

T.C  
MERSİN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

AVRUPA BİRLİĞİ UYUM PAKETLERİNİN  
KAMU YÖNETİMİNE ETKİLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

MERYEM SAMIRKAŞ

2005-MERSİN

## ÖZET

10-11 Aralık 1999 tarihinde yapılan Helsinki Zirvesi'nde Avrupa Birliği Devlet Hükümet Başkanları'nın Türkiye'ye adaylık statüsü sağlaması ile Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri yeni bir döneme girmiştir. Bu süreçte hazırlanan İlerleme Raporları, Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program , Uyum Paketleri ve Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ile ilgili çıkartılan tasarılar, Türkiye'nin hukuksal, siyasal , ekonomik ve yönetsel yapısını değiştirmeye yönelik etkiler yaratmıştır. Yaşanan bu değişimlerin özellikle Türkiye'nin yönetsel yapısında ve sistemi yürüten bileşenlerin işlevlerinde ve birbirleriyle ilişkilerinde çok boyutlu etkiler yarattığı ve gelecekte de yaratmaya devam edeceği kabul edilerek , Avrupa Birliği- Türkiye ilişkileri incelenmiş ve bu belgelerin yarattığı etkiler tartışılmıştır.

Bu çalışma sonucunda, yukarıda belirtilen belgelerin ışığında yapılan düzenlemelerin, Türkiye'nin yönetim yapısında köklü bir değişim yarattığı anlaşılmıştır. Avrupa Birliği'ne girmenin önünde ki en büyük engel “devlet” olarak görülmüş ve yapılan bütün çalışmalar devletin yapısal ve işlevsel anlamda küçültülmesi ve piyasa mekanizmalarının yaygınlaştırılması üzerine odaklanmıştır. Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları kavramları temel alınarak yapılan düzenlemelerin aslında bir reform çalışmasının ötesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin özellikle ekonomik ve yönetsel bileşenleri üzerinde değişimi öngören “yapısal uyarlama” çalışmaları olduğu anlaşılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Avrupa Birliği, Kopenhag Kriterleri, Demokrasi, İnsan Hakları, Uyum Paketleri, Katılım Ortaklığı Belgesi, İlerleme Raporları, Yönetim, Reform, Yerelleşme, Yapısal Uyarlama, Özelleştirme, Düzenleyici Kurullar, Yönetişim.

## THE EFFECTS OF EUROPEAN UNION ADJUSTMENT PACKAGES ON PUBLIC ADMINISTRATION

European Council kept to the right of Turkey as a candidate on December 10.11 in 1999. After this, relations between Turkey and European Union come into a new period. A plenty dozen of laws and draft papers such as Regulatory Reports, Partnership Agreement Document, National Programme, Adjustment Packages, the laws related with the Reconstruction of Public Administration were prepared in that process and it is clear that all these regulations have effected the juridical, political, economic and administrative structure, and relations of the components with each other, in this study what is aimed is to make an evaluation on relations between Turkey and European Union in the content of these regulations.

As a result, it is noticed that in the light of mentioned document a radical transformation appeared in the administrative structure of Turkey. Additionally what is observed is that the "state" has been seen as the biggest obstacle in the process of participating to European Union. In this context all these regulations have focused on the minimisation of both structure and functions of the state and hence spreading the market mechanisation.

It is understood that the regulations referring to discourse of democracy, human rights and superiority of law, are in fact, the structural adjustment which presuppose a radical change especially on economic and administrative components of Turkish Republic.

**Key Words:** European Union, Copenhagen Criterion, Democracy, Human Rights, Adjustment Packages, Accession Partnership Agreements, Regulatory Reports, Structural Adjustment

GİRİŞ.....	1
I. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GELİŞİM SÜRECİ .....	5
I.1. AB'nin doğuşu.....	5
I.1.1. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT).....	6
I.1.2. Batı Avrupa Birliği ( BAB ) .....	7
I.1.3. Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET ) .....	8
I.1.4. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ( EURATOM ) .....	9
I.2. AET'den AB'ye Geçiş : Maastrich Antlaşması .....	11
I.3. AB'nin Yapısı, Yönetim Organları ve Amaçları.....	13
I.3.1. AB'nin Yapısı ve Yönetim Organları .....	13
I.3.1.1. Avrupa Parlamentosu .....	13
I.3.1.2. Avrupa Birliği Konseyi .....	14
I.3.1.3. Avrupa Birliği Komisyonu.....	15
I.3.1.4. Adalet Divanı .....	16
I.3.1.5. Sayıştay .....	16
I.3.2. Avrupa Birliği'nin Amaçları .....	18
I.3.2.1. Barışın Korunması .....	19
I.3.2.2. Ekonomik Amaçları .....	19
I.3.2.3. Siyasi Amaçlar .....	19
I.3.2.4. Sosyal Amaçlar .....	19
I.4. AB'ye Adaylığı Kabul Edilen Ülkeler İçin AB'nin Zorunlu Şartları .....	21
I.4.1. Maastricht Kriterleri .....	21
I.4.2. Kopenhag Kriterleri.....	22

I.4.3. Amsterdam Kriterleri.....	22
II. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE İLİŞKİLERİ .....	24
II.1. Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerinin Tarihsel Gelişimi.....	24
II.2. Ortaklık-Ankara Antlaşması.....	25
II.3. Ankara Antlaşması'nın Uygulanması.....	28
II.3.1 Türkiye AB Ortaklığının Kurumları .....	29
II.3.1.1. Ortaklık Konseyi.....	29
II.3.1.2. Ortaklık Komitesi .....	31
II.3.1.3. Karma Parlamento Komisyonu.....	31
II.3.1.4. Gümrük Birliği Ortak Komitesi .....	31
II.3.1.5. Gümrük Birliği İşbirliği Komitesi .....	32
II.4. AB'ye Tam Üyelik Başvurusu .....	32
II.5. Gümrük Birliği .....	34
II.6. AB'nin Genişleme Sürecinde Lüksemburg ve Helsinki Zirvelerinin Türkiye'nin Tam Üyeliği Açısından Değerlendirilmesi.....	37
II.7. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecinde İlerleme Raporları.....	39
II.7.1. İlerleme Raporları: 1998 ve 1999.....	39
II.7.2. İlerleme Raporu: 2000.....	44
II.7.3. İlerleme Raporu: 2001.....	48
II.7.4. İlerleme Raporu: 2002.....	55
II.7.5. İlerleme Raporu:2003.....	58
II.7.6. İlerleme Raporu: 2004.....	63
II.8. Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi (2000 ).....	71

II.8.1. Katılım Ortaklığı Belgesinin Niteliği ve İçeriği.....	71
II.8.2. Katılım Ortaklığı Belgesinin Onaylanması .....	74
II.9. Ulusal Program .....	77
II.9.1. Siyasi Kriterler .....	77
II.9.2. Ekonomik Kriterler .....	78
II.9.3. Üyelik Yükümlülüklerini Üstlenebilme Kapasitesi .....	80
II.9.4. Müktesebatın Uygulanmasına Yönelik İdari Kapasite.....	89
II.10. AB'ye Verilen Sözler: Uyum Paketleri .....	90
II.10.1. Birinci Uyum Paketi.....	91
II.10.2. İkinci Uyum Paketi .....	93
II.10.3. Üçüncü Uyum Paketi .....	94
II.10.4. Dördüncü Uyum Paketi.....	97
II.10.5. Beşinci Uyum Paketi.....	100
II.10.6. Altıncı Uyum Paketi.....	100
II.10.7. Yedinci Uyum Paketi .....	102
II.11. Avrupa Birliği Komisyonu'nun Hazırladığı Yeni Katılım Ortaklığı Belgesi 2003.	106
III. BÖLÜM: AVRUPA BİLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN REFORMLARIN KAMU YÖNETİMİNE ETKİLERİ .....	109
III.1. Siyasi Yapıya Etkileri.....	109
III.1.1. Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü.....	109
III.1.1.1. Yasama .....	110
III.1.1.2. Yürütme .....	114
III.1.1.3. Milli Güvenlik Kurulu .....	116

III.1.1.4. Yargı Sistemi .....	119
III.1.1.5. Yolsuzlukla Mücadele Tedbirleri .....	125
III.1.2. İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması .....	129
III.1.2.1. Medeni ve Siyasal Haklar .....	134
III.1.2.2. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar .....	151
III.1.2.3. Azınlık Hakları ve Azınlıkların Korunması .....	172
III.2. Yönetimsel Yapı Ve İşleyiş Etkileri .....	177
III.2.1. Merkezi Yönetim .....	180
III.2.1.1. Kamu Hizmetlerinin Niteliği ve Örgütlenmesi .....	181
III.2.1.2. Başbakanlık, Bakanlar Kurulu ve Devlet Bakanlıkları .....	186
III.2.1.3. Bakanlıklararası Koordinasyon Birimleri.....	194
III.2.1.4. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar/Kurullar (Bağımsız İdari Otoriteler)....	199
III.2.1.5. Avrupa Birliği'ne Yönetimsel Uyum .....	203
III.2.2. Merkezin Taşra Örgütlenmesi ve Yerel Yönetimler.....	212
III.2.2.1. Merkezin Taşra Örgütlenmesi .....	212
III.2.2.2. Yerel Yönetimler .....	215
III.2.2.2.1. İl Özel İdareleri .....	218
III.2.2.2.2. Belediye Yönetimi .....	222
III.2.2.2.3. Köy Yönetimi.....	226
III.2.3. Kamu Personel Rejimi .....	227
SONUÇ.....	234
KAYNAKÇA.....	241

## GİRİŞ

Dünya’da her alanda çok hızlı bir değişim ve gelişim yaşandığına tanık oluyoruz. Ekonomik, siyasal, sosyo-kültürel ve teknolojik alanda yaşanan değişim ve gelişmeler ülkeleri özellikle ekonomik çıkarlarını koruyabilmek için kendi aralarında bir takım ekonomik anlaşmalar ve birlikler oluşturmaya yöneltmiştir. Dünyada çeşitli ekonomik birleşmeler oluşmuş fakat bunların çoğu istenilen düzeyde yürütülememiştir. Bunlar arasında kuruluş amacına en iyi şekilde ulaşabilen Avrupa Birliği olmuştur. Başlangıçta ekonomik temeller üzerine kurulan birlik daha sonra siyaset ve güvenlik alanlarında da bütünleşme yoluna gitmiştir. 20. yüzyılın en önemli oluşumlarından biri olan ve 21. yüzyılda uluslararası alanda en etkin aktör olmayı amaçlayan Avrupa Birliği başlangıçta 6 ülkenin girişimi ile oluşturulmuş, zaman içinde dört genişleme süreci yaşayarak üye sayısını 15’e yükseltmiştir. Son olarak beşinci genişleme ile 1 Mayıs 2004 tarihinde 10 yeni ülkenin katılımı ile 25 üyeli dev bir birlik haline gelmiştir.

Avrupa kıtası üzerinde oluşturulan tüm örgütlenmeler, Türkiye Cumhuriyeti’nin her zaman ilgisini çekmiştir. Çağdaşlaşma, Avrupalılaşma ile eş değer kabul edilmiştir. Türkiye Tanzimat’tan bu yana Batı’ya yönelmiş dünyadaki tek müslüman ülkedir. Ancak Türkiye, laik, demokratik ilkeleri benimsemiş, Batı dünyası ile ortak sınıra sahip ve ona komşu olan bir ülkedir. Türkiye bir çok ülkeden farklı olarak, coğrafi özellikleri itibariyle dünyanın en önemli stratejik geçiş noktası üzerinde bulunmaktadır. Aynı zamanda İslam ile Hıristiyanlığın, Doğu Kültürü ile Batı Kültürünün arasında önemli bir köprü görevi yapmaktadır. Bu özelliklerinin yanı sıra genç nüfusa sahip olması, Türkiye’yi Avrupa Birliği gözünde de vazgeçilmez bir ülke konumuna getirmiştir.



Türkiye–Avrupa Birliği ilişkileri, Türkiye'nin 31 Temmuz 1959 tarihinde AET'ye ortak üyelik başvurusu ile başlamıştır. Dört yıllık bir süreden sonra başvuru kabul edilerek 12 Eylül 1963'de Ankara Antlaşması imzalanmıştır. Türkiye'nin topluluğa tam üyelik başvurusu ancak 6 Kasım 1983 tarihinde gerçekleştirilen genel seçimler sonucunda yeni bir dönemin başlanması ile olmuştur. Türkiye 14 Nisan 1987 tarihinde tam üye olarak başvurusunu yapmıştır. Daha sonra Ankara Antlaşması ve Katma Protokole bağlı olarak, 1 Ocak 1996 yılında -AB üye olmadan- Gümrük Birliği'ne girilmiştir. 10-11 Aralık 1999 tarihinde Helsinki Avrupa Konseyi Zirvesi'nde Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği'ne tam üye adayı olarak kabul edilmiştir. Böylece Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinde yeni bir dönem başlamıştır. İlk kez 4 Kasım 1998 tarihinde Cardiff Zirvesi'nde hazırlanan İlerleme Raporu ve en son 6 Ekim 2004 İlerleme Raporu ile birlikte Türkiye için yedi tane ilerleme raporu hazırlanmıştır. Aday ülkelerin üyelik yönünde gerçekleştirmeleri gereken tüm çalışmaları önceliklerine göre bir takvim çerçevesinde ortaya koyan Katılım Ortaklığı Belgesi Türkiye için 2000 yılında hazırlanmıştır. Buna paralel olarak Türkiye, Katılım Ortaklığı Belgesindeki ilkeleri yerine getireceğini taahhüt eden Ulusal Programı hazırlamış ve 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir. Kopenhag'ın siyasi kriterlerini yerine getirmek amacıyla 19 şubat 2002 tarihinde başlayan Meclis tarafından bir dizi reform paketi kabul edilmiştir. 2003 yılında da tekrar gözden geirilmif Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Program hazırlanmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde kavramsal çerçeveyi oluşturmak için Avrupa Birliği'nin kuruluşu, amaçları ve gelişim süreci anlatılmıştır. İkinci bölümde ise Türkiye'nin 1959'da AET'ye ortaklık için başvurusu ile başlayan Avrupa Birliği-Türkiye ilişkileri ve 1999 Helsinki Zirvesinde Türkiye'nin aday ülke olarak ilan edilmesinden sonra yayımlanan İlerleme Raporları, Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program ve Uyum

Paketlerinin analizlerine yer verilmiştir. Çalışmanın son bölümü “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Gerçekleştirilen Reformların Kamu Yönetimine Etkileri” başlığı altında incelenmiştir. Bu çalışmaya başlamadan önce sadece uyum paketlerinin kamu yönetimine etkileri olduğunu düşünüyorduk. Bu nedenle tezin başlığı da “Avrupa Birliği’ne Uyum Paketlerinin Kamu Yönetimine Etkileri” dir. Fakat çalışma ilerledikçe sadece uyum paketlerinin dikkate alınmasının büyük bir eksiklik olduğunu fark ettik, bu süreçte yer alan İlerleme Raporları, Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ve bu tasarı odaklı diğer tasarıların uyum paketleri ile birlikte ele alınması gerekliydi. Tezin başlığı ile içeriği arasındaki çelişkiyi son bölümde gidermeye çalıştık. Son bölümün ilk kısmında uyum paketlerinin siyasi, toplumsal ve hukuki yapıya olan etkilerine yer verilmiştir. İkinci kısmında ise yukarıda belirtilen belgelerin Türkiye Cumhuriyeti’nin yönetsel yapısı ve işleyişinde meydana getirdiği çok boyutlu etkiler tartışılmıştır.

Araştırmanın temel varsayımı, “Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde yapılmış olan düzenlemeler, Türkiye’nin siyasal, hukuksal, ekonomik ve yönetsel yapısını etkilemiştir.” Bu temel varsayıma ek olarak aşağıdaki alt varsayımlarda sınanmıştır:

- Uyum paketlerinin hukuksal, siyasal ve yönetsel alanlarda olmak üzere çok boyutlu etkisi olmuştur.

- 1999 Helsinki Zirvesinden sonra aday ülke sıfatı kazanan Türkiye’nin uygulamakla sorumlu olduğu Katılım Ortaklığı Belgesinin ve buna paralel olarak hazırlanan Ulusal Programın Türkiye’nin toplumsal, ekonomik, hukuksal ve yönetsel bileşenlere açık etkileri söz konusudur.

- 1998 yılından bu yana yayımlanmış olan İlerleme Raporları, Türkiye ve AB kamu oyunda hem olumlu hem de olumsuz yeni süreçlerin doğmasına yol açmıştır.

Türkiye'nin Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesi'nde aday ülke olarak ilan edilmesi ile birlikte yeni bir dönem başlamıştır. Türkiye Avrupa Birliği'nin Kopenhag Kriterleri'ni yerine getirip, müzakere tarihi alıncaya kadar geçen sürede bir takım reform çalışmaları yapacaktır. Bu çalışma ve düzenlemelerin dönemler itibari ile yeni sonuçlar doğuran bir süreç olması inceleme ve değerlendirme çalışmalarının belirli bir aralıkla sınırlanması gerekliliğini doğurmuştur. Katılım Ortaklığı Belgeleri, Uyum Paketleri ve İlerleme Raporları bu uzun süreç içerisinde sürekli olarak üretilmeye devam etmektedir. Dolayısıyla çalışmanın kapsadığı dönem analizini kolaylaştırabilmek için sabit bir kesit alma ihtiyacı doğmuştur. 4 Kasım 1998'de Türkiye için hazırlanan İlerleme Raporu başlangıç olarak alınıp, 5 Kasım 2003 tarihinde açıklanan 2003 Yılı İlerleme Raporu dahil edilerek incelemeler yapılmıştır. Bu tarihten sonra çalışmaya etki eden belgelere çalışmanın akışı içinde yer verilmeye çalışılmıştır.

Çalışma kapsamında, Avrupa Birliği'ne uyum süreci ile ilgili çok fazla doküman olmasına rağmen bunların derli toplu bir biçimde kamu yönetimine etkilerini gösteren bir çalışma yapılmadığı için akademik yayınlar üzerinden literatür taraması yapılmış ve bunun sonucunda elde edilen bilgiler doğrultusunda değerlendirmeler yapılmıştır. Bu çalışmayla sürekli olarak değişen ve gelişen Türkiye- Avrupa Birliği ilişkilerine yeni bir boyut kazandırarak literatüre katkı sağlanması amaçlanmıştır. Ayrıca çalışmanın bir başka hedefi ise geleceğe bir belge bırakarak, gelecekteki benzer çalışmalar için bir kaynak yaratılmasıdır.

## I. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GELİŞİM SÜRECİ

### I.1. AB'nin doğuşu

“Avrupa'nın Birliği” fikri kökleri ortaçağ kadar uzanan çok eski bir öngörüdür. 18. yüzyıl ortalarına kadar esas olarak dinsel-ideolojik motivasyondan beslenen bu öngörü, bugün kendisini Avrupa Birliği projesinde somutlaştıran, politik, ekonomik ve kültürel birlik idealiyle Avrupa kıtası tarihinin en büyük tarihsel projesi olarak algılanmaktadır<sup>1</sup>.

AB'nin tarihçesine bakıldığında yüzyılların özlemi olup Roma İmparatorluğu'na kadar uzanmaktadır. Roma İmparatorluğu'nun yıkılışına kadar geçen süreçte din adamları, siyaset bilimciler, filozoflar, krallar, imparatorlar ve askerler AB fikrine katkıda bulunup desteklemişlerdir<sup>2</sup>.

Tanınmış Fransız yazar Victor Hugo, Avrupa Birliği Konusunda şunları söylemiştir: "*ABD nasıl yeni bir dünyayı taçlandırdıysa, bir gün gelecek Avrupa Birleşik Devletleri de eski dünyayı süsleyecektir. İster benimsensin ister red edilsin, Birlik fikri, hiç durmadan yakılıp yıkılan, kasılıp kavru lan bir kıtanın bin yıllık hülyası olarak her zaman varlığını sürdürmektedir*"<sup>3</sup>. Victor Hugo 1848 yılında yazdığı bu yapıtında ilk kez Avrupa Birleşik Devletleri'nden açıkça söz etmiştir<sup>4</sup>.

Avrupa'da birlik yaratma düşüncesi, ciddi olarak İkinci Dünya savaşı içinde ortaya çıkmıştır. İkinci Dünya Savaşı'nın Avrupa'da yarattığı yıkım, bu acı tecrübenin bir daha yaşanmamasını sağlamak için ülkelerin işbirliğine gitmesine yol açmıştır.

<sup>1</sup> Bilent Kaya, (1999), “Avrupa Entegrasyon Modelleri”, Avrupa Kavşağında Türkiye, Birikim, Sayı 128, s. 52

<sup>2</sup> Sena Ekici, (1995), “Gümrük Birliğinde Türkiye Düşünceleri”, Süreç, Özel Sayı, İstanbul, s.320

<sup>3</sup> Rıdvan Karluk, (2003), Avrupa Birliği ve Türkiye, Beta Yayınları, İstanbul, s.1

<sup>4</sup> Haluk Günöğür, (1995), “Avrupa Birliği Bütünleşmesinin Tarihsel Gelişimi”, Avrupa Birliği El Kitabı, TC Merkez Bankası Yayınları, 2. Baskı, Ankara, s.13

Bunun için atılan ilk adım Fransa, Batı Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg'un 1951'de imzaladıkları Paris Antlaşması ile kurdukları Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu olurken, 1957'de aynı ülkeler ile Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu kuran Roma Antlaşması'na imza atılmıştır<sup>5</sup>.

### **I.1.1. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT)**

AB'nin oluşmasında ilk adım AKÇT'dir. AKÇT, zamanın Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman'ın, AB'nin kurulmasında fikir babalığı yapan ve Fransa Planlama Teşkilatı Başkanı olan Jean Monnet'in düşüncelerinden etkilenerek, 9 Mayıs 1950 tarihinde Fransa ile Almanya arasındaki kömür ve çelik kaynaklarının birleştirilmesini, savaş ve sanayiinin temel girdileri olan bu maddelerin üretim ve kullanımının uluslararası bir organın sorumluluğuna bırakılması önerisi ile gündeme gelmiştir.

Schuman'ın önerisi Almanya tarafından da kabul edilmiştir. Schuman Planı olarak bilinen bu plana, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg'da 25 Mayıs 1950'de olumlu cevap vermiştir. Bu gelişmenin ardından, altı ülke arasında demir-çelik ürünlerinde bir ortak Pazar oluşturmaya yönelik görüşmeler 20 Haziran 1950'de başlamıştır. 18 Nisan 1951'de Paris'te imzalanan bir anlaşma ile AKÇT kurulmuştur. Anlaşma 50 yıl geçerli olup, 31 Ekim 1951 ile 16 Haziran 1952 tarihleri arasında, metinler tarafların yasama organlarınınca onaylanmış ve 25 Eylül 1952'de AKÇT yürürlüğe girmiştir.

1973'de İngiltere, İrlanda ve Danimarka AKÇT'ye katılmıştır. AKÇT'nin genel amaçları; üye ülkelerin ekonomik gelişmesine katkıda bulunmak, tam istihdamı sağlayarak işsizlik sorununu önlemek ve hayat standartlarının yükseltilmesini sağlamaktır. Ayrıca

---

<sup>5</sup> Ceren Uysal, (2001), "Türkiye AB İlişkilerinin Tarihsel Süreci ve Son Gelişmeler", Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, s.141

sektörde tekelleşmeyi önlemek, yatırımları hızlandırmak ve işçilerin konut sahibi olmalarına yardımcı olmak da diğer amaçları arasındadır<sup>6</sup>.

### **I.1.2. Batı Avrupa Birliği ( BAB )**

AKÇT'nin ortaya koyduğu başarılı gelişme, Avrupa'da birlik düşüncesinin daha da kuvvetlenmesine yol açmıştır. Haziran 1950'de Kore Savaşı'nın patlak vermesi sonucunda ABD, Almanya'nın kendi ulusal ordusunu kurmasını istemiştir. Bunun üzerine Fransız Hükümeti, 24 Ekim 1950 tarihinde Fransız Meclisi'ne "Pleven Planı" olarak bilinen Pleven ve arkadaşlarının hazırladıkları karşı planı sunmuştur. Avrupa Toplulukları'nın fikir babası olan Jean Monnet tarafından kaleme alınan bu öneri, Avrupa'da bir Avrupa Savunma Topluluğu kurulmasını öngörüyordu. Her ülkenin ordusu olacak fakat ayrıca bir Avrupa Ordusu kurulacaktı. AKÇT üyesi altı ülke, 9 Mayıs 1952 tarihinde Avrupa Savunma Topluluğu Anlaşmasını imzalamışlardır.

Savunma Topluluğu Anlaşması o günkü olumsuz konjonktüre bağlı olarak 30 Ağustos 1954 tarihinde Fransız Meclisinden geçmeyince, Avrupa Savunma Topluluğu gerçekleşmemiştir. Buradan doğan boşluk, İngiltere'nin önerisi ve Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İtalya, İrlanda ve Danimarka olmak üzere dokuz ülke tarafından 23 Ekim 1954'te imzalanan ve 6 Mayıs 1955'de yürürlüğe giren BAB ile doldurulmak istenmiştir<sup>7</sup>.

BAB'ın özel askeri kuvveti yoktur. Bu rolü NATO ( North Atlantic Treaty Organization) üstlenmektedir. BAB'a üye olmak için NATO veya AB üyesi olmak

---

<sup>6</sup> Mustafa Paksoy, Saadet Paksoy, (2000), Ekonomik Bütünleşmeler ve Avrupa Birliği, Özdal Matbaacılık, Şanlıurfa., s.36

<sup>7</sup> Karluk, a.g.e, s. 9-10

gerekmektedir. 1984 Roma Bildirgesi ile BAB yeniden gündeme gelmiş ve 1986'da yapısı tekrar düzenlenmiştir<sup>8</sup>.

### **I.1.3. Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET )**

Paris Antlaşmasını imzalayan altı ülke arasında AKÇT ile sınırlı bir alanda başlatılan bütünleşme çabalarını çeşitli alanlara yaygınlaştırma girişimleri kapsamında, öncelikle, Avrupa genelinde siyasi alanda bir bütünleşme gerçekleştirme yoluna gidilmiştir. Ancak, 1952 yılında Avrupa Savunma Topluluğu ve 1953 yılında Avrupa Politik Birliği olarak somutlaşan dış politika ve savunma politikası alanlarındaki bütünleşme girişimlerinin başarısızlıkla sonuçlanması neticesinde, ekonomik entegrasyon gerçekleştirilmeksizin siyasi entegrasyona ulaşılamayacağı şeklindeki görüş ortaya çıkmış ve bu doğrultuda ekonomik entegrasyon çabaları yoğunluk kazanmıştır.

Bunun üzerine Messina'da, 1-2 Haziran 1955'de düzenlenen konferansta iki yeni Avrupa Topluluğunun daha kurulması kararlaştırılmıştır. Uzun süren görüşmeler ve teknik çalışmalardan sonra 25 Mart 1957'de, bu kez Roma'da imzalanan Antlaşmalarla EURATOM ve AET kurulmuştur.

Roma Antlaşması'nın 2. Maddesinde AET'nin hedefi “ *Topluluğun görevi, ortak pazarın kurulması ve üye ülkelerin ekonomik politikalarının giderek yakınlaştırılması suretiyle, Topluluğun bütünü içinde ekonomik etkinliklerin uyumlu olarak gelişmesini, sürekli ve dengeli bir yayılmayı, artan bir istikrarı, yaşam düzeyinin hızla yükseltilmesini ve birleştirdiği devletler arasında daha sıkı ilişkileri gerçekleştirmektir*”<sup>9</sup> şeklinde özetlenmiştir.

<sup>8</sup> Paksoy, a.g.e, s.37

<sup>9</sup> Avrupa Topluluğu ve Türkiye, (1993), TC Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ankara s.12

#### **I.1.4. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ( EURATOM )**

1 Ocak 1958 yılında Roma Antlaşmasının yürürlüğe girmesi ile birlikte EURATOM kurulmuştur. EURATOM o dönemde sanayileri hızla gelişen üye ülkelerde yaşanan enerji açığının atom enerjisi ile giderilmesi amacıyla yönelik olarak kurulmuştur. Diğer bir deyişle EURATOM Ortadoğu'dan Avrupa'ya petrol akışı nedeniyle petrole olan bağımlılığı azaltma çabalarının bir ürünüdür. Ancak petrolün daha sonraları Afrika üzerinden temin edilmesi ve üye ülkelerin bu husustaki isteksizliği EURATOM'un AKÇT ve AET kadar gelişmesinin önünde engel teşkil etmiştir<sup>10</sup>.

Yukarda açıklanan Avrupa Toplulukları yasal açıdan ayrı, siyasi açıdan ise tek bir kuruluştur. Avrupa Topluluklarının dünyadaki diğer bütün ekonomik birleşme ve kuruluşlardan farkı, devlete ait bazı egemenlik haklarının kullanılmasının uluslararası bir organa bırakılmasıdır.

Avrupa Topluluklarının kuruluşundan itibaren göstermiş oldukları başarılı gelişim, başlangıçta Avrupa Topluluğu'na girmek istemeyen ülkelerin daha sonra Topluluklara üyelik başvurusunda bulunmalarına yol açmıştır.

İngiltere, Danimarka, İrlanda'nın 1 Ocak 1973 tarihinde üye olmaları ile birlikte ilk genişleme sağlanmış ve üye ülke sayısı dokuza yükselmiştir. Yunanistan 1 Ocak 1981'de ( ikinci genişleme ), İspanya ve Portekiz ise 1 Ocak 1986'da ( üçüncü genişleme ) Avrupa Topluluklarına katılmıştır<sup>11</sup>.

1 Temmuz 1991 tarihinde İsveç, 18 Mart 1992 tarihinde Finlandiya ve bu iki ülkeden üç yıl önce 17 Temmuz 1989 tarihinde Avusturya, AT'ye tam üyelik başvurularını

<sup>10</sup> Erhan Erçin, (2002), Avrupa Birliği Genişleme Süreci ve Türkiye, İKV Yayını, No: 170, İstanbul, s.5

<sup>11</sup> Coşkun Can Aktan ve Diğerleri, (2003), Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Türkiye, İzmir, s. 7



yaptıktan sonra, AB tarihindeki en kısa sürede, 1 Ocak 1995 tarihinde tam üye olmuşlardır. Böylece Avrupa Birliği, Kuzey ve Orta Avrupa'ya doğru dördüncü genişlemesini gerçekleştirmiştir. Üç EFTA\* ülkesinin AB'ne katılması ile birlikte EFTA çözülme sürecine girmiş ve fiilen dağılmıştır<sup>12</sup>. Ayrıca Avrupa Birliği 1 Mayıs 2004'te kabul ettiği 10 yeni ülke (Çek Cumhuriyeti, Estonya, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Slovakya, Slovenya) ile 25 ülkeli bir birlik olmuştur.

---

\* Kısaca EFTA olarak bilinen Serbest Ticaret Birliği, Kasım 1959'da Stockholm Konvansiyonunu imzalayan İngiltere, Norveç, İsveç, Danimarka, Avusturya,Portekiz ve İsviçre tarafından oluşturulmuştur. Birliğe 1961'de Finlandiya, 1970 İzlanda katılmıştır. Bkz: Tezer Özcal ve Diğerleri,(1989), Ekonomi Sözlüğü, V Yayınları, Ankara, s.30

<sup>12</sup> Karluk, a.g.e, s. 24

## **I.2. AET'den AB'ye Geçiş : Maastrich Antlaşması**

Maastrich Antlaşması, genel olarak AET üyeleri arasında; ekonomik, parasal ve siyasal bütünlüğe geçiş olarak ifade edilebilir. Bu bütünlüşmeler nedeniyle, AET isim olarak yetersiz kaldığından Topluluğun ismi de Maastrich Antlaşması'nda Avrupa Birliği olarak değiştirilmiştir.

