacak bir mekanizmaya sahip değildir. AB, benzersiz niteliğinden dolayı standart bir kültür politikasına bile sahip değildir. '... Kurumsal düzeyde, Avrupa Komisyonunun farklı genel müdürlükleri, hepsi, öyle ya da böyle farklı toplumsal alanlarla ilgilenirler, özel hedefleri vardır, Avrupalılığı teşvik etmek için farklı stratejiler kullanırlar. Bu da çok dağınık (hatta bazen iç çelişkileri olan), her şeyi kapsamaya çalışan bir Avrupalı kimliği fikri ve uygulamasına yol açar.'<sup>56</sup>

Sonuç olarak, bu kimlik inşa sürecinde AB, kimlik oluşumuna dair daha tutarlı bir politika benimsemelidir. Avrupa Komisyonunun Eğitim ve Kültür Genel Direktörlüğü [Directorate General on Education and Culture] Birlik içinde benimsenmiş farklı kimlik politikalarını uyumlulaştırmakta önemli bir rol oynayabilir. Birlik kendine özgü (*sui generis*) bir oluşumdur, diğer ortak kimliklerin kimlik oluşumuyla karşılaştırıldığında farklı süreçler benimsemesi gerekebilir.

53 T. Risse, 'The Euro and Identity Politics in Europe', *the Year of the Euro*, Konferans Sunumu. Chicago, University of Notre Dame, 6-8 Aralık 2002.

54 Avrupa Vatandaşı için Bilgi Programı, *Quest: Questions & answers on the euro and European Economic and Monetary Union*, Brussels, European Commission, 2001: 1. (vurgu eklenmiştir).

55 E. Gellner, *Nations and Nationalism*, Oxford, Blackwell Publishers, 1983: 35.

56 Jacobs ve Maier, 2000: 29.

AB kimliği sürekliliğini kurumlar ve siyasi normlar aracılığıyla sağlayacaktır. Zira mitler ve semboller, kimliği oluşturan ve sağlamlaştıran unsurların yalnızca bir parçasıdır. Birlik gerekli kurumsal düzenlemeleri yapar ve demokratik açığını kapatırsa, AB kimliği de ulus-devletin yanısıra varlığını sürdürerek güç kazanacaktır. Sonuç olarak kurumsal reformlar ve bir anayasanın ya da anayasa yerine geçecek Avrupa anlaşmasının benimsenmesi 'Avrupa vatandaşlığı'ni güçlendirmek açısından önemlidir.

### 3.3. AB Kimliğinin Farklı Yüzleri

AB kimliği üzerine olan yazın, AB kimliğinin alacağı şekle dair sürekli farklı formülasyonlar geliştirir. Her ne kadar sunulan tüm farklı alternatifler, AB kimliğini inşa edecek tavrı farklı kavramsallaştırırsa da hepsi de çeşitliliği vurgular ve argümanlarını AB'nin bu süreçte oynayacağı role bağlarlar.

AB kimlik yazınına önemli katkıları olan Delanty'ye göre 'Avrupalılaştırmanın önemli bir boyutu kültürel çoğulculuk ve toplumsal adalettir. Kültürel kimliklerin çeşitliliği ve çatışabilirliği göz önüne alındığında, Avrupalılaştırma, başarıya ancak tam bir uyum değil, bir çoğulculuk ve adalet etosu yarattığı takdirde ulaşabilir.'<sup>57</sup> Dolayısıyla, sabit olmayan kimlikler ve toplumsal aktörler, söylemler ve çatışmalara göre değişik şekillere girebildiği için Avrupa kimliği de halihazırda varmış gibi düşünülemez. Daha ziyade, 'dağınık ve açık uçlu bir kültürel ve kurumsal deneyimleme süreci' olarak ele alınmalıdır.'<sup>58</sup>

Schlesinger'in belirttiği gibi, 'eğer makul bir Avrupalılığın doğuşu hikâyesi olacaksa, bu, kurumsal tortulaşma yoluyla kademeli olarak büyümeyi öğütleyen bir destan olacaktır. Teknokratik akılcılığın ürünü olmaktan ziyade uzun dönem (*longue duree*) çalışmaların sebatkâr sonucu olacaktır.'<sup>59</sup> Dolayısıyla AB tarafından yapılacak bilinçli bir girişim böyle bir zeminin kurulması için her ne kadar yeterli olmasa da, anlamı ve zeminini sürekli olarak genişleterek kademeli olarak büyüyecek, semboller ve söylemler ile Avrupa halkı arasında kurulacak diyalektik bir ilişkiye ihtiyaç vardır. Bu yüzden, ortaya çıkacak ya da çıkmakta olan kimlik, doğrudan, AB politikalarının varlığı, devamlılığı, uygulaması ve deneyimlemesine bağlıdır. Ortaya çıkmakta olan kimlik, AB'nin faaliyetleriyle yakından ilişkilidir ve entegrasyon süreci anlaşılmadan kavramsallaştırılamaz. AB'yi, kimlik belirleme sürecinde temel aktör olarak belirlemek yeterli değildir zira 'nasıl' sorusu hâlâ geçerliliğini korur. Esas muamma da burada ortaya çıkar çünkü 'AB' teriminin de 'Avrupa' gibi, tamamen farklı anlamları vardır ve açık bir tanımı olmadığı için açıkça tanımlanmış bir kimliğe de henüz sahip olamaz. Bu yazıda da ortaya konduğu gibi tarih boyunca, Avrupa için çok sayıda proje ve fikir ortaya konmuştur. Bu kadar çeşitli fikrin varlığı, AB'nin tanımının, tanımı yapanın bakış açısına göre değiştiğinin farkına varmak açısından önemlidir. AB kimliğini tanımlama süreci hâlâ devam ediyor ve bu süreç, ancak Avrupa için önerilen farklı fikirler ve projeler, belirsiz ve kaçınılmaz olmayan süreçler sergilendiğinde daha açık bir biçimde anlaşılabilir.

## 4. Sonuç Yerine

Avrupa'nın ne olduğunun sorgulanması, Avrupa'nın belirli bir tanımının olmadığı ancak çeşitli tanımlarının olduğunun farkına varılmasını sağlar. Dolayısıyla, bu makalenin ilk amacı Avrupa için nasıl farklı fikirler ve projeler üretildiğini göstermektir. Bu makale, Avrupa'nın nasıl tanımlandığına bağlı olarak tarih boyunca Avrupa'yı birleştirmek için farklı projeler üretildiğini ve farklı Avrupa tanımları yapıldığını göstermeyi amaçlamıştır. Avrupa gibi AB'nin de tektip bir tanımı yoktur. AB, entegrasyon sürecinin amacı ve sürecin sonunda ortaya çıkacak olan ürün hakkında farklı görüşler vardır. Çok fazla farklı görüş olduğu için de, Avrupa

57 Delanty, 2002: 356.

58 a.g.e. 357.

59 Aktaran Van Ham, 2000.

fikri ve AB aynı kavram değildir. Bu durumda 'Avrupalı' kimliğini sorgulamak da geçersiz hale gelir çünkü Avrupa farklı anlamlara gelebildiği gibi Avrupalı olmak da farklı şekillerde tanımlanabilir. Avrupa ve AB aynı şey olmadığına göre, ortak bir Avrupa tanımı olsa bile, bu AB'nin kimliğini tanımlamak için yeterli olmayacaktır. AB ve 'Avrupalı' kimliği aynı kavramlar değildir ve sorulacak soru Avrupa kimliğinin ne olacağı ve Avrupalıların kimler olduğuna yönelmiştir. Her ne kadar kimlik arayışı AB'ye yönelmeliyse de henüz incelecek böyle bir kimlik yoktur.

Belirli bir kimlik olmamasının iki temel sebebi vardır. İlki entegrasyon sürecinin belirsiz yapısı, ikincisi ise bu sürecin kaçınılmaz olmamasıdır. Soğuk Savaş yıllarıyla başlayan entegrasyon süreci, kaçınılmaz olarak AB'yle sonuçlanan bir yolun sonucu değildir. Ne Avrupa tarihi, ne Avrupa fikri ne de AB, ne olursa olsun demokrasi ve insan hakları bayrağı altında bir birlik oluşturmaya götürecek çizgisel bir ilerleme sürecinden geçmemiştir. AB'nin kurulmasıyla sonuçlanan entegrasyon sürecinin yanısıra Avrupa fikri ve Avrupa projeleri başarısızlıkların yanısıra başarıları da yaşamış, demokrasinin de totalitarizmin de temsilcisi olmuştur. Dolayısıyla mevcut yapı ve algılamalar herhangi bir tarihsel kaçınılmazlığın sonucunda değil belli bazı olaylar, eylemler ve algılamaların bir araya gelmesiyle oluşmuştur. Olaylar başka türlü gelişseydi, başka bir yol da tutulabilirdi çünkü halihazırdaki yol, pek çok alternatiften yalnızca biridir ve kaçınılmaz değildir. Bu da bizi tartışmanın ikinci önemli noktasına getirir ki o da sürecin kaçınılmaz olmamasının yanısıra belirlenmemiş oluşudur. Entegrasyon sürecinin kesin tanımlanmış sınırları ya da amaçları yoktu. Elde etmeye çalıştığı belli bazı amaçları vardı ancak gelecek için bunların sonucunun kesin bir tasvirini yapmaya kalkışmadı. AB kesin tanımlanmış bir projenin değil bir sürecin sonucu olduğu için, AB de kesin bir tanımını yapmadı, ancak farklı tanımlara içinde yer verdi. Bunun sonucunda da AB kimliğinin kesin bir tanımı olamaz. Önceden belirlenmemiş bu sürecin sonucunda AB kimliği kurulacaktır.

Süreç belirsiz ve AB kimliği söz konusu olduğunda tanımlanmamış olduğu için AB kimliğinin henüz bir anlamı yoktur. AB'nin kimliği ortaya çıkan sürecin sonucunda belirlenecektir. Bu sürecin sonucunda somutlaşacak olan kimlik, Avrupalılık yönleri içermesine rağmen Avrupalı olmayacaktır. Bu kimlik, temel referans noktası AB olmasına rağmen tamamıyla AB kimliği de olmayacaktır. Nasıl ki AB kendine özgü (*sui generis*) bir siyasal örgütse, bu da kendine özgü bir kimlik olacaktır. Bu kimlik, günümüzde hâlâ devam eden bir sürecin sonunda formüle edilecektir. Sürecin kendisi belirsiz ve değişken olduğu için, kimliğinin sınırları da belirsiz olacak ve yapısı olaylara bağlı olarak değişebilecektir. Bu kimlik, kendisini oluşturan aktörlerin eylemleri, algılamaları ve olaylar ve akabinde diğer aktörlerin bu eylemleri nasıl karşıladığı ve algıladığı sonucunda ortaya çıkacaktır. Bu yüzden, süreç, çeşitli dinamiklerin işlediği interaktif bir süreçtir. AB'nin çeşitli tanımları yapılı ve her tanım AB için farklı bir gelecek tasavvuru kurar. Bu gelecek tasavvurlarından hangisinin gerçekleşeceği ve sonucunda nasıl bir kimliğin formüle edileceği bu sürecin sonucuna bağlıdır. Bu süreç sadece aktörlerin eylemleri ve tepkileri ya da algılamalarına değil uluslararası sistemin yapısı, dünya siyasetinde değişen şartlar ve sistemdeki üye devletlerin konumuna bağlıdır. Dolayısıyla yeni oluşturulan kimliğin doğasını belirlemenin farklı dinamikleri vardır ve ancak pazarlıklar, müzakereler ve anlaşmalar yoluyla farklı fikirler, projeler ve gelecek tasavvurları bir araya getirilerek oluşturulacaktır. Günümüzde kimlik henüz tanımlanamaz çünkü süreç hâlâ devam etmektedir ve her ne kadar temel belirleyici AB politikaları olsa da, tek belirleyici unsur da değildir.

Yunan mitolojisinin ünlü bir efsanesine göre, Avrupa'nın kaçırlışının ardından, kardeşlerinden biri olan Cadmus onu aramaya çıkar. Rodos'a ve Trakya'ya gittikten sonra, onu bulma çabaları bir sonuca ulaşamayınca Delfi kâhinlerine gider ve onlara sorar: 'Europa nerede?' Pylhia ona Cadmus'un Thebes'i bulunduğu yerde bir şehir inşa etmesini söyler. Bu mit şöyle yorumlanır: 'Fenikeli denizciler Avrupa'nın mistik imgesini takip ederek coğrafi gerçekliğine ulaşırlar. Ancak aynı zamanda, Cadmus hatırladığı şekliyle Avrupa'yı aramayı bıraktığında onu inşa etmeye girişir.'<sup>60</sup> Bu makalenin temel konusu da 'Avrupa'nın yerinin nasıl belirlenebile-

60 D. de Rougemont, *The meaning of Europe*, New York, Stein and Day, 1965: 18.

ceğidir' ve bu soruya verilecek cevap geçmişe, Avrupa'nın anılardaki haline bakılarak bulunamaz. Hiçbir tarihi tanım, geçmişe ayna tutarak bugüne yerleştirilemez. Rougemont'un belirttiği gibi 'Avrupa'yı aramak onu yapmaktır. Onu bulmak, onu aramaktır.'<sup>61</sup> Bu yüzden Avrupa, gelecekte, bir zamanlar sahip olduğu şekilde değil, entegrasyon sürecinin belirleyeceği bir şekilde var olacaktır.



## BELLEK KUTUSU

**'Avrupa: Roma Yolu' kitabından (R. Brague, Kabalcı Yay., 1995):**

(...)

O zaman Avrupalı nedir? Yunan mı, Romalı mı, Yahudi mi, Hıristiyan mı, hepsi mi? Avrupa'ya ait olarak neyi görebiliriz? Hümanizm mi? Aynı zamanda Grek ve Doğu'da da var! Eski Yunan mı? Bunu erken İslâm uygarlığından devraldı! Yahudi mi? Avrupa'yı bırakın, Akdeniz'in bile dışında sayılır. Hıristiyanlık mı? Ortodoksluk nerede kalıyor?

Yanıtı sözde diğer uygarlıklarda karşılaştığı herşeyi kendine eklemesi, benimsemesi ve uyarlaması anlamında Romalı (Latin) tutumu olarak verebiliriz. Avrupa kavramı bütün olarak içerme ve evrensel açık değildir.

Adların önceden bir anlama sahip olduğu uygarlıkların karşıtı olarak Avrupalı bu kimliğe ancak zaman içinde içi doldurulacak bir çerçeve olarak sahiptir. Bu bağlamda Avrupalı:

1) bir karşıtlık çerçevesi içinde ele alınabilir. Avrupalı olmayan ya Avrupalı olmaya çalışır, ya da öyle olmayı reddeder; Avrupalı olmayanın hazır yapılmış olana kendisini uyarlaması gerektiği varsayılır. Avrupa'nın kendisi mi? O zaten Avrupalıdır (!).

2) alternatif olarak, Avrupa sürekli bir kendini Avrupalılaştırma hareketinden ibarettir. Avrupalılaştırma Avrupa'yı Avrupa olarak kuran harekettir. Bu anlamda Avrupa Avrupalılaştırmanın nedeni değil, sonucudur. Bu nedenle Avrupa belli bir yer değil, kendisini dünyanın geri kalanından ayırarak kendi kendisini belirleyen yerdir.

(...)

**Avrupa için tehdit dışarıya olamaz, çünkü Avrupa bir 'içerisi' şeklinde tanımlanamaz.** Kendimizi bir kez kapalı bir mekân olarak tanımlarsak dışarıda olan herşey artık bir tehdit haline gelir. Avrupa için tehlike kendini kendi için bir model olarak ortaya koyması ve kendi adına vaazlarda bulunup yabancı ve aşağı olarak tanımladığına bile danışmaktan vazgeçmesidir. Avrupa'nın evrenseli yalnızca kendisi için değerli ve diğerlerine yaygınlaştırılması gerekmeyen yerel bir kavram olarak görmesinden endişelenmek gerekir.

Tarihteki peygamberler doğanın efsaneliğine son vermeye yaramıştır ve böylece insanlık doğa üzerinde yeni bir anlayış ve egemenlik sorumluluğu geliştirmiştir. Ancak Hıristiyanlık bugün Avrupa'nın yeniden kuruluşuna müdahale etme konumunda değildir. İnanç bugünün toplumsal problemlerine herhangi bir açıklama getiremez. Avrupa'daki her unsurun da kendisini Hıristiyan olarak tanımlaması gerekmez.

61 a.g.e.

Avrupa, maddi ve manevi arasında barışın veya insanlığın birliğinin bir ideoloji çerçevesi içinde değil, **kişiler ve gruplar arası ilişkiler tarafından kurulduğu bir mekân** olarak kalmalı veya o hale gelmelidir.

Özelliklerinin yalnızca kendisi için bir değeri olduğuna inanan veya kimliğini püritenlik gibi kendi varlığının üzerine kapanmakta arayan bir Avrupa'nın bir geleceğe hakkı olmayacaktır; kültürel çabalar da yeniden bu Romalı tutumu edinmeye yönelik olmalıdır. **Avrupa yeniden hem değerlerinin hem de değerlerden bağımsızlığının bilincine varmalıdır.**



# Avrupa Birliği Yurttaşlığı: Var Olamayan Bir Gerçeklik mi?

Ayhan Kaya

Bu bölümün amacı, yurttaşlık tartışmalarının tarihsel bağlamına referansla Avrupa Birliği yurttaşlığı kurumunun ne denli bir gerçeklik haline geldiği konusunda birtakım saptamalarda bulunmaktadır. Etno-kültürel ve dinsel referanslarla bezenmiş ulusal yurttaşlık kurumundan daha siyasal, seküler ve ulus ötesi birtakım unsurları içinde barındıran Avrupa Birliği yurttaşlığına geçiş konusunda birtakım işaretlerin belirlediği günümüzde AB yurttaşlarının kendi ülke yurttaşlıklarıyla AB yurttaşlığı arasında ne tür bir bağın olduğu konusu daha fazla önem kazanmaktadır. AB yurttaşlığı, tarihsel bağlamda yurttaşlık tartışmalarının neresinde yer alır? AB yurttaşlığı aslında ülke yurttaşlığının hiyerarşik olarak altında mı yer alır? AB yurttaşlığı gerçekliği olmayan bir yanılsama mıdır? AB yurttaşlığı, kendi ülkeleri dışında diğer AB ülkelerinde yaşayan AB yurttaşları için ne tür haklar sağlamaktadır? AB yurttaşlığı tartışmalarının Türkiye açısından ne tür etkileri söz konusu olabilir? Bu bölüm yukarıda sözü edilen sorulara yanıt bulmaya çalışacaktır.

## 1. Yurttaşlık Kurumunun Tarihsel Gelişimi

Modern anlamdaki yurttaş (*citoyen, citoyenne*) kavramı ilk kez, Fransız Devrimi'ni gerçekleştirenlerce eşitlik olgusunu vurgulamak amacıyla kullanılmıştır. Ulus-devletin siyasal seçkinlerinde ideolojik bir aygıt olarak kullanılan 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 (*multiple citizenship*) anlayışına, diğer bir deyişle kozmopolitan yurttaşlık, çokkültürlü (*multicultural*) yurttaşlık, ulus-ötesi (*post-national*) yurttaşlık, diasporik (*diasporic*) yurttaşlık, ulusaşırı (*transnational*) yurttaşlık, esnek (*flexible*) yurttaşlık, ekolojik yurttaşlık, radikal demokratik yurttaşlık ve Avrupa yurttaşlığı gibi yeni açılımlara doğru yol alındığına tanık olmaktayız.<sup>1</sup> 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 diyorum, çünkü kapitalist devlette iktidarı elinde bulunduran grupların siyasal, sosyal, medeni ve ekonomik kaynaklardan pay alma girişimiyle kamusal alanda görünür olmaya başlayan yeni toplumsal grupların sözkonusu taleplerine karşılık vermek ve bu tür grupların geliştirdikleri hareketleri etkisiz kılabilmek için yurttaşlık kurumunun kendilerine sağladığı birtakım imkanları kullandıkları bilinmektedir. Modern yurttaşlık kurumu, aynı zamanda, milliyetçi ideolojiye destek olma niteliğinde, bireylerin 'benzerlik' temelinde aynı ulusal kültüre aidiyetlerini (*inclusion*) ve/veya 'farklılık' temelinde 'yabancıların' bu ulusal kültürden dışlanmalarını (*exclusion*) belirleyen bir kurumdur. Yurttaşlık, Eski Yunan'dan günümüze değin oluşan siyasal toplumlar kadar tarihi bir kurum olmakla birlikte, tarih için-

1 Tüm bu farklı tireli-yurttaşlık kavramları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. A. Kaya, "Ulusal Yurttaşlıktan Çoğul Yurttaşlığa?" A. Kaya ve G. G. Özdoğan (der.), *Uluslararası İlişkilerde Sınır Tanımayan Sorunlar* içinde, İstanbul, Bağlam, 2003. Esnek (*flexible*) yurttaşlık konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. A. Ong, *Flexible Citizenship: The Cultural Logics of Translocality*, Londra, Duke University, 1999.

de büyük dönüşümler geçirmiştir. Sözelimi Aristo, 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 birtakım 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.<sup>2</sup>

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 *Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar* adlı ünlü makalesi, yurttaşlık kavramı üzerine çalışan pek çok sosyolog ve siyaset bilimcinin öncelikli olarak başvurduğu kaynak haline gelmiştir.<sup>3</sup> İngiliz İşçi Partisi'nin sosyal refah devleti vaatleriyle henüz iktidara geçtiği bir dönemde bu 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 varolmasıdır. 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 edilmiştir. Hatta Marshall, daha da ileri giderek, yurttaşlığın, kapitalist toplumsal yapı içindeki eşitsizliklerin devamını sağlayan ve meşrulaştıran bir kurum olduğunu 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 eksenle ele almıştır: **medeni haklar**, **siyasal haklar** ve **sosyal haklar**. İlk eksen, 17. yüzyılda mutlakiyetçiliğe ve baskıcı rejimlere karşı bir tepki olarak gündeme gelen ve daha sonra hukuk mahkemeleri, herkesin hukuk önünde eşitliği (*habeas corpus*) ilkesi, adil yargılama, sözleşme hakkı ve mülkiyet hakkı gibi hakları içerecek şekilde yaygınlaşan **medeni haklar** olarak gündeme gelmiştir; ikinci eksen, 18. ve 19. yüzyıllarda modern demokrasinin oluşmaya başlamasıyla birlikte gündeme gelen evrensel seçme hakkı, seçilme hakkı ve örgütlenme hakkı gibi hakların ortaya çıkmasına yol açan **siyasal haklar** şeklinde belirlemiştir; diğer taraftan 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.

2 Yurttaşlık kurumunun tarihsel süreç içerisinde nasıl değiştiğini ayrıntılı bir şekilde görebilmek için bkz. Kaya, 2003.

3 T. H Marshall ve T. Bottomore, *Citizenship and Social Class*, Londra, Pluto Press, 1950/1992. (Çeviri A. Kaya, *Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006.)



**Tablo 1.** T.H. Marshall'a referansla tanımlanan klasik hak ve ödevler

Hak ve Ödev Eksenleri	Haklar	Ödevler
<b>Medeni Haklar ve Ödevler</b>	Yerleşim ve seyahat özgürlüğü; pasaport ve diplomatik korunma hakkı; özgürlük hakkı; ifade özgürlüğü; mülkiyet edinme hakkı; eşitlik hakkı...	Vergi verme ödevi; askerlik hizmeti vb.
<b>Siyasal Haklar ve Ödevler</b>	Oy kullanma hakkı; seçilme hakkı; siyasal ifade özgürlüğü...	Oy kullanma ödevi...
<b>Sosyal Haklar ve Ödevler</b>	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'<sup>4</sup> sorusunu yanıtlamaya çalışmıştır. Bu sorunun yanıtı, 'refah devleti yoluyla' şeklinde olmuştur. Çünkü, refah devletinin, olumsuz koşullarda yaşayan işçi sınıfının hayat standartlarını yükseltmesi beklenmiştir. Marshall'ın, Nikos Poulantzas'ın yaklaşımına benzer bir şekilde, yurttaşlığı bir tür siyasal ideoloji olarak algıladığı iddia edilebilir.<sup>5</sup> Ona göre yurttaşlık, merkezi kapitalist devletin, sistem karşıtı merkezkaç grupları birtakım ödünler ve haklar vererek merkeze çekebilmek amacıyla kullandığı bir ideolojidir. Öte yandan bazı yazarlar, Marshall'ın gereğinden fazla refah devleti tartışmasına girdiğini ve diğer bazı önemli konuları göz ardı ettiğini düşünürler. Bryan S. Turner, Marshall'ın refah devletinin sunduğu medeni, siyasal ve sosyal haklarla çok fazla ilgilendiğini, ancak kültürel haklar konusuna hiç değinmediğini söyleyerek onu eleştirir.<sup>6</sup> Benzer şekilde, Tom Bottomore da, Marshall'ın toplumsal cinsiyet, etnik azınlıklar, insan hakları ve doğal çevre gibi konulara gereken önemi vermediğini savunur.<sup>7</sup>

Marshall, yurttaşlığın tarihsel açıdan gelişimini irdelerken, yurttaşlığın hemen her ülkede farklı tarihsel dönemlerde de olsa aynı süreçlerden geçeceğini öngören (*teleolojik*) bir yaklaşım sergilediği için de eleştirilmiştir.<sup>8</sup> Bu yaklaşıma göre, yurttaşlık kurumu ilk kez eski şehir-devletlerinde ortaya çıkmış, daha sonra orta çağlarda yurttaşlar, kilisenin tanrısal iktidarı ile kralların dünyevi iktidarlarına tâbi olmuşlardır. Modern

4 B. S. Turner, "Contemporary Problems in the Theory of Citizenship," B. S. Turner (der.), *Citizenship and Social Theory* içinde, Londra, Sage Publications, 1993: 6.

5 N. Poulantzas'ın bu yaklaşımı için bkz. N. Poulantzas, *Political Power and Social Classes*, Londra, New Left Books, 1973. Benzeri bir tartışma, K. Marx tarafından 1843 tarihinde kaleme alınan 'On the Jewish Question' adlı makalesinde yapılmıştır. Fransa ve Almanya'daki Yahudi sorununu karşılaştıran Marx, siyasal ve medeni hakların yurttaşlık hakları olarak ele alındığında ideolojik bir nitelik taşıdığını söylemiş ve bu hakların yurttaşlık hakları olarak değil de insan hakları olarak değerlendirilmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Bkz. K. Marx, "On the Jewish Question," K. Marx and F. Engels, *Collected Works, Vol. 3* içinde, New York, International Publishers, 1844/1975: 146-174.

6 Turner, 1993: 7.

7 T. Bottomore, "Kırk Yıl Sonra Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar", T. H. Marshall ve T. Bottomore (der.), *Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar* içinde, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005, (Çev. Ayhan Kaya): 55-93.

8 Turner, 1993: 7-8.

ulus-devlet inşa edildiği zaman, yurttaşlar bu kez ulusal devletlerin iktidarlarına bağımlı olmuşlardır. Bu sıranın her toplumda benzer şekilde gerçekleşmesini beklemek mümkün değildir. Marshall'ın yaklaşımındaki diğer bir sorun da, medeni, siyasal ve sosyal haklar şeklinde olan sırayla ilişkilidir. Sözgelimi, günümüzde bazı modern devletlerde, kadınların sosyal hakları elde etmelerine rağmen, önemli medeni ve siyasal haklara henüz kavuşamadıkları söylenebilir;<sup>9</sup> yine günümüzde Almanya'da misafir işçi (*Gastarbeiter*) olarak bilinen Türk işçilerinin ve onların çocuklarının, henüz siyasal hakları tam olarak elde etmemiş olsalar da sosyal ve medeni haklardan büyük ölçüde faydalandıklarını söylemek mümkün.<sup>10</sup> Hatta, İsveçli sosyal bilimci Thomas Hammar, bu durumdaki kimseleri tanımlayabilmek için 'denizen' kavramını üretmiştir.<sup>11</sup> Bu her iki örnekte de görüleceği üzere, Marshall'ın çizdiği teorik çerçeveye göre, medeni-siyasal-sosyal şeklindeki sırayla elde edilen hakların, zaman zaman farklı sıralarla elde edilmelerinin mümkün olduğunu söylemek yanlış olmaz.

Marshall'ın yurttaşlık kuramındaki bu belirsizlikler nedeniyle, yurttaşlığın dünyanın her yerinde tek tip olduğu gibi hatalı bir sonuca ulaşmak mümkün. Turner, bizleri böyle bir hata yapmaktan kurtarmanın yollarını ararken, Avrupa'da tek tip yurttaşlıktan söz edilemeyeceğini ve yurttaşlığın dört farklı türde ele alınabileceğini söyler. Turner, bu dört farklı yurttaşlık türünü anlatırken iki farklı temel kriterden söz eder. Birinci kriter, yurttaşlığın yukarıdan mı yoksa aşağıdan mı gelen değişimlerle ortaya çıktığı (aktif ve pasif); ikinci kriter ise, yurttaşlığın özel alanda mı yoksa kamusal alanda mı oluştuğu konusudur (özel ve kamusal).

**Tablo 2.** Turner'a göre farklı yurttaşlık anlayışları<sup>12</sup>

	<b>Aktif/Tabandan</b>	<b>Pasif/Yukarıdan</b>
<b>Özel Alan</b>	Liberal çoğulcu yurttaşlık (ör. ABD)	Plebisiter Otoriter (ör. Nazi Almanyası)
<b>Kamusal Alan</b>	Devrimci yurttaşlık (ör. Fransa)	Edilgen (meşru kurumlar) demokratik (ör. İngiltere)

Turner, kendi kuramına göre tanımladığı yurttaşlık türlerini şu şekilde ifade eder:

"Fransa ve Amerika'da olduğu gibi, yurttaşlık haklarının devrimci bir çizgide elde edildiği ülkelerde, tabandan gelen aktif ve radikal bir yurttaşlık geleneğinin oluştuğunu görmek mümkün. Buna karşın, yurttaşlığın tavandan tabana geliştiği ülkelerde, oldukça pasif ve olumsuz bir nitelik kazandığını görürüz. Özel alan ve kamusal alan ayrımı ise, yurttaşlığın kültürel yönlerini açığa çıkarması açısından ayrıca önemlidir... Siyasal alanın [kamusal alanın] sınırlı olduğu toplumlarda, yurttaşlığın pasif ve özel olduğunu görürüz."<sup>13</sup>

9 Turner, 1993: 8.

10 Y. Soysal, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago, 1994. Almanya'da yaşayan misafir işçiler bugüne değin siyasal ve medeni alanlarda ciddi bir tecrit yaşamışlardır. 1965 yılında çıkarılan Yabancılar Yasası ile Alman yurttaşı olmayan yabancılar siyasal ve medeni haklardan mahrum bırakılmışlardır. Aynı şekilde Fransa ve Belçika'da da yabancılar 1980'lere değin benzer haklara sahip olamamışlardır.

11 T. Hammar, *Democracy and the Nation-State*, Aldershot, Avebury, 1990. *Denizen* kavramı, siyasal haklar dışında diğer medeni ve sosyal haklara sahip olan yerleşimcileri veya sakinleri ifade etmek için kullanılmaktadır.

12 Alıntılayan A. Kadioğlu, "Türkiye'de vatandaşlık ve bireyleşme: iradenin akıl karşısındaki zaferi", F. Keyman (ed.), *Liberalizm, devlet, hegemonya* içinde, Everest Yayınları, 2002: 258-282.

13 B. S. Turner, "Outline of a Theory of Citizenship," *Sociology*, 24(2), 1990: 189-217.

Yurttaşlık haklarının tepeden ya da tabandan gelen hareketlerle oluştuğunu söyleyen Turner'ın ileri sürdüğü aktif/pasif ayrımı, hemen her sosyal bilimci tarafından benimsense de, ikinci kriter olan özel/kamusal ayrımı, cinsiyet ayrımcılığına yol açtığı gerekçesiyle bazı yazarlar, özellikle feministler, tarafından eleştirilir. Kamusal alan ve özel alan ayrımı, bireylerin kamusal alanda ortak değerler etrafında birleşmelerini, özel alanda ise kendi kişisel tercihlerini ve geleneklerini devam ettirebilmelerini öngörür. Bu anlayış, kamusal alanda çoğunluğun oluşturduğu hukuksal, politik ve ekonomik yapıya azınlıkların mutlak itaatini; öte yandan dil, din ve aile gibi özel alanı ilgilendiren konularda ise özgür olmalarını gerektirir. Ancak bu anlayış, grupların kendi sınırları içerisine hapsedilmesine yol açar ve herhangi bir kültürün diğer kültürlerle karışmasını engeller. Chantall Mouffe ve Iris Marion Young, özel/kamusal alan ayrımının, özel alanı aile ile özdeşleştirdiğini ve dolayısıyla kadını edilgen bir konuma getirdiğini düşünürler. Özel alan (aile) ekseninin, farklılığı, heterojenliği, tikellik ve kendine özgülüğü ve kadınlığı ifade ettiğini düşünen Mouffe ve Young, kamusal alan (siyasal alan) ekseninin ise, evrenselliği, homojenliği, benzerliği ve erkekliği ifade ettiğini düşünmektedirler.<sup>14</sup> Young, bu düşünceyi daha da ileri götürerek özel alan ve kamusal alan ayrımının sadece kadınları etkilemediğini, aynı zamanda etnik gruplar, yaşlılar, gençler, fiziksel engelliler gibi azınlıkları da olumsuz yönde etkilediğini söyler.

## 2. 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 duyabilir. Eğer birey anavatanından uzakta yaşayan diyorporik 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 *diyorporik yurttaşlık* veya diğer bir deyişle *ulus-aşırı yurttaşlık (transnational citizenship)*, deneyimiyle karşı karşıya kalınabilir. Sürekli hareket halindeki diyorporik yurttaş, küreselleşmenin kendine sağladığı modern ulaşım ve iletişim araçlarıyla nehrin her iki yakasında (anavatan ve diyorpora) aynı anda varolmayı 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 biçimine, *çokkültürlü yurttaşlık (multicultural citizenship)* denebilir.<sup>15</sup>

Yine başka bir durumda diğer bir kimse, ulusal aidiyetin etnisite ile tanımlanmadığı, ancak anayasal değerlere sadakatin ön planda tutulduğu *anayasal yurtseverlik (constitutional patriotism)*<sup>16</sup> projesi içinde ulus-ötesi yurttaşlık (*post-national citizenship*) deneyimini yaşayabilir.<sup>17</sup> Böylesine bir anlayışta, siyasal aidiyeti asıl belirleyen etnisite veya kültür değil, siyasal (kamusal) olandır. Sözelimi, Habermas'a göre kamusal alandaki problemlerin çözümü ancak ve ancak gruplar ve/veya bireyler arasındaki diyalog ile mümkündür. Habermas her ne kadar siyasal olana vurgu yapsa da, etnik ve kültürel farklılıkların kamusal alanda sergilenmelerine karşı değildir. Habermas etnik, kültürel ve benzeri sorunların ne pahasına olursa olsun

14 C. Mouffe, *The Return of the Political*, Londra, Verso, 1993: 71, 85; I. M. Young, "Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship", *Ethics*, 99, 1989; ve I. M. Young, *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2002: 167-180.

15 W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon, 1995.

16 'Anayasal yurtseverlik' (*Verfassungspatriotismus*) kavramı ilk kez 1980'li yıllarda Dolf Sternberger tarafından kullanılmış ve daha sonra Habermas tarafından geliştirilmiştir. Habermas bu kavramı Avrupa Birliğine giden yolda yeni Avrupa yurttaşlığının genel kriterlerini tanımlamak için kullanmıştır. Bkz. J. Habermas, *The New Conservatism*, Cambridge, MIT, 1989.

17 Ulusötesi yurttaşlık için bkz. J. Habermas, "Struggles for recognition in the democratic constitutional state," A. Gutmann (ed.) *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition* içinde, Princeton University, 1994.

sürekli bir diyalog ile çözümleneceğini düşünür. Bu nedenle, siyasal olanı geri çağırırken, kültürel ve etnik farklılıkların da kamusal alanda dile getirilebileceğini, ancak bu tözsel farklılıklardan doğabilecek sorunların kültürlerarası bir diyalogla çözüme kavuşacağını ileri sürer. Kültürlerarasılık (*interculturalism*), 'öteki'nin hassasiyetlerini ve anlam dünyasını bilmemizi sağlayan önemli bir araçsallığa sahiptir. Bu proje bu yanıyla, Laclau ve Mouffe'nin önerdiği *radikal demokratik yurttaşlık (radical democratic citizenship)* projesini anımsatmaktadır.<sup>18</sup> Yine siyasal olanı ön plana çıkaran bu tür projeler kültürel, etnik ve dinsel olanın kamusal alandaki egemenliğine karşı çıkmaktadır.

## 2.1. Geleneksel Ulusal Yurttaştan Kentli Yurttaş

Yukarıda da değinildiği üzere, Marshall'ın çerçevesini çizdiği yurttaşlık kuramı, her ne kadar oldukça faydalı olsa bile, günümüzdeki modern yurttaşlığı anlamak açısından yeterli olmamaktadır. Savaş sonrası dönemde yaşanan toplumsal değişimler, bireylerin kamusal/siyasal alandaki haklarını, ödevlerini ve katılımlarını artırıcı yönde bir rol oynamıştır. Bu değişimleri kısaca sıralamak gerekirse:

- halkların kendi kaderini tayin hakkı ilkesinin kurumsallaşması;
- sömürgeleştirme yoluyla uluslararası eşitliğin sağlanması;
- göçmenler, diasporalar, sığınmacılar, tüccarlar, akademisyenler ve öğrenciler gibi örneklerde görüleceği üzere, ulus-ötesi nüfus hareketlerinin yaygınlaşması;
- yasal, bilimsel ve popüler sözleşmelerde insan haklarına saygı ilkesinin belirleyici unsur haline gelmesi;
- uluslararası insani yardım ve sığınmacı kabulü konularında görüldüğü gibi ulus-devletlerin sorumluluklarının ulusal sınırları aşması; ve
- küreselleşen çevre konularında bireysel sorumlulukların artması gibi değişimlerden söz edilebilir.

Bütün bu küreselleşme eğilimlerinin ardından, ilk bakışta dünya, ulusal aidiyetin önemini yitirmeye başladığı bir *cosmopolis* gibi algılanabilir.<sup>19</sup> Her ne kadar, böylesine bir yargı belli ölçülerde yanılısma gibi görünse de, artık ulusal kapitalizm ve ulus-devlet üzerine kurulmuş geleneksel ulusal yurttaşlık kurumunun, küreselleşen kapitalizm ile birlikte çözülme eğilimi içine girdiğini iddia etmek yanlış olmayacaktır. Buradan hareketle, bir sonraki bölümde, yurttaşlık ile değişen ulus-devlet, milliyetçilik, liberalizm ve etnik azınlıklar arasındaki ilişkiye kısaca değinmek istiyorum.

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.<sup>20</sup> Diğer taraftan, hemen her ulusal devletin içinde yer alan yerel nitelikteki etnik ve dinsel milliyetçilikler, bu devletlerin

18 E. Laclau ve C. Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, Londra, Verso, 1995.

19 R. Bauböck, *Transnational Citizenship*, Hants, Edward Elgar Publishing Ltd., 1995: viii.

20 İnsanların, sermayenin, imajların, teknolojinin ve ideolojilerin sınırdışı küresel akış biçimlerini inceleyen antropolog Arjun Appadurai'nin küreselleşmeye ve yerelleşmeye ilişkin yaptığı değerlendirmeler için bkz. A. Appadurai, "Disjuncture and difference in the global cultural economy," M. Featherstone (ed.), *Global Culture: Nationalism, Globalisation and Modernity* içinde, Londra, Sage, 1990.

bütünlüğünü içerden tehdit eden unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Aynı zamanda, ozon tabakasının hızla delinmesi, Çernobil faciası, küresel ısınma 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.<sup>21</sup> Son olarak, 11 Eylül 2001 tarihinde en belirgin küresel tehdit halini alan uluslararası terör, yine küresel düzeyde çözüm gerektiren sorunların başında yer almaktadır.<sup>22</sup>

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, 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 (milliyet - *nationality*), günümüz heterojen toplumlarının medeni, siyasal, sosyal, kültürel ve ekonomik ihtiyaçlarına yeterince yanıt verememektedir. Modern anlamıyla yurttaşlığın (tabiyet - *citizenship*), politik ve teritoryal bir anlam ifade etmesi gerekirken, geleneksel anlamdaki yurttaşlık (milliyet - *nationality*), etno-kültürel bir anlam ifade etmektedir.<sup>23</sup>

Uluslararası terörizm korkularının kök saldıgı modern dünyada İslâmofobi, yabancı düşmanlığı ve ırkçılığın yaygınlaştığı görülmektedir. Görece çokkültürlülük 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 yanışbaşlarındaki 'yabancı'dan korkmaları ve bu nedenle çokkültürlülük yerine tekkültürlülüğü benimsemeye doğru yönelmeleri yine bilinen bir gelişmedir. 'Yabancıları' dışlayan bu tür anlayışların ardında, milliyetçilik ideolojisinin olduğunu görürüz. Milliyetçilik ideolojisi, etnik ve dinsel azınlıkları dışlar-ken, aynı zamanda sınıfsal farklılıklar ile kadın-erkek arasında var olan eşitsizlikleri gizleyen sosyal-siyasal bir söylem olarak da karşımıza çıkar.<sup>24</sup> Milliyetçi ideoloji, ister popülist olsun, ister cumhuriyetçi, ister komünist ya da ister faşist olsun, 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 uyarlırsak, modern yurttaşlık kurumunun da, aynı şekilde, siyasal elit tarafından 'yabancı' işçiler, göçmenler ve sığınmacılar gibi bazı grupların dışlanması sürecinde kullanıldığını söylemek mümkün olabilir. Burada altını çizmek istediğim 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.

## 2.2. Anayasal Yurttaşlık Tartışmaları

1990'lı yıllarda sosyolog Nur Vergin tarafından Türkçeye "Anayasal yurttaşlık" şeklinde tercüme edilen ve dönemin Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel tarafından "Kürt realitesini tanıyoruz" şeklindeki söylem eşliğinde kullanılan 'Anayasal yurtseverlik' kavramı ilk kez 1970'li yıllarda Alman siyaset bilimci Dolf Sternberger tarafından Almanya bağlamında kullanılmış ve daha sonra Jürgen Habermas tarafından 1990'lı yılların

21 B. van Steenbergen, "Towards a Global Ecological Citizen", Bart van Steenbergen (ed.), *The Condition of Citizenship* içinde, Londra, Sage Publications, 1994: 147.

22 Küresel terörizmin ayrıntılı bir dökümü konusunda bkz. L. Fekete, "Anti-Muslim racism and the European security state", *Race and Class*, 46 (1), 2004: 3-29.

23 Milliyet (*Nationality*) ve tabiyet (*Citizenship*) arasındaki fark için bkz. R. Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, 1992.

24 Bauböck, 1995: 3.

başlarında Avrupa Birliği bağlamında yeniden tartışılmıştır.<sup>25</sup> Kavramın Türkiye bağlamındaki tartışmasına geçmeden önce Almanya ve Avrupa Birliği bağlamlarında nasıl ve neden kullanıldığına dair kısa bir değerlendirmeye yapmakta fayda olacağını düşünüyoruz.

Dolf Sternberger, Yahudi Soykırımı (*Holocaust*) deneyiminin yaşandığı Almanya'da etnik bir içeriğe sahip olan *milliyet* kavramının kullanımının Nazi geçmişine ilişkin çağrışımlar yaptığı gerekçesiyle mümkün olmadığını bildiğinden, Federal Almanya'da ulusal sadakatin ve ulusal bütünlüğün ancak ve ancak Alman Temel Yasasında (*Anayasa, Grundgesetz*) bulunan değerlere ve kurallara mutlak sadakatle mümkün olabileceğinin altını çizmiştir. Diğer bir deyişle, 1979 yılında Federal Almanya Cumhuriyetinin 30. kuruluş yıldönümünde Sternberger'in vurguladığı şey, Anayasanın belirlediği değerlerin adeta "sivil bir din" gibi halk tarafından benimsenmesi ve bu değerlere itaat edilmesidir.<sup>26</sup> Bu düşünce aynı zamanda, demokratik devlete karşı halkın dostane bir yaklaşım (*Staatsfreundschaft*) sergilemesini de gerektirmekteydi.

Öte yandan Jürgen Habermas bu kavramı 1990'lı yılların başlangıcında Avrupa Birliğine giden yolda yeni Avrupa yurttaşlığının genel kriterlerini tanımlamak için kullanmıştır. Kültürelci ve cemaatçi/komüniter yaklaşımların AB'yi milliyetçi bir çizgiye taşıyacağı tespitinde bulunan Habermas, farklılıklara saygı duyulan ve yurttaşların Avrupası olacak bir AB kurgusunu cumhuriyetçi bir anlayışla betimlemeye çalışmıştır. Ancak bu Cumhuriyetçi anlayış, giderek milliyetçi ve asimilasyonist bir nitelik kazanan Fransız Cumhuriyetçiliğinden farklı bir anlayıştır. Bu anlayış, ulus-ötesi (ve milliyetçilik karşıtı) bir niteliğe sahip olup, farklılıkların bir aradılığı anlayışını yansıtmaktadır. Habermas'ın burada vurgu yaptığı asıl önemli nokta ise, kültürel/dinsel/geçmişe dönük bir Avrupa yerine politik/rasyonel/geleceği kuran bir Avrupa projesidir. Zaten, Habermas bu kurguyu dile getirirken Fransız ihtilalinden çok, siyasal değerler ve anayasanın kutsallığı üzerine inşa edilmiş Amerika Birleşik Devletleri ve İsviçre modellerine referans vermiştir. Ayrıca, Habermas'ın siyasal değerlere verdiği önemin altında yatan temel varsayım ise, farklı geleneklerden, dinlerden, kültürlerden ve ulus-devletlerden gelen insanların ve halkların Avrupa Birliği bünyesinde, ortak çıkarlar için geleneksel kimliklerini göz ardı ederek siyasal ve rasyonel ittifaklar kurabilecekleri varsayımdır. Hatta Habermas daha da ileriye giderek, Fransız filozof Jacques Derrida ile birlikte kaleme aldıkları metinde, aynılık ve benzerlik üzerine kurulu ulusal kimlikler yerine, AB bünyesinde 'ötekinin' ötekiliğini kabul eden etik anlayışın ortak bir kimliğin en temel ögesi olarak kurumsallaşmasının mümkün olduğunu söylemektedir.<sup>27</sup>

"Bu noktada 'Avrupa kimliği' devreye girmektedir. Çoğunluk kararlarının yarattığı iradeye direniş gösteren azınlıkların önünü ancak ortak politik yazgı bilinci ve ortak geleceğe dönük

25 Kavramın farklı bağlamlarda kullanımları için bkz. N. Vergin, "Entelektüel Bakış: Anayasal Yurttaşlık ne demektir?" *Milliyet* gazetesi (26 Aralık 1996); Dolf Sternberger, 'Verfassungspatriotismus', *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (23 Mayıs 1979); D. Sternberger, *Staatsfreundschaft [Schriften IV]*, Frankfurt/Main, Suhrkamp, 1980; J. Habermas, *The New Conservatism*, Cambridge, MIT Press, 1989; ve J. Habermas, "Avrupa Ulus-Devleti - Egemenliğin ve Devlet Vatandaşlığının Geçmiş ve Geleceği" J. Habermas, "*Öteki*" olmak, "*öteki*"yle yaşamak - *Siyaset Kuramı Yazıları* içinde, İstanbul, Yapı Kredi Yay., 2002: 13-36.

26 Almanya'da tarihle yüzleşme ve soykırımın neden olduğu ulusal kimlik krizi konusunda bkz. A. Kaya, "Tarihçiler Tartışmasının Günümüzdeki İzdüşümleri: Almanya'da Siyasal Hayat ve Edebiyat Tartışmaları," *Toplumbilim* dergisi, Göç Sosyolojisi Özel Sayısı, Sayı 17, Ekim 2003.

27 J. Habermas ve J. Derrida, "February 15, or, what binds Europeans together: plea for a common foreign policy, beginning in Core Europe," D. Levy, M. Pensky and J. Torpey (der.), *Old Europe, New Europe, Core Europe* içinde, Londra, Verso, 2005: 3-13. Habermas ve Derrida Mayıs 2003'te Avrupa'nın değişik ülkelerinden gelen pek çok düşünürden AB'nin geleceği konusunda birer makale ele almalarını ve bu makaleleri farklı gazetelerde yayımlamalarını istemişlerdir. ABD'nin Irak işgali hatırlanacağı üzere 15 Şubat 2003 tarihinde bütün AB başkentlerinde toplu şekilde protesto edilmişti. Habermas ortaya çıkan bu ABD karşıtlığını geleceğin AB değerlerinin oluşumunda önemli bir gösterge olduğunu düşünmüştür. Gerek Habermas gerekse Derrida, geleceğin Avrupası'nın geçmişte yaşanan ikiyüz yıllık yıkımlar, savaşlar, soykırımlar ve çatışmalardan alınan dersler doğrultusunda barış, uzlaşma, birliktelik ve farklılıklara saygı değerleri etrafında oluşturulacağını düşünmektedirler.

inandırıcı bir perspektif alabilir. Bir ulusun yurttaşları diğer bir ulusun yurttaşlarını ilkesel olarak “bizden biri” olarak görmelidir.

(...)

Diğer yandan Avrupa, aralarına polemik sınırlar çeken ulus-devletlerden oluşmaktadır. Ulusal dil, ulusal edebiyat ve ulusal tarihle biçimlenen ulusal bilinçler çok uzun süre büyük patlamaların kaynağını oluşturmuştur. Bu milliyetçiliğin yokedici gücüne karşı tepki olarak gelişen olgular ise, doğal olarak, eşsiz ve geniş çaplı bir kültürel çeşitliliğe sahip günümüz Avrupasına, Avrupalı olmayanların gözünde kendine özgü bir çehre kazandırmaktadır. Yüzyıllardan bu yana kent ve köy ile kilise ve laik güçler arasındaki çatışmalara sahne olmuş, inanç ve bilgi arasındaki kavgayı yaşamış, uzlaşmaz sınıflar arasındaki mücadelelere tanık olmuş ve dolayısıyla diğer bütün kültürlerden daha fazla örselenmiş bir kültür, farklılıkların nasıl birarada varlabileceğini, çelişkilerin nasıl kurumsal bir temelde çözülebileceğini ve gerginliklerin hangi yollarla istikrara kavuşturulabileceğini büyük acılar çekerek öğrenmek zorunda kalmıştır. Farklılıkların kabulü de - ötekinin farklılıklarıyla kabul edilmesi - ortak bir kimliğin ögesi olabilir.”

