

T.C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANA BİLİM DALI
DOKTORA PROGRAMI

147934

147934

SOĞUK SAVAŞ SONRASINDA AVRUPA BİRLİĞİ'NE
ÜYELİK KRİTERLERİNİN NEO FONKSİYONALİST
TEORİ AÇISINDAN ANALİZİ

(DOKTORA TEZİ)

Danışman
Prof. Dr. Mehmet GENÇ

Elif TOPRAK
BURSA 2005

ÖZET

Soğuk Savaş Sonrasında Avrupa Birliği'ne Üyelik Kriterlerinin Neo Fonksiyonalist Teori Açısından Analizi

Elif Toprak

Doktora, Uluslararası İlişkiler Bölümü

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Mehmet Genç

Bu tez, Avrupa Birliği'nin son genişleme süreci olan Orta ve Doğu Avrupa genişlemesini, neo fonksiyonalist ve sosyal yapısalcı kuramlar açısından incelemektedir. Tezin temel argümanı, referans alınan iki kuramın sosyal ve kurumsal varsayımlarına dayanarak; genişleme sürecinde elitler başta olmak üzere resmi ve gayri resmi grupların, kurumların, hatta bireylerin ve dolayısıyla öğrenme ve sosyalleşme süreçlerinin, devletlerin tercih ve kararlarının oluşumunda önemli rol oynadığıdır. Bu amaçla, neo fonksiyonalizmin tarihsel gelişimi, etkilediği teoriler (karşılıklı bağımlılık, rejim teorileri ve kurumsalcılık) ve bunların hükümetlerarası entegrasyon yaklaşımlarından farklılıkları ortaya konmuştur. Neo fonksiyonalizmin esin kaynağı olduğu sosyal yapısalcı yaklaşımın Avrupa Birliği (AB) çalışmalarına uygunluğu; ve sosyolojik ve kurumsal yaklaşımın gerekliliği üzerinde durulmuştur. Olay incelemesi olarak, AB'nin Orta ve Doğu Avrupa genişlemesi, Birliğin politika ve stratejileri açısından tarihsel ve teorik olarak analiz edilmiştir. Üyelik kriterleri, Orta ve Doğu Avrupa devletleri ve Türkiye açısından karşılaştırmalı olarak incelenmiş ve süreçlerin ve yaklaşımların farklılıkları ortaya konmuştur. Uluslarüstü (supranasyonel) ve hükümetlerarası öğelerin dengesi açısından sorgulanan genişleme sürecinde, varılan sonuç hükümetlerarası unsurların ağır bastığı olmuştur. Ancak ulusaşırı (transnasyonel) etkilerin bireysel, toplumsal ve kurumsal tabanda yoğun olduğu argümanı, neo fonksiyonalist ve sosyal yapısalcı çerçevede savunulmuştur. Soğuk Savaş'ın sona ermesi ile beraber Birlik, genişleme-bütünleşme tercihi aşamasında, kurumsal reformlar ile esnek entegrasyon anlayışını birleştiren bir genişleme stratejisi seçmiştir. Amsterdam, Nice ve Anayasal Andlaşmalar ile gerçekleştirilen kurumsal değişiklikler sınırlı ancak önemli adımlar olarak kabul edilmektedir. Ortak Anayasanın onaylanması sürecinde olan AB için yeni üye devletlerin adaptasyonu ve aday devletlerin hazırlıkları süreci, ortak AB kimliği açısından önem taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler

Avrupa Birliği
Genişleme
Orta ve Doğu Avrupa devletleri
AB ve Türkiye
Neo fonksiyonalizm
Yapısalcılık
Kopenhag Kriterleri
Kurumsal Reform
Esnek Entegrasyon

Key Words

European Union
Enlargement
Central and Eastern European Countries
EU and Turkey
Neo functionalism
Constructivism
Copenhagen Criteria
Institutional Reform
Flexible Integration

ABSTRACT

A Neo Functional Analysis of the European Union's Post Cold War Membership Criteria

Elif Toprak

Ph.D., International Relations Department

Supervisor: Prof. Dr. Mehmet Genç

This dissertation analyses the last enlargement process of the European Union, namely Central and Eastern European (CEEC) enlargement from neo functional and social constructivist perspectives. The basic argument of the dissertation is that, based on the social and institutional assumptions of the two theories referenced; governmental and non-governmental groups mainly elites, institutions, even individuals, thus related learning and socialization processes have played important role in shaping state preferences and decisions. For this research interest; first of all, the development of neo functionalism and the theories inspired by it (interdependence, regime theories, institutionalism) and their differences from intergovernmental approaches have been elaborated. The necessity and the appropriateness of the social constructivist perspective (also inspired by neo functionalism) to EU studies and importance of institutional and social approaches have been emphasized. As the case study, the EU's CEEC enlargement, the Union's policy and strategies are historically and theoretically analysed. The accession criteria are examined with an eye to the differences of Turkey's candidacy from that of CEECs. Questioning the enlargement process as regards the balance of supranational and intergovernmental elements, the conclusion reached is that the intergovernmental practices overwhelm. But the transnational network of relations affect the decisions and even shape them, both at the domestic and the European level. With the end of the Cold War, the EU came to the point of deciding between enlargement and deepening. The Union has chosen an enlargement strategy uniting institutional reform with flexible integration. The institutional reform realized by the Amsterdam, Nice and the Constitutional Treaties have been modest but important. For the EU on the way to an European Constitution, the adaptation of the new member states and the preparation for the waiting candidates are vital for a common European identity.

ÖNSÖZ

Avrupa Birliği (AB) çalışmalarında, ilgili alandaki karar mekanizması itibarıyla supranasyonel veya hükümetlerarası yaklaşımlar ön plana çıkmaktadır. Tek başına supranasyonel veya hükümetlerarası teoriler ile Birliğin tüm politikalarını ve yapısını değerlendirmek mümkün olmamaktadır. Ulusal, uluslararası ve ulusüstü yönetim seviyelerinde işleyen Birlik kurumları, yoğun transnasyonel ilişkiler ağında fonksiyonlarını yerine getirmektedirler. Küreselleşmenin etkileri ve Soğuk Savaş'ın da sona ermesi ile ivmelenmiş olan bu durum; pluralist, sosyolojik ve kurumsal entegrasyon teorilerini değerli kılmaktadır. Birlik içerisinde nihai olarak kararların hükümetlerce alınması sonucunda, bakış açısının hükümetlerarası işbirliği perspektifi ile sınırlandırılması; birtakım sosyal, ulusaşırı hatta ulusüstü süreçlerin gözden kaçırılmasına yol açabilecektir.

Bu tezin temel araştırma konusu, AB'nin Orta ve Doğu Avrupa genişleme sürecinin neo fonksiyonist ve sosyal yapısalcı teoriler açısından incelenmesidir. Referans alınan teorilerin gelişimleri ve birbirleriyle olan etkileşimleri incelendikten sonra elde edilen teorik bakış açısı ile, Orta ve Doğu Avrupa genişlemesi; Birlik stratejileri, kriterleri, Türkiye'nin adaylık sürecindeki gelişmelerle beraber analiz edilmiştir. Birliğin kurumsal reform önceliği de, genişleme sürecinin bir parçası olarak kabul edilmiş ve değerlendirilmiştir. Bu şekilde, genişlemenin Birlik bütünleşmesi üzerindeki etkileri görülmüştür. Kurumsal değişikliklerin ve ilgili kararların alındığı hükümetlerarası konferansların etkinlikleri yorumlanmıştır.

Sonuç olarak, neo fonksiyonist ve sosyal yapısalcı yaklaşımların; resmi ve gayri resmi elitlerin, kurumların, bireylerin, sosyalleşme ve öğrenme süreçlerinin üzerinde duran argümanlarının, hükümetlerarası kararların yön verdiği genişleme süreci üzerinde etkili oldukları görülmüştür.

Tez danışmanım Prof. Dr. Mehmet GENÇ'e akademik rehberliği için, Doç. Dr. Kamuran REÇBER'e değerli katkıları için çok teşekkür ederim.

Eskişehir, 2005

Elif TOPRAK

**SOĞUK SAVAŞ SONRASINDA AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYELİK
KRİTERLERİNİN NEO FONKSİYONALİST TEORİ AÇISINDAN ANALİZİ**

	<u>Sayfa</u>
ÖZET	ii
ABSTRACT	iii
ÖNSÖZ	iv
İÇİNDEKİLER	v
TABLolar	ix
ŞEKİLLER	ix
KISALTMALAR	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

NEO FONKSİYONALİZM ve ENTEGRASYON

1.1. Neo fonksiyonalizmin Öncüsü: Fonksiyonalizm	7
1.1.1. Fonksiyonalizmin Gelişimi	7
1.1.2. Fonksiyonalizmde Temel Kavramlar	8
1.2. Neo fonksiyonalizmin Temel Varsayımları	9
1.2.1. Neo Fonksiyonalizm'den Karşılıklı Bağımlılık Teorisi'ne Miras.....	15
1.2.2. Neo Fonksiyonalizm ve Avrupa Birliği.....	17
1.3. Neo fonksiyonalizme Eleştiriler	18
1.3.1. Neo fonksiyonalizm ve Hükümetlerarası Entegrasyon Anlayışı Arasındaki Tartışmanın Gelişimi	19
1.3.2. Diğer Çoğulcu Yaklaşımlar	22
1.3.2.1. Karşılıklı Bağımlılık Çalışmaları	24

1.3.2.2. Neo fonksiyonalist Entegrasyon Anlayışını Destekleyen Bir Kavram Olarak Küreselleşme ve Değişik Seviyelerde Yönetim Anlayışı.....	27
1.4. Kurumsalcılığın Gelişimi ve Neo fonksiyonalizm ile Ortak Varsayımları	30
1.4.1. Kurumsalcılığın Hükümetlerarası Entegrasyon Anlayışına Karşı Tezleri	32
1.4.2. Sosyal Yapısalcı Yaklaşım	37
1.4.3. Neo fonksiyonalizm Çerçevesinde Yapısalcı Bakış Açısı	40

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE GENİŞLEME

2.1. Genişlemeye Teorik Bakış	43
2.1.1. Genişleme Nedir?	45
2.1.2. Neo fonksiyonalizme Göre Genişleme	46
2.1.3. Hükümetlerarası Entegrasyon Anlayışına Göre Genişleme	47
2.1.4. Sosyal Bir Olgusu Olarak Genişleme	48
2.2. Avrupa Birliği'nin Orta ve Doğu Avrupa Genişlemesinde Birlik Politika ve Stratejileri	51
2.2.1. Genel Olarak	51
2.2.2. Katılım Öncesi Stratejisi	55
2.2.2.1. Avrupa Andlaşmaları	56
2.2.2.2. Teknik Destek Programları	59
2.2.2.3. Bakanlar Düzeyinde Toplantılar	60
2.2.2.4. Tek Pazara Uyum için Beyaz Kitap	60
2.2.2.5. Katılım Ortaklığı Belgeleri	61
2.2.2.6. Komisyon Değerlendirme ve İlerleme Raporları	61
2.2.2.7. Ulusal Programlar	63

2.2.2.8. Değerlendirme	63
2.2.3. Katılım Müzakereleri	66
2.2.4. Genişleme için İletişim Stratejisi	69
2.3. Klasik Genişleme Metodu Prensipleri	69
2.4. Kopenhag Kriterleri	70
2.4.1. Kriterlerin Neo fonksiyonalizme Göre İncelenmesi	71
2.4.2. Siyasi Kriterler	73
2.4.3. Ekonomik Kriterler	74
2.5. Gündem 2000 Raporu	76
2.6. Türkiye'nin Genişleme Sürecindeki Yeri	79
2.6.1. Gümrük Birliği	80
2.6.2. Gündem 2000 Raporu ve Türkiye'nin Adaylığı	82
2.6.3. Türkiye'nin Üye Adaylığının Tanınması	83
2.6.4. 2001 Yılı İlerleme Raporu	89
2.6.5. 2002 Yılı İlerleme Raporu	90
2.6.6. 2003 Yılı İlerleme Raporu	93
2.6.7. 2004 Yılı İlerleme Raporu	95
2.6.8. Türkiye için AB Genişleme Stratejisi	97
2.7. 2003 Yılı Aday Devlet Değerlendirmeleri ve Türkiye ile Karşılaştırma ..	101
2.7.1. 2003 Yılı İtibariyle Diğer Aday Devletlerin Durumu	101
2.7.2. Türkiye ile Karşılaştırma	109
2.7.3. Neo fonksiyonalizm ve Yapısalcılık Çerçevesinde Türkiye'nin Adaylığı	116

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE GENİŞLEME SÜRECİNİN GEREKTİRDİĞİ KURUMSAL REFORM

3.1. Kurumsal Reform Nedir, Neden Gereklidir?	125
---	-----

3.1.1. Birliğin Önceki Genişleme Süreçleri	128
3.1.2. Birlik için Genişlemenin Avantajları	129
3.2. AB için Stratejik Bir Karar Zamanı Daha: Genişleme mi Bütünleşme mi?	130
3.2.1. Birliğin Yeni Oluşumu için Formüller	130
3.2.2. Esnek Entegrasyon ve Güçlendirilmiş İşbirliği Kavramları	132
3.3. Amsterdam Andlaşması'nın AB Genişleme Sürecine Etkileri	133
3.3.1. Kurumsal Değişiklikler	134
3.3.2. Güçlendirilmiş İşbirliği	136
3.3.3. Andlaşma Üzerine	140
3.4. Nice Andlaşması'nın AB Genişleme Sürecine Etkileri	141
3.4.1. Kurumsal Sistemde Reform	141
3.4.2. Karar Alma Mekanizmasının Güçlendirilmesi	144
3.4.3. Ortak Anayasa Sürecinin Başlatılması	145
3.4.4. AB Temel Haklar Şartı'nın Etkileri	146
3.5. Avrupa Konvansiyonu ve AB Anayasası	148
3.5.1. Anayasal Andlaşma'nın Getirdiği Kurumsal Değişiklikler	150
3.5.2. Genel Olarak	153
3.6. AB'nde Kurumsal Reform ve Hükümetlerarası Konferanslar'ın Değerlendirmesi	155
3.6.1. Yapısalcılığın Kurumsalcı Anlayışına Göre Değerlendirme	156
3.6.2. Neo fonksiyonalizme Göre Değerlendirme	160
SONUÇ	164
KAYNAKLAR	171
ÖZGEÇMİŞ	181

TABLolar

	<u>Sayfa</u>
Tablo-1. Aday Devletlerin Tam Üyelik Başvuruları	55
Tablo-2. Avrupa/Ortaklık Andlaşmaları'nın İmzalanma ve Yürürlüğe Giriş Tarihleri	59
Tablo-3. Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Programın Kısa Vadede Siyasi Kriterler Açısından Karşılaştırması	88
Tablo-4. Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Programın Orta Vadede Siyasi Kriterler Açısından Karşılaştırması	89
Tablo-5. AB 2003 İlerleme Raporu ve Genişleme Stratejisi Belgesinde 2004 Baharında AB'ne Üye Olacak Devlet Değerlendirmeleri	103
Tablo-6. AB 2003 İlerleme Raporu ve Genişleme Stratejisi Belgesinde AB'ne 2007'de Üye Olması Hedeflenen Devletlerin Değerlendirmeleri	107
Tablo-7. AB Üye Devletlerinin Genişlemeye ve Türkiye'nin Üyeliğine Destekleri	111
Tablo-8. Türkiye'nin AB'ne Katılamama Nedenleri	118
Tablo-9. AB Üyeliğinden Beklentiler	119
Tablo-10. AB Üyeliğinin Maliyetleri	119

ŞEKİLLER

	<u>Sayfa</u>
Şekil-1. AB'nde Yönetim Modeli.....	42
Şekil-2. AB'ne Üyelik Konusunda Kamuoyu Araştırması	120
Şekil-3. Eğitim Seviyesine Göre AB'ne Üyelik Eğilimleri	121
Şekil-4. Gelir Grubuna Göre AB'ne Üyelik Eğilimleri	121
Şekil-5. Refah Durumuna Göre AB'ne Üyelik Eğilimleri	122

KISALTMALAR

AAET	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ABKA	Avrupa Birliği Kurucu Andlaşması
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AGİK	Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı
AKÇT	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AT	Avrupa Topluluğu
ATAD	Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
ATKA	Avrupa Topluluğu Kurucu Andlaşması
AP	Avrupa Parlamentosu
BAB	Batı Avrupa Birliği
BM	Birleşmiş Milletler
DİE	Devlet İstatistik Enstitüsü
GKRY	Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession
KKTC	Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
NATO	North Atlantic Treaty Organization
ODGP	Ortak Dış ve Güvenlik Politikası
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TAİEX	Technical Assistance Information Exchange Office
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
UAD	Uluslararası Adalet Divanı

GİRİŞ

Avrupa Birliği (AB); Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) ile başlayan, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Toplulukları'nın (AAET) kurulması ile gelişen Avrupa entegrasyonu sürecinin, günümüzdeki örgütsel sonucudur. AB'nin kurucu andlaşmaları olan, 1951 Paris ve 1957 Roma Andlaşmaları; 1986 Avrupa Tek Senedi, 1992 Maastricht Andlaşması, 1997 Amsterdam Andlaşması ve 2001 Nice Andlaşması ile revize edilerek, Birliğin işbirliği alanları genişletilmiştir. Böylelikle ortak pazar, ortak para birimi, ortak politikalar oluşturularak ve yeni üyeler alınarak Birlik güçlenmiştir¹. Maastricht Andlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun adı Avrupa Topluluğu olarak değişmiş ve aynı andlaşma ile a) Avrupa Toplulukları, b) Ortak Dış Politika, Güvenlik, Savunma, c) Adalet ve İçişleri olmak üzere, üç sütunlu AB yapısı oluşturulmuştur². AB, uluslararası arenada siyasi olarak önemli bir yere sahip olmanın yanında, ekonomik gücü ve Dünya ticaretindeki yeri ile de dikkat çeken bir uluslararası örgüttür. Artan üyelik başvuruları da bu durumun göstergesidir. Yeni üyelerini ortak Birlik politikaları ile destekleyen ve güçlendiren AB, özellikle Soğuk Savaş'ın bitmesini takiben Orta ve Doğu Avrupa devletleri için reform yolu olarak görülmüştür. Liberal ve demokratik düzene geçiş sıkıntıları yaşayan bu devletler, bir dizi üyelik kriteri ile karşı karşıya kalmışlardır. Söz konusu siyasi, ekonomik ve sosyal kriterler Birliğe giriş için sağlanması gereken siyasi ve ekonomik olgunluk seviyesini ortaya koymuştur.

Bu çalışmanın temel amacı, AB'nin Orta ve Doğu Avrupa genişlemesi sınırlılığında; üyelik kriterleri, Birliğin genişleme stratejileri ve genişleme öncesi yapılan kurumsal reformların, neo fonksiyonalizm ve sosyal yapısalcılık açısından incelenmesidir. Burada konu olan üyelik kriterleri, 1993 Kopenhag Zirvesi'nde ortaya konmuş olan Kopenhag kriterleridir. Söz konusu genişleme ise, Birliğin beşinci genişlemesi olan; Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta,

¹ http://www.europa.eu.int/abc/index_en.htm

² Bu durum, terminolojide kavram kargaşası yaratmıştır. Bkz. Reçber, Kamuran, Avrupa Birliği Mevzuatı, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2003, s. 6. Bu çalışmada, gerek Topluluklar, gerekse Birlik kavramları, geçerli oldukları dönemler ve yapılar itibarıyla kullanılmıştır.

Polonya, Slovakya, Slovenya ve G.K.R.Y.'nin, Birliğe kabulleri sürecidir. Bu çalışmada referans alınan neo fonksiyonalizm ve sosyal yapısalcılık kapsamındaki sosyolojik kurumsalcılığın varsayımlarının, toplumsal bakış açılarıyla, genişleme konusunun analizine uygun oldukları değerlendirilmektedir.

Birliğin Orta ve Doğu Avrupa genişleme süreci, önceki süreçlere göre farklı özellikler taşımaktadır. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin (SSCB) kutuplaştıkları Dünya düzeninden, SSCB'nin çözülmesi ile ABD'nin başat olduğu "Yeni Dünya Düzeni"ne geçiş yaşanmıştır. 1990'lı yıllar, eski Doğu Bloku'na mensup devletlerin liberal düzene geçişlerine tanık olmuştur. AB'nin bu komşuları demokratik, liberal politikalara geçiş yaparken, aynı zamanda Birliğe üye olmak için başvurmuş ve Birlik kriterlerini yerine getirmeyi hedefleyerek yol almayı seçmişlerdir. Eski sosyalist kimlikleri ve ekonomik sorunları ile bu devletler, ortak Avrupa tarih ve kültürel değerlerine sahip olsalar da, AB üyesi devletler ile sosyo ekonomik açıdan oldukça farklı tablolar çizmekteydiler. Orta ve Doğu Avrupa devletlerinin ekonomik, siyasal ve kurumsal yapılarındaki farklılıklar, Birliğin önceki genişleme tecrübelerinden daha zor, ama daha acil bir durum yaratmıştır. Söz konusu doğu komşuları siyasi ve stratejik açılardan bakıldığında, konumları gereği AB için önemliydi. Bu durum, AB'nin Orta ve Doğu Avrupa ile kaynaşmasına öncelik kazandırmış ve on üye aday devlet ile katılım anlaşmaları 16 Nisan 2003 tarihinde imzalanmıştır³. Üye aday devletler 1 Mayıs 2004 tarihinde resmen AB üyesi olmuşlardır⁴.

AB, Soğuk Savaş sonrasında karşılaştığı başvurular sonucunda, hem "derinleşme" hem de "genişleme" politikalarını aynı zamanda gerçekleştirmek durumunda kalmıştır. Siyasi zemine de taşınmak istenen ekonomik entegrasyonu, üye devletler için derinleştirebilme çabalarının yanı sıra, yeni üyelerin kabulü de örgütün önemli bir politikasını oluşturmuştur. Bu sürece uyum sağlanabilmesi için atılması gerekli adımlar, alınması gereken önlemler ve gerekli kurumsal değişiklikler, gündemde önemli yer almıştır. AB'ne ilişkin bu gelişmeler, akademik olarak incelenirken temel olarak iki teorik yaklaşımla karşılaşılmaktadır. Bunlar; supranasyonel eğilimleri temel

³ http://www.europa.eu.int/abc/12lessons/index3_en.htm

⁴ http://www.europa.eu.int/abc/12lessons/index3_en.htm

alan neo fonksiyonalizm ve örgütün uluslararası kimliğini vurgulayan hükümetlerarası entegrasyon teorisidir. Bu klasik tartışma, literatürde değişik adlarla ifade edilse de, temelde aynı çatışmayı yansıtmaktadır. Bu çalışmada daha ziyade, neo fonksiyonalizm ve mirasçısı kurumsal yaklaşımlar üzerinde durulmuştur. Neo fonksiyonalizm, temel varsayımlarını fonksiyonalist entegrasyon teorisinden alan ve devletlerüstü siyasi birlikler, yapılar kurabilmenin yolunu, kendi amaçlarını gerçekleştirmeye çalışan pragmatik ve bilinçli elit kesimlerin işbirliğinde gören bir yaklaşımdır. Bu anlayışa göre, ekonomik alanda teşvik edilen işbirliği, yaratılan ortak idari organlar aracılığı ile ilerletilecek ve ilintili alanlara da yayılarak zaman içerisinde genişleyen, artan bir entegrasyon sağlanacaktır. Bu tanım, fonksiyonalizm ve neo fonksiyonalizmde temel olan spill-over kavramını açıklamaktadır. Entegrasyondan beklenen; bağılıkların, sosyal ihtiyaç ve çıkarların ulusal iradelerden ziyade yeni idari organlara yönelmesidir. Bu sayede derinleşen ekonomik entegrasyon, beraberinde daha fazla örgütlenmeyi getirerek nihayetinde siyasi entegrasyonu oluşturacaktır. Bu temel felsefe, Avrupa'da barışın sağlanabilmesi için çözüm olarak öne sürülmüş ve neo fonksiyonalist teori olarak şekillenerek, AB kuramsal çalışmalarında önemli bir yere sahip olmuştur. Neo fonksiyonalizmin öncülerinden olan Ernst Haas'a göre, entegrasyon belirli sınırlar içerisinde gerçekleşebilecek bir olgudur, yani bölgesel temellere dayalıdır. Haas, Avrupa entegrasyonunun Dünyanın başka bölgelerinde de model alınıp alınamayacağını incelerken, entegrasyon için üç temel koşul ortaya koymuştur:

1. Çoğulcu sosyal yapılar;
2. Yeterli ekonomik ve endüstriyel gelişmişlik seviyesi;
3. Katılımcılar arasında ortak ideolojik yaklaşımların varlığı⁵.

Bu bağlamda, AB'nin başarısı üye devletlerin katılım koşullarını yerine getirebilmelerinde ve uyum gösterebilmelerindedir. Birlik uyumunu tehlikeye atmak istemeyen AB üyesi devletler, üyelik kriterleri konusunda taviz vermemektedirler. Bu teorik çerçevede kurumlar, elit iletişiminin yer aldığı ortamlar oldukları için önemlidir. Gerek neo fonksiyonalistler gerekse hükümetlerarası entegrasyon teorisyenleri, kurumların önemini tanımaktadırlar. Neo fonksiyonalizm; kurumlar, normlar üzerinde

⁵ Rosamond, Ben., Theories of European Integration, Macmillan Press, New York 2000, s. 69.

duran sosyolojik yaklaşımı ile sosyal yapısalcı çalışmalara ışık tutmuştur⁶. 1980 ve 1990'lı yıllarda, entegrasyonun ivmelenmesi sonucunda, neo fonksiyonalist söylemleri temel alan yaklaşımlar tekrar popülerlik kazanmaya başlamıştır. Ancak bu akımlara mensup akademisyenler, daha çok AB'nin birinci sütuna dahil ortak politikalarını ve başta Komisyon olmak üzere, bu politikalar açısından Birliğin supranasyonel kurumlarının (Komisyon, Parlamento, Adalet Divanı) işleyişlerini incelerken⁷, kurumların Birliğin genişleme süreçlerine ilişkin rollerini ihmal etmişlerdir. Genişleme ve sözkonusu kurumların temel işlevleri olarak kabul edilen derinleşme, entegrasyonun birbirinden ayrı düşünülmemeyen iki ögesidir. Genişlemeye ilişkin nihai kararların, üye devletler tarafından hükümetlerarası konferanslarda alınmıyor olması; elitlerin, ulusaşırı (transnasyonel) aktörlerin ve kurum olarak Komisyon'un süreçteki rollerini, yönlendirdiği sosyalleşme sürecinin önemini gölgede bırakmamalıdır. Neo fonksiyonalizmin siyasi entegrasyona ilişkin iddialı varsayımları sorgulanmakla birlikte teorinin sosyolojik bakış açısı geliştirilerek; Birliğin uluslararası niteliği kaybedilmeden Toplulukların supranasyonel öğeleri incelenmelidir. Neo fonksiyonalizm akademik ilgiyi tekrar kazanmıştır. Soğuk Savaş sonrasındaki uluslararası sistemin özellikleri, küreselleşme ve artan ulusaşırı iletişim ağları ve koalisyonlar bu ilgiyi desteklemiştir. Neo fonksiyonalist söylemler üzerine geliştirilmiş olan yeni kurumsalcı yaklaşımlar, Birliğin uluslarüstü ve uluslararası fonksiyonlarını birlikte değerlendiren ve entegrasyonu sadece supranasyonel ya da uluslararası bir kavram olarak öngörmeyen, daha verimli açıklamalar sunabilmektedirler. Ayrıca uluslararası ilişkilerde özellikle 1990'lı yıllarda yaygınlaşan yapısalcı yaklaşımların alana kazandırılması, ulusaşırı ve ulusüstü ilişkileri anlamada faydalı bir çerçeve sunmaktadır.

Bu teorik çerçeveyi sınayacak olan Orta ve Doğu Avrupa genişlemesi; AB'nin Soğuk Savaş sonrasında, genişleme baskısı ile yüzyüze gelmesi ve gerekli şartları formüle etmesi ile başlamıştır⁸. AB Komisyonu'nun Haziran 1992'de AB, dolayısıyla Avrupa Toplulukları üyeliği için sıraladığı koşullar şunlar olmuştur; coğrafi konum,

⁶ Adler, Emanuel, "Constructivism and International Relations" in Carlsnaes, Walter, Thomas Risse and Beth A. Simmons (eds), Handbook of International Relations, Sage Publications, London, 2002, s. 99.

⁷ Sandholtz Wayne and Alec Stone Sweet (ed.), European Integration and Supranational Governance, Oxford University Press, Oxford, New York, 1998.

⁸ Dinan, Desmond, Ever Closer Union, Lynne Rienner Publishers, Great Britain, 1994, s. 190.

demokratik siyasal sistem, insan haklarına saygı, işleyen ve rekabetçi serbest piyasa ekonomisi, yeterli derecede hukuksal ve kurumsal çerçeve, AB mevzuatının kabulü, ortak dış, güvenlik ve savunma politikalarına katılım için istek⁹. Genişleme konusu 1993 Kopenhag Zirvesi'nde ele alınmış ve Kopenhag kriterleri açıklanmıştır. AB'ne üye aday devletlerin yerine getirmeleri beklenen Kopenhag kriterleri, aşağıdaki gibi belirlenmiştir¹⁰:

(1) Demokrasiyi garanti eden kurumların varlığı, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlık haklarına saygı ve bu hakların korunmaları;

(2) İşleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı ve rekabetçi pazar ekonomisi ile başa çıkabilme becerisi;

(3) Birliğin siyasi, ekonomik ve parasal amaçlarına istinaden üyelik yükümlülüklerini yerine getirebilme becerisi.

Üye adayları Orta ve Doğu Avrupa devletleriyle, Avrupa Andlaşmaları'nın imzalanmasını takiben, 1995 Essen Zirvesi'nde aday devletlerle diyalog planlı bir şekilde kazanmış, bu anlamda Birliğin genişleme stratejileri belirlenmiştir. Amsterdam konferansında, genişlemeden kaynaklanan problemlerin çözümlenmesi amacıyla, AB yapısında gerçekleştirilmesi gereken reformlar ele alınmıştır. "Gündem 2000" isimli raporu ile AB Komisyonu, aday devletlerin durumlarını değerlendirirken, 1997 Lüksemburg Zirvesi'nde her bir aday için özel Avrupa yol haritası, ulusal program ve finansal destek planları benimsenmiştir¹¹. AB Kurucu Andlaşmaları'na göre, üye aday devletlerin demokratik siyasal sisteme sahip ve belli bir ekonomik gelişmişlik düzeyinde olan Avrupa devletleri olmaları yeterli koşuldur. Kopenhag kriterleri ise, AB'nin tamamen farklı ekonomik ve siyasi geçmişe sahip devletler ile üyelik konusunda karşı karşıya kalması nedeniyle, söz konusu anlayışı genişletmiştir. En son genişleme sürecini tamamlayan andlaşma değişiklikleri, Amsterdam ve Nice Andlaşmaları ile yapılmıştır. On aday devletin 1 Mayıs 2004 tarihinde AB'ne kabulünden önce Birlik, yapılanmasını gözden geçirmiştir. Üye sayısı on beşten yirmi

⁹ a.g.e., s. 191.

¹⁰ <http://www.mfa.gov.tr>.

¹¹ Dinan, s. 193.

beşe çıkarken, örgüt organlarında yapı ve temsil itibarıyla gereken revizyonlar kağıt üstünde tamamlanmıştır. AB, tarihindeki en büyük ve en zor genişlemeyi gerçekleştirirken, hazırlık süreci de uzun olmuştur. Her bir aday için özel hedefler belirlenip ayrı müzakereler yürütülmüştür. Türkiye ise, süreç içinde Orta ve Doğu Avrupa devletleri ile beraber değerlendirilme fırsatını yakalayamamıştır. Ancak, Kopenhag kriterlerini yerine getirmiş ve müzakere tarihi almıştır.

Neo fonksiyonalizm ve hükümetlerarası entegrasyon teorileri açısından bakıldığında, Orta ve Doğu Avrupa genişleme sürecinin açıklanmasında, sadece uluslarüstü veya sadece uluslararası yaklaşımların yeterli olmadığı görülmüştür. Neo fonksiyonalizm temelli kurumsal yaklaşımların, sosyolojik bakış açısıyla zenginleştirilmesinin daha verimli olacağı düşünülmüştür. Dolayısıyla, çalışma yöntemi olarak neo fonksiyonalizmi temel alan ve geliştiren teorik yaklaşımlar ve bu yaklaşımların hükümetlerarası entegrasyon anlayışından farklılıkları üzerinde durularak, alandaki bu klasik tartışmanın, günümüz çalışmalarına ve özellikle de genişleme konusuna yansımaları belirtilmiştir. AB'nin son genişleme süreci; Türkiye'nin süreç içindeki statüsü ve genişlemenin Birlik için gerekli kıldığı kurumsal reform ile beraber incelenmiştir. Genişleme sürecinin kurumsal işleyişi ve Komisyon'un süreçteki önemli rolü değerlendirilmiştir. Amsterdam, Nice Andlaşmaları ve Anayasal Andlaşma ile kurumsal değişiklikler açısından katedilen mesafe değerlendirilmiş ve yeterlikleri sorgulanmıştır. Bu çerçevede, çalışmanın temel amacı, AB'nin Orta ve Doğu Avrupa genişleme sürecini, neo fonksiyonalist ve yapısalcı bir perspektifle analiz etmektir. Çalışmada hipotez, hükümetlerarası işbirliği anlayışının yapılan analizde devlet merkezli yaklaşımlarıyla sosyolojik kökenli oluşumları açıklamada yetersiz kaldığı ve neo fonksiyonalizm ve yapısalcılığın bu analize önemli katkıları olduğudur.

BİRİNCİ BÖLÜM

NEO FONKSİYONALİZM ve ENTEGRASYON

Bu bölümde neo fonksiyonalist entegrasyon teorisinin temeli olan fonksiyonalist teori hakkında bilgi verildikten sonra, tezin teorik çatısını oluşturan neo fonksiyonalist teori ve temel varsayımları üzerinde durulmaktadır. Entegrasyon çalışmalarında temel bir yeri olan neo fonksiyonizm-hükümetlerarası entegrasyon (intergovernmentalism) teorileri arasındaki tartışmanın ana hatları verildikten sonra, günümüzde popüler olan çoğulcu (pluralist) entegrasyon yaklaşımları, ve özellikle kurumsalcılık (institutionalism) konusunda bilgi verilecektir. Takip eden bölümde, klasik entegrasyon teorisi olan neo fonksiyonizm ve güncel sosyal yapısalcı yaklaşım çerçevesinde son AB genişlemesi incelenmektedir.

1.1. Neo Fonksiyonizmin Öncüsü : Fonksiyonizm

Çalışmanın bu kısmında, fonksiyonizmin gelişimi üzerinde durulduktan sonra tezin neo fonksiyonizmi etkilemiş olan temel kavramları incelenmektedir.

1.1.1. Fonksiyonizmin Gelişimi

Uluslararası ilişkilerde devletlerarası işbirliği ve entegrasyon, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında, barışın sağlanabilmesi ve korunabilmesi düşüncesi ile, entellektüellerin üzerinde teoriler geliştirdikleri bir konu olmuştur. Bu çalışmada incelenen neo fonksiyonalist teoriye temel olan fonksiyonizm, uluslararası entegrasyon teorileri arasında temel bir yere sahiptir. Uluslararası örgütler ile ilgili çalışmalarda, barışçıl uluslararası ilişkiler ve işbirliğinin yüksek olasılığı üzerinde durarak önemli bir referans noktası olmuştur¹. Siyaset adamları ve akademisyenler yönetim seviyeleri ve bunların fonksiyonları sorunu üzerinde durarak, ulus devlet anlaşmaları üzerine kurulu bir idare şeklinin ne derece etkin ve barışçıl olacağını sorgulamışlardır². Akımın duayenlerinden David Mitrany 1940' lı yılların sıkıntılı siyasi atmosferinde çatışmaların nasıl sona erdirilebileceği konusu üzerinde durmuştur. Bunu

¹ Rosamond, Ben., *Theories of European Integration*, Macmillan Press, New York 2000, s. 31.

² Rosamond, Ben., "Functions, Levels and European Governance" in Hellen Wallace ed. *Interlocking Dimensions of European Integration*, Palgrave Publications, New York, 2001, s. 69.

yaparken ideal uluslararası toplumun temel fonksiyonlarının neler olması gerektiğini sorgulamıştır. İnsan ihtiyaçlarına öncelik tanıyan bu yaklaşım, uluslararası ilişkilerde devletleri temel aktörler olarak almak yerine, kendilerine atfedilen “fonksiyonları” yerine getirmeleri beklenen “kurumları” incelemektedir³. Bundan dolayı, Mitrany’ nin yaklaşımında “teknokratik” bir yan bulunmaktadır. Fonksiyonalizme göre uluslararası örgütlerin kurulması ile bağlılıkların devletler yerine bu kurumlara transfer olması söz konusu olacak ve uluslararası sorunların yaşanması olasılığı da böylece azalacaktı. Yönetime teknokratik ve mantıkçı bir yaklaşımla eğilinmesi, çalışan bir barış sisteminin temelini oluşturacaktı⁴. Ulusal sınırlara dayalı bir yönetim anlayışı dogma olmamalı ve devletlerin temel amacı insanların ihtiyaçlarını gidermek ve refah seviyelerini yükseltmek olmalı idi. Bu nedenle de devletlerin politikalarını birtakım ideolojiler değil rasyonel ve teknokratik bakış açıları şekillendirmeliydi⁵.

1.1.2. Fonksiyonalizmde Temel Kavramlar

David Mitrany’e göre çeşitli görevler için teşkilatlanmış olan uluslararası örgütler, insan ihtiyaçlarının önceliklerine göre yapılanmalıydı⁶. Ayrıca bu yapılanma aktivitelerin durum ve koşullara uygun olarak seçilebilmesi ve ayrı ayrı organize edilebilmeleri için esnek olmalıydı. Böylelikle örgütsel yapılar ve yönetim şekilleri fonksiyonlarına göre birbirlerinden farklılık göstererek bir ağ oluşturacaktı. Bu yaklaşımın taraftarlarındaki beklenti, örgütlerin olumlu sonuçlar alması neticesinde, insanlar ihtiyaçlarını giderdikçe söz konusu örgütlere olan bağlılığın, inancın artması ve başka alanlarda da benzer işbirliğine yol açmalarıydı⁷. Kurumlar fayda sağladıkça, devlete olan bağlılık da doğal olarak azalacaktı. Ayrıca uluslararası sistemde örgütler ağı, devletler ve toplumlar arasında karşılıklı bağımlılığı pekiştirecekti. Bu da daha fazla işbirliği yoluyla barışın devamını sağlayacaktı. Avrupa’daki örgütlenmeler için Mitrany, teknokratik danışmanlık mekanizmaları aracılığı ile yöneticiler/yönetilenler ve üye olmayan devletler arasında işbirliğine yönelik iletişimler kurulduğuna inanıyordu⁸.

³ Rosamond, Theories of European Integration, s. 32.

⁴ a.e. , s. 33.

⁵ Rosamond, Interlocking Dimensions of European Integration, s. 70.

⁶ Rosamond, Theories of European Integration, s. 35.

⁷ Arı, Tayyar, Uluslararası İlişkiler Teorileri, Alfa Basımevi, İstanbul, 2002, s. 448.

⁸ Rosamond, Theories of European Integration, s. 38.

Ancak o dönemdeki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) fonksiyonel mantıktan uzak olup daha çok bölgesel amaçlara hizmet ettiğini düşünmekteydi. Mitrany 1970'lerde örgütü fazla siyasi olmak ve refah ihtiyaçlarını arka planda bırakmakla eleştirmiştir. Burada amaç yeni kapalı (sınırları belli ve tek bir otoriteye bağlı olan) bir siyasi yapı tesis etmek olmamalıydı⁹. Fonksiyonalizmin ulusal çıkarlardan arınmış ve teknokratların Avrupa seviyesinde ortak çalışarak entegrasyonu sağlamaları anlayışı AB'nde daha çok Komisyon'un oluşumu ve fonksiyonlarının şekillenmesinde kendisini göstermiştir. Uzun vadede bir siyasi birlik oluşumu ekonomik entegrasyon hedefleri sonrasına bırakılarak sürecin siyasileşebilmesi için neo fonksiyonalizm tarafından çalışılmış olan belli koşulların varlığı şartı gündeme gelmiştir: Pluralist yapılar, elitlerin işbirliği, devletler arasında artan iletişim ve etkileşim vb. Böylece Avrupa modeli entegrasyon ortaya çıkmıştır.

1.2. Neo Fonksiyonalizmin Temel Varsayımları

Fonksiyonalist yaklaşım, Avrupa Toplulukları'nın örgütlenmesine en iyi açıklamaları getiren neo-fonksiyonalist teoriye temel oluşturmuştur. Uzmanların, politik olmayan teknik konularda işbirliği amaçlı kurdukları fonksiyonel örgütlerin başka alanlarda da işbirliğini tetiklemeleri olarak özetlenebilecek "spill-over" kavramı, bu teoride temel kavram olup, mantığını fonksiyonalizmden aynen almıştır. Neo fonksiyonalizme göre entegrasyon süreci, yayılarak genişleyen ve üç kavramla anlatılan bir dinamiktir; bunlar sırasıyla, fonksiyonel spill-over, siyasi spill-over ve ortak çıkarlarda buluşmadır. Fonksiyonel spill-over'a göre, modern endüstriyel ekonominin değişik sektörleri karşılıklı birbirine bağımlı olup, alanlardan birindeki entegrasyona yönelik aktivitelerin başarılı olabilmesi için diğer alanlarda da benzer gelişmeler gereklidir. Siyasi spill-over ise adapte olma sürecidir yani beklentilerin, değerlerin değişmesi ve ulusüstü çıkarların oluşmasıdır. Ortak çıkarlarda buluşma ise, devletlerin ortak politikalara ulaşmakta zorluk çektikleri zamanlarda karşılıklı imtiyazlarla ortak değerlerde buluşmaya çalışmalarıdır¹⁰. Genellikle Birliğin kurumları bu hususta aracılık

⁹ Rosamond, *Interlocking Dimensions of European Integration*, s. 71.

¹⁰ Burley Anne-Marie, Walter Mattli, "Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration", *International Organization*, sy. 47, Kış 1993, no. 1, s. 55-56.

etmektedir. Üyeler tarafından veto hakkının kullanılması engellenmekte ve merkezi kurumlar bu sürecin sonunda daha fazla güç kazanmaktadırlar.

Neo fonksiyonalizmin temel konusu, ulus devletlerin “nasıl” ve “neden” tamamen egemen olmaktan vazgeçerek, kendi iradeleriyle komşularıyla karışma ve birleşme tercihinde buldukları ve aralarındaki sorunları çözmek için geliştirdikleri yeni teknikleri, egemenliğin temel kriterlerine tercih ettikleridir¹¹. Neo fonksiyonalizmin anlattığı bu süreçte siyasi aktörler beklentilerini ulusal otoritelerden ziyade, kurumları ulus devletlerin üzerinde olan yeni ve daha büyük merkezlere yöneltirler. Neo fonksiyonalizmin temel varsayımlarına bakılırsa birincisi, Avrupa Toplulukları’nda temel strateji olan ve öncelikle “işbirliğinin ulusal çıkarlarla daha az çeliştiği düşünülen” ekonomi alanında işbirliğini teşvik etmek, yaratılan idari organlar aracılığı ile entegrasyonu ilerletmek, ulusal çıkarların buna engel olmasını önlemektir. Bu şekilde entegrasyonun ilgili başka sektörler de yayılmasını, ilintili konular oldukça başka alanlarda da işbirliğini arttırarak sağlamlaşmasını gerçekleştirmek anlayışıdır. Ayrıca beklenti, zaman içinde bağlılıkların, sosyal ihtiyaç ve çıkarların, ulusal iradelerden ziyade bu idari organlara yönelmesidir. Bu varsayım göre, ekonomik entegrasyon daha fazla örgütlenmeyi gerektirerek sonuç olarak siyasi entegrasyonu beraberinde getirecektir. Böylece Avrupa’da barış sürecektir. İkinci bir varsayım ise, neofonksiyonalizme göre ulusüstü (supranasyonel) siyasi yapılar kurabilmenin yolunun sadece Mitrany’nin önerdiği gibi teknokrasinin otomatik işleyişinde değil de; daha çok kendi amaçlarını gerçekleştirmeye çalışan bilinçli aktörlerin aktivitelerinde saklı olmasıdır¹². Sözkonusu aktörler; hem devletüstü hem de devlet yapısında yer alan çıkar grupları, siyasi partiler ve supranasyonel bölgesel kurumlardır. Bu kurumlar çıkar gruplarının gelişimini destekleyerek ve teknokratlarla aralarında iletişim kurarak entegrasyonu teşvik etmektedirler. Teoriye göre hükümetlerin görevi daha çok tepkisel olup devlet içi ya da devlet üstü baskıları, talepleri dengelemektir¹³. Entegrasyon; aktörlerin, grupların aktivitelerine dayandırılarak pluralist bir anlayış sergilenmektedir. Gruplar yeni devletüstü karar vericileri tanımaya başlarken aynı zamanda bu yapıları

¹¹ a.e. , s. 53.

¹² a.e. , s. 55.

¹³ Burley ve Mattli, a.g.e. , s. 54.

etkileyeceklerdir. Bunun sonucu olarak ise Avrupa çapında çıkar birlikleri oluşacaktır. Böyle bir oluşum bölgesel kurumların ilgili sosyal gruplara direkt ulaşabilmelerini gerektirmektedir. Dolayısıyla hükümetler ve bürokrasiler yerine çıkar grupları arasında diyalogun yer alabileceği ve geleneksel devletlerarası iletişimden farklı bir mekanizma önemlidir¹⁴. Entegrasyonu tetikleyecek böyle bir mekanizma Haas'a göre daha çok materyal ihtiyaçların, refahın sağlanmasına yönelik çıkarların karşılanmalarını temel alacaktır¹⁵. Siyasetçiler kadar çıkar grupları da entegrasyonu, kendileri için avantajlar söz konusu olduğu takdirde desteklemekte ve ulusüstü araçları kullanmayı tercih etmektedirler¹⁶. Haas'ın çoğulcu tezine göre siyasi bir topluluğun oluşabilmesi için belli bazı grupların (elitlerin) beklenti, ideoloji ve davranışlarının yeni, merkezi sembol ve kurumlara yöneltilmeleri gerekmektedir¹⁷. Teknokrasinin anlamı hükümetlerin belli ideolojilerin yönlendirdiği eylemlerden ziyade, artan şekilde yönetsel işlevler yumağı haline gelmeleri idi. Haas, ideolojilerin halen var olduklarını ancak ekonomi, güvenlik, savunma gibi alanlardan çok; dini, etnik, eğitime yönelik konu ve politikalarda kendilerini gösterdiklerini savunuyordu.

Üçüncü bir varsayıma göre, neo fonksiyonalizmde, devletüstü karar verici mekanizmaların çalışabilmeleri için yerel teknokrasilerin özelliklerini kazanmaları beklenmektedir. Ayrıca entegrasyonun parçası olan devletlerde yerel çıkar grupları tecrübe ettikleri faydalar sonucunda hükümetlerini lobi faaliyetleriyle entegrasyon yönünde etkilemektedirler. Teknokratlar da elbette bundan etkilenecektir. Böylece hükümetler anlaşmalar yapmak yoluyla uluslararası bölgesel örgütsel oluşumlara otoritelerinin bir kısmını devredebileceklerdir¹⁸.

Dördüncü varsayıma göre, entegrasyonun dinamiğini Haas'ın formüle ettiği "spill-over" kavramı anlatmaktadır. Buna göre, ekonomik sektörlerden birindeki entegrasyonun derinleşmesi sektörde daha fazla entegrasyon ve başka sektörlerde de bunun yansımaları beraberinde getirecektir. Böyle bir durum ise Avrupa seviyesinde

¹⁴ Rosamond, a.g.e. , s. 56.

¹⁵ a.e. , s. 57.

¹⁶ Haas, Ernst B. "The Uniting of Europe" in The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration, ed by Brent F. Nelsen and Alexander C-G. Stubb, Lynne Rienner Publishers, Colorado US, 1998, s. 142.

¹⁷ aynı yer.

¹⁸ Rosamond , s. 59.

bölgesel olarak otoritenin artması yönünde katalizörlük yapacaktır. Artan entegrasyonun kurumsal sonuçları olacak; derinleşen ekonomik entegrasyon ile gelen ulusüstü düzenleyici otorite, ekonomiden sonra siyasi alanda da takip edecektir. Spill-over sürecinin gerçekleşmesi ulusal ve uluslararası seviyede çoğulcu (pluralist) yapının yer alması ve derinliğine bağlı olarak değişmektedir. Özellikle bölgesel seviyede ve kapitalizme geçmiş toplumların yapıları, uluslararası çoğulcu yapılarla bir araya geldiğinde gerçekleşmektedir¹⁹. Ancak Haas, gelen eleştirilerin de ışığında söz konusu yayılmanın (spill-over) ve etkileşimin gerçekleşebilmesi için belli bir yüksek otorite tarafından yön verilmesi, koordinasyon sağlanması gerektiğini anlamıştır. Başarısız olan entegrasyon çabalarında eksikğin böyle bir otorite olduğunun altı çizilmiştir. Ayrıca spill-over potansiyeli sektörden sektöre de değişmektedir. Fonksiyonel olup, günlük hayatta insanların sonuçlarını doğrudan hissedebilecekleri ve kültür, savunma gibi yüksek öneme haiz olmayan alanlar doğal olarak entegrasyon için daha fazla ümit vericidir.

Diğer bir varsayım olan aktörlerin siyasi baskı unsurları olarak entegrasyonun derinleşmesindeki rolleri konusunda Lindberg çalışmıştır²⁰. Lindberg siyasi entegrasyonu bir süreç olarak ele alarak, sonuç olarak bir siyasi topluluk hedefi ortaya koymadan, sözkonusu süreci, devletlerin iç ve dışişlerini birbirlerinden bağımsız olarak yürütme istek ve yeteneklerini bırakarak, ortak kararlar almaları veya karar verme süreçlerini merkezi organlara devretmeleri ve siyasi aktörlerin beklenti ve siyasi aktivitelerini yeni bir merkeze kaydırma hususunda ikna olmaları olarak tanımlamıştır²¹. Tanımın ikinci bölümü yöneticiler, parlamenterler, çıkar grubu yöneticileri ve diğer elitlerle ilgili olup değişik devletlerdeki aktörlerin algı ve davranışları üzerinde durulması gerektiğini belirtmektedir²². Ortak kararlar alabilmek için bir araya gelen hükümet yetkilileri, sivil görevliler süreci etkileyebilmek için değişik taktikler kullanacak ve yeni karar mekanizmasına uyum sağlayacaklardır. Entegrasyonu bir durum değil, bir süreç olarak ele alan Haas ve Lindberg, bunun, aktörlerin çıkarlarını nasıl algıladıklarının üzerine kurulu olduğunu belirtmişlerdir. Çıkarların ortak

¹⁹ Haas, Beyond the Nation State, ss. 456-458.

²⁰ Rosamond, s. 62.

²¹ Lindberg, Leon N., "Political Integration: Definitions and Hypotheses" in The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration, ed by Brent F. Nelsen and Alexander C-G. Stubb, Lynne Rienner Publishers, Colorado US, 1998, s. 149.

²² aynı yer.

algılandığı noktalarda entegrasyon mümkün olabilecek ve çıkarlar bölgesel olarak tanımlanmaya başlanacaktır. Lindberg, siyasi entegrasyonu bir süreç olarak incelerken Haas'a göre daha temkinli olmuş ve devletlerin üzerinde, ortak yeni bir siyasi yapının oluşacağı iddiasından ziyade, ortak karar mekanizmalarının işleyişi ve siyasi aktörlerin davranışları üzerinde yoğunlaşmıştır²³. Yeni kurumların ve siyasi grupların geliştirdikleri entegrasyonun sürebilmesi için üye devletlerin entegrasyonda derinleşmeyi istemeleri gerektiğinin altını çizmiştir. Herhangi bir siyasi süreci incelerken grup davranışlarına dikkat edilmesi gerektiğini belirten Lindberg, uluslararası örgütlerin bireylere ve gruplara doğrudan ulaşamadıkları için siyasi entegrasyonun gerçekleştirilemediği ve örgütlerin hükümetlerarası işbirliği için ortam oluşturmaktan öteye gidemedikleri yorumunu yapmıştır. Bu eleştiri günümüzde de AB'nde yapılmakta ve halklara daha yakın ve meşru bir yönetime ihtiyaç duyulduğu tartışılmaktadır. Böyle bir anlayış, ortak kimlik oluşturabilme açısından bireylere ulaşmanın önemini göstermektedir. Entegrasyonun sosyolojik boyutu açısından neo fonksiyonalizm önemli varsayımlarda bulunmuştur. Elitlerin önemi üzerinde durulurken, etkin liderlik ve bireysel başarıların önemi konusunu da ön plana çıkartan Lindberg, entegrasyonun üye devletler istemedikçe dinamik kazanamayacağını açıkça vurgulamıştır²⁴.

Zaman içerisinde ve özellikle de teori AB gerçeği ile tecrübe edildikçe teoride yaratıcı adaptasyonlar yapılmıştır²⁵. Bunlardan biri, Lindberg'in üstünde durduğu, artan entegrasyonun entegre olma hızını yavaşlatabilmesi durumudur. Bu varsayıma göre entegrasyondaki ilerlemeler, devletler arasında sıkıntılı konuların sayısını arttırarak ve siyasi uzlaşmazlıklara yol açarak, sürecin ivmesini olumsuz etkileyebilir. Teoriyi yaşatmak adına Lindberg ve Scheingold "spill-back" kavramını formüle ederek 1960'larda Avrupa entegrasyonunun yaşadığı sıkıntı ve gerilemeleri açıklamaya çalışmışlardır. Dolayısıyla teori, Avrupa entegrasyon tecrübesini takip eden, açıklamaya çalışan bir dinamik kazanmıştır. Lindberg'e göre, siyasi entegrasyon için gerekli koşullar şunlardır:

²³ Lindberg, Leon N., The Political Dynamics of European Economic Integration, Stanford University Press, California, 1963, ss. 6-7.

²⁴ a.g.e., s. 11.

²⁵ Rosamond, s. 64.

1. Merkezi kurumların oluşturulması ve ortak politikaların geliştirilmesi
2. Merkezi kurumlara atfedilen görevlerin, elit gruplarca başka herhangi bir uluslararası örgüt aracılığıyla ulaşılamayacak sosyoekonomik süreçleri başlatabilecek kadar önemli ve spesifik olmaları
3. Kurumların görevlerinin genişletilebilecek olması (spill-over prensibi)
4. Üye devletlerin çıkarlarını kurumla uyumlu görmeye devam etmeleri²⁶.

Neo fonksiyonalizm, fonksiyonalizmden farklı olarak entegrasyonu belirlenmiş sınırlar içerisinde gerçekleşecek bir olgu olarak tanımlar. Yedinci varsayıma göre teori bölgesel temellere dayalıdır²⁷. Haas Avrupa entegrasyonunun Dünyanın başka bölgelerinde de taklit edilip, model alınıp alınamayacağını incelerken, entegrasyonun gerçekleşebilmesi için şu temel koşulları ortaya koymuştur: 1. Pluralist sosyal yapılar (çıkar grupları; siyasi partiler; ticaret odaları; birbirleriyle rekabet içerisinde olan elit grupların varlığı)²⁸ 2. Yeterli ekonomik ve endüstriyel gelişmişlik seviyesi (uluslararası ticaret ve finansa önemli yer sahibi olmak) 3. Katılımcılar arasında ortak ideolojik yaklaşımlar 4. Parlamenter demokrasinin varlığı²⁹. Bu koşullar Avrupa örneğinde bulunmaktaydı. Evrensel bir entegrasyonu (örneğin Birleşmiş Milletler aracılığı ile) Haas oldukça zayıf bir olasılık olarak görüyordu. Çünkü kriterleri her bir katılımcı sağlayamazdı. Bu noktadan hareket ile AB üyelik kriterleri de Birlik uyumu riske edilmek istenmediğinden önemlidir. Bu yaklaşım, neofonksiyonalist teorinin yaygın kullanılabilirliğini zedelemektedir. Haas, Dünyanın başka bölgelerinde bu derecede başarılı bir entegrasyonu mümkün bulmamaktadır³⁰. Oysa değişik kriterler tanımlanabilir; değişik özelliklerdeki bölgeleri aynı teorik şablona oturtmaya çalışmak tabii yanlış olacaktır. Entegrasyonun ileri safhalarını devletler sisteminin çözülmesi olarak daha doğrusu yerini devletüstü otoritelere bırakması olarak gören neo fonksiyonalizmin bu varsayımı çok eleştirilmiştir. Ancak günümüzde küreselleşmenin etkisiyle toplumların birbirleriyle ne denli iletişim, etkileşim içerisinde olduklarına ve

²⁶ Lindberg, in Nelsen (ed), The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration, s. 150.

²⁷ Rosamond, s. 69.

²⁸ Haas, Ernst, Beyond the Nation State, Stanford University Press, California, 1964, ss. 476.477.

²⁹ Haas, "The Uniting of Europe", s. 143.

³⁰ Haas, Beyond the Nation State, s. 482.

de ortak kurallarla idare edilen alanların sayısındaki artışa bakılırsa, neofonksiyonalist yaklaşımlarının ütöpik kalmadığı görülecektir. Dönem dönem AB gelişmelerini açıklamakta güçlük çeken teori, revizyonlarla tekrar gündeme gelmiş ve akademik canlılığını korumuş, günümüzde etkili olan kurumsalcı yaklaşımlara esin kaynağı olmuştur.

1.2.1. Neo Fonksiyonizm'den Karşılıklı Bağımlılık Teorisi'ne Miras

Neofonksiyonizm özellikle AB çalışmalarına temel oluşturan bir yaklaşımdır; E. Haas, Lindberg bu yaklaşımın öncüleridirler. Spill-over kavramının isim babası Haas'tır. Haas, fonksiyonalist olan Mitran'y'i "güç" kavramını yeterince ele almamış olmakla eleştirmiştir. Gücün refah kavramından ayrı düşünülemeyeceğini belirtmiştir. Haas'a göre güç, refaha ulaşabilmek için kullanılan ve şiddete dayalı olan araçları temsil etmektedir. Fonksiyonu belirlenmiş olan uluslararası programlar ve örgütlerin, hem refah hem de entegrasyonu sağlayacağını öne sürmüştür³¹. Söz konusu örgütlerin görev alanlarının genişlemesi ile güç ve yetkilerinin de artacağını ve bir öğrenme süreci sonucunda güç odaklı hükümet aktivitelerinin refah odaklı davranışlara dönüşeceğini açıklamıştır³². Elitlerin fayda sağlayacaklarını düşünerek destek verdikleri ulusüstü örgütlerde belli alanlarda yaşanan entegrasyonun avantajları diğer alanlarda da aynı tecrübeyi teşvik edecektir³³. Böylece ekonomik entegrasyon siyasi entegrasyona yol açabilecektir. Haas güç kavramını ele almıştır, ancak etkilerini küçümsemiştir. Lindberg ise özellikle fonksiyonel örgütlerde kolektif karar verme süreçleri üzerinde çalışmıştır. Neo fonksiyonizm, Haas tarafından karşılıklı bağımlılık teorisine miras bırakılmıştır³⁴. Bu teorinin öncülerinden olan ve neo liberal kurumcular olarak anılan Keohane ve Nye ise inceledikleri örgütsel yapılarda, artan ilişkiler, koalisyonlar, elit sosyalizasyonu ve etkileşimi sonucu, bölgesel grupların oluştuğunu ve bunların da tanınarak etkilerini

³¹ Dougherty, James E. and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., Contending Theories of International Relations, Harper Collins Publishers, NY, 1990, s. 438.

³² aynı yer.

³³ Elitlerin kurumlardaki görevlilerle olan iletişimi ve aralarındaki öğrenme süreci devamlıdır. Haas, Beyond the Nation State, s. 495.

³⁴ Tranholm-Mikkelsen, s. 10. Haas, fikir babası olduğu teoriyi adeta terk etmiştir. 1975 yılında teorinin eski ve demode olduğuna ilişkin yaptığı açıklamanın ardından başka neo fonksiyonalist araştırmacılar da karşılıklı bağımlılık ve rejim teorileri alanlarına kaymışlardır. Ancak neo fonksiyonizm alandan silinmemiş ve etkilerini sürdürmüştür. Nelsen, Brent F. and Alexander Stubb (eds), The European Union (Readings on the Theory and Practice of European Integration), Lynne Rienner Publications, Colorado, 2003, s. 152.

yaydıklarını belirtmişlerdir. Böylelikle devletüstü (supranasyonel) yapılarla sonuçlanan örgütlenmeler mümkün olabilmektedir. Nye, neo fonksiyonalist teoriyi gözden geçiren yedi “süreç mekanizması” üstünde durmuş ve analiz etmiştir³⁵:

1. Kurumların görevlerinin fonksiyonel bağlantılarının veya spill-over kavramının otomatik olmadığı ve sürecin faydalar azaldığı takdirde, geriye de işleyebileceği (spill-back) mekanizma

2. Artan karşılıklı ilişkilerin, iletişimin siyasi aktörleri söz konusu ilişkileri ulusal zeminde idare etmeye de yönlendirebileceği mekanizma

3. Koalisyonların daha çok birbiriyle ilişkili konular üzerinde kurulabildiği ve kamu desteği aldıkları oranda entegrasyonu geliştirebilecekleri mekanizma

4. Elit sosyalizasyonu, özellikle de hükümet yetkililerinin sürece katılımlarının diğer süreçler olumsuz geliştiği takdirde, elitlerin kendi ülkelerindeki ulusal politikalara yabancılaşmalarına yol açabilecek mekanizma

5. Bölgesel grup oluşumunun, ulusal çıkar gruplarına göre daha zayıf kalarak entegrasyonu zayıflatacağı mekanizma

6. İdeolojik yakınlığın entegrasyonu güçlendirdiği gibi karşıt ulusal lider ve özel sektör gruplarını da güçlendirebileceği mekanizma

7. Dış aktörlerin sürece katılımlarının, üye olmayan devletler ve diğer uluslararası örgütlerin ve gayri resmi aktörlerin entegrasyonu ivmelendirdikleri mekanizma.

Çalışmalarını Avrupa entegrasyonu ile sınırlandırmamış olan Nye, döneminin supranasyonel gelişmeler açısından zayıf olması nedeniyle analizinde oldukça kötümser görünmektedir. Ortaya koyduğu mekanizmaların entegrasyon potansiyelini olumlu etkileyebilmeleri içinse dört koşul belirlemiştir³⁶:

1. Üye devletlerin ekonomilerindeki simetri, paralellik,
2. Değişik üye devletlerdeki elitlerin değerlerinin ortak olması,

³⁵ Dougherty, James E. and Robert L. Pfaltzgraff, Jr, ss. 443-444.

³⁶ a.g.e., ss.444-445.

3. Üye devletlerde çoğulcu toplumsal yapı,

4. Üye devletlerin iç işlerindeki istikrardan kaynaklanan bütünleşmeyi uygulama ve adaptasyon kapasiteleri.

1.2.2. Neo Fonksiyonalizm ve Avrupa Birliği

Neo fonksiyonalizmin AB’nde yaşam bulan kavramlarına geri dönersek, öncelikle teorinin sektörel anlayışı karşımıza çıkar. Çünkü sektörel işbirliği Topluluklarda yaşam bulmuş, daha sonra Topluluklar AB çatısı altında birleştirilmişlerdir. “Topluluk metodu” adı verilen karar verme mekanizması da yine AB kurumlarının işleyişidir. Bu metot, Topluluk politikalarının yürütülmesinden sorumlu Komisyon (aynı zamanda kurucu andlaşma-Roma Andlaşması- şartlarını gözetir) ve ulusal görüşlerin temsil edildiği Bakanlar Konseyi arasında diyalog gerektiren bir mekanizmadır³⁷. Bu denklemdeki diğer kurumlar da yine çıkar gruplarının ve partilerin neo fonksiyonalizmde anlatıldığı gibi karşılıklı iletişimiyle işlemektedirler. Ekonomik alanda başarılı olan entegrasyon neo fonksiyonalistler için umut verici olmuştur. Gümrük birliğine giden yolda başarılı adımlar atılabiliyor olması da teoriyi desteklemiştir. Üye devletler entegrasyonu hızlandırmak için Birliğin ulusüstü organlarından olan Komisyon’a ekonomik entegrasyonda koordinasyon yetkisi vermişlerdir³⁸. Bu yetki aslında AT Kurucu Andlaşması’nın 202. maddesi ile Konsey’dedir ancak özellikle ekonomik alanda devletler inisiyatiflerini ulusüstü mekanizmalar lehinde kullanabilmektedirler. Komisyon, andlaşmalarda belirtilen durumlarda karar yetkisi kullanabildiği gibi, Konsey’in yetki devrine istinaden de yetki kullanabilmektedir. Komisyon’un ana görevi (AET Kurucu Andlaşması Madde 155), Ortak Pazar’ın oluşmasını, sağlıklı işlemlerini ve gelişmesini sağlamak olarak belirlenmiştir.³⁹ Ancak görev alanlarına bağlı olarak Komisyon’un yetkileri önemli farklılıklar gösterebilmektedir, örneğin Gümrük Birliği’nin sağlanmasında geniş

³⁷ Pentland, Charles. , International Theory and the European Community Method of Integration, Free Press, New York 1973, s. 134.