1992'de AB, Ortak Pazar'a geçişi hedeflemiştir. Bu hedef, AB Komisyonu'nu cesaretlendirmiştir. Komisyon daha fazla kurumsal reformların yapılması ve 1992'de Ortak Pazar'a geçişin tamamlanması gayretlerini artırmıştır. 1988 yılında devlet başkanları, ekonomik ve parasal birliğin gerçekteştirilmesi için bir Rapor hazırlanmasını kararlaştırmışlardır. Bu Rapor, Jacques Delors'un başkanlığı altında Merkez Bankası üyelerinden oluşan Komite tarafından hazırlanmıştır. Rapor gereği, bir siyasal birlik anlaşması konusunda görüşmelere başlanmıştır. AB'ye üye ülkeler arasında güvenlik ve işbirliği ilişkilerinin artırılması ve AT kuruluşlarının demokratik sorumluluklarının kuvvetlendirilmesi planlanmıştır.

Bir parasal ve siyasal birlik anlaşması konusunda görüş birliği olmuştur. Resmi olarak "Avrupa Birliği Anlaşması" şeklinde ifade edilen ve 9-10 Aralık 1991 tarihinde Maastrich'de Devlet ve/veya Hükümet Başkanları seviyesinde toplanan Konferans'a sunulmuş, 7 şubat 1992'de imzalanmış ve 1 Kasım 1993'de yürürlüğe girmiştir.

Maastrich Anlaşması, AB'nin kuruluşundan bu yana en istekli yeniden yapılanma anlaşmasıdır. Anlaşma ile 1997-1999 tarihleri arasında ortak bir Avrupa'ya geçiş sağlanmıştır. Parasal ve ekonomik birliğin oluşturulması ve yeni AB kuruluşlarının geleceği hukuki bir yetki devri yoluyla oldukça önemlidir. Hükümetler, parasal birlik ve ortaklığa geçişin sağlanabilmesi için mali ve parasal şartları mutlaka iyi bir şekilde

görüşmek durumundadır. Siyasal birliğe geçişin başlıca unsurları; daha güçlü bir Avrupa Parlamentosu, artırılmış güvenlik ve işbirliği, Avrupa vatandaşlığına geçiş, topluluğun sosyal alanlarla ilgili yargılama hakkının genişletilmesi ve bununla birlikte oylamanın salt çoğunluğa bırakılmasıdır<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Paksoy, a.g.e, s 39-40

### **I.3. AB'nin Yapısı, Yönetim Organları ve Amaçları**

#### **I.3.1. AB'nin Yapısı ve Yönetim Organları**

Avrupa Birliği, hukukun üstünlüğü ilkesi ve demokrasiye dayanır. Avrupa Birliği bu ilkeleri benimseyen devletler gibi bir Anayasaya\* sahiptir. Ancak Avrupa Birliği Anayasası kendisini oluşturan üye devletlerin anayasalarının çoğundan farklı olarak, kapsamlı bir anayasal belgede ortaya konulmayıp, yetki makamlarında bulunanların kendilerini bağlı saydıkları kurallar ve temel değerler bütününden kaynaklanmaktadır. Bu kuralların bir kısmı, kurucu Antlaşmalar'da veya topluluk kurumlarınca üretilmiş yasal belgelerde yer alırken, bir kısmı ise tamamen teamüllere dayanmaktadır<sup>14</sup>.

AB'nin bugün temel kurumları; AB Parlamentosu, AB Konseyi, AB Komisyonu, AB Adalet Divanı ve AB Sayıştay'ıdır.

##### **I.3.1.1. Avrupa Parlamentosu**

Avrupa Parlamentosu, her beş yılda bir doğrudan seçilen 626 üyeden oluşmaktadır. Üyeler parlamentoda, ulusal bloklar halinde değil, her üyenin ait olduğu ulusal partinin politik ideolojisini yansıtan sekiz politik grup halinde otururlar. Bazı Avrupa Parlamentosu üyeleri hiçbir gruba bağlı değildirler. Almanya'nın 99, Fransa, İtalya ve İngiltere'nin 87, İspanya'nın 64, Hollanda'nın 31, Belçika, Yunanistan ve Portekiz'in 25,

---

\* Yıllar süren çalışmalar ve uzun tartışmaların ardından 18 Haziran 2004'te kabul edilen 270 sayfa ve 450 maddeden oluşan anayasa 2009'dan itibaren yürürlüğe girecektir. AB Anayasası, İtalya'nın başkenti Roma'da üye ülkeler tarafından 29 Ekim 2004 tarihinde imzalandı. Türkiye, Romanya ve Bulgaristan'dan oluşan üç aday ülke ise sadece nihai senedi imzaladı. Anayasa'nın Avrupa Birliği'nin yapısını baştan aşağı değiştirmesi bekleniyor. Anayasa Avrupa Birliği'ne tüzel bir kişilik kazandırıyor. Anayasa'ya göre, Avrupa Birliği'nin altı ayda bir değişen AB dönem başkanlığı kalkıyor, yerine nitelikli çoğunlukla iki buçuk yıllığına seçilecek bir AB Konseyi başkanı getiriliyor. Aynı zamanda Birliğin bir dışişleri bakanı olacaktır. Ancak bu dışişleri bakanı, tüm üye ülkeler arasında mutabakata varılmış konularda birlik adına açıklama yapıp, hareket edebilecektir. Avrupa Anayasası, Birliğe üye olmanın gönüllülük esasına dayandığını vurguluyor ve birlikten çıkışı mümkün kılıyor. Ancak birlikten çıkış için tıpkı katılım gibi bir müzakere süreci yürütülmesi isteniyor. Daha Fazla Bilgi İçin Bakınız: <http://www.abig.org.tr/template.asp> (29.11.2004) / Vatan, 30 Ekim 2004

<sup>14</sup> 8.02.2004, <http://www.deltur.cec.eu.int/yayınbrosur.html>

İsveç'in 22, Danimarka ve Finlandiya'nın 16, İrlanda'nın 15 ve Lüksemburg'un 6 Parlamento üyesi vardır<sup>15</sup>. Bu parlamento yapısı 1 Ocak 2004 tarihine kadar devam edecektir. Avrupa Birliği'ne yeni ülkelerin katılımı ile birlikte mevcut parlamento yapısı da değişecektir. Birliğe tam üye olacak adayların katılımı ile 2004-2009 dönemindeki Parlamento üye sayısının mevcut üyeler ve yeni katılan üyelerin temsilcilikleri şeklinde genişletilecektir. Yeni yapıya göre; Almanya'nın 99, İngiltere, Fransa ve İtalya'nın 72, İspanya ve Polonya 50, Romanya 33, Hollanda 25, Yunanistan 22, Çek Cumhuriyeti 20, Belçika 22, Macaristan 20, Portekiz 22, İsveç 18, Bulgaristan ve Avusturya 17, Slovakya, Danimarka ve Finlandiya 13, İrlanda ve Litvanya 12, Letonya 8, Slovenya 7, Estonya, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ve Lüksemburg 6, Malta'nın 5 üyesi olacaktır<sup>16</sup>.

Avrupa Parlamentosunun işlevleri; Avrupa yasalarının incelenmesi ve onaylanması, Avrupa Birliği bütçesinin onaylanması, AB kurumları üzerinde inceleme komisyonlarının oluşturulması da dahil, demokratik kontrol hakkının yürütülmesi, Avrupa Birliği'ne yeni üyelerin kabulüdür. AB ve üçüncü ülkeler arasındaki ticari yada işbirliği anlaşmaları gibi önemli uluslararası anlaşmalar konusunda da Avrupa Parlamentosu'nun onayı alınmaktadır.

Ulusal parlamentolarda olduğu gibi, AP'nin de özel konularla ( dış ilişkiler, bütçe, çevre, vb.) ilgilenen komiteleri vardır. Bu komitelerden birini oluşturan Dilekçe Komitesi aracılığıyla Avrupa vatandaşları, Avrupa Parlamentosu'na dilekçelerini doğrudan

<sup>15</sup> Avrupa Birliği Panoraması, (2002), Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Ankara, (Daha Fazla Bilgi İçin Bkz: [www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int))

<sup>16</sup> İKV,(2003), AB ve Türkiye AB İlişkileri Temel Kavramlar Rehberi, İKV Yayınları, No: 172,İstanbul,s .47

sunabilirler. Parlamento, vatandaşların AB içindeki kötü yönetimine ilişkin şikayetlerini incelemek için Avrupa Ombudsmanını seçer<sup>17</sup>.

### **I.3.1.2. Avrupa Birliği Konseyi**

Önceleri Bakanlar Konseyi olarak adlandırılan Avrupa Birliği Konseyi, AB içindeki ana yasama ve karar organıdır. On beş üye ülkenin, ulusal düzeyde seçilen hükümet temsilcilerinden oluşur. Hükümet temsilcilerinin çıkarlarını tartıştığı ve uzlaşmalara vardığı bir forum niteliğindedir. Çalışma grupları, elçiler, bakanlar ya da temel politikaların belirlendiği durumlarda devlet ya da hükümet başkanları düzeyinde, bir diğer deyişle Avrupa Konseyi olarak, düzenli bir biçimde toplanmaktadır.

Konsey Avrupa Parlamentosu ile birlikte Avrupa Birliği'nin ilk ayağı niteliğindeki Avrupa Topluluğu'nun (AT) tüm faaliyetlerine ilişkin kuralları belirler. Ana hedefi iç pazarın oluşturulması ve diğer ortak politikaların belirlenmesidir. Konsey, ayrıca dışişleri ve güvenlik ortak politikaların yanı sıra, adalet ve içişlerinde, hükümetler arası işbirliğini sağlamakla yükümlüdür<sup>18</sup>.

### **I.3.1.3. Avrupa Birliği Komisyonu**

Komisyon uluslararası bir kurumdur. Birliğin genel çıkarlarını temsil etme iddiasındadır. Komisyon'un üye sayısı Ocak 1995'de 20'ye yükselmiştir. Fransa, Almanya, İngiltere, İtalya ve İspanya gibi ülkeler ikişer, diğer üye ülkeler ise birer üyeyle temsil edilir. Komisyon üyelerinin görev süresi beş yıldır.

---

<sup>17</sup> Avrupa Birliği Panoraması, (2002), Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Ankara, (Daha Fazla Bilgi İçin Bkz: [www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int))

<sup>18</sup> a.k.

En önemli görevlerinden birisi AB antlaşmalarının bekçiliğini yapmak olan Komisyon, temel ilkelere uyulmasını sağlar. Komisyon, Avrupa Birliği'ni harekete geçiren organdır. Yasama sürecini başlatmada tek yetkilidir. Hükümetler arası işbirliği alanında tıpkı üye devletler gibi teklifte bulunma hakkına sahiptir.

AB'nin icra organı olan komisyon, antlaşmalarla kendisine verilmiş yetkiler çerçevesinde, Avrupa'da ekonomik ve siyasal birliğin geliştirilmesi doğrultusunda çalışmalarda bulunabilir<sup>19</sup>.

#### **I.3.1.4. Adalet Divanı**

Adalet Divanı, üye ülkelerin ortak anlaşmalarıyla altışar yıl süreyle atanmış 15 yargıçtan oluşmaktadır. Adalet Divanı'nın üyeleri, bağımsızlıkları her türlü kuşkudan uzak olan ve kendi ülkelerinde en yüksek yargı görevlerine atanmak için gerekli vasıflara sahip bulunan veya hukukçu olarak istisnai niteliklere sahip oldukları kabul edilmiş kişiler arasından seçilir. Divan'a çalışmalarında yardımcı olmak üzere, yargıçlarla aynı sürede görev yapan ve adli bağımsızlıktan yararlanan 9 kanun sözcüsü atanır. Kanun sözcüleri, Divan'a gelen davalarla ilgili bütün hukuki sorunların incelendiği ve Divan'ın alacağı kararla ilgili bir de öneri içeren rapor hazırlar. Adalet Divanı'nın işlevi, anlaşmaların ve onlara dayanarak çıkarılan mevzuatın yorumlanıp uygulanmasından hukuka uygunluğu güvence altına almaktadır<sup>20</sup>.

#### **I.3.1.5. Sayıştay**

Sayıştay Konsey tarafından Avrupa Parlamentosu'nun görüşü alındıktan sonra oybirliğiyle atanan 15 üyeden oluşur. Sayıştay Başkanı üyeler tarafından kendi aralarından

---

<sup>19</sup> Veysel Bozkurt, (2001), Avrupa Birliği ve Türkiye, Bursa, s. 91

<sup>20</sup> Paksoy, a.g.e, s.42

seçilir. Başkanlık süresi üç yıldır ve üç yılın sonunda ikinci bir dönem için yeniden seçilmek mümkündür.

Toplantılarını ve çalışmalarını Lüksemburg'da sürdüren Sayıştay Avrupa Birliği'nin tüm gelir ve harcamalarının hukuka uygun ve düzenli biçimde yapılıp yapılmadığını ve maliye yönetiminin tutarlı olup olmadığını denetler. Konsey ve Parlamento tarafından Avrupa Toplulukları'nın genel bütçesinin uygulamasına ilişkin olarak Komisyona yardımcı olmak amacıyla yıllık raporlar hazırlar. Ayrıca diğer kurumların talebi üzerine özel raporlar hazırlar ve görüş bildirir. Sayıştay re'sen hareket ederek özel konulardaki görüşlerini her zaman açıklayabilir. Birlik Antlaşması'yla Sayıştay'a tam kurumsal statü tanınmış ve sorumluluklarının kapsamı genişletilerek hesapların güvenilirliği ve hesaplara konu olan işlemlerin hukuka uygunluğu ve düzenliliği hakkında Parlamento ve Komisyon'a güvence bildirimini sunma görevi verilmiştir.

Topluluğun yukarıda belirtilen kurumlarının yanı sıra bir dizi yan organı vardır. Bunlar arasında, genel yetkilere sahip olduğu için en çok önem taşıyan 222 üyeli Ekonomik ve Sosyal Komite'dir. Ekonomik ve Sosyal Komite, ekonomik konularda Konsey'e ve Komisyon'a danışmanlık eder. Komite'nin bildirdiği görüşler Topluluk politikalarının belirlenmesinde büyük katkı sağlar. Avrupa Birliği Antlaşması'yla, Ekonomik ve Sosyal Komite'nin yanı sıra Bölgeler Komitesi adıyla yeni bir danışma organı oluşturulmuştur. 222 üyeden oluşan bu komitenin işlevi sadece danışmanlıkla sınırlıdır ve asıl Topluluk Kurumları gibi bağlayıcı karar alma yetkisi yoktur. Bölgeler Komitesi üye devletlerin bölgesel ve yerel yönetimlerin temsilcilerinden oluşur. Bu temsilciler üye devletlere verilen ağırlıkla orantılı olarak Konsey tarafından atanır. Konsey'in ve Komisyon'un bu komitenin görüşünü almasının zorunlu olduğu yedi alan vardır: Eğitim, kültürel "teşvik tedbirleri", halk sağlığı, ekonomik ve toplumsal kaynaşma



yönünde kaydedilen ilerleme konusunda hazırlanan rapor, bütün yapısal fonları düzenleyen temel kurallar ve Bölgesel Fon'un uygulama kararlarıdır<sup>21</sup>.

Topluluğun ortak pazarın dengeli ve düzenli gelişmesine yönelik finansman kuruluşu Avrupa Yatırım Bankası'dır. Avrupa Yatırım Bankası, verdiği uzun vadeli ödünçlerle, Toplulukta, bölgeler itibariyle dengeli ve ortak çıkarlara uygun bir ekonomik gelişme sağlanmasına katkıda bulunacak projelerin gerçekleştirilmesine yardımcı olur.

Topluluğun diğerlerine nazaran daha düşük bir gelişme düzeyinde bulunan bölgelerin kalkınmasını hızlandıracak projelerin finansmanı, Banka'nın faaliyetleri içerisinde öncelik taşır<sup>22</sup>.

### **I.3.2. Avrupa Birliği'nin Amaçları**

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yoğunlaşan Batı Avrupa'nın birleştirilmesi çabalarında, bu kıta üzerinde savaş, yıkıntı ve yoksulluk gibi geçmişte yaşanan dramatik olayların yinelenmesini önleme isteğinin büyük katkısı vardır. Bu temel endişe, Avrupa Topluluğu'nu kuran her üç anlaşmada da kendini göstermiştir. Söz konusu anlaşmalarda öngörülen amaçlar barışın korunması, ekonomik birleşmenin sağlanması ve siyasal birleşmedir<sup>23</sup>. Avrupa Birliği'nin ancak genişleme sürecinde sosyal politikaların önemi anlaşılmıştır. Avrupa Birliği yapısında önemli değişiklikler yaratan antlaşmalarda sosyal politikalara ağırlık verilmiştir. Avrupa Birliği'nin amaçları arasında sosyal politikalarında sayılması gerekmektedir.

<sup>21</sup> Klaus-Dieter Barcharc, (1995), Topluluk Hukuku'nun ABC' si, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, s. 30-31

<sup>22</sup> Bilsay Kuruç, (1975), Avrupa Topluluğu Nedir?, Avrupa Topluluğu Yayınları, Ankara, s.37

<sup>23</sup> Halil Seyidoğlu, (1998), Uluslararası İktisat, Kurtiş Matbaası, İstanbul, s. 242

### **I.3.2.1. Barışın Korunması**

AB'nin kurulmasındaki ilk adım olan AKÇT, ekonomik amaçlar dışında İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yüzyıllardan beri süregelen iç çatışmalara son vermek için beklenen ortak istekten, yani barışın sağlanması için doğmuştur<sup>24</sup>.

### **I.3.2.2. Ekonomik Amaçları**

Üç topluluk Antlaşması (AKÇT,AET,AAET) ile gerçekleştirilmeye çalışılan ekonomik amaçlar; serbest piyasa ekonomisinin işlerliğini sağlamak, daha yüksek yaşam standartları, tam çalışma ve ekonomik büyüme şeklinde özetlenebilir. Bu amaçlar, anlaşmaların kapsadıkları sektörler için de aynı ölçüde bağlayıcı niteliktedir<sup>25</sup>.

### **I.3.2.3. Siyasi Amaçlar**

Antlaşmalarda yer alan ilkeler ve önlemler bir ortak pazarın kurulması ve işleyişi ile ilgili olmakla beraber ekonomik birleşme, başlı başına bir amaç olmayıp siyasal birleşmenin ancak yarı yolu olarak düşünülmüştür<sup>26</sup>. Her yönüyle bütünleşmiş bir Avrupa Birleşik Devletleri'nin oluşturulması ve Birleşmiş Avrupa'nın dünyada en önemli güç haline getirilmesi amaçlanmıştır.

### **I.3.2.4. Sosyal Amaçlar**

Avrupa Toplulukları'nın öncelikli ve temel amacı "ekonomik"tir. Bütünsel bir sosyal politika ön görmemişlerdir. Yalnızca sosyal alanda üye devletler arasında sıkı iş

<sup>24</sup> Ali Akdemir, (1992), "AT İşletmeleri ile Bütünleşmede Teknolojinin Stratejik Yönetimi, Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, No: 8, Eskişehir, s. 27

<sup>25</sup> Seyidoğlu, a.g.e, s.24

<sup>26</sup> a.k, s. 24

birliği düşünölmüştür. Bununla birlikte Topluluk; istihdam, çalışma, sağlık ya da sosyal koruma sorunlarının tümüyle ilgisiz kalmamıştır<sup>27</sup>.

19-20 Ekim 1972 tarihlerinde, topluluğun ilk genişlemesinden çok kısa bir süre önce yapılan Paris doruğunda, Topluluk sosyal politikasına ivme kazandırılmış, devlet ve hükümet başkanları, sosyal alanda ciddi bir eylemin, ekonomik ve parasal birliği gerçekleştirmekle aynı önemi taşıdığını onaylamıştır. İlk kez, sosyal bütünleşme ekonomik bütünleşmeyle eşitlik temelinde ele alınmıştır<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Mesut Gülmez, (2003), Avrupa Birliğinde Sosyal Politika, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu, Ankara, s. 6

<sup>28</sup> a.k, s. 4

## **I.4. AB'ye Adaylığı Kabul Edilen Ülkeler İçin AB'nin Zorunlu Şartları**

### **I.4.1. Maastricht Kriterleri**

Ekonomik ve Parasal Birliğin ( EPB) gerektirdiği makro-ekonomik istikrar ve bütünleşmenin sağlanması için, Maastricht Antlaşması beş yaklaşım kriteri belirlemiştir. EPB'nin üçüncü aşamasına geçebilmek için üye devletlerin bu kriterleri karşılaması zorunludur. Söz konusu kriterler şunlardır<sup>29</sup>:

- Kamu açığı, GSYİH'nın % 3'ünden az olmalıdır,
- Toplam kamu borcunun GSYİH'ya oranı % 60'ı aşmamalıdır,
- Enflasyon oranı, 1999 yılından önceki 12 ay içerisinde en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin enflasyon oranları ortalamasının en fazla 1.5 puan üzerinde olmalıdır,
- Uzun dönem nominal faiz oranları, en düşük enflasyon oranına sahip üç ülkenin faiz oranları ortalamasından en çok iki puan üstünde olabilir,
- Avrupa Para Sistemi'nin döviz kuru mekanizması çerçevesinde belirlenen normal dalgalanma marjlarına, en az son iki yıl boyunca ciddi sapmalar gözlenmeksizin uyulmalıdır.

Makro ekonomik yaklaşım kriterlerinin hedefi, EPB çerçevesinde dengeli ekonomik kalkınma sağlanması ve üye ülkeler arasında parasal ve mali açıdan gerilimlerin engellenmesidir. Avrupa Birliği'ne aday olan her ülke üye olabilmek için bu ekonomik kriterleri gerçekleştirmek zorundadır.

---

<sup>29</sup> AB ve Türkiye AB İlişkileri Temel Kavramlar Rehberi, (2003), İKV Yayınları, No: 172, İstanbul, s. 144

### **I.4.2. Kopenhag Kriterleri**

AB'nin, Haziran 1993'te gerçekleştirdiği Kopenhag Zirvesi'nde aday ülkeler için ortaya koyduğu başlıca kriterler şunlardır<sup>30</sup>:

1. Siyasi Kriterler: Aday ülke, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygılı, azınlıklara saygı ve azınlıkların korunmasının güvence altına alındığı istikrarlı bir kurumsal yapıya sahip olmalıdır.
2. Ekonomik Kriterler: Aday ülke, işleyen bir piyasa ekonomisi ve AB içinde rekabetçi baskı ve piyasa güçleriyle başa çıkabilme kapasitesine sahip olmalıdır.
3. Topluluk Müktesebatının Kabulü: Aday ülke, siyasi, ekonomik ve parasal birlik amaçlarına uyum dahil olmak üzere, AB mevzuatını üstlenebilme ve uygulayabilme kapasitesine sahip olmalıdır.

Bunlar arasında siyasi kriterler, yani demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıklara saygı AB'ye üyelik görüşmelerinin başlaması için ön koşuldur. Bu kriterleri yerine getirmeyen bir ülke ile müzakere süreci başlatılmamaktadır.

### **I.4.3. Amsterdam Kriterleri**

1997 yılında imzalan ve 1 Mayıs 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Anlaşması; temel hak ve özgürlükler ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne riayet etmeyi, aday ülkelere tam üyelik için bir koşul olarak ortaya koymuştur<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Avrupa Birliği Genişleme Sürecinde Türkiye, (2003), Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Ankara, s. 4

<sup>31</sup> Paksoy a.g.e, s. 56

Amsterdam Antlaşması'nın amacı, Madde 2'de şu şekilde ifade edilmektedir: “Topluluğun görevi, ortak bir pazarı, ekonomik ve parasal bir birliği kurmak, ortak politikaları veya faaliyetleri yürürlüğe koymak yolu ile, Topluluğun bütünü içindeki ekonomik faaliyetlerin uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir şekilde geliştirilmesini; yüksek seviyeli bir istihdam ve sosyal korumayı; erkek ve kadınlar arasında eşitliği ; sürdürülebilir ve enflasyonist olmayan bir büyümeyi; yüksek dereceli rekabet ve ekonomik performansların bütünleştirilmesini; çevrenin yüksek seviyede korunmasını ve kalitesinin yükseltilmesini, yaşam seviyesinin ve kalitesinin artırılmasının; üye devlet arasında ekonomik ve sosyal bütünleşmenin ve dayanışmanın iyileştirilmesini sağlamaktır ”<sup>32</sup>.

Amsterdam Antlaşması'nın içeriğinde ortak dış ve güvenlik politikası, özellikle iltica ve göç konularında koordinasyonu güçlendirecek adalet ve içişleri alanında işbirliği ile Topluluk faaliyetlerinde şeffaflığın artırılması amacına yönelik kurumların dokümanlarına erişimin kolaylaştırılması ve karar alma prosedürünün basitleştirilmesi konusunda düzenlemeler de bulunmaktadır<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Cenk Bolayır, (2000), Amsterdam Antlaşması Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları, İKV Yayınları, No:162, İstanbul, s.3

<sup>33</sup> Paksoy a.g.e, s. 56

## II. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE İLİŞKİLERİ

### II.1. Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerinin Tarihsel Gelişimi

1923 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyeti daha ilk yıllarda Batılı Devletlere benzer bir model oluşturmayı hedeflemiş ve bu amaç çerçevesinde İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa Kıtasında hızla gelişmekte olan uluslararası örgütlenme çabaları içerisinde yer almıştır. Türkiye Batılılaşma hedefine yönelik olarak 1949 yılında Avrupa Konseyi'ne 1952 yılında ise Kuzey Atlantik Örgütü'ne katılmıştır<sup>34</sup>.

Avrupalılarca meydana getirilen ve diğer Avrupalılara açık tüm örgütlenmeler her zaman Türkiye'ye çekici gelmiştir. Çünkü Türkiye, Osmanlı Devleti'nin kuruluş yıllarından beri yüzünü Batı'ya dönmüş, Avrupa da meydana gelen gelişmeleri, Doğuda'ki gelişmelerin hep önünde tutmuştur. Bu yönelim, XIX. yüzyılın ortalarından itibaren Batılı ve Avrupalı olma iddiasına ve hedefine dönüşmüş “çağdaşlaşma” ile “Avrupalılaşma” eş değer tutulmuştur<sup>35</sup>.

Türkiye, AET'yi ve amaçlarını tam olarak kavramamış olmasına rağmen, Yunanistan'ın 15 Temmuz 1959 tarihindeki başvurusundan kısa bir süre sonra AET'ye ortak üye olmak için başvuruda bulunmuştur<sup>36</sup>.

Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu dışında kalması durumunda, mal satışı ve iş gücü transfer olanakları, mali yardımlar, Topluluk kökenli yabancı sermayenin Türkiye'de yatırım yapması gibi kazanımların Yunanistan'a kayabileceği düşüncesi ile

<sup>34</sup> Veysel Bozkurt, (1997), Türkiye ve Avrupa Birliği, Alfa Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, s. 275

<sup>35</sup> Erhan Çağrı / Tuğrul Arat, (2002), “1960-1980: AET'yle İlişkiler“, Baskın Oran (ed), Türk Dış Politikası Kurtuluş Savaşından Bugüne, Olgular, Belgeler, Yorumlar, Cilt I, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 811

<sup>36</sup> Erçin, a.g.e, s. 100

Türkiye, Yunanistan'ın başvurusundan iki hafta sonra 31 Temmuz 1959 tarihinde, AET'ye ortak üyelik için başvurmuştur<sup>37</sup>.

Avrupa Ekonomik Topluluğu'na ortak üyelik başvurusunun yapıldığı ve taraflar arasındaki ilişkilerin temellerinin atıldığı yıllar, Türkiye için çeşitli siyasi sorunların baş gösterdiği yıllar olmuştur. Türkiye'de yoğun ve sürekli değişen gündem nedeniyle, AET'ye yapılan başvuru ve oluşturulacak ortaklık ilişkisinin ne şekilde olması gerektiği ile ilgili ciddi çalışmalar yapılmamıştır. Türkiye tamamen siyasi kaygılarla Yunanistan'ı kendine rehber ülke olarak belirlemiştir. Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun Yunanistan ile imzalamış olduğu, taraflar arasında gümrük birliği oluşturmayı amaçlayan ortaklık anlaşması, Türkiye'nin topluluk ilişkilerini belirleyici bir antlaşma olmuştur<sup>38</sup>.

Avrupa Ekonomik Topluluğu ile imzalanacak antlaşmanın, ancak gümrük birliği oluşturmaya yönelik hükümler içerdiği takdirde kabul edilebileceğini bildiren Türkiye, Avrupa Komisyonu'nun gümrük birliği hedefinin olmadığı bir ticari ve ekonomik işbirliği oluşturmaya yönelik antlaşma önerisini dikkate almamıştır<sup>39</sup>. Sonuçta, dört yıl süren görüşmelerden sonra 12 Eylül 1963 tarihinde Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında bir ortaklık antlaşması olan Ankara Antlaşması imzalanmıştır.

## **II.2. Ortaklık-Ankara Antlaşması**

Türkiye ile AET arasında görüşmeler dört yıl sürmüş ve taraflar arasında bir "ortaklık" yaratan Ankara Antlaşması, 12 Eylül 1963'te Ankara'da İnönü Hükümeti ile imzalanmıştır. 1 Aralık 1964'te yürürlüğe giren Antlaşma, Türkiye ile AB arasında gittikçe

<sup>37</sup> İlhan Tekeli, Selim İlkin, (1993), Türkiye ve Avrupa Topluluğu I, Ümit Yayıncılık, Ankara, s. 127

<sup>38</sup> Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Türkiye nin Avrupa Birliği ne Tam Üyeliklerinin Avrupa Birliği'nin Bütünleşme ve Genişleme Dinamikleri Yönüyle Değerlendirilmesi, (1998), İKV Yayınları, No: 150, İstanbul, s. 79-80

<sup>39</sup> Haluk Kabaalioglu, (1996), A' dan Z' ye Gümrük Birliği, Toprak Bank Yayınları, İstanbul, s. 13



gelişen bir gümrük birliği kurulmasını öngörmüştür. Ankara Antlaşması'nın amacı, madde 2'de şu şekilde belirtilmiştir: “*Antlaşmanın amacı Türkiye ekonomisinin hızlandırılmış kalkınmasını ve Türk halkının yaşam seviyesinin ve hayat şartlarının yükseltilmesini sağlama gereğini tümü ile göz önünde bulundurarak taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi teşvik etmektedir.*” Yukarıda fıkrada belirtilen amaçların gerçekleştirilmesi için 3.,4. ve 5 inci maddelerde gösterilen şartlara ve usullere göre bir gümrük birliğinin gittikçe gelişen şekilde kurulması öngörülmüştür. Ortaklığın; bir hazırlık bir geçiş ve bir son dönemi vardır<sup>40</sup>.

Antlaşma'nın giriş bölümünde açıklanan ilkeleri ise şu şekilde sıralayabiliriz<sup>41</sup>.

