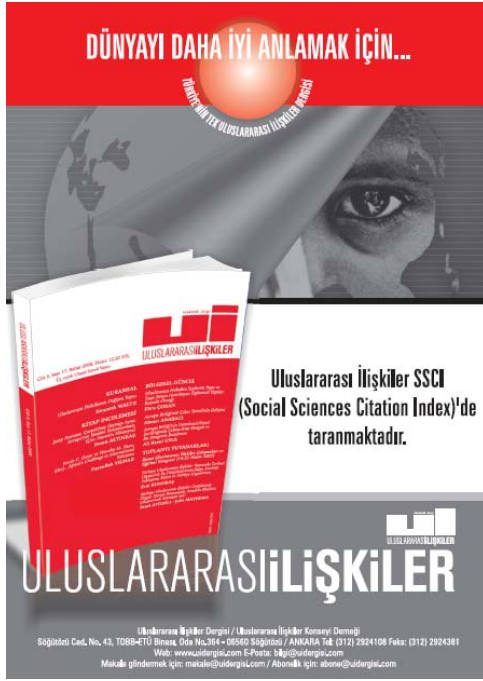


Yayın ilkeleri, izinler ve abonelik hakkında ayrıntılı bilgi:

E-mail: bilgi@uidergisi.com

Web: www.uidergisi.com



Avrupa Birliği'nin Demokrasi/Siyasi Şartlılığında Çekme-İtme Dengesi ve Bu Dengenin Bozulması

Ali Resul Usul

Bahçeşehir Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü

Bu makaleye atıf için: Usul, Ali Resul, “Avrupa Birliği'nin Demokrasi/Siyasi Şartlılığında Çekme-İtme Dengesi ve Bu Dengenin Bozulması”, *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 5, Sayı 17 (Bahar 2008), s. 105-125.

Bu makalenin tüm hakları Uluslararası İlişkiler Konseyi Derneği'ne aittir. Önceden yazılı izin alınmadan hiç bir iletişim, kopyalama ya da yayın sistemi kullanılarak yeniden yayımlanamaz, çoğaltılamaz, dağıtılamaz, satılamaz veya herhangi bir şekilde kamunun ücretli/ücretsiz kullanımına sunulamaz. Akademik ve haber amaçlı kısa alıntılar bu kuralın dışındadır.

Aksi belirtilmediği sürece *Uluslararası İlişkiler*'de yayınlanan yazılarda belirtilen fikirler yalnızca yazarına/yazarlarına aittir. UİK Derneğini, editörleri ve diğer yazarları bağlamaz.

Uluslararası İlişkiler Konseyi Derneği | Uluslararası İlişkiler Dergisi

Söğütözü Cad. No. 43, TOBB-ETÜ Binası, Oda No. 364, 06560 Söğütözü | ANKARA

Tel: (312) 2924108 | Faks: (312) 2924325 | Web: www.uidergisi.com | E- Posta: bilgi@uidergisi.com

Avrupa Birliği'nin Demokrasi/Siyasi Şartlılığında Çekme-İtme Dengesi ve Bu Dengenin Bozulması

Ali Resul USUL*

ÖZET

AB, özellikle Güney Avrupa genişlemesinden bu yana AB'ye üyelik için başvuran aday ülkelere yönelik demokrasi şartlılığı uygulamaktadır. Buna göre, AB üyesi olabilmek için aday ülkelerin AB şartlılığını yerine getirmeleri, yani rejimlerini demokratikleştirmeleri gerekmektedir. AB bu konuda ilk ciddi sınavını Yunanistan, Portekiz ve İspanya'nın AB'ye üyelik başvurularında vermiştir. Zaman içinde AB'nin aday ülkelerin siyasi rejimlerini dönüştürmek için ciddi mekanizmalar geliştirdiği görülmektedir. Bu mekanizmanın en iyi örneklerinden biri de AB'nin Doğu genişlemesi sırasında Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerine uyguladığı demokratikleşme/dönüştürme politikalarıdır. Bu makale, bu demokratik şartlılık politikasının belli bir çekme-itme dengesine dayandığını iddia etmektedir. Buna göre, aday ülkelere AB üyesi olabilmeleri için şartlar ileri sürülürken bu şartları yerine getirdikleri takdirde (tam) üye olacakları açık bir şekilde ortaya konulmuştur. Bu denge aday ülkelere başarıyı da getirmiş ve ülkeler rejimlerini dönüştürmüşlerdir. Ancak, bu çalışma, bu dengenin bozulma sürecinde olduğunu iddia etmektedir. Genişleme yorgunluğu neticesinde bu denge bozulmaktadır ki önümüzdeki günlerde bu bozulma Hırvatistan, Türkiye ve Batı Balkanlar'da AB'nin dönüştürme etkisini azaltabilir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Şartlılık, Demokrasi, Demokratikleşme, Genişleme.

The Push-Pull Balance in the EU's Democratic Conditionality and its Deterioration

ABSTRACT

It is possible to argue that there exists a push-pull balance in the EU's democratic conditionality that the EU has been applying since the South European states applied for membership and/or association agreement. This article argue that this push-pull balance in conditionality has created the dynamics that could transform candidate states; and the best example that demonstrates the successful impact of the EU conditionality is the relation between the EU's Eastern enlargement, the EU's democratic conditionality and the successful transformation of political regimes in the Central and Eastern Europe. However, this study puts forward that the push-pull balance of conditionality has started to deteriorate because in particular of the enlargement fatigue in the EU. This change might diminish the impact of the EU's political conditionality in the ongoing enlargement process (Turkey, Croatia and other Western Balkan states).

Keywords: European Union, Conditionality, Democracy, Democratization, Enlargement.

* Bahçeşehir Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, İstanbul. E-posta: arusul@bahcesehir.edu.tr.

Avrupa Birliği'nin (AB)¹ kendisine üyelik için başvuran ülkelere uyguladığı siyasi veya demokrasi şartlılığın (*conditionality*) niteliği ve bu siyasi şartlılığın aday ülkelerin siyasi yapılarına olan etkisi uzunca bir süredir tartışılmaktadır. Özellikle Merkezi ve Doğu Avrupa (MDA) ülkelerine uygulanan AB şartlılığının niteliği, tarzı ve bu ülkelere olan etkisi akademi dünyasında detaylı olarak çalışılmaktadır. Şu sıralarda ise hem Türkiye'nin hem de Batı Balkan olarak bilinen bölgedeki ülkelerin AB'ye giriş süreci ve süreç içinde aday ülkelere ve aday olması muhtemel ülkeler nezdinde AB'nin demokratik şartlarının ne şekilde aldığı/alacağı ve etkisi konusunda yeni araştırmalar uluslararası akademik dergilerde görülmeye başlanmıştır.

Bu çalışmanın amacı AB'nin Doğu genişlemesi sonrası yeni yönelimi olan Batı Balkan ülkelere yönelik temel şartlılık stratejisini de ele alarak aslında makro düzeyde AB'nin aday ülkelerdeki demokratikleştirme politikalarının nereden nereye geldiğinin ana hatlarını ortaya koyabilmektir. Burada genel anlamda AB'nin demokratik şartlılığı politikasının belli bir dengeye dayandığı iddia edilmektedir. İtme-Çekme dengesi şeklinde ifade edilen bu denge aslında genel olarak 'şartlılık' (*conditionality*) literatüründe sıkça ele alınan külfet/nimet (*cost/benefit*) dengesini ifade etmektedir. Bu çalışmada demokratik şartlılık ve AB genişlemeleri üç genel zaman diliminde tartışılmaktadır. AB'nin Güney Avrupa genişlemesi, Doğu genişlemesi ve şu sıralar devam eden Doğu genişlemesi sonrası süreç.²

Bu üç zaman dilimi demokratik şartlılığın niteliği, boyutu ve aday ülkelere olan etkisi açılarından değerlendirildiğinde, AB'nin özellikle Doğu genişlemesi sonrasında başarı ile oluşturduğu çekme-itme dengesinin itme lehine değişmekte olduğu iddia edilebilir. Tabii, devam eden bir süreç içinde olduğumuz için önümüzdeki yıllarda bu konuda AB'nin belli bir politika değişikliği içine girme ihtimalinin her zaman var olduğunu hatırdan çıkarmayarak bu iddiayı ortaya atmak gerekmektedir. Bu çalışmada bu değişikliğin nedenleri ve muhtemel sonuçları da tartışılmaktadır. Bu makale doğrudan doğruya Türkiye-AB ilişkileri üzerine olmamakla birlikte, Türkiye'nin son zamanlarda AB düzleminde yaşamış olduğu sorunların önemli bir kısmının aslında AB'nin genişleme politikasında yukarıda ifade edilen dengedeki değişikliklerden kaynaklandığını iddia etmek mümkündür.