Anayasal yurttaşlık veya anayasal yurtseverlik tartışmaları Türkiye bağlamında ele alındığında, gerek Almanya gerekse Avrupa Birliği için geçerli olan kaygıların ve sorunların belli ölçüde Türkiye için de geçerli olduğu görülmektedir. Almanya için bakıldığında temel sorunun geçmişine yüz çevirmek zorunda kalan bir ulusun sayıları hızla artan göçmenlerle birlikte geleceğe yönelik siyasal bir ittifak yapması ve anayasal değerler etrafında yurtsever bir yurttaşlar topluluğu (*Staatsbürgernation*) inşa etmesi gerekmektedir. Avrupa Birliği açısından da bakıldığında durum çok farklı değildir: geçmişte ulusal, kültürel ve dinsel farklılıklar üzerinden birbirlerine karşı düşmanlık besleyen ulusların, oluşturulmaya çalışılan bir anayasaya ve inşa edilmeye çalışılan geleceğe doğru sadakati aranmaktadır. Her iki örnekte de asıl belirleyici olan nokta, geçmişin farklı çıkarları, savaşları ve çatışmaları üzerine siyasal birliğin kurulamayacağına altının çizilmesi ve bu nedenle gelecekteki ortak bir siyasal hedef etrafında yurttaşların birliğinin sağlanmaya çalışılmasıdır. Kemalist, cumhuriyetçi ve laik değerlerin yoğun bir şekilde eleştirildiği Türkiye’de Kürtlerin, Alevilerin, Çerkeslerin, Lazların, Ermenilerin ve benzeri grupların, kültürel haklar konusundaki taleplerini AB entegrasyon sürecinde yoğunlaştırdıkları görülmektedir. Görünen o ki, Soğuk Savaş sürecinin bitimine değin Türkiye için geçerli olan ve çimento işlevi gören Kemalizm ve laiklik gibi birleştirici ideolojiler 1990’lı yıllarda işlevlerini yitirmeye başlamışlardır. Bu ideolojiler, uzun yıllar, farklı etnik grupları sırasıyla emperyalizm, komünizm, radikal İslâm gibi ortak düşmanlar karşısında bir arada tutmayı başarabilmiştir. Ancak, gelinen bugünkü noktada, geçmişe ait tarihsel söylemler üreterek etnik, dinsel ve kültürel grupların bir arada tutulması ihtimali pek yüksek görülmemektedir. Küçük farklılıkların bile yüceltildiği günümüzde, etno-kültürel söylemlerin ön plana çıkarıldığı noktasına yukarıda değinilmişti. Geçmişin kullanılmasıyla ulusal bütünlüğün sağlanması mümkün değilse, o halde Türkiye’yi geleceğe ne taşıyabilir sorusu çok yalın bir şekilde karşımıza çıkmaktadır. İşte anayasal yurttaşlık tezi tam bu noktada bir öneri olarak dile getirilebilir: farklılıkların anayasal değerler etrafında gelecekteki ortak bir hedefe yönelik olarak birarada tutulması. Bu ortak hedef hiç şüphesiz Avrupa Birliği tam üyeliği olabilir. Bir başka deyişle, bu ülkenin farklı unsurlarını ‘ortak geçmiş’ söylemi ile birarada tutmak mümkün olmuyorsa, ‘ortak gelecek’ söylemi pekâlâ ön plana çıkarılabilir.

Diğer yandan, yukarıda sıralanan farklı aidiyet biçimlerinin yanısıra bu çalışmanın da merkezinde bulunan *Avrupa Yurttaşlığı* gibi uluslarüstü bir siyasal aidiyet de geliştirilebilir.<sup>28</sup> Özellikle, Habermas tarafından geliştirilen *anayasal yurtseverlik* düşüncesi, Avrupa yurttaşlığı gibi bir projenin gelişimi sürecinde önemlidir. Bu tarz yurttaşlık anlayışı, en azından Avrupa Birliği içinde uluslararası bir kimliklenme sürecini teşkil ederken, *dünya yurttaşlığına* (*cosmopolitan citizenship*) doğru giden yolda önemli bir aşamayı ifade et-

28 D. Heather, *What is Citizenship?*, Cambridge, Polity, 1999: 126-132; ve K. Nash, *Contemporary Political Sociology: Globalization, Politics and Power*, Oxford, Blackwell, 2000: 208-211.

mektedir.<sup>29</sup> Dünya yurttaşlığı küreselleşme sürecinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu noktada eğer T.H. Marshall'ın ulusal yurttaşlık kurumunun ulusal kapitalist gelişime paralel bir süreçte oluştuğuna ilişkin tezini küresel bir düzleme taşırsak, kozmopolitan yurttaşlığın küresel kapitalizmin bir gereği olarak meşrulaştırılmakta olduğu yönünde bir tespit yapmak mümkün olabilir. İlerleyen kısımlarda daha sonra yeniden ele alınacak olan *kozmpolitan yurttaşlık* deneyiminden başka çoğul yurttaşlık konusunda bir başka yurttaşlık türünden daha söz edilebilir: *federal yurttaşlık (federal citizenship)*.<sup>30</sup> Federal yurttaşlık, homojen bir etnisite anlayışı üzerine kurulu ulusal yurttaşlık projesini reddeder niteliktedir. Gerek ABD, İsviçre veya Almanya gibi tam federal siyasal yapılarda gerekse Britanya, İspanya ve Fransa gibi yarı federal siyasal yapılanmalarda, bu ülkelerde yaşayan bir kimse, içinde bulunduğu kentin siyasal birimine daha çok aidiyet ve sadakat besleyebilir. Bu tür bir uygulama, yani 'kent'e vurgu yapan bu anlayış, aslında, yurttaş (*citizen*, kentli) kavramının ilk kullanıldığı şekline bir anlamda geri dönüşü beraberinde getirmektedir. Hatırlanacağı üzere, İngilizce ve Fransızca'da *citoyen*, İtalyancada *cittadino*, Almanca'da *Bürger* ve İspanyolca'da *ciudadano* anlamına gelen yurttaş sözcüğü bu dillerde kullanılan kent sözcüğünden türetilmiştir. Öte yandan, Engin Işın ve Bora Işyar da, Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyetine yurttaşlık kurumunun geçirdiği dönüşümü aktarırken, 'yurttaşlık' kurumunun Batı Avrupa ve Türkiye'de izlediği farklı inşa süreçlerine ve bu farkların nasıl ortaya çıktığını aktarırken, 'yurttaşlık' kurumunun Türkiye'de ne tür ideolojik amaçlarla inşa edildiğini belirtmekte ve 'medeniye' (kentsoylu) kavramının neden Batı tarzı yurttaşlık kavramıyla daha çok örtüşüğünü göstermeye çalışmaktadırlar.<sup>31</sup>

### 3. Avrupa Yurttaşlığına Doğru?

Yurttaşlık üzerine yapılan tartışmalarda en sık ortaya atılan soru "peki ulusal kimliğimiz ne olacak" sorusudur. Esasen yurttaşlık ve ulus içiçe 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 "Ötekinin" tanıma, tanımama ya da yanlış tanıma tutumları tarafından belirlenir.<sup>32</sup> İnsan belleği, monoloğa değil diyaloga dayalı bir gelişim izlemektedir. Birey kimliğini sadece diğerlerinin ona karşı olan davranış ve tutumlarını dikkate alarak inşa edebilir. Bu nedenle birey, "diğeri" ile diyalog içine girmeden bir kimlik inşa edemez. Kültüre yönelik bütüncül yaklaşımın benimsendiği ülkelerde, toplumsal hayata yeni katılan grupların, çoğunluk toplumundan dikkate değer bir direniş görmeden varolan toplumsal sisteme adapte olmaları oldukça zordur. Ulusal kimliğin önceden tanımlandığı bu tür örneklerde yeni gelenlerin genellikle etno-kültürel ve dinsel açıdan farklı addedildikleri 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. James Tully'nin de ifade ettiği gibi:

"Bireyin toplumdaki kamusal ve özel hayata eşit olarak katılabilmesi için yeterli düzeyde özerklik ve özsaygı geliştirmesi gerekir. Ancak yanlış tanımanın küçük düşürücü ya da aşağılayıcı biçimleri bireyi güçlendirecek olan temel özsaygıyı zedeler. Böylece iyi bilinen psiko-sos-

29 Heather, 1999: 134-154; Nash, 2000:156-157.

30 Benim burada federal yurttaşlık olarak tanımladığım oluşumu Derek Heather 'devlet-altı yurttaşlık' [*sub-state citizenship*] olarak tanımlar. Bkz. Heather, 1999: 132-134.

31 'Medeniye', Osmanlı Türkçesine Arapçadan gelen ve uzun süre ahlak ile ilişkili olarak kullanılan bir terimdir. Medeniye kelimesinin kökeni medine, yani şehirdir. Avrupa dillerinde olduğu gibi medeniye ahlaki ve sosyal açıdan belli davranışları tanımlayan bir kavramdır. Ayrıntılı bilgi için bkz. E. Işın ve B. Işyar, "Türkiye'de Ulus-Devlet ve Yurttaşlığın Doğuşu", A. Kaya ve T. Tarhanlı (der.), *Türkiye'de Çoğunluk ve Azınlık Politikaları: AB Sürecinde Yurttaşlık Tartışmaları* içinde, İstanbul, TESEV Yayınları, 2005.

32 C. Taylor, "The Politics of Recognition", A. Gutmann (ed.), *Multiculturalism* içinde, Princeton, Princeton University Press, 1994: 25-74.



yal patolojiler ortaya çıkar...<sup>33</sup> Özsaygının yaratılması için gerekli olan koşullar, sadece, toplumun tüm üyelerinin kültürlerinin bu kültürü paylaşan ya da paylaşmayan diğerleri tarafından tanındığı ve tasvip edildiği toplumlarda karşılanır.”<sup>34</sup>

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 Türkçenin resmi ikinci dil olarak tanınmasının, Türk kökenli öğrenciler arasında kendi kültürlerine saygı duyulduğu hissini uyandırdığı belirtilmiştir.<sup>35</sup> Benzeri bir saptamanın Türkiye'de yaşayan Kürt, 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.<sup>36</sup>

Geleneksel yurttaşlık söylemi çoğunluk toplumunun çıkarlarını ve beklentilerini öne çıkarma eğilimindedir. Bu nedenle etno-kültürel açıdan farklı olan grupların bir arada yaşama meselesi, geleneksel yurttaşlık anlayışları ile çözülemez. Çatışma ve yabancılaşma ihtimallerinden kaçınmak için atılması gereken temel adım, yurttaşlık kanunlarının önceden belirlenmiş kültürel, dinsel, dilsel ve etnik unsurlara dayandırılmamasıdır. Dünyadaki birçok etnik çatışma ve şiddet olayının tırmanmasına yurttaşlık ve önceden belirlenmiş ulusal kimlik arasındaki ilişkinin neden olduğu ortaya çıkmıştır. Bütünsel kültür anlayışından kaynaklanan ulus-devlet fikri, ortak geçmiş, paylaşılan bir ulusal bellek ve mitler, ulusal marş, ataların uğrunda öldüğü ulusal sınırlar, ulusal ekonomi ve ortak hukuki haklar ve görevler bütününden beslenir.

AB Yurttaşlığı, yurttaşlık ve ulus bağının çözüldüğü düzlemde ortaya çıkmaktadır. AB yurttaşlığında ortaya çıkan en önemli tehditlerden biri yurttaşlık ve ulusal kimlik arasındaki güçlü bağın sorgulanmasıdır. 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 olamayan ülkelerden gelen göçmenlerin siyasal entegrasyonu meselesi gelmektedir. Chris Shore, bu noktada dört önemli zorluk tespit etmiştir:<sup>37</sup>

a) Öncelikle AB'nin yurttaşlık kavramı, onlara karşılık gelen ödevlerden bahsetmeden sadece haklara odaklanmıştır.

b) Antlaşma her üye ülke yurttaşı için meskeni neresi olursa olsun oy kullanma hakkını düzenleyen hukuki temeli oluşturmaktadır. Ancak AB'nin Euro-Türkler gibi Topluluk-dışı [*extracommunitary*] üyeleri yurttaşlık haklarından yoksundur.

33 J. Tully, “Struggles over Recognition and Redistribution”, *Constellations*, 7, 2000: 470.

34 J. Tully, *Strange Multiplicity: Constitutionalism in the Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995: 190.

35 Ayrıntılı bilgi için bkz. A. Kaya ve F. Kentel, *Belçika-Türkleri*, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2008.

36 W. Kymlicka ve V. Norman, *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford, Oxford University Press, 2000: 39.

37 C. Shore, *Building Europe: Cultural Politics of European Integration*, Londra, Taylor and Francis, 2000: 66-86.

c) “Topluluk Uyuşu” fikri sorunlu bir kavramsallaştırmadır; şöyle ki, bir kişinin Birlik yurttaşı olması, öncelikle onun bir üye ülke yurttaşı olmasına bağlıdır. Böylece AB yurttaşlığı, ulus-devlet yurttaşlığının bir alt kategorisi olarak gerçekleşebilmektedir. Bu durum yine Euro-Türkler bağlamında belirleyicidir.

d) Son olarak, yapılan eleştirilerden biri de, Birlik yurttaşlığının, AB üyesi olmayan ülke yurttaşlarına karşı ayrımcı olan dışlayıcı bir “Kale Avrupası” oluşumuna katkıda bulunduğu yönündedir.

Ancak yine de Maastricht Antlaşması'nı yazarların AB yurttaşlığını, gelişmeci, 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. Kızıl-Yeşil (Sosyal Demokratlar ve Yeşiller) Koalisyonu döneminde Almanya'nın yeni yurttaşlık kanunu benimsemesi ve son dönemde Avrupa yurttaşlığının kurumsallaştırılması yönündeki çabaları, yurttaşlık ve önceden tanımlanmış ulusal kimlik arasındaki bağın aşındığına dair bir başka örnektir. Yurttaşlık tarihsel olarak katılım ile özdeşleşmiştir. Ancak gelişmiş liberal demokrasilerde son dönemde geleneksel katılım yöntemlerinde düşüş gözlemlenmektedir. Bu düşüş göçmen kökenli gruplar arasında daha da dramatiktir. Katılma meselesi, AB'nin ulus-üstü düzleminin veya yerel, bölgesel ya da ulusal hükümet mekanizmalarının yurttaşları içermeye kapasitesi ile ilişkilidir. Göçmenler ve çocuklarına verilen resmi yurttaşlık, onların yaşadıkları ülkelerdeki kamusal hayata siyasal katılımlarını sağlamada her zaman yeterli olamayabilir. Herhangi biri, 'göçmen' olarak etiketlenmişse resmi yurttaşlığa sahip olup olmaması çok fark yaratmayabilir. Örneğin Fransa'nın geleneksel olarak göçmenlere yurttaşlık verme politikası, Almanya, Belçika ve Hollanda'ya göre çok daha ileri düzeydeyken, diğer göçmenlere oranla Müslüman kökenli göçmenlerin yurttaşlığa kabul edilmesi ve Fransa'daki kamusal hayata siyasal, kültürel ve ekonomik olarak katılımı arasında orantısızlık vardır. Eşitlikçi cumhuriyetçi mitin aksine Fransa-Müslümanları'nın siyasal katılımı konusunda önemli sıkıntılarının olduğu bilinmektedir. Kendi çalışmalarımda elde ettiğim bulgular, Almanya, Belçika ve Hollanda'nın, Müslüman kökenli göçmenlerin kamusal alana kültürel ve siyasal katılımını sağlamada daha başarılı olduğunu göstermektedir.<sup>38</sup>

### 3.1. Birlik Yurttaşlarının Hakları

Avrupa yurttaşlığı ve ulusal yurttaşlık gerçekten birbirini dışlar mı sorusu oldukça anlamlıdır. Avrupa yurttaşlığı, bir Avrupalı bir de ulusal yüzü olan Avro metal paralarını anımsatacak şekilde iki yüzlüdür. Örneğin, 2002 yılı baharına ait Eurobarometre istatistiklerine göre AB nüfusunun ortalama % 59'u kendini bir şekilde Avrupalı olarak tanımlamaktaydı (Tablo 3). Bununla beraber, ulusal aidiyet % 86'lık bir oranla, kendini tamamen ulusal kimliğiyle ya da önce ulusal sonra Avrupalı kimliğiyle tanımlayan 'Avrupalılar' arasında baskınken, çoklu yurttaşlık fikrini vurgulayan, insanların kendilerini birden fazla siyasal topluluk ile özdeşleştirebileceği görüşünü yalanlamak da mümkün değildir.

38 Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. A. Kaya, *Islam, Migration and Integration: The Age of Securitization*, Londra, Palgrave, (Yayında).

**Tablo 3.** Avrupalılık ve Ulusal Kimlik: “Kendinizi ulusal kimliğinizle mi, önce ulusal kimlik ve sonra Avrupalı kimliğiyle mi, önce Avrupalı ve sonra ulusal kimliğinizle mi, yoksa sadece Avrupalı olarak mı tanımlıyorsunuz?”<sup>39</sup>

Sadece Ulusal kimliğim	% 38
Önce Ulusal kimliğim sonra Avrupalılığı	% 48
Önce Avrupalılığı sonra Ulusal kimliğim	% 7
Sadece Avrupalılığı	% 4
Bilmiyor	% 3

Önemli olan, kendini Avrupa Topluluğu ile özdeşleştirme eğiliminin siyasal hayatın örgütlenmesi açısından ne kadar belirleyici olduğudur. Tarihsel olarak ulusal kimliklerin, Fransa örneğinde de olduğu gibi, ancak devletin merkezileşmesi sürecinin ardından geliştirildiği vurgulanmıştır.<sup>40</sup> Öte yandan, kültür ve tarih anlamında paylaşılan kimlik de sürdürülebilir bir siyasal kimlik için *almazsa olmaz* koşul olarak görülmüştür. Ancak diğer bazı düşünürler ise, kültürelist ve tözcü/özcü (*essentialist*) unsurlara vurgu yapmak yerine, liberal demokrasi için gerekli olan anayasal değerlere bağlılığın önemini vurgulamaktadırlar.<sup>41</sup> Avrupa'nın geleceğine ilişkin vizyon ne olursa olsun, -ulusüstü ya da değil- Avrupa yurttaşlığının gelişimi mutlaka geçmiş tecrübelerle belirlenecek bir tasarı olmak zorunda değildir. Öte yandan ulus-üstü düşünce, ulusal düzeyde yükselen pek çok unsurun dışlanması üzerinedir.<sup>42</sup>

Birlik yurttaşlarına ilişkin temel unsur, her Birlik yurttaşının üye ülkelerin sınırları içinde serbestçe dolaşması ve taşınmasıdır (Madde 18(1) AT Antlaşması). AT Antlaşması'nın İkinci Bölümü'nde (Birlik Yurttaşlığı) düzenlendiği şekli ile serbest dolaşım hakkı, Maastricht Antlaşması'nda da yer almıştır ve halihazırda var olan haklar dizini olarak görülmektedir. Avrupa Adalet Divanı, *Martínez Sala* davasında, ulusal yurttaşlıktan dolayı yapılan ayrımcılığın yasaklanmasının doğrudan Birlik yurttaşlığından kaynaklandığı yönünde karar vermiştir.<sup>43</sup> AB içindeki göç 1960'larda serbestleştirilmiştir.<sup>44</sup>

39 European Commission, *Eurobarometer - Public Opinion in the European Union*, Eurobarometer 57 (EU15 Report), Spring 2002: 60 ([http://ec.europa.eu/public\\_opinion/standard\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_en.htm)). Bu soruyla ilgili daha güncel veriler bulunmamasının nedeni, son yıllarda yapılan Eurobarometre çalışmalarında Avrupalılık ve ulusal kimlik sorularının artık sorulmuyor olmasıdır. Soru sorulan kişilere iki kimlik arasında bir tercih yapmak zorunda bırakıldıkları ve bu tercih yapma zorunluluğunun sakıncaları olabileceği düşünüldüğünden bu yönde bir karar verilmiştir.

40 E. Weber, *Peasants into Frenchmen: the Modernization of Rural France- 1870-1914*, Stanford, Stanford University Press, 1976.

41 J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe: “Do the New Clothes Have an Emperor?” and Other Essays on European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999; ve J. Habermas, *Die Postnationale Konstellation: Politische Essays*, Frankfurt an Main, Suhrkamp, 1998.

42 D.M. Curtin, *Postnational Democracy: The European Union in Search of a Political Philosophy*, The Hague etc., Kluwer Law International, 1997; T. Kostakopoulou, *Citizenship, Identity and Immigration in the European Union: Between Past and Future*, Manchester, Manchester University Press, 2001.

43 Á.C. Oliveira, “Workers and Other Persons: step-by-step from movement to citizenship – case law 1995-2001.” *Common Market Law Review*, 39, 2002: 77-127.

44 E. Guild, “Competence, discretion and third country nationals: the European Union’s legal struggle with migration.” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24 (4), 1998: 613-625; H. Staples, *The Legal Status of Third Country Nationals Resident in the European Union*, The Hague etc, Kluwer Law International, 1999.



### Serbest Dolaşımın Hukuki Dayanakları

Kişilerin serbest dolaşımının her boyutu ile anlaşılabilmesi için 1993'ten beri değişmeden yürürlükte olan Topluluk müktesebatinin ikincil kaynaklarının incelenmesi gerekir. AB içi dolaşımın serbestleştirilmesi 1957 Roma Antlaşması'na kadar dayanır, ancak işçilerin dolaşımı 1612/68 sayılı Konsey Tüzüğü ile Topluluk ikincil hukukunda düzenlenmiştir. Bu Tüzüğe göre:

- 1) Üye ülke yurttaşlarının her biri, ikametgâhlarının olduğu yere bakılmaksızın, başka bir üye devlet sınırları içinde, bu üye devletin yurttaşlarının tabi olduğu kanunlar ve bu kanunlardan kaynaklanan düzenleyici ve idari kurallar çerçevesinde, işveren olarak faaliyet gösterme hakkına sahiptir;
- 2) Kişiler başka bir üye devletin sınırları içinde, o ülkenin yurttaşları ile eşit koşullara sahip olarak istihdam edilme hakkına sahiptir (1612/68 sayılı Tüzük, Madde1).

Buna ek olarak, doğrudan antlaşma hükümlerinden kaynaklanmasa da, işçiler eşleri ve 21 yaşın altındaki çocukları veya onlara bağlı olan, anne-baba gibi akrabaları ile birlikte dolaşabilirler (1612/68 sayılı Konsey Tüzüğü, Madde10). İşçiler aileleri olmadan taşınmak istemeyeceklerinden, işçilerin serbest dolaşım hakkının amacına ulaşması için ailelerini de yanlarına alma hakkının verilmesi gereklidir. İç göçün kontrol edilmesine ilişkin olarak, oturma iznini düzenleyen 68/360 sayılı Yönerge önemlidir. Topluk işçileri ve aileleri tüm Üye Ülkelerin sınırlarına geçerli kimlik kartı veya pasaportlarını göstermek suretiyle girebilirler (Madde3.1). Üye ülkeye giriş için Üye ülke yurttaşı olmayan aile üyelerinden giriş vizesi ya da eş değeri belgeler istenmesi yasaktır (Madde 3.2).

Oturma izni, sözkonusu işçi işi bıraktığında ya da vefat ettiğinde işçi ve aile üyeleri için geçerliliğini korur. Oturma iznine yapılacak kısıtlamalar yalnızca kamu yararı, kamu güvenliği ya da sağlığı temelinde meşrulaştırılabilir (Yönerge 64/221). 1251/70 Sayılı Komisyon Tüzüğü, yaptığı iş sona erse bile işçinin temel oturma hakkını garanti altına alır. 1408/71 Sayılı Konsey Tüzüğü ise Topluluk işçilerine sağlanan sosyal güvenlik uygulamalarının sınırlarını belirler. Avrupa serbest dolaşım *müktesebatı* kişiler üzerindeki yetkisini, *ratione personae*, hizmet sağlayan (Yönerge 73/148) ve serbest çalışan (*self-employed*) işçileri (Yönerge 75/34) kapsayacak şekilde genişleterek daha kapsayıcı hale gelmiştir.

1986 yılında Avrupa Tek Senedi'nin kabul edilmesi ile ayrımcı ulusal düzenlemelerle mücadele yoğunlaşmış ve serbest dolaşım *müktesebatı* genişletilmiştir. 1990 yılında ise Topluluk sadece ekonomik faaliyetleri koruma geleneğinden vazgeçerek sağlık sigortası ve yeterli kaynağı olan tüm üye ülke uyruklarına ve onlara bağlı kişilere oturma izni vermiştir (Yönerge 90/364). Buna ek olarak, emekliler ve öğrenciler de benzeri bir oturma hakkına sahip olmuşlardır (90/365 ve 90/366 Sayılı Yönergeler).

Her Birlik yurttaşının üye ülke topraklarında serbestçe dolaşım ve oturma hakkı bir kategori hakkı olarak Maastricht Antlaşması'nda (Madde 8A) ve daha yakın zamanda AB Temel Haklar Şartı'nda (Madde 45) yer almıştır.

Bu hakların uygulanması ve bütünleşmiş Avrupa alanında kişilerin serbest dolaşımı anlamında gösterilen başarıya bakıldığında ise serbest dolaşımın tam anlamıyla ve koşulsuz olmadığı görülür.<sup>45</sup> Veil raporu olarak bilinen "Kişilerin serbest dolaşımına ilişkin üst düzey panel raporu"na göre, 'Avrupa yurttaşlarının kafalarındaki serbest dolaşım hakkı Antlaşma ile düzenlenen haktan çok daha ileri gitmektedir.'<sup>46</sup> Birçok insan

45 Euro-Citizen Action Service, *Listening to Citizens: The difficulties that people face in exercising their rights within the Single European Market*, 1998. [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/update/score/cflisten.pdf](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/score/cflisten.pdf).

46 S. Veil, "Report of the High Level Panel on the free movement of persons", 18 March 1997: 89, [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/people/hlp/hlpen.pdf](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/people/hlp/hlpen.pdf).

için bu hak, 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 da gelmemektedir. Birlik içinde vergilendirmenin uyumlaştırılmadığı 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. Ancak başka bir ülkede oturmak sosyal güvenlik ödemelerini garanti altına almaz. 2001 Mayıs’ında Komisyon, bu alanda varolan 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 olan yeni bir yönerge kabul etmiştir.<sup>47</sup> Bu yönergeye göre dört yıl boyunca bir üye ülkede oturan kişi başka bir koşula bağlanmaksızın daimi oturma iznine sahip olabilecektir.

Öte yandan 2007 Aralık ayında kabul edilen ve Avrupa Birliği Anayasasının temel hatlarını belirleyen Lizbon Antlaşması, sivil toplum kuruluşları ve Avrupa Birliği yurttaşları açısından önemli birtakım demokratikleşme önerilerini de beraberinde getirmiştir. Buna göre Avrupa Birliği Parlamentosunun yetkileri artırılacak ve böylece son yıllarda AB’ye yöneltilen ‘demokratik açık’ şeklindeki eleştirilere karşılık verilmesi ve Yurttaşların Avrupası’na bir adım daha yaklaşılması hedeflenmiştir. Yurttaşların, Avrupa Birliği karar alma süreçlerinde daha yakından yer almasına olanak tanımayı amaçlayan Lizbon Antlaşması, “Yurttaş inisiyatifi” 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). Antlaşma 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 “merkez unsur” şeklinde tanımlanmaktadır.<sup>48</sup>

#### 4. 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. Sözelimi, İkinci Dünya Savaşı sonrasında batıya göç eden işçilerin kapitalist sisteme dahil edilmeleri, kapsayıcı olmayan ve ‘ötekini’ dışlayan ulusal yurttaşlık yasalarının uygulanmaya konması nedeniyle, büyük ölçüde gerçekleşmemiştir. Burada sorulması gereken, kadınlardan eşcinsellere, fiziksel engelli kişilerden etnik azınlıklara kadar pek çok azınlık grubunu siyasal-kamusal alana dahil 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 birtakım eksenlerin de dahil edilmesi gerektiği görülmektedir. Yaşanan küreselleşme süreçleri bir yandan ulusal yurttaşlık ku-

47 Commission of the European Communities (CEC), “Third Report from the Commission on Citizenship of the Union”, COM (2001): 1.

48 Antlaşma ile ilgili ayrıntılı bilgi Senem Aydın Düzgüç’in bu kitap içindeki çalışmasında verilmektedir. Lizbon Antlaşmasının tam metni için bkz. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>

rumunun 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 deyişle, ulusal yurttaşlık günümüzde ulus-üstü ve ulus-altı birtakım etkiler altında bulunmaktadır. Avrupa Birliği yurttaşlığı bu anlamda ulus-üstü bir karakter sergilerken, kentlilik başlıbaşına ulus-altı bir nitelik taşımaktadır. Küreselleşmenin ve yerelleşmenin paralel bir seyir izlediği yurttaşlık kurumu bugünkü haliyle ulusal niteliğini kaybetmeye yüz tutmuş gibidir. Avrupa Birliği yurttaşlığı her ne kadar, doğrudan üye ülkelerden birinin yurttaşlığıyla edinilen bir aidiyet biçimi olsa da, bu statünün AB yurttaşlarına sadece üye ülke yurttaşlığıyla edinilecekleri pek çok hakkı sağladığı görülmektedir. AB yurttaşlarının istedikleri bir AB ülkesinde oturma, çalışma, oy kullanma ve eğitim görme gibi pek çok haktan yararlanabildikleri düşünülürse, AB yurttaşlığının aslında başlı başına bir gerçeklik olduğu sonucuna varılabilir. Öte yandan, AB bağlamında son yıllarda kentlerin ve bölgelerin daha ön plana çıktığı düşünülürse ulus-devlet yurttaşlığının AB yurttaşlığı ve kent yurttaşlığı karşısında belli ölçüde zayıfladığı iddia edilebilir.

Avrupa Birliği yurttaşlığı, küreselleşmenin uluslar arasındaki etnik, coğrafi ve kültürel sınırları hızla aşındırdığı günümüzde yeni birtakım açılımlar sergileme potansiyeline de sahiptir. Hızla etno-kültürel açıdan heterojen bir nitelik sergilemeye başlayan ulus-devletler, kamusal alanda görünür hale gelen grupların siyasal, sosyal ve ekonomik katılımını sağlayabilmek için önceden belirlenmiş ve etno-kültürel açıdan farklı olan yeni unsurları içermekte zorlanan ulus tanımları dışında dinamik ulus ve yurttaşlık anlatılarına ihtiyaç duymaktadır. Anayasal yurtseverlik veya Türkçede kullanıldığı haliyle anayasal yurttaşlık bu tür bir ulus ve yurttaşlık anlatısına işaret etmektedir. Ulusun etno-kültürel ve dinsel kodlar temelinde değil de devlete, anayasaya ve siyasal değerlere sadakat üzerine inşa edilmesi gerektiğini öngören anayasal yurtseverlik anlayışı seküler ve post-nasyonel bir nitelik arz etmektedir. Aynı şekilde Avrupa Birliği yurttaşlığı da AB sınırları içerisinde AB yurttaşlarının nerede olursa olsun birtakım siyasal, sosyal, medeni ve kültürel haklardan yararlanmalarını sağlamaktadır. Lizbon Antlaşması'yla birlikte AB'nin karar alma süreçlerinde yurttaşların ve sivil toplum kuruluşlarının doğrudan katılımlarına olanak tanımayı amaçladığı da görülmektedir.

Yukarıda yapılan tartışmalar ışığında bakıldığında Avrupa Birliği entegrasyon sürecinde bulunan Türkiye toplumunun karşılaştığı sorunların tanımlanmasında ve çözümlenmesinde yurttaşlık tartışmalarının çok ayrıcalıklı bir yer kapsadığı iddia edilebilir. 1992 yılında dönemin Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel'in dile getirdiği 'anayasal yurttaşlık' ilkesi ile her yurttaşın haklar ve ödevler açısından din, dil, ırk ve cinsiyet farkı gözetilmeksizin eşit olduğunun vurgulanması, Türkiye'de yurttaşlık algısı adına büyük hamleler yapıldığının önemli işaretidir. 17 Aralık 1999 tarihinde dönemin başbakanı Mesut Yılmaz'ın 'Kürt Sorunu'na ilişkin yaptığı değerlendirme ve nihayet Tayyip Erdoğan'ın 12 Ağustos 2005 tarihinde gerçekleştirdiği Diyarbakır gezisinde "Kürt sorunu benim sorunumdur" diyerek yıllardan beri süregelen sorunu açıklıkla "Kürt Sorunu" şeklinde telaffuz etmesi Türkiye'de önemli bir siyasal dönüşümün gerçekleştiğine dair ipuçları vermektedir.<sup>49</sup> Ancak, görünen o ki, bugüne değin, 'vesayetçi demokrasi' anlayışı, bu alanda daha uzun bir mesafenin alınmasını önlemiştir. Günümüz Türkiye'sinde, merkezi devletin yaşanan yapısal ve konjonktürel krizler karşısında içine düştüğü çözümsüzlük, bu ülke içinde yaşayan insanları Thomas Hobbes'un sözünü ettiği 'doğal düzene' doğru götürmektedir. Sosyal refah devletinin henüz tahsis edilemediği Türkiye'de, Yeni Sağ politikaların da etkisiyle ortaya çıkan ben-merkezci, fırsatçı ve 'güven' duyulmayan bireylerin ülkeyi gün geçtikçe bir çıkmaza doğru götürdükleri açıkça görülmektedir.

Demokratikleşme, insan hakları, siyasal katılım, eşitlik ve özgürlük gibi alanlarda reformların gerçekleştirildiği Türkiye'de, yurttaşlık konusunda yeterince tartışma yapılmadığını söylemek abartılı olmaz. Haklar ve ödevler konusunda yapılması gereken daha çok şey var. Marshall'ın İngiltere örneğinde sözünü ettiği gibi, Türkiye'de de pek çok yurttaş, herhangi bir anlaşmazlık durumunda mali nedenlerle hukuki yollara başvurmak konusunda çekimser davranmaktadır. Hukuki kanalların işletilmesinin bu denli pahalı olduğu Türki-

49 Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. [http://www.bbc.co.uk/turkish/news/story/2005/08/050812\\_turkey\\_kurds.shtml](http://www.bbc.co.uk/turkish/news/story/2005/08/050812_turkey_kurds.shtml).

ye’de, insanlar ‘düşünce suçu’ gibi bir uygulama veya Ceza Kanunu’nda yeralan 301. Madde nedeniyle modern anlamda siyasal haklarını tam anlamıyla kullanamamakta; artan işsizlik ve sosyal güvenlik alanında yaşanan ciddi sorunlar nedeniyle geleceğe güvenle bakamamakta; kendilerini meşru siyasal araçları kullanarak kamusal alanda ifade edememekte; etnik çatışmalardan ötürü kültürel haklardan yeterince yararlanmamaktadır. Buna karşın kendilerini meşru siyasal zeminlerde ifade edemeyen topluluklar ve/veya bireyler hakkında da ulusal güvenliği tehdit ettiklerine dair zaman zaman suçlamalarda ve yakıştırmalarda bulunabilmektedir. Bütün bu şartlar altında, Türkiye’de yurttaşlığın modern anlamda tanımlanabilmesi hemen hemen imkânsız gibidir. Modern yurttaşlık kurumu, aklını herhangi bir otoritenin vesayeti altında bulundurmayan, hak ve ödevlerinin bilincinde olan ve bulunduğu sosyal çevrede ‘güven’ tesis eden hür bireylere ihtiyaç duyar. Sadece bireyler arası ilişkilerde değil, aynı zamanda, bireyin devletin tüm kurumlarıyla olan ilişkilerinde de ‘güven’ öncelikli olarak tesis edilmelidir. Bu güvenin tesis edilebilmesi, Türkiye toplumunun bugüne değin siyasetle kurduğu ya da kurmadığı ilişki şeklinin değişmesiyle mümkün olabilir. Türkiye’de siyaset, farklı toplumsal grupların ve taleplerin karar alma süreçlerine eklemlenmesi ve siyasal alanda temsil edilmesi şeklinde algılanmak yerine, devlet seçkinleri tarafından tanımlanan ‘toplumsal yararın’ (çağdaşlaşma vb.) topluma empoze edilmesi ve toplumun bu amaçla yönlendirilmesi şeklinde algılanmıştır.<sup>50</sup> Bu nedenle, Türkiye’de siyaset, Batı demokrasilerinde olduğu gibi sorunların ve farklı taleplerin barışçıl bir zeminde çözümü için kullanılan demokratik bir araç olarak görülmemiş, aksine genellikle sorunların nedeni olarak gösterilmiştir.

Sonuç olarak, Avrupa Birliği yurttaşlığı tartışmalarının Türkiye’deki yurttaşlık tartışmalarını daha farklı bir güzergâha taşıyacağı düşünülebilir. Füsun Üstel’in deyişiyle 1980’li yıllara değin Türkiye Cumhuriyeti’nin yetiştirdiği makul yurttaş çalışkanlık ve erdem üzerine tasarlanmışken, 1980 askeri darbesiyle birlikte daha çok Sünni-Müslümanlık ve Türklük üzerine vurgu yapan farklı bir yurttaşlık kurgusu benimsenmiştir.<sup>51</sup> Avrupa Birliği entegrasyon sürecinde ise AB yurttaşlığı, anayasal yurttaşlık, çokkültürlü yurttaşlık ve benzeri yurttaşlık tartışmalarının etno-kültürel ve dinsel odaklı ulusal yurttaşlık tartışmaları karşısında Türkiye Cumhuriyeti yurttaşlığı kurumunu milliyetçi ve dışlayıcı olmayan daha doğru bir zemine taşıma ihtimalinin kuvvetle muhtemel olduğu düşünülebilir. Son yıllarda özellikle Ermeni sorunu, Kürt sorunu, Alevi sorunu, Türban sorunu ve Laiklik sorunu gibi sorunlar bağlamında kamusal alanda yaşanan tartışmalar, toplumsal diyalog şeklinde tanımlayabileceğimiz siyasetin zamanla doğru bir zemine oturduğu yönünde işaretler vermektedir. Sivil toplum kurumlarının, aktivistlerin ve yurttaşların bu tür tartışmalar içerisinde yer almaları, siyasetin artık sadece yasama, yürütme ve yargı üçgenine sıkışmayıp, modern demokratik toplumlarda olması gerektiği gibi eşit yurttaşlardan oluşan sivil topluma da sirayet ettiğini göstermektedir. Ancak unutulmamalıdır ki, bütün bu tartışmalar Türkiye toplumunun ve siyasetinin tecrübe etmesi gereken öğrenme süreci içerisinde ele alınmalıdır. Bu nedenle giderek küreselleşen, AB entegrasyon sürecinin içinde yeralan, sivil toplumun görece güç kazandığı, farklı kökenlere sahip ‘yabancıların’ sayıca hızla arttığı, TRT’nin tam gün Kürtçe dilde yayın yaptığı, AB yurttaşlarının yoğun bir şekilde ziyaret ettiği ve AB kamuoyuyla etkileşimin hızla arttığı Türkiye’de, siyasal elitin post-milliyetçi ve seküler bir yurttaşlık anlayışını benimsemek yönünde birtakım baskılarla karşı karşıya kalması kaçınılmazdır.

50 Bu tartışma için bkz. F. Keyman ve A. İçduygu, “Türk Modernleşmesi ve Ulusal Kimlik Sorunu: Anayasal Vatandaşlık ve Demokratik Açılım Olasılığı”, Tarih Vakfı, *75 Yılda Tebaa’dan Yurttaşla Doğru* içinde, İstanbul, Tarih Vakfı ve İş Bankası Kültür, 1998.

51 Bu konuda ayrıntılı tartışma için bkz. F. Üstel, *Makbul Vatandaşın Peşinde*, İstanbul, İletişim Yayınları, 2004.





# STK'lar İçin Avrupa Kurumları ve AB Yapıları

Alper Akyüz

Hangi alanda ve yerelden uluslararasına kadar hangi düzeyde çalışıyor olursa olsun, bir STK'nın çalışmalarıyla ilgili bir Avrupa boyutu, yani o alanda Avrupa kurumlarınca alınan ve çoğunlukla Türkiye'deki durumu da doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyen ya da gelecekte etkileyecek bir politik karar, uygulama, anlaşma veya sözleşme, ya da bildirge mutlaka vardır. Çoğunlukla ilgilenmediğimiz ve farkına varmadığımız ve basın ve resmi kurumlarca da gündeme getirilmeyen bu boyut, sivil oluşumlarca kullanılması halinde onlara çalışmalarında güç ve saygınlık kazandırarak önemli ölçüde destekleyebilir. Avrupa boyutunun kullanılması aynı zamanda ulusal sınırları aşan bir katılım olanağı sağlayarak elde edilecek sonuçları daha da kalıcılaştırabilir ve farklı ama yakın ülkelerdeki deneyimlerden öğrenme olanakları sunar. "Avrupa kamusal alanı" diyebileceğimiz bu geniş eylem alanının resmi kurumsal altyapısı farklı Avrupa kurumları tarafından oluşturulmaktadır. Bu bölüm içinde sık karşılaşılan karışıklıkları önlemek için önce Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı ve Avrupa Konseyi hakkında kısaca bilgi verilmekte ve STK'lar için sundukları olanaklar üzerinde durulmakta, sonrasında bölümün ana yapısını AB'nin temel kurumları, karar alma mekanizmaları, AB hukuku ve politikaları hakkında ayrıntılı bilgi oluşturmaktadır. Bölümün amacı bu konularda giriş düzeyinde temel bilgileri örneklerle desteklenmiş bir şekilde sağlamak ve STK'lar için Avrupa kurumlarının ve Avrupa düzeyinde politika süreçlerinin bir haritasını ortaya koymaktır.

## 1. Avrupa Kurumlarına Genel Bakış

Halk arasında en çok bilinen UEFA (Avrupa Futbol Federasyonları Birliği) veya Eurovision şarkı yarışmasını düzenleyen EBU (Avrupa Yayıncılar Birliği) gibi spesifik ve sektörel alanlardaki çok sayıda özerk kuruluş yanında Avrupa ölçeğinde daha kapsayıcı olarak kurulmuş ve birbirleriyle organik bağı bulunmayan üç temel resmi kurumsal yapılanma bulunmaktadır: Avrupa Konseyi, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) ve Avrupa Birliği.

Kurumlar hakkında bilgi vermeye geçmeden önce temel özelliklerinden söz edebilmemiz için bazı terimlerin anlamına önceden değinmek gerekebilir. Karar alma prosedürleri açısından kurumlar "hükümetlerarası" ya da "ulus-üstü/federal" niteliktedirler. "Hükümetlerarası" kurumlarda yasal/bağlayıcı kararlar oybirliğiyle alınır ve her üye ülkenin veto yetkisi bulunmaktadır; "ulusüstü/federal" karar süreçlerinde ise her üye ülkenin oy gücü önceden belirlenmiştir ve salt ya da nitelikli çoğunluk sonucu alınan kararlar bütün ülkeler için bağlayıcıdır.

**Avrupa Konseyi [Council of Europe]** en doğuda Azerbaycan'dan en batıda İzlanda'ya kadar Rusya dahil bütün Avrupa ülkelerini bir araya getiren tek kurumdur; iki istisna ise ağır insan hakları ihlalleri nedeniyle başvurusu askıya alınan Belarus ile demokrasi ile yönetilmeyen Vatikan'dır. İkinci Dünya Savaşı'nın ertesinde 1949'da kurulan Avrupa Konseyi, amacını insan hakları, çoğulcu demokrasi ve hukukun üstünlüğünü korumak, Avrupa'nın kültürel kimliğini ve çeşitliliğini desteklemek, Avrupa toplumunun karşı karşıya olduğu azınlıklara yönelik ayrımcılık, yabancı düşmanlığı, hoşgörüsüzlük, biyoetik ve klonlama, terörizm, insan kaçakçılığı, organize suç ve yolsuzluk, sanal suçlar ve çocuklara yönelik şiddet gibi sorunlara ortak çözümler

bulmak ve politik, yasal ve anayasal reformlar yoluyla Avrupa'da demokratik istikrarı pekiştirmek olarak belirlemiştir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa düzeyindeki diğer insan hakları temelli bölgesel anlaşma ve sözleşmelerin yürütücülüğünü yapan organlar Avrupa Konseyi bünyesinde yer almaktadır. Konseyin temel karar organı üye ülkelerin dışişleri bakanlarından oluşan Bakanlar Komitesi'dir ve Genel Sekreter ve yürütme organları Strasbourg (Fransa) merkezli olarak çalışmaktadır.

## BELLEK KUTUSU I

Türkiye'nin:

- Avrupa Konseyi'nin 1949 yılından bu yana kurucu ve tam üyelerinden olduğunu,
  - Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni 1954'te onayladığını,
  - Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne bireysel başvuru hakkını 1987'de tanıdığını
- biliyor muydunuz?

Avrupa Konseyi temelde hükümetlerarası bir kurum olmasına karşın **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi** (AİHM) [European Court of Human Rights] gibi ulusal devletler üzerinde bağlayıcılığı olan ve yurttaşların doğrudan başvurularına olanak tanıyan bir mekanizmayı bünyesinde barındırmakta, çeşitli yurttaş örgütlenmeleriyle işbirliği yapabilmekte ve bu örgütlere çeşitli politika alanlarındaki yapılanmalarında danışman statüsüyle yer vermektedir. Yine danışma niteliğinde de olsa bir Parlamenterler Meclisi ve Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Avrupa Konseyi çerçevesinde çalışmalarını sürdürmektedir. Bu organlar dışında ülkelere ziyaretler yaparak raporlar hazırlayan İnsan Hakları Komiseri veya İşkenceyi Önleme Komitesi ya da Avrupa İrkçilik ve Hoşgörüsüzlük Karşıtı Komisyon gibi denetim ve destek organları, ya da insan hakları ve hukuki işler (DG HL); demokrasi ve politik işler (DG DPA); sosyal haklar ve sosyal politika, sağlık, göç (DG III); ve eğitim, gençlik, çocuk, spor, kültürel miras (DG IV) gibi konularda çalışan genel direktörlükler, yeni anlaşmalar gibi politika belgelerinin hazırlanması sırasında ve kendi alanlarında izleme, duyarlılık oluşturma ve uygulamaları iyileştirme çalışmaları kapsamında devlet kurumları kadar STK'larla da görüş alışverişine ve işbirliğine önem vermektedirler.

Bireylerin insan haklarının uluslararası bir kurum tarafından korunması ve ulus-devlet üzerinde somut yaptırım bulunması açısından AİHM bütün dünyada bireylerin iç hukuk yollarını tükettikten sonra da olsa doğrudan başvurabildiği en önemli örnektir; bu yaptırımların somut bağlayıcılığı ihlalden dolayı zararın maddi olarak tazmin edilmesiyle (mağdura davalı devlet tarafından tazminat ödenmesiyle) sınırlıdır ve bu yolla do laylı olarak içtihat oluşturulmasını ve ihlallere neden olan yasa ve uygulamaların değiştirilmesini amaçlar. Mahkeme ülkelerin yasalarından kaynaklanan sistematik ihlaller hakkında ancak tavsiye niteliğinde görüş belirtebilmekte, ancak kararlarının uygulanması Bakanlar Komitesi tarafından izlenmekte ve kararlara uyulması ve ihlallerin sistematikliği üyeliğın askıya alınmasına kadar varan yaptırımlara neden olabilmektedir.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Bu duruma örnek olarak Kıbrıs'lı Rumların Kıbrıs'ın kuzeyinde kalan malları üzerindeki haklarını kullanamadıkları gerekçesiyle Türkiye aleyhine açtığı davalar sonucunda kazandıkları tazminatın ödenmek durumunda kalınması gösterilebilir. Türkiye, Kıbrıs Cumhuriyetini tanımasa da Avrupa Konseyi üyeliğının askıya alınmasına kadar gidebilecek sonuçları göze alamadığından mülkiyet hakkına yönelik olarak Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti içinde başvuruların alınabileceği bir komisyon oluşturularak bir iç hukuk mekanizması oluşturma yoluna gidilmiştir.

Avrupa Konseyi çerçevesinde kuruluşun amaçlarıyla bağlantılı olarak ve yukarıda adı geçen konularda oluşturulmuş 200'ün üstünde sözleşme bulunmaktadır.

## BELLEK KUTUSU II

- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Avrupa Birliği'yle ilgisi olmadığını
- Mahkemede her ülkeden olduğu gibi Türkiye'den de bir yargıç bulunduğunu
- Mahkemenin kararlarının tümüne web sitesi üzerinden erişebileceğinizi biliyor muydunuz?

## ÖRNEK I

### **Herkes Farklı Herkes Eşit: Çeşitlilik, İnsan Hakları ve Katılım için Avrupa Gençlik Kampanyası**

İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinin 50. yılı olan 1995'te aynı adla düzenlenen kampanya 2006-2007 yıllarında 42 Avrupa ülkesinde yeniden gerçekleştirildi. Her bir ülkede çeşitli STK'ların da temsil edildiği ulusal kampanya komitelerince yürütülen çeşitli etkinlikleri içeren kampanya kapsamında Avrupa çapında seminer ve eğitimler dışında ulusal ve yerel düzeyde çeşitli etkinlikler kamu kurumları ve gençlik STK'ları tarafından düzenlenmiş ve insan hakları eğitimi kılavuzları gibi çeşitli yayınlar geliştirilmiştir. Kampanyanın Türkiye ayağının koordinasyonu Başbakanlık Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü Gençlik Hizmetleri Daire Başkanlığı ve İstanbul Bilgi Üniversitesi Gençlik Çalışmaları Birimince yürütülmüştür.

Gençlik ve Spor Direktörlüğünün İnsan Hakları Eğitimi Gençlik Programını tamamlayıcı nitelikteki kampanya kapsamında Türkçe çevirisi İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları tarafından yayınlanan 'Gençlerle İnsan Hakları Eğitimi Kılavuzu PUSULA'ya ek niteliğinde 'Companion' başlıklı bir kampanya eğitim kılavuzu da yayımlanmıştır.

Avrupa Konseyi'nin Gençlikle ilgili etkinlikleri, Avrupa Gençlik Merkezleri ve yayınları için: [http://www.coe.int/t/dg4/youth/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/youth/default_en.asp)

## ÖRNEK II

### Çocuklar için Çocuklarla Birlikte bir Avrupa İnşa Etmek Programı 2009-2011 Stratejisi

Çocuk hakları konusundaki uluslararası standartların bütün üye ülkelerde yaşama geçirilmesini desteklemek ve bütün politikaların çocuk hakları perspektifiyle düzenlenmesini sağlamak amaçlı programın öncelikleri çocuk haklarını anaakım politikası haline getirme, çocukların adaltet erişimini destekleme, çocuğa yönelik her tür şiddeti yok etme, çocukların topluma etkili katılımı ve incinebilir kesimlerden çocukların korunması olarak belirlenmiştir. Program kapsamında anaakım politikası, sektörler arası önlemler, işbirliği ve eşgüdümün sağlanması, bütüncül yaklaşım ve iletişim yöntemlerinin benimsenmesi ve bunun için çeşitli uzman grupları ve e-platformlar oluşturulması öngörülmektedir. Program hakkındaki karar 28 Kasım 2008'de Bakanlar Komitesi'nce alınmıştır.