- Hızlandırılmış bir ekonomik kalkınma ve uyumlu bir biçimde ticaretin arttırılması ile Türk ekonomisi ve Topluluk üyesi devletlerin ekonomileri arasındaki açığı kapatmak,
- Türk halkı ile AT üyesi ülke vatandaşları arasında sıkı bağlar kurmak,
- Türk halkının yaşam seviyesinin yükseltilmesi çabasına destek vermek suretiyle Türkiye'nin ileride Topluluğa "tam üye" olmasını kolaylaştırmak,
- Roma Antlaşması'nın esinlendiği ülküyü birlikte izleyerek, barış ve hürriyet güvencesini pekiştirmek,
- Türk ekonomisinin kalkınmasına yardımcı olmak üzere, Topluluğun, belli bir sürede Türkiye'ye ekonomik yardımda bulunmasının gerekliliği de vurgulanmıştır.

<sup>40</sup> Vedat Akman, (1997), Avrupa Topluluğu ve Türkiye, Uluslararası Antlaşmalar ve Ekonomik Birliğin Ötesinde Bir Avrupa, Alfa Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, s.35

<sup>41</sup> TC Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı ,Avrupa Birliği ve Türkiye, (1996), 3. Baskı, Ankara, s.212-213

Yukarıda belirttiğimiz amaç ve ilkeleri gerçekleştirmeyi hedef alan Ankara Antlaşması 33 maddelik bir ana metin, ek bir Geçici Protokol, bir Mali Protokol ve bir Son Senet ile dört Niyet ve Yorum Bildirisiyle bir Mektup'tan oluşmuştur<sup>42</sup>.

Ankara Antlaşması'nın en önemli hükümlerinden biri 28. maddedir. Bu madde, Türkiye'nin Topluluğa tam üye olmasıyla ilgili düzenlemeyi içermektedir. Türkiye'nin adaylığının teyit edildiği 1999 Helsinki Zirvesine kadar sıkça gündeme getirilen bu madde de "*Antlaşmanın işleyişi, Topluluğu kuran Antlaşma'dan doğan yükümlülüklerin tümünün Türkiye tarafından üstlenebileceğini gösterdiğinde, taraflar, Türkiye'nin topluluğa katılmasını inceler*" ifadesi yer almıştır. Bu ifadede Türkiye'nin tam üyeliğine yönelik kesin veya bağlayıcı bir hüküm bulunmamasına rağmen, tarafların bu doğrultuda sorumluluklarını yerine getirmeleri bir yükümlülük olarak belirtilmiştir. Tarafların ayrıca bu amaca ulaşma yönündeki çabaları desteklemeleri ve mevcut koşulları oluşturmaları beklenmiştir<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Erçin, a.g.e, s.101

<sup>43</sup> a.k, s. 101

### II.3. Ankara Antlaşması'nın Uygulanması

Ankara Antlaşması, Türkiye ile Topluluk arasında üç kademedede tamamlanacak bir ortaklık ilişkisi kurmaktadır. Bunlar hazırlık, geçiş ve son dönemlerdir. Hazırlık döneminde Türkiye-AET ilişkilerinin geliştirilmesi bakımından, Türkiye herhangi bir yükümlülük üstlenmemekte olup, geçiş dönemi ve son dönem boyunca üstleneceği yükümlülükleri yerine getirebilmesi için Topluluğun yardımı ile ekonomisini güçlendirilmesi öngörülmüştür. Bu dönem içinde kullanılmak üzere, Türkiye'ye 175 milyon ECU kredi sağlanmıştır. Bu dönemin en az 5 en çok 10 yıl sürmesi öngörülmüştür.

Hazırlık döneminin uzatılmış süresi içinde, Türkiye'nin isteği üzerine bir sonraki, dönemin ( geçiş dönemi ) koşullarını, süre ve sıralarını belirlemek üzere Topluluk ile yeniden görüşmelere başlanmış ve 23 Kasım 1970'te Katma Protokol imzalanmıştır<sup>44</sup>.

Katma Protokol, malların serbest dolaşımının sağlanması için bir takvim oluşturan, sınai ürünlerde sağlanacak olan gümrük birliğinin yanı sıra Türkiye'nin ortak tarım politikası uygulamalarına yaklaşmasını sağlayan, kişilerin, hizmetlerin serbest dolaşımı ve ekonomik politikalarının yaklaştırılması ile ilgili ilke ve uygulama kararları içeren Ankara Antlaşması çerçevesini doldurmaya yönelik ek bir antlaşmadır<sup>45</sup>.

Katma Protokol'un 1 Ocak 1973 günü yürürlüğe girmesiyle geçiş dönemi hukuken başlamıştır.

Geçiş döneminin amacı, tarafların karşılıklı ve dengeli yükümlülükler esası üzerinden gümrük birliğinin, gelişen bir şekilde yerleşmesini sağlamak ve Türkiye'nin

<sup>44</sup> T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, a.g.e, s. 215

<sup>45</sup> Akman, a.g.e, s. 37

ekonomi politikalarını Topluluğun ekonomi politikalarına yaklaştırmaktır. Bu dönemin en fazla 12 yıllık bir süreyi kapsamı öngörölmüştür.

İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın AET'ye 1973 yılında tam üye olarak katılmaları üzerine, Katma Protokol rejimi bir tamamlayıcı protokolle (30 Haziran 1973) bu üç ülkeye de genişletilmiş ve tamamlayıcı protokolün ticari hükümleri bir diğer geçici anlaşmayla, 1 Ocak 1974 tarihinde yürürlüğe konulmuştur<sup>46</sup>.

Katma Protokol ile düzenlenen Geçiş Dönemi'nin tamamlanmasını izleyen dönemde ise Son Dönem başlamıştır. Bu dönem Ankara Antlaşması'nın 5. Maddesinde şu şekilde vurgulanır. " *Son dönem Gümrük Birliğine dayanır ve Akit Tarafların ekonomik politikaları arasındaki koordinasyonun güçlendirilmesini gerektirir* "<sup>47</sup>.

Kısaca Ankara Antlaşması, nihai olarak tam üyelik öngören bir çerçeve antlaşmasıdır. Ortaklığın gelişmesi ile tam bütünleşmenin sağlanması için bu çerçevenin Katma Protokoller ile Ortaklık Konseyi Kararları ile doldurulması hedeflenmiştir<sup>48</sup>.

### **II.3.1 Türkiye AB Ortaklığının Kurumları**

#### **II.3.1.1. Ortaklık Konseyi**

Ankara Antlaşması'nın 6. maddesinde, ortaklık rejiminin uygulanması ve gittikçe gelişmesini sağlamak üzere tarafların bir Ortaklık Konseyi oluşturmaları öngörölmüştür. Ortaklık Konseyi, Türkiye-AB ortaklığının en yetkili yürütme organıdır. Türk Hükümeti ile Topluluk üyesi ülke hükümetleri, Konsey ve Komisyon

<sup>46</sup> T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, a.g.e, s. 215

<sup>47</sup> Uysal, a.g.m, s. 143

<sup>48</sup> Akman, a.g.e, s. 36

temsilcilerinden oluşur. Konsey’de tarafların birer oyu vardır. Kararlar oybirliği ile alındığından bir anlamda iki tarafın da veto hakkı vardır<sup>49</sup>.

Konsey’in temel görevi, Ankara Antlaşması’nın uygulanmasını sağlamaktır. Bu amaçla üç tip yetkiyle donatılmıştır. Bunlardan karar yetkisi en önemlisidir. Ortaklık amaçlarının gerçekleştirilmesi ile Ankara Antlaşması ve ona dayanan protokollerin öngördüğü durumda Konsey bu yetkiye sahiptir. Taraflar Konseyin aldığı kararlara uymakla yükümlüdür. Tavsiye yetkisi çerçevesinde Konsey, aday üyeliğin gelişimi ile ilgili kararları, bu kararların gerektirdiği önlemleri alabilir ve bu konularda tavsiyelerde bulunabilir. İnceleme Yetkisi’ne dayanarak Konsey, Ankara Antlaşması’nın doğrultusunda, ortaklık rejimi sonuçlarını belli aralıklar ile inceler<sup>50</sup>.

Ortaklık Konseyi’nin yılda iki kez bakanlar düzeyinde toplanması öngörülmüştür. Konsey geçici gündemi, Başbakan tarafından belirlenmekte ve toplantı tarihinden 15 gün önce taraflara bildirilmektedir<sup>51</sup>.

Ortaklık Konseyi Bakanlığı altı aylık dönemler için Türkiye ile AB temsilcilerinden biri tarafından rotasyon usulü gerçekleştirilmektedir. Konsey ayrıca, Ortaklık Antlaşması’nın başarılı bir şekilde uygulanmasını sağlamak amacıyla gerekli gördüğü alanlar için Komite kurma yetkisine sahiptir<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Karluk, a.g.e, s. 624

<sup>50</sup> a.k, s. 624

<sup>51</sup> Erçin, a.g.e, s. 19

<sup>52</sup> a.k, s. 19

### **II.3.1.2. Ortaklık Komitesi**

Ortaklık Konseyi'nin 3/64 sayılı kararı ile kurulmuş bir yardımcı organdır. Görevi Ortaklık Konseyi'nin gündemini hazırlamak ve Konsey'in vereceği talimatlara uygun olarak, Ortaklık ilişkisiyle ilgili teknik sorunlar üzerinde inceleme yapmaktır. Komitenin hazırladığı raporlar oylama yapılmaksızın doğrudan Ortaklık Konseyi'ne sunulur<sup>53</sup>.

### **II.3.1.3. Karma Parlamento Komisyonu**

Komisyon, TBMM ve Avrupa Parlamentosu'nun 18'er üyesinden oluşmaktadır. Yılda en az iki kez toplanır. Toplantılar sırasıyla bir Topluluk ülkesi ve Türkiye'de yapılır. Karma Parlamento Komisyonu, ortaklık çerçevesinde beliren tüm sorunlara eğilmekte ve Ortaklık Konseyi tarafından kendisine sunulan raporları ve bu arada yıllık faaliyet raporunu da incelemektedir. Karar yetkisi yoktur; sadece tavsiye kararları alabilir. Bu tavsiye kararları sonradan, Avrupa Parlamentosu'nun bir kararı şekline dönüşür<sup>54</sup>.

### **II.3.1.4. Gümrük Birliği Ortak Komitesi**

Türkiye-AT Gümrük Birliği Ortak Komitesi, Ortaklık Konseyi'nin 1/95 tarihli kararı ile kurulmuştur. Ayda en az bir kez toplanması öngörülen Gümrük Birliği Ortak Komitesi'nin amacı, taraflar arasında bilgi ve görüş alış verişini sağlamak, Ortaklık

---

<sup>53</sup> DPT, (2000), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, s. 6

<sup>54</sup> Avrupa Topluluğu Sözlüğü, Avrupa Topluluğu Basın ve Enformasyon Bürosu Yayınları, Ankara, s. 32

Konseyi'ne tavsiyelerde bulunmak ve Gümrük Birliği'nin düzgün işleyişini sağlamak için görüş bildirmektir<sup>55</sup>.

### **II.3.1.5. Gümrük Birliği İşbirliği Komitesi**

Türkiye-AT Gümrük İşbirliği Komitesi, Ortaklık Konseyi'nin 2/69 sayılı kararı ile kurulmuş teknik bir komitedir. Görevi, Ortaklık Antlaşmaları'nın gümrüklerle ilgili hükümlerinin doğru bir şekilde uygulanması amacıyla taraflar arasında idari işbirliğini sağlamak ve Ortaklık Komitesi'nin gümrük alanında kendisine vereceği her türlü görevi yapmaktır. Üye ülkeler gümrük uzmanları ve Komisyon'un gümrük konuları ile ilgili memurları ve Türk gümrük uzmanlarından oluşur<sup>56</sup>.

### **II.4. AB'ye Tam Üyelik Başvurusu**

1970'li yılların başından itibaren siyasi ve iktisadi nedenlerden dolayı istikrarsız bir şekilde süregelen Türkiye-AB ilişkileri ikinci defa gerçekleşen askeri darbe ile uzun bir dönem kesintiye uğramıştır. Türkiye'de meydana gelen gelişmeler üzerine Konsey; 15 Eylül'de ılımlı bir açıklama yaparak, ilişkilerin dondurulmayacağını ve Türkiye'ye belli bir süre verileceğini belirtmiştir. Avrupa Parlamentosu, 17 Eylül 1980'de, Türkiye'den demokrasiye dönüş konusunda bir rapor vermesini istemiştir. Türkiye, yapılan yoğun baskı karşısında Aralık 1981'de demokrasiye dönüş planını açıklamıştır. Söz konusu plan Avrupa Parlamentosu tarafından yetersiz bulunarak, 22 Ocak 1982 tarihinde insan hakları ve demokratik hürriyetlerin yeniden sağlanmasına kadar, 4 üncü Mali Protokol'ün ve Türkiye Topluluk Antlaşmalarının askıya alınmasını Konsey ve

---

<sup>55</sup> İKV,(2003), a.g.e, s. 101

<sup>56</sup> a.k, s. 101

Komisyon'dan istemiştir. Konsey, Parlamento'nun tavsiye kararlarına uyarak ilişkileri resmen askıya almıştır<sup>57</sup>.

Türkiye-AB ilişkileri 6 Kasım 1983 tarihinde gerçekleşen genel seçimlerle yeni bir döneme girmiştir. Türkiye'de sivil idare yeniden kurulmuş, 1984 yılından itibaren ithal ikameci politikalar terk edilerek yerine dışa yönelik politikalar benimsenmiştir.

İlişkilerin dondurulmasının ardından Ortaklık Konseyi ilk kez 16 Eylül 1986 tarihinde toplanabilmiştir. Ancak Konsey Yunanistan'ın itirazları neticesinde ortak bir karar almamıştır. Bu noktada Türkiye, ilişkilerin daha fazla gelişecek yanın kalmadığını ifade ederek tam üyelik başvurusunda olduğunu belirtmiştir<sup>58</sup>.

Türkiye 14 Nisan 1987 Salı günü Topluluğa tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. Avrupa'yla ilişkilerden sorumlu Ali Bozer, aynı gün şu açıklamayı yapmıştır: *“Bu, Türkiye için çok ciddi ve tarihi döneme haiz bir andır; bu vesileyle hükümetimin aynı zamanda Türk halkının Topluluğun kaderini paylaşma iradesini de gösteren kararlılığını bir kez daha ifade etmek istiyorum ”*<sup>59</sup>.

AT'ye üye devletlerin dışişleri bakanları başvuru dilekçesini 27-28 Nisan 1987 tarihinde Lüksemburg'da işleme koymuştur ve görüş bildirmesi istemiyle AT komisyonuna havale etmişlerdir<sup>60</sup>.

Komisyon bu konudaki görüşünü 18 Aralık 1989 tarihinde açıklamıştır. Komisyon, Türkiye'nin tam üyeliğe ehil olduğunu bildirmekle birlikte, Birliğin kendi iç pazarını tamamlayabilme sürecinden önce yeni bir üye kabul edemeyeceğini belirtmiştir.

<sup>57</sup> Karluk, a.g.e, s. 537-538

<sup>58</sup> Erçin, a.g.e, s. 105

<sup>59</sup> Harun Gümrükçü, (1999) “Türkiye-AB İlişkilerinin Evrimi” Avrupa Kavşağında Türkiye, Birlik, Sayı 128, s. 74

<sup>60</sup> a.k, s. 74



Bunun yanı sıra Türkiye'nin de katılmadan önce ekonomik, sosyal ve siyasi alanda gelişmesi gerektiğini vurgulamıştır. Ayrıca Katma Protokol'de öngörüldüğü şekilde 22 yıllık bir sürenin sonunda AB ile Türkiye arasında Gümrük Birliği'nin tamamlanması için gerekli çalışmaların yapılması önerilmiştir<sup>61</sup>.

## II.5. Gümrük Birliği

Gümrük Birliği, Türkiye'nin Avrupa Topluluğu ile, başlangıcı 1960'lı yıllara uzanan ortaklık ilişkisinin temel taşlarından biridir. Gümrük Birliği'nin çerçevesi 1963 yılında yürürlüğe giren Ankara Antlaşması ile çizilmiş, detayları ise 1973'de yürürlüğe giren Katma Protokol ile belirlenmiştir. 6 Mart 1995 tarihli Türkiye-AB Ortaklık Konseyi Toplantısı ile Türkiye-AB bütünleşmesinin geçiş dönemi 22 yıl sürmüştür ve bu dönem içerisinde ticaretin serbestleştirilmesi ve piyasa güçlerine dayalı bir ekonomi yaratılması için gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Geçiş dönemi sonunda taraflar Gümrük Birliği'nin tesis edilmesi için gerekli koşulların oluştuğuna karar vermişler ve böylece 1 Ocak 1996 tarihinde Türkiye-AB arasında Gümrük Birliği tamamlanmıştır<sup>62</sup>.

Gümrük Birliği sadece sanayi ürünleri ve işlenmiş tarım ürünlerini kapsamakta, geleneksel tarım ürünleri Gümrük Birliği'nin kapsamı dışında bulunmaktadır. Gümrük Birliği'nin tamamlanması ile Türkiye AB'den gelen sanayi ürünlerine uyguladığı tüm vergileri ve eş etkili tedbirleri ortadan kaldırmasının yanı sıra, uygulamakta olduğu miktar kısıtlamalarına da son vermiştir. Üçüncü ülkelerden ithal edilen ürünler için ise Türkiye, AB'nin ortak dış tarife ( common external tariff-CET) sistemini uygulamaya başlamakla birlikte, hassas olarak nitelendirilen ürünler konusunda beş yıllık bir geçiş dönemi

---

<sup>61</sup> Erçin, a.g.e, s.105

<sup>62</sup> Ali Bayar ve Diğerleri, (2000), Gümrük Birliği'nin Türkiye Ekonomisine Etkileri, İlk Dört Yıllık Ekonomik Analizi, İKV Yayınları, No: 159, s. 1-2

öngörülmüştür. Bu geçiş dönemi süresince Türkiye'nin ilgili vergilerini kademeli olarak AB ile uyumlaştırması gerekmektedir.

Gümrük Birliği'nin bir sonucu olarak, Türkiye'nin AB ve EFTA ülkelerinden ithal ettiği sanayi ürünlerine uyguladığı koruma oranı % 5,9'dan % 0'a, benzer ürünler için üçüncü ülkelere uyguladığı koruma oranı ise % 10.8'den % 6'ya düşmüştür<sup>63</sup>.

Kısacası Gümrük Birliği, AB üyesi ülkeler arasında yapılan ticarete, gümrük vergilerinin ve eş etkili vergi ve fonların alınmadığı ve üçüncü ülkelere karşı tek bir ortak tarifinin (OGT) uygulandığı birliktir.

Gümrük Birliği, Türkiye'ye AB'nin son derece liberal ve korumacılık oranı çok düşük olan OGT'ne uyma zorunluluğu getirmiştir. Gümrük Müsteşarlığınca gümrük mevzuatında AB tarife normlarına uygun yeni düzenlemeler yapılmıştır. Şirketler Hukuku, Rekabet Hukuku, Devlet Yardımları, Fikri ve Sınai Mülkiyet, Tüketicinin Korunması vb. alt komisyonlar kurulmuş; yeni yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır<sup>64</sup>.

Türkiye AB'ye üye olmadan Gümrük Birliği'ni gerçekleştiren tek ülkedir. Tam üyelerin kendi çıkarları doğrultusunda belirledikleri dış ticaret politikalarının (gümrük mevzuatı, üçüncü ülkelerle tercihli ticaret anlaşmaları, diğer anlaşma, karar ve ambargo) oluşturma sürecinde yer almasa da, bu politikalar sonucu AB tarafından alınan kararlara uymak zorundadır<sup>65</sup>.

Ülkemizde Gümrük Birliği'nin olumsuz etkileri olacağı düşünülmele birlikte, ekonomimizi modern bir ekonominin asgari gereklerine uymaya ve rekabet düzeyini

---

<sup>63</sup> a.k, s. 1-2

<sup>64</sup> Meral Tecer, (2003), Türkiye Ekonomisi, TODAİ, Ankara, s. 122

<sup>65</sup> Erol Manisalı, (1998), Türkiye Avrupa İlişkileri, Çağdaş Yayınları, İstanbul, s. 43

yükseltmeye zorlayacağı, başta giyim, sanayi olmak üzere bazı sektörlerde yeni pazarlar sağlayacağı yabancı sermaye yatırımları için uyarıcı olacağı ve sanayide Türk-Yabancı işbirliğini yaygınlaştıracağı yolunda olumlu beklentiler içine girilmiştir.<sup>66</sup>

Ancak siyasal ve ekonomik istikrarın sağlanamaması, yasal düzenlemelerin istikrarlı hükümetlerle yaşama geçirilmemesi, sanayi sektörünün rekabet gücünü yükseltecek alanlarda teknoloji transferlerinin ve yabancılarla işbirliğinin yetersizliği, vasıflı insan gücü gereksinmesine yönelik, kaliteli bir eğitimin yaygınlaştırılmaması, AB tarafından da gerekli mali desteklerin sağlanması konusunda gösterilen isteksizlik gibi nedenlerle Gümrük Birliği'nden bugüne kadar yeterince yararlanılmamıştır<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Tecar, a.g.e, s. 124

<sup>67</sup> a.k, s. 124

## **II.6. AB'nin Genişleme Sürecinde Lüksemburg ve Helsinki Zirve'lerinin Türkiye'nin Tam Üyeliği Açısından Değerlendirilmesi**

12-13 Aralık 1997 tarihinde Lüksemburg'da yapılan Avrupa Birliği Zirvesine Türkiye'nin dışında herkes katılmıştır. Lüksemburg Zirvesi'nde; AB'ye tam üye olmak isteyen aday ülkelerin adaylık süreçlerine yönelik yeni bir prosedür belirlenmiştir. Bununla birlikte AB'nin Doğu'ya genişleme sürecinin önü açılmış, tüm engeller giderilmiş ve böylelikle de gerekli prosedür de resmen başlatılmıştır. 31 Mart 1998 gününden itibaren AB ile on MDAÜ ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi arasında tek tek tam üyelik müzakerelerinin başlatılması kararlaştırılmıştır. Lüksemburg Zirve Kararına göre, adayların tümü "aynı kıstaslara" ve "eşit şartlarda" AB'ye aday olma imkanlarını elde etmişlerdir. Ancak bu Zirvede Türkiye'nin adı bile anılmamıştır<sup>68</sup>.

Türkiye, Zirve sonuçlarının beklentilerini karşılamaması nedeniyle askıya alınan siyasi ilişkilerin, ancak AB'nin ayrımcı tutumunun sona erdiği ve üzerine düşen yükümlülükleri yerine getirdiği zaman normalleşeceğini belirtmiştir.

15-16 Haziran Cardiff Zirvesi'nde, Türkiye ile ilişkiler genişleme başlığı altında incelenmiş olmasına rağmen Türkiye'nin statüsünde değişiklik yapılmamıştır. 11-12 Aralık 1998 tarihlerinde Viyana'da gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Zirvesi'nde genişleme konusu görüşülen başlıca konular arasında yer almıştır. Kasım 1998'de Türkiye için hazırlanan ilk ilerleme raporunda önerilenler doğrultusunda sonuçlanan Zirve'de, AB'nin Türkiye ile ilişkilerinin geliştirilmesine büyük önem verdiğine değinilerek ilişkilerin Avrupa stratejisi çerçevesinde devam ettirilmesine özen gösterileceği belirtilmiştir<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> Ayhan Fındıkçı, (Ocak-Şubat 2003) “ Doğuya Genişleyen Avrupa Birliği'nin 1993-2002 Kopenhag Zirveleri ve Türkiye”, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt XXVII, Sayı 238, s.96-97

<sup>69</sup> Erçin, a.g.e, s. 107

AB Komisyonu'nun Türkiye için hazırladığı ikinci ilerleme raporu 13 Ekim 1999 tarihinde açıklanmıştır. Raporda ilk kez Türkiye'ye tam üyelik perspektifi verilmesi önerilmiştir. Raporda ayrıca katılım öncesi sürecin bir gereği olarak diğer adaylara yapıldığı gibi Türkiye ile siyasi diyalogun derinleştirilmesi ve Türkiye'nin Ortak Dış ve Güvenlik Politikası çerçevesinde AB'nin ortak tutum ve faaliyetlerine ortak olmasının sağlanması, mali kaynakların tek bir çerçeve altında toplanması, Türkiye'ye Birlik Program ve Ajanslarına katılım imkanı verilmesi, müktesebatın üstlenilmesine yönelik katılım ortaklığı belgesi hazırlanması, müktesebatın uyumlaştırılması için bir analitik inceleme sürecinin başlatılması ve katılım ortaklığının uygulanmasını izleyecek bir mekanizmanın kurulması önerilmiştir<sup>70</sup>.

10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Finlandiya Dönem Başkanlığı'nda gerçekleştirilen Helsinki Avrupa Konseyi Zirvesi toplantısında Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği'ne tam üye adayı olarak kabul edilmiştir. Türkiye'nin adaylığının onaylanmasıyla, Türkiye-AB ilişkilerinde yeni bir dönem başlamıştır<sup>71</sup>.

Helsinki Zirvesi'nde Türkiye aday ilan edilmiştir ama 13 aday ülke arasında sadece Türkiye ile tam üyelik görüşmeleri açılmamıştır. Lüksemburg Grubu ülkeleriyle görüşmelere 31 Mart 1998'de başlanmış, ilk tur görüşmeleri 10 Kasım 1998'de yapılmıştır. Helsinki Grubu ülkeleri (Bulgaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Romanya ve Slovakya) ile müzakerelere 15 Şubat 2000'de başlanılmış ve ilk tur görüşmeleri 14 Haziran 2000'de gerçekleştirilmiştir.

Aslında Helsinki'de çok önemli bir değişiklik olmamıştır. Türkiye'ye karşı AB'deki muhaliflerin tutumu değişmemiştir. Alman Hıristiyan Demokrat Parti'nin lideri

---

<sup>70</sup> a.k, s. 108

<sup>71</sup> Karluk, a.g.e, s. 781

Angela Merkel, 10 Nisan 2000 tarihinde yaptığı basın toplantısında, Türkiye'nin yakın gelecekte AB üyeliğine alınmasına karşı olduğunu belirtmiştir.

Helsinki Zirvesi öncesinde bir değerlendirme yapan AB'nin genişlemeden sorumlu Komiseri Gunter Verheugen, "*Türkiye'ye verilecek adaylık statüsü, bir tanımlama ve hukuki uyarlamadır. Şu aşamada müzakerelerin başlaması söz konusu değil, önce süreci başlatalım, belirlenecek takvim ile yakın gelecek müzakereler başlayabilir. Bu arada Helsinki Zirvesi öncesi Türkiye'den de bazı olumlu sinyaller bekliyoruz*" diyerek Türkiye'nin AB'ye üye olmasının çok zor olduğunu belirtmiştir.

Helsinki'den sonra, Ulusal Programın açıklanması ile birlikte Türkiye-AB ilişkileri yeni bir döneme girmiştir. Kopenhag siyasi kriterlerinin yerine getirilmesi sonrasında AB ile tam üyelik müzakereleri başlayacaktır<sup>72</sup>.

## **II.7. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecinde İlerleme Raporları**

### **II.7.1. İlerleme Raporları: 1998 ve 1999**

15-16 Haziran 1998 tarihlerinde gerçekleştirilen Cardiff Zirvesinde ekonomik büyüme ve istihdamın artırılmasına yönelik olarak hazırlanacak olan AB stratejisinin genel çerçevesi ortaya konulmuştur.

Bu zirvenin Türkiye açısından önemi, Avrupa Konseyi'nin Komisyondan, aday Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri'nin yanı sıra Türkiye için de gerekçesi Ankara Antlaşması'nın 28. maddesi ve Lüksemburg Avrupa Konseyi Sonuç Bildirgesine dayanan bir rapor hazırlamasını istemesi ve böylece Türkiye'nin de bir anlamda izleme prosedürüne dahil

---

<sup>72</sup> a.k, s. 781-783

edilmiş olmasıdır. Bu kapsamda Komisyon, ilk olarak 4 Kasım 1998 tarihinde Türkiye için bir ilerleme Raporu hazırlamıştır<sup>73</sup>. Cardiff Zirvesi'nde alınan kararların da Türkiye'nin statüsü açısından bir değişikliğe yol açmaması nedeniyle AB-Türkiye ilişkilerinde kalıcı bir iyileşme görülmemiştir.

Türkiye, 23 Temmuz 1998'de Dışişleri Bakanlığı yoluyla AB'ye Türkiye için Avrupa Stratejisine cevap niteliğinde bir belge yollamıştır. Belgede, "Türkiye'nin Stratejide yer alan konularda teknik müzakerelere başlamaya hazır olduğu ve tarafların kısa sürede Türkiye-AB ilişkilerinde somut ilerlemeler kaydetmesinin beklendiği" dile getirilmiştir. Mali konuların önemine de ayrıca dikkat çekilmiştir<sup>74</sup>.

1998 Türkiye İlerleme Raporu'nun siyasi konularla ilgili bölümünde AB Komisyonu'nun görüşü özetle şu şekilde ifade edilmiştir<sup>75</sup>.

Siyasi düzeyde meydana gelen aksaklıkların ve insan hakları ihlali ile azınlıklara yönelik tutumların kaygı verici olduğu belirtilmiştir. Ordu üzerindeki gerçek sivil kontrolün eksikliği de bir aksaklık olarak görülmektedir. Türkiye'nin Güneydoğusundaki özel durumla ilgili olarak askeri değil sivil bir çözümün bulunması gerektiği vurgulanmıştır. Böyle bir çözümün Türkiye'de önemli sayıda sivil ve siyasi hak ihlalinin doğrudan veya dolaylı bu bölgedeki durumla bağlantılı olması sebebiyle daha da gerekli olduğu belirtilmiştir.

---

<sup>73</sup> "Ankara Antlaşması'ndan Helsinki Zirvesine"

<http://www.foreigntrade.gov.tr/ab/Abgenisleme/gensleme.htm> (8.10.2003)

<sup>74</sup> <http://www.eureptr.org.tr/bilginotlari/bilginotu14.htm>(8.10.2003)

<sup>75</sup> 1998 Yılı Aday Ülkeleri İlerleme Raporları, 12 Aday Ülkeye İlişkin Karma Belge, Türkiye 1998 Yılı İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Tisamat Basın Sanayi, Ankara, s.48

Aynı Rapor'da ekonomi ile ilgili konularda Türkiye'nin durumu ile ilgili olarak özetle şu ifadeler yer verilmiştir<sup>76</sup>.

Türkiye'nin büyük ölçüde pazar ekonomisi özelliklerini taşıdığı ve önemli bir büyüme potansiyeline sahip olduğu ve özellikle Gümrük Birliği kapsamında uyum sağladığı belirtilmiştir. Türkiye'nin ekonomisinin sorunsuz bir şekilde işleyişinin sağlanması ve bundan azami derecede fayda elde edilmesi için sürekli, güvenilir ve istikrarlı bir makroekonomik çerçeve oluşturması gerektiği vurgulanmıştır. Avrupa Stratejisi'nde yer alan önlemler, ülkedeki bölgesel gelişme farklılıklarının azaltılmasına yardımcı olabileceği belirtilmiştir. Avrupa Stratejisi'de belirlenen alanların çoğunluğunda mevzuat uyum süreci başlamış olup, özellikle iç pazar konusunda (özellikle kamu ihalesi) bu sürecin tamamlanması için çaba sarf edilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

11-12 Aralık 1998 tarihlerinde Viyana'da gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Zirvesi'nde de genişleme konusu görüşülen başlıca konular arasında yer almıştır. Kasım 1998'de Türkiye için hazırlanan ilk ilerleme raporunda önerilenler doğrultusunda sonuçlanan Zirve'de, AB'nin Türkiye ile ilişkilerin geliştirilmesine büyük önem verdiğine değinilerek ilişkilerin Avrupa Stratejisi çerçevesinde devam ettirilmesine özen gösterileceği belirtilmiştir<sup>77</sup>.