¹ Bu çalışmada, kolaylık olması açısından AB'nin daha önceki formları olan AET ya da AT yerine de AB ifadesi kullanılmıştır. Bu çeşit kullanım akademik yazında yaygınlaşmıştır.

² AB'nin diğer genişlemeleri (İngiltere, İrlanda, Avusturya vs.) genelde AB şartlılığı açısından fazla sorun yaratmadığı için bu bağlamda ele alınmamaktadır.

AB Şartlılığı'nın Kökeni

AB şartlılığından kastedilen AB'ye üye olmak için başvuran bir devletin 'Avrupalı'³ olması yanında siyasi rejiminin de demokrasiye dayanması gerektiğidir.⁴ AB adaylığına başvuran bir ülkede bulunan siyasi rejimin demokratik esaslara dayanması gerekliliği fikri aslında 1962 yılında yazılan Birkelbach Raporu'na kadar uzanır. Avrupa Parlamentosu (AP) çatısının altında hazırlanan ve kabul edilen bu rapora göre, gerçekten demokratik uygulamalara dayanan, temel hak ve özgürlüklere saygılı olan ülkeler AB'ye üye olabilirler.⁵

1962 yılında ilk kez ifade edilen bu şartın gerçek anlamda sistematik, düzenli uygulanan ve takip edilip denetlenen bir mekanizma haline gelebilmesi için 1990'ların ortalarına kadar beklenilmesi gerekecektir. Ancak bununla birlikte, daha önce de AB'nin demokrasi konusunda sıkıntılı olan ülkeleri bünyesine katarken de demokrasi, insan hakları, temel hak ve özgürlükler gibi konuların gündeme geldiği bilinmektedir. Bu konuda Güney Avrupa genişlemesi AB'nin karşılaştığı ilk önemli sınavdır. Henüz demokratik bir rejime sahip olamayan Güney Avrupa ülkelerinin üyelik yada ortaklık başvuruları ile karşılaşan AB içinde ilk kez demokratik rejime sahip olmanın şu veya bu şekilde AB üyesi olması gereken her ülkenin ortak noktası olması gerektiği tartışılmaya başlanmıştır. Ancak, gerçek anlamda bir şartlılık mekanizmasının o günlerde oluşturulmadığı görülmektedir. Demokratik şartlılık mekanizmasının oluşturulması bir yana demokrasi rejiminde aranması gereken nitelikler hususunda dahi o tarihlere AB içinde belli bir mutabakatın çok fazla oluştuğu da ifade edilemez.

Güney Avrupa Genişlemesi ve AB Siyasi Şartlılığı

Yunanistan, İspanya ve Portekiz

Güney Avrupa bağlamı içinde Yunanistan-AB ilişkileri bu konuda çok önemli bir örnek olarak sık sık ele alınmaktadır. Yunanistan AB ile Ortaklık Anlaşması yapan ilk devlettir. Ancak, Yunanistan'ın askeri cunta ile yönetildiği 1967-74 yılları arasında AB, Ortaklık Anlaşması'nı askıya almıştır. Bazı yazarlara göre, AB'nin bu baskısı cunta rejimini sona ermesine yardımcı olmuş ve sonuç itibarı ile de

³ Avrupalı olmanın ne demek olduğu hala çok açık değilken bu şart Roma Antlaşması'nın 237 maddesinde de ifade edilmiş ve bu nedenle 'Avrupalı olamayan ülkelerin', mesela, 1987'de Fas'ın, AB'ye olan üyelik başvurusu kabul edilmemiştir.

⁴ Örneğin, Maastricht Antlaşması'nın F maddesinde ve Amsterdam Antlaşması'nın 8. maddesinde ifade edildiği gibi.

⁵ İfade edilen kaynak: Geoffrey Pridham, "The Politics of the European Community, Transnational Networks, and Democratic Transition in Southern Europe", Geoffrey Pridham (der.) *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe*, Londra, Leicester University Press, 1991, s. 215.

askeri rejim 1974'te sona ermiştir.⁶ Yunanistan, demokrasiye döndükten sonra 1981'de AB'ye üye olabilmıştır.

İspanya'nın AB'ye girişi süreci AB şartlılığının tarihsel gelişimini göstermesi açısından diğer ilginç bir örnektir ve sık sık bu konudaki literatürde yer almaktadır. Bilindiği gibi, 1960'ların başlarında Franko döneminde dahi İspanya AB ile ilişkilerini daha fazla geliştirmek istemekteydi. Bu amaçla ilk aşamada İspanya 1962 yılında AB ile bir Ortaklık Anlaşması için başvurmuştur. AB'nin otoriter bir rejime sahip olan İspanya'ya olan ilk yaklaşımında farklılıklar görülmektedir. Altulardan Benelux ülkeleri Franko rejiminin AB'ye yakınlaşmasına muhalefet ederlerken, Fransa ve Batı Almanya'nın İspanya ile daha iyi ilişki kurmak istediği bilinmektedir. Benzer şekilde Komisyon AB'ye daha fazla yaklaşmış bir İspanya tahayyül ederken Parlamento'nun bu fikre muhalefet ettiği görülmekteydi. Sonuç itibarı ile İspanya ile Ortaklık Anlaşması büyük oranda İspanya'nın otoriter yapısı nedeni ile uygun bulunamamıştır.⁷ İspanya ancak Franko'nun 1975 yılında ölümünden sonra başvurabilmiş ve 1977 yılında yapılan genel seçimlerden sonra AB İspanya'ya yeşil ışık yakmıştır. Sonuçta İspanya 1986 yılında üye olabilmıştır.

Portekiz-AB ilişkilerinde de siyasi şartlılığın belli oranda rol oynadığı iddia edilebilir. Salazar (1932–68) ve Caetano (1968–74) dönemlerinde Portekiz'in AB'ye yakınlaşması engellenmiştir. 1974 yılında yapılan askeri darbe sonrasında (ki bu darbe ile Huntington'a göre hala devam eden üçüncü demokratikleşme dalgası başlamıştır⁸) demokrasinin belli oranda yerleşmesinden sonra Portekiz

⁶ Susannah Verney ve Theodore Coloumbis, "State-International System Interaction and the Greek Transition to Democracy in the Mid-1970s", Geoffrey Pridham (der.), *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transitions in Southern Europe*, Leicester, Leicester University Press, 1991, s. 103–24; Van Coufoudakis, "The European Economic Community and the 'Freezing' of the Greek Association, 1967–1974," *Journal of Common Market Studies*, Cilt 16, No 2, 1977, s. 114–31. Tabii, askeri rejimin sona ermesinde Türkiye'nin 1974'de Kıbrıs'a yaptığı harekâtın rolü de büyüktür. Yunanistan'ın demokratikleşmesinde asıl amilin Türkiye'nin Kıbrıs'ta Yunanistan'ı başarısızlığa uğratması olduğu tezi için, bkz. Basilios Tsingos, "Underwriting Democracy: The European Community and Greece", Laurence Whitehead (der.), *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 2001, s. 315–355.

⁷ Pridham, "The Politics of the European Community," s. 215. Ayrıca, bu konuda AB-İspanya ilişkileri için bkz. Geoffrey Pridham, "The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective", Richard Gunther et al. (der.), *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995; Charles Powell, "International Aspects of Democratization: The Case of Spain", Laurence Whitehead (der.), *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

⁸ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

1977'de AB'ye üyelik başvurusunda bulunmuş ve 1986 yılında üye olabilmıştır. Birçok araştırmacıya göre, Portekiz'deki demokratikleşme sürecinin ardındaki önemli faktörlerden biri de AB'nin demokrasi şartıdır.⁹

Güney Avrupa Ülkeleri ve AB Siyasi/Demokratik Şartlılığının Niteliği

AB'nin ilk kez net bir şekilde karşılaştığı tam demokratik olmayan ama AB üyeliği isteyen ülkelerin siyasi rejimlerini dönüştürme gerekliliği veya şartı konusunda Pridham. AB şartlılığının üç genel niteliğinin var olduğunu ileri sürmektedir.¹⁰ Buna göre, AB Konseyi bu konuda en önemli karar verici kurum niteliğindedeyken, Komisyon'un o zamanlarda, genel anlamda genişleme, özeldede aday ülkelerin denetlenmesi noktalarında etkisi görece daha azdır; AP'nin ise siyasi şartlılığın en üst seviyede uygulanmasını isteyen bir kurum olarak ön plana çıktığı görülmektedir.