Program Avrupa Konseyi'nin çocuk hakları alanındaki etkinliklerini tamamlayıcı niteliktedir. Bu etkinlikler arasında çeşitli web temelli oyunlar ve çocuklarla insan hakları eğitimine yönelik bir kılavuz olan 'Compassito' da bulunmaktadır.<sup>2</sup>

Ayrıntılı bilgi için: <http://www.coe.int/children>

## BELLEK KUTUSU III

### STK'lar için İpucu

Avrupa Konseyinin temel kurumlarından birisi 'Uluslararası STK'lar Konferansı'dır [Conference of International NGO's]. "Katılımcı statüsü" [Participatory Status] alan uluslararası nitelikteki STK'lar Konseyin politika geliştirme çalışmalarına danışma niteliğinde davet edilebilirler. STK'lar çalışma konularına göre aşağıdaki tematik gruplar içinde yer almaktadırlar: Avrupa Sosyal Şartı ve Sosyal Politikalar, İnsan Hakları, Eğitim ve Kültür, Kuzey-Güney Diyalogu ve Dayanışma, Avrupa'da Sivil Toplum ve Demokrasi, Kır ve Çevre, Sağlık, Kentler, Cinsiyet Eşitliği, Aşırı Yoksulluk ve Sosyal Uyum. (<http://www.coe.int/T/E/NGO/Public/>)

STK'lar bunun dışında kendi konularıyla bağlantılı Direktörlükler bünyesindeki komitelerde de yer almaktadırlar. Bunun önemli bir örneği Avrupa Konseyi'nin Gençlik alanındaki çalışmalarının "Ortak Yönetim" [Co-management] ilkesiyle yürütülmesidir. Bu ilke gereği Gençlik biriminin çalışma öncelikleri ve programları üye ülke hükümetleriyle STK'ların oluşturduğu Ortak Konsey ve Programlama Komitesi tarafından ortaklaşa belirlenmektedir.

([http://www.coe.int/t/dg4/youth/Coe\\_youth/co\\_management\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/youth/Coe_youth/co_management_en.asp))

Avrupa, Orta Asya ve Amerika'dan 56 ülkenin üye olduğu **Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT)** [Organization of Security and Cooperation in Europe - OSCE] ise dünyanın en büyük coğrafi alanı kapsayan bölgesel güvenlik örgütüdür ve erken uyarı, çatışma önleme, kriz yönetimi ve çatışma sonrası onarım konularında müzakere ve karar alma ortamı oluşturur. 1975 yılında soğuk savaşın iki tarafı olan NATO ve Varşova Paktı ülkelerini bir araya getiren Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı'nın soğuk savaş sonrasında 1995 yılında sabit bir kuruluş haline dönüştürülmesiyle yeni güvenlik anlayışı çerçevesinde çalışmalarını sürdürmektedir. Güvenlik konularına insani ve sivil boyut getirme amacını gütmekte ve özellikle saha çalış-

2 Compassito, İstanbul Bilgi Üniversitesi Çocuk Çalışmaları Birimi tarafından Bilgi Üniversitesi Yayınları arasında yayımlanmak üzere Türkçeye çevrilmiştir.

maları yoluyla istikrar ve insani güvenlik alanında iyileştirmelere katkıda bulunmaya çalışır. Çalışma konuları ise demokratik kurumlar ve insan haklarından azınlıkların korunmasına, serbest seçimlere, basın özgürlüğüne, silah kontrolüne, çevresel risklerin (ve güvenliğe etkilerinin) önüne geçilmesine, cinsiyet eşitliğine ve insan kaçakçılığının ve çatışmaların önlenmesine kadar çeşitlilik gösterir. Önemli bir saha çalışması seçimlere gönderilen gözlemcilerdir.

Bu kurumların varlığı kamusal alanın “Ulusal”dan “Avrupa”ya terfisi anlamına gelir mi? **AGİT** özelinde güvenliğe insani boyut getirmesi ve insan hakları ve demokratikleşme söylemini benimsemesi dışında bundan söz edemeyiz; etkinlikler neredeyse bütünüyle devletler arasında yürütülmekte, yurttaş örgütlenmelerinin katılımı sınırlı tutulmakta ve “Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği” gibi bazı bölümler dışında yurttaşların doğrudan başvuru ve katılım mekanizmaları ise bulunmamaktadır. Hükümetlerarası bir örgüt olduğundan bütün temel kararlar oybirliği ile alınmaktadır, yani her bir üye devletin veto hakkı vardır.

**Avrupa Konseyi**'nin ise Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi gibi bir doğrudan başvuru mekanizmasına sahip olması nedeniyle ulusal yurttaşlığa yeni bir Avrupa boyutu getirdiğinden söz edilebilir.

**Avrupa Birliği**'nde ise egemenliğin ulusüstü bir kurum çerçevesinde paylaşımından, dolayısıyla yurttaşlığın, önceki bölümde belirtildiği gibi sonuçta yine de ulusal yurttaşlığa bağlı bir şekilde de olsa, Avrupa düzeyinde dönüşümünden ve yeni bir aidiyet biçiminin oluşumundan söz edilebilir; ancak bu yolla (ender olarak resmen dile getirilse de) oluşturulmaya çalışılan bir Avrupa kamusal alanı bitmiş bir ürün değil, başlıbaşına bir süreçtir.

Avrupa kurumları birbirine sıklıkla karıştırıldığından Tablo 1'de karşılaştırmalı bir tanımlama bulunmaktadır.

**Tablo 1.** Karşılaştırmalı olarak Avrupa Kurumları

	<b>Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT)</b>	<b>Avrupa Konseyi</b>	<b>Avrupa Birliği</b>
<b>Amaç</b>	Güvenlik: insani ve politik boyut	İnsan Hakları, Çoğulcu Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü yoluyla bütünleşme	Ekonomik ve politik birlik yoluyla sorunların çözümünde savaşın düşünülmediği Avrupa
<b>Nitelik</b>	Hükümetlerarası	Hükümetlerarası	Ulusüstü/Federal ve Hükümetlerarası bileşimi
<b>Yurttaş katılımı</b>	Ulusal hükümet kurumları düzeyinde + sınırlı STK katılımı	Ulusal hükümet kurumları düzeyinde + düzenlenmiş STK katılımı + yurttaşın doğrudan başvurusu (Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi)	Ulusal hükümet kurumları düzeyinde + düzenlenmiş STK katılımı + yurttaşın doğrudan başvurusu (Avrupa Adalet Divanı, Avrupa Ombudsmanı) + yurttaşın doğrudan katılımı (Avrupa Parlamentosu seçimleri)
<b>Üye Ülkeler ve Türkiye'nin Statüsü</b>	Avrupa + Avrupa dışı üyeler (6 ülke) Türkiye tam üye	Pan-Avrupa (43 ülke), Türkiye tam/kurucu üye	27 tam üye, 3 aday (Türkiye aday), Balkanlar potansiyel aday, BDT ve Akdeniz "komşu"
<b>Kurucu ve Temel Belgeler</b>	Helsinki Sonuç Dok. (1975 - AGİK), Paris Şartı (1990), Budapeşte Şartı (1994 – AGİT)	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (1949-1950)	Kurucu Antlaşmalar (1951-1957-1992-2003), Temel Haklar Şartı (Charter on Fundamental Rights), Lizbon Antlaşması <sup>3</sup>
<b>Yıllık Olağan Bütçe (2008 yılı için)</b>	164.17 milyon Avro	201 milyon Avro (AIHM ve İnsan Hakları Komiseri için ayrılan ek kaynaklar hariç)	129.1 milyar Avro

3 Kıtıp yayına hazırlandığı sırada Lizbon Antlaşması'nın onaylanması hakkında İrlanda Referandumundan çıkan hayır oyu sonrası ve Çek Cumhuriyeti ve Polonya'da onay sürecinin henüz tamamlanmaması nedeniyle belirsizlik sürmekteydi. Son olarak 11-12 Aralık 2008 tarihli Avrupa zirvesinde İrlanda'nın antlaşmayı Kasım 2009 öncesi bir kez daha referanduma götürmesine karar verildi. Lizbon Antlaşması'yla ilgili ayrıntılı bilgi Bölüm 8'de verilmektedir.

## 2. Avrupa Birliği

Bu bölümde Avrupa Birliği (AB) ve AB'yi oluşturan yapılar hakkında kısaca bir genel bilgi verilecektir. Gerek halen oldukça dinamik ve sık değişen bir yapı olması, gerekse de konuyla ilgili ulaşılabilir Türkçe kaynakların bolluğu nedeniyle ayrıntıya girilmeyecek, ancak kitabın bütünlüğu içinde değinilmesi yararlı olacak noktalar ve STK'lar için özellikle önemli olabilecek bilgiler ayrıca vurgulanacaktır.

### 2.1. AB'nin Tarihçesi

İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa'da kalıcı barışı sağlama amaçlı ikinci girişim (ilki Avrupa Konseyi'ne yukarıda değinmiştik) farklı bir yöntem denemeye ve Almanya ile Fransa'dan başlayarak Avrupa ülkelerini ekonomik olarak birbirine adım adım bağlamaya çalıştı. Oluşumdaki ilk adım olan AKÇT'nin konusu olan kömür ve çeliğin özelliği, bu maddelerin dönemin savaş ve silah endüstrisinin temel enerji ve materyal girdileri olmasıdır; bu kaynakları karşılıklı olarak kontrol etmekle başlayan ve bunun üzerinden ekonomik bir bütünlüşmeye giden Avrupa ülkelerinin bundan sonra bir daha sorunlarının çözümlünde savaşı düşünemeyecekleri (karşılıklı kaynak denetimi sayesinde birbirlerine karşı savaş planları yapamayacakları ve ekonomik bağlar sayesinde birbirlerine karşı savaşa girmenin maliyetinin karşılanamayacak derecede yüksek olacağı) varsayılmıştır ve bu varsayım bugüne kadar da doğru çıkmıştır.

Avrupa Kömür Çelik Topluluğu ve daha sonra Avrupa Ekonomik Topluluğu kurulduğunda 6 üyeden oluşmaktaydı: Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg. Daha sonrasında aşama aşama genişledi ve 1 Ocak 2007 itibariyle şimdiki adıyla Avrupa Birliği'nin üye sayısı 27'ye ulaştı.

1959'da Yunanistan'ın AET'ye yaptığı ortaklık başvurusunu Türkiye izledi ve 1963'te AET ile ortaklığı kuran Ankara Anlaşması yürürlüğe girdi. Ankara Anlaşması'nın 28. maddesi anlaşmanın Türkiye'nin tam üyeliğine giden aşamaları tanımladığını belirtmekteydi.

1960'lı yıllar boyunca İngiltere'nin üyeliği Fransa ve o dönemin devlet başkanı Charles de Gaulle tarafından "İngiltere(nin) bir Avrupa ülkesi olmaması" gerekçesiyle birkaç kez veto edilmiştir. Ancak sonunda ilk genişleme 1973 yılında İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın Topluluğa katılımıyla gerçekteşmiştir.

Bu arada Türkiye ile AET, Ankara Anlaşması'nın Ek Protokolleriyle 1970'lerin başından itibaren karşılıklı olarak sanayi mallarındaki gümrük vergilerini aşama aşama kaldırmayı taahhüt etmekteydi. Ancak Türkiye yine bu yıllarda iç pazarını koruma kaygısıyla tek taraflı olarak bunu uygulamayacağını bildirdi.

1970'lerin ortalarında Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in cunta ve diktatörlüklerden demokrasiye geçmeleri sonrası bu ülkeler AET ile tam üyelik sürecini başlattılar ve çetin müzakereler sonrasında sırasıyla 1981'de Yunanistan, 1986'da İspanya ve Portekiz (yine Fransa'nın sürecin başlarındaki muhalefetine karşın) tam üye oldular. Türkiye ile ise zaten askıda olan ilişkiler 1980 darbesi sonrası bütünüyle durdu ve yeniden canlanması için 1987 yılında tam üyelik başvurusunun yapılması gerekti. Ancak AET eski AET değildi ve Türkiye'nin zayıf insan hakları ve demokrasi karnesiyle birlikte sosyo-ekonomik düzeyi gözönüne alınarak Türkiye'ye olumsuz görüş bildirildi.

1986 yılında imzalanan Avrupa Tek Senedi, Avrupa Birliği'ne ve ortak pazara giden yolu açmıştı. 1989 sonrası Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin sosyalist rejimlerinin yıkılması sonrası bu ülkeler de AB'ye (ve NATO'ya) üyelik girişimlerine başladılar. Ancak bu ülkelerle müzakereler başlamadan önceki son genişleme, 1995'te geleneksel tarafsızlık politikası güden İsveç, Finlandiya ve Avusturya'yı kapsadı. Aynı dalga içindeki Norveç'te ise halk referandumda üyeliğe karşı olumsuz görüş bildirecekti. Aynı sırada tam üyelik için olum-

suz görüş bildirilen Türkiye uyum sürecini canlandırmak için Ankara Antlaşması'nın üyelik öncesi aşama olarak öngördüğü Gümrük Birliği'ne 1996 yılında girdi. Ancak üyelik için başvuran diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden aday olarak bahsedilmesine karşın Türkiye'nin farklı bir kategoride değerlendirilmesi politik bir krize yol açtı ve ancak 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylığının teyit edilmesiyle aşılabildi.

1973'te başlayan genişleme sürecinin en kapsamlı aşaması 1990'ların ortalarında başlayan sürecin sonunda Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ve Kıbrıs ve Malta ile müzakere süreçlerinin yürütülmesi ve 1 Mayıs 2004'te 10 ülkenin üye olması ile tamamlandı. Bu tarihte gerekli uyumu sağlayamamış olan Bulgaristan ve Romanya ise Birliğe 1 Ocak 2007'de katılacaktı.



**Şekil 1.** Avrupa Birliği'nin Kısa Tarihçesi

Bu tarihi izlediğimizde ekonomik bütünleşmeden (yani dört serbestliğin mallar, sermaye, hizmetler ve kişilerin dolaşımı aşama aşama geliştirilerek ortak bir pazar oluşturulması amacıyla) yola çıkılarak sosyal bütünleşme ve politik birliğin (ortak savunma ve dış politika, adalet ve içişlerinde işbirliği, Topluluk politikaları ve para birliğinin) giderek derinleştirilmesi yolunun izlendiği gözlenebilir. Bu süreçlerin her birinin "olumsallık" ilkesine uygun olarak adım adım ilerlemekte olduğu ve her bir adımın bir önceki adımda belirlendiği, dolayısıyla hiçbir düzeyinin henüz bütünüyle tamamlanmamış olduğu (ve belki tamamlanmayacağı) göz önünde tutulmalıdır. Örneğin ekonomik bütünleşme alanında birlik içindeki en son tartışmalardan birisi hizmetlerin serbest dolaşımı konusunda olmuş ve Avrupa Anayasası'nın Fransa'daki referandumda reddedilmesinde de önemli rol oynamıştır; dönemin Avrupa Komisyonu üyelerinden Bolkestein'in adıyla anılan yönerge tasarısı, diğer ülkelerde hizmetler alanında etkinlik gösteren şirketlerin kendi ülkelerindeki vergi rejimlerine tabi olmasını öngörmekteydi ve özellikle daha gevşek vergi rejimleri olan ülkelerin şirketlerine



(özellikle işgücü açısından) maliyet avantajı sağladığından özellikle sendikalar tarafından tepki gördü. Sonuçta tasarı AB Konseyi tarafından geri çekildi, ancak hazırlanan yeni tasarıda da benzer unsurlar bulunduğu eleştirisi getirildi. AB'nin her bir üyesinin de bu bütünleşmelerin farklı aşamalarında olduğu göz önünde tutulmalıdır. Örneğin para birliği içinde olan ülkeler arasında İngiltere, İsveç, Danimarka ve yeni üye olan ülkelerin bir kısmı bulunmamaktadır. Benzer şekilde ortak vize rejimi olan ve ülkelerin kendi aralarındaki kara sınırlarını kaldırmasını öngören Schengen Antlaşması kapsamına ise İngiltere, İrlanda ve yeni üyelerin bazıları girmemiştir.

## BELLEK KUTUSU

### Farklı 'AB'ler (2009 başındaki durum)

**AB Üyesi Ülkeler:** Almanya, Avusturya, Belçika, Birleşik Krallık, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İrlanda, İspanya, İsveç, İtalya, Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Macaristan, Malta, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya, Slovenya, Yunanistan

**Avro Bölgesi:** Almanya, Avusturya, Belçika, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İrlanda, İspanya, İtalya, Lüksemburg, Portekiz, Slovenya, Slovakya, Yunanistan, Malta, Kıbrıs, Karadağ\*, Andorra\*, Monako\*, San Marino\* ve Vatikan\*

**Schengen Ülkeleri:** Almanya, Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İspanya, İsveç, İtalya, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Macaristan, Malta, Polonya, Portekiz, Slovakya, Slovenya, Yunanistan, Norveç\*, İzlanda\*, İsviçre\*

\*: AB üyesi olmamasına rağmen bu alana katılan ülkeler.

### Yakın Çevre

**EFTA (Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi) ve EEA (Avrupa Ekonomik Alanı) ülkeleri:** Norveç, İzlanda, Liechtenstein

**Aday Ülkeler:** Hırvatistan, Makedonya, Türkiye

**Potansiyel Aday Ülkeler:** Arnavutluk, Bosna Hersek, Karadağ, Sırbistan

**Komşuluk Politikası kapsamındaki ülkeler:** Suriye, Lübnan, İsrail, Mısır, Libya, Tunus, Cezayir, Fas, Moldova, Belarus, Ukrayna, Gürcistan, Azerbaycan, Ermenistan

## 2.2. AB Temel Kurumları<sup>4</sup>

### UYGULAMA

AB kurumları ile ilgili bilgiler sürekli değiştiğinden en güncel bilgilere ulaşmak için bu bölüm ve sonrasını okumadan önce <http://stk.bilgi.edu.tr/> adresinde 'STK Çalışmaları Eğitim CD Dizisi' bölümünde 'AB, Bütünleşme ve STK'lar' başlığı altında ilgili ders altında bulabileceğiniz bilgi avı uygulamasını yapmanız ya da aynı belge içinde bulabileceğiniz güncel web sitelerini ziyaret etmeniz önerilir.

AB içinde karar alma ve yürütme yetkisine sahip temel kurumlar üye ülkelerin doğrudan temsilcilerinden oluşan Konsey, bu görev için doğrudan halk tarafından seçilen Avrupa Parlamentosu ve Birliğin yürütme organı olan Avrupa Komisyonu'dur. Birlik düzeyinde çalışan ve kararları bütün ülkeler için bağlayıcı olan Adalet Divanı ise Topluluk mevzuatının uygulanmasını gözeten yargı organı olarak görev yapmaktadır.

**Konsey [Council]:** Üye devletlerin doğrudan temsilcileri ve Bakanlardan oluşur. AB düzeyinde en güçlü kurumdur ve bazı alanlarında tek başına, çoğu alanlarda ise Avrupa Parlamentosu'yla paylaştığı bir yasama görevi vardır. Dış Politika ve Güvenlik Politikası gibi bazı politika alanlarında Avrupa Parlamentosu yalnızca danışman statüsünde olduğundan Konsey, dolayısıyla ulusal hükümetler tek yetkili karar organıdır. **Bakanlar Konseyi**, toplantılarını konu temelli olarak yapar ve her bir toplantıya ülkelerin o konudan sorumlu bakanları katılır. Farklı birleşimler şu şekildedir:

- Genel İşler ve Dış İlişkiler (Dışişleri Bakanları)
- Ekonomik ve Mali İşler
- Adalet ve İçişleri alanlarında İşbirliği
- İstihdam, Sosyal Politika, Sağlık ve Tüketiciler
- Rekabet
- Ulaştırma, Telekomünikasyon ve Enerji
- Tarım ve Balıkçılık
- Çevre
- Eğitim, Gençlik ve Kültür

Her bir Konsey'in toplanma sıklığı farklılık göstermektedir. Bakanlar kendi alanlarına giren konularda gerek AB çapında bağlayıcı yasama kararlarını alırlar, gerekse de bağlayıcı olmayan karar, bildirme ve belgelere şekil verirler.

<sup>4</sup> Lizbon Antlaşması'nın onaylanması ve yürürlüğe girmesi durumunda bu bölümde yer alan bazı bilgilerin güncelliğini yitireceği göz önünde tutulmalıdır. Lizbon Antlaşması'nın öngördüğü değişiklikler hakkında ayrıntılı bilgi Senem Aydın Düzgün'ün çalışmasında verilmektedir.

Karar almak için gereken toplam oy yine politika alanına göre değişmektedir. Basit ya da nitelikli çoğunluk ile oybirliği üç farklı karar yeter sayısını belirtir. Nitelikli çoğunlukla karar alınması gereken durumda ülke sayısının çoğunluğuyla birlikte toplam 255 oy sağlanmalıdır ve buna ek olarak ülkeler tarafından kullanılan oyun Birlik nüfusunun en az % 62'sini temsil ediyor olmasına göre bir yeniden değerlendirme istenebilir.

## BELLEK KUTUSU V

Konsey içinde ülkelere göre oy ağırlıkları Avrupa Anlaşmalarıyla belirlenmiştir ve şu anda aşağıdaki gibidir:

Almanya, Fransa, İtalya, Birleşik Krallık	29
İspanya, Polonya	27
Romanya	14
Hollanda	13
Belçika, Çek Cumhuriyeti, Yunanistan, Macaristan, Portekiz	12
Avusturya, Bulgaristan, İsveç	10
Danimarka, İrlanda, Litvanya, Slovakya, Finlandiya	7
Kıbrıs, Estonya, Letonya, Lüksemburg, Slovenya	4
Malta	3
<b>TOPLAM</b>	<b>345</b>

Konsey'in ve Avrupa Birliği'nin Başkanlığı şu anda 6 aylık dönemler halinde dönüşümlü olarak yürütülmektedir. Bu 6 ay boyunca politik gündem ve çalışma takvimi **Dönem Başkanlığı**nı üstlenen ülkenin hükümeti tarafından belirlenir. Varolan anlaşmazlıkların aşılması ve sorunların giderilmesi için öneriler getirilmesi ve kolaylaştırıcılık görevi Dönem Başkanlığı'nı üstlenen ülkenin hükümetinden beklenir; bu nedenle bazı durumlarda dönem başkanlığı, ülkeleri kendi politikalarına ters adımlar atmaya da zorlayabilir.

**AB Konseyi [European Council]** üye ülkelerin devlet ve hükümet başkanlarıyla Avrupa Komisyonu Başkanını biraraya getiren toplantıdır. Resmen yasal nitelikte kararlar alması da AB'nin en üst düzey ve en önemli karar alma organıdır. AB'nin gelişimi için gereken politik kararlar bu zirvede alınır ve özellikle Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası alanında genel politika çerçevesini oluşturur. Bu nedenle toplantılarda Konsey'in Ortak Dış ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi de hazır bulunur. Toplantının gündemi Dönem Başkanlığı tarafından belirlenir ve zirve sonucu olarak benimsenecek sonuç metninin taslağı üzerinde temel pazarlıklar çoğunlukla zirve öncesinde tamamlanmış olur; ancak son yıllarda sıkça görüldüğü üzere kritik önemdeki ve tartışmalı kararlar toplantının son saatlerine kadar son şeklini almamış olabilir. Lizbon Antlaşması'nın onaylanmasıyla birlikte Konsey'den ayrı bir yapı halini alması ve dönem başkanlıklarının yerine geçecek daimi bir AB Konseyi Başkanlığı pozisyonu oluşturulması öngörülmektedir.

Hükümetlerin Brüksel'deki **Daimi Temsilcileri** tarafından oluşturulan **COREPER** (Daimi Temsilciler Komitesi) gerek Konsey, gerekse de Avrupa Zirvesi karar taslaklarına müzakereler yoluyla şekil veren kurumdur. Bu komitenin perde arkasında yürüttüğü hazırlık çalışmaları göz önünde tutulduğunda Konsey toplantıları buzdağının sadece görünen kısmını oluşturur.

## BELLEK KUTUSU VI

### STK'lar için İpucu

Bakanlar Konseyi, erişimi her üye ülkenin kendi ulusal düzeyindeki STK'lar için daha kolay, diğer ülkeler temelli STK'lar açısından ise daha zor bir kurumdur. Şu anda bütün üye ülke hükümetleri düzeyinde etkinlik gösterilmesi gerektiği için AB'nin genel olarak erişilmesi ve etkilenmesi en zor kurumdur.

Bununla birlikte açık toplantılar ve tartışmalar gibi bazı formal ve kamuya açık danışma mekanizmaları bulunmaktadır ve bütün kararlar ve oylama sonuçları günlük olarak web sitesinde yayımlanır.

AB'nin genel politik çizgisiyle ilgili "sivil diyalog" dönem başkanlığını üstlenen ülkenin hükümeti tarafından yürütülür; bu nedenle Dönem Başkanlığı (veya o ülkenin büyükelçiliği) uygun bir iletişim noktası olabilir.

Büyükelçi statüsündeki Daimi Temsilciler ise başlangıç açısından iyi bir nokta olabilir, ancak temsilcilikler kendi hükümetlerinden bağımsız karar alamazlar.

Konseyin web sayfası: <http://www.consilium.europa.eu>

**Avrupa Parlamentosu [European Parliament]:** Avrupa halkı tarafından 5 yıllığına doğrudan bu görev için seçilen parlamenterlerden oluşur ve yasama, danışma, bütçe onay ve denetleme görevlerini yürütür. Strasbourg ve Brüksel'de iki ayrı binası bulunmaktadır ve genel kurullar dahil olmak üzere toplantıları iki kent arasında paylaştırılmıştır. 2004-2009 döneminde genişlemeler sonrasında 785'e ulaşan parlamenter sayısı 2009 Haziranı'nda yapılacak seçim sırasında 736 koltuğa düşecek, ancak Lizbon Antlaşması'nın onaylanması durumunda 2010 yılı içinde 754'e çıkarılacaktır.

Avrupa Parlamentosu'na hangi ülkenin ne kadar üye göndereceği Avrupa Antlaşmalarında belirlenmekte olsa da parlamento üyeleri Parlamento içinde ülke grupları olarak değil, politik gruplar halinde çalışmalarını sürdürürler.

## BELLEK KUTUSU VII

### Avrupa Parlamentosu'ndaki Politik Gruplar ve 2004-2009 Dönemi Üye Sayıları:

<b>EPP-ED</b>	Avrupa Halklar Partisi (Hristiyan Demokratlar) Grubu ve Avrupa Demokratları (288)
<b>PES</b>	Avrupa Parlamentosu Sosyalist Grubu (217)
<b>ALDE/ADLE</b>	Avrupa için Liberaller ve Demokratlar İttifakı Grubu (100)
<b>Greens/EFA</b>	Yeşiller/Avrupa Serbest İttifakı Grubu (43)
<b>UEN</b>	Uluslar Avrupası için Birlik Grubu (43)
<b>GUE-NGL</b>	Avrupa Birleşik Sol-Kuzey Yeşil Sol Konfederal Grubu (41)
<b>IND/DEM</b>	Bağımsızlık/Demokrasi Grubu (22)

Karar önerilerinin içinde bulunduğu politika alanlarına göre Avrupa Parlamentosu'nun (AP) oynadığı rol ve etkinlik düzeyi farklılık gösterir. Komisyon üyelerinin seçimi ile AB bütçesinin ve üyelik aday ülkelerin katılım anlaşmalarının (yani tam üyeliklerinin) onaylanmasındaki doğrudan rolü dışında çeşitli politika alanlarında onayı aranan (ve yetkiyi Konsey ile paylaştığı) ortak karar prosedürünün<sup>5</sup> uygulandığı alanların sayısı gi-

5 AB'nin karar alma prosedürleri hakkındaki ayrıntılı bilgi için bir sonraki alt bölüme bakınız.

derek artmaktadır, ancak bu prosedür halen örneğin Adalet ve İç İşleri ve Ortak Dış ve Güvenlik Politikası gibi alanlarda nadiren uygulanmaktadır. Yine de AP'nin AB içinde giderek daha etkili bir kurum olduğu ve Lizbon Antlaşması'nın onaylanmasıyla etkisini daha da artıracığı söylenebilir.

Avrupa politikalarının şekillenmesinde AP raporları da oldukça etkilidir. Karar önerileri hakkındaki raporlar AP içindeki ilgili komitelerce hazırlanır ve her bir raporu hazırlamaktan komite üyesi bir AP üyesi sorumludur (ancak rapor komitede ve genel oturumda görüşülmesi sırasında verilen önerilerle değiştirilebilir veya reddedilebilir).

## BELLEK KUTUSU VIII

### Avrupa Parlamentosu Komiteleri:

AFET	Dış İlişkiler (Alt-komiteler: DROI İnsan Hakları, SEDE Güvenlik ve Savunma)
DEVE	Kalkınma
INTA	Uluslararası Ticaret
BUDG	Bütçe
CONT	Bütçe Denetim
ECON	Ekonomik ve Parasal İşler
EMPL	İstihdam ve Sosyal İşler
ENVI	Çevre, Halk Sağlığı ve Gıda Güvenliği
ITRE	Sanayi, Araştırma ve Enerji
IMCO	İç Pazar ve Tüketicinin Korunması
TRAN	Ulaştırma ve Turizm
REGI	Bölgesel Kalkınma
AGRI	Tarım ve Kırsal Kalkınma
PECH	Balıkçılık
CULT	Kültür ve Eğitim
JURI	Yasal İşler
LIBE	Sivil özgürlükler, Adalet ve İçişleri
AFCO	Anayasal İşler
FEMM	Kadın Hakları ve Cinsiyet Eşitliği
PETI	Dilekçe
CLIM	İklim değişikliği (Geçici komite)

Komiteler dışında diğer ülkelerin parlamentoları ile ortaklaşa oluşturulan kalıcı ve geçici delegasyonlar da bulunmaktadır ve özellikle Türkiye dahil aday ülkelerle oluşturulan karma parlamento komitelerinin toplantıları önemli görüşme ve müdahale fırsatları doğurabilmektedir. Ayrıca parlamenterler ilgili oldukları özel konularda 'Intergrup' adı verilen resmi olmayan gruplaşmalara da gidebilmektedirler (ör. Lezbiyen ve Gey Inter grubu, Irkçılık karşıtlığı ve Çeşitlilik Inter grubu, Engellilik Inter grubu). Kayıtlı bir intergrup oluşturmak için üç politik grubun desteğinin alınması gerekmektedir.



## BELLEK KUTUSU IX

### STK'lar için İpucu

Parlamento'nun gerek genel kurul [Plenary Sessions], gerekse de komite toplantılarının gündemleri önceden taslak olarak bellidir ve web sayfasından ulaşılabilir. Aynı şekilde komite üyelerinin kimler olduğu ve iletişim bilgileri, tutanaklar ve raporlar ile karar ve taslak metinlere web sayfası üzerinden erişilebilir.

AP içindeki politik gruplarla, parlamenterlerle ve özellikle de konu özelinde çalışan raportörlerle doğru zamanlarda bağlantıya geçmek STK'ların ilgili oldukları konularla ilgili olarak farklılık yaratabilir. Raportörler de çoğunlukla STK'ların uzmanlığından yararlanmak ve raporlarını katılımcı üslupla hazırladıklarını belirtmek isterler. Raportörlerin bu çalışmaları için yapacağı ziyaretler veya davet edeceği kişiler için kendilerine ayrılmış bir bütçeleri de vardır; kendilerini herhangi bir ek maliyet olmadan davet edebilir, ya da çalıştıkları konularda AP toplantılarında görüş belirtmek için davet edilebilirsiniz.

Avrupa parlamenterleri kendi inisiyatifleriyle özel bir konuda rapor hazırlayarak parlamentodan o konuyla ilgili bir karar çıkmasını sağlayarak politika oluşumuna katkıda bulunabilirler. Hazırlanan raporlar diğer parlamenterlerin değişiklik önerilerine de açıktır ve sonunda Genel Kurul'da oylanarak parlamentonun görüşü haline gelirler. Parlamenterler bunun dışında başta Komisyon olmak üzere AB kurumlarına soru önergesi yöneltmek özel konularda bilgi edinebilir ve baskı unsuru olabilirler. Parlamenterlerle her iki konuda iletişime geçerek önerilerde bulunabilirsiniz.

Parlamento üyelerinin asistanlarıyla sürekli iletişim çoğu durumda doğrudan kendileriyle yürütülen iletişimden bile daha etkili sonuç verir.

Avrupa Parlamentosu'nun web sayfası: <http://www.europarl.europa.eu/>

**Avrupa Komisyonu [European Commission]:** AB düzeyinde "hükümet"e denk gelen görevleri yürütür. Her bir üye ülkeden atamayla gelen, ancak Avrupa Parlamentosu tarafından onaylandıktan sonra göreve başlayabilen Komisyonerlerden oluşur ve yürütme görevini üstlenir. Temel görevleri:

- Avrupa Parlamentosu ve Konsey için karar ve yönerge önerileri için inisiyatif almak ve kamuoyuna danışma süreçlerinin tasarlanması ve yürütülmesi aşamaları da dahil olmak üzere bu belgelerin taslaklarını hazırlamak,
- AB mevzuatını uygulamak, AB anlaşmalarının ve mevzuatın üye ülkeler tarafından uygulanmasını gözetmek ve gerekirse yaptırım uygulamak ya da yaptırıma karar verilmesi için Adalet Divanı'nda dava açmak,
- bütçe ve fonlar dahil olmak üzere AB'nin kaynaklarını yönetmek, ve
- AB'nin dış ilişkilerini yürütmektir.

Görevleri kapsamında aday ülkelerin AB müktesebatına uyum çalışmalarını izlemek ve katılım müzakerelerini yürütmek de bulunmaktadır.

Her birinin sorumluluk alanı belirli olduğu için bir hükümetteki bakanlara benzetilebilecek Komisyonerlerin 5-6 kişilik kabineleri vardır. Komisyonerler, politika alanlarına göre yapılandırılmış Genel Direktörlüklerin ve diğer hizmet birimlerinin yürüttüğü çalışmalar hakkında son karar yetkisine sahiptir.

**Politikalardan Sorumlu Genel Direktörlükler<sup>6</sup>**

AGRI	Tarım ve Kırsal Kalkınma
COMP	Rekabet
ECFIN	Ekonomik ve Mali İşler
EAC	Eğitim ve Kültür
EMPL	İstihdam, Sosyal İşler ve Eşit Fırsatlar
TREN	Enerji ve Ulaştırma
ENTR	Girişim ve Sanayi
ENV	Çevre
MARE	Denizcilik ve Balıkçılık
SANCO	Sağlık ve Tüketiciler
INFSO	Bilgi Toplumu ve Medya
MARKT	İç Pazar ve Hizmetler
JLS	Adalet, Özgürlük ve Güvenlik
REGIO	Bölgesel Politika
RTD	Araştırma
TAXUD	Vergilendirme ve Gümrük Birliği
DEV	Kalkınma
ELARG	Genişleme
RELEX	Dış İlişkiler
TRADE	Ticaret
AIDCO	EuropeAid - Dış İşbirliği Ofisi
ECHO	İnsani Yardım
OLAF	Yolsuzlukla Mücadele Ofisi

Bu Genel Direktörlükler ve Brüksel merkezdeki alt birimlerine ek olarak üye ülkelerde, aday ülkelerde ve diğer ülkelerde büyükelçilik statüsünde Komisyon Delegasyonları bulunmaktadır.

**STK'lar için İpucu**

İyi yönetişimin gereklerinden birisi de politika geliştirmenin erken aşamalarında katılım olduğundan Komisyon'la iletişim STK'lar için önem kazanır. Bu yolla olabildiğince farklı ilgi alanlarının görüşleri alınmış, konular hakkında daha derinlemesine bir anlayış geliştirilmiş, en kapsamlı çözüm seçenekleri ortaya konulmuş ve olası sorunlar ortaya çıkmış olur. Komisyon yasama önerilerinin hazırlanmasından önceki danışma sürecinden de sorumludur. Ayrıca STK'lara yönelik proje hibeleri ve ihaleler de Komisyon'un sorumluluğu altında olduğundan programlara ve AB kaynaklarına STK'ların erişimi amacıyla da Komisyon'a lobi yapılmaktadır.

Komisyon'un yürüttüğü kamuya açık danışma süreçleri hakkında ise sivil topluma özel olarak oluşturduğu web sayfasından bilgi almak ve spesifik alanlardaki çeşitli danışma süreçlerine katılmak mümkündür: [http://ec.europa.eu/civil\\_society/index.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/index.htm)

Avrupa Komisyonu web Sayfası: <http://ec.europa.eu>

Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu web sayfası: <http://www.avrupa.info.tr/>

6 Genel ve iç hizmetlere yönelik kurulmuş genel direktörlüklere yer verilmemiştir.

**Adalet Divanı [Court of Justice]:** AB düzeyindeki yargı organıdır ve görevi AB mevzuatının her üye devlet- te aynı şekilde yorumlanmasını ve uygulanmasını sağlamaktır. Lüksemburg'da bulunan divanda her üye ül- keden bir yargıç görev yapmaktadır. AB mevzuatına aykırı uygulamalar nedeniyle AB ülkelerinde yerleşik her bireyin, örgüt ve şirketin, üye ülkelerin ve Avrupa Komisyonu'nun üye ülkeler aleyhine dava açma hak- kı vardır. Kararları içtihat oluşturduğundan çalışmalarda yasal referans olarak kullanılabilir.

## Diğer AB Kurumları

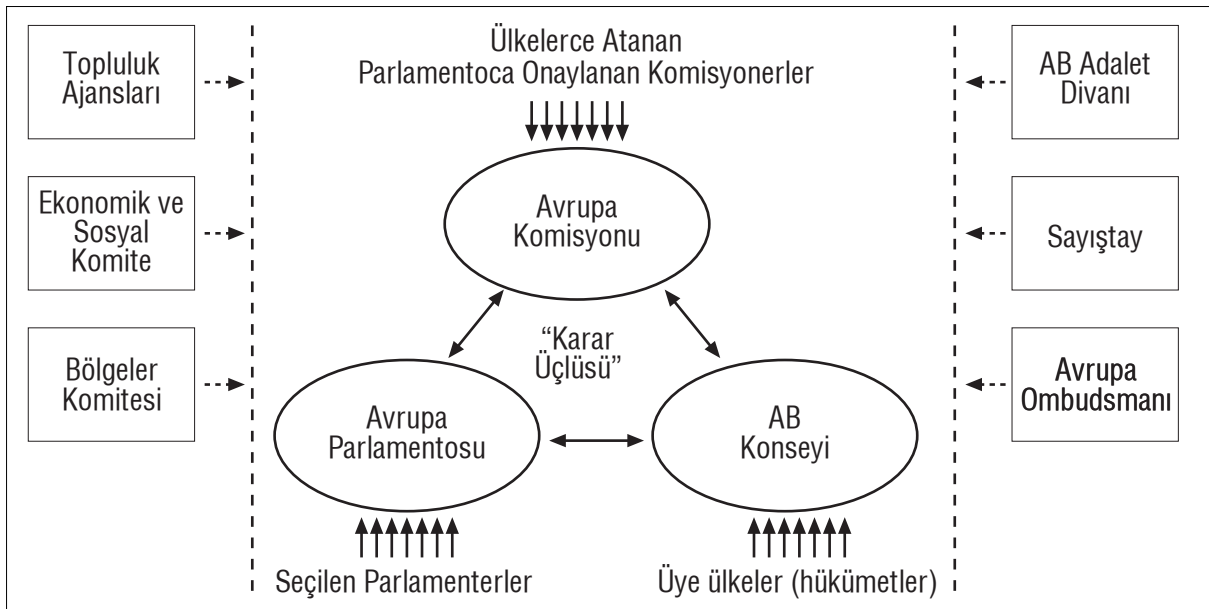
- **Sayıştay [Court of Auditors]:** AB kurumlarının ve AB bütçesinin kullanımının mali denetlemesini yapan yargı organıdır.

- **AB Merkez Bankası:** Avrupa Para Birliği'nin oluşması ve Avro'ya geçilmesi sonrası oluşturulan ve mer- kezi Frankfurt'ta bulunan banka Avrupa Birliği'nin para politikalarını oluşturur ve yürütür. Bankanın görev- leri arasında üye ülkelerde fiyat istikrarı sağlamak ve faiz oranlarını belirlemek bulunmaktadır. Tam bağım- sız çalışır ve AB kurumları ya da ülke hükümetleri çalışmalara müdahale edemez.

- **Ekonomik ve Sosyal Komite:** AB düzeyinde işçi ve işveren kuruluşlarıyla çeşitli alanlarda çalışan STK'lar gibi diğer ilgi gruplarının katıldığı özerk danışma kurumudur. Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından alınan bütün kararlar hakkında görüş bildirir. Görevleri arasında üye olmayan ülkelerdeki sivil toplum ku- rumlarıyla ilişkiye girerek bir danışma mekanizmasını oluşturmak da bulunmaktadır.

- **Bölgeler Komitesi [Committee of the Regions]:** Avrupa Birliği'nde yerel hükümetleri temsil eden danış- ma kurumudur. Eğitim, kültür, halk sağlığı, bölgesel politikalar ve bölgesel kalkınma fonları, Avrupa çapın- daki enerji ve ulaşım ağları, ulaştırma, çevre, sosyal politika ve istihdam alanlarında alınacak kararlarda gö- rüş bildirir.

Bu kurumlar dışında yine AB bütçesinden finanse edilen ve kendi alanlarında özerk bir şekilde çalışmalarını sürdüren Topluluk Ajansları, yürütücü ajanslar, araştırma merkezleri ve enstitülerin de politikaların olu- şumuna ve yürütülmesinin denetimine bilgi ve uzmanlık desteği sağladığını belirtmek gerekir.



Şekil 2. AB Temel Kurumları





### **Avrupa Topluluk Ajanslarından bazıları**

Topluluk Balıkçılık Kontrol Ajansı

Topluluk Bitki Çeşitliliği Ofisi

Avrupa Yeniden Yapılanma Ajansı

Avrupa İş Güvenliği ve Sağlığı Ajansı

Avrupa Dış Sınırlar Operasyonel İşbirliği Yönetimi Ajansı

Avrupa Hastalık Önleme ve Kontrol Merkezi

Avrupa Mesleki Eğitim Geliştirme Merkezi (Cedefop)

Avrupa Çevre Ajansı (EEA)\*

Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi

Avrupa Yaşama ve Çalışma Koşullarının İyileştirilmesi Vakfı (EUROFOUND)

Avrupa Temel Haklar Ajansı (FRA)

Avrupa Cinsiyet Eşitliliği Enstitüsü

Avrupa İlaç Ajansı

Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi\*

Avrupa Ağ ve Bilgi Güvenliği Ajansı

Eğitim, Görsel-İşitsel ve Kültür Yürütme Ajansı

Sağlık ve Tüketiciler Yürütme Ajansı

\* Bu ajanslara Türkiye'den ilgili kamu kurumları da katılım sağlamaktadır. Diğer ajansların bazılarında da aday ülkelerin gözlemci düzeyinde katılımı mümkündür.

Son olarak Avrupa yurttaşları için önemli olan **Avrupa Ombudsmanı**'na değinebiliriz. AB politikaları ve AB kurumlarının çalışmaları yurttaşların gündelik yaşamlarında doğrudan etkili olduğu için bu çalışmalarda aksaklıklar sonucu mağdur olmak da mümkündür. AB kurumlarının çalışmalarındaki aksaklıklardan dolayı yaşanabilecek mağduriyetlerden kaynaklı olarak AB yurttaşları veya AB içinde yerleşik olan kişi ve örgütler bağımsız kamu arabulucusu ya da hakemi olarak çalışan Avrupa Ombudsmanına şikâyetle bulunabilir ve ombudsman başvuran kişi veya kuruluş ile şikâyet konusu olan kurumlar arasında uzlaşma sağlanmasına çalışır.

### 2.3. Kararların Oluşturulması ve Değiştirilmesi İçin İzlenen Usuller

AB'nin karar alma açısından hem hükümetlerarası ve konfederal, hem de ulus-üstü ve federal bir niteliği vardır: bazı politika alanlarında (ör.ortak dışişleri ve güvenlik politikası, genişleme, temel anlaşmalar gibi) temel karar organı Konsey'dir (bu alanlarda Avrupa Parlamentosu'na yalnızca danışılır ve Parlamento kararları bağlayıcı değildir) ve bu kararlarda oybirliği gerekir. Öte yandan Avrupa Antlaşmalarının her revizyonu sonrasında giderek artan ölçüde diğer politika alanlarında Konsey'de (ülkelerin nüfusuna göre belirlenen oy ağırlığı yoluyla) nitelikli oy çokluğu ve Parlamento'nun da bağlayıcı ortak kararı gerekmektedir.

AB sonuçta hükümetlerarası bir kuruluş olarak kurulmuş olduğundan kendisini kuran **temel anlaşmalar** hakkındaki kararlar, üye ülkeler arasında imzalanmış birer uluslararası antlaşma niteliğindedir ve ulusal düzeyde de bir onay sürecinden geçmesi gerekir. Antlaşmaların oluşturulması ve değiştirilmesinde katılımcı bir süreç izlenmesi için belirli bir süreye yayılmış **Hükümetlerarası Konferans** ve geniş katılımlı **Konvansiyon** süreçleri sonucu taslak Antlaşma oluşturulur. Bu taslaklar üzerinde Konsey'de sürdürülen pazarlıklar sonrasında üye ülkelerin devlet ve hükümet başkanlarının katıldığı AB Konseyi son kararı alır ve Antlaşma imzalanmış olur [signature]. İmzalanan antlaşmanın her bir üye ülkede parlamento ve/veya referandumlar sonucu onaylanması [ratification] ile yeni antlaşma belirlenen sürede yürürlüğe girmiş olur. Bütün ülkelerde onaylanmadığı sürece antlaşma geçerlilik kazanmaz. Örneğin Avrupa Anayasası'nı oluşturan Antlaşma da bu süreci izlerken Mayıs-Haziran 2005'te Fransa ve Hollanda'da referandumlar sonucu onaylanmadığından geçersiz kalmış ve yerine Lizbon Antlaşması oluşturularak imzalanmış, bu kez de İrlanda'da 2008 yazında düzenlenen referandumda reddedilmiştir. Lizbon Antlaşması yerine başka bir antlaşma için sürecin tekrar başlatılması beklenmemekte ve İrlanda'nın 2009 sonbaharında antlaşmayı yeniden referanduma götürmesi planlanmaktadır.

Kurucu antlaşmalar dışındaki yeni mevzuat Avrupa Komisyonu tarafından önerilir, fakat yasaları geçiren Konsey ve Parlamento'dur. Bu süreçte başka kurum ve kuruluşların da çeşitli rolleri vardır. AB karar alma sürecine ilişkin kurallar ve prosedürler antlaşmalarda belirtilmiştir; antlaşmalar ise uluslararası antlaşma kabul ve onay prosedürlerine göre oluşturulur ve değişiklikler de aynı prosedüre tabidir. Her Avrupa yasası "yasal dayanak" olarak adlandırılan belirli bir antlaşma maddesine dayanır.

Yeni bir AB yasasını hayata geçirmek için dört ana usul vardır:

- Ortak karar alma usulü
- Danışma usulü
- Uygun bulma usulü
- İşbirliği usulü

Bu usuller arasındaki en büyük fark Parlamento'nun bu süreçte Konsey ile olan ilişkisidir. Parlamento; istişare usulünde sadece görüş belirtirken, ortak karar usulünde Konsey ile yetki paylaşımına gider. Avrupa Komisyonu yeni bir yasal metin önerirken takip edilecek prosedürü de seçmekle yükümlüdür. Esas itibarıyla bu seçim, önerinin "yasal dayanağı"na bağlıdır. Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi sonrası ortak karar alma usulü olağan karar alma usulü haline gelecek ve diğer usuller kaldırılacak ya da kullanıldığı alanlar oldukça azalacaktır.

**Ortak karar alma usulü [Codecision procedure]:** Bu usulde Parlamento ve Konsey yasama yetkisini paylaşırlar. Komisyon yasa teklifini iki kuruma da gönderir. Bu iki kurum da teklifi sırasıyla iki kez inceler, tartışır ve oylarlar (İlk okuma [First Reading] ve ikinci okuma [Second Reading] aşamaları). İki okuma sonrasında Konsey ve Parlamento arasında uzlaşmaya varılamazsa teklif, Konsey ve Parlamento'dan eşit sayıda temsilciden oluşan "uzlaştırma komitesi"ne [Reconciliation Committee] gider. Bu komitenin toplantılarına Komisyon temsilcileri de katılır ve tartışmalara katkıda bulunurlar. Komite teklif üzerinde anlaşmışta, me-

tin yasa olarak kabul edilmek üzere üçüncü bir okuma için [Third Reading] Konsey'e ve Parlamento'ya gönderilir. Bu usul, Lizbon Antlaşması'nın onaylanması sonrası genel karar alma prosedürü haline gelecektir. Sürecin yasal zaman sınırlamasını da içeren şeması Şekil 3'te bulunabilir.

**Danışma usulü [Consultation Procedure]:** Bu usulde Komisyon, teklifini hem Konsey'e hem Parlamento'ya gönderir. Ancak, AB'nin karar alma sürecinin önemli bir bölümünü oluşturan Parlamento'ya ve Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi gibi diğer kurumlara resmi olarak danışmak Konsey'in görevidir. Teklif Parlamento'nun görüşü alınmadan yasalaşamaz. Konsey'in nitelikli çoğunlukla aldığı ortak duruş sonrası Parlamento, üç ay içinde Komisyon'un teklifini onaylayabilir ya da herhangi bir karar almayabilir, reddedebilir veya değişiklik talep edebilir. Parlamento'nun reddettiği ya da değişiklik önerdiği durumlarda Komisyon bir ay içinde Parlamento'nun önerdiği tüm değişiklikleri göz önünde tutarak Konsey'e varsa değişiklik önerilerini gönderebilir.

Konsey varsa değişiklik önerilerini inceledikten sonra üç ay içinde nitelikli çoğunlukla olduğu gibi kabul edebilir, oybirliği ile değişiklik yaparak onaylar ya da herhangi bir karar almaz ve teklif onaylanmamış olur.

**Uygun Bulma usulü [Assent Procedure]:** Konsey'in uluslararası anlaşmalara imza atılması ve onaylanması ya da yeni üyelerin kabulü gibi bazı çok önemli kararları vermeden önce Avrupa Parlamentosu'nun onayını almak zorunda olduğu anlamına gelir.