Bu dönemde AB ve Türkiye arasındaki ilişkilerde Türkiye'nin mevcut statüsünü değiştirecek önemli bir değişiklik olmamıştır. Hatta Türkiye 19 Temmuz 1999 tarihinde 15 AB üyesi ülke, 10 aday MDAÜ, Güney Kıbrıs, Malta ve İsviçre Dışişleri Bakanları arasında gerçekleştirilen toplantıya katılmayı da reddetmiştir.

<sup>76</sup> “Ankara Antlaşması’ndan Helsinki Zirvesine” <http://www.foreigntrade.gov.tr/ab/Abgenisleme/gensleme.htm> (8.10.2003)

<sup>77</sup> Erçin a.g.e, s. 107



13 Ekim 1999 tarihinde, AB Komisyonu tarafından aday ülkelere yönelik II. İlerleme Raporları yayımlanmıştır. Bu bağlamda Komisyonun Ekim 1999 tarihli İlerleme Raporu<sup>78</sup>’nda; Türkiye'deki son siyasi gelişmeler ışığında, Türkiye'nin demokratik sistemin temel özelliklerine sahip olduğunu, ancak Kopenhag kriterlerini hala karşılayamadığı ifade etmektedir. İnsan hakları ve azınlıkların korunması konusunda ciddi eksikliklerin bulunduğu, Milli Güvenlik Kurulu'nun politik yaşamda büyük bir rol oynamaya devam ettiği, yargının bağımsızlığı konusunda önemli gelişmelere rağmen, Devlet Güvenlik Mahkemelerinin varlığının demokratik sistem açısından sıkıntı yarattığı görüşüne yer verilmiştir.

Aşağıda Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'ye ilişkin görüşlerinden bazı alıntılar yer almaktadır<sup>79</sup>:

Türkiye hariç, aday ülkelerin, hukukun üstünlüğüne saygı gösteren istikrarlı ve sağlam demokrasiler inşa edilmesinde genel sicilleri iyileştirmiştir.

Yeni bin yıla yaklaşırken, Avrupa Birliği, tarihindeki en büyük genişlemeye hazırlanmaktadır. Gelecek yüzyılın başlarında, Avrupa'yı yirminci yüzyılın çatışma ve bölünmelerinden çok farklı şartlarda yeniden birleştirmek mümkün olacaktır. Paylaşılan idealler ve ortak politik, ekonomik ve sosyal davranış kuralları temelinde, şimdiki üye devletler ve aday ülkeler daha geniş bir Birlik içinde birleşmeyi seçebilecektir. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, Malta, Kıbrıs ve Türkiye değişim için kararlı olduklarını ve değişim kapasitesini taşıdıklarını göstermiştir. Bu ülkelerin ekonomileri, giderek artan bir şekilde Birlik'in ekonomisiyle bütünleşmekte ve Parlamentolar, hükümetler, kamu ve özel sektörler tarafından AB üyeliğine hazırlanmak için büyük gayretler sarfedilmektedir. AB, bu gayretleri aktif biçimde desteklemektedir ve yeni üyelerin katılımı için kendi finansal ve kurumsal düzenlemelerini yapmak amacıyla gerekli adımları atmaya başlamıştır.

Türkiye, bir aday ülke olma arzusunu ifade etmiştir ve öyle kabul edilmelidir. Bugüne kadar, Türkiye için Avrupa stratejisi, diğer aday ülkelere kıyasla daha dar bir çerçevede ele alındı. Özellikle, uyumlulaşma sürecine destek olabilecek AB malî yardımı kısıtlı kaldı. Köklü reformları teşvik etmek için, bir adım atma ve Türkiye ile ilgili stratejiyi daha da geliştirme zamanı gelmiştir. Bu stratejinin ülkenin mevcut durumuyla bağlantılı spesifik

<sup>78cc</sup> Ankara Anlaşması'ndan Helsinki Zirvesine, [http:// www. foreigntrade. gov. tr/ ab/ Abgenislemegensleme. htm](http://www.foreigntrade.gov.tr/ab/Abgenislemegensleme.htm)(8.10.2003)

<sup>79</sup> a.k

özellikleri muhafaza edilerek, ileride diğer aday ülkeler ile izlenen stratejiye daha fazla yaklaştırılabilir.

Raporda, geçen yılki raporda işaret edilen sorunlar açısından Türkiye'nin durumunda az bir gelişme kaydedildiği belirtilmiştir. Komisyon, insan haklarına ve azınlıkların haklarına saygı konusundaki eksikliklerden ve Millî Güvenlik Kurulu kanalıyla ordunun politik yaşamda oynadığı Anayasal rolden kaygı duymaya devam edildiğini ifade etmiştir. Öcalan davasıyla ilgili olarak, Birlik ölüm cezasının infaz edilmeyeceği beklentisini ifade etmiştir. Kamu görevlilerinin insan haklarını istismar etmesine karşı mücadelede, yetkili makamların niyetini yansıtan bazı iyileşmeler olduğu ve bununla ilgili olarak son zamanlarda bazı yasal ve idari düzenlemeler kabul edildiği belirtilmiştir.

Diğer taraftan aynı Rapor'da; Kopenhag kriterleri çerçevesinde ekonomik kriterler karşısında Türkiye'nin durumuna ilişkin olarak; makroekonomik istikrarın sağlanması ile hukuksal ve yapısal reform programlarının uygulanmasında olumlu gelişmelere ihtiyaç bulunduğu, bu bağlamda önceliğin enflasyonist baskıların ve bütçe açıklarının azaltılmasına verilmesi, mali disiplin ve yapısal reformların kararlılıkla uygulanması, özelleştirme uygulamalarına devam edilmesi, bölgesel ve yapısal dengesizliklerin giderilmesi ve sosyo ekonomik gelişimin bir parçası olarak eğitime önem verilmesi gerektiği hususları üzerinde durulmuştur. Türkiye'nin ekonomik kriterler açısından değerlendirilmesine yönelik olarak; piyasa ekonomisinin işleyişi, Türkiye'nin Topluluktaki rekabet ve piyasa güçlerine karşı koyabilme kapasitesi, Topluluk müktesebatının üstlenilmesi çerçevesinde Gümrük Birliği ve "Avrupa Stratejisi" kapsamında AB mevzuatına uyum konularına değinilmiştir<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> a.k

### II.7.2. İlerleme Raporu: 2000

8 Kasım 2000 tarihinde diğer aday ülkelerin yanında Türkiye'ye yönelik üçüncü ilerleme raporu olan "2000 Yılı İlerleme Raporu" yayımlanmıştır.

Raporu'nun giriş kısmında, Türkiye'nin son zamanlarda olumlu gelişmeler kaydettiği ve Kopenhag kriterlerine uyum sağlama doğrultusundaki reformları devam ettirme niyetinin memnuniyetle karşılandığı açıklanmış ve Türkiye'yi, diğer aday devletlerin tabi olduğu ölçütlerin aynısına tabi olarak Birliğe Katılma doğrultusunda ilerleyen bir aday devlet olarak nitelendirmiştir.

Helsinki'de alınan kararlar AB-Türkiye ilişkilerinde önemli bir dönüm noktası olmuştur. Diğer aday ülkeler gibi Türkiye'de mevcut Avrupa stratejisi temelinde reformlarını hızlandıracak ve desteleyecek bir katılım öncesi stratejisinden yararlanacaktır. Fakat Kopenhag kriterlerine uygunluk katılım müzakerelerine başlamak için bir ön koşul niteliği taşımaktadır. Raporda Türkiye'nin henüz bu kriterleri yerine getiremediği belirtilmiştir<sup>81</sup>.

Söz konusu raporun sonuç kısmında ise şu ifadeler yer almaktadır. Son Düzenli Rapordan bu yana yaşanan olumlu bir gelişme, Türk toplumunda AB'ye giriş amacıyla gerekli siyasal reformlar konusunda geniş çaplı bir tartışmanın başlatılmış olmasıdır. Bu bağlamda iki önemli inisiyatif gerçekleştirilmiştir; bir çok uluslararası insan hakları belgesinin imzalanması ve insan Hakları için Koordinasyon Üst Kurulu'nun çalışmalarını yakın zamanda hükümet tarafından desteklenmiş olmasıdır. Bununla birlikte, geçen yıla kıyasla temelde politik

<sup>81</sup> 2000 Yılı Genişleme Stratejisi, Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi 2000, Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine 2000 Düzenli Raporu, Aday Ülkelerin Katılım Yönünde İlerlemeleri Üzerine Genişleme Stratejisi Belgesi ve Düzenli Raporların Sonuçları, (2000), Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Ankara, s.28

durumda pek az iyileşme olduğu belirtilmiştir. Fakat Türkiye'nin Kopenhag ölçütlerini yerine getirmediği vurgulanmıştır.

Demokratik bir sistemin temel özellikleri devam etmektedir, ama Türkiye'nin demokrasiyi ve hukukun üstünlüğünü güvenceye almak için gerekli olan kurumsal reformları uygulamaya koyma aşamasında çok yavaş hareket ettiği belirtilmiştir. AB - Türkiye ilişkileriyle ilgili olarak yürütmede değişiklikler olmuştur. Fakat sivillerin ordu üzerindeki denetimi gibi bir dizi temel kurumsal konu ele alınmadığı belirtilmiştir.

Yargı konusunda, devlet memurlarının yargılanmasını kolaylaştıran yeni usul cesaret verici bir gelişme olarak yorumlanmıştır. Fakat geçen yıla ait raporda sözü edilen, yargının işleyişi ile ilgili önemli yasa taslakları hala sonuçlanmadığı belirtilmiştir.

Raporda, Devlet Güvenlik Mahkemeleri ile ilgili olarak, 1999 Haziran ayında bu mahkemelerle ilgili reformdan bu yana yeni iyileşme gerçekleşmediği ve yolsuzluğun hala önemli bir sorun olarak varlığını sürdürdüğü belirtilmiştir .

Türkiye'de, ölüm cezası, Abdullah Öcalan davası da dahil olmak üzere, uygulanmamaktadır, ama insan haklarının genel durumu bir çok bakımdan endişe verici olarak görülmektedir. Bu sorunun yetkililer ve parlamento tarafından ciddi olarak ele alınmasına ve insan hakları konusunda eğitim programlarının uygulanmasına karşın, işkence ve kötü muamele hala büyük ölçüde ortadan kaldırılmadığı belirtilmiştir. Türkiye'nin cezaevi sisteminde önemli bir reform uygulamakta olmasına karşın, cezaevi koşulları iyileşmemiştir. Gerek ifade özgürlüğü gerek örgütlenme özgürlüğü hala sık sık kısıtlanmaktadır. Din özgürlüğü konusunda Müslüman olmayan topluluklara karşı olumlu bir yaklaşım benimsenmiş görüldüğü ancak bunun, Sünni olmayan Müslümanlar da dahil tüm dinsel topluluklar için geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Geçen yıla kıyasla ekonomik, sosyal ve kültürel hakların durumu, özellikle etnik kökene bakılmaksızın tüm Türkler için kültürel hakların kullanımı söz konusu olduğunda iyileşme göstermemiştir. Nüfusun ağırlıklı olarak Kürtlerden oluştuğu Güneydoğudaki durumda önemli bir değişiklik olmadığı ifade edilmiştir<sup>82</sup>.

Raporun ekonomik kriterler, açısından değerlendirmesinde; Türkiye'nin ekonomideki en acil dengesizlikleri ele alma konusunda kayda değer bir ilerleme gösterdiği, ancak yine de pazar ekonomisinin işlerliğe kavuşturulması sürecini tamamlayamadığı belirtilmiştir. Türk ekonomisinin önemli bir bölümü AB ile gümrük birliği içinde rekabetçi baskılara ve pazar güçlerine dayanabilecek duruma geldiği ifade edilmiştir.

Rapora göre, Türkiye makroekonomik istikrarı sağlama konusunda önemli ilerleme göstermiş çünkü devlet teşebbüslerinin özelleştirilmesi başarılı olmuş ve tarım sektörü, sosyal güvenlik sistemi ve finans sektörünün reformu yönünde önemli adımlar atılmıştır. Ancak, makroekonomik istikrar henüz sağlanamamış ve orta vadede sürdürülebilir bir kamu maliyesi için sağlam bir temel oluşturulmamıştır. Gerek imalat sektörü gerek finans sektöründe devletin ağırlığının pazara müdahale ettiği pek çok alan olduğu belirtilmiştir. Türkiye'de, insani ve fiziki sermayenin rekabet gücünün artırılması ve mevcut sosyal ve bölgesel eşitsizliklerde bir azalma sağlanabilmesi için eğitim, sağlık ve altyapı kalitesinin iyileştirilmesinin gerekliliği vurgulanmıştır.

Türk Yetkililerinin enflasyonist baskıları ve kamu açıklarını azaltma konusuna odaklanmayı sürdürme ve yapısal reformlar ve piyasanın serbestleştirilmesi hedeflerine olan bağlılıklarını korumaları gerektiği belirtilmiştir. Eğitim, sağlık ve sosyal hizmetlere yeterli fon sağlayabilmek için orta vadeli bir perspektifte öncelikleri yeniden tanımlamaları

---

<sup>82</sup> a.k, s. 40-41

gerekmektedir. Orta vadede bir bütün olarak ekonominin rekabet gücü elde edebilmesi için bankacılık, tarım ve devlet teşebbüsleri gibi çeşitli sektörlerde önemli bir yeniden yapılanmanın gerekli olduğu belirtilmiştir<sup>83</sup>.

Genel olarak Türkiye'nin topluluk müktesebatına uyumunun en çok Gümrük Birliği kapsamına giren alanlarda ileri düzeyde olduğu belirtilmiştir. Raporda ayrıca, bir aday ülke olarak Türkiye'nin diğer tüm alanlarda da müktesebata uyum konusunda ciddi ilerleme göstermeye başlamasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir. Müktesebatın bu ilgili alanlarının uyumu ve uygulanması için stratejiler ve detaylı programlar (öncelikler dahil) gereklidir. Müktesebatın analitik incelemesinin hazırlık sonuçları ve Müktesebatın Kabulü için Türkiye tarafından oluşturulacak Ulusal Program bu çalışmanın önemli araçları olacaktır. Farklı AT politikalarının uygulamaya konulması ve yeterli bir şekilde uygulanması için önemli idari reformlar gerekli olduğu söylenmiştir.

Sonuç olarak, Gümrük Birliği dışındaki politika alanlarında müktesebata daha çok uyum için, yeterli uygulama ve yaptırım mekanizmalarının oluşturulması da dahil olmak üzere kapsamlı çabaların gerekli olduğu ifade edilmiştir. Bu da idarenin her düzeyinde önemli reformlar yapılması ile sağlanacaktır. Bazı durumlarda, örneğin devlet yardımları ve bölgesel kalkınma alanlarında bu amaçla yeni yapıların oluşturulması gerekecektir. Yukarıda sözü edilen çeşitli hususlar Türkiye için AB'ye Katılım Ortaklığında öncelikler olarak belirlenmiştir<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> a.k, s. 49-50

<sup>84</sup> a.k, s. 80-81

### II.7.3. İlerleme Raporu: 2001

13 Kasım 2001 tarihinde AB Komisyonu, Türkiye için 2001 İlerleme Raporu'nu yayımlamıştır. Aşağıda bu raporun içeriği özetlenmiştir<sup>85</sup>.

Haziran 1993 tarihli Kopenhag Avrupa Konseyi sonuçlarına göre üyelik için siyasi kıstaslar "*Demokrasi, hukuk devleti ve insan haklarını güvenceye alan istikrarlı bir kurumsal yapı, azınlıklara saygı ve azınlıkların korunması*" olarak belirlenmiştir.

Bazı alanlarda ilerleme kaydetmesine karşın Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerine henüz uymadığı belirtilmiştir. Fakat Türkiye'nin, ülke çapında tüm vatandaşlar için insan hakları ve temel özgürlüklerin yasalar ve uygulamalarda tam olarak korunmasını sağlamak için reform sürecini yoğunlaştırılmak ve hızlandırılmak konusunda cesaret verici adımlar attığı ifade edilmiştir.

3 Ekim 2001 tarihinde Türk Parlamentosu tarafından onaylanan anayasal değişiklikler insan hakları ve temel özgürlükler ve ölüm cezasının kısıtlanması konularında garantilerin güçlendirilmesi yönünde önemli adımlardır. Bu anayasa değişiklikleri özellikle, ifade ve düşüncelerin yayılması, basın ve dernekleşme özgürlükleri konusunda kısıtlama alanını daraltmıştır. Şimdi dikkatlerin bu önemli değişimlerin uygulanmasına yöneldiği belirtilmiştir. Türkiye'de bireylerin temel haklarının kullanımında ilerleme sağlanması; anayasal değişikliklerin yorumu, uygulama yasalarının ayrıntıları ve yasaların yetkililer tarafından gerçek uygulamalarına bağlı olduğu ifade edilmiştir. Orantılılık ilkesinin getirilmesi ve reformun genel amacının insan haklarına saygı ve hukuk devletine saygının ön plana çıkarılmış olması cesaret verici olarak yorumlanmıştır.

<sup>85</sup>2001 Yılı İlerleme Raporu, [http://www.belgenet.com/arsiv/ab/ab\\_rapor01-02.htm](http://www.belgenet.com/arsiv/ab/ab_rapor01-02.htm)(5.10.2003)  
)Türkiye'nin Katılım Yönünde ilerlemesi Üzerine 2001 Düzenli Raporu, (2001), Avrupa Toplulukları Komisyonu, Çukurova Üniversitesi Avrupa Birliği Dokümantasyon Merkezi, Adana, s. 11-43

Raporda, ölüm cezasına karşı moratoryum korunduğu belirtilmiştir. Terörizm suçları için tanınan istisna, (hiçbir çekinceye izin vermeyen) Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 6. Protokolüne aykırıdır. Bununla birlikte savaş suçları alanında istisna bu protokole uygundur. Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesi için ceza yasasında yapılacak ilgili mevzuat değişikliklerinin ardından Türkiye'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 6. Protokolü'nü imzalaması ve onaylamasının mümkün olup olmadığı değerlendirilebilecektir.

Ekonomik, sosyal ve kültürel haklar alanında olumlu gelişmeler kaydedilmiştir. Anayasa'nın 26. ve 28. maddelerindeki, kanunla yasaklanan dillerin kullanımını engelleyen hükümler kaldırılmıştır. Türkçe'den başka dillerin de kullanımına olanak verebilecek bu gelişme olumlu olarak rapora yansımıştır. Anayasal reformun uygulanabilmesi için kısıtlayıcı mevzuat ve uygulamaların ortadan kaldırılması gerektiği belirtilmiştir. Belirtilen olumlu gelişmelere rağmen, etnik kökenine bakılmaksızın tüm Türk vatandaşlarının kültürel haklardan gerçek anlamda yararlanabilmesi konusunda bir gelişme olmadığı ifade edilmiştir.

Türkiye'nin hapishaneler konusundaki köklü reformların etkin bir şekilde uygulanması konusunda desteklendiği belirtilmiştir. Hapishane protestolarının bastırılmasında orantısız güç kullanımı kınanmaktadır. Açlık grevleri sonucu can kaybının sürmesi insani açıdan kabul edilemez bir durum olduğu, greve katılanların siyasi gerekçelerine bakılmaksızın ölümlerin engellenmesi için çabaların hızlandırılması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca bu konularda serbest tartışmaya olanak verilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Adalet sistemi reformu başlatılmıştır. Yargı bağımsızlığı, Devlet Güvenlik Mahkemelerinin ve askeri mahkemelerin yetkileri ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarına uyum konuları endişe verici konular olarak görülmektedir. Anayasa'nın 19.



maddesi yargılama öncesi tutukluluk alanında, toplu suçlar için tutukluluk süresini dört güne indirmiştir. Tutuklulara karşı kötü muamelenin önlenmesi açısından olumlu olan bu durum DGM yetkisi altındaki davalar ve olağanüstü hal bölgelerinde de geçerli olmalıdır.

Mevzuatların saydamlığının artırılması yönünde pek çok girişime karşın, Türkiye’de yolsuzluk ciddi bir sorun olmayı sürdürmektedir. Avrupa Konseyi'nin yolsuzluk ve para aklama konularındaki sözleşmelerinin imzalanmış olması olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmiştir.

Güneydoğu bölgesinin ekonomi durumunun iyileştirilmesi, bölgesel dengesizliklerin giderilmesi ve vatandaşların ekonomik, sosyal ve kültürel olanaklarının geliştirilmesi için daha fazla etkinlik gösterilmelidir. Bu bölgede dört ilde olağanüstü hal uygulamasının sürdüğü ifade edilmiştir .

Türkiye’de demokratik sistemin esas özellikleri var olmakla birlikte, ordu üzerinde sivil denetim gibi temel meselelere etkin bir şekilde eğilmek gerektiği bu raporda da tekrar vurgulanmıştır.

Raporda, Rauf Denktaş'ın Birleşmiş Milletler (BM) görüşmelerinden çekilmesine ve BM Genel Sekreteri'nin New York'taki görüşme davetini reddetmesine Ankara'nın verdiği destek göz önünde bulundurularak; Kıbrıs konusuna kalıcı bir çözüm bulunması yönünde BM Genel Sekreteri'nin çabalarına destek olacağı yönünde siyasi diyalog çerçevesinde, çözümü kolaylaştırmak amacıyla, Türkiye'nin somut adımlar atması gerektiği ifade edilmiştir.

İnsan hakları, Kıbrıs ve sınır anlaşmazlıklarının barışçı çözümü gibi Katılım Ortaklığı'nın önceliklerinin oluşturan konularda ilerlemelerin ivme kazandırılması için genişletilmiş siyasi diyalog sürecinden tam olarak yararlanılması gerektiği vurgulanmıştır.

Ekonomik kriterlerin değerlendirilmesi; Haziran 1993 tarihli Kopenhag Avrupa Konseyi sonuçlarına göre üyelik için ekonomik kıstaslar "*işleyen bir piyasa ekonomisi ve AB içindeki rekabet baskıları ve piyasa güçleriyle başa çıkabilme kapasitesi*" olarak belirlenmiştir.

2000 Yılı İlerleme Raporu, Türkiye'nin ekonomideki en acil dengesizlikleri düzeltmede önemli ilerlemeler kaydettiğini fakat bununla birlikte işleyen bir piyasa ekonomisini tamamlama sürecinin henüz sonuna gelmediğini dile getirmiştir. Bu erevede Türkiye geçen yıl içinde, Kasım 2000 ve şubat 2001'de yaşanan iki ekonomik krizden dolayı, piyasa ekonomisini tamamlama yolunda daha fazla ilerleme kaydedememiştir. Diğer taraftan, ekonomisinin önemli bir bölümü gümrük birliği çerçevesinde AB piyasasında rekabet etmektedir.

Ekonomik krizler önceki istikrar programını geçersiz kılmıştır. Buna karşılık Türkiye'nin, finans sektöründeki risklerle, zayıflıklara önceki programdan daha etkili biçimde karşı koyan ve bir çok alanda devlet müdahalesini azaltan bir ekonomik reform programını onayladığı ve uygulamaya koyduğu belirtilmiştir. nceliğin kısa vadede, enflasyonu düşürme temelinde, makroekonomik istikrara verilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Müktesebata uyumun değerlendirilmesi; Türkiye'nin AB müktesebatına uyumu Gümrük Birliği'nin kapsadığı alanlarda en ileri düzeydedir. Geçen yılki rapordan sonra bu alanlarda yeni ilerlemeler kaydedilmiştir. Merkez Bankası da dahil olmak üzere bankacılık, telekomünikasyon, enerji ve tarım alanlarında önemli yasal düzenlemeler kabul edilmiştir. Buna rağmen, onaylanan yasal düzenlemeler arasında kozmetik, görsel-işitsel hizmetler ve sosyal politikalar konularında AB müktesebatından uzaklaşan düzenlemelerin

olduğu belirtilmiştir. Genel olarak rapora göre, AB müktesebatıyla Türkiye'deki yasalar arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Ayrıca müktesebatın uygulanmasına yönelik idari kapasitesinin arttırılmasındaki ilerlemelerin sınırlı olduğu belirtilmiştir.

Tek Pazar alanında, standartlar da dahil olmak üzere malların serbest dolaşımına yönelik bazı düzenlemeler benimsenmiştir. Teknik düzenlemelere yönelik çerçevenin benimsenmiş olmasının önemli olduğu belirtilmiştir. Rapora göre; standartlaştırma, resmi tanıma belgesi, sertifikalandırma, uygunluk değerlendirmesi, piyasa araştırması gibi idari altyapıların sağlamlaştırılması gerekmektedir. Bununla beraber, kamu alımları mkteseбата uyumlu değildir. Kişilerin serbest dolaşımı alanında ilerleme kaydedilmemiştir. Sermayenin serbest dolaşımında yabancı sermayenin bazı sektörlere yatırımında önemli kısıtlamalar bulunmaktadır. Para aklama yasalarının uygulanmasına daha fazla önem verilmelidir. şirketler yasası alanında, yeni ticaret kanununun hazırlanmasında ilerleme kaydedilmemiştir. Fikri mülkiyet haklarının mkteseбата uyumu için önemli adımlar atılmıştır. Bu alanda özel mahkemeler kurulmuş olmasına rağmen yaptırım kapasitesinin arttırılması ve Türkiye Patent Enstitüsü'nün tamamen bağımsızlaştırmasının gerektiği vurgulanmıştır. Rekabet politikalarında, tekeliciliğe karşı yasa maddelerinin uygulanması memnuniyet verici olarak karşılanmıştır. Türkiye'nin devlet yardımları politikası mkteseбата uygun olmadığı belirtilmiştir. Yeni yasaya rağmen, alkol ve tütüne yönelik tekel düzenlemeleri kaygı yarattığı vurgulanmıştır.

Türkiye'nin tarım sektöründe önemli reformlar yapmaya başladığı belirtilmiştir. Bununla birlikte, yeni oluşturulan gelire destek politikasının ana noktaları AB'deki yaklaşımla uyuşmadığını ve Türkiye'nin ulusal toprak kayıtları gibi temel mekanizmaları kurmadığı ifade edilmiştir. Balıkçılık alanında, Ortak Balıkçılık Politikasıyla uyumda ilerleme kaydedilmemiştir. Modern bir balıkçı tekneleri kayıt sistemi geliştirilmelidir.

Ulaştırma politikalarında, Türkiye AB müktesebatını benimseme çalışmalarını hızlandırması gerektiği belirtilmiştir. Uygulama kapasitesi de geliştirilmelidir. Vergilendirme alanında, KDV sisteminde oranların yaklaştırılması konusunda önemli ilerlemeler gerekmektedir. Türkiye'de uygulanan istatistik yapısı AB'dekinden çok farklıdır. Bu alanda somut ilerleme olmamıştır.

Sosyal politikalar ve istihdam alanlarında bazı adımlar atılmıştır ama bunların bir kısmı AB müktesebatıyla uyumlu değildir. Yeni Ekonomik ve Sosyal Konsey Yasası gerçek bir sosyal diyaloga olanak vermediği belirtilmiştir.

Rapor, enerji alanında, elektrik ve gaz sektörlerinde önemli ilerlemeler kaydedildiğini belirtmiş ve bu yıl içinde benimsenen iki yasanın Türkiye'yi tek enerji pazarına hazırladığı ifade edilmiştir.

Telekomünikasyon sektöründe, yeni yasal düzenleme, verilerin korunması ve hizmetin her yere dağıtılmasının AB müktesebatıyla uyumlaştırılması ve Telekom Kurulu'nun idari kapasitesi artırılması gerektiği belirtilmiştir.

Rapora göre, bölgesel politikalar konusunda, Türkiye ilerleme kaydetmemiştir. Yapısal politikaların uygulanmasına önem verilmelidir. Çevre alanında, TBMM'nin önüne gelmiş çerçeve yasanın onaylanması da dahil olmak üzere yeni düzenlemeler gerekmektedir.

Adalet ve İçişleri alanında, Türkiye yakın zamanda Avrupa Konseyi'nin kara para aklama ve yolsuzlukla mücadele konularındaki üç anlaşmasını imzalamıştır. Yunanistan'la imzalanan karşılıklı suçla mücadele anlaşması yürürlüğe girmiştir. Türkiye, AB'nin vize politikasıyla uyum ve göçmenlerin tekrar kabulü anlaşmaları konularında girişimlerde bulunmuştur. Bununla birlikte, sınır kontrolleri ve kaçak göçle mücadele

alanlarında idari kapasite güçlendirilmelidir. Daha fazla sayıda kamu çalışanı eğitim girişimlerinden faydalanmalıdır. Gümrük alanında uyum neredeyse tamdır.

Mali denetim alanında, devletin bütçe ve mali denetim mekanizmaları iyileştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Değişik alanlarda müktesebatin uygulanması için idari kapasite güçlendirilmelidir. Devlet yardımları ve bölgesel kalkınma gibi bazı durumlarda, yeni kurumlar kurulmalıdır. Bazı alanlarda yeni düzenleyici kurumlar kurulmuştur. Bu kurumların bağımsızlığı güvence altına alınması ve bu kurumlara yeterli düzeyde insan ve mali kaynakların ayrılması gerektiği ifade edilmiştir.

#### **II.7.4. İlerleme Raporu: 2002**

Avrupa Birliği Komisyonu tarafından, 2001 Yılı İlerleme Raporu'ndan bu yana kaydedilen gelişmeleri dikkate alarak hazırlanan 2002 Yılı İlerleme Raporu<sup>86</sup>, Türkiye'nin tam üyelik hedefi doğrultusunda, KOB ve UP'de yer alan yapısal reformlar konusunda yaptığı çalışmaların, 15 Eylül 2002 tarihine kadar olan dönemini kapsayan bir değerlendirmeyi içermektedir. Ancak, bazı özel durumlarda, söz konusu tarihten sonra alınan tedbirlere de yer verilmektedir. Rapor, ayrıca, 2001 Yılı İlerleme Raporunda yer alan reformların ne derecede gerçekleştirilmiş olduğunu değerlendirmektedir.

Ayrıca, 2002 Yılı İlerleme Raporları, hangi ülkelerin müzakerelere hazır olduğu konusunda Komisyonun tavsiyeler geliştirmesine zemin teşkil edeceğinden dolayı, bu Rapor, Türkiye'nin 1998 Yılı İlerleme Raporundan bu yana kaydettiği gelişmelerin bir değerlendirilmesini kapsamaktadır. Ekonomik kriterler açısından ise, inceleme dönemi

<sup>86</sup> 2002 Yılı İlerleme Raporu, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu, Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Tisimat Basım Sanayi, Ankara, s. 123-128

1997'den başlatılmış ve Raporda, Türkiye'nin ekonomik performansının dinamik ve ileriye dönük bir değerlendirilmesi yapılmıştır.