İkinci olarak, siyasi şartlılığın uygulanmasında 'yüksek siyasete' ilişkin konular sık sık belirleyici olurken demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü ve azınlıkların korunması gibi konuların ise kolayca görmezden geldiği bir uluslararası ortamın var olduğu da görülmektedir. Bunun genel olarak iki temel nedeninden bahsetmek mümkündür: Bir taraftan dünya siyaseti küresel güvenlik eksenli Soğuk Savaş mantığı içerisinde devam ederken, AB kurumlarının da henüz demokrasi ve insan hakları gibi konuları dış siyasetine ne teorik ne de pratik anlamlarda fazla entegre etmediklerini görmekteyiz.¹¹ Son olarak demokratik şartlılığı belirleyen asıl husus olan bir ülkede demokratik bir rejimin olup olmadığının anlaşılmasını sağlayacak sistemli bir demokrasi anlayışının AB tarafından geliştirilmediği de görülmektedir. AB nezdinde, Demokrasi tanımından anlaşılın unsur büyük ölçüde seçimlerin varlığı ve niteliği olmuştur. AB'nin daha sonra geliştirdiği daha kapsamlı demokrasi anlayışı bu zamanlar için cari değildir. Buradaki demokrasi anlayışı oldukça dardır. Demokratikleşme tartışmalarında 'prosedürel' ya da 'Schumpeterci' demokrasi şeklinde tanımlanan bir anlayışın AB'ye o zamanlar hâkim olduğu görülmektedir.¹²

⁹ Mesela, José Magone, "Breaking with the authoritarian past in Portugal: continues and discontinuities of international linkages and their impact on the political system", *Portuguese Journal of Social Science* Cilt 3, No 3, s. 157-174.

¹⁰ Geoffrey Pridham, *Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Post Communist Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005.

¹¹ AB'nin insan hakları konusunda yıllar içinde nasıl bir müktesebat geliştirdiği noktasında bkz. Ali Resul Usul, "Drawing a General Framework for the EU's Human Rights Policies toward Third Countries", *The Review of International Affairs*, Cilt 1, No 3, 2002, s. 49-66.

¹² Geoffrey Pridham, *Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Post Communist Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, s. 34.

Sonuç itibarı ile gelişmiş/pekişmiş demokratik rejimlere sahip olamayan Güney Avrupa ülkelerinin AB'ye üye olma ya da ortaklık anlaşmaları yapma istekleri karşısında gevşek bir şekilde tanımlanmış olsa da belli oranda demokratik şartlılık ilkesinin ileri sürüldüğü görülmektedir. Genel olarak bu dönemdeki AB şartlılığı henüz tam olarak gelişmemiş olsa da yukarıda da belirttiğimiz gibi İspanya, Yunanistan ve Portekiz'e uygulanan demokratik şartların bu ülkelerde ne şekilde siyasi değişikliklere yol açtığı noktasında ciddi bir literatürün var olduğu görülmektedir. Yeni gelişmeye başlayan AB demokratik şartlılığın zayıf bir şekilde oluşturulduğu yukarıda ifade edilmişti. Hakikaten de o dönemlerdeki demokrasi anlayışında fazla bir derinlik aranmamıştır. Diğer yandan denetleme mekanizmasının da yeterince oluşturulduğu da ifade edilemez. Ayrıca, AB Komisyonu'nun aday ülkeleri demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü noktalarında denetlemek üzere yeterince güçlendirilmediği de görülmektedir.

Özetle, AB'nin itme-çekme dinamiği bu dönemde büyük ölçüde 'çekme' lehindedir ve AB'ye katılım sürecinin aday ülkelerde karar verici pozisyonunda olan elitleri fazla endişelendirici ve buralarda güç dengelerini köklü bir şekilde bozucu unsurlar içermediği görülmektedir. Azınlık hakları ya da azınlıkların korunması gibi hassas noktaların bu dönemde gündeme gelmemesi külfet/nimet analizinde külfetin minimal kalmasına neden olmuştur.

Merkezi ve Doğu Avrupa (MDA) Genişlemesi ve AB Siyasi Şartlılığı

Soğuk Savaş'ın bitmesi ve Sosyalist Blok'un dağılması ile birlikte Avrupa Birliği MDA ülkelerinin yeni çekim merkezi haline gelmiş ve bu ülkelerin hemen hemen tamamı 'Avrupa'ya geri dönüş' şeklinde anılan AB'ye daha yakın olma ve AB üyesi olmak için gerekeni yapma politikası izlemeye başlamışlardır. İlk başta bu ülkelerin AB'ye üyeliği konusunda kuşkulu davranan AB karar vericileri, özellikle Yugoslavya'da 1991 yılında başlayan kriz ile birlikte bu siyasetini değiştirme ihtiyacı duymuştur.¹³ 1993 tarihli meşhur Kopenhag Konseyi ile başlayan katılım süreci 2007 yılında Bulgaristan ve Romanya'nın üyelikleri birlikte sona ermiştir.

MDA Ülkeleri ve AB Şartlılığının Niteliği, İtme-Çekme Dengesinin Sağlanması: Daha Katı Bir Şartlılık Anlayışı ve Net Üyelik Vaadi

AB'nin MDA ülkelerine yönelik kapsamlı dönüştürme projesi bir çok araştırmacının dikkatini çekmiş, bu konuda özellikle 1990ların ikinci yarısından itibaren sayısız akademik araştırmalar yapılmış ve AB'nin demokratik/siyasi şartlılığının niteliği ve

¹³ Karen Smith, *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe*, Basingstoke, Macmillan Press, 1998.

aday ülkelere etkisi konularında gittikçe zenginleşen bir literatür ortaya çıkmaya başlamıştır.¹⁴ Bu literatürde genel anlamda AB'nin MDA ülkelerinin AB'ye katılımı için daha önce hiç olmadığı kadar kapsamlı bir dönüştürme mekanizması oluşturduğu gösterilmektedir. Bu mekanizmanın kalbinde ise AB'nin demokratik şartlılık politikası mevcuttur. Sosyalist gelenekten gelen ülkeleri içeren ve katılacak devlet sayısı açısından en büyük genişleme olan AB'nin Doğu genişlemesinde, aday ülkelerin AB üyesi olabilmesi için AB'nin demokratik/siyasi şartlılığını yerine getirmesi 'olmazsa olmaz' kural olarak karşımıza çıkmaktadır. AB'nin 1990'ların ortalarında yeniden formüle ettiği demokratik şartlılık hem içerik hem uygulama bakımından daha öncekilerden bir çok noktada farklılık göstermektedir. Bu yeni tarz anlayış üç ayaklı bir sacayağına dayanmaktadır. Bunlar, özcü ve daha derin bir demokrasi anlayışı; daha katı bir denetim ve içinde şüphe barındırmayan bir üyelik perspektifi.

Daha Özcü (Substantive) Demokrasi Anlayışı ve Daha Katı Demokratik Şartlılık

AB'nin MDA ülkelerine 1990'lardan 2004 ve 2007 yıllarına kadar uyguladığı şartlılığın daha katı bir niteliği haiz olduğu konusunda araştırmacıların ittifak içinde oldukları görülmektedir. Pridham'ın da ifade ettiği gibi demokratik şartlılık daha önce AB'nin genişleme politikasının bir boyutu olmuş olsa dahi, 1990'ların ortalarına kadar demokratik rejime sahip olma bütün genişleme projesinin merkezinde bir yer edinmemiştir.¹⁵

Diğer yandan, 1990'ların ortalarından itibaren, AB'nin MDA ülkelere (ve Türkiye'ye) şart koştuğu demokratik bir rejime sahip olma hususundaki 'demokrasi' kavramında önemli bakış açısı değişikliklerinin olduğu da görülmektedir. Yukarıda da ifade edildiği gibi, daha önceleri daha ziyade 'prosedürel' anlamda kabul edilen 'demokrasi'nin parametreleri genişleştirilerek dar anlamlı bir tariften daha geniş anlamlı, kuşatıcı ve özcü (*substantive*) bir demokrasi anlayışına kayıldığı görülmektedir. AB'nin daha önceki demokrasi isteklerine bakıldığında demokrasinin daha çok seçimlerle özdeşleştirildiği ve demokrasinin minimal şartlarının var olmasının yeterli addedildiği görülmektedir.¹⁶

¹⁴ Örneğin, G. Pridham, "European Union Accession Dynamics and Democratization in Central and Eastern Europe: Past and Future Perspectives", *Government and Opposition*, Cilt 41, No 3, 2006, s. 373-400; Frank Schimmelfennig et. al., *International Socialization in Europe: European Conditionality and Democratic Change*, Basingstoke, Palgrave, 2006; Heather Grabbe, *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2006; Milada Anna Vachudova, *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration After Communism*, Oxford, Oxford University Press, 2005; Geoffrey Pridham, *Designing democracy*.

