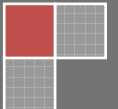


İKV DEĞERLENDİRME NOTU

Avrupa Komisyonu'nun 2011 İlerleme
Raporu: Bir Ritüelden Fazlası mı?

İlke TOYGÜR

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



AVRUPA KOMİSYONU'NUN 2011 İLERLEME RAPORU: BİR RİTÜELDEN FAZLASI MI?

Avrupa Komisyonu'nun 12 Ekim tarihinde kamuoyuna sunduğu 2011 İlerleme Raporu birçok farklı açıdan incelenebilir. Bu makale temel olarak iki ayrı noktaya daha detaylı olarak değinmeyi hedeflemektedir. Bunlardan ilki Avrupa Komisyonu'nun raporun yazarı olarak duruşu, ikincisi ise Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne (AB) üyelik yolunda nerede olduğu ile ilgilidir. Genel olarak baktığımızda ilerleme raporlarının açık amacı o yıl gerçekleşen siyasi ve ekonomik gelişmeleri özetlemek, daha örtülü amacı ise eksiklerin bulunduğu alanlarda bir yol haritası çizmektir. Bu çerçevede ilerleme raporlarının son yıllarda bu ikinci amaca yeterince hizmet etmediği ortadadır. Yayımlanan son rapor da bir istisna olmamıştır. Bu bağlamda Avrupa Komisyonu'nun 1998 yılında ilkini hazırladığı rapor ritüelini devam ettirmek amacıyla yazdığı rapor bir memnuniyetsizlik yaratmaktadır. 2011 yılında yaşanan gelişmelere geçmeden önce, raporlar hakkındaki genel algıyı değerlendirmek yerinde olacaktır.

İlerleme Raporlarına Kısa Bir Bakış

2000li yılların başlarında Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ilerleme raporları Türkiye'deki hükümet tarafından bir yol haritası olarak değerlendirilir, yasal ve politik hamlelerin planlanma sürecinde göz önünde tutulurdu. Özellikle müzakerelerin başladığı 2005 yılına kadar olan dönem Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından hazırlanan yasa değişiklikleri bağlamında çok verimli geçmişti. Ancak 2006 yılında Kıbrıs sorunu nedeniyle iki taraflı olarak esmeye başlayan olumsuz hava çeşitli müzakere başlıklarının Konsey, Fransa ve Kıbrıs tarafından bloke edilmesi ile birlikte süreci kötü yönde etkilemeye başladı. Bu anlamda ilerleme raporlarının Türkiye'deki reformlara olan etkisi de tartışılır hale geldi. Her yıl hazırlanan ilerleme raporları Avrupa Komisyonu çalışanlarının bürokratik işi olarak algılanmaya başladı. Dolayısıyla raporlar Türkiye'deki reform sürecine ve AB-Türkiye ilişkilerine olan etkisini yitirdi. Bundan sonra ne yapılması gerektiği de tartışma konusu haline geldi. Türkiye'nin eksen kayması yaşadığı ile ilgili tartışmalarla

Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik yolunda attığı adımları yıllık olarak değerlendirdiği İlerleme Raporlarının 14üncüsü 12 Ekim'de yayımlandı. Ne yazık ki bu rapor sadece bir ritüelin devam ettirilmesi olarak algılandı. Bunun en temel nedeni süreçte son bir senede neredeyse hiç "ilerleme" yaşanmaması.

literatürde sıklıkla karşılaşılmaya başlandı. Hem Türkiye’de hem de dış basında konu ciddi şekilde yer buldu. Bu konu Avrupa Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü uzmanları tarafından da dile getirildi.