³⁸ a.e. , s. 137.

³⁹ Genç, Mehmet., Avrupa Topluluklarının Kurumsal ve Hukuksal Yapısı, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa, 1993, s. 92.

yetkilere sahipken, üye devletlerin ekonomi politikalarının yakınlaştırılması hususunda sınırlı yetkilerle donatılmıştır.⁴⁰

Ekonomide başarılı ilerleyen entegrasyon çerçevesinde, sektörlerin birbirine bağımlılığı sonucunda, başka alanlarda da işbirliği gerekmiş, ortak tarife belirlenmesi, politikalar formüle edilmesi ile devam edilmiştir. Bunlar da yine neo fonksiyonalist metodun başarıları olarak görülmüştür. Ancak sıra ciddi anlamda otorite devrine, yapısal değişikliklere gelince teorinin söylemleri yetersiz kalmıştır. Çelişen ulusal çıkarlar durumu güçleştirmiştir. Bu durumu neo fonksiyonalist teorinin terminolojisine bağlı kalarak özetlersek “negatif entegrasyon”, yani devletler arasındaki işbirliğine engelleri kaldırmak yönünde başarı, “pozitif entegrasyon” yani Topluluğun karar verme mekanizmalarının üst politik seviyelere yükselerek ortak politikalar üretilmesinde başarısızlık söz konusu olmuştur⁴¹. Ortak politikalara varılabilen alanlar daha çok dış etken ve baskılara bağlı olarak gerçekleşebilmiş görünmektedir. Ötüne geçilemez bir şekilde ekonomik entegrasyondan siyasi birliğe geçiş söylemi umut vaat eden gelişmelerin azlığı sonucu popülerliğini kaybetmiştir. Oysa özellikle Soğuk Savaş sonrası dönemde AB entegrasyonu incelenirse, pozitif entegrasyon dinamiği görülmektedir. Buna en belirgin örnek olarak “tek para birimi” Euro’ya geçişin gerektirmiş olduğu işbirliği ve koordinasyon gösterilebilir. Bu dinamik günümüzde kurumsal yaklaşımlarla açıklanmaya çalışılmaktadır.

1.3. Neo Fonksiyonalizme Eleştiriler

Neo fonksiyonalizm, karşılaştığı eleştiriler sonucunda entegrasyon sürecinin zarar görebileceği savını kabul etmiştir ve daha çok sektörel entegrasyon analizi için faydalı bir teorik çerçeve olarak kalmıştır⁴². Oysa teorinin temel kavramları günümüz AB çalışmalarında, özellikle yeni yapısalci kurumsal yaklaşımlarda geniş yer bulmakta ve referans olmaktadır.

⁴⁰ a.e., s. 93.

⁴¹ Harrison, R. J. , Frameworks for International Cooperation, A. J. R. Groom & P. Taylor (ed.s), St. Martin's Press, New York 1990, s. 143.

⁴² Burley ve Mattli, a.g.e., s. 57.

1.3.1. Neo Fonksiyonalizm ve Hükümetlerarası Entegrasyon Anlayışı Arasındaki Tartışmanın Gelişimi

Entegrasyonu hükümetlerarası işbirliğine (intergovernmentalist theory) indirgeyen S. Hoffmann 1960'lı yıllarda ve A. Moravcsik 1990'lı yıllarda; uluslararası ilişkilerde baskın olan realist (rasyonel) öğretinin etkisi ile entegrasyon üzerinde devletlerin kendi iradelerinin ve ulusçuluğun sınırlayıcı etkilerinin altını çizmişlerdir. Realizme göre uluslararası arenada temel aktörler olan ulus devletler yalnızca kendi ulusal çıkarları öngördüğü sürece diğer devletlerle işbirliğine sıcak bakmaktadırlar. Hoffmann ve Moravcsik'in realist olduklarını söylemek mümkün olmakla beraber, özellikle Moravcsik neo realistler kadar neo liberaller arasında da anılmaktadır; bu akademisyenler neo fonksiyonalizmi rasyonel yaklaşımlarla eleştirmişlerdir. Liberal veya rasyonel kurumsalcılık çerçevesinde; sistemde var olan güç dağılımına bağlı olarak ve devletlerin çıkarları doğrultusunda kurumlarda işbirliğinin mümkün olabildiği belirtilmektedir. Kurumlar ancak devletlerce gerektiği gibi şekillendirilen ortamlardır. Dolayısıyla bu yaklaşımda, kurumların ve hatta bireylerin, entegrasyon ve işbirliğini şekillendiren, ivmelendiren rolleri kabul edilmemektedir. Devlet politikaları üzerindeki etkileri küçümsenmektedir. Ortak rejimlerin, normların içselleştirilmeleri ve kendi başlarına politikaları yönlendiren değerler haline gelmeleri üzerinde durulmamaktadır.

Teorileri yaşatan ve biçimlendiren, içinde buldukları entelektüel ortamlardır⁴³. Siyaset bilimci Cox'un da belirtmiş olduğu gibi, teorileri zaman ve mekandan bağımsız düşünmek mümkün değildir⁴⁴. Neo fonksiyonalizmi de dönemindeki siyasi gelişmeler zayıflatmıştır. Hoffmann ve Moravcsik dönemlerindeki AB gelişmelerine realpolitik açılarından bakarak teoriyi eleştirmişlerdir. Oysa neo fonksiyonalizm ve onun izlerini taşıyan sosyolojik kurumsalcı yaklaşımlar günümüz AB gelişmelerini özellikle pluralist, sosyolojik açılardan açıklayıcı özellik taşımaktadırlar.

⁴³ Rosamond, a.g.e. , s. 189.

⁴⁴ a.e. , s. 194.

Ayrıca Hoffmann AB çalışmalarında yerel/uluslararası, devlet/toplum ayrımlarının aşılması gerektiğini kabul etmiştir⁴⁵.

A. Milward, neo fonksiyonalist Deutsch, Haas ve Lindberg'i tarihi kabul edilemez şekilde basite indirgemiş ve yorumlamış olmakla suçlamıştır. Devletlerin kurduğu ve sıkı kontrollerinde tuttukları Avrupa Toplulukları'nın içinde, devletin zayıflığı vurgulanmak istenerek bir yanlış yapıldığını düşünmektedir⁴⁶. Ancak Milward tarihi ne kadar objektif görebilmektedir? Değer yargıları tarihçileri bile etkilemez mi? Teorilerin açıklayıcı güçleri tek kriter olmamalı, tutarlılıkları dikkate alınmalıdır, ancak popülerlikleri maalesef her dönemde açıklayıcı olup olmamalarına bağlıdır. Örneğin 1960'larda neo fonksiyonalistler milliyetçiliğin etkilerinin artması baskısı altında ulusal aktörleri teorik çerçevelerine nasıl oturtacakları ve ekonomik konuların siyasi konular haline gelmesine tepkilerini formüle etmede sıkıntı yaşamışlardır⁴⁷. Haas, Schmitter, Lindberg gibi teorisyenler yeni kavramlar türetme çabasında iken, Hoffmann gibi yazarlar, devlet ve milli çıkarların vazgeçilmez önemini vurgulamışlardır. Neofonksiyonalizmin entegrasyonun ürünü olarak devletlerüstü bir yapıyı öngörmesi teori için zayıflık oluşturmuştur. Çünkü teori, henüz varolmayan bir şeyi açıklamaya çalışmıştır⁴⁸. Haas'ın bu sorun için düşünmüş olduğu çözüm; birden çok sonuç üzerinde durmak olmuştur. Bu, teori kurtarmak adına atılmış bir adım olarak değerlendirilmiştir. Bugün AB'ndeki üç seviyede yönetim yapısı (yerel-ulusal-uluslararası) ve uluslarüstü kurumların etkileri değerlendirilirse, ulus devletin mutlak hakimiyetinin ve klasik devlet anlayışının zayıfladığı fark edilecektir.

Neo fonksiyonalizmde ve hükümetlerarası entegrasyon anlayışında ortak olan ve günümüzde eksiklik olarak eleştirilen nokta, açıklamaların aktörler üzerindeki dış etkenler ve koşullara bağlı kalınarak yapılmaya çalışılması olmaktadır. Uluslararası sistem ve koşullarının sabit kabul edilmesi teorilerin "değişimi" açıklama kapasitelerini

⁴⁵ Risse-Kappen, Thomas, "Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union" *Journal of Common Market Studies*, vol 34, No1, March 1996, s. 54.

⁴⁶ Rosamond, a.g.e., s. 195.

⁴⁷ a.e., s. 85.

⁴⁸ a.e., s. 87.

sınırlandırmakta ve teorileri zayıflatmaktadır⁴⁹. Neo fonksiyonalizmde, ulusal ya da uluslararası koşulların etkisine açık olduğu düşünülen fonksiyonel ve siyasi spill-over süreçlerinin kendi iç dinamikleri ve fikirlerin, inançların rolünün göz ardı edildiği düşünülmektedir. Bu epistemolojik eleştirinin sonucu, günümüzde uluslararası ilişkilerde sosyal yapısalcı yaklaşımın etkilerinin artması olmuştur.

Neo fonksiyonalistler, devletler kadar siyasi ve sosyal elitleri de önemli aktörler olarak kabul ederek, entegrasyonun zaman içinde ulusüstü çıkar grupları ve supranasyonel kurumlara (Avrupa Komisyonu gibi) zemin hazırladıklarını belirtirler. Bu varsayımlarına dayanarak neo fonksiyonalistler, aktör tercih ve çıkarlarının Birlik kurumları ve entegrasyonun kendisi tarafından şekillendiği savına daha yakın durmaktadırlar. Oysa hükümetlerarası entegrasyon anlayışı bunu reddeder⁵⁰. Orjinal neo fonksiyonalizmde örneğin Haas'ın çalışmalarında bireysel tercih ve çıkarlardan ortak çıkarların oluştuğu belirtilmekte ama bunun nasıl gerçekleştiği açıklanmamaktadır. Ancak ortak çıkarların supranasyonalizmi mümkün kılabileceği ve siyasi entegrasyonun anlamının, siyasi aktörlerin bağılıklarını ulusal ortamlardan ziyade kurumları devlet üstü yetkiye sahip olan yeni bir merkeze kaydırılması olduğu belirtilmektedir. Bu bağlamda iletişim ve ortak değer kavramlarından da bahsedilmektedir. Ancak bunların analizinde neo fonksiyonalizm zayıf kalmıştır. Doğrusu ikibinlerin AB incelenirken de tamamen devletlerarası ilişkilere bağlı kalınarak çalışılması uygun olan konular bulunmaktadır. Ancak Birliğin genişlemesi gibi ortak kimlik ve aidiyetlik kavramlarını kapsayan bir alanda sosyolojik incelemelere daha çok imkan tanınmalıdır. Neo fonksiyonalizmin kavramsal çatısı buna imkan vermektedir. Günümüzde devlet-toplum ilişkisi, hükümetlerin de aktörler arasında yer aldığı bir siyasi ağ halini almaktadır ve klasik devlet anlayışı da değişmektedir⁵¹. Devletler arasında kurumsallaşan ilişkiler transnasyonel ilişkilere zemin hazırlamaktadır, AB'nin kurumsal yapısı bu şekilde devletlerarası ve supranasyonel öğelerden eş zamanlı olarak meydana gelmektedir. AB'ndeki gibi yoğun bir uluslararası rejim, hükümetlerarası entegrasyon anlayışını aşmaktadır; kurum ve norm analizleri öncelik kazanmaktadır. AB politikalarının ve

⁴⁹ Risse-Kappen, s. 55.

⁵⁰ a.e., s. 56.

⁵¹ a.e., s. 57.

ulusüstü koalisyonların oluşumuna yönelik olarak sosyolojik incelemeler gerekmektedir. Neo fonksiyonist çalışmaları olan Wayne Sandholtz, kurumsal normları incelerken bir adım ileriye giderek AB'ne üyeliğin ulusal tercihlerin oluşumuna önemli etkileri olduğunu, kısacası normların ulusal ortamlarda “değer” olarak kabul gördüklerini yani içselleştirildiklerini belirtmiştir⁵². Bu söylem yapısalci analizlere yakındır. İnfomal ve hiyerarşik olmayan ortamlar iletişime daha açık olduklarından, böyle ortamlarda ortak değer ve kavramlar oluşabilmektedir. Ama her sektör veya alan böyle bir iletişime imkan tanıyamayacaktır (örneğin güvenlik politikası alanı gibi). Ulusal ve uluslararası otoritelerin eş zamanlı etkin olduğu değişik seviyelerde yönetim ve transnasyonel ağların güçlenmesi sonucunda, neo fonksiyonel anlayışta da belirtildiği gibi teknokrasilerin güç kazandığına işaret edilmektedir. Bunun demokratik olmadığı ve AB'nin demokratik bir şekilde anayasallaştırılması gerektiği sorunu güncel AB tartışmaları arasındadır.

1.3.2. Diğer Çoğulcu Yaklaşımlar

1970'li yıllarda çoğulcu yaklaşımlar artmıştır. Liberalizm, transnasyonalizm, dünya toplumu yaklaşımı, karşılıklı bağımlılık teorisi bunlardan bazılarıdır⁵³. Böylelikle geleneksel devlet merkezli anlayışlar sorgulanmaya başlanmıştır. Bu yaklaşımlarla, uluslararası sistemin çok merkezli bir hal aldığı ve değişik seviyelerde aktörlerin de otonom/bağımsız hareket edebildikleri ortaya konmuştur⁵⁴. Ayrıca AB için yeni kavramlar formüle edilmiştir. Bunlardan biri de Donald Puchala'nın AB'ni “uyum sistemi” olarak adlandırmasıdır. Buna göre AB kompleks bir yapıdır ve ulus devletler hala önemli, hatta temel aktörlerdir ama siyasi hareketler pek çok seviyede (yerel, ulusal, uluslararası, ulusüstü) gerçekleşir ve bu seviyelerin etkinliği alandan alana değişir⁵⁵. Böyle bir sistem, karşılıklı, kazançlı iletişim ve anlayış için gerekli ortamdır. Anlaşmazlıklar çelişen çıkarılardan değil işbirliği konularında değişik yaklaşımlardan doğabilir. Aslında bu yaklaşımın öncesinde Lindberg ve Scheingold da Birliği bir “siyasi sistem” olarak kabul ettikleri bir çalışma yapmışlardır. Böylelikle takip edecek

⁵² a.e., s. 69.

⁵³ Arı, s. 343.

⁵⁴ a.g.e., ss. 345-346.

⁵⁵ Rosamond, a.g.e., s. 89.

olan “değişik seviyelerde yönetim” literatürüne de zemin oluşmuştur⁵⁶. Burada cevap bulunmak istenen temel problem AB’nde değişimin nasıl açıklanabileceği olup, o dönemde popüler olan David Easton’ın “sistem teorisi” kullanılmıştır. Var olan entegrasyon teorisinin “değişimi” açıklayamadığı noktasından hareket edilmiştir. Değişimi, sistem dışı faktörler olan “talep, sisteme destek, ulusal ve uluslararası liderlik” ve iç faktörler olan sistemin kendi fonksiyonları, kurumsal kapasitesi (uluslararası karar verme mekanizmaları, kural ve normları) ile açıklamaya çalışmışlardır.

AB teorisyenleri her dönemde kolektif karar verme mekanizmalarını incelemişlerdir. Bu mekanizmalardaki işleyiş ile aktör sayısındaki artış ve farklı alanlara yayılmanın nasıl sağlanacağı önemli olmuş ise de, Lindberg ve Scheingold değişik sektörlerde değişik yollarla politika üretildiğinin, dolayısıyla mekanizmaların farklı çalıştığının altını çizmek zorunda kalmışlardır⁵⁷. Bu model, AB siyasal sistemi ile çevresi arasında belirgin bir ayrıma gitmiştir. Çevre ile, üye devletler ve onların politik sistemlerinden kaynaklanan diğer dış faktörler kastedilmiştir. Bu kompleks süreç için Haas “türbülans” kavramını kullanmıştır⁵⁸. Aktörlerin ve değişik amaçların çok sayıda olduğunu belirtmiştir. Aktörlerin, birbirlerine bağımlı oldukları konular da fazladır. Bazı amaçlar kesinlikle işbirliği gerektirmektedir. Dolayısıyla türbülans, görüşmeleri ve pazarlıkları yönlendirmektedir. Konular yerel, ulusal, bölgesel, bölgelerarası, global veya hepsi ile birden ilişkili olabilmektedir. AB’nin bu durumla başetmeye çalışan bir sistem olduğunu belirtmesi, Haas’i değişik seviyelerde yönetim teorisyenlerine öncü bir konuma getirmektedir.

Oysa neo fonksiyonalizmin eleştirilen yönlerinden biri de, bölgesel entegrasyonun dış etkenlerinin yeterince ele alınmadığı hususuna ilişkindir. Aslında Haas dış faktörler üzerinde durarak, AB tecrübesinin diğer bölgesel entegrasyon denemelerinden hangi yönleriyle farklı olduğu konusunda bu faktörlerin fikir vereceğini belirtmiştir. Birlik üyelerinin Birlik dışı aktörlerle iletişimleri, beraber hareket etmeleri konusunda teşvik ya da engel olduğundan, bu konuların analizi önem kazanmaktadır.

⁵⁶ a.e. , s. 90.

⁵⁷ a.e. , s. 91.

⁵⁸ a.e. , s. 92.

Bu dönemde dış faktörler analizlerde önem kazanırken, Haas tarafından entegrasyon, karşılıklı bağımlılık çalışmalarının parçası olarak anılmaya başlanmıştır.

1.3.2.1. Karşılıklı Bağımlılık Çalışmaları

Karşılıklı bağımlılık yaklaşımdaki belirleyici özellik, devletlerin dışında gelişen toplumlararası ilişkilerin de bilimsel çalışmalarda ele alınmaları gerektiğinin vurgulanması olmuştur⁵⁹. Ulusşırı/ulusötesi (transnasyonel) anlayışa göre, özel ve/veya tüzel aktörler arasındaki sınırları aşan etkileşimler, devletlerin hareket kabiliyetlerini etkilemektedir⁶⁰. Dolayısıyla, realizmin devlet merkezli anlayışına rakip olarak, başka aktörlerin de devletler kadar önemli olduğu görüşü öne sürülmüştür. Ulusal, uluslararası ve ulusüstü aktörlerin etkin olduğu bir arenada, yerel–uluslararası ayrımı yapmak zordur⁶¹. Robert O. Keohane ve Joseph S. Nye'a göre uluslar, "ulusal çıkar" anlayışlarını, artan karşılıklı bağımlılığın neticesi olarak gözden geçirmek durumunda olmuşlardır. Çıkarlar başkalarıyla ortak hareket etme yönünde değişmek zorundadır. Bu işbirliği, kısmen devletlerin ortak konulara çözüm bulmak amacıyla kurdukları "uluslararası kurumlar" aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bu anlayış, entegrasyon sürecinin sonunu tahmin etmek yerine, farklı aktörlerin eş zamanlı varlığı, etkinliği ve ilişkileri üzerinde durmuştur. 1980'li yıllarda akademik eğilim, AB çalışmalarında hükümetlerarası işbirliği ve karşılıklı bağımlılık teorileri yönünde olmuştur. 1990'lı yıllarda artan karşılıklı bağımlılık ve küreselleşme, etkileşim ve iş birliğini önüne geçilemez duruma getirmiştir. Soğuk Savaşın sona ermesinde bu etkileşimin çok büyük payı vardır.

Karşılıklı bağımlılık teorisi ile uluslararası ilişkilerde egemen ulus devletler arasındaki ilişkiler yanında; uluslararası örgütler, ulusşırı gruplar, çok uluslu şirketler ve hatta alt ulusal gruplar arasındaki ilişkiler, toplumlararası çok taraflı ilişki ve etkileşimler analiz edilmeye başlanmıştır⁶². Karşılıklı bağımlılık, tarafların özerkliğine sınırlama getirerek, beraber hareket etme gereğini doğurmaktadır⁶³. Artan "karşılıklılık", uluslararası rejimler, yani ilkeler, kurallar ile kurumlaştırılarak,

⁵⁹ Arı, s. 407.

⁶⁰ a.g.e., s. 416.

⁶¹ Rosamond, s. 94.

⁶² Arı, s. 422.

⁶³ a.g.e., s. 423.

işbirliğinin devamı sağlanmaktadır. Aynı zamanda kurumsal çerçevede sosyalleşme, devletlerin alışlageldiği şekilde işbirliğine devam etmelerine yol açmakta ve rejimler ile çatışan çıkarlar uzlaştırılabilmektedir⁶⁴. Haas'a göre, karşılıklı bağımlılık işbirliğinin sonlandırılması maliyetli hale getirmektedir. Transnasyonel etkileşimlerin, yerel ve uluslararası grupların karar vericiler üzerinde önemli etkileri vardır. Uluslararası rejimlerin devletlerin özerkliğini arttırdığı yönündeki argüman tartışmalıdır; zira rejim ilişkileri, devletlerin belirlediği şekilde düzenlendiği gibi, aynı zamanda devletleri bağlayıcı ve sınırlayıcıdır. Devletler ödün vermek durumunda kalabilmektedir⁶⁵. Bu noktada, kurumların devlet tercih ve politikalarını etkiledikleri argümanına da zemin oluşmaktadır. Kurumları sadece araç veya devletler için tartışma platformu olarak değerlendirmek zorlaşmaktadır.

Neo fonksiyonalist teorinin temel aldığı topluluk; fikir birliğine, uzlaşmaya dayalı ve grupların belli normları kabul ettiği çoğulcu toplum olarak idealize edilmiştir. Harrison, teoride ekonomik entegrasyonun otomatik olarak siyasi entegrasyon ile sonuçlanacağına dair hiçbir ipucu olmadığını savunmaktadır⁶⁶. AB'nin gerçekleştirebildiği entegrasyonun siyasi liderlik sonucu ancak ulusal elit kesimlerce ve hükümetlerarası politik anlaşmalarla sağlandığını söyleyerek süreci basite indirgemıştır. Bu yaklaşımda ulusüstü aktörler yok sayılmaktadır. Neo fonksiyonalist Lindberg'in kabul etmiş olduğu bir diğer teorik zayıflık, başarılı entegrasyon adımlarının sürekli pozitif yönde değil, zaman zaman ters yönde etki yaparak entegrasyonu geriletebileceğidir⁶⁷. İlerleyen entegrasyon üyeler üzerinde stres yaratarak, örneğin işbirliğinin yarattığı sonuçların paylaşımı gibi bir konuda rekabetçi ortamın doğması sonucu, spill-over etkisi görülemeyebilir. Burada alandaki kurumsallaşma derecesi, ve uzlaştırıcı rol oynayan normların etkinliği önemlidir.

Soğuk Savaş sonrası çok kutuplu uluslararası sisteme bakıldığında, neo realist yazarların bekledikleri gibi AB üyesi devletlerin görece entegrasyon kazançlarını gözden geçirerek güvenlik endişelerini ön plana çıkaracakları bir dönem olmaktan çok 1990'lı

⁶⁴ a.g.e., s. 497.

⁶⁵ a.g.e., s. 509.

⁶⁶ Harrison, s. 147.

⁶⁷ a.e., s. 148.

yıllar entegrasyona hız kazandıran gelişmelere tanık olmuştur⁶⁸. Maastricht Andlaşması ile “tek para” hedefi konmuş, Amsterdam Andlaşması ile “nitelikli oy çoğunluğu” esasına dayalı alanların sayısı artırılmış ve ulusüstü kurumlara otorite devri gerçekleştirilmiştir. Artacak olan üye sayısı da dikkate alınarak “esnek entegrasyon” terimi geliştirilmiş ve entegrasyonda derinleşme garantiye alınmaya çalışılmıştır. Nice Andlaşması’ndan çarpıcı bir diğer örnek ise, özellikle küçük üye devletlerin AB kurumlarında seslerini arttırmaya yönelik temsil değişiklikleri olmasıdır⁶⁹. Ancak bu gelişmeler çoğulcu yaklaşımları eleştiren hükümetlerarası entegrasyon teorisyenlerini durdurmamaktadır. Onlar gelişmeleri kendi teorik çerçevelerine göre yorumlamaktadırlar. Örneğin Moravcsik’in liberal hükümetlerarası entegrasyon teorisine göre, ulusal devlet temsilcileri kendi yerel birimlerinin istekleri ile kendilerinininkileri birleştirerek, bu ulusal tercihleri AB gündemine taşımaktadırlar. Uluslararası pazarlık sonucunda üye devletlerin güçlerini yansıtan sonuçlar alınmakta ve Avrupa Komisyonu gibi ulusüstü kurumların sonuç üzerinde etkileri olmamaktadır⁷⁰. Ancak kurumların ulusüstü yetkilerinin söz konusu olmadığı alanlarda bile önemli rol oynadıklarına, genişleme süreci güzel bir örnek oluşturmaktadır. Moravcsik, “Tek Avrupa Senedi” ya da “Maastricht Andlaşması” gibi gelişmeler konusunda ulusüstü aktörlere ya da spill-over etkilerine veya uluslararası iş çevrelerinin koalisyonlarına değil, güçlü üye devletlerin tercihlerinin kesiştiği noktalarda adım adım entegrasyona inanmaktadır. Peki bu devlet tercihleri nasıl oluşmaktadır? Yine bu yaklaşıma göre, kurumlar üye devletlere bilgi sağlamak ve iletişim maliyetlerini azaltmaktadırlar ancak neo fonksiyonalizmin ön gördüğü gibi ulus devletlerden kurumlara bir otorite transferi söz konusu değildir. Bu argümanlar özellikle Birliğin ulusüstü karar alma sürecinin işlediği alanları yok saymaktadır. Topluluklarda kurumlara yetki devri bulunmaktadır. Birliğin ulusüstü yönü burdan kaynaklanmaktadır.

⁶⁸ Pollack, Mark A. , “International Relations Theory and European Integration”, Journal of Common Market Studies, sy. 39, Haziran 2001, no. 2, ss. 223.

⁶⁹ a.g.m. , s. 224.

⁷⁰ a.g.m. , s. 225.

1.3.2.2. Neo Fonksiyonalist Entegrasyon Anlayışını Destekleyen Bir Kavram Olarak Küreselleşme ve Değişik Seviyelerde Yönetim Anlayışı

Küreselleşme ve bölünme 21. yüzyılın iki popüler terimidir. Fuat Keyman küreselleşmeyi çokluk içinde teklik ve birlik olarak tanımlamıştır⁷¹. Materyal ihtiyaçların tatmin edilebilmesi için entegrasyon hedeflenirken, bir taraftan da manevi ihtiyaçlar insanları etnik ve ulusal kökenlerine göre bir araya gelmeye, gruplaşmaya teşvik etmektedir⁷². Ancak bu kültürel zenginlik içerisinde dahi bir uyum, ortak değerler etrafında birleşme söz konusudur. Bunu da en güzel küreselleşme açıklamaktadır. En genel tarifıyla küreselleşme, toplumların bağlı oldukları devletlerin coğrafik sınırlarını aşan ve teknolojik gelişmelerle artan iletişimlidir⁷³. Ekonomik alan tıpkı entegrasyon açısından olduğu gibi küreselleşmenin etkilerinin görülebilmesi için de iyi bir laboratuvarıdır. Devlet ekonomilerinin birbirlerine gittikçe artan bağımlılığı; sınırları aşan sermaye, mal, hizmet ve para akışları özellikle bu alanda devlet otoritesinin azalıp azalmadığı sorusunu gündeme getirmektedir. Küreselleşme, entegrasyonu tetikleyen yanı ile de böyle bir soruyu doğurmaktadır. Telekomünikasyon teknolojileri bilgi akışını hızlandırıp kolaylaştırarak sınırları anlamsız hale getirmekte ve Dünya kamuoyunu etkilemektedir⁷⁴. Kültürel olarak da, her ne kadar uluslar kendi etnik, ulusal aidiyetleri ve benlikleri hususunda artık daha bilinçli olsalar da, ortak bir “batı” kültürü ve yaşama biçimi, insanları benzer yaşamlarda birleştirmektedir.

Küreselleşmeyi doğuran en önemli etkenlerden biri bilgideki artış olmuştur. Haas da entegrasyonu ve uluslararası sistemdeki dönüşümü bilgiye bağlamıştır⁷⁵. Çünkü bilgi seviyesindeki değişim çıkarların yeniden tanımlanmasına yol açacaktır. Çıkarların algılanmasında bilgi ve değer yargıları önemlidir. Bilgi toplumunu doğuran; mikroelektronik, biyoteknoloji, telekomünikasyon gibi alanlardaki ve genel olarak

⁷¹ Keyman, E. Fuat, Globalization, State, Identity/Difference: Toward a Critical Social Theory of International Relations, Humanities Press, 1997, s. 16.

⁷² Clark, Ian, Globalization and Fragmentation: International Relations in the 20 th Century, Oxford University Press, 1997, ss. 16-17.

⁷³ Buendia, H. Gomez, The Limits of the Global Village, World Institute for Development Economics Research, Sept. 1995, s. 2.

⁷⁴ Keyman, a. g. e., s. 16.

⁷⁵ Arı, s. 345.

sanayideki gelişmeler olmuştur. Telekomünikasyon ve ulaşırmadaki yenilikler mesafeleri anlamsızlaştırmıştır. Bilgi yüzyılı insanları kendi kimlikleri konusunda daha bilinçli kılarken aynı zamanda toplumları temel bazı evrensel ve hatta alt meslek gruplarının ortak değerleri etrafında toplamayı başarmıştır. Teknolojik devrim kadar Soğuk Savaşın sona ermesi de küreselleşmenin etkilerini belirginleştirmiştir. Artık uluslararası arenada, ilişkilerin üç seviyede gerçekleştiği görülmektedir:

1. Devletler arasındaki ya da değişik devletlerde ikamet eden insanlar, gruplar arasındaki ilişkiler,
2. Çok üyeli kurumlar, ulusaşırı-transnasyonel şirketlerdeki ilişkiler,
3. Küresel çevre konuları gibi sınır tanımayan ulusüstü ilişkiler.

Küreselleşme tüm bu ilişkileri kapsamaktadır. Devletler gün geçtikçe daha fazla alanda birbirlerine bağımlı hale gelmektedirler, bu da işbirliğini gerektirmektedir⁷⁶.

Neo fonksiyonalist mantıkta olduğu gibi, ekonomik küreselleşmenin ekonomik entegrasyonu teşvik ederek, siyasi alanda da benzer etkilere yol açtığı söylenebilir. Bu karmaşıklaşan ilişkiler ağının yönetimi için devletler kadar devletlerüstü yapı ve kurumların ve bununla beraber devletlerin içindeki alt birimlerin, grupların da etkin hale gelmiş olduğunu ve dolayısıyla üçlü bir yapının günümüz yönetim anlayışını oluşturduğunu söyleyebiliriz⁷⁷. Ekonomik, siyasi ve sosyal hayatın uluslararası hal alması ve ilişkilerin kurumsallaşması, devletler aracılığı ile olduğu kadar gayri resmi kanallardan da gerçekleşmektedir. Soğuk Savaşın sona ermesinde de küreselleşme etkili olmuş ve sınırların dokunulmazlığı anlayışı değişmiştir. Devletlerin iç ve dış politikalarını birbirinden kesin hatlarla ayırmaları mümkün olmayıp, ulusüstü, ulusötesi ve alt ulus birimler, halen temel otorite olan ulus devletler ile beraber değişik seviyelerde odaklanan ve kurumsallaşan bir idare şeklini paylaşmaktadırlar. Eğer küreselleşmeyi ilişkilerin, konuların uluslararası hale gelmesi ve iletişimin artması olarak tanımlayacak olursak, bunların entegrasyona ivme kazandıracığı açıktır. Böyle bir ortam da kurumsallaşmış uluslarötesi ilişkiler için daha çok olanak tanınmaktadır.

⁷⁶ Buendia, a. g. e. , s. 11.

⁷⁷ Rosenau, James N. , Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World, Cambridge University Press, Great Britain 1997, s. 353.

Ancak bölgesel entegrasyonların küreselleşme sürecinin aleyhine işlediğini savunan karşıt görüş çerçevesinde, bölgesel entegrasyonlarda devletlerin paralel ve ortak çıkarlara sahip olmalarından, global platformlara göre daha az olan üye sayısından ve karar verme mekanizmalarının daha etkin olabilmesinden dolayı devletlerin tercihlerini global mekanizmalardan ziyade bölgesel mekanizmalara kaydırarak küreselleşme aleyhinde bir gelişime neden oldukları ortaya konmaktadır⁷⁸. Küreselleşmenin etkisi ile uluslararası sistemin çok kutuplu yönde ilerlediği savunulmaktadır. Oysa bölgesel entegrasyonlar küreselleşmeye katkıda bulunmaktadır. Üretim yapılarının ulusal sınırlarla kısıtlı olmaması, teknolojik olanakların gelişmesi sonucu devletler arasındaki ticari ilişkiler ve karşılıklı bağımlılık kuvvetlenmektedir. Bölgesel entegrasyonlar devletlerin sorunlarına, global mekanizmalara göre daha kısa sürede ve etkin çözümler sunabilirler. Bölgesel entegrasyon ve küreselleşme birbirlerini ivmelendirmektedir.

Küreselleşmenin Dünya düzeninin geleceği hakkında gündeme getirdiği önemli bir soru, egemen devletler sisteminin devam edip etmeyeceğidir⁷⁹. Temel sorun küreselleşmenin nasıl kontrol edileceğidir. Rosenau'ya göre yönetim; hükümetlerin aktiviteleri dışındaki mekanizmaları da idare edebilen, taleplerde bulunabilen, amaçlarını ortaya koyarak politikalarını yerine getirebilen aktörlerden oluşmaktadır⁸⁰. Otoritenin dağıldığı, özelleştiği ve hızla değişen Dünya düzeni kendini AB'nde de göstermektedir: Örneğin uyum politikası (cohesion policy) Birlik bütçesi değerlendirmelerinde ikinci ana konu olurken, Bölgeler Avrupa'sı (Europe of the Regions) projesi önem kazanarak bölgesel amaçların ulusüstü yapılarda şekillendiğini göstermektedir. Küreselleşme; uluslararası, ulusal ve yerel (alt ulusal) seviyede yönetimlerin eş zamanlı var olmalarına sebep olmaktadır. Akademik çevrelerde ulus devlet sisteminin geleceğinin sorgulanmasına yol açan da bu oluşumdur.

J. Rosenau gibi AB'ne "değişik seviyelerde yönetim" gözlüğü ile bakan Gary Marks ise, kompleks yapı içinde devletlerin uluslarüstü ve yerel birimlerle beraber ve eşit öneme sahip olmak üzere yer aldıklarını belirtmektedir⁸¹. Sosyal yapısalcılığa göre

⁷⁸ T.C. Başbakanlık DTM, AB ve Türkiye, Ankara, Ekim 1999, s. 7.

⁷⁹ Rosamond, Interlocking Dimensions of European Integration, p. 72.

⁸⁰ a.e., s. 73.

⁸¹ Pollack, a.g.e. , s. 227.

de egemen devlet kurumsal bir durum olup, değişik seviyelerde yönetimin sadece bir kısmıdır. AB, değişik seviyelerde, hükümetlerin kesişen yetkileri ve siyasi aktörlerin bu değişik seviyelerde etkileşimleri anlamına gelmektedir⁸². Devletin denetleyici rolü azalarak alışlagelmiş şekilde devlet yetkililerince temsil azalmaktadır. Dolayısıyla ulusal ve uluslararası siyaset ayrımı bu anlayışta kabul görmemektedir. Devletlerin temel aktörler olarak görevleri devam etmekle beraber azaldığı belirtilen etkinlikleri nedeniyle devlet tanımında zayıflıklar da göze çarpmaktadır. Neo fonksiyonalizm ve hükümetlerarası entegrasyon anlayışları arasındaki tartışmaya bir orta yol olarak da değerlendirilen değişik seviyelerde yönetim yaklaşımı (multi level governance), ulusüstü kurumların artan fonksiyonlarının altını çizerken AB'nin devletlerüstü yeni bir otorite olması gibi bir iddia taşımamaktadır⁸³. Ancak devlet temelli bir yaklaşım olmasına rağmen devletlerarası iletişimin tek metod olmadığını belirtmektedir. Çünkü idari yapılar çok kompleks ve esnek bir hal almıştır⁸⁴.

1.4. Kurumsalcılığın Gelişimi ve Neo fonksiyonalizm ile Ortak Varsayımları

1990'lı yıllarda, yapısalcı ya da diğer adıyla sosyal kurumsalcı teorisyenler AB'ne üyeliğın kendisinin, üyelerin tercihlerini ve elitlerin bağlılıklarını etkilediğini söyleyerek Moravcsik'in devlet merkezli yaklaşımını eleştirmişlerdir⁸⁵. Aynı şekilde tarihsel kurumsalcı teorisyenler de AB kurumlarının hükümetlerarası politikalar yapılırken şekillendirici ve bağlayıcı etkilerinin küçümsendiğini belirtmişlerdir. Moravcsik, büyük kurumsal pazarlıklar olarak adlandırdığı Roma Andlaşması, Tek Avrupa Senedi ve Maastricht Andlaşmasını üç adımdan meydana gelen bir süreç olarak açıklamaktadır:

(1) Üye devletler içindeki aktörlerin, grupların işbirliği ve AB seviyesinde politikalar için tercih oluşturması,

(2) Bu tercihler ışığında devlet temsilcilerinin AB arenasında pazarlık yapmaları,

⁸² Aalberts, Tanja E., "The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe-A Constructivist Reading" Journal of Common Market Studies, Volume 42, Number 1, 2004, s. 24.

⁸³ a.e., s. 28.

⁸⁴ a.e., s. 29.

⁸⁵ Pollack , s. 226.

(3) Devletlerin işbirliğine bağlılıkları hususunda güvenilirliklerini en yüksek tutan kurumsal düzenlemeleri seçmeleri⁸⁶.

Oysa neo fonksiyonalist Wayne Sandholtz'a göre Maastricht'e ve para birliğine yol açan süreç, üye devletlerin tercihlerinin uluslararası ve kurumsal ortamlarda şekillenmesi ile gerçekleşmiştir. Bu sürecin AB'nden bağımsız bir ortamda değil AB kurumlarında gerçekleştiğini belirten Sandholtz doğru bir saptama yapmaktadır. AB kurumları sağladıkları bilgi ve opsiyonlarla devletlere sahip olamayacakları ortamlar oluşturmaktadır. Bu kimlikleriyle kurumlar stratejileri ve amaçları etkileyebilmektedirler. Örneğin Komisyon genişleme sürecindeki karar aşamasına, değerlendirmeleriyle yön vermektedir. Uzman teknik heyetlerin hazırlıkları ve raporları bu anlamda belirleyicidir. Ayrıca kurumlar, AB normlarına bağlı olarak üye devletlerin sosyalleşmesini, adaptasyonlarını sağlamaktadırlar. Böylece işbirliğinin sürekliliğine katkıda bulunmaktadırlar. Kurumsalcıların savlarına göre,⁸⁷ Avrupa kurumlarında görev yapan ulusal temsilciler bu kimliklerini hem AB kurumlarında hem de kendi devletlerinde taşımaktadırlar ve bunlara uygun davranmaktadırlar. Dolayısıyla kurumlar ulusal temsilcilerin rollerini ve davranışlarını da belirlemektedir.

Tarihsel kurumsalcı yaklaşımını neo fonksiyonalizm ve hükümetlerarası entegrasyon teorileri üzerine kurmuş olan Pierson, üye devletlerin AB politikaları ve kurumları üzerindeki kontrollerinin azalmasını dört faktöre bağlamaktadır:

1. Birlik kurumlarının otonom hareket edebilmeleri ve yetkilerindeki artış,
2. Karar vericilerin zamanlarının sınırlı olması,
3. Konu yoğunluğunun artması ve spill-over etkisi nedeniyle, istenmeyen sonuçların gerçekleşmesi potansiyelinde artış,
4. Değişen hükümetlerde yetkililerin tercihlerindeki değişiklikler⁸⁸.

⁸⁶ Jupille J. , J. A. Caporaso, "Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics", Annual Review of Political Science, 1999, no: 2, s. 435.

⁸⁷ a.g.m. , s. 436.

⁸⁸ Pierson, Paul, "The Path to European Integration" in The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration, ed by Brent F. Nelsen and Alexander C-G. Stubb, Lynne Rienner Publishers, Colorado US, 1998, s. 304.

AB kurumlarının otonom özellikleri olması neo fonksiyonalizmin savlarından. Özellikle Komisyon, Parlamento ve Adalet Divanı'nın artmakta olan yetki ve insiyatifleri göz önünde bulundurulduğunda, neo fonksiyonalizmin vurguladığı entegrasyonu sürükleyen etkileri ortaya çıkmaktadır. Kendilerine üye devletlerce devredilen otoriteyi kullanarak daha güçlü ve otonom hale gelen kurumlar, Birlik seviyesinde yönetilen konular arttıkça ve daha kompleks hale geldikçe güçlenmektedirler⁸⁹. Örneğin Komisyon'un zaman zaman Parlamento ile paylaştığı gündem belirleme insiyatifi ve değerlendirilecek yasa tekliflerine karar verilmesi önem taşımaktadır. Nitelikli çoğunluk oylamasının kullanım alanının genişletilmesi de yine manevra alanı yaratmaktadır. Aynı zamanda ortak politikaların hazırlanması teknik bir süreç haline geldikçe Komisyon'un buradaki rolü de artmaktadır⁹⁰. Adalet Divanı da Birlik hukuku konusunda üye devletlerin yargı sistemlerinin önünde gelerek Birliği anayasallaştırma yönünde başarılı bir güç olmaktadır. AB'nde kurumsal değişikliklerin gerçekleştirilmesi zor olduğu gibi, geri dönüş yani devletlerin yetki kayıplarını gidermeye çalışmaları da zor olacaktır. Neo fonksiyonalizmi destekleyen ve tekrar gündeme getiren tarihsel kurumsalcılık anlayışı, teoriyi üye devletlerin otorite kayıplarının nasıl meydana geldiğini ve neden bu kaybı engelleyemediklerini açıklayamamakla sorgulamaktadır. Ulus devletlerin Birlik yapısında egemenliklerinin ne şekilde sınırlandırıldığını tarihsel bir çerçevede, zaman içerisindeki gelişimi ile analiz eden bir çerçevedir.

1.4.1. Kurumsalcılığın Hükümetlerarası Entegrasyon Anlayışına Karşı Tezleri

Uluslararası ilişkilerde kurumsalcı yaklaşım 1980'li yıllarda başlamış ve 1990'lı yıllarda gelişmiştir. Kurumsalcı yaklaşımlara göre kurumlar zaman içerisinde kendi kimliklerini ve insiyatiflerini kazanmaktadır. Dolayısıyla belli amaçlar doğrultusunda yola çıkan devletler, kurumlar çerçevesinde bu hedeflere ulaşmaya çalışırken çok farklı sonuçlara ulaşabilmektedirler⁹¹. Kurumlar otonom olduğu ve kendi amaçları olduğu için statükoyu değiştirmek kolay değildir, zaten pek çok alanda değişiklik yapabilmek

⁸⁹ a.g.e., s. 305.

⁹⁰ a.g.e., s. 306.

⁹¹ a.g.m. , s. 438.

için oy birliği gerekmektedir. Bu tarz yaklaşımları ile Pierson ve Pollack gibi akademisyenler gelişmelere kurumsal açıklamalar getirmekte hükümetlerarası entegrasyon teorisyenlerinden de ayrılmaktadırlar. Karşılaştırmalı siyaset alanı ve uluslararası ilişkiler; ulusal ve uluslararası kurumları beraber irdeleyerek literatürü zenginleştirmekte ve neo fonksiyonalizm de dahil olmak üzere önceki yaklaşımlardan daha geniş bir pencere açmaktadırlar. Sandholtz'a göre AB kurumları üyelerin siyasi davranışlarını ve bunların sonuçlarını en az üç şekilde etkilemektedirler:

1. Otonom siyasi aktörler haline gelerek,
2. Ulusal aktörlere ittifak ve hedef seçiminde opsiyon yaratarak ve değişik seviyelerde yönetimde söz sahibi olarak,
3. Ulusal politika ve kurumlara değişiklikler getirerek.

Bu faktörlerden dolayı AB işleyişini analiz edebilmek için hükümetlerarası entegrasyon anlayışından öteye geçebilmek gerekmektedir. AB kararlarını yalnızca devletlerarası pazarlık olarak görmek, kurumların tercihleri ve AB karar mekanizmasını nasıl etkilediklerini anlamayı engellemektedir. Devletlerarası pazarlık AB'nin yalnızca bir yönüdür.⁹²Örneğin AB Komisyonu üye devletlerden birinin belli bir konudaki politikasını AB mevzuatına aykırı bulursa, uyarılan üye bu politikayı ve ilgili davranışlarını AB mevzuatına dayalı bir argümanla açıklamak zorundadır. Bu savunmada, yalnızca "ulusal çıkar" savını kullanmak yeterli olmayacaktır.⁹³ Komisyon otonom bir kurum olarak üyelere AB mevzuatını bağlayıcı kılmaktadır, özellikle ekonomik konularda örneğin Ortak Pazar ile ilgili hususlarda bağlayıcı olabilmektedir. Komisyon'un üye devletlerden ve Konsey'den bağımsızlığını güçlendiren unsurlardan bazıları; Komisyon'un üyelik seçimlerinde salt kişisel beceri kıstası ile tercih oluşturulması, Komisyon üyelerinin görevlerini yürütürken hükümetlerden talimat almaksızın tam bir bağımsızlık içinde çalışmaları, Komisyon üyelerinin subjektif davranma olasılıklarını sınırlandırmak amacıyla görev sırasında ve sonrasında görevleriyle bağdaşmayacak davranışlardan, siyasi etkinlik veya maddi kazanç sağlayıcı

⁹² Sandholtz Wayne, "Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions" *Journal of Common Market Studies*, sayı 34, no: 3, Eylül 1996, s. 405.

⁹³ a.g.m. , s. 408.

mesleki etkinliklerden men edilmeleri yükümleridir.⁹⁴ Andlaşmalarca yetkilendirilen Komisyon, karar yetkisi kullanabileceği gibi, Konsey ve Parlamento'nun kararlarının hazırlanmasına da katılır. Bağımsız güçleri olan uluslararası örgütler ve kurumları, bilgiye erişimi ve dolayısıyla koalisyonları, politikaları etkileyebildikleri için siyasi aktör haline gelebilir ve değişik seviyelerde yönetim anlayışını geliştiren siyasi ortama katkıda bulunabilirler.⁹⁵

Moravcsik, örgütlerde devletlerin kurumlara otorite, yetki devrini diğer üyeler üzerinde kontrol ve yaptırım sağlanması amacına bağlamaktadır. Bu bağlamda egemenliğin askıya alınması ya da devri, üye devletler üzerinde yaptırım sağlanabilmesini amaçlamaktadır. Moravcsik burada kurumlardan faydalanılıp faydalanılmamasının hükümet kararı olduğunun altını çizmekte ve en fazla kurumların günlük işleyişlerine odaklanmaktadır⁹⁶. Sosyal yapısalcı yaklaşımlar, kurumların işleyişlerine gösterdikleri önem ile temel bir farklılık göstermektedirler. Moravcsik gibi rasyoneller kurumları yalnızca formal kurallar bütünü olarak görürken; yapısalcılar kurumların aktörleri şekillendirdiğine ve tercihlerini belirlediklerine inanmaktadırlar⁹⁷. Yapısalcılar, kurumların ve normların aktörleri yapılandırdığını göstermeyi amaçlamaktadırlar⁹⁸.

Neo fonksiyonalist teori ve hükümetlerarası entegrasyon teorisi tartışmaları 1990'ların ikinci yarısında yerini rasyonel ve yapısalcı teoriler arası tartışmalara bırakmıştır. Ancak temel soru hala şudur: AB nedir? Devlet egemenliklerini devam ettiren hatta güçlendiren bir yapı mı, yoksa otorite ve politika üretme yetkisinin değişik seviyelerde yönetimlerce paylaşıldığı bir yapı mı? Kontrol, üye devletlerden ulusüstü kurumlara ne derecede kaymıştır? Siyasi kontrolün merkezi değişmiş midir? Kurumlar ne derece etkilidir? Genişlemeler AB'nin yapısını ne şekilde etkilemektedir?⁹⁹

⁹⁴ Genç, s. 91-92.

⁹⁵ Sandholtz, s. 411.

⁹⁶ Pollack, s. 232-233.

⁹⁷ a.g.m. , s. 234.

⁹⁸ a.g.m. , s. 237.

⁹⁹ Marks G. , L. Hooghe, K. Blank. , "European Integration from the 1980s: State Centric vs. Multi Level Governance", *Journal of Common Market Studies*, sy. 34, Eylül 1996, no. 3, s. 342.

Hükümetlerarası işbirliği temeline dayalı anlayışın bu sorulara yaklaşımına bakılırsa; AB kurumlarının diğer uluslararası rejimlerden farkı yoktur ve üye devletlere pazarlık için ortam sağlayan ve iletişim masraflarını azaltan pasif forum ve normlar bütünüdür¹⁰⁰. Bu perspektifte ulusüstü aktörler siyasi güce sahip olamazlar ve katılımcı devletlerin tercihleri kurumları yönlendirir. Devletler zaman zaman uluslarüstü kurumlara otoritelerini devredebilmektedirler ancak bu da yalnızca kendi çıkarlarına uygun olduğunda ve yine devletlerin çizdiği sınırlara göre gerçekleşmektedir. Milward'a göre, devletler temel kurumları güç dengesini kendi lehlerinde tutacak şekilde yapılandırır. Dolayısıyla AB, ulus devleti silmek bir yana, onu kurtarmış ve güçlendirmiştir. Ancak AB'nde üye devletlerin ulusal yasama süreçlerinde %75-80 oranında AB Komisyonu'na danışmaları, bu akımdaki teorisyenlerin fikirlerini gölgelemektedir. AB mevzuatına uyumlu ulusal yasalar hazırlamaları gereken üye devletlere, andlaşmaların ve türeme normların öngörmesi durumunda, veya kendisinin gerekli görmesi durumunda Komisyon otonom olarak andlaşmalarda belirtilen konularla ilgili görüş bildirmekte veya tavsiyelerde bulunabilmektedir¹⁰¹. Ayrıca, Topluluklardan ayrı hukuki kişiliği olan ve topluluk amaçlarını tamamlayıcı görevler verilmiş olan kurumlar kurulmuş hatta bazı uygulamalarla üye devletlerin otonom yapılarına aykırılıklar da yaratılmıştır. Örneğin ilgili kararname ile tarım sektöründe muhasebe bilgilerini toplayacak bölgesel komite ve bürolar kurulması öngörülmüştür¹⁰². Önemli konularda kararların "oy birliğine" dayalı olması, devlet temelli düşünen başta neo realist yazarlar olmak üzere hükümetlerarası entegrasyon yaklaşımını destekliyor olsa da yerel çıkar gruplarının seslerini yalnızca hükümetleri aracılığı ile AB'ne taşıdıkları fikri de son derece zayıf bir savdır. Brüksel'de yerleşik çok sayıda grup, küreselleşmenin en güzel örneklerinden birini teşkil ederek, birbirleriyle ve AB Komisyonu ile vatandaşı oldukları devletlerden bağımsız iletişim kurmakta ve kararlarda etkin olabilmektedirler. Değişik seviyelerde yönetim teorisyenlerine göre uluslarüstü kurumların – Avrupa Komisyonu, Mahkemesi ve Parlamentosu– politikalar

¹⁰⁰ a.g.m. , s. 344.

¹⁰¹ Genç, s. 93.

¹⁰² a.e., s. 112.

üzerinde bağımsız etkileri vardır¹⁰³ ve kurumların bağımsız rolleri analiz edilmelidir. Aksinin düşünülmesi, küreselleşmenin 2000’li yıllardaki etkilerini göz ardı etmek anlamına da gelecektir. AB üyesi devletlerin beraber karar verebilmeleri, politika üretebilmeleri devlet içindeki yerel aktörlerin hem ulusal hem de uluslararası alanlarda etkinlik göstermeleri ve devletlerin monopolize edemediği bu alanlarda bağımsız olarak hareket edebilmeleri ile de mümkün olmaktadır. Böylece “ulusal-uluslararası” ayrımı da iyice ortadan kalkmaktadır. Devlet liderleri karar mekanizmalarını neden uluslararası seviyeye taşımaya isteklidirler? Kazançları siyasi kontrolü kaybetmekten daha önde gelebilir veya halktan kabul görmeyecek kararlar veya iç baskılardan çok etkilenen konuları uluslararası seviyeye nakletmek ve uluslararası mercileri sorumlu tutmak daha pratik olabilir¹⁰⁴. Karar vermek daha kolay, uygulama da daha kazançlı olabilir. AB Bakanlar Konseyi’nde ortak pazardan ticarete, tarıma ve çevre ile ilgili konulara kadar pek çok konu “nitelikli oy çoğunluğu” esasına göre karara bağlanmakta ve ulusal hükümetlerin sonuçları etkileme kapasitelerini sınırlamaktadır. Veto hakkı üye devletlere yalnızca belli konu ve durumlarda tanınmaktadır¹⁰⁵. Hükümet yetkilileri temel anlaşmaların hazırlanması aşamasında etkin olmakla birlikte, günlük politikalarda daha etkisiz kalmaktadırlar. Özellikle Maastricht Anlaşması sonrasında anlaşma hazırlama süreci de teknokratik bir hazırlık süreci olarak tamamen devlet yetkililerinin kontrolünde değildir¹⁰⁶. Konulara teknik hakimiyet, konferans hazırlıklarında olduğu gibi genişlemeye hazırlık sürecinde de kendini göstermektedir. Kurumların etkilerini çalışabilmek için 1. sütun alanlara bakmak sınırlı bir yaklaşımdır. Her alanda bu etki, değişik seviyelerde hissedilmektedir. Ulusüstü kurumlar üzerindeki üye devlet kontrollerinin sınırlı olmasının sebepleri aşağıdaki gibi özetlenmektedir¹⁰⁷:

1. Liderlerin, üye devletlerin sayısal çokluğu neticesinde AB anlaşmalarını yorumla açık dökümanlar olmaktadır.

¹⁰³ Marks , Hooghe, Blank. , s. 346.

¹⁰⁴ a.g.m. , s. 349.

¹⁰⁵ a.g.m. , s. 351.

¹⁰⁶ a.g.m. , s. 353.

¹⁰⁷ a.g.m. , s. 354.

2. Temel kurumsal değişikliklerin fikir birliği gerektirmesinin entegrasyon açısından problem olduğu düşünölmektedir. Ancak bunun neticesinde kurumlar üzerinde kontrol de sınırlı olmaktadır¹⁰⁸.

3. Komisyon gibi diğer AB kurumları da bilgi kaynaklarına erişim hususunda üye devlet hükümetleriyle karşılaştırılmayacak derecede öndedirler.

4. Üyelerin birbirine güvensizliği AB mevzuatını detaylı kurallar, normlar bütününe çevirmiştir. Temel anlaşma maddelerinin yoruma açık bırakılmalarına karşı, üyeler Komisyon'a spesifik politikalar hususunda detaylı kurallar koyması için yetki tanımaktadırlar. Bu da Komisyon'u teknokratik olarak güçlü bir konuma taşımaktadır; ilgili alanların uzmanları konuların detaylarına inerek yasa koymaktadırlar, ya da raporlar hazırlamakta, değerlendirmeler yapmaktadırlar. Komisyon genişlemede bağımsız aracı rolü taşımaktadır.

5. Ortak karar verme sürecinde aktör sayısındaki fazlalık, değişen ilişkiler, AB politika sürecinin ulusal ve uluslararası gelişmelere karşı hassasiyeti nedeniyle önceden tahmin edilmesi güç bir ortam oluşmakta ve üye devletlerin uluslarüstü aktörler ve temsilciler üzerindeki kontrollerini yer yer etkisiz kılabilmektedir¹⁰⁹.

1.4.2. Sosyal Yapısalcı Yaklaşım

Sosyoloji kökenli olan yapısalcılık, henüz siyaset bilimine girmeden önce, 1950'li yıllarda Karl Deutsch ve 1980'li yıllarda E. Haas tarafından sosyal etkileşim ve iletişimin uluslararası ilişkilerdeki önemi üzerinde durulmuştur¹¹⁰. Özellikle Haas, uluslararası işbirliğinin öğrenmeye dayalı sosyolojik sürecini çalışmıştır. Bu çalışmalar 1990'lı yıllarda Adler ve P. Haas tarafından yapısalcı çerçevede sürdürölmüştür¹¹¹, Jeffrey T. Checkel de entegrasyonun sosyal değişkenlerini temel alan çalışmalarında kurumların çıkar ve kimliklerin değişimine olan etkilerini incelemektedir. Bu noktada

¹⁰⁸ a.g.m. , s. 355.

¹⁰⁹ a.g.m. , s. 356.

¹¹⁰ Adler, Emanuel, "Constructivism and International Relations" in Carlsnaes, Walter, Thomas Risse and Beth A. Simmons (eds), Handbook of International Relations, Sage Publications, London, 2002, s. 99.

¹¹¹ Adler, Haas'ın fikirlerini temel alarak, bilişsel gelişim kavramını geliştirmiş ve bu kavramla ortak değerlerin bulunması, seçilmesi, uluslararası yayılması ve kurumsallaşmasını incelemiştir.

yine öğrenme süreci üzerinde durulmaktadır¹¹². Bu açıdan neo fonksiyonalizm, rasyonel tercih veya tarihsel kurumsalcı anlayışlardan ziyade, sosyolojik kurumsalcı yaklaşıma yakındır. Adı geçen rasyonel ve tarihsel yaklaşımların, hükümetlerarası konferanslar gibi açıklayıcı güçlerinin fazla olduğu devlet ağırlıklı alanlar elbette bulunmaktadır. Ancak kurumların, devletlerin tercihleri üzerindeki etkileri ve ortak normların kabulü öncesindeki öğrenme sürecinin incelenmesi açısından, sosyolojik yaklaşım önem taşımaktadır. Normların içselleştirilmesi için gerekli olan öğrenme süreci elitler tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu yaklaşımda, Bakanlar Konseyi'nin çalışma grupları veya Komisyon'un Avrupa çapındaki iletişim ağları örnek olarak gösterilmektedir¹¹³.

Yapısalcı yaklaşım ile uluslararası ilişkilerin sosyal bir olgu olarak incelenmesi ve toplumlararası anlaşmalar ve toplumların göreceli değerlendirmelerinden meydana geldiği kabul edilmektedir. Wendt'e göre zaman içerisinde devletlerin davranışları ve kimliklerini etkileyecek ortaklıklar artarak; kültürel değerler de güç ve çıkar gibi reel politika kavramları kadar önemli olmaktadır. Sosyal yapılar ve davranışlar da gerçek ve objektif kabul edilmektedir¹¹⁴. Sosyal olguların gerçekliği fen bilimleri kuralları gibi olmasa da ortak kabul gören değerlere bağlı oldukları için geçerlidir. Dolayısıyla kurumlar da bireysel tercih ve değerlendirmelerden bağımsız varolarak objektiflik kazanmaktadır. Yapılar değişime açıktır ancak bu zaman alacak bir oluşumdur. Wendt'in yapısalcı yaklaşımı da devlet merkezlidir çünkü orta vadede egemen devletler uluslararası sistemin temel aktörleri olarak görülmektedir¹¹⁵. Ayrıca yeni yapıların oluşumu da devletler aracılığı ile gerçekleşecektir. Kimlikler devletlerarası iletişime bağlı olarak değişiyor olup devletler ortak normları paylaştıkça ortak kimlikleri de paylaşmaktadırlar. Devlet egemenliği de sosyal bir rol olup, tek taraflı yaratılamayıp, başka devletlerce tanınmayı gerektirmektedir. Dolayısıyla kurumsal bir olgu olan egemen devlet anlayışı zamana bağlı bir değişken olarak kabul görmektedir¹¹⁶.

¹¹² Checkel, Jeffrey T., "Social Construction and European Integration" in Nelsen, Brent F. and Alexander Stubb (eds), The European Union (Readings on the Theory and Practice of European Integration), Lynne Rienner Publications, Colorado, 2003, ss. 352-354.

¹¹³ Checkel, "Social Construction and...", ss. 354-355.

¹¹⁴ Aalberts, s. 35.

¹¹⁵ a.e., s. 36.

¹¹⁶ a.e., s. 38.

1980'li yıllarda yaygınlaşan çoğulcu ve kurumsalcı çalışmalarda (örneğin Nye kompleks öğrenme sürecini analiz ederken, Jervis değişen kimlik kavramını veya Keohane çıkar kavramının sosyolojik yanını belirtirken) kimlik ve çıkar kavramlarının nasıl değiştiği sorunu gündeme gelmiştir¹¹⁷. Wendt'in yapısalcılar olarak adlandırdığı teorisyenlere göre aktörlerin davranışlarında temel olan, çevrelerindeki objelerin taşıdıklarını düşündükleri anlamlardır. Bu bakış açısıyla, devletlerin politikaları da devletlerarası algılar, beklentiler ve kendilerine ve diğerlerine karşı geliştirdikleri kavramlara göre şekillenmektedir¹¹⁸. Kurumlar da yine ortak bilgi, anlamlandırma ve bilgilerin sonucu olarak oluşmaktadır. Devletlerin davranışları ile şekillenen uluslararası sistem yine devletlerin ilişkileri; sistemi ve diğer aktörleri nasıl algıladıkları ile bağlantılı olarak değişim göstereceğinden kimlik, aidiyet, çıkar ve iletişim kavramları analiz edilmelidir¹¹⁹. Bu da sosyolojik bir bakış açısı ile mümkün olabilir.

Yapısalcılık bir entegrasyon teorisi değil genel anlamda sosyal bilimler felsefesinde tıpkı rasyonellik gibi bir yaklaşımdır¹²⁰. Bu bağlamda neo liberalizm ve kurumsalcılık kadar klasik neo fonksiyonalizm de yapısalcı bakış açısı için bir teorik çerçeve olabilir. Teorideki sosyalleşme süreçleri, öğrenme, kimlik değişimi, bağıllık değişimi, çıkarların yeniden tanımlanması neo fonksiyonalizm çerçevesinde yapısalcı yaklaşımla analiz yapılabileceğini işaret etmektedir. 1980'li yıllarda rejim teorisyenlerinin ortaya koymuş oldukları epistemolojik eksiklik, pozitivist (rasyonel) bakış açısı ile normların, fikirlerin ve kimlik değişimlerinin (ontoloji) çalışılmıyor olmasıdır¹²¹. Kavram olarak normlar subjektiflik taşımaktadırlar. Ancak rejim analizinde subjektifliğin var olduğunun kabulü, devletlerarası sosyal iletişimin uluslararası sistemin yapısını etkilediğinin kabulü ve ortak normlara dayalı uluslararası siyaset araştırma programının oluşturulması ile yapısalcılık uluslararası ilişkilerde yer almaya başlamıştır¹²². AB, siyasi ve hukuki organları dışında, ortak norm, müşterek kabul görmüş kurallar, karar verme mekanizmaları ve sonuç olarak ortak Birlik

¹¹⁷ Wendt, Alexander "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics" International Organization , 46, 2, Spring 1992, s. 393.

¹¹⁸ a.e., s. 397.

¹¹⁹ a.e., s. 403.

¹²⁰ Christiansen, Thomas; Knud Erik Jorgensen; Antje Wiener "The Social Construction of Europe" Journal of European Public Policy 6:4 Special Issue, 1999, s. 530.

¹²¹ a.e., s. 532.