Rapor'un sonuç bölümünde yer alan ifadelerle göre: 1999 yılında Helsinki'de Türkiye 'ye adaylık statüsü verilmesi ile ilgili karar, Türkiye 'yi bir dizi temel reform yapma konusunda teşvik etmiştir. İnsan hakları ve temel özgürlüklere ilişkin güvenceleri güçlendirmeyi ve idam cezasının alanını sınırlamayı amaçlayan önemli bir anayasal reform, Ekim 2001 tarihinde başlatılmıştır. Yeni bir Medeni Kanun, Kasım 2001 de kabul edilmiştir. Şubat, Mart ve Ağustos 2002 'de ise üç adet reform paketi kabul edilmiştir. Ölüm cezası, savaş ve yakın savaş halleri dışında kaldırılmıştır.

Olağanüstü hal, Güneydoğudaki iki ilde kaldırılmış olup, halihazırda uygulanmakta olan iki ilde de sene sonuna kadar kaldırılması yönünde karar alınmıştır.

Ağustos reform paketi, mahkumiyet kararının, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini ihlal ettiğinin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından tespit edilmesi durumunda, bu kişilerin yeniden yargılanabilmesine imkan tanımaktadır.

Raporun Kıbrıs Sorunu ile ilgili bölümünde; Türkiye'nin, Kıbrıs sorununda kapsamlı bir çözüme ulaşılabilmesi için, Kıbrıs'taki iki toplum arasındaki doğrudan görüşmelere destek verdiği belirtilmiştir. Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin açıklamalarına uygun olarak, AB, Kıbrıs Türk liderinin, Kıbrıs sorununun katılım müzakereleri tamamlanmadan önceki haline yönelik çalışmalarının teşviki amacıyla, Türkiye tarafından daha ileri adımlar atılması gerektiğini vurgulamıştı tespiti yapıldıktan sonra, Yunanistan ile olan ilişkiler konusunda şu görüşler yer almaktadır. Türkiye ve Yunanistan arasındaki ilişkiler gelişmeye devam etmiştir. Güven artırıcı yeni önlemlerin alınmasına ilişkin

çabalar sürmektedir. İki dışişleri bakanı arasında, Ege ile ilgili araştırmacı mahiyette görüşmelere Mart 2002 'de başlanmıştır.

Rapor'un, Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini karşılama durumu ile ilgili olarak yapılan değerlendirmede ise şu görüşlere yer verilmektedir. Genel olarak, Türkiye, özellikle geçtiğimiz yıl, 1998 yılında Komisyon tarafından yayımlanan rapordan bu yana, Kopenhag siyasi kriterlerinin karşılanması yolunda önemli ilerleme kaydetmiştir. Özellikle Ağustos 2002'de kabul edilen reformlar çok geniş kapsamlıdır. Bir arada düşünüldüğünde, bu reformlar, Türkiye'de demokrasinin güçlendirilmesi ve insan haklarının korunması konusundaki temel çalışmaların önemli bir kısmını teşkil etmektedir. Bu reformlar, Türk vatandaşlarının, Avrupa Birliği'ndekilerle aynı düzeydeki hak ve özgürlüklerden kademeli olarak yararlanabilmesi için gerekli diğer değişikliklerin yolunu açmaktadır.

Tüm bunlara rağmen, Türkiye'nin, siyasi kriterleri tam olarak karşılamadığı belirtilmiştir. Raporda, temel hak ve özgürlüklerden tam olarak yararlanabilmeye ilişkin bazı önemli kısıtlamaların sürdüğü ifade edilmiştir. Başta yazılı basın ve radyo ve televizyon yayınları dahil olmak üzere, ifade özgürlüğü, barışçıl toplantı özgürlüğü, dernek kurma özgürlüğü, din ve vicdan özgürlüğü ve hukuki tazmin hakkı alanlarında önemli kısıtlamaların varlığını sürdürdüğü belirtilmiştir.

Reformların çoğunun, Avrupa standartları ile uyumlu olacak şekilde, hukuki düzenlemelerin ya da idari tedbirlerin alınmasının gerektiği belirtilmiştir. Reformların, etkili olabilmesi için, ülke çapında, farklı düzeylerdeki adli ve idari birimler tarafından fiili olarak uygulanması gerekmektedir.

Rapor da, siyasi kriterler çerçevesindeki bazı önemli sorunların henüz gereğince ele alınmadığı belirtilmiştir. Bu sorunlar, kötü muamele ve işkence ile

mücadele, ordu üzerinde sivil denetim, şiddete dayanmayan görüş belirttikleri için hapsedilmiş kişilerin durumu ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarına uyulmasını içermektedir.

Siyasi kriterlerle ilgili bu tespitler yapıldıktan sonra son olarak; son yıllarda gerçekleştirilen kayda değer ilerleme ve üzerinde durulması gereken diğer alanlar dikkate alındığında, Türkiye'nin, demokrasinin güçlendirilmesi ve insan haklarının korunması ile ilgili reform sürecini yasal ve fiili açıdan sürdürmesi teşvik edilmektedir. Bu husus, Türkiye'nin siyasi kriterlere tam uyum çerçevesinde, kalan engelleri de aşmasını sağlayacaktır, şeklindeki bir değerlendirmeyle, Türkiye'nin bu zamana kadar siyasi kriterlere uyum yönünde gösterdiği gayret bir anlamda teşvik edilmektedir.

Ekonomik kriterlerle ilgili yapılan değerlendirmede ise; diğer raporlarda da ifade edildiği gibi, Türkiye'nin, piyasa ekonomisinin işleyişi alanında ilerlemeler kaydettiği, fakat Birlik içerisindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleri ile baş edebilme kapasitesini artırması gerektiği belirtilmiştir. Türkiye'de, hala ekonomik istikrarı sarsan iki büyük mali krizin etkilerinin sürdüğü de belirtilmiştir.

#### **II.7.5. İlerleme Raporu:2003**

Avrupa Birliği Komisyonu tarafından hazırlanan Türkiye İlerleme Raporu 5 Kasım 2003 tarihinde açıklanmıştır. 2003 Yılı İlerleme Raporu'nda, özellikle siyasi kriterler alanında yasal düzenlemeler açısından kaydedilen gelişmeler kapsamlı bir biçimde ele alınmıştır. Rapor'da son bir yıl içinde özellikle Türk toplumunun hassasiyet duyduğu çeşitli alanlarda gerçekleştirilen kapsamlı reformların önemine işaret edilmiştir.



Rapor'un "Siyasi Kriterler ve Güçlendirilmiş Siyasi Diyalog" başlıklı bölümünde yer verilen eleştiriler esas olarak, uygulamadaki eksikliklere ve bazı yasal düzenlemelere yoğunlaşmaktadır. Geçtiğimiz yıllarda yayımlanan ilerleme raporları ile kıyaslandığında, 2003 Raporu'nda eksiklik olarak sıralanan hususların giderek daha dar bir alanı kapsadığı görülmektedir. Rapor esas olarak, geçtiğimiz on iki aylık dönemde, Kopenhag Kriterlerine uyum çerçevesinde ilgili tüm ana başlıklarda yapılan ve yapılamayan mevzuat değişiklikleri ile uygulamadaki olumlu ve olumsuz örneklerin bir listesini içermektedir<sup>87</sup>.

İlerleme Raporu'nun siyasi kriterler bölümü değerlendirildiğinde, Türk Hükümetinin siyaset ve hukuk alanında geniş kapsamlı değişiklikler meydana getiren reform sürecini hızlandığı belirtilmiştir. Raporun siyasi kriterler bölümü ile ilgili özellikle aşağıda belirtilen konulara vurgu yapılmıştır.

Asker-sivil ilişkilerinin dengelenerek AB ülkeleri ile uyumlu hale getirilmesi yönünde MGK ve MGK Genel Sekreterliği'nin yapısı ve yetkilerinde yapılan değişikliklerle önemli ilerleme kaydedildiği ancak RTÜK ve YÖK gibi sivil kurumlarda halen asker üyelerin yer aldığı belirtilmiş ve askeri harcamalarda, hem bütçenin kabulü hem denetimi açısından TBMM'nin tam kontrol yetkisine sahip olması gerektiği ifade edilmiştir.

Yargının bağımsızlığı ve etkinliğinin artırılması yönünde gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin ve uygulanmakta olan eğitim programlarının önemi vurgulanmakta ancak, yargının işleyişinin ağırlığı, soruşturma safhasında yaşanan güçlüklerin altı çizilmiş ve

---

<sup>87</sup> AB Komisyonu'nun 2003 Yılı Türkiye İlerleme Raporuna ve Strateji Belgesine İlişkin İKV Değerlendirilmesi, (23.02.2004), [www.belgenet.com](http://www.belgenet.com)

bununla birlikte, DGM'lerin işleyişinin, başta savunma hakları ve adil yargılama ilkeleri olmak üzere, AB standartlarına uyumlu hale getirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yolsuzlukla mücadelede bazı ilerlemeler kaydedilmesine karşın özellikle bazı sektörlerde halen yolsuzluğun ciddi boyutlarda olduğuna ve bu durumun yabancı sermaye girişinin önünde önemli bir engel olduğu vurgulanmıştır.

İnsan hakları ve azınlıkların korunması alanında önemli yasal düzenlemelerin ve ikincil mevzuatın çıkarıldığı, ihlalleri incelemek üzere çeşitli kurumların oluşturulduğu, insan hakları eğitimi programlarının başlatıldığı vurgulanmakta, buna karşın AIHS'ye aykırı olarak verilen kararların bozulması şeklinde yerine getirilmesi gereken bir çok AIHM kararının Türkiye tarafından uygulanmadığı belirtilmiştir<sup>88</sup>.

Sivil ve siyasi hakların güvence altına alınması yönünde önemli ilerleme kaydedildiği, işkence ve kötü muameleyle ilişkin önemli adli kararlar alındığı, ancak bu alanda açılan davaların zaman aşımına uğraması, kararların suçun ağırlığı ile orantılı olmaması, gözaltındaki kişilere haklarının bildirilmemesi, tıbbi raporların hasır altı edilmesi gibi sorunların devam ettiği bazı örneklerle vurgulanmakta, cezaevi koşullarındaki kısmi iyileştirmelere karşın halen sıkıntılar yaşandığı, ifade özgürlüğünün genişletilmesine ilişkin yasa değişikliklerine rağmen, savcıların bu hakkı kısıtlama yönünde bazı alternatif hükümlere başvurduğu, mevzuat değişikliklerinin yorumunda ve uygulanmasında farklılıkların sürdüğü, gözden geçirilmekte olan Basın Kanunu'nun özgürlüklerin geniş kapsam içinde değerlendirilmesi gerektiği vurgulanmakta, Türkçe dışındaki geleneksel dil ve lehçelerde yayın yapılmasına izin veren yasa değişikliklerine rağmen bunun halen uygulamaya geçirilmediği, dernek kurma özgürlüğüne ilişkin

---

<sup>88</sup> Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu, (2003), Devlet Planlama Teşkilatı Avrupa Birliği ile ilişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara, s. 38-39

kısıtlamalar azaltılmakla birlikte derneklerin temel sorunlarının çözümüne ilişkin net bir çerçeve çizilmediği belirtilmekte, din özgürlüğüne ilişkin olarak mülkiyet haklarına ve ibadethanelerin açılmasına yönelik düzenlemelere karşın etkilerinin sınırlandırıldığı, müdahalelerle karşılaştığı, Gayri Müslim toplulukların el konulmuş mallar sorununun çözümlenmediği, dini azınlıkların din adamı eğitimi önündeki yasakların devam ettiği (Heybeliada Ruhban Okulu örneği), Sünni olmayan Müslüman topluluklarına ilişkin bazı sınırlamaların kaldırılmasına karşın halen sorunların sürdüğü ifade edilmektedir.

Ekonomik, sosyal ve kültürel haklar alanında ceza yasasında yapılan önemli değişikliklere ve ayırmacılığın önlenmesine ilişkin yasal düzenlemelere karşın kadınlara yönelik fiziki ve psikolojik şiddetin sürdüğüne dikkat çekilmekte, çocukların çalışma yaşına ilişkin değişikliğe rağmen halen 15 yaşın altında çok sayıda çocuğun çalıştırıldığı ve eğitim hakkından mahrum bırakıldığı belirtilmektedir.

Kıbrıs konusunda Türk hükümetinin çözümü destekleyen açıklamalarına değinilmekte, sınır anlaşmazlıklarının barışçı yollardan çözümü yönünde Türkiye-Yunanistan arasında kaydedilen ilerlemeler belirtilmektedir<sup>89</sup>.

Yukarıda sıralanan tespit ve değerlendirmelerin ışığında Türkiye'nin henüz Kopenhag Siyasi Kriterlerini tam olarak yerine getirmediği, yasal düzenlemeler ve uygulama arasında uyum sağlanması için daha fazla çalışması gerektiği belirtilmiştir.

Ekonomik kriterlere uyum konusunda Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan kısa vadeli önceliklerin büyük ölçüde yerine getirildiği, yapılan düzenlemelerin IMF

<sup>89</sup> AB Komisyonu'nun 2003 Yılı Türkiye İlerleme Raporu'na ve Strateji Belgesine İlişkin İKV Değerlendirmesi, (23.02.2004), [www.belgenet.com](http://www.belgenet.com)

şartları ile uyum içinde uygulandığı belirtilmektedir. Ancak Irak krizine bağlı olarak ekonomide önemli bir gerileme yaşandığı da ifade edilmiştir.

Ekonomik kriterlerle ilgili olarak kaydedilen gelişmelerin iyi işleyen bir piyasa ekonomisine ulaşma yolundaki engelleri ortadan kaldırdığı belirtilmekte ancak makro ekonomik dengesizliklerin devam ettiğine de değinilmektedir. Kamu finansmanı yönetiminde şeffaflık ve etkinliğin arttığı belirtilmiştir.

Rapor'un genel değerlendirme bölümünde dengeli ve güçlü bir ekonomik yapının oluşturulması için enflasyonla mücadele edilmesi, bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması, muhasebe standartlarının uluslararası düzeye getirilmesi ve kamu bankalarının ve kuruluşlarının özelleştirilmesi vb konulara vurgu yapılmıştır<sup>90</sup>.

Komisyon, ekonomik değerlendirmelerinde IMF ve Dünya Bankası ile paralel hareket etmektedir. Rapor'da ekonominin işleyişi ile ilgili adımlar 1997 yılından başlayıp bugünlere gelen geniş bir perspektifle ele alınmaktadır. Bir başka deyişle, siyasi kriterlerde olduğu gibi sadece son on iki aydaki gelişmeler değil, son altı yıldaki gelişmeler, birikimli etkileri de dahil olmak üzere, göz önüne alınmaktadır<sup>91</sup>.

Müktesebat uyumu ise, en yavaş ilerleme kaydedilen alan olarak değerlendirilmekte, bazı müktesebat başlıklarında sağlanan önemli gelişmeye karşın, bir çok başlıkta hedeflenenin gerisinde ilerleme olduğu belirtilmekte, özellikle uygulamaya yönelik kurumsal yapılanmanın hızlandırılması gereğine işaret edilmektedir.

<sup>90</sup> Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu, (2003), Devlet Planlama Teşkilatı Avrupa Birliği ile ilişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara, s. 51-52

<sup>91</sup> AB Komisyonu'nun 2003 Yılı Türkiye İlerleme Raporu'na ve Strateji Belgesine İlişkin İKV Değerlendirmesi, (23.02.2004),www.belgenet.com

Bu alanda KOB önceliklerinin yerine getirilmesi yönünde gösterilen çabaya rağmen kısa vadede uyum sağlanması beklenen Topluluk müktesebatının bir çok bölümü için yeterince çalışma yapılmadığı belirtilmektedir. Gümrük Birliği ile bağlantılı olan müktesebat başlıklarının en fazla ilerleme kaydedilen alanlar olduğu, bununla birlikte Türkiye'nin Gümrük Birliği'nden kaynaklanan yükümlülüklerini tümüyle yerine getirmediği Rapor'un çeşitli bölümlerinde vurgulanmaktadır. Gümrük Birliği ve dış ilişkiler, adalet ve içişleri, istatistik, sosyal politika ve istihdam, enerji, sanayi politikası ve KOB'ler, tarım ve tüketicinin korunması alanlarında gelişme sağlandığı, sermayenin serbest dolaşımında büyük oranda uyum gerçekleştirildiği, ancak bölgesel politika, telekomünikasyon, çevre, eğitim, kültür, görsel ve işitsel politikalar, malların serbest dolaşımı alanlarında sınırlı ilerleme kaydedildiği belirtilmektedir.

Ulusal Program taahhütlerinin, Katılım Ortaklığı Belgesi öncelikleri çerçevesinde yerine getirilmesi gerektiği ve yeni hazırlanan mevzuatın Türkiye'yi AB müktesebatından uzaklaştırır nitelikte olmaması gerektiği vurgulanmıştır<sup>92</sup>. 2003 İlerleme Raporu önümüzdeki dönemde yapılacak uyum çalışmaları açısından önemli bir yol göstericidir.

#### **II.7.6. İlerleme Raporu: 2004**

Avrupa Birliği Komisyonu tarafından hazırlanan Türkiye İlerleme Raporu ve tavsiye kararı 6 Ekim 2004 tarihinde açıklanmıştır. AB Komisyonu tavsiye kararında Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yeterli ölçüde yerine getirdiğini açıklayarak, AB Konseyi'ne Türkiye ile müzakerelere başlama kararı alması yönünde telkinde bulunmuştur.

---

<sup>92</sup> a.k.

AB Komisyonu tavsiye kararı, Türkiye'nin müzakere sürecini sonu açık bir süreç olarak nitelerken, müzakere sürecinin 3 temel maddeden oluşan bir strateji kapsamında ele alınacağı belirtiyor. Birinci madde, Kopenhag siyasi kriterlerinin yerine getirilmesine ve devam edilmesiyle ilgili olarak Türkiye'deki reform sürecinin güçlendirilmesi ve desteklenmesine dair işbirliğini içeriyor. Bu, özellikle reform süreci için öncelikleri belirleyen gözden geçirilmiş Katılım Ortaklığı ve yenilenmiş bir katılım öncesi stratejiye dayanacak. Türkiye için farklı bir durumu yansıtan ve tartışmalara neden olan şu ifadeye de tavsiye kararında yer verilmiştir: “*Müzakereler sürecinde demokrasi, insan haklarına saygı, hukuk devleti ve temel özgürlükler alanında sürekli ihlallerle karşılaşırsa, AB Komisyonu müzakerelerin askıya alınmasını önerebilecek*”. İkinci madde, Türkiye ile katılım müzakerelerinin yürütülmesine ilişkin spesifik koşullar öneriyor. Müzakere edilen her müktesebat başlığının geçici olarak kapatılabilmesi, gerekli görülen bazı hallerde müzakereye açılabilmesi için, müktesebatta ve uygulama alanında AB Konsey'nin belirleyeceği eşiklerin geçilmiş olması gerekecek. Katılım müzakerelerinde Devletlerarası Konferanslarda uygulanan oybirliğiyle karar alma yöntemi kullanılacak. AB Konseyi müzakerelere başlama kararı aldıktan sonra müzakerelerin nasıl yapılacağına dair kesin parametreler belirlenecek. Üçüncü madde ise, AB üye devletleri ile Türkiye'den insanları bir araya getiren önemli ölçüde güçlendirilmiş siyasi ve kültürel diyalogu öneriyor<sup>93</sup>.

6 Ekim 2004 tarihinde yayımlanan ilerleme raporu, Aralık 2004 Brüksel Konseyi'ne yönelik olarak hazırlanmıştır. İlerleme Raporu'nun yapısı büyük ölçüde daha

<sup>93</sup> Dilek Ateş İştar, Meltem Çakır, “AB Komisyonu 2004 Türkiye İlerleme Raporu ve Tavsiye Kararı”, [http://www.antimai.org/ab/trilerleme\\_2004.htm](http://www.antimai.org/ab/trilerleme_2004.htm) (28.10.2004) /2004 Recommendation (Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine Dair Tavsiyesi), <http://www.deltur.cec.eu.int> (20.10.2004)

önceki yıllarda hazırlanan raporlarla aynıdır. Rapor, 2003 İlerleme Raporu'ndan bu yana kaydedilen ilerlemeyi göz önüne almaktadır ve 31 Ağustos 2004 tarihine kadar olan dönemi kapsamaktadır. Ancak, Rapor'daki tavsiye, Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerine ilişkin durumuna göre hazırlandığı için, 1999'dan bu yana kaydedilen ilerlemeye de yer verilmektedir. Rapor, ekonomik kriterlere ilişkin olarak ise, dinamik ve geleceğe yönelik bir değerlendirme sunmaktadır. Rapor'da, Türkiye'nin Katılım Ortaklığı öncelikleri temelinde değerlendirildiği ayrı bir bölüm de bulunmaktadır. Daha önceki Raporlarda olduğu gibi, "ilerleme", kabul edilen yasa, alınan kararlar, onaylanan uluslararası sözleşmeler temelinde, uygulamaya önem verilerek ölçülmektedir<sup>94</sup>.

İlerleme Raporu'nun siyasi kriterler bölümü değerlendirildiğinde; Türk Hükümetinin siyaset ve hukuk alanında geniş kapsamlı değişiklikler meydana getiren reform sürecini hızlandırdığı ve bir çok eksiklikleri giderdiği belirtilmiştir. Raporun siyasi kriterler bölümü ile ilgili olarak, bu dönemde yapılan olumlu gelişmelerle eksiklikler şu şekilde ifade edilmiştir.

Hukuk alanında; Yeni Medeni Anayasa ve Ceza Yasası'nın kabul edilmesi, Uluslararası ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin ulusal hukuk karşısındaki üstünlüğünün anayasa dahil edilmesi( Anayasa'nın 90. maddesi gözden geçirilerek, Temel Hak ve Özgürlüklerle ilgili çıkabilecek yasal uyumsuzluklarda uluslararası sözleşmeler ve Avrupa Toplulukları Antlaşma hükümlerinin esas alınmasına olanak sağlanmıştır), terörle mücadele yasasının değişmesi, Uluslararası Ceza Mahkemesine kaynaklık eden Roma Statüsü'nün imzalanmasına olanak sağlayacak anayasa değişikliği çalışmaları olumlu

---

<sup>94</sup> 2004 Yılı Türkiye İlerleme Raporu Siyasi ve Ekonomik Kriterler Geniş Özeti, [http://www.tobb.org.tr/abm/mevzuat ve dokumanlar/ ILERLEME %20 RAPORU %20 202004 \(siyasi-ekonomi % 20 kriterler\) doc](http://www.tobb.org.tr/abm/mevzuat%20ve%20dokumanlar/ILERLEME%20RAPORU%20202004(siyasi-ekonomi%20kriterler).doc)

gelişmeler olarak değerlendirilmiştir. Bu olumlu gelişmelere rağmen infaz yasa taslağının onaylanmaması, Ceza Yasası'nın yürürlüğe girmemesi, Temyiz Mahkemeleri Yasası'nın yürürlüğe girmemesi, Dernekler Yasası'nın yürürlüğe girmemesi ve Siyasi Partiler Yasası'nın Avrupa Standartlarına uymaması (Siyasi Partiler Kanunu değiştirilmiş ve parti kapatma sınırlandırılmıştır. Ancak, son 5 yıl içinde, ana muhalefet partisi dahil (2001) iki parti kapatılmıştır. Kanunun bazı hükümlerinin Avrupa standartlarının altında olduğu belirtilmiştir.) eksiklik olarak değerlendirilmiştir<sup>95</sup>.

Yargı alanında; Devlet Güvenlik Mahkemeleri kaldırılmıştır. DGM'lerin yargı yetkisinde bulunan suçların çoğu yeni kurulan bölgesel Ağır Ceza Mahkemeleri'ne aktarılmıştır. Bazı suç türleri ve özellikle TCK'nın 312. maddesi altında yer alan davaların ise mevcut ağır ceza mahkemeleri tarafından görülmesi öngörülmüştür. Aile mahkemeleri ve Temyiz Mahkemeleri yurt genelinde yaygınlaştırılmıştır. İdam cezası her türlü koşul altında kaldırılmıştır. Hakim ve savcılara insan hakları ve uluslararası hukuk alanında eğitim verilmiştir. Raporda hakim ve savcılarının idari açıdan Adalet Bakanlığı'na bağlı olması eksik olarak görülmüştür<sup>96</sup>.

Yolsuzlukla mücadele konusunda, Türkiye, BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesini imzalamış ve Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadeleye ilişkin Ceza Hukuku Sözleşmesi'ni onaylamıştır. Türkiye, Ocak 2004 tarihinde, yolsuzlukla mücadele standartlarına uyumu denetleyen Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'na (GRECO)

---

<sup>95</sup> Dilek Ateş İftar, Meltem Çakır, "AB Komisyonu 2004 Türkiye İlerleme Raporu ve Tavsiye Kararı", (28.10.2004) [http://www.antimai.org/ab/trilerleme 2004.htm](http://www.antimai.org/ab/trilerleme%202004.htm)

<sup>96</sup> 2004 Yılı Türkiye İlerleme Raporu Siyasi ve Ekonomik Kriterler Geniş Özeti, (20.10.2004) [http://www.tobb.org.tr/abm/mevzuat ve dokumanlar/ ILERLEME %20 RAPORU %20 202004 \(siyasi-ekonomi % 20 kriterler\) doc, s.10](http://www.tobb.org.tr/abm/mevzuat%20ve%20dokumanlar/ILERLEME%20RAPORU%20202004%20(siyasi-ekonomi%20kriterler)%20doc,%20s.10)



katılmıştır. Tüm bu yasal gelişmelere rağmen, yolsuzluk, ekonominin ve kamu işlerinin tüm alanlarında çok önemli bir sorun olmaya devam etmektedir<sup>97</sup>.

Milli Güvenlik Kurulu ve ordu ile ilgili olarak yapılan değerlendirmede; sivil yönetiminin, ordu üzerindeki kontrolünün güçlendirildiği belirtilmiştir. Milli Güvenlik Kurulu'nun çoğunluğunu sivillerin oluşturduğu bir danışma kurulu haline gelmiştir. YÖK ve RTÜK yönetim kurullarından askeri üyelerin çıkarılması, askeri ve savunma harcamaları denetiminin Sayıştay'a verilmesi, askeri mahkemelerin yetki alanlarının daraltılması olumlu gelişmeler olarak değerlendirilmiştir. Fakat Türk Silahlı Kuvvetleri'nin dolaylı olarak etkisini sürdürdüğü ifade edilmiştir<sup>98</sup>.

Sivil ve Siyasal Haklar konusunda, Basın Yasası ile basın özgürlüğünün geliştirilmesi, kadın-erkek eşitliğinin güçlendirilmesi, sivil ve siyasal haklarda ilerleme kaydedilmesi ve ifade özgürlüğüne yönelik kısıtlamaların kaldırılması olumlu gelişmelerdir. Rapor'da belirtilen eksiklikler ise; gazetecilere karşı açılan davalardaki artış, kadınlara yönelik şiddetin sürmesi, özellikle kız çocuklarının öğrenimini sürdürememesi, Avrupa Sosyal Sözleşmesi'nin toplu görüşme ve örgütlenme ile ilgili 5. ve 6. maddesinin kabul edilmemesi, çocuk işçi sorununun devam etmesidir<sup>99</sup>.

İnsan Hakları konusunda; ölüm orucu sorunu büyük ölçüde ortadan kalkmıştır. Namus cinayetlerine ömür boyu hapis verilmesi, bekaret kontrolünün hakim ya da savcı olmadan yapılamaması, evlilik içi tecavüz ve cinsel şiddetin suç sayılması önemli gelişmelerdir<sup>100</sup>. İşkence ve kötü muamele ile mücadelenin güçlendirilmesine yönelik

<sup>97</sup> 2004Türkiye İlerleme Raporu,(20.10.2004) [http://www.deltur.cec.eu.int/PublishDocs/en\\_2004\\_rr.pdf](http://www.deltur.cec.eu.int/PublishDocs/en_2004_rr.pdf) ,s.12

<sup>98</sup> a.k.s.12

<sup>99</sup> Dilek Ateş İftar, Meltem Çakır, "AB Komisyonu 2004 Türkiye İlerleme Raporu ve Tavsiye Kararı", (28.10.2004) [http://www.antimai.org/ab/trilerleme\\_2004.htm](http://www.antimai.org/ab/trilerleme_2004.htm)

<sup>100</sup> a.k

görüşmesiz tutukluluğun ortadan kaldırılması ve yargılama öncesi tutukluluk kurallarının iyileştirilmesi vb. konularda çalışmalar yapılmıştır. Yetkililer, işkence konusunda sıfır tolerans politikası benimsemiş ve işkence yapanların cezasız kaldığı durumların sınırlandırılması için yasal tedbirler kabul edilmiştir. Yeni Ceza Kanunu uyarınca işkence yapanlar daha ağır bir şekilde cezalandırılmaktadır. Raporda işkencenin artık sistematik olmasa da, işkence ve özellikle kötü muamele vakalarının halen devam ettiği ve bu tür uygulamaların ortadan kaldırılmasına yönelik daha fazla gayret gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir<sup>101</sup>. Ayrıca insan hakları savunucularının ve insan hakları derneklerinin yargı karşısında kötü muamele görmeye devam ettiği, tutukluların hakları konusunda her zaman bilgilendirilmediği de belirtilmiştir<sup>102</sup>.

Azınlık Hakları,\* Türkçe dışındaki diğer dil ve lehçelerde radyo, televizyon yayını yapılabilmesi, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde kültürel etkinliklerde Kürtçe kullanılması olumlu gelişmeler olarak belirtilmiştir. Eksiklik olarak ise, Güneydoğu Anadolu'da köy koruma sisteminin oluşturulmaması nedeniyle köye dönüş projesinin uygulanmamasıdır.

Ayrıca bu raporda müslüman olmayan azınlıklarla ilgili olarak farklı tanımlama yapılarak, azınlıkların yasal kimlik, mülkiyet hakkı, din adamlarının eğitimi, okul ve iç yönetmelikle ilgili eleştiriler yapılmıştır<sup>103</sup>.

<sup>101</sup> 2004 Yılı Türkiye İlerleme Raporu Siyasi ve Ekonomik Kriterler Geniş Özeti,(20.10.2004) [http://www.tobb.org.tr/abm/mevzuat\\_ve\\_dokumanlar/ILERLEME %20 RAPORU %20 202004 \(siyasi-ekonomi % 20 kriterler\) doc., s.5](http://www.tobb.org.tr/abm/mevzuat_ve_dokumanlar/ILERLEME_%20RAPORU_%20202004_(siyasi-ekonomi_%20kriterler)_doc.,_s.5)

<sup>102</sup> Dilek Ateş İştar, Meltem Çakır, "AB Komisyonu 2004 Türkiye İlerleme Raporu ve Tavsiye Kararı", (28.10.2004) [http://www.antimai.org/ab/trilerleme\\_2004.htm](http://www.antimai.org/ab/trilerleme_2004.htm)

\* Azınlık Hakları Konusunda detaylı tartışmaya çalışmanın üçüncü bölümünde yer verilmiştir

<sup>103</sup> a.k

Raporda, ülke yönetimi ile ilgili olarak, Kamu İdaresinde Sosyal Reformlar Yasası, Kamu Sektöründe Reformlarla İlgili Çerçeve Yasası, Yerel Özel İdare Yasası, Belediye ve Büyükşehir Belediyeleri Yasası çıkarıldığı belirtilmiştir. Bunlar raporda olumlu gelişmeler olarak değerlendirilirken, bunlardan sadece Büyükşehir Belediyeleri Yasası dışındaki reformların yürürlüğe girmemiş olması eleştirilmektedir<sup>104</sup>.