2011 İlerleme Raporunun çeşitli bölümleri dikkatle incelendiğinde Türk dış politikası üzerine yapılan son yorumların eksen kayması tartışması üzerine yoğunlaştığı görülmektedir. Rapor Türkiye’deki hükümetin Suriye, İran ve Arap Baharı çerçevesinde attığı politik adımları değerlendirmektedir. Ancak Türkiye’nin bu yeni konumlanmasından ne Üye Devletlerin ne de Komisyon’un hoşlanmadığı yapılan açıklamalarda ve medyada kolaylıkla takip edilebilir. Buna rağmen unutulmamalıdır ki en nihayetinde hem Türkiye’nin hem de Avrupa Birliği’nin ortak hedefi bölgede barış ve istikrar ortamının hâkim olmasıdır. Yapılan yeni bir araştırmaya göre¹ iki tarafın dış politikadaki tavırları birbirine giderek yaklaşmakta; ancak, izledikleri yöntem farklılaşmaktadır. Türkiye bölgenin modeli ve lideri olmak isterken Avrupa Birliği’ndeki çok seslilik tek başlı tavır sergilemek istendiğinde sorunlara neden olmaktadır. Öte yandan Türkiye bu liderlik rolünü demokrasi, laiklik, insan hakları ve hukukun üstünlüğü gibi AB’nin temel değerlerine oturarak üstlenmek istemektedir. Bu açıdan bakıldığında, her ne kadar raporda eleştirilen eksikleri bulunsa da, yapılan reformlar Türkiye’nin bu ilkelere olan bağlılığını ortaya koymaktadır. Sonuç olarak Türkiye, her ne kadar tüm alanlarda olmasa da, AB yolunda ilerlemeye devam etmektedir. İlerleme Raporlarının etkiliği bu açıdan da değerlendirilmelidir.

Bu noktadan bakıldığında eksen kayması tartışmaları bir kenara bırakılmalı ve AB ile Türkiye’nin ortak gündemine ve müzakere sürecine odaklanılmalıdır. Komisyon çabalarını bu yönde yoğunlaştırırsa ilerleme raporları kendisinden beklenen rolü oynayabilir, sürecin yol haritasını çizmeye devam edebilir². Aksi takdirde önümüzdeki yıllarda Komisyon tarafından hazırlanan temel belgelerin geçerliliği daha çok tartışılacaktır.

2011 Türkiye İlerleme Raporu

Avrupa Komisyonu’nun Türkiye’de ve Türkiye – AB ilişkilerinde yaşanan yıllık gelişmeleri değerlendirdiği raporu “2011 Türkiye İlerleme Raporu” 12 Ekim tarihinde yayımlandı³. Tarihi bir ilk olarak, 2010 yılında yayımlanan rapordan bugüne kadar hiçbir fasıl müzakerelere açılmadı ya da geçici olarak kapatılmadı. Maalesef bu durum diğer bütün gelişmeleri gölgede bırakmakta, ilişkilerin durumunu irdeleyen tüm çalışmaların merkezine oturmaktadır. Genel olarak bakıldığında Komisyon kural olarak hassas konulara ihtiyatlı yaklaşmaktadır. Bu yıl da Avrupa Komisyonu Türkiye’nin Avrupa Birliği üyeliği yolundaki gelişmelerini özetlerken açılan başlık konusuna detaylı olarak değinmeyerek bu geleneğini bozmadı. Raporun vurgu yaptığı konulara geçmeden önce altı çizilmesi gereken diğer bir nokta da raporun bu sene geçen senekinden altı sayfa uzun olduğudur. Müzakerelerin uzaması ve

¹ German Marshall Fund, Transatlantic Trends 2011

<http://trends.gmfus.org/>

² Avrupa Komisyonu tarafından bugüne kadar hazırlanan temel belgeler için:

http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/key-documents/index_en.htm

³ Raporun tümüne aşağıdaki adresten ulaşılabilir:

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/tr_rapport_2011_en.pdf

ilişkilerin düzenlenmesi durumunda raporların daha kısa olacağı varsayımının her zaman doğru olmadığını bu durum gözler önüne sermiştir.