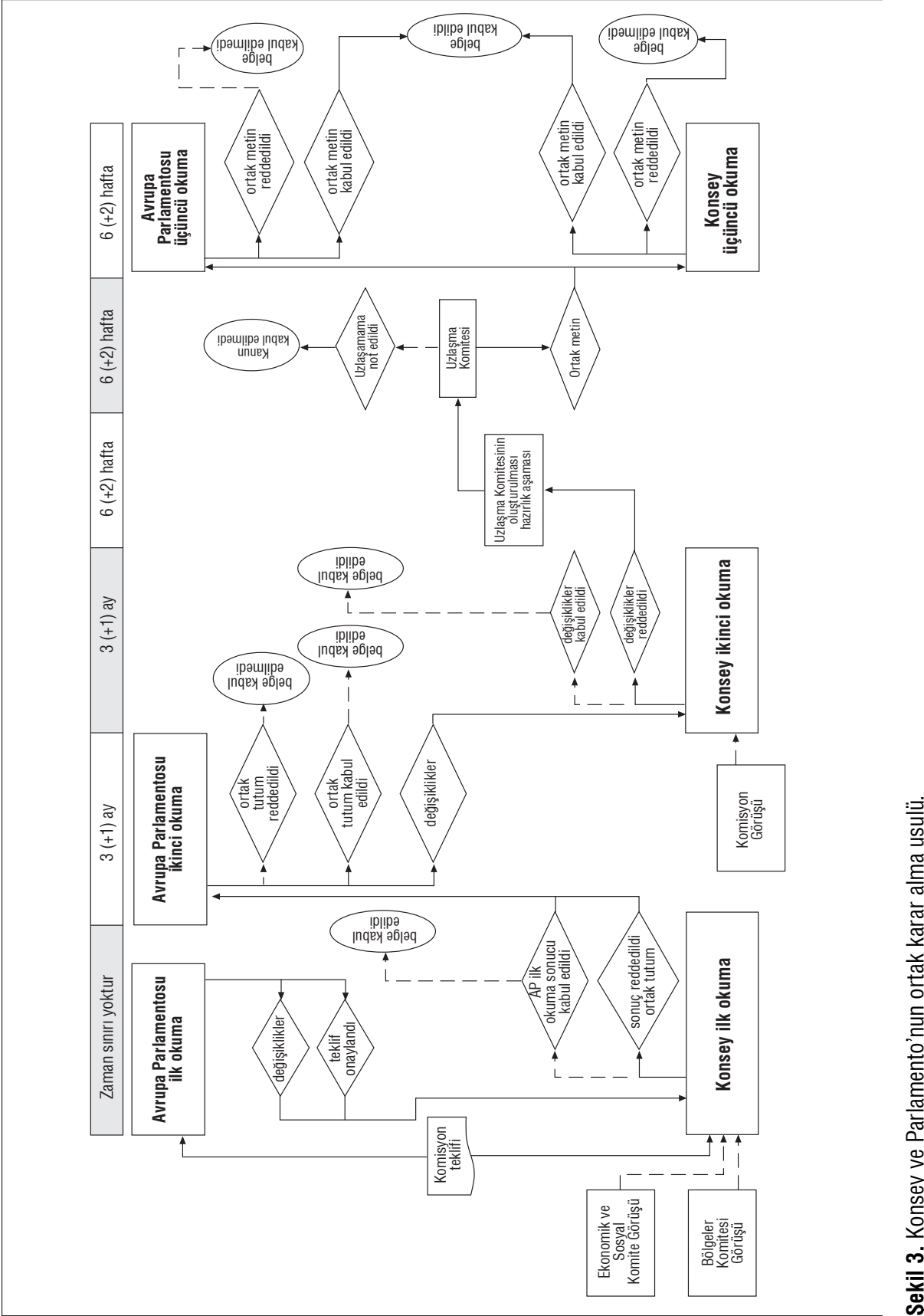
Süreç, Parlamento'nun teklifte değişiklik isteme olanağının olmaması dışında, danışma usulünde olduğu gibi işler: Parlamento teklifi ya kabul ya da reddeder. Kabul ("uygun bulma") oyların mutlak çoğunluğunu gerektirir, red durumunda ise teklif doğrudan reddedilmiş olur.

Son olarak Avrupa Tek Senedi tarafından oluşturulan **İşbirliği usulü [Cooperation procedure]** Avrupa Parlamentosu'na Konsey'in ortak duruşu üzerinde değişiklik yapma hakkı tanımakla birlikte son karar yetkisini yine Konsey'e bırakmaktadır. Bu usul şu anda oldukça az kullanılan bir usuldür.

## BELLEK KUTUSU XIII

Yukarıda ayrıntılı olarak anlatılan usullerin kurumların kendi iç karar ve danışma prosedürlerini içermediği göz önünde tutulmalıdır. Örneğin tekliflerin Parlamento'ya gelişleri sonrasında ilgili komiteye yönlendirilmesi, teklifle ilgili bir raportör atanması, raportörün raporunu hazırlaması sürecinde ilgili komitede konunun taraflarını bir araya getirdiği formal dinleme toplantıları düzenlemesi, raportörün veya diğer parlamenterlerin değişiklik önerilerinin oylanarak bu değişikliklerin Parlamento önerisi haline gelmesi süreçleri de dikkate alınmalıdır. Benzer şekilde Konsey ve Komisyon'un da iç karar ve danışma süreçleri ve usulleri bulunmaktadır.

Karar süreci içinde bulunan ve yürürlüğe girmemiş bütün yasa önerileri buldukları aşamalarla birlikte AB web sayfasındaki Pre-Lex veritabanından izlenebilir. (<http://ec.europa.eu/prelex/apc-net.cfm?CL=en>)



**Şekil 3.** Konsey ve Parlamento'nun ortak karar alma usulü.

# AB Hukuku ve Politikaları - İnsan Hakları ve Çevre Alanlarında Sivil Eylem İçin Bir Giriş

Alper Akyüz

Avrupa ortak pazarını ve Avrupa düzeyinde yetkili kurumları ve karar alma süreçlerini de içeren bir Avrupa kamusal alanını yaratmak amacıyla, AB çerçevesinde çeşitli araçlar benimsenmiştir:

- a) **Avrupa politikaları:** Farklı politika alanlarında ulus-devletler üzerinde bazen bağlayıcı, bazen de tavsiye niteliğinde ilkeleri, standartları ve kriterleri içeren mevzuatla birlikte eylem planları ve programlar oluşturularak uygulanmaktadır.
- b) **Yapısal uyum araçları:** Farklı toplumsal ve ekonomik alanlarda daha çok kriterler ve standartlar şeklinde ortaya konulan uyum ölçütlerinin benimsenerek bölgeler arası farklılıkların giderilmesi ve işbirliğinin geliştirilmesi için yapısal fonlar<sup>1</sup> ve izleme etkinlikleri yoluyla sağlanmaya çalışılır.
- c) **Avrupa sivil toplumu:** Avrupa kamusal alanına yönelik olarak oluşumunu sürdüren Avrupa çapında örgütlenen STK'lar ve platformlar, Avrupa düzeyinde karar süreçlerine katılım göstermeye başlamıştır.
- d) **"Birliği yurttaşla yakınlaştırmak":** Aslen tepeden tabana doğru yürüyen bir oluşum olarak AB'nin yurttaşla yakınlaşma politikası altında yönetim (yerindenlik ilkesi, Bölgeler Komitesi, Ekonomik ve Sosyal Komite), etkileşim ve "halkla ilişkiler" stratejileri devreye sokulur. Topluluk programları (kültür, eğitim, gençlik, araştırma, sosyal,...) ve diğer fonlar bu amaç için de önemli birer araçtır.

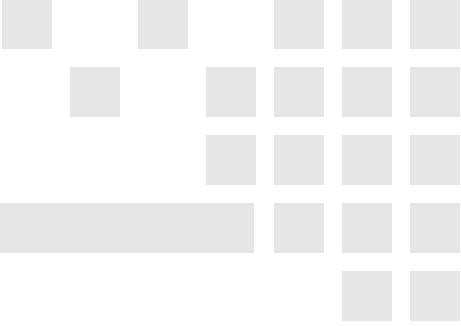
Avrupa Birliği'nin üzerine kurulduğu üç ana ayak, Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası, Adalet ve İç İşlerinde İşbirliği ve Avrupa Topluluğu'dur. Avrupa Topluluğu'nun kurucu antlaşmalarla belirlenen görevi ortak bir pazar ve ekonomik ve parasal bir birlik oluşturmak ve ortak politikalar ve etkinlikler geliştirmek ve uygulamak yoluyla Birlik çapında uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir bir kalkınmayı, yüksek düzeyde istihdam ve sosyal korumayı, erkek ve kadın arasında eşitliği, sürdürülebilirliği ve enflasyonist olmayan bir büyümeyi, yüksek rekabet düzeyi ve ekonomik performanslarda yakınlaşmayı, çevre koruma ve çevre kalitesinin artırılmasında yüksek bir düzey yakalamayı, yaşam standartının ve yaşam kalitesinin artırılmasını ve üye ülkeler arasında ekonomik ve sosyal uyum ile dayanışmanın sağlanmasını desteklemektir.<sup>2</sup> Lizbon Antlaşması'nın onaylanmasıyla birlikte Avrupa Topluluğu terimi kalkacak ve Birliğin ve üye ülkelerin yetki alanları arasında halen uygulanan ayırım daha açık olarak tanımlanmış olacaktır.

Buna göre Birliğin **tam yetkili** olduğu alanlar şunlardır:

- a) Gümrük Birliği;
- b) İç pazarın işleyişi için gerekli olan rekabet kurallarının oluşturulması;

1 AB tarafından sağlanan fonlar hakkında ayrıntılı bilgiye Bilgi STK yayınları arasında çıkan "Proje Döngüsü Yönetimi II: AB Fonları, Bütçe ve Raporlama" başlıklı kitapta erişebilirsiniz.

2 Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma, madde 2.

- 
- c) Avroyu benimsemiş üye ülkeler için para politikası;
- ç) Ortak balıkçılık politikası kapsamında deniz biyolojik kaynaklarının korunması;
- d) Ortak ticaret politikası.

Birliğin **ilkeleri ve standartları belirlemek, denetim ve yaptırımlarda bulunmak ve uyumu sağlamak** yoluyla üye ülkelerle **yetkileri paylaştığı** ya da **koordinasyonu sağladığı** alanlar şunlardır:

- a) İç pazar;
- b) İstihdam ve sosyal politika;
- c) Ekonomik, sosyal ve bölgesel uyum;
- ç) Tarım ve balıkçılık;
- d) Çevre;
- e) Tüketicinin korunması;
- f) Ulaştırma;
- g) Avrupa enerji ve ulaşım ağları;
- ğ) Enerji;
- h) Özgürlük, güvenlik ve adalet alanı;
- ı) Halk sağlığı alanında ortak güvenlik ilkeleri;
- i) Araştırma, teknolojik gelişim ve uzay;
- j) Kalkınma işbirliği;
- k) İnsani yardım;

Birliğin yetki sahibi olmamasına rağmen üye ülkeleri ve üye ülkeler arası **işbirliği ve koordinasyonu desteklediği** ve **tamamlayıcı rol oynadığı** alanlar ise şunlardır:

- a) İnsan sağlığının korunması ve geliştirilmesi;
- b) Sanayi;
- c) Kültür;
- ç) Turizm;

d) Eğitim, mesleki eğitim, gençlik ve spor;

e) Sivil koruma;

f) İdari işbirliği.

Bütün bu politika alanlarındaki etkinliklerin tasarımı ve uygulanmasında:

- cinsiyet eşitliğinin desteklenmesi,
- istihdam düzeyinin artırılması,
- sosyal korunma garantisinin sağlanması,
- sosyal dışlanmayla mücadele,
- yüksek eğitim düzeyi,
- insan sağlığının korunması,
- cinsiyet, ırk ve etnik köken, din veya inanç, engellilik, yaş ve cinsel yönelim temelinde ayrımcılıkla savaşım,
- çevrenin korunması,
- tüketicilerin korunması,
- (üye ülkelerin özellikle dini ritüeller, kültürel gelenekler ve bölgesel miras gibi konulardaki yasal düzenlemelerine de saygı duyulacak şekilde) hayvanların refahı,
- kişisel verilerin korunması,
- iyi yönetim ve sivil toplumun katılımının güvence altına alınması,
- Birliğin resmi belgelerine erişim hakkının sağlanması, ve
- dini ve düşünsel temellerde örgütlenmelerin statülerinin tanınması ilke olarak dikkate alınmalıdır.<sup>3</sup>

Haklar ve değerler temelli STK'ların çalışmaları yukarıda belirtilen bütün Avrupa politikalarının etkileri ve kapsamıyla doğrudan bağlantılıdır. Bunun için politikaların oluşumunda temel karar mekanizmasını oluşturan AB kurumlarına bir önceki bölümde değinmiştik. Bunlar dışında Ekonomik ve Sosyal Konsey, Bölgeler Komitesi yada örneğin Avrupa Çevre Ajansı gibi danışma niteliği olan özel kurumların da olduğunu görmüştük. Bu bölümde yukarıda belirtilen politikalarının tamamının hukuksal ve politik temelini oluşturan mevzuat ve yasal belgeler ile politika alanları üzerinde durulacaktır. Bütün bunlar dışında AB bünyesinde bulunmasa da Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarının da AB üyesi olan bütün ülkeler üzerinde bağlayıcılığı olduğunu göz önünde tutmak gerekir.

<sup>3</sup> AB Antlaşması Madde 6, Avrupa Topluluklarını kuran Antlaşma Madde 6 ve Lizbon Antlaşması'nın onaylanması sonrası AB'nin işleyişi ile ilgili Antlaşma Madde 7-17.

## 1. AB Hukuku - Topluluk Müktesebatı<sup>4</sup> [Acquis Communautaire]

Çoğunlukla birbiri yerine kullanılan AB müktesebatı ve mevzuatı, AB'nin işleyişini düzenleyen ve toplumsal yaşamı ilgilendiren tüm alanlarda AB'nin yürürlükte olan hukuk sistemi ve kurallar bütünüdür. Avrupa Topluluğu'nu ve Avrupa Birliği'ni kuran antlaşmalar ve bunları tadil eden antlaşmalar, yönergeler, tüzükler ve kararlardan oluşan ikincil mevzuat ve Adalet Divanı kararlarının oluşturduğu mevzuat ve içtihatla üçüncü ülkelerle yapılan anlaşmalar ve deklarasyonların eklenmesiyle oluşan AB müktesebatının üye ülkeler üzerinde bağlayıcılığı vardır ve iç hukuktan üstündür. İç hukukun müktesebata uyumlu hale getirilmemesi ya da uygulamada aksaklıklar bulunması halinde yurttaşlar, diğer ülkeler ya da Avrupa Komisyonu tarafından Avrupa Adalet Divanı'nda dava açılması ve ceza uygulanması yoluyla yaptırımlar uygulanabilmektedir. Temelde AB'ye üye olmak isteyen bir ülkenin üye olduğu tarihte AB müktesebatının tamamına uyum göstermiş olması beklenir ve üye olması sonrasında müktesebatın gelişiminde diğer ülkelerle birlikte eşit bir taraf olarak söz sahibi olur.



### BELLEK KUTUSU I

#### STK'lar için İpucu

AB müktesebatı Avrupa genelinde STK'lar tarafından kendi çalışmalarında destekleyici bir unsur olarak kullanılabilir ya da tersine amaçlar çerçevesinde değiştirilmesi için çalışılabilir, ancak her hâlükârda bilinmesi ve göz önünde bulundurulması gereken ek bir yasal çerçeve oluşturur.

Aday ülke olarak bu müktesebatı benimseme iradesini belirtmiş olan Türkiye'deki STK'lar ise bu müktesebatın gereklerini kendi alanlarındaki çalışmalarında destekleyici olarak kullanabilecekleri gibi Avrupa platformlarında etkinlik göstererek müktesebatın gelişimine müdahil de olabilirler.

### 1.1. AB Hukukunun Temel Belgeleri

**Antlaşmalar [Treaties]:** Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'ndan başlayarak Avrupa Birliği'nin günümüzdeki haline kadar uzanan hali ve işleyişlerinin temelinde üye ülkeler tarafından imzalanan ve onaylanan Avrupa antlaşmaları bulunmaktadır. Avrupa antlaşmaları AB'nin "birincil mevzuatını" oluştururlar. AB hukuku ve bu hukuk çerçevesinde geliştirilen diğer bütün yasal belgelerin kaynağı bu antlaşmalardır.

Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu, Avrupa Topluluklarını ve Avrupa Birliği'ni kuran kurucu antlaşmalar dışındaki bütün antlaşmalar aslen kurucu antlaşmalarda değişiklik yapan antlaşmalardır. Bu nedenle antlaşmaların yürürlükte olan metinleri için 'konsolide' [consolidated] hallerine danışılması gerekir.

4 Müktesebat kelimesi "iktisab - kazanma, edinme"den gelir, özgün halindeki "acquis" kelimesinin karşılığıdır ve zaman içinde benimsenmiş karar ve anlaşmaların tümünü ifade etmektedir; hukuk sisteminin zamanla gelişimini ve değişimini anlamı içinde barındırır.



**Kurucu Antlaşmaların Bugünkü Başlıkları ve İlk Yürürlüğe Girme Tarihleri:**

Avrupa Topluluğu'nu kuran antlaşma (1958): Yürürlüğe girdiğinde başlığı 'Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran antlaşmaydı. Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte ise başlık 'Avrupa Birliği'nin İşleyişiyle İlgili Antlaşma' olacaktır.

Avrupa Birliği'ne dair antlaşma (1993)

**Diğer kurucu antlaşmalar:<sup>5</sup>**

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu kuran Paris Antlaşması (1952)

Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu kuran antlaşma (1958)

**Kurucu Antlaşmaları değiştiren Avrupa antlaşmaları:**

Avrupa Tek Senedi (1987)

Maastricht Antlaşması (1993)

Amsterdam Antlaşması (1999)

Nice Antlaşması (2003)

AB Anayasası (onay sürecini tamamlayamamıştır)

Lizbon Antlaşması (öngörülen 2010)

**Tüzük [Regulation]:** Yürürlüğe girdiği tarihten itibaren anında AB çapında geçerli olan yasa niteliğinde metinlerdir. Üye ülkeler tarafından uygulama yönteminde farklılık yapılamaz, uyum için geçiş süreci ve ayrı bir yasal düzenleme gerektirmez ve ulusal yasaların üzerindedir. Bu nedenle yurttaşlara ulusal yasalarda olduğu gibi doğrudan haklar ve yükümlülükler getirir.

5 Bu antlaşmalarla kurulan topluluklar daha sonra Avrupa Topluluğu ile birleştirilmişlerdir, ancak antlaşmaların hukuki geçerliliği sürmektedir.

## ÖRNEK I

Havayolu ulaşımında engelli ve hareketi kısıtlı kişilerin haklarıyla ilgili Tüzük [Regulation (EC) No 1107/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 concerning the rights of disabled persons and persons with reduced mobility when travelling by air]

Kimyasalların Kayıt, Değerlendirme, Yetkilendirme ve Kısıtlanması Tüzüğü [Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council on the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH)]

Sosyal güvenlik sistemlerinin eşgüdümü Tüzüğü [Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems]

Ofis ekipmanı için bir Topluluk enerji verimliliği etiketleme programı Tüzüğü [Regulation (EC) No 106/2008 of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 on a Community energy-efficiency labelling programme for office equipment]

Genetik olarak değiştirilmiş organizmaların (GDO) sınırötesi taşınmasıyla ilgili Tüzük [Regulation (EC) No 1946/2003 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2003 on transboundary movements of genetically modified organisms]

Kalıcı organik kirleticiler (KOK ya da POP) Tüzüğü [Regulation (EC) No 850/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on persistent organic pollutants]

**Karar ve Temel Karar [Decision, Basic Decision]:** AB kurumlarınca özel bir konuyla, kurumla ya da coğrafyayla ilgili olarak geliştirilen yasal metindir ve çoğunlukla üye ülkelere ve yurttaşlara tanınan hak ve yükümlülükleri tanımlar. Topluluk Programları gibi fonları oluşturan eylemlerin çerçeveleri genellikle bu metinlerle çizilmektedir.

## ÖRNEK II

Avrupa suç önleme ağını kuran Konsey Kararı [Council Decision 2001/427/JHA of 28 May 2001 setting up a European crime prevention network]

2008-2013 döneminde bir Avrupa Mülteci Fonu oluşturan Karar [Decision No 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013]

Avrupa ulaşım ağının geliştirilmesi için Topluluk kılavuzu Kararı [Decision No 1692/96/EC of the European Parliament and of the Council of 23 July 1996 on Community guidelines for the development of the trans-European transport network]

2010 yılı için Avrupa Kültür Başkenti etkinliği üzerine Konsey Kararı [Council Decision 2006/796/EC of 13 November 2006 on the European Capital of Culture event for the year 2010]

Yaşamboyu öğrenme alanında bir eylem programı oluşturan Karar [Decision No 1720/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 establishing an action programme in the field of lifelong learning]

2007-2013 dönemi için Gençlik (Eylemde) programını oluşturan Karar [Decision No 1719/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 establishing the Youth in Action programme for the period 2007 to 2013]

**Yönergeler [Directives]:** Üye ülkelerin ulusal mevzuatlarında uyum göstermeleri gereken minimum standartları ve hedefleri içeren bağlayıcı metinlerdir. Bu uyumu sağlamanın yöntemi her bir üye ülkenin kendisine kalmıştır, ancak uyum gösterilmemesi ya da eksik veya geç uyum sağlanması durumlarında yurttaşlar doğrudan mahkemelere başvurabilirler.

### ÖRNEK III

İstihdam ve mesleki konularda erkek ve kadınlara eşit muamele ve fırsat eşitliği ilkelerinin uygulanması Yönergesi [Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation]

Ulaşım için biyoyakıtlar ve diğer yenilenebilir yakıtların kullanımının desteklenmesi Yönergesi [Directive 2003/30/EC of the European Parliament and of the Council of 8 May 2003 on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport]

Aile birleşimi hakkı için Konsey Yönergesi [Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification]

İşlenmiş tahıl temelli gıda ve bebekler ve küçük çocuklar için mamalar üzerine Komisyon Yönergesi [Commission Directive 2006/125/EC of 5 December 2006 on processed cereal-based foods and baby foods for infants and young children]

Binaların enerji performansı Yönergesi [Directive 2002/91/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 on the energy performance of buildings]

Deniz çevresi politikası alanında topluluk eylemi için çerçeve oluşturan Yönerge (Deniz Stratejisi Çerçeve Yönergesi) [Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy (Marine Strategy Framework Directive)]

İnsan tüketimi için su kalitesi Konsey Yönergesi [Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption]

Hava kalitesi ve Avrupa için daha temiz hava Yönergesi [Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe]

Paketleme ve ambalaj atıkları Yönergesi [European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste]

Atıkların yakılarak bertarafı Yönergesi [Directive 2000/76/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the incineration of waste]

Doğal yaşam çevrelerinin ve vahşi fauna ve floranın korunması Yönergesi [Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora]

**Uluslararası ve ikili Anlaşmalar:** Birliğin üçüncü ülkeler veya uluslararası kurumlarla yaptığı anlaşmalar ya da imza koyduğu sözleşmeler, üye ülkeler için bağlayıcıdır ve aday ülkeler tarafından katılım süreci içinde benimsenmesi gerekir.

## ÖRNEK IV

Avrupa Birliği, **İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi**'ne ve **Kyoto Protokolü**'ne kurum olarak da imza atmıştır ve bu nedenle bu sözleşme ve protokol de AB müktesebatının parçasıdır ve katılım süreci içinde aday ülkelerce benimsenmesi ve uygulanması beklenmektedir. Benzeri durum 2012 sonrası için imzalanacak ve onaylanacak yeni protokol için de (AB'nin kurum olarak imzalaması ve onaylaması durumunda) geçerlidir ve AB'nin toplam emisyon hedeflerine üye ve aday ülkelerin uyum göstermesi gerekecektir.

AB, aynı zamanda Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komitesi çerçevesinde imzalanan **Åarhus Çevre Alanında Bilgiye Erişim, Kararlara Halkın Katılımı ve Adalete Erişim Sözleşmesi, Espoo Sınır aşan Çevre Etki Değerlendirmesi Sözleşmesi ve Stockholm Kalıcı Organik Kirlenmeler Sözleşmesi** gibi çevre sözleşmelerine de taraftır ve sözleşmelerin hükümleri AB tarafından ayrıca yönergelerle bağlayıcı ve yaptırıma tabi kılınmıştır.

Aynı şekilde ekonomik, sosyal ve kültürel haklar dahil olmak üzere insan haklarıyla ilgili sözleşmeler de AB müktesebatının parçası olarak değerlendirilir.

Bunun dışında AB'nin yetki alanı içinde olan gümrüklerle ilgili olarak üçüncü ülkelerle imzalanan serbest ticaret anlaşmalarına aday ülkelerin söz konusu ülkeyle varsa daha önce yaptıkları anlaşmaları feshederek ya da değiştirerek uyum göstermesi gerekmektedir.

**Yargı kararları:** Adalet Divanı'nın aldığı kararlar, uluslararası anlaşmalarla ilgili bildirdiği görüşler ve emirler müktesebatın önemli bir parçasını oluşturur ve içtihat oluştururlar, yani kural haline gelirler ve benzeri durumlarda benzer kararların alınması olasılığı çok güçlüdür.

### STK'lar için İpucu

Yukarıda değinilen ve AB müktesebatını oluşturan bütün belgelere AB web sitesi içinde yer alan EUR-Lex veri tabanından ulaşmak mümkündür. Bu sitede alanlara göre mevzuat özetleri ve listelerine yer verildiği gibi spesifik bir konuda kelime veya referans numarası girerek arama da yapılabilir.

Web sitesi: <http://eur-lex.europa.eu/>

AB'nin organı olmasa da Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin hükümlerini kabul ettiği için Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları da AB hukuku için bir referans oluşturur.

**Diğer belgeler:** Bağlayıcı olmayan, ancak politik olarak önemli ve kısa ve orta dönemde izlenecek ya da geliştirilecek politikalar açısından yol gösterici belgelerdir.

- Avrupa Parlamentosu veya Konsey karar ve bildirgeleri [Resolutions, Declarations],
- Tebliğler [Communication],
- Yeşil ve Beyaz Kitaplar [Green Paper, White Paper],
- (Aday ülkeler için yıllık olarak hazırlanan) Düzenli İlerleme Raporları [Regular Reports],
- (Aday ülkeler için düzenli olarak hazırlanan) Katılım Ortaklığı Belgesi [Accession Partnership],
- (Genişleme ile ilgili yıllık olarak hazırlanan) Strateji Belgesi gibi.

Bu belgelere yayımlayan kurumun ilgili bölümünün web sitesinden, yine o kurumun belgeler veritabanından ve Türkiye için hazırlananların Türkçe versiyonlarına AB Genel Sekreterliği web sayfasından erişmek mümkündür.

## 2. AB Politikaları ve Bazı Politika Alanlarından Örnekler

AB'nin yetkinlik alanları ve politika alanlarına göre üye devletlerle arasındaki yetki dağılımını yukarıda listelemiştik. Bu politika alanlarının ağırlığı hakkında fikir sahibi olmak için bütçenin dağılımına bakmak önemli bir veri sağlar. 2007-2013 arasında geçerli olan yedi yıllık bütçe döneminde ve 2009 yılında AB öncelikleri ve bütçenin dağılımı Tablo 1'de sıralanmıştır.

**Tablo 1.** AB Bütçesinin politika başlıklarına göre dağılımı

<b>Bütçe Alanı</b>	<b>7 yıllık toplam miktar (milyar Avro) ve toplam içinde oranı</b>	<b>2009 için miktar (milyar Avro) ve toplam içinde oranı</b>
<b>1. Sürdürülebilir büyüme</b>	433,0 (% 44,4)	60,2 (% 45)
<i>1a. Büyüme ve istihdam için rekabetçilik (eğitim, yenilikçilik, araştırma-geliştirme, ulaştırma ve enerji ağları, sosyal politika)</i>	85,6	11,8
<i>1b. Büyüme ve istihdam için uyum (bölgeler arası yakınlaşma, bölgesel rekabetçilik, bölgesel işbirliği)</i>	347,4	48,4
<b>2. Doğal kaynakların korunması ve yönetimi (çevre, tarım, kırsal kalkınma, balıkçılık)</b>	418,1 (% 42,9)	56,1 (% 42)
<b>3. Yurttaşlık, özgürlük, güvenlik ve adalet</b>	12,2 (% 1,25)	1,5 (% 1)
<i>3a. Özgürlük, güvenlik ve adalet (temel haklar ve adalet, güvenlik ve özgürlükler, göç)</i>	7,5	0,9
<i>3b. Yurttaşlık (kültür, gençlik, medya, sağlık, tüketicinin korunması)</i>	4,7	0,6
<b>4. Küresel aktör olarak AB (katılım, komşuluk politikası, kalkınma işbirliği, insani yardım, demokrasi ve insan hakları, ortak dış politika ve güvenlik politikası)</b>	55,9 (% 5,7)	8,1 (% 6)
<b>5. İdari giderler</b>	56,2 (% 5,8)	7,7 (% 6)
<b>Toplam</b>	974,8 (% 100)	133,8 (% 100)

Bütçenin büyük çoğunluğu yapısal fonlar şeklinde üye ülkelerin kamu kuruluşlarına, Ortak Tarım Politikası kapsamında çiftçilerine, araştırma geliştirme kurumlarına ve çeşitli alanlarda STK'lara aktarılmaktadır. AB politikalarının uygulanması için en önemli araçlardan olan fonların ayrıntılarına bu kitap kapsamında değinilmeyecektir.

### Lizbon Büyüme ve İstihdam Stratejisi

Mart 2000'de Lizbon'da yapılan AB Konseyi toplantısında alınan kararlar AB liderleri Avrupa ekonomisinde yapılacak reformlarla ilgili yeni bir strateji benimsediler. 2005'e kadar yürütülmeye çalışılan karmaşık yönetim yapısı istenen sonuçlara yol açmayınca 2005'te basitleştirilerek yenilenen strateji, küreselleşme ortamında ve Avrupa'nın yaşadığı demografik dönüşüm göz önüne alındığında ekonomik reformlar yoluyla refahını sürdüren, adil ve çevresel olarak sürdürülebilir bir Avrupa ekonomisi oluşturmayı amaçlıyordu. Şu anda korunan iki temel hedef şöyledir: 2010 yılına kadar toplam üretimin % 3'ünün araştırma geliştirmeye ayrılması ve çalışma yaşındaki nüfusun % 70'lik istihdam oranı. AB politikaları bu stratejinin merkezinde bulunmaktadır. Stratejinin son amacı olan refah içindeki modern topluma ulaşmak için verimli iç pazar, dış ticaretle ilgili doğru politikalar, AB rekabet hukukunun güncellenmesi ve güçlendirilmesi, doğru hedefler belirlenmiş Avrupa araştırma programları, AB yapısal ve uyum fonları ile (Avrupa dışı ülkelere üretimin kayması durumunda işlerini kaybeden işçilere tahsis edilen) küreselleşme fonunun etkin kullanımı ve AB çevre politikalarının uygulanmasının tamamı yaşamsal önemdedir. 2008 yılında başlayan daralma ve ekonomik krizin stratejiyi ve hedefleri olumsuz etkilemesi beklenmekte ve Komisyon ve üye ülkeler tarafından sosyal ortaklarla diyalog içinde mali destekleri de içeren önlemler için kararlar alınmakta ve diğer planlama çalışmaları sürdürülmektedir.

Lizbon Stratejisi hakkında ayrıntılı bilgi için: [http://ec.europa.eu/growthandjobs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm)

Demokratik yurttaşlık ve insan haklarıyla ilgili örgütler için bazı örnekler:<sup>6</sup>

AB için insan hakları ve çoğulcu demokrasinin, kurucu antlaşmalar gereği, kendi içinde, uluslararası ilişkilerinde ve dünya çapında geliştirilmesi ve gözetilmesi gerekir. Kurucu antlaşmalardaki açık hükme rağmen AB genel insan hakları alanında kendine özgü bir bağlayıcı politika geliştirmemiş ve Avrupa Konseyi (ve özellikle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi) ve Birleşmiş Milletler sözleşmelerini ve standartlarını benimsemiştir; ancak Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte 2000 yılında kabul edilen **Temel Haklar Şartı**,<sup>7</sup> AB mevzuatının bir parçası olacak ve AB'nin ve AB mevzuatını uygularken üye ülkelerin yurttaşlarla ilişkisinde düzenleyici olacaktır. İnsan hakları, AB politikalarının ve uygulamalarının tamamında gözetilmesi ve ihlal edilmemesi gereken, ihlal durumlarında sözleşmeler ve antlaşmalar kapsamında Adalet Divanı'na veya Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi gibi yargı yollarına gidilebilecek bir alandır.

2007 yılında çalışmaya başlayan **Temel Haklar Ajansı**,<sup>8</sup> AB kurulları ve üye ülkelere Topluluk Hukuku çerçevesinde temel haklarla ilgili bağımsız destek ve uzmanlık sağlamak amacıyla kurulmuştur. Bu amaca yönelik olarak temel haklara ilişkin veri toplamak, araştırma ve analizler yapmak, insan haklarıyla ilgili paydaşlarla iletişime geçmek, çalışmalarının sonuçlarını yaymak ve farkındalık yaratmak gibi etkinlikleri yürütür. Özel konulardaki çalışmalarında STK'larla bağlantıya geçmesinin yanında Temel Haklar Platformu yoluyla STK'ların görüşlerini çalışma programlarına yansıtmaya çalışır.

Göçmenler ve sığınmacılara yönelik olarak AB, üye ülkeler arasında ortak bir politika geliştirmeye ve göçmen ve sığınmacıların da AB yurttaşlarıyla aynı haklara sahip olmasına çalışmaktadır. Bunun için geliştirilmeye çalışılan **Avrupa Ortak Sığınmacı Politikası** girişimine karşın ülkelerin ulusal egemenlik alanında ka-

6 Bu alanlar altında belirtilen politikalar yalnızca seçme örneklerden oluşmaktadır ve ilgili alandaki bütün politikaları yansıtmamaktadır. Çalışma alanlarınızla ilgili daha ayrıntılı bir araştırmayı ekte verilen kaynaklardan ve web sitelerinden yararlanarak yapmanız önerilir.

7 Temel Haklar Şartı'nın tamamının çevirisini bu kitabın ekinde bulabilirsiniz.

8 2007 öncesinde Ajans, Avrupa Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı İzleme Merkezi [European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia - EUMC] olarak çalışmalarını sürdürmekteydi.

lan politikanın yaşama geçirilmesi konusunda hâlâ sorun yaşanmaktadır. Sığınmacılıkla ilgili dört temel yönerge **Kabul Koşulları Yönergesi, Sığınma Prosedürleri Yönergesi, Nitelikler Yönergesi** ve Ortak Sığınmacı Politikasının genel amaçlarını oluşturan **Dublin Yönergesi**dir.

**Kopenhag Siyasi Kriterleri** AB aday ülkelerinin demokrasi ve insan haklarını güvenceye alan kurumsal yapılarının bulunmasını üyelik sürecinin başlıca kriterleri arasında saymaktadır. Benzeri bir şekilde AB'nin dış ilişkilerinde ve Serbest Ticaret Anlaşmaları gibi anlaşmalarda insan haklarına saygı ve çoğulcu demokrasinin uygulanması hükümler arasında yer alır.

Avrupa Parlamentosu Dış İlişkiler Komitesi İnsan Hakları Alt-komitesi tarafından yıllık olarak hazırlanan AB içinde **İnsan Haklarının Durumu Raporları** ve Dünyada İnsan Hakları Raporları ayrı bir politik referans belgesidir.

Sosyal Haklar, Sosyal Politika ve İstihdamla ilgili örgütler için bazı örnekler:

AB'nin anlaşmalarındaki hükümlerden yola çıkarak **ırk ve etnik kökene dayalı ayrımcılığı** yasaklayan bir yönerge (2000/43/EC) yayımlanmıştır ve bu yönerge uygulanmakta ve Adalet Divanı kararlarına dayanak olmaktadır. Bu yönergenin kapsamı istihdam, sosyal koruma ve sosyal güvenlik, sosyal haklar, eğitim ve mallara ve hizmetlere erişimdir. İstihdam ve mesleki konularda ayrımcılığı yasaklayan yönerge ise bu konularda genel bir çerçeve sunar ve **din ve inanç, engellilik, yaş ve cinsel yönelim temelinde ayrımcılık** yapmayı yasaklar; bu temellerde işyeri dışında karşılaşılan ayrımcılığa karşı da bir yönerge teklifi Temmuz 2008'de hazırlanmıştır. Her iki yönerge de üye ülkelerin kendi mevzuatlarında ilgili düzenlemeleri yaşama geçirmesini ve bunun olmadığı durumlarda yurttaşlara Adalet Divanı'na kadar uzanan yargı yollarına başvurma hakkı vermesini öngörür. Her iki yönerge de ispatlama yükümlülüğünü şikâyet edilen kuruluşlara yükler.

Yukarıda değinilen mevzuat dışında sosyal politika üye ülkelerin ulusal yetki alanlarında bulunan bir alandır ve AB kurumlarının görevi daha çok üye ülkeler arasında ortak öğrenme ve işbirliği alanı oluşturmaktır. Bu amaçla uygulanan **Açık Koordinasyon Yöntemi** [Open method of coordination] çerçevesinde üye ülkeler sosyal koruma ve sosyal içerme alanlarında (örneğin emeklilik ve çalışma yaşamının süresi, sağlık ve uzun süreli bakımda evrensel erişim konularında) en etkili politikalarını belirleyerek desteklemelerini öngörür. Bu yöntem:

- üst düzey ve paylaşılan ortak hedefler üzerinde uzlaşmayı,
- bu hedeflere ulaşıldığının nasıl ölçülebileceğini gösteren ortak göstergeler seti üzerinde uzlaşmayı,
- üye ülkelerin üzerinde uzlaşılan bir zaman dilimi içinde politikaları nasıl planlayacaklarını ortaya koydukları ulusal stratejik raporların hazırlanmasını,
- bu stratejilerin Avrupa Komisyonu ve üye ülkelerce ortak olarak değerlendirilmesini içerir.

**Sosyal içerme** konusunda aday ülkeler de dahil olmak üzere her bir ülkeden bağımsız uzmanlar yılda iki kez raporlar hazırlamaktadır. Bu raporlar, politikacılar ve diğer karar vericiler, akademisyenler, sivil toplum ve genel kamuoyunun bu konuda AB sürecinin ne kadar farkında olduklarını ve Açık Koordinasyon Yönteminin ülkelere yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadelede ne kadar etkin bir şekilde yardımcı olabildiğini değerlendirmektedir.



2010 sonrasında Açık Koordinasyon Yönteminin güçlendirilmesi için ayrı bir çalışma da sürdürülmektedir.

Çalışma süresi ve koşulları, iş güvenliği ve sağlığı ve işçi hakları konusunda AB mevzuatı yönergelerle üye ülkelerin uyum göstermesi gereken minimum standartları düzenler. Sendikal haklar ve özgürlükler konusu ise temel haklar ve özgürlükler kapsamında ele alınır ve bu konudaki Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmeleri ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nı referans olarak alır. Sendikal haklar ve toplu sözleşme ve grev haklarıyla ilgili düzenlemelerin ILO standartlarına getirilmesi müzakere sürecinde 'Sosyal Politika ve İstihdam' başlığının açılış kriteridir.

Kadın örgütleri için bazı örnekler:

Kadın-erkek eşitliği için AB politikaları genel olarak eşitliğin sağlanmasını amaçlasa da ağırlık noktası istihdam, mesleki konular, çalışma koşulları ve sosyal güvenlik ve koruma çerçevesindedir. Sosyal politikalar konusunda genel iki yönerge bulunmasına karşın kadın-erkek eşitliği konusunda her bir özel alana (eşit işe eşit ücret, istihdama, sosyal hizmetlere, mesleki eğitime erişimde eşitlik, işe almada ayrımcılık yasağı gibi) yönelik ayrı ayrı yönergeler bulunmakta ve çok daha ayrıntılı bir düzenlemeye gidilmektedir. Ayrıca gebe işçiler ve doğum izninin hem anne hem de babaya verilmesi, serbest çalışanların ve eşlerinin sosyal güvençeleri gibi konularda uyulması gereken yönergeler bulunmaktadır. Bu ayrıntılı mevzuat Adalet Divanı'na götürülen davaların da yardımıyla oldukça genişlemiştir. Ayrımcılık durumunda ulusal mahkemelerden Adalet Divanı'na kadar uzanan bir yargı yolu bulunmaktadır.

Komisyon bünyesinde konuyla ilgili İstihdam, Sosyal İşler ve Eşit Fırsatlar Genel Direktörlüğü içinde iki ayrı birim bulunmaktadır. Genel Direktörlük kapsamında AB politikalarının tamamında (örneğin göç ve sığınma, sosyal içerme, eğitim, bilim, cinsiyete duyarlı bütçe, kadın kaçakçılığı, kadına yönelik şiddet, kalkınma işbirliği gibi) cinsiyet eşitliğinin gözetilmesi için de çalışmalar yürütülmektedir. Bu çalışmalar sonucunda herhangi bir konuda AB tarafından sağlanan bütün hibelerin dağıtılmasında da cinsiyet eşitliği açısından da analizler yapılmakta ve proje başvuru formlarında bu boyutun da ayrıca belirtilmesi istenmektedir. 2006'da kurulmasına karar verilen Avrupa Cinsiyet Eşitliği Enstitüsü [European Institute for Gender Equality] konuyla ilgili bağımsız bir şekilde veri toplamayı ve farkındalığı artırmayı amaçlayan çalışmalara başlamıştır.

AB'nin cinsiyet eşitliği ve ayrımcılığın önüne geçilmesiyle ilgili eylem programı PROGRESS başlığını taşımaktadır (ve bu program ayrıca diğer türlerden ayrımcılıkla mücadele amacını da gütmektedir).

Avrupa Parlamentosu'nun sürekli komitelerinden birisi "Kadın Hakları ve Cinsiyet Eşitliği" başlığını taşımaktadır ve komite hem bu konuya özel yasama faaliyetlerini yürütmekte, hem de bütün politikalarda eşitliğin gözetilmesi için çalışmaktadır. Komite tarafından bütün AB ülkelerinde kadın erkek eşitliğinin durumu hakkında yıllık raporlar hazırlanmakta ve oylanarak kabul edilmiştir. Yine komite üyelerinden Hollandalı parlamenter Emine Bozkurt, 2005 yılından itibaren kendi inisiyatifiyle Türkiye'de kadının durumuyla ilgili yıllık raporlar hazırlamıştır.

Engelli örgütleri için bazı örnekler:

AB politikalarıyla bağlantılı olarak engellilerin hakları AB Temel Haklar Şartı'nın ayrımcılık yasağıyla ilgili maddesi dışında 'Engellilerin topluma katılımı' başlıklı 26. maddesiyle koruma altına alınmıştır. Bu madde engellilerin kişisel bağımsızlıklarını ve topluma katılımlarını sağlayacak önlemlerden yararlanma hakkını tanımaktadır.

2005 yılında kabul edilen engellilerle ilgili konuların bütün politikalarda gözetilmesine yönelik strateji ve eylem planı, 2010 yılına kadar istihdam olanakları, erişebilirlik ve bağımsız yaşam alanlarında iyileşmeleri hedeflemektedir. Engellilerin istihdama ve sosyal güvenlik ve koruma mekanizmalarına erişimi, yukarıda değinilen Lizbon Stratejisi'yle genel eşit muamele ve ayrımcılık yasağı dahil olmak üzere sosyal poliikaların parçasıdır. Bunun dışında havayolu ile ulaşımda engellilere engelleri nedeniyle hizmet sunulmasının reddini yasaklayan ve havayolu personelinin gerekli eğitimi almış olmasını şart koşan bir yönerge bulunmaktadır.

Engellilerin eğitime erişimi Yaşamboyu Öğrenim programının öncelikleri arasındadır ve bir Avrupa Özel Gereksinimler için Eğitimi Geliştirme Ajansı kurulmuştur.

AB, kurum olarak 3 Mayıs 2008'de yürürlüğe giren Birleşmiş Milletler Engelli Kişilerin Hakları Sözleşmesi'ni imzalamıştır ve onay süreci kitap yayıma hazırlandığında sürmektedir.

Çocuk ve Gençlik örgütleri için bazı örnekler:

Çocuk hakları AB Temel Haklar Şartı'nın 24. maddesiyle güvence altına alınmıştır. AB aynı zamanda Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi'ne taraftır. **Çocuk haklarının gözetilmesi için AB çapında bir strateji** geliştirilmesi için Komisyon tarafından çalışmalar sürdürülmektedir. Stratejinin amacı çocuk kaçakçılığı ve fuhuş, çocuğa karşı şiddet, ayrımcılık, çocuk yoksulluğu, sosyal dışlanma, çocuk işçiliği (çocuk işçiliğinin yasaklanmasının ticaret anlaşmalarına eklenmesi dahil olmak üzere), sağlık ve eğitim gibi alanlarda ve çocuğu doğrudan etkileyen sığınmacılık, ticaret, adalete erişim, istihdam gibi konularda çocuğun yararına düzenlemelerin yapılması ve uygulanması için bir çerçeve ve eylem planı oluşturulmasıdır.

AB çapında çocukların istismarına ve kötü muameleye maruz kalmasına karşı bir '**Çocuk Alarmı**' telefon hattı oluşturulması için çalışılmaktadır.

Temel Haklar Ajansı çocuk haklarıyla ilgili veri toplama, araştırma ve farkındalık çalışmalarında bulunmaktadır. Çocuk haklarının geliştirilmesi ve AB mevzuatıyla uyumu genişleme sürecinde izlenen önemli bir kriterdir.

**Gençlik** ise Birliğin düzenleyici mevzuata sahip olmadığı bir politika alanıdır ve ırkçılık ve yabancı düşmanlığıyla mücadele dahil olmak üzere Avrupa yurttaşlığı, sosyal içerme ve istihdam alanlarında, politikacılar ve karar vericiler, gençlik örgütleri ve araştırmacılar için işbirliği, karşılıklı öğrenme ve tanınma ortamı ve olanakları sağlamak için Eğitim ve Kültür Genel Direktörlüğü altındaki Gençlik Birimi bünyesinde çalışmalar yürütülmektedir. Bu konuda önemli bir politika belgesi **Gençlik İçin Beyaz Kitap**'dir. Gençlik alanındaki çalışmalar çoğunlukla '**Gençlik (Eylemde)**' programı çerçevesinde yürütülmektedir ve bu programa Türkiye de katılmaktadır. **Avrupa Gençlik Paketi** [European Youth Pact] ise gençlerin eğitim, hareketlilik, sosyal içerme ve mesleki entegrasyonunu Lizbon Stratejileri bağlamında derinleştirmeye yönelik 2005 yılında hazırlanan önemli bir dokümandır.

Eğitimle ilgili örgütler için bazı örnekler:

Gençlik gibi eğitim de AB düzeyinde bağlayıcı ve düzenleyici mevzuatın bulunmadığı bir politika alanıdır. Bu alanda '**Yaşamboyu Öğrenme**' programı çerçevesinde yürütülen çalışmalar işbirliği ve öğrenme olanaklarının oluşturulmasının yanı sıra **Bologna Süreci**'nde olduğu gibi derecelerin karşılıklı tanınması, kredi transfer sistemleri ve okul dışı aktivitelerin akredite edilmesi üzerine yoğunlaşmaktadır.

Çevre ile ilgili örgütler için bazı örnekler:

Çevre, AB içinde bir yandan başlı başına en ağırlıklı mevzuat alanlarından birisi, öte yandan bütün politikaların uygulanmasında gözetilmesi gereken bir sektördür.

Başlıbaşına bir politika alanı olarak çevre, AB mevzuatının en ağırlıklı alanlarından birisidir. Çevre alanında AB müktesebatının başlıkları şunlardır:

- Hava Kalitesi (iklim değişikliğiyle mücadele dahil)
- Su Kalitesi (arıtma sistemleri dahil)
- Doğanın Korunması (Natura 2000 koruma alanları dahil)
- Atık Yönetimi (evsel ve endüstriyel atıklar)
- Endüstriyel Kirlilik (emisyonlar ve kazalar)
- Kimyasallar
- Radyasyondan korunma
- Gürültü kirliliği

Bu alanlarda AB tarafından bütün üye ülkelerce uyum sağlanması gereken minimum standartlar belirlenmiştir ve bazı durumlarda bu standartlar Dünya Sağlık Örgütü'nün standartlarından da gelişmiştir. Özellikle kimyasallar ve böcek ilaçları gibi tüketicileri doğrudan etkileyen konularda son yıllarda geliştirilen mevzuat (REACH yönergesi ve zirai ilaçlar yönergesi) sayesinde yasaklanan veya kullanımına sınır getirilen maddelerin kapsamı oldukça genişletilmiş ve bu konularda kayıt sistemleri oluşturulmuştur. Çevre mevzuatının gereklerinin yerine getirilmemesinde süreklilik olması halinde Komisyon, ülke aleyhinde Adalet Divanı'ndan yaptırıma ve mali cezaya karar vermesini isteyebilir. 2007-2008 yıllarında İtalya'nın Napoli kentinde ve Campania bölgesinde aylarca süren grev nedeniyle çöplerin toplanamaması üzerine İtalya'ya Atıklar Yönergesi'ne dayanarak dava açılmıştır ve İtalya milyonlarca avroluk bir cezaya çarptırılma riski altındadır.

Yukarıdaki başlıklar dışında çevre mevzuatının altyapısını oluşturan (yatırımlar ve tesislerle ilgili olarak) Çevre Etki Değerlendirmesi ve (yasama ve yürütme faaliyetleri ile ilgili) Stratejik Çevre Değerlendirmesi'nin nesnel bir şekilde yapılabilmesi için halkın katılımı dahil olmak üzere yöntemler Birlik çapında uygulanacak şekilde geliştirilmiş ve halkın çevre konularında bilgiye erişimi ve kararlara katılımı güvence altına alınmaya çalışılmıştır.

Çevre diğer politika alanlarının içinde ayrıca gözetilir. Özellikle Tarım ve Kırsal Kalkınma, Balıkçılık, Enerji, Ulaştırma ve Trans-Avrupa (Enerji ve Ulaşım) Ağları alanları kapsamında çevrenin ve doğa alanlarının korunmasına yönelik önlemler geliştirilmiştir. Tarım alanında Ortak Tarım Politikası'na sağlanan bütçe giderek çiftçilere sağlanan doğrudan desteklerden bütüncül yaklaşımı içeren kırsal kalkınma programlarına kaydırılmakta, tarım-çevre ilişkisi başlıbaşına bir politika alanı haline gelmekte ve tarımsal etkinlikleri sırasında çevreyi belirlenen minimum standartlarda korumayan çiftçilere destek sağlanmaması öngörülmektedir. Ekolojik tarıma olanak sağlayan özel düzenlemeler giderek artırılsa da çevre örgütleri monokültür ve yoğun üretim gibi ekolojik olmayan pratikleri ödülendirdiği ve böylece kirlenmeye yol açtığı ve biyolojik çeşitliliği yok ettiği gerekçesiyle Ortak Tarım Politikası'nın değiştirilmesi gerektiğini dile getirmektedirler.

İklim değişikliğine karşı AB, dünya çapında liderlik amacıyla yola çıkmış ve 2020 yılı için AB toplam emisyonlarında % 20'lik bir indirimi hedeflemiş, diğer sanayileşmiş ülkelerin de katılımı durumunda bu hedefi % 30'a yükselteceğini belirtmiştir.<sup>9</sup> Bu hedeflere enerjinin üretilmesinde ve sanayide ve evlerde kullanımında ve arazi kullanımında, ve sonuç olarak ekonomide önemli değişiklikler yapılmadan ulaşılması mümkün değildir. 2008 içinde çıkarılan iklim paketi, bazı üye ülkelerin baskısı sonucunda, hedefler aynen korunmakla birlikte, en yoğun emisyon üreten çimento ve kömür gibi bazı sektörlerde tanınan ayrıcalıklar nedeniyle eleştiriye uğramıştır.

AB'nin çevre alanındaki temel eylem programı Life Plus'tır. Çevre ve sürdürülebilirlik aynı zamanda 7. Araştırma Geliştirme Programı'nın öncelik alanları içindedir.

Avrupa Parlamentosu'nda Çevre, Halk Sağlığı ve Tüketicinin Korunması Komitesi, Konsey'de ise Çevre bakanlarının bulunduğu konfigürasyon karar alma mekanizmalarının ilgili yapılarıdır.

Avrupa Çevre Ajansı ise AB bünyesinde etkinlik gösteren ve çevre alanında veri toplama ve politika geliştirme görevlerini bağımsız bir şekilde yürüten ajanstır.