¹⁵ Pridham, *Designing Democracy*, s. 60.

¹⁶ Genel bir demokrasi tartışması ve özelde de özcü ve prosedürel demokrasi için, bkz. Charles Tilly, *Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

1990'ların ortalarından itibaren AB'nin, aday ülkelerinin rejimlerinde, sadece serbest ve adil seçimler ve bazı kurumsal düzenlemelerle yetinmediği, 'idari kapasite'nin geliştirilmesi gerekliliği yanında, başta azınlıkların korunması olmak üzere, kadın hakları, bazı sosyo-ekonomik haklar, işçilerin durumları ya da yolsuzluk sorunları gibi esasen özcü demokrasi (*substantive democracy*) şeklinde demokrasi ve demokratikleşme literatüründe ifade edilen şartları da bu ülkelerde aradığı görülmektedir.¹⁷ AB'nin MDA ülkelerine tam üyelik perspektifi verme yönünde ilk işaret bilindiği gibi 1993 yılında Kopenhag Zirvesi kararları ile gelmişti. Bu zirvede aday ülkelerin AB üyesi olabilmesi için daha sonra Kopenhag kriterleri şeklinde meşhur olacak olan kararlar kabul edilmiş ve üye ülkelere dikte ettirilmişti.

AB'nin demokratik şartlılığının belkemiğini oluşturan Kopenhag kriterleri denilen şartlar son derece genel ve belirsiz bir tarzda kaleme alınmış olması birçok yazar tarafından eleştirilmiştir.¹⁸ Ancak zaman içinde özellikle ilerleme raporları ile birlikte, demokratik kriterler daha detaylı bir şekilde ete kemiği büründürülerek daha fazla somutlaştırılmış ve bu şekilde AB'nin aday ülkeler nezdindeki siyasi istekleri daha fazla netleştirilmiştir. Yukarıda da ifade edildiği gibi İlerleme Raporları'na bakıldığında AB'nin demokrasi anlayışının gittikçe daha özcü demokrasi anlayışına doğru evrildiği ve demokrasiyi sadece seçim gibi prosedürel unsurlardan ibaret bir rejim şeklinde görmeyip kadın haklarından azınlık haklarına kadar birçok yeni konunun da demokrasi tanıma dâhil edildiği açıkça görülmektedir.

Daha Katı Bir İzleme / Denetleme Mekanizması

Diğer yandan Doğu genişlemesi için AB daha önce görülmemiş bir şekilde aday ülkeleri üyeliğe hazırlama, bu ülkelerdeki siyasi durumları izleme ve denetleme maksadına matuf güçlü mekanizmalar geliştirdiği görülmektedir. Bu izleme/denetleme mekanizmasının merkezinde ise daha önceki genişleme/demokratik şartlılık örneklerinden farklı olarak AB Komisyonu daha güçlü bir şekilde bulunmaktadır. Komisyon, AB'nin siyasi müktesebatı olarak da ifade edilen konuları aday ülkelerin yerine getirmesi yönünde bu ülkelere sistemli baskı uygulamaktadır.

AB'nin MDA ülkelerinin üyelik süreci boyunca tatbik etmeye çalıştığı izleme/denetleme mekanizmasının özellikle üyelik sürecinin önemli dönüm noktala-

¹⁷ Pridham, *Designing Democracy*, s. 21, 39.

¹⁸ Heather Grabbe, "How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity", *Journal of European Public Policy*, Cilt 8, No 6, 2002, s. 1013–1031.

rında daha etkin bir şekilde kullanıldığı görülmektedir. Diğer bir deyişle, ‘üyelik öncesi süreç’ (*pre-accession*) şeklinde de isimlendirilen süreçte AB bir ‘bekçi’ gibi görev yaparak hangi devletin bu süreçte bir sonraki merhaleye geçip geçmeyeceğine karar vermektedir. MDA ülkeleri için, bu sürecin önemli dönüm noktaları şu şekilde belirtilebilir:

1. MDA ülkeleri ile ticaret anlaşmaları ve AB yardımları;
2. Bu ülkelerle imzalanan Avrupa Anlaşmaları (*Europe Agreements*);
3. Resmi aday statüsünün verilmesi;
4. Müzakere Katılım belgesinin ilanı ve Müzakere sürecinin başlaması;
5. Müzakere sürecinde AB müktesebatı fasıllarının açılması ve kapanması;
6. Katılım Antlaşması’nın imzalanması;
7. Katılım Antlaşması’nın üye devletlerin parlamentolarında ya da referandumlarla ve Avrupa Parlamentosu’nda onaylanması.¹⁹

Bu kritik aşamalarda AB kurumlarının kullandığı belli başlı enstrümanlar ise şunlardır: aday ülkelerin açık ya da gizli şekilde eleştirilmesi (*demarche*); Günden 2000 ve AB Komisyonu’nun aday ülkelerin başvurularını incelediği ‘Görüş’ler (*Opinion-Avis*); İlerleme Raporları; Katılım Ortaklığı belgeleri, Ulusal Programlar, Müzakere Çerçeve belgesi, Tarama (*Screening*) ve Müzakere süreci. Demarşların kullanımı açısından en dikkat çeken örneklerden bir tanesi Slovakya örneğidir. Vachudova’nın da ifade ettiği gibi AB’nin Ekim 1994 tarihinde başlayarak 1998’e kadar sürekli olarak Slovakya’yı eleştirmesi Meciar hükümetinin zayıflamasına ve nihayetinde Meciar’ın iktidarı kaybetmesine neden olacaktır.²⁰

“Gündem 2000” ve “Görüş”lerin ise AB Komisyonu’nun üyelik için başvuran aday ülkeler için hazırlamış olduğu ve bu ülkelerin siyasi rejimlerinin niteliğini inceleyen ve eleştiren ilk detaylı resmi çalışma olduğu söylenebilir. Daha sonraki bütün düzenli ilerleme raporları büyük ölçüde “Gündem 2000” ve “Görüş”lerde ifade edilen tartışmalar etrafında şekillenecektir. İlerleme raporlarının hemen hemen tümünde geçerli olan ve Kopenhag siyasi kriterleri daha detaylı bir şekilde içini dolduran kısımlar da ilk kez “Gündem 2000” ve “Görüş”lerde ele alınmıştır. Buna göre, Kopenhag siyasi kriterleri demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıkların korunmaları başlıkları altında tartışılmaktadır.

¹⁹ Vachudova, *Europe Undivided*, s. 126.

²⁰ *Ibid.*, s. 127.

Bu süreç boyunca AB'nin daha önce hiçbir aday ülkeye uygulamadığı bir şekilde aday ülkelerin siyasi yapılarını aktif bir şekilde değiştirmeye çalıştığı görülmektedir. Bazı yazarlar bu şekilde AB'nin "aktif bir manivela" (*active leverage*) fonksiyonu gördüğünü ileri sürmektedirler.²¹ Bu fonksiyon "aktif" tir çünkü AB kurumları aktif bir şekilde aday ülkelerin siyasi rejimlerini liberal demokrasi çizgisine getirmeye çalıştıkları görülmektedir. AB'nin daha önceki "pasif" şekilde çalıştığı Yunanistan, Portekiz ya da İspanya örneğinde AB'nin aktif bir merkez şeklinde görev ifa etmediği görülmektedir. Burada, "pasif manivela" (*passive leverage*) ifadesi ile Vachudova, AB'nin Güney Avrupa ülkelerinin demokratikleşmesindeki rolünün, bu ülkelere yapılan sistematik ve düzenli bir baskıdan ziyade, bu ülkelere sunulan AB üyeliğinin getireceği nimetleri kaçırmak ve uluslararası politikada parya olmak istemeyen siyasi elitlerin rejimlerini demokratikleştirmesi ile sınırlı olduğunu ifade etmektedir.²²

1997 yılında AB Komisyonu, Macaristan, Polonya, Estonya, Çek Cumhuriyeti, Slovenya ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) ile AB'nin müzakerelere başlayabileceğini ifade ederken, geri kalan ülkelere (Romanya, Slovakya, Letonya, Litvanya ve Bulgaristan) üyelik yolunu daha sonra açacağını belirtmiştir. Burada Slovakya'nın durumu daha da ilginçtir çünkü AB yetkilileri açık bir şekilde Slovakya'nın siyasi rejiminden dolayı Lüksemburg'da liste dışı kaldığını açıklamışlardır.²³

Açık Tam Üyelik Perspektifi: Girenler (ins) ve Dışarıda Kalanlar (outs) Değil Önce Girenler (pre-ins) ve Girenler (ins)

Yukarıda ifade edildiği gibi, AB, genişleme tarihinin hiçbir döneminde olmadığı kadar sıkı ve katı bir demokratik şartlılık politikasını MDA ülkelerine uygulamaya çalışmıştır. AB'ye üye olmak isteyen bu ülkeler genel anlamda AB şartlarına uyum sağlamışlar ve siyasi rejimlerinde ciddi dönüşümler gerçekleştirmişlerdir.²⁴ AB'nin bu ülkelere etkisini inceleyen birçok araştırma bu gerçeği teyit etmekte ve AB'nin katılım öncesi stratejisini genel anlamda başarılı bulmaktadırlar.²⁵

²¹ Ibid.