Geçen yılki rapora baktığımızda temel odak noktalarının anayasal reformlar, hükümetin “demokratik açılımları”, darbe suçlularının yargılanmasına yönelik adımlar ve Kürt sorunu olduğu görülmektedir. 2011 yılı İlerleme Raporu ise özellikle basın özgürlüğü, ifade özgürlüğü, hukukun üstünlüğü ve yargının işleyişi ile ilgili konulara derinlemesine yer verilmiştir. Avrupa Komisyonu, Ergenekon Davası'nın (suç örgütü olduğu ile ilgili iddialar çerçevesinde) hukukun üstünlüğü kavramının Türkiye’de yerleşmesi için büyük bir fırsat olduğunu, bunun toplumu kutuplaştırmada kullanılmaması gerektiğini vurgulamaktadır. Bilindiği üzere bu dava kapsamında hem birçok asker, hem de yazar ve basın mensubu tutuklu bulunuyor.

Raporda da, son zamanlarda yerel basında olduğu gibi, adli araştırmalar, gözaltılar ve davaların işleyişi hakkında derin bir tartışma yer alıyor. Ek olarak, tutuklama gerekçelerinin gizliliği, duruşma öncesi tutukluluk sürelerinin uzunluğu, gözaltına alınma ile delillerin sunulması arasında geçen süre ve kanıtların açıklanması esnasında yaşananlar detaylarıyla örnekleniyor. Bu konularla ilgili duyulan kaygılar dile getiriliyor. Ek olarak, her ne kadar suç örgütleri ile yüzleşme girişimi kamuoyu tarafından desteklense de uygulanan yöntemlerin Türkiye’de tepki yarattığı dile getiriliyor. Özellikle hukukun uygulanması ve insan hakları ihlalleri ile ilgili kaygılar sıklıkla vurgulanıyor.

Buna ek olarak 2011 İlerleme Raporu KCK davasını da örnek gösteriyor. Dava raporda “Kürt grupların birleşmesi” ile ilgili dava olarak niteleniyor ve hukukun işleyişi ile ilgili sorular bu örnek için de gündeme getiriliyor. Metodoloji ve yargı sisteminin işleyişi ile ilgili kaygılar azınlık hakları konusu ile de birleştirilerek aktarılıyor. Komisyon tarafından da dile getirildiği üzere Kürt meselesi Türkiye’de çok sıcak bir konudur ve önümüzdeki yıllarda da böyle olmaya devam edecektir. Sadece azınlık hakları ile ilgili boyutlarıyla değil, terörle ilgili olarak da sürekli gündeme gelmektedir. 2009 yılında AKP hükümeti tarafından başlatılan demokratik açılım, beklenen sonuçları vermemiştir. 2011 İlerleme Raporu bu konunun AB tarafından da hassasiyetle izlendiğini bir kez daha ortaya koymuştur.

Rapor Türkiye’de demokrasinin işleyişi konusuna da değinmektedir. Genel seçimleri iyi uygulama örneği olarak gösteren Komisyon sonrasında tutuklu bulunan milletvekilleri konusuna değinmektedir. Bu konu Türkiye’de de uzun süre tartışılmış, çok çeşitli kesimler görüşlerini dile getirmiştir. Bazı milletvekilleri sorun çözülene kadar yemin etmeyi ve göreve başlamayı reddetmiştir. Bugünkü duruma baktığımızda tutuklu bulunan vekiller hariç tüm üyeler parlamentodadır.

Avrupa Konseyi üyeleri arasında en yüksek seçim barajına sahip olan ülke yüzde 10 ile Türkiye’dir. Bu durum demokrasinin işleyişi ile ilgili tüm övgüleri gölgede bırakmaktadır. Avrupa Komisyonu bu durumu her sene eleştirmektedir; ancak, konu ile ilgili bir adım atılmamaktadır. Buna ek olarak, siyasi partilerle ilgili yasaların da yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Milletvekili dokunulmazlığının kapsamı da çeşitli tartışmalara konu olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında seçimlerin barış ortamında gerçekleşmesi demokrasinin iyi bir uygulaması olarak adlandırılrsa da Türkiye’nin önünde halen uzun bir yol bulunmaktadır. Bu yolculuk esnasında ülkenin Avrupa’nın tavsiyelerinden yararlanması da lehine olacaktır.