9 Bu hedefler BM Hükümetlerarası İklim Değişimi Paneli'ni (IPCC) oluşturan bilim adamlarınca yetersiz bulunmaktadır, ancak dünya çapında hükümetler düzeyinde dile getirilen en yüksek hedefleri oluşturduğundan önemlidir.

# Türkiye'nin AB Yolculuğu ve STK'lar

Volkan Vural

Türkiye, siyasal ve sosyal değişimlerin tabandan gelen istek ve baskılarla değil, daha çok elit bürokrasinin ve siyasal önderliğin vizyonu ile oluştuğu bir örnektir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, tepeden estirilen değişim rüzgârlarının pek çoğu kısa bir zaman içinde toplumun ilgi alanına girmiş ve benimsenmiştir. Bu açıdan bakıldığında yenileşmeye bu kadar açık bir toplumun kamusal otorite dışında örgütlenip ağırlığını ortaya koyamamasının nedenlerini ilgisizlik dışında başka yerlerde aramak gerekmektedir.

1946 yılında çok partili siyasi yaşama geçerek, demokrasi yolunda önemli bir atılım gerçekleştiren Türkiye'nin bu dönüşümünü sağlayan siyasi kadrolar tek parti iktidarının içinden ve en tepesinden çıkmıştır. Hiç kuşkusuz arkada bırakılan savaş yıllarının yoklukları ve otoriter siyasi rejimin baskıları toplumda önemli bir tepki birikimi oluşturmuştu. Ancak bu tepkinin güçlü bir siyasi akıma dönüşmesi gene rejimin içinden ortaya çıkan aktörlerin varlığı ile mümkün olmuştur.

Yakın zamanlara kadar dini cemaatler ve amaçları daha çok okul ve cami yaptırmak ile bazı sağlık hizmetleri vermek olan dernekler dışında Türkiye'de batılı anlamda bir sivil toplum geleneğinden bahsetmek pek olası değildir. Yakın tarihinde çok kanlı sağ-sol çatışmaları yaşamış ve mezhep kavgaları görmüş olan Türkiye'de herhangi bir örgüt üyesi olmak adeta potansiyel suçlu anlamına gelmiştir. Öyle ki aileler, lise ve üniversite çağlarındaki çocuklarına herhangi bir örgüte mensup olmamaları telkininde bulunmaya kendilerini mecbur hissetmişler, tesadüfen çocuklarının veya yakınlarının bir örgüt üyesi olduklarını öğrendiklerinde, gelecekları hakkında ciddi kaygılar taşımaya başlamışlardır.

Bunun nedenlerini sadece "demokrasi eksikliği ya da açığı" ile açıklamak yeterli olmayacaktır. Hiç kuşkusuz, tüm eksikliklerine rağmen Türk demokrasisi 1946 yılında yapılan ilk çok partili seçimden bu yana büyük bir gelişim göstermiştir. Ancak düşünce ve ifade özgürlüğü ile dernek kurma hakkı üzerinde ciddi kısıtlamalar devam etmektedir. Özellikle 1980 yılı öncesinin kanlı siyasi çatışmalarına tepki olarak oluşturulan ve bugün de Türkiye'nin yasal iklimini büyük ölçüde tayin eden 1982 Anayasası, ancak 2000'li yıllarda yapılan değişikliklerle sivil toplum örgütlerine kısmi özgürlük tanıır hale gelebilmiştir.

Ancak, Türkiye'de sivil toplum örgütlerinin gelişmesini engelleyen asıl unsur kanaatimizce temel zihniyet yapısıdır. Türk toplumu, aileden başlayan ve eğitimle pekiştirilen açık ve paylaşımcı bir anlayış yerine hiyerarşik ve otoriter bir düzeni tercih etmiş ve bunun en doğru yol olduğuna inandırılmıştır. Böylesine yerleşmiş bir geleneksel yapıda, özellikle siyasi gücü denetleyen ve ona adeta akıl vermeye çalışan sivil toplum örgütleri hep kuşku yaratmış ve etkin bir düşünce platformu olmak niteliğine kavuşmamıştır.

## 1. Türkiye-AB İlişkilerinin Geçmişi

Türkiye'nin AB yolculuğunun mazisi yarım yüzyılı geçmektedir. Ancak 1999 yılına gelinceye kadar AB konusu Türkiye'nin gündeminde bir kalkınma sorunu olarak görülmüş, bu yolculuğun demokrasi, insan hakları, düşünce ve ifade özgürlüğü ile sivil toplum boyutu adeta yok sayılmıştır. Aralık 1999 Helsinki Zirvesi'nde, Türkiye'nin nihayet AB üyeliğine aday bir ülke olarak ilan edilmesi ülkede sevinç dalgası yaratırken, üyeliğin Kopenhag siyasi kriterlerine uyum koşuluna bağlanması kuşukları da arttırmıştır. Bazı siyasi çevreler, bu öz-

gürleşme ve siyasi reform taleplerini yeni bir Sevr diktası olarak görmüş, Türkiye'nin kendine özgü koşulları olduğunu vurgulayarak, AB'ye taviz verilmemesi gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Ancak o dönemin zor siyasi koşullarına ve DSP-MHP-ANAP koalisyon Hükümetinin iç dengelerine rağmen, AB adaylığında ısrarlı olan Türkiye, 2001 yılında büyük siyasi güçlüklerle ilk Ulusal Programını oluşturarak siyasi reform sürecini başlatmayı ve özellikle 2002 Ağustos ayında yapılan Anayasa değişiklikleri ile bazı tabuları yıkmayı başarmıştır.



## BELLEK KUTUSU I

### Kopenhag Kriterleri

22 Haziran 1993 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesi'nde AB Konseyi, Avrupa Birliği'nin genişlemesinin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini kapsayacağını kabul etmiş ve aynı zamanda adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılaması gereken kriterleri de belirtmiştir. Buna göre:

**Siyasi Kriterler:** istikrarlı bir demokrasi, hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıklara saygı gösterilmesini ve korunmasını garanti eden kurumların varlığını kapsamaktadır (Bu kriterlere "yeterince" uygun olmak **katılım müzakerelerine başlamanın** önkoşuludur ve 17 Aralık 2004 tarihli AB Konseyi'nde Türkiye'nin bu kriterlere yeterince uymakta olduğu belirtilerek müzakerelere başlama kararı alınmıştır).

**Ekonomik Kriterler:** işleyen bir pazar ekonomisinin varlığı ve piyasa güçleri, rekabet baskısına karşı koyma kapasitesini kapsar (Bu kriter AB'ye **tam üyelik tarihinde** karşılanmış olmalıdır).

**Topluluk Müktesebatına Uyum Kriterleri:** AB'nin siyasi, ekonomik ve parasal birlik amaçlarına uymak başta olmak üzere aday ülkenin tüm üyelik yükümlülüklerini (AB Mevzuatı) üstlenme kabiliyetine sahip olmasını kapsamaktadır (Müzakere sürecinin başlıca müzakere konusu bu kabulün uygulama takvimidir).

Birliğin, Avrupa'nın entegrasyonu momentumunu muhafaza ederken, **yeni üyeleri özümseme kapasitesi** de Birlik ve aday ülkeler için önemlidir.

AB Konseyi üyesi ülkelerin 9-10 Aralık 1991 tarihinde Maastricht Zirvesi'nde imzaladığı ve 1 Ocak 1993'de yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması'na atıfta bulunularak "**Maastricht Kriterleri**" diye anılan kriterler ise AB'ye üye ülkelerin Ekonomik ve Parasal Birliğe katılabilmeleri için gerekli şartları içermektedir.

Hemen belirtmek gerekir ki, hem AB sürecinin başında hem de ilk büyük reformların gerçekleştirilmesinde sivil toplumun etkisi çok sınırlı kalmıştır. Bir STK olmamakla birlikte, Türkiye'de bu açığı kapatmayı da kendine bir işlev edinen TÜSIAD ve TOBB gibi kurumların AB sürecine katkıları hiç kuşkusuz önemlidir. Ancak toplumdaki değişim isteklerinin bilincinde olan merkez medyanın da cesaret vermesiyle, asıl reform ivmesi hükümetin inisiyatifi ile gerçekleşmiştir.

2002 yılı sonunda iktidara gelen AKP, kendi siyasi geçmişinin tersine AB sürecine önemle eğilmiş ve reform hareketine devam etmiştir. Özellikle üyelik müzakerelerinin başladığı 2005 yılına kadar geçen sürede AKP'nin Kopenhag siyasi kriterlerinin karşılanması yolunda ciddi katkıları olmuştur. Bu süreç içinde TBMM'de ana muhalefeti oluşturan Cumhuriyet Halk Partisi'nin reform düzenlemelerine destek vermesi de önemli bir katkı sağlamıştır.

Şunu kabul etmek gerekir ki, AB adaylığı ve üyelik müzakerelerinin başlaması Türkiye’de sivil toplumun da önünü açan büyük bir değişim getirmiştir. Bu değişim kendisini sadece yasal planda değil zihniyet farklılığı olarak da göstermeye başlamıştır. AB’nin de katılım öncesi programlarla desteklediği sivil toplum hareketi giderek güçlenerek ve geleneksel yapısının dışına çıkarak, toplumsal yaşamın her alanında düşünce üretmeye, önerilerini toplumla paylaşmaya ve katılımcı demokrasinin yeni aktörleri olarak ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu çerçevede özellikle kadınların sorunları ile ilgili sivil toplum örgütlerinin giderek güçlendiği ve toplumsal destek bulduğu görülmektedir. Bunun dışında çevre konuları, küresel ısınma, yargı reformu, siyasi partiler ve demokratik reformlar, sivil toplum örgütlerinin önemli uğraş alanları olarak görülmektedir. Türkiye’nin AB üyeliği ile Türk demokrasisi ve sivil toplumu arasında artık ayrılmaz bir bağ oluşmuştur. Bunlar, birbirlerini tetikleyen dinamikler olarak toplumsal dönüşümün aktarma çarklarını oluşturmaktadır. Hep belirtildiği gibi Türkiye’nin demokratik gelişimi kendi iç talebinden ve toplumsal gerçeğinden kaynaklanmaktadır. Ancak AB sürecinin, bu gelişimin hızlanması ve evrensel normlara uyumu bakımından katalizör bir rol oynadığı da inkâr edilemez. AB sürecinin duraksamadan devam ettiği ve Türkiye’nin üye olacağına ilişkin kaygıların azaldığı bir ortam, sivil toplumun da gelişip güçlenmesine olanak sağlayacaktır.



Şekil 1. AB ve Türkiye-AET/AB İlişkileri Tarihçesi (Katılım müzakereleri sürecine kadar)



## BELLEK KUTUSU II

### Gümrük Birliği

Gümrük Birliği, katılan ölkelerin gümrük alanlarının bir araya getirilmesidir. Gümrük Birliği ile bu alanların bir araya getirilmesi ve aynı mevzuatın uygulanması söz konusudur. Gümrük Birliği'nde taraf ölkeler, üçüncü ölkelerden yaptıkları ithalata kendi ulusal gümrük tarifelerini değil, ortak gümrük tarifelerini uygulamak zorundadırlar. Avrupa Birliği içinde sanayi mallarında gümrük birliği 1 Ocak 1968, tarım ürünlerinde ise, 1 Ocak 1970 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir. Böylece üye devletlerin gümrük alanları, tek bir gümrük alanı haline gelmiştir.

Avrupa Birliği içinde uygulandığı şekliyle üye devletler arasında gümrük vergileri ve eş etkili vergiler kaldırılmıştır. Malların dolaşımı serbest hale getirilmiştir. Üçüncü ölkelere Ortak Gümrük Tarifesi ve tarım ürünlerinde prelevman uygulanmaktadır. Avrupa Birliği'ne sonradan katılan ölkelerin gümrük birliğine uyum sağlamaları için bu ölkelere bir geçiş dönemi tanınmaktadır. Ortak gümrük alanını korumak amacıyla koruyucu önlemler, menş kuralları saptanmış, serbest bölgelerin işleyişi düzenlenmiş ve üçüncü ölkelerle ticaret müzakereleri Topluluk organlarına bırakılmıştır.

Türkiye ile Avrupa Birliği arasında Gümrük Birliği süreci 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe giren Katma Protokol ile başlamış ve malların serbest dolaşımının en erken 12, en geç 22 yıl sonra gerçekleşmesi öngörülmüştür. 6 Mart 1995 tarihli Ortaklık Konseyi'nde taraflar (AB ve Türkiye), sanayi mallarında Gümrük Birliği'ne geçiş koşullarının yerine geldiğini saptayarak ortaklığın son döneminde Gümrük Birliği'ni düzenleyecek olan 1/95 sayılı kararı kabul etmişlerdir. Türkiye ile Avrupa Birliği arasında malların serbest dolaşımı, 31 Aralık 1995 tarihinde gerçekleşmiştir.

## 2. Müzakere Süreci ve AB Üyeliği Yolunda Yeni Dönem



## BELLEK KUTUSU III

AB ile katılım müzakereleri al-ver anlamında bir müzakere değildir ve aday ölkelerin AB müktesebatının tümünü üyelik öncesinde benimsemek ve uygulamak zorundadır. Müzakere edilen konu uygulama takvimi ve şeklidir. Ölkelerin tarafından her başlığın altında uygulama planları sunulur ve müzakere edilir. Ölkelerin özel durumlar veya AB'nin koruma önlemleri prensipte ancak istisnai olarak kabul edilir ve ölkelerin tarafından talep edilen geçiş dönemleri ve derogasyonlar ile AB tarafından talep edilen koruma önlemleri sürecin üyelik sonrasına yansıtılan temel araçlarıdır.

Aslen geçiş ve uygulama süreciyle ilgili olarak ölkelerin kendi içindeki farklı çevreler (ör. hükümet, iş çevreleri, sosyal haklar veya çevre örgütleri) arası bir müzakere ve etkileşim süreci yaşanır.



**Tablo 1: Müzakere Başlıkları**

1. Malların serbest dolaşımı	19. Sosyal politika ve istihdam
2. İşçilerin serbest dolaşımı	20. İşletme ve sanayi politikası
3. İş kurma hakkı ve hizmet sunma serbestisi	21. Trans-Avrupa şebekeleri
4. Sermayenin serbest dolaşımı	22. Bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu
5. Kamu alımları	23. Yargı ve temel haklar
6. Şirketler hukuku	24. Adalet, özgürlük ve güvenlik
7. Fikri mülkiyet hukuku	25. Bilim ve araştırma
8. Rekabet politikası	26. Eğitim ve kültür
9. Mali hizmetler	27. Çevre
10. Bilgi toplumu ve medya	28. Tüketicinin ve sağlığın korunması
11. Tarım ve kırsal kalkınma	29. Gümrük birliği
12. Gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı	30. Dış ilişkiler
13. Balıkçılık	31. Dış güvenlik ve savunma politikaları
14. Taşımacılık politikası	32. Mali kontrol
15. Enerji	33. Mali ve bütçesel hükümler
16. Vergilendirme	34. Kurumlar
17. Ekonomik ve parasal politika	35. Diğer konular
18. İstatistik	

## BELLEK KUTUSU IV

### Müzakere Sürecinin Aşamaları

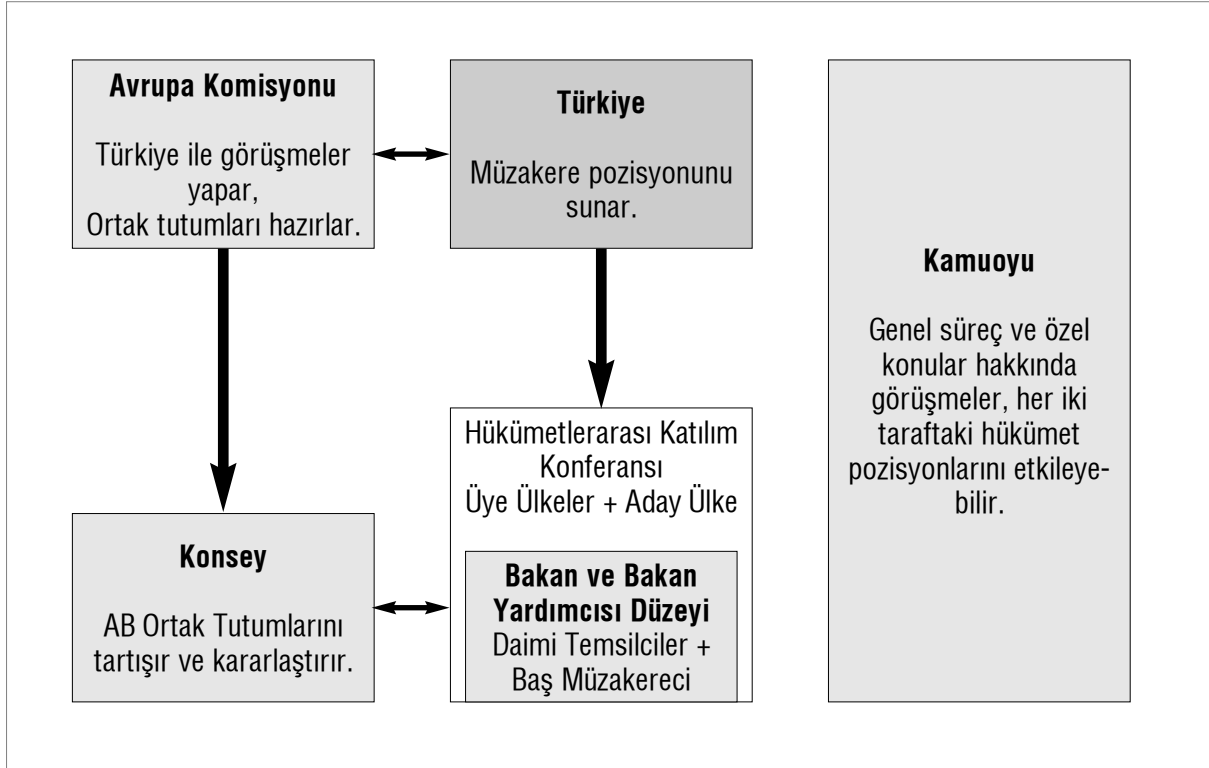
Şu anda içinde bulunduğumuz ve tam üyelik yolundaki son aşama olan müzakere sürecinin aşamaları ise şu şekildedir:

- **Müzakere Kararı**'nın alınması (AB Konseyi kararı)
- Hükümetlerarası Konferans ile müzakere sürecinin resmen başlatılması
- **Tarama Süreci [Screening]**: Komisyon ile aday ülke bürokratları arasında üye ülkenin mevzuatının AB mevzuatı ile uyumu incelenir ve yapılması gereken değişiklikler saptanır.
- Müzakerelerin **başlıklar bazında fiilen açılması**: Komisyon tarafından her bir başlıkta ayrıca hazırlanan Tarama raporları sonrası üye ülke ilgili başlıkta müzakere pozisyonunu hazırlamaya davet edilir. Bir başlığın açılması için Komisyon tarafından gerek görülürse açılış kriterleri getirilebilir. Her bir başlık için Konsey kararı gerektirir ve Hükümetlerarası Konferans ile başlatılır.
- Müzakerelerin **başlıklar bazında geçici olarak kapatılması**: Müzakereler, aday ülkenin ilgili başlıkta mevzuat uyumunu ve uygulamayı yeterli ölçüde sağlaması ve uyumu katılıma kadar somut bir

plan doğrultusunda tamamlamayı taahhüt etmesi sonucu “geçici olarak” kapatılır. İlgili başlıkta mevzuat değişikliği gerçekleşmesi veya aday ülkenin müzakere sürecinde ortaya koyduğu taahhütleri yerine getirmemesi durumunda AB, geçici olarak kapatılan başlıkları yeniden açma hakkını saklı tutar. İlgili başlığın kapatılması için Komisyon tarafından kapanış kriterleri belirlenebilir. Her bir başlığın kapatılması için Konsey kararı gereklidir.

- **Müzakerelerin nihai olarak kapatılması:** Tüm müzakere başlıklarında sağlanan tam anlaşma ile geçici olarak kapatılan başlıklar **nihai** olarak kapatılır. Konsey kararı gerektirir.
- **Katılım Anlaşması** müzakere ve onay süreci: Müzakerelerin nihai olarak kapatılması sonrasında Komisyon Katılım Anlaşması'nı hazırlar. Anlaşmaya üye ülkeler, aday ülke ve Konsey'in görüşleri alınarak nihai hali verilir. Avrupa Parlamentosu ve Konsey onayı sonrası üye ülkeler ve aday ülke tarafından imzalanır ve (Meclis kararı ya da referandum yoluyla) onaylanır.

Komisyon, müzakere süreci boyunca **ilerleme raporları** ile süreci izlemeye devam eder.



Şekil 2. Müzakerelerin resmi işleyişi<sup>1</sup>

1 Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği web sitesinden alınmıştır.  
[http://www.avrupa.info.tr/AB\\_ve\\_Turkiye/Muzakereler,Muzakereler\\_Sayfalar.html?pageindex=1](http://www.avrupa.info.tr/AB_ve_Turkiye/Muzakereler,Muzakereler_Sayfalar.html?pageindex=1)

Türkiye'nin aday olarak ilan edildiği 1999 Helsinki Zirvesi'nden ancak beş yıl sonra 3 Ekim 2005'de başlayabilen üyelik müzakereleri çok ağır bir seyir izlemektedir. Aynı dönemde müzakerelere başlayan Hırvatistan hızlı bir ilerleme kaydederken, Türkiye'nin bu durgunluğunun hem iç hem de AB'den kaynaklanan nedenleri vardır. Bu aşamada Türkiye'nin adaylık sürecinde üyelik müzakerelerinin hangi aşamalardan geçtiğine ve hangi noktalarda nasıl geliştiğine kısaca bakmak yararlı olacaktır.

Müzakere sürecinin ilk aşaması olan tarama sürecinde Türk makamlarına, AB kapsamındaki mevzuat hakkında AB Komisyonu tarafından bilgi verilmiş, AB Müktesebatı ile aday ülke müktesebatı arasındaki farklılıklar belirlenmiş ve bu farklılıkların giderilmesine ilişkin bir takvim saptanmıştır. Daha sonra başlayacak müzakerelerin nasıl seyredeceğini, büyük bir ölçüde, belirleyen bu "tarama" aşaması 20 Ekim 2005'te "Bilim ve Araştırma Faslı" ile başlamış, 13 Ekim 2006'da "Yargı ve Temel Haklar Faslı" toplantısı ile sona ermiştir.

Mevcut duruma bakıldığında, "tarama" süreci bittikten sonra, müzakeresi açılan ve geçici kapatılan tek Fasil "Bilim ve araştırma"dır. Aralarında "Sermayenin serbest dolaşımı", "Şirketler hukuku", "Fikri mülkiyet hukuku", "Bilgi toplumu ve medya", "İstatistik", "İşletme ve sanayi politikası", "Trans-Avrupa Şebekeleri", "Tüketicinin ve sağlığın korunması" ve "Mali kontrol" gibi nispeten az tartışmalı veya AB müktesebatının yeterince oluşmadığı unsurların bulunduğu 7 Fasil müzakerelere açılmıştır.

"Eğitim ve kültür" ile "Ekonomik ve parasal politika" fasıllarının da müzakerelere açılması beklenmektedir. Buna karşılık, 1 Ocak 1996'da yürürlüğe giren Gümrük Birliği'nin AB'ye yeni katılan Kıbrıs'a da genişletilmesine ilişkin sorunlar nedeniyle 8 müzakere başlığı Kıbrıs'ın engellemesi nedeniyle müzakere edilememektedir. AB Konseyi'nin 14-15 Aralık 2006'da bu bağlamda müzakereleri askıya almaya karar verdiği başlıklar "Malların serbest dolaşımı", "İş kurma hakkı ve iş sunumu serbestisi", "Mali Hizmetler", "Balıkçılık", "Taşımacılık politikası", "Gümrük Birliği" ve "Dış İlişkiler" fasıllarını kapsamaktadır.

Öte yandan, Fransa Devlet Başkanı Nicolas Sarkozy'nin Türkiye'nin üyeliğine ilişkin olumsuz tutumu nedeniyle, müzakereleri üyelik perspektifine daha yakınlaştıracak 5 Fasil da -ki bunlardan biri Kıbrıs tarafından bloke edilen 1 Fasilla örtüşmektedir- müzakereler dışında tutulmaktadır. Bu Fasıllar şunlardır: "Tarım ve kırsal kalkınma", "Ekonomik ve parasal politika", "Bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu", "Mali ve bütçesel hükümler", "Kurumlar".

## **Katılım Müzakerelerinde Mevcut Durum (1.2.2009 tarihi itibarıyla)<sup>2</sup>**

### **I- Açılan ve geçici olarak kapatılan fasıllar**

25. Bilim ve araştırma

### **II- Açılan fasıllar**

- 4. Sermayenin serbest dolaşımı
- 6. Şirketler hukuku
- 7. Fikri mülkiyet hukuku
- 10. Bilgi toplumu ve medya
- 18. İstatistik
- 20. İşletme ve sanayi politikası

<sup>2</sup> AB Genel Sekreterliğinden edinilen bilgilere dayanmaktadır.

- 21. Trans-Avrupa şebekeleri
- 28. Tüketicinin ve sağlığın korunması
- 32. Mali kontrol

### **III- Kıbrıs sorunu nedeniyle müzakereleri askıya alınan fasıllar**

- 1. Malların serbest dolaşımı
- 3. İş kurma hakkı ve hizmet sunumu serbestisi
- 9. Mali hizmetler
- 11. Tarım ve kırsal kalkınma
- 13. Balıkçılık
- 14. Taşımacılık politikası
- 29. Gümrük Birliği
- 30. Dış ilişkiler

### **IV- Tarama sonu raporları henüz Türkiye'ye resmen sunulmamış fasıllar**

- 2. İşçilerin serbest dolaşımı
- 13. Balıkçılık (Kıbrıs açılış kriteri)
- 14. Taşımacılık politikası (Kıbrıs açılış kriteri)
- 15. Enerji
- 22. Bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu
- 23. Yargı ve temel haklar
- 24. Adalet, özgürlük ve güvenlik
- 33. Mali ve bütçesel hükümler
- 30. Dış ilişkiler (Kıbrıs açılış kriteri)
- 31. Dış güvenlik ve savunma politikası

### **V- Fransa'nın "üyelikle doğrudan ilgili olması" bahanesiyle müzakerelere açılmasını engellediği fasıllar**

- 11. Tarım ve kırsal kalkınma
- 17. Ekonomik ve parasal politika (Türkiye bu fasılda AB Bakanlar Konseyi tarafından müzakere pozisyonunu sunmaya davet edilmiş ve müzakere pozisyonu belgesini 9 Mart 2007 tarihinde AB tarafına iletmiştir)
- 22. Bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu
- 33. Mali ve bütçesel hükümler
- 35. Kurumlar

### **VI- Yunanistan ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin siyasi nedenlerle engellediği fasıllar**

- 26. Eğitim ve kültür (Türkiye bu fasılda AB Bakanlar Konseyi tarafından müzakere pozisyonunu sunmaya davet edilmiş ve müzakere pozisyonu belgesini 26 Mayıs 2006 tarihinde AB tarafına iletmiştir)

Siyasi planda ise 2008'de Almanya'da Şansölye Merkel'in, Fransa'da ise Sarkozy'nin iktidara gelmeleri Türkiye'nin AB üyeliğine ilişkin kuşkuları arttırmıştır.

Avrupa'dan yayılan bu olumsuz bakışlar ve müzakerelerdeki fiili engellemeler, Türkiye'deki AB heyecanını da olumsuz etkilemiş ve yapılan anketler Türk kamuoyundaki AB desteğinin azalmaya başladığını göstermiştir.

2002 seçimlerinde % 34 oy alarak büyük bir başarı kazanan ve seçim sisteminin özelliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde çok daha fazla temsil gücü olarak tek başına iktidar olan AKP, Temmuz 2008'de yapılan genel seçimlerde bu oy oranını daha da arttırmış ve % 47 oyla yeniden iktidara gelmiştir. Ancak seçim sonrasında AKP'nin kapatılması yolunda açılan dava ve Cumhurbaşkanlığı tartışmaları tüm dikkatleri iç politika yöneltmiş ve 2005'den itibaren esasen yavaşlayan reform ivmesi adeta durma noktasına gelmiştir. Bu olumsuz tabloya daha sonra artan terör eylemleri ve global ekonomik kriz de eklenmiştir. Bu aşamada tüm dikkatler Mart 2009'da yapılacak yerel seçimlere yönelmiş durumdadır.

İç siyasetin dikte ettiği bu kısıtlamalara rağmen 2009 yılının Ocak ayı, Türkiye-AB ilişkileri bakımından umut verici işaretlere de sahne olmuştur. Her şeyden önce, uzun bir direnişten sonra Başbakan Erdoğan AB ile müzakereleri yürütmek üzere ayrı bir Başmüzakereci tayin etmiştir. Bu amaçla görevlendirilen ve Devlet Bakanlığına atanan İstanbul Milletvekili Egemen Bağış, hem Başbakan'ın yanında hem de AKP içinde uzun zamandır dış politika ile uğraştığı için, AB sürecine yeni bir ivme kazandırabilecek bir kişi olarak kamuoyunun desteğini almıştır. Bir süredir devre dışı kaldığı gözlenen Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin Egemen Bağış'a bağlanması ile yeni bir dinamizm kazanması ve koordinasyon görevini daha etkinlikle yürütmesi beklenmektedir. Öte yandan uzun zamandır hazırlıkları süren yeni Ulusal Programın Ocak ayında kabulü ile önümüzdeki dört yıla ait bir yol haritası da çizilmiş bulunmaktadır. Dört yıllık bir aradan sonra Başbakan Erdoğan'ın 2009 Ocak ayında Brüksel'i ziyaret etmesini ve Türkiye'nin AB üyeliğine attığı önem ve önceliği vurgulamasını da bu bağlamda önemli bir adım olarak değerlendirmek gerekir.

## BELLEK KUTUSU VI

### Müzakere Sürecinde Etkin Rol Oynayan Kurum ve Kurullar

#### Türkiye tarafı

**Başmüzakereci (AB müzakerelerinden sorumlu Devlet Bakanı):** Türkiye'nin AB mevzuatına uyumunu koordine etmekten sorumludur. Doğrudan Başbakanlığa bağlı çalışır ve diğer bakanlarla eş düzeydedir.

**Avrupa Birliği Genel Sekreterliği:** Başmüzakereciye bağlı olarak çalışan kurum Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliğine hazırlanmasına yönelik çalışmalar çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları hazırlık ve çalışmalarda iç koordinasyon ve uyumun plan ve programlara uygun olarak yönlendirilmesini ve yürütülmesini sağlamak üzere 4 Temmuz 2000 tarihinde kurulmuştur. Genel Sekreter olarak bugüne kadar AB hakkında deneyimli bir büyükelçi görevlendirile gelmiştir.

**Dışişleri Bakanlığı:** AB ile doğrudan ilişkileri Dışişleri Bakanlığı yürütmektedir. İlgili birimi AB Genel Müdürlüğüdür.

**AB Nezdinde Daimi Temsilcilik:** Brüksel'de bulunan büyükelçilik düzeyindeki temsilcilik AB'nin merkez çalışmalarını izlemek, doğrudan ilişkileri yürütmek ve temsil için gerekli organizasyonları yapmakla yükümlüdür.

**Bakanlıkların ve diğer kamu kurumlarının AB Uyumu ile ilgili birimleri:** İlgili bakanlığın yetki alanı çerçevesinde AB'ye uyumla ilgili çalışmaları yürüten birimlerdir.

**Türkiye Büyük Millet Meclisi AB Uyum Komisyonu:** Meclis'te kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararnamelerin AB Mevzuatına uygunluğunu inceleyerek ihtisas komisyonlarına görüş sunmak, AB katılım sürecine ilişkin gelişmeleri izlemek ve müzakere etmek, her yasama yılının sonunda AB katılım sürecindeki gelişmelere ve Komisyonun faaliyetlerine ilişkin bir değerlendirme raporu hazırlamak ve bunu Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin ve Hükümetin bilgisine sunmak, AB'deki gelişmeleri takip et-

mek ve bu gelişmeler konusunda Meclisi bilgilendirmek, AB kurumları ile diğer üye ve aday ülke parlamentoları ile ilişkileri yürütmek ve AB'ye katılım konusunda kamuyu bilgilendirici etkinlikler yapmak görevleriyle parlamento içinde kurulmuştur.

### **AB tarafı**

**Avrupa Komisyonu Genişleme Genel Direktörlüğü:** Genişlemeden sorumlu Komisyonere bağlı olarak çalışan ve müzakerelerin yürütülmesinde kilit öneme sahip olan bölümdür. Türkiye'ye özel bir birimi vardır. Birim içinde Kopenhag kriterleri ve müktesebat başlıklarıyla ilgili alt-birimler uyum sürecini izlemek ve Türkiye'deki temsilcilikle birlikte her sene yayımlanan 'İlerleme Raporları' taslaklarını hazırlamak ve aday ülkeye teknik destek sağlamak görevlerini yürütür.

**Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği:** Diplomatik ve siyasi düzeyde Avrupa Birliği'ni (AB) ve AB'nin icra organı olan Avrupa Komisyonu'nu Türkiye'de temsil eder. Avrupa Birliği'nin siyasi, ekonomik ve ticari alanlardaki pozisyonunu ifade ederek; Türkiye'deki siyasi, ekonomik ve müktesebata ilişkin gelişmeleri ve reform süreçlerini takip eder ve raporlar, Türkiye'nin AB'ye katılımı ve müzakere süreçlerini aktif olarak destekler ve hazırlık ile takip aşamalarına tamamen dahil olur ve Türkiye'de AB mali desteğiyle uygulanmakta olan program ve projelerin etkinliğini ve işleyişini denetler.

**Avrupa Parlamentosu Dış İlişkiler Komitesi ve Türkiye Raportörü:** Genişlemeyle ilgili konular da bu komitenin ilgi alanı içindedir ve Türkiye konusunda ayrı bir parlamenter raportör olarak seçilir. Raportörün görevi aday ülkenin katılım yolunda kaydettiği ilerlemeyle ilgili bir rapor hazırlamak ve parlamento onayına sunmaktır. Rapor ve parlamento kararı bağlayıcı olmamakla birlikte önemli bir referans oluşturur.

### **Türkiye-AB ortak kurulları**

**Ortaklık Konseyi:** Türkiye'nin ekonomik politikalarının Topluluğunkine yakınlaştırılmasını ve gerekli ortak eylemlerin yürütülmesini sağlamak için, Antlaşmanın kapsamına giren alanlara ilişkin hükümlerin uygulama koşul, usul, sıra ve sürelerini tespit etmek üzere kurulmuştur. Ortaklık Konseyi, bir yandan Türk Hükümeti temsilcilerinden, öte yandan, AB Konseyi ile Komisyonu ve üye ülkelerin temsilcilerinden oluşmaktadır. Karar alma yetkisine sahiptir ve kararlarını uzlaşma ile alır. Taraflar kararın veya hükmün yerine getirilmesi için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür. Bunun ötesinde, Konsey görevlerinde kendisine yardım edecek ve özellikle Antlaşma'nın iyi yürütülmesi için gerekli koordinasyonu sağlayacak bir Komiteyi (Ortaklık Komitesi) kurma yetkisine sahiptir.

**Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu:** Komisyon, TBMM'den 25 milletvekili ve 25 AP üyesinden meydana gelmektedir. Komisyon, Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara'da imzalanan Ortaklık Anlaşmasının yürütülmesine ilişkin konuları incelemekle görevlidir. Komisyon, yılda iki defa toplanır. Toplantılar dönüşümlü olarak Türkiye ile Avrupa Parlamentosunun toplandığı şehirlerden birinde (Brüksel ya da Strazburg) yapılmaktadır.



### Genişleme ve Müzakere Sürecinde Önemli Belgeler

AB Müktesebatının parçası olan tüm yasal metinler ve uluslararası sözleşmeler dışında sürecin izlediği yolu planlayan ve izleyen bazı periyodik veya tek seferlik belgeler önemli referanslardır.

**Müzakere Çerçeve Belgesi:** Avrupa Birliği tarafından katılım müzakerelerinin başlatılmasında, yürütülmesinde ve sonuçlandırılmasında gözetilecek ilkeleri, esasları, müzakerelerin içeriğini ve usulleri belirtmek üzere hazırlanan belgedir.

**Tarama Raporları:** Her bir müzakere başlığında yürütülen tarama sürecinin sonuçları Avrupa Komisyonu tarafından bir rapor halinde yayımlanır ve bu raporlar tarama süreci sonunda ülkenin yasalarının mevzuat uyumu açısından durumunu ve yapılması gerekenleri özet olarak ortaya koyar.

**Katılım Ortaklığı:** Birkaç senede bir yenilenerek yayınlanan Konsey kararı niteliğindeki belge uyum sürecinde kısa ve orta vadeli öncelikleri belirleyerek aday ülkeye yol göstermek amacını taşır. Türkiye için 2003, 2006 ve 2008 yıllarında hazırlanmıştır.

**Ulusal Program:** Katılım ortaklığı belgesine yanıt olarak aday ülkenin hükümeti tarafından planlanan yol haritasıdır. Yapılacak yasal değişiklikler yıl olarak planlanan zamanla ve kurumsal uyum önlemleri gerektirdiği bütçeyle birlikte müzakere başlığına ve belirlenen önceliklere göre sıralanır. STK'ların çalışma alanlarıyla ilgili yasal değişikliklerin ve kurumsal çalışmaların ne zaman yapılmasının planlandığını göstermesi açısından önemli bir belgedir.

**İlerleme Raporları:** Her yılın Ekim veya Kasım aylarında Komisyon tarafından yayımlanan düzenli raporlar Kopenhag siyasi ve ekonomik kriterlerinin karşılanması ve her bir müzakere başlığında ülkenin sağladığı gelişmeyi hem yasaların uyumlu hale getirilmesi, hem de uygulamalar temelinde ortaya koyar. Hazırlanması sırasında Komisyon'un Genişleme Genel Direktörlüğü ve Daimi Temsilciliği ülke içinde aralarında STK'ların da bulunduğu farklı kesimlerle görüşmelerde bulunur. Türkiye için 1998'den bu yana hazırlanmaktadır ve birbirini izleyen yıllarda raporda yer alan tespitlerin karşılaştırılması ilgili konuda alınan yolun görülmesini sağlar. STK'ların çalışmalarında referans olarak kullanabilecekleri ve dikkate alınması için etkilemeye çalışabilecekleri bir belgedir.

**Strateji Belgesi:** Her yıl İlerleme Raporları'yla birlikte yayımlanan ve genişleme sürecini ülke bazında değil, genel olarak değerlendirerek Konsey'e strateji önerileri getiren bir belgedir.

2009 yılı, Türkiye-AB ilişkileri ve üyelik müzakerelerinin akıbeti bakımından kritik bir eşik olmaya adaydır. Eğer 2009 yılının sonbaharına kadar Gümrük Birliği'nin Kıbrıs'a uygulanması bakımından Türk limanları ve havaalanları Kıbrıs bandıralı gemi ve uçaklara açılmaz ise, bazı üye ülkeler Türkiye'nin üyelik müzakerelerinin tümünden dondurulması yoluna gideceklerini açıklamışlardır. Böyle bir gelişme Türkiye-AB ilişkilerine onarılması güç bir darbe vuracak ve üyelik perspektifini ortadan kaldıracaktır. AB ülkelerinin böyle bir yola gitmeleri halinde Kıbrıs sorununa kapsamlı çözüm bulunması çabalarının da sona ereceği ve Doğu Akdeniz'de yepyeni bir istikrarsızlığın ve kriz merkezinin oluşacağı kesindir. Dolayısıyla, sonuçları itibarıyla çok daha geniş ve stratejik yansımaları olacak böyle bir gelişmenin önlenmesinde herkesin yararı bulunmaktadır.

Uzun bir sürece yayılan Türkiye-AB ilişkilerinin çok fazla vakit geçirilmeden üyelikle sonuçlanması ve bunun için de müzakerelerin hızlandırılması hem AB'nin hem de Türkiye'nin ortak çıkarıdır. Başbakan Erdoğan'ın son Brüksel ziyaretinde işaret ettiği gibi her dönem Başkanlığında en fazla iki faslın müzakerelere açılması sağlıklı bir müzakere yapısı oluşturmamaktadır. Müzakerelerin bu hali ve özellikle 2009 yılı sonunda yapılacak değerlendirme baskısı sürdürülebilir bir ortama hizmet etmemektedir.

Bu sağlıksız ortamdan çıkış yolu öncelikle Türkiye ile AB arasında yeni bir siyasi angajmana bağlı görünmektedir. Bu angajmanın temel unsuru ise Türkiye'ye bir hedef üyelik tarihi verilmesi olacaktır. Türkiye'de

başta TÜSİAD olmak üzere pek çok kuruluş ve sivil toplum örgütü 2014 yılını bir üyelik hedefi olarak benimsemiş görünmektedir.

Bu hedefin gerçekleşip gerçekleşmeyeceği bir yandan Türkiye'nin mevcut siyasi kutuplaşmadan uzaklaşarak yeniden arkasında toplumsal desteği bulunan iddialı ve istikrarlı bir AB hedef kilitlenmesine, diğer yandan bazı AB üyesi ülkelerindeki "Türkiye direnişi"nin kırılmasına bağlı görünmektedir.

Yaşadığımız uluslararası finansal ve ekonomik krizin yarattığı vahim sonuçların aşılmasında ve yeniden bir barış, refah ve özgürlük dönemine girilmesinde böyle bir birlikteliğin sunacağı fırsatlar göz ardı edilemez.

## UYGULAMA

1) AB'ye uyum ve katılım sürecinde çalışma alanınızda hangi değişikliklerin gerçekleştirilmesi öngörülmektedir?

a) Yapılacak değişikliklerin hangileri sizin bakış açınıza göre olumlu, hangileri olumsuz etki yaratacaktır?

b) Bu değişikliklerin ne zaman gerçekleştirilmesi planlanmaktadır?

c) Olumlu değişikliklerin önce yürürlüğe girmesi olumsuz etkileri önleyebilir mi? Planlanan takvimde durum nasıl? (Örnek: sendikal hakların genişletilmesi Avrupa sermayesinin girişinin işçiler üzerinde yaratabileceği olumsuz etkileri azaltabilir mi, ya da çevre konularında bilgiye erişim ve katılım olanaklarının artırılması, yapılması gereken altyapı yatırımlarının çevreye olumsuz etkisini önleyebilir mi?)

(İpucu: AB Genel Sekreterliğinin web sitesinde bulabileceğiniz Ulusal Programda ya da son İlerleme Raporunda ilgili başlıklarda bir arama yapabilirsiniz, bu aramanın sizi yönlendireceği AB mevzuatına ise Eur-Lex veri tabanından ulaşabilirsiniz.)

2) Yukarıdaki bilgilerden yola çıkarak Türkiye'nin AB'ye katılım müzakereleri sürecinde kurumunuz için nasıl bir rol tanımladınız? Bu rolden yola çıkarak oluşturacağınız hedefler ve strateji hangi adımları içermelidir?

3) Bu stratejiyi uygulayabilmek için Türkiye'de ve Avrupa'da hangi kurum ve kişilerle iletişime geçmeniz gerekir?



# Avrupa Birliği Devlet Kadar Toplumun da İşi

## Cengiz Aktar

İkiyüz yılı aşkın zamandır süren modernleştirme/batılılaştırma sonunda Türkiye toplumu, cebren de olsa, bir yerlere geldi, batılılaştı. Batılılaştırma süreciyle dayatılan ulus ve iktisadiyat pratiklerinin bu coğrafyada yaşayan insan topluluklarına ne denli yabancı olduklarını hatırlarsak, cebrî yöntemlerle uygulamaya geçilirken yapılan eziyetin ve çekilen ıstırabın bir mükâfatı olmalı. Bugün, bunlara mâruz kalmış bu toplumun özgürlük ve esenliğe, batılı teknik ve birlikte yaşama biçimlerine lâıyk olmadığını kim söyleyebilir? Nitekim batılılaştırıcı seçkinlerin, daha hâlâ, batılı dinamiklerin topluma malolmasından nasıl ürtüklerini gözden kaçırmayalım.

Uluslaşmanın şiddetiyle Osmanlı'nın kozmopolit yapısının aldığı darbeleri Avrupa Birliği'nin yeni yapıları sayesinde tedavi etmek, uluslaşma ile körelen farklılıklarımızı tekrardan keşfetmek mümkün. Keza, sonradan görme ve ahlakî temelleri olmayan bir maddiyatçılığın değiştirdiği insanî ilişkilerimiz bizi bireysellikle değil bencillikle tanıştırdı. Avrupa Birliği toplumsallık ve teknikleri uygarlığın birçok konuda varabildiği en gelişmiş noktalar. Bunlar envai çeşit çarpıklığımızı birer çare gibi durmakta.

Daha genel bir bakış açısıyla, Avrupa Birliği'nin toplumsal katılımı şart koşan pratikleri, batılılaştırılan bir halka belki ilk kez toplumsal aktör olarak kendi kaderine sahip çıkma olanağını sağlıyor. Nitekim Avrupa Birliği devletlerin kurduğu, toplumların hayata geçirdiği bir yapı. Böyle olmadığı zaman çabalar sonuçsuz kalıyor zira mevzuatın uygulaması ancak bireylerin tasarrufuyla gerçekleşiyor. Bu bağlamda sivil toplum örgütlerinin oynadığı ve oynayacağı rolün önemi aşikâr.

1999'da Helsinki Avrupa Konseyi'nde verilen karardan bu yana Türkiye'de yapıcı ve özellikle Avrupa Birliği konusunda hükümeti teşvik edecek bir muhalefet olmaması sivil toplum kuruluşlarını güçlendirdi. Yetkilendirme [Empowerment] babında sivil kuruluşlar gerçek muhalefet odakları olarak çalıştılar. Çalıştıkça da güçlendiler ve meşruiyet kazandılar. Eğer Türkiye Avrupa Birliği yolunda ilerleyebildiyse bu, yürütme ve yasamanın olduğu kadar sivil toplum girişimleri ve kuruluşlarının da başarısıdır. Fakat bu süreçte hükümet-toplum arasındaki olumlu etkileşimin önemini doğru değerlendirmek gerekiyor. Eğer yürütme erki gereken dinamiği tetiklemezse Türkiye gibi sivil yapılanmanın daha yeni ortaya çıktığı bir ülkedeki hükümet dışı kuruluşların hele Avrupa Birliği hazırlık ve müzakere çalışmaları gibi teknik ve çetin işleri kendi başına tetikleyebilmesi olanak dahilinde değil.

### **Yeni *ad hoc* yapıların önemi**

Avrupa Birliği üyeliğine hazırlık çalışmalarının başarısı sürecin topluma mal edilmesinden geçiyor. Bu muazzam şantiyenin altından nasıl en etkin biçimde kalkarız? Bu süreçte ülke çapında yeni ve çok taraflı bir yapılanma gerekiyor. Yeterince vakit kaybedilmiş olsa da Türkiye'nin teamüllerini göz önünde bulundurarak yeniden bir tartışma başlatmak sağlıklı olacak. Önce genel yapılanmanın ne olması gerektiğini tartışmak gerekiyor. Ardından müzakere edilecek konularla ilgili olan kurum ve kuruluşları bir araya getirecek uzman arama konferansları düzenleyerek hükümete somut öneriler getirmek gerekecek. Bu çerçevede özellikle neleri dikkate almalıyız?

## Toplumsal âdet ve idarî teamüller handikap oluşturuyor

Üyeliğe uyum ve müzakere süreçleri kimi yorumcuların 2005'te işin başında iddia ettiğinin aksine epeyi sancılı ve uzun geçiyor. Türkiye toplumu ilk kez doğrudan yaptırımcı ve bağlayıcı kurallar silsilesiyle tanışıyor. Türk mevzuatından çok daha ayrıntılı ve katı içerikli, toplum ve yurttaşın günlük faaliyetlerini birebir ilgilendiren Avrupa Birliği mevzuatı hayatımıza Uluslararası Para Fonu reçetelerinden çok daha doğrudan yansımaya potansiyeli taşıyor. Bu kuralların uygulanması ise müzakerelerde ilerleme kaydetmenin koşulu.

Halkın Avrupa Birliği taraftarlığını değişmez addedip yeni yasaların tıpkı Cumhuriyetin başındaki devrim yasaları gibi tepeden dayatılabileceklerini ve işlerin bu şekilde ilerleyeceğini düşünenler maalesef yanılıyorlar. Akli fikri her türlü kuralı delmekte olan ve esasında kural sevmez bir halkın Avrupa Birliği mevzuatına ayak uydurması hiç de kendiliğinden olmayacak. Eski köylere gelecek yeni âdetler, bir yasağa üç günden fazla uymaya alışık olmayan halkımızı rahatsız edecek ve onun Avrupa Birliği'nden bugünkünden de fazla soğuması tehlikesini beraberinde getirecektir. Bütün bunlar uygulamanın aksaması demek.

Toplumun âdetlerine ilâveten ülkemizdeki iki teamül uyum sürecinde ciddî handikap oluşturacak nitelikte. **Birincisi, idarî gelenekler uyarınca yasağı da hazırlayan müzakereyi de yapan Türkiye'de devlettir.** 'Devlet' işlerine toplum kat'iyen karıştırılmaz. Merkezîyetçi yapının ve kemikleşmiş bir gizlilik ilkesinin hakiyetindeki bu çevreye genellikle Ankara'da yerleşik, sınırlı sayıda, ayrıcalıklı ve devlete yakın bir uzman veya 'bilirkişi' kitlesi dahildir. Hükümetin, sürecin başında toplum katmanlarına danışma niyeti vardı ancak kısa bir zaman zarfında bu niyet TOBB gibi belli kuruluşlara indirgendi ve hiçbir durumda uzman ve ilgili sivil toplum kuruluşlarını kapsamadı. Ayrıca burada gereken danışmadan ziyade üst ve yarı icracı bir yapılanma.

İkincisi ve ilkiyle bağlantılı olarak, **AB uyum ve hazırlık çalışmaları, 1959'dan beri tüm Avrupa Birliği ilişkilerinde olduğu gibi bir dış ilişki olarak algılanma tehlikesiyle karşı karşıyadır.** Başından beri Avrupa Birliği ilişkilerini haliyle diplomatlarımız taşıyor. Ancak içinde bulunduğumuz dönemde yurttaş ve toplumun gündelik hayatını ilgilendiren ayrıntılı Avrupa Birliği mevzuatının bir iç mesele olduğunu bilmek gerekiyor.

Bu tehlikeler ve teamüllerle baş edebilmek için önümüzde herhalde üç anayol var: Yurttaşına yönelik ülke çapında ve uzun soluklu bir **bilgilendirme** çalışması ve diğer taraftan toplumdaki **bilgi birikimini değerlendirme**. Bu çabalara koşut olarak Avrupa Birliği çalışmalarının **sahiplenilmesi** (ownership) ve Avrupa Birliği işinin esas sahibinin kendisi olduğunun anlaşılması amacıyla yurttaş, temsilcileri aracılığıyla hazırlık çalışmalarına dahil etmek. Üçüncüsü ve öncekiyle bağlantılı olarak **kamu ile toplum arasında eşgüdümün yapılandırılması**. AB kurallarının uygulanması ve üyeliğin lâıkiyle gerçekleşmesi ancak bu sayede olabilir.