²² Ibid., s. 63-79.

²³ Geoffrey Pridham, "The European Union's Democratic Conditionality and Domestic Politics in Slovakia: the Meciar and Dzurinda Governments Compared", *Europe-Asia Studies*, Cilt 54, No 2, 2002, s. 203-227.

²⁴ Ancak, bu ifade bu ülkelerde demokrasi hususunda hiçbir sorunun olmadığı anlamına gelmez. Eski MDA ülkelerinin şu andaki siyasi rejimlerinin niteliği ve eleştirileri için, bkz. Alina Mungiu-Pippidi, "EU Accession is No 'End of History'", *Journal of Democracy*, Cilt 18, No 4, 2007, s. 8-16.

²⁵ Örneğin, Smith, *The Making of EU Foreign Policy*, Vachudova, *Europe Undivided*, Pridham, *Designing Democracy*, Frank Schimmelfennig et al., (der.) "The Impact of EU

Araştırmalara bakıldığında bu başarımın altında yatan birçok neden bulunmakla birlikte, AB'nin aday ülkelere şeksiz ve şüphesiz bir (tam) üyelik yol haritası göstermesinin hayati olduğu ekseriyetle kabul edilir. İster 1997 yılında Lüksemburg'ta ister ise 1999 Helsinki'de müzakere süreçleri başlasın, bütün MDA ülkelerine şu nokta AB tarafından açıkça belirtilmiştir: AB şartlılığına uyarınsanız AB üyesi olabileceksiniz. Bu nedenle, örneğin, 1997 Lüksemburg Zirvesi'nde müzakereye başlayan ülkeler (Lüksemburg altıları) 'ins' iken diğerleri 'outs' dendir. Yani, "Lüksemburg altıları" 'pre-ins' dir ama bütün MDA ülkeleri 'ins' dir. Yani, bu ülkelerin hepsi demokratik şartları yerine getirdikleri takdirde kapıların kendilerine sonuna kadar şeksiz ve şüphesiz açık olacağına emindirler.²⁶

MDA ülkelerinin siyasi elitleri aslında ülkelerindeki rejimlerde köklü değişikliklere giderlerken bazı riskleri de kabul etmektedirler. Demokratikleşme ya da siyasi rejimlerdeki değişiklikler ülkelerde çeşitli risklere de yol açabilmekte ve geleneksel siyasi dengeleri bozabilmektedir. Örneğin liberal demokrasiye ve ekonomiye geçişle yaşanabilecek yapısal değişiklikler aday ülkelerdeki siyasi dengeleri iktidarı elinde tutan siyasi elitlerin aleyhinde değiştirebilir. Ayrıca, AB'nin azınlık hakları konusunda ısrarcı olması bu ülkelerde yaşanacak bir etnik uyanışa yol açabilme ihtimali siyasi karar vericileri riskler-tehditler/fırsatlar ve AB sürecinin nimetleri/külfetleri konularında derinlemesine düşünmeye yol açmıştır.²⁷ Bu nedenle, MDA ülkelerinde, siyasi karar vericiler açısından, AB şartlılığı neticesinde alınacak ödülün büyüklüğü ve bu ödülün gerçekten verilip verilmeyeceği çok önemlidir. Değişim neticesinde gelebilecek riskler fazla da olsa sonuçta kazanılacak üyelik bu riskleri göze almaya yetecek kadar büyük olduğu için aday ülkelerde karar vericiler AB'ye uyum konusunda önemli adımlar atabilmişlerdir.²⁸ Örneğin, Slovakya, Letonya veya Estonya'da özellikle Macar ve Rus azın-

Political Conditionality", *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 2005. Tabii AB şartlılığını birçok konuda eleştirip başarısız bulan ve aslında şartlılığın bir efsane olduğunu iddia eden araştırmacılar da mevcuttur. Bkz, James Huges, et. al., *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: The Myth of Conditionality*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004.

²⁶ Alan Mayhew, *Recreating Europe: The European Union's Policy Towards Central and Eastern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, s. 176; Vachudova, *Europe Undivided*, s. 114.

²⁷ Vachudova, *Europe Undivided*, s. 72-78, 145-146.

²⁸ Frank Schimmelfennig, et.al., "Cost, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 41, No 3, 2003, s. 495-518; Schimmelfennig et al. *International Socialization in Europe*.

lıklara verilen haklar ancak AB'nin açıkça sağlamış olduğu AB üyeliği perspektifi ile mümkün olmuştur.²⁹

Tam üyelik hedefinin netliği ve ulaşılabilir olması yanında, katılım öncesi sürecin liyakat esasına dayalı ve tutarlı olması gerektiği de zaman zaman araştırmacılar tarafından ifade edilmektedir. Yani, AB demokrasi şartlılığının işleyebilmesi için AB açısından kabul edilebilecek tek kriterin demokrasi olması gerektiği ve bu kriterle hak edenin yola devam etmesinin sağlanmasının katılım öncesi süreçte şartlılığın işe yaraması için çok önemli olduğu birçok yazar tarafından ortaya konulmuştur.³⁰

Ancak bu konuda, AB'nin zaman zaman kural ihlali yaptığı da görülmektedir. K. Smith'in de ifade ettiği gibi şartlılık ilkesinin uygulaması her zaman liyakat esasına göre ve tutarlı bir şekilde olmamış, jeopolitik, AB içi dengeler veya güvenlik gibi unsurlar süreci etkilemişlerdir.³¹ Örneğin, özellikle Romanya'nın siyasi sorunlarına rağmen AB sürecinin dışında bırakılmamasını Balkan güvenliği ile açıklayan olduğu gibi Polonya için Almanya baskısına da dikkat çeken bir hayli araştırmacı vardır.³² Ayrıca, Letonya ve Estonya'da Rus azınlıkların durumun tam olarak iyileşmemesine rağmen sürecin aksamaması da örnek olarak sık sık gösterilmektedir.³³ Ancak, en büyük çifte standardın Kıbrıs meselesinde olduğu da görülmelidir. Kıbrıs sorununun barışçıl çözümü sadece Türkiye için bir kriter haline getirilirken Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ne böyle bir dayatmada bulunulmamıştır.³⁴

Sonuç itibarı ile, MDA ülkelerine uygulanan demokratik şartlılık açısından, AB özellikle 1990ların ortalarından sonra dengeli bir çekme-itme dinamiği yaratmıştır. AB bir taraftan siyasi şartlılığın içeriğini daha ağır şartlarla doldururken diğer yandan da daha önce yapmadığı kadar aktif ve sistematik bir şekilde aday ülkelerdeki siyasi rejimleri demokratikleştirmeye çalışmıştır. Bütün bunlar aday ülkelerdeki siyasi elitlerin bu konuda ikna olmalarını gerektirmektedir. Siyasi karar vericiler açısından riskler ve yeni tehditler doğurma potansiyeli olabilecek bu değişikliklerin gerçekleşmesi için, AB şartlarını yerine getirilmesi durumunda

²⁹ Vachudova, *Europe Undivided*.

³⁰ Ibid.

³¹ Karen E. Smith, "The Evolution and Application of EU Membership Conditionality", Marise Cremona (der.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2003, s. 105.

³² Geoffrey Pridham, "Change and Continuity in the European Union's Political Conditionality: Aims, Approach, and Priorities", *Democratization*, Cilt 14, No 3, 2007, s. 453.

³³ Vachudova, *Europe Undivided*, s. 114-7; Geoffrey Pridham, "Change and Continuity", s. 453.