2010 ve 2011 ilerleme raporlarının övgü ile söz ettikleri ortak bir nokta bulunmaktadır. Güvenlik güçlerinin sivil irade altına alındığına ilişkin cümleler gelişme olarak kaydedilmiştir. Bu durum sadece yasal düzenlemeler ile ilgili değil, aynı zamanda bir düşünce sistematiği değişimi ile de bağlantılıdır.

Ordu mensupları da dâhil olmak üzere durumu tüm kamuoyu merakla izlemekte ve tartışmaktadır. Ancak bu yargılama sürecinde tarihle dürüst bir hesaplaşma tüm çabaları anlamlı kılacaktır.

Temel Haklar, İfade ve Basın Özgürlüğü: En Acil İhtiyaçlar

2011 İlerleme Raporu'nun en temel eleştirisi Türkiye'de temel özgürlüklerin, başta ifade ve basın özgürlüğü olmak üzere, ihlal edilmesidir. Her ne kadar rapor "medya ve kamuoyu açık ve özgür bir şekilde hassas olarak algılanan konularda tartışmaya devam etmektedir" şeklinde bir ifade kullansa da, birçok eleştiriyi de dile getirmektedir. Kürt ve Ermeni sorunu, azınlık hakları ve ordunun rolü Türkiye'de her zaman hassas olarak algılanmıştır. Bu bağlamda görüş dile getirmenin açık ya da gizli sonuçları olabilmektedir. Her ne kadar Türkiye ileri yönlü bir gelişme kaydetse de, halen daha iyi bir özgürlük anlayışına ihtiyacı vardır. Bu yılki rapor özellikle yayımlanmamış bir kitabın toplatılmış olduğu örneğini vermektedir. Bunun dışında da birçok özgürlük ihlaline vurgu yapılmakta; uygulamalardaki oransızlıkların ve haksızlıkların altı çizilmektedir. Sıklıkla yasaklanan internet siteleri, Doğan Grubuna verilen vergi cezası ve RTÜK tarafından verilen uyarı ve cezalar raporda vurgulanan diğer örnekler olarak sıralanabilir. Bu açıdan bakıldığında Temel Haklar Türkiye'nin AB uyum sürecinden yararlanması gereken bir alan olarak algılanmalıdır.

Müzakerelerde İlerleme Var mı?

Bugünkü duruma baktığımızda 35 müzakere başlığından 13ü açılmış ve sadece 1i geçici olarak kapatılmıştır. İspanya Dönem Başkanlığı sırasında açılan son fasıldan bu yana (Haziran 2010), hiçbir yeni fasıl açılmamıştır. Kıbrıs sorunu fasıl müzakerelerinin önündeki en büyük engel olarak gösterilmektedir. Birleşmiş federal bir ada için görüşmeler BM nezdinde sürmektedir. Bu konuda Türkiye ve AB'yi tatmin eden bir uzlaşma olduğu takdirde müzakere sürecinin yeniden ısınması söz konusu olacaktır. Aksi takdirde şu anki durumun değişmesini beklemek çok iyi niyetli bir yaklaşım olacaktır. Annan Planı'nın reddedilmesinin ardından Güney Kıbrıs'ın AB üyeliği öncesindeki süreçte Türkiye ile AB, Kıbrıslı Türklerin izolasyonunu kaldırmak ve üyelik müzakerelerinin bloke edilmesini önlemek için uzlaşmaya çalıştı. Fakat herhangi bir uzlaşma sağlanamadı. Müzakerelerin bu noktasında iki taraf da tek taraflı adım atmaya yanaşmıyor. Bu nedenle 2012 yılının ikinci yarısından önce ortaya çıkacak bir çözümün Türkiye'nin AB ile müzakerelerini hızlandırma potansiyeli var.