## Bilgilendirme ve bilgi paylaşımı

Süreci toplumla buluşturmanın yolu karşılıklı bilgi paylaşımından geçiyor. Toplumun en etkin biçimde Avrupa Birliği konusunda bilgilendirilmesi ve eşzamanlı olarak toplumdaki bilgi birikiminin değerlendirilebilmesi. Toplumla yönelik bilgilendirmede her mecraya ve özellikle medyaya önemli görevler düşüyor. Genel bilgilendirmenin bir sisteme oturtulması acil. Toplumun genelinde Avrupa Birliği kuralları ve tekniklerinin benimsetilmesi amacıyla bugüne kadar özellikle gümrük birliği sayesinde yurttaşın günlük hayatına gelen yeniliklerin tanıtılması önemli. Bu çalışmaların amacı pedersahî bir 'AB'yi sevdirmeye' değil bugüne dek hayatımıza gelen pek çok yenilik ve iyileştirmenin zannedilmediği kadar Avrupa Birliği ilişkisi sayesinde olduğunu anlatmak olmalı.

Bu çerçevede kamu olanaklarıyla uzman bir Avrupa Birliği televizyon kanalına ve radyoda uzman programlara ihtiyaç var. Ayrıca Avrupa Komisyonu malî imkânlarıyla desteklenen projelerin seçim ve yönetimi ko-

nusunda seçici kurullarda ve esas Merkezî Finans ve İhale Birimi'nde uzman sivil toplum kuruluşlarının temsili gerekiyor.

Toplumdaki bilginin değerlendirilmesi ise kamu dışı uzmanlığın bulunduğu yerde keşfedilmesi ve değerlendirilmesi demek. Yüksek öğretim kurumlarındaki ve uzman sivil toplum kuruluşlarındaki bilgi birikimini ve uzmanlıkları tespit etmek, bunun veri tabanını oluşturmak ve bu uzmanlıktan faydalanmak gerekiyor. DPT'nin böyle bir çalışması vardı ancak icracı bakanlık ve müsteşarlıklar çalışmaya ne derece müdahildi, bu belli değil. Ayrıca içinde bulunduğumuz dönemde genç uzman yetiştirmek için YÖK'e ve eğitim öğretim kurumlarına hem müfredat hem de üniversite sonrası formasyonun altyapısının belirlenmesi açısından çok iş düşüyor. Üniversite mezunu ancak uzmanlıkları bugünkü ortamda iş bulmaya yeterli olmayan, örneğin ziraatçılara Avrupa Birliği mevzuatının öğretilmesi ve bu sayede bu uzmanlığın geri kazanılması son derece yararlı olacaktır.

### **Süreci topluma sahiplendirmek ve toplumun sürece katılımı**

İçinde bulunduğumuz dönemde ülkenin idarî teamüllerinin eskisi gibi sürdürülmesi sürecin lâyıkıyla ilerlemesini engelleyecek nitelikte. Bunlar Avrupa Birliği süreci gibi katılımcı, şeffaf ve ancak topluma mal oldukça somutlaşacak bir sürece uygun değil. İlk Avrupa Birliği normları, toplumu ve bireyleri doğrudan ilgilendirdikleri ölçüde öncelikle bir iç mesele, dış ilişki değil. İkincisi, iş yasa çıkarmakla bitmiyor. Eğer yasalar toplum tarafından benimsenmeyecek ve uygulanmayacak ise yapılanlar kâğıt üzerinde kalıyor, sürecin ilerlemesi açısından bir kıymetleri kalmıyor. Üçüncüsü, bu şantiyenin altından tek başına, ne herhangi bir devlet kurumu ne de herhangi bir toplum katmanı kalkabilir. Aksine bütün ilgili merci ve katmanların birlikte çalışmaları gerekiyor ki sonuç elde edilebilsin.

Sürecin başından itibaren son kullanıcıların çalışmalara dahil olmaları gerekirdi. Bu müdahale müzakere/uyum/uygulamanın etkin olması açısından ve Avrupa Birliği'nin topluma gerçek anlamda mal olması açısından önemliydi. Örnek vermek gerekirse, Balıkçılık Politikası için müzakereye hazırlanırken balıkçılık kooperatifleri temsilcileri ne kadar sürece dahil edilirlerse yeni politikaların hayata geçirilmesi o kadar kolaylaşacak, balıkçılar balıkçılık mevzuatını o kadar sahipleneceklerdir. Son genişleme dalgasındaki ülkeler arasında Bulgaristan, Estonya, Kıbrıs, Slovakya, Slovenya ve şimdi Hırvatistan toplum katmanlarını müzakere ve hazırlık çalışmalarına başından itibaren dahil ettiler. Türkiye bu ülkelerin yaptığını yapamadı veya yapmadı.

Üstelik toplumun ve yurttaşların sorumluluk hissini bilgi akışıyla birebir ilgili olduğu aşikâr. Bilgilendikçe sahiplenmek, sahiplendikçe bilgilenmek.

### **Kamu ile toplum arası eşgüdüm ve işbirliği**

Diğer adaylarda yapıldığı gibi Türkiye'de de kamu ile toplum arasında eşgüdümün genel çerçevesinin belirlenmesi ve eşgüdümün yapılarının kurulması gerekiyor. Hükümetin bir zamanlar kurmayı düşündüğü 'Danışma Kurulu'nda katılım ve eşgüdüm boyutu pek yoktu. Eşgüdüm, her müzakere konu başlığında kamu ile toplum arasında ortak tutum ya da Avrupa Birliği dilinde 'taslak müzakere pozisyonu'nun [draft negotiating position] oluşturulmasını sağlayacak şekilde işlemeli. Bugün taslak müzakere pozisyonları hazırlanırken bazı kurum ve kuruluşlardan görüş alınıyor. Ancak bunlar sivil toplumdan ziyade kâh resmî kâh yarı resmî kamusal kişilik taşıyan kurum ve kuruluşlar.

Görev tanımı yeniden yapılacak ve resmî kurumlar ile uzman sivil kurumlardan oluşan, müzakere yapısını ve işleyişini denetleyerek hükümete görüş bildiren bir ortak yapı düşünülmeli. Yıllardır âtil duran Ekonomik ve

Sosyal Konsey (ESK), o forum olabilir. Bugünkü haliyle ne işe yaradığı belli olmayan ve daha çok kamu-işçi-işveren arasında sohbet toplantılarının yapıldığı yer olan bizim ESK Avrupa Birliği ülkelerindeki benzerlerinden epeyi farklı. Halbuki toplum katmanlarının en etkin biçimde temsil edileceği istişarî ve yerine göre icraî bir yapıya ihtiyaç var. Ankara’da, ESK’nın bu amaçla kullanılmasını öngören ve hükümete birkaç zaman önce sunulmuş bir teklifin varlığından söz ediliyor. ESK gibi geniş katımlı ve geniş temsilli bir forum belli çıkar gruplarının müzakereciler üzerinde olacak ağırlık ve baskılarını da dengeler. Zira esas müzakere pek Avrupa Birliği tarafıyla değil içerde çıkarları çatışan katmanlar arasında -ki buna kamu da dahil- cereyan edecek.

## BELLEK KUTUSU

### “Avrupa Birliği Müzakere Sürecinde STK’lar” Projesi ve Çıktıları

1 Mayıs 2004 tarihi sonrasında yeni üye olan 10 ülkeden edinilen deneyimler sonrası, Türkiye’nin Avrupa Birliği katılım müzakereleri süreciyle ilgili olarak Avrupa Komisyonu tarafından Ekim 2004’te yayınlanan Tavsiye Metninde,<sup>1</sup> Sivil Toplum Diyaloğunun geliştirilmesi vurgulandı ve özellikle ülkeler arasında toplumsal ve siyasal gelişmelerin paylaşılması ve takip edilmesi için sivil toplum alanında yer alan örgütlere özel bir önem atfedildiği belirtildi. Özellikle hak temelli çalışan STK’ların sürece katılımı, yapısal ve hukuksal değişikliklerin yaşandığı müzakere sürecinde kayda değer bir etkiye sahiptir. Ancak tüm bu farkındalıklara ve kaygılara rağmen, Türkiye’nin adaylık sürecinin başlamasıyla birlikte alanda bulunan STK’ların, özellikle hak temelli çalışan STK’ların, sürece müdahil olmasında yetersizlikler ve eksiklikler gözlemlendi. Bu soruna bir yanıt olarak İstanbul Bilgi Üniversitesi Sivil Toplum Kuruluşları (STK) Eğitim ve Araştırma Birimi, Avrupa Birliği (AB) ile müzakere sürecinde hak temelli STK’ların sürece etkin katılımını desteklemek için 2005 yılında bir çalışma başlattı. Çalışmanın amacı STK’ların müzakere sürecinde aktif olabilmeleri için AB Müktesebatı ve müzakere süreci konusunda bilgilenmelerini sağlamak ve STK’ların kendi geliştirdikleri çalışma grupları, takvimi ve biçimi çerçevesince politika önerileri geliştirebilecekleri bir platform hazırlamaktı.

1) Hazırlık ve çalışma gruplarının belirlenmesi: Çalışmanın başında ilgili konularda çalışan STK’lar ile küçük çalışma grupları yürütüldü ve ilgi alanları STK temsilcileri tarafından belirlendi. Küçük grup çalışmaları sonrasında 5 ana çalışma grubu (Sosyal Haklar, Çevre Hakları, Kadın Hakları, Gençlik Politikası, İnsan Hakları) belirlendi ve gruplara ilgili konularda çalışan STK’lar davet edildiler.

2) Atölye çalışması: Çalışma gruplarının belirlenmesinden sonra 24-25 Eylül 2005 tarihinde belirlenen davetlilerin ve yurt dışından ve içinden uzmanların katıldığı “AB Müzakere sürecinde STK’lar” adında bir atölye çalışması gerçekleştirildi. Toplantıya STK temsilcilerinin yanı sıra Sivil Diyaloğtan sorumlu AB Genişleme Danışmanı Giorgos Glynos, Avrupa Parlamentosu’ndan Emine Bozkurt, Polonya’dan Bartek Nowak, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politikalar Forumu’ndan Ayşe Buğra, Avrupa Kadın Lobi-si’nden İknur Üstün katıldı. Toplantıda AB Müktesebatı ve müzakere süreci hakkında bilgi edinmeye yönelik oturumlar yanında müzakere sürecinde çeşitli konularda ortaya çıkabilecek gerilimler hakkında STK’lara donanım kazandırılması ve birbirleriyle diyaloga geçmeleri için ortak zemin oluşturma amaçlı grup çalışmaları yürütüldü.

3) Çalışma Grupları: Toplantıdan sonra hak temelli çalışan STK’lar kendi aralarında ve yine kendilerinin

1 Avrupa Komisyonu, *Komisyonun Konseye ve Avrupa Parlamentosuna Bildirim, Türkiye’nin Katılım Yolunda Kaydettiği İlerlemeye İlişkin Avrupa Komisyonunun Tavsiye Metni*, COM (2004) 656, Brüksel, 2004.

yürüttüğü koordinasyonla çeşitli defalar toplandı ve uzlaşma yolu ile temel politika önerilerini içeren dokümanlar hazırladı.

Grupların önerileri 3 ana başlıkta toplanabilir:

a) Birinci olarak, tüm gruplar müzakere sürecinde, özellikle yerelden gelecek STK'ların etkin katılımını sağlamanın önemi üzerinde durdu ve katılımın tabana yayılıp, toplum temelli bir örgütlenmenin tüm paydaşları etkin hale getirebileceğini belirttiler.

b) İkinci olarak, STK'lar hem çalıştıkları konulara, hem de müzakere sürecine ilişkin kısıtlı bilgi sahibi olmaları sorununa dikkat çektiler ve bu sorunun ortadan kaldırılması için STK'lar çalıştıkları alanlara ve müzakere sürecine ilişkin düzenli toplantılar ve seminerler yapılmasını önerdiler.

c) Grupların üzerinde önemle durduğu üçüncü öneri ise STK'ların hem çalışma alanları ile, hem de müzakere süreci ile ilgili deneyimlerini paylaşabilmeleri ve birbirlerini ve süreci takip edebilmeleri için sürekliliği olan bir iletişim ağı kurulmasıydı. Bu iletişim ağı STK'ların, Avrupa Birliği'nin, Avrupa Komisyonu'nun, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin ve diğer STK'ların faaliyetlerini takip edebilmelerini ve süreç etkin ve karar verici olarak dâhil olabilmelerini sağlayacaktı.

4) Gruplardan gelen önerilerden yola çıkarak, Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma Birimi, STK'ların birbirleri ile haberleşmesini sağlayacak; süreç hakkındaki gelişmelerin takip edilebileceği ve bilgilendirici dokümanlara da yer verecek 6 farklı konuda "Sahadan Haberler" isimli bir e-bülten yayınladı. E-bülten ile STK'lardan gelen bilgileri, sürece ilişkin haberleri ve bilgilendirici dokümanları düzenli olarak tüm STK'lara ulaştırmaya ve aynı zamanda STK'ların kendi aralarında tartışmalarına olanak sağlamaya çalıştı. Yine aynı amaçla AB Müzakere Sürecinde STK'lar isimli bir web sitesi (<http://abmuzakere.bilgi.edu.tr/>) oluşturuldu.

5) Hak temelli çalışan STK'ları desteklemek için Ekim 2006'da yukarıda sayılan çalışma gruplarından temsilcilerle bir Brüksel ziyareti gerçekleştirildi. Temsilciler Brüksel'de, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Komisyonu ve Brüksel tabanlı çalışan şemsiye STK örgütlenmeleri ile tanışma ve bilgi-deneyim değiş tokuşu yapma imkânı buldular.

6) Son olarak uzman yabancı konukların katıldığı yoksulluk ve barınma hakkı konusunda seminerler düzenlendi ve Avrupa'da bu konularda alanda çalışanların bilgi ve deneyimlerinin Türkiyeli STK'lar ile buluşturulması amaçlandı.<sup>2</sup>

Bütün bu çabalar sırasında ancak sınırlı sayıda STK'ya ulaşılabildiği ve Türkiyeli STK'ların sürecin ilerleyişine ve katılım olanaklarına ilişkin deneyim ve bilgisinin kısıtlı olduğu söylenebilir. Hem bürokratik süreçlere ilişkin kapalılık, hem de hak temelli çalışan örgütlerin konuya ilişkin çekimserlikleri müzakere sürecinde hak temelli STK'ların etkin aktörler haline gelmelerinin önündeki mevcut engeller olarak görülmektedir.

2 Yukarıda sayılan faaliyetler Heinrich Böll Stiftung Derneği tarafından desteklenmiştir.



# Demokrasi, İyi Yönetişim ve Kurumsal Reform Ekseninde Avrupa'nın Geleceği

## Senem Aydın Düzgit

Soğuk Savaş'ın ardından Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine genişleme projesini başlatan Avrupa Birliği, bu genişleme ile birlikte kurumsal, mali ve demokratik geleceğini de yoğun bir biçimde tartışmaya başladı. Avrupa Birliği'nin geleceğine ilişkin tartışmalar, esasen Doğu genişlemesinden önce başlamıştı. Tartışmaların odak noktasını, Birliğin demokratik geleceği oluşturuyordu. 1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi [Single European Act]<sup>1</sup> ile Avrupa entegrasyonunun derinleşmesi yönünde önemli bir adım atılmış olmakla birlikte, özellikle akademik çevrelerde Avrupa halklarının bu sürece verdiği destek konusunda yoğun kaygılar belirmektedir. Söz konusu kaygıların önemli bir kısmını Avrupa halklarının Avrupa Parlamentosu seçimlerine olan ilgisizliği ve seçim tercihlerinin ulusal konular tarafından şekillendirilmesi oluşturuyordu. Halkların, Birliğe karşı olan ilgisizliği yeni bir gelişme sayılmazdı. Esas sorun ise, anketlerin AB'nin Avrupa vatandaşları arasında popülaritesinin düştüğünü göstermesiydi.

### 1. Kurumsal Reformların Geçmişi

1992 yılında imzalanan ve Avrupa entegrasyon sürecinde bir dönüm noktası teşkil eden Maastricht Antlaşması'nın<sup>2</sup> Fransız ulusal referandumunda çok ufak bir oy farkıyla onaylanması (% 51) ve Danimarka tarafından ancak ikinci referandumda kabul edilmesi, Birliğin meşruiyetinin ve demokratik zeminin daha geniş kesimlerce tartışılmaya başlanmasına neden oldu. 'Demokrasi açığı' (*democratic deficit*) olarak da bilinen, Avrupa Birliği'nin yeterince demokratik olmadığı ve işleyiş yöntemlerinin karmaşıklığı nedeniyle Avrupa vatandaşlarından giderek uzaklaştığı tezi ileri sürülüyordu. Maastricht Antlaşması'nın Birliğin yetkilerini para politikaları, dış politika ve iç güvenlik gibi geleneksel olarak ulus devletlerin tekelinde olan alanlara taşıması, demokrasi tartışmasının önemini artırıyordu. Doğu genişlemesinin başlangıçta Avrupa halkları tarafından endişe ile karşılanmasının ve bu genişleme ile birlikte katılacak olan 12 yeni üyenin getireceği kurumsal, ekonomik ve demografik külfetin de bu sorunu ağırlaştıracağı açıktı. Bununla bağlantılı olarak, Doğu genişlemesinin Birliğin derinleşme politikalarına ket vurmasından korkuluyordu. Bu endişelerden hareketle Birlik, ardi ardına gelen Antlaşmalarla reform sürecini tetikledi. Ana hedef, geleceğin Avrupa'sını demokrasi, şeffaflık ve iyi yönetim ilkeleri üzerine inşa etmektir.

1 Avrupa Tek Senedi ile, Avrupa Topluluklarını kuran Antlaşmalar, ilk kez kapsamlı biçimde tadil edilmiştir. Avrupa Tek Senedi ile, yeni ortak politikalar saptanmış ve varolanların geliştirilmesine karar verilmiş ; yasadaki Avrupa Parlamentosu ile Konsey arasında ortak karar alma prosedürünün kurumsallaşması sağlanmış ve Konsey'de nitelikli oy çoğunluğunun uygulandığı alanlar genişletilmiştir.

2 Maastricht Antlaşması ile Avrupa Topluluğu, Avrupa Birliği adını almış ve Birliğin 'üç temel sütunu' (topluluk boyutu – topluluğu kuran Antlaşma hükümlerinin kapsadığı alanlar, ortak dışişleri ve güvenlik politikası, adalet ve içişleri) belirlenerek, yeni bir hukuksal yapı düzenlenmiştir. Bu antlaşma ile Ekonomik ve Parasal Birliğe geçiş aşamaları şekillendirilmiş; Ortak Dışişleri ve Savunma Politikası alanında adımlar atılmış; Konsey'de nitelikli çoğunluk oylamasının uygulandığı alanlar ile Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri genişletilmiş; adalet ve içişlerinde işbirliği olanakları artırılmıştır.

## 1.1. Amsterdam Antlaşması

Söz konusu hedefe yönelik ilk Antlaşma olarak nitelendirilen ve 1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşması, temel hak ve özgürlükler ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne riayet etmeyi tam üyelik için resmi koşul olarak belirledi ve Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası ile Adalet ve İçişleri alanında işbirliğini genişletti. Avrupa Birliği'nin demokrasi boşluğunun giderilmesi kapsamında ise ortak karar alma usulü<sup>3</sup> genişletilerek Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri artırıldı. Ancak Antlaşma, Avrupa Birliği'nin ihtiyacı olan kapsamlı reformları içermekten uzaktı. Doğu genişlemesinin tetiklediği kapsamlı reformun ilk adımı 2001 yılında imzalanan Nice Antlaşması ile atıldı.

## 1.2. Nice Antlaşması

Nice Antlaşması ile Birliğin Doğu genişlemesinin zorunlu kıldığı kurumsal reformların önü açılmış oluyordu. Antlaşma, Avrupa Komisyonu'nu, genişleme sonrasında daha etkin çalışabilmesi amacıyla küçültüyor; karar almanın kolaylaştırılması ve entegrasyonun devamı için Konsey'de nitelikli oy çoğunluğunun<sup>4</sup> uygulandığı alanları genişletiyordu. Antlaşma'ya eklenen Birliğin Geleceğine ilişkin Deklarasyon [The Declaration on the Future of the Union] ise, kurumsal reformların derinleştirilmesi için atılması gereken adımları sıralıyor ve Nice Antlaşması'nın bu süreçte ilk basamağı oluşturduğunun altını çiziyordu. Deklarasyon, ikinci adım olarak, üye ve aday ülkelerdeki ulusal parlamento temsilcileri, siyasi ve ekonomik kuruluşlar, üniversiteler ve sivil toplum örgütleri gibi tüm ilgili tarafların katılımının teşvik edildiği geniş çaplı bir Avrupa tartışmasını başlatıyordu. Avrupa'nın geleceğinin tüm Avrupa halkları tarafından tartışılarak sorunlara ortak çözüm aranması Birliğin meşruiyet krizinin aşılmasında önemli bir aşama olarak değerlendiriliyordu. Bu yöntem ile ortak bir Avrupa kamusal alanının oluşturulabileceği ve bunun da uzun vadede ortak bir Avrupa kimliğinin inşasında önemli bir adım teşkil edeceği öne sürülmekteydi. Ancak bu tartışmaların kurumsal bir çerçeve altında yürütülmesinin gerekliliği de hissedilmekteydi. 2001 yılı Laeken Zirvesinde kabul edilen Laeken Deklarasyonu ile bu kurumsal çerçevenin ana hatları çizilmiş oldu.

## 1.3. Laeken Deklarasyonu ve Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon [Convention on the Future of Europe]

Laeken Deklarasyonu, Birliğin gelecek hedeflerini daha fazla demokrasi, şeffaflık ve etkinlik olarak belirleyerek, bu hedeflerin dört temel tema çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerektiğini vurguladı. Bunlar, güçlerin bölünmesi ve tanımı, Antlaşmaların basitleştirilmesi, kurumsal reform ve Avrupa vatandaşları için bir Anayasa'nın hazırlanmasıydı. Bu hedefleri ön planda tutan Avrupa'nın geleceğine ilişkin tartışmanın yürütüleceği bir Avrupa Konvansiyonu'nun kurulmasına karar verildi. Konvansiyon, tüm ilgili partilere açık olacak ve anayasal metnin hazırlanmasından sorumlu olacaktı. Hazırlanan metin, hükümet ve devlet başkanlarının yürüttüğü Hükümetlerarası Konferans'a<sup>5</sup> sunulacak ve konferanstaki müzakereler için bir hareket noktası oluşturacaktı. Konvansiyon, eski Fransa Cumhurbaşkanı Valery Giscard d'Estaing'in başkanlığında, 28 Şu-

3 Maastricht Antlaşması ile kabul edilen ortak karar alma usulü Avrupa Parlamentosu'na Konsey'le birlikte karar alma yetkisi verir. Usul hakkında ayrıntılı bilgi bu kitap içinde Alper Akyüz tarafından hazırlanan 'STK'lar İçin AB Kurumları ve AB Yapıları' başlıklı çalışmada bulunabilir.

4 'Nitelikli çoğunluk' (*qualified majority*), Konsey tarafından bir kararın alınması için gereken oy sayısını ifade etmektedir. Nitelikli çoğunluğun belirlenmesinde, ülkelerin nüfuslarının temel alındığı çeşitli formülasyonlar kullanılmaktadır. Ükelere göre geçerli olan oy sayıları Alper Akyüz tarafından hazırlanan 'STK'lar İçin AB Kurumları ve AB Yapıları' başlıklı çalışmada bulunabilir.

5 Hükümetlerarası Konferans [Intergovernmental Conference], Kurucu Antlaşmalar'da değişiklikler gerçekleştirmek amacıyla üye ülke hükümetlerinin bir araya gelerek müzakerelerde bulunması sürecine verilen isimdir.



bat 2002 tarihinde çalışmalarına başladı ve taslak Avrupa Anayasası'nı hazırladıktan sonra 10 Temmuz 2003 tarihinde çalışmalarına son verdi. Hükümetlerarası Konferans, 18 Haziran 2004 tarihinde Konvansiyon tarafından hazırlanmış olan taslak Avrupa Anayasası'nı kabul etti.

#### 1.4. Avrupa Anayasası [European Constitution]

Avrupa Anayasası, kurumsal reform açısından büyük önem taşımaktaydı. Avrupa'nın yönetiminde kuvvetler ayrılığı, Antlaşmaların basitleştirilmesi, ulusal parlamentolara verilen haklar ve Temel Haklar Şartı [Charter of Fundamental Rights]<sup>6</sup> gibi konularda Birliğin ihtiyacı olan adımları atan Anayasa'nın yürürlüğe girmesi için tüm üye ülkelerin parlamentoları ya da halkları tarafından (referandum ile) onaylanması gerekiyordu. İlk referandum Şubat 2005'te İspanya'da yapıldı ve Anayasa'nın lehine sonuçlandı. Ancak Mayıs 2005'te Fransa'da yapılan referandum ile Haziran 2005'te Hollanda'da yapılan referandumda Anayasa'nın ülke halkları tarafından reddedilmesi Avrupa çapında büyük bir şok yarattı. Bu şokun iki büyük nedeni vardı. İlk neden, Birliğin en çok ihtiyacı olduğu dönemde reform yapılamıyor oluşu ve bu sonuçlar ışığında yakın dönemde reform yapma olasılığının görünmemesiydi. İkinci neden ise, Avrupa entegrasyonundaki demokrasi eksikliğinin en yüksek noktalara ulaştığı inancıydı. Fransa ve Hollanda'nın Birliğin kurucu üyeleri oluşu, Avrupa yanlısı olan eski üye halklarının Birliğe olan desteğinin kaybedildiği anlayışını güçlendiriyor ve bunun sorumlusunun da Avrupa halklarından gittikçe kopmakta olan entegrasyon projesi olduğu inancı kuvvetleniyordu. Referandumlarda çıkan 'hayır' oyları üzerine Avrupa çapında pek çok spekülasyon yapıldı. En popüler yorumlardan biri, 'hayır' oylarının halkların Avrupa genişlemesine karşı bir tepki olduğu, hatta Türkiye'ye verilen tam üyelik perspektifinin bunun ana nedenini oluşturduğu teziydi. Ancak referandumları takiben Birliğin resmi istatistik organı Eurostat'ın yaptırdığı araştırmalar, 'hayır' oylarının arkasındaki ana nedenin iktidar partilerinin politikalarına tepki ile Birliğin küreselleşen dünyada halkları koruyamadığı inancının olduğu görüldü.<sup>7</sup> Özellikle Fransa örneğinde bunu açıkça görmek mümkündür. Avrupa elitleri, küreselleşme ile birlikte gelen birçok sorunun çözümsüzlüğünü Avrupa Birliği üzerine atmanın bedelini bu şekilde ödüyordu.<sup>8</sup>

Fransa ve Hollanda referandumlarını takiben Avrupa Konseyi, Birliğin geleceği üzerine bir 'düşünme süreci' çağrısında bulundu. Bu esnada bazı üye ülkeler ulusal onay süreçlerini sürdürürken, diğerleri bu süreci durdurdu. Konsey, söz konusu düşünme süreci kapsamında göreve gelen Almanya dönem başkanlığına, Anayasa tartışmalarının geldiği nokta ve gelecekteki muhtemel gelişmelere ilişkin bir rapor hazırlaması çağrısında bulundu. Bunun üzerine toplanan hükümetlerarası konferans, 'Reform Antlaşması' üzerinde çalışmaya başladı. Antlaşma, Lizbon Zirvesi'nde nihai halini aldı ve Aralık 2007'de imzalandı. Lizbon Antlaşması, bazı farklar ile birlikte, Avrupa Anayasası'nın birçok hükmünü içerecek şekilde hazırlandı. Ancak, Anayasa'nın kabulünde yaşanan sorunlar ile tekrar karşılaşmak istemeyen Avrupalı liderler, bu sefer Antlaşma'yı referandum yoluyla değil, ulusal parlamento onayıyla yürürlüğe sokma kararı aldılar. İrlanda ise, Anayasal bir zorunluluk olması nedeniyle, Antlaşma'yı Haziran 2008'de referanduma sundu. Referandum, İrlanda halkının Antlaşma'yı reddetmesiyle sonuçlandı. Aralık 2008 tarihinde gerçekleşen Brüksel Zirvesi ile bazı tavizler karşılığında Antlaşma'nın İrlanda'da tekrar referanduma sunulması kararı alındı. Zirve'de varılan anlaşmaya göre, İrlanda halkının Antlaşma'ya onay vermesini takiben Avrupa Konseyi, Avrupa Komisyonu'nda 'her üye ülkeye karşılık bir Komiser' kuralının devam etmesine dair bir karar alacak. Bu da Lizbon Antlaş-

6 Temel Haklar Şartı, Lizbon Antlaşması ile beraber AB hukukunun bir parçası haline getirilmiştir. Şart, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve AB hukuku çerçevesinde AB vatandaşlarının sahip olduğu hakları sıralamaktadır ve amacı AB kurumlarının bu temel haklara saygı göstermesini sağlamaktır.

7 Eurobarometer 171, 2005; Eurobarometer 127, 2005.

8 V.A. Schmidt, 'Trapped by their Ideas: French Elites' Discourses of European Integration and Globalization', *Journal of European Public Policy*, 14 (7), 2007.

ması'nın, aşağıda da belirtilen, **Avrupa Komisyonu** üyelerinin sayısının üye ülke sayısının üçte ikisi olacak şekilde kısıtlanmasına ilişkin hükmünü ortadan kaldıracak. Bunun yanı sıra İrlanda'ya, Lizbon Antlaşması'nın mali meseleler alanında AB yetkilerini genişletmeyeceğine ve Antlaşma'nın üye ülkelerin güvenlik ve savunma politikaları (İrlanda'nın geleneksel tarafsızlık politikasına hitaben) ile İrlanda anayasasının yaşam hakkı, eğitim ve aileye ilişkin hükümlerini (İrlanda'nın kürtaj politikasına hitaben) değiştirmeyeceğine dair yasal garantiler verilecek. Söz konusu tavizlerin İrlanda kamuoyunu Antlaşma'nın lehinde harekete geçirip geçiremeyeceği konusunda bir görüş birliği bulunmuyor. Ancak 2009 sonbaharında yapılması planlanan referandumdan ikinci kez olumsuz bir yanıt çıkması durumunda Birliğin nasıl bir politika izleyeceği şu anda belirsiz görünüyor.

## BELLEK KUTUSU

### Reform Sürecine Kronolojik Bakış

- **26 Şubat 2001:** Nice Antlaşması'nın imzalanması; onaylanma süreci başlıyor ve ilk İrlanda referandumunda reddediliyor (7 Haziran 2001); ikinci referandumda onaylanıyor (19 Ekim 2002); 17 Şubat 2003 tarihinde yürürlüğe giriyor.
- **14-15 Aralık 2001:** Laeken'de toplanan AB Konseyi, bir sonraki reform Antlaşması'nın Avrupa Konvansiyonu'na bırakılması kararını alıyor.
- **28 Şubat 2002:** Konvansiyon çalışmalarına başlıyor.
- **20-21 Haziran 2003:** Taslak Avrupa Anayasası, Selanik'de toplanan AB Konseyi'ne sunuluyor; Konsey, Anayasa'yı 'Hükümetlerarası Konferans'ı başlatmak için uygun bir zemin' olarak tanımlıyor.
- **4 Ekim 2003:** Hükümetlerarası Konferans resmen başlıyor.
- **13 Aralık 2004:** Hükümetlerarası Konferans, özellikle Polonya ve İspanya'nın Konsey için önerilen yeni oylama sistemine karşı çıkmaları nedeniyle Brüksel Zirvesi'nde bir anlaşmaya varamıyor.
- **18 Haziran 2004:** İrlanda Dönem Başkanlığı sırasında siyasi anlaşmaya varılıyor.
- **29 Ekim 2004:** Devlet başkanları Anayasa Antlaşmasını Roma'da imzalıyor, onaylama süreci başlıyor.
- **20 Şubat 2005:** İspanya'daki referandumdan 'evet' oyu çıkıyor.
- **29 Mayıs ve 1 Haziran 2005:** Fransa ve Hollanda'da 'hayır' oyları kazanıyor.
- **10 Haziran 2005:** Lüksemburg'daki referandumdan 'evet' oyu çıkıyor.
- **16-17 Haziran 2005:** AB Konseyi, 'düşünme süreci' çağrısında bulunuyor; birçok üye ülke onay sürecini durduruyor (Anayasa, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Fransa, İrlanda, Hollanda, Polonya, Portekiz, İsveç ve İngiltere tarafından onaylanmadı), diğer üye ülkeler onay sürecini sürdürüyor.
- **15-16 Haziran 2006:** AB Konseyi, Almanya dönem başkanlığına (2007'nin ilk yarısı) Anayasa tartışmalarının geldiği nokta ve gelecekteki muhtemel gelişmelere ilişkin bir rapor hazırlaması çağrısında bulunuyor.
- **21-22 Haziran 2007:** AB Konseyi, Hükümetlerarası Konferansı toplamaya karar veriyor.
- **5 Ekim 2007:** Yeni antlaşmanın ilk taslağı sunuluyor.
- **18-19 Ekim 2007:** Lizbon'daki zirvede kalan hususlar üzerine anlaşmaya varılıyor.
- **13 Aralık 2007:** Antlaşma, Lizbon'da imzalanıyor.
- **12 Haziran 2008:** Antlaşma, İrlanda referandumunda reddediliyor.
- **18 Haziran 2008:** İngiltere, Antlaşma'yı onaylıyor.
- **11-12 Aralık 2008:** AB Konseyi Brüksel Zirvesi ile ikinci İrlanda referandumu öncesi anlaşmaya varılıyor.

## 2. Lizbon Antlaşması ve Getireceği Değişiklikler

İrlanda'nın 'hayır' oyuna ve ikinci referandum sonucunun belirsizliğine rağmen Lizbon Antlaşması halihazırda Birliğin kapsamlı kurumsal reforma tek alternatifi olarak görülüyor. Antlaşma'nın tümünden reddi kurumsal reformu baltalayacağı gibi, yeni bir Antlaşma'nın siyasal olarak imkânsızlığı göz önüne alındığında, Birliğin güvenilirliğini de önemli oranda zedeleyecek. Bu durumda Antlaşma'nın hükümlerinin çoğunun er geç kabul edileceğini söylemek mümkündür. Lizbon Antlaşması hükümlerinin Avrupa'nın geleceğini nasıl şekillendireceğini şimdiden söylemek kolay değildir. Ancak Antlaşma'nın, Avrupa'nın halihazırda en büyük sorunlu alanları olarak gösterilen demokrasi, şeffaflık ve iyi yönetim konularında yapacağı etkiler ve Birliğin gelecekteki yapısında yapacağı değişiklikler konusunda bazı tahminler yapmak mümkün olabilir.

### 2.1. Demokrasi ve Şeffaflık

Yukarıda da bahsedilen demokrasi açığı sorunu, Lizbon Antlaşması'na giden reform yolunda en çok gündemde olan konulardan biriydi. 2004 Avrupa Parlamentosu seçimlerinde rekor düzeyde düşük katılımın olması, bu seçimlerde Avrupa karşıtı partilerin yüksek başarı kazanmış olması ve daha sonrasında Avrupa Anayasası'nın reddi, birçoklarına göre Birliğin ciddi bir demokrasi eksikliği ve iletişim sorunu bulunduğunu gösteriyordu. Esasen Lizbon Antlaşması'nın hazırlanma ve onaylanma biçimi, demokrasi ve iletişim sorununun ciddiyetini göstermekle kalmamakta, aynı zamanda kötüleştirilmektedir. Anayasa'nın reddinin akabinde bugüne kadarki en gizli hükümetlerarası müzakereler sonucunda hazırlanan Antlaşma, liderler tarafından halk onayına sunulmaktan kaçınılmaktadır. Halk denetiminden uzak olarak kapalı kapılar ardında hazırlanmış olan bu Antlaşma, aynı zamanda sade vatandaş için oldukça karmaşık, okuması ve anlaması güç maddeler içermektedir. Ancak 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. Bakanlar Konseyi ile Avrupa Parlamentosu'nun yasama yetkisini ortaklaşa kullandığı ortak karar alma prosedürü, standart yasama prosedürü haline getirilmekte ve yaklaşık kırk yeni alanın katılımıyla Bakanlar Konseyi'nde nitelikli oy çoğunluğu gerektiren hemen hemen tüm faaliyet alanlarını kapsamaktadır. Bunun en büyük etkisinin adalet ve içişleri politikaları alanında olacağını söylemek abartılı olmayacaktır. Bugüne kadar ulus devletlerin tekelinde olan adalet ve içişleri politikaları Bakanlar Konseyi'ndeki nitelikli oy çoğunluğu kuralı ile ulus üstü yapıya dahil olmaya başlamaktadır. Böylece ulus devletlerin Konsey kararları üzerinde olan etkisi azalmakta ve demokratik meşruiyet sorunu gündeme gelmektedir. Nitelikli oy çoğunluğu kuralının bu alanlarda da ortak karar alma prosedürü ile birleştirilmesi, Avrupa Parlamentosu'na bu alanlarda yasama hakkı vererek bu sorunun giderilmesine katkıda bulunmaktadır. Ortak karar alma prosedürü ve nitelikli oy çoğunluğuna dayanan normal yasama prosedürü, artık sınır kontrolleri, göç, adli işbirliği, ağır suçların tanımı ve cezalarına ilişkin asgari kuralların belirlenmesi, suçu önlemeye yönelik teşvikler, Europol ve polis kuvvetleri arasında işbirliği gibi alanlarda da uygulanmaya başlanacaktır.

Ortak karar alma prosedürü, artık yıllık bütçenin kabulünde de kullanılacaktır. Lizbon Antlaşması ile, tüm harcamalar için son söz Avrupa Parlamentosu'na bırakılmaktadır. Ancak burada Parlamento'nun sahip olduğu gücün abartılmaması gerekir. Parlamento halen Bakanlar Konseyi tarafından çok yıllık çerçevede belirlenen bütçe sınırlarına uymakla yükümlü olacaktır. Bugüne kadar Antlaşmaların değiştirilmesinde çok kısıtlı bir role sahip olan Avrupa Parlamentosu, Lizbon Antlaşması ile Antlaşmalarda değişiklik yapma sürecini de başlatabilecektir. Parlamento, artık Antlaşmaların gözden geçirilmesi, değerlendirilmesi ve değiştirilmesi sürecinde önemli bir aktör haline gelecektir.

Lizbon Antlaşması'nın getirdiği en önemli yeniliklerden biri 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. Her ne kadar bu yeni prosedür bazıları tarafından halihazırda hükümetler tarafından yapılmış bir seçimin onaylanması olarak nitelendirilse de, Komisyon Başkanı seçiminin politize edilmesi, Avrupa vatandaşlarının gözünde Birliğin daha demokrat, şeffaf ve hesap verilebilir bir kurum olarak algılanmasını kolaylaştırabilir.<sup>9</sup> Yeni düzenleme ile birlikte siyasal partiler Avrupa Komisyonu Başkanı için adaylarını Avrupa Parlamentosu seçimleri öncesinde belirleyerek bu konunun ulusal düzeyde tartışılmasının önünü açabilirler. Avrupa Parlamentosu'ndaki parti grupları, Komisyon başkanlığı seçimini Parlamento seçimleri kampanyasında Avrupa çapında bir tartışma konusu haline getirebilirlerse ve adaylar böyle bir kampanyaya razı olursa, bu Avrupa Parlamentosu seçimlerine olan ilgiyi de artıracaktır. Komisyon Başkanı seçiminin politize olması hususuna bazıları, Komisyon'un geleneksel bağımsızlığının ve tarafsızlığının ortadan kalkacağı gerekçesiyle tepki göstermektedir. Ancak burada gözden kaçan nokta, Komisyon'un ve Komisyon Başkanı'nın halihazırda birçokları tarafından kendi gündemine sahip siyasi bir aktör olarak algılanıyor olduğudur.<sup>10</sup> Yıllar içinde gerek Avrupa entegrasyonunun gerek Komisyon'un yaşadığı değişim, Komisyon'un bağımsızlığını artan baskı altına sokmuştur. Günümüzde Komisyon'u, çıkarları ve siyasi, hatta ideolojik yakınlıklarıyla ayrı bir siyasi bir aktör olarak görmemek imkânsız hale gelmiştir. Bu çerçevede, Lizbon Antlaşması'nın Komisyon Başkanlığı seçimlerinde Avrupa Parlamentosu'na söz hakkı vermesi, bu açıdan yeni bir durum yaratmamakta, halihazırda var olan bir eğilimi güçlendirmektedir. Komisyon'un belli bir oranda politize olması, Avrupa vatandaşlarına yakınlaşması açısından bir ölçüde kaçınılmaz görülmektedir.

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. Antlaşma, tam zamanlı bir **Avrupa Konseyi Başkanlığı** oluşturmakta ve bu pozisyonun ilerideki günlerde Komisyon ile rekabet edebilir bir güç odağı haline gelmesine imkân vermektedir. Lizbon Antlaşması aynı zamanda **Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi** [High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy] pozisyonu oluşturmaktadır. Bu pozisyon, halihazırda Javier Solana'nın yürüttüğü Yüksek Temsilcilik pozisyonu ile Ferrero-Waldner'ın yürüttüğü Dış İlişkiler Komiserliği [Commissioner for External Relations] pozisyonunu tek bir kişide birleştirmektedir. Antlaşma, bu pozisyona gelecek kişinin sadece Komisyon üyesi olarak kalmayacağı, bazı sorumluluklarını Komisyon çerçevesi dışında icra edeceği prensibini de getirmektedir.

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 olacaksa 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 ikame-

9 S. Kurpas ve diğ., *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, CEPS Special Report, Brüksel, Centre for European Policy Studies, 2007: 35.

10 a.g.e. 34.

si' ilkesini ihlal ettiğine karar verirse, Komisyon'un yasayı geri çekmesini sağlayabilecektir. Komisyon, yasa teklifinde ısrar ederse, teklif, Konsey'de üye ülkelerin % 55'i tarafından ya da Avrupa Parlamentosu'nda verilen oyların % 50'si tarafından bloke edilebilecektir. Bu koşullar altında eğer ulusal parlamentolar kendi aralarında işbirliği prosedürlerini geliştirebilirlerse, entegrasyon sürecinde ve Komisyon'u denetlemede artan bir güce sahip olabilirler. Ancak ulusal parlamentolara verilen bu yeni yetkinin etkilerinin değerlendirilmesinde bazı hususlar gözden kaçırılmamalıdır:

1) Yetki ikamesi ilkesi ihlalleri genelde yasa tekliflerinden değil, uygulamadan kaynaklanmakta ve uygulama prosedürleri etkin ulusal parlamento kontrolünü mümkün kılmamaktadır.

2) Bunun yanı sıra, ulusal parlamentoların genelde Avrupa Birliği konularına olan ilgisizliği de dikkat çekici boyutlardadır.

Bu durumda, Lizbon Antlaşması ile ulusal parlamentoların rolünün önemli ölçüde artacağını iddia etmek mümkün değildir. Ancak ulusal parlamentoların, Birliğin yasama prosedürüne dahil edilmesi, karar alma prosedürlerinde şeffaflığı bir ölçüde arttırabilecek, ulusal siyasi partiler ve sivil toplum örgütlerinin Avrupa ile bütünleşmesine yardımcı olabilecektir. Bu yönde bir gelişme, ulusal düzeydeki siyasi tartışmalar ile Avrupa düzeyindeki siyasi tartışmaların birbirine bağlanması ve Birliğin demokrasi sorunsalının çözümlenmesine bir nebze de olsa katkıda bulunulması için bir fırsat yaratacaktır.

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.

Yukarıdaki tartışmalarda da görüldüğü üzere, Lizbon Antlaşması her ne kadar demokratik prensiplere aykırı bir biçimde hazırlanmış olsa da, getirdiği yenilikler AB demokrasisi için ilerleme teşkil etmektedir. Avrupa Parlamentosu'nun rolünün güçlendirilmesi, ulusal parlamentolara verilen kontrolün artırılması, Komisyon'un güçlerinin dengelenmesi ve 'vatandaş girişimi' gibi doğrudan demokrasi uygulamaları bu yönde önemli gelişmelerdir. Ancak sadece bu tedbirler ile Birliğin demokratik meşruiyet sorununun çözülemeyeceği açıktır. Laeken Deklarasyonu'nun 'Avrupa kurumlarını vatandaşlara yakınlaştırmak' hedefi bugün itibarıyla gerçekleştirilememiştir. Lizbon Antlaşması'nın reform sürecinde bir adım teşkil etmesi, anayasal mecburiyeti bulunan İrlanda halkı hariç Avrupa vatandaşlarına danışılmaması kararı üzerine olmuştur. Lizbon Antlaşması'nın metni sade vatandaş için oldukça karışık maddeler içermektedir. Yeni protokoller, deklarasyonlar ve istisnalar ile Birlik vatandaşlar için daha da anlaşılabilir bir hal almaktadır. 27 üyeli bir Birlikte bu kaçınılmaz olabilir, ancak Birliğin demokratik geleceği açısından pek de olumlu bir senaryoya işaret etmemektedir.

Ancak bütün bunlara rağmen olumlu bazı gelişmeler de vardır. Avrupa halklarının % 50'si ülkelerinin Birliğe katılımını 'olumlu' bulmakta ve seçimlerdeki düşük katılıma rağmen Avrupa Parlamentosu'nun prestijli bir kurum olduğunu düşünmektedir. Birlikle ilgili konulara olan halk ilgisinin çok düşük olduğu tezi de son zamanlarda tartışılmaya başlanmıştır. Hizmetler Yönergesi, Türkiye'nin AB üyeliği ve Avrupa Anayasası'nda Hıristiyanlığa atıf yapılması gibi konular başta entelektüeller ve siyasi parti üyeleri olmak üzere Avrupa toplumlarının önemli bir kısmı tarafından tartışılmıştır.

Birliğin demokratik performansı ulus-devlet parametrelerine göre değerlendirildiği sürece, durum olduğundan daha da umutsuz görünecektir. Oysa Birlik ulus-devlet modelinden oldukça uzak bir noktadadır ve yakın gelecekte bu modeli benimseme ihtimali de görünmemektedir. Avrupa Anayasası'ndaki Birliğin sembol-

lerine ilişkin maddelere Lizbon Antlaşması'nda yer verilmemesi, Avrupalı liderlerin Birliği bir devlet olarak görmediklerini teyid ederek, federal ve konfederal boyutlarının dengelendiği bir Avrupa'nın inşa edilmekte olduğu ve bunun yakın gelecekte değişmeyeceği sinyallerini de vermektedir. Yine de Avrupa'nın bir *demos*<sup>11</sup> 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 *demosu* 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. Halihazırda Komisyon'un yetkilerinin kısıtlanması da bu yönde önemli bir adım olarak görülebilir. Bunlara ek olarak Birlik içinde karar alma ağlarının başta ekonomik çıkar grupları olmak üzere birçok sivil toplum örgütü ve yerel idareleri kapsayacak şekilde gelişmiş olması da meşruiyet kanallarını genişletmekte ve karar alma merkezlerini dengeleyici bir rol görmektedir. Bu açıdan bakıldığında, şeffaf olmamakla ve karmaşıklığıyla sık sık eleştirilen karar alma prosedürleri, esasen aktörler ve çıkarlar arasında değişen güç dengelerini yansıtmakta ve önemli bir meşruiyet rolü de görmektedir.

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 nedense, vatandaşların, küreselleşme ve teknolojik değişim karşısında yaşadığı sorunların Birlik kaynaklı olduğunu düşünmeleridir. Başta Fransa olmak üzere birçok üye ülke hükümeti, halk arasında destek bulmayan sosyo-ekonomik politikalarını Birlik zoruyla uyguladıkları tezini işlemişler ve halk tarafından Birliğe verilen desteğin azalmasına önemli oranda katkıda bulunmuşlardır.<sup>12</sup> 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. Birliğin, 'negatif entegrasyon' politikalarının (ortak pazarın kurulması, serbest dolaşım önündeki engellerin kaldırılması vb.) yanı sıra kamuoyu nezdinde önem taşıyan 'pozitif entegrasyon' politikaları kapsamında da (sosyal uyum, güvenlik, göç vb.) faaliyet göstermesi gerekmektedir.<sup>13</sup> 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 yönetim ilkeleri çerçevesinde faaliyet göstermesini gerektirmektedir.

## 2.2. Etkinlik ve İyi Yönetişim

Avrupa Birliği'nin, Lizbon Antlaşması ile daha etkin bir yapıya kavuşup kavuşamayacağını söylemek şu an için mümkün görünmemektedir. Antlaşma'nın, bu yönde önemli tedbirler getirdiği ortadadır. Bu tedbirlerin etkileri ise ancak uygulamaya geçildikten sonra değerlendirilebilecektir.

Lizbon Antlaşması, Nice Antlaşması ve Avrupa Anayasası'nda da öngörüldüğü üzere **Avrupa Parlamentosu** toplam üye sayısını en fazla 750 olarak belirlemekte ve **Avrupa Komisyonu** üyelerinin sayısını üye ülke sayısı-

11 "demos": halk, "demokrasi": "demos" ve "cratos"tan halk yönetimi.

12 V. Schmidt, 'The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?', *Journal of Common Market Studies*, 42(5), 2004.

13 D. Gros ve S. Micossi, *Crisis in the European Union: A Fresh Start*, CEPS Policy Brief No.117, Brüksel, Centre for European Policy Studies, 2006.

nın üçte ikisi olacak şekilde kısıtlamaktadır. Son genişleme dalgası ile birlikte artan ve ilerideki genişlemelerde daha da artması beklenen parlamenter ve komisyoner sayılarının, bu kurumların etkin bir şekilde faaliyet gösterebilmesi için bir üst limite tabi tutulması gerektiği açıktır. Ancak yukarıda da belirtildiği üzere, ikinci İrlanda referandumundan Antlaşma'ya onay çıkması durumunda Antlaşma'nın komisyoner sayısına ilişkin hükümlerinin değişmesi söz konusudur. Lizbon Antlaşması'nın orijinal metnine göre, bugüne kadar Avrupa Komisyonu'nda her üye ülkeye bir komisyoner düşmekteyken, 2014 yılı itibarıyla komisyonerlerin milliyeti üst limit uyarınca rotasyon sistemiyle belirlenecektir. Rotasyon sistemi 'hakkaniyet' prensibine dayanacaktır, yani tüm üye ülkeler eşit aralıklarla bir komiserden vazgeçmek durumunda kalacaklardır. Aynı zamanda komisyonerlerin, tüm üye ülkelerin demografik ve coğrafi farklılıklarını yansıtacak şekilde belirlenmesi de gerekmektedir. İrlanda kamuoyunun Antlaşma'ya onay vermesini kolaylaştırma amacıyla belirlenen tavizlerden en önemlisi, Komisyon üyelerinin sayısının 2014 yılını takiben de ülke sayısı ile eşit olarak tutulacağı prensibinin korunmasıdır.