İlerleme Raporu'nun ekonomi ile ilgili kriterleri değerlendirildiğinde; ekonomi politikalarının genel olarak iyileştiği belirtilmiş fakat ekonomik politikaların 5 farklı bakanlık tarafından yürütülmesi eleştirilmiştir. Raporda belirtilen olumlu gelişmeler şu şekilde ifade edebilir: Kamu sektörü muhasebesinde saydamlığın arttırılması, serbest piyasa güçlerinin karşılıklı etkilenmesinde artış, Merkez Bankası'nın özerkliği, şeker ve tütün piyasalarının serbestleştirilmesi, bağımsız kurulların oluşturulması, petrol piyasalarının serbestleştirilmesi, ekonominin %80 'inini özel sektörün oluşturması, POAŞ'ın ve TEKEL'in alkollü içecekler bölümünün özelleştirilmesi, piyasaya giriş ve çıkışın önündeki engellerin azalması, pazar ekonomisi için gerekli yasal yapının büyük ölçüde kurulmuş olması, kamu işletmelerindeki ihtiyaç fazlası personelin azaltılması, tarım, enerji, telekomünikasyon gibi sektörlerde devlet etkisinin azaltılması ve ticaretle ilgili sınırlamaların kaldırılması. Rapor genel olarak serbest piyasa ekonomisinin işleyişinin sağlanması ve devletin bu alanlardaki etkinliğini azaltmak için yapılan çalışmaları olumlu olarak değerlendirmiştir. Raporun, ekonomi kriterleri açısından belli başlı eksiklikleri ise şu şekilde ifade etmiştir: Cari açığın büyüme devam etmesi, borçlanmada sürdürülebilirliğin faiz oranları ve döviz kurlarındaki dalgalanmaların etkisinde olması, yapısal işsizliğin toplam işsizlik oranındaki payının artması, Devletin petrol, doğalgaz, elektrik gibi kamu hizmetlerinin fiyatını belirlemesi, bankacılık ve bazı

---

<sup>104</sup> a.k

temel sanayi kollarında devletin varlığını sürdürmesi, özelleştirmenin sınırlı olması, özelleştirmenin önündeki bürokratik engel, mali destek bulma açısından KOBİ'lerin karşılaştığı bürokratik engellerin olması, mali piyasalarda yetersiz gelişme vb<sup>105</sup>. Genel anlamda Raporda ekonomik kriterlerle ilgili yapılan eleştiriler ekonomide devletin varlığına ilişkin olarak değerlendirilmiştir.

Türkiye'nin müktesebata uyumu konusunda yapılan değerlendirmede, Türkiye'nin uyum süreci çoğu alanda ilerleme sağlamakla birlikte birçok başlık açısından henüz sürecin erken evrelerinde bulunduğu belirtilmiştir. Tüm alanlarda daha fazla çalışma gerektiği ifade edilmiştir. Yeni mevzuatın Topluluk müktesebatından uzaklaşmaması ve Türk olmayan hizmet sağlayıcılar ya da mallara yönelik ayrımcılığa son verilmesi, idari kapasitenin güçlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir<sup>106</sup>. Genel olarak, müzakereler aşamasında daha ciddi sorunların ortaya çıkabileceği konu başlıkları, Malların Serbest Dolaşımı, Hizmetlerin Serbest Dolaşımı, Tarım, Kişilerin Serbest Dolaşımı, Adalet ve İçişleri gibi konuların olduğu belirtilmiştir.

Raporu genel olarak değerlendirdiğimizde, Türkiye'ye diğer ülkelerden daha farklı davranıldığını görüyoruz. Komisyon çok fazla sorumluluk üstlenmeyerek, müzakere için başlangıç tarihi vermemiştir. Bugüne kadar her zaman, müzakerelerin başlamasına karar verilen ilerleme raporlarında, müzakerelerin ne zaman başlayacağı da açıkça ifade edilmiştir<sup>107</sup>. Raporun sonuçlar ve tavsiyeler bölümünde, müzakerelerin doğası nedeniyle açık uçlu ve sonucu garanti edilmeyen bir süreç olarak ifade edilmektedir. Buradaki temel

---

<sup>105</sup> ak

<sup>106</sup> 2004 Türkiye İlerleme Raporu,(20.10.2004) [http://www.deltur.cec.eu.int/PublishDocs/en\\_2004\\_rr.pdf](http://www.deltur.cec.eu.int/PublishDocs/en_2004_rr.pdf),s.159

<sup>107</sup> Erhan Akdemir,(25 Ekim 2004) "Türkiye'nin Avrupa Birliği Süreci ve İlerleme Raporu", Strateji, Cumhuriyet,s.5

fikir, müzakerelere başlansın, ama Türkiye'ye tam üyelik verilir verilmeyeceği hususunda bir şeyler söylenmesin yaklaşımıdır<sup>108</sup>. Bu yaklaşım Avrupa Birliği'ne girmek için çalışan Türkiye için moral bozucu ve kırıci bir davranış olarak değerlendirilebilir.

Bir diğer dikkat çekici ve Türkiye'nin özenle karşısında durması gereken olumsuz ifade ise, Türkiye'nin tam üye olmasından sonra bile Türk işçilerinin AB ülkelerinde serbest dolaşımı ve iş tutma haklarına karşı kalıcı kısıtlamaların( *işçilerin serbest dolaşımı hakkında kalıcı emniyet sübabları düşünülebilir*) getirilmesi önerisidir<sup>109</sup>.

Raporda kuşkusuz en çok tartışma yaratan- çalışmanın da azınlıklar bölümünde tartışılacak olan- Kürt ve Alevi yurttaşların azınlık olarak kabul edilmesidir. Rapor'da Kürtçe'den bahsedilen paragraflarda, Kürtlerin azınlık olarak kabul edildiği anlamları çıkmaktadır. Daha şaşırtıcı olan kısmı ise Aleviler ile ilgili olan paragraflardır. AB Komisyonu Alevi yurttaşlardan , “Sünni olmayan Müslüman azınlık” biçiminde söz etmektedir. Bu ifadeler, Türkiye'de ancak gayri-müslimlerin azınlık statüsünde olabileceklerine ilişkin Lozan Antlaşması düzenlemeleriyle hiçbir şekilde uyuşmamaktadır<sup>110</sup>.

## **II.8. Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi (2000 )**

### **II.8.1. Katılım Ortaklığı Belgesinin Niteliği ve İçeriği**

AB genişleme sürecine dahil tüm aday ülkeler için ayrı ayrı hazırlanan katılım ortaklığı belgesi, bu ülkelerin üyelik sürecinde ilerleme kaydetmeleri için yerine getirmeleri beklenen hususları içermektedir. Bu hususların temelini ise Kopenhag Kriterleri ve AB müktesebatı oluşturmaktadır.

<sup>108</sup> Cumhuriyet, 16 Ekim 2004

<sup>109</sup> Birgün, 7 Ekim 2004

<sup>110</sup> Akdemir, a.g.m, s.5

AB Konseyi'nin 1997 Lüksemburg Zirvesinde aldığı karar uyarınca, katılım ortaklığı belgesi, aday ülkelere yönelik tüm yardımların tek bir çerçevede yürütülmesini sağlayan genişletilmiş katılım öncesi stratejinin kilit öğelerinden biriydi. KOB'un hazırlanmasında AB tek taraflı hareket etmekle birlikte, belgede yer alacak temel ilkeler, öncelikler, ara hedefler ve koşulların belirlenmesinde Türkiye'yle fikir alış verişinde bulunulmuştur. Bu belgeye son şeklini veren ise, AB Bakanlar Konseyi olmuştur.

Belgenin "Amaçlar" bölümünde yer alan ifadeye göre " *Ulusal Program, Katılım Ortaklığı'nın ayrılmaz bir parçası olmakla birlikte belgenin kapsadığı öncelikler Katılım Ortaklığına uymalıdır.*" Bu nedenle , her ne kadar Ulusal Program'ın KOB'u birebir yansıtmak zorunda olmadığı söylenebilirse de, belgenin temel içeriğinin ve takviminin önemli ölçüde KOB'la örtüşmesi gerektiği, aksi bir yaklaşımın adaylık sürecinin ilerlemesi ile gelişiminin gözetiminde, mali ve teknik yardımların alınmasında sorunlara ve gecikmelere yol açabileceği açıktır<sup>111</sup>.

Katılım Ortaklığı Belgesi'nin "ilkeler" başlığı altında, 13 aday ülkenin tek bir katılım stratejisine dahil edilmesi ve hepsine aynı kriterlerin uygulanmasıyla oluşan katılım sürecinin "kapsayıcı" niteliği vurgulanmaktadır. Katılım Ortaklığı Belgesinde, "AB Konseyi, Türkiye'nin reformlarını, derinleştirilmiş siyasi diyalog da dahil olmak üzere özellikle insan haklarına da atıfta bulunarak, katılıma ilişkin siyasi kriterlerin karşılanması yönünde ilerlemeye ve Helsinki kararlarının 4 ve 9 (a) paragraflarında yer alan hususlara da ağırlık vererek teşvik etmek ve desteklemek amacıyla, Türkiye'nin katılım öncesi stratejiden yararlanacağını vurgular..." cümlesine yer verilmektedir.

<sup>111</sup> Sanem Baykal, Tuğrul Arat, (2001), "1990-2001: Avrupa Birliği İle İlişkiler", Baskın Oran (ed), Türk Dış Politikası, Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar, Cilt I, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 356

Yani, Türkiye'nin bu hedeflere ulaşabilmesi için AB'nin mali destek vereceğinin de altı çizilmektedir.

"Öncelikler ve Orta Vadeli Hedefler" adını taşıyan bölümde, aday devletlerin üyeliğe giden yolda hangi alanlarda hazırlıkları başlatması, geliştirmesi ve devam ettirmesi gerektiği yönünde ikili bir ayrıma gidilmektedir. Bu çerçevede 1 yıl içinde, yani 2001 yılı sonuna kadar gerçekleştirilmesi ya da önemli ölçüde aşama kaydedilmesi gereken çalışmalar "Kısa Vadeli Öncelikler" alt başlığını taşımakta, "Orta Vadeli Öncelikler" alt başlığı altındaysa, nihai bir tarih verilmeksizin, tamamlanmasının bir yıldan fazla sürmesi mümkün olmakla birlikte, imkanlar ölçütünde çalışmalarının 2001 yılı içinde başlatılması gereken alanların listesi verilmektedir<sup>112</sup>. Belgede de belirtildiği gibi, Katılım Ortaklığı, Türkiye'nin üyelik hazırlıkları için gerekli öncelik alanlarını belirlemektedir. Türkiye, İlerleme Raporunda yer alan tüm hususlara eğilmek durumundadır. Dolayısıyla, Katılım Ortaklığında yer alan hususların yerine getirilmesi müzakerelerin başlatılması için zorunlu olduğu gibi, nihai katılımın gerçekleşebilmesi açısından İlerleme Raporlarında yer alan tüm hususların, KOB'da yer alması bile, karşılanması gerekecektir. Bu bağlamda, mevzuat uyumunun sadece Topluluk müktesebatının iç hukuka geçirilmesinden ibaret olmadığı ve AB standartlarında etkili biçimde uygulanmasının da zorunlu olduğu belgede vurgulanmaktadır<sup>113</sup>.

Kısa ve orta vadede öngörülen öncelikli siyasi hedefler arasında ifade, din ve inanç özgürlükleri ve sivil toplumun tesisi (toplantı ve örgütlenme özgürlüğü kapsamında) önündeki her türlü engelin ortadan kaldırılması ve yasal reform, insan hakları ihlalleri ve işkence uygulamalarına karşı mücadele için yasal hükümleri güçlendirmek ve eğitim yoluyla ortadan kaldırılması, kültürel haklar, DGM'ler de dahil olmak üzere

<sup>112</sup> a.k, s. 357/ Katılım Ortaklığı Belgesi 2000, <http://www.deltur.cec.eu.int> (3.05.2004)

<sup>113</sup> a.k, s. 357

yargı reformu ve yargı mensuplarının AB hukuku alanında eğitimi, olağanüstü hal uygulamalarına son verilmesi, bölgesel dengesizliklerin ortadan kaldırılması, anadilde yayın ve anadil eğitimi hakkı, idam cezasının kaldırılması gibi son derece zorlu ve kapsamlı unsurlar yer almaktadır.

Bütün bunlara ek olarak, geniş kapsamlı bir mevzuat uyumunun, Türkiye tarafından, KOB'da yer alan öncelik ve ilkelere göre gerçekleştirilmesine yönelik önlem ve uygulamaların da altı çizilmektedir.

Bahsedilen bu yapısal dönüşümü gerçekleştirebilmesi için AB tarafından sağlanacak olan mali yardımların programı ise KOB'un " Programlama" başlığı taşıyan bölümünde yer almaktadır. Belgenin "koşullar" başlığını taşıyan bölümünde ise, Topluluk yardımlarının bağlı olduğu koşullar belirtilmektedir. Buna göre:

“Türkiye'ye katılma öncesi unsurlar aracılığıyla proje finansmanı için sağlanacak Topluluk yardımı, Türkiye'nin yükümlülüklerine saygı göstermesine bağlıdır. Kopenhag kriterlerini yerine getirmeye matufen ortaya atılacak daha ileri adımlar ve özellikle bu Katılım Ortaklığının belirli önceliklerinin 2001 yılı içinde yerine getirilmesi yönünde gelişme sağlanmalıdır. Bu genel koşullara uyulmaması, Konsey tarafından mali yardımların askıya alınması kararı sonucunu doğurabilecektir.”

Belgede yer alan, 2001 yılı sonu için öngörölmüş öncelik ve koşulların Türkiye tarafından yerine getirilmesinde sergilenecek performans ve kararlılık, mali yardımlar için bir koşul niteliğinde değerlendirilebilecekti<sup>114</sup>.

### **II.8.2. Katılım Ortaklığı Belgesinin Onaylanması**

Belgenin 8 Kasım tarihinde açıklanan ve Komisyon tarafından hazırlanıp Bakanlar Konseyinin onayına sunulan metninde, "Siyasi Kriterler" başlığını taşıyan

<sup>114</sup> 2000 Yılı Genişleme Stratejisi, Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi 2000, Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine 2000 Düzenli Raporu, Aday Ülkelerin Katılım Yönünde İlerlemeleri Üzerine Genişleme Stratejisi Belgesi ve Düzenli Raporların Sonuçları, (2000), Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Ankara, s.15-23



bölümünün içinde Kıbrıs sorununun çözümünde " *Siyasi diyalog çerçevesinde, BM Genel Sekreteri'nin Kıbrıs sorununa kapsamlı bir çözüm bulunması sürecinin başarılı bir sonuca ulaştırılması yönündeki çabaların kuvvetle desteklenmesi*" biçiminde bir ifadeye yer verilerek, konu Türkiye için 2001 yılı sonuna kadar yerine getirilmesi zorunlu bir siyasi kriter olarak öngörülmüştür.

Avrupa Birliği üyeliği ile Kıbrıs sorununun çözümü arasında herhangi bir bağ kurulamayacağını 1990'lar boyunca sürekli dile getiren Ankara, bu durumu kabul edilemez buldu. Ayrıca, Yunanistan da, Ege ya da genel ifadesiyle sınır anlaşmazlıklarının, orta vadeli öncelikler arasına alınmasını sağlamaya yönelik baskılarını artırıyordu. Yaşanan tüm bu gelişmeler sonucunda, AB ile ilişkilerin gözden geçirilmesine kadar gidebilecek tepkilerin verilebileceği doğrudan dönemin Başbakan'ı Ecevit tarafından açıklandı<sup>115</sup>.

Esasen KOB'un onaylanması için Bakanlar Konseyi'nde oybirliği şartı aranmamakla birlikte, hem bu derece hayati bir konuda üye devletler arasında tam bir uzlaşmaya varılmasının gerekliliği, hem de Katılım Ortaklığı Belgesini hayata geçirecek mali ve teknik yardımlarla ilgili uygulamaları ortaya koyacak Çerçeve Tüzüğü'nün mali yansımalar içermesi, bir ortak tutum arayışını zorunlu kılıyordu. Bu anlamda, Yunanistan'ın olumlu bir tavır alacağı ve Türkiye'nin de kabul edebileceği bir orta yol bulunması gerekiyordu. Fransa'nın dönem başkanlığı sırasında, 4 Aralık 2000 tarihinde gerçekleşen AB Bakanlar Konseyi toplantısında, Fransa bir formül geliştirdi. Buna göre, "Öncelikler ve Orta Vadeli Hedefler" başlığı altına "Güçlendirilmiş Siyasal Diyalog ve Siyasal Kriterler" adında bir ekleme yapılarak Kıbrıs sorunu ile sınır uyuşmazlıklarının, iki farklı vadeli öncelik altında, ama siyasi diyalog kapsamında değerlendirilmesi öngörüldü.

---

<sup>115</sup> Baykal/Arat, a.g.e, s. 359

Fransa'nın önerdiği formüle uygun olarak Kıbrıs ile ilgili paragraf şöyle değiştirilmişti: " *Helsinki Sonuç Bildirisi'ne uygun olarak, siyasal diyalog bağlamında, Helsinki Sonuç bildirisi 'nin 9(a) maddesine atıf yapıldığı gibi, BM Genel Sekreteri 'nin Kıbrıs sorununa kapsamlı bir çözüm bulunması sürecini başarılı bir sonuca bağlamaya yönelik çabalarını güçlü bir biçimde desteklemek...*". Orta vadeli öncelikler arasına eklenen Ege sorunlarına ilişkin paragrafta ise, "*Helsinki sonuç Bildirisine uygun olarak, siyasal diyalog bağlamında, anlaşmazlıkların Birleşmiş milletler şartına uygun olarak barışçı yollarla çözülmesi ilkesi kapsamında, Helsinki sonuç Bildirisi 'nin 4. maddesinde atıf yapıldığı ; devam eden sınır anlaşmazlıklarını ve diğer konuları çözmek için her çabayı sarf etme*" şeklinde bir ifadeye yer verildi.

Eylül 2001 tarihinde, Avrupa Parlamentosu Jacques Poos raportörlüğünde hazırlanan Güney Kıbrıs'ın üyelik müzakerelerinin durumu hakkında raporu, 5 Eylül 2001 tarihinde kabul etti. Raporda, güney Kıbrıs Rum Yönetiminin uluslararası düzeyde adayı temsil eden tek devlet olarak tanındığı, Kopenhag siyasi ve ekonomik kriterlerine tamamen uyduğu, Türkiye'nin adanın bir bölümünü işgal ettiği, katılım sürecinin adada siyasi bir çözüm için katalizör olduğu, ancak siyasi çözümün Güney Kıbrıs'ın AB'ye katılımı için önkoşul olmadığı ve müzakerelerin tamamlanmasının ardından tüm adanın ve halkının hukuki olarak AB'nin parçası olacağı iddialarına yer verildi. Bundan başka, AB'ye katılım çerçevesinde adada bulunan iki toplumla ayrı ayrı müzakere yapılması, iki farklı Kıbrıs devletinin üyeliğe alınması veya adanın kuzey kısmının Türkiye'nin AB'ye girmesinden sonra Birliğe katılması olasılıklarının bulunmadığı ve Güney kesiminin

tam üyeliğinin ardından Türkiye'nin açıkladığı gibi adanın kuzeyini ülkesine dahil etmesi halinde AB üyeliğinin imkansızlaşacağı görüşüne yer verildi<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> a.k, s. 360

## II.9. Ulusal Program

19 Mart 2001 tarihinde Ulusal Program Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir. Söz konusu programın giriş kısmında; TC'nin özünde, barışçı bir dış politika ile laiklik, hukukun üstünlüğü, çoğulcu ve katılımcı demokrasi, insan hak ve özgürlükleri bulunduğu belirtilmiş, dış politika konusunda barış, refah, güvenlik ve istikrar artırıcı ve pekiştirici katkılar yapan Türkiye'nin, barışçı dış politikası çerçevesinde, komşularıyla ilişkilerinin geliştirilmesine özen göstereceği, bu bağlamda Yunanistan'la sorunlarına diyalog yoluyla çözümler getirilmesi için girişim ve çabalarını sürdüreceği, Kıbrıs konusunda da tarafların egemen eşitliğine ve ada gerçeklerine dayalı karşılıklı olarak kabul edilebilir bir çözüm kapsamında, yeni bir ortaklık kurulması için BM Genel Sekreterinin iyi niyet misyonu çerçevesindeki çabalarına destek vermeye devam edeceği ifade edilmiştir.

Ayrıca Türkiye'nin başta insan hakları ve demokrasi alanlarında olmak üzere, Avrupa Birliği müktesebatı niteliğindeki evrensel normlar ile Avrupa Birliği ülkelerinin uygulamalarına daha fazla uyum sağlamak amacıyla, gerekli tüm uluslararası sözleşmelere taraf olacağı ve bunların etkin şekilde uygulanmasını sağlayacak tedbirleri alacağı belirtilmiştir<sup>117</sup>.

### II.9.1. Siyasi Kriterler

Ulusal programın "*Siyasi Kriterler*" bölümünde siyasi, idari ve yargı reformlarına ilişkin çalışmaların 2001 yılında hızlandırılacağı, demokrasi ve insan hakları alanlarındaki reform sürecinde, öncelikle Anayasa'nın geçirileceği, insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü alanlarında kaydedilecek gelişmelerin sürekli olarak izlenerek, AB müktesebatına

---

<sup>117</sup> Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, (2001), Türkiye Ulusal Programı, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin, Ankara, s. 15-16

uyum çalışmalarının düzenli şekilde değerlendirileceği ve bu çalışmaların hızlandırılması için gerekli tüm önlemlerin alınacağı ifade edilmiştir.

Bu kapsamda; başta düşünce ve ifade özgürlüğü olmak üzere bireysel insan hak ve özgürlüklerinin daha da geliştirilmesi, dernek kurma ve barışçı toplantı hakkı ile sivil toplumun güçlendirilmesi, yargının işlevselliği ve verimliliğinin artırılması, duruşma öncesi gözaltı ve cezaevlerindeki tutukluluk koşullarının iyileştirilmesi, işkenceyle mücadeleyle hız verilmesi, insan hakları ihlallerinin caydırılması, ülke içinde bölgesel dengesizliklerin azaltılması, devlet memurları ve diğer kamu görevlilerinin insan hakları alanında eğitilmesi vb. alanlarda, kısa ve orta vadede bir dizi yasal ve idari tedbirlerin alınması öngörülmüştür<sup>118</sup>.

### **II.9.2. Ekonomik Kriterler**

"Ekonomik kriterler" konusunda da; yapısal reformların hızlandırılarak gerçekleştirilmesinin önem taşıdığı vurgulanmış ve bu amaçla sosyal güvenlik sisteminin yeniden düzenlendiği ve sistemin aktif ve pasifleri arasındaki dengenin sağlanması yönünde önemli adımlar atıldığı belirtilmiştir.

Vergi konusunda vergi tabanının genişletilmesi ve kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınabilmesi için vergi reformunun yapıldığı ifade edilmiştir.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu kurularak mali sektör alanında reform yapıldığı ve böylece bankacılık sektörünün düzenlenmesi gözetimi ve denetimi işlevlerinin bu kurulda toplandığı belirtilmiştir. Bu kapsamda Bankalar Kanunu ve TCMB

---

<sup>118</sup> a.k, s. 17-22

Kanunu'nda değişikliklerin yapılması kamu bankalarına ilişkin düzenlemelerin öncelikli olarak ele alınacağı ifade edilmiştir

Tarımda doğrudan gelir desteği sistemine geçiş yönünde pilot bölgelerdeki uygulamalardan olumlu sonuçlar alındığı ifade edilmiştir.

Mali şeffaflığın sağlanması amacıyla bütçe içi ve dışı fonlardan bazılarının kapatıldığı belirtilmiştir<sup>119</sup>.

Özelleştirme reformu kapsamında devletin, özellikle tekeli konumdaki ekonomik faaliyetlerinin hızlı bir biçimde özelleştirilmesi gerektiği vurgulanmış ve 1999 yılında özelleştirmenin ilk kez TC. Anayasasında yer aldığı ve enerji ihalelerindeki darboğazın aşılması için uluslararası tahkim müessesesinin düzenlendiği belirtilmiştir. 2000 yılı içerisinde aralarında TÜPRAŞ, Petkim, THY, Erdemir, SEKA gibi büyük ölçekteki KİT'lerin de bulunduğu kamu işletmelerinin blok satış ve halka arz gibi yöntemlerle özelleştirilmesinin programlandığı ve bu yılda Petrol Ofisi'nin yüzde 51 'inin blok satış, TÜPRAŞ'ın yüzde 31.5'inin halka arz yolu ile satıldığı ve cep telefonu lisans satışı ile beklenenin üzerinde özelleştirme geliri elde edildiği belirtilmiştir. Şubat 2001 krizi sonrasında, Türk Hava Yolları ve Türk Telekom'un özelleştirilmesinin gerçekleştirileceği beyan edilmiştir<sup>120</sup>.

Aynı şekilde Türkiye'nin AB'nin aday ülkeler için hazırladığı Katılım Öncesi Mali Bildirim Prosedürü kapsamındaki yükümlülüklerini de kısa vadede yerine getireceği taahhüt edilmiştir.

<sup>119</sup> Ulusal Program, 19 Mart 2001, [http://www.belgenet.com/arsiv/ab/up\\_001.html](http://www.belgenet.com/arsiv/ab/up_001.html)(15.04.2003)

<sup>120</sup> Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, (2001), a.g.e, s.30

### II.9.3. Üyelik Yükümlülüklerini Üstlenebilme Kapasitesi

Ulusal Program'ın "Üyelik Yükümlülüklerini Üstlenebilme Kapasitesi"<sup>121</sup> başlıklı bölümünde "Gümrük Birliği Kapsamında Gerçekleştirilen Mevzuat Uyum Çalışmaları" kapsamında Türkiye'nin ortaklık ilişkisi çerçevesinde yerine getirdiği ve getirmediği yükümlülükleri sıralanmıştır. Türkiye tarafından yerine getirilmemiş olan yükümlülükler; AB teknik mevzuatına uyum ve rekabet politikasının belirli hususlarına (devlet yardımları, kamu teşebbüslerine tanınan özel veya inhisari haklar ve TEKEL) ilişkin alanlardaki yükümlülükleridir. Yine aynı başlık altında Türkiye'nin AB müktesebatına uyumu değerlendirilmiştir. Bu kapsamda malların serbest dolaşımı alanında, AB'nin sanayi ürünlerindeki teknik mevzuatına uyumun tamamlanacağı, bu amaçla öncelikle TBMM'ye sunulmuş olan "Ürünlere İlişkin Teknik Düzenlemelerin Hazırlanması ve Uygulanmasına Dair Kanun" tasarısının yasalaşacağı belirtilmiştir. Yine bu alanda 4 Kasım 1999 tarihinde 4457 sayılı Kanunla kurulmuş olan Türk Akreditasyon Kurumu' (TÜRKA) nun faaliyete geçeceği ifade edilmiştir. Ayrıca mevzuata uygunluğu değerlendirecek olan uygunluk değerlendirme ve belgelendirme kuruluşlarının oluşturulacağı belirtilmiştir.

Bununla birlikte Gümrük Birliği ile başlatılmış olan yeni bir piyasa gözetimi sistemi oluşturma çalışmalarının devam ettiği ifade edilmiştir.

Kamu ihalelerinde şeffaflığın ve tarafsızlığın, rekabetin ve denetimin ve AB mevzuatına uyumun sağlanması amacıyla yeni Devlet İhale Kanunu'nun ivedilikle yasalaşacağı ifade edilmiştir. Yine kamu ihalelerine ilişkin uygulamayı yönlendirecek ve şikayetleri çözüme bağlayacak bağımsız bir kurum oluşturulması gerektiği belirtilmiştir.

<sup>121</sup> Ulusal Program, 19 Mart 2001, [http://www.belgenet.com/arsiv/ab/up\\_001.html](http://www.belgenet.com/arsiv/ab/up_001.html)(15.04.2003)

AB Müktesebatına uyum kapsamında "Kişilerin Serbest Dolaşımı" konusunun hassasiyeti nedeniyle bu alandaki pek çok hususun tam üyelik ve sonrasında çözüme kavuşturulabileceği söylenmiştir. Ancak, üye ülkelerdeki Türk işçileri ile aile bireylerinin istihdam piyasasına giriş koşullarına ve ücret ve çalışma koşullarına ilişkin hükümleri düzenleyen Türkiye-AB Konseyi kararlarının güncelleştirilmesi gerektiği, üye ülkelerde yasal olarak çalışan ve ikamet eden TC. vatandaşlarının serbest dolaşım hakkının Türkiye'nin üyeliğini beklemeden gerçekleştirilmesini sağlayacak yeni Ortaklık Konseyi Kararlarına ihtiyaç bulunduğu belirtilmiştir. Ayrıca yasa dışı göç ve toplu göç hareketlerinin önlenmesi Pasaport Kanunu'nun ilgili maddelerinin değiştirilmesinin öngörüldüğü ifade edilmiştir.

AB müktesebatına uyum kapsamında "Hizmetlerin Serbest Dolaşımı" konusunda mali hizmetler alanındaki AB mevzuatı uygun olmayan hususların giderilmesi çalışmalarına devam edileceği, diğer hizmetler açısından ise ulusal tercihler ve kısıtlamalar bulunduğu, bunların giderilebilmesi için uygun bir koordinasyonla çalışmaların başlatılması gerektiği belirtilmiştir. "Sermayenin Serbest Dolaşımı" konusunda Yabancı Sermaye Kanun Tasarısının yasalaşacağı ve bu yeni yasa ile birlikte izin prosedürünün kaldırılıp yerine kayıt sisteminin getirileceği belirtilmiştir. Yabancı yatırımlar açısından sınırlayıcı hükümler içeren Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınlanması Hakkında Kanun, Sivil Havacılık Kanunu, Kabotaj Kanunu ve Türk Ticaret Kanunu'ndaki yabancı hisse ile ilgili sınırlandırmalar ile yabancıların emlak edinmesine ilişkin sınırlamaların, petrol ve madencilik alanında yapılacak yatırımlarda gerekli iznin gözden geçirileceği ve yurtdışında aynı ya da nakdi transferlerin üzerindeki sınırlamaların AB normlarına uygun hale getirileceği ifade edilmiştir.



Şirketler hukuku konusundaki mevzuat uyumu amacıyla yeni bir Türk Ticaret Kanunu taslağının hazırlandığı ve söz konusu kanunun orta vadede yasalaşacağı belirtilmiştir.

Sınai mülkiyet hakları alanında Entegre Devre topografyalarının korunması hakkında Kanun Tasarısı Taslağı ve Yeni Bitki Çeşitlerine Ait Islahçı Haklarının Korunmasına İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı çalışmalarının sürdüğü, fikri mülkiyet alanında da bazı uluslararası anlaşmalara 2001 yılı içerisinde taraf olunmasının öngörüldüğü ifade edilmiştir. Fikri ve sınai mülkiyet hakları konusundaki uyuşmazlıklar konusunda 12 ihtisas mahkemesinin kurulmasını hedefleyen projenin sonuçlandırılmasının amaçlandığı belirtilmiştir.