Müzakerelerdeki çıkmaz sürekli Türkiye'nin eksen kayması yaşayıp yaşamadığı sorusunu gündeme getiriyor. Eksen kayması olmadığını vurgulamak için Türk yetkililer her fırsatta sürekli AB üyeliğinin öneminin altını çiziyor. Bu açıklamalardaki gurur ve kibir düzeyi son zamanlarda belirgin bir artış gösteriyor. Yine de, AB Bakanlığı'nın kurulması ve Egemen Bağış'ın Bakan olarak atanması Türkiye'nin ilişkileri sürdürmeye istekli olduğunun önemli bir işareti olarak algılanmaya devam ediyor. Rapor bundan bir ilerleme olarak bahsederken, yeni kurulan bakanlık siyasi sorunlar nedeniyle manevra alanı kısıtlı olarak algılanmaya devam ediyor.

Artırılmış Siyasi Diyalog Devam Ediyor mu?

AB ile olan siyasi diyalog hakkında yorum yapmadan önce hükümetle muhalefetin arasındaki kutuplaşmanın altının çizilmesi gerekmektedir. Bu kutuplaşma siyasi reformları, yeni anayasa yapım çalışmalarını ve ülkedeki herhangi bir sorunun çözümünü dahi zorlaştırıyor. Bu kapsamda, siyasi diyalogun öncelikli olarak parlamento çatısı altında olması gerekmektedir. Partiler arası diyaloga olan

gereksinimden Avrupa Komisyonu uzmanları da bahsediyor. En kısa zamanda çözülmesi gereken partiler arasındaki iletişim eksikliğinin AB sürecini olumsuz etkilediğinin altı her fırsatta çiziliyor.

Türkiye ile AB arasındaki diyaloga baktığımızda da birçok sorun olduğunu görüyoruz. 50 yıldır Avrupa'nın kapısında beklemek ve hala ilişkilerin çıkmazda olması Türk toplumunu süreçten uzaklaştırıyor. AB Bakanı Egemen Bağış bile raporun yayımlanmasının ardından yaptığı açıklamada ilerleme raporunun artık beklenen heyecanı yaratmadığını kabul etti. Konuşmasında bu durumdan AB'yi ve adaletsiz yaklaşımını sorumlu tutarken, Türkiye'nin kendi başına küresel bir aktör olduğunu ve hiçbir birliğe ihtiyaç duymadığını yineledi. Yukarıda belirtildiği gibi raporların rolü ve etkisi üyelik Türkiye'ye uzak göründükçe azalıyor. Bu nedenle daha iyi ilişkiler için, Türkiye'nin AB kurumlarıyla ve Üye Devletlerle diyalogu şartsız bir şekilde arttırılmalıdır. Türkiye ile AB'nin tarihi, politik ve ekonomik olarak birbirine bağlı olduğu ve bunun diyalog gerektirdiği hiçbir şartta unutulmamalıdır.

Sırada ne var?

Yukarıda da vurgulandığı gibi Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesine daha fazla önem verilmesi gerekiyor. Bu ilişkiler ortak çıkarlara hizmet ederken eşzamanlı politika uygulamalarını, karar alma mekanizmalarını da hak ediyor. 2011 yılı raporu Orta Doğu, Batı Balkanlar ve Güney Kafkasları ortak çıkarların bulunduğu bölgeler olarak tanımlıyor ve Türkiye'nin önemli bir bölgesel oyuncu olduğunu vurguluyor. Bu da bizi üyelik müzakerelerinin ötesinde de siyasi diyalog gerektiren birçok alan olduğu sonucuna ulaştırıyor. Buna ek olarak AB ile Türkiye arasında 2010 yılında 103 milyar Avro olan ikili ticaret Türkiye'yi AB'nin en büyük yedinci ticaret ortağı yaparken, AB'yi Türkiye'nin en büyük ticaret ortağı haline getiriyor. Buna benzer örnekler çoğaltılabilir. Bu nedenle ilişkilerin yolunda gitmesi için Türkiye ile AB'nin daha fazla çalışması gerekiyor. Temmuz 2012'de başlayacak olan Güney Kıbrıs Dönem Başkanlığı şimdiden ilişkilerdeki tansiyonu arttırmış durumda. Başbakan R. Tayyip Erdoğan ilişkileri dondurmaktan söz ediyor. İlişkilerin geleceği için şu anki çıkmaz derinleşmeden gerekli adımlar atılmalı.