Lizbon Antlaşması, **Bakanlar Konseyi**'ndeki oylama kurallarına da değişiklik getirerek, Birliğin karar alma kapasitesini artırmayı amaçlamaktadır. Nitelikli oy çoğunluğu kuralları, Birliğin tarihinde sürekli olarak uzun müzakerelere ve tartışmalara konu olmuştur. Küçük ve büyük üye ülkelerin temsilinin nasıl dengeleneceği sorusu, nitelikli oy çoğunluğunun farklı versiyonlarının denenmesine neden olmuştur. Oylama sistemlerinde küçük ve orta büyüklükteki ülkelere geleneksel olarak nüfuslarına oranla daha fazla oy hakkı tanınmıştır. 2004 ve 2007 yıllarındaki genişlemelerle birçok sayıda küçük ve orta büyüklükteki ülkenin Birliğe üye olması, Konsey'de temsilin nasıl dengeleneceği sorusunu da tekrar gündeme getirmiştir. Lizbon Antlaşması'nın getirdiği nitelikli çoğunluk kuralları halihazırda geçerliliğini koruyan Nice Antlaşması kurallarından oldukça farklıdır.<sup>14</sup> Yapılan birçok araştırma, Nice kurallarının çok karışık ve verimsiz olduğunu göstermektedir. Lizbon Antlaşması ile getirilen 'çifte çoğunluk' (*double majority*) sistemi de son derece karışık ve şeffaflıktan uzak olmakla birlikte, Birliğin daha etkin çalışmasına katkıda bulunup bulunmayacağı da şu aşamada net değildir. Yeni sisteme göre, bir yasa teklifinin geçmesi için, Birliğin nüfusunun % 65'ine tekabül eden üye ülkelerin %55'inin onay vermesi gerekmektedir. Polonya hükümetinin itirazları sonucu, bu sistem ancak 2014 yılında devreye girebilecek ve 2017 yılına kadar isteyen her üye ülke Nice kurallarının uygulanmasını talep edebilecektir. Buna ek olarak, 1994 yılında kararlaştırılmış olan Ioannina anlaşması da [Ioannina compromise] yine Polonya'nın baskılarıyla değiştirilmiş haliyle kabul edilmiştir. Ioannina anlaşmasına göre, bir yasa teklifinin reddi için gereken üye ülke sayısının % 75'i ya da nüfus oranının % 75'ini temsil eden üye ülkeler, yasa teklifini tekrar tartışılması için Konsey'e gönderebilirlerdi. Bu durumda Konsey'de makul bir süre içinde anlaşmaya varılması gerekmekteydi.

Yeni kurallarda karar alma eşiğinin düşürülüyor olması, hükümetlerin ortak karar almasını kolaylaştırarak AB'nin karar alma kapasitesini olumlu yönde etkileyecektir. Lizbon Antlaşması ile nitelikli çoğunluk uygulamasının başta adalet ve içişleri olmak üzere 23 yeni alanda uygulanıyor olması da, daha önce oybirliği gerektiren bu alanlarda karar alımını kolaylaştırıcaktır. Ancak tüm bunlara rağmen yeni kuralların Birliğin etkin karar alma sorununu tamamen çözeceğini iddia etmek mümkün görünmemektedir. Bu koşullar altında nüfus çoğunluğuna sahip ülkeler oylamada daha ağırlıklı rol sahibi olacaklardır. Ancak özellikle orta büyüklükteki ülkeler açısından bakıldığında (İspanya, İrlanda vb.) burada da adil bir sistem yaratıldığını söylemek mümkün değildir. Yeni oylama sistemi uyarınca nüfuslarına göre orta büyüklükteki ülkeler daha az güce sahipken, küçük ülkeler nüfuslarının izin verdiğinden daha fazla karar alma gücüne sahip olacaktır. Bunun da ileride ülkeler arasında sorun yaratabilme potansiyeli bulunmaktadır. Ayrıca 2014-2017 yılları arasında uygulanmaya başlanacak olan bu kurallar hazırlanırken önümüzdeki 20 yıl içinde AB üyesi ülkelerin yaşayacağı demografik değişiklikler ve yeni genişlemeler de göz önüne alınmamıştır. Örneğin Türkiye'nin tam üyeliğinin ülkeyi AB'nin en büyük nüfuslu ülkesi yapma ihtimali ve bu durumda yeni kurallar uyarınca sahip olacağı yüksek oy gücü, Türkiye'nin AB üyeliğine karşı olan kesimler tarafından kullanılacaktır. Bu da yeni ku-

14 Nice Antlaşması kurallarına göre, bir teklifin kabulü için üç kriter aranmaktadır: 1) Üyeler arasında dağıtılan 345 oydan 255'i teklifin lehinde olmalıdır. 2) Toplam nüfusun % 62'si temsil edilmelidir. 3) Üye ülkelerin çoğunluğu teklife destek vermelidir.

ralların kalıcılığını sorgulatmaktadır. Bundan daha da önemlisi, loannina anlaşmasının getirdiği risklerdir. loannina anlaşmasıyla yasa tekliflerini bloke etmek her zaman mümkün olmasa bile, söz konusu anlaşmanın uygulanması tehdidi Konsey'de üye ülkeler arası pazarlıkların artmasına neden olarak karar alma sürecini yavaşlatabilecektir. Bu durumda yeni kuralların Birliğin karar alma kapasitesini artırma ihtimali, üye ülke hükümetlerinin loannina anlaşmasını uygulamamalarına bağlı olacaktır. Bunun 27+ üyeli bir Birlik'de mümkün olup olmadığı ise 2014 ve 2017 yıllarından önce görmek mümkün olmayacaktır.

Lizbon Antlaşması'nın en çok eleştirilen yanlarından biri, antlaşma hükümlerinin her AB kurumunu daha etkin kılmaya çalışırken, bu reformların genel kurumsal dengelere olan etkisini göz ardı ediyor olmasıdır. Bunun en iyi örneğini ise antlaşmanın **Avrupa Birliği Konseyi'**ne ilişkin getirdiği reformlarda görmek mümkündür. Antlaşma, iki buçuk yıl görev süreli bir daimi AB Konseyi başkanlığı yaratmaktadır. Bu pozisyona gelecek olan kişi Avrupa Konseyi üyelerinin nitelikli çoğunluğu tarafından seçilecektir. Kâğıt üzerinde AB Konseyi Başkanı, AB Konseyi toplantılarına başkanlık etmek gibi prosedürel ve sınırlı güçlere sahip olacaktır. Ancak yine de Başkanın kişiliğinin, bu pozisyonun gücünü belirleyici olma ihtimali bulunmaktadır. Daimi başkanlık pozisyonunun, AB Konseyi'ni çok başlı hale getirerek Konsey'in birliğini zedeleme ihtimali bulunmaktadır. Lizbon Antlaşması, AB Konseyi'nin siyasi ve idari sorumluluğun altı ay boyunca bir üye ülkeye verilmesi uygulamasını sürdürmektedir.<sup>15</sup> Ancak Antlaşma'nın getirdiği yeni sistemde, daimi başkanın ve Konsey'den altı aylığına sorumlu üye ülkenin yanı sıra üç üye ülkenin temsilcilerinden oluşan 18 aylık bir Başkan takımı da bulunacaktır. Buna ek olarak, yukarıda değinilen Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi de Dış İlişkiler Konseyi'ne başkanlık edecektir.

Bu bölünmüşlüğü Konsey'in çalışmalarını yavaşlatması beklenebilir. Konsey'in gündelik işleri altı aylık Konsey Dönem Başkanlığı tarafından yürütülmeye devam edecek ve bu da daimi başkanın kontrolünün dışında olacaktır. Bu tutarsızlık, Avrupa Konseyi'ni Birliğin geri kalan karar alma mekanizmasından kopartabilecektir. Bu durumda Avrupa Konseyi, önem arz eden dosyalara eğilmeyerek genel siyasi önerilerde bulunabilir ya da bunun tam tersi olarak Konsey kendisini siyaseten hassas konulara eğilen özerk bir birim haline getirebilir. Her iki olasılık da Birliğin karar alma mekanizmasına olumlu etkide bulunmayacaktır. Yeni sistemin getirdiği en önemli sorunlardan biri de sorumlulukların birbirine karışma olasılığıdır. Çok başlı yeni yapıda özellikle daimi Konsey Başkanı ve Komisyon Başkanı arasında, medyanın da etkisiyle, çekişmeler olması beklenebilir. En önemli çatışmanın ise dış politika alanında gerçekleşmesi muhtemeldir. Lizbon Antlaşması, Birliğin dış temsili konusunda açık bir görev dağılımı yapmamaktadır. Konsey daimi başkanı, Birliğin dış temsilinden kendi kapasitesinde sorumlu olacaktır. Ancak dönem başkanlığı yapan ülkelerin temsilcileri (hükümet başkanları ve dışişleri bakanları) ile dış ilişkiler yüksek temsilcisinin bu alanı tamamen Konsey daimi başkanına bırakmayacakları açıktır. Tüm bu pozisyonlar arasında sistemik koordinasyonun sağlanması gerekmektedir. Daimi başkan ile dönem başkanlığını yürütmekte olan ülke temsilcileri arasında koordinasyonun ise dış politikanın ötesine geçerek tüm yetki alanlarını kapsaması sağlanmalıdır. Bu şekilde artık Başkanlık koltuğunda oturmayan, ancak altı aylık dönem başkanlığını yürüten ülke başkanlarının daimi başkana rakip olmasının önüne geçilerek Konsey'in uyum içinde ve etkin bir biçimde faaliyet göstermesi sağlanabilir.

### 2.3. 'Güçlendirilmiş İşbirliği' [Enhanced Cooperation] ve Avrupa'nın Gelecekteki Çoklu Yapısı

AB içerisindeki tüm ülkelerin, ortak hedeflere ulaşmak açısından aynı istek ve kapasitede olmadıkları bilinmektedir. Bu bağlamda Amsterdam Antlaşması, 'güçlendirilmiş işbirliği' adlı bir mekanizma oluşturmuştur. Buna göre AB Konseyi, Birliğin yasal çerçevesi dahilinde kalmaları şartıyla, isteyen üye ülkelerin kendi ara-

<sup>15</sup> Avrupa Dönem Başkanlığı olarak da bilinen bu sistem altı ayda bir dönüşüm sistemi esas alınarak düzenlenmiş olup, her üye devlet bu süre boyunca Başkanlığı elinde bulundurur. Başkanlık bir görev olmasının yanı sıra, her üye devletin Birliğin kurumlarının iyi işleyişine katkısını sağlar.



larındaki entegrasyonu ilerletmelerine onay verebilmektedir. Bu mekanizma ancak işbirliğinin hedefleri tüm Birlik tarafından öngörülür bir zamanda gerçekleştirilemediği zamanlarda uygulanabilmektedir. 'Güçlendirilmiş işbirliği'nin amacı, üye ülkeler arası artan farklılıklar karşısında 'genişleme' ve 'derinleşme'nin bir arada yürütülmesini sağlamaktır. Son genişleme dalgası ile birlikte ülkeler arası farkın artacağı ve bu farkların Schengen bölgesi<sup>16</sup> gibi alt gruplara neden olacağı beklenmiş ve ortaya çıkacak alt grupların Birliğin kurumsal yapısı içinde oluşturulması için güçlendirilmiş işbirliği mekanizması oluşturulmuştur. Güçlendirilmiş işbirliğine dahil olmayan üye ülkeler, işbirliğine ilişkin kararların alınmasına iştirak etmezler ve alınan kararları uygulamakla yükümlü değildirler. 'Açıklık' (*openness*) prensibi uyarınca, isteyen her üye ülke, istediği aşamada, güçlendirilmiş 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<sup>17</sup> 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. 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 halihazırda 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 getir-

16 Almanya, Belçika, Fransa, Lüksemburg ve Hollanda tarafından 14 Haziran 1985 tarihinde imzalanan Schengen Antlaşması, antlaşmayı imzalayan devletler, Topluluğun diğer üye devletleri veya üçüncü ülkelerin tüm vatandaşları arasında bir serbest dolaşım rejiminin yerleştirilmesi amacıyla, ortak sınırlardaki denetimlerin kademeli olarak kaldırılmasını öngörmektedir. Schengen Sözleşmesi de 19 Haziran 1990 tarihinde bu beş ülke tarafından imzalanmıştır. Bu sözleşme serbest dolaşımın uygulanmasına ilişkin güvence ve koşulları tamamlamaktadır. Schengen Antlaşması ve Sözleşmesi, Schengen Yönetim Kurulunca kabul edilen deklarasyonlar ve kararlarla birlikte Schengen mevzuatını oluşturur. Amsterdam Antlaşması ile Schengen müktesebatı Birliğin yasal yapısına dahil edilmiş ve aday ülkelerin bu mevzuata uyum sağlama zorunluluğu getirilmiştir. Kitabın yazıldığı tarihte geçerli olan Schengen bölgesi için bu kitapta yer alan Alper Akyüz tarafından hazırlanan "STK'lar için Avrupa Kurumları ve AB Yapıları" başlıklı makaleye bakılabilir.

17 Belçika, Almanya, İspanya, Fransa, Hollanda, Avusturya, Lüksemburg.

mektedir. 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 başvuru 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. Bunu olumsuz bir gelişme olarak değerlendirmemek 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 bulunan komşu ülkelerle ilişkilerini de çok vitesli Avrupa gerçeği kapsamında değerlendirmek gerekmektedir.

### 3. Genişleme Politikasının Geleceği ve Üçüncü Ülkelerle İlişkiler

AB'nin genişleme politikası ve genişleme politikasına dahil olmayan üçüncü ülkelerle ilişkileri de çok vitesli Avrupa modelini desteklemektedir. Günümüzde Avrupa Birliği'ne aday üç ülke bulunmaktadır: Hırvatistan, Türkiye ve Makedonya. Hırvatistan ve Türkiye ile müzakereler sürmekte olup, Makedonya ile henüz müzakerelere başlanmamıştır. Diğer tüm Batı Balkan ülkelerine de (Arnavutluk, Bosna Hersek, Karadağ, Sırbistan, 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 basitleştirilmektedir. Birlik, üyelik perspektifi bulunmayan komşu ülkeler için de 'Avrupa Komşuluk Bölgesi Politikası' [European Neighbourhood Policy] adlı bir mekanizma oluşturmuştur.<sup>18</sup> Komşuluk Politikası'na dahil olan her ülke ile bir faaliyet

<sup>18</sup> Bu politikaya dahil olan ülkeler Cezayir, Ermenistan, Azerbaycan, Beyaz Rusya, Mısır, Gürcistan, İsrail, Ürdün, Lübnan, Libya, Moldova, Fas, Filistin, Suriye, Tunus ve Ukrayna'dır.

planı (*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 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. Yeni genişlemelerin Avrupa'nın 'özümseme kapasitesini' (*absorption capacity*) zorlayacağı vurgulanmaktadır. 'Özümseme kapasitesi' tartışmalarının toplumsal, kurumsal ve mali boyutlarının bulunduğu görülmektedir.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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.

Özümseme 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 Konseyi'ndeki uzlaşmacı kültüre entegre olmuş ve Konsey'de gündeme gelen herhangi bir öneriye karşı çıkan ülkelerin sayısı, hiçbir zaman bir ya da ikinin üzerine çıkmamıştır.<sup>22</sup> Yapılan çalışmalar, Komisyon'un da son genişleme dalgasına başarılı bir şekilde uyum sağladığını göstermektedir.<sup>23</sup> 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 önayak 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.<sup>24</sup>

19 M. Emerson ve diğ., *What is this Absorptive Capacity of the European Union?*, CEPS Policy Brief , Brüksel, Centre for European Policy Studies, 2006.

20 A. M. Ruiz-Jimenez ve J.I. Torreblanca, *Is There a Trade-Off Between Deepening and Widening ? What do Europeans Think?*, CEPS EPIN Working Paper No.17, Brüksel, Centre for European Policy Studies, 2008.

21 A.M. Ruiz-Jimenez ve J.I. Torreblanca, *European Public Opinion and Turkey's Accession : Making Sense of Arguments for and Against*, CEPS EPIN Working Paper No.16, Brüksel, Centre for European Policy Studies, 2007.

22 Emerson ve diğ., 2006: 16.

23 S. Kurpas ve diğ., *The European Commission after Enlargement: Does More Add Up To Less?*, CEPS Special Report, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2008.

24 S. A. Düzgüt, *AB'nin Türkiye ile İlişkilerinde Kant'ı Aramak*, İstanbul, TESEV Yayınları, 2006: 13.

Özümleme 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 halihazırda 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 hasılasının 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 geometriyi Avrupa'nın en dış halkasını oluşturmaktadır. Ancak bu ülkelere yönelik olarak geliştirilmiş olan politikanın önemli eksiklikleri mevcuttur. Genişleme projesine dahil olan aday ülkelerde reformu tetikleyen ana faktörün tam üyelik perspektifi olduğu bilinmektedir. Ancak komşuluk bölgesi politikasına dahil olan ülkelerin bu perspektiften yoksun olması, söz konusu ülkelerde siyasi ve ekonomik reformun teşvik edilmesini güçleştirmektedir. Bir diğer sorun ise hem Doğu hem de Güney komşuluk bölgesindeki ülkelerin tek bir politika altında birleştiriliyor olmasıdır. Güney komşuluk bölgesi ülkeleri, Komşuluk Bölgesi Politikasından nispeten daha memnun görünürken, Doğu komşuluk bölgesi ülkelerinin çoğu tam üyelik perspektifini arzulamakta ve dolayısıyla Komşuluk Bölgesi Politikasını yetersiz bulmaktadır. Birlik, bu politikanın tekrar gözden geçirilerek güçlendirilmesi konusunda bir karar almıştır. Ancak getirilen öneriler (ekonomik entegrasyonun artırılması, sivil toplum diyalogunun güçlendirilmesi, vize prosedürlerinin kolaylaştırılması vb.), bu politikanın ana sorunlarını çözmekten uzaktır. Mayıs 2007'de Fransa Başkanı Sarkozy tarafından ortaya atılan Akdeniz Birliği [Union for the Mediterranean] projesi de çıkmaza girmiş olan komşuluk bölgesi politikasına, Birliğin güney komşuları için bir alternatif getirme amacını barındırmaktadır. Bu projenin içeriği şu an itibariyle belirsizdir, ancak Birlik içinde görüşülmektedir.

#### 4. Lizbon Sonrası Reform

Lizbon Antlaşması hükümlerinin kurumsal reformda son söz olduğunu söylemek doğru olmayacaktır. Yukarıdaki tartışmalardan da görüldüğü üzere, Birliğin demokrasi ve iyi yönetim alanında halen önemli sorunları bulunmaktadır. Antlaşma, çok vitesli Avrupa eğilimini güçlendirmekte, ancak bunun genişleme politikasına ve üçüncü ülkelerle ilişkilere olan etkileri de belirsizliğini korumaktadır. Bu gibi eksikliklere rağmen, Lizbon sonrası orta vadede kapsamlı bir reform girişimi olmayacağı açıktır.

Bunun en önemli nedeni, uzun Anayasa tartışmalarından ve referandum hezimetlerinden sonra hükümetlerin ve Avrupa kamuoyunun yeni kurumsal reform tartışmalarına hazır olmamasıdır. Diğer bir nedeni ise, Antlaşma'nın, konvansiyon ve hükümetlerarası konferansa gerek kalmadan bazı reformların yapılabilmesi için yeni tedbirler getiriyor olmasıdır. Avrupa Parlamentosu'nun onayıyla, AB Konseyi, önerilen değişikliklerin kapsamının yeterince geniş olmadığını ileri sürerek Konvansiyon toplanmasını engelleyebilmektedir. Benzer şekilde Antlaşma, Birliğin iç politikalarına ilişkin hükümlerin, daha sonra üye devletlerin anayasaları uyarınca onaylanması koşuluyla, AB Konseyi'nde oybirliğiyle değiştirilebileceği kararını getirmekte ve konvansiyon ile hükümetlerarası konferansın toplanmasını gereksiz kılabilir. Bunlara ek olarak Lizbon Antlaşması ile getirilen basitleştirilmiş yenileme prosedürüne [simplified revision procedure] göre, AB Konseyi, üye devlet parlamentolarından altı ay içinde bir engelleme gelmediği takdirde, yasa tekliflerinde oybirliği kuralından nitelikli çoğunluk kuralına geçme kararını oybirliği ile alabilecektir. Söz konusu mekaniz-

maların uygulanacağına ilişkin ciddi kuşkular mevcut olsa da, bu tedbirlerin daha önce varolmayan imkânları yarattığı da görülmektedir.<sup>25</sup> Esnek entegrasyon modellerinin artmış olması da, yakın zamanda geniş kapsamlı bir reform ihtimalini düşürmektedir. Genişleme ve üçüncü ülkelerle ilişkilerin, bir ölçüde esnek entegrasyon modelleri çerçevesinde ele alınması beklenebilir.

Kısa ve orta vadede kapsamlı bir reform girişiminin beklenmemesi, Birliğin meşruiyet sorununu çözdüğü anlamına gelmemektedir. Avrupa kamuoyunun Birliğe olan ilgisini ve güvenini artırmak, Lizbon Antlaşması'nın getirdiği prosedürel tedbirlerden çok, Birlik ve üye ülkelerin etkin bir görev dağılımıyla iyi yönetim becerisi göstermesine bağlıdır. Lizbon Antlaşması'nın getirdiği kurumsal reformların bunun yolunu açıp açmadığını ise ancak zaman gösterecektir.

## 5. Kurumsal Reformun Ötesinde: Çevre ve Göç Politikaları

Çevre ve göç politikaları, halihazırda Birliğin sürekli yeni tedbirlerle geliştirmeye çalıştığı ve AB'nin gerek iç gerek dış politika alanına giren iki politika alanını oluşturmaktadır. Çevre ve göç politikalarının iyileştirilmesi, kurumsal reformun ötesine geçen bir meseledir. Her iki alanda da önemli yasal ve kurumsal adımlar atılsa da, farklı faktörlerden ötürü iki alandaki işbirliğine dair sorunlar devam etmektedir.

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 Protokolü'nü 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 engelleme 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 içerisinde çevre politikalarının gelişmesinde STK'ların da önemli etkisi olmuştur. Çevre alanında faaliyet gösteren STK'ların başta Komisyon ve Avrupa Parlamentosu olmak üzere AB karar alma organlarında etkili lobi faaliyetlerinde buldukları bir gerçektir. Bu STK'lar 1980'lere oranla Brüksel'de çok daha iyi organize olmakta ve AB kurumlarına daha rahat erişebilmektedir. Çevre odaklı STK'ların sanayi odaklı baskı grupları dışında faaliyet gösteren kuruluşlar arasında Brüksel'de en iyi organize olan gruplar olduğu ifade edilmektedir.<sup>26</sup> Ancak buna rağmen, yukarıda da değinilen 'demokrasi açığı' sorunu, bu alanda da kendini göstermektedir. Çevre mevzuatının oluşturulmasında STK'ların etkisinin halen yeterli düzeyde olmadığı, bunun AB mevzuatını benimsemek durumunda olan aday ülke STK'ları için daha da büyük bir

25 S. Kurpas ve diğ., 2007: 146-147.

26 D. Biliouri, "Environmental NGOs in Brussels: How Powerful are Their Lobbying Activities?", *Environmental Politics*, 8(2), 1999.

sorun teşkil ettiği belirtilmektedir. Bunun önemli bir nedeni, başta Avrupa Komisyonu olmak üzere, AB kurumlarının bilim adamları ve diğer profesyonellerin teknik uzmanlığına ağırlık vererek, tabandan gelen çevre kuruluşlarını, uzmanlar tarafından belirlenen politikaların Brüksel'deki 'ileticileri' olarak algılamasında yatmaktadır.<sup>27</sup> Bu durum, müzakere sürecinde mevzuat üzerinde pazarlık manevrasının kısıtlı olması nedeniyle, aday ülke STK'ları için daha da zor bir hal almaktadır.

Avrupa Birliği'nin adalet ve içişleri politikaları, özellikle de göç politikası, demokrasi açığı açısından bakıldığında daha da olumsuz bir tablo sergilemektedir. 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.<sup>28</sup> Buna bağlı olarak, göçmenlerin AB toplumlarına 'entegrasyonu' konusunun da güvenlik ekseninde değerlendirildiği görülmektedir.<sup>29</sup> '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 ve nitelikli oy çoğunluğu kuralının bu alanlarda artarak uygulanmaya başlamasının önemli rolü olmuştur. Yukarıda da bahsedildiği üzere Lizbon Antlaşması 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.

27 J. A. Carmin ve S. D. van Deveer (eds.), *EU Enlargement and the Environment*, Londra, Routledge, 2005.

28 D. Bigo ve S. Carrera, *From New York to Madrid: Technology as the Ultra-Solution to the Permanent State of Fear and Emergency in the EU*, CEPS Commentary, Brüksel, Centre for European Policy Studies, 19 February 2007.

29 D. Bigo ve diğ., *What Future for the Area of Freedom, Security and Justice? Recommendations on EU Migration and Borders Policies in a Globalising World*, CEPS Policy Brief No. 156, Brüksel, Centre for European Policy Studies, March 2008.

Her kapsamlı reform gibi AB içinde şimdilik son aşaması Lizbon Antlaşması olan kurumsal reformlar da özellikle de AB gibi tepeden tabana doğru etki eden ve gelişen bir yapılanmada tabanda destek bulmakta zorlanmaktadır. Ancak gerek AB'nin genişlemesi, gerekse de dünya koşullarının değişmesi, reformları kaçınılmaz kılmakta, bu nedenle de bir şekilde yaşama geçirilmelerini zorunlu kılmaktadır. Lizbon Antlaşması sonucu demokrasi ve şeffaflık ve etkin ve iyi yönetim amacıyla yapılan reformlar AB kurumlarında ve karar alma mekanizmalarında önemli değişiklikler getirecektir. Buna karşın demokratik içeriğinden bağımsız olarak özellikle referandumlarda reddedilmelerine rağmen yaşama geçirilmelerindeki ısrar, reformların kabul süreçlerinin demokratikliğinin sorgulanmasına neden olmuştur. Bunun dışında bu reformlar da AB içi ve özellikle üye ülkeler arası politik pazarlıklar sonucu şekillendiğinden kendi bünyesinde sorunlar barındırmaktadır. Kurumsal reformlar dışında Avrupa'nın geleceğini iklim değişikliği, göç ve ekonomik krizler gibi AB dışındaki etkilere AB bünyesinde verilecek yanıtlar da belirleyecektir.

Bir şekilde AB ve katılım süreciyle bağlantılı çalışmalar yapan STK'ların gerek bu süreçlerden haberdar olmaları, gerekse de bu süreçlere müdahil olmaları, sadece geleceğimizi ve yeni Avrupa'yı şekillendirmekte pay sahibi olmalarına değil, daha önce düşünemeyecekleri bir ufuk genişlemesine, iç gündeme yeni müdahale olanakları kazanmalarına ve kurumsal gelişmelerine de katkı sağlayacaktır.





# Avrupa Boyutu ve Sivil Diyalog - Avrupa Sivil Toplum Platformları, Katılım ve Politikaları Etkileme

Alper Akyüz

## 1. Avrupa Düzeyinde STK'lar, Ağlar ve Platformlar

Avrupa düzeyinde bir sivil toplum oldukça yeni bir olgudur ve AET'nin oluşumuyla birlikte ilk Avrupa STK'ları oluşsa da yaygınlaşması 1992'deki Maastricht Antlaşması sonucu bir "politik birlik" oluşumunun teyit edilmesiyle yakından bağlantılıdır. Yurttaşların doğrudan etkilendiği politika alanlarının Avrupa düzeyine kaydırılmasıyla, yani bir Avrupa politik alanının oluşumuyla sivil toplumun da etkinlik göstereceği yeni bir düzey eklenmiştir. Son yıllarda birçok 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 Européen 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 katılımı 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 yönetimlerle ulusal siyasi partilerin de Brüksel'de ofis açma gereği duydukları biliniyor. Türkiye'den yıllardır var olan TÜSIAD, İktisadi Kalkınma Vakfı, TESK ve DİSK temsilciliklerine ek olarak yakın zamanda İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile Cumhuriyet Halk Partisi'nin de Brüksel'de birer ofis açtıkları ve temsilci atadıklarını bilmek birinci elden bilgi edinebilmek açısından STK'lar için de önemli olabilir.

## ÖRNEK I

**Kurumsal Avrupa Gözlemevi [Corporate Europe Observatory - CEO]:** Avrupa kurumlarında şirketler ve özel sektörün dengesiz etki gücüne karşı kararlarda demokrasiyi, sosyal adaleti ve geniş halk kesiminin yararlarını gözetmeye çalışan bir Avrupa STK'sıdır (<http://www.corporateeurope.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>).

**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>).

**Kırsal Avrupa için Ortaklık [Partnership for Rural Europe - PREPARE]:** Kırsal kesimlerle ilgili Avrupa ve ulusal düzeydeki bir grup STK'yı içeren ortaklık 1999'da oluşturulmuştur. Temel amacı özellikle yeni üye, aday ve komşu ülkelerde olmak üzere kırsal kalkınma alanında sivil toplumun güçlendirilmesi ve çok-uluslu değişimlerin desteklenmesidir (<http://www.preparenetwork.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'daki çeşitli STK ağları hakkında çalışma alanlarına göre iletişim bilgilerini de içeren kapsamlı bir derlemeyi Sivil Toplum Geliştirme Merkezi tarafından hazırlanan 'Sivil Ağlar Rehberi' başlıklı çalışmadan edinebilirsiniz (<http://www.stgm.org.tr/yayinlar.php?sec=detail&id=13>).



### STK'lar için İpucu

Çalışma alanınızda mutlaka en az bir Avrupa sivil ağı vardır. Bunlara üye olmak ya da sürekli ilişki içinde bulunmak Avrupa'daki gelişmeleri birinci elden (yani bir medya, devlet, ya da diğer ara kurumların süzgecinden geçmeden) izlemek için olduğu kadar şimdiden Avrupa politikalarını etkileyebilmek için de yararlı olacaktır.

Bununla birlikte genelde STK'lar için geçerli olan örgütsel ve finansal birçok sorun Avrupa ağları ve STK'ları için de geçerlidir. Avrupa politikası genelde çok kısıtlı ve elit bir çevrede oluşmakta, STK'ların ve ya ağların Brüksel temsilcileri de bu kısıtlı çevre içinde kalarak bağlantı görevlerini aksatabilmektedirler.

## 2. AB ve STK Katılımı

AB kurumları giderek artan ölçüde sivil toplum katılımına vurgu yapmaktalar. Bunun nedenlerinden birisi 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 **yerindenlik** [subsidiarity] ilkesinin parçasıdır. Bu ilke sorunların çözümü ve politikaların tasarımının mümkün olan en alt düzeyde, konuyla en doğrudan ilgili olanların uzmanlığını gözönünde tutularak gerçekleştirilmesi olarak tanımlanabilir.

AB düzeyinde sivil diyalogun gelişiminde son yıllarda benimsenen önemli kararlar ve belgeler bulunmaktadır:

- Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı [White Book on European Governance, COM(2001) 428 final]
- Danışma Süreçlerinde Minimum Standartlar [Minimum Standards on Consultation, COM(2002) 704]
- Avrupa İletişim Politikası Beyaz Kitabı [White Paper on a European Communication Policy: Debating Europe, involving people, COM(2006) 35]
- Avrupa Şeffaflık Girişimi Yeşil Kitabı [Green Paper on European Transparency Initiative, COM(2006) 196 final]

Avrupa Birliği kurumları politika süreçlerine STK'lar ve diğer çıkar gruplarının katılımında diğer uluslararası kurumların tersine daha “yumuşak” bir yaklaşım göstermiş ve formal, zorunlu ve onaya tabi bir kayıt sistemi geliştirmemiştir. Ancak Avrupa Şeffaflık Girişimi süreci kapsamında politika oluşturma ve karar süreçlerine katılımında STK'lar dahil olmak üzere bütün hükümet dışı ilgi ve çıkar grupları için bir gönüllü kayıt sistemi Haziran 2008'de yaşama geçirilmiştir. Bu kayıt sistemi bir onay/akreditasyon anlamına gelmese de kayıt olan kuruluşun AB kurumlarıyla<sup>1</sup> ilişkilerinde belirlenen davranış ilkelerine uymayı ve mali hesaplarını şeffaf olarak açıklamayı taahhüt ettiği anlamına gelir. Bunun karşılığında Komisyon kuruluşun seçeceği politika alanlarında açacağı danışma süreçlerinden kuruluşu haberdar eder.<sup>2</sup> Kuruluşların Komisyona ilettiği bütün katkılar yayımlanır.

1 Kayıtlar kitap yayına hazırlandığı sırada gönüllü temeldeydi ve sadece Komisyon açısından bağlayıcı olsa da zorunlu hale getirilmesi ve Avrupa Parlamentosu ve Konsey için de geçerli olması için tartışmalar ve görüşmeler sürmekteydi.  
2 Açık danışma süreçleri zaten açık olduğu için bu süreçleri izlemeye çalışan bir kuruluş için yeni bir durum olmadığı göz önünde tutulmalıdır.



### Gönüllü Kayıt Sistemi Davranış İlkeleri

Kuruluşlar açıklık, şeffaflık, dürüstlük ve bütünlük ilkelerine uymalıdır. Temsilciler her zaman:

1. kendilerini isimleri ve adına çalıştıkları veya temsil ettikleri kuruluşlarla tanıtacaklardır;
2. kayıt olmalarını üçüncü kişi ve kuruluşları veya AB çalışanlarını yanlış yönlendirecek şekilde kullanmayacaklardır;
3. temsilcisi oldukları üye, müşteri ve/veya çıkarları açıklayacaklardır;
4. sundukları bilginin nesnel, tam, güncel ve yanıltıcı olmamasına olabildiğince emin olacaklardır;
5. dürüst olmayan yöntemlerle bilgi veya kararları edinmeyecek veya edinmeye çalışmayacaklardır;
6. AB çalışanlarını kendilerini bağlayan kurallar ve davranış standartlarıyla ters düşmelerine yol açacak şekilde etkilemeyeceklerdir;
7. eski bir AB çalışanını istihdam etmeleri durumunda kendilerini bağlayan kurallar ve gizlilik gereklerine saygı duyacaklardır.

Bu kural ve ilkelere uygunsuz bulunan durumlarda kuruluşların sistemdeki kayıtları askıya alınabilir veya süresiz olarak silinebilir. Ayrıca kuruluşlarla ilgili bir şikâyet sistemi de bulunmaktadır.

Gönüllü kayıt sistemi web sayfası: <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do>

Mevzuatın oluşumunda Komisyon tarafından bir 'Açık Danışma Süreci' düzenlenmesi zorunlu değildir. Bu nedenle taslaklar çoğunlukla hazırlayan Genel Direktörlüğün önceliklerini yansıtmakta, farklı boyutlardaki etkilerine ancak resmi karar süreciyle birlikte teklif resmen açıklandıktan sonra dikkat çekilebilmektedir.

Bunun dışında farklı AB kurumlarının ve bu kurumların farklı bölümlerinin düzenli veya geçici danışmalarında bulunduğu durumlar bulunmaktadır. Bunlara bazı örnekler aşağıda bulunmaktadır:

- 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 gereken bir AB kurumu olarak yapılanan 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.
- Komisyon ve Avrupa Parlamentosu İstihdam ve Sosyal İşler Komitesi birlikte Sosyal Platformla iki yıllık toplantılar düzenlemektedir. Bu sosyal STK'lara bu alandaki politikaları etkileme ve sürekli bilgi akışını sağlama olanağı vermektedir.
- Çevre STK'ları Komisyon'un Çevre Genel Direktörlüğü ve Avrupa Parlamentosu'nun çeşitli komiteleri ile sürekli çalışmaktadır ve düzenli danışma toplantıları düzenlenmektedir. Ayrıca Komisyon'un oluşturduğu çeşitli Uzmanlar Komitelerine davet edilmektedirler.
- İnsan hakları alanında Komisyon ve Avrupa Parlamentosu ile STK'lar arasındaki ilişkiler daha informal bir şekilde sürdürülmektedir. İnsan Hakları İlişki Grubu Avrupa Parlamentosu'nda parlamento üyeleri ile STK'lar arasında düzenli açık toplantılar düzenlemektedir.
- Avrupa Parlamentosu'nun çeşitli komiteleri yasama sürecinde ilgili STK'lardan davetlilerle birlikte 'dinleme toplantıları' düzenleyebilirler.
- Başka bir katılım mekanizması biçimi Çok-Paydaşlı Forum olmakta ve ilgili olabilecek bütün paydaşları bir araya getirmeyi amaçlamaktadır. Bir örneği 2001 yılında oluşturulan Avrupa Sağlık Forumu'dur 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 Forumu'dur. 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 Komisyon'un uzmanı yönlendirdiği STK'larla sınırlı kaldığı için gerçek bir katılım pratiği oluşturmadığı yolunda eleştiriler dile getirilmektedir.
- Önce Avrupa Temel Haklar Şartı'nın, daha sonra ise Avrupa Anayasası'nın 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 Yönergesi'nin 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.<sup>3</sup>

## ÖRNEK II

### Avrupa'nın Geleceği için bir Konvansiyon

Avrupa çapında konvansiyon olarak bilinen çalışma biçimi ilk olarak Avrupa Temel Haklar Şartı'nın 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 Antlaşması'nın 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 Parlamentosu'na akredite ettirmeleri gerekiyordu. Gençlik konvansiyonu temsilcilerinin belirlenmesinin resmi konvansiyon katılımcılarına bırakılması ise Avrupa Gençlik Forumu'nda 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 yapabileme-

3 E. Fazio ve J. Smith, Civil Dialogue—Making it work better, Civil Society Contact Group, 2006. <http://www.act4europe.org/code/en/materials.asp?Page=222&menuPage=222>

si amaçlandı, dolayısıyla resmi konvansiyona sunulan bir öneri anında tepkilerle karşılaşabiliyor ve buna göre yeniden şekillenebiliyordu.

Paralel konvansiyon dışında “yurttaşların” 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 Zirvesi'nde ortaya çıkan kriz durumları son anda aşularak imzalandı. Avrupa Anayasası'nın 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.

Yukarıda sıralanan örneklere karşın tek bir mekanizma bulunmamakta ve ne tür bir mekanizma kullanılacağı duruma göre değişmekte, hatta asıl diyalog çoğunlukla informal düzeyde ve birebir görüşmeler yoluyla olmaktadır ve bu aynı zamanda kurumların ve bazı durumlarda kurumlara erişimi olan STK'ların da tercihi gibi görünmektedir. Bu nedenlerle AB kurumlarının sivil diyaloga ve STK'ların sürece katılımına genel yaklaşımları ve pratikleri eleştiri konusu olmaktadır. Eleştiriler çoğunlukla kuruma, birime ve kişilere göre keyfilik, ilişkilerde şeffaf, açık ve net olunmaması, STK katılımına içten bir şekilde önem verilmemesi, bazı durumlarda bütünüyle kapalı olunması, benimsenmiş olan minimum danışma standartlarına bile uyulmaması ve danışma mekanizmalarının sonuçlarının göz önüne alınmaması gibi noktalarda yoğunlaşmaktadır. Özellikle lobi etkinliklerinde ve Komisyon bünyesinde kurulan çeşitli Uzman Grupları'nda [Expert Groups] büyük iş çevrelerinin hakim konumda olması başta çevre ve sosyal haklar ile ilgili örgütler olmak üzere STK'ların eleştirilerine yol açmaktadır. Sonuç olarak politika alanlarında sivil diyalogun sağlanması için bir arayış olduğu ve katılımçılık ilkesinin yeterince ve bütün kurumlar ve politika alanlarında aynı şekilde yaşama geçirilemediği söylenebilir.

## BELLEK KUTUSU III

### Brüksel'de STK-AB Kurumları İlişkisi

AB kurumlarının STK'larla ilişkilerinde yukarıda belirtilen çeşitli eleştirilere ek olarak başka bir eleştiri de Brüksel'deki STK temsilcilerinin içinde bulunduğu sosyal ilişkiler ağının kapalılığına getirilmektedir.<sup>4</sup> Özellikle Avrupa STK'larının, ağların ve platformların platformları şeklindeki yapılanmaların finansal kaynakları idari destek ve proje hibeleri şeklinde büyük oranda AB Komisyonu tarafından sağlanmaktadır ve toplumun zayıf kesimlerinin aksi takdirde gerçekleştiremeyecek demokratik katılımına yardımcı olan bu destek, Butler'a göre bazı durumlarda karşılıklı bir politik yarar ilişkisidir: Komisyon'un önerileri STK'larca desteklendiğinde tabanda destek bulmuş görüntüsü verildiğinden Konsey'den geçmesi daha kolay olabilmektedir. Her halükârda merkezde Komisyon bürokratları, Avrupa Parlamenterleri ve diğer STK temsilcileriyle ilişkileri gelişmiş STK'ların (ve kişisel olarak bu ilişkileri kuran temsilcilerinin) gerek bilgiye, gerekse de kaynaklara erişim açısından zamanla avantajlı hale geçtikleri söylenebilir. Öte yandan temsilcilerin ve temsilciliklerin bu ilişkiler ağına gömüldükçe yerelde temsil ettikleri kesimlerle derinliği olan iletişimlerinin zayıflaması da söz konusu olabilir.

4 I. J. Butler, 'Non-governmental Organisation Participation in the EU Law-making Process: The Example of Social Non-governmental Organisations at the Commission, Parliament and Council', *European Law Journal*, 14(5), 2008; A. Akyüz, 'Avrupa Anayasası Krizde, Peki Ya Avrupa STK'ları?', *Üç Ekoloji*, Güz 2005, İstanbul.

### 3. Avrupa Boyutunda Savunuculuk ve Politikaları Etkileme

Şimdiye kadar sunduğumuz bütün bilgiler kendi etkinliklerinizde Avrupa boyutunun olası yerini saptamanız için giriş niteliğinde (ve dolayısıyla tam olmayan) bir harita sunmayı amaçlamaktaydı. Bu haritayı kendi yapageldiğiniz çalışmaların etkinliğini artırmak için nasıl değerlendireceğiniz size kalmıştır.

Bazı durumlarda amaçlarınıza ulaşabilmek için Avrupa düzeyinde bir etkinlik yürütmeyi tercih edebilirsiniz. Özellikle uyum sürecinde ilerlenerek bütünleşme derinleştiğinde AB politikaları daha fazla ulusal politikaları etkileyecek ve bu durumda Avrupa'daki karşılıklarınızla birlikte ya da tek başınıza daha fazla AB politikalarına müdahil olma gereği hissedebilirsiniz. Ya da AB katılım hedeflerinde radikal bir değişiklik olmadığı sürece AB politikalarına Türkiye'nin de er geç katılacağını ve uyum göstereceğini bir perspektif olarak değerlendirip yurtiçindeki çalışmalarınızda referans ve değerlendirilmesi gereken bir bilgi olarak kullanabilirsiniz.

Gerek Avrupa düzeyinde, gerekse de Avrupa boyutunu kullanarak yurtiçinde ve yerel düzeyde savunuculuk ve politikaları etkileme çalışmalarını planlarken:

- Bilgilenmek ve bilgi kaynaklarını belirlemek: internet (resmi kurum sayfaları ve bültenleri, Avrupa haber siteleri, Avrupa STK siteleri ve bültenleri), kurumlar, kilit konumlardaki kişiler...
- İletişim stratejisi geliştirmek: Doğru kurumlardaki doğru kişilerle doğru zamanda iletişime geçmek, iletişim bilgilerini edinmek. Resmi kurumlar, Avrupa STK platformları,
- Karar süreçlerinin ve yetkili/etkili/ilgili kurumların bilgisine sahip olmak, resmi belge okur-yazarlığı edinmek,
- Gündem takibi ön koşuldur.

Daha sonra Avrupa çapındaki aktörler ve süreçler belirlenerek bir strateji geliştirilmelidir. Yerel, Ulusal, Avrupa düzeyinde politikaları etkileme çalışmalarında strateji geliştirirken aşağıdaki sorular göz önünde bulundurulmalıdır:

Varolan ve yakın zamanda değişecek AB **mevzuatında çalışma alanınıza yönelik olarak hangi düzenlemeler bulunmaktadır?** Bunlar yeterli midir? Ulusal ya da yerel düzeyde etkileri veya karşılıkları var mıdır, varsa nelerdir ve AB düzeyindeki düzenlemelerle uyum içinde midir? (Çalışmalarınızda kullanılabilir, karşıt pozisyon alabilir ya da kendi hükümetinizin daha yüksek standartlar benimsemesi için çalışabilirsiniz.) Argümanınızı güçlendirecek AB hedefleri nelerdir?

**Çalışmalar kime yönelik yapılacaktır?** Karar süreçlerindeki temel kararlar kimler tarafından alınmakta, hangi karar süreçleri izlenmekte ve en etkili aktörler hangileridir? Parlamento'da ve Komisyon'da ilgili komite veya Genel Direktörlükler, ulusal düzeyde ilgili hükümet ve meclis birimleri hangileridir? Avrupa Parlamentosu'ndaki ya da TBMM'deki gruplardan ya da parlamenterlerden hangileri sizin görüşlerinize yakın olabilir? Örneğin parlamenterlere konu ile ilgili soru önergesi verdirebilir misiniz? Konuyla ilgili etkili kişiler kimlerdir? Ulusal hükümet ve meclisin etkisi ve tepkisi nasıl olacaktır? Bunları geliştirmek, desteklemek, değiştirmek veya karşı çıkmak seçeneklerinden hangisi en uygun adım olacaktır?

**Kimlerle birlikte davranılacaktır?** Avrupa'da ve Türkiye'de kimleri ve hangi resmi ya da sivil kuruluşları çalışmanın içine ya da yanınıza çekebilirsiniz? Bu kişi ve kurumlar durumun farkındalar mı? Görev bölümüne gidilebilir mi?

**Kimlerle birlikte değil?** Bağımsız olduğunuzu vurgulamak, konu özelindeki politik duruşunuzu netleştirmek ya da engellenmenin önüne geçmek istediğiniz bazı durumlarda çeşitli resmi veya politik kurumla bağlantıya geçmemek ya da karşılarında yer almak en doğru stratejik karar olabilir.

**Neden siz?** Konu sizi neden ilgilendiriyor? Karardan doğrudan etkilenecek bir grubu mu temsil ediyorsunuz? Gücünüz ve gerekenizi nereden alıyorsunuz?

Ayrıca çeşitli Avrupa platformlarına veya Avrupa STK'larının toplantılarına katılım, bu platformların gündemine de çalıştığınız konuları sokma ve yeni müttefikler edinme açısından yararlı olacaktır. Yerel kuruluşların Avrupa düzeyinde etkinlik göstermesi oldukça zor olduğu için bölgesel ve ulusal platformlar kurmak da sıkça izlenen bir yoldur. Bazı ulusal platformlara ve Avrupa platformlarına ekteki bağlantı adreslerinden ulaşabilirsiniz.

#### **Etkinliklerde kullanılacak referans dokümanlar:**

**Bağlayıcı belgeler:** Antlaşmalar [Treaties], Tüzükler [Regulations], Karar ve Temel Kararlar [Decisions, Basic Decisions], Yönergeler [Directives], Uluslararası ve ikili Anlaşmalar, Ortaklık Konseyi Kararları....

**Politik belgeler:** Bağlayıcı olmayan, ancak politik olarak önemli ve kısa ve orta dönemde izlenecek ya da geliştirilecek politikalar açısından yol gösterici resmi belgelerdir. AP karar ve bildirgeleri [Resolutions, Declarations], Komisyon Tebliği [Communication], Yeşil ve Beyaz Kitaplar [Green Paper, White Paper], (Aday ülkeler için) İlerleme Raporları [Regular Reports], Katılım Ortaklığı Belgesi [Accession Partnership], Strateji Belgesi, Ulusal Program. Bu belgelere yayımlayan kurumun ilgili bölümünün web sitesinden veya yine o kurumun belgeler veritabanından erişmek mümkündür.

**Bağımsız:** STK ve etkili grupların bildirgeleri, düşünce kuruluşlarının raporları, Avrupa çapında örgütlerin çalışmaları, şemsiye örgütler, Ekonomik ve Sosyal Konsey kararları ve raporları...

**Yargı kararları:** Adalet Divanı, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları

### **ÖRNEK III**

#### **Sosyal Platform'un Hizmetler Yönergesi Taslağıyla İlgili Çalışmaları**

Hizmetler yönergesinin amacı bir ülkedeki tüketicinin başka bir ülkedeki hizmet sağlayıcıdan hizmet satın almasının önündeki engellerin kaldırılmasını öngörüyordu. İç Pazar Genel Direktörlüğü tarafından hazırlanan taslak, hizmet sağlayıcının sosyal güvenlik konularında kendi ülkesindeki yasalarla bağlı olmasını öngörüyordu. Bu durum ülkelerin sosyal güvenlik politikaları arasındaki farklılıklar nedeniyle emek maliyetlerinin daha az olduğu ülkelere sermaye kayması olmasıyla ve çalışanların genel bir hak kaybına da uğramasıyla sonuçlanabilirdi. Bu aynı zamanda sosyal hizmetlerin de daha ucuz ve belki de daha kalitesiz olduğu ülkelere satın alınmasına neden olabilirdi. Ancak taslağı hazırlayan İç Pazar Genel Direktörlüğü'nün daha çok yalnızca tüketici ve hizmet sağlayıcı boyutundan baktığı, yasal bir zorunluluğu olmamasına dayanarak açık bir danışma süreci başlatmadığı ve sınırlı sayıda STK'dan görüş aldığı ortaya çıktı. Taslaktan ancak Avrupa Parlamentosu'na resmen sunulduğunda haberdar olan Sosyal Platform'un savunuculuk ve lobi çalışmaları sonrası taslakta Avrupa Parlamentosu tarafından değişiklik yapıldı ve sosyal hizmetlerin büyük çoğunluğu yönerge hükümlerinden muaf tutuldu.<sup>5</sup>

5 Butler, 2008.





#### STK'lar için Savunuculuk İpuçları:<sup>6</sup>

- Doğru kurumları tespit etmek genellikle tek başına yeterli olmaz, kurum içinde (ilgili Parlamento komitesi üyeleri, ilgili Komisyon Genel Direktörlüğü yetkilileri gibi) ilgili veya ilgili olabilecek kişileri de tespit etmek gerekir.
- Politik olduğu kadar teknik argümanlarınızı da hazır bulundurmak gerekir. Parlamento(lar) daha politik argümanlarla ilgilenirken Komisyon ve hükümet kurumları daha teknik bilgilere sıcak bakacaktır.
- Sürecin olabildiğince başlarında devreye girmek etkinizi artıracaktır.
- Olabildiğince gerek ülke içinde, ancak özellikle Avrupa düzeyinde sizi destekleyebilecek sivil, resmi ve politik kuruluşları da harekete geçirmek oldukça etkili olacaktır.
- Sadece eleştiriden ziyade alternatif önerilerinizi de eklemeye özen gösterin.
- İletişime geçerken danışmanlar ve parlamenterlerin asistanlarını atlama gerekir. Onların dikkatini çekmek çoğunlukla daha kolaydır.
- Taktiklerinizi ve genel yaklaşımınızı iyi belirleyin: büyük bir hareketi mi hedefliyorsunuz, yoksa uzmanlığa dayalı nokta atışı lobiciliği mi?
- Bütün süreçlerin ve aktörlerin olabildiğince somut ve ayrıntılı bir haritasını çıkarmaya çalışın; ancak bu haritanın çalışmalarınız sırasında sürekli değişeceğini göreceksiniz ve ne kadar çok dolaylı ama bir o kadar etkili aktörü atlamış olduğunuza şaşırabilirsiniz.
- Kısa sürmesini/hemen sonuç almayı beklemeyin! Acil bir durum değilse basit bir karar önerisinin bile oluşumundan yürürlüğe girmesine kadar geçecek süre birkaç yıl olacaktır. Bu nedenle bu etkinliği daha büyük bir politik çerçevenin bir parçası olarak değerlendirmek gerekir.
- Sonuç olumsuz da olsa sürecin getirileri olumlu olacaktır! Bir karar önerisinin reddedilmesi dünyanın sonu değildir ve süreç boyunca edineceğiniz çevre, prestij ve tanınırlık çok başka olanakların kapısını açacaktır.