AB Rekabet Hukuku'ndaki değişikliklerin Rekabet Kurumu tarafından takip edilerek, gerekli düzenlemelerin yapılması konusunda çalışmaların başladığı vurgulanmıştır. Tütün ve Tütün Mamulleri Kanun Tasarısının yasalaşacağı belirtilmiştir.

Devlet yardımları alanında öncelikle bir çalışma grubunun oluşturulması, AB devlet yardımları sisteminin temelini oluşturan bölgesel istatistik sınıflandırması (NUTS) esasına dayalı sistemin benzerinin Türkiye'de oluşturulması gerektiği ve bu alanda bir Devlet Yardımları İzleme ve Denetleme Kurumunun tesis edilmesine ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir.

Tarım Politikası konusunda AB müktesebatının üstlenilmesinin Topluluk sistemine uygun yeterli bir altyapı oluşturulmadan mümkün olamayacağı belirtilerek, uyumun aşamalı bir şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu uyum sürecinin önemli bir unsuru olan Çiftçilere Yönelik Doğrudan Gelir Desteğine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı çıkarıldığı ve pilot illerdeki uygulamanın yaygınlaştırılacağı belirtilmiştir. Çiftçilere Yönelik

Doğrudan Gelir Desteği uygulaması için Çiftçi Kayıt Sistemi, Arazi Kayıt Sistemi, Tapu Kadastro Sistemi, Coğrafi Bilgi Sistemi ve Tarım Bilgi Sisteminin kurulmasına yönelik çalışmaların hızlandırılması gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca Hayvan Kimlik Sisteminin de oluşturulması gerektiği belirtilmiştir. Hayvan Sağlığı alanında, Topluluğun veterinerlik mevzuatına uyum sağlanması ve salgın hayvan hastalıkları ile mücadeleye ilişkin AB uygulamalarının üstlenilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bitki sağlığı alanında, AB ve Türkiye arasındaki farklılığın mevzuattan çok uygulamadan kaynaklandığı ve bu nedenle uygulamaya yönelik gerekli tedbirlerin alınması gerektiği ifade edilmiştir. Gıda işleme kuruluşlarında AB hijyen ve kamu sağlığı standartlarına uymaya yönelik çalışmaların da sonuçlandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Kırsal Kalkınma Projeleri çerçevesinde Güneydoğru Anadolu Projesi ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde yürütölen çalışmaların sürdürölmesi ve AB uygulamalarına paralel Kırsal Kalkınma önlemlerini içeren yeni stratejilerin tespit edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Yine bu alanda Tarım Hizmetlerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısının yasalaşması gerektiği vurgulanmıştır.

Tarımsal Üretici Birlikleri Kanun Tasarısının yasalaşması, tarımsal destekleme politikalarının yeniden yapılandırılması ve tarımsal veri tabanı çalışmalarının yürütölmesi amacıyla kurulan Tarımda Yeniden Yapılandırma ve Destekleme Kuruluna etkinlik kazandırılması da öngörölmüştür.

Ortak Balıkçılık Politikası çerçevesinde kısa vadede balıkçılık piyasasının yapısal gelişmesini izleyecek idari yapının kurulması gerektiği belirtilmiştir. Ortak Taşımıcılık Politikası kapsamında da Türkiye'nin, ulaşım koridorlarının temel planlama platformu olan

Trans-Avrupa Ulaştırma Ağı (TINA:Trans European Transport Network)'na katılımı öngörülmüştür.

Ulaştırma alanındaki kara ve demiryolu taşımacılığındaki mevzuat uyumunun hızlandırılması ve demiryollarının yeniden yapılandırılması ve denizyolu taşımacılığındaki güvenlik gereklerine uyumun artırılması, kapsamında; Karayolu Taşıma Kanunu Tasarısının yasalaşması, Karayoluyla Uluslararası Eşya ve Yolcu Taşımaları Hakkındaki Yönetmeliğin değiştirilmesi ve Ulusal Mal Taşımacılığı konusunda hazırlanmış olan Yönetmeliğin yasalaşması gerektiği belirtilmiştir. Deniz Güvenliği ile ilgili olarak da Uluslararası Denizcilik Örgütü (IMO) konvansiyonlarının onaylanması gerektiği belirtilmiştir.

Vergilendirme alanında AB mevzuatı ile büyük ölçüde uyum olduğu vurgulanarak, farklılıkların müzakere sürecinde giderileceği ve en kısa zamanda Özel Tüketim Vergisi Kanununun yasalaşacağı ifade edilmiştir.

Ekonomik ve Parasal Birlik kapsamında AB Merkez Bankaları Sistemin uyum amacıyla T.C. Merkez Bankası Kanunu'nun ilgili bölümlerinde değişiklik yapılacağı ve bu çerçevede TCMB'nin temel amacının fiyat istikrarını sağlamak olduğu ve bunun için uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını kendisinin belirleyeceği, TCMB'nin kurumsal bağımsızlığı ile ilgili olarak hiçbir makam ve merciin Bankanın kararlarını etkileyici telkinde bulunamayacağı ve talimat veremeyeceği, Banka sermayesi içinde Hazinesin yüzde 51'lik payının sınırlanması, Bankanın kamu kurum ve kuruluşlarına sağladığı kredi olanağının kaldırılması vb. düzenlemelerin yapılacağı belirtilmiştir.

Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği'ne dahil olunduğunda, ortak para birimi olan Euro ile TL arasında sabit değişim oranlarının ve ortak para politikasının uygulanması amacıyla, Türk Parası Kıymetini Koruma Mevzuatının gözden geçirileceği ifade edilmiştir.

İstatistik alanında mevzuat uyumunun önemi belirtilerek, verilerin toplanması, metodoloji vb. konularda uyum çalışmalarına öncelik verilmesi gerekmektedir.

Sosyal Politikalar ve İstihdam kapsamında Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun çıkarılması, iş güvencesine ilişkin yasal düzenlemelerin yapılması, çocuk işçiliğinin önlenmesine ilişkin çalışmaların güçlendirilmesi amacıyla gerekli düzenlemelerin yapılmasının önemli olduğu vurgulanmıştır. Yine cinsi ayrımcılığın giderilmesine yönelik olarak yasal düzenlemelerin yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Enerji alanında "Elektrik Piyasası Düzenleyici Kurumu"nun oluşturulacağı ve petrol ve doğal gaz piyasalarının, Petrol Kanununda yapılacak değişikliklerle yeniden düzenleneceği ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğünün "Petrol Piyasası Düzenleyici Kurumu" adı altında yeniden yapılandırılacağı ifade edilmiştir.

Sanayi Politikaları kapsamında "Devlet Yardımları Mevzuat'nın sadeleştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. İşletmelerin rekabet ortamına uyumları, iç pazara erişimlerinin kolaylaştırılması ve AB teknik mevzuatına uyum ve işletme düzeyinde kalite yükseltme politikası uygulayabilmeleri ve AB çevre mevzuatına uyumun kolaylaştırılması için destek sağlanması gerektiği ve bu amaçla teknolojik altyapının geliştirilmesi, sanayi sektörlerine meteorolojik ve teknolojik destek sağlanması, teknoloji transferi ajansları oluşturulması, teknik altyapının güçlendirilmesi, belgelendirme kuruluşları ve iş geliştirme merkezleri kurulması, sanayi geliştirme ajanslarına destek verilmesi, sanayi

bölgelerin oluşturulması, KOBİ'lerin teknik mevzuata uyumunun desteklenmesi (eğitim tanıtım) konularının öncelikli olarak ele alınacağı belirtilmiştir.

Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelere yönelik olarak KOBİ'lerin AB pazar koşullarına uyumunun ve AB'nin "Dördüncü İşletmeler ve Girişimcilik için Çok Yıllı Programına (2001-2005)", tam katılımının sağlanacağı belirtilmiştir.

Bilim ve Araştırma alanında 31 Aralık 2001 tarihine kadar, AB'nin Araştırma ve Teknolojik Gelişme Alanında 1999-2002 yıllarını kapsayan Beşinci Çerçeve Programı'na (Fifth Framework Programme) (1998-2002) olabildiğince çok sayıda proje ile katılımın sağlanmaya çalışılacağı belirtilmiştir. Ayrıca Türkiye'nin ilk olarak 6. Çerçeve Programına (2002-2006) tam katılımının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Eğitim ve Staj konusunda Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat Kanunu'nda, Eğitim Temel Kanunu'nda, 3308 sayılı Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu'nda, 3797 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunda, 3418 sayılı Çıraklık ve Mesleki Eğitim Fonuna ilişkin Kanunda ve 4306 sayılı Sekiz Yıllık Zorunlu Temel Eğitim Kanunu'nda, eğitim sisteminin sorunlarının giderilmesine yönelik gerekli değişikliklerin yapılmasının önemi vurgulanmıştır. Mesleki eğitim konusunda bir Meslek Standartları Kurumu kurulmasını öngören "Ulusal Meslek Standartları Kanunu" tasarısının yasalaşmasının önemli olduğu belirtilmiştir.

Türkiye'nin AB tarafından yürütülen eğitim programlarından SOCRATES programına 2001 Kasım ayından itibaren aktif olarak katılımının planlandığı ifade edilmiştir. Ayrıca zorunlu ilköğretim süresinin AB ülkeleri ortalaması olan 9-12 yıl seviyesine yükseltilmesi için gerekli çalışmalar yapılacağı belirtilmiştir.

Telekomünikasyon alanında uygulamaya yönelik AB müktesebatına uyumsuzlukların, Telekomünikasyon Kurumu tarafından çıkarılacak olan yönetmelik ve/veya teknik şartnamelerle kısa sürede uyumlu hale getirileceği belirtilmiştir.

Kültür ve Görsel İşitsel Politika alanında Radyo ve Televizyon Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunun bazı maddelerinin AB'nin "sınır aşan televizyon" ("television without frontiers") direktifine uyumunun sağlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Bölgesel Politikalar konusunda katılım öncesi dönemde Türk mevzuatında herhangi bir değişiklik yapılmasına gerek duyulmadığı belirtilerek, gümrük birliğinden kaynaklanan bir yükümlülük olan bölgesel amaçlı devlet yardımlarının AB kriterlerine uyumlu hale getirileceği belirtilmiştir.

Çevre konusunda ise Çevre Etki Değerlendirmesi (ÇED) sürecinin etkinliğinin artırılmasının ve AB müktesebatına uyumun sağlanmasının hedeflendiği ve bu amaçla ÇED yönetmeliğinde revizyon yapılması gerektiği belirtilmiştir. Çevresel bilgiye erişimi gerçekleştirebilmek için 2001 yılında bir ulusal planın hazırlanacağı ifade edilmiştir. Habitatı korumaya yönelik ulusal mevzuatın hazırlanması için başlatılan düzenlemelerin, kısa sürede tamamlanması öngörülmüştür. Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği, Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği ve Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliğinde gerekli değişiklikler yapılacağı belirtilmiştir.

Tüketicinin Korunması ve Sağlık alanında 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunda, gerekli değişiklik yapılması konusunda çalışmaların devam ettiği vurgulanmıştır.

Adalet ve İşçileri alanında yapılması planlanan çalışmalar şu şekilde sıralanmıştır: Adalet ve işçileri alanındaki kamu idaresi reformu çalışmalarının

hızlandırılması, kamu kurum ve kuruluşları arasındaki eşgüdümün artırılması, sınır yönetiminin güçlendirilmesi, Schengen Sözleşmesinin tam olarak uygulanması için gerekli hazırlıkların yapılması, vize mevzuatı ve uygulamasının AB müktesebatına uyumlu hale getirilmesi göç konusunda AB müktesebatının benimsenmesi, yolsuzluk, yasadışı uyuşturucu madde kullanımı ile üretimi ve ticareti, örgütlü suçlar, kara paranın aklanması ile ceza hukuku ve özel hukuk alanlarında AB müktesebatının benimsenmesi, örgütlü suçlar, yasadışı uyuşturucu madde kullanımı ile üretimi ve ticareti, yolsuzluk ve kara paranın aklanmasıyla mücadele ile polis ve adli işbirliği kapasitesinin güçlendirilmesi, şüpheli mali muamelelerle ilgili bilgilerin toplanması, muhafaza edilmesi, işleme konulması, analiz edilmesi ve değişimi faaliyetlerinin hızlandırılması, Europol'e tam üyelik için gerekli müktesebat uyumunun sağlanması, Schengen Bilgi Sistemi ve Europol'e tam katılım amacıyla kişisel verilerin korunması alanındaki AB müktesebatının benimsenmesi, adalet ve içişleri alanında Avrupa Birliği mevzuatı ve uygulamaları hakkında bilgilendirme ve bilinçlendirme programları hazırlanması, mülteciler için mevcut konaklama tesisleri ve sosyal destek mekanizmalarının geliştirilmesi, iltica konusundaki 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne konulan coğrafi çekincenin kaldırılmasıdır.

Gümrük Birliği alanında mevzuat uyumunun tam olarak sağlandığı vurgulanmış ve bu alandaki gelişmelerin takip edildiği ve gümrük idarelerinin modernizasyonu ve otomasyonu çalışmalarının devam ettiği belirtilmiştir.

Dış ilişkiler alanında AB ticaret politikasına uyum çalışmalarının ve Topluluk otonom rejimlerine uyum sağlanmasına yönelik çalışmaların sürdürüldüğü ifade edilmiştir.

Ortak Dış ve Güvenlik Politikası alanında ortak tutumların oluşturulmasına katkıda bulunma imkanının aday ülkelerden esirgendiği vurgulanırken, buna karşın Türkiye'nin diğer

adaylara kıyasla global ve bölgesel politikalar içinde özel yerinin AB için de yol gösterici olabileceği; dolayısıyla önem verilen hususları dikkate almayan ortak tutumlara katılmaktan, tam üyeliğin gerçekleşmesine kadar imtina edilebileceği ifade edilmiştir.

Mali Kontrol konusunda 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu'nun günümüz ihtiyaçlarına cevap vermekten uzak olduğu vurgulanarak, yeni bir çerçeve düzenleme yapılması zorunluluğu ifade edilmiştir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu satın alım ve yapım işlerinde gerekli olan rekabetin ve etkinliğin tesis edilmesi amacıyla değiştirilmesi gereği vurgulanmıştır. Ayrıca Sayıştay'ın denetiminde etkinliğin artırılacağı belirtilmiştir.

#### **II.9.4. Müktesebatın Uygulanmasına Yönelik İdari Kapasite**

Ulusal Program'ın "Müktesebatın Uygulanmasına Yönelik İdari Kapasite" başlıklı bölümünde AB Müktesebatına Uyum için Türk mevzuatında yapılması gereken değişikliklerin uygulamaya geçirilmesi için gerekli idari kapasite değişikliklerinin genel bir değerlendirmesi yapılmıştır. Ayrıca Ulusal Programın hayata geçirilmesi için gerekli reformların gerektirdiği kaynak ihtiyacı ve buna yönelik AB tarafından sağlanması beklenen mali yardım tespit edilmeye çalışılmıştır<sup>122</sup>.

Genel olarak değerlendirildiğinde, Türkiye'nin Ulusal Programının diğer aday ülkelerin hazırladığı ulusal programlar ile yapı itibariyle benzerlikler taşıdığı anlaşılmaktadır. Türkiye tarafından hazırlanan ulusal program, genel anlamda Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan önceliklerle örtüşmekte ve Türk hukuk sisteminde gerçekleşmesi gereken değişikliklere yer vermektedir. Ancak Program öngörülen eylemlerin zamanlaması ile ilgili olarak açık değildir ve bu konuda sadece Katılım Ortaklığı

---

<sup>122</sup> a.k.



Belgesi'nde belirtildiği şekilde kısa ve orta vadeli önceliklere referans vermekle yetinmektedir<sup>123</sup>.

Ulusal programın siyasi kriterlere ilişkin bölümü genel olarak değerlendirildiğinde, ilk göze çarpan husus, ayrıntılara girmeyen genel çerçeveyi belirleyen bir anlayışla hazırlanmış olduğudur. Örneğin Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan çeşitli konulara ilişkin olarak Anayasa'nın ve diğer ilgili yasaların gözden geçirilmesinin öngörüldüğü ifade edilmekte, ancak bu konulardaki eksikliklerin ne olduğu ve hangi amaçla ve ne şekilde değişiklik yapılması planlandığı belirtilmemektedir.

Aynı şekilde siyasi kriterlere ilişkin olarak, Ulusal Program'da yer alan ifadelerin büyük çoğunluğunun kesin kararlılık belirten ifadelerden çok, "çalışmaların başlatılmasının öngörüldüğü", sağlanması olanaklarının araştırılmasının hedeflendiği" gibi niyet beyanlarından oluştuğudur<sup>124</sup>.

## **II.10. AB'ye Verilen Sözler: Uyum Paketleri**

Türkiye, Avrupa Birliği ile üyelik yolunda müzakerelere başlayabilmek için Ulusal Program çerçevesinde taahhütlerinin önemli bir kısmını yerine getirmeye çalışmıştır. Türk Hükümeti, hedeflenen siyasi, idari, ve adli reformların gerçekleştirilmesine yönelik çalışmaları 2001 yılında hızlandıracağını Avrupa Birliği'ne taahhüt etmiştir. Bu çerçevede; özgürlükçü, katılımcı, güvenceli, devlet organları arasında görev ve yetkileri dengeleyen, hukuk devleti ilkesini üstün kılan Anayasa hükümlerinin Türkiye'nin uluslararası yükümlülükleri ve Avrupa Birliği standartlarına dayandırılarak gerçekleştirileceğini belirtmiştir<sup>125</sup>.

---

<sup>123</sup> Michael Alexander Rupp, (2001), Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Süreci: AB Mevzuatına Uyumun Ekonomik, Siyasi ve Sosyal Yaşama Etkileri, Hürrem Cansevdi (ed), İKV Yayınları, İstanbul, s.22

<sup>124</sup> a.k, s. 47

<sup>125</sup> Karluk, a.g.e, s. 865

Buna bağlı olarak demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü alanlarında iyileştirme sağlamak amacıyla Kasım 2001’de yeni bir Medeni Kanun kabul edilmiştir. Devamında ise Şubat-Mart-Ağustos 2002’de üç adet reform paketi, Ocak-Şubat-Temmuz ve Ağustos 2003’de dört adet reform paketi ve Mayıs 2004’te bir adet reform paketi TBMM tarafından kabul edilerek, yürürlüğe girmiştir.

### **II.10.1. Birinci Uyum Paketi**

19 Şubat 2002 tarihinde Kopenhag Siyasi Kriterlerine uyum amacıyla hazırlanan Birinci Uyum Paketi yürürlüğe girmiştir. Bu uyum paketi ile birlikte 6.2.2002 tarihli ve 4744 sayılı “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun ile Türk Ceza Kanunu’nun 159 ncu ve 312 nci maddelerinde, Terörle Mücadele Kanunu’nun 7 ve 8 nci maddelerinde, Devlet Güvenlik Mahkemeleri Kanunu’nun 107 ve 128 nci maddelerinde değişiklik yapılmıştır<sup>126</sup>.

TCK Madde 159, eski kanunda 159 ncu maddenin birinci fıkrasında düzenleme çerçevesinde; suçu işleyen kimseye verilecek ceza oranı düşürülerek 1 yıl-6 yıl aralığı, 1 yıl-3 yıl olarak değiştirilmiştir. Bu bağlamda mevcut kanunda yer alan “ağır hapis” cezası “hapis cezasına” dönüştürülmüştür. Böylece hapis cezalarının oranları açısından indirime gidilmesi ile düşünce ve ifade özgürlüğünün kapsamı genişletilmiştir.<sup>127</sup>

TCK 312 nci maddesinde yapılan değişiklik ile, eski kanunda ikinci fıkranın sonunda bulunan ağırlaştırıcı sebep madde metninden çıkarılarak “kamu düzeni için tehlikeli olabilecek şekilde” ifadeleriyle ikinci fıkrada düzenlenen suçun unsuru haline getirilmiştir.

<sup>126</sup> R.G, Sayı: 24676, Kanun No:4744, 19.02.2002

<sup>127</sup> Birinci uyum Paketinin Analizi, (5.11.2003 )Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Siyasi İşler Dairesi Başkanlığı, Ankara. S. 1 (Uyum Paketleri ve Uyum Paketleri ile ilgili Analizler, Avrupa Birliği Genel

Bu kapsamda ikinci fıkrada yapılan değişlikle düşünce ve ifade özgürlüğünün genişletildiğini söyleyebiliriz.

TMK Madde 7/II’de yapılan değişlikte, “örgütle ilgili propaganda yapanlara” ibaresinin başına “terör yöntemlerine başvurmaya özendirilecek şekilde” ibaresi eklenerek, her propagandanın değil, terör yöntemlerine başvurmaya özendirilecek propagandaların suç olması öngörülmüştür. Aynı zamanda TMK 8 nci maddesinde yapılan değişlikle de propaganda suçunun işlenmesi halinde ilgili radyo ve televizyon kuruluşunun yayından men edileceği süre 1-15 gün aralığından 1-7 gün aralığına indirilmektedir<sup>128</sup>.

DGM Kanunu’nun 16 ncı maddesinin ikinci fıkrasında yer alan toplu olarak işlenen suçlarda gözaltı süresinin yedi güne kadar uzatabileceği yönündeki hüküm madde metninden çıkarılmaktadır. Üçüncü fıkrada yapılan değişlikle olağanüstü hal bölgelerindeki gözaltı süresi “yedi günden” “dört gün”e ; bu sürenin azami haddi on günden yedi güne indirilmektedir.

CMUK 107 nci maddesinin birinci fıkrasında Anayasa’nın 19 ncu maddesinde yapılan değişliğe paralel olarak “tutuklamadan ve tutuklamanın uzatılmasına ilişkin her karardan tutuklunun bir yakınına veya belirlediği bir kişiye hakim kararıyla gecikmeksizin haber verileceği ” belirtilmiştir.

CMUK’un 128 nci maddesinin ikinci fıkrasında yapılan değişlikle ise toplu olarak işlenen suçlarda azami gözaltı süresi yedi günden dört güne inmiştir<sup>129</sup>.

---

Sekreterliği Siyasi işler Dairesi Başkanlığı’ndan İstenmiş ve (5.11.2003 )Tarihinde Manyetik Ortamda Tarafıma Gönderilmiştir. Yapılan Analizler Adı Geçen Kaynağa Dayanmaktadır.)

<sup>128</sup> a.k, s. 2

<sup>129</sup> a.k, s. 3-4

Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde çıkartılan birinci uyum paketi ile düşünce ve ifade özgürlüğü alanında olumlu anlamda önemli adımlar atılmıştır.

### **II.10.2. İkinci Uyum Paketi**

9 Nisan 2002 tarihinde Kopenhag Siyasi Kriterlerine uyum amacıyla hazırlanan İkinci Uyum Paketi yürürlüğe girmiştir. Bu çerçevede çıkarılan 26.3.2002 tarih ve 4748 sayılı “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” ile İl İdaresi Kanunu, Basın Kanunu, Devlet Memurları Kanunu, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ve Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunu’nda değişiklik yapılmıştır<sup>130</sup>.

İl İdaresi Kanunu’nda yapılan değişiklik ile kaymakamlığa ancak “mülki idare amirliği sınıfından olanların vekalet etmeleri” söz konusu olacaktır. Bu değişiklik Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu’nun 9 ncu maddesindeki değişikliğe paralel olarak değerlendirildiğinde, Jandarma subaylarının kaymakamlığa vekalet etmesinin mümkün olmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır<sup>131</sup>.

Siyasi Partiler Kanunu’nun 103 ncü maddesinde yapılan değişiklikle siyasi partilerin kapatılması ile ilgili olarak “odak kriterleri” getirilmektedir. Bir siyasi partinin kapatılmasına neden olan fiiller, o partinin üyelerince yoğun bir şekilde işlendiği ve bu durum o partinin büyük kongre ve genel başkan veya merkez karar ve yönetim organları veya Türkiye Büyük Millet Meclisindeki grup genel kurulu veya grup yönetim kurulunca zımnen veya açıkça

<sup>130</sup> R.G, Sayı:24721, Kanun No: 4748, 19.04.2002

<sup>131</sup> İkinci Uyum Paketinin Analizi, (5.11.2003 ),Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Siyasi İşler Dairesi Başkanlığı, Ankara. s. 5

benimsendiği yada bu fiiller doğrudan doğruya anılan parti organlarınca kararlılık içinde işlendiği takdirde, söz konusu fiillerin odağı haline gelecektir<sup>132</sup>.

Dernekler Kanunu'nun 5 nci maddesinin 6 ncı bendinde yapılan değişiklikle "Türkiye Cumhuriyeti ülkesi üzerinde ırk, din, mezhep, kültür veya dil farklılığına dayanan azınlıklar bulunduğunu ileri sürmek veya Türk dilinden veya kültüründen ayrı dil ve kültürleri korumak, geliştirmek veya yaymak " amacı çerçevesinde dernek kurulması yasak kapsamından çıkarılmaktadır<sup>133</sup>. Bu kapsamda yapılan değişiklikle dernek kurma özgürlüğü genişletilmiştir.

Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu'nun 9 ncu maddesinde yapılan değişiklikle Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü düzenleme hakkının kullanılması için fiil ehliyetine sahip ( 21 yaş yerine ) 18 yaşını doldurmuş olmak yeterli görülmektedir<sup>134</sup>.

Aynı kanununun 19 ncu maddesinin birinci fıkrasında yapılan değişiklikle il veya ilçelerde toplantıların "yasaklanmasına" ilişkin hüküm "ertelenmesine" şeklinde değiştirilmiştir. Bu çerçevede Anayasa'nın 34 ncü maddesinde yapılan değişikliğe paralel olarak toplantı ve gösteri yürüyüşleri ile ilgili özgürlükler genişletilmektedir.

Basın Kanunu'nun 16 ncı maddesinin "kanunla yasaklanmış herhangi bir dille yayın yapılmasına " ilişkin 5 inci fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır<sup>135</sup>.

Anayasa'nın 36 ncı maddesinde belirtilen adil yargılanma hakkına paralel olarak, Devlet Güvenlik Mahkemeleri'nin görev alanına giren suçlardan dolayı yakalanan veya tutuklanan kişinin müdafii ile yalnız görüşmesini sağlamak ve böylece savunma hakkını

---

<sup>132</sup> a.k, s. 6

<sup>133</sup> a.k, s. 7

<sup>134</sup> a.k, s. 8

<sup>135</sup> a.k, s. 9

güçlendirmek amacıyla Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanununun 16 ncı maddesinin son fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır<sup>136</sup>.

### II.10.3. Üçüncü Uyum Paketi

9 Ağustos 2002 tarihinde Kopenhag Siyasi Kriterlerine uyum sağlamak amacıyla, Üçüncü Uyum Paketi yürürlüğe girmiştir. 3.8.2002 tarih ve 4771 sayılı “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” ile Basın Kanunu, Dernekler Kanunu, Vakıflar Kanunu, Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, Yabancı Dil Eğitimi ve Öğretimi Kanunu, Türk Ceza Kanunu, Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun ve Orman Kanunu’nda değişiklik yapılmıştır<sup>137</sup>.

Üçüncü uyum paketi ile idam cezalarının kaldırılması konusunda önemli bir adım atılmıştır. Yapılan değişiklikler ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 6 nolu Protokolüne uygun olarak, idam cezası Türk Hukuk sisteminden savaş ve yakın savaş tehdidi halleri dışında kaldırılmıştır. Bu çerçevede Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan beklenti tamamen karşılanmaktadır<sup>138</sup>.

Türk Ceza Kanunu’nun madde 201/a ve 201/b de yapılan düzenlemeler ile son zamanlarda gerek Avrupa’nın gerek Türkiye’nin gündeminde önemli bir yer alan göçmen kaçakçılığı ile ilgili olarak Türk Ceza Hukuku’nda özel bir düzenleme bulunmaması nedeniyle ve ekonomik sebeplerle özellikle diğer ülkelerden gelen yabancıların zorla çalıştırılması ve

---

<sup>136</sup> a.k, s. 10

<sup>137</sup> R.G, Sayı: 24841, Kanun No: 4771, 09.08.2002

<sup>138</sup> Üçüncü Uyum Paketinin Analizi, (5.11.2003) Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Siyasi İşler Dairesi Başkanlığı, Ankara. s. 11

esarete benzer uygulamalara maruz kalmalarının önlenmesi amacıyla yeni tanımlar ve tedbirler getirilmektedir<sup>139</sup>.

Vakıflar Kanunu'nda yapılan değişiklikle, yabancı ülkelere kurulmuş olup, Türkiye'de şube açmış ve açmak arzusunda olan vakıfların faaliyetlerine ilişkin düzenlemeler getirilmektedir<sup>140</sup>. Bu sayede yabancı vakıflar Türkiye'de faaliyet göstermek için gerekli hukuki dayanağı elde etmişlerdir.

Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanununun 4/I maddesinde yapılan değişiklikle, Türk vatandaşlarının günlük yaşamlarında geleneksel olarak kullandıkları farklı dil ve lehçelerde de yayın yapılmasının önündeki hukuki engeller kaldırılmakta ve yayın imkanı güvence altına alınmaktadır. Aynı zamanda Yabancı Dil Eğitimi ve Öğretimi Kanunu'nda yapılan değişiklikle, Türk vatandaşlarının günlük yaşamlarında kullandıkları farklı dil ve lehçeleri öğrenmelerinin önündeki hukuki engeller kaldırılmakta ve bu dil ve lehçelerin özel kurslarda öğrenilmesi konusunun Milli Eğitim Bakanlığı tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceği hükme bağlanmaktadır<sup>141</sup>.

Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nda yapılan değişiklikler ile Anayasa'da kişi hürriyeti ve güvenliği, özel hayatın gizliliği, konut dokunulmazlığı ve kadın-erkek eşitliğine ilişkin son Anayasa değişiklikleri ile yapılan düzenlemelere uyum sağlamak ve teknolojik toplumsal gelişmelere paralel olarak belirli yerlerde daha önce 21 olan çalışma yaşının 18'e düşürülmesi ile sesli ve görüntülü eserlerin yeniden tanımlanması gibi değişikliklere gidilmektedir.

---

<sup>139</sup> a.k, s. 11

<sup>140</sup> a.k, s. 13

<sup>141</sup> a.k, s. 14

Bu çerçevede, Ulusal Program’da yer alan Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu’nun gözden geçirilmesi taahhüdüne paralel değişiklikler gerçekleştirilmiş olmaktadır<sup>142</sup>.

Üçüncü Uyum Paketinin Kopenhag Siyasi Kriterleri açısından en önemli özelliği; savaş ve yakın savaş tehdidi halleri dışında ölüm cezasının kaldırılmasına, farklı dil ve lehçelerde yayın yapabilmesine ve bu dillerin öğrenilmesine olanak sağlamış olmasıdır.

2002 yılına damgasını vuran üç uyum paketi ile Türkiye; ifade ve düşüncüyü yayma özgürlüğü, dernek kurma özgürlüğü, idam cezasının kaldırılması gibi temel özgürlüklerin önündeki engelleri ortadan kaldırmaya çalışmıştır.

#### **II.10.4. Dördüncü Uyum Paketi**

11 Ocak 2003 tarihinde Dördüncü Uyum Paketi resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu paket kapsamında 4778 sayılı “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” ile Siyasi Partiler Kanunu, Basın Kanunu, Milletvekili Seçim Kanunu, Dernekler Kanunu, Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, Vakıflar Kanunu, Türk Ceza Kanunu, Çocuk Mahkemeleri Kuruluşu Görev ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, Adli Sicil Kanunu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, Devlet Güvenlik Mahkemeleri Kanunu, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ve Tebligat Kanunu’nda önemli değişiklikler yapılmıştır<sup>143</sup>.