Sonuç

Avrupa Komisyonu'nun 2011 İlerleme Raporu Türkiye - AB ilişkilerindeki yıllık gelişmeleri yansıtmayı amaçlıyor. İlerleme raporlarının meşruiyeti tartışılmaya devam etse de raporlar sürece ilişkin bir yol haritası sunmaya devam ediyor. Bu noktada AB yetkililerinden gelen eleştirilerin dikkate alınması gerekiyor. Bilindiği gibi raporların en önemli amaçlarından biri ilerlemeyi sağlamak için araç olarak tanımlanabilir. Fakat ilişkilerdeki çıkmaz raporların bu rolüne ve Komisyon uzmanlarının sözlerine verilen öneme zarar vermeye. Raporların esas amacı olan ilerlemeye hizmet edebilmesi için bu sorunun en kısa zamanda çözülmesi gerekiyor. Bu noktada unutulmaması gereken bir nokta daha var. Etkisi ne kadar tartışılırsa tartışılın İlerleme Raporlarının, en azından, sürecin devam ettiğine ilişkin sembolik bir önemi var. Raporların yazılmaması durumunda sürecin tamamen durduğu ya da sona erdiğine ilişkin kaygılar tüm tartışmaların önüne geçecektir.

Raporun odak noktasını oluşturan ifade ve basın özgürlüğü önündeki engeller eleştiriye hak ediyor ve hangi açıdan bakılırsa bakılıns standartların en kısa zamanda iyileştirilmesi gerekiyor. Özgür basının demokrasinin garantisi olduğundan hareketle medyadaki oto sansürün ne kadar önemli bir tehlike olduğu daha iyi anlaşılabilir. Bu ayrıca bir zihniyet meselesidir ve uluslararası standartlara uyulması gerekmektedir. Temel özgürlüklerle birlikte yargıdaki uygulamalarla ilgili endişelerin de dikkate alınması önemlidir. Suç ağlarına karşı yapılan başarılı girişimlerin hukuk kuralları çerçevesinde

sonuçlandırılması büyük önem arz etmektedir. İnsan haklarını ve uluslararası hukuku göz ardı eden uygulamaların Türkiye'yi esas hedeften uzaklaştıracağı ve demokrasiye hizmet etmeyeceği her zaman akılda tutulmalıdır. Bu nedenle yeni anayasa girişimlerinin muhalefet ve sivil toplum dâhil tüm paydaşları kucaklaması önem taşımaktadır.

Türkiye yarım yüzyıldan beri Avrupa yolculuğundadır. Bu yolculukta her zaman inişler ve çıkışlar, umut ve hayal kırıklıkları olmuştur. 1999 ve 2005 gibi mihenk taşı tarihlerden sonra ilişkileri rayında tutabilmek için şimdi de bir tam üyelik tarihi gerekmektedir. Türkiye ile aynı gün müzakerelere başlayan Hırvatistan 2013 yılında birliğe üye olacak. Hırvatistan Türkiye'den çok farklı olsa bile bu durum hayal kırıklığı yaratmaya devam etmektedir. Artık iki tarafın da çıkmazlardan ziyade çözümlere odaklanma zamanı gelmiştir. Türkiye ile AB'nin çok sıkı bağlarla bağlanmış olduğu ve bu ilişkinin mutlu sonu hak ettiği sürekli hatırlanmalıdır. Bu bağlamda Komisyon tarafından dile getirilen "pozitif gündem" teklifi çok yerindedir. Bu önerinin tam üyeliğin alternatifi olmadığı ve kapsamı karşılıklı görüşmeler çerçevesinde genişletilmeli ve tam üyelik hedefine göre şekillendirilmelidir.