#### 4. Sonuç Yerine:

Şimdiye kadarki bütün bölümlerde görüldüğü gibi Avrupa denilen ve sosyal olarak üretilmiş bir kavramın üzerine kurulan AB oldukça karmaşık politik ilişkilerce şekillendiriliyor. Daha somut olarak AB düzeyinde yasama, yürütme ve yargı işlevleri farklı kurumlar arasında dağıtılmış durumda, ancak yasamanın Konsey ile Parlamento arasında paylaşılması, Konsey'in üyelerinin kendi ülkelerinde aynı zamanda yürütmeden sorumlu olması, bununla birlikte yürütmeden sorumlu olan Avrupa Komisyonu'nun seçimle gelmemesi ve Avrupa seçimlerine katılım oranının aşırı düşüklüğü gibi örnekler aynı zamanda Avrupa çapında demokratik bir açığa da işaret ediyor. Son olarak genişleme ile birlikte nüfus, coğrafi alan ve üye ülke sayısının artması AB'nin eski işleyiş biçimini sürdürmesini olanaksız kıldı ve bu nedenlerle AB antlaşmalarının sürekli yenilenmesi yoluyla bir kurumsal reform çalışması yürütüldü. AB için bunun farklı ulusal ve toplumsal ak-

<sup>6</sup> STK Çalışmaları Eğitim Dizisinden yayımlanacak 'Savunuculuk ve Politikaları Etkileme' kitap ve CD'sinden AB çerçevesiyle sınırlı olmayan genel bir perspektif için yararlanılabilir.

törler arasında politik taktikler, oyunlar, çekişmeler ve ittifaklarla içi doldurulan bir oluşum süreci ve çerçeveye olduğu, dolayısıyla AB üyesi ve katılım sürecindeki ülkelerde STK'ların temelini oluşturan Avrupa yurttaşlığının da bir yandan oluşumunu sürdürdüğü söylenebilir.

AB'nin son yıllarda geçirdiği dönüşümlere özet olarak yeniden göz atarsak bu değişim sürecini daha iyi gözleyebiliriz:



## BELLEK KUTUSU V

1 Mayıs 2004 öncesi: 15 üye ülke, 13 aday ülke, 626 Avrupa Parlamenti, Parlamento'da Sosyalist Grup en büyük grup, 20 Komisyon üyesi

1 Mayıs 2004 sonrası: 25 üye ülke, 4 aday ülke, diğer potansiyel adaylar

Haziran 2004: 732 Avrupa Parlamenti, Parlamento'da Hıristiyan Demokratlar en büyük grup, Yeni Avrupa Anayasası anlaşmasının imzalanması

1 Kasım 2004: 25 Komisyoner, Konsey'de yeni ağırlıklı oy dağılımı

Mayıs-Haziran 2005: Avrupa Anayasası oluşturan anlaşmanın Fransa ve Hollanda referandumlarında reddedilmesi ve 2007-2013 bütçesi anlaşmazlığı sonrası politik kriz

1 Ocak 2007 sonrası: 27 ülke, 27 Komisyoner, 3 aday ülke, 785 Avrupa Parlamenti

Haziran 2009: Avrupa Parlamentosu seçimleri, 736 Avrupa Parlamenti ve yeni parlamento bileşimi

Lizbon Antlaşması onayı sonrası: 754 Avrupa Parlamenti, kalıcı AB Konseyi Başkanlığı ve üye ülkelerin seçimiyle gelen AB Konseyi Başkanı, ortak karar usulünün genel karar alma usulü haline gelmesi ve Avrupa Parlamentosu'nun güçlendirilmesi

Yukarıda makro boyutta verilen sürece ek olarak STK'ların spesifik çalışma alanlarında da AB politikaları ve mevzuatı sürekli bir değişim içinde ve bu durum gelecekte Türkiye için de geçerli olacak politikalara etkiye bulunma gereğini de beraberinde getiriyor; Türkiye'nin politikaları artık sadece ulusal düzeyde belirlenmiyor ve AB politikaları, bunlar arasında (bakış açınıza göre olumlu veya olumsuz) en etkin ve etkili sonuçlara neden olabilecek olanlar. Bu yüzden kendi çalışma alanlarında etkiye bulunmaya çalışan kurumlar için içinde bulunduğumuz dönemde önemli olması gereken sorun (AB'ye politik yaklaşımınızdan bağımsız olarak) "AB üyeliği" yerine "Avrupa alanına katılım" olmalıdır. Bunun için Avrupa platformlarına katılım ve bölgesel platformlar kadar Avrupa politika süreçlerine de katkı yapmak gerekir. Sonuç olarak Avrupa düzeyindeki kararlar bir şekilde bizim çalışma alanımızı ve yaşamlarımızı da etkilemeye başladı ve müzakere süreci boyunca daha da fazla etkilemeye başlayacak. Bu sürecin ve kurulacak çok boyutlu ilişkiler bütününe getirilerinden birisi "Öteki" olarak Avrupalı kimliği yerine dışlayıcı olmayan Avrupalı kimliğine sivil toplumla katkıda bulunan bir Türkiye toplumu olabilir. Zaten başlamış olan ve giderek derinleşen bu sürecin başarısı ve katkının düzeyi bizlere bağlı.

Ancak Türkiye özeliyle sınırlı olmayan bir sorun politik karar ve yetki süreçlerine eklenen AB düzeyinin güçsüz kesimlerin kararlara katılımıyla ilgili yeni bir dışlanma olasılığını getirmesidir. Daha önce de üzerinde durduğumuz gibi STK'ların bu süreçlerde yurttaş ile Avrupa düzeyindeki karar organları ve diğer toplumlar arasında önemli bir taşıyıcılık ve kolaylaştırıcılık rolü olduğu söylenebilir. Bununla da bağlantılı olarak katılım ve uyum sürecinde bilgi, kapasite (finansal, savunuculuk ve proje becerileri, altyapı) ve meşruiyet (halk desteği, tabanda etkinlik) açısından hazır olması ve yerel ve ulusal düzeylerde idareyi, halkı ve politika süreçlerini kendi çalışma alanlarında ve kendi bakış açısıyla güçlülere ve olanaklara hazırlayabilmesi gerekir. Bu rol özellikle dışlananların sesini taşıma, toplumlar düzeyinde gerçek bir bütünleşmeden söz edilebilmesi için sosyal-kültürel diyaloga katkıda bulunma yoluyla Avrupa boyutunu gündelik yaşama getirme ve Avrupa'nın oluşumuna katkıda bulunma, ve bütün bu süreçlerle ilgili toplum içinde açık tartışma ve diyalog yoluyla öğrenme sürecine katkıda bulunma şeklinde ortaya çıkabilir.

Ancak önümüzde duran bazı soru ve sorunlar bulunmakta:

1) Avrupa düzeyinde etkinlik göstermek oldukça masraflıdır. AB'nin bunu sağlamaya yönelik programlarına rağmen bu masrafları kimin karşılayacağı ve zaten yoksun kesimlerin katılımının nasıl sağlanacağı önemli bir sorundur.

2) Dolayısıyla bu etkinlik ek bir mali ve yetişmiş insan kaynakları kapasitesi gerektirir. Bu nedenle oluşacak yeni bir STK elitinin yeni bir dışlanmaya yol açmaması sağlanabilir mi? Hatta bu yeni elitin oluşumunun yurttaş katılımı kavramı ile STK'ların etkinliği alanı arasında yabancılaşma yaratmasının önüne nasıl geçilebilir?

Bu sorunlar da Türkiye'ye özel değil, Avrupa düzeyinde karşımıza sürekli çıkan ve yine Avrupa'daki sivil aktörlerle birlikte çözmemiz gereken sorunlar olarak önümüzde duruyor.

## ÖNERİLER

- Avrupa'daki gelişmeler ve sizin çalışma alanınızdaki etkilerini, Avrupa sürecini ve çeşitli boyutlarını çevrenizde açıkça tartışın.
- Avrupa'daki platformlar ve diğer ülkelerdeki STK'larla ortak etkinlikler kurmaya çalışın. Bu Avrupa düzeyindeki kazanımları ve bilgi ve pratikleri yerele taşıyarak hem kurumsal ve toplumsal öğrenmeye ve yeni olanaklara yol açar, hem de kurumsal olarak güçlenmeye yol açar.
- Fonları kullanın, başlangıç olarak küçük ölçekli ve Türkiye'ye özel fonlara başvuruyu ya da Avrupa projelerinde ortak olarak yer almayı tercih edin. Sonuç başarısız da olsa kazançtır.
- Sözüünüzü Avrupa alanına taşımaya çalışın. Avrupa düzeyinde politik süreçlere katılım, bir yaparak öğrenme sürecidir.



# AVRUPA BİRLİĞİ TEMEL HAKLAR ŞARTI

*Temel Haklar Şartı, AB yurttaşlarının temel haklarını ve AB'nin yurttaşlarına karşı sorumluluklarını düzenliyor. Belge 13-14 Ekim 2000'de Fransa'nın Biarritz kentinde gerçekleşen AB zirvesinde devlet ve hükümet başkanlarının bilgisine sunuldu ve kabul gördü. Temel Haklar Şartı, 7-8 Aralık'taki "Nice Zirvesi"nde onaylandı. Önce Avrupa Anayasası'na eklenen metin, Lizbon Antlaşması'nda ayrı bir bölüm olarak korundu. Aşağıda yer alan metin, yeniden gözden geçirilerek 14.12.2007 tarihli Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayımlanan 2007/C 303/01 sayılı versiyondur ve Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte AB'nin yurttaşlarla ilişkisinde hukuki olarak bağlayıcılık kazanacaktır.*

## GİRİŞ

Avrupa halkları, aralarında daha yakın bir birlik oluşturmak için ortak değerlere dayalı barışçı bir geleceği paylaşmaya kararlıdır.

Ruhani ve manevi mirasının bilincinde olan Birlik, bölünmez ve evrensel değerler olan insan onuru, özgürlük, eşitlik ve dayanışma değerleri üzerine inşa edilmiştir. Demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkelerine dayanmaktadır. Birlik yurttaşlığını tesis ederek ve bir özgürlük, güvenlik ve adalet bölgesi oluşturarak bireyi, faaliyetlerinin merkezine yerleştirir.

Birlik, bu ortak değerlerin korunması ve geliştirilmesine katkıda bulunurken Avrupa halklarının kültürleri ve geleneklerinin çeşitliliği yanı sıra Üye Devletlerin ulusal kimlikleri ve bunların ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerdeki kendi kamu makamlarının düzenlenmesine saygı gösterir. Dengeli ve sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmeye çalışır ve insanların, eşyaların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını ve yerleşme özgürlüğünü sağlar.

Bu amaçla, toplum, sosyal ilerleme, bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında temel hak ve özgürlüklerin bir Bildirge'de daha açık bir şekilde ortaya konulması yoluyla bu hak ve özgürlüklerin korunmasının güçlendirilmesi gerekmektedir.

Bu Şart, Topluluk ve Birliğin yetkileri ve görevlerini ve yetki ikamesi ilkesini dikkate alarak özellikle Üye Devletlerin ortak uluslararası yükümlülükleri ve anayasal gelenekleri, Avrupa Birliği Antlaşması, Topluluk Antlaşmaları, Avrupa İnsan Hakları ve Temel Hak ve Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesi, Topluluk ve Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Sosyal Bildirgeler ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin içtihat hukukundan kaynaklanan hakları yeniden teyid etmektedir.

Bu haklardan yararlanılması, öteki kişiler, insanlık ve gelecekteki kuşaklar konusunda sorumluluklar ve görevleri beraberinde getirmektedir.

Birlik, bu nedenle, aşağıda belirtilen hakları, özgürlükleri ve ilkeleri tanımaktadır.

## BÖLÜM I - ONUR

### Madde 1. - İnsanlık onuru

İnsanlık onuru, ihlal edilemez. Saygı gösterilmeli ve korunmalıdır.

### Madde 2. - Yaşama hakkı

1. Herkes, yaşama hakkına sahiptir.
2. Hiç kimse, ölüm cezasına çarptırılmamalı veya idam edilmemelidir.

### Madde 3. - Kişinin bedensel ve ruhsal dokunulmazlık hakkı

1. Herkes, kendi bedensel ve ruhsal dokunulmazlığına saygı gösterilmesi hakkına sahiptir.
2. Tıp ve biyoloji alanlarında, özellikle aşağıda belirtilenlere saygı gösterilmelidir:
  - yasadaki belirtilen usullere uygun olarak ilgili kişinin özgürce ve bilinçli olarak vereceği muvafakat,
  - özellikle kişilerin seçilmesini amaçlayan insan ırkının soyaçekim yoluyla ıslahına yönelik uygulamaların yasaklanması,
  - insan bedeninin ve bölümlerinin ticari bir kazanç kaynağı haline getirilmesinin yasaklanması,
  - insanların kopyalama yoluyla üretilmesinin yasaklanması.

### Madde 4. - İşkence veya insanlık dışı veya alçaltıcı muamele veya ceza yasağı

Hiç kimse, işkenceye veya insanlık dışı veya alçaltıcı muamele veya cezaya tabi tutulmamalıdır.

### Madde 5. - Kölelik ve zorla çalıştırılma yasağı

1. Hiç kimse, kul ya da köle olarak tutulamaz.
2. Hiç kimse zorla çalıştırılmaz ve zorunlu çalışmaya tabi tutulamaz.
3. İnsan kaçakçılığı yasaklanmıştır.

## BÖLÜM II - ÖZGÜRLÜKLER

### Madde 6. - Özgürlük ve güvenlik hakkı

Herkes kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkına sahiptir.

### Madde 7. - Özel ve aile yaşamına saygı

Herkes, özel ve aile yaşamına, konutuna ve haberleşmesine saygı gösterilmesini isteme hakkına sahiptir.

### Madde 8. - Kişisel bilgilerin korunması

1. Herkes, kendisine ilişkin kişisel bilgilerin korunmasını isteme hakkına sahiptir.
2. Bu tür bilgiler, belirtilen amaçlar için ve ilgili kişinin muvafakatine veya yasadaki öngörülen başka meşru temele dayalı olarak adil şekilde kullanılmalıdır. Herkes, kendisi hakkında toplanmış olan bilgilere erişme ve bunlarda düzeltme yaptırma hakkına sahiptir.
3. Bu kurallara uyulması, bağımsız bir makam tarafından denetlenecektir.

### Madde 9. - Evlenme ve aile kurma hakkı

Evlenme hakkı ve aile kurma hakkı, bu hakların kullanılmasına ilişkin ulusal mevzuata uygun olarak teminat altına alınacaktır.

### **Madde 10. - Düşünce, vicdan ve din özgürlüğü**

1. Herkes, düşünce, din ve vicdan özgürlüğü hakkına sahiptir. Bu hak, din veya inancını değiştirme özgürlüğünü ve din veya inancını tek başına veya topluluk halinde, aleni veya gizli olarak ibadet etme, öğretme, uygulama ve gereklerine uyma şeklinde açığa vurma özgürlüğünü içerir.
2. Bu hakkın kullanılmasına ilişkin ulusal mevzuata uygun olarak vicdani red hakkı tanınmaktadır.

### **Madde 11. - İfade ve haber alma özgürlüğü**

1. Herkes, ifade özgürlüğü hakkına sahiptir. Bu hak, kamu makamlarının müdahalesi olmaksızın ve ulusal sınırlarla kısıtlanmaksızın bir görüşe sahip olma, haber ve düşünceleri elde etme ve bunları ulaştırma özgürlüğünü içerir.
2. Basının özgürlüğü ve çoğulculuğuna saygı gösterilmelidir.

### **Madde 12. - Toplanma ve örgütlenme özgürlüğü**

1. Herkes, barışçıl bir biçimde toplanma özgürlüğü ile her düzeyde, özellikle siyaset, sendika ve yurttaşlıkla ilgili konularda örgütlenme özgürlüğü hakkına sahiptir. Bu, herkesin kendi çıkarlarını korumak için sendika kurma ve sendikalara girme hakkını da içerir.
2. Birlik düzeyindeki siyasi partiler, Birliğin yurttaşlarının siyasi iradesinin ifade edilmesine katkıda bulunurlar.

### **Madde 13. - Sanat ve bilim özgürlüğü**

Sanat ve bilimsel araştırma, kısıtlamaya tabi olmamalıdır. Akademik özgürlüğe saygı gösterilmelidir.

### **Madde 14. - Eğitim hakkı**

1. Herkes, eğitim görme ve mesleki ve sürekli eğitimden yararlanma hakkına sahiptir.
2. Bu hak, ücretsiz zorunlu eğitim görme olasılığını da içerir.
3. Demokratik ilkelere ve ailelerin çocuklarının kendi dini, felsefi ve eğitim konusundaki inançlarına uygun olarak eğitim ve öğretim görmelerini sağlama hakkına saygı gösterilerek eğitim kurumları tesis etme özgürlüğüne, bu özgürlük ve hakkın kullanılmasına ilişkin ulusal mevzuata uygun olarak saygı gösterilmelidir.

### **Madde 15. - Meslek seçme ve çalışma hakkı**

1. Herkes, çalışma ve özgürce seçilmiş veya kabul edilmiş bir mesleği ifa etme hakkına sahiptir.
2. Birliğin her yurttaşı, herhangi bir Üye Devlette iş arama, çalışma, yerleşme hakkını kullanma ve hizmet verme özgürlüğüne sahiptir.
3. Üye Devletlerin ülkelerinde çalışma izni almış olan üçüncü ülkelerin yurttaşları, Birliğin yurttaşlarının çalışma şartlarına eşit çalışma şartlarından yararlanma hakkına sahiptir.

### **Madde 16. - Bir ticari faaliyette bulunma özgürlüğü**

Topluluk hukuku ve ulusal yasalar ve uygulamalara göre bir ticari faaliyette bulunma özgürlüğü tanınmaktadır.

### **Madde 17. - Mülk edinme hakkı**

1. Herkes, yasal şekilde elde ettiği mülküne sahip olma, kullanma, elden çıkarma ve miras bırakma hakkına sahiptir. Bunların kaybı karşılığında zamanında adil bir tazminat ödenmesi koşulu ile kamu menfaati nedeniyle veya yasada öngörülen koşullar çerçevesinde yapılması dışında hiç kimsenin elinden mülkü alınamaz. Mülkün kullanımı, kamu menfaati için gerekli olduğu ölçüde yasa ile düzenlenebilir.
2. Fikri mülkiyet, korunmalıdır.

### **Madde 18. - Sığınma hakkı**

Sığınma hakkı, 28 Temmuz 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve sığınmacıların statüsüne ilişkin 31 Ocak 1967 tarihli Protokol kuralları dikkate alınarak ve Avrupa Topluluğu'nu kuran Antlaşma'ya uygun olarak teminat altına alınmalıdır.

### **Madde 19. - İhraç, sınır dışı veya iade etme yasağı**

1. Toplu sınır dışı etmeler yasaktır.
2. Hiç kimse, ölüm cezası, işkence veya başka insanlık dışı veya alçaltıcı muamele veya cezaya tabi tutulması konusunda ciddi bir tehlikenin bulunduğu bir Devlete geri gönderilemez, sınır dışı edilemez veya iade edilemez.

## **BÖLÜM III - EŞİTLİK**

### **Madde 20. - Yasa önünde eşitlik**

Herkes, yasa önünde eşittir.

### **Madde 21. - Ayrımcılık yasağı**

1. Cinsiyet, ırk, renk, etnik veya sosyal köken, kalıtsal özellikler, dil, din veya inanç, siyasi veya başka herhangi bir görüş, bir ulusal azınlığın üyesi olma, hususiyet, doğum, engellilik, yaş veya cinsel yönelim gibi herhangi bir nedenle ayrımcılık yapılması yasaktır.
2. Avrupa Topluluğu'nu kuran Antlaşma ve Avrupa Birliği Antlaşması'nın uygulanması kapsamı çerçevesinde ve sözkonusu Antlaşmaların özel hükümleri saklı kalmak üzere uyruk nedeniyle her türlü ayrımcılık yasaktır.

### **Madde 22. - Kültürel, dini ve dilsel çeşitlilik**

Birlik, kültürel, dini ve dilsel çeşitliliğe saygı gösterecektir.

### **Madde 23. - Erkekler ve kadınlar arasında eşitlik**

Erkekler ve kadınlar arasında eşitlik, istihdam, çalışma ve ücret dahil olmak üzere bütün alanlarda sağlanmalıdır.

Eşitlik ilkesi, yeterli şekilde temsil edilmeyen cinsin lehine belirli avantajlar sağlanmasını öngören önlemlerin sürdürülmesini veya benimsenmesini engellemez.

### **Madde 24. - Çocukların hakları**

1. Çocuklar, kendi refahları için gerekli olan koruma ve ihtimamdan yararlanma hakkına sahiptir. Görüşlerini serbestçe ifade edebilirler. Bu görüşler, kendi yaşları ve olgunluk düzeylerine uygun olarak kendilerini ilgilendiren konularda dikkate alınır.
2. Kamu makamları veya özel kuruluşlar tarafından çocuklarla ilgili olarak yapılan bütün işlemlerde, çocuğun çıkarlarının en iyi şekilde korunmasına öncelik verilmelidir.
3. Her çocuk, bunun kendi çıkarlarına aykırı olması haricinde anne ve babasının her ikisi ile düzenli olarak kişisel ilişki ve doğrudan temas sürdürme hakkına sahiptir.

### **Madde 25. - Yaşlıların hakları**

Birlik, yaşlıların, onurlu ve bağımsız bir yaşam sürdürme ve sosyal ve kültürel yaşama katılma haklarını tanımakta ve saygı göstermektedir.



### **Madde 26. - Engellilerin toplumla bütünleştirilmesi**

Birlik, engelli kişilerin, bağımsızlıklarını, toplumsal ve mesleki yaşamla bütünleştirilmelerini ve toplum yaşamına katılmalarını sağlamaya yönelik önlemlerden yararlanma hakkını tanımakta ve saygı göstermektedir.

## **BÖLÜM IV - DAYANIŞMA**

### **Madde 27. - İşçilerin işletme içinde bilgi alma ve danışma hakkı**

Birlik mevzuatı ve ulusal yasalar ve uygulamalarda öngörülen durumlar ve koşullarda işçiler veya temsilcilerine, uygun düzeylerde zamanında bilgi verilmeli ve danışmalarda bulunulmalıdır.

### **Madde 28. - Toplu sözleşme görüşmeleri yapma ve eylem hakkı**

İşçiler ve işverenler veya bunların ilgili kuruluşları, Birlik mevzuatı ve ulusal yasalar ve uygulamalara göre uygun düzeylerde toplu sözleşmeler müzakere etme ve imzalama ve menfaat ihtilafı olması halinde grev eylemi dahil olmak üzere kendi çıkarlarını korumak için ortak eylem yapma hakkına sahiptir.

### **Madde 29. - İşe yerleştirme hizmetlerinden yararlanma hakkı**

Herkes, işe yerleştirme hizmetinden ücretsiz olarak yararlanma hakkına sahiptir.

### **Madde 30. - Haksız işten çıkarmaya karşı koruma**

Her işçi, Birlik hukuku ve ulusal yasalar ve uygulamalara göre haksız işten çıkarmaya karşı korunma hakkına sahiptir.

### **Madde 31. - Adil ve hakkaniyete uygun çalışma koşulları**

1. Her işçi, kendi sağlığı, emniyeti ve onuruna saygı gösteren çalışma koşullarından yararlanma hakkına sahiptir.
2. Her işçi, azami çalışma saatlerinin sınırlandırılması, günlük ve haftalık dinlenme dönemleri ve yıllık ücretli izin hakkına sahiptir.

### **Madde 32. - Çocuk işçi çalıştırmanın yasaklanması ve çalışan gençlerin korunması**

Çocuk işçi çalıştırılması yasaktır. Gençler için daha elverişli olabilecek kurallar saklı kalmak üzere ve sınırlı istisnalar dışında istihdam edilmek için asgari yaş sınırı, zorunlu eğitimin tamamlanması için belirlenen asgari yaştan daha düşük olamaz.

İşe alınan gençler, yaşlarına uygun çalışma koşullarında çalıştırılmalı ve ekonomik sömürüye ve emniyetlerine, sağlıklarına veya fiziksel, ruhsal, ahlaki veya sosyal gelişimlerine zarar verme olasılığı bulunan veya eğitimlerini engelleyebilecek her türlü işe karşı korunmalıdır.

### **Madde 33. - Aile ve meslek yaşamı**

1. Aile, yasal, ekonomik ve sosyal korumadan yararlanmalıdır.
2. Aile ve meslek yaşamının bağdaştırılması için herkes, doğumla bağlantılı bir nedenle işten çıkarmaya karşı korunma hakkına ve bir çocuğun doğumu veya evlat edinilmesinden sonra ücretli doğum ve ebeveynlik izni alma hakkına sahiptir.

### **Madde 34. - Sosyal güvenlik ve sosyal yardım**

1. Birlik, Birlik hukuku ve ulusal yasalar ve uygulamalarda belirtilen kurallara uygun şekilde doğum, hastalık, iş kazaları, bakıma muhtaç olma veya yaşlılık gibi durumlarda ve işini kaybetme durumunda koruma sağlayan sosyal güvenlik yardımları ve sosyal hizmetlerden yararlanma hakkını tanımakta ve saygı göstermektedir.
2. Avrupa Birliği'nde yasal olarak ikamet eden ve dolaşan herkes, Birlik hukuku ve ulusal yasalar ve uygulamalara göre sosyal güvenlik yardımları ve sosyal avantajlardan yararlanma hakkına sahiptir.
3. Birlik, Birlik hukuku ve ulusal yasalar ve uygulamalarda belirtilen usullere göre sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele için yeterli imkânlarla sahip olmayan herkes için uygun bir yaşam sağlamak amacıyla sosyal ve konut yardımından yararlanma hakkını kabul etmekte ve saygı göstermektedir.

### **Madde 35. - Sağlık hizmetleri**

Herkes, ulusal yasalar ve uygulamalarda belirtilen şartlar çerçevesinde koruyucu sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkına ve tıbbi tedaviden yararlanma hakkına sahiptir. Bütün Birlik politikaları ve faaliyetlerinin tanımlanmasında ve uygulanmasında yüksek düzeyde bir insan sağlığı koruması sağlanmalıdır.

### **Madde 36. - Genel ekonomik yarara yönelik hizmetlerden yararlanma**

Birlik, sosyal ve bölgesel uyumunu artırmak için Avrupa Antlaşmalarına uygun olarak ulusal yasalar ve uygulamalarda öngörülen genel ekonomik yarara yönelik hizmetlerden yararlanma hakkını kabul etmekte ve saygı göstermektedir.

### **Madde 37. - Çevresel koruma**

Yüksek düzeyde bir çevresel koruma ve çevrenin kalitesinin iyileştirilmesi, Birliğin politikalarına dahil edilmeli ve sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak güvence altına alınmalıdır.

### **Madde 38. - Tüketici Koruması**

Birlik politikaları, yüksek düzeyde tüketici koruması sağlamalıdır.

## **BÖLÜM V - YURTTAŞLARIN HAKLARI**

### **Madde 39. - Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy kullanma ve aday olma hakkı**

1. Birliğin her yurttaşı, ikamet ettiği Üye Devlette, bu Devletin yurttaşları ile aynı koşullar altında Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy kullanma ve aday olma hakkına sahiptir.
2. Avrupa Parlamentosu üyeleri, genel, serbest ve gizli oyla doğrudan seçilir.

### **Madde 40. - Yerel seçimlerde oy kullanma ve aday olma hakkı**

Birliğin her yurttaşı, ikamet ettiği Üye Devlette, bu Devletin yurttaşları ile aynı koşullar altında yerel seçimlerde oy kullanma ve aday olma hakkına sahiptir.

### **Madde 41. - İyi idare hakkı**

1. Herkes, işlerinin Birliğin kurumları, organları, ofisleri ve ajansları tarafından tarafsız ve adil bir şekilde ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahiptir.
2. Bu hak, şunları içermektedir:
  - herkesin, kendisini olumsuz şekilde etkileyebilecek herhangi bir işlemin yapılmasından önce görüşlerinin dinlenmesini isteme hakkı;
  - herkesin, meşru gizlilik çıkarlarına ve mesleki ve ticari gizliliğe saygı gösterilmesiyle birlikte kendi dosyasına erişme hakkı ve;
  - idarenin, kararları konusunda gerekçe gösterme yükümlülüğü.

3. Herkes, Birliğin kuruluşları veya görevlilerinin, görevlerinin ifası sırasında yolaçtıkları her türlü zararı, Üye Devletlerin yasalarındaki ortak genel ilkelere göre Topluluğa tazmin ettirme hakkına sahiptir.
4. Herkes, Birliğin kuruluşlarına, Antlaşmaların lisanlarından birinde mektup gönderebilir ve kendisine aynı lisanda cevap verilmesi zorunludur.

#### **Madde 42. - Belgelere erişme hakkı**

Birliğin bütün yurttaşları veya bir Üye Devlette ikamet eden veya kanuni adresi bu devlette bulunan bütün gerçek veya tüzel kişiler, Birliğin kurumları, organları, ofisleri ve ajanslarının bütün belgelerine hangi ortamda olursa olsun erişme hakkına sahiptir.

#### **Madde 43. - Kamu Denetçisi**

Birliğin bütün yurttaşları ve bir Üye Devlette ikamet eden veya kanuni adresi bu devlette bulunan bütün gerçek veya tüzel kişiler, adli görevleri çerçevesinde hareket eden Adalet Divanı hariç olmak üzere Birlik kuruluşları, organları, ofisleri ve ajanslarının faaliyetlerinde karşılaşılan kötü idare vakalarını Birlik kamu denetçisine havale etme hakkına sahiptir.

#### **Madde 44. - Dilekçe ile başvurma hakkı**

Birliğin bütün yurttaşları veya bir Üye Devlette ikamet eden veya kanuni adresi bu devlette bulunan bütün gerçek veya tüzel kişiler, Avrupa Parlamentosu'na dilekçe ile başvurma hakkına sahiptir.

#### **Madde 45. - Dolaşım ve ikamet özgürlüğü**

1. Birliğin her yurttaşı, Üye Devletlerin ülke sınırları içinde serbestçe hareket etmek ve ikamet etmek özgürlüğüne sahiptir.
2. Bir Üye Devletin ülkesinde yasal olarak ikamet eden üçüncü ülkelerin yurttaşlarına, Avrupa Antlaşmalarına uygun olarak dolaşım ve ikamet özgürlüğü tanınabilir.

#### **Madde 46. - Diplomatik ve konsolosluk koruması**

Birliğin her yurttaşı, tabiyetinde olduğu Üye Devletin temsil edilmediği bir üçüncü ülkenin topraklarında, herhangi bir Üye Devletin diplomatik veya konsolosluk makamları tarafından, sözkonusu Üye Devletin yurttaşları ile aynı şartlarda korunma hakkına sahiptir.

### **BÖLÜM VI - ADALET**

#### **Madde 47. - Etkili hukuki bir yola başvurma ve adil yargılanma hakkı**

Birlik hukuku tarafından teminat altına alınmış olan hakları ve özgürlükleri ihlal edilen herkes, bu Maddede belirtilen şartlara uygun olarak bir mahkemede etkili bir hukuki yola başvurma hakkına sahiptir.

Herkes, daha önceden yasa ile tesis edilmiş bağımsız ve tarafsız bir mahkemede makul bir süre içinde yapılacak adil ve kamuya açık bir duruşma yapılması hakkına sahiptir. Herkes, kendisine bilgi verilmesi, savunulması ve temsil edilmesi fırsatına sahip olmalıdır.

Gerekli imkânlarla sahip olmayan herkese, bu yardımın adalete etkin bir şekilde ulaşılmasının sağlanması için gerekli olması koşulu ile hukuki yardım sağlanacaktır.

#### **Madde 48. - Masumiyet karinesi ve savunma hakkı**

1. Kendisine karşı ithamda bulunulan bir kişinin, yasaya göre suçlu olduğu kanıtlanıncaya kadar masum olduğu kabul edilecektir.
2. Kendisine karşı ithamda bulunulmuş olan bir kişinin savunma haklarına saygı gösterilmesi teminat altına alınmalıdır.

#### **Madde 49. - Cezayı gerektiren suçların ve cezaların orantılı olması ve yasada tanımlanması ilkeleri**

1. Hiç kimse, işlendiği zaman ulusal veya uluslararası hukuka göre suç oluşturmayan bir fiil veya ihmalden dolayı suçlu bulunamaz. Hiç kimseye, suçu işlediği zaman verilebilecek olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez. Cezayı gerektiren bir suçun işlenmesinden sonra yasanın daha hafif bir ceza öngörmesi durumunda bu ceza uygulanır.
2. Bu madde, işlendiği zaman uluslar topluluğu tarafından tanınmış genel ilkelere göre suç sayılan bir eylem veya ihmal nedeniyle bir kimsenin yargılanmasına veya cezalandırılmasına engel değildir.
3. Cezaların şiddeti, cezayı gerektiren suçla orantısız olmamalıdır.

#### **Madde 50. - Cezayı gerektiren aynı suçtan iki kere yargılanmama veya cezalandırılmama hakkı**

Hiç kimse, daha önce yasaya göre Birlik içinde kesin olarak beraat ettiği veya mahkûm olduğu bir suç nedeniyle mahkemede yeniden yargılanamaz veya cezalandırılmaz.


### **BÖLÜM VII - ŞARTIN YORUMLANMASI VE UYGULANMASINA YÖNELİK GENEL HÜKÜMLER**

#### **Madde 51. - Kapsam**

1. Bu Şartın hükümleri, yetki ikamesi ilkesi dikkate alınarak Birliğin kurumları, organları, ofisleri ve ajanslarına ve sadece Birlik hukukunu uyguladıklarında Üye Devletlere yöneliktir. Bu nedenle, kendi yetkilerine ve Avrupa Antlaşmalarında belirtildiği şekilde Birliğin yetkilerinin sınırlarına uygun olarak haklara saygı gösterecekler, ilkelere uyacaklar ve bunların uygulanmasını teşvik edeceklerdir.
2. Bu Şart, Birlik hukukunun uygulama alanını Birlik yetkilerinin ötesine genişletmemekte veya Birlik için yeni bir yetki veya görev tesis etmemektedir veya Antlaşmalarda belirtilen yetkilerde ve görevlerde değişiklik yapmamaktadır.

#### **Madde 52. - Teminat altına alınan hakların kapsamı**

1. Bu Şartta kabul edilen hakların ve özgürlüklerin kullanılmasına getirilecek her türlü sınırlandırma, yasada öngörülmeli ve bu hak ve özgürlüklerin özüne saygı göstermelidir. Orantılı olma ilkesine tabi olarak sınırlandırmalar sadece gerekli olmaları ve Birlik tarafından kabul edilen kamu yararı amaçlarına veya başkalarının hak ve özgürlüklerini koruma gereksinimine gerçekten hizmet etmeleri koşulu ile uygulanabilir.
2. Avrupa Antlaşmalarına dayalı olan bu Şartta tanınan haklar, sözkonusu Antlaşmalarda belirtilen koşullar ve sınırlar çerçevesinde kullanılır.
3. Bu Şartın, İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesi ile teminat altına alınmış olan haklara tekabül eden hakları içermesi durumunda sözkonusu hakların anlamı ve kapsamı, sözkonusu Antlaşma'da belirtilenlerle aynı olacaktır. Bu hüküm, Birlik hukukunun daha kapsamlı koruma sağlama-sını engellemez.
4. Bu Şart temel hakları Üye Devletlerin anayasal geleneklerinden kaynaklandığı şekilde tanısa da, bu haklar sözü geçen geleneklerle uyum içinde yorumlanmalıdır.
5. Bu Şartın ilkeleri içeren hükümleri Birliğin kurumları, organları, ofisleri ve ajanslarınca uygulanan yasal ve idari işlemler yoluyla veya kendi yetkileri çerçevesinde Birlik hukukunu uyguladıkları ölçüde Üye Devletlerin işlemleri yoluyla uygulanabilir. Bu haklar adli olarak ancak bu işlemlerin yorumlanmasında ve yasalıkları içinde kurala dönüşmeleri durumunda tanınacaklardır.

- 
6. Ulusal yasalar ve uygulamalar bu Şartta belirtildiği şekilde bütünüyle göz önüne alınacaklardır.
  7. Bu Şartın yorumlanmasında yol gösterici olacak açıklamalar Birliğin ve Üye Devletlerin mahkemelerince verilecektir.

**Madde 53. - Koruma düzeyi**

Bu Şart'ta yeralan hiçbir şey, Birlik hukuku ve uluslararası hukuk ve Birlik, Topluluk veya Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesi dahil olmak üzere Üye Devletlerin taraf olduğu uluslararası anlaşmalarla ve Üye Devletlerin anayasaları ile kendi uygulama alanlarında tanınmış olan insan hakları veya temel özgürlükleri kısıtladığı veya olumsuz şekilde etkilediği şeklinde yorumlanamaz.

**Madde 54. - Hakların istismar edilmesi yasağı**

Bu Şart'ta yeralan hiçbir şey, işbu Şart'ta tanınan haklar ve özgürlüklerden herhangi birinin ortadan kaldırılmasını veya bunun, burada öngörülenden daha fazla kısıtlanmasını amaçlayan herhangi bir faaliyette bulunma veya herhangi bir fiili gerçekleştirme hakkını verdiği şeklinde yorumlanamaz.



Akyüz, A. ve diğ. (2007), Proje Döngüsü Yönetimi II: AB Fonları, Bütçeleme ve Raporlama, STK Çalışmaları Eğitim Kitapları Dizisi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları (<http://stk.bilgi.edu.tr>).

Avrupa Komisyonu (2001), White Paper on European Governance (COM (2001) 428 final, 25/7/01), ([http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/index\\_en.htm](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/index_en.htm)).

Civil Society Contact Group (2006), Making your voice heard in the EU: A guide for NGOs (<http://www.act4europe.org> (Materials)).

Çelebi, A. (2002), Avrupa - Halkların Siyasal Birliği, Metis Yayınları.

Eurohorizons Danışmanlık (2007), 100 konuda Avrupa Birliği'nin günlük hayatımıza etkileri, Açık Toplum Enstitüsü, ([http://www.osiaf.org.tr/images/basin/pdf/AB\\_100.pdf](http://www.osiaf.org.tr/images/basin/pdf/AB_100.pdf)).

Dinç, Y. (2007), Dünya, Avrupa ve Türkiye'de Sivil Ağlar Rehberi, STGM (<http://www.stgm.org.tr/yayinlar.php?sec=detail&id=13>).

Fazi, E. ve Smith, J. (2006), Civil Dialogue—Making it work better, Civil Society Contact Group (<http://www.act4europe.org> (Materials)).

Heinrich Böll Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği (2006), Türkiye, Avrupa Birliği ve Tarım Politikaları ([http://www.boell-tr.org/images/cust\\_files/080108170550.pdf](http://www.boell-tr.org/images/cust_files/080108170550.pdf))

Merry, P. (der.) (2003), Under Construction: Citizenship, Youth and Europe, T-Kit 7 on European Citizenship, Council of Europe Pub. (<http://youth-partnership.coe.int/youth-partnership> (Publications, T-Kits))

Negri, A. (2006), Avrupa ve İmparatorluk Kurucu Bir Süreç Üzerine Düşünceler, Otonom Yayıncılık.

Örnek, A. (2007), Kırsal Kalkınma El Kitabı, Heinrich Böll Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği ([http://www.boell-tr.org/images/cust\\_files/080107113537.pdf](http://www.boell-tr.org/images/cust_files/080107113537.pdf))

Özkırımlı, U. (2008), Milliyetçilik ve Türkiye - AB İlişkileri, TESEV Yayınları (<http://www.tesev.org.tr/> (Yayınlar)).

Sayın, A. (2008), Avrupa Birliği'nde Çalışma Yaşamında Kadın-Erkek Eşitliği - Türkiye Açısından Karşılaştırmalı Bir İnceleme, Kadın Emeği ve İstihdamı Girişimi, Aralık 2008 (<http://www.keig.org/yayinlar/abcalismayasimindakadinerkek.pdf>).





### Avrupa Kurumları

**Avrupa Birliği (European Union) <http://www.europa.eu/>**

Avrupa Parlamentosu: <http://www.europarl.europa.eu/>

AB Konseyi: <http://www.consilium.europa.eu/>

Avrupa Komisyonu: <http://ec.europa.eu/>

Avrupa Komisyonu Sivil Toplum sayfası: [http://ec.europa.eu/civil\\_society/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/index_en.htm)

Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği: <http://www.avrupa.info.tr/>

AB Ekonomik ve Sosyal Komitesi: <http://eesc.europa.eu>

AB Dış yardımlar (EuropeAid): [http://ec.europa.eu/europeaid/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm)

Anna Lindh Avrupa-Akdeniz Kültürlerarası Diyalog Vakfı: <http://www.euromedalex.org/>

**Avrupa Konseyi (Council of Europe) <http://www.coe.int>**

Avrupa Konseyi Türkçe sayfası: <http://www.avrupakonseyi.org.tr/>

**Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Örgütü (AGİT)- (Organization for Security and Co-operation in Europe (OS-CE)) <http://www.osce.org>**

### **TR ilgili Kamu Kuruluşları:**

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği: <http://www.abgs.gov.tr>

Türkiye Büyük Millet Meclisi: <http://www.tbmm.gov.tr/>

Dışişleri Bakanlığı : <http://www.mfa.gov.tr>

Devlet Planlama Teşkilatı: <http://www.dpt.gov.tr>

AB Eğitim Gençlik Programları Ulusal Ajansı: <http://www.ua.gov.tr>

### **Bazı Sivil Toplum Kuruluşları ve Sivil Platformlar:**

Avrupa Sanayici ve İşverenler Konfederasyonu: <http://www.businessEurope.eu/>

Avrupa Sosyal Forumu: <http://www.fse-esf.org/>

Avrupa-Akdeniz STK Platformu: <http://www.euromedplatform.org/>

Centre For European Policy Studies (Avrupa Politika Çalışmaları Merkezi): <http://www.ceps.be/>

Civil Society Contact Group (Sivil Toplum İletişim Grubu): <http://www.act4europe.org>

European Environmental Bureau (Avrupa Çevre Bürosu): <http://www.eeb.org/>

European Policy Center (Avrupa Politikalar Merkezi):<http://www.epc.eu/>

European Trade Union Confederation (Avrupa İşçi Sendikaları Konfederasyonu): <http://www.etuc.org/>

İktisadi Kalkınma Vakfı: <http://www.ikv.org.tr>

Platform of European Social NGO's (Avrupa Sosyal STK'lar Platformu): <http://www.socialplatform.org/>

Sivil Toplum Geliştirme Merkezi: <http://www.stgm.org.tr/>

Bazı AB'den Haberler Siteleri:

ABHaber: <http://www.abhaber.net>

Euractiv (EU news, policy positions and contacts online) <http://www.euractiv.com>

Euractiv Türkçe sayfası: <http://www.euractiv.com.tr/>

Aylık Kriter dergisi: <http://www.kriterdergisi.com/index.php>

- AB (bkz. Avrupa Birliği) 3, 7-11, 13, 16, 18, 19, 21, 24, 28-31, 33-35, 39, 46, 47-50, 52-55, 57, 63, 65-75, 77, 79, 80-82, 84-104, 106, 108, 109, 111-114, 117, 119-127, 130-135, 137-139, 141, 151, 153
- AB Konseyi 65, 67, 72, 74, 87, 94, 97, 99, 102, 114, 120, 124, 138, 153
- ABGS (bkz. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği)  
açık koordinasyon yöntemi 88, 133  
acquis communautaire (bkz. müktesebat) 80  
açık danışma süreçleri 71, 131  
adaylık 94, 95, 99, 108  
AET 63, 64, 95, 129  
AGİT 57, 60, 61, 62, 153  
anayasal yurtseverlik 43, 47, 54  
anayasal yurttaşlık 45, 47, 54, 55  
Ankara Antlaşması 63  
Avro 31, 33, 50, 62, 64, 65, 72, 86, 95  
Avrupa Anayasası 9, 64, 74, 113-115, 117, 118, 123, 133, 134, 138, 141  
Avrupa Birliği 7, 8, 10, 21, 24, 26, 27, 29, 39, 43, 46, 47, 53-55, 57, 59, 61-64, 67, 72, 77, 80, 81, 84, 94-96, 101-103, 105-109, 111-113, 116-118, 120, 122, 125, 126, 131, 141, 144, 146, 151, 153  
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği 10, 101, 153  
Avrupa boyutu 11, 57, 61, 135, 139  
Avrupa Ekonomik Topluluğu (bkz. AET) 63, 64, 95, 102  
Avrupa hareketi 27  
Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 58, 62, 84, 87, 112  
Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi 58, 59, 61, 79, 87, 136, 141  
Avrupa Komisyonu 3, 32, 33, 64, 66, 67, 70-72, 74, 80, 88, 98, 102, 103, 106, 108, 109, 112-114, 116-119, 125, 126, 133, 137, 151, 153  
Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu 81  
Avrupa Konseyi 3, 9, 10, 27, 32, 49, 57-63, 87, 105, 113, 116, 120, 141, 153  
Avrupa Ombudsmanı 62, 73  
Avrupa Parlamentosu 62, 64, 66, 68-70, 72, 74-76, 85, 88, 89, 92, 95, 98, 102, 108, 109, 111, 112, 115-118, 124, 125, 131-133, 135, 136, 138, 146, 147, 153  
Avrupa Tek Senedi 52, 63, 75, 81, 111  
Avrupa Topluluğu 51, 77, 80, 81, 111, 130, 144  
Avrupa yurttaşlığı 9, 43, 46, 47, 49, 50, 53, 90, 138  
ayırıcılık 57, 88, 89, 90, 144
- Bakanlar Konseyi 27, 66, 68, 100, 115, 119  
bütçe 7, 10, 62, 68, 69, 70, 72, 86, 89, 91, 97, 99, 1013, 115, 124, 138  
bütünleşme 3, 8, 62, 64, 66, 135
- çevre 13, 16, 39, 41, 44, 45, 60, 61, 66, 69, 72, 77, 79, 83, 84, 86, 87, 91, 92, 95-97, 104, 106, 118, 125, 126, 132, 133, 134, 137, 146  
çocuk 40, 58, 60, 90, 144, 145
- demokrasi açığı 28, 115, 125, 126  
dış politika ve güvenlik politikası 67  
Dönem Başkanlığı 67, 68, 114, 120
- eğitim 3, 8, 11, 19, 26, 33, 40, 41, 54, 58-60, 66, 69, 71-73, 77, 79, 86, 88-90, 97, 99, 100, 107, 108, 109, 114, 130, 137, 143, 151, 153  
Ekonomik ve Sosyal Komite 72, 75, 77, 132  
engelli 53, 82, 89, 90, 130, 145  
Europa 22, 35
- federal 26, 27, 46, 48, 57, 62, 74, 118
- gençlik 3, 39, 58-60, 66, 77, 79, 82, 86, 90, 108, 129, 130, 133, 153  
Genel Direktörlük 70, 71, 89, 135  
genişleme 10, 28, 63, 64, 71, 74, 85, 90, 95, 102, 103, 107, 108, 111, 112, 119, 121-125, 137  
göç 9, 22, 39, 46, 51, 53, 58, 86, 89, 115, 118, 125-127  
güçlendirilmiş işbirliği 121, 122  
güçler dengesi 23, 24  
Gümrük Birliği 7, 28, 64, 71, 77, 95, 96, 99, 100, 103
- hükümetlerarası 26, 28, 57, 58, 61, 62, 74, 92, 97, 112-115, 124, 133, 134  
Hükümetlerarası Konferans 74, 97, 112-114, 134
- İlerleme Raporu 104  
insan hakları 7, 13, 35, 41, 44, 53, 54, 57-61, 63, 84, 86-88, 93, 94, 126, 130, 132, 149  
istihdam 52, 66, 69, 71, 72, 77-79, 83, 86-90, 97, 121, 132, 133, 144, 145
- kadın-erkek eşitliği 89  
komisyoner 70, 72, 102, 138,  
komşuluk politikası 65, 86, 122  
konvansiyon 74, 112-114, 124, 133, 134  
katılım müzakereleri 7, 70, 94-96, 103, 104, 108

Katılım Ortaklığı 85, 103, 136  
Kopenhag kriterleri 102  
kurucu antlaşmalar 74, 77, 80, 81, 87  
kültür 32, 33, 43, 47, 49, 51, 55, 60, 66, 69, 71-73,  
77, 78, 82, 86, 90, 97, 99, 100

Lizbon Antlaşması 53, 54, 62, 64, 66-69, 74, 75,  
77, 79, 81, 87, 113-127, 138, 141  
Lizbon Stratejisi 90

Maastricht Antlaşması 49-52, 81, 111, 112, 129  
mevzuat 10, 74, 79, 80, 84, 88, 89, 91, 97-99, 103,  
125, 126  
milliyetçilik 7, 15, 24, 26, 30, 44, 45, 46, 151  
Mitteleuropa 25  
müktesebat 80, 102

nitelikli çoğunluk 57, 67, 75, 111, 112, 116, 119,  
121, 124

ortak yönetim 60  
olumsallık 64  
ortak karar usulü 74, 138

özümleme kapasitesi 94, 123, 124

platform 108, 129, 136, 154

reform 7, 10, 94, 101, 102, 111-115, 117, 124,  
125, 127, 137  
Roma Antlaşması 49, 52

savunuculuk 3, 11, 135, 136, 137, 139  
Schengen 7, 65, 121, 122

Schuman Planı 28  
serbest dolaşım 51-53, 64, 96, 97, 99, 100, 118,  
121, 124, 141  
sivil diyalog 68  
sosyal içerme 88, 89, 90

tarama 97, 103  
Temel Haklar Ajansı 73, 87, 90  
Temel Haklar Şartı 62, 87, 89, 90, 113, 122, 133,  
141

topluluk (bkz. Avrupa Topluluğu) 49, 50, 52, 64,  
66, 72, 73, 77, 80, 82, 87, 94, 96, 141, 143,  
149

Topluluk Ajansları 72, 73  
Topluluk Müktesebatı (bkz. müktesebat) 52, 80,  
94  
Türkiye 98

ulus üstü 115, 126  
Ulusal Program 94, 101, 103, 104, 136  
uyum 7, 8, 10, 11, 28, 34, 60, 64, 70, 77, 78, 80,  
81, 83, 84, 86, 87, 89, 91, 93, 94, 96, 101-104,  
106, 107, 118, 120, 121, 123, 135, 139, 148

üyelik müzakereleri (bkz.katılım muzakereleri)18,  
19, 94, 95, 99, 103

vize 7, 65, 122, 124, 126

yaşamboyu öğrenme 82, 90  
yetki ikamesi 116, 117, 141, 148  
yönetişim 10, 77, 79, 111, 115, 118, 124, 125,  
127, 131  
yurttaşlık 9, 10, 39-50, 53-55, 86, 87