İşkence ve Kötü Muamele Suçlarıyla , Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun 2 nci maddesi değiştirilerek, tüm kamu görevlilerinin işkence

<sup>142</sup> a.k, s. 14

<sup>143</sup> R.G, Sayı:24990, Kanun No: 4778, 11/01/2003



ve kötü muamele iddialarında idari izin prosedürü kapsamı dışında tutularak yargılanmalarına imkan sağlayacak düzenlemeler getirilmektedir.

Bu çerçevede AİHM’de hakkında işkence ve kötü muamele iddiaları bulunan kamu görevlilerinin idari izin prosedürü nedeniyle yargılanmadığına ilişkin iddiaların engellenmesi amaçlanmaktadır.

DGM Kanunu’nun 16 ncı maddesinin 4 ncü fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır. Yapılan değişiklikle, adi suçlardan yakalanan veya tutuklanan şahısların haklarına ilişkin Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu hükümlerinin DGM’lerin görevine giren suçlarda da uygulanması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, özellikle yakalanan şahsın gözaltı süresinde avukat yardımından faydalanma hakkı tanınmaksızın alınan ifadelerin yargılanma sırasında delil olarak kullanılmasının, AİHM’nin adil yargılanmaya ilişkin 6 ncı maddesinin ihlali kararlarına yol açmasının ve AİHM’de işkence ve kötü muamele konularında aleyhimize ihlal kararlarının verilmesinin engellenmesi amaçlanmaktadır<sup>144</sup>.

Dernekler Kanunu ve Medeni Kanun Değişiklikleri Kapsamında; kurulması yasak derneklere ilişkin 5 nci madde de yapılan değişiklikle kurulması yasak derneklerle ilgili kısıtlamalar daraltılarak, Anayasa’nın 33 ncü maddesinde yapılan değişikliğe paralel olarak dernek kurma özgürlüğü genişletilmiştir.

Türkiye’de kurulan derneklerin yurt dışındaki faaliyetlerine ilişkin 11 nci madde ile yurt dışında kurulan derneklerin Türkiye’deki faaliyetlerine ilişkin 12 nci madde yürürlükten kaldırılarak, bu konulara ilişkin olarak Medeni Kanununun 91 ve 92 inci maddelerinde değişikliğe gidilmektedir.

---

<sup>144</sup> Dördüncü Uyum Paketi Analizi, 5/11/2003, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Siyasi İşler Dairesi Başkanlığı, s. 16

Medeni Kanunun 91 nci maddesindeki değişiklikle, Türkiye’de kurulan derneklere ilişkin Bakanlar Kurulu’ndan izin alma prosedürü madde metninden çıkarılmakta; Medeni Kanunun 92 nci maddesindeki değişiklikle de yabancı derneklerin Türkiye’deki faaliyetlerine ilişkin olarak Bakanlar Kurulu’nda bulunan yetki, Dışışleri Bakanlığı’nın alınmak kaydıyla İçişleri Bakanlığı’na verilmektedir. Ayrıca Medeni Kanun 92 inci maddesi değişikliği ile “uluslararası alanda işbirliği yapılmasında yarar görülmesi” kriteri öne çıkarılarak, bu konudaki diğer kısıtlamalar kaldırılmaktadır. Her iki maddeye de derneklerin “işbirliğinde bulunmalarına” ilişkin hükümler de eklenmektedir. Bu çerçevede derneklere ilişkin özgürlükler genişletilmektedir.

Yargının İşlevselliğine İlişkin Değişiklikler Kapsamında; CMUK’un 316 ncı maddesinde değişiklik yapılarak, Yargıtay Başsavcısının tebliğnamesini sanığa veya müdafine bildirmesinin sağlanması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda AİHM içtihatları da göz önünde bulundurularak, savunma hakkının kuvvetlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Adli Sicil Kanunu’nun 5 nci maddesi değişikliği ile; Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair sözleşme esaslarına paralel olarak, 18 yaşından küçükler hakkında adli sicile geçirilen bilgilerin ancak sayılan istisnai durumların varlığında istenebileceğine ilişkin hüküm getirilmektedir. Böylece çocukların korunmasına ilişkin hükümler getirilmektedir<sup>145</sup>.

Siyasi Partiler Kanunu kapsamında yapılan önemli bir değişik Kanunun 104 ncü maddesinde, Anayasa’nın 69 ncü maddesi değişikliğine paralel olarak, siyasi partilerin kapatılması şekilleri yeniden düzenlemekte ve “kapatma” yaptırımını yerine ilgili siyasi partinin “Devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılması” yaptırımını getirilmektedir<sup>146</sup>.

---

<sup>145</sup> a.k, s.18

<sup>146</sup> a.k, s.19

Dilekçe Kanunu Değişiklikleri Kapsamında; Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'un 1, 2, 3, 4, ve 7. madde değişiklikleriyle, Türkiye'de ikamet eden yabancıların dilekçe hakları ile ilgili Anayasa'nın 74 ncü madde değişikliğine paralel olarak düzenlemeler yapılmaktadır. Aynı Kanununun 8 nci madde değişikliği ile de dilekçelere cevap verilmesi konusunda "otuz günlük" süre şartı getirilmektedir. 7 nci madde de yapılan diğer bir değişiklikle dilekçe sahiplerine "gerekçeli olarak" cevap verilmesi hususu hukuki güvence altına alınmaktadır. Bu çerçevede gerek yabancılara ilişkin hak ve özgürlüklerin kapsamı genişletilmekte, gerekse dilekçe sahiplerine cevap verilmesi konusundaki esaslar hak ve özgürlüklerin güçlendirilmesi yönünde geliştirilmektedir.<sup>147</sup>

İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Değişikliği Kapsamında; Kanununun 7 nci maddesinde değişiklik yapılarak, insan hakları ihlalleri ile ilgili başvurularda azami cevap süresi "90 gün "den "60 gün" e indirilmektedir. Bu sayede bu tür başvuruların daha kısa sürede cevaplandırılmaları hukuki güvence altına alınmaktadır<sup>148</sup>.

#### **II.10.5. Beşinci Uyum Paketi**

4 Şubat 2003 tarihinde Beşinci Uyum Paketi resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu paket kapsamında 4793 sayılı "Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun" ile Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu ile Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'nda ve Dernekler Kanunu'nda değişiklik yapılmıştır<sup>149</sup>.

Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu ile Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'nun 327/a maddelerinde kesinleşmiş ceza hükümlerinin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nce,

<sup>147</sup> a.k, s.19

<sup>148</sup> a.k, s.20

<sup>149</sup> R.G, Sayı: 25014, Kanun No:4793, 4/02/2003

İnsan hakları ve Ana Hürriyetleri Korumaya İlişkin Sözleşmesi'nin ihlaline neden olduğunun saptanması halinde yeniden yargılama hakkının doğmasını sağlayan değişiklikler yapılmıştır<sup>150</sup>.

### II.10.6. Altıncı Uyum Paketi

19 Temmuz 2003 tarihinde Altıncı Uyum Paketi resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu paket kapsamında 4928 sayılı “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” ile Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun, Sinema, Video ve Müzik Eserleri Kanunu, Terörle Mücadele Kanunu, Vakıflar Kanunu, İmar Kanunu, Nüfus Kanunu, Türk Ceza Kanunu, Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun ve İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda değişiklik yapılmıştır<sup>151</sup>.

Düşünce ve ifade özgürlüğü alanının genişletilmesi kapsamında yapılan değişiklikler; Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki Kanunda yapılan değişikliklerle Yüksek Seçim Kurulu'nun özel radyo ve televizyon kuruluşlarına yönelik yaptırım yetkisi daha hafif ve kademeli olarak değiştirilmiştir.

Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkındaki Kanunda yapılan değişikliklerle, Türk vatandaşlarınca günlük yaşamda geleneksel olarak kullanılan farklı dil ve lehçelerde yayın yapılması imkanının, hem kamu hem de özel radyo ve televizyon kuruluşları vasıtasıyla sağlanması yasal güvenceye kavuşturulmuştur<sup>152</sup>.

Terörle Mücadele Kanunu'nda yapılan değişikliklerle, Kanunun terör tanımı ile ilgili 1 nci maddesinde terör suçunun oluşmasına şiddet ve cebir şartı getirilmektedir. Ayrıca, madde

<sup>150</sup> [http://www.iky.org.tr/turkiye-ab/guncel/tablo.1html\(5.03.2003\)](http://www.iky.org.tr/turkiye-ab/guncel/tablo.1html(5.03.2003)),

<sup>151</sup> R.G, Sayı:25173, Kanun No:4928, 19.07.2003

<sup>152</sup> Altıncı Uyum Paketi Analizi, 5/11/2003, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Siyasi İşler Dairesi Başkanlığı, s. 23

de yapılan diğer bir değişiklikle, sadece “suç teşkil eden eylemler”in maddede tanımlanan terör suçunu oluşturacağı hükme bağlanmaktadır. Düşünce ve ifade özgürlüğünün genişletilmesi bağlamında Terörle Mücadele Kanunu’nun 8 nci maddesi yürürlükten kaldırılmaktadır<sup>153</sup>.

Tüm bireylerin ayırım yapılmaksızın temel hak ve özgürlüklerden yararlandırılması kapsamında yapılan değişiklikler; İmar Kanunu’nda yapılan değişiklikle, farklı din ve inançlara sahip bireylerin ibadet yerlerine ilişkin özgürlükleri genişletilmektedir.

Nüfus Kanunu’nda yapılan değişiklikle, isim koyma konusundaki kriterler daraltılarak, farklı kültürlere ve örf-adetlere sahip bireylerin özel hayatlarına ve aile hayatlarına ilişkin özgürlükler korunmaktadır<sup>154</sup>.

Yaşam hakkı kapsamında; 4771 Sayılı Kanun Madde 1/ Fıkra A’da yapılan değişiklikle, ölüm cezasının savaş ve yakın savaş tehdidi halleri dışında Türk Mevzuatı’ndan çıkarılması amacıyla, Gelibolu Yarımadası tarihi Milli Parkı Kanunu’nda yer alan ölüm cezaları müebbet ağır hapis cezasına dönüştürülmüştür.

Türk Ceza Kanunu’nun 11 nci maddesinde yapılan değişiklikle; “namus için çocuk öldürme” suçunun failine verilen cezalar ağırlaştırılmaktadır. “Töre cinayetleri” olarak bilinen durumlarda fiilin cezasında indirim yapılmasını içeren madde yürürlükten kaldırılmaktadır<sup>155</sup>.

### **II.10.7. Yedinci Uyum Paketi**

7 Ağustos 2003 tarihinde Yedinci Uyum Paketi resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu paket kapsamında 4963 sayılı “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” ile Türk Ceza Kanunu, Dernekler Kanunu, Ceza Muhakemeleri

---

<sup>153</sup> a.k, s.23

<sup>154</sup> a.k, s.24

<sup>155</sup> a.k, s.24

Usulü Kanunu, Sayıştay Kanunu, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu, Yabancı Dil Eğitimi ve Öğretimi ile Türk Vatandaşlarının Farklı Dil ve Lehçelerin Öğrenilmesi Hakkında Kanun, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Terörle Mücadele Yasası, Türk Medeni Kanunu, Askeri Mahkemeleri Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Kanunu ile Kamu İhale Yasası'nın çeşitli maddelerinde değişiklik yapılmıştır<sup>156</sup>.

Düşünce ve ifade özgürlüğünün genişletilmesi kapsamında, Türk Ceza Kanunu'nun 159 ncu maddesinde yapılan değişiklikle “Türklüğü, Cumhuriyeti, Büyük Millet Meclisini, Hükümetin Manevi Şahsiyetini, Bakanlıkları, Devletin askeri veya emniyet muhafaza kuvvetlerini veya adliyenin manevi şahsiyetini alenen tahkir ve tezyif ” suçunu işleyenlere verilecek hapis cezasının alt sınırı “bir seneden” “altı aya” indirilmektedir. Maddede yapılan ikinci bir değişiklikle de, maddede tanımlanan eylemlerin, sadece eleştirmek amacıyla yapılan düşünce açıklamalarını içermesi halinde cezayı gerektirmemesi güvence altına alınmaktadır<sup>157</sup>.

Kişî hürriyeti ve güvenliğinin geliştirmesi çerçevesinde; Türk Ceza Kanunu Madde 169'da yapılan değişiklikle, çete ve suç topluluklarına yardımla ilgili olarak, kişî, hürriyetinin ve güvenliğinin sağlanması açısından suça ilişkin soyut kriterler ve muğlak ifadeler madde metninden çıkarılmaktadır<sup>158</sup>.

İşkencenin önlenmesi için, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'na eklenen bir madde ile de ( Ek Madde 7), işkence ve kötü muamele suçlarına ilişkin soruşturma ve

<sup>156</sup> R.G, Sayı:25192, Kanun No:4963, 7/08/2003

<sup>157</sup> Yedinci Uyum Paketi Analizi, (5.11.2003), Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Siyasi İşler Dairesi Başkanlığı, s. 2

<sup>158</sup> a.k, s. 26

kovuşturmaların acele işlerden sayılacağı, öncelikle ele alınacağı, bu suçlarla ilgili davalarda zorunluluk olmadıkça duruşmalara 30 günden fazla ara verilmeyeceği; adli tatilde de bu davaların görüleceği düzenlenmektedir. Bu sayede bu suçlara ilişkin soruşturma ve kovuşturmalar ile yargılanmanın hızlı sonuçlandırılmasının sağlanması hedeflenmektedir<sup>159</sup>.

Sivillerin askeri mahkemelerde yargılanması kapsamında yapılan değişiklikler; Askeri Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanunu'nun 11 nci maddesinde yapılan değişiklikle, Askeri Ceza Kanunu'nun 58 inci maddesinde belirtilen, Türk Ceza Kanunu'nun askerleri isyan ve itaatsizliğe teşvik ile halkı askerlikten soğutmak ve milli mukavemeti kırma gibi fiillerle ilgili 153 ncü, 155 nci ve 161 nci maddeleriyle düzenlenmiş suçların barış zamanında siviller tarafından işlenmesi halinde bu suçlara ilişkin davaların, askeri mahkemelerde görülmeyeceği düzenlenmektedir. Bu sayede, askeri mahkemelerin sivil şahıslara ilişkin yetki alanının daraltılması amaçlanmaktadır.

Kamu harcamalarında şeffaflığın sağlanmasına yönelik olarak, Sayıştay Kanunu'na eklenen madde ile Sayıştay denetimine tabi olup olmadığına bakılmaksızın, TBMM'nin talebi üzerine kamu kaynak ve imkanlarından yararlanan her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve derneklerle benzeri teşekküller de dahil olmak üzere, kamu kaynaklarının kullanımıyla ilgili her alanda hesap ve işlemlerin Sayıştay tarafından denetlenmesine ilişkin esaslar düzenlenmektedir. Silahlı Kuvvetlerin elinde bulunan devlet mallarının denetlenmesi ile ilgili esas ve usullerin de Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilecek bir yönetmelikle düzenleneceği hükme bağlanmakta ve Cumhurbaşkanlığı madde kapsamı dışında tutulmaktadır<sup>160</sup>.

---

<sup>159</sup> a.k, s. 26

<sup>160</sup> a.k, s. 27

Derneklerle ilgili özgürlüklerin genişletilmesi kapsamında, Dernekler Kanunu'nun 3 ncü maddesi değiştirilerek, tüm derneklere il, merkez , ilçe ve köylerde birden fazla şube açabilme imkanı getirilmekte ve şube kurucularının şubenin açılacağı yerde en az 6 ay ikamet etme zorunluluğu ortadan kaldırılmaktadır<sup>161</sup>.

Derneklerle ilgili özgürlüklerin genişletilmesi için yapılan diğer önemli bir değişiklik ise, Medeni Kanununun 56, 64 ve 82. maddelerinde yapılan değişikliklerdir. Yapılan değişikliklerle, tüzel kişilerinde dernek kurabilecekleri açıkça düzenlenmekte ve bu düzenlemeye paralel olarak usul değişiklikleri gerçekleştirilmektedir. Bu bağlamda aynı kanunun 66 ncı madde değişikliğiyle de derneğe üye olan bir kişinin dernekten çıkmak istemesi durumunda "6 aydan önce" bu talebi bildirim şartı ortadan kaldırılmaktadır<sup>162</sup>.

Yabancı Dil Eğitimi ve Öğretimi ile Türk Vatandaşlarının Farklı Dil ve Lehçelerin Öğrenilmesi Hakkında Kanununun 2 nci maddesinde yapılan önemli bir değişiklik, yürütmenin işlevselliğinin sağlanmasına yönelik olarak, Türkiye'de eğitimi ve öğretimi yapılacak yabancı dillerin tespitinde Milli Güvenlik Kurulu'nun görüşünün alınmasına ilişkin hüküm madde metninden çıkarılmaktadır.

Yürütmenin işlevselliği çerçevesinde yapılan değişiklikler; Milli Güvenlik Kurulu ( MGK) ve Milli Güvenlik Kurulu Sekreterliği Kanunu'nun 4 ncü maddesi değiştirilerek, kurulun görev alanı yeniden tanımlanmaktadır. Belirtilen kanunun Milli Güvenlik Kurulu Sekreterliği'nin görev ve yetkilerine ilişkin 9 ncu ve 14 ncü maddeleri kaldırılması ve 13 ncü maddesinin değiştirilmesi suretiyle, Genel Sekreterliğin işlevleri danışma organı niteliğinde bulunan Kurulun sekreteryaya hizmetlerine uygun hale getirilmektedir.

---

<sup>161</sup> a.k, s. 28

<sup>162</sup> a.k, s. 28



Ayrıca , “Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları ile özel hukuk kişileri Milli Güvenlik Kurulu Sekreterliği’ne gerekli olan açık ve her derecede gizli bilgi ve belgeleri sürekli ve istenildiğinde vermek zorundadırlar” şeklindeki 19 uncu madde hükmü yürürlükten kaldırılmıştır<sup>163</sup>.

Türkiye, Avrupa Birliği’ne tam üye olabilmek amacıyla çıkarmış olduğu uyum paketleri ile yasalarında çok önemli değişiklikler yapmıştır. Avrupa Birliği ile müzakerelere başlamak için gerekli koşul olan, Kopenhag’ın Siyasi Kriterlerini yasal anlamda gerçekleştirmiştir.

#### **II.10.8. Sekizinci Uyum Paketi\***

21 Mayıs 2004 tarihinde Sekizinci Uyum Paketi olarak nitelendirilen 10 maddelik Anayasa değişikliği resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu paket kapsamında 5170 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun” ile, Anayasa’nın 10, 15, 17, 30, 38, 87, 90, 131, 143 ve 160 ncı

---

<sup>163</sup> a.k, s. 29

\* Uyum paketleri Meclisin çıkarmış olduğu yasama paketleridir, aslında sekizinci uyum paketi Temmuz 2004’te Meclis’ten geçen ve daha sonra Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen Dernekler Kanunudur. Fakat yapılan araştırma sonucunda yaratmış olduğu etkiler nedeniyle 10 maddelik Anayasa değişikliği de sekizinci uyum paketi olarak değerlendirilmiştir. Bir çok kaynak 10 maddelik Anayasa değişikliğini sekizinci uyum paketi olarak değerlendirmektedir. Bu yüzden çalışma da, büyük yankılar yaratan Anayasa değişikliği, sekizinci uyum paketi olarak incelenmiştir. Dernekler Kanunundan kısaca bahsetmek gerekirse Cumhurbaşkanı, Meclisin düzenlediği Dernekler Yasası’nın 10 ve 21. maddelerini Anayasaya aykırı bulmuştur. Yasanın 10. maddesi, derneklerin benzer amaçlı derneklerden, siyasi partilerden, iş ve işveren sendikalarından ve mesleki kuruluşlardan maddi yardım almalarına ve aynı kurumlara yardımda bulunmalarına olanak tanımaktadır. 21. madde değişikliği de, derneklerin yurtdışındaki kişi, kurum ve kuruluşlardan yardım almalarının yolunu açmaktadır. Cumhurbaşkanı, bu maddelerin Anayasa’nın 69. maddesi, yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan ve Türk uyrukluğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden maddi yardım alan siyasi partilerin temelli kapatılacağı hükmüne aykırı olarak düzenlendiğini belirtmiştir.Bkz: Cumhuriyet, 3 Ağustos 2004

maddelerinde değişiklik yapılmıştır<sup>164</sup>. Pakette yer alan değişiklikleri şu şekilde özetleyebiliriz:

10 ncu maddedeki değişiklikle “Kadın ve erkek eşit haklara sahiptir. Devlet, kadın ve erkeklerin eşitliğinin yaşama geğmesini sağlamakla yükümlüdür ” denilerek kadın ve erkekler eşit haklara sahip olmuştur.

15, 17, 38 ve 87 nci maddelerindeki ölüm cezasına ilişkin hükümler çıkarılarak, idam cezası kaldırılmıştır<sup>165</sup>.

“Suç ve Cezalara İlişkin Esaslar” başlıklı 38 nci madde de “genel müsadere cezası verilmez” hükmü, “ölüm cezası ve genel müsadere cezası verilmez” şeklinde değiştirilmiştir. Ayrıca 38 nci maddede yapılan değişiklikle Türkiye, Ceza Divanı’na taraf olmak için ilk adımı da atmıştır.

90 nci madde de yapılan değişiklikle, uluslararası antlaşmalar ile kanunların farklı hükümler içermesi durumunda uluslararası antlaşmanın esas alınmasına karar verilmiştir.

Genel Kurmay Başkanlığı’nın YÖK’e temsilci göndermesi uygulamasına son verilmiş ve Devlet Güvenlik Mahkemelerinin kuruluşuna ilişkin 143 ncü madde yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece DGM’ler tamamen ortadan kaldırılmıştır. 160 nci maddede yapılan değişiklikle, askeri harcamaların Sayıştay tarafından denetlenmesine karar verilmiştir<sup>166</sup>.

<sup>164</sup> Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun,(25.6.2004), <http://rega.basbakanlik.gov.tr/Eskiler/2004/05/20040522-6.g.f>

<sup>165</sup> Birgün, 29 Nisan 2004

<sup>166</sup> Anayasa değişikliği Komisyonunda Kabul Edildi,(13.05.2004) <http://www.kenthaber.com/sayfalar/haberDetay.asp?ID=12070>

Katılım Ortaklığı'nın öncelikleri doğrultusunda üç yıllık bir dönemde (2001-2004) bir dizi anayasal ve yasal değişiklik kabul edilerek siyasi reformlar gerçekleştirilmiştir. 2001 ve 2004'te iki büyük anayasal reform yapılmış ve Şubat 2002 ile Temmuz 2004 arasında Meclis sekiz tane yasama paketini kabul etmiştir. Medeni Kanun ve Ceza Kanunu dahil yeni yasalar kabul edilmiştir. Bu reformların uygulanmasıyla ilgili çok sayıda yasa, yönetmelik, kararname ve genelge çıkarılmaktadır. Ayrıca Anayasa'da yer alan değişiklikleri yasalara uyarlamak için dokuzuncu ve onuncu uyum paketleri de hazırlanmaktadır. Bu paketlerde, YÖK, RTÜK ve Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunları'nda son çıkartılan anayasa değişikliğine uygun düzenlemeler yer almaktadır.

## **II.11. Avrupa Birliği Komisyonu'nun Hazırladığı Yeni Katılım Ortaklığı Belgesi 2003**

Avrupa Konseyi, Aralık 1997'de Lüksemburg'da gerçekleştirilen Zirvede, Katılım Ortaklığı'nın aday ülkelere yönelik tüm yardımları harekete geçiren güçlendirilmiş katılım öncesi stratejisinin önemli bir parçası olması doğrultusunda bir karar almıştı. Bu bağlamda AB, aday ülkelere vereceği yardımların her aday ülkenin kendi ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde tasarlanmasını hedeflemektedir<sup>167</sup>.

Türkiye'nin ilk Katılım ortaklığı Belgesi (KOB) Mart 2001'de onaylanmıştır. 2002 İlerleme Raporu'nda, Komisyonun Türkiye için gözden geçirilmiş bir katılım ortaklığı belgesi teklif edileceği belirtilmiştir.

---

<sup>167</sup> Güncel Haber, Nisan-Mart 2003

Avrupa Komisyonu'nun, Nisan 2003'te Avrupa Birliği'ne sunmak üzere hazırladığı gözden geçirilmiş KOB, Konsey tarafından Mayıs 2003 tarihinde kabul edilmiştir.

Katılım Ortaklığı Belgesi'nin, amaçlar bölümünde şu görüşlere yer verilmiştir: Katılım Ortaklığı Belgesi, aday ülkelerin katılım hazırlıklarını desteklemeye yönelik bir siyasi araçlar dizisi platformu oluşturmaktadır. Türkiye'nin, gözden geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi temelinde, Topluluk müktesebatının üstlenilmesine ilişkin gözden geçirilmiş bir ulusal program hazırlanması öngörülmüştür<sup>168</sup>.

Belge'nin "öncelikler" bölümünde ise, Birliğin bu dönemde Türkiye'den beklentilerine yer verilmiştir. Katılım Ortaklığı Belgesi Türkiye'nin katılım yönündeki hazırlık çalışmalarında öncelik belirliyorsa da, Türkiye'nin ilerleme raporunda yer alan tüm hususları dikkate alması gerekmektedir. Gözden geçirilmiş katılım ortaklığı belgesi, 2003 Yılı İlerleme Raporu ile aynı yapıdadır<sup>169</sup>.

2003-2004 yılında Türkiye'den gerçekleştirilmesi talep edilen kısa vadeli hedefler içinde, en geniş yeri iktisadi ve sosyal alanlardaki reformlar alıyor ancak en can alıcı konular, güçlendirilmiş siyasi diyalog çerçevesinde belirtilen siyasi reformları, insan haklarını, Kıbrıs sorununu ve sınır anlaşmazlıklarının barışçı çözümünü kapsadığı söylenebilir<sup>170</sup>.

Belge'nin Güçlendirilmiş Siyasi Diyalog ve Siyasi Kriterler bölümünde, kısa vadeli öncelikler konusunda, bu önceliklerin yerine getirilmesine yönelik önemli bir ilerleme kaydedildiği belirtilmiştir. Özellikle ilgili mevzuatın müktesebata uyumlaştırılması amacına yönelik istikrarlı bir yasama performansı gösterildiği vurgulanmıştır. Bazı alanlarda ise mevzuat uyumuna yönelik daha fazla çaba sarf edilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Genel olarak

<sup>168</sup> Katılım Ortaklığı Belgesi, , <http://www.deltur.cec.eu.int> (3/05/2004)

<sup>169</sup> a.k

değerlendirildiğinde uygulamalarda sorunların mevcut olduğu, reformların somut sonuçlarının ortaya çıkması beklendiği belirtilmiştir<sup>171</sup>. Daha öncede belirttiğim gibi gözden geçirilmiş katılım ortaklığı belgesi, ilerleme raporu ile aynı yapıdadır.

Ayrıca, yeni katılım ortaklığı belgesi bağlamında Türkiye'ye yapılacak mali yardımlar da belirlenmiştir. Buna göre AB tarafından Türkiye'ye, 2004 yılında 250, 2005 yılında 300 ve 2006 yılında 500 olmak üzere toplam 1050 milyon Euro mali yardım yapılması öngörülmektedir<sup>172</sup>.

---

<sup>170</sup> Ahmet İnel,( Nisan-Mayıs 2003) “Kısa Vadeli Hedeflerin Ağırlığı”, Güncel Haber, , Sayı:31

<sup>171</sup> 2003 İlerleme Raporu, s.134

<sup>172</sup> Katılım Ortaklığı Belgesi, <http://www.deltur.cec.eu.int>,(3.05.2004)

### **III. BÖLÜM: AVRUPA BİLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN REFORMLARIN KAMU YÖNETİMİNE ETKİLERİ**

#### **III.1. Siyasi Yapıya Etkileri**

Haziran 1993'de Kopenhag Zirvesinde kararlaştırılan ve aday ülkelerin üye olabilmeleri için gerçekleştirmeleri gereken siyasi kriterler, aday ülkelerin demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını, azınlıkların korunması ve azınlıklara saygı gösterilmesini zorunlu kılmıştır.

Türkiye siyasi açıdan, kamu idarelerinin işleyişindeki bozukluklar, insan hakları ihlalleri, azınlıklara yönelik uygulamalardaki eksiklikler, ordu üzerinde sivil denetim eksikliği, Milli Güvenlik Kurulu aracılığı ile ordunun siyasi yapı üzerindeki etkisi, medeni ve siyasal haklar ihlallerinin var olması gibi nedenlerle sürekli eleştirilmektedir.

Avrupa Birliği'ne girme isteği taşıyan Türkiye, eksikliklerini gidermek ve Kopenhag'ın Siyasi Kriterlerine uyum sağlamak amacıyla anayasal reform ve uyum paketi adı verdiğimiz yasama paketleri çıkarmıştır. Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde çıkartılan paketler, Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasi yapısı ve işleyişinde önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Çalışmamın bu bölümünde uyum paketlerinin mevcut siyasi yapı ve işleyişine etkileri açıklanacaktır.

#### **III.1.1. Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü**

Bir yaşam biçimi olan demokrasinin tüm kurum ve kurallarıyla hayata geçirilmesi için öncelikle devletin buna uygun biçimde örgütlenmesi ve işletilmesi gereklidir. Demokrasi için ilk koşul, devletin demokratik olmasıdır.

Türkiye’de demokratikleşmenin önünde ciddi engeller bulunmaktadır. Başta siyasal sistemin işleyişinde yaşanan tıkanıklar olmak üzere hukuk devleti ilkesinin tam olarak işlememesi, özgürlüklerin kısıtlanması, insan haklarının ihlal edilmesi, gelir dağılımındaki bozukluk ile bölgesel eşitsizlikler ülkemizin demokratikleşmesinin önündeki başlıca engellerdir<sup>173</sup>.

Türkiye Cumhuriyeti, çok partili bir parlamentoya, cumhurbaşkanına, hükümete, kamu yönetimine, yargı sistemine ve Milli Güvenlik Kurulu’na sahip olan bir anayasal cumhuriyettir. Türkiye’nin politik yapısı, 1980 darbesinden sonra askerler tarafından yapılan referandum ile onaylanan 1982 Anayasası’nda tanımlanmıştır. 1982 Anayasası’nın 2 nci maddesi Cumhuriyetin niteliklerini “demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti” olarak tarif eder. 1995 yılından itibaren TBMM tarafından Anayasa’da bazı değişiklikler yapılarak, Türkiye’nin güçlendirilmesi hedeflenmiştir<sup>174</sup>.

### **III.1.1.1. Yasama**

Türk Anayasası, yasa çıkarma yetkisini sadece TBMM’ye vermiştir. TBMM, tümü doğrudan ve genel oyla seçilen 550 üyeden oluşan tek meclisli bir parlamentodur. Seçimler, serbest ve demokratik olup düzenli aralıklarla ve gizli oyla yapılır<sup>175</sup>. Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde TBMM’nin yapmış olduğu çalışmaları şu şekilde özetleyebiliriz:

<sup>173</sup> Durmuş Hoccoğlu, (1997), “Türkiye ve Demokrasi”, Yeni Türkiye Dergisi, Türk Demokrasisi Özel

Sayı,Yıl:3, Sayı:17,