³⁴ Bu duruma K. Smith de dikkat çekmektedir: Smith, "The Evolution and Application", s. 131.

kazanılacak ödül, yani üyeliğin, yeterince değerli olmasının gerekliliği yanında bu ödül, yani üyelik, erişebilir de olmalıdır. Ödülün yeterince kıymetli, erişebilir ve gerçekçi olması şartlılık mantığının işe yaraması için olmasa olmaz koşullardır.³⁵ Şu halde, itme-çekme dengesinin sağlanması ve aday ülkelerde başarılı bir şekilde siyasi reformların yerine getirilmesi için, şartlara uyum sonunda tam üyelik konusunda aday ülkelerin hiçbir kuşkusu olmaması yanında, liyakat esasına dayalı belli bir stratejinin izlenmesi de gerekmektedir. 1993 Kopenhag Zirvesi kararı ile başlayan süreç, yukarıda bahsedilen şartlara AB yetkililerin genel anlamda yerine getirmeleri ile birlikte 2004 ve 2007’de başarılı bir şekilde neticelenmiştir.

İtme-Çekme Dengesinin Bozulması: Daha Katı bir Şartlılık Anlayışı ve Üyelik Perspektifinde Bulanıklaşma

MDA ülkelerinin AB’ye dâhil olmaları ile birlikte, genelde AB ülkelerinde ‘AB yorgunluğu’ şeklinde ifade edilen bir sürecin yaşanmakta olduğu birçok araştırmacı tarafından ortaya konulmuştur.³⁶ Gerçekten de, daha fazla genişleme konusunda özellikle 2000’li yıllarda oluşan hava 1990lara göre daha olumsuz olduğu görülmektedir. 2005 yılında Fransa ve Hollanda’da yapılan referandumların da reddedilmesi hem bu olumsuz atmosferin bir neticesi olarak değerlendirilmiş hem de bu iki ret AB’nin daha fazla genişlemesini zora sokmuştur.

AB halkları ve siyasi elitlerinde gözlenen ve genişleme meselesine daha az sıcak bakan bu anlayışla birlikte, AB’nin bir sonraki genişleme bölgesinde bulunan devletlerin siyasi ve sosyal yapılarının nitelikleri, AB karar vericilerinin demokratik şartlılık konusunda MDA ülkelerine göre daha katı bir şartlılık anlayışının gelişmesine yol açmıştır. AB’nin özellikle Batı Balkan ya da Güneydoğu Avrupa devletleri olarak isimlendirdiği bu ülkelere yönelik siyasi şartları ve denetleme mekanizması aday ülkeleri daha fazla zorlayıcı kurallar içermektedir.

Batı Balkan ülkelerinin ne şekilde AB’ye entegre olacağı sorusu MDA ülkelerinin üyeliğinin sonrasında AB’nin yeni sınırlarının neresi olacağı, AB dışında kalan ülkelere yönelik nasıl bir politika izlenmesi gerektiği soruları ile birlikte değerlendirilmeye başlanmıştır. Avrupa kıtasının ortasında bir kara delik gibi duran bu bölgenin en sonunda AB ile tam bir entegrasyona girmeden Avrupa güvenliğinin sağlanamayacağı en baştan beri bellidir. Bu nedenle AB karar vericileri bu bölgede demokratik dönüşümün gerçekleşmesi ve bu şekilde AB güvenliğinin sağlanması için ilk başta bu bölge için İstikrar ve İşbirliği Süreci’ni (İİS)

³⁵ Schimmelfennig, *International Socialization in Europe*.

³⁶ Pridham, “Change and Continuity”.

(*Stability and Association Process-SAP*) başlatmıştır. Bu süreç içinde bulunan ülkelerin potansiyel AB adayları olacaklarını da 2000 yılında AB tarafından açıklanmıştır.

Makedonya AB ile İstikrar ve İşbirliği Anlaşması (İİA) imzalayan ilk ülkedir. 2001 yılında imzalanan anlaşma 2004 yılında yürürlüğe girerken, 17 Aralık 2005 tarihinde Brüksel Konseyi Makedonya'yı aday ülke ilan etmiş ancak müzakerelere başlamamıştır.

Aslında Hırvatistan'ın AB ile ilişkisi bize AB'nin değişen şartlılığının ipuçlarını vermektedir. AB, Hırvatistan ile İstikrar ve İşbirliği Anlaşması'nı 2001 yılında imzalamış, Hırvatistan'ın Şubat 2003 tarihinde AB üyeliği için başvurması ile Haziran 2004 tarihinde Hırvatistan'ın adaylığına yeşil ışık yakılmış ve en nihayetinde 3 Ekim 2005 tarihinde (Türkiye ve) Hırvatistan ile müzakere süreci başlamıştır. AB'nin özellikle Hırvatistan ve Türkiye'ye yönelik AB şartlılığı politikası daha önceki MDA ülkelerine uygulanan politikadan kayda değer farklılıklar göstermektedir.³⁷

Pridham'ın da ifade ettiği gibi 2007 yılında sona eren Avrupa'nın Doğu genişlemesi ile demokratik şartlılığın niteliği ve uygulanması bakımından, yeni bir devreye girdiğimiz anlaşılmaktadır.³⁸ Yukarıda da kısmen ifade edildiği gibi, bu yeni durumun altında yatan nedenler arasında genel anlamda AB'de yükselen genişleme karşıtı atmosferin yanında Batı Avrupa ülkelerinin, daha önceki ülkelere göre siyasi kriterlerin yerine getirilmesi hususunda, daha zor ülkeler olarak değerlendirilmesi de önemli rol oynamaktadır. Demokratik rejimin yerleşmesi, idari mekanizmada yaşanan sorunlar, hukukun üstünlüğü ilkesinde istenen seviyede olunamaması gibi sorunlar, AB'nin bu ülkelere daha katı bir şartlılık politikası izlemesi ile sonuçlanmıştır.³⁹ Diğer yandan, MDA genişlemesinden alınmış olan bazı dersler de bu listeye eklenmektedir. Buna göre, özellikle reformların "uygulanması" meselesine yapılan yeni vurgu AB'nin daha önce "Potemkin harmonizasyonu"⁴⁰ şeklinde eleştirilen ve reformların bazen sadece kâğıt üzerinde kaldığı eleştirilerini bertaraf edebilmek için yapıldığı anlaşılmaktadır.

³⁷ Tabii Türkiye'nin durumu sadece kendine özgüdür ve bir başka devletle kıyaslamak doğru olmaz. Aslında, 1999 yılında Helsinki'de AB yetkilileri Türkiye'ye o zamanki aday ülkelere nasıl davranıldığıysa o şekilde davranılacağını açıkça ilan etmelerine rağmen zaman içinde bunun böyle olmayacağı ayan beyan ortaya çıktı. Bu nedenle, müzakere süreci esas alınırsa Türkiye'yi daha önceki Doğu Avrupa genişlemesinin dışında değerlendirmek gerekmektedir.

³⁸ Pridham, "Change and Continuity", s. 454.

³⁹ Ibid. 457.

⁴⁰ Wade Jacoby, "The reality behind the Potemkin harmonization: Priest and Penitent: The European Union as a Force in the Domestic Politics of Eastern Europe," *East European*

AB'nin değişen demokratik şartlılık politikasını belirleyen ana unsurlardan bir tanesi aday ülkelerin daha karmaşık ve zor bir katılım öncesi süreçle yüz yüze gelmeleridir. Bu durum hem Türkiye'nin hem de Hırvatistan'ın 3 Ekim 2005 tarihinde belirlenen Müzakere Çerçeve belgesinde ve bu dokümana bağlı olarak yürütülen müzakere süreçlerinde açıkça görülmektedir. 35 faslın oybirliği ile açılması ve geçici olarak gene oybirliği ile kapanması sistemine dayanan ve denetleme sistemini daha katılaştıran “eşik kriter-*benchmark*” uygulamaları da içeren yeni müzakere sistemi yanında, yukarıda da ifade edildiği, gibi yasalaşan reform çabalarını yeterli bulmayıp ille de “uygulama” diyen bu yeni yaklaşım aday ülkelere uygulanan demokratik şartlılığı daha çetin hale dönüştürdüğü görülmektedir.