¹²² a.e., s. 539.

müktesebatından meydana gelmektedir. Neo fonksiyonalizm topluluk (community) anlayışını tanıyarak toplum oluşturma sürecini tanımlamış ancak bunun analizinde eksik kalmıştır. Ortak değerler dendiğinde iletişim, dil ön plana çıkmaktadır. AB’nde de gerek anlaşmalar çerçevesinde gerek Birlik kurumlarındaki diyaloglarda ortak bir dil, jargon oluşmuştur. Ortak politikalar ve lobiler sayesinde bu ortak dili kullanan profesyonel bir sınıf oluşmuştur¹²³. AB içindeki elit iletişimi için önemli olan bu spesifik kurumsal ve sosyal çevre ve dilin iletişimdeki önemine bakılarak, konunun entegrasyon çalışmaları ve genel anlamda uluslararası ilişkiler açısından kritik olduğu görülecektir. Ortak değerlerin inançların varlığını kabul etmek demek bilgi (epistemik) toplumların kabulü yani teknik bilgi ve uzmanlığın Avrupa yönetimi açısından önemini kabul etmek anlamına gelmektedir. Dolayısıyla neo fonksiyonalizmde ele alınmış olan bu kavramların yapısal analizlerinin daha verimli olacağına inanılmaktadır. Devletler arasındaki işbirliklerinin topluluk olarak adlandırılabilmesi için ortak değerlerin kabulü gereklidir¹²⁴. Yapısalcılar, entegrasyon teorisyenlerinin “toplulukların nasıl oluştuğu” sorusuna yanıtlar aramaktadırlar. Ulusal ya da uluslararası dinamikler sonucu, kimlikler ve onları takiben çıkarlar değişerek bunun mümkün olduğu ortaya konmaktadır.

1.4.3. Neo fonksiyonalizm Çerçevesinde Yapısalcı Bakış Açısı

Neo fonksiyonalizmin elit iş birliği anlayışı günümüzün yapısal kurumsalcı yaklaşımına temeldir. Her ikisi de hükümetlere, bürokratlara endeksli politika anlayışını reddetmektedir. AB’nde politika üretebilmek kurumların birbirlerine bağlı olduğu bir sistem gerektirmektedir. Konsey, Komisyon ve Parlamento işbirliği halindedir. Devletler ulusal politika ile uluslararası arena arasında tek bağ değildir. Pratiğe bakıldığında değişik seviyelerde (ulusal, uluslararası, uluslararasıüstü) gerçekleşen bir iletişimin söz konusu olduğu görülmektedir¹²⁵.

Dolayısıyla neo fonksiyonalizm 1960’larda açmış olduğu teorik ufuk kadar, günümüz AB entegrasyon teorilerini besleyerek de literatüre çok faydalı olmuştur. Ancak teori sektörel entegrasyonu açıklama kapasitesi ile günümüzde de geçerliliğini

¹²³ a.e., s. 541.

¹²⁴ Wendt, Alexander. “Collective Identity Formation and the International State”, The American Political Science Review, vol. 88, No. 2 (June 1994), s. 384.

¹²⁵ Marks, Hooghe, Blank , s. 372.

korumaktadır. AB çalışmalarının tek bir teorik çerçeveye oturtulmadığı ve değişik alanların farklı yaklaşımlarla ele alınması gerektiği de göz önünde bulundurulursa, neo fonksiyonalizmin entegrasyon ve doğal olarak özellikle AB analizlerinde vazgeçilemez yeri fark edilecektir. Özellikle yapısalcı yaklaşımlar, karşılaştırmalı siyaset açısından AB'ne uygulandığı takdirde Birliği siyasal bir sistem olarak algılamak ve incelemek daha mümkün görünmektedir¹²⁶. Bu anlayışa göre, uluslararası ilişkiler teorileri ile entegrasyon kavramı çalışılırken, karşılaştırmalı siyaset teorileri ile AB kurumları ve siyasetinin analiz edilmesinin daha uygun olacağı düşünülmektedir¹²⁷. AB'ni "tek" olarak adlandırmaktansa özellikle yakın işbirliğinin söz konusu olduğu alanların kamu yönetimi teorileriyle daha iyi açıklanabileceği öne sürülmektedir. Karşılaştırmalı analize göre AB siyasi yapısında iki temel eksen bulunmaktadır:

1. Ulusal-uluslarüstü boyut: Çoğulcu ve realist (rasyonel) yaklaşımlar incelenmektedir.

2. Sosyoekonomik boyut: Sosyolojik yaklaşım tarafından ele alınmaktadır. Her kapitalist sistemde olduğu öne sürülen sosyoekonomik sorunlar incelenmektedir¹²⁸. Siyasette sağ-sol ayrımı, AB politikaları açıklanırken, ulusal hükümet tercihlerinden daha açıklayıcı kabul edilmektedir.

Ancak söz konusu yaklaşım, AB'nin değişik seviyelerde yönetim modelini sergilemekte olduğunu, ulusal boyut kadar uluslarüstü boyutun da beraberinde yer aldığını yani supranasyonel karakteri kadar Birliğin ulusal özellikleri de beraberinde taşıdığını göz ardı etmektedir. Birliğin tek bir siyasal sistem gibi analizi bu perspektifle incelendiğinde ulusal yönetim seviyelerinin etkilerini analiz edemeyecektir.

Birliği bir bütün olarak incelemenin faydalı olmadığını ortaya koyan bir diğer yaklaşım, Sandholtz ve Sweet tarafından neo fonksiyonalist argümanlar üzerine

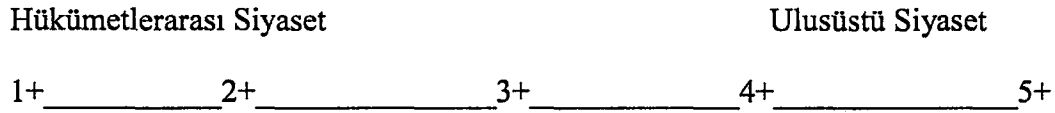
¹²⁶ Hix, Simon, "The Study of the European Community" in The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration, ed by Brent F. Nelsen and Alexander C-G. Stubb, Lynne Rienner Publishers, Colorado US, 1998, s. 333.

¹²⁷ a.g.e., s. 334.

¹²⁸ a.g.e., s. 332.

kurulmuş olan “iletişim temelli entegrasyon (transaction based integration theory) teorisinde yer almaktadır. Yönetim modeli bir şema üzerinde ifade edilmektedir¹²⁹:

Şekil-1. Avrupa Birliği’nde Yönetim Modeli



Soldan sağa doğru gidildikçe, herhangi bir alanda/sektörde karar verme süreci ve alınan kararlar üzerinde etkili olan üç temel faktörün etkileri artmaktadır: (1) Ulusüstü örgütler (2) Ulusüstü kurallar ve (3) Ulusaşırı/transnasyonal toplum. Bu model, AB’nin ulusüstü/uluslararası yapısını yansıtmaktadır. Birliği bir bütün olarak ele alıp örgütün uluslararası mı ulusüstü mü olduğunu sorgulamak yerine, sektöre bağlı bir entegrasyon çalışması önerilmektedir.

Birliğin genişlemeye yönelik karar mekanizması şekil üzerinde değerlendirildiğinde, yeni üyelerin kabulüne ilişkin kararlar Konsey’de ve oybirliği ile alındığı için hükümetlerarası siyaset (1) noktasında değerlendirilmelidir. Diğer taraftan ulusüstü karar mekanizmasının işlemediği bu süreçte, formal ve informal AB kuralları çerçevesinde işleyen AB kurumları ve ulusaşırı toplum rol oynamakta ve kararları etkilemektedir. Neo fonksiyonalizmin, sosyal yapısalcılığın sosyolojik kurumsalcı yaklaşımına temel oluşturan kurumsal ve sosyolojik bakış açısı, genişleme çalışmalarına bu yönüyle uygun bir çerçeve oluşturmaktadır.

¹²⁹ Sandholtz Wayne and Alec Stone Sweet (ed.), European Integration and Supranational Governance, Oxford University Press, Oxford, New York, 1998, s. 8.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE GENİŞLEME

Bu bölümde; genişleme kavramı teorik olarak incelendikten sonra, AB'nin Orta ve Doğu Avrupa genişlemesi tarihsel ve teorik olarak analiz edilmektedir. Söz konusu genişleme sürecinin neo fonksiyonalist ve sosyal yapısalcı argümanları destekleyici öğeleri: (1) Birlik genişleme politika ve stratejileri (2) Genişleme sürecinin işleyişi (3) Birliğe üyelik kriterleri (4) Aday devlet değerlendirmeleri ve Türkiye ile karşılaştırma çerçevesinde sorgulanmaktadır.

2.1. Genişlemeye Teorik Bakış

Uluslararası İlişkiler alanında ve Avrupa entegrasyonu konusunda, akademik amaçlardan biri genel teorilere ulaşmaktır. Neo fonksiyonalizm ve hükümetlerarası entegrasyon teorileri arasındaki tartışmada da, Avrupa'daki gelişmeleri açıklayıcı kuramsal genellemelere ulaşmak hedeflenmiştir. Oysa sayısı artan teoriler, yeni yaklaşımlar; alandaki değişik konular için açıklayıcı olabilmekte ve birbirlerine rakip olan akımlar dahi, birbirini tamamlayıcı varsayımlar sunabilmektedir¹.

Günümüzde uluslararası ilişkiler alanında, genel boyutlu bir teorik tartışmanın, rasyonalizm ve yapısalcılık arasında olduğu söylenebilir. Rasyonalizm daha yerleşmiş bir araştırma programı olmakla beraber, yapısalcılık tarafından sorgulanmakta ve bu ikinci yaklaşım, kendi araştırma çerçevesini oluşturmaya çalışmaktadır. Bu tartışmanın AB çalışmalarında ve özellikle de genişleme konusunda araştırmacılara ışık tutacağı düşüncesi yaygınlaşmaktadır². Bu yaklaşımlar, meta-teori kabul edilerek, entegrasyon teorileri arasında varyasyonlar yaratılabileceğinden bahsedilmektedir: rasyonalist veya yapısalcı neo fonksiyonalizm ve rasyonalist veya yapısalcı hükümetlerarası yaklaşım gibi. Bu arada, klasik entegrasyon teorisinin rasyonalist kampta bulunduğuna dikkat çekmek gerekir. Bu yaklaşımlar birbirini tamamlayıcı olarak algılanırsa, sonuç alan için

¹Jachtenfuchs, Markus, "Deepening and widening integration theory" Journal of European Public Policy 9:4 August 2002, s. 651.

²a.g.m., s. 652.

daha yaratıcı olacaktır³. Örneğin materyalist çıkarlar dendiğinde akla rasyonalizm; fikirler, değerler ve kimlik konusu denince de yapısal yaklaşımlar geliyor ise, bunların beraber irdelenmeleri daha zengin araştırma sonuçları ortaya koyacaktır. Genel olarak sosyal bilimlerde olduğu gibi uluslararası ilişkiler alanında da değişik anlayışlar arasında köprülere ihtiyaç duyulmaktadır. Entegrasyon açısından devletler mi diğer aktörler mi daha etkili, ya da değerler mi çıkarlar mı daha önde gelir tartışmaları yapılırken, sosyolojik yaklaşımlar ön plana çıkmıştır.

1990'lı yıllara kadar, AB konusundaki çalışmalar daha çok Birliğin derinleşmesi üstüne olmuştur. Örneğin neo-fonksiyonalizmin popüler olduğu dönemde-ki bu 1973'deki ilk genişlemeden öncedir-dikkatler derinleşme üzerindedir. 1980'lere gelindiğinde ise, Ortak Pazar, Avrupa Tek Senedi ve 1990'ların başında para birliği konuları dikkatleri üzerine toplamış, fakat Soğuk Savaşın sona ermesi ile beraber genişleme konusu özellikle gündeme oturmuştur⁴. Ancak, bu konuda fazla çalışma olmayıp özellikle konunun teorik analizi hususundaki eksiklik teorisyenlerce kabul edilmektedir. 1980'li yılların ikinci yarısında, AB entegrasyonunun ivmelenmesi, çalışmalarını neo fonksiyonalist söylemlere dayandıran araştırmacıların, bu süreci spill-over mantığı ile incelemelerine yol açmıştır. Ortak Pazar için işbirliği yapmış olan Avrupa'lı elitler (siyasiler ve iş çevreleri) ve Komisyon; fonksiyonel ve siyasi spill-over kavramları ile açıklanabilen bir hareketi başarılı ile sonuçlandırmışlardır⁵. Burada tabii, Amerika Birleşik Devletleri ve Japonya'nın ekonomideki üstünlüklerinin ve Uzak Doğu ekonomilerinin ticaret paylarındaki endişe verici artışın itici güçler olarak önemli etkileri bulunmaktadır. Bu dönemdeki gelişmeler, gerekli ortam ve siyasi irade olduğu takdirde, AB'nde adımların hızla atılabileceğinin güzel bir örneğidir. Önemli olan, ortak Avrupa çıkarlarını içselleştiren siyasi iradedir; zira ortak hedefler hükümet ve iş çevrelerinin liderlerini ve AB kurumlarını işbirliğine yönlendirebilmektedir. Derinleşme

³ a.g.m., s. 653.

⁴ Schimmelfenning, Frank and Ulrich Sedelmeier "Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research" *Journal of European Public Policy* 9: 4 August 2002: ss. 500-501.

⁵ Bkz. Sandholtz Wayne and John Zysman, "1992: Recasting the European Bargain" *World Politics*, 1989, Vol 42, pp. 95-128; Tranholm-Mikkelsen, Jeppe, "Neofunctionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in Light of the New Dynamism of the European Community" *Millenium*, 1991, Vol 20, pp. 1-22.

ile beraber dūřtūnlmesi gereken geniřleme konusuna gelindięinde de; aynı iřbirlięi çerçevesi ve spill-over kavramı, AB geniřleme stratejilerinin anlařılmasına yardımcı olmaktadır. Zira, Orta ve Doęu Avrupa geniřlemesi de, Ortak Pazar örneęinde olduęu gibi, uygun kořullar altında Birlik entegrasyonunun hızla yayılabileceęine iřaret etmektedir. Ancak bu noktada; devletlerin, özel ve tūzel elitlerin çıkarları ve spill-over dinamięi kadar, Birlięin ortak deęerleri, kriterleri, yeni kimlięe adaptasyon ve sosyalleřme de devreye girmektedir.

2.1.1. Genişleme Nedir?

Geniřleme konusunun “uluslararası örgütler” çalışmaları arasında yer alabilmesi için önce tanımlanması gerektiğini dūřünen araştırmacılar, terim için řu tanımlı yapmışlardır: “genişleme adım adım, formal ve yatay şekilde, örgütsel kuralların ve normların kurumsallaşmaları sürecidir”⁶. Kuralların, normların toplumlarası yaygınlaşması, üyelik kriterlerinin adaylarca yerine getirilmesi; bu olgunlaşmanın gerçekleşebilmesi, ekonomik ve siyasi olduğu kadar temelde sosyolojik olaylardır. Salt devletlerarası iletişime göre, daha fazla işbirliği ve etkileşim gerektirmektedirler. Oluřan yeni yapılar ve ilişkiler AB politikalarını ve devlet kararlarını etkilemektedir. Bu, tek yönlü bir süreç olarak görülmemelidir. Geniřleme resmi-gayri resmi grupların etkileşimi ve iletişimi sonucunda gerçekleşebilen bir süreçtir.

AB'nin genişleme stratejilerini, ortaya koyduğu üyelik kriterlerini, genişlemenin gerektirdiği kurumsal reforma ilişkin gerçekleştirdiği konferansları; entegrasyon teorileri açısından incelerken, sosyolojik bakış aışını kaybetmemek faydalı olacaktır. Kriterler, üye aday devletler için ulaşılması gereken olgunluk dereceleri olup, pozitif yönde kurumsallaşmanın olabilmesi için; bireyler, toplumsal örgütler paylaşılan ortak kimlik bilinci içerisinde önemli rol oynamaktadır. Bu olgunlaşma süreci, sırf devlet politikaları olarak algılanmamalıdır. Çünkü, süreç değişik yönetim seviyelerinde gerçekleşen bir sosyalleşmedir.

⁶ Schimmelfenning and Sedelmeier, s. 502.

2.1.2. Neo Fonksiyonalizme Göre Genişleme

Neo-fonksiyonalizmin temel argümanlarından olan entegrasyonda elitlerin rolü ve spill-over (yayılma) etkisi açısından AB'nin beşinci genişlemesine bakıldığında özellikle devlet elitlerinin rolü ve kriterlerin hayata geçirilmesinde spill-over etkisinden bahsetmek mümkün görünmektedir. Siyasal, ekonomik ve kurumsal mevzuata ilişkin olgunlaşma sürecinde, bir alandaki sosyalleşmenin bir diğerini tetiklemesi, kolaylaştırması sonucunda ilerleme sağlanmıştır. Söz konusu kriterlere rasyonel kurumsalcı anlayışın, daha materyalist çerçeveden baktığı ve bu yaklaşımda kurumların, bireyin ve temel ihtiyaçlarının daha gerisinde yer aldıkları görülmektedir. Bu anlayışta kurumlar, bireylerin ihtiyaçları ve çevreleri arasında aracı değişkenlerdir⁷. Oysa sosyal yapısalcı perspektife göre kurumlar, aktörlerin kimliklerini ve ihtiyaçlarını şekillendirirler. Kriterlere uyum konusuna sosyolojik açıdan bakmak, Birlik bilinci ve ortak değerlere önem vermeyi de gerektirmektedir. Fonksiyonel spill-over, birbirleriyle bağlantılı müktesebat başlıklarında Birliğe adaptasyonun yayılması; siyasi spill-over yönetimdeki elitlerden, bürokratlardan topluma yayılan öğrenme süreci ve Birlik normları çerçevesinde sosyalleşme; geliştirilmiş (kurumsal/cultivated) spill-over hükümetlerarası üyelik pazarlıklarında karşılıklı imtiyazlar tanınarak ortak çıkarların bulunması şeklinde yorumlanabilir. Bu süreçte aracı rol oynayan kurumların, ortak kimlik bilincinin oluşmasında önemli katkısı vardır. Genişleme ve derinleşmenin, entegrasyonun iç içe iki kavramı olması sebebiyle, spill-over genişleme analizinde kullanılabilecek bir araçtır. Genişleme için daha fazla derinleşme ve gerekli kurumsal yapıların oluşturulması gerekmektedir. Sosyolojik kurumsalcılık, örgütleri güçlü ve otonom aktörler olarak kabul eder; kurumlar toplumun temsilcileri olup, aynı zamanda toplum bilincini oluşturmaya yardımcı olmaktadır⁸. Kurumlar, sahip oldukları rasyonel, yasal yetkinin meşruluğundan kaynaklanan güç, teknik deneyim ve bilgi nedeniyle otonom hareket edebilmektedirler. Bu noktadan hareketle, sosyal

⁷ a.g.m., s. 509.

⁸ a.g.m., s. 510.

kurumsalcılık, belli alanlarda Komisyon'u otonom bir kurum olarak değerlendirmektedir.

2.1.3. Hükümetlerarası Entegrasyon Anlayışına Göre Genişleme

Rasyonel kampa göre, aktörlerin genişleme konusundaki yaklaşımlarını, genişlemenin bireysel beklentilerine ne derece cevap verdiği belirlemektedir. Devletler, kendi net kazançlarını en fazla arttıran şekilde ve oranda bir yatay kurumsallaşmayı tercih etmektedirler. Rasyonalist teoriler de kendi içlerinde devletlerin tercihlerini etkileyen maliyet ve fayda konularında çeşitlenmektedirler⁹. Örneğin neo liberal kurumsalcılara göre devletler, kendi mutlak kazanç ve kayıplarını dikkate almaktadırlar; dışarıya karşı güç ve otonomi hususları ikinci planda kalmaktadır. Oysa, neo realistler devletlerin güç konusunda daha hassas olduklarını ve diğer devletlerle karşılaştırmalara giderek görece fayda/zarar hesaplarını dikkate aldıklarını öne sürmektedirler. Bir başka rasyonel kurumsalcı yaklaşıma göre ise devletler ulusal otonomileri konusunda çok hassastırlar, öyle ki diğer devletler ile güç karşılaştırmasına gitmek yerine, kendi halklarına karşı otonomilerine önem vermektedirler¹⁰. Hatta devlet liderlerinin bir otonomi kaybı, yahut bir egemenlik sınırlaması ya da devrini, sadece ulusal politikada ve kamuoyu gözünde daha güçleneceklerse kabul edebilecekleri öne sürülmektedir. Tek tek devletler açısından değil de makro politikalar açısından ve AB perspektifinden bakıldığı takdirde, rasyonel kulüp teorisi, örgütün kurumlarını ve üyeliğini genişletmeyi, ancak hem örgütün kendisi hem de yeni üyeler için durumun kazançlı olması durumunda değerlendireceğini belirtmektedir. Ancak genişlemenin stratejik faydaları yanı sıra; sosyolojik olarak "ortak kimlik" ve Avrupalılık gibi kavramlarla toplumların genişlemeye sıcak bakmaları ve elitlerin bu süreç için ortam yaratmaları veya transnasyonal ilişkilerin yoğunlaşması ve küreselleşme gibi faktörler sonucunda AB değerlerinin yaygınlaşması gibi bakış açıları dikkate alınmamaktadır. Özellikle Orta ve Doğu Avrupa genişlemesine bakıldığında aday on devlete karşı tutumlarla Türkiye'ye karşı yargılar karşılaştırıldığında, stratejik endişelerin yanında sosyo-kültürel faktörlerin etkin oldukları görülmektedir.

⁹ a.g.m., s. 511.

¹⁰ a.g.m., s. 512.

2.1.4. Sosyal Bir Olgu Olarak Genişleme

Genişleme konusuna yapısal bakış açısı, daha çok düşünsel ve kültürel faktörleri ele almaktadır. Örgütün içindeki ve dışındaki aktörlerin ne kadar ortak bir aidiyetliği ve temel inançları paylaştığı, yani “topluluk bilinci” en önemli faktördür. Dolayısıyla toplumsal değerler, normlar analiz edilmektedir. Üyelik kriterleri de bunlar arasındadır. Aday ya da üye olsunlar, tek tek devletler açısından bakıldığında, devletler ilişkilerini örgütün temsil ettiği toplumu tanımlayan fikirler üzerine yapılandırmakta veya inşa etmektedirler. Aktörlerin genişlemeyi isteyip istememeleri, sahip olduklarını düşündükleri topluluk inancına bağlıdır. Örgütün dışındaki bir devlet, topluluğun ortak inançlarını, değerlerini paylaştığı, onlarla özdeşleştiği ölçüde, örgütün kurumlarına daha çok bağlanacaktır. Örgütün kurallarını daha kolay benimseyecek ve üye devletlerin söz konusu adayı kabul etmeleri ve yatay kurumsallaşmanın bu devlet için gerçekleşmesi daha kolay olacaktır. AB’nde on Orta ve Doğu Avrupa devleti lehinde, Türkiye aleyhinde ortak tutum oluşması yine ortak bilincin, algının yansımasıdır. Kurumlar, özellikle Komisyon değerlendirmeleriyle bu algının oluşmasına katkıda bulunmuştur. Üye adayı devletlerin müktesebat yönünde sosyalleşmelerinde, Birlik çerçevesindeki işbirliğini öğrenmelerinde de kurumlar etkilidir. Dolayısıyla, hükümetlerarası entegrasyon anlayışı, kimlik dönüşümü, kurumların otonom etkileri konularında yetersiz kalmaktadır.

AB’nde genişleme için en önemli kriter Birliğin liberal-demokratik siyasi değerlerine bağlılık gösterilip gösterilememesidir. Kopenhag kriterleri de bu anlayışı yansıtmaktadır. Aday devletlerden temel AB politikalarına ve hedeflerine bağlılık gösterilmesi beklenmektedir. Genişleme konusuna, AB seviyesinde baktığımızda, sosyal yapısalcılığın varsayımı olan kurumsal ve kültürel etkiler (Avrupalılaşıma) sistem seviyesinde söz konusu olduğundan, üye devletler genellikle homojen, ortak genişleme tercihlerine sahip olmaktadır¹¹. Ancak üye devletlerin tercihleri özellikle “genişleme” ve “derinleşme” noktasında ayrılıklar da gösterebilmektedir. Ortak topluluk değerleri ve normları yerine farklı beklentiler taşınabilmektedir. Ancak örgütün genişlemesi,

¹¹ a.g.m., s. 514.

adayların örgütün ortak kişiliğini, değerlerini ve normlarını paylaştığı noktada gerçekleşmektedir. Yapısalcı yaklaşıma göre, genişleme konusunda irdelenecek değişken sayısı rasyonel anlayıştakilere oranla daha fazladır. Orta ve Doğu Avrupa genişlemesi, Birliğin bu bölgeye genişleme kararı tamamen materyalist nedenlerle açıklanabilecek derecede rasyonel yaklaşımların çerçevesine uymamaktadır¹². Ortak normlara, değerlere bağlılık da önem taşımaktadır.

Dördüncü genişleme sürecinde 1995 yılında, İsveç'in AB'ne katılımı için, hükümetlerin otonomilerini artırma istekleri yerine, İsveç firmalarının taleplerini karşılama fikrinin öne çıktığı savunulmaktadır. Hükümet, uluslararası firmaların ekonomi üzerindeki etkilerinden dolayı bu talepleri göz ardı edememiştir¹³. Avusturya ve İsveç'te sosyal kuvvetler yani daha çok sivil yapılar etkili olurken, Orta ve Doğu Avrupa genişlemesinde daha çok devlet elitleri etkin rol oynamıştır¹⁴. Bu devletlerde yerleşmiş kapitalist piyasa ekonomisi, liberal demokrasi ve gelişmiş sivil toplum ağı bulunmadığı için, Soğuk Savaş sonrasındaki neo liberal ekonomik yapılanma ulusal seviyede sosyal güçlerin ittifakıyla gerçekleştirilememiştir. Bu yapılanma, daha ziyade, dışarıdan desteklenerek (resmi-gayri resmi) oluşturulmuştur.

Sosyolojik olarak bakıldığında AB, sadece üye devletlerin hükümetlerinden meydana gelen bir örgütten ibaret değildir: Kurumlar, ulusüstü parti federasyonları, sosyal ortaklar, topluluklar vb. oluşumlardan da meydana gelmektedir. Bu durumda hükümetlerarası ekonomik çıkarların ve pazarlıkların ötesinde, bu toplumsal öğelerin öğrenme, sosyalleşme ve kurumsallaşma süreçlerine de önem verilmelidir¹⁵. Hükümet temsilcileri de konferanslarda tartışma masasına geldiklerinde, ulusal tercihler kadar diğer üye devletlerin tercihlerini ve AB kurumlarının değerlendirmelerini ve önerilerini de göz önünde bulundurmaları¹⁶.

¹² a.g.m., s. 521.

¹³ Bieler, Andreas "The struggle over EU enlargement: a historical materialist analysis of European integration" *Journal of European Public Policy* 9:4 August 2002: s. 578.

¹⁴ a.g.m., s. 592.

¹⁵ Falkner, Gerda "Introduction: EU treaty reform as a three-level process" *Journal of European Public Policy* 9:1 February, s. 2.

¹⁶ a.g.m., s. 3.

Rasyonel yaklaşım yerine tarihsel/sosyolojik bir kurumsal çerçeve, analiz aşamasında araştırmacıyı daha çok zorlayacaktır ve bu anlamda ele alınması gereken değişken ve etken sayısı daha fazla olmaktadır. Bu çerçevede entegrasyon, ekonomik çıkarlar ve pazarlıklara indirgenmemektedir¹⁷. Ayrıca bu anlayışa göre, AB kurumları, üye devletlerin ve bireylerin davranışları kadar kimliklerini de etkilemekte ve şekillendirmektedir. Alana çok uzun zaman hakim olmuş olan rasyonel yaklaşımların, bu sosyolojik perspektifle zenginleştirilmesi gerekmektedir. Uluslararası İlişkiler kuramının önce devletçi, daha sonra ise yapısalcı olduğu ileri sürülmektedir¹⁸. Yapısalcılıkta, bireylerden ziyade toplumsal yapının, toplumsal yaşamın incelenmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu bağlamda toplumsal ilişkiler bir sistem olarak ele alınmalıdır. Realizmin devletler dışındaki aktörleri ikincil sayan hatta dikkate almayan yaklaşımını eleştiren çoğulcu kuramlar veya Batının modernitesini eleştiren bağımlılık/az gelişmişlik kuramları, söylemlerini yapısal anlayışa dayandırmışlardır¹⁹. Bu perspektifle, devletlerarası ilişkiler, toplumsal nitelikte değerlendirilmeye başlanmıştır. Birim ile bütün arasındaki ilişkiyi, insan bilinci ile toplumsal yapının etkileşiminden doğan değişimi inceleyen sosyal yapısalcılık, örgütsel gelişmeleri açıklayabilme konusunda daha donanımlıdır.

Uluslararası sistemde anarşik bir ortamın varlığından söz edilmektedir. Ancak belli bir düzenin bulunuyor olması ve AB gibi örgütlerin işliyor olması, çoğulcu ve yapısalcı yaklaşımlarla daha net açıklanabilmektedir. Uluslararası sisteme uluslararası toplum olarak yaklaşmak, devletlerin birbirleriyle olan iletişimlerinde bireylerin ve toplumsal yapının da etkisi bulunduğunu kabul etmek, günümüzdeki kuramsal tartışmalarda popüler argümanlardır.²⁰ AB gibi, devletleri, ulusları aşan ve hem sistem hem de bireysel seviyede ilişkiler ağı olan bir örgütün de böyle bir perspektif ile ele alınması Birlik sorunlarının çözümlenebilmesini kolaylaştırabilir.

¹⁷ a.g.m., s. 6.

¹⁸ Yalvaç, Faruk "Uluslararası İlişkiler Kuramında Yapısalcı Yaklaşımlar", Devlet, Sistem ve Kimlik: Uluslararası İlişkilerde Temel Yaklaşımlar, der. Atila Eralp. İletişim Yayınları, 1996, İstanbul, s. 133.

¹⁹ a.g.e., s. 135.

²⁰ a.g.e., s. 182.

2.2. AB' nin Orta ve Doğu Avrupa Genişlemesi'nde Birlik Politika ve Stratejileri

2.2.1. Genel Olarak

Atilla Eralp'e göre, uluslararası sistemdeki değişim; 1989 yılında Berlin Duvarı'nın yıkılması ve Soğuk Savaşın sona ermesi ile eş zamanlıdır. Bu değişim, sistemin daha karmaşık ve çok merkezli hale gelmesi (yalnız devlet merkezli değil) ve küreselleşmenin etkilerinin de bu yeni oluşum içerisinde hızlanması, sınırların kalkması, bütünleşmenin ön plana çıkması yönünde olmuştur²¹. Avrupa'nın İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki amacı "barış içinde değişimdir". Bu modeli AB, merkezi doğu Avrupa'ya taşımak istemiştir. Bütünleşmenin sınırlarını çizerken; bunu coğrafi, dinsel veya kültürel öğelere dayandırmanın olumsuzlukları yaşanmış ve AB genişleme sürecini daha da açmıştır²². Ayrıca, AB artık iktisadi ve siyasi kriterler kadar jeopolitik ve stratejik unsurlara da önem vermektedir. Günümüzde, AB genişleme süreciyle Avrupa Güvenlik ve Dış Politika mekanizması arasında yakın ilişki kurulmaya başlanmıştır. Birliğin gündemdeki bir önemli konusu da, bu gelişmeler ışığında gerekli olan kurumsal reformlardır. Tüm bu gelişmeler, yeni üyelerin kabulünü ivmelendirmiştir.

Soğuk Savaşın sona ermesiyle, AB Komisyonu, Orta ve Doğu Avrupa devletleri için Batı ekonomik yardımını koordine etme rolünü üstlenmiştir. Siyasal olarak bağımsız olan ve ortak çıkarların temsilcisi ve koruyucusu olan Komisyon'a bu yetkinin verilmesi önemlidir. Komisyon'un üye aday devletlerin Birliğe katılımları öncesi değerlendirilmelerinden de sorumlu olması, şekilsel olarak AB'nin uluslararası bir örgüt olarak kabul edilmesine katkıda bulunmaktadır²³. AB yalnızca uluslararası ve hükümetlerarası bir örgüt değil, uluslararası karakteri olan bir oluşumdur²⁴. AB'ni

²¹ Bkz. Türkiye-AB İlişkilerinde Gelişmeler ve Gelecek Sempozyumu (3-4 Mayıs 2001), Anadolu Üniversitesi Basımevi, Eskişehir, Kasım 2001, s. 94.

²² a.g.e., s. 96-97.

²³ "Uluslararası örgüt, bir antlaşmayla kurulan, üyelerinin kendisine egemenlik yetkilerinin bir bölümünü devrettikleri, oyçokluğu ile bağlayıcı hukuk normları belirleyebilen, belirlenen hukuk normları örgüte üye devletlerin ulusal hukuklarında doğrudan ya da dolaylı biçimde uygulanan ve hukuksal sonuçlar doğuran bir kuruluştur." Haluk Günöğür, Avrupa Topluluğu Hukuku, Gazi Kitabevi, Ankara, 1996, s. 18.

²⁴ Müftüler Baç, Meltem, Türkiye ve AB: Soğuk Savaş Sonrası İlişkiler, Alfa Yayınları, İstanbul, 2001, s.12.

meydana getiren Avrupa Toplulukları, Kurucu Andlaşmaları ile kendilerine tanınan yetki kullanma yetkisi bakımından kimi alanlarda süpranasyonel (uluslarüstü) nitelik taşımaktadırlar. Kimi alanlarda ise işbirliğinin ön planda olduğu Devletler hukuku niteliği taşımaktadırlar. Böylece Topluluklar, üye devletler karşısında etkin bir konuma gelmektedir. Örneğin Avrupa Toplulukları hukuku, üye devletlerde aynı ölçüde bağlayıcıdır, üye devletler tarafından tek taraflı olarak değiştirilemez ve ortadan kaldırılamaz.²⁵ Avrupa Toplulukları, üye devletlerden egemen yetkiler devralarak uluslarüstü nitelik kazanmıştır²⁶. Bu çalışmada, genişleme sürecinde uluslararası ögeler kadar ulusaşırı etkenlerin de var olduğu öne sürüldüğü için, Komisyon'un süreç içerisindeki fonksiyonları vurgulanmak istenmektedir. Komisyon'un bu görevi devralmasından önce, Orta ve Doğu Avrupa devletlerindeki siyasi ve ekonomik reform sürecine yardım amacıyla 1989 yılında aralarında Türkiye'nin de bulunduğu yirmi dört OECD üyesi tarafından, bir grup (G-24) oluşturulmuştur. Grubun amacı, Orta ve Doğu Avrupa devletlerine gıda yardımı, teknik yardım ve diğer alanlara yönelik yardım sağlamak olmuştur. Dolayısıyla sözkonusu yardımın koordinasyon görevi AB Komisyonu'na verilmiştir.²⁷

Orta ve Doğu Avrupa'nın Batı Avrupa için yadsınamayacak stratejik konumu ve önemi göz önünde bulundurularak, bölgeyi desteklemek amacıyla PHARE finansal destek programı kurulmuştur. Bu şekilde, demokratikleşme sürecindeki üye aday devletlere, ikili ve ulusal teknik ve mali programlar çerçevesinde yardımlar yapılması öngörülmüştür²⁸. Komisyon öncelikle, Polonya ve Macaristan'a mali ve teknik yardımda bulunmayı amaçlayan PHARE programına işlerlik kazandırmıştır. Eylül 1990'da Bulgaristan, Çekoslovakya, Yugoslavya ve Romanya; Ocak 1992'de

²⁵ Reçber, Kamuran, Avrupa Birliği Mevzuatı, Ezgi Kitabevi, Bursa, ss. 3-6. Toplulukları birleştiren AB, 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Kurucu Andlaşması (Maastricht) ile 1) Avrupa Toplulukları 2) Ortak Dış ve Güvenlik Politikaları 3) Adalet ve İçişleri alanlarını bir araya getiren bir yapıdır. 29 Ekim 2004 tarihinde imzalanmış olan ve yürürlüğe girebilmesi için üye devletlerce onaylanması gereken AB Anayasası ile tüzel bir kişilik kazanacaktır.

²⁶ Günüşur, s. 16.

²⁷ Dağdemir Uçkan, Elif, Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyeliklerinin Avrupa Birliği'nin Bütünleşme ve Genişleme Dinamikleri Yönüyle Değerlendirilmesi, İKV Yayınları No: 150, İstanbul, Mayıs 1998, s. 36. Haas'a göre, teknik destek ve ekonomik yardım, çoğulculuğun yerleşmesi ve yönetimdeki elitlerin desteklenmesi açısından önem taşımaktadır. Sosyalleşme ve normların yerleşmesi de bu sayede gerçekleşmektedir. Bkz. Haas, Beyond the Nation State, s. 483.

²⁸ Smith, M. A. , G. Timmins, Building a Bigger Europe, Ashgate Publications, UK, 2000, s. 126.

Arnavutluk, Estonya, Letonya ve Litvanya; Ağustos 1992'de ise Slovenya PHARE programına dahil edilmiştir²⁹. Bölgenin Batı Avrupa'ya kültürel ve tarihsel yakınlığı da göz önünde bulundurularak, ortak bir kimlik paylaşımı açısından bakıldığında, realpolitik gereği genişleme açısından söz konusu devletler öncelik taşımışlardır. Parlamenter demokrasi denemeleri, insan haklarının tanınması ve gözetilmesi, bağımsız medya gibi alanları içeren demokratikleşme projeleri de finanse edilmiştir.

Orta ve Doğu Avrupa devletlerinin demokrasiyi benimsemeleri, komşuları AB'ni her zaman yakından ilgilendirmiştir. Çünkü tarihteki tecrübeler, demokrasi ile yönetilen devletlerin, diktatörlükle yönetilenlere kıyasla daha güvenli komşular olduklarını defalarca kanıtlamıştır. Ayrıca, Birliğin söz konusu devletlerde meydana gelebilecek sosyo-ekonomik kargaşanın da önüne geçebilecek politikalar üretmesi gerekmiştir. Gelir dağılımındaki çarpıklıklar nedeniyle, doğudan batıya başlayabilecek bir işgücü göçü, AB tarafından benimsenemeyeceğinden, taraflar arasında yeni bir duvarın inşa edilmesi gerekebilirdi³⁰. Soğuk Savaş döneminde güvenlik, askeri anlamda güvenliği sağlamak ile özdeş iken, kavram 1989 yılı sonrasında ekonomik ve çevre alanlarını da kapsayan yeni ve daha geniş bir anlam kazanmıştır³¹. Bu doğrultuda AB'nin politikalarındaki ana amaçları:

1. Hukukun üstünlüğü prensibine saygılı, serbest seçimlere ve çok partili düzene dayalı liberal demokratik sistemin teşvik edilmesi;
2. Çevreye karşı duyarlı olunması;
3. Etnik çatışmaların önlenmesi;
4. Batıya göçün önüne geçilmesi,
5. Planlı ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçişin teşvik edilmesi ve PHARE programının uygulanması olmuştur³².

²⁹ Dağdemir Uçkan, s. 36.

³⁰ aynı yer.

³¹ Örneğin Batı Avrupa'nın yeni bir Çernobil faciası veya asit yağmurundan korunması askeri gücün varlığı ile temin edilemezdi. Bkz. Dağdemir Uçkan, s. 37.

³² a.g.e., s. 37-38.

Daha sonra bu politika çerçevesinde, 1994 yılı sonundan itibaren, Birlik tarafından formüle edilmiş olan “katılım öncesi stratejisi” uygulanmaya başlanmıştır. Bu bağlamda, aday devletlere özellikle çevre, ulaştırma, alt yapı ve tarım modernizasyonu konularında yardım ve yatırım sağlanması amaçlanmıştır. Ayrıca sözkonusu strateji, ikili ticaret anlaşmaları ve aday devletlerin yargı sistemlerini üyelerinkine uyumlu hale getirebilmek için siyasi diyalog ve mekanizmalarını da kapsamıştır³³. Mart 1998’de “katılım ortaklığı” şeklini alan strateji ile üye adayları on devlet (Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovakya, Slovenya ve GKRY) AB müktesebatını hazmetmeye, kendilerine uyarlamaya ve uygulamaya yönlendirilmiştir³⁴. 1999 yılından itibaren yapısal fonların (çevre, altyapı, üretime dönük sektörler, insan kaynakları) ve uyum fonunun işleyişinin yeniden düzenlenmesi ve uygulamalarının basitleştirilmesi üye adayları devletlerden beklenen iyileştirmeler olmuştur. Ancak söz konusu kaynakların kullanılabilmesi için Birliğe tam üyelik şartı bulunduğundan, katılım öncesi başka yardım sistemlerinden faydalanılmıştır. Etkin bir ulaşım ve iletişim için bilgi iletişimi, haberleşme ve ulaşım ağları ve yeni üyelerin mevcut şebekelere bağlanmalarına büyük önem verilmiştir³⁵. Zira günümüzde, transnasyonal (ulusaşırı) ilişkiler son derece yoğun ve etkilidir. Gerek genişleme gerekse bütünleşme üzerinde, sözkonusu iletişim ve etkileşimin büyük payı bulunmaktadır. Avrupa çapında ortak düzenlemelere ve yasalara ihtiyaç doğuran ilişkiler, bu ağlardan kaynaklanmaktadır.

Aşağıda detaylı incelenecek olan genişleme sürecinin sonunda, üye adayları devletlerle katılım anlaşmaları Nisan 2003’de imzalanmıştır. Aday devletlerin tam üyelik başvuru tarihleri Tablo 1’de yer almaktadır.

³³ Smith and Timmins, s. 127.

³⁴ aynı yer.

³⁵ T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, Avrupa Birliği ve Türkiye, Ankara, Ekim 1999, ss. 261-262.

Tablo-1. Aday Devletlerin Tam Üyelik Başvuruları³⁶

Ülke	Başvuru Tarihi
Türkiye	14.04.1987
Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (G.K.R.Y)	04.07.1990
Malta	16.07.1990
Macaristan	31.03.1994
Polonya	08.04.1994
Romanya	21.06.1995
Slovakya	28.06.1995
Letonya	13.10.1995
Estonya	28.11.1995
Litvanya	11.12.1995
Bulgaristan	16.12.1995
Çek Cumhuriyeti	23.01.1996
Slovenya	10.06.1996

Tablo 1’de görüldüğü üzere, ilk başvuru, henüz katılım müzakerelerine başlayamamış olan Türkiye tarafından yapılmıştır. Türkiye, aşağıda bölüm içinde incelenecek olan gerekçeler sebebiyle, sürecin dışında kalmıştır.

2.2.2. Katılım Öncesi Stratejisi

AB genişleme politikası, 1989 yılından bu yana, dört temel aşamadan meydana gelmektedir:

1. Adayların demokrasinin ve piyasa ekonomisinin siyasi ve ekonomik gereklerini yerine getirmeleri,
2. Adaylarla üyeler arasındaki gelir uçurumunu kapatacak katılım öncesi yardım programlarının yürütülmesi,
3. Aday devletlerde gerekli kurumsal değişiklikleri yerine getirerek, AB yasalarının yürütülmesinin sağlanması,
4. AB’nin artan üye sayısı nedeniyle kurumsal işleyişinin olumsuz etkilenmemesi için gerekli temel andlaşma değişikliklerinin yapılması³⁷.

³⁶ İktisadi Kalkınma Vakfı, Avrupa Birliği Genişleme Süreci ve Türkiye, İKV Yayınları, no: 170, İstanbul, Ağustos 2002, s.20.

³⁷ <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement>

AB'nin Orta ve Doğu Avrupa politikasının temelinde “katılım öncesi stratejisi” yer almıştır. Spesifik olarak, Ortak Pazar'a geçiş için alınması gerekli önlemlerin yer aldığı strateji, 1994 Essen Avrupa Konseyi'nde kabul edilmiştir ve aşağıda açıklanan temel taşlardan oluşmaktadır:

2.2.2.1. Avrupa Andlaşmaları

Avrupa Andlaşmaları, Roma Andlaşması'nın 238. Maddesi'ne dayanılarak imzalanmış olan Ortaklık Andlaşmaları'dır. Orta ve Doğu Avrupa devletleriyle imzalanan Ortaklık Andlaşmaları'nı, Türkiye gibi üçüncü devletlerle imzalanan andlaşmalardan ayırmak için, Avrupa Andlaşmaları terimi kullanılmaktadır.³⁸ Bu andlaşmalar ile siyasi, ekonomik, ticari, kültürel alanlarda geniş işbirliği amaçlanmıştır. Andlaşmalarda başlıca beş temel alanla ilgili düzenlemelere yer verilmiştir:

- Malların serbest dolaşımı,
- İşgücünün, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı,
- Rekabet politikasının benimsenmesi ve yasaların uyumlaştırılması,
- Ekonomik işbirliği,
- Mali işbirliği ile ilgili düzenlemeler³⁹.

Bu çerçevedeki Ortaklık Konseyleri'nin olağan görevi, ortaklığın amaçlarının gerçekleştirilmesi, andlaşmaların uygulanmasında gerekli kararların alınması ve ortaklık rejiminin sonuçlarının incelenmesidir⁴⁰. Ayrıca ortak devletlerin parlamenterlerinin, AP'ndaki meslektaşları ile biraraya gelmeleri öngörülmüştür. Bu şekilde AB kurumsal kültürünü öğrenmeye başlayan bürokratlar; sosyalleşen elitler bu kültürü kendi devletlerine, görevlerine taşımakta ve yaymaktadırlar. Böylece siyasi spill-over için ilk adım atılmaktadır. Ortak değerlerin yerleşmesi, kimlik dönüşümü ve entegrasyonun derinleşmesi, ulusüstü çıkarların oluşabilmesi için başlangıçtır. Avrupa

³⁸ Dağdemir Uçkan, s. 46.

³⁹ aynı yer.

⁴⁰ Pazarcı, “AT Uluslararası İlişkileri”, s. 77. Ortaklık Konsey ve Komisyonları, bağımsız bir iradeye sahip olmadıklarından, ortaklık kurumunun uluslararası hukuk kişiliği bulunmamakta ve dolayısıyla bir uluslararası örgüt oluşturmamaktadırlar. Bkz. s. 71.

Andlaşmaları ile serbest ticaret için gerekli ortam sağlanmaya çalışılmıştır (ödemeler dengesi ve sermayenin serbest dolaşımı, işgücünün dolaşımı ve hizmetler, rekabet kuralları, diğer ekonomik ve ticarete ilişkin genel önlemler, mevzuatın yakınlaştırılması vb)⁴¹. Ticarete engeller ortadan kalktıkça, doğrudan yatırımların artması; verimlilik ve rekabetin artabileceği ortamların oluşması beklenmiştir⁴².

Avrupa Andlaşmaları ile eş zamanlı olarak üye aday devletler, AB programlarına da dahil olmuşlardır. AB'nin önceki genişlemelerindeki aday devletlerin sosyo-ekonomik, kültürel ve siyasi yapılarından oldukça farklı olan Orta ve Doğu Avrupa devletlerinin, bütünleşmeden sonra AB üyesi devletlerle uyum içinde olabilmeleri için sosyal yönü ağır basan AB programları araç olarak kullanılmıştır⁴³. Eğitim, mesleki eğitim, enerji, çevre sağlığı, küçük ve orta ölçekli işletmeler, kamu sağlığı, gençlik konulu alanlardaki AB programlarına, üye aday devletlerin vatandaşları, bilim adamları, öğrencileri, iş adamları davet edilerek, katılım sonrasında programların başarı ile uygulanabilmeleri hedeflenmiştir. Örneğin 1998-99 yıllarında 16 000 den fazla üye aday devlet öğrencisi Erasmus üniversite öğrenci değişim programı ile AB üyesi devletlerin eğitim kurumlarından istifade etmişlerdir⁴⁴. Dolayısıyla, genişlemenin sosyolojik yanı üzerinde önemle durulmuş, toplumların Birliğe katılım sürecine adapte olabilmeleri için çalışmalar yapılmıştır.

Avrupa Andlaşmaları'nın son kısımlarında, ortaklık ilişkisini yürütmek üzere kurulan bahsi geçen üç kuruma yer verilmiştir: Ortaklık Konseyi, Ortaklık Komitesi ve

⁴¹ DTM, AB ve Türkiye, s. 250.

⁴² Avrupa Andlaşmaları ilk defa Macaristan ve Polonya ile müzakere edilmiş olup, klasik ortaklık andlaşmalarının ötesine geçerek siyasi, kültürel diyalog ve işbirliğine ilişkin hükümler getirmişlerdir. Bu andlaşmaların temelinde on yıllık bir sürede serbest ticaret alanı yaratılması bulunmaktadır. Bunun için de ortakların yasalarını AB yasalarına yaklaştırmaları gerekmektedir. Öncelik rekabet ve devlet destekli alanlara verilirken; entellektüel, endüstriyel ve ticari malların korunması yasaları için ortaklara beş yıllık bir zaman tanınmıştır. Ayrıca andlaşmalarda yapısal endüstriyel değişiklikler için ekonomik işbirliği, Birliğin ortak araştırma programlarına katılım ; enerji, çevre, telekomünikasyon sektörlerine destek konuları da yer almaktadır. Bu andlaşmaların uygulanabilmesi için kurumsal bir çatı da düşünülmüş ve Bakanlar seviyesinde Ortaklık Konseyi, Komisyon ve Parlamenterler Ortaklık Komiteleri oluşturulmuştur. Ortaklık andlaşmaları Komisyon tarafından müzakere edilmesine rağmen, Konsey tarafından oybirliği ile kabul edilmeleri şartı bulunmaktadır. Bu durum Komisyon'u süreç sonunda pasifize etmektedir. Andlaşmaların yürürlüğe girebilmeleri için ortakların kendi ulusal parlamentolarınca da andlaşmaların onaylanması gerekir. Bkz. Preston, Christopher, Enlargement and Integration in the European Union, Routledge Press, New York, 1997, ss. 198-200.

⁴³ DTM, AB ve Türkiye, s. 260.

⁴⁴ Office for Off. Pub. for EC, The EU: Still Enlarging, s. 16.

Karma Parlamento Komisyonu⁴⁵. Ortaklık Konseyi'nde, AB ve ortak devlet arasında bakanlar seviyesinde yılda bir kez gerçekleştirilen toplantılar aracılığı ile, andlaşmanın yürürlüğe konması gözetilmiştir. Bu yolla, siyasi ve ticari sorunların tartışılması ve çözümlenmesi amaçlanmıştır. Uluslararası andlaşmalardan doğacak ve her iki tarafın çıkarlarını olumsuz yönde etkileyecek önemli ihtilafların değerlendirilmesi de Avrupa Andlaşmaları çerçevesinde bu kuruma verilmiş olan temel bir yükümlülüktür. Müsteşarlar veya üst düzey bakanlık yetkililerinin katılımıyla gerçekleşen Ortaklık Komitesi toplantıları ise, andlaşmalar kapsamında bulunan tüm konuların ayrıntılı olarak ele alındığı platformlar olmuştur. Normalde karar alma yetkisi bulunmayan ve Ortaklık Konseyi toplantılarının hazırlıklarını yapan Ortaklık Komitesi, Konseyin yetki devretmesi durumunda bazı kararlar alabilmektedir. Ayrıca Karma Parlamento Komisyonu toplantıları, ortak devlet parlamento üyeleri ve Avrupa Parlamentosu üyelerini bir araya getirmekte ve tarafların birbirlerini daha iyi anlamalarını sağlama amacını taşımaktadır. İmzalanan her Avrupa Andlaşması için Avrupa Parlamentosu tarafından bir delegasyon kurulmuştur. Düzenlenen toplantıların amacı ise, gündemdeki konular üzerinde karar ve bildirme hazırlayıp, değerlendirilmeleri için Ortaklık Konseyi'ne göndermek olmuştur.

Dolayısıyla, Avrupa Andlaşmaları olarak adlandırılan Ortaklık Andlaşmaları, AB ve üye aday devletler arasındaki ilişkilere resmiyet kazandırılması ve ilişkilerin "kurumsal" yapıya kavuşturularak derinleştirilmesi açısından önemli rol oynamıştır. Andlaşmalarda, ortak üyelik statüsünü elde etmiş devletlerin hedeflerinin, AB'ne tam üyelik olduğu hükmü yer almış olmasına rağmen, tam üyelik konusunda kesin bir ifadeye yer verilmemiş ve AB'ne tam üyeliğin akit tarafların her ikisinin paylaştığı bir ortak hedef olmadığı görüşü benimsenmiştir⁴⁶. Avrupa/Ortaklık Andlaşmaları'nın imzalanma ve yürürlüğe giriş tarihleri Tablo 2'de gösterilmektedir.

⁴⁵ İKV, Avrupa Birliği Genişleme Süreci ve Türkiye, İKV Yayınları, no: 170, İstanbul, Ağustos 2002, s.16.

⁴⁶ aynı yer.

Tablo-2. Avrupa/Ortaklık Andlaşmaları'nın İmzalanma ve Yürürlüğe Girme Tarihleri⁴⁷

Ülke	Avrupa Andlaşması'nın İmza Tarihi	Avrupa Andlaşması'nın Yürürlüğe Giriş Tarihi
Bulgaristan	Mart 1993	Şubat 1995
Çek Cumhuriyeti	Ekim 1993	Şubat 1995
Estonya	Haziran 1995	Şubat 1998
Macaristan	Aralık 1991	Şubat 1994
Letonya	Haziran 1995	Şubat 1998
Litvanya	Haziran 1995	Şubat 1998
Polonya	Aralık 1991	Şubat 1994
Romanya	Şubat 1993	Şubat 1995
Slovakya	Ekim 1993	Şubat 1995
Slovenya	Haziran 1996	Şubat 1999
Ülke	Ortaklık Andlaşması'nın İmza Tarihi	Ortaklık Andlaşması'nın Yürürlüğe Giriş Tarihi
Türkiye	Eylül 1963	Aralık 1964
Malta	Aralık 1970	Nisan 1971
G.K.R.Y.	Aralık 1972	Haziran 1993

2.2.2.2. Teknik Destek Programları

1989 yılında oluşturulmuş olan PHARE teknik destek programı ile; enerji, ulaştırma, tarım, özelleştirme gibi konularda ekonomik reformu desteklemek amaçlanmıştır. Yıllık ortalama 1 milyar Euro'luk bir program olup, faydalanan devletlerin ihtiyaçlarına göre kullanım alanları şekillendirilmiştir. Ayrıca Avrupa Yatırım Bankası ve uluslararası finansal kurumlarla beraber, ISPA (çevre, ulaştırma ve yatırım desteği) ve SAPARD (tarım ve kırsal kesimleri geliştirme desteği) programları da yürütülmüştür⁴⁸. PHARE programı çerçevesindeki yardımların finansmanı büyük ölçüde Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası tarafından karşılanmıştır. Dünya Bankası ve özel bankaların sağladığı finansmanlar da, programa dahil edilmiştir. Bu program, AB'ne üye olmak için başvurmuş olan on devlet için hazırlanan, üyelik öncesi stratejisi kapsamında kullanılan temel mali araç olmuştur⁴⁹.

⁴⁷ İKV, Avrupa Birliği Genişleme Süreci ve Türkiye, s. 15.

⁴⁸ The EU: Still Enlarging, s. 13.

⁴⁹ İKV, Avrupa Birliği Genişleme Süreci ve Türkiye, s. 14.

2.2.2.3. Bakanlar Düzeyinde Toplantılar

Bakanlar düzeyinde toplantılar, üye aday devletlerin, Birliğe üye devletlerin bakanları ile düzenli olarak, Birlik ortak politikaları üzerine yaptıkları toplantılardır. Bu uygulama, önceki genişleme süreçlerine göre farklılık taşımaktadır. Ayrıca Avrupa Konferansı'nda üye aday devlet yetkilileri, üye devletlerin üst düzey yöneticileri ile biraraya gelerek, dış ve güvenlik politikaları, adalet ve içişleri, bölgesel işbirliği ve ekonomi konuları üzerinde görüş paylaşabilmişlerdir⁵⁰. Bu şekilde üst düzeyde elit sosyalizasyonu gerçekleştirilmiştir.

2.2.2.4. Tek Pazara Uyum için Beyaz Kitap

Haziran 1995'de, AB Konseyi'nin Cannes'da gerçekleştirdiği Zirve'de benimsediği "Tek Pazara Uyum için Beyaz Kitap" isimli belgede, Ortak Pazar'a hazırlık için alınması gereken önlemler, gerekli yasal ve idari düzenlemeler yer almıştır.⁵¹ Tek Pazar içerisinde çevrenin ve tüketicinin korunmasına yönelik olarak yürürlüğe konmuş düzenlemelerin ve serbest rekabetin korunmasına ilişkin önlemlerin, üye aday devletlerce üstlenilmesinde minimalist bir yaklaşım mümkün görülmemiştir⁵². Ancak Beyaz Kitabın uygulanabilmesi için alınması gereken önlemlerin aday devletlerin ekonomileri üzerinde olumsuz etkiler yaratabileceği düşünülmüştür. Bunları karşılamak üzere ise; mali yardım konusu, katılım müzakerelerinin başlaması sonrasına ertelenmiştir⁵³. Tek Pazara uyum, ekonomik reformlar, endüstriyel yeniden yapılanma ve devletlerarası ticaretin teşvik edilmesi sonucunda gerçekleşmiştir. Beyaz Kitap gerekli şartların sağlanabilmesi için Komisyon'a, üye devletlere ve aday devletlere düşen görevleri belirtmiştir. Söz konusu belge, Avrupa Andlaşmaları'nın hükümlerinin önceliğini alacak düzenlemeler içermeyip, sadece Tek Pazar'ın işleyişine yönelik yasal düzenlemeleri kapsamaktadır⁵⁴.

⁵⁰ The EU: Still Enlarging, s. 13.

⁵¹ Cameron, Fraser, "The EU and the Challenge of Enlargement" in Enlarging the European Union: Relations between the EU and Central and Eastern Europe ed by M. Maresceau, Longman, England, 1997, s. 246.

⁵² DTM, AB ve Türkiye, s. 257.

⁵³ İKV, Avrupa Birliği Genişleme Süreci ve Türkiye, s. 19.

⁵⁴ Dağdemir Uçkan, s. 63.

2.2.2.5. Katılım Ortaklığı Belgeleri

Katılım Ortaklıkları, her bir üye aday devlet için özel ihtiyaçlarının belirlenmesi ve giderilmesi yönünde desteği hedeflemiştir. 16 Mart 1998 tarihli ve 622/98 sayılı Konsey kararı ile uygulamaya konmuşlardır⁵⁵. Bu belgelerle, tam üyeliğe geçiş dönemindeki gereksinimlerin daha somut bir temele oturtularak ilişkilerin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Söz konusu belgeler Kopenhag kriterleri çerçevesinde aday devletlerin gerçekleştirmeleri gereken çalışmaları kısa ve orta vadeli öncelikler doğrultusunda ortaya koymaktadır. Aday devletlerin üyeliğine kadar geçerliliğini koruyup, gösterilen ilerlemelere göre gerektiği takdirde Komisyon tarafından yenilenmişlerdir⁵⁶. Kısa vadede yerine getirilmesi beklenen öncelikler bir yıllık bir süreyi kapsarken, orta vadeli öncelikler gerçekleşmesi bir yıldan fazla sürecek konulardan oluşmuştur⁵⁷.

2.2.2.6. Komisyon Değerlendirme ve İlerleme Raporları

Genişleme sürecinin izlenmesi açısından büyük önem taşıyan ve Konsey'e sunulan düzenli Komisyon raporları ile aday devletlerin yıllık gelişimleri takip edilmektedir. İlerleme raporlarında temel ölçüt, aday devletlerin katılım kriterleri ve yükümlülüklerini hangi ölçüde ve hızda yerine getirdikleridir. AB'nin iradeci (voluntarist) bir proje olduğu varsayımına dayalı olan ilerleme raporlarının metodolojisi, projenin içerik ve hedeflerini sorgulamak değildir. Asıl amaç, projeyi olduğu gibi kabul ederek ve değerlendirme kriterlerini temel alarak, aday devletlerin performanslarını incelemektir⁵⁸. Komisyon'un ilerleme raporları, Orta ve Doğu Avrupa genişleme sürecinde müzakere ve katılım sürecini doğrudan ve düzenli olarak etkileyen bir araç işlevi görmüştür. Böylelikle aday devletlerin katılım sürecinde gevşek

⁵⁵ Maresceau, Marc, "The EU Pre-Accession Strategies A Political and Legal Analysis" in M. Dartan and Ç. Nas (eds) The European Union Enlargement Process and Turkey, İstanbul, 2002, s. 138.

⁵⁶ İKV, Avrupa Birliği Genişleme Süreci ve Türkiye, s.21.

⁵⁷ AB, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, AB Genişleme Sürecinde Türkiye, Ankara, Eylül 2003, s. 8.

⁵⁸ Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi (ATAUM) Araştırma Grubu, AB 2003 İlerleme Raporu ve Genişleme Stratejisi Belgesi: Türkiye Dışındaki Aday Ülkelerin Durumu, Ankara, Aralık 2003, s. 3-4.

davranarak diğer adayların gerisinde kalmasını önlemede ve bu devletlerdeki kamuoyunun genişlemeye ilgisini canlı tutmada da önemli rol oynamıştır⁵⁹. Katılım sürecine ilişkin kararların temelini oluşturan ilerleme raporları, çeşitli bilgi kaynaklarından faydalanılarak hazırlanmaktadır. Bu raporların hazırlanmasında, aday devletlerin sağladıkları bilgilerin yanı sıra, Avrupa Parlamentosu raporları, üye devletlerin değerlendirmeleri, Avrupa Konseyi, AGİT gibi kurum ve örgütler ile sivil toplum örgütleri çalışmaları dikkate alınmaktadır⁶⁰. Komisyon değerlendirmesinde eğer aday devletlerden birinin ya da birkaçının müzakerelerin başlatılmasına hazır olduğuna kanaat getirirse, Konsey de o zaman bu raporlara dayanarak ilgili aday devlet ya da devletlerle müzakere açılmasına karar verebilmektedir.

Komisyon, ilerleme raporları dışında, genişlemenin sonuçlarını analiz edecek raporlar da hazırlanmaktadır. Bunlara örnek olarak bu tezde faydalanılmış olan William Kok'un raporu verilebilir⁶¹. Hollanda eski Başbakanı olan Kok, bu rapor için değişik ülkelerden ve alanlardan uzmanlarla çalışmış, aday ülkelerde incelemeler yapmış ve gayri resmi örgütlerle görüşmüştür. AB, halkları genişleme konusunda aydınlatabilmek için değişik kanallar kullanmaktadır. Örneğin Komisyon'un genişleme üzerine bir enformasyon merkezi bulunmaktadır. Ayrıca kamuoyunun nabzını sağlıklı bir biçimde tutabilmek için görsel-ışitsel medyadan başarılı bir şekilde faydalanılmaktadır. Genişlemeye ilişkin bilgi veren yapımlar için AB ihaleye çıkmaktadır. Örneğin "2003 Sivil Toplum ile Genişleme Ortaklıkları" adını taşıyan bir program çerçevesinde hedef kitlelere ve sivil toplum ağlarına (kamuoyu, genel toplum, gençler, kırsal kesim, azınlıklar, şirketler) ulaşılmıştır⁶². İletişim ağı son derece gelişmiş olan Komisyon'un AB'ne hazırlık gibi detaylı ve teknik bir alandaki bağımsız değerlendirme yapma görevi önemlidir. Aday devletlerin durumları devlet temsilcilerince görüşülmekte ve karara bağlanmaktadır. Ancak sosyal kurumsalcılığın belirttiği gibi, kurumlar gündem ve stratejileri etkilemekte ve işbirliğinin sürekliliğini sağlamaktadırlar. Kurumlar, örneğin Komisyon bilgi sağlayarak devletlerin kararlarını etkilemektedir. Rasyonel yaklaşımlar

⁵⁹ aynı yer.

⁶⁰ a.g.e., s. 5.

⁶¹ http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/communication/index.htm#kok_report

⁶² <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/communication>

kurumların bu etkilerini hatta bazı alanlardaki otonom rollerini değişken olarak almamaktadırlar.

2.2.2.7. Ulusal Programlar

Üye adayı devletlerden, AB müktesebatına uyumları ve Katılım Ortaklığı'nın önceliklerinin ne şekilde yerine getirileceği konularında, programlar beklenmektedir. Söz konusu programlarda, müktesebata uyum için mevzuatta gereken değişiklikler, uyum için gerekli beşeri ve mali kaynaklar, üye adayı devletin öngördüğü öncelikler, idari yapıda gerekli değişiklikler ve kısa-orta vadelerde takvim bölümleri yer almaktadır⁶³. Bu metinler, Katılım Ortaklıkları gibi, kaydedilen ilerlemelere göre, güncellenebilen dinamik metinlerdir.

2.2.2.8. Değerlendirme

Genişleme sürecinin katılım öncesi stratejisine bakıldığında, hükümetlerarası işbirliği anlayışını yansıtan Konsey'de nihai kararların alınması yanında; Komisyon'un da etkin bir rol için yetkilendirildiği görülmektedir. Orta ve Doğu Avrupa devletlerine yapılacak yardımların koordinasyonu görevi ile başlayan yetkilendirme; stratejinin diğer temel taşlarında da sürmüştür. Komisyon'a tanınan inisiyatif, Birlik içindeki uluslararası-ulusüstü/ulusaşırı dengesi açısından, genişlemenin de istisna olmadığını ortaya koymaktadır. Burada vurgulanmak istenen, bu süreçteki transnasyonal etkilerin ve Komisyon'un rolünün gözardı edilmemesi gerektiğidir. Üye adayı devletlerle müzakerelerin son derece teknik detaylarla yoğun olması Komisyon'un rolünü ön plana çıkartan bir başka faktördür⁶⁴. Ayrıca aday devletler için Komisyon, Birliğin sağlıklı genişlemesi için çözümler arayan dürtüst bir aracı olmuştur. Avrupa Andlaşmaları'nın müzakere sürecinde, teknik destek programlarının işleyişinde ve Tek Pazara uyum düzenlemelerinde önemli fonksiyonları bulunan kurumun, özellikle ilerleme raporları konusunda, müzakere ve katılım sürecini doğrudan ve düzenli olarak etkilediği görülmektedir. Zira Konsey kararları doğrudan bu raporları temel almaktadır. Komisyon'un yapısı, işleyişi gereği, genişleme sürecinde önemli

⁶³ Dönmez, Mustafa, Türkiye-AB İlişkilerinde Gelişmeler ve Gelecek Sempozyumu (3-4 Mayıs 2001), Anadolu Üniversitesi Basımevi, Eskişehir, Kasım 2001, s. 6.

⁶⁴ Avery, Graham, "The Enlargement Negotiations" in Cameron Fraser (ed) The Future of European Integration and Enlargement, Routledge Press, New York, 2004, s. 39.

görevler üstlenmesi, AB'nin yalnızca uluslararası nitelik taşıyan bir yapı olmadığının göstergelerinden sayılabilir. Ayrıca, Komisyon'un çalışmalarının transnasyonal nitelik taşıması, hem resmi hem gayri resmi kanallardan bilgi sağlanması, sivil toplum örgütleri ve uzmanların görüşlerinin de dikkate alınması, hükümetlerarası işbirliği anlayışının süreci değerlendirmek açısından yeterli olmadığını göstermektedir. Komisyon, kamuoyunu bilgilendirme açısından da genişleme sürecinde kilit rol oynamaktadır. Çünkü enformasyon merkezi aracılığı ile hedef kitlelere uzmanlıkla ulaşmaktadır. Kurumun teknokratik yaklaşımı, uzmanlardan faydalanılmasını sağlamaktadır. Ayrıca üye devletlerin sözkonusu yetkileri Komisyon'a tanınması, Konsey ile bu hususta sıkı işbirliği yapılabilir olması da, Birliğin genişleme sürecine daha neo fonksiyonalist ve sosyolojik çizgide yaklaşılabilirliğini göstermektedir. Çünkü Komisyon sosyalleşme için ortam yaratmaktadır. Bu noktada üye kabulü konusunda ulusüstü bir karar mekanizmasının işlemediği olması, kurumun rolünün arka planda kalmasına yol açmamalıdır. Bu kurumsal işleyiş pluralist argümanları desteklemektedir.

Komisyon, bir AB kurumu olarak; parlamenter, teknokratik ve diplomatik nitelikte görevler taşımakta, dolayısıyla hem supranasyonal hem de hükümetlerarası özellikler taşımaktadır⁶⁵. Neo fonksiyonalizme göre, entegrasyonun motoru görevini taşıyan kurum için, genişlemenin bütünleşme ile dengede yürütülmesi önemlidir. Yasa teklifi hazırlayarak gündem belirleme ve ortak politikaların yürütülmesinin takibi; Komisyon'un en çok üzerinde durulan ve çalışılan fonksiyonları olmuştur. Özellikle rekabet politikası, yapısal politikalar, para politikası ve dış ticaret konuları; Komisyon'un ve diğer supranasyonal kurumların, etkinliklerinin ve ne derece otonom olduklarının incelenmesi açısından vaka olarak seçilmektedir. Kurumsalca akademisyenlerden olan ve rasyonel çizgide çalışan Mark Pollack'a göre; Komisyon, Parlamento ve Adalet Divanı, AB'ne üye devletlerin tercihlerinin belirlediği sınırlar içerisinde, Birlik kuralları çerçevesinde ve sahip oldukları bilgi ile transnasyonal koalisyonları etkileyebilme becerileri derecesinde, entegrasyonun motoru

⁶⁵ Christiansen, Thomas, "Legitimacy Dilemmas of Supranational Governance: The European Commission between Accountability and Independence" in Weale, Albert and Michael Nentwich (eds), Political Theory and the European Union, Routledge Press, New York, 1998, ss. 107-109.

olabilmektedirler⁶⁶. Dolayısıyla görev ve yetkileri, üye devletler tarafından şekillendirilen söz konusu kurumların, belli durumlarda bağımsız hareket edebildikleri ve entegrasyonu derinleştirme lehinde tutum takınabildikleri ortaya konmaktadır. Pollack, bu durumu dört faktöre bağlamaktadır:

1. Üye devletlerin nasıl ve neden supranasyonel kurumlar yarattıklarını ve bunları ne şekilde kontrol ettiklerini, bu konuda ne derece başarılı olabildiklerini inceleyen rasyonel tercih kurumsalcılığına göre; üye devletlerin ve kurumların tercihlerinin neler olduğu temel bir faktördür. Zira, supranasyonel kurumlar, üye devletlerin birbirleri ile çelişen tercihleri olması durumunda, nitelikli çoğunluk ya da oybirliği gerektiren kontrol ve yaptırımları engelleyerek, kendi inisiyatiflerinde hareket edebileceklerdir.

2. Kurumlar, kontrol mekanizmalarının işletilmesinin ağır maliyet getirmesi durumunda daha bağımsız olabilecek ve zamana ve ilgili alana bağlı olmak üzere, görece bir otonomluk kazanabileceklerdir. Bu yüzden de, kurumların çalışma prensipleri, kuralları ve yaptırımların hangi çerçevede uygulanabileceği; kurumların yetkilerinde ve yasalarda değişikliğe gidilip gidilemeyeceği gibi durumlar önem kazanmaktadır.

3. Kurumların üye devletlerden daha fazla bilgiye sahip olmaları durumunda kontrol güçleşmektedir. Birlik işleyişini etkin kılmak için yetkilendirilmiş ve uzmanlaşmış olan bir kurumun kontrolü; eksik bilgiler, belirsizlikler nedeniyle zor olabilmektedir.

4. Kurumların transnasyonel bağlarının güçlü olması ve hükümetleri etkileyebilecek bireyler ve gruplarla iletişim içinde olunması, kurumların lehinde ortam yaratarak, rollerini daha önemli kılmaktadır⁶⁷.

Bu çerçeveden bakıldığında, ve özellikle Komisyon'a birinci sütuna ilişkin tanınmış yetkiler incelendiğinde; kurumun Topluluk politikaları çerçevesinde takip (monitor), anlaşmaları yorumlama, gündem belirleme görevleri ön plana

⁶⁶ Pollack, Mark A., "The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union" in Sandholtz Wayne and Alec Stone Sweet (eds), European Integration and Supranational Governance, Oxford University Press, Oxford, New York, 1998, s. 218.

⁶⁷ a.g.e., s. 221.

çıkmaktadır⁶⁸. Andlaşmalardan kaynaklanan sorumluluklarının yanı sıra, Komisyon'a üye devletler tarafından, değişik alanlarda Birlik politikalarını takip yetkisi tanınmaktadır (örneğin yapısal fonların düzenlenmesi alanındaki gibi). Dolayısıyla, zaman içerisinde yetkilendirmede değişiklikler olabilmektedir⁶⁹. M. Pollack'ın principal-agent teorisi çerçevesinde incelediği AB Komisyonu; özel komiteler, ATAD, Parlamento, Sayıştay tarafından denetlenmektedir. Komitelerin Konsey'e çok az oranda geri döndüklerini dikkate alarak, özellikle tarım, rekabet ve bölgesel politikaları inceleyen Pollack, kurumu belli ölçüde bağımsız bulmaktadır. Üye devletlerin çizdiği sınırlar ile transnasyonel oluşumlar arasında işleyen Komisyon; özellikle 1980'li yıllarda entegrasyonun ivmelenmesi ile, spesifik olarak Ortak Pazar oluşumunda ve 1990'lı yıllarda da rekabet politikası ve özellikle telekomünikasyon sektöründe inisiyatif kullanarak akademisyenlerce gündeme taşınmıştır. Ancak, bu çalışmada genişleme konusunun incelenmesinden dolayı, genişleme sürecinde kurumun teknik/diplomatik rolü üzerinde durulmaktadır.

2.2.3. Katılım Müzakereleri

Olumlu Komisyon raporları sonucunda, Konsey'in aldığı kararlar başlatılabilen katılım müzakereleri, adayların hangi koşullar altında Birliğe katılacaklarını ve müktesebatın uygulanmasına ilişkin koşulları belirlemektedir. Katılım görüşmelerine AB üyesi onbeş devlet taraf olmuştur. Altı ayda bir değişen Konsey başkanlığınca, görüşmelerdeki son durum, üyelerin bakanlar düzeyinde katıldıkları Konsey toplantıları, ve zirvelerde gündeme taşınmaktadır. Her bir aday devlet, AB müktesebatının (acquis communautaire) 31 bölümünün her biri üzerinde geldiği noktayı açıklamakta ve bu şekilde görüşmelere katılmaktadır⁷⁰. Müktesebat, Birliğin kuruluşundan bu yana

⁶⁸ Pollack, Mark A., "Delegation and Agency in the European Community", in Nelsen, Brent F. and Alexander Stubb (eds), The European Union (Readings on the Theory and Practice of European Integration), Lynne Rienner Publications, Colorado, 2003, ss. 261-263.

⁶⁹ Kurumsalci akademisyenlerden Pierson'ın, neo fonksiyonalizmde de bulunan, path dependency anlayışına göre, bir kurumun belli bir zamandaki statüsü, önceden alınmış kısa vadeli ve yetersiz kararlara göre, hedeflenmemiş olduğu halde şekillenmiş olabilir. Dolayısıyla, kurumsal yapılarıdaki değişkenlik göz ardı edilmemelidir. Bkz. Pollack, s. 263.

⁷⁰ 1. Malların serbest dolaşımı 2. Kişiler için serbest dolaşım özgürlüğü 3. Hizmet sunma özgürlüğü 4. Sermayenin serbest dolaşımı 5. Şirket hukuku 6. Rekabet politikası 7. Tarım 8. Balıkçılık 9. Ulaştırma Politikası 10. Vergilendirme 11. Ekonomik ve para birliği 12. İstatistikler 13. Sosyal politika ve istihdam 14. Enerji 15. Sanayi politikası 16. Küçük ve orta ölçekli işletmeler 17. Bilim ve araştırma 18. Eğitim ve hizmet içi eğitim 19. Telekomünikasyon ve bilgi teknolojileri 20. Kültür ve işitsel-görsel politika 21.

birikmiş ve yeniden gözden geçirilmiş tüm Avrupa Topluluğu mevzuatından oluşmaktadır. Tek Senet, Maastricht, Amsterdam ve Nice Andlaşmaları ile yeniden gözden geçirilmiş şekliyle, Topluluğu kuran Roma Andlaşması'nı, Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilen tüm düzenlemeleri, yönergeleri ve Avrupa Adalet Divanı kararlarını içermektedir⁷¹. Aday devletin katılımına ilişkin nihai kararın üye devletler tarafından oybirliğiyle alınmasına karşın, müzakerelerde temel sorumluluk Komisyon'a aittir. Müzakereler öncesinde Komisyon, bünyesindeki her genel müdürlükten temsilciler atanmasıyla bir Yetkililer Grubu (Correspondents Group) oluşturmakta ve hazırlık çalışmaları bu grup tarafından gerçekleştirilmektedir. Ayrıca Genişlemeden Sorumlu Özel Görev Grubu (Task Force) ve Genişlemeden Sorumlu Genel Müdürlük müzakereleri yürütmektedir⁷². Resmi müzakereler, üye ve aday devletlerden bakanların katılımıyla gerçekleşen hükümetlerarası toplantılardır. Ancak esas müzakereler, müsteşarlık seviyesinde AB Daimi Temsilcileri ve aday devlet müzakere heyetleri arasında yapılmaktadır⁷³. Dolayısıyla müzakereleri AB adına Bakanlar Konseyi tarafından oluşturulan çalışma grupları ve aday devlet adına müzakere heyetleri yürütmektedir. Avrupa Komisyonu görüşmelerde varılan pozisyonları raporlamaktadır. Görüşmeler sırasında doğan sorunları çözebilmek için Komisyon, aday devletlerle yakın diyalog halindedir. Aracı rolü bu noktada önem kazanmaktadır. Müzakereler sonunda mutlak çoğunluk oylama sistemine göre katılım andlaşmalarını onaylayacak olan Avrupa Parlamentosu'nun rolü, diğer kurumlara göre sınırlıdır. Ancak müzakereler sırasında hazırlanan raporlarla görüş bildirilmektedir. Üyelik öncesi nihai oylama Konsey'de gerçekleştirilmekte ve oylama oybirliği ile sonuçlandırılmaktadır. Tam üyelik için katılım andlaşmalarının akit tarafların kendi anayasal usullerine göre onaylanmaları ve yürürlüğe girmeleri gerekmektedir. Bu, çoğu zaman parlamento

Bölge politikası ve yapısal araçların koordinasyonu 22. Çevre 23. Tüketicuyu koruma ve Tüketici Sağlığı Politikası 24. Adalet ve iç işleri alanlarında işbirliği 25. Gümrük birliği 26. Dış ekonomik ilişkiler 27. Ortak dış ve güvenlik politikaları 28. Mali kontrol 29. Maliye ve bütçe hükümleri 30. Kurumlar 31. Diğer (Office for Official Publications of the European Communities, *The European Union: Still Enlarging*, Luxembourg, 2001, s. 9.) Aday devletlerin her bir konu başlığı için pozisyonlarını ortaya koyan Durum Belgeleri hazırlanmakta ve Komisyon tarafından incelenerek Ortak Pozisyon Taslakları hazırlanmaktadır. Konseyin nihai kararı sonucunda konu başlıkları müzakereye açılmaktadır. Mutabakata varıldıkça konu başlıkları kapatılmakta ve müzakereler açık kalan konularda sürdürülmektedir.

⁷¹ İKV, *AB Genişleme Süreci ve Türkiye*, s. 24.

⁷² a.g.e., s. 25.

⁷³ a.g.e., s. 26.

kararı ile gerçekleşmektedir. Hatta bazı üyeler konuyu referanduma da götürebilmektedirler. Katılım andlaşmalarının imzalanmasından sonraki onay süreci iki yıl sürebilmektedir⁷⁴.

Orta ve Doğu Avrupa devletlerinin AB'ne katılım sürecine bakıldığında, 30 Mart 1998 tarihli Brüksel buluşmasında bir araya gelen üye ve üye aday devlet Dışişleri Bakanları'nın katılım sürecini başlattıkları görülür⁷⁵. Ancak katılım müzakereleri belli üye aday devletler için başlatılmıştır. Nisan 1998'de on aday devletin müktesebat uygulamaları izlenmeye başlanmıştır. Takiben, Komisyon ilk izleme raporunu 17 Aralık 1998 tarihinde açıklamıştır⁷⁶. Özellikle bürokraside rüşvet uygulamaları konusunda eleştirilen aday devletlerin, 1999 izleme raporlarında da kayda değer düzelme gözlenmediği belirtilmiştir⁷⁷. Aralık 1999 Helsinki Zirvesi öncesinde bir grup aday devlet ile müzakerelerin başlatılması beklentisi bulunmakta iken, önemli bir strateji değişikliği ile AB Komisyonu tüm adaylarla görüşmelerin başlatılması önerisini getirmiştir. Ekonomik kriterleri tam anlamıyla yerine getirmekten uzak aday devletler için Balkanlarda yaşanan kriz ortamı, lehlerinde bir karar alınmasını gündeme getirmiştir. Lüksemburg grubunu takiben, Helsinki grubu üye aday devletlerle de (Romanya, Bulgaristan, Slovakya, Letonya, Litvanya ve Malta) müzakereler Şubat 2000'de başlatılmıştır⁷⁸. Aralık 2002 Kopenhag Zirvesi'nde on üye aday devlet ile müzakerelerin tamamlanması ile beraber onay prosedürü başlatılmıştır. AB Andlaşması Md. 49 gereğince; Komisyon 19 Şubat 2003 tarihinde olumlu görüş bildirmiş, 9 Nisan tarihindeki Parlamento onayını takiben Konsey, aday devletleri Birliğe kabul eden kararını 14 Nisan tarihinde almıştır. Böylelikle, 16 Nisan 2003 tarihinde Atina'da on devlet (GKRY, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovakya, Slovenya) için Katılım Andlaşması imzalanmıştır⁷⁹.

⁷⁴ a.g.e., s. 28.

⁷⁵ Maresceau, s. 138.

⁷⁶ aynı yer.

⁷⁷ a.g.e., s. 139.

⁷⁸ a.g.e., s. 142.

⁷⁹ Office for Official Publications of the European Communities, General Report on the Activities of the European Union 2003, Luxembourg, 2004, ss. 35-36.

2.2.4. Genişleme için İletişim Stratejisi

Mayıs 2000'de "genişleme için iletişim" stratejisini belirleyen AB Komisyonu, genişleme sürecine üçüncü bir kulvar getirmiştir. Önceden, katılım öncesi stratejisi ve katılım müzakereleri şeklinde gerçekleşen süreç zenginleştirilmiş; üye ve üye aday devletlerin halklarını genişleme hususunda bilgilendirme bir sorumluluk olarak ortaya konmuştur. Komisyon'un "Genişlemeyi Açıklamak" başlıklı ilk kapsamlı raporu Mart 2002'de yayımlanmış ve Mayıs 2000'de stratejinin uygulamaya konmasını takiben gerçekleşen gelişmeler açıklanmıştır. Komisyon'un Haziran 2002'de Seville'de Avrupa Konseyi'ne sunduğu rapor ise daha detaylı olup İletişim Stratejisi'nin geleceği için plan ortaya konmuştur. Bu stratejinin, aday Orta ve Doğu Avrupa devletlerinde uygulanması PHARE bütçesinden finanse edilmiştir. 1 Mayıs 2004 tarihinde Birliğe katılımları gerçekleşmiş olan devletler için strateji, 2004 sonuna kadar devam ettirilmiştir. Ayrıca Bulgaristan ve Romanya için de aynı strateji uygulanmaktadır⁸⁰. Söz konusu iletişim stratejisi de yine genişleme çalışmaları açısından yapısalcı (sosyolojik) yaklaşımın önemini vurgulamaktadır. Birliğin Türkiye'ye yönelik olarak benzer yoğunlukta iletişim projeleri ile halkları bilinçlendirme ve birleştirme yönünde çaba harcaması gereklidir. Türkiye'nin üyeliğinin sadece realpolitik yani rasyonel bakış açısı ile değerlendirilmesi; bir üye aday olarak sosyalleşmesinde eksikliklere ve zaman kaybına yol açmaktadır.

2.3. Klasik Genişleme Metodu Prensipleri

AB tarafından, Orta ve Doğu Avrupa devletleri için de uygulanmış olan klasik genişleme metodundaki temel prensipler aşağıdaki gibi özetlenebilir:

1. Aday devletlerin müktesebatı "harfiyen" kabul etmeleri,
2. Müktesebatı uygulayan adayların uygulamalarına yönelik katılım görüşmeleri gerçekleştirmesi,
3. Üye sayısı artan AB'nin bundan dolayı yaşayacağı sıkıntıları, temel reformlardan ziyade eski siyasi araçların etkilerini arttırarak gidermeye çalışması,

⁸⁰ <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/communication>

4. Yeni üyelerin Birliğin kurumsal yapısına adaptasyonlarının genişleme sonrasında tamamlanması,

5. Aday devletler olarak birbirleriyle halihazırda yakın ilişkileri olan devletlerin tercih edilmesi⁸¹.

Birlik müktesebatına ilişkin olarak temel düşünce, 1971 yılında İngiltere ile yapılan katılım görüşmeleri sırasında AT Komisyonu tarafından belirlenmiş olan görüşme stratejisi kapsamında aşağıdaki gibidir:

“Toplulukla tam üyelik müzakeresi yapıyor olmak, yeni bir Topluluğu kurmayı amaçlayan bir müzakere sürecinin içinde olmak demek değildir. Topluluğa katılmayı amaçlayan devlet, öncül (a priori) olarak Topluluk müktesebatını kabul eder. Söz konusu devletle müzakere edilecek olan şey, bu müktesebata hangi sürelerde uyum sağlayacağını belirlemekle sınırlıdır”⁸².

Sözkonusu prensiplere dayalı olarak detaylandırılan üyelik kriterleri beşinci genişlemenin temelini oluşturmuştur.

2.4. Kopenhag Kriterleri

1993 yılında yürürlüğe giren AB Andlaşması'na göre (Madde 49); demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere saygılı her hukuk devleti üyelik için Birlik'e başvurabilmektedir. Ancak yine 1993'de Kopenhag'da bir araya gelen Avrupa Konseyi, adına “Kopenhag kriterleri” denilen üyelik için gerekli temel koşulları açıkça ortaya koymuştur:

- Demokrasiyi garanti eden istikrarlı kurumlar;
- Hukukun üstünlüğüne, insan haklarına ve azınlık haklarına saygı ve bu hakları teminat altına alan kurumlarda istikrar;
- İşleyen bir piyasa ekonomisi;
- Birlik içi piyasa güçleriyle ve rekabet baskısıyla başa çıkabilme yeteneği;

⁸¹ DTM, AB ve Türkiye, s. 230.

⁸² Baydarol, Can, Avrupa Birliğinin Genişlemesi, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Ankara, s. 18.

• Ekonomik ve para birliği de dahil olmak üzere üyelik sorumluluklarını yerine getirebilme yeteneđi⁸³.

Siyasi ve ekonomik kriterler, neo fonksiyonalizmde entegrasyonun gerekli şartları olarak belirtilen çoğulcu toplumsal yapı, ortak ideolojilerin demokrasi ve liberal ekonomi anlamında varlığı prensiplerinin yansımasıdır.

2.4.1. Kriterlerin Neo Fonksiyonalizme Göre İncelenmesi

Kopenhag kriterleri, siyasal ve ekonomik istikrarı kuran ve devamını sağlayan kurumlara önem vermektedir. Resmi ve gayri resmi kurumların işleyişleri ve üye aday devletlerle üye devletler arasında kurdukları iletişim ve etkileşim büyük önem taşımaktadır. Kurumların bu süreç içerisinde önemli rolleri bulunmaktadır. Örneğin Komisyon, katılım görüşmeleri prosedürü içerisindeki rolü açısından bakıldığında yeni üye kabulü hususunda yaptığı değerlendirmelerle son derece önemli bir fonksiyona sahiptir. Ayrıca Komisyon, söz konusu değerlendirmeleri yapıp, raporlandırırken devletler kadar; bireyler, toplumsal gruplar ve diğer kurumlardan da destek ve danışmanlık almaktadır. Dolayısıyla çok geniş bir iletişim ağı kullanılmaktadır. Neo fonksiyonalizmin; fonksiyonel spill-over⁸⁴ olarak adlandırdığı ekonominin değişik sektörlerinde entegrasyonun sağlanması ve siyasi spill-over olarak tanımladığı ortak değerlerin oluşturulması aşamaları da, kriterleri yorumlarken benzer bir analogiyi ortaya koymaktadır. Temel ihtiyaçların karşılanması ve refahın sağlanmasını gerçekleştirecek olan ekonomik yeterlilik, sektörel bazda bir yayılma etkisi ile üye aday devlet ekonomilerinde Birlik yardımları ve politikaları neticesinde gerçekleşmektedir. Demokrasi ve insan hakları hususlarında da ortak değerler, liberal ekonomi kurallarının yerleşmesinde olduğu gibi, gerekli idari ve yargı yapılarıyla da desteklenerek ve bu konuda toplumların sosyalleşmeleri sağlanarak oluşturulmaktadır. Tüm bunların gerçekleşebilmesi temel olarak AB mevzuatının uygulanması ile olanaklıdır. Birlik bilincinin, ortak yasa, norm ve politikalar ışığında daha da köklenerek, yeni üye devletlerde daha da güçlenmesi beklenmektedir. Üye aday ve üye

⁸³ DTM, AB ve Türkiye, s. 251.

⁸⁴ Burley Anne-Marie, Walter Mattli, "Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration", International Organization, sy. 47, Kış 1993, no. 1, s. 55-56.

devletlerdeki çıkar grupları, partiler ve ulusüstü kurumların teknokratlarla iletişimleri sonucu entegrasyon ivmelenmektedir.

Siyasi kriterler, 1999 Mayıs'ında Amsterdam Andlaşması'nın yürürlüğe girmesi ile anayasal prensipler olarak AB Andlaşması'nda yer almış ve Aralık 2000 Nice Avrupa Konseyi'nde AB Temel Haklar Sözleşmesi'nde belirtilmişlerdir.⁸⁵ 10-11 Aralık 1999 Helsinki Avrupa Konseyi Sonuç Bildirgesi eki olan Milenyum Deklarasyonu'nda, demokrasi ve hukukun üstünlüğü prensibinin AB üyeliği için vazgeçilmezliği vurgulanmıştır.⁸⁶ Ekonomik kriterler 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren AB Andlaşması ekonomi politikaları ile uyumlu olarak formüle edilmişlerdir. Birlik müktesebatına uyumu gerektiren kriterler, takip eden Avrupa Konseyi toplantılarında, özellikle de 1995 Madrid Zirvesi'nde vurgulanmış, müktesebatın ulusal yasalara uyumu ve etkin uygulanmasının ilgili idari ve yargı yapılarıyla sağlanmasının önemi belirtilmiştir⁸⁷. Bu şekilde, entegrasyonun devamını sağlayacak rejimler oluşturulmaktadır. Burada değişik seviyelerde yönetimin gereği olarak, hangi alanın hangi seviyede idare edileceğine bağlı olarak gerekli yapıların oluşturulması gerekmektedir. Zira belli alanlarda Birlik müktesebatı ulusal mevzuatların önünde gelmektedir.

1997 yılından itibaren, AB Komisyonu aday devletlerin kriterleri ne derece sağlayabildiklerini yıllık düzenli raporlarında değerlendirmiş ve Gündem 2000 isimli raporunda bu amaç için bir metodoloji de ortaya koymuştur. Bu çerçevede, düzenli raporlar, kaydedilen gelişmeyi aday devletin yasama veya uygulama aşamasında değerlendirmekte ve bu yaklaşım tüm adaylara eşit muamele yapılması ve gelişmelerin objektif değerlendirilmesini sağlamaktadır. Her bir kriterin yerine getirilmesi yolundaki gelişme, detaylı ve standart bir kontrol listesi ile değerlendirilmekte ve her bir devlet

⁸⁵ AB'nin temel değerleri ve amaçları olarak Kurucu Andlaşması'nda benimsenmiş olan Kopenhag siyasi kriterlerine (Maastricht Andlaşması F Mdsi, Amsterdam Andlaşması 6. Md. 1. prg) yönelik olarak üye devletlerin yükümlülük ihlalinde bulunmaları halinde, Amsterdam Andlaşmasının 7. Mdsi ve AT Andlaşmasının 309. Mdsi gereğince üye devletlere yönelik ceza tertipleri belirlenmiştir. Bkz. Reçber, Kamuran, "Türkiye'nin AB'ne Üye Adayı Olarak Kabul Edilmesine Hukuksal Açıdan Bir Bakış" Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 56 No 4 Ekim-Aralık 2001, s. 148.

⁸⁶ http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/ACFA4C.htm.

"Avrupa Birliği demokrasi ve hukukun üstünlüğü temelleri üzerine kuruludur. Birlik vatandaşları; özgürlük, tolerans, eşitlik, bağlılık ve kültürel farklılıklar gibi ortak değerlerle birbirine bağlıdır." Bkz. Milenyum Deklarasyonu, 1. paragraf, ikinci cümle.

⁸⁷ <http://www.mfa.gov.tr> (2002 AB Strateji Raporu)

aynı açılardan gözden geçirilmektedir. Değerlendirme değişik bilgi kaynaklarına göre (devletlerin kendilerinin sağladıkları veriler, Avrupa Parlamentosu raporları, üye devletlerin değerlendirmeleri, uluslararası ya da gayri resmi örgütlerin çalışmaları vb.) aynı kontrol listesi üzerinde yapılmaktadır. Söz konusu yılın raporları ayrıca geleceğe ilişkin değerlendirmeler içermektedir⁸⁸. İlerleyen sayfalarda, raporların kapsamı, Türkiye için hazırlanmış raporlarla örneklendirilecektir. Ancak Komisyon raporları ne kadar uzmanlık ve objektiflik yansıtırsa da, siyasi karar süreci üyelik konusunda son aşamadır. Türkiye'nin adaylık süreci de bunu açıkça yansıtmaktadır.

2.4.2. Siyasi Kriterler

Adayların siyasi kriterlere uyumu konusunda Komisyon, raporlarında devletlerin yasama, idari ve yargı erklerine ait kurumsal yapılarını tanıtmakla beraber, uygulamada hakların ve özgürlüklerin nasıl ve ne derecede yaşandıklarını incelemektedir. Demokrasi ve hukukun üstünlüğü kriterine ilişkin temel faktörler şunlardır: Siyasal çoğulculuk, ifade özgürlüğü ve din seçme özgürlüğünü kapsayacak anayasal garantinin bulunması; çeşitli devlet birimlerinin normal işlevlerini yerine getirebilmelerine olanak sağlayan demokratik kurumları ve bağımsız yargı ve anayasa kurumlarının bulunması; değişik siyasi partilerin dönüşümlü olarak iktidara gelmelerini sağlayan ve genelde muhalefetin rolünü tanıyan, özgür ve dürüst seçimlerin gerçekleştirilmesi⁸⁹.

İnsan hakları konusunda aday devletlerin temel insan hakları sözleşmeleri hükümlerini ne şekilde uyguladıkları (özellikle Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlükler Konvansiyonu açısından) değerlendirilmektedir. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı'nın (AGİK) 1990 yılında kabul etmiş olduğu demokratik prensipler listesi Kopenhag'da deklere edilmiştir⁹⁰. Ayrıca Avrupa Konseyi İnsan Hakları Mahkemesi'ne bireysel başvurunun kabulü temel bir referanstır. Azınlık haklarına saygı ve azınlıkların korunmaları konularında ise değerlendirme, Ulusal Azınlıkların Korunması Hakkında Avrupa Konseyi Çerçeve Sözleşmesi prensipleri ve Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi tarafından kabul edilmiş olan 1201 sayılı tavsiyeye göre

⁸⁸ aynı yer.

⁸⁹ Baydarol, s. 21.

⁹⁰ Smith, s. 116.

yapılmaktadır⁹¹. Devletlerin rüşvet ile mücadelede kullandıkları önlemler de dikkate alınmaktadır.

2.4.3. Ekonomik Kriterler

Ekonomik kriterler ise iki gruptan meydana gelmektedir: İşleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı ve Birlik içindeki rekabetçi güçlere ve piyasa güçlerine dayanabilme becerisi. Bu iki grup kriter de, Gündem 2000'de belirtilen alt kriterlere göre değerlendirilmektedir. İşleyen bir piyasa ekonomisi, fiyatların ve ticaretin liberal olmasını ve mülkiyet hakları da dahil olmak üzere yaptırım olan bir hukuk sistemini gerektirmektedir. Makroekonomik istikrar ve mali politika üzerinde fikir birliği de piyasa ekonomisinin işleyişini güçlendirecektir. Gelişmiş finans sektörü ve pazara giriş ve çıkışta engeller olmaması, ekonominin etkinliğini arttıracaktır. Rekabete ve piyasa güçlerine dayanabilmek, istikrarlı bir makroekonomik çerçeve gerektirmektedir. Aynı zamanda yeterli miktarda insan gücü, fiziksel yatırım ve altyapı da gerekir. Hükümet politikalarının rekabeti ne derece etkilediği, söz konusu üyenin Birlik ticareti ile ne derece entegre olabildiği ve küçük firmaların yüzdesi de önemli hususlardır. Üyeliğin yükümlülüklerini yerine getirebilmek için müktesebatı uyarlamak ve uygulamak gerekmektedir. Ekonomik ve parasal birliğe uyum açısından, merkez bankalarının bağımsızlığının sağlanması, ekonomi politikalarının koordinasyonu ve istikrar ve büyüme uzlaşmalarının ilgili düzenlemeleri ile uyum içinde olmak gerekmektedir⁹².

Komisyon, raporlarında müktesebatın 31 bölümünün her biri için uygulamaya koşul olan yasal önlemlerin alınıp alınmadığı ve neler yapılması gerektiğini irdelemektedir. Ayrıca Komisyon, her bir adayın müktesebatı yerine getirmek için gerekli idari yapıları ne derece oluşturduğunu değerlendirmektedir. Adaylara tanınmış olan zaman aralığında müktesebatı uygulamaya başlayıp başlayamayacakları ve reformların gerekip gerekmediği, görüşmelerin hangi devletlerle bitirilebileceği gibi hususlar yine Komisyon tarafından ortaya konmaktadır⁹³. Ancak pratikte adayların katılım müzakereleri için hazır olup olmadıklarının değerlendirilmesinde müktesebatın adaylarca bütünüyle uygulanması gibi bir durum söz konusu değildir. Zaten müktesebat

⁹¹ Baydarol, s. 21.

⁹² Baydarol, s. 22.

⁹³ <http://www.mfa.gov.tr>

ile AB'nin günlük politikaları arasında bir sınır çizmek zorluğu olduğu gibi, AB yasalarının sürekli bir gelişim içinde olduğunu da göz ardı etmemek gerekmektedir⁹⁴. Dolayısıyla bu süreçte sonuç, aynı zamanda üye devletlerce alınan “siyasi” bir karardır.

Kopenhag kriterlerine ek olarak, “iyi komşuluk” şartı da gündeme getirilmiştir. Söz konusu prensip, komşu devletlerle işbirliği ve en önemlisi sorunların barışçıl yöntemlerle çözülmesi, gerektiği takdirde sorunların Uluslararası Adalet Divanı'na götürülmesi şeklinde belirtilmektedir. Böylece AB, genişleme sonrası yeni üyelerin dış politika sorunlarının Birlik konuları haline gelmesini engellemek istemektedir. Kopenhag kriterlerine açıklık getiren Gündem 2000 Komisyon raporunda da üye aday devletlerin Birliğe katılımlarından önce diğer aday devletler ile veya üçüncü devletlerle olan sınır sorunlarını çözmeleri yönünde çaba sarfetmeleri ve sonuç alınmadığı takdirde sorunun Uluslararası Adalet Divanı'na götürülmesi hususunda tarafların anlaşması istenmiştir⁹⁵. Siyasi kriterlerin yerine getirilmesi müzakerelerin başlatılması için ön şarttır. Dolayısıyla neo fonksiyonalizmin entegrasyona bakış açısı ile bu noktada bir bağ kurulamamaktadır. Çünkü teoriye göre ekonomik entegrasyona öncelik tanınmakta ve spill-over dinamiğinin siyasi entegrasyona otomatik olarak yol açacağı belirtilmiştir. Haas'tan sonra savunulmamış olan bu argüman, teorinin en çok eleştiri almış olan yaklaşımdır. Ortak bir siyasi yapının oluşumu konusunda daha temkinli olan Lindberg ve Nye, spill-over'ın otomatik bir kavram olmadığını ve entegrasyonun transnasyonel ilişkilere bağlı olarak yavaşlayabileceği hatta gerileyebileceğini ortaya koymuşlardır. Entegrasyonun ilk adımı olan kriterlere uyum konusundaki sektörel yaklaşım, siyasi değerlerin tanınmasına ve yerleşmesine öncelik vermektedir. Adaylara diğer kriterlere uyumları için zaman tanınmaktadır.

⁹⁴ Lichtenberg, Hagen, “An Analysis of the Enlargement Process”, in Muzaffer Dartan, Çiğdem Nas (eds) The European Union Enlargement Process and Turkey, Marmara University European Community Institute Publication, İstanbul, 2002, s. 73.

⁹⁵ Smith, s. 118.

2.5. Gündem 2000 Raporu

Gündem 2000 isimli rapor 15 Temmuz 1997 tarihinde AB Komisyonu tarafından AB Konseyi'ne sunulmuştur⁹⁶. 1300 sayfalık strateji, sadece aday devletlere yönelik olmayıp, dört temel konuyu içermektedir:

- Genişleme (AB Komisyonu'nun AB'ne aday devletler hakkındaki görüş raporları);
- AB'nin Ortak Tarım Politikasının reformu;
- Yapısal fonlarda değişiklik;
- AB'nin finansmanı⁹⁷.

Raporun ikinci bölümünde, ele alınan genişleme konusuna ilişkin olarak başvuran devletler hakkında tespitler, katılım sürecinin başlatılması, katılım öncesi stratejisinin güçlendirilmesine yönelik değerlendirmeler ve genişlemenin Birlik ortak politikalarına etkisini inceleyen analiz sunulmuştur. Başarılı bir genişleme stratejisi için temel unsur olarak aday devletlerin Birlik müktesebatına mümkün olduğunca yüksek bir düzeyde uyum sağlamaları gösterilmiştir. Katılım müzakerelerinin dayanacağı ilkeler aşağıdaki gibi özetlenmiştir:

- Yeni üyelerin müktesebatta belirtilen hak ve yükümlülükleri katılım zamanındaki şekliyle üstlenmeleri;
- Tek Pazarın genişletilmesine ilişkin gerekli olan önlemler başta olmak üzere, müktesebatın yürütülmesi ve güçlendirilmesinin gerekliliği;
- Tarım ve kişilerin serbest dolaşimleri gibi bazı alanlarda geçiş dönemlerinin tanınabileceği;
- Müzakereler sırasında adayların müktesebatı üstlenmedeki ilerlemelerinin düzenli olarak gözden geçirilmesi⁹⁸.

⁹⁶ a.g.e., s. 246.

⁹⁷ Karluk, S. Rıdvan, Avrupa Birliği ve Türkiye, Beta Yayınevi, İstanbul, 2003, s. 110.

Gündem 2000 raporu ile Kopenhag siyasi ve ekonomik kriterleri daha detaylı olarak tanımlanmaya çalışılmıştır. AB standartlarında bir demokrasi ve işleyen bir piyasa ekonomisi için aşağıdaki koşullar ifade edilmiştir:

- Demokratik özgürlüklerin (siyasi çoğulculuk, ifade özgürlüğü, din özgürlüğü gibi) anayasa tarafından garanti altına alınmış olması;
- Bağımsız yargı ve anayasa otoriteleri;
- Kamu hizmetlerinin (polis kuvvetleri, yerel yönetimler ve hakimler gibi) düzenli yerine getirilmesini sağlayan demokratik kurumlarda istikrarın sağlanması;
- Bağımsız ve adil seçimler yerine getirilmesi ve muhalefetin rolünün tanınması;
- Avrupa Konseyi'nin İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Konvansiyonu'nda belirtildiği üzere temel haklara saygı (vatandaşların davalarını Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne götürmeleri hususundaki protokol dahil olmak üzere) ve
- Avrupa Konseyi'nin Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Andlaşması ve Konseyin Parlamenterler Assemblesi 1201 sayılı Tavsiyesi kapsamında azınlık haklarına saygı.

Demokratik prensipleri Avrupa konvansiyonları çerçevesinde tanımlayan Komisyon, uluslararası standartlara, örneğin AGİK tarafından 1990 yılında tanımlanmış olan demokratik prensiplere raporda atıfta bulunmamıştır. Oysa söz konusu metin tüm AB üyesi ve üye adayı devletler tarafından imzalanmıştır⁹⁹. Bunun yanında, ekonomik koşullar da raporda aşağıdaki gibi belirtilmiştir:

- Liberal fiyatlar ve ticaret;
- Piyasaya giriş ve çıkışta engellerin ortadan kaldırılması;
- Mülkiyet haklarını koruyan ve kontratların geçerliliğini sağlayan işleyen hukuk sistemi;

⁹⁸ DTM, AB ve Türkiye, s. 247.

⁹⁹ Smith, s. 116.

- Kamu maliyesi ve dış hesaplar konuları dahil olmak üzere makroekonomik istikrar ve

- Birikimlerin üretken yatırımlara akmasını sağlayan gelişmiş finans sektörü¹⁰⁰.

AB rekabet baskılarına dayanabilmek için gerekli koşullar aşağıdaki gibidir:

- İşleyen piyasa ekonomisi;
- Yeterli miktarda ve uygun maliyette insan ve fiziksel sermaye (alt yapı ve eğitimler dahil olmak üzere);

- Rekabeti destekleyen hükümet politikaları;
- Birlik ile ticaret bütünleşmesi;
- Küçük ölçekli firmaların yeterli oranda piyasada yer alması (zira büyük firmaların baskın olması piyasaya uyum sağlanması hususunda isteksizliğe yol açabilir)¹⁰¹.

Gündem 2000 raporu ile genişleme kriterlerine yönelik değerlendirmelerini ortaya koyan Komisyon, ayrıca üye adayı Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Romanya, Slovakya ve Slovenya'ya ilişkin olarak görüş bildirmiştir¹⁰². 1997 Lüksemburg Avrupa Konseyi ile beraber, muhatap olduğu siyasi eleştiriler neticesinde AB, stratejisini değiştirerek ve “katılım süreci” anlayışını formüle ederek, üye adayı devletleri bir grup olarak ele almak ve hatta adaylıkları yakın zamanda beklenmeyen adayları da sürece dahil ederek AB’ne yakınlaştırma politikası izlemiştir¹⁰³. Ancak süreç Türkiye için farklı işlemiştir.

¹⁰⁰ a.g.e., s. 117.

¹⁰¹ aynı yer.

¹⁰² Maresceau, s. 135.

¹⁰³ aynı yer.

2.6. Türkiye'nin Genişleme Sürecindeki Yeri

Türkiye, AB'ne tam üyelik başvurusunu 14 Nisan 1987 tarihinde yapmıştır¹⁰⁴. AET'na tam üyelik başvurusuna ilişkin mektup, dönemin Devlet Bakanı Ali Bozer tarafından, Topluluk Dönem Başkanı ve Belçika Dışişleri Bakanı Leo Tindemans'a, ve bir kopyası da AET Komisyonu Başkanı Jacques Delors'a verilmiştir¹⁰⁵. Türkiye AET'nin dışında AKÇT ve AAET'na katılmak için de bildirimde bulunmuştur¹⁰⁶. Her bir Topluluğa ayrı başvurulması hukuksal bir şart olup, Türkiye de üç başvuru dilekçesi vermiştir¹⁰⁷. Konsey, kendisine yapılan başvuruyu değerlendirmeden önce Komisyon'un görüşünü almak üzere, başvuruyu Komisyon'a göndermektedir¹⁰⁸. Komisyon'un konuya ilişkin olarak Konsey'e görüş bildirmesi iki yıl sürmüş ve söz konusu görüş, 18 Aralık 1989'da Konsey'e sunulmuştur. Türkiye ile işbirliğinin geliştirilmesine yönelik olarak Komisyon'un hazırladığı öneri paketi ise Haziran 1990'da Konsey'e sunulmuştur. Söz konusu işbirliği programı dört kısımdan oluşmaktadır:

1. 1995 yılı sonuna kadar Gümrük Birliği'nin gerçekleştirilmesi;

¹⁰⁴ Kabaalioglu, Haluk, "Turkey and the European Union: Converging or Drifting Apart", Marmara Journal of European Studies, Vol VII, No 1-2 (1999) p. 112-113: 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanmış ve hem TBMM hem de o dönemde AB üyesi olan devletlerin parlamentolarınca onaylanmasını müteakip Aralık 1964'de yürürlüğe girmiş olan AET ve Türkiye Ortaklık Andlaşması, Türkiye için katılım öncesi süreç (strateji) olarak formüle edilmiştir. Andlaşma'nın 28. Md.sine göre " taraflar Türkiye'nin Birliğe katılımı olasılığını inceleyecektir, yani ortaklık ilişkisi katılım öncesi bir hazırlık süreci olarak görülmüştür". Türkiye ile AT arasında Gümrük Birliği kurulmasına da sözkonusu Ortaklık Andlaşması ile karar verilmiştir. Planlamalar ve takvim 1970 Katma Protokolü ile yapılmıştır. Gümrük Birliği Ortaklık Konseyi kararı ile 1995'de kurulmuştur. Bkz. a.g.m., s. 115. Türkiye ve Yunanistan için Ortaklık Andlaşmaları, tam üyelik öncesi hazırlık stratejileri olarak formüle edilmiştir, zira malların serbest dolaşımı yanında işçilerin, sermayenin, hizmetlerin serbest dolaşımı ve AET ortak politikaları da söz konusu andlaşmalara dahil edilmiştir. O dönem için bu andlaşmalar benzersiz "entegrasyon modelleri" olarak düşünülmüşlerdir. Bkz. a.g.m., s. 120. Gelişmeye açık entegrasyon (progressive integration) mantığına dayalı olan Ortaklık Andlaşmaları, ileriye giden ve derinleşen bir entegrasyon dinamiğini temel almıştır, zira entegrasyonun derinleştirilmemesi andlaşmalar sonucunda elde edilen hakların kötüye kullanımını ile Birliğe zarar verebilecektir; a.g.m., s. 121.

¹⁰⁵ [html://www.belgenet.com/arsiv/ab/ab_basvuru87.html](http://www.belgenet.com/arsiv/ab/ab_basvuru87.html)

¹⁰⁶ Avrupa Toplulukları ve AB birbirlerini tamamlamaktadır. AB Kurucu Andlaşması 1. Md, 3. bende göre: "Birlik işbu andlaşma ile oluşturulan politikalar ve işbirliği şekilleri ile tamamlanan Avrupa Toplulukları üzerine kurulmuştur...". Bkz. Reçber, Kamuran, "Türkiye'nin AB'ne Üye Adayı Olarak Kabul Edilmesine Hukuksal Açından Bir Bakış", s. 143.

¹⁰⁷ Pazarıcı, Avrupa Toplulukları'nın Uluslararası İlişkileri, s. 223.

¹⁰⁸ aynı yer.

2. Gümrük Birliği'ne doğrudan ve dolaylı şekilde bağlı alanların bütününde işbirliğinin yoğunlaştırılması;
3. 1981'de dondurulmuş olan mali işbirliğinin başlatılması;
4. Siyasi işbirliğinin geliştirilmesi¹⁰⁹.

2.6.1. Gümrük Birliği

Tuğrul Arat'a göre, "Avrupa'lı olmak, Türkiye'nin tarihsel tezidir ve Türkiye bu tezinde, Avrupa'nın diğer devletlerine karşı ısrar edegelmiştir..." Bu tutumuyla da, sürekli biçimde olumlu yönde mesafe almıştır¹¹⁰. Türkiye AB'ne katılım konusunda; ortaklık kurma ve sözkonusu ortaklığı "tedricen" geliştirerek, Birliğe tam katılımı gerçekleştirme modelini seçmiştir. Türkiye'nin bütünleşmeye mümkün olduğunca az sorunla dahil olmasını isteyen Birlik de, bu modeli tercih etmiştir. Böylelikle asimetrik bir şekilde başlayan Gümrük Birliği'nin, tedrici biçimde tamamlanması ön görülmüştür¹¹¹.

Dolayısıyla, Ankara Andlaşması (ortaklık rejimi) ile başlatılmış olan Birlik ile entegrasyon sürecinde, Gümrük Birliği ön aşama olmuştur. Arat, söz konusu sürecin geriye dönülemez bir süreç olduğunu vurgulamaktadır. Ayrıca, Avrupa Andlaşmaları'nda benzeri olmayan; "Ortaklık Andlaşması'nın işleyişinin, Topluluğu kuran andlaşmadan doğan yükümlülüklerin tümünün Türkiye tarafından üstlenilebileceğini işaret etmesi durumunda, Türkiye'nin Topluluğa katılması olanağının incelenecek olması" hükmünün (Md. 28), Birlik için bir tür yükümlülük yaratmış olduğunu belirtmektedir.¹¹² Avrupa Andlaşmaları'nda, üye adayı devletin söz konusu süreç ile Birliğe hazırlanması, amaç olarak, sadece andlaşmaların "Dibace"sinde yer almıştır¹¹³. Bu yüzden Ankara Andlaşması ile geriye dönülemez bir entegrasyon

¹⁰⁹ DTM, AB ve Türkiye, s. 350-353.

¹¹⁰ Arat, Tuğrul, "Avrupa Birliği ile Türkiye Arasındaki İlişkiler ve Gümrük Birliği'nin Yeri", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 44, Sayı 1-4, 1995, s. 588.

¹¹¹ a.g.m., s. 589.

¹¹² Arat, ss. 589-591. Ankara Andlaşması, Türkiye ile AB arasındaki hukuki alt yapıdır. Türkiye söz konusu andlaşmayı canlandırmayı başardıktan sonra ortaklık ilişkisi gelişmiş ve Gümrük Birliği gerçekleştirilebilmiştir. Bkz. Prof. Dr. Tuğrul Arat Oturum Konuşması, Başkent Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Merkezi, "Son Gelişmeler Işığında AB'nin Geleceği ve Türkiye Sempozyumu", Ankara, Başkent Üniversitesi Yayınları, 2003, s. 48.

¹¹³ Arat, s. 590.

süreci başlatılmıştır. Neo fonksiyonalizm açısından bakıldığında, gümrüklerin kaldırılması ile başlatılmış olan negatif entegrasyon süreci, spill-over dinamiği ile (diğer alanlarla fonksiyonel bağlantılar neticesinde) pozitif entegrasyona dönüşebilmiştir. Ayrıca dönem dönem entegrasyonda yaşanmış olan duraklamalar, spill-back kavramı ile açıklanabilir. Çünkü politikaların entegrasyonu desteklemesi siyasi iradelerin kontrollerindedir. Zaten spill-over, eleştiriler neticesinde Haas ve Lindberg'in revize ettikleri gibi, entegrasyonun bir şartı değil, sadece olasılıklardan bir tanesidir¹¹⁴.

Nitekim 1992 yılına kadar AB-Türkiye arasında duraklayan ilişkiler, Ortaklık Konseyi'nin toplanmaya başlaması ile normalleşmeye başlamıştır¹¹⁵. Bu dönemde Türkiye'de, yeni bölgesel eğilimlerin (Karadeniz Ekonomik İşbirliği Projesi ve bağımsızlıklarını kazanan Orta Asya devletleri ile kurulan ilişkiler gibi), AB Projesinin alternatifini olamayacağını anlaşılmış da etkili olmuştur. Hem AB hem de Türkiye açısından, Gümrük Birliği konusu, o dönem için ilişkileri sürdürmenin asgari yolu olarak görülmüş ve Ortaklık Konseyi çalışmaları da Gümrük Birliği'nin tamamlanması üzerinde odaklanmıştır.

1980'li yıllardan itibaren AB ile ilişkilerde siyasi ve iktisadi konular iç içe geçmiş ve Gümrük Birliği tartışmalarında gündem bütün ilişkileri kapsar hale getirilmiştir. Özellikle ilişkilerde gerginlik yaratan Kıbrıs meselesi ve insan hakları ihlalleri gibi siyasi konular, ana konular olmuştur¹¹⁶. Bu durum, ekonomik konuların siyasileşmesini gösterdiği gibi, biriken ve halledilememiş sorunların, Birlik ile ilişkilerde etkili olduğunun da göstergesidir¹¹⁷. G.K.R.Y. tarafından AB'ne yapılan tam üyelik başvurusu (4 Temmuz 1990) ve Yunanistan'ın Türkiye'nin Gümrük Birliği kararının onaylanmasını, Birliğin G.K.R.Y. ile müzakereleri başlatmasına bağlaması, Türkiye-AB ilişkilerini olumsuz etkilemiştir. Soğuk Savaşın sona ermesi ile AB'nin,

¹¹⁴ Tranholm-Mikkelsen, Jeppe, "Neofunctionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in Light of the New Dynamism of the European Community" *Millenium*, 1991, Vol 20, p. 9 & Sandholtz Wayne and John Zysman, "1992: Recasting the European Bargain" *World Politics*, 1989, Vol 42, p. 98.

¹¹⁵ Eralp, Atila, "Soğuk Savaşın Günümüze Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri" *Türkiye ve Avrupa*, İmge Kitabevi, Ankara, 1997, s. 108.

¹¹⁶ Yunanistan'ın AT'na 1 Ocak 1981'de üye olarak kabulünü takiben, Türkiye ile mali işbirliği tüm yönleriyle adeta bloke edilmiştir. Bkz. Kabaalioğlu, "Turkey and the European Union: Converging or Drifting Apart", s. 122. Oysa Gümrük Birliği şartlarının AET desteği, fonları olmaksızın yerine getirilmesi Türkiye için ağır bir yükür.

¹¹⁷ Eralp, s. 109.

Orta ve Doğu Avrupa devletleri ile ilişkilerini geliştirme gayretlerinin yoğunlaştığı ve Türkiye ile ilişkilerin gündemdeki öneminin azaldığı bir dönemde, AB ile Türkiye arasında Gümrük Birliği tamamlanmıştır¹¹⁸. Ankara Andlaşması'na istinaden oluşturulmuş ve yetkilendirilmiş olan Ortaklık Konseyi, söz konusu andlaşma ve Katma Protokole uygun olarak, 5 Mart 1995 tarihinde tesis edilen ve 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe giren Gümrük Birliği kararını almıştır¹¹⁹. Yunanistan, Türkiye ile ihtilafli konularını, Birliğin Türkiye'ye Gümrük Birliği adına vermekle yükümlü olduğunu kabul ettiği finansal desteği engellemek için gündeme getirmiş ve ilgili kararları veto etmiştir. Bu durum, siyasi ve psikolojik olarak Türkiye'nin Birlik ile olan ilişkilerini yıpratmıştır¹²⁰.

2.6.2. Gündem 2000 Raporu ve Türkiye'nin Adaylığı

16 Temmuz 1997 tarihinde açıklanmış olan Komisyon'un Gündem 2000 raporunda, Türkiye dışındaki tüm adaylarla, tam üyelik müzakerelerinin başlatılmasının önerilmesi, Türkiye'de büyük hayal kırıklığı yaratmıştır. Aday devletlerin iki dalga halinde kabulü ön görülürken, Türkiye ikinci dalga içinde dahi değerlendirilmemiştir. Gündem 2000'de, Türkiye'nin siyasi ve ekonomik sorunlarının altı çizilmiş ve genişleme sürecinin dışında bırakıldığı açıklanmıştır¹²¹. Söz konusu raporun temel oluşturduğu, 12-13 Aralık 1997 tarihli Avrupa Konseyi Lüksemburg Zirvesi Sonuç Bildirgesi'ne göre, Katılım Ortaklığı "Orta ve Doğu Avrupa" üye aday devletlerinin ihtiyaçları doğrultusunda, her tür desteği tek bir çerçeve içinde harekete geçirecektir¹²². Zirvede ayrıca, AB üye ve üye aday devletleri bir araya getirecek bir Avrupa/ Daimi Konferansı'nın oluşturulması kararı alınırken, Türkiye'nin adaylığı resmen teyit edilmemiştir. Bunun sonucu olarak, davet edildiği Londra Konferansı'na Türkiye katılmamış ve AB ile siyasi diyalogu askıya almıştır¹²³. Ancak Birliğin Türkiye'ye

¹¹⁸ İKV, *AB Genişleme Süreci ve Türkiye*, s. 106.

¹¹⁹ Reçber, "Türkiye'nin AB'ne Üye Adayı Olarak Kabul Edilmesine Hukuksal Açıdan Bir Bakış", s. 143. AB-Türkiye Ortaklık Konseyi 1/95 Sayılı Kararı için bkz. Official Journal of the European Communities No L, 35/1

(http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/pdf/ec_tk_ass_council_1_95_en.pdf)

¹²⁰ Kabaalioglu, "Turkey and the European Union..", s. 128.

¹²¹ İKV, s. 106.

¹²² Kabaalioglu, "Turkey and the European Union..", ss. 134-135.

¹²³ İKV, s. 107.

karşı ekonomik destek anlamında yükümlülüklerini yerine getirmemesine rağmen, Gümrük Birliği ilişkisine devam edilmiştir¹²⁴.

15-16 Haziran 1998 tarihli Cardiff Zirvesi'nde de Türkiye'nin statüsünde bir değişiklik yapılmamıştır. AB Komisyonu'nun Kasım 1998'de hazırlamış olduğu ilk İlerleme Raporu'nu müteakip, 13 Ekim 1999 tarihinde açıklanmış olan raporunda, ilk kez Türkiye'ye tam üyelik perspektifi verilmesi önerilmiştir. Zira, Komisyon tarafından, Türkiye'nin gerçekleştirdiği bazı siyasi reformlar olumlu adımlar olarak değerlendirilmiştir. Balkanlardaki gelişmelerde tutarlı politikaları ve bir NATO üyesi olarak askeri gücü ile Türkiye'nin AB için stratejik öneminin teyit edilmesi de ilişkiler açısından hızlandırıcı unsurlar olmuştur¹²⁵. Söz konusu raporun ekinde, Türkiye ve üye adayları Orta ve Doğu Avrupa devletlerinin ekonomik performansları karşılaştırmalı olarak verilmiş ve Türkiye'nin Gayri Safi Milli Hasıla'da birinci geldiği, büyüme performansının ve AB ile ticari yapı ve ilişkiler açısından benzerliklerinin altı çizilmiştir¹²⁶. Ancak Türkiye'nin aday devletler arasında en kalabalık nüfusa ve özellikle geçimini tarımdan sağlayan nüfusa sahip olması gibi sosyoekonomik farklılıklar ve yabancı yatırımların azlığı dikkat çeken noktalar olmuştur. Komisyon'un sonuç değerlendirmesi, Türkiye'nin yapısal reformlara ve makroekonomik istikrara ihtiyacı olduğu yönünde olmuştur.

2.6.3. Türkiye'nin Üye Adaylığının Tanınması

Komisyon'un Türkiye hakkındaki olumlu değerlendirmelerinin, siyasi irade olan Konsey'ce kabulü sonucunda; 10-11 Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesi'nde, Türkiye'nin AB'ne adaylığı resmen açıklanmıştır. Böylece, diğer aday devletlerle olduğu gibi Türkiye için de bir katılım öncesi stratejisi uygulanmaya başlanmıştır¹²⁷. Bahsi geçen stratejinin üç ayağı olarak, Katılım Ortaklığı, Çerçeve Yönetmelik ve

¹²⁴ Kabaalioglu, s. 140.

¹²⁵ İKV, s. 108.

¹²⁶ Kahraman, Sevilay Elgün, "Rethinking Turkey-European Union Relations in the Light of Enlargement" *Turkish Studies*, (2000), 1(1): p. 11.

¹²⁷ Bozkır, Volkan, "2001 Regular Report and Turkey-EU Relations in the Aftermath of the Laeken Summit", in Muzaffer Dartan, Çiğdem Nas (eds) *The European Union Enlargement Process and Turkey*, Marmara University European Community Institute Publication, İstanbul, 2002, s. 213.

müktesebatın uyarlanması için Ulusal Program belgeleri yayımlanmış, Türkiye'nin AB'ne katılım için adaylığı "de jure" tanınmıştır.

AB ile Ortaklık Andlaşması ve Gümrük Birliği bulunan Türkiye için, Katılım Ortaklığı Belgesi ile, her aday devlete özel belirlenen yardımlar, yerine getirilmesi beklenen öncelikler; Ulusal Program ile de, müktesebatın üstlenilmesine ilişkin detaylar belirlenmiştir¹²⁸. Türkiye'nin katılım müzakerelerine başlayabilmesi için diğer adaylar için olduğu gibi, siyasi kriterlerin yerine getirilmesi ön şart olarak kabul edilmiştir; ekonomik kriterler ve müktesebatın uygulanması konuları müzakereler sırasında hatta tam üyelik sonrasında tamamlanabilecek şartlar olarak görülmektedir¹²⁹.

Helsinki Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nin 4. paragrafında; AB Konseyi, üye aday devletlerin kendi aralarındaki sınır ve bu nitelikteki diğer sorunlarını, Birleşmiş Milletler Kurucu Andlaşması ilgili düzenlemelerine göre, barışçıl yollarla çözmelerini telkin etmektedir. Bu şekilde bir çözüme varılamaması halinde, uyuşmazlıkların makul bir süre içerisinde, Uluslararası Adalet Divanı'na sunulması istenmektedir¹³⁰. Söz konusu paragraf, Türkiye'nin Yunanistan ile arasındaki uyuşmazlıklara hitap etmektedir. Dolayısıyla mevcut sorunların giderilmesi, adeta tam üyelik öncesi ön koşulu olarak öne sürülmektedir¹³¹. Sonuç Bildirgesi'nin 9 Nolu paragrafı (b) bendinde ise, Kıbrıs konusundaki siyasi çözümün, G.K.R.Y. ile katılım görüşmeleri sonuçlanana kadar bulunamaması durumunda, sorunun çözüme bağlanmasının, G.K.R.Y.'nin üyeliği konusunda, AB Konseyi için ön koşul olarak etkili olamayacağı ifade edilmiştir¹³². Nitekim G.K.R.Y., Kıbrıs sorunu çözüme bağlanmadan ve uluslararası hukuk pacta sund servanda (ahde vefa) ilkesi çiğnenerek, Birliğe tam üye olarak kabul edilmiştir. Burada çiğnenen andlaşmalar, 1959 Londra ve Zürih Andlaşmaları'dır. Zira, Türkiye ve Yunanistan'ın garantör ülkeler olarak üye olmadıkları bir uluslararası örgüte, "Kıbrıs Cumhuriyeti'nin" üye olabilmesi için varolan şart, Kıbrıs Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı

¹²⁸ Dönmez, Mustafa, Türkiye-AB İlişkilerinde Gelişmeler ve Gelecek Sempozyumu (3-4 Mayıs 2001), Anadolu Üniversitesi Basımevi, Eskişehir, Kasım 2001, s. 4.

¹²⁹ Bozkır, s. 213.

¹³⁰ Reçber, "Türkiye'nin AB'ne Üye Adayı Olarak Kabul Edilmesine Hukuksal Açıdan Bir Bakış", s. 146.

¹³¹ a.g.m., s. 147.

¹³² a.g.m., s. 150.

ve yardımcısının bu konuda olumlu irade bildirmeleridir¹³³. Söz konusu hüküm, 1960 Anayasası'nda da yer almıştır¹³⁴; bu bağlamda Türkiye'nin etkin garantisi altında, iki toplumun egemen eşitliği ilkesinden hareketle kurulacak iki toplumlu bir federal veya konfederal Kıbrıs Cumhuriyeti'nin, Türkiye ile eş zamanlı olarak AB üyesi olması beklenirken, siyasi kararlar baskın çıkmıştır. Yunanistan ve G.K.R.Y.'nin AB'ni Türkiye karşıtı politikaları için araç olarak kullanmaları, Birliğe de kazanmak istediği zamanı sağlamaktadır. Dolayısıyla bu politika tolere edilmektedir. Asıl sorun Birliğin Türkiye'ye yönelik politikasındaki uzlaşmazlıktır. Siyasi kararsızlık ve ön yargılar, Türkiye'nin üyeliğine sosyolojik yaklaşımı güçleştirmektedir. Halkların bilinçlenmesi ve birbirlerini yakın hissedebilmeleri için bu siyasi endişelerin aşılıp, konunun sosyolojik boyutuna gelinmesine gereklidir. Türkiye'nin üyeliği yönünde işbirliğinin sağlıklı sürebilmesi için artan sosyo-kültürel iletişime ihtiyaç bulunmaktadır.

G.K.R.Y.'nin de, diğer dokuz üye aday devlet ile beraber tam üye olarak AB'ne kabulünü takiben, Haziran 2004 Avrupa Konseyi'nde Türkiye, Birlik adına Komisyon ile görüşmeleri sırasında, Ankara Andlaşması'nın 25 üyeli AB'ne göre adapte etmeye davet edilmiştir. Komisyon, Temmuz 2004'de Türkiye'ye iletilmiş olan taslak protokol hususunda cevap beklemektedir¹³⁵. Ayrıca AB, Kıbrıs'ta, 24 Nisan 2004 tarihinde referanduma sunulmuş olan ve BM Genel Sekreteri Kofi Annan'ın adıyla anılan Annan Planı'nın, Rum tarafınca reddedilmesinin ardından, mevcut duruma ilişkin tutumunu belirlemek üzere Kıbrıs Tüzüğü'nü yayımlamıştır. Burada amaç, Kıbrıs'lı Türkler'in izolasyonlarını sona erdirmek için ilk adımın atılmasıdır. AB Daimi Temsilciler Komitesi tarafından kabul edilen tüzük, AB İçişleri ve Adalet Bakanları Konseyi onayını müteakip, 1 Mayıs 2004'den itibaren geçerli olmuştur. Türk tarafı için 259 milyon Euro'luk yardımın değerlendirilmesinin yanı sıra, Yeşil Hat'tan geçişlerde AB vatandaşlarının serbest dolaşımına izin verilerek, K.K.T.C. turizmine katkı sağlayan tüzük, kuzeyin bazı ürünlerinin güney üzerinden AB'ne aktarılması yolunu da açmıştır¹³⁶. Komisyon tarafından hazırlanan mali yardım hakkındaki tüzük ise, Avrupa Parlamentosu tarafından 17 Kasım 2004 tarihinde onaylanmıştır. AB Konseyi'nin

¹³³ a.g.m., s. 150. (Ayrıca bkz. Haluk Kabaalioğlu, Avrupa Birliği ve Kıbrıs Sorunu, s. 389.)

¹³⁴ Kabaalioğlu, s. 396.

¹³⁵ http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/rr_tr_2004_en.pdf

¹³⁶ <http://www.belgenet.com/arsiv/ab/kibrizuzuk.html>

onayını müteakip yürürlüğe girecektir¹³⁷. Dolayısıyla Kıbrıs sorunu, Kopenhag kriterleri gibi Türkiye'nin önüne şart olarak konmuştur ve katılım müzakereleri için tarih almış olan Türkiye için halen Birlik ile ilişkilerinde kriz yaratmaktadır. Hatta Yunanistan'dan sonra, G.K.R.Y.'nin de üyeliğinin kabulü sonucunda, yukarıda belirtildiği şekilde, AB'nce Kıbrıs politikası geliştirmek ihtiyacı hissedilmiştir.

Türkiye'nin üye adaylığının açıklandığı Helsinki Zirvesi sonrasında, Türkiye-AB Ortaklık Konseyi üç yıl aranın arkasından, 29 Nisan 2000 tarihinde Lüksemburg'da toplanmıştır. Birlik müktesebatını oluşturan 31 konu başlığından bazıları birleştirilerek, Ortaklık Komitesi'ne bağlı 8 alt komite tarafından, analitik inceleme öncesinde ön değerlendirme yapılması kararlaştırılmıştır. Bu komiteler aşağıdaki gibidir:

1. Tarım ve Balıkçılık Komitesi,
2. İç Pazar ve Rekabet Komitesi,
3. Ticaret, Sanayi ve AKÇT Ürünleri Komitesi,
4. Ekonomik ve Parasal Konular Komitesi,
5. Buluşlar Komitesi,
6. Ulaştırma, Çevre ve Enerji Komitesi,
7. Bölgesel Kalkınma, İstihdam ve Sosyal Politika Komitesi,
8. Gümrükler, Vergilendirme, Uyuşturucu Kaçakçılığı ve Kara Para Aklanması Komitesi¹³⁸.

Söz konusu komiteler, AB ve Türkiye'den uzmanları bir araya getirerek karşılıklı anlayışın güçlenmesine yardımcı olmaktadır. Değişik seviyelerde elitlerin işbirliği ve karşılıklı bilgi paylaşımları sonucunda, entegrasyon fonksiyonel ve siyasi olarak gerçekleştirilebilecektir. İlişkilerin kurumsallaştırılması ise süreci güçlendirmiştir. Katılım Öncesi Strateji'nin en önemli unsuru olan Katılım Ortaklığı Belgesi, 8 Kasım 2000 tarihinde açıklanmıştır. Böylece Türkiye'nin adaylık süreci belli koşullara, bir takvime oturtulmuş ve inceleme sürecinin mali ve teknik yardımlarla

¹³⁷ <http://www.abgs.gov.tr>

¹³⁸ İKV, AB Genişleme Süreci ve Türkiye, s. 109.

desteklenmesi için bir çerçeve oluşturulması amaçlanmıştır. AB Bakanlar Konseyi'nde ilgili Katılım Ortaklığı Belgesi 8 Mart 2001 tarihinde onaylanmış ve Türkiye'nin AB'ne katılım stratejisinin hukuki temeli resmiyet kazanmıştır¹³⁹. Türkiye'nin temel yükümlülüğünü oluşturan Ulusal Program ise 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir. Ancak, Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Program uyumu değerlendirilip, dönemin diğer üye aday devletlerinin programları ile kıyaslandığında, iki belge arasında birebir örtüşme olmadığı ve yeteri kadar somut yaklaşımların yer almadığı eleştirisi yapılmıştır. Buna cevaben, Türk Hükümeti, metinlerin dinamik olduklarını ve zaman içinde revize edilebileceklerini belirtmiştir. Örneğin Macaristan ve Estonya gibi bazı üye aday devletler, Katılım Ortaklığı Belgeleri'ni aynen Ulusal Program olarak kabul edebilmişlerdir. Tablo 3'de, Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Programın kısa vadede siyasi kriterler açısından karşılaştırması yer almaktadır¹⁴⁰:

¹³⁹ Reçber, "Türkiye'nin AB'ne Üye Adayı Olarak Kabul Edilmesine Hukuksal Açından Bir Bakış", s. 155.

¹⁴⁰ Haluk Günuğur'un "AB Dönem Başkanlarının Tanıtımı Çerçevesinde Düzenlenen İsveç Günü Paneli" konuşmasından adapte edilmiştir. Bkz. Baykal, Sanem, "Turkey-EU Relations in the Aftermath of the Helsinki Summit: An Analysis of Copenhagen Political Criteria in Light of the Accession Partnership, National Programme and the Regular Reports" in Ankara Review of European Studies , Vol:2 No:3 (Fall:2002), p. 28.

Tablo-3. Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Programın Kısa Vadede Siyasi Kriterler Açısından Karşılaştırması

Katılım Ortaklığı'nda Kısa Vadeli Öncelikler	Ulusal Program'daki Durum
Düşünce ve ifade özgürlüğü	Metinde yer almıştır (kısa vade)
Dernek kurma, gösteri özgürlüğü, ve sivil toplumu güçlendirme	Metinde yer almıştır (kısa vade)
İşkence ve kötü muameleyle mücadele	Metinde yer almıştır (kısa/orta vade)
Mahkeme öncesi gözaltı	Metinde yer almıştır (orta vade)
İnsan hakları ihlallerinin sonuçlarını gidermeye yönelik düzenlemelerin geliştirilmesi	Metinde yer almıştır (orta vade)
Kolluk kuvvetlerinin insan hakları konusunda eğitilmesi	Metinde yer almıştır (kısa vade)
Yargının etkinliğini ve bağımsızlığını arttırmak	Metinde yer almıştır (kısa vade)
Ölüm cezası kararında moratoryum	Metinde yer almıştır (kısa vade) –TBMM yetkisindedir
Anadilde televizyon ve radyo yayınları	Metinde yer almamıştır
Bölgesel farklılıkların giderilmesi	Metinde yer almıştır (orta vade)
Kıbrıs konusu	Siyasi bir kriter olarak değerlendirilmediğinden metinde yer almamış, raporun giriş bölümünde bahsedilmiştir.

Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Programın siyasi kriterler açısından karşılaştırması, orta vadeli öncelikler açısından, Tablo 4'de yer almaktadır.

Tablo-4. Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Programın Orta Vadede Siyasi Kriterler Açısından Karşılaştırması

Katılım Ortaklığı'nda Orta Vadeli Öncelikler	Ulusal Program'daki Durum
Ayrımcılık olmaksızın bireylerin insan haklarından faydalanması	Metinde yer almıştır (kısa/orta vade)
Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları doğrultusunda Anayasa Revizyonu	Metinde yer almıştır (kısa/orta vade)
Ölüm cezasının kaldırılması	Metinde yer almıştır (orta vade)-TBMM yetkisindedir
Bazı uluslararası sözleşmelerin onaylanması	Metinde yer almıştır (kısa/orta vade)
Hapisanede tutukluluk koşulları	Metinde yer almıştır (kısa vade)
Milli Güvenlik Konseyi	Metinde yer almıştır (orta vade)
Olağanüstü Hal	Metinde yer almıştır (orta vade)
Anadilde eğitim	Metinde yer almamıştır
Uluslararası İlişkiler	Metinde yer almamıştır, siyasi kriter olarak değerlendirilmemiş ve giriş bölümünde diyalog yoluyla sorunların çözülmesine dayalı olduğu belirtilmiştir.

Katılım Ortaklığı ve Ulusal Program birebir örtüşmemekle beraber, belgeler eleştirildiği kadar uyumsuz olmamıştır. Tablolar siyasi reform için önemli adımlar atıldığını yansıtmaktadır. Burada, farklılık olarak kısa vadede yerine getirilmesi beklenen birtakım kriterlerin, orta vadede gerçekleştirilebileceği değerlendirilmektedir. Ayrıca Kıbrıs sorunu ve genel olarak Türkiye'nin uluslararası ilişkiler politikaları konusunda haklı bir hassasiyetin altı çizilmektedir. Aşağıda, Türkiye'nin 2001-2004 yılları arasında, Birlik üyeliği için katetmiş olduğu mesafeyi yansıtan Komisyon raporlarının genel değerlendirmesi yapılacaktır.

2.6.4. 2001 Yılı İlerleme Raporu

13 Kasım 2001 tarihinde, Avrupa Komisyonu'nun yayımladığı 2001 İlerleme Raporu'na ve Türkiye dahil on üç üye adayı devlet için hazırlanmış olan Genişleme Stratejisi Dökümanı'na göre, insan hakları ve demokrasi alanlarında Türkiye gerekli görülen reformları tamamlayamamıştır. Anayasada 34 maddede gerçekleştirilen yasa değişikliklerinin uygulanabilirliği için gerekli uyum yasalarında yeterli gelişme

görlmemiştir¹⁴¹. Genişleme Strateji Raporu'na göre ise, 2004 yılı Parlamento seçimleri öncesinde AB'ne katılımları planlanan bir grup aday devletin, 2002 ilerleme raporlarına göre belirleneceği belirtilirken, Bulgaristan ve Romanya'nın ekonomik; Türkiye'nin ise siyasi kriterleri yerine getirmelerindeki eksikliklerin altı çizilmiştir¹⁴². Durumu diğer on iki üye aday devlet ile beraber değerlendirilen Türkiye'nin, Ortaklık Komitesi altında kurulmuş olan sekiz alt komite aracılığı ile Komisyon ile daha sağlıklı bilgi alış verişinde bulunduğu gözlenmiştir.

Ancak, Aralık 2000'de Nice Zirvesi'nde, AB'nin kurumsal yapısında ve temsil hususlarında yeni düzenlemeler yapılırken, Türkiye bu oluşumun dışında bırakılmıştır. Aynı mantıkla, Avrupa Konseyi tarafından Ekim 2001'de Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu'na Türkiye'nin katılmaması kararı alınmıştır. Ancak 14-15 Aralık 2001 tarihli Laeken Zirvesi'nde, Türkiye'nin de katılımı yönünde karar çıkmıştır¹⁴³. İlk kez bir AB zirvesinde, devlet ve hükümet başkanlarının onayını taşıyan resmi bir belgede, Türkiye'nin üyelik müzakereleri perspektifinin yaklaştığı ifade edilmiştir. Birliğin danışma meclisi niteliğini taşıyan AB Konvansiyonu'na, Türkiye de sonuç olarak davet edilmiştir. Zirvenin Sonuç Bildirgesi 12. paragrafına göre: "Türkiye, özellikle Anayasa'sında son yaptığı değişikliklerle, AB'ne üyelik için belirlenmiş siyasi kriterlere uyum yolunda aşama kaydetmiştir. Türkiye ile üyelik müzakerelerinin başlama perspektifi bu şekilde yakınlaşmıştır. Türkiye özellikle insan haklarına ilişkin politik ve ayrıca ekonomik kriterlere uyum sağlaması yolunda gelişme katetmeye teşvik edilmiştir. Türkiye için üyelik öncesi stratejisinin, müktesebata uyum çerçevesinde yapılan hazırlıkların incelenmesini ve yeni bir aşamanın oluşumunu zorunlu kılmaktadır."¹⁴⁴

2.6.5. 2002 Yılı İlerleme Raporu

Avrupa Konseyi, 21-22 Haziran 2002 tarihlerinde gerçekleştirilen Sevilla Zirvesi'nde, AB Komisyonu'nun Ekim 2002 raporu ışığında, istenen siyasi ve ekonomik reformların hayata geçirilmesinin, Türkiye'nin Birliğe katılım olasılığını

¹⁴¹ Bozkır, s. 214.

¹⁴² aynı yer.

¹⁴³ Müftüler Baç, Meltem "Turkey in the EU's Enlargement Process: Obstacles and Challenges", *Mediterranean Politics*, (2002), 7(2): p. 79.

¹⁴⁴ <http://www.belgenet.com/arsiv/ab/laekenzirvesi.html>

ortaya çıkaracağını belirtmiştir¹⁴⁵. 2002 raporunda Türkiye'nin Gümrük Birliği'nden kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmediğine işaret edilmektedir. Bunun yanında, ivedi olarak, ticarete teknik engellerin kaldırılması, rekabete ilişkin uygulama kurallarının kabul edilmesi, fikri mülkiyet haklarının uygulanması ve ticari nitelikteki devlet tekellerinde düzenlemeye gidilmesi gerektiği vurgulanmıştır¹⁴⁶. Türkiye tarafından uygulamaya konulan Ulusal Programda, 2002 yılı içinde herhangi bir değişiklik yapılmadığı eleştirisi yapılmıştır. Bunun yanı sıra, Aralık 2001'de katılım öncesi mali yardıma istinaden yürürlüğe girmiş olan yönetmeliğe göre, Türkiye'ye tahsis edilmiş olan yardımın öncelikli kullanım alanları belirtilmiştir. Raporda siyasi kriterlerin karşılanması bakımından tespit edilen olumsuzluklara değinilirken, aynı zamanda Ağustos 2002'de gerçekleştirilen reformların Türkiye'de demokrasinin güçlendirilmesi ve insan haklarının korunması için önemli zemin oluşturduğu belirtilmiştir. Ancak Türkiye'nin siyasi kriterlere tam olarak uyum sağlamadığı, reformların özellikle yazılı basın ve yayın, ifade özgürlüğü, dernek kurma, inanç özgürlüğü ve itiraz hakkı alanlarında sınırlamalar içerdiği ifade edilmiştir¹⁴⁷. Reformların etkili olabilmesi için ülkenin tamamında ve çeşitli düzeylerdeki idari ve adli organlarca uygulanması gerektiği vurgulanmıştır.

Ekonomik kriterlere göre yapılan değerlendirmeler ışığında raporda, 1997-2001 döneminin Türkiye ekonomisi için son derece istikrarsız bir büyüme grafiğine sahip olduğu ancak izlenen politikaların olumlu sonuçlar vererek büyümenin yeniden başladığı belirtilmiştir. Piyasa güçlerinin devlet müdahalesinden bağımsız olarak şekillenmesi, kamu bankaları üzerindeki siyasi müdahalelerin azalmaya başlaması, pazara giriş ve çıkışta karşılaşılan engellerin azalması gibi konular olumlu bulunmaktadır. Buna karşılık, beşeri sermayeye yatırımın sınırlı kaldığı, işgücü piyasalarının istenilen düzeyde geliştirilemediği, fiziksel sermaye birikiminin azaldığı gibi eleştiriler yapılmaktadır¹⁴⁸. Türkiye'de ekonomik istikrarsızlığın temel nedeni olarak görülen ekonomiye siyasi müdahalelerin azalması, bankacılık sektöründe yapısal reformlara gidilmesi, mali piyasaların düzenlenmesi ve ayrıca tarım ve enerji gibi kilit

¹⁴⁵ İKV, AB Genişleme Süreci ve Türkiye, s. 114.

¹⁴⁶ DTM, AB ve Türkiye, 2002, s. 473.

¹⁴⁷ aynı yer.

¹⁴⁸ a.g.e., s. 476.

sektörlerde piyasaların liberalizasyonuna yönelik atılan adımlara devam edilmesi zarureti belirtilmiştir.

AB müktesebatına uyum hususunda ise; bankacılık, telekomünikasyon, enerji ve tarım alanlarında gelişmeler olduğu, finans sektörünün yeniden yapılandırıldığı ancak diğer alanlarda daha az ilerleme sağlandığı belirtilmiştir. Topluluk müktesebatı ile Türk mevzuatı arasındaki önemli farklılıkların devam ettiği kaydedilmiştir¹⁴⁹. Raporla Katılım Ortaklığı ve Ulusal Program belgelerindeki kısa ve orta vadeli önceliklerin yerine getirilme durumları değerlendirmelerini takiben, Türkiye'nin katılım sürecine yeni bir ivme kazandırılmasına ilişkin olarak AB Komisyonu'nun getirdiği öneriler yer almaktadır. Bunlara göre, Türkiye'nin henüz ele almadığı temel hak ve özgürlüklere ilişkin alanlar olduğu (işkence ve kötü muamele ile mücadele, silahlı kuvvetler üzerinde sivil otoritenin kontrolü sorunu, fikir suçundan hapse mahkum kişilerin durumları); ekonominin ise yapılan reformlara rağmen halen durgunluk ve mali krizin etkisinde bulunduğu tespiti yapılmıştır. AB mevzuatına uyum konusunda sınırlı ilerleme kaydedildiği belirtilirken, Kıbrıs sorununun çözümüne istinaden Türkiye ve diğer taraflar kapsamlı ve kalıcı bir çözüm için Birleşmiş Milletler'in çabalarına tam destek vermeye çağrılmıştır.

Avrupa Komisyonu, 2002 İlerleme Raporu'na dayanarak gözden geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi'ni 26 Mart 2003'te yayımlamıştır. Belgeye göre insan hakları ve düşünce özgürlüğü alanlarında aşağıdaki sorunların çözülmesi gerekmektedir¹⁵⁰:

- Tutukluluk süresince görüş izni verilmemesi;
- Dini vakıflar ve cemaatler üzerinde özellikle mal edinme konusunda kısıtlamalar;
- Kamu çalışanlarının dernekleşmesinde kısıtlamalar;
- Türkçe'den başka dillerde TV/radyo yayını ve eğitim hakkının tam olarak uygulanamaması;

¹⁴⁹ a.g.e., s. 477.

¹⁵⁰ AB, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, AB Genişleme Sürecinde Türkiye, Ankara, Eylül 2003, s. 8-9.

- Güneydoğu Anadolu'nun yeniden yapılandırılması;
- Çoğulcu demokrasi ve düşünce özgürlüğü alanlarında gelişme kaydedilememesi;
- Açlık grevlerinin devam ediyor olması.

Katılım Ortaklığı Belgesi'nin yayımlanmasını müteakip, Türk hükümeti de bunu tamamlayan gözden geçirilmiş Ulusal Programı hazırlamıştır. 24 Temmuz 2003 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak kamuoyuna açıklanan gözden geçirilmiş Ulusal Program'da, kısa vadeli (2003) ve orta vadeli (2004 yılı sonuna kadar) hedefler belirtilmiştir¹⁵¹.

2.6.6. 2003 Yılı İlerleme Raporu

2003 İlerleme Raporu'na gelindiğinde, Türkiye Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirme hususunda; yargının bağımsızlığını ve işleyişini güçlendirme, temel özgürlüklerin uygulanmasına ilişkin genel çerçeve, asker sivil ilişkilerinin Avrupa'daki uygulamayla daha uyumlu hale getirilmesi, Güneydoğu Anadolu'nun durumu ve kültürel haklar konularında, tam ve etkin reformlara ihtiyaç olduğu yönünde uyarılmıştır¹⁵². Rapora göre Türkiye piyasa ekonomisinin işleyişini önemli ölçüde geliştirmiştir, ancak makroekonomik dengesizlikler devam etmektedir. Enflasyonist baskının düşmeye devam etmesi, piyasa mevzuatı ve kurumların modernleşmesi sonucu olarak istikrar artmış ve Irak krizinin etkilerine direnç gösterilebilmiştir. Kamu maliyeti yönetimi ve yabancı sermaye mevzuatı geliştirilmiştir¹⁵³. Mevcut reform sürecine devam edilmesi gerektiği ayrıca AB mevzuatına uyum konusunda bir çok başlık altında henüz sürecin erken evrelerinde kalındığı vurgulanmıştır. Türkiye'nin uyumu en çok Gümrük Birliği'ne ilişkin alanlarda sağlamış olduğu ancak bu alanda da yükümlülüklerin tam olarak yerine getirilemediği belirtilmiştir. Müktesebatın etkili bir biçimde uygulanması ve yürütülebilmesi için çeşitli alanlardaki idari kapasitenin güçlendirilmesi gerektiği kaydedilmiştir. İdari reform bazı durumlarda yeni kurumların

¹⁵¹ aynı yer.

¹⁵² AB Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Türkiye'nin AB'ne Katılımına İlişkin 2003 İlerleme Raporu, 2003, Ankara, s. 133.

¹⁵³ aynı yer.

oluşturulmasını gerektirmekte ve yeterli personel ve mali kaynak ihtiyacını doğurmaktadır¹⁵⁴.

Türkiye'nin Kopenhag kriterleri açısından sağladığı ilerlemenin değerlendirilmesini müteakip, gözden geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi Konsey tarafından Mayıs 2003'de kabul edilmiştir. Katılım Ortaklığı, başta müktesebatin uygulanması olmak üzere katılıma hazırlıkta gerekli öncelikleri ve Topluluk fonlarından sağlanacak yardımcı programlamaktadır. Önceliklerin büyük bölümünü kapsayan projeler 2003 yılı Ulusal Programı'na dahil edilmiştir. Bu nedenle Türkiye'nin AB yardımlarından yararlanacağı ifade edilmiştir¹⁵⁵.

Türkiye, Kıbrıs sorununun kapsamlı bir çözüme ulaştırılması için iki topluluğun liderleri arasında varolan doğrudan görüşme sürecine verdiği desteği vurgulamaya devam etmiştir. Bununla birlikte, Türkiye ile Yunanistan arasındaki sınır anlaşmazlıklarının barışçı çözümü konusunda iyimser adımlar da atılmıştır. Ayrıca belli serhler konarak iki uluslararası sözleşme, Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi onaylanmıştır. İşkenceye karşı mücadeleyi güçlendirmek için hukuki mevzuat güçlendirilmiş ve ifade özgürlüğü üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması konusunda ilerleme kaydedilerek Türk Ceza Kanunu'nda ve Terörle Mücadele Kanunu'nda değişiklikler yapılmıştır¹⁵⁶. Dernek kurma ve toplanma özgürlüğü üzerindeki sınırlamaların bir kısmı kaldırılırken, din özgürlüğü alanında sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Ancak hükümet tarafından reformların uygulanmasını izlemek amacıyla kurulan ve haftada bir toplanarak uygulamada karşılaşılan problemleri tesbit etmeyi ve çözmeyi hedefleyen Reform İzleme Komitesi de olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmiştir¹⁵⁷.

Ekonomik kriterlere ilişkin olarak 2003 yılı itibariyle, finans sektörünün yapılanmasında başarı kaydedilmiş ancak tarım reformu konusunda az yol alınabilmiştir. Vergi tahsilatı konusunda ilerlemelere rağmen, kayıt dışı ekonominin boyutlarından kaynaklanan sorunların üzerine gidilememiştir. Üyelikten kaynaklanan

¹⁵⁴ a.g.e., s. 136.

¹⁵⁵ a.g.e., s. 137.

¹⁵⁶ aynı yer.

¹⁵⁷ AB, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, AB Genişleme Sürecinde Türkiye, Ankara, Eylül 2003, s. 9.

yükümlülükleri üstlenebilme yeteneğine ilişkin olarak ise öncelikler; hizmet verme özgürlüğü, istatistik, sosyal politika ve istihdam, enerji, sanayi politikası, KOBİ'ler, tüketicilerin ve sağlığın korunması, adalet ve içişleri, gümrük birliği ve dış ilişkiler konularında kısmen gerçekleştirilmiştir¹⁵⁸.

2.6.7. 2004 Yılı İlerleme Raporu

Görüldüğü üzere, Türkiye AB kriterlerini yerine getirebilme mücadelesinde son derece kararlı olmuştur. Bu politika sonucunda, 6 Ekim 2004 tarihli İlerleme Raporu'na¹⁵⁹ göre Komisyon, Türkiye'nin siyasi kriterleri yerine getirmiş olduğu ve katılım müzakerelerine başlanabileceği değerlendirmesinde bulunmuştur. 17 Aralık 2004 tarihinde toplanan Avrupa Konseyi kararı ile durum, siyasi iradelerce netleştirilmiştir¹⁶⁰. Katılım Ortaklığı Belgesi'nin öncelikleri ile uyumlu olarak Türkiye 2001-2004 yılları arasında iki temel anayasa reformu ve TBMM'den geçen sekiz yasa değişikliği aracılığı ile siyasi reformları yerine getirmiştir¹⁶¹. Komisyon, raporda hükümet ve askeri kuvvetler arasındaki ilişkileri ve informal mekanizmalarla ordunun siyasette süren etkilerini ve bürokraside halen tesbit edilen rüşvet olgusunu eleştirmiştir. Taraf olunan İnsan Hakları Sözleşmeleri'nin ulusal yasaların önünde gelmesi prensibi anayasaya konmuş ve Türkiye 2002'den itibaren Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarını uygulama yönünde gayretlerini arttırmıştır. Ayrıca, ölüm cezası Ocak 2004'te imzalanmış olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Protokol No 13'e göre, koşulsuz olarak kaldırılmıştır. İşkence ile mücadelede yeni Ceza Kanunu'nda değişiklikler yapılırken, mahkeme öncesi tutukluluk koşulları Avrupa standartlarında iyileştirilmiştir. Komisyon bu hususlarda Türkiye'yi takdir etmiştir.

Basın özgürlüğü konusunda anayasal değişikliklerin yanı sıra, yeni Basın Yasası ile özgürlükler tanınmış, ancak yeni Ceza Kanunu ifade özgürlüğü konusunda yeterli ilerleme kaydedilemediği yönüyle raporda eleştirilmiştir. Anayasa'da garanti altına alınmış olan din özgürlüğünün ise uygulamada sınırlı olduğu ve özellikle mülk edinme

¹⁵⁸ AB Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Türkiye'nin AB'ne Katılımına İlişkin 2003 İlerleme Raporu, 2003, Ankara, s. 133.

¹⁵⁹ <http://www.hurriyetim.com.tr/staticfiles/ab/ilerleme.pdf>

¹⁶⁰ <http://www.hurriyetim.com.tr/haberler/0,,sid-342,00.asp>.

¹⁶¹ http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/rr_tr_2004_en.pdf

konusunda gayri müslimlere ayrımcılık yapıldığı eleştirisi bulunmaktadır. Ekonomik ve sosyal haklara istinaden Medeni Kanun'da ve Anayasa'da cinsiyet eşitliği güçlendirilmiş ancak kadınlara karşı ayrımcılık ve güç kullanımının önüne tam olarak geçilememiştir. Çocuk hakları konusunda ise çocuk işçilerin durumu büyük bir sorun olarak durmaktadır. Kültürel haklar konusundaki reforma gelindiğinde, anayasada Kürtçe ve diğer dillerin kullanımına istinaden yasaklama kaldırılmış ve bu dillerde konuşma ve yayın yapma özgürlüğü tanınmıştır. Ancak bunlar raporda henüz bir başlangıç noktası olarak değerlendirilmektedir.

Raporda, 2002 yılında, Olağanüstü Hal'in Güneydoğu Anadolu'da kaldırılmasını müteakip, bölgesel farklılıkları gidermeye ve yerel halkın ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını gidermeye yönelik bir stratejinin belirlenmemiş olduğu belirtilmektedir. Uygulamaya konmuş olan siyasi reformların genişletilerek ve güçlendirilerek devam ettirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bu konular, müzakereler sırasında geliştirilmesi beklenen eksiklikler olarak ortaya konmuştur. Türkiye-Yunanistan siyasi diyalogu hususunda, olumlu gelişmelerin altı çizilmiş ve Kıbrıs'ta çözüm için 2004 yılında Türkiye'nin Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri'nin çabalarını desteklemiş olduğu ve bu desteğini sürdürdüğü belirtilmiştir.

Ekonomik kriterlerin değerlendirilmesine yönelik olarak Komisyon, Türkiye'de 2001 ekonomik krizi sonrasında koşulların iyileştirilmiş olduğunu ve enflasyon seviyesinde kayda değer düşüş ile beraber, siyasi müdahalelerde azalma ve kurumsal/düzenleyici çerçevelerin uluslararası standartlara yakınlaştırılmalarının gerçekleştirildiğini belirtmektedir. Kamu yönetimi ve maliyesi alanlarında şeffaflık ve etkinliğin artırılması yönünde gelişme kaydedilmiş, ayrıca yabancı yatırımların ülkeye gelmesi ve özelleştirme konularında da önemli adımlar atılmış olduğu belirtilmektedir. Devlete ait banka ve kurumların özelleştirilmeleri konusuna ivme kazandırılması ve eğitime yatırım yapılması, ülke ekonomisinin geleceği için önemli görülmektedir. Ancak, müktesebata uyum konusunda Türkiye'nin henüz çok başlangıç noktasında olduğu bildirilmektedir.¹⁶²

¹⁶² Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Progress Towards Meeting Economic Criteria for Accession: The Assessment from the 2004 Regular Reports, No: 21, Belgium, November 2004, s. 48.

2.6.8. Türkiye için AB Genişleme Stratejisi

Aralık 2002 tarihli Kopenhag Avrupa Konseyi Sonuç Bildirgesi'nde; Aralık 2004 Avrupa Konseyi'nde, Komisyon raporu ve tavsiyeleri üzerine ve Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirmiş olduğunun onaylanmasını takiben, müzakerelerin geciktirilmeksizin başlatılacağı belirtilmiştir¹⁶³. Komisyon, 2003 ilerleme raporları ile beraber yayımladığı Strateji Belgesi'nde ve Avrupa Konseyi de, Haziran 2004'de Brüksel Zirvesi'nde, bu sözü yinelemiştir. Türkiye için tarihi önemi olan Aralık 2004 Zirvesi öncesinde, Komisyon beklenen değerlendirmeyi yapmıştır: Reformlardaki gelişmeler, Anayasa ve diğer yasama değişiklikleri göz önünde bulundurularak Türkiye'nin siyasi kriterleri yeterince yerine getirdiği belirtilmiş ve müzakerelerin başlatılması tavsiye edilmiştir¹⁶⁴.

Komisyon, Türkiye'ye ait genişleme stratejisini, üç ayaklı olarak önermiştir:

1. Birinci ayak, Türkiye'deki reform sürecini özellikle de Kopenhag siyasi kriterlerinin yerine getirilmesinin devamı yönünde reformu destekleyecek ve güçlendirecek bir işbirliğini ön görmektedir. Gelişmelerin takibi için AB, revize bir Katılım Ortaklığı ile gerekli reformları öncelikler olarak belirleyecektir. Siyasi reformların değerlendirilmesi 2005 sonundan başlamak üzere, yıl bazında yapılacaktır. Bu amaçla Komisyon'un Avrupa Konseyi'ne ilk raporu Aralık 2005'de açıklanacaktır. Söz konusu değerlendirmeler, görüşmelerde varılan noktayı, gelişmeyi de belirleyecektir.

2. İkinci ayak, Türkiye ile katılım müzakerelerinin nasıl yürütüleceğine ilişkindir. Hükümetlerarası konferans çerçevesinde düzenlenecek olan katılım müzakerelerinde, tüm AB üyesi devletlerin katılımıyla ve kararların oybirliği esasına dayalı olması prensibine bağlı olarak, müktesebatin her bir konu başlığı ayrı ayrı değerlendirilecektir. Konsey, müzakerelerin kapatılması ya da açılması hususlarında karar verecektir. Aday devletin müzakereler öncesinde yasal yükümlülüklerini ilgili başlıklara istinaden yerine getirmiş olması beklenecektir. Uzun geçiş dönemleri

¹⁶³ aynı yer.

¹⁶⁴ http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/tr_recommendation_en.pdf

gerekebilecektir. Türkiye'nin Birliğe katılımının finansal ve kurumsal etkilerinin önemli olacağı, dolayısıyla AB'nin 2014 yılı sonrasındaki finansal perspektifinin müzakerelerin tamamlanması öncesinde belirlenmiş olması gerekeceği raporda belirtilmektedir.

3. Üçüncü ayak ise, AB üyesi devletlerin ve Türk halkının güçlendirilmiş bir siyasi ve kültürel diyalog içinde olmalarının sağlanmasıyla ilgilidir. Söz konusu diyalog çerçevesinde, sivil toplumun önemli olacağı ve diyalogun özellikle Komisyon teklifleri paralelinde yönlendirileceği belirtilmektedir. Üçüncü ayak Türkiye'nin önündeki sosyo-kültürel engelleri, farklılıkları aşabilmesi için önemli olacaktır. Birlik tarafından bakıldığında da ortak kimlik oluşumu sürecine olumlu katkısı olacaktır. Çünkü toplumlar arasında artan iletişim ile yargılar, değerler daha doğru algılanabilecektir. Lindberg'in belirttiği gibi, ortak kimlik bilinci için bireylere ulaşmak gereklidir. Birlik çapında gerçekleştirilen ve ortak kimlik duygusunu ölçmeyi amaçlayan referandumlar da bu eğilimi yansıtmaktadır.

Müzakere sürecini açık uçlu bir süreç olarak tanımlayan Komisyon, bir üyelik sözü, garantisi vermemekle birlikte, raporda sürecin Türkiye'de yeni reformların gerçekleştirilebilmesi ve Avrupa standartlarına ulaşılması açısından önemli olacağını vurgulamıştır. Görüldüğü üzere, AB-Türkiye ilişkilerinde, Ortaklık Andlaşması çerçevesinde çalışan alt komitelerin ilgili alanlarda müktesebatın üstlenilmesine ilişkin olarak yürüttükleri çalışmalar son derece önemlidir¹⁶⁵. Zira, Türkiye'nin üyeliğe hazırlığının teknik kısmı bu gruplarca halledilmektedir. Bu çerçevede, çalışma grupları, TAIEX seminerleri ve teknik toplantılar düzenlenmektedir. 2002 Çerçeve Andlaşması kapsamında Türkiye'nin 11 Birlik programı ve ajansına katılımı öngörülmüş, işbirliği alanları ve program sayısı, aynı andlaşma kapsamında genişletilmektedir. Eğitim ve kültür alanlarında işbirliği artırılarak Leonardo da Vinci II, Socrates II ve Youth gibi programlara hazırlık çalışmaları yapılmaktadır. Ayrıca Türkiye Ocak 2003'de Avrupa Çevre Ajansı'na (European Environment Agency) üye olmuştur. AB'ne aday devlet

¹⁶⁵ http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/rr_tr_2004_en.pdf. Analitik inceleme (screening) veya tarama, aday devlet mevzuatları ile AB müktesebatının analitik karşılaştırılmasını içerir. 11 Nisan 2003 tarihinde Lüksemburg'da toplanan AB-Türkiye Ortaklık Konseyi'nde Türkiye'nin adaylık sürecinde mevzuatın yakınlaştırılmasında gösterilen ilerlemenin izlenmesini sağlayacak sekiz alt komitenin oluşturulması kararı alınmıştır. Müktesebatın 31 konu başlığı gruplanarak sekiz başlık altında toplanmıştır. Komitenin bir diğer önemi AB ve Türkiye'den uzmanları bir araya getirmeleridir. Bkz. AB, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, AB Genişleme Sürecinde Türkiye, Ankara, Eylül 2003, s.14.

konumuna gelmeden önce Türkiye, AB'nin Yenileştirilmiş Akdeniz Politikaları (MEDA) kapsamındaki fonlarından, Gümrük Birliği çerçevesinde verilen fonlardan ve Avrupa Yatırım Bankası kredilerinden yararlanıyordu. Aday devlet statüsüne geçmesiyle beraber, sağlanan AB fonlarının yapısı da değişmiştir¹⁶⁶.

Birliğin Türkiye'ye katılım öncesi finansal katkısı, yapı olarak PHARE programına benzetilebilecek olan ve Aralık 2001'de Konsey tarafından kabul edilmiş olan bir destek programı kapsamında gerçekleştirilmektedir. Program, Katılım Ortaklığı'nda belirtilen önceliklerin gerçekleştirilmesine destek vermeyi amaçlamaktadır¹⁶⁷. 1995-2003 yılları arasında çeşitli programlar için Türkiye'ye, 1098 milyon Euro destek sağlanmıştır. Türkiye için 2004 programı, Ulusal Program için 235.6 milyon Euro ayrılması olmuştur. 2004 programının odaklandığı öncelikler şunlardır: Kopenhag siyasi kriterleri, müktesebata uyum, kamu yönetiminin güçlendirilmesi, adalet ve içişleri alanları, ve ekonomik ve sosyal bütünleşme.

PHARE programından doğrudan faydalanmayan Türkiye'nin, TAIEX gibi PHARE'in farklı devletler için oluşturulmuş programlarından da istifade etmesi planlanmaktadır¹⁶⁸. Bu kapsamda 2004 yılında özellikle gerekli yasal düzenlemelere ilişkin olarak seminerler, çalışma grupları ve toplantılar organize edilmiştir. AB finansal desteğinin diğer uluslararası finansal kurumlar, özellikle de Dünya Bankası programları ile uygulama alanı açısından paralellik taşıdığı vurgulanmaktadır. Avrupa Yatırım Bankası da, özellikle Akdeniz devletlerine yönelik programlar çerçevesinde Türkiye'ye destek vermiştir, 2004 yılından itibaren Türkiye'nin güneydoğu komşuları grubu üyesi olarak destek almasının planlandığı belirtilmektedir.

¹⁶⁶ AB, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, AB Genişleme Sürecinde Türkiye, Ankara, Eylül 2003, s. 10.

¹⁶⁷ Bu yardım ile AB'nin Türkiye'ye karşı Gümrük Birliği çerçevesinde yükümlü olduğu ancak yerine getirmediği finansal desteğin telafisi de değerlendirilmektedir. <http://www.abgs.gov.tr>.

¹⁶⁸ Türkiye'nin diğer aday devletlerin faydalanmakta olduğu yardım programlarına (Phare, Ispa, Sapard) dahil edilmesi talebi, bu programların bütçelerinin 2000-2006 tarihleri için kesinleştirilmiş olması gerekçesi ile kabul görmemiştir. Bunun yerine Türkiye için katılım stratejisine uygun olarak ilave kaynak yaratılmıştır. Türkiye bir Akdeniz ülkesi olarak Avrupa-Akdeniz İşbirliği Programının (MEDAII) 2000-2006 dönemine de dahil edilmiştir. Bkz. <http://www.abgs.gov.tr>.

Komisyon'un, AB müktesebatına uyum konusunda, aday devletlere destek konusunda bir metodu da eşleştirmedir (twinning)¹⁶⁹. Eşleştirme, AB müktesebatının özel bir bölümünün uyarlanması, yürürlüğe konması ve uygulanmasına yönelik olarak aday devletteki idari ve yarı kurumsal örgütlerle üye devletlerdeki muadillerini bir araya getirir. Bu süreçte, AB'nden ve aday devletlerden konunun uzmanları belirli bir süre için bir araya gelerek iki tarafın konuyla ilgili mevzuatını karşılaştırır ve uyum sağlanması gereken alanları belirlerler. Eşleştirme sürecinde AB'den gelen uzmanlar, aday devletin ilgili kamu kuruluşunda belli bir süre çalışır ve mevzuat uyumunun yapılmasında aday devlet uzmanlarına yardımcı olur. Eşleştirmede de amaç yine Katılım Ortaklığı'ndaki önceliklerin yerine getirilmesidir. Türkiye için 2002-2003 yıllarına istinaden 30 proje başlatılmıştır, 2004'de de başvurulması planlanan uygulamanın kapsamı, 22 projeden alınacak sonuçlara göre belirlenecektir¹⁷⁰.

AB-Türkiye ilişkilerinde de, Birlik ile diğer üye aday ve üye devletler arasında olduğu gibi, gayri resmi iletişim kanalları, teknik uzman heyetlerinin diyalogları ve ekonomik ve sosyal programlar önemli yer tutmaktadır. Türk vatandaşlarının AB ile ilgili konularda doğru ve güncel bilgilere ulaşmaları ve üyeliğe hazırlık sürecine katılmaları önemlidir. Bu amaçla Avrupa Komisyonu Genişleme Sürecinde İletişim Stratejisi'nin Uygulanması Projesi'ni Ocak 2003 tarihinden itibaren Türkiye'de de uygulamaya koymuştur. Türk kamuoyu ve özellikle elit kitlelere bilgi akışı sağlanabilmesi için, AB Bilgi Merkezi Ocak 2004'te İstanbul'da kurulmuştur. Avrupa Komisyonu ise Türkiye ile diyalogunu Ankara'daki Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği aracılığıyla sürdürmektedir. Temsilcilik Türkiye'deki gelişmeleri Brüksel'deki Komisyon yetkililerine bildiren kanaldır¹⁷¹. Tıpkı Birliğin, Orta ve Doğu Avrupa genişlemesine yönelik genel stratejisinde, transnasyonal ve devletlerarası iletişim kanalları, değerlendirmeleri ve kararların beraber etkili olduğu gibi; Türkiye'ye yönelik olarak geliştirilen strateji için de aynı denge söz konusudur. Türkiye'nin hazırlığını, Birlik değerlendirmeleri ve kararlarını sadece devletlerarası diplomasi ile tanımlamak yeterli değildir. Dolayısıyla gelişmeleri, sosyolojik kurumsal bakış açısı ile

¹⁶⁹ Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, s. 5.

¹⁷⁰ http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/rr_tr_2004_en.pdf.

¹⁷¹ AB, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, AB Genişleme Sürecinde Türkiye, Ankara, Eylül 2003, s. 15.

değerlendirmek strateji ve çıkarların geri planını yorumlamaya, anlamaya yardımcı olacaktır.

2.7. 2003 Yılı Aday Devlet Değerlendirmeleri ve Türkiye ile Karşılaştırma

2003 İlerleme Raporu, Türkiye ile birlikte on üç aday devleti konu almıştır. Bunlardan on tanesi 2004 Mayıs'ında AB'ne üye olmuşlardır. İlerleme raporu, o dönemde üyelik tarihi beklemekte olan üç devleti (Bulgaristan, Romanya ve Türkiye) Kopenhag kriterleri ve üstlenilen müktesebat bakımından değerlendirirken, üyelikleri kesinleşen adayları Kopenhag kriterlerini yerine getirmiş sayıldıkları için sadece üstlendikleri müktesebat açısından değerlendirmiştir¹⁷². AB yol haritası, kamu yönetiminden ulusal istatistik ölçütlerine uzanan son derece kapsamlı düzenlemeleri gerektirmektedir¹⁷³.

2.7.1. 2003 Yılı İtibariyle Diğer Aday Devletlerin Durumu

2003 İlerleme Raporunda her devlet için tek tek ele alınan söz konusu düzenlemeler üç başlık altında toplanabilir:

- Kamu yönetiminde çok yönlü reforma gidilmesi,
- İktisadi alandaki geniş ölçekli bir serbestleşme,
- Fiziki ve beşeri altyapının geliştirilmesi.

Kamu yönetiminde gerçekleşen reformların ana doğrultusu, ademi-merkeziyetçi eğilimlerin güçlendirilmesine yönelik olmuştur. Bu çerçevede bir yandan yerel yönetimlerin idari kapasitelerini güçlendirmeye yönelik önlemler alınırken, diğer yandan da yönetim ilkelerinin (şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, etkililik, sorumluluk ve hukuksallık) idarenin her düzeyine yerleştirilmesi yönünde çaba gösterilmiştir¹⁷⁴. Emeğin, malların, hizmetlerin ve sermayenin/paranın serbest dolaşımına yönelik bir piyasa ortamının tesisi, şirket ve rekabet hukukunun tesisi, banka ve enerji gibi stratejik sektörlerde özelleştirmeler ve yeniden yapılanma, işgücü

¹⁷² ATAUM Rapor, s. 6.

¹⁷³ aynı yer.

¹⁷⁴ 2003 İlerleme Raporunda mercek altına alınan on üç devletin tamamına yakınında (Slovakya ve Letonya dışında) bu alanda atılan adımların yeterli olmadığı ve geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bkz. ATAUM rapor, s. 6.

piyasaının esnekleştirilmesi ve girişim özgürlüğü gibi ölçütler açısından bakılarak, zamanın aday devletlerinin genel olarak performanslarında iyi ancak yetersiz oldukları belirtilmiştir. Yine iktisadi değerlendirme ölçütleri içinde olan tarım sektörüne (hayvancılık ve balıkçılık da dahil olmak üzere) hassasiyetle davranılmış ve tüm devletler tarım sektörüne yönelik olarak ilerleme kaydetmeleri yönünde uyarılmışlardır. Sağlık standartlarının sağlanması gerekliliği vurgulanmıştır. Değerlendirme ölçütleri arasında fiziki ve beşeri altyapının geliştirilmesine yönelik düzenlemeler de yer almaktadır. Aday devletler, kara, deniz ve hava yolu taşımacılığı, ulaşım ve posta hizmetleri konularındaki düzenlemeler hususunda da uyarılmışlardır. Eğitim, bilim, araştırma alanları ve çevre mevzuatı da altı çizilen hususlar olmuştur. Genel çerçevede üyeliğe kabul öncesinde, 2003 yılı itibarıyla üye aday devletlerin değerlendirmeleri Tablo 5 ve 6'da özetlenmiştir¹⁷⁵:

¹⁷⁵ ATAUM rapor, s. 28-31.

Tablo-5. AB 2003 İlerleme Raporu ve Genişleme Stratejisi Belgesinde 2004 Baharında AB'ne Üye Olacak Devlet Değerlendirmeleri

Devletler	Değerlendirme Kriterleri			
	İktisadi		Müktesebata Uyum	
	Sorun Alanları	Sonuçlar	Sorun Alanları	Sonuçlar
Polonya Müzakere Tarihi 13.12.2002 Katılım Andlaşması 16.04.2003 Katılım Tarihi 01.05.2004	-Özelleştirme -Merkez Bankasının özerkliği -Yüksek işsizlik oranı -Yolsuzluk ve rüşvetle mücadele	-Konu ile ilgili çalışmalara ağırlık verilmelidir.	-Tarimsal sübvansiyonların dağıtımı -Gıda ürünleri sağlık standartları -iş ve basın kanunları -Balıkçılık ile ilgili düzenlemeler	Yasal uyum ve uygulamalara yönelik çalışmalar devam etmelidir.
Macaristan Müzakere Tarihi 13.12.2002 Katılım Andlaşması 16.04.2003 Katılım Tarihi 01.05.2004	-Rüşvetle mücadele -Kamu ihaleleri	-Konu ile ilgili çalışmalara ağırlık verilmelidir.	-Gıda ürünleri sağlık standartları -Kültür varlıklarının korunması -Şeker ve şarap piyasasının düzenlenmesi	Yasal uyum ve uygulamalara yönelik çalışmalar devam etmelidir.

Değerlendirme Kriterleri				
Devletler	İktisadi		Müktesebata Uyum	
	Sorun Alanları	Sonuçlar	Sorun Alanları	
Malta Müzakere Tarihi 13.12.2000 Katılım Andlaşması 16.04.2003 Katılım Tarihi 01.05.2004	-Kamu harcamalarında artış ve gelirlerdeki azalıştan dolayı bütçe açığı sorunu -Özelleşme sürecinde yavaşlama	Makroekonomik sorunların çözülmesi için mali konsolidasyon uygulanmalıdır.	-Malların serbest dolaşımı alanında silah kontrolü ve kültürel mallar sorunu -Kişilerin serbest dolaşımı alanında mesleklerin karşılıklı tanınması sorunu -Tarım ve balıkçılık alanında problemler -Çevre politikası alanında atık yönetimine ilişkin uyum sorunu -Deniz taşımacılığına ilişkin uygulamalarda sorunlar	Müktesebatin üstlenilmesi konusunda kriterlere genel olarak uyum sağlanmakta ancak sorunlu alanlara ilişkin Komisyon tavsiyeleri kısa vadede yerine getirilmelidir.
Estonya Müzakere Tarihi 31.03.1998 Katılım Andlaşması 16.04.2003 Katılım Tarihi 01.05.2004	-Malların serbest değişimi -Sektörel yasalar -Sermayenin serbest dolaşımı	Bu alandaki çabaların artırılması gereklidir.	-Kişilerin serbest dolaşımı -Sosyal politikalar -Kadın erkek eşitsizliği	Bu alandaki endişelere derhal ve kesin bir çözüm bulunmalıdır.

Devletler	Değerlendirme Kriterleri			Sonuçlar
	İktisadi	Sorun Alanları	Müktesebata Uyum	
Güney Kıbrıs Müzakere Tarihi 13.12.2000 Katılım Andlaşması 16.04.2003 Katılım Tarihi 01.05.2004	-Mali denetim bütçesel ve mali önlemler -Tarım -Sektör yasaları, malların serbest dolaşımı, yatırım servisleri, taşınabilir pazarlar, ulaşım, çevre	Müktesebatın uygulanmasına başlanmalı, taahhüt ve gereksinimler yerine getirilmeli ve tarım alanında çiftçiye doğrudan ödeme yapan bir kurum oluşturulmalıdır.	-Sorun Alanları -Kamu yönetimi reformu gereksinimi -Adli ve idari kapasitenin geliştirilmesi -Yolsuzlukla mücadele -Malların, işgücünün ve hizmetlerin serbest dolaşımında eksiklikler -Sermayenin serbest dolaşımı, şirketler, muhasebe, rekabet hukuku alanındaki sorunlar -Tarımda entegrasyon sorunları	Sonuçlar -İlgili sorun alanlarında ek iyileştirmelere gidilmesi, işleme ve içeriğe yönelik önlemlerin alınması -Özellikle tarımda uyumun tam olarak sağlanmasına yönelik acil adımların atılması
Letonya Müzakere Tarihi 13.09.1999 Katılım Andlaşması 16.04.2003 Katılım Tarihi 01.05.2004	-Rüşvetle mücadele	-Konu ile ilgili yasal birimin temellerinin atılması sağlanmalıdır.	-İstatistik uyumu -Çevrenin korunması -Adalet ve içişleri	Müktesebatın uygulanması beklenmektedir.

Değerlendirme Kriterleri				
Devletler	İktisadi		Müktesebata Uyum	
	Sorun Alanları	Sonuçlar		Sorun Alanları
Litvanya Müzakere Tarihi 31.03.1998 Katılım Andlaşması 16.04.2003 Katılım Tarihi 01.05.2004	-Emekli maaşları -Mali yapısal reformlar	.Konu ile ilgili çalışmalara ağırlık verilmelidir.	-Kişilerin serbest dolaşımı -Balıkçılık	Kesin bir irade ile bu alanların üstesinden gelinmelidir.
Slovakya Müzakere Tarihi 13.09.1999 Katılım Andlaşması 16.04.2003 Katılım Tarihi 01.05.2004	-Mali reform sorunu	Çalışmalar hız kazanmış, bütçe açıkları azalmıştır.	-Enerji ve endüstri politikaları -Vergilendirme, ekonomik ve parasal birlik	Yasal uyum ve uygulamalara yönelik çalışmalar devam etmelidir.
Çek Cumhuriyeti Müzakere Tarihi 31.03.1998 Katılım Andlaşması 16.04.2003 Katılım Tarihi 01.05.2004	-Kamu maliyesindeki bazı bozulmalar	Konu ile ilgili bir dizi önlemler alınmıştır.	-Ulaşım sektörü -Bilim araştırma, eğitim ve öğretim	Bu alanlarda yasal uyum ve uygulama yapılmalıdır.

Tablo-6. AB 2003 İlerleme Raporu ve Genişleme Stratejisi Belgesinde AB'ne 2007'de Üye Olması Hedeflenen Devletlerin Değerlendirmeleri

Devletler	Değerlendirme Kriterleri					
	Siyasi		İktisadi		Müktesebata Uyum	
	Sorun Alanları	Sonuçlar	Sorun Alanları	Sonuçlar	Sorun Alanları	Sonuçlar
Romanya Müzakere tarihi 15.02.2000 Katılım Hedefi 2007	-Yasama süreci ve demokratik meşruiyet -Adem-i merkezileşme -Yargının bağımsızlığı -Yolsuzluk -Azınlıklar -El konulan mülklerin iadesi -Adli yardım, göz altı ve cezaevi koşulları -İnsan ticareti	Eksiklikler olmakla beraber siyasi kriterlerin karşılanması çabası sürdürüyor.	-Stratejik sektörlerde özelleştirme ve yeniden yapılandırma -İşsizlik -Bütçe açıkları -Çok yönlü liberalizasyon -İnsan kaynakları ve işgücü piyasasının esnekleştirilmesi -Sınai ve ekonomik altyapı	Ekonomik kriterler konusunda eksikliklere karşın çalışmalar sürmektedir	-Kişilerin, hizmetlerin, sermayenin serbest dolaşımı -Kara para trafiği -Tarım mevzuatı -Balıkçılık	Müktesebatın üstlenilmesi konusunda ilerleme kaydedilmiştir.

Devletler	Değerlendirme Kriterleri					
	Siyasi		İktisadi		Müktesebata Uyum	
	Sorun Alanları	Sonuçlar	Sorun Alanları	Sonuçlar	Sorun Alanları	Sonuçlar
Bulgaristan Müzakere tarihi 15.02.2000 Katılım Hedefi 2007	-Yargı reformu -Kamu yönetiminin modernizasyonu -Yolsuzlukla mücadele -Engellilerin yaşam şartlarının iyileştirilmesi	İlerleme kaydedilse de sorunlar asgari düzeye indirilememiş ve siyasi kriterlere uyum henüz tamamlanma- mıştır.	-Piyasa ekonomisinin rekabet edebilecek düzeye getirilmesi -Bilişim sektörünün liberalizasyonu ve deregulasyonu -Ürün ve işgücü piyasalarının esnekliğinin arttırılması -Mülkiyet hakları	Bu alanlardaki reformların yapılması sağlanarak ülke ekonomisinin AB ekonomisine katma değer kazandıracak bir seviyeye gelmesi gerekmektedir	-Pazar denetimi -Besin güvenliği -Meteoroloji -Sosyal güvenlik sistemi -İş kurma özgürlüğü konusunda ayrımçılık -Yolsuzlukla mücadele, organize suçlar (uyuşturucu trafiği, yasadışı göç)	Müktesebatın üstlenilmesi konusunda uyum henüz gerçekleşmiş değildir.

2.7.2. Türkiye ile Karşılaştırma

Komasyon, 5 Kasım 2003 tarihli detaylı izleme raporunda (12 Aralık tarihinde Brüksel Zirvesi'nde sunulan rapor), Bulgaristan ve Romanya'nın gerekli siyasi kriterleri yerine getirdiğini ve işleyen birer piyasa ekonomisi olarak reform programlarına devam etmeleri gerektiğini bildirmiştir. Bununla beraber Türkiye'ye ilişkin olarak siyasi kriterleri yerine getirme konusundaki eksiklikler vurgulanmıştır¹⁷⁶. Dolayısıyla Türkiye, Bulgaristan ve Romanya'nın tersine, Orta ve Doğu Avrupa genişleme sürecinin bir parçası olarak değerlendirilmemiştir¹⁷⁷. Bu fırsat kaçırılmıştır. Ancak, üye adayı Orta ve Doğu Avrupa devletleri ile Türkiye'nin üyeliğe kabul durumları karşılaştırıldığında farklı bir muamele söz konusudur. Ekonomik ve hatta siyasi kriterlerin yerine getirilmesinde önemli eksikliklere rağmen, söz konusu devletlerin üye olarak kabul edildikleri görülmektedir. Örneğin insan hakları ve azınlık haklarının korunması hususlarında Baltık devletleri Litvanya, Letonya ve Estonya ciddi birer sınav vermişlerdir. Söz konusu devletlerdeki Rus azınlıkların gördükleri muamele ve yaşadıkları sıkıntılar, veya Estonya ile Rusya arasındaki parlamentolarca onaylanmamış sınır anlaşması, yeterince gündemde yer almamıştır¹⁷⁸. Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Bulgaristan, Slovak Cumhuriyeti ve Romanya çingene nüfuslarının durumlarının iyileştirilmesi ve ayrımcılıkla mücadele konusunda uyarılmıştır¹⁷⁹. Letonya ve Estonya'da vatandaş olmayanların entegrasyonu ve azınlık dillerinin kullanılması konuları sıkıntı yaratmıştır. AB girişimleri ile gerçekleştirilen iyileştirmeler yeterli derecede olmamış ancak siyasi iradelerce bu eksikliklerin üzerinde durulmamıştır. Oysa azınlık hakları ve Kıbrıs sorunu Türkiye önünde, AB yolunda ciddi sıkıntı oluşturmaktadır. Dolayısıyla AB'nin siyasi iradesinin nihai kararları şekillendirdiği ve öncelikleri belirlediği göz önünde bulundurulursa; Türkiye'nin siyasi hamleleri ve kararlılığı önemli rol oynamaya devam edecektir. Türkiye'nin tam üyeliği değerlendirilirken, yalnızca müktesebata uyum derecesi değil, AB'nin buna kurumsal ve

¹⁷⁶ Office for Official Publications of the European Communities, General Report on the Activities of the European Union 2003, Luxembourg, 2004, s. 39.

¹⁷⁷ a.g.e., s. 40.

¹⁷⁸ Maresceau, s. 150-151.

¹⁷⁹ İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi, "On İki Aday Ülkenin Katılım Ortaklıkları Karşılaştırması", Ocak-Nisan 2000, Sayı 145, ss. 55-67.

psikolojik olarak ne derece hazır olduğu da önem taşımaktadır¹⁸⁰. Bulgaristan ve Romanya gibi kriterler açısından Türkiye'nin gerisinde yer alan iki devlet, üyeliğe kabul edilmiş; Hırvatistan ise katılım müzakereleri için tarih almıştır. Türkiye de müzakere tarihini henüz almıştır. AB'nin kurumsal yapısı ve Türkiye-Yunanistan sorunlarının bu yapı içerisinde Avrupa'nın sorunu haline getirilmesi, üye devletlerin Türkiye'ye bakış açıları ve özellikle de Türkiye nüfusunun katılım durumunda AB'ne maliyetler yaratacağı ve kurumlardaki temsil oranlarının alt üst olacağı endişesi ve genel olarak Türkiye'nin üyeliği konusundaki tedirgin kamuoyu etkili diğer faktörlerdir¹⁸¹.

Türkiye'nin adaylığının daha çok bu kriterlere dayalı olarak değerlendirildiğinin bir göstergesi de, Lüksemburg ve Helsinki zirveleri arasındaki dönemde Türkiye'nin AB'nin öne sürdüğü şartlar açısından çok büyük ilerlemeler kaydetmemiş olmasıdır. Dolayısıyla Helsinki Zirvesi sonrasında, adaylık sürecinin resmi olarak başlaması AB siyasi iradesinin kararıdır. Zira TBMM'nin 1982 Anayasası'nda yapılan 34 yasa değişikliğini onaylaması (3 Ekim 2001) gibi çarpıcı reformlar, 2001 yılının gelişmeleridir. Türkiye kadar AB'nin de, bu üye adayı devlete verdiği sözlerin arkasında durabilmesi için kendisini hazırlaması gerekmektedir. Üye devletlerdeki daha çok sosyo-kültürel kökenli endişeler yüzünden, Yunanistan'ın Türkiye ile sorunlu konularını gündeme taşıması diğer çekinceli üye devletler için de bir bahane teşkil etmektedir¹⁸². Türkiye'nin üyeliği için kamuoyu desteği diğer yeni üye devletlerinki ile karşılaştırıldığında çok zayıftır. Burada genel olarak genişlemenin dezavantajları olarak görülen, yabancıların serbest dolaşımı, yapısal fonlardan, gelir ve kaynaklardan daha az istifade edilebilecek olması etkilidir¹⁸³. Eurobarometre'nin 2001 Bahar'ındaki tespitine

¹⁸⁰ Müftüler Baç, Meltem, "Turkey in the EU's Enlargement Process: Obstacles and Challenges", *Mediterranean Politics*, (2002), 7(2): p. 79.

¹⁸¹ a.g.m., s. 80.

¹⁸² a.g.m., s. 83. Yunanistan, AB'nin dış ilişkilere yönelik karar mekanizmasında oybirliği esasına dayanılması ve veto hakkından istifade ederek Türkiye lehine kararların çıkmasına engel olabilmektedir. Türkiye'nin üyelik kararının da oybirliği ile alınması gerekecektir. Komisyon tarafından ortaya konan olumlu bir değerlendirme/teklifin gerçekleştirilebilmesi için Bakanlar Konseyi'nde kabul görmesi gereklidir. Yunanistan bu durumdan istifade etmektedir.

¹⁸³ a.g.m., s. 88.

göre, üye devletlerin genişlemeye ve Türkiye'nin üyeliğine destekleri aşağıdaki gibidir¹⁸⁴:

Tablo-7. AB Üye Devletleri'nin Genişlemeye ve Türkiye'nin Üyeliğine Destekleri

Üye devlet	Genişlemeye destek (%)	Türkiye'nin katılımına destek (%)
İspanya	58	43
Portekiz	52	41
İrlanda	52	39
Hollanda	40	42
İsveç	56	37
Danimarka	56	34
İtalya	59	34
İngiltere	31	32
Belçika	45	28
Finlandiya	45	27
Yunanistan	70	26
Lüksemburg	46	25
Almanya	36	24
Fransa	35	21
Avusturya	32	21

Standart Eurobarometre 54, Bahar 2001.

Tablo 7'nin incelenmesinden görüleceği gibi, AB'nin öncü devletleri, genişlemeyi en az isteyen ülkeler olmuştur. Genişlemeyi en çok destekleyen üye devlet Yunanistan'dır. Türkiye'nin üye olarak kabulünü en çok isteyen ise İspanya'dır. AB-Türkiye ilişkilerini ikili bir ilişki olarak değerlendirmek yerine gelişmelere çok yönlü bakmak gerekmektedir.

Eurobarometre'nin Güz 2002 anket ve araştırma sonuçlarına bakıldığında, genişleme için destek en fazla Yunanistan (%76), Danimarka (%71), İrlanda (%67), İsveç (%65), İtalya (%64), İspanya (%63) ve Portekiz (%60) tarafından verilmiştir. Güz 2001 ve Bahar 2002 sonuçlarına göre genişlemeye en az destek Fransa'dan (%41) gelmiştir¹⁸⁵. Fransa Türkiye'nin üyeliği konusunda da aynı olumsuz tavrı

¹⁸⁴ a.g.m., s. 92. Göçmenler ve vatandaşlığa ilişkin konularını, üye devletler ulusal mevzuatlarına göre şekillendirmeyi tercih etmektedir.

¹⁸⁵ Eurobarometer Report No: 58, Directorate-General Press and Communication, Brussels, March 2003, ss. 76-77.

yansıtmaktadır. Güz 2002 raporuna göre, üye aday devletlere destek sıralamasında, en arkada Romanya ve Türkiye gelmektedir.

Genişlemeye destek veren kitleler incelendiğinde, yöneticilerin ve öğrencilerin önde geldiği görülmüştür. Eğitim düzeyi yükseldikçe desteğin de arttığı tespit edilmiştir¹⁸⁶. Orta ve Doğu Avrupa genişlemesinde siyasi ve kültürel çekincelerden çok, ekonomik kaygılar anketlerde ön plana çıkmıştır. Üye aday devletlerin daha demokratik hale geldikleri yönündeki inanç yaygın olmakla beraber; ekonomik seviyeleri ve rüşvet ya da çevre gibi konulardaki hassasiyetlerinin yeterli derecede olmadığı yönünde düşünceler hakimdir. Sonuç olarak bahsedilen dönemde %66 gibi bir çoğunluk genişlemeye olumlu bakarken, %58 oranında genişleme öncesinde kurumsal reformun aciliyeti yönündeki düşünce ağır basmıştır¹⁸⁷. Anketler, AB kurumlarının etkin işleyemediği yönündeki düşüncenin hakim olduğunu göstermektedir¹⁸⁸. Ancak kamuoyu yoklamaları, AB Anayasası konusunda artan bir desteğe de işaret etmiştir. Yine burada da destek, en çok okumuş ve çalışan kesimlerden gelmektedir.

Eurobarometre'nin, Bahar 2004 raporları değerlendirildiği takdirde, 1 Mayıs 2004 tarihi öncesinde on üye aday devletin Birliğe katılımına yönelik olarak yapılan değerlendirmede, az bir payla genişlemeyi destekleyenler, karşı tutumda olanları geçmiştir¹⁸⁹. Destekleyenler %42, karşı olanlar %39 ve fikri olmayanlar %19 oranındadır. Yunanistan (%66) ve İrlanda'nın (%60) en yüksek desteği veren devletler olduğu araştırmada, İngiltere (%31) ve Almanya (%28) en az destek veren üye devletler olmuştur. Birliğin gelecekteki genişlemesine yönelik olarak ise, çoğunluğun bu fikre karşı olduğu saptanmıştır. On beş üye devlette yapılan anketlere göre, % 43 katılımcı olumsuz, %37 oranında katılımcı olumlu tepki vermiştir. Almanya, Avusturya ve Finlandiya daha fazla genişleme konusuna karşı oylarda en yüksek oranları sergilerken, İspanya genişlemeye en az karşı olan devlet olarak tespit edilmiştir¹⁹⁰. Bu noktada bir önemli tespit de, Avrupalı kimliğinin daha çok okumuş kesim (erkekler, yöneticiler,

¹⁸⁶ a.g.e., s. 82.

¹⁸⁷ a.g.e., ss. 83-86.

¹⁸⁸ a.g.e., s. 104.

¹⁸⁹ Eurobarometer Report No: 61 (Spring 2004), Public Opinion in the European Union, Directorate-General Press and Communication, Brussels, July 2004, s. B.92.

¹⁹⁰ aynı yer.

öğrenciler, beyaz yaka çalışanlar ve serbest meslek sahipleri) ve genç kesim tarafından hissediliyor olmasıdır¹⁹¹. Bununla beraber bu kimliği taşıdığına düşünenlerin oranı %56 olup, sadece ulusal kimliğini taşıdığına belirten AB yurttaşları %42 oranındadır. Birlik bilinci artma yönünde eğilim göstermektedir. Ancak ulusal kimliklerin ve devletlerin kendi dillerinin önem kaybedebileceği gibi bir endişe de taşınmamaktadır; %52 ve %57 oranlarındaki tepkiler bu yönde kaygıların ağır basmadığını ifade etmektedir. Orta ve Doğu Avrupa genişlemesinin yol açtığı endişe daha çok işçi maliyetlerinin düşük olduğu üye devletlere işlerin transferi ve suç ve kaçakçılık oranlarında artış ile bunların beraberinde getireceği maliyetler üzerinde odaklanmıştır¹⁹². Bu sonuçların da yansıttığı gibi neo fonksiyonlizmin devletlere olan bağlılığın azalacağı argümanı desteklenmemektedir. Ulusal kimlikler Avrupa'lı kimliğinin önündedir. Siyasi birliğin oluşamama nedeni de budur.

AB'nin Orta ve Doğu Avrupa devletlerine ilişkin tutumu Türkiye'ye olan tutumundan epey farklı olmuştur. Türkiye'nin Soğuk Savaş döneminde de Avrupa sisteminin bir parçası olduğu, diğer tarafta Orta ve Doğu Avrupa devletlerinin bu sistemin tamamen dışında oldukları göz önünde bulundurulursa, tutum farkı iyice ortaya çıkmaktadır¹⁹³. Türkiye'nin diğer aday devletlerden farklı değerlendirildiği, 7-11 Aralık 2000 tarihinde yapılan Nice Avrupa Konseyi'nde diğer aday devletlerin (Bulgaristan ve Romanya dahil olmak üzere) üye olmaları durumunda AB kurumlarındaki temsil ve oy oranlarına karar verilmesine rağmen, Türkiye'nin bu hesapların dışında tutulmasıyla belirginleşmiştir¹⁹⁴. Ancak Türkiye AB üyesi olmasa da Avrupa devletler sistemi içerisinde. AB'nin sistemin merkez ve çevre devletleri ile arasındaki ilişkilerini, işbirliği ve karşılıklı bağımlılık durumları belirlemektedir¹⁹⁵. Türk dış ticaretinin yüzde 50'si AB ile yapılmaktadır ayrıca Türkiye, Gümrük Birliği'nden dolayı mevzuatını

¹⁹¹ a.g.e., s. B.95.

¹⁹² a.g.e., s. B.91.

¹⁹³ Müftüler Baç, Meltem, Türkiye ve AB: Soğuk Savaş Sonrası İlişkiler, Alfa Yayınları, İstanbul, 2001, s. 5.

¹⁹⁴ Reçber, "Türkiye'nin AB'ne Üye Adayı Olarak Kabul Edilmesine Hukuksal Açından Bir Bakış", s. 149. Nice Andlaşması'na ekli protokolde (Avrupa Toplulukları ve AB Kurucu Andlaşmalarına Ekli Protokol) 1 Ocak 2005 tarihinden geçerli olmak üzere AB Bakanlar Konseyi oy dağılımı ve Komisyonunda komiser sayısına ilişkin yeni rakamlar benimsenmiştir. Toplam 27 devletin yer alacağı bir genişleme planlanırken, Türkiye bu hesapların dışında tutulmuştur.

¹⁹⁵ Müftüler Baç, s. 4.

AB'ninkine yakınlaştırmak durumunda olmuştur. Türkiye'deki yabancı yatırımın yüzde 60'ını AB üye devletlerinin yatırımları oluşturmaktadır¹⁹⁶.

Türkiye'nin AB'nin iktisadi ve siyasi kriterlerini yerine getirme konusunda sıkıntısı olduğu kadar, AB bütünleşmesi ile değişime uğrayan ulus-devlet tanımına ve AB'nde şekillenen yeni düzene (AB Anayasası) uyumu konusunda da devlet egemenliği ve otonomluğu konularındaki farklı anlayışlardan dolayı sıkıntısı vardır¹⁹⁷. AB üye devletleri, ulus-devletin temel taşları olan egemenlik ve otonom karar alma yetkilerini Birliğe devretmektedirler. Tuğrul Arat'a göre: "Devletler karşılıklı olarak ülkesel yetkilerinde sınırlandırma yaparken, belirli alanlarda, bir bakıma bazı alt yetkilerinden vazgeçmektedirler. Bu vazgeçme sonucunda ortaya çıkan boşluğu doldurmak için ise, aynı devletler, vazgeçtikleri yetkileri ikame etmek üzere, birlikte kurdukları bir örgüt lehine yetki ihdas etmektedirler... Bu yetkilendirme biçimi, Topluluk sisteminin temelini, ayırt edici özelliğini teşkil ediyor..."¹⁹⁸. Dolayısıyla yeni Avrupa düzeni AB'ne üye devletler üzerine temellenmektedir. Üyelerin yetkilerini AB'ne devretmeleri ve AB bütünleşmesinin doğal bir sonucu olarak ulus-devletin bir çözülme sürecine girdiği tartışmaları yapılırken, AB Konseyi devlet bazında temsil ve ulusal çıkarların korunduğu bir platform olarak Birliğin uluslararası yetkilerini dengelemekte ve bütünleşme sürecini yavaşlatmaktadır. AB yalnızca uluslararası ve hükümetlerarası bir örgüt değil, uluslararası karakteri olan bir oluşumdur¹⁹⁹. Zira Topluluklar yetkilendirildikleri alanlarda uluslararası tasarruf sahibidirler. Türkiye'nin de Birliğe bu gözle bakması gerekmektedir.

Hukuksal açıdan bakıldığında : "...Bugün devletler hukuku ve üye devletler iç hukukları dışında ayrı bir hukuk oluşmuştur: Avrupa hukuku. AB kurumları uluslararası yetkilerle donatılmış olduğundan, bunların çıkardığı yasama işlemleri tüm üye devletlerde doğrudan uygulanabilir ve doğrudan etkisi olan metinlerdir. Hatta üye devletin kendi milli kanunu ile AB kurumlarının çıkardığı bir hukuk metni arasında çelişki olması halinde, artık milli kanun değil, AB kurumlarının çıkardığı yasama

¹⁹⁶ a.g.e., s. 207.

¹⁹⁷ a.g.e., s. 6.

¹⁹⁸ aynı yer.

¹⁹⁹ Bkz. a.g.e. s. 12: Bir ulus devletin egemenliğinin en önemli araçlarından olan para basma tekeli AB'nde Avrupa Merkez Bankası'na devredilmiş olup, tek para birimine geçilmiştir.

işlemi, yani Avrupa Hukuku uygulanır. AB yasama işlemi, aynı konudaki üye devlet milli kanunlarının üstündedir.... Üye devletler, antlaşmalarla bir Topluluk kurmuşlar ve bu Toplulukta bir çok işlemleri yapabilecek müesseseler-kurumlar tesis etmişlerdir. Kurdukları kurumlara öyle yetkiler vermişlerdir ki, ortaya kendine özgü bir hukuk sistemi çıkmıştır. Artık, üye devlet milli hukuklarının üstünde ve klasik Devletler Hukuku dışında, bir Avrupa hukuku vardır. O kadar ki, artık AB kurumları, üye devletlerin kendi kontrolleri dışındadır²⁰⁰. “Kendine özgü kurumları, uluslararası (supranasyonel) yapısı ve bu yapının doğal sonucu olarak üye devletler ulusal hukukunda doğrudan ve öncelikle uygulanan kimi kurallarıyla bu hukuk düzeni, “devletlerin egemen eşitliği” üzerine kurulu klasik uluslararası hukuka yeni bir boyut kazandırmaktadır. Bu boyut ancak siyasal bütünleşmeye gitmek amacıyla üye devletlerin ulusal egemenliklerinin bir bölümünü Topluluklara devretmeleri olgusuyla açıklanabilir.”²⁰¹ Burada söz konusu olan kısmi egemenlik devridir. Topluluk hukuku üye devletler ulusal hukuklarından kısmen “otonom” bir yapıya sahiptir, zira üye devletler Topluluklar lehine ulusal yetkilerinin bir bölümünü devretmektedir²⁰². Zaten Topluluk üye devletlerden egemen yetkiler devralması sonucunda “uluslararası” nitelik kazanmıştır²⁰³.

AB Hukuku'nun bu yapısı, üye devletlerin ulusal hukuklarında köklü yapısal değişiklikler gerektirmektedir, üye devletlerin mevzuatlarının Birliğin hukuk sistemine uyumlaştırılması zorunlu olup; ulusal yasama, yürütme ve yargı düzenlemeleri açısından yetki devri/kısıtlaması gündeme gelmektedir²⁰⁴. Anayasası millet egemenliğine dayalı olan Türkiye için kısmi egemenlik devri önemli bir konudur. Nitekim ulusal hukukun uluslararası hukuka üstünlüğünü öngören Madde 90 ve diğer sekiz anayasa maddesine ilişkin olan yasa değişikliği önerisi TBMM Anayasa Komisyonu'nca 30 Nisan 2004 tarihinde kabul edilmiş ve yasa 22 Mayıs 2004 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu değişiklikle, usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalar ile

²⁰⁰ Kabaalioglu, *Avrupa Birliği ve Kıbrıs Sorunu*, s. 14.

²⁰¹ Günuğur Haluk, *Avrupa Topluluğu Hukuku*, s. X.

²⁰² a.g.e., s. 5.

²⁰³ a.g.e., s. 16.

²⁰⁴ Genç, “Avrupa Topluluklarına Tam Üyeliğimiz Halinde Egemenlik Yetkilerinin Devri Sorunu”, s. 83.

kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyumsuzluklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınacaktır²⁰⁵. Ayrıca Komisyon'un Birliğin supranasyonel karakterini yansıtarak, belli alanlarda bir yürütme organı olarak yetkilendirilmiş olması yine üye devlet ulusal hukuklarında, (ulusal yürütme organı- AB yürütme organı) yetki çatışması sorununu çözmek amacıyla gerekli olmaktadır²⁰⁶. AB Hukuku'nun temel kaynağı Kurucu Andlaşmalar olmakla beraber, Konsey ve Komisyon'un çıkarttıkları ve üye devletleri bağlayıcı olan yönetmelikler ve tüzükler, sekonder (ikincil) hukuk olarak bir diğer kaynağı meydana getirmektedir²⁰⁷. Birincil ve ikincil hukuk kuralları, üye devletler bünyesindeki gerçek ve tüzel kişiler üzerinde bağlayıcıdır²⁰⁸. Karşıt görüşlerin de bulunmasına rağmen; AB'ne üyelik yaygın tercih olup, hükümet gerekli düzenlemeleri, yasa değişikliklerini yerine getirmektedir.

2.7.3. Neo fonksiyonalizm ve Yapısalcılık Çerçevesinde Türkiye'nin Adaylığı

Neo fonksiyonalist entegrasyon anlayışına göre elit kesimlerin entegrasyonu sürüklediğı ve sosyal yapısalcılığa göre kamuoyunun süreç üzerinde etkili rol oynadığı belirtilmişti. Bütünleşme sürecinin sosyolojik yanı göz ardı edilmediğinde ve Türkiye'deki kamuoyuna bakıldığında, entellektüeller ile siyasilerin bir kısmının Kopenhag kriterlerini devlet ile toplum arasında sorun yaratan, devletin birliğini zedeleyen unsurlar olarak gördükleri bilinmektedir. Ancak, daha büyük bir kesimin demokrasi ve insan hakları açısından AB'ni garantör olarak gördüklerini tespit etmek de mümkündür²⁰⁹. AB'nin Türkiye'nin adaylığı konusunda, eski doğu bloğu komşularına hissettiğı aciliyet ve sorumluluğu hissetmediğı açıktır²¹⁰. Türkiye'nin kriterleri yerine getirememesi uzun zaman AB için siyasi manevra olanağı yaratmıştır. Dolayısıyla müzakereler için tarih alınması Türkiye için bir dönüm noktası olmuştur.

²⁰⁵ <http://www.belgenet.com/yasa/k5170.html>

²⁰⁶ Genç, ss. 88-89.

²⁰⁷ Pazarıcı, "Uluslararası Hukuk Açısından Otuzuncu Yılında AET", s. 31.

²⁰⁸ aynı yer.

²⁰⁹ Nas, Çiğdem, "Turkish Identity and the Perception of Europe" in Marmara Journal of European Studies Vol:9 No:1 2001, p. 187.

²¹⁰ Baykal, Sanem, s. 62.

AB'ne katılım sürecinde lobi faaliyetlerinin önemli katkıları olmaktadır. Ancak son genişleme sürecinde Orta ve Doğu Avrupa devletlerinin, lobi grupları bu devletlerde yakın zamanda geliştiği için bu tür çalışmalardan yeterince istifade edememiş oldukları görülmektedir. Türkiye'nin bu etkene gereken önemi ve hassasiyeti göstermesi gerekmektedir. Sivil toplum ve kurumlarını tam olarak oluşturamamış olan Türkiye'de siyasi yapının sonucu olarak, çıkar grupları Batı Avrupa'daki gibi devlet karşısında tam bir özerklik kazanamamıştır. Dolayısıyla Türkiye'de de iktidar elitlerinin rolü daha ön plandadır²¹¹. Ancak hızlı sanayileşme ve ekonomik kalkınmaya paralel olarak Türkiye'de de sivil ekonomik güçler gelişip otonomi kazanmaya başlamıştır. Örneğin Sanayi Odaları, Esnaf ve Sanatkarlar Dernekleri, İşçi ve İşveren Sendikaları gibi ekonomik çıkar grupları, Türkiye'nin iç ve dış ilişkilerinde etkili olmaya başlamışlardır²¹². Liberal bir yaklaşım ile devlet karşısında daha çok özgürlük istemekte ancak ülkenin ekonomik koşulları dikkate alındığında henüz devlet desteğine ihtiyaç duyan konumdadırlar. AB'nin yerine getirilmesini beklediği ekonomik şartlardan biri de devlet yardımlarının azalarak, rekabetçi ekonomi koşullarının geçerli olmasıdır. Bu, ülke makroekonomik dengelerinin düzeltilmesi ile mümkün kılınabilecektir. Burada önemli olan, söz konusu grupların, parlamentodaki partilerin, radikaller dışında hem sağ hem de sol görüşe yakın aydınların, AB'ne adaylığa destek veriyor olmalarıdır. Yapılan kamuoyu araştırmaları bu yönde sonuç vermiştir²¹³.

Türk elit kesimlerinin AB'ne üyelik konusuna nasıl yaklaştıklarını analiz etmek üzere Ankara'da ikamet eden akademisyenler, iş adamları, gazeteciler ve hükümet görevlilerinin dahil edildikleri bir anket çalışması yapılmıştır. Buna göre; AB'ne katılım istenen bir olgu olmakla beraber, Türkiye'nin önündeki siyasi kriterlerin aciliyeti örnek grup tarafından yeterince benimsenememiştir. Anket çalışması neticesinde, Birliğe katılımı geciktiren diğer sosyo-ekonomik sorunlar ve kültürel uyumsuzlukların; AB'nin üstünde önemle durduğu siyasi kriterler ve Kıbrıs sorunu gibi şartlardan daha etkili olduğu kanısının yaygın olduğu görülmüştür. Bu da, örnek alınan grubun, AB elitlerine ve yetkililerine göre farklı bir bakış açısı taşıdığını

²¹¹ Bozkurt, Veysel, Avrupa Birliği ve Türkiye, Vipaş, İstanbul, 2001, s. 26.

²¹² a.g.e., s. 276.

²¹³ a.g.e., s. 309.

göstermektedir. Anket, 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylığının resmen kabul edilmesinden önce tamamlanmıştır ve buna rağmen Birliğe adaylık yönünde pozitif bir tercihin yansıtılması, elit kesimin Avrupa ile bütünleşmeye verdiği önceliği ve önemi yansıtmaktadır. Zira 1997 Lüksemburg Zirvesi'nin ardından, Türkiye'nin adaylar kulübünde ayrı tutularak değerlendirilmesi Türkiye'de ister istemez kötümser bir hava yaratmıştır. Bu çerçevede araştırmanın amacı, elitlerin Komisyon raporlarındaki değerlendirmelerden ne derece etkilendiklerini ve kültür/din konularındaki farklılıkların Türkiye önünde engel teşkil edip etmediği yönündeki fikirlerini tespit etmektir²¹⁴. Türkiye'nin AB'ne girememe nedenleri konusundaki algılar, ağırlıklı olarak Tablo 8'deki gibi sonuç vermiştir²¹⁵:

Tablo-8. Türkiye'nin AB'ne Katılamama Nedenleri

Birliğe Katılamama Nedenleri	Yüzde olarak oran
Yunanistan'ın muhalefeti	2
Ekonomik sorunlar	20
Sosyal/yapısal sorunlar	8
Demografik (nüfusla ilgili) nedenler	13
Serbest dolaşım konusu	6
İnsan hakları/demokratikleşme	8
Siyasi sorunlar/istikrarsızlıklar	10
Etnik kimlikler/kültür	9
Din	16
Başvuruda zamanlama hatası	4
Diğer	5
Toplam katılım	101

Dolayısıyla, Tablo 8'de görüldüğü gibi, ekonomik problemlerin, Türkiye'nin nüfus yoğunluğunun ve bunun AB'nde yarattığı serbest dolaşım hakkı endişesinin, siyasi istikrarsızlıkların ve özellikle de din faktörünün Türkiye önündeki engeller olduğu değerlendirilmiştir. Siyasi kriterlere uyumun, insan hakları ve demokratikleşme konularının ve Türkiye-Yunanistan ilişkilerinin Komisyon raporlarındaki ağırlıklarına bakılırsa, bir anlamda Türkiye'nin siyasi kriterleri yerine getirmede neden geciktiği de ortaya çıkmaktadır. Uzun süre Türk elitleri ve AB yetkilileri öncelikler hususunda fikir birliğine varamamış olabilirler. Bu biraz da Türkiye'nin yaşadığı ağır ekonomik

²¹⁴ McLaren, Lauren, "Turkey's Eventual Membership of the EU: Turkish Elite Perspectives on the Issue" *Journal of Common Market Studies*, Vol 38 No 1, March 2000, pp. 117-29.

²¹⁵ a.g.m., s. 124.

sorunlardan da kaynaklanmaktadır. Zira bunlar Türkiye'nin gündemini oluşturmaktadır. Anket sonuçları Türkiye'nin AB'nden beklentileri açısından da farklı bir sonuç vermemiştir. Siyasi beklentilerden ziyade (demokratikleşme, şeffaf yönetim ve sivil toplum gibi), ankete katılanlar tarafından ekonomik ve sosyal avantajların altı çizilmiştir. Bu konudaki yüzdeler Tablo 9'daki gibidir²¹⁶:

Tablo-9. AB Üyeliğinden Beklentiler

Faydalar	Yüzde olarak oran
Ekonomik/sosyal gelişme	49
Avrupalılık (prestij)	23
Demokratikleşme, insan haklarında iyileşme	12
Yargının yeniden düzenlenmesi	5
Teknolojik ilerleme	4
Üyelik fayda getirmez yargısı	4
Diğer	3
Katılım	77

Tablo 9'da görüldüğü gibi, Türkiye'de ekonomik ve sosyal gelişme, Avrupalılık fikri, demokratikleşme ağırlıklı olarak beklenen faydalardır. Tam üyelik öncesinde yapılacak olan hukuksal reformlar, siyasi haklar ve demokratikleşme, ekonomik ve sosyal beklentilerin arkasından gelmektedir. Aynı çalışmada, Türkiye'nin AB'ne katılımının getireceği olası maliyetler yer almıştır²¹⁷. Bu görüşler de Tablo 10'daki gibidir:

Tablo-10. AB Üyeliğinin Maliyetleri

Maliyet	Yüzde olarak oran
Üyeliğin zararı olmaz yargısı	29
Gümrük Birliği dışında maliyet olmaz	3
Ekonomik (rekabete ilişkin) maliyetler	27
Milli egemenlik kaybı	17
Gelenekler ve değerlerde kayıp	6
İnanç değerlerinde (din) kayıp	5
Diğer	11
Katılım	63

Tablo 10'a göre, genel olarak endişeler ekonomik rekabetin getireceği sıkıntılar, egemenlik kaybı ve değerlerin yitirilmesi yönünde ağır basmıştır. Ama katılımcılar,

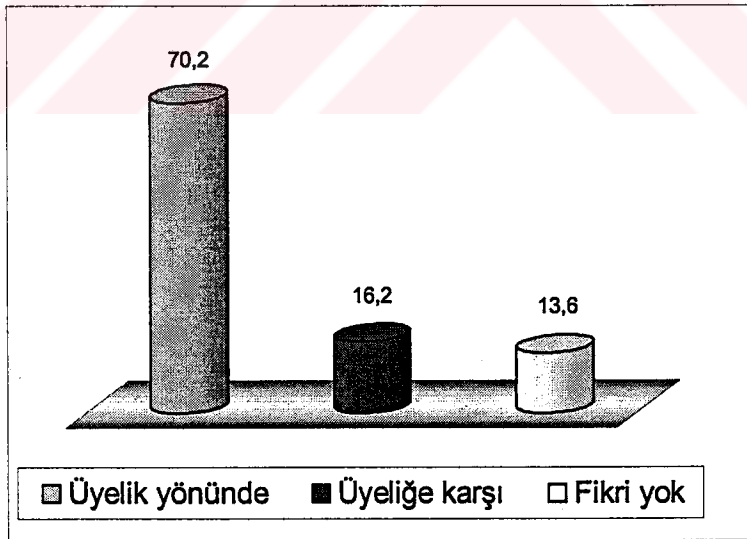
²¹⁶ a.g.m., s. 126.

²¹⁷ a.g.m., s.126.

Birliğe üyeliğin fayda/zarar terazisinde faydaların daha ağır basacağı düşüncesinde genel olarak birleşmektedirler. Söz konusu çalışma, Türkiye'nin AB'ne bakış açısı konusunda fikir vermektedir. Öncelikler konusundaki uyumsuzluk Türk hükümeti ve Komisyon işbirliği ile giderilmiş ve Katılım Ortaklığı Belgeleri ile Ulusal Programlar daha uyumlu hale getirilmiştir, bunun sonucu da zaten Komisyon'un Türkiye ile müzakerelerin başlatılması hususundaki olumlu değerlendirmesi olmuştur.

Türkiye Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) tarafından yapılmış olan "Türkiye'de Bireylerin AB Üyeliğine Bakışı" konulu çalışmada, yukarıda belirtilen anket çalışması ile paralel verilere ulaşılmıştır. Söz konusu çalışmanın, "Türkiye'nin AB Üyeliğine İlişkin Bireylerin Referandum Eğilimi" başlıklı ikinci bölümünde aşağıdaki sonuçlara ulaşılmış ve 2005 Şubat ayında kamuoyuna duyurulmuştur²¹⁸:

- Bir referandum yapılırsa, Türkiye'nin AB'ne üye olması yönünde oy kullanacağını ifade eden bireylerin oranı %70,2, üye olmasına karşı yönde oy kullanacağını ifade edenlerin oranı %16,2, bu konuda bir fikri olmayanların oranı ise %13,6'dır.

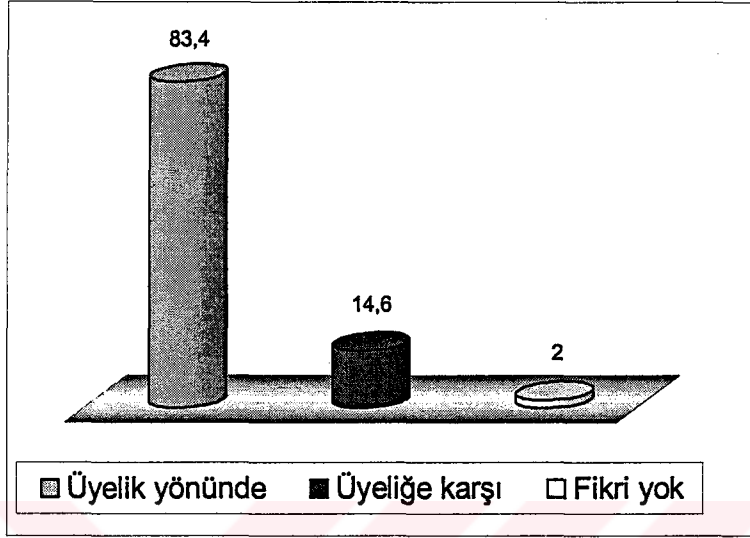


Şekil-2. AB'ne Üyelik Konusunda Kamuoyu Araştırması

- Yüksekokul, üniversite, lisansüstü ve doktorayı tamamlamış bireylerden bir referandum yapılırsa, Türkiye'nin AB'ne üye olması yönünde oy kullanacağını

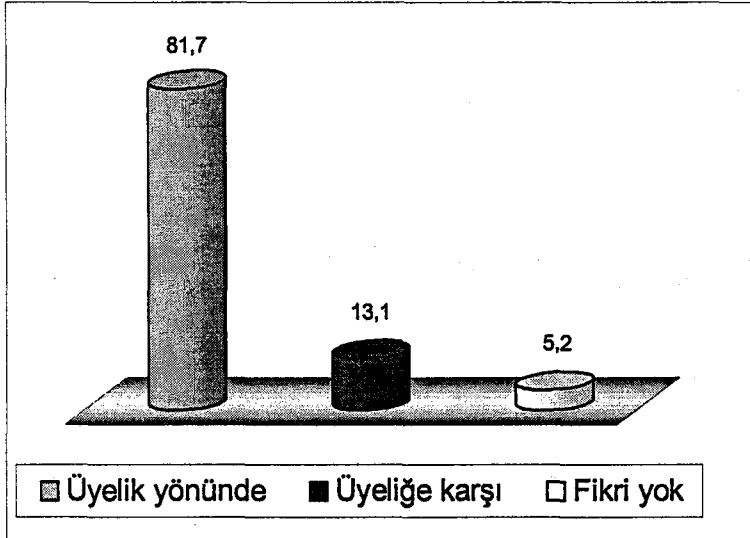
²¹⁸ <http://www.die.gov.tr/yma/ab2.pdf>

belirtenler %83.4, üyeliğe karşı yönde oy kullanacağını belirtenler %14.6, bu konuda bir fikri olmayanlar ise %2'dir.



Şekil-3. Eğitim Seviyesine Göre AB'ne Üyelik Eğilimleri

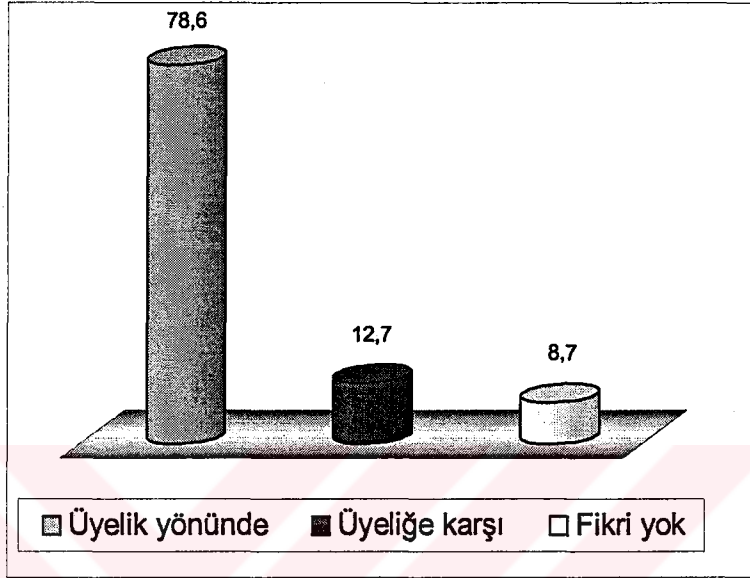
- 1 milyar 167 milyon TL ve üzeri hane halkı geliri elde edilen hanelerdeki bireylerin %81.7'si bir referandum yapılırsa, Türkiye'nin AB'ne üye olması yönünde oy kullanacağını, %13.1'i üyeliğe karşı yönde oy kullanacağını, %5.2'si bu konuda bir fikri olmadığını bildirmiştir.



Şekil-4. Gelir Grubuna Göre AB'ne Üyelik Eğilimleri

- Türkiye'de yaşayan insanların refah düzeyi 11 basamaklı bir merdiven olarak düşünüldüğünde, kendisini 7-10 refah basamaklarına yerleştiren bireylerin

%78.6'sı, bir referandum yapılırsa Türkiye'nin AB'ne üye olması yönünde oy kullanacağını, %12.7'si üyeliğe karşı yönde oy kullanacağını, %8.7'si ise bu konuda bir fikri olmadığını ifade etmiştir.



Şekil-5. Refah Durumuna Göre AB'ne Üyelik Eğilimleri

Yukarıda eğitim ve gelir durumlarına göre, AB'ne üyelik konusundaki fikirleri değerlendirilen bireyler arasında; yüksek eğitim ve gelirli olanları elit kesim olarak kabul ettiğimiz takdirde, bir önceki çalışmada olduğu gibi sözkonusu kesimin üyeliğe destek verdiğini değerlendirmek doğru olacaktır.

Birlik cephesine döndüğünde; AB'nde özellikle muhafazakar kesim, Türkiye ile kültürel bütünleşmeyi mümkün görmeyerek Türkiye'nin üyeliğine muhalefet etmektedir. Bu görüşlere örnek olarak Avrupa Halkları Partisinin (European People's Party) Mart 1997'de yaptığı açıklama verilebilir: "AB bir uygarlık projesidir ve Türkiye'nin bu uygarlık projesi içinde yeri yoktur." Avrupa Parlamentosu Başkanı Nicole Fontaine aynı çizgiyi 10 Aralık 1999 Helsinki Avrupa Konseyi'nde yaptığı konuşmada devam ettirmiştir: "Türkiye'nin başvurusu çelişkiyi basit bir şekilde göstermektedir... Eğer nihai yanıt olumsuz olursa uzun süredir sergilediği sabrı taştan Türkiye, geleceği için önemli jeopolitik riskleri içeren diğer yollara bakacaktır. Öte yandan, eğer kendisinden talep edilen iktisadi ve demokratik gelişmeyi gerçekleştirdikten sonra günün birinde Birliğe katılacak ise, bu, şüphesiz ki, ekonomik

ve siyasal açıdan Birlik yararına olacaktır. Ancak kültürel bütünleşme sorununu aşmak imkansızdır”²¹⁹. AB gibi bir siyasi aktörün verdiği sözlerin arkasında durması yaptırım gücünü (kredibilitesini) arttıracaktır. Dolayısıyla Türkiye ile takvim üzerinde diyaloga geçilmesi, müzakerelerin başlatılabilmesi, AB’ni bu bağlamda güçlendirecektir. Birliğin üyelik kriterlerinin yerine getirilmesi durumunda üye aday devletinin kabul edileceğini belirtmesi üzerine, Avrupalı siyasilerin Türkiye’nin başka nedenlerden (din, kültür, sosyal koşullar vb.) dolayı AB’ne giremeyeceğini söylemesi AB söylemlerini zayıflatmaktadır²²⁰.

Soğuk Savaş sonrasında, liberal-sosyalist blokların rekabeti sona erince bütünleşme adına Avrupa için yabancı (diğer) olan sosyalist blok değil tekrar milli, etnik ve hatta inanç (din) olarak farklı olan devletler olmuştur. Kimlik bilincinde önemli olan “diğer” kavramının bu şekilde tanımlanması Türkiye’nin AB ile ilişkilerine zarar verecek bir yaklaşımdır. Zira bu yaklaşım Türkiye’nin müslüman karakterini ön plana çıkarmaktadır²²¹. İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa’lı sayılan ve 1949 yılında Avrupa Konseyi’ne, 1952 yılında NATO’ya kabul edilen Türkiye’nin önünde şimdi “Avrupalılık” sınavı bulunmaktadır²²². Aslında Katolik, Ortodoks ve Protestan mezhepleri ile heterojen bir inanç mozayigine halihazırda sahip olan AB için müslüman bir devletin üye olarak kabulü, söz konusu yapısını ve hoş götü anlayışını da güçlendirebilir²²³. Türkiye’de inanç özgürlüğü ve demokrasi var olduğu sürece İslam Birlik için bir sorun teşkil etmemelidir.

Türkiye’nin üyelik için alması gereken yol uzun, aşması gereken ön yargı ve muhalefet duvarları yüksektir; ancak Birliğin Türkiye’den Kopenhag kriterleri adına

²¹⁹ Müftüler Baç, s. 210.

²²⁰ Grabbe, Heather, “Enlargement Puts EU Credibility on the Line Turkey is the Litmus Test” *The Wall Street Journal Online*, 11 October 2002, http://www.cer.org.uk/articles/grabbe_wsj_11oct02.html.

²²¹ Müftüler Baç, Meltem, “Through the Looking Glass: Turkey in Europe”, *Turkish Studies*, (2000), 1(1): p. 29.

²²² Buzan, Barry and Thomas Diez, “The European Union and Turkey”, *Survival*, Vol 41, No1, Spring 1999, p. 45. Soğuk Savaş döneminde stratejik nedenlere dayalı olarak kurulan askeri ilişkilerde daha az sorun yaşanmıştır. Türkiye-ABD arasında Türkiye- AB ilişkilerine göre daha az sıkıntı yaşanmasını yazar, ABD ile ilişkilerin halen stratejik temellere dayalı olması, diğer taraftan AB ile bunun yanında bir “Batılı kimliğini taşıma” adına Avrupalı kabul edilme projesinin gündeme geldiğini belirtiyor. Bu da farklılıkları ortaya çıkarmaktadır. Söz konusu olan değişik alanlarda derin bir entegrasyon olunca farklılıklar sorun teşkil etmemelidir.

²²³ Yeşilada, Birol A., “Turkey’s Candidacy for EU Membership” *Middle East Journal*, Vol 56, No1, Winter 2002, p. 102.

beklediği demokratik ve iktisadi olgunluk Türkiye için her durumda olumlu katkılar sağlayacaktır. Reformlar yeni dünya düzeninde Türkiye'yi daha ileriye taşıyacak adımlar olacaktır. Üyelik olsun ya da olmasın ki bunlar devletler tarafından alınan siyasi kararlardır; AB kriterleri Türkiye için önemli bir yeniden yapılanma ve modern dünyaya ayak uydurma sınavıdır. Bu arada, AB'nin Orta ve Doğu Avrupa'ya genişlemesinden stratejik olarak tam bir sonuç alabilmesi ve örgüt olarak güvenlik alanındaki geleceği, Birliğin Türkiye konusunda vereceği karar ve çözüm ile yakından ilişkilidir²²⁴. Birliğin Türkiye'den beklentilerini, Türkiye'nin artan jeopolitik önemi ışığında değerlendirmesi gereklidir²²⁵. Türkiye'nin üyeliğine yönelik olarak alınılması düşünölen önlemler de bu bakış açısıyla ölçölmelidir.



²²⁴ Kahraman, Sevilay Elgün, "Rethinking Turkey-European Union Relations in the Light of Enlargement" *Turkish Studies*, (2000), 1(1): p. 16.

²²⁵ Tekeli, İlhan ve Selim İlkin, *Avrupa Topluluğu III*, Ümit Yayıncılık, Ankara, 2000, s. 574.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE GENİŞLEME SÜRECİNİN GEREKTİRDİĞİ KURUMSAL REFORM

Bu bölümde, genişleme sürecinin gerektirdiği kurumsal reformun içeriği ve Amsterdam, Nice Andlaşmaları ve Anayasal Andlaşmanın bu ihtiyacı ne kadar karşıladığı sorgulanmaktadır. Hükümetlerarası konferanslarda genişleme-bütünleşme dinamiğinin durumu ve genişlemenin entegrasyon açısından spill-back nedeni olup olmadığı; geliştirilmiş işbirliği formülü ve karara bağlanan kurumsal değişiklikler çerçevesinde incelenmektedir.

3.1. Kurumsal Reform Nedir, Neden Gereklidir?

AB'nde genişleme konusunun gündeme gelmesi ile beraber, kurumsal reform konusu da tartışma konusu olmuştur. Birliğin bir önceki genişleme sürecinde, Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın tam üyelik müzakerelerinin yürütülmesi sırasında kurumsal yapı ve işleyiş mekanizmasında değişiklik yapılması hususu, temel olarak aday devletlerin nüfuslarının az olması nedeniyle (21.5 milyon) ertelenmiştir¹. Oysa AB'ne tam üyelik için başvurmuş olan Orta ve Doğu Avrupa devletlerinin nüfusları toplamı 105.2 milyondur. Dolayısıyla AB, genişleme öncesinde kurumlarının işleyiş mekanizmalarında gerekli değişiklikleri (temsil oranları vb.) ve kurumlarda yetki düzenlemelerini gerçekleştirmeyi hedeflemiştir. Genişlemenin kurumsal yapı üzerindeki etkileri dışında; halihazırda üye devletlerin temsilinde denge ve kurumlarda şeffaflık sağlanması, demokrasi açığının giderilmesi gibi gerçekleştirilememiş hedefler mevcut iken, Birlik genişleme yönünde adım atmak istememiştir. Genişlemenin Birlik bütünleşmesi açısından üye aday devletlerin durumları ışığında bir spill back nedeni olması tercih edilmemiştir. Gerekli koşulların hazırlanması beklenmiştir. Böylece genişleme entegrasyonda bir gerilemeye sebep olmayıp, Nye'in yedi süreç mekanizmasında ortaya koyduğu gibi, yeni üyelerin katılımı entegrasyonu

¹Dağdemir Uçkan, Elif, Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyeliklerinin Avrupa Birliği'nin Bütünleşme ve Genişleme Dinamikleri Yönüyle Değerlendirilmesi, İKV Yayınları No: 150, İstanbul, Mayıs 1998, s. 76. Bugün 25 üyeli AB, 450 milyon nüfusa ulaşmıştır. Bkz. http://www.europa.eu.int/pol/enlarg/overview_en.htm.

ivmelendirmiştir. 16-17 Haziran 1997 tarihlerinde Amsterdam'da ve 7-8-9 Aralık 2000 tarihlerinde Nice'de gerçekleştirilen Avrupa Zirveleri'nde, kurumsal yapıda reformlar ele alınmıştır.

Genel olarak bakıldığında, kurumsallaşma ve bütünleşme aşağıdaki değişkenlere bağlı olarak değişmektedir:

1. Politikaların pragmatik ve ad hoc şekilde koordine edilmesi;
2. Ortak kural ve standartlar yaratılması;
3. Ulusüstü kurumlar oluşturularak çoğunluk oylaması ve veto haklarının eş zamanlı kullanılması;
4. Ortak idari ve askeri yapıların kurulması;
5. Ulusüstü kurumlara özerklik tanınması;
6. Ortak kamu alanı, sivil toplum oluşturularak, eğitici kurumlarla bunların desteklenmesi².

Söz konusu değişkenler entegrasyonun yapısını belirlemektedir. Entegrasyonun şekli ve derinliği de kurumsallaşmayı biçimlendirmektedir. Dolayısıyla, siyasi iradelerce entegrasyonda genişleme ve/veya derinleşme yönünde alınan kararlar, kurumsal yapıda değişiklikler gerektirebilmektedir. Kurumsal değişiklikler, resmi ve gayri resmi kurumlar arasındaki dengenin değişmesi sonucunda, karşılıklı öğrenme süreci ile, yönetim şeklinde değişiklikler meydana gelmesine de yol açabilmektedir³.

AB kurumları resmi ve özel kurumların yer aldığı geniş bir iletişim ağı içinde bulunmaktadır. Kurumsal değişikliklerin yaşatılabilmesi için gerekli sosyoekonomik koşulların da beraberinde yaratılması gereklidir. Ayrıca değişikliklerin meşru kabul edilmeleri ve kamu desteği görmeleri, kurumların başarılı teknik performans

² Olsen, Johan P., "Organizing European Institutions of Governance" in *Interlocking Dimensions of European Integration*, Helen Wallace ed., Palgrave Publications, New York, 2001, s. 328.

³ Olsen, Johan P., "European Challenges to the Nation State", in Steunenberg, Bernard and Frans van Vught (eds), *Political Institutions and Public Policy: Perspectives on European Decision Making*, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, 1997, ss. 158-159. Kurumsalcı yaklaşıma göre AB, kurumsal düzenlemelerin çeşitlenmesi ve ulus devletlerin yetki alanlarına müdahalelerin derinleşmesidir. Genişleme de yol açtığı kurumsal değişiklikler nedeniyle bu süreci hızlandıran bir faktördür. Tekeli, İlhan ve Selim İlkin, *Avrupa Topluluğu III*, Ümit Yayıncılık, Ankara, 2000, s. 567.

göstermelerine bağlıdır⁴. Kurumlar, problem çözümündeki etkinliklerine, sunulan hizmetlere ve hedeflenen sosyal amaçların yerine getirilmesine bağlı olarak değerlendirilecektir. Sonuç olarak, kurumların fonksiyonel performansları, aktör beklenti ve davranışlarını etkileyerek, bunları yönlendirebilecektir. Kurumsal reform konusu, sadece hükümetlerarası konferanslarla sınırlandırılmayacak kadar karmaşık bir sorun halini almıştır. Bu nedenle toplumsal boyutunun da değerlendirilmesi gerekmektedir. AB kamuoyu da gittikçe konuya daha duyarlı hale gelmektedir⁵.

AB’nde kurumsal değişiklikler üç çerçevede gerçekleşmektedir:

1. Çevre koşulları ve toplum içi rekabetçi seleksiyona bağlı olarak kurumların politik ve normatif ortamlarındaki değişiklikler;⁶
2. İnsan faktörüne, çıkar hesaplarına ve güce dayalı değişiklikler;⁷
3. Kurumların da ömrü olduğu anlayışı ile kurumların içsel özelliklerine bağlı olarak gerçekleşen yapısal değişiklikler⁸.

Değişimin hangi çerçevede gerçekleşeceği, ilgili sektöre göre değişecek ve entegrasyonun derecesi alandan alana farklılık gösterecektir. Kendilerine özgü hedefleri olan kurumlar, mükemmel şekilde entegre olamadıkları ve prensipleri tam olarak oturtamadıkları için daima değişime açıktırlar. Dolayısıyla kurumsal yapılar değişken kabul edilmektedir. Bazı durumlarda değişim, öğrenme sonucu gerçekleşebilmektedir. Örneğin “biz” duygusunun oluşması bir öğrenme-kabullenme süreci gerektirmektedir. Bu da, gerçekleşecek kurumsal değişikliklere zemin hazırlamaktadır. Ayrıca karşılıklı bağımlılığın derecesi, küreselleşme gibi olgular Avrupa devletlerine işbirliğini içselleştirmeleri ve bu yönde değerlerini değiştirmeleri gerektiğini öğretirken zaman içinde kurumsal değişiklikleri de beraberinde getirmiştir⁹. Bu süreç devam etmektedir. Değişim, AB’nin kendini nasıl tanımladığına ve uluslararası koşullara nasıl uyum sağladığına çok bağlıdır. Genişleme kararı alırken, AB, bunun hangi koşullarda

⁴ Olsen, “Organizing European Institutions of Governance” , s. 331-332.

⁵ Bu etkileşim, Temel Haklar Şartı ve Anayasal Andlaşma hazırlığı aşamalarında konvansiyon metodunun kullanılmasında görülmektedir.

⁶ Olsen, s. 335.

⁷ a.e., s. 337.

⁸ a.e., s. 338.

⁹ a.e., s. 341.

gerçekleşeceğini tanımlamış ve koşullarını koymuştur. Bu noktada devlet yetkilileri değişik faktörlerden etkilenmiştir ve uzlaşma kolay olmamıştır. Bu kararın alınması adım adım gerçekleşmiş ve gerektirdiği yapısal kurumsal reform çok tartışılmıştır.

3.1.1. Birliğin Önceki Genişleme Süreçleri

AB genişleme öncesinde; Birlik içinde yeni üye sayısına uygun kurumsal reformu gerçekleştirmek ve Euro'ya geçişi tamamlayarak yeni bütçeyi oluşturmak hedeflerini gerçekleştirmiştir.¹⁰ Önceki genişlemelerde de Birlik, yeni üye kabulü ile beraber kurumsal değişiklikler gerçekleştirmiştir. 1973'deki ilk genişleme ile İngiltere, İrlanda ve Danimarka AB'ne üye olurken; söz konusu genişleme Topluluk tarafından yeni ortak politikalar geliştirilmesi ile eş zamanlı olmuştur. Bunlar bölge, çevre ve teknoloji politikalarıdır. Dolayısıyla AT bünyesinde daha sıkı işbirliğine gidilmiştir. Kurumsal değişiklik olarak ise Avrupa Konseyi ve Parlamento için doğrudan seçimlerin getirilmesi gösterilebilir¹¹. Yunanistan (1981) ve daha sonra İspanya ve Portekiz'in (1986) katılımlarıyla gerçekleşen ikinci genişleme sürecinde ise az gelişmiş bölgelere yönelik yatırımlar için yapısal fonlar geliştirilmiştir. Ayrıca, Tek Avrupa Senedi imzalanmış ve Avrupa Parlamentosu görevlerinde revizyon gerçekleştirilmiş, Birlik için yeni finansal kaynaklar yaratılmıştır. Tek Avrupa Senedi ile çoğunluk oylamasının kullanım alanı genişletilerek Ortak Pazar hayata geçirilebilmiştir¹². 1995 yılında Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın katılımlarıyla gerçekleşen dördüncü genişleme dalgası ise Avrupa Birliği Andlaşması'nın (Maastricht) imzalanmasını takiben ve Ekonomik ve Parasal Birlik ve Ortak Dış ve Güvenlik Politikaları (ODGP) ile eş zamanlı olmuştur. Bu örneklerden de görülebileceği gibi Birlik içi reformlar açısından genişleme ve derinleşme beraber yürütülmek istenmiştir. Genişleme daha fazla bütünleşmeyi tetiklemiştir.

Üye devletler ile Topluluk organlarının işbirliğini gerektiren değişiklik mekanizması sırasıyla, Roma Andlaşması Md. 236; Maastricht Andlaşması N Maddesi

¹⁰ Cameron, Fraser, "The EU and the Challenge of Enlargement" in Enlarging the European Union: Relations between the EU and Central and Eastern Europe ed by M. Maresceau, Longman, England, 1997, s. 242.

¹¹ a.e., s. 243.

¹² Cameron, Fraser, "Widening and Deepening" in Cameron F. (ed), The Future of European Integration and Enlargement, Routledge Press, New York, 2004, ss. 4-5.

ve Amsterdam Andlaşması Md. 48 ile düzenlenmiştir¹³. Buna göre, herhangi bir üye devlet veya Komisyon, Konsey'e AB'ni kuran andlaşmaların gözden geçirilmesine yönelik öneri sunabilir. Konsey, üye devlet temsilcilerinden oluşan bir konferansın toplanması yönünde görüş bildirirse, ortak olur ile sözkonusu değişiklikler belirlenir. Dolayısıyla hükümetlerarası konferanslar, andlaşma değişiklikleri için belirlenmiş olan metottur. Uluslararası bir örgütün kurumsal yapısında yapılacak bir revizyonda, üye devlet iradelerinden çok, örgüt iradesinin ön plana çıktığını söylemek mümkündür. Çünkü yapılan revizyon, örgütün adına gerçekleştirilmektedir¹⁴. Ancak yine de, henüz AB'nin tamamen supranasyonel (ulusüstü) bir örgüt olmaması ve intergovernmental (hükümetlerarası) nitelik taşıyan alanların varlığından dolayı, AB Andlaşmaları'ndaki değişikliklerin bağlayıcı olabilmesi için, üye devletlerin tümünün sözkonusu değişiklikleri kabul etmeleri ve anayasalarına uygun olarak onaylamaları gerekmektedir¹⁵.

3.1.2. Birlik için Genişlemenin Avantajları

Birlik içinde yapısal değişiklikler gerektirmiş olan Orta ve Doğu Avrupa genişlemesinin, Birlik için başlıca faydaları aşağıdaki gibi özetlenebilir:

1. Yeni liberal piyasa ekonomilerinin desteklenmesi sonucunda kuzey-güney ve doğu-batı arasında mal ve hizmet pazarları açılmış ve Avrupa ekonomisi ve ticaretinin gelişimi desteklenmiştir¹⁶;
2. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini Batı Avrupa siyasi ve ekonomik yapılarına bağlamak güvenlik ve istikrarın sağlanmasına katkıda bulunmuştur;
3. Adalet ve İçişleri konularında, suçla mücadelede kıta çapında etkinlik sağlanmıştır;

¹³ Arsava, Ayşe Füsün, "Avrupa Birliği Anlaşması-Değişiklik Prosedürü", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 54 No 1, s. 7-8. Md. 48 için bkz. Reçber, AB Mevzuatı, ss. 40-41.

¹⁴ Reçber, Kamuran, "Batı Avrupa Birliği'nin Uluslararası Hukuk Kişiliği" Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 57 No 1, s. 101.

¹⁵ Arsava, "Avrupa Birliği Anlaşması-Değişiklik Prosedürü", s. 20.

¹⁶ Orta ve Doğu Avrupa devletleriyle AB arasındaki ticaret 1995-2000 yılları arasında iki kat artmıştır. Ayrıca genişleme sonucunda, suçla ve terörle mücadelede polis ve adli işbirliği arttırılmıştır. Uyuşturucu trafiği veya göçmen, sığınmacı sorunları ile mücadele bu işbirliği sonucunda AB için kolaylaşmıştır. Nükleer santrallerin kontrollerinin arttırılması konusu başta olmak üzere, çevre sorunlarına karşı hassasiyet ve önlemler arttırılmıştır. Avery, Graham, "The Enlargement Negotiations" in Cameron Fraser (ed) The Future of European Integration and Enlargement, Routledge Press, New York, 2004, s. 38.

4. Orta ve Doğu Avrupa'ya daha yüksek çevre standartlarının getirilmesiyle küresel kirlenmenin engellenmesinde yol kaydedilmiştir.

Yukarıda belirtilen konuların önceliği, AB genişleme politikasına yön vermiştir.

3.2. AB için Stratejik Bir Karar Zamanı Daha: Genişleme mi Bütünleşme mi?

Genişlemenin avantajları ışığında, başlıca AB üyesi devletlerin konu karşısındaki politikaları değerlendirmeye alındığında; İngiltere genişlemeye destek vererek federalizme ve daha sıkı işbirliğine karşı geleneksel olumsuz tavrını sürdürmüştür. Böylelikle AB'ni siyasi birlikten uzak tutma ümidini taşımıştır. Fransa ise Almanya ile olan rekabete dayalı ilişkilerini de dikkate alarak ılımlı bir politika izlemeye çalışmış ve daha çok entegrasyonu derinleştirme ve spesifik olarak ekonomik ve para birliği konusuna dikkat çekmiştir¹⁷. Almanya tarafından genişleme, doğu komşularını güvence altına almak anlamına gelirken; İngiltere genişlemeyi, entegrasyonun derinleşmesini geciktirici etkisinden dolayı desteklemiştir¹⁸. Fransa ise AB'nin Orta ve Doğu Avrupa için faydalı olabilmesi için, öncelikle kendi iç birliğini, AB Andlaşmaları çerçevesinde tamamlaması gerektiğini savunmuştur. 1993 Kopenhag Zirvesi'nde, üyelerin çoğu "derinleşmeye" öncelik verilmesi gerektiği hususunda fikir birliği etmişlerdir. Kriterler de böyle bir atmosferde ortaya konmuştur. Ancak güvenlik ve istikrar tercihi, AB'nin genişleme konusunu uzun süre erteleyememesine yol açmıştır.

3.2.1. Birliğin Yeni Oluşumu için Formüller

Orta ve Doğu Avrupa devletlerinin üyelik talebi, beraberinde şu soruyu getirmiştir: "AB entegrasyonunun yeni şekli nasıl olmalıdır?" Bu soruya cevap olarak düşünülmüş olan formüller şöyledir:

1. Değişken geometrili Avrupa yaklaşımı: Entegrasyonu sürükleyen bir merkez çekirdek grubun bulunduğu ve üyelerin kendilerini rahat hissedecekleri

¹⁷ Smith and Timmins, s. 131.

¹⁸ a.e., s. 132.

entegrasyon derecesini daimi olarak seçebildikleri, ancak entegrasyonda derinleşmenin veto edilemediği bir yapıdır (eccentric circles)¹⁹.

2. Çok vitesli Avrupa: Üye devletlerin değişik hızlarda, farklı sürelerde ortak hedeflere ulaşmaya çalıştıkları bir yapıdır. Ancak üye devletler aynı politikaları ve faaliyetleri benimsemektedirler²⁰. Burada bazı üyelerin diğerlerini dışarıda bırakan daha derin işbirliğini tercih etmeleri opsiyonu yoktur.

3. Avrupa à la carte: Üyelerin farklı amaçlar, politikalar seçebildikleri ve anlaşma şartlarından muaf olabildikleri bir yapıdır²¹.

4. Tek merkezli birbirine geçmiş halkalar yaklaşımı: Merkez ve etrafındaki halkalarda hangi üye devletlerin yer alacağına objektif kriterlere göre belirleneceği ve kapalı kesin alanlar oluşturulmasından kaçınılacak bir model olarak ortaya konmuştur. Merkez halkadaki devletlerin Ekonomik Parasal Birlik ve Ortak Dış ve Güvenlik Politikalarını oluşturmaları önerilmiştir. İkinci ve diğer halkalar AB'ne üye diğer devletler ve Birliğe tam üye aday devletlerden oluşurken dış halka da AB'ne ticaret anlaşmaları ile bağlı devletler olacaktır²². Üyeler ortak politikalar benimsedikçe, tek merkezli halkaların sayısı azalacak ve zaman içinde tüm devletler merkez halkaya girecektir (concentric circles)²³.

Değişken geometrili Avrupa anlayışındaki “çekirdek grup” fikri üyelere hassasiyet yaratınca “esnek entegrasyon” terimi daha çok kullanılmaya başlanmış ve Amsterdam Anlaşması'nda yer almadan önce, 1996 Turin Avrupa Konseyi'nde dile getirilmiştir. Eş zamanlı olarak “güçlendirilmiş işbirliği” terimi de kullanılmaya başlanmıştır. İngiltere her zaman olduğu gibi, entegrasyon konusundaki korumacı ve

¹⁹ Centre for Economic Policy Research, Monitoring European Integration 6, Flexible Integration, United Kingdom, 1995, s. 57.

²⁰ Bu kavram ilk olarak 1976 yılında Tindemans Raporu ile düşünce olarak ortaya konmuştur. Bkz. Dağdemir, “Avrupa Birliği'nin Bütünleşme Sürecinde Esneklik Kavramı: Amsterdam Antlaşması Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, s. 27. Centre for Economic Policy Research, Monitoring European Integration 6, Flexible Integration, United Kingdom, 1995, s. 55.

²¹ a.e., s. 138. İngiltere'ye Maastricht uyum kriterlerini yerine getiriyor olmasına rağmen, ekonomik ve parasal birliğe katılmama ve AB'nin sosyal politikalarında yer almama serbestisi tanınması, bu anlayış çerçevesinde değerlendirilmektedir.

²² Karluk, S. Rıdvan, Avrupa Birliği ve Türkiye, Beta Yayınevi, İstanbul, 2003, s. 46.

²³ Centre for Economic Policy Research, Monitoring European Integration 6, Flexible Integration, United Kingdom, 1995, s. 56.

çekimser tavrı ile değişken geometri modelinden çok, Avrupa à la carte modelini tercih etmiştir. Bu ikinci modeli daha gerçekçi bulan İngiltere'ye karşı Fransa ve Almanya, “en yavaş üyenin grubun hızını belirlemesi” anlayışına izin verilmemesi gerektiğini vurgulamışlardır²⁴. Bunun yanı sıra, AB'nin yüz yüze olduğu doğuya genişleme konusu, esnek entegrasyon anlayışını gerekli kılmıştır. Aksi takdirde, yeni AB'nde politika üretmek, gündem belirlemek, artan üye sayısı ve çeşitliliği nedeniyle imkansız bir hal alabilecektir. Arsava'ya göre, güçlendirilmiş işbirliği prensibi; çok vitesli Avrupa, değişken geometrili Avrupa ve Avrupa à la carte kavramlarından ayırt edilmelidir. Geçici bir süre için ya da daimi olarak bir veya birkaç üye devletin Birliğin birtakım kural ve düzenlemelerinden muaf tutulmaları durumları, sözkonusu prensipten ayrı değerlendirilmelidir²⁵. Ancak esneklik kavramı, sadece güçlendirilmiş işbirliği anlamında değil kademelendirilmiş entegrasyon formları için de kullanılmaktadır. AB'ne üye aday devletlerin ne ölçüde AB'ne tam üyelik için gerekli kriterleri yerine getirebilecekleri, Avrupa'nın kültürel kimliğini özellikle siyasi kültürünü paylaşabilecekleri sorusu, esnek çözümlerin bulunmasını gündeme getirmiştir²⁶.

3.2.2. Esnek Entegrasyon ve Güçlendirilmiş İşbirliği Kavramları

Esneklik terimi yanlış anlaşılmalıdır. Yeni üye devletlerin AB müktesebatına uyumları konusunda esneklik sözkonusu değildir, çünkü bu dağınık bir AB'ne yol açabilecektir. Ancak yeni üyelere uyum için belirli geçiş dönemleri tanınmaktadır²⁷. AB konferansları sırasında, ortak hedeflerin benimsendiği ve üye devletlerin entegrasyona değişik hızlarda uyum sağladığı “çok vitesli Avrupa” taraftarları ile değişik entegrasyon uyarlamalarına yol açacak “Avrupa à la carte” taraftarları arasında gerilim yaşanmıştır. Fransız yetkililer, esnekliğin Maastricht Andlaşması ile getirilmiş üçüncü ayak olan Adalet ve İçişleri konularında uygulanabileceğini ancak Tek Pazar ve Ortak Dış ve Güvenlik Politikası alanlarında uygulanmaması gerektiğini vurgulamışlardır. Onlara göre, entegrasyonun derinleştirilmesi, sağlamlaştırılması ve AB Andlaşması'na

²⁴ Smith and Timmins, s. 139.

²⁵ Arsava, Ayşe Füsün, “Hangi Avrupa için ne kadar Esneklik”, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 1 (Güz: 2001), s. 34.

²⁶ a.g.m., s. 36.

²⁷ Dağdemir Uçkan, Elif, “Avrupa Birliği'nin Bütünleşme Sürecinde Esneklik Kavramı: Amsterdam Antlaşması Çerçevesinde Bir Değerlendirme” Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 56 No 2 Nisan-Haziran 2001, s.22.

adaptasyonu önemlidir. Dolayısıyla, söz konusu olabilecek bir bölünme, ya da genişleme ile uygulaması geciken bir AB Andlaşması, çekince oluşturmuştur. Oysa İngiltere, daha geniş alanda uygulanan bir esneklik anlayışı sonucunda, genişleme sürecinin daha az sıkıntıyla yaşanacağı fikri ile hareket etmiştir²⁸.

Sonuç olarak Amsterdam Andlaşması metninde ve Birlik Andlaşması'nın VII. Başlığında; Birlik içinde entegrasyonun derinleşmesinin mevcut yapı ile sağlanamayacağı görüşü ile, "güçlendirilmiş işbirliği" kavramı kullanılmıştır²⁹. Böylelikle, üye devletlerin hangi amaç ve koşullarla, AB kurumsal yapısı içinde ve Birlik enstrümanlarıyla daha sıkı işbirliği yapabilecekleri, Birlik Andlaşması'nın VII. Başlığında belirtilmiştir.

3.3. Amsterdam Andlaşması'nın AB Genişleme Sürecine Etkileri

Tek para birimine geçiş ve AB'nin genişlemesine ilişkin sürecin belirlenebilmesi amacıyla 1996 Mart'ında başlatılan hükümetlerarası konferans süreci, 16-17 Haziran 1997 tarihlerinde Amsterdam Zirvesi ile tamamlanmıştır³⁰. Konferansların birbirlerini tamamlayan özelliği gereği, Maastricht Andlaşması ile getirilen değişiklikler, 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren Amsterdam Andlaşması çerçevesinde düzenlenmiştir. Amsterdam Andlaşması'nın bölümleri: Özgürlük, Güvenlik ve Adalet; Avrupa Birliği ve Vatandaşlar; Etkili ve Tutarlı Dış Politika; Kurumsal Sorunlar; Güçlendirilmiş İşbirliği-Esneklik; Andlaşmalar'ın Basitleştirilmesi ve Düzenlenmesi'dir. Andlaşma içerisinde AB'nin; özgürlük, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı ile hukuk devleti ilkeleri üzerine kurulu olduğu vurgulanmaktadır. Söz konusu prensiplerin ihlali durumunda, üye devletlerin üçte birinin teklifi veya Parlamento'nun onayı ile Komisyon durumun incelenmesine yönelik öneri yapabilmektedir. Bunun üzerine, Konsey'in üye devletlerin bahsi geçen ilkeleri ihlal ettiği şeklinde bir karar alabilmesi ve nitelikli çoğunluk oylaması ile söz konusu üye veya üyelerin, Birlik içindeki bazı haklarının askıya alınabilmesi mümkün olmaktadır (ABKA Md. 6-7)³¹. Böylece

²⁸ Smith and Timmins, s. 139.

²⁹ Arsava, "Hangi Avrupa için ne kadar Esneklik", s. 34.

³⁰ T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, Avrupa Birliği ve Türkiye, Ankara, Ekim 1999, s. 44. Bkz. http://www.ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a0006.htm

³¹ a.g.e., s. 52. ABKA'nın söz konusu maddeleri için Reçber, AB Mevzuatı, s. 13-15. Andlaşmayı ihlal eden üye devlet, oy hakkını kaybedebilir; dolayısıyla prensiplerin teminat altına alınabilmesi için bir

Kopenhag kriterleri arasında da yer alan sözkonusu ilkelerin uygulanması, Andlaşma ile yaptırma bağlanmıştır. AB'ne katılım başvurularına ilişkin değerlendirmeler ise Komisyon'un Gündem 2000 raporunda yer almıştır.

3.3.1. Kurumsal Değişiklikler

Andlaşma kurumsal değişiklikler açısından incelendiğinde; Avrupa Parlamentosu'nun, yasama prosedürü ve ortak karar prosedürüne getirilen değişikliklerle daha güçlü hale getirildiği görülmektedir. Ayrıca Konsey, "ortak karar"daki son söz hakkından vazgeçerek Parlamento lehinde yetki devrinde bulunmuştur. İşbirliği prosedürünün uygulama alanı daraltılmıştır. Ancak bütçeye yönelik yetkiler açısından veya atamalarda etkinlik konusunda, Amsterdam Andlaşması ile Parlamento hedeflerine ulaşamamıştır. Konferanstaki bir olumlu gelişme ise, Konseyin ağırlıklı oy ile karar alacağı alan sayısının artırılması olmuştur³². Ancak bu konuda uzun tartışmalar gerçekleşmiştir. Özellikle küçük devletler, AB politikaları üzerindeki tüm ağırlıklarını yitirecekleri düşüncesiyle, veto yetkilerinin ellerinden alınmasına yol açacak olan nitelikli çoğunluk esasının kabulüne yanaşmak istememişlerdir³³.

Genişleme durumunda Komisyon'un görevlerini yerine getirebilmesi için, üye sayısının indirilmesi gereğine ilişkin olarak, büyük üye devletlerin Komisyon'da görevli üye sayılarını ikiden bire indirmeyi, kendilerine Konsey'de verilen oy ağırlıklarının yeniden düzenlenmesine bağlamaları çok tartışılmıştır. Sonuç olarak ilgili protokolde, Konsey'deki oyların ya yeniden tartılarak belirlenmesi ya da çifte çoğunluk sisteminin kabul edilmesi şart koşulmuştur³⁴. Bu madde ile, Komisyon'a ikinci üye gönderen devletlerin bu hakkının tazmini planlanmıştır. Kurumsal reform çerçevesinde, Komisyon'a ilişkin olarak tartışılan değişiklikler, hem kurumun Konsey ve Parlamento

denetim sistemi tesis edilmiştir. Arsava, "Amsterdam Anlaşmasının Ortak Hükümlerinin Analizi" Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 2, Güz 2000, s. 194.

³² a.g.e., s. 49. Maastricht Andlaşması ile getirilen ortak karar prosedürü, Parlamento lehinde bir reformdur. Ayrıca Parlamento ve Konsey arasında anlaşılabilirlik durumu için formüle edilmiş olan uzlaşma (conciliation) komitesi, kurumlararası iletişime yeni bir çerçeve kazandırmıştır. Bkz. Lynch, Philip; Nanette Neuwahl; G. Wyn Rees (eds), Reforming the European Union-from Maastricht to Amsterdam, Longman, UK, 2000, s. 68.

³³ Baydarol, Can, Avrupa Birliğinin Genişlemesi, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Ankara, s. 18.

³⁴ Kabaalioglu, Haluk, Avrupa Birliği ve Kıbrıs Sorunu, Yeditepe Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1997, s. 366.

ile ilişkileri ve yetki paylaşımı; hem de kendi iç işleyişi üzerine olmuştur³⁵. 1970'li yıllardan bu yana, kurum içindeki reforma yönelik tekliflerin birikmesine rağmen meşruluk krizi ve rüşvet iddiaları aşılamamıştır. 1998 yılında Parlamento'nun görevlendirdiği Santer Komisyonu tarafından birtakım iyileştirmeler için etkin yönetim girişimi başlatılmıştır. Özellikle 1999 Mart'ında Komisyon'un toplu istifa durumunda kalması, konuya dikkatleri toplamıştır. Romano Prodi başkanlığında yeni Komisyon, reformu Birlik gündemine taşımıştır³⁶. Entegrasyonun motoru sayılan Komisyon'un bağımsızlığı ve siyasileşmemesi son derece önemlidir. Burada Komisyon üyelerinin ve Başkanı'nın seçim ve atanmaları hususu önem kazanmaktadır. Ayrıca genişleme durumunda, halihazırda sıkıntılarında bahsedilen Komisyon'un işleyişinin dar boğaza girmemesi gerekmiştir. Ancak Amsterdam konferansında Komisyon'un kendi idari ve yönetim reformuna değil, kurumun yetkilerine odaklanılmıştır³⁷. Komisyon Başkanı'nın, Komisyon üyelerinin seçimi ve görevlerinin tesbiti konularında yetkileri arttırılarak, bir anlamda küçük üye devletlerin isteği gerçekleşmiş ve Komisyon'un siyasi etkinliği için iradesi güçlendirilmiştir³⁸. Komisyon'un etkin çalışabilmesi için üye sayısının artmaması ve üyelerin bağımsız olmaları gerekirken, her üye devletin bir temsilci göndermesi ilkesi değiştirilememiş, bir sonraki konferansa bırakılmıştır. AB yasama mekanizmasında ortak karar prosedürünün yaygınlaştırılması ile Komisyon'un karar sürecine ve Birlik içindeki kurumsal işleyişe daha fazla katılabildiği ve Konsey ile Parlamento arasındaki uzlaştırıcı rolü (conciliation) nedeniyle önem kazandığı söylenebilir³⁹.

Diğer taraftan genişleme karşısında Birliğin karar verme mekanizmasında etkinliği sağlayabilmek için alınan nitelikli çoğunluk oylamasının yaygınlaştırılması ya da Komisyon'da üye sayısının azaltılması gibi önlemler eleştirilmiştir. Bu eleştiriler, demokrasinin Birlik işleyişinde güçlendirilmesi ve temsilin meşru olması açılarından

³⁵ Spence, David, "The European Commission" in Lynch, Philip; Nanette Neuwahl; G. Wyn Rees (eds), Reforming the European Union-from Maastricht to Amsterdam, Longman, UK, 2000, ss. 32-33.

³⁶ Birliğe üye aday devletlere ilişkin olarak temiz devlet, bürokrasinin işleyişine yönelik inceleme ve değerlendirmelerde bulunan bir kurumun, kendi mekanizmasındaki çarpıklıklara taviz gösterilmemiş olunmalıdır.

³⁷ Spence, s. 34. İdari iyileştirmeler; MAP 2000 ve "Yarının Komisyonu" proje ve girişimlerine bırakılmıştır.

³⁸ Bkz. ATKA Md. 217, Reçber, AB Mevzuatı, s. 166.

³⁹ Spence, s. 45.

yapılmıştır⁴⁰. Bu konuda küçük üye devletlerin ciddi sıkıntıları bulunmaktadır. AB'nin kurumsal mekanizmalarında yeni yapılara ve formüllere ihtiyaç duyulmaktadır. Bunun yanında AB işleyişinin basitleştirilmesi ve halklara daha yakın ve anlaşılır olması gerekliliği, yenilik çabalarını güçlendirmektedir. Dolayısıyla AB'nde kararları erteleme ya da karar verme sürecini kolaylaştırmak için geçmişe dayalı, eski politikaları takip eden (path dependent) yaklaşım etkili olabilmekte ve yeni fikirlere nazaran tercih edilmektedir⁴¹.

Önceden üye devletlerin yetki alanlarında yer alan; devletler arasında göç, iltica ve dış sınır kontrolleri konuları, Maastricht Andlaşması ile I. sütun olarak adlandırılmış olan topluluk yetki alanına geçirilmiştir⁴². Genel olarak Amsterdam Andlaşması ile Maastricht Andlaşması şartları, yeni koşul ve ihtiyaçlara göre uyarlanmıştır. Avrupa Parlamentosu üye sayısının sınırlandırılmasına ilişkin olarak Amsterdam Andlaşması, toplam üye sayısı için 700 üst sınırını öngörmüştür. Belirtildiği gibi, Maastricht Andlaşması ile getirilmiş olan Parlamento lehindeki ortak karar (co-decision) yönteminin uygulama alanı genişletilmiştir. İşbirliği yöntemi ekonomik ve parasal birlik konularında uygulanacak olup diğer alanlarda birlikte karar yöntemi esas alınacaktır⁴³. Onay yöntemi ise, yeni üye kabulü, yapısal ve uyum fonları, Parlamento seçim usulü ve bazı uluslararası andlaşmaların yapılması alanlarında uygulanacaktır. Söz konusu yöntemin uygulanmasını gerektiren yeni madde, üye devletlerden birinde temel hakların ciddi ve ısrarlı ihlali durumundaki yaptırımları düzenleyen maddedir (Madde 7)⁴⁴.

3.3.2. Güçlendirilmiş İşbirliği

Amsterdam Andlaşması'nın getirdiği değişik hızlarda entegrasyon fikri (değişken geometri Avruapa modeline dayanarak) bir yenilik ve genişlemenin getirmesi beklenen sorunlar için bir çözüm olarak ortaya konmuştur. Entegrasyonun gerilemesini

⁴⁰ Westlake, Martin, "The Council", in Lynch, Philip; Nanette Neuwahl; G. Wyn Rees (eds), Reforming the European Union-from Maastricht to Amsterdam, Longman, UK, 2000, pp.. 17-18.

⁴¹ Friis Lykke and Anna Murphy "The European Union and the Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries", Journal of Common Market Studies, Vol 37, No 2, 1999, p. 215.

⁴² DTM, a.g.e., s. 51.

⁴³ Kabaalioglu, AB ve Kıbrıs Sorunu, s. 368.

⁴⁴ a.g.e., s. 369.

engellemek amacıyla, nitelikli çoğunluk oylamasının kullanım alanının genişletilmesinden ziyade, yakın işbirliği opsiyonu çerçevesinde veto hakkının kullanılmasının sınırlandırılması düşünülmüştür⁴⁵. AB Andlaşması'na eklenen üç madde ile (bütün sütunlar için geçerli olan Maddeler 43-45), aralarında daha yakın işbirliği kurmak isteyen üye devletlerin AB ve AT Andlaşmaları ile kurulmuş olan kurum, prosedür ve mekanizmalardan istifade etmeleri sağlanmaktadır⁴⁶. Ayrıca birinci sütunda AT Andlaşmasının 11. Maddesinde ve üçüncü sütunda, yeni AB Andlaşması'nın 40. Maddesindeki özel hükümlerle, üye devletlerin mevcut kurumsal çerçevede ne şekilde güçlendirilmiş işbirliği yapabilecekleri belirlenmiştir⁴⁷. Üyelerin farklı tercihlerinin, Amsterdam Andlaşması çerçevesinde netleştirilmesine karar verilmiş ve bu Andlaşma kapsamında esnekliğin uygulanacağı sınırlar Madde 43 ile aşağıdaki gibi tesbit edilmiştir⁴⁸ :

“Kendi aralarında güçlendirilmiş işbirliği kurmak niyetinde olan üye devletler, bu Andlaşma ve Avrupa Toplulukları Kurucu Andlaşmasının belirlediği kurumlar, usuller ve mekanizmalardan, işbirliğinin:

- 1. entegrasyon sürecini güçlendirmeyi, çıkarlarına hizmet etmeyi ve korumayı, Birliğin ve Topluluğun amaçlarını gerçekleştirmeyi amaçlaması;*
- 2. anılan Andlaşmalara saygıyı ve Birliğin tek kurumsal çerçevesini gözetmesi;*
- 3. anılan Andlaşmaların diğer düzenlemeleri kapsamında alınan önlemlere ve Topluluk müktesebatına saygı duyması;*
- 4. Birliğin ve Topluluğun yetki alanı içinde kalması ve Topluluğun münhasır yetki alanına giren alanlarla ilgili olmaması⁴⁹;*

⁴⁵ Devuyt, Youri, “The Community Method After Amsterdam” Journal of Common Market Studies, 37:1 March 1999, p. 118.

⁴⁶ Office for Official Publications of the European Communities, Treaty of Amsterdam: What has changed in Europe, Luxembourg, 1999, s. 27.

⁴⁷ Arsava, “Hangi Avrupa için ne kadar Esneklik”, s. 37.

⁴⁸ Smith and Timmins, a.g.e., s. 140-141. Md. 43-45 için bkz. Reçber, AB Mevzuatı, ss. 37-39.

⁴⁹ Avrupa Topluluğu'nun münhasır yetkiye sahip olması, Topluluk kurumlarının andlaşmalarda öngörülen usullere uygun olarak bağımsız karar alabilme yetkisine sahip olmalarıdır. Bu alanlarda üye devletler sadece Topluluğun tasarruflarına uygun düzenlemeler yapabilirler. Dolayısıyla üye devletler kendi başlarına veya diğer üye devletlerle beraber, Topluluğun münhasır yetkisine giren alanlarda

5. ne ATKA'nın 14. Md.sinin 2. Prg.'ında belirtilen iç pazara, ne de aynı Andlaşma'nın Başlık XVII'sine uygun olarak kurulan ekonomik ve sosyal uyuma zarar vermemesi;
6. üye Devletler arasındaki mübadelede engel oluşturmaması ve ayrımcılık yapmaması ve üye Devletler arasındaki rekabeti bozmaması;
7. en az sekiz üye Devleti biraraya getirmesi;
8. buna katılmayan üye Devletlerin yetkilerini, haklarını, yükümlülüklerini ve çıkarlarını etkilememesi;
9. AB kapsamında Schengen müktesebatını entegre eden Protokol düzenlemelerini etkilememesi
10. 43 B. Md.sine uygun olarak, tüm üye Devletlere açık olması;
koşullarıyla yararlanabilirler.

Güçlendirilmiş işbirliklerine, Konsey bünyesinde, ATKA'nın ilgili düzenlemeleri uygulanarak ilgili amaçlara makul bir süre içerisinde ulaşılamayacağı anlaşıldığı takdirde, ancak son çare olarak başvurulabilir⁵⁰.”

Görüldüğü gibi, güçlendirilmiş işbirliği çerçevesinde AB'nin kurumsal yapısından faydalanılabilmesi için gerekli koşullar ortaya konurken, Avrupa à la carte yaklaşımına prensip olarak karşı konulmaktadır. Ayrıca güçlendirilmiş işbirliğinin AB yapısı içinde ve diğer üye devletlerin bilgileri dahilinde gerçekleştirilmesi sağlanmaktadır.

Amsterdam Zirvesi'nde kabul edilen maddeye İngiltere aşağıdaki eki kabul ettirmeyi başarmıştır⁵¹: ...Eğer bir Konsey üyesi, önemli ve belirli bir ulusal politika gerekçesiyle bir kararın ağırlıklı çoğunluk esası ile kabulüne karşı çıkma niyetinde olduğunu beyan ederse, oylama yapılmaz (Başlık V Ortak Dış ve Güvenlik Politikası

Topluluğa aykırı şekilde tasarrufta bulunamazlar. Malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı; ortak ticaret politikası; rekabet, tarım ve balıkçılık düzenlemeleri, ortak ulaştırma politikası, ortak para politikası, ortak vize politikası alanları Topluluğun münhasır yetkisindedir. Bkz. Dağdemir, “AB'nin Bütünleşme Sürecinde Esneklik Kavramı”, s. 37.

⁵⁰ Reçber, AB Mevzuatı, ss. 37-38.

⁵¹ Smith and Timmins, s. 141.

Md. 23)⁵². Devletlere veto hakkı kapısını açan bu yaklaşım ile esneklik bu sefer derinleşme aleyhinde arttırılmıştır. Ortak Dış ve Güvenlik Politikaları konularında çekince gösteren devletlerin işbirliği kararını engelleyebilmek için ağırlıklı oyların üçte birini oluşturmaları gerektiği prensibi kabul edilmiştir. Adalet ve İçişleri için ise esnekliğin Birlik bilinci adına uygulanması gerektiği anlayışı ortaya konmuştur.

Güçlendirilmiş işbirliği için ilgili üye devletlerden gelen talep üzerine, Komisyon tarafından hazırlanan teklifin, Konsey tarafından nitelikli çoğunluk oyu ile ve Parlamento'nun da görüşü alınarak kabul edilmesi gerekmektedir. Komisyon'un teklif hazırlamama kararı söz konusu olursa, bunun nedeninin üye devletlere açıklanması gerekmektedir. Üye devletler ulusal nedenlerden dolayı Konsey'de oylamayı engelleyebilmektedir. Ancak teklifin geri çevrilebilmesi için salt çoğunluk gerekmektedir⁵³. Dolayısıyla birinci sütunda işbirliği için Komisyon'un önemli bir rolü vardır; onun önerisi olmadan güçlendirilmiş işbirliği yolu kapalı olduğu gibi, işbirliğine sonradan katılımlarda da AT Andlaşması 11. Md. 3. fıkrasına göre kararı Komisyon vermektedir. Konsey'in ve Parlamenton'un karara katkısı yoktur⁵⁴. AB Andlaşması'nın 40. Md.sine göre, 3. sütun (ceza işlerinde polis ve yargıda işbirliği); Birliğin vize, göç, iltica konularındaki yetkilerinin korunması koşuluyla, güçlendirilmiş işbirliğine açıktır. Ancak 3. sütun için, Komisyon'un güçlendirilmiş işbirliğini harekete geçirme ve daha sonraki katılımlarda rolü kabul edilmemiş ve Konsey yetkilendirilmiştir. 2. sütun yani Ortak Dış ve Güvenlik Politikası alanında güçlendirilmiş işbirliği, Amsterdam Andlaşması'nda kabul edilmemiştir. Ancak, üye devletler arasında Birlik hukukunun çerçevesi dışında güçlendirilmiş işbirliği rejimi, belirtilen koşullar altında ve özellikle Birliğe sadakat prensibine uymak kaydıyla mümkündür⁵⁵. Esneklik, entegrasyon sürecini olumlu etkileyecek ve dağılmayı engelleyecek bir formül olarak düşünülürken (üyelerin ortak hedeflere kendi hızlarında ulaşabilecekleri bir yapı çerçevesinde), Birliği genişleme konusunda aynı zemine oturtamamış ve derinleşme-genişlemenin eş zamanlı gerçekleşebilmesi için yeterli çözüm olamamıştır⁵⁶.

⁵² Reçber, s. 22.

⁵³ www.europa.eu.int

⁵⁴ Arsava, "Hangi Avrupa için ne kadar Esneklik", s. 39. ATKA Md. 11 için bkz. Reçber, s. 51.

⁵⁵ a.g.m., s. 40-41.

⁵⁶ Smith and Timmins, a.g.e., s. 142.

12-13 Aralık 1997 tarihli Lüksemburg Zirvesi, genişleme sürecinin ilan edildiği ve Amsterdam Andlaşması hükümlerine uygun olarak süreci başlatan bir zirve olmuştur. Zirve, üye aday devletleri Birliğin iç, dış hedeflerini ve değerlerini paylaşmak üzere ortak bir Avrupa konferansına çağıran bir forum olma niteliği taşımıştır⁵⁷. Her bir aday devletin mevcut durumlarını inceleyen AB Komisyonu görüşleri ve AB Konsey Başkanlığı raporları böylelikle başlatılmıştır. Komisyon'un üye aday devletlere ilişkin olarak sunduğu görüşler, Kopenhag kriterlerine göre her bir adayın durumunu analiz etmiştir. Söz konusu kriterlere uygunluk, katılım görüşmelerinin başlatılması için ön koşul olmuştur⁵⁸. Komisyon ise değerlendirmelerini Gündem 2000'de belirtilen koşullara uygun olarak gerçekleştirme kararı almıştır.

3.3.3. Andlaşma Üzerine

Kurumsal reform ve daha fazla bütünleşme yönünde atılan adımlardan oluşan Andlaşma, beklenen kadar ilerleme kaydedememiş olsa da entegrasyon açısından bir gerilemeye, spill-back'e işaret etmemektedir. Geriye kalan hükümetlerarası metodların da (örneğin Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası vb. alanlar) zaman içerisinde entegrasyon kotasında etkilerini kaybedecekleri iyimserlikle değerlendirilebilir. Amsterdam Andlaşması'nın AB'ni kuran diğer andlaşmalardan en önemli farkı, ilkeleri (demokratik hukuk devleti, sosyal devlet düzeni ve laik toplumsal yapı) ihlal eden üye devletlerin; Bakanlar Konseyi'nin nitelikli çoğunlukla alacağı kararı ile, Andlaşmadan doğan haklarının bazılarını kullanmalarının kısıtlanabilmesidir⁵⁹.

Amsterdam Andlaşması çerçevesinde yapılan değişiklikler, neo fonksiyonalizm açısından genel olarak değerlendirildiğinde; entegrasyondaki lineer büyüme, AB Anayasası oluşturulması yönünde gelişmeler ve Avrupa Parlamentosu yetkilerindeki artışa bakılarak, spill-over etkileri sonucu AB teknokrasisinin yeni kurallar ve yapılar formüle ettiği söylenebilir⁶⁰. Maastricht Andlaşması ile 1. sütun olarak tanımlanan Topluluk prosedürlerine, yenileri eklenmiştir. Komisyon, Parlamento ve Adalet

⁵⁷ DTM, AB ve Türkiye, s. 234.

⁵⁸ a.g.e., s. 237.

⁵⁹ Karluk, s. 105.

⁶⁰ Wessels, Wolfgang, "The Amsterdam Treaty in Theoretical Perspectives: Which Dynamics at Work?", in The European Union after the Treaty of Amsterdam ed. Jörg Monar and Wolfgang Wessels, Continuum Press, UK, 2001, s. 72.

Divanı'nın yetkileri arttırılmıştır. Ortak Pazardan, fonksiyonel ve hukuki spill-over sonucu; temel özgürlükler, güvenlik ve adalet alanlarına entegrasyon etkisi yayılmıştır⁶¹. Sosyal protokolün de andlaşmaya eklenmesi ile Maastricht Andlaşması'ndaki bu eksiklik giderilmiştir. Andlaşmanın genel olarak entegrasyon yönünde olumlu bir adım olduğunu belirtmek gereklidir.

3.4. Nice Andlaşması'nın AB Genişleme Sürecine Etkileri

26 Şubat 2001 tarihinde imzalanan Nice Andlaşması ile sistemde temel reformlar değil, ancak kurumlardaki oy ve koltuk sayılarında aritmetik revizyonlar yapılabilmektedir. AB, anayasal ve kurumsal anlamda beklenen ölçüde kendini genişlemeye hazırlanamamıştır. Kurumsal yapıyı geçici olarak şekillendirmiştir⁶².

Amsterdam süreci sonrasında, Nice konferansına kalan reform konuları genel hatlarıyla; Komisyon'un büyüklüğü ve oluşumu, Konsey'deki oy ağırlığı ve nitelikli çoğunlukla oylama yapılabilecek konuların genişletilebilmesi ve Parlamento'nun ortak karar prosedürünün yaygınlaştırılması olmuştur⁶³. Ayrıca, Temel Haklar Sözleşmesi, Komisyon Başkanı'nın yetkileri, Adalet Divanı reformu ve Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası'nın geliştirilmesi konuları da gündeme konmuştur. Müzakereler sırasında, her bir üye devlet, andlaşma değişiklikleri konusunda veto hakkını korumuştur⁶⁴. Nice'de yapılan reform, aşağıdaki gibi incelenebilir⁶⁵:

3.4.1 Kurumsal Sistemde Reform

1. Komisyon'da reform: Komisyon'un entegrasyon motoru olarak işlevini yerine getirebilmesi için, her üye devletten birer üyenin katılımına karar verilmiştir. Aksi takdirde oturumlar uzayacak, uzlaşmalar zorlaşacaktır. Esasen Komisyon'un optimal büyüklüğünün 10-12 üyeli olması gerekmektedir. Ancak bu sayı, mevcut üye sayısı ile mümkün olamamaktadır. Dolayısıyla Komisyon'un çalışma mekanizmasının tekrar

⁶¹ a.g.e., s. 80.

⁶² Arsava, Ayşe Füsün, "Nice Antlaşması'nın Getirdikleri" *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2 (Bahar: 2002), s. 2.

⁶³ Monar, Jörg, "Continuing and Building on Amsterdam: the reforms of the Treaty of Nice", in *The European Union after the Treaty of Amsterdam* ed. Jörg Monar and Wolfgang Wessels, Continuum Press, UK, 2001, s. 321& Arsava, Ayşe Füsün, "Nice Antlaşması'nın Getirdikleri" *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2 (Bahar: 2002), s. 3.

⁶⁴ Arsava, "Nice Antlaşması'nın Getirdikleri", s. 3.

⁶⁵ Monar, s. 322.

düzenlenmesi ve Komisyon Başkanı'nın organın bloke olmasını önlemek için kapsamlı siyasi ve teknik yönetim yetkisi içeren bir rol üstlenmesi, çözüm olarak düşünülmüştür⁶⁶. Komisyon'un Konsey tarafından nitelikli çoğunlukla atanacak olması, organın supranasyonel niteliğine katkı yapmıştır⁶⁷. Ayrıca Komisyon'un; genişleme, göç, istihdam alanlarında yetkileri arttırılmıştır. Ancak kurum; Adalet, İçişleri ve Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası konularında zayıf kalmıştır⁶⁸.

2. Konsey'de oyların dağılımı, AB'nin genişlemesine ilişkin protokolün 3. Md.si ile düzenlenmiştir⁶⁹. Bu konuda siyasi uzlaşısı son derece zor olup, büyük devletler olan Almanya, Fransa, İtalya ve İngiltere'nin aynı oy sayısına sahip olmasına karar verilmiştir (29 oy). Bu sayı küçük devletlere nazaran nüfusa uygun olarak yüksektir. Doğrudan nüfusu esas alan matematiksel bir formül kabul görmemiştir. Ancak temsilin nüfus ile ilişkilendirilmesi demokratik meşruiyet açısından önemlidir.

3. Nitelikli çoğunluk sistemi: Sistemde eşik, oyların %71.3'ü olup, 237 oydan 169 oyla karar alınacaktır. Bir yenilik olarak, Konsey'in bir üyesi, nitelikli çoğunlukla karar alınırken, bu nitelikli çoğunluğun Birliğin tüm nüfusunun %62'sini yansıtmayı yansıtmadığının incelenmesini talep edebilmektedir⁷⁰. Böylelikle kararların halkın çoğunluğunu yansıtmaması garanti altına alınmak istenmiştir.

4. Koltukların dağılımı: Parlamento'da koltuk sayısı ve dağılımı değişmiştir. Komisyon'da temsil konusunda kayba uğradıklarını düşünen büyük devletler, nitelikli çoğunluk ve Parlamento'da temsil konularında avantajlı durumdadırlar⁷¹.

5. Avrupa Parlamentosu'nda temsilin demokratik olabilmesi için en az nüfusa sahip üye devletler dahil tüm siyasi gruplardan temsilcilerin yer alması ve parlamenter dağılımının üye devletlerin nüfuslarına orantılı olması gerekmektedir. Ancak bir de, kurumun etkin çalışabilmesi için parlamenter sayısının bir tavanı olmalıdır. Amsterdam

⁶⁶ Arsava, "Nice Antlaşması'nın Getirdikleri", s. 5.

⁶⁷ Bkz. aynı yer. AT Andlaşması 214. Md. 2. fıkrasına göre Konsey nitelikli çoğunlukla ve Parlamentonun onayı ile Komisyon başkanını atayacaktır, bundan sonra Konsey yine aynı çoğunlukla atanan başkanın onayı ile münferit üye devletler tarafından önerilen diğer Komisyon üyelerini içeren listeyi kabul edecektir. Liste heyet olarak Parlamento onayına sunulacak ve onayı müteakip, başkan ve Komisyon üyeleri Konsey tarafından nitelikli çoğunlukla atanacaktır.

⁶⁸ Monar, s. 323.

⁶⁹ Arsava, "Nice Antlaşması'nın Getirdikleri", s. 13.

⁷⁰ a.g.m., s. 14.

⁷¹ Monar, s. 326.

Andlaşması ile 700 olarak belirlenmiş olan parlamenter sayısı, Nice ile 732'ye çıkarılmıştır (AT Andlaşması Madde 189)⁷². Yeni üyeler ile imzalanan katılım andlaşmalarında parlamenter sayıları belirlenmiştir. Anayasal Andlaşmaya göre, üye sayısı 750'yi aşamayacaktır⁷³. Ayrıca demokratik meşruiyetin sağlanması için ortak karar prosedürünün uygulama alanının genişletilmesi önemlidir. Örneğin ayrımcılığa karşı önlemlerin desteklenmesi, göç ve iltica politikasına ilişkin önlemler, sosyal politika önlemleri ve endüstride rekabetin korunmasına ilişkin önlemlerde, Parlamento ile ortak karar prosedürüne karar verilmiştir. Ayrıca güçlendirilmiş işbirliği mekanizmasının ortak karar prosedürünün geçerli olduğu bir alanda kullanılması durumunda Parlamento'ya onay yetkisi tanınmıştır (AT And. Md. 251). Parlamento'nun dava sisteminde Konsey, Komisyon ve üye devletlerle eşit kılınması da önemli bir gelişmedir. Bunların yanı sıra Parlamento, Konseyin nitelikli çoğunlukla onaylaması durumunda, Avrupa siyasi partilerinin statülerini ve finansmanlarını belirleyebilmektedir⁷⁴. Bu bakış açısıyla Nice Andlaşması, Avrupa seviyesinde demokrasi adına yeni adımlar atılmasını sağlamıştır.

6. Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi için AT Andlaşması Madde 257 ile sosyo-profesyonel kökenli ve örgütlü sivil toplum temsilcileri yanısıra tüketicileri temsil eden bir kategori eklenmiştir. Komite için maksimum üye sayısı 350 olarak belirlenmiştir. Komite üyelerinin Konsey tarafından atanması sırasında nitelikli çoğunluk oylaması kullanımı kararlaştırılmıştır (Madde 259).

7. Bölgeler Komitesi'nde üyelik koşulları Ekonomik ve Sosyal Komite'deki gibi olup, üyelerin bölgesel veya yerel seçimle iş başına gelmiş bir otoriteye sahip olmaları ya da seçilmiş bir meclise karşı siyasi olarak sorumlu olmaları gerekmektedir. Üyelerin atanmaları hususunda yine çoğunluk oylaması getirilmiştir.

8. Sayıştay için AT Andlaşması Madde 247 değiştirilerek her bir üye devletten bir temsilci katılımına karar verilmiştir. Atanma yine çoğunluk oylamasına bağlanmıştır.

⁷² Office for Official Publications of the European Communities, Treaty of Nice, Luxembourg, 2001, s. 84.

⁷³ <http://www.europarl.eu.int>

⁷⁴ Arsava, "Nice Antlaşması'nın Getirdikleri", s. 28.

9. Avrupa Merkez Bankası'nı meydana getiren ulusal merkez bankaları yöneticilerinin oy hakları tekrar düzenlenmiş olup, bu haklar Konsey tarafından oybirliği ile değiştirilebilecektir. Bu, Yönetim Konseyinin etkin çalışabilmesi için alınmış bir önlemdir.

10. Ortak Dış ve Güvenlik Politikaları alanında AB Andlaşması Md. 17 çerçevesinde Birliğin BAB ve NATO ile ilişkisi düzenlenmiştir. Üye devletlerin dış işleri bakanlıkları siyasi işler müdürlerinin ayda bir biraraya geldikleri Siyasi Komite, görevlerini Siyasi ve Güvenlik Politikası Komitesi'ne devretmiş ve Komite'nin Konsey'e görüş bildirerek ve gerektiğinde Konsey tarafından yetkilendirilerek, özellikle kriz yönetiminde etkin olabileceği kararlaştırılmıştır. Sözkonusu Komite'nin üyeleri, üye devletlerin Brüksel'deki yüksek temsilcileri olup, bu alandaki prosedürler Konsey çatısı altında "Avrupalılaştırılmak" istenmiştir⁷⁵.

11. AB Andlaşması Md. 6'da yer alan ortak değerlere saygı prensibi, AB Andlaşması Md. 7 ile teminat altına alınmıştır. Burada sözkonusu olan prensiplerin ihlali durumu değil, ihlal tehlikesine karşı önlem alınmasıdır. ATAD'ın yargı yetkisi 7. madde için de kabul edilmiştir. Dolayısıyla ATAD, anayasal krizlerde de hukukun korunması görevini üstlenmektedir⁷⁶.

11. Nice Zirvesinde Temel Haklar Şartı Bildirisi resmi olarak ilan edilmiştir.

3.4.2. Karar Alma Mekanizmasının Güçlendirilmesi

1. Nitelikli çoğunluğun genişletilmesi: Toplam 27 alanda Andlaşma'nın yürürlüğe girmesi ile beraber, prosedürün hemen uygulanmasına karar verilmiştir⁷⁷. Hükümetlerarası konferansta katılımcıların prensip olarak oybirliği prensibinin

⁷⁵ Arsava, "Nice Antlaşması'nın Getirdikleri", s. 9.

⁷⁶ a.g.m., s. 24. Madde 7 için bkz. Kamuran Reçber, Avrupa Birliği Mevzuatı, s. 14 ve ATAD'ın usul meselelerine ilişkin yargı yetkisi için bkz. s. 40'da ABKA Md. 46/e.

⁷⁷ Nitelikli çoğunluk oylama prosedürünün uygulanacağı alanlara örnek olarak ayrımcılığa karşı önlemler, dolaşım ve yerleşim özgürlüğü, sivil olaylarda adli işbirliği, Birlik finansal desteği, yeni üye devletlerde Euroya geçiş, ortak tavır ve politika gerektiren uluslararası andlaşmalar, para politikalarında Birliğin uluslararası temsili, entellektüel mülkiyet hakları, Komisyonun atanması, Sayıştay ve Ekonomik ve Sosyal Komitenin atanması verilebilir. Hükümetlerarası entegrasyon yaklaşımına göre söz konusu yayılmanın kritik alanlarda yapılamadığı öne sürülebilir. Ancak bunların adım adım bir ilerleme olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Ayrıca, Birliğin uluslararası temsiline, atamalara ve kurumsal reformlara ilişkin olarak nitelikli çoğunluk oylaması uygulanması önemli bir gelişmedir. Andlaşma maddeleri için bkz. Arsava, "Nice Antlaşması'nın Getirdikleri", ss. 10-11.

sınırlanması için görüş bildirmelerine rağmen, müzakereler sırasında veto haklarının korunması için değişik alanlara istinaden baskı yapmışlardır. Dolayısıyla bu alandaki iyileştirmeler sınırlı olmuştur.

2. Güçlendirilmiş işbirliğinin genişletilmesi: Sözkonusu mekanizma kısmen de olsa ikinci sütun olan ODGP alanına girmiştir⁷⁸. Ancak askeri ve savunma politikasına ilişkin sorunlar bu işbirliğinin dışında olup, karar aşaması için değil, alınan kararların ortak uygulanması, pratiğe geçirilmesi aşamasında işlerlik kazanmaktadır (AB And. Md. 27). Dolayısıyla genel olarak mekanizmanın en son araç olarak değerlendirilmesi prensibi değişmemiştir. Düzenlemenin AB müktesebatı ve ortak politikalara; ekonomik ve sosyal uyuma zarar vermemesi öngörülmektedir.

Amsterdam Andlaşması ile 16 konuda çoğunluk prensibinin kabul edilmesinin ardından, Nice Andlaşması ile 30 ayrı konuda ve kurumların işleyişleri ile ilgili olarak çoğunluk oylaması getirilmiştir⁷⁹. Uygulamada, artan üye sayısı da göz önünde bulundurulursa, bu da AB'nin işleyişini basitleştirmeye çalışmak için bir basamaktır. Birliğin Geleceğine İlişkin Nice Deklarasyonu'nda, genişleme öncesinde çözülmesi gereken dört konu tesbit edilmiştir. Bunlar; 1. Birliğin ve üye devletlerin yetkileri 2. Andlaşmaların basitleştirilmesi 3. Avrupa'nın politik mimarisi içinde ulusal parlamentoların rolü ve 4. Temel Haklar Şartı'nın hukuki konumudur⁸⁰.

3.4.3. Ortak Anayasa Sürecinin Başlatılması

Görüldüğü üzere yapılan düzenleme ve değişiklikler 25 üyeli bir AB'nin, kurumsal işleyişini kolaylaştırmayı amaçlamıştır. Ancak daha temel yönetsel değişikliklere ihtiyaç olduğu açıktır. 2002'de "Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu"nda bu amaçlanmıştır. Ulusal parlamentoların rolü, AB Andlaşmaları'nın basitleştirilmesi, Temel Haklar ve Birlik ile üye devletler arasında güçlerin paylaşımı konularında çalışılmıştır. Çalışmalar sonucunda yeni bir AB Anayasası'nın hazırlanmasının gerekli

⁷⁸ Arsava, s. 17. Bkz. AB Andlaşması Md. 43 ile; güçlendirilmiş işbirliğinin, hedeflenen amaçlara ortak olarak makul bir zaman dilimi içinde erişilemeyeceğinin Konseyin oybirliği ile aldığı kararla kabulü koşuluyla uygulanabileceği ortaya konmaktadır.

⁷⁹ <http://www.europa.eu.int>

⁸⁰ Kumrulu, M. Gülce, "Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon" Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt:2, Sayı:4 (Bahar: 2003), s. 166. Nice Deklarasyonu (7-9 Aralık 2000) için bkz. http://www.ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00400-r1.%20ann.e10.htm

olduğuna karar verilmiřtir⁸¹. Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu'na üye adayı devletler de katılmıştır. Daha etkin karar verme mekanizması taşıyan ve demokratik meşruluğu olan bir AB Anayasası'nın, Birliği daha güçlü ve yurttaşlarına daha yakın kılacağına inanılmıştır. Yapılması düşünölen reformlar şunlar olmuştur:

1. Konsey'de çoğunluk oylamasının genişletilmesi,
2. Birlik metodunun, kurumsal dengeye saygı prensibi doğrultusunda (güçlerin paylaşımı açısından) güçlendirilmesi,
3. Ulusal parlamentoların karar prosedürüne dahil edilmesi yoluyla doğrudan seğilen Parlamento'ya daha fazla meşruluk kazandırılması⁸².

Tüm bu amaçlar, daha fazla bütünleşme ve demokratikleşme yönündedir. Göröldüğu üzere Birlik hedefleri ulusüstü eğilimdedir; hükümetlerarası entegrasyon niteliği taşımamaktadır.

3.4.4. AB Temel Haklar Şartı'nın Etkileri

Yapılan andlaşma değişiklikleri sonucunda, AT Andlaşması Md. 17 ile Birlik yurttaşlığı yürürlüğe konmuştur. Andlaşma'nın 2. maddesinin 1. fıkrasında uluslararası seviyede Birlik kimliğinin vurgulanması, 6. madde 3. fıkradaki ulusal kimliğe saygı prensibini adeta dengelemiştir. Her ne kadar, AB Temel Haklar Şartı dibacesinde, ulusal yetkinin ulusal, bölgesel ve yerel seviyede organizasyonu vurgulansa da; Md. 6, Birliğin henüz devletler Avrupa'sı olduğunu ve ulusal kimliklerin AB kimliğinin önünde geldiğini göstermektedir⁸³. Henüz hukuken bağlayıcılık kazanmamış olan Temel Haklar Şartı, Avrupa kimliğinin kazanılmasında önemli bir dayanak ve ATAD açısından önemli bir referans kaynağı olacaktır⁸⁴. Dibacede insan onuru, özgürlük, eşitlik ve dayanışma gibi ortak değerler ve haklar, Avrupa kimliğinin esasları olarak belirtilmiştir. Üye devletlerin ortak anayasa geleneklerine dayalı olarak hazırlanmış olan Şart, AB'nin yalnızca ekonomik bir proje olmadığının göstergesidir. Ancak ekonomideki başarılı

⁸¹ Kok, a.g.e., s. 71. (<http://www.europa.eu.int>)

⁸² Arsava, *Nice Anlaşması Sonrasında AB'nin Geleceği*, s. 21.

⁸³ Arsava, Ayşe Füsün, *Nice Anlaşması Sonrasında Avrupa Birliği'nin Geleceği*, ATAUM, Ankara, 2003, s. 3.

⁸⁴ a.g.e., s. 5. AB bir devlet değildir, ancak ATAD, 1991'de, primer hukuk için, hukuk topluluğunun anayasası nitelendirmesini yapmıştır, s. 8.

entegrasyon adımları, siyasi entegrasyon sürecinin ve hedeflenen AB kimliğinin de güçlenmesine yol açmıştır. 29 Ekim 2004 tarihinde imzalanmış olan Avrupa Anayasası, siyasi entegrasyonun dayanağı olacaktır. Avrupa'da siyasi birliğin kurulabilmesi Avrupa halklarının ortak kültürel gelişimine bağlıdır. Ortak kimlik bilinci, duygusu böyle bir bütünleşmeye yol açabilir. Arsava'ya göre, AB Andlaşması'nın genişlemeye yönelik 49. Maddesinde de Avrupalılık ile kastedilen, Avrupa'ya tarihi-kültürel aidiyettir. Üye devletlerce onay prosedürünün tamamlanmasını takiben, AB Anayasası sözkonusu "biz" duygusunun garantörü olacaktır. Bu da siyasi bütünleşme için önemli bir hazırlıktır.

Günümüzde hayata geçirilmeye çalışılan bir yaklaşım da, AB'nin artık bir elit projesinden ziyade, halkların projesi olabilmesidir⁸⁵. Federalizm taraftarları için sosyal, kültürel zenginliğin, Birlik içindeki çeşitliliğin, Birlik kimliği ile beraber yaşatılabilmesinin yolu federal bir yönetim yapısıdır. Bu noktada, yetki ikamesi kavramına (subsidiarity) önem verilmektedir. Zira bu kavram bir yönüyle ulusal yetkilerin Topluluğa devrini zorunlu kılmaktadır. Yetki ikamesinde devir aşağıdaki iki şarta bağlıdır:

1. Topluluğun amaçlarına ulaşması için alınacak önlemlerin ulusal düzeye oranla Topluluk düzeyinde daha etkin biçimde uygulanabilmesi,
2. Bu önlemlerin bir üye devletin sınırlı hareket alanını aşacak boyutta olması⁸⁶.

Bu yöntemle federal bir yapıya geçişin mümkün olduğu savunulurken; İsviçre, Almanya, Belçika, Avusturya gibi devletler model olarak gösterilmektedir. Ancak halklara yakın ve şeffaf bir yönetimin gerekliliği federalistlerce de sorgulanmazken, bunun yanında elit anlayışı "seçmenlerine sorumlu yöneticilerin sivil toplum örgütleriyle işbirliği içinde ama daima merkezde oldukları" anlayış olarak ön plana çıkarılmaktadır⁸⁷. Ulusal parlamentoların karar mekanizmasında rollerinin artırılması

⁸⁵ Kühnhardt, Ludger, "Towards Europe 2007 Identity, Institution-Building and the Constitution of Europe" Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt:1, Sayı:1 (Güz:2001), s. 109.

⁸⁶ Günuğur, Haluk, Avrupa Topluluğu Hukuku, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi Yayını, Gazi Kitabevi, Ankara, 1996, s. 124-125.

⁸⁷ Kühnhardt, s. 110.

ve çoğulcu oylamanın uygulama alanının genişletilmesi üzerinde durulmaktadır. Ayrıca esneklik, güçlendirilmiş işbirliği gibi kavramlar federal Avrupa'yı savunanlarca, hükümetlerarası entegrasyon anlayışından doğan ve kısa vadeli problem çözmeye yönelik metodlar olarak değerlendirilmektedir. Birliğin gittikçe uluslararası bir yapı kazanmasının yolu, AB yönetiminin şeffaf ve meşru olabilmesine bağlanmaktadır. Böyle bir meşruluk için Birliğin kimlik gelişiminin de tamamlanması gereklidir. Değişik seviyelerde yönetim mekanizmasında, yetkilerin yatay ve dikey olarak bir anayasa güvencesinde netleştirilmesi; ayrıca okunabilir ve anlaşılır bir Anayasa'nın, Birlik vatandaşları, öncelikle gençler tarafından benimsenmesi bu oluşumu kolaylaştıracak adımlar olarak değerlendirilmektedir.

3.5. Avrupa Konvansiyonu ve AB Anayasası

Avrupa Konvansiyonu, 14-15 Aralık 2001 tarihlerinde Laeken Zirvesi'nde, kurumsal yapıyı tartışmak ve taslak AB Anayasası'nı hazırlamak üzere kurulmuştur. Fransa eski Devletbaşkanı Giscard d'Estaing başkanlığındaki forumda hükümet ve parlamento temsilcileri, Komisyon ve Parlamento üyeleri biraraya gelerek; genişleme, yönetimin halklara yaklaşması ve bürokrasinin azaltılması konularını ele almışlardır⁸⁸. Anayasa ile, Birlik ve üye devletler arasındaki dikey yetki paylaşımı ve Birlik kurumları arasındaki yatay yetki paylaşımının daha net ve dikkat çekici nitelikte ortaya konabileceği ve Temel Haklar Şartı'nın da katılımıyla, Anayasanın meşru bir reform paketi niteliği taşıyacağı ileri sürülmüştür⁸⁹. Akademik olarak bakıldığında, AB Anayasası konusu iki temel kamp yaratmıştır; AB Andlaşmaları'nın halihazırda bir anayasal çerçeve oluşturuyor olduğunu düşünenler ve bunu reddedenler. İlk grup, Adalet Divanı yorumu⁹⁰ etkisinde de kalarak, Andlaşmalar'ın anayasal nitelik taşıdığını

⁸⁸ Zervakis, Peter, "The Post-Nice Process: Towards a European Constitution?" Ankara Review of European Studies, Vol:1, No:3 (Fall:2002), ss. 136-137.

⁸⁹ a.g.m., ss. 138-139. Zervakis, Alman Dışişleri Bakanı Joschka Fischer ve Fransız Devletbaşkanı Jacques Chirac'in konuşmalarından alıntılarla, Alman ve Fransız resmi görüşlerinin AB Anayasasını reformların en meşru yolu olarak gördüklerini belirtiyor. Laeken Bildirgesi için bkz. http://www.ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf (Annex 1).

⁹⁰ Bkz. Kumrulu, s. 174. ATAD'ın 1963 yılında Van Gend en Loos davasında verdiği karar ile AT Kurucu Andlaşmalarının klasik uluslararası andlaşmalardan farklı yönünün vurgulanması ve Toplulukların "yeni egemen bir hukuki düzen" oluşturduğunun belirtilmesi ATKA'nın anayasal karakterini tanımlamıştır. Daha sonra da verdiği kararlarla ATAD, AT hukukunun üstünlüğünü ve anayasallığını pekiştirmiştir. Medeni, siyasi ve sosyal hakların da Temel Haklar Şartı ile anayasa

savunmaktadır. İkinci grup ise, devletlerle uluslararası örgütler arasındaki farkın gözden kaçırılmayıp, böyle bir Anayasanın ancak Avrupa halklarınca kabulü neticesinde var olabileceğini ortaya koymaktadır. AB'ndeki demokrasi açığını, meşruluk krizini ve temel bireysel hakların yargı denetiminde olmaması sorununu kabul eden ve bunların AB'ne hükümetlerarası entegrasyon yaklaşımının bazı alanlarda hakim olmasından kaynaklandığını düşünen akademisyenler (andlaşmaların anayasal niteliğine ılımlı yaklaşarak) anayasa sürecini desteklemişlerdir⁹¹. AB'nin yasalarını Anayasa yolu ile meşrulaştırması ve doğrudan halkların onayının sorulması, AB'nin geleceği açısından önemlidir.

Temel Haklar Şartı'nın hazırlanması aşamasında başarılı bulunmuş olan Konvansiyon modeli, anayasa hazırlığı sürecinde de kullanılmak istenmiştir. Böylece süreç, hükümetlerarası diplomatik görüşmelerle sınırlandırılmamıştır. AB kurumları, ulusal parlamentolar, halklar ve özellikle akademisyenler fikirlerini, bu taslak hazırlama sürecinde ortaya koyabilmişlerdir. Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon'un, 28 Şubat 2002 tarihinde Brüksel'de açılışı yapılmış, genişleme sebebiyle yapılması gereken reformlar bu platformda tartışılmış ve sonuçlar 20 Haziran 2003 tarihinde Selanik Zirvesi'nde Birliğe sunulmuştur⁹². Bir andlaşma reformu modeli olarak Konvansiyon, ikinci defa başarılı bulunmuştur.

Konvansiyon'un incelediği temel konulara bakıldığında; AB'nin yurttaşlara daha yakın hale getirilmesi, hangi politika alanlarında hangi seviyede karar verilmesi gerektiği gibi konular temel inceleme alanlarını oluşturmuştur. Bunların yanında, AB'nin demokratik meşruluğunu arttırmak amacıyla; kurumların yetkileri ve örgütlenmelerine dair değerlendirmeler, Anayasa'nın şekil ve kapsamı konuları da foruma açılmıştır⁹³. Konvansiyon'da sunulan tüm belgeler ve yapılan tartışmalar, Konvansiyon'un web sayfasında yer almış ve Avrupa çapında bir beyin fırtınası

kapsamına alınması ile AT Andlaşmaları "anayasalcılık özelliği taşımayan anayasa" niteliğinden kurtulacaktır.

⁹¹ Zervakis, s. 140.

⁹² Baykal, Sanem; Özgür Tonus, "Avrupa Birliği Anayasal Antlaşma Taslağı Üzerine Değerlendirmeler" Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt XIX, Sayı: 1-2, 2003, s. 115.

⁹³ Kumrulu, ss. 166-167.

hedeflenmiştir. Üye aday devletlerin Konvansiyon'a katılımı da andlaşma reformu yöntemi açısından yine bir yenilik olmuştur⁹⁴.

Anayasa ile elde edilecek en önemli kazanımlardan biri AB'nin tek bir hukuki kişiliğe sahip olması olacaktır. Andlaşmaların birleştirilmesi neticesinde üç sütunlu yapı da anlamsız kalacaktır. Bunlar sonucunda AB, uluslararası hukuk süjesi niteliği kazanacaktır⁹⁵. Böylelikle AB;

1. Uluslararası andlaşmalar yapma,
2. Temsil ilişkileri kurma ve yürütme,
3. Öteki uluslararası hukuk kişilerinin uluslararası sorumluluğunu ileri sürme ve kendisi uluslararası sorumluluk taşıma,

4. Uyuşmazlıkların barışçı çözüm yollarına taraf olabilme yetkilerine ulaşacaktır⁹⁶.

Genişleme, Konvansiyon'da tartışıldığı üzere, kurumsal reformları ve karar verme sürecinin basitleştirilmesini gerektirmiştir. 29 Ekim 2004 tarihinde Roma'da üye devletlerce imzalanmış olan Anayasal Andlaşma'nın, onay sürecinin iki yıl sürmesi beklenmektedir. Söz konusu Andlaşmada AB'nin yapısını ve işleyişini federalleştiren hükümlerden ziyade, AB'nin kendine özgü (sui generis) yapısını koruyan düzenlemeler yer almaktadır. Ancak 25 üyeli AB'nin karar verme mekanizmasını sadeleştirmeye yönelik önlemler, demokrasi ve meşruluk lehinde adımlar da bulunmaktadır. Dolayısıyla AB'nin anayasallaşma süreci, siyasi birliği temellendiren bir süreçtir⁹⁷. Temel Haklar Şartı'nın metne dahil edilmesi de bu yönde olumlu bir gelişmedir.

3.5.1. Anayasal Andlaşma'nın Getirdiği Kurumsal Değişiklikler

Kurumsal değişikliklerin incelenmesi ile, genişlemenin entegrasyon üzerindeki etkisi, yani sürecin bir gerilemeye (spill-back) neden olmadığına değerlendirilmesi mümkündür. Tezin teorik çerçevesi açısından bakıldığında, üyelere mutabık kalınan

⁹⁴ a.g.m., s. 172.

⁹⁵ a.g.m., ss. 184-185.

⁹⁶ Pazarıcı, Hüseyin, Avrupa Topluluklarının Uluslararası İlişkileri (Hukuksal Çerçeve), A.Ü. ATAUM Araştırma Dizisi Yayın No: 8, Ankara, 1991, s. 11.

⁹⁷ Baykal ve Tonus, ss. 120-121.

değişikliklerin, Birliğin ulusüstü/hükümetlerarası dengesini ne yönde etkilediğini ve eğilimleri yansıtmaktadır. Öncelikle Anayasal Andlaşma'da, Birliğin tek bir kurumsal çerçeveye sahip olacağı ve bu yapının Parlamento, Konsey (Zirve), Bakanlar Konseyi, Komisyon ve Adalet Divanı'ndan oluştuğu belirtilmektedir. 1. Bölüm Md. 20 ile Parlamento'da üye sınırlandırılması yapılmakta ve tavan olarak 750 koltuk kabul edilmektedir. Ayrıca Komisyon Başkanı'nın Parlamento tarafından seçilmesi hükmü getirilmiştir (Md. I-27)⁹⁸. AB Konseyi'nde (Zirve) uygulanmakta olan altı aylık dönüşümlü dönem başkanlığı yerine, iki buçuk yıllık, yenilenebilir ve nitelikli oy çokluğu ile belirlenecek başkanlık sistemi öngörülmektedir. Böylelikle, 25 üyeli Birlikte mekanizma sadeleştirilmektedir. AB Dışişleri Bakanı'nın da katılacağı AB Konseyi Başkanı'nın görevlerinden biri AB'ni uluslararası platformda temsil etmektir⁹⁹. Andlaşma'nın onaylanmasını müteakip hukuki kişilik kazanacak olan Birlik açısından artık bu temsil çok daha anlamlı olacaktır. Bakanlar Konseyi'nin işleyişine ilişkin olarak, kararların nitelikli oy çokluğu ile alınacak ve oybirliği usulünün istisnai olarak Anayasal Andlaşma'da belirtilen hallerde kullanılacak olması, karar almayı kolaylaştıracaktır¹⁰⁰. Madde I-25 ile belirlenen nitelikli çoğunluk oylaması şartları, kurumlar için geçiş dönemi düzenlemelerini içeren 34 numaralı protokol gereğince, 1 Kasım 2009 tarihinden itibaren geçerli olacaktır. Nitelikli çoğunluk tanımı, Konsey üyelerinin en az %55'i (en az 15 üyeyi kapsayacak şekilde) ve oy veren üye devletlerin Birlik nüfusunun en az %65'ini yansıtmaları koşuluyla kabul görmüştür. AB Dışişleri Bakanı, Dışişleri Konseyi'ne başkanlık edecek ancak bunun dışında Bakanlar Konseyi Başkanlığı üye devletler arasında en az bir yıllık süreler için rotasyonla değişecektir.

Anayasal Andlaşma Md. I-26 gereğince Komisyon'da üye sayısında azalma sözkonusudur. Bu düzenlemeye göre, Andlaşma'nın yürürlüğe girmesini müteakip Komisyon'da her bir üye devletten birer temsilci yer alacaktır. Ancak, Komisyon'un beş yıllık görev süresinin sonu itibarıyla üye sayısı, Komisyon Başkanı ve Başkan Yardımcısı (AB Dışişleri Bakanı) dahil olmak üzere, Birlik üye sayısının üçte ikisini oluşturacak ve rotasyonla belirlenecektir. Ayrıca Komisyon Başkanı'nın Parlamento

⁹⁸ http://www.europa.eu.int/eur-lex/official_journal Bkz. Treaty Establishing a Constitution for Europe.

⁹⁹ Baykal ve Tonus, s. 123.

¹⁰⁰ http://www.europa.eu.int/eur-lex/official_journal Bkz. Treaty Establishing a Constitution for Europe Md. 23.

tarafından seçilecek ve atanacak olması, demokratik meşruluk açısından önemli bir noktadır. Bununla birlikte Başkan'ın yetkilerinin arttırılmış olmasının da Komisyon'un işleyişine ivme kazandıracığı düşünülmüştür. Birliğin Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası'nı yürütecek olan AB Dışişleri Bakanı'nın nitelikli oy çokluğu ile AB Konseyi tarafından seçimi sırasında da Komisyon Başkanı görüş bildirecektir (Md. I-28). Bu da, Komisyon için yeni bir yetki alanıdır.

AB karar alma mekanizmasında vergi ve dış politika gibi alanlarda oybirliği esası korunurken, diğer alanlarda nitelikli oy çokluğu ilkesi benimsenmiştir¹⁰¹. Avrupa Tek Senedi'nden bu yana, kurucu andlaşma değişiklikleri ile yaygınlaştırılan nitelikli oy çokluğu yöntemi, Anayasal Andlaşma ile temel karar yöntemi haline gelmiştir. Md. I-34 ve Md. III-396 gereğince, AB Bakanlar Konseyi ile Avrupa Parlamentosu'nu yasama sürecinde ortak konuma getiren ortak karar prosedürü, esas yasama yöntemi olmuştur. Daha fazla bütünleşme ve daha fazla demokrasi adına yapılan sözkonusu değişiklikler; gerçekleştirilmeleri için ortam sağlayan genişlemenin, entegrasyonu geriletmediği yargısını güçlendirmektedir. Bu gelişme ve yetkilendirmeler, Birliğin ulusüstü yönünü güçlendirecektir. Anayasal Andlaşma'da Birliğin münhasır ve paylaşılan yetki alanları Md. I; 11-16 ile açıkça belirtilmekte ve Birliğin yetki ikamesi (subsidiarity) çerçevesinde yetki kullanımı, Andlaşmaya ekli ilgili protokole (2 no'lu protokol) bağlanmaktadır. Ancak ulusal parlamentoların; Parlamento, Konsey ve Komisyon'a, bir yasama önerisinin subsidiarity ilkesine uygun olup olmadığı konusunda gerekçeli görüş gönderebilecek olması, demokrasi adına önemli bir gelişme olmakla beraber, Birlik seviyesinde karar mekanizmasını sınırlamaktadır. 1 no'lu protokol, ulusal parlamentoların rolünü düzenlemektedir. Ayrıca üye devletler, bir AB tasarrufunun subsidiarity ilkesi kapsamında değerlendirilmesine yönelik olarak, Adalet Divanı'nda Madde III-365 gereği, dava açma yetkisi kazanmaktadır¹⁰². Bunun yanında, ulusal parlamentoların AB kurumsal yapısında etkin olmaları, yönetimde şeffaflık ve meşruluğu beraberinde getirecektir. Genişleyen ve derinleşen Avrupa entegrasyon sürecinde, Birlik yapısında kalmak istemeyen devletlere açık kapı oluşturmak amacıyla,

¹⁰¹ Baykal ve Tonus, s. 125. Md. I-25 için http://www.europa.eu.int/eur-lex/official_journal bkz. Treaty Establishing a Constitution for Europe.

¹⁰² http://www.europa.eu.int/eur-lex/official_journal bkz. Treaty Establishing a Constitution for Europe, Protokol no 2, Md. 8.

Md. I-60 ile üyelikten çekilme hakkı tanınmıştır. Bu yenilik, entegrasyonun derinleşmesi konusunda çekinceleri ve uygulama zorlukları olan üye devletlerin, Birliğin bütünleşme hızını kesmemelerini sağlayacak bir önlem olarak düşünülebilir.

3.5.2. Genel Olarak

Helen Wallace, AB'ndeki kurumsal değişiklikleri, iç ve dış faktörlerin etkisiyle tercih edilen değişik yönetim modellerine bağlamaktadır: Böylelikle kendine özgü Topluluk metodundan, AB düzenleyici (regulatory) modeli, değişik seviyelerde yönetim modeli, politika koordinasyonu ve bench-marking modeli ve son olarak da hükümetlerarası (transgovernmental) yoğun iletişim modeline kadar bir yelpaze sunmaktadır. Örneğin 1980'li yıllarda uluslararası ekonomideki gelişmeler ve üye devletlerin tercihleri doğrultusunda, AB'nin düzenleyici rol oynadığı model benimsenmiştir. Ayrıca, artan aktör sayısı neticesinde değişik seviyelerde yönetim anlayışının geliştiği ve Topluluk metodunun yerini aldığı görülmüştür. Ayrıca hükümetlerarası iletişimin yoğun olduğunu belirttiği modelde, güçlü kolektif rejimlerin yaratıldığını ve buna en somut örneğin para birliği olduğunu belirtmektedir¹⁰³. Bunu yanında dış politika alanında Ortak Dış ve Güvenlik Politikasını ve savunma alanında NATO ve Batı Avrupa Birliği çerçevesindeki işbirliğini örnek göstermektedir¹⁰⁴. Bu alanlardaki işbirliği ve kurumsallaşma (kolektif rejimler) üye devletlerin kontrollerinde

¹⁰³ Wallace, Helen and William Wallace (ed.), Policy-making in the European Union, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 34.

¹⁰⁴ 10 Aralık 1991 tarihli BAB Deklarasyonu'na göre, BAB'nin AB'nin savunma bileşeni olmasına ve NATO'nun Avrupa ayağının güçlendirilmesine yönelik bir araç olacağı kabul edilmiştir. BAB'ne tam üye olmak için AB üyesi olmak şart koşulmuştur. BAB, AB'nden farklı bir örgüt olarak hukuksal statüsünü korumakla beraber AB ile bütünleşmesi Avrupa Konseyi kararına bağlanmıştır. (Bkz. Tezcan, Ercüment, "Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları Çerçevesinde Avrupa Birliği ve Batı Avrupa Birliği İlişkileri", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 54 No 1, ss. 148-149) AB Andlaşması Md. 17'ye göre ODGP, AB Konseyi bu yönde karar verdiği takdirde, ortak bir savunma anlayışına dönüşebilecek olan Birliğin güvenliği ile ilgili tüm konuları kapsamaktadır. Ancak önceden bu maddede yer alan "BAB'nin AB'nin ayrılmaz bir parçası olduğu" ifadesi Nice Andlaşması ile değiştirilmiştir. (Bkz. Reçber, Kamuran, "Batı Avrupa Birliği'nin Uluslararası Hukuk Kişiliği" Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 57 No 1, s. 91. Md. 17 için bkz. Reçber, AB Mevzuatı, ss. 19-20) AB, BAB'ne müracaat ederek güvenlik ve savunma konularındaki kararlarının uygulanmasını isteyebilmektedir. Ayrıca AB, 10-11 Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesi Sonuç Bildirgesi 28 nolu prg. ile, Petersberg (19 Haziran 1992 BAB Petersberg Deklarasyonu II. Kısım 4. prg.) görevlerini yerine getirmek üzere kendi askeri kurumsal yapısı için karar almıştır. (Reçber, s. 102) Bu karar, ODGP ve AB kimliği gelişimlerini destekleyici niteliktedir. Zira BAB, 13 Kasım 2000 tarihli Marsilya Deklarasyonu ile fonksiyonel anlamda sınırlandırılmıştır. Operasyon kabiliyetleri AB polis ve askeri kuvvetlerinde olup, örgütün ismi Avrupa Güvenlik ve Savunma Assamblesi olarak değişmiş ve AGSP'nin tartışıldığı parlamenterler arası forum olmuştur. <http://www.assembly-weu.org>.

olsa da, sağlam ortak politikalar yürütülebileceğine işaret etmektedir. Dolayısıyla, AB'nin geleceğe yönelik yönetim modelleri ve kurumsal yapılaşması, uluslararası sistemdeki değişikliklerin de etkisi ile ulusal nedenlerle en hassas değerlendirilen alanlar dahil olmak üzere, daha fazla işbirliği ve kurumsallaşma yönünde gelişim göstermektedir.

AB'nin değişen ve gelişen kurumsal çerçevesi, milliyetçiliğin canlanarak Avrupa devletlerini gelecekte tehlikeye sokacak görüşlerin gündeme gelmesine engel olacaktır¹⁰⁵. Müktesebat ve kurumlar, erişilmiş olan yapının korunmasından ve geliştirilmesinden sorumludur. Bu çerçeve, üye devletlerin üstünde uluslararası bir yetkiyi yani AB hukuk düzenini kapsamaktadır. Ayrıca ATAD bu düzeni boşlukları prensipler ile doldurarak geliştirmektedir. Birlik anayasasını oluşturan kurucu anlaşmalar yalnızca devletlere değil bireylere de hitap etmektedirler¹⁰⁶. Söz konusu gelişmeler siyasi entegrasyon ve güvenlik alanında artan işbirliği ile beraber; entegrasyonun yayılma etkisinin sürdüğünü göstermektedir. Anayasal Anlaşma bir federasyon kurmamaktadır. Ancak bununla birlikte, üye devletlerin ulusal prosedürlerince onaylanmasını müteakip, AB üyeleri arasında işbirliğini ve barışın kalıcılığını güvence altına alan ortak bir Anayasa olarak kabul görmüş olacaktır. Tek bir hukuki çerçevede AB'nin kimlik kazanması ve arkasındaki kamuoyu desteği, entegrasyonun değişik alanlara yayılmasını ve daha fazla bütünleşmeyi kolaylaştıracaktır. Bu oluşumun sürekliliğini koruyan ise yeni tek kurumsal çerçeve olacaktır. Sosyalleşme bu çerçevede gerçekleşeceği için devlet tercihlerini, beklentilerini etkileyen de bu yeni yapı olacaktır.

AB, genişleme konusuna olumlu bakışını sürdürmektedir. Hatta doğuya genişlemeyi öncelikli görmekte ve stratejik anlamda kritik olarak değerlendirdiği Balkanlar'da askeri güç ve polis gücü bulundurarak, savunma ve güvenlik alanlarında bölgede varlığını göstermektedir. Genişlemenin derinleşmeyi getiren yönü burada da etkilidir. Doğuya genişleme Birliği iddialı kararlara yönlendirmektedir. Siyasi gelişmeler, yeni dünya düzeni; üye devletlerin tercihlerini şekillendirmekte ve dolayısıyla belli yetki devirlerine yol açmaktadır. Entegrasyonun kendi yayılımı ve

¹⁰⁵ Arsava, "Amsterdam Anlaşmasının Ortak Hükümlerinin Analizi", s. 188.

¹⁰⁶ aynı yer.

kurumların etkileri dışında, uluslararası sistem de gelişmeleri entegrasyon yönünde etkilemiştir. Haas'ın türbülans olarak adlandırdığı çevresel, dış faktörler; işbirliğini, ortak rejimleri gerekli kılmaktadır.

16-17 Aralık 2004 tarihlerinde gerçekleştirilmiş olan Brüksel Zirvesi Bildirgesi'ne göre Bulgaristan ve Romanya Birliğe 14 Aralık 2004 tarihinde kabul edilmişlerdir. Resmi olarak üyelikleri Ocak 2007'de başlayacaktır. Bununla beraber, Hırvatistan ve Türkiye ile müzakereler 2005 yılı içerisinde başlatılacaktır. Ancak politikası gereği doğuya Balkanlar'a dönen AB; Arnavutluk, Bosna Hersek, Makedonya, Sırbistan ve Karadağ ile işbirliğini yürütmek, ve bu devletleri de kazanmak, bu şekilde Balkanlar'da da istikrar yaratmak istemektedir¹⁰⁷.

Birlik, Orta ve Doğu Avrupa genişlemesinde, tüm üye aday devletler için tek genişleme stratejisi çerçevesinde ilerlemiştir. Oysa, yeni genişleme stratejisi; aday devletlerin kendilerine özgü hazırlık ve müzakere yöntemlerini kullanmalarını öngörmektedir¹⁰⁸. Bu prensip, 2005 Ekim'inde AB ile müzakerelerinin başlaması planlanan Türkiye için de geçerlidir.

3.6. AB'nde Kurumsal Reform ve Hükümetlerarası Konferansların Değerlendirmesi

AB'nin klasik genişleme metodu, genişleme süreçlerini içsel reformlar için katalizör olarak kullanmak olmuştur. Son genişleme sürecinde de gerekli kurumsal değişiklikler üzerine tartışmalar, genişleme için baskılar artana kadar ertelenmiştir. Sonuç olarak AB'nin katılım öncesi stratejisi de AB'nin kendi içsel reformu için fikir birliğine varılana dek örgüte zaman kazandırmıştır.

Önceki genişlemelerde aday devletlere Ortaklık Andlaşmaları'nın akabinde, serbest ticarete geçiş için daha uzun zaman dilimleri tanınmıştır. Örneğin bu süre Yunanistan için yirmi, İspanya için on altı yıl olmuştur. Oysa bu konuda Orta ve Doğu Avrupa devletlerine farklı yaklaşımıştır. AB'nin ihtiyaç duyduğu idari reformlar açısından yalnızca başlangıç adımları atılmış olmasına rağmen, üye aday devletlerin

¹⁰⁷ Brüksel Zirvesi için bkz.

http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/docs/newsletter/latest_weekly.htm#A

¹⁰⁸ aynı yer.

hazırlık süreçleri ve kabul edilmeleri görece olarak kısa zaman içerisinde gerçekleştirilmiştir. Önceki genişleme tecrübelerinden farklı olarak, yeni adayların değişik ekonomik gelişmişlik seviyelerinde olmalarına ve AB'nin para birliği gibi ciddi bir hedefi yakalamış olmasına rağmen, genişleme tamamlanmıştır. Uluslararası sistemdeki Soğuk Savaş sonrası koşullar değerlendirilir ve AB'nin esnek entegrasyon ve kurumsal değişiklikler konularında konsensusa varmış olduğu da göz önünde bulundurulursa; AB, Orta ve Doğu Avrupa devletlerinin kendileriyle uyumu konusunda zaman kaybetmek istememiştir. Genişlemenin AB'ne yakın vadede psikolojik ve uzun vadede ekonomik ve siyasi getirileri düşünülürse, uluslararası siyasette Birliğin artacak etkinliği için, genişleme önemli bir adım olarak kabul edilebilir. Her ne kadar ODGP konusunda Birlik şimdiye kadar çekimser kalmış ve geniş üye yelpazesi bu konuda farklı yaklaşımları arttıracak¹⁰⁹ olsa da; sınırları genişleyen bir AB'nin siyasette ve ekonomide sesinin yükseleceği açıktır. Siyasi açıdan iki bloklu dünyanın sona ermesi kadar, ekonomik açıdan da küreselleşmenin tehdidi altında bulunan AB, Mart 2000'de, Lizbon Stratejisini geliştirmiş ve yeni dünyada nasıl etkin bir ekonomik güç olarak yer alınacağını planını oluşturmuştur. Genişleme de bu stratejinin bir parçası olmuştur.

3.6.1. Yapısalcılığın Kurumsalcı Anlayışına Göre Değerlendirme

Genişleme konusu incelenirken; hükümetlerarası konferanslar ile AB Andlaşmaları'na getirilen değişikliklerin analizinin yapılması gereklidir. Söz konusu değişiklikler Birlik içinde ulusüstü/uluslararası öğelerin dengesi açısından önemlidir. Hem devletlerin ulusal tercihlerinin oluşması sırasında, hem de andlaşma değişiklikleri konusundaki görüşmeler sırasında, üye devletlerin üniter aktör varsayımlarının ötesine geçilmesi gerekmektedir. Analitik olarak incelenmesi gereken AB seviyesinde aktörlerdir¹¹⁰. Bürokrasinin nasıl işlediği ve ulusal tercih/çıkarların andlaşma reformu (Amsterdam ve Nice'de olduğu gibi) amaçlı görüşmelerde nasıl ortaya konduğu ve üye devletlerin nasıl temsil edildikleri incelenmelidir. Ulusal bürokrasiler artık AB seviyesinde de üyeleri temsil ettikleri için (daimi temsilciler aracılığı ile) konferans sürecindeki rolleri önemlidir. Ayrıca AB kurumlarının (Komisyon ve Avrupa

¹⁰⁹ Preston, a.g.e., s. 232.

¹¹⁰ Christiansen, Thomas; Gerda Falkner; Knud Erik Jorgensen "Theorizing EU treaty reform: beyond diplomacy and bargaining" *Journal of European Public Policy* 9:1 February, 2002: s. 13.

Parlamentosu gibi) ve ulusaşırı aktörlerin (Avrupa parti federasyonları, özel lobi grupları, sivil toplum örgütleri, ulusaşırı işveren-işçi birlikleri gibi) rolleri küçümsenmemelidir. Sözkonusu kurumların, konferansların sonuçları üzerinde veto hakları bulunmamaktadır. Bu nedenle, süreç üzerindeki etkilerinin ve kendi kurumsal çıkarlarını görüşmelere yansıtabiliyor olmalarının gözden kaçırılmaması gerekir¹¹¹. Çünkü iletişim ağı içerisinde ve karar mekanizmasında son derece etkilidirler. Örneğin, Daimi Temsilciler Komitesi üye devletlerin büyükelçilerinin katılımı ile toplanmakta olup; AB Konseyi toplantıları için hazırlıkları gerçekleştirmekte, gündemi belirlemektedir. Konsey'in önemli kararlar alınan ve veto hakkına sahip bir kurum olduğu göz önünde bulundurulursa, yardımcı kurum ve kuruluşlarının yapı ve fonksiyonlarının da dikkate alınması gerektiği görülecektir. Bir başka örnek olarak da Ekonomik ve Sosyal Komite'nin genişlemedeki rolü verilebilir. Üye ve üye adayı devletlerde işçi, işveren ve değişik çıkar gruplarının görüşleri üzerine yaptığı analiz ve değerlendirmelerle sürece katkısı bulunmaktadır¹¹².

Andlaşma reformu sürecinde detaylı AB prosedür ve kuralları kadar, yerleşmiş tecrübeler de etkili olmaktadır. Örneğin, temel andlaşma kapsamında bir değişikliğin yürürlüğe girebilmesi için, tüm üye devletlerce kabul edilmesi ve onaylanması gerekmektedir (AB Andlaşması Madde 48). Bunun yanı sıra, hükümetlerarası konferanslarda, Konsey'in basit çoğunluk kararı ile bir araya gelinip, Parlamento ve Komisyon'a da danışılarak ve Konsey'in yazılı ve "yazılı olmayan" kurallarına göre görüşmeler gerçekleştirilmektedir¹¹³. Yazılı olmayan kurallara örnek olarak, konferanslardaki zaman sınırlamasının, görüşmelere konsantre olunmasını sağlayan ve ulusal vetoların kullanılmasını engelleyen fonksiyonu verilebilir. Çünkü, taraflar final tarihine yaklaştıkça amaçlanan reformu engelleyen taraf olarak görülme endişesiyle (örneğin genişlemeye karşı değerlendirilmek gibi) vetodan uzak durmaktadırlar¹¹⁴. İşleyişe ilişkin bu gibi özellikler zaman içerisinde tecrübe edilerek kabul olunmuş uygulamalardır. Sosyolojik olgular olarak değerlendirilmelidirler.

¹¹¹ a.g.m., s. 14.

¹¹² Office for Official Publications of the European Communities, The New Shape of Enlargement, Luxembourg, 2003, s. 10.

¹¹³ Christiansen, a.g.m., s. 16.

¹¹⁴ a.g.m., s. 17.

Dolayısıyla AB andlaşma reformu sürecinde: çıkarlar, fikirler ve kurumlar etkili olmaktadır. Kurumsalcı kuram kapsamında rasyonel olarak yaklaşıldığında ekonomik, jeopolitik çıkarlar ön planda kabul edilse de, yapısalcı anlayışa göre sosyal ve kültürel çıkarların da incelenmesi gereklidir. Bahsi geçen çıkarlar kollektif, toplumsal çıkarlar olup, üye devletler açısından bakıldığında ulusal, AB seviyesindeki aktörler açısından bakıldığında ise kurumsal çıkarlardır. Ayrıca, tercihlerin şekil değiştirme olasılığı ve çıkarların değişmesi aşamasındaki öğrenme sürecinin de incelenmesi gereklidir. Bu yaklaşım hükümetlerarası entegrasyon teorisyenlerince (örneğin Moravcsik) benimsenmeyip, onlar için üye devletlerin çıkarları hazır birer veridir. Bunların oluşum süreci incelenmemektedir. Oysa Avrupa seviyesinde tercih oluşumunu inceleyen akademisyenler, kimlik çalışmaları yapan teorisyenler (Christiansen, Ruggie, Lewis gibi) değerlerin, algıların dönüşümlerini sosyal olgular olarak incelemektedirler. 1990'lı yıllarda andlaşma reformu, üye devletlerin sürekli temsilcileri ve onların Avrupa Komisyonu ve Konseyi'ndeki çalışma ortakları tarafından şekillendirilmekteydi. Günümüzde "gündem oluşturma, görüşmeleri gerçekleştirme ve uygulama" alanları uzmanlık isteyen birer teknik konu haline gelmiştir¹¹⁵. Kurumsalcı yaklaşım (tarihsel, rasyonel ya da sosyolojik yaklaşımlar çerçevesinde olsun), hükümetlerarası konferansların kurumsallaşmalarını açıklayabilmektedir. Katılımcıların uymak zorunda oldukları formal ve informal (yazılı ve yazılı olmayan) pek çok kural var olduğundan ve bunların pek azı bilindiğinden, bu konferanslar incelenmeleri gereken kurumlar olarak kabul edilmektedirler. Bu konuda özellikle tarihsel ve sosyolojik kurumsalcı yaklaşımlar daha açıklayıcı olabilmektedir. Tarihsel yaklaşım, kurumların devamlılığı anlayışını, sosyolojik yaklaşım ise normların; kültürel çevrenin etkileri ve katılımcıların deneyimleri sonucunda oluştuğu varsayımını ortaya koymaktadır. Bu da her olgunun rasyonel ve stratejik tercihlerin sonucu olarak şekillenmediğini ortaya koymaktadır¹¹⁶. Dolayısıyla yalnızca çıkarlar değil, fikirler ve kurumlar da dikkate alınarak andlaşma reformlarının, AB kararlarının daha sağlıklı analiz edilebileceği düşünülmektedir.

Hükümetlerarası konferanslardaki karar verme süreçleri ayrı tarihsel, kurumsal durumlar olarak da ele alınmalıdır. Böylece aktörlerin nasıl bir ağ içerisinde

¹¹⁵ a.g.m., s. 20.

¹¹⁶ a.g.m., s. 26.

buldukları ve iletişimlerinin önemi vurgulanabilecektir¹¹⁷. Andlaşma reformuna yaklaşımlardan biri liberal hükümetlerarası perspektif olup, bu anlayışa göre üye devletlerin kontrolü altındaki kurumların ciddi siyasi kararların uygulanmasını gerçekleştirdiği belirtilmektedir. Kurumsal perspektif ise, karar verme sürecinin kendine ait tarihi, kurumsal ve durumsal (ansal) dinamiği olduğunu ve kararları oluşturduğunu belirtmektedir. Bu yaklaşım şu temel varsayımlara dayanmaktadır:

1. Siyasi yaşamın belli kurallar ve prosedürlere göre işlediği;
2. Kural ve prosedürlerin kurumsallaşmış olduğu;
3. Kurumların belli bir rotaya bağlı olarak geliştiği (belli bir noktada alınan kararın gelecekteki kararlar açısından fırsatlar ve engeller yaratması gibi).

Bu çerçevede Amsterdam ve Nice konferanslarına bakıldığında, aşağıdaki hususlar dikkat çekmektedir:

1. Konferansların tarihleri önceden planlanmıştır;
2. Konferansların hemen başında bağlı olunan rota önceki andlaşmaların revizyonları hedeflenerek ilişkilendirilmiştir;
3. Önceki andlaşmaların ulusal adaptasyonları da konferanslardaki karar verme sürecini etkilemiş ve yapılandırmıştır;
4. Konferansların öncesinde ve sonrasında yapılan açıklamalar ve siyasi deklarasyonlar gelecekteki gündemleri şekillendirmiş ve sınırlamıştır¹¹⁸.

Her iki konferansta da karar verme süreçlerinin geçmiş tecrübeler tarafından şekillendirildiği, rotanın belli olması dolayısıyla gündemin tamamen devletlerin elinde olmasının mümkün olmadığı ve yukarıdaki faktörlerin konferans sürecini etkiledikleri belirtilmektedir¹¹⁹. Andlaşma metinleri, ulusal idari ve hukuki kurumların adaptasyonları ve geleceğe yönelik siyasi açıklamalar, gündem üzerinde özellikle etkili olmaktadır. Ayrıca konferanslar, gittikçe daha çok dikkat çeken ve demokratik katılım

¹¹⁷Sverdrup, Ulf "An Institutional perspective on treaty reform: contextualizing the Amsterdam and Nice treaties" *Journal of European Public Policy* 9: 1 February: s. 120.

¹¹⁸ a.g.m., s. 123.

¹¹⁹ a.g.m., s. 127.

ve şeffaflık çerçevesinde yapılan etkinlikler haline gelmişlerdir¹²⁰. Geçmişte daha fazla bürokratik ve diplomatik gizlilik içinde yürütülen görüşmeler, artık kamuoyuna daha açık yapılmaktadır. Özellikle medya, 1990'lı yılların sonunda daha yakın takipçi konumuna gelmiştir. Örneğin Tek Avrupa Senedi ya da Maastricht Zirvesi döneminde gazeteci ve televizyoncuların konferans sürecine ilgi ve etkilerinin daha sınırlı olmuş olduğu belirtilmektedir. Zirvelerle ilgili haberlerin, fotoğrafların ve alınan kararların Birliğin internet sayfasında yayınlanması ile bireylere doğrudan ulaşılması mümkündür. Kamuoyunun etkisi özellikle anlaşmaların onay aşamalarında kendini göstermektedir. Günümüzde değişik ulusal ve uluslararası çıkar grupları görüşmelere taraf olabilmekte, ve gündemi doğrudan etkileyebilmektedirler. Ayrıca konferanslar birbirini gündem olarak takip ettiğinden, reform süreci adım adım kurumsallaşmıştır¹²¹. 2000 yılındaki Nice konferansı, 1996-97 yıllarındaki Amsterdam süreci ile karşılaştırıldığında, bu kurumsallaşmanın etkisi görülmektedir. İkinci konferansta gündem ve konular daha net ve detaylı olarak belirlenmiş ve Nice'de gündem daha kontrollü ve planlı görüşülebilmektedir. Aynı farklılık Anayasal Andlaşma'nın hazırlanma sürecinde de ortaya çıkmaktadır. Burada en önemli fark ise, konvansiyon metodunun kullanılmış ve bundan sonuç alınabilmiş olmasıdır. Sözkonusu anlaşma değişikliği, çok geniş tabana dayalı olarak yapılabilmektedir. Temel aktörlerin devletler, dolayısıyla ulusal yetkililer olduğu konferanslar, süreklilikleri ve birbirlerini gündem olarak takip eden özellikleri nedeniyle kurumsallaşmış, ve formal-informal kuralları ile görüşmeleri şekillendiren bir dinamik kazanmışlardır. Yerel ve ulusaşırı anlamda, daha fazla aktör bu süreçlerde etkili olmaya başladığı için, sosyal yapısalcılığın bu grupların etkilerini ve bunların oluşumlarını inceleyen bakış açısı faydalı görülmektedir.

3.6.2. Neo Fonksiyonalizme Göre Değerlendirme

Neo fonksiyonalist çerçevede ve kurumsallaşmanın etkileri ışığında anlaşma değişikliklerinin hedeflendiği hükümetlerarası konferanslara bakıldığında, ulusal yetkililerce yapılan pazarlıkların, gayri resmi ve ulusaşırı grupların ihtiyaçlarına ve ilişkilerine cevap verebilecek şekilde gerçekleştirildiği görülmektedir. AB seviyesinde ilişkilerin düzenlenmesi dendiğinde, ulusaşırı grupların istekleri, beklentileri üye

¹²⁰ a.g.m., s. 128.

¹²¹ a.g.m., s. 132.

devletlerin gündemlerinde önemli yer tutmaktadır. Bu ilişkiler Avrupa seviyesinde standartlar ve uzlaşma mekanizmaları gerektirdiğinden, ulusal mevzuatlar dışında AB düzenlemelerine ihtiyaç yaratmaktadırlar. Bu durum, hükümetler üzerinde entegrasyonun derinleştirilmesi için baskı yarattığından; her ne kadar konular üye devlet temsilcileri tarafından görüşülüyor olsa da, sonuç Avrupa seviyesinde daha fazla işbirliğinin meydana gelmesine yol açmaktadır¹²². Genişlemenin gerektirdiği kurumsal değişiklikler için toplanan konferanslarda da amaç, genişleme ve derinleşmenin eş zamanlı gerçekleştirilebilmesi için önlemler almak olmuştur. Kurumsal değişiklikler, hem karar verme mekanizmalarının işleyebilmesi hem de entegrasyonun yayılarak devam edebilmesi için yapılmıştır.

Wayne Sandholtz ve Alec S. Sweet; neo fonksiyonalizmin temel varsayımları üzerine kurdukları ilişki (transaction) temelli entegrasyon teorilerinde, AB yönetimini; hükümetlerarası işbirliği ve süpranasyonel yönetim uç modellerinin arasında, üye devletlerin birbirleriyle ilişkilerinin şekil ve yoğunluğunun değiştiği ve alandan alana farklılıklar gösteren bir yapı olarak almaktadırlar. Bu yapı üzerinde, hükümetlerarası işbirliği modeli solda yer almakta ve sağa doğru gelinip, tamamen süpranasyonel olan yönetim modeline yaklaşıldıkça, transnasyonel toplumun ilişkileri yoğunlaşmakta ve ilişkilerde kurumsallaşma da artmaktadır. Böyle bir analiz yöntemi ile AB'nin değişik politikalarının ayrı ayrı incelenmesi gerekmektedir. Zira, AB hem süpranasyonel hem devletlerarası ilişkilerin yer aldığı bir yapıdır¹²³. Bu analitik yapının üç boyutu bulunmaktadır:

1. AB yasaları;
2. AB kurumları;
3. Transnasyonel toplum.

Bu değişkenlerin birindeki hareket, diğer faktörleri de etkilemektedir. Ortak kuralların yaratılması, uygulanması ve sübjelerce yorumlanması olarak tanımlanabilecek olan kurumsallaşma kavramının kendi dinamiği nedeniyle hükümetler

¹²² Sandholtz Wayne and Alec Stone Sweet (ed.), European Integration and Supranational Governance, Oxford University Press, Oxford, New York, 1998, s. 14.

¹²³ a.g.e., ss. 8-9.

süreci tam olarak kontrol altına alamamaktadır. Transnasyonel toplumun (ulusaşırı aktörlerin) başlangıç noktası olduğu süreçte, iletişimin yoğun olduğu alanlarda AB düzenlemelerine ve dolayısıyla ulusüstü yönetime ihtiyaç duyulmaktadır. Sonuç olarak devletlerarası pazarlıkları dahi transnasyonel toplumun istekleri yönlendirmektedir¹²⁴. Ortak AB yasalarına ihtiyaç duyulması, ortak kurumların mekanizmalarının iyileştirilmesi gerektiği için konferanslar toplanmaktadır; yani hükümetlerarası görüşmeler entegrasyonun kaynağı değil sonucu olmaktadır. Hükümetlerarası konferans metodunun, devletlerarası diplomasinin kullanılıyor olması, hükümetlerarası entegrasyon perspektifine sahip olmayı gerektirmemektedir. Bununla birlikte, bu anlayışın göz ardı ettiği devletlerin dışındaki (transnasyonel) ilişkiler ve kurumsallaşmanın dinamiği konuları incelenmelidir.

Sandholtz ve Sweet, AB entegrasyonunu incelerken E. Haas ve K. Deutsch'un varsayımlarını temel almakla beraber, neo fonksiyonalizme haklı eleştiriler de getirmektedirler. Örneğin, Birliğin tüm alanlarda devletlerin rolünü ve görevlerini zaman içinde kapsayacağı ve Avrupalı kimliğinin ulusal kimliklerin önüne geçmesi konularında Haas kadar net ve kararlı olmak gerçekten zordur. Ancak K. Deutsch'un sosyal iletişim ve ilişkilerin üstünde durduğu yaklaşımı ve E. Haas'ın küresel karşılıklı bağımlılık, siyasi tercihler ile ulusüstü kurumların gelişimi arasında kurduğu bağlantı bugün de çoğulcu yaklaşımlarda geçerliliğini korumaktadır¹²⁵. Sandholtz ve Sweet teoriyi başarılı bir şekilde günümüze taşımakta ve kendi analitik şemalarına göre Birliğin karar alma mekanizmasının ulusüstü yönetime dönüşmesini ve kurumsallaşmasını incelemektedirler. Bu yaklaşıma göre, örneğin ODGP alanında, toplum tabanında ortak hareket için talep az olduğundan entegrasyon bu alanda desteklenmemektedir. Dolayısıyla entegrasyonun sosyolojik analizi, yapısalcı yaklaşımın üzerinde durduğu hususlar önem kazanmaktadır.

Genişleme konusu da yine üye devletlerin üzerinde titizlikle durdukları ve hükümetlerarası metodla sonuca bağlamayı tercih ettikleri bir konudur. Ancak üye aday devletlerin başvurularının ve adayların Birliğe katılımını onaylayan hükümetlerin ve parlamentoların arkasında da neo fonksiyonalistlerin üzerinde durduğu transnasyonel

¹²⁴ a.g.e., ss. 11-12.

¹²⁵ a.g.e., ss. 4-5.

toplum (siyasi partiler, sanayii birlikleri, işçi federasyonları gibi) bulunmaktadır. Burada bir kez daha küreselleşmenin ve 1989 sonrası uluslararası sistemin etkilerini bu oluşum için vurgulamak gereklidir. Medya aracılığı ile hedef kamuoyuna ulaşılması bu gelişmeler ışığında önem kazanmaktadır. Bu noktadan hareketle müzakere tarihi almış olan Türkiye'nin de ülke tanıtımını ve haklı davalarını Birlik çapında medya projeleriyle duyurması gerekmektedir.

Sonuç olarak, Birliğin genişleme öncesinde gerçekleştirmiş olduğu kurumsal reformlar, Birliği bütünleşme yönünde ileriye taşımış ve karar mekanizmasının işleyişini sadeleştirerek genişlemeyi mümkün kılmıştır. Ortak Anayasa için atılan adımlar ve daha demokratik bir yönetim için konan hedefler, Avrupa entegrasyonu için birer başarıdır. Söz konusu andlaşma değişikliklerinin görüşüldükleri ve karara bağlandıkları hükümetlerarası konferanslar, değişik seviyelerde yönetim modelinin görüldüğü Birlik yapısında, sadece devletlerarası diplomasi olarak değerlendirilemeyecek kadar kompleks süreçlerdir. Yerel grupların lobi etkileri, ulusaları grupların örneğin iş çevrelerinin talepleri, devletlerin gündemleri, kararları üzerinde belirleyicidir. Ayrıca konferanslar kurumsallaşmış çerçeveler olduklarından, işleyiş mekanizmaları kararları etkilemekte; medya ve kamuoyu da birer baskı unsuru oluşturmaktadır. Özellikle tarihsel kurumsalcı yaklaşımlara yakın görünen unsurları nedeniyle konferansların daha tarihsel hatta rasyonel yaklaşımlarla çalışılabileceği görülmektedir. Ancak değişik tercih ve kimlik oluşumlarının analizi dendiğinde, sosyolojik kurumsalcı yaklaşımlar gereklidir.

SONUÇ

Uluslararası ilişkiler teorisyenleri, AB'nde entegrasyon konusunu, supranasyonel (ulusüstü) ve/veya hükümetlerarası işbirliği (entegrasyon) bakış açılarıyla çalışmışlardır. Bu kapsamda, entegrasyon teorileri formüle edilerek, üye devletlerin bütünleşme süreçleri ve örgütün kurumsal yapısı analiz edilmiştir. Ulusüstü ve pluralist (çoğulcu) yaklaşımlar arasında değerlendirilen neo fonksiyonalizm, 1970'li yıllarda, AB'nde gerileyen entegrasyon ivmesinden dolayı çok eleştirilmiştir. Daha sonra, 1980'li yıllarda, AB'nde, Ortak Pazar yönünde artan derinleşme çabaları ile beraber tekrar akademik ilgi uyandırmıştır. Soğuk Savaş sonrasında neo fonksiyonalizmin varsayımlarının güncel kuramsal yaklaşımlarda temel alındığı ve birtakım eksikliklerine rağmen, halen geçerli olan varsayımlarının olduğu görülmektedir. Bu görüşün mirasçısı olarak kabul edilebilecek olan çoğulcu yaklaşım sahiplerinin (karşılıklı bağımlılık, rejim teorileri ve değişik seviyelerde yönetim anlayışı gibi), neo fonksiyonalizmi devam ettiren bir çizgide oldukları görülmektedir.

Diğer taraftan, hükümetlerarası entegrasyon anlayışını savunanlar, dış politika ve güvenlik gibi üye devletler için hassas olan alanlarda işbirliğinin derinleşemediğini ya da kurumsal reformlarda dev adımlar atılamadığını vurgulayarak, bu yaklaşımlara karşı tez oluşturmaktadırlar. Oysa bu sınırlı gelişmeler, yavaş ama kararlı değişimler olarak da incelenebilmektedir. Ayrıca bu yaklaşımların araştırma konusu olarak görmedikleri gayri resmi kurumlar, elit koalisyonları ve hatta bireyler, entegrasyonda önemli rol oynamaktadır. AB örgütsel yapısı; ulusal, uluslararası ve ulusüstü olmak üzere üç seviyedeki kurumsallaşma ile işlemektedir. Zira AB, yalnızca devletlerarası ilişkileri kapsayan bir forum değildir. Ancak yine de, hukuksal olarak Birliğin uluslararası bir örgüt olması ve özellikle genişlemeye ilişkin kararların hükümetlerarası konferanslarda alındıkları göz önünde bulundurulursa; supranasyonel ve hükümetlerarası öğeleri birlikte analiz eden teorik çerçevelerin daha verimli analitik araçlar olduğu göze çarpmaktadır. Bu noktada; Wayne Sandholtz, Mark Pollack gibi kurumsalcı teorisyenlerin, neo fonksiyonalizm kökenli teorilerinin, açıklayıcı nitelikleriyle, yol gösterici oldukları değerlendirilmektedir.

Neo fonksiyonalizm, kurumlarda gerçekleştirilen işbirliği sonucunda, devletlerin barış içinde, ortak refah çıkarlarını gerçekleştirebileceklerini öne sürmüştür. Spill-over etkisi adı verilen ve bir alandaki işbirliği ve entegrasyonun ilgili başka alanlara da yayılması olarak basitçe tanımlanabilecek olan kavram, entegrasyonun derinleşmesini açıklamak için kullanılmıştır. Böyle bir mekanizma içerisinde egemenliklerini kısmen ortak Birlik kurumlarına devreden üye devletler, adım adım siyasi entegrasyona da yaklaşacaklardır. Kendilerinin kurmuş ve yetkilendirmiş olduğu Birlik kurumları, zaman içerisinde otonom statü kazanarak daha fazla insiyatif sahibi olacaktır. Kurumsalcılara göre bu, devam etmekte olan bir süreçtir. Ancak neo fonksiyonalizm siyasi birlik konusundaki öngörülerinde fazla iddialı olduğundan bu yönüyle haklı eleştiri almıştır. Bu teorik çerçevede, bölgesel entegrasyonun gerçekleşebilmesi için gerekli olan koşullar, Kopenhag kriterlerinde de ifade edilmiştir. Bu koşullar, çoğulcu sosyal yapı, endüstriyel ve ekonomik gelişmişlik ve üye devletlerle ortak ideolojilerin varlığıdır.

Üye aday devletlerin bu şartlara ne kadar uydukları, kriterleri ne şekilde yerine getirebilecekleri incelenirken, sosyolojik ve kurumsal yaklaşımlar gereklidir. Genişleme kavramının kendisi yatay kurumsallaşma olarak tanımlanmakta olup; kurumların, çıkar gruplarının, ulusaşırı ve gayri resmi grupların etkileri dikkate alınmadan incelenebilecek bir kavram değildir. Küreselleşme sonucu sınırları aşan iletişim ve Soğuk Savaş sonunda tüm Avrupa'yı etkileyen liberal demokrasi, yalnızca devletleri ve onların resmi kanallarını temel alan yaklaşımlarla açıklanamayacaktır. Bu noktada, ortak değerlerin yarattığı kurumlar, önyak oldukları sosyalleşme ve öğrenme süreçleri önem kazanmaktadır. Devlet merkezli uluslararası sistem, analizlerde bu öğelerin göz ardı edilmesi sonucunu doğurmamalıdır. AB, ortak bir kimliği temsil etmektedir. Kopenhag kriterlerinin temsil ettiği bu kimlik; demokrasi, hukuk, rekabetçi liberal ekonomi ve Birlik müktesebatının yerine getirilmesi ile kısmen kazanılmaktadır. Bu kimliğin sosyo-kültürel boyutu da vardır. AB üyesi olan devletler, bu kriterlere ortak uyumun getirdiği ekonomik ve sosyal refahı yaşamaktadırlar. Dolayısıyla, neo fonksiyonalizm ve sosyal kurumsal yaklaşım arasında bağlantı kurulduğunda, genişlemenin sosyo-kültürel yönü incelenebilmektedir.

1989 yılından bu yana AB, üye adayı Orta ve Doğu Avrupa devletlerini geniş çaplı ortaklık anlaşmaları ve PHARE programı gibi finansal programlarla ekonomik, siyasi ve kültürel alanlarda desteklemiştir. 1994 katılım öncesi ve 1998 katılım ortaklığı stratejileri ile siyasi diyalog ve mekanizmalar kullanılmaya başlanmıştır. Böylelikle adaylar, adım adım Birlik müktesebatını uygulama ve uyarlama yönünde güçlendirilmişlerdir. Orta ve Doğu Avrupa genişlemesi için Birliğin geliştirdiği strateji, iletişim ayağının da eklenmesi ile üç boyutlu hale gelmiştir. Bu stratejik yapı ve Kopenhag kriterleri, söz konusu genişleme için özel olarak formüle edilmişlerdir. Bu süreçte Komisyon önemli bir role sahip olmuştur. Üye adayı devletleri izleme, süreci planlama ve yürütme fonksiyonları ile kurum, Konsey ve Parlamento'yu nihai karar öncesinde yönlendirme, bilgilendirme görevini taşımaktadır. Teknik olarak, transnasyonal (ulusaşırı) ilişkiler ağı içerisinde, uzmanlar tarafından yerine getirilen bu görevler, devletlerin aldıkları kararların alt yapısını oluşturmaktadır. AB'nin ulusüstü yönü ve özellikle kurumların rollerinin analizi dendiğinde akla, Komisyon'un 1. sütuna ilişkin bağımsız yetkileri ve ne derece otonom hareket edebildiği gelmektedir. Oysa derinleşme kadar, Birliğin genişleme boyutu da ele alındığında, AB'nin devletlerarası bir fonksiyonu gibi görünen süreçte, uluslararası faktörlerin ve Komisyon'un ne derece önemli olduğu göze çarpmaktadır. Dolayısıyla, Birliğin bu kendine özgü, zor genişleme süreci incelenirken, Komisyon'un ortak bir kimlik yönünde atılan adımlar açısından önemi vurgulanmıştır. Hazırladıkları ulusal programlara göre ve her adaya özel yürütülen katılım görüşmeleri çerçevesinde devam eden genişleme, 16 Nisan 2003 tarihinde katılım anlaşması imzalanması ile noktalanmış ve üye adayı devletler 1 Mayıs 2004 itibarıyla resmen üye olmuşlardır.

Bu süreç içerisinde, Türkiye'nin üye adaylığı değerlendirildiğinde, Türkiye'nin yerine getirmede geç kaldığı koşullar kadar, aleyhinde bir kamuoyu da dikkati çekmektedir. Zira, Türkiye'nin gerekli kriterleri yerine getirebilmesinin yanında, AB'ndeki kamuoyunun, karar mekanizmalarının da düşünsel olarak Türkiye'nin kabulüne hazır olması gerekmektedir. Katılım müzakerelerinin başlaması için tarih almış olan Türkiye, Orta ve Doğu Avrupa devletleri ile karşılaştırıldığında, birtakım sosyo-kültürel engellerle karşı karşıya bulunduğu fark edilmektedir. 1987 yılında üyelik başvurusunda bulunmuş olan Türkiye'nin bu noktaya gelmesinde Komisyon ile iletişimi

son derece önemli olmuştur. Bundan sonra da, gerek AB'ni Türkiye'nin üyeliğine hazırlamada, gerekse Türkiye'yi AB kimliğine adapte etme konusunda, Komisyon ile işbirliği önemli olacaktır. Türkiye'nin üye adaylığına ilişkin olarak çalışmada 2001-2004 Komisyon İlerleme Raporları'na göre katedilen yol ve Türkiye ve AB içindeki kamuoyu görüşleri de incelenmiştir. Sonuç olarak Türkiye, Kopenhag kriterlerini yerine getirerek siyasi, ekonomik ve sosyal anlamda belli bir olgunluk seviyesine ulaşmıştır. AB'ne üyelik elde edilemediği takdirde bile, bu olgunluk Türkiye için önemli bir kazanımdır. Kamuoyu değerlendirmeleri ise, Türkiye'de AB'ne üyelik konusunda desteği yansıtırken; üye devletlerde genişleme tercihleri açısından bakıldığında, Türkiye aleyhinde bir yaklaşım göze çarpmaktadır. Birliğin Balkanlar'a dönen genişleme politikası kadar, yeni üye devletlerle bütünleşme önceliği taşıması da göz önünde bulundurulmalıdır. Bu zamanı doğru kullanarak, Türkiye'nin üyelik hazırlıklarını zamanında yerine getirmesi ve haklı davalarını en etkin şekilde gündeme getirerek yoluna devam etmesi gerekmektedir. Bu noktada Birliğin, Orta ve Doğu Avrupa genişlemesinde olduğu gibi iletişim stratejisi çerçevesinde, halkları bilgilendirme konusunda Türkiye'ye yeterli destek vermesi gerekmektedir.

Birlik genişlemenin gerekli kıldığı kurumsal değişiklikleri de eş zamanlı gerçekleştirmek zorunda olmuştur. Artan üye sayısı ve yeni üyelerin Birliğe adaptasyonlarının zaman alacağı göz önünde bulundurularak, entegrasyonda gerileme yaşanmaması amacıyla bir formül bulunmuştur. Bu formül değişik hızlarda entegrasyon felsefesinin Birlik çapında kabul edilmesi ve bu felsefenin Birlik Andlaşmaları'na girmesi olarak özetlenebilir. Amsterdam Andlaşması ile kabul edilmiş olan geliştirilmiş işbirliği anlayışı, genişleyen bir örgütte bütünleşmeye zarar gelmemesi için düşünülmüş bir çözümdür. Böylelikle daha yakın işbirliği kurmak isteyen üye devletler, sınırlı durumlarda da olsa Birlik mekanizmalarından faydalanabileceklerdir. Dolayısıyla Birlik yapısı içinde ve diğer üye devletlerin bilgisi dahilinde işbirliği mümkün olmaktadır. Ayrıca Amsterdam ve Nice Andlaşmaları'nda yaygınlaştırılan nitelikli çoğunluk oylaması prosedürü ile, oybirliği gerektiren entegrasyonun hızı kesilebilecek kararların sayısı azaltılmaya çalışılmıştır. Entegrasyonun motoru olan Komisyon, Parlamento ve Adalet Divanı'nın yetkileri genişletilmiştir. Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu'nun sonucunda hazırlanmış olan Anayasal Andlaşma'ya gelindiğinde

ise, ortak karar prosedürü esas yöntem olmuştur. Konsey istisnai durumlarda oybirliği esasına dayalı olarak karar alacaktır. AB Anayasası yönünde işleyen kurumsal değişiklikler süreci, Anayasal Andlaşma'nın üye devletlerce onaylanmasını takiben yürürlüğe girecektir. Diğer taraftan, andlaşma değişikliklerinin kabul edildiği hükümetlerarası konferanslarda, kurumsal değişiklikler açısından sınırlı ama kesin adımlar atılırken, ulusaları grupların etkileri de gözardı edilmemelidir. Zira kararlar devletler tarafından alınıyor olsa da, bu transnasyonel koalisyonların ve kurumların, devlet tercihlerini şekillendirdikleri ve önceliklerin belirlenmesi sırasında önemli oldukları değerlendirilmelidir. Anayasal Andlaşma hazırlığı döneminde de konvansiyon yönteminden faydalanılmış olması bu açıdan önemli bir göstergedir. Elitler kadar artık kamuoyu da Birlik kararlarını ve gelişmelerini yakından takip etmektedir. Neo fonksiyonalizmde belirtildiği gibi, entegrasyonun sürekli bir süreç olduğu göz önünde bulundurulursa, bu çalışmada ele alınmış olan hükümetlerarası konferanslarda geri adım atılmadığı, daima pozitif yönde bütünleşme adımları atıldığı değerlendirilebilir. Yani spill-back değil spill-over güçleri harekette olup, entegrasyon alandan alana, yavaş da olsa, yayılmaya devam etmektedir. Birlik yapısında entegrasyon lehinde değişiklikler yapmak ne kadar zaman alıcı ve zor ise, bunların geriye çevrilmesi ve devletlerin devrettikleri yetkilerini geri almaları da son derece zordur. Sonuç olarak bu da andlaşma değişikliği ve oybirliği gerektirmektedir. Bu gelişmeler Birliğin artan entegrasyon yönünde kararlılığını yansıtmaktadır.

Neo fonksiyonalizm ve yapısalcılığın sosyolojik kurumsalcı yaklaşımının, tezin birinci bölümünde değerlendirilen argümanlarının, takip eden bölümlerde genişleme süreci ve sürecin gerektirdiği kurumsal reform çerçevesinde sınanması, aşağıdaki sonuçlara dikkat çekmektedir:

1. Fonksiyonalizmin, kurumların sağladığı fayda ile devletlere olan bağıllık arasında ters orantı olduğunu savunan argümanı ve neo fonksiyonalizmin ulusüstü çıkarların kurumsallaşma ve sosyalleşme sonucu oluştuğunu belirten argümanı, AB'nin özellikle ulusüstü karar mekanizmalarının işlediği 1. sütun yetki alanlarında geçerlidir. Ayrıca genişleme konusu dahil olmak üzere; ortak politikaların oluşturulabilmesi,

kurumlarda ortak çıkarların olgunlaşması ve kurumların birleştirici rolü ile gerçekleşmektedir.

2. Neo fonksiyonalizmin entegrasyonu taşıdığı varsayılan elit işbirliği, Birlik çapında anket incelemelerine göre, AB'ne üyelik ve ortak kimlik oluşumu lehinde tutumların arttığına işaret etmektedir.

3. Genişleme süreci açısından bakıldığında, neo fonksiyonalizmin fonksiyonel spill-over kavramı, üyelik kriterlerini yerine getirme aşamasında alandan alana yayılan entegrasyon ve dolayısıyla Birliğe adaptasyon; siyasi spill-over ise ortak değerlerin kabulü ve ortak kimlik gelişimi yönleriyle uygulanabilmektedir. Değerlere adaptasyon ve kimlik uyumu/dönüşümü gibi konular yapısalcı (sosyolojik kurumsalcı) bakış açısını gerektirmektedir.

4. Neo fonksiyonalizmde belirtildiği gibi tüzel ve özel elit gruplar, entegrasyon açısından hem genişleme hem de daha fazla bütünleşme (derinleşme) süreçlerinde itici gücü oluşturmaktadır. Karşılıklı uluslararası etkileşim ve iletişim (örneğin lobi faaliyetleri), devlet çıkarlarını dolayısıyla kararlarını etkilemektedir. Bu durum ise, süreçte etkin olan aktörlerin, onların algı ve davranışlarının sosyolojik kökenlerinin incelenmesini gerektirmektedir.

5. Neo fonksiyonalist ve yapısalcı yaklaşımlarda kurumlar, hükümetlerarası entegrasyon yaklaşımlarındaki kurum anlayışına göre Birliğin karar mekanizmalarında daha bağımsız ve etkindirler. Dolayısıyla sadece devletlerin kontrolündeki iletişim araçları değillerdir. Bu çalışmada kurumların ulusüstü fonksiyonlarının olmadığı alanlarda dahi; Birliğin kararlarını, stratejilerini şekillendirici etkileri ile önem taşıdıkları belirtilmiştir. Genişleme sürecinde Komisyon, Konsey'e sağladığı bilgi ve stratejilerle, üye devlet ortak kararlarının temelini oluşturmaktadır. Ayrıca üye aday devletlerle Birlik arasında, bağımsız aracı rolü ile köprüdür. Faydalandığı güçlü iletişim ağı ve uzmanları sayesinde Komisyon, genişlemeye ilişkin teknik konuların yoğunluğu ile baş edebilmektedir. Başka Birlik kurumlarının giremediği detayları analiz ederek, önemli bilgi birikimine sahip olmaktadır. Yapısalcılıkta devletlerin değerleri, çıkarları dış dünyayı nasıl algıladıklarına bağlıdır. Bu algı üzerinde, kurumların sağladıkları bilgiler ve ortamlar da etkilidir.

6. Yapısalcılığa göre, genişleme öncesinde kurumsal reformun karara bağlandığı hükümetlerarası konferanslar, birbirini takip eden gündemlerin görüşüldüğü, formal ve informal normların bulunduğu kurumsallaşmış ortamlardır. Bu konferanslardaki devletlerarası diplomasiin arka planında, kurumsal ve ulusaşırı faktörler bulunmaktadır. Örneğin medya aracılığı ile kamuoyu, zirveleri artan ilgi ile, yakından takip etmektedir; zira getirilen anayasal değişiklikler, imzalanan anlaşmaların onay prosedürü nedeniyle parlamentolar veya referandumlar aracılığı ile kamuoyuna sunulmaktadır. Eğilimin daha demokrat bir AB yönetimi yönünde olması bu yaklaşımları güçlendirmektedir.

7. Anlaşmalarda yapılan kurumsal değişikliklere bakıldığında, Birlik içinde ulusüstü ve uluslararası öğelerin dengesi açısından, ulusüstü eğilim ve tercihlerin devam ettiği görülmektedir. Siyasi birliğe temel oluşturabilecek olan ortak anayasa süreci, ortak kimlik arayışlarını dolayısıyla sosyolojik yaklaşımları gündemde tutmaktadır.

8. Son genişleme sürecinin siyasal olarak ortam hazırladığı kurumsal reform, bu yönüyle entegrasyonu ivmelendiren bir etki oluşturmuştur.

Sonuç olarak ulusüstü ve uluslararası öğeleri birleştiren teorik çerçevelerin, ele alınan alan ve ilgili karar mekanizmasına göre seçilmesinin uygun olduğu değerlendirilmektedir. Orta ve Doğu Avrupa devletlerinin Birliğe entegrasyonunda, neo fonksiyonalist ve yapısalcı yaklaşımların; resmi ve gayri resmi elitlerin, kurumların ve sosyalleşme süreçlerinin üzerinde duran argümanlarının, hükümetlerarası kararların sonuçlandırdığı genişleme sürecinde etkili oldukları görülmektedir.

KAYNAKLAR

- Aalberts, Tanja E. , “The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe- A Constructivist Reading”, Journal of Common Market Studies, cilt 42, sayı 1: 23-46.
- Adler, Emanuel, “Constructivism and International Relations” in Carlsnaes, Walter, Thomas Risse and Beth A. Simmons (eds), Handbook of International Relations, Sage Publications, London, 2002.
- Anadolu Üniversitesi Avrupa Birliği Araştırma Uygulama ve Dökümantasyon Merkezi (ADOM), Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Gelişmeler ve Gelecek, Sempozyum Notları (3-4 Mayıs 2001), AÜ Basımevi, Eskişehir, Kasım 2001.
- Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi (ATAUM) Araştırma Grubu, AB 2003 İlerleme Raporu ve Genişleme Stratejisi Belgesi: Türkiye Dışındaki Aday Ülkelerin Durumu, Ankara, Aralık 2003.
- Arat, Tuğrul, “Avrupa Birliği ile Türkiye Arasındaki İlişkiler ve Gümrük Birliği'nin Yeri”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 44, Sayı 1-4, 1995, ss. 587-606.
- Arı, Tayyar, Uluslararası İlişkiler Teorileri, Alfa Basımevi, İstanbul, 2002.
- Arsava, Ayşe Füsün, Nice Anlaşması Sonrasında Avrupa Birliği'nin Geleceği, ATAUM Yayınları, Ankara, 2003.
- Arsava, Ayşe Füsün, “Nice Antlaşması'nın Getirdikleri” Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 2 (Bahar: 2002), ss. 1-30.
- Arsava, Ayşe Füsün, “Hangi Avrupa için ne kadar Esneklik”, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 1 (Güz: 2001), ss. 33-44.
- Arsava, Ayşe Füsün, “Amsterdam Anlaşmasının Ortak Hükümlerinin Analizi” Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 2, Güz 2000, ss. 185-196.
- Arsava, Ayşe Füsün, “Avrupa Birliği Anlaşması-Değişiklik Prosedürü”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 54 No 1, ss. 7-21.

- Avery, Graham, "The Enlargement Negotiations" in Cameron Fraser (ed) The Future of European Integration and Enlargement, Routledge Press, New York, 2004.
- Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2003 İlerleme Raporu, Ankara, 2003.
- AB, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, AB Genişleme Sürecinde Türkiye, Ankara, Eylül 2003.
- Baç, Meltem Müftüler, Türkiye ve AB: Soğuk Savaş Sonrası İlişkiler, Alfa Yayınları, İstanbul, 2001.
- Baç, Meltem Müftüler, "Through the Looking Glass: Turkey in Europe", Turkish Studies, (2000), 1(1): 21-35.
- Baç, Meltem Müftüler, "Turkey in the EU's Enlargement Process: Obstacles and Challenges", Mediterranean Politics, (2002), 7(2): 79-95.
- Başkent Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Merkezi, "Son Gelişmeler Işığında AB'nin Geleceği ve Türkiye Sempozyumu", Ankara, Başkent Üniversitesi Yayınları, 2003.
- Baydarol, Can, Avrupa Birliği'nin Genişlemesi, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Ankara.
- Baykal, Sanem, "Turkey-EU Relations in the Aftermath of the Helsinki Summit: An Analysis of Copenhagen Political Criteria in Light of the Accession Partnership, National Programme and the Regular Reports" in Ankara Review of European Studies, Vol:2 No:3 (Fall:2002), pp. 15-63.
- Baykal, Sanem; Özgür Tonus, "Avrupa Birliği Anayasal Antlaşma Taslağı Üzerine Değerlendirmeler" Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt XIX, Sayı: 1-2, 2003.
- Bieler, Andreas "The struggle over EU enlargement: a historical materialist analysis of European integration" Journal of European Public Policy 9:4 August 2002: 575-597.
- Bozkır, Volkan, "2001 Regular Report and Turkey-EU Relations in the Aftermath of the Laeken Summit" in M. Dartan and Ç. Nas (ed) The European Union Enlargement Process and Turkey, İstanbul 2002.
- Bozkurt, Veysel, Avrupa Birliği ve Türkiye, Vipaş Yayınları, Bursa, 2001.

- Buendia, H. Gomez. , The Limits of the Global Village, World Institute for Development Economics Research, Eylül 1995.
- Burley Anne-Marie, Walter Mattli , “Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration”, International Organization, sy. 47, Kış 1993, no. 1, 41-76.
- Buzan, Barry and Thomas Diez, “The European Union and Turkey”, Survival, Vol 41, No1, Spring 1999, pp. 41-57.
- Cameron, Fraser, “The EU and the Challenge of Enlargement” in Enlarging the European Union: Relations between the EU and Central and Eastern Europe ed by M. Maresceau, Longman, England, 1997.
- Cameron, Fraser, “Widening and Deepening” in Cameron F. (ed), The Future of European Integration and Enlargement, Routledge Press, New York, 2004.
- Canbolat, İbrahim, Uluslarüstü Siyasal Sistem, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1994.
- Canbolat, İbrahim, Avrupa Birliği Uluslarüstü Bir Sistemin Tarihsel Teorik Kurumsal Jeopolitik Analizi ve Genişleme Sürecinde Türkiye ile İlişkiler,2002.
- Centre for Economic Policy Research, Monitoring European Integration 6, Flexible Integration, United Kingdom, 1995.
- Checkel, Jeffrey T., “Social Construction and European Integration” in Nelsen, Brent F. and Alexander Stubb (eds) , The European Union (Readings on the Theory and Practice of European Integration), Lynne Rienner Publications, Colorado, 2003.
- Christiansen, Thomas; Gerda Falkner; Knud Erik Jorgensen “Theorizing EU treaty reform: beyond diplomacy and bargaining” Journal of European Public Policy 9:1 February, 2002: 12-32.
- Christiansen, Thomas; Knud Erik Jorgensen; Antje Wiener “The Social Construction of Europe” Journal of European Public Policy 6:4 Special Issue, 1999, 528-44.
- Christiansen, Thomas, “Legitimacy Dilemmas of Supranational Governance: The European Commission between Accountability and Independence” in Weale, Albert and Michael Nentwich (eds), Political Theory and the European Union, Routledge Press, New York, 1998.
- Clark, Ian. , Globalization and Fragmentation; International Relations in the 20 th Century, Oxford University Press, 1997.

Cremona, Marise (ed), The Enlargement of the European Union, Oxford University Press, New York, 2003.

Dağdemir Uçkan, Elif, Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyeliklerinin Avrupa Birliği'nin Bütünleşme ve Genişleme Dinamikleri Yönüyle Değerlendirilmesi, İKV Yayınları No: 150, İstanbul, Mayıs 1998.

Dağdemir Uçkan, Elif, "Avrupa Birliği'nin Bütünleşme Sürecinde Esneklik Kavramı: Amsterdam Antlaşması Çerçevesinde Bir Değerlendirme" Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 56 No 2 Nisan-Haziran 2001, ss. 22-41.

Dartan, Muzaffer, Çiğdem Nas (ed), The European Union Enlargement Process and Turkey, Marmara University European Community Institute Publication, İstanbul, 2002.

Devuyst, Youri, "The Community Method After Amsterdam", Journal of Common Market Studies 37:1 March, 1999: 109-120.

Dinan, Desmond, Ever Closer Union, Lynne Rienner Publishers, Great Britain, 1994.

Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Progress Towards Meeting Economic Criteria for Accession: The Assessment from the 2004 Regular Reports, No: 21, Belgium, November 2004.

Dougherty, James E., Robert L. Pfaltzgraff, Jr., Contending Theories of International Relations, Harper Collins Publishers, NY, 1990.

Eralp, Atila, Devlet Sistem ve Kimlik, İletişim Yayınları, İstanbul, 1996.

Eralp, Atila, Türkiye ve Avrupa, İmge Kitabevi, Ankara, 1997.

Eurobarometer Report No: 58, Directorate-General Press and Communication, Brussels, March 2003.

Eurobarometer Report No: 61 (Spring 2004), Public Opinion in the European Union, Directorate-General Press and Communication, Brussels, July 2004.

Falkner, Gerda "Introduction: EU treaty reform as a three-level process" Journal of European Public Policy 9:1 February 1-11.

Friis Lykke and Anna Murphy "The European Union and the Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries", Journal of Common Market Studies, Vol 37, No 2, 1999.

Genç, Mehmet, Avrupa Topluluklarının Kurumsal ve Hukuksal Yapısı, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa, 1993.

Genç, Mehmet, "Avrupa Topluluklarına Tam Üyeliğimiz Halinde Egemenlik Yetkilerinin Devri Sorunu", Uludağ Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt XI, Sayı 1-2, Mart Kasım 1990, ss. 81-92.

Grabbe, Heather, "Enlargement Puts EU Credibility on the Line Turkey is the Litmus Test" The Wall Street Journal Online, 11 October 2002, http://www.cer.org.uk/articles/grabbe_wsj_11oct02.html.

Günoğur, Haluk, Avrupa Topluluğu Hukuku, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi Yayını, Gazi Kitabevi, Ankara, 1996.

Haas, Ernst, Beyond the Nation State, Stanford University Press, California, 1964.

Harrison, R. J. , Frameworks for International Cooperation, A. J. R. Groom & P. Taylor (ed.s), St. Martin's Press, New York 1990.

<http://www.europa.eu.int>

<http://www.ue.eu.int>

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

<http://www.belgenet.com>

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

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

<http://www.cer.org.uk>

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

<http://www.assembly-weu.org>

<http://www.deltur.cec.eu.int>

İktisadi Kalkınma Vakfı, Avrupa Birliği Genişleme Süreci ve Türkiye , İKV Yayınları, no: 170, İstanbul, Ağustos 2002.

- İktisadi Kalkınma Vakfı, Nice Antlaşması, No: 174, İstanbul, Haziran 2003.
- İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi, "On İki Aday Ülkenin Katılım Ortaklıkları Karşılaştırması", Ocak-Nisan 2000, Sayı 145, ss. 33-67.
- Jachtenfuchs, Markus "Deepening and widening integration theory" Journal of European Public Policy 9:4 August 2002: 650-7.
- Jupille J. , J. A. Caporaso, "Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics", Annual Review of Political Science, 1999, no: 2, 429-444.
- Kabaalioğlu, Haluk, "Turkey and the European Union: Converging or Drifting Apart", Marmara Journal of European Studies, Vol VII, No 1-2 (1999) pp. 109-166.
- Kabaalioğlu, Haluk, Avrupa Birliği ve Kıbrıs Sorunu, Yeditepe Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1997.
- Kahraman, Sevilay Elgün, "Rethinking Turkey-European Union Relations in the Light of Enlargement" Turkish Studies, (2000), 1(1): 1-20.
- Karluk, S. Rıdvan, Avrupa Birliği ve Türkiye, Beta Yayınları, İstanbul, 2003.
- Keohane, Daniel, "a Guide to the Referanda on the EU Constitutional Treaty", http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_referanda.pdf.
- Keyman, E. Fuat. , Globalization, State, Identity/Difference: Toward a Critical Social Theory of International Relations, Humanities Press, 1997.
- Kumrulu, M. Gülce, "Avrupa'nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon" Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt:2, Sayı:4 (Bahar: 2003), ss. 163-191.
- Kühnnardt, Ludger, "Towards Europe 2007 Identity, Institution-Building and the Constitution of Europe" Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt:1, Sayı:1 (Güz:2001), ss. 103-137.
- Lichtenberg, Hagen, "An Analysis of the Enlargement Process" in M. Dartan and Ç. Nas (ed) The European Union Enlargement Process and Turkey, İstanbul 2002.
- Lindberg, Leon N., The Political Dynamics of European Economic Integration, Stanford University Press, California, 1963.

- Lindberg, Leon N., "Political Integration: Definitions and Hypotheses" in Nelsen, Brent F. and Alexander Stubb (eds), The European Union (Readings on the Theory and Practice of European Integration), Lynne Rienner Publications, Colorado, 2003.
- Lynch, Philip; Nanette Neuwahl; G. Wyn Rees (ed), Reforming the European Union- from Maastricht to Amsterdam, Longman, UK, 2000.
- Maresceau, Marc, "The EU Pre-Accession Strategies, A Political and Legal Analysis" in M. Dartan and Ç. Nas (ed) The European Union Enlargement Process and Turkey, İstanbul 2002.
- Marks G. , L. Hooghe, K. Blank. , "European Integration from the 1980s: State Centric vs. Multi Level Governance", Journal of Common Market Studies, sy. 34, Eylül 1996, no. 3.
- McLaren, Lauren, "Turkey's Eventual Membership of the European Union: Turkish Elite Perspectives on the Issue", Journal of Common Market Studies, Vol 38 No 1, 2000, pp. 117-129.
- Monar, Jörg, Wolfgang Wessels, The European Union after the Treaty of Amsterdam, Continuum Pub., London, 2001.
- Nas, Çiğdem, "Turkish Identity and the Perception of Europe" in Marmara Journal of European Studies Vol:9 No:1 2001, pp. 177-190.
- Nelsen, Brent F., Alexander C-G. Stubb, The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1998.
- Office for Official Publications of the European Communities, The European Union: Still Enlarging, Luxembourg, 2001.
- Office for Official Publications of the European Communities, The New Shape of Enlargement, Luxembourg, 2003.
- Office for Official Publications of the European Communities, Treaty of Amsterdam: What Has Changed in Europe, Luxembourg, 1999.
- Office for Official Publications of the European Communities, Europe's Agenda 2000: Strengthening and Widening the European Union, Luxembourg, 1999.
- Office for Official Publications of the European Communities, Treaty of Nice, Luxembourg, 2001.

- Office for Official Publications of the European Communities, General Report on the Activities of the European Union 2003, Luxembourg, 2004.
- Oğuzlu, H. Tarık, The Role of International Institutions in Identity Transformation: The Case of Turkish-Greek Conflict within the European Union and NATO Frameworks, (Ph. D. Thesis), Bilkent University, Department of International Relations, Ankara, 2003.
- Olsen, Johan P., “Organizing European Institutions of Governance...a Prelude to an Institutional Account of Political Integration” in Helen Wallace (ed.) Interlocking Dimensions of European Integration, Palgrave Publications, New York, 2001.
- Olsen, Johan P., “European Challenges to the Nation State”, in Steunenber, Bernard and Frans van Vught (eds), Political Institutions and Public Policy: Perspectives on European Decision Making, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, 1997.
- Özen, Çınar, “Neofunctionalism and the Change in the Dynamics of Turkey-EU Relations” Perceptions, Vol III, No 3, 1998, pp. 34-57
(www.mfa.gov.tr/grupa/percept/III-3/ozen.htm).
- Pazarcı, Hüseyin, “Uluslararası Hukuk Açısından Otuzuncu Yılında AET”, İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi, No 49, İstanbul, 1987.
- Pazarcı, Hüseyin, Avrupa Topluluklarının Uluslararası İlişkileri (Hukuksal Çerçeve), A.Ü. ATAUM Araştırma Dizisi Yayın No: 8, Ankara, 1991.
- Pentland, Charles. , International Theory and the European Community Method of Integration, Free Press, New York 1973.
- Pollack, Mark A. , “International Relations Theory and European Integration”, Journal of Common Market Studies, sy. 39, Haziran 2001, no. 2.
- Pollack, Mark A., “Delegation and Agency in the European Community”, in Nelsen, Brent F. and Alexander Stubb (eds) , The European Union (Readings on the Theory and Practice of European Integration), Lynne Rienner Publications, Colorado, 2003.
- Pollack, Mark A., “The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union” in Sandholtz Wayne and Alec Stone Sweet (eds), European Integration and Supranational Governance, Oxford University Press, Oxford, New York, 1998.

- Preston, Christopher, Enlargement and Integration in the European Union ,Routledge Press, New York, 1997.
- Reçber, Kamuran, “Türkiye’nin AB’ne Üye Adayı Olarak Kabul Edilmesine Hukuksal Açıdan Bir Bakış” Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 56 No 4 Ekim-Aralık 2001, ss. 142-162.
- Reçber, Kamuran, “Batı Avrupa Birliği’nin Uluslararası Hukuk Kişiliği” Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 57 No 1, ss. 90-110.
- Reçber, Kamuran, Avrupa Birliği Mevzuatı, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2003.
- Risse-Kappen, Thomas, “Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union” Journal of Common Market Studies , vol 34, No1, March 1996, 53-80.
- Rosamond, Ben., Theories of European Integration, Macmillan Press, New York 2000.
- Rosamond, Ben, “Functions, Levels and European Governance” in Helen Wallace (ed.) Interlocking Dimensions of European Integration, Palgrave Publications, New York, 2001.
- Rosenau, James N. , Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World, Cambridge University Press, Great Britain 1997.
- Sandholtz Wayne and John Zysman, “1992: Recasting the European Bargain” World Politics, 1989, Vol 42, pp. 95-128.
- Sandholtz Wayne, “Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions” Journal of Common Market Studies, sayı 34, no: 3, Eylül 1996, ss. 403-429.
- Sandholtz Wayne and Alec Stone Sweet (ed.), European Integration and Supranational Governance, Oxford University Press, Oxford, New York, 1998.
- Schimmelfenning, Frank and Ulrich Sedelmeier “Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research” Journal of European Public Policy 9: 4 August 2002: 500-28.
- Smith, Karen E. , “The Evolution and Application of EU Membership Conditionality” in Marise Cremona (ed.) The Enlargement of the European Union, Oxford University Press, New York, 2003.

Smith, M. A. , G. Timmins, Building a Bigger Europe, Ashgate Publications, UK, 2000.

Spence, David, "The European Commission" in Lynch, Philip; Nanette Neuwahl; G. Wyn Rees (ed), Reforming the European Union-from Maastricht to Amsterdam, Longman, UK, 2000.

Sverdrup, Ulf "An Institutional perspective on treaty reform: contextualizing the Amsterdam and Nice treaties" Journal of European Public Policy 9: 1 February: 120-140.

T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, Avrupa Birliği ve Türkiye, Ankara, Ekim 1999.

T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, Avrupa Birliği ve Türkiye, Ankara, 2002.

Tekeli, İlhan ve Selim İlkin, Avrupa Topluluğu III, Ümit Yayıncılık, Ankara, 2000.

Tezcan, Ercüment, "Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları Çerçevesinde Avrupa Birliği ve Batı Avrupa Birliği İlişkileri", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 54 No 1, ss. 143-158.

Tranholm-Mikkelsen, Jeppe, "Neofunctionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in Light of the New Dynamism of the European Community" Millenium, 1991, Vol 20, pp. 1-22.

Wallace, Helen and William Wallace (ed.), Policy-making in the European Union, Oxford University Press, Oxford, 2000.

Wendt, Alexander. "Collective Identity Formation and the International State", The American Political Science Review, vol. 88, No. 2 (June 1994), 384-396.

Wendt, Alexander "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics" International Organization , 46, 2, Spring 1992, 391-425.

Westlake, Martin, "The Council", in Lynch, Philip; Nanette Neuwahl; G. Wyn Rees (ed), Reforming the European Union-from Maastricht to Amsterdam, Longman, UK, 2000.

Yeşilada, Birol A., "Turkey's Candidacy for EU Membership" Middle East Journal, Vol 56, No1, Winter 2002, pp. 94-111.

Zervakis, Peter, "The Post-Nice Process: Towards a European Constitution?" Ankara Review of European Studies, Vol:1, No:3 (Fall:2002), pp. 133-153.

ÖZGEÇMİŞ

1973 yılında Ankara'da doğdum. 1991 yılında, Eskişehir Anadolu Lisesi'nden mezun olduktan sonra, yüksek öğrenimimi Orta Doğu Teknik Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde 1995 yılında tamamladım.

1995-1997 yılları arasında, Bilkent Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde burslu öğrenci olarak yüksek lisans öğrenimime devam ederken, Anadolu Üniversitesi'nde araştırma görevlisi olarak görev yaptım.

1997-2002 yılları arasında, bir savunma sanayii şirketi olan Eskişehir TUSAŞ Motor Sanayii A.Ş. (TEI)'de satış, lisans ve kontrat konularında, İş Geliştirme Uzmanı olarak görev yaptım.

1999 yılında ODTÜ Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde başladığım doktora öğrenimimi, 2002 yılında yatay geçişle kabul edildiğim Uludağ Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde Mayıs 2005'de tamamladım.

Evliyim ve bir çocuk annesiyim. İyi seviyede İngilizce ve temel seviyede Almanca biliyorum.

Elif TOPRAK