“Uygulama”nın yeni dönemin kilit kavramlarından biri haline geldiği görülmektedir. Aslında ilk bakışta bu vurguya hak vermemek mümkün değildir. Biraz önce de ifade edildiği gibi, daha önce kendini gösteren bazı kötü örneklerden hukuken alınan kararların her zaman uygulamaya taşınmadığı veya farklı bir şekilde uygulamaya taşındığı görülmüştü/görülmektedir. Bu bakımdan aday ülkelerden “uygulama” istenmesi son derece yerinde bir politika değişikliği olarak değerlendirmek mümkündür. Ancak, “uygulama” şeklinde ifade edilen kavramın zannedildiğinden daha karmaşık bir olgu olduğu görülmektedir. Şüphesiz hukuکی mülahazaların sahaya inmesi ile tam olarak uygulanmaya başlanması için bir süreç gereklidir. Ancak bu sürecin nasıl ve ne kadar bir süre içerdiği konusu farklılar içerebilir. Bu nedenle, bazı araştırmacılar, reform sürecinde AB aday ülkelerinin yasal/kurumsal düzenlemelerini o normun kabul edilmesi açısından yeterli saymışlardır.⁴¹

Bununla birlikte, yukarıda ifade edilen itme faktörüne karşılık gelen çekme dinamiğinde vukuu bulan ciddi değişiklikler bu dengenin itme lehinde daha fazla bozulması ile neticelenmiştir. Buna göre, yukarıda ele aldığımız gibi AB şartlılığı üzerine yapılmış olan hemen hemen bütün çalışmalar ittifakla AB'nin aday ülkelerde demokratikleşmeye etkisinin olabilmesi ve AB'nin bu konuda, özellikle de “demokratikleşmeye karşı çok istekli olmayan”⁴² ülkelere etki yapabilmesi için mutlak suretle açık ve net bir (tam) üyelik perspektifi sağlaması gerekmektedir. Üyelik beklentisi yüksek olan ülkeler için üyelik dışındaki bir

Constitutional Review, Cilt 8, No 1-2, 1999. <http://www.law.nyu.edu/eecr/vol8num1-2/special/priestpen.html>.

⁴¹ Schimmelfennig, *International Socialization in Europe*, s. 58.

⁴² “*Reluctant democratizer*” kavramı için, bkz. Paul Kubicek, “International Norms; the EU and Democratization: Tentative Theory and Evidence”, P. Kubicek (der.), *The European Union and Democratization*, Londra, Routledge, 2003.

formülün çok işe yaraması pek muhtemel görünmediği gibi açık ve net üyelik perspektifi ve vaadini bozabilecek her türlü politika arayışı AB şartlılığının etkisini azaltacaktır/azaltmaktadır.

Üyelik hedefinin bulanıklaşmasında, Türkiye’de de çokça tartışılan, 3 Ekim 2005 tarihli Müzakere Çerçeve belgesinin özel bir yeri vardır. Hem Türkiye’ye hem de Hırvatistan’a uygulanan ve muhtemelen bundan sonra açıklanacak diğer aday ülkelere de uygulanacak olan AB’nin bu yeni “katılım öncesi strateji”nde üyelik sürecinin ucunun açık olduğunun altının çizilmesi, üye olursa dahi bazı hayati noktalarda “daimi derogasyonlarla” (*permanent derogations*) üyelik hakkının daha önceki üyelik karakterinden farklı uygulanabilme ihtimalinin belirtilmesi ve AB’nin özümseme kapasitesinin (*absorption capacity*) özellikle altının çizilmesi gibi konular daha önceki genişleme sürecine uygulanmamıştır. Şimdi ise bunlar genişleme/demokratik şartlılık dinamiğini ciddi bir şekilde değiştirmekte olan uygulamalar olarak karşımıza çıkmaktadır.⁴³ Türkiye’de de sık sık tartışıldığı gibi sürecin ucunun açık olmasının altının çizilmesi, AB’nin 1993’de açıkladığı ama sonra çok nadiren gündeme getirdiği özümseme kapasitesi meselesinin kalın harflerle belirtilmesi ve müzakere neticesinde ısrarla dokümanlara konulması sürecin sonunda elde edilmesi arzulanan ödüle (AB üyeliği) ulaşılmayı daha belirsiz bir hale getirdiği aşikârdır.⁴⁴

Diğer yandan, “kalıcı derogasyonlar” ihtimali sorunu, şartları yerine getirdikten sonra kazanılması beklenen hedefin değerini de nispeten azaltmaktadır. Hakikaten de kişilerin serbest dolaşım yapamama ve AB fonlarından para alamama ihtimalinin olması AB’nin çekiciliğinin bir ölçüde de olsa azalttığı yadsınamaz.

Sonuç

Demokrasi, insan hakları, azınlıkların korunması gibi kavramların çoğu zaman Avrupa ile özdeşleştiği görülmektedir. Hakikaten de bugün uluslararası arenada demokrasi ve insan haklarının bölgesel anlamda en fazla ses getirdiği coğrafyanın Avrupa olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Şüphesiz AB’nin bunda önemli bir rolü vardır. AB uzunca bir süredir etrafını demokratikleştirerek genişlemektedir.⁴⁵ Bu

⁴³ Hırvatistan ve Türkiye için Müzakere Çerçeve belgesi, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/st20004_05_hr_framedoc_en.pdf; http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/st20002_05_tr_framedoc_en.pdf.

⁴⁴ Pridham, “Change and Continuity”, s. 464.

⁴⁵ AB’nin etrafını demokratikleştirme politikasının analizi ve eleştirisi için, bkz. Ali Resul Usul, “The Nexus Between European Security and Democratization and the Mediterranean Muslim States: Democracy ‘Bon pour l’Orient’”, *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 3 No 11, 2007, 109–120.

demokratikleştirerek genişleme süreci yukarıda da belirtildiği gibi AB'nin Güney Avrupa ülkelerini bünyesine katması ile başlamıştır. Portekiz, İspanya ve Yunanistan örnekleri, AB kurumuna dahil olmanın cazibesinin bu ülkelerde siyasi değişikliklere gitmeye yeterli olduğunu göstermektedir. Diğer bir deyişle, AB bu ülkeleri dönüştürmek için çok fazla uğraşmamış, “aktif bir şekilde” çaba sarf etmemiştir. Buna rağmen bu ülkeler AB'ye dahil olmak ve uluslararası arenada dışlanmamak için demokrasilerini güçlendirme ihtiyacı duymuşlardır.

Ancak, MDA ülkeleri için AB, yukarıda da etraflıca bahsedildiği gibi, geniş kapsamlı bir dönüştürme/demokratikleştirme siyaseti belirlemiş ve etkili bir itme-çekme dengesi yaratılmıştır. İtme tarafından bakıldığında, AB, demokrasi anlayışını geliştirmiş ve aday ülkelerden bu bağlamda beklentilerini arttırmıştır. Ayrıca, katı bir denetleme mekanizması ile aday ülkelerin disipline edilmesini sağlamıştır. Bu süreç kolay bir süreç değildir ve iktidar sahipleri kendi iktidarlارını tehlikeye atabileceklerini bile bile bu sürece sarılmışlardır. Bunun nedeni, şartlılığın yerine gelmesi durumunda elde edecekleri ödülün büyüklüğüdür. Öte yandan süreç dışında kalmanın maliyeti de çok büyüktür. Yani AB'nin “çekme” dinamiğinin çalışması ile aday ülkelerin süreç içinde kalmaları sağlanmıştır. Burada, yapılan araştırmalar, (tam) üyelik perspektifinin net bir şekilde verilmesinin çok önemli olduğunu ortaya koymaktadır. Aday ülkelerdeki iktidarlar, sonuçta elde edecekleri ödülün (yani üyeliğın) şüphesiz bir şekilde verileceğine inanmaları çok önemlidir. Ayrıca sürecin liyakat esasına dayalı ve tutarlı olmasının şartlılığın işe yaraması açısından önemi de araştırmacılar tarafında ortaya konulmuştur.

MDA örnekleri bize AB'nin demokrasi şartlılığının itme-çekme dengesini sağlayarak başarılı olduğunu göstermektedir. Ancak, AB'nin içine girmiş olduğu yeni süreçte, genişleme yorgunluğunun da etkisi ile itme-çekme dengesinin temelden sarsıldığı görülmektedir. Hırvatistan örneğinden anlaşıldığı gibi, bu dengenin bozulmasının iki boyutu vardır: Bir taraftan, (tam) üyelik perspektifi bulanıklaşırken, yani itme-çekme dengesinin çekme boyutu zedelenirken, diğer taraftan, itme boyutu güç kazanmıştır. Bu yeni durumda, AB'nin aday ülkelerden beklentileri artmış diğer taraftan şartlılık mekanizması daha karmaşık ve meşakatkatli hale getirilmiştir.

Devam etmekte olan bu süreçte eğer bir değişiklik olmazsa, AB'nin yeni şartlılık politikası Batı Balkan ülkelerinin tamamına uygulanacaktır. Ancak bu şekilde itme-çekme dengesinin bozulmuş bir demokratik şartlılığın yeni adayları ne derece demokratikleştirebileceği konusunda ciddi şüpheler bulunmaktadır.

Kaynakça

Coufoudakis, Van, "The European Economic Community and the 'Freezing' of the Greek Association, 1967–1974," *Journal of Common Market Studies*, Cilt 16, No 2, 1977, s.114–31.

Grabbe, Heather, *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2006.

Grabbe, Heather, "How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity", *Journal of European Public Policy*, Cilt 8, No 6, 2002, s. 1013–1031.

Huges, James, Gwendolyn Sasse and Claire Gordon, *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: The Myth of Conditionality*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004.

Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

Jacoby, Wade, "The reality behind the Potemkin harmonization: Priest and Penitent: The European Union as a Force in the Domestic Politics of Eastern Europe," *East European Constitutional Review*, Cilt 8, No 1,2, 1999. <http://www.law.nyu.edu/eecr/vol8num1-2/special/priestpen.html>.

Kubicek, Paul, "International Norms; the EU and Democratization: Tentative Theory and Evidence", P. Kubicek (der.), *The European Union and Demoratization*, Londra, Routledge, 2003.

Magone, José, "Breaking with the authoritarian past in Portugal: continues and discontinuities of international linkages and their impact on the political system", *Portuguese Journal of Social Science* Cilt 3, No 3, s. 157–174.

Mayhew, Alan, *Recreating Europe: The European Union's Policy Towards Central and Eastern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

Mungiu-Pippidi, Alina, "EU Accession is No 'End of History'", *Journal of Democracy*, Cilt 18, No 4, 2007, s.8–16.

Powell, Charles, "International Aspects of Democratization: The Case of Spain", Laurence Whitehead (der.), *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Pridham, Geoffrey, "Change and Continuity in the European Union's Political Conditionality: Aims, Approach, and Priorities", *Democratization*, Cilt 14, No 3, 2007.

Pridham, Geoffrey, "European Union Accession Dynamics and Democratization in Central and Eastern Europe: Past and Future Perspectives", *Government and Opposition*, Cilt 41, No 3, 2006, s. 373–400.

Pridham, Geoffrey, *Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Post Communist Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005.

Pridham, Geoffrey, “The European Union’s Democratic Conditionality and Domestic Politics in Slovakia: the Meciar and Dzurinda Governments Compared”, *Europe-Asia Studies* Cilt 54, No 2, 2002, s. 203–227.

Pridham, Geoffrey, “The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective”, Richard Gunther, P. Nikiforus Diamandorous, ve Hans-Jurgen Puhle (der.), *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995.

Pridham, Geoffrey (der.), *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe*, Londra, Leicester University Press, 1991.

Schimmelfennig, Frank, Stepan Engert ve Heiko Knobel, *International Socialization in Europe: European Conditionality and Democratic Change*, Basingstoke, Palgrave, 2006.

Schimmelfennig, Frank ve Ulrich Sedelmeir (der.) “The Impact of EU Political Conditionality”, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 2005.

Schimmelfennig, Frank, Stefan Engert ve Heiko Knobel, “Cost, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey”, *Journal of Common Market Studies*, Cilt 41, No 3, 2003, s. 495–518.

Smith, Karen E., “The Evolution and Application of EU Membership Conditionality”, Marise Cremona (der.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

Smith, Karen, *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe*, Basingstoke, Macmillan Press, 1998.

Tilly, Charles, *Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

Tsingos, Basilios, “Underwriting Democracy: The European Community and Greece”, Whitehead, Laurance (der.), *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 2001, s. 315–355.

Usul, Ali Resul, “Drawing a General Framework for the EU’s Human Rights Policies toward Third Countries”, *The Review of International Affairs*, Cilt 1, No 3, 2002, s. 49–66.

Usul, Ali Resul, “The Nexus Between European Security and Democratization and the Mediterranean Muslim States: Democracy ‘Bon pour l’Orient’”, *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 3 No 11, 2007, s.109–120.

Vachudova, Milada Anna, *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration After Communism*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Verney, Susannah ve Theodore Coloumbis, “State-International System Interaction and the Greek Transition to Democracy in the Mid-1970s”, Geoffrey Pridham (der.), *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transitions in Southern Europe*, Leicester, Leicester University Press, 1991, s. 103–24.

Summary

The emphasis on the relation between membership and the necessity for each-member state to be governed democratically originated with *The Birkelbach Report* (1962) of the political committee of the European Parliament. Since the publication of this report, the EU has managed to gradually construct a well-functioning conditionality mechanism through which the EU has succeeded in exerting great influence on the transformations of the political regimes in the applicant states. In fact, the EU has succeeded in improving and tightening its bureaucratic structures dealing with the enlargements and norms, rules and practices that applicant states must comply with in order to become full members.

This study demonstrates that it is possible to categorize the nature and application of the EU's democratic conditionality as three main periods: conditionality in the EU's Southern Europe enlargement, conditionality in the Eastern enlargement, and conditionality in the post-Eastern enlargement period. This study compares the nature, scope and application of the EU's conditionality throughout these three periods and argues that the EU has developed a balance regarding push-pull dimension of conditionality in the Eastern enlargement. However, this study continues to argue that this balance in the EU's political conditionality, which had become an important factor behind the EU's success in the transformation of the former Socialist states, has recently started to deteriorate.

The literature in this regard explains certain parts or dimensions of the democratization process through the influence of the EU, whether directly or indirectly. None of the Southern European applicants were formally accepted as eventual members until they had succeeded in applying most of these criteria. However, these cases show that conditionality had not really developed beyond a declaration of principle in the time. In these cases, the EU adopted non-strict formal conditionality that included possessing free and fair elections and a constitution. Furthermore, there was no formal monitoring of candidates during the southern European enlargement. Although the existence of a democratic regime was a precondition for membership, the understanding of democracy was highly limited and reduced mostly to some minimal conditions including free elections.

During the EU's Eastern enlargement, The EU's democratic conditionality has broadened in scope, and it has moved decisively from the then essentially formal criteria, concentrating on institutional matters, to embrace areas of substantive democracy involving political society. The EU's understanding of democracy has moved from mainly procedural to substantive understanding of democracy. When

looking at the progress reports that are penned in accordance with the Copenhagen criteria, it seems that the EU not only monitors minimal/formal requirements of democracy (the existence of free elections, democratic constitutions, etc.) but they also screen the issues that are commonly regarded as some elements of 'substantive democracy', such as women's rights, minority rights, labour rights or corruption problem. Fulfilling the minimal conditions of democracy was often regarded as enough for meeting the EU conditionality before. Thus, if the content of EU's democratic conditionality is compared to the conditionality during the accession of the Southern European candidates, it could be seen that the EU's democratic conditionality has broadened in scope. The EU has also developed a mechanism to monitor the process of democratization in the candidate states and it has exerted a like an "active leverage" to transform candidate states. On the other hand, the EU provided to the CEECs a clear membership perspective. The CEECs were sure that if they complied with the democratic conditionality of the EU, they would eventually join the European Club.

The EU has started to use political conditionality and the carrot of membership with regard to the Western Balkan states. The EU considers it a priority to promote peace, stability, democracy and prosperity in this region that grouped under the title the South Eastern European countries. These include Croatia, Serbia, Montenegro, Bosnia and Herzegovina, Macedonia (the Former Yugoslav Republic of Macedonia-FYROM) and Albania. The framework for the EU's policy toward the region is set out in the Stabilisation and Association Process (SAP) that aims to support and promote democratic reforms in the region. The EU seems ready to offer these countries the prospect of membership if the countries can meet the political and economic conditions. The European Council held in 2000 declared in this regard that the SAP countries are potential candidates for EU membership.

The nature, scope and application of the democratic conditionality of the Union have been in the process of change since the last eastern enlargement and new patterns have emerged in this regard. The recent candidates and potential candidates are more difficult cases that the EU has to deal with in terms of conditionality and democratization than previous cases; the Union has gained a lot experiences from the Eastern enlargement with regard to the application of democratic conditionality. The crisis of European constitution has demonstrated the so-called 'enlargement fatigue' among people of the EU member states. A much stricter conditionality that the EU has started to exert is the result of these new factors. Thus, the EU has started to exert tougher democratic conditionality over the new candidates and even to enhance once again the scope of Copenhagen criteria including new conditions, such as arresting war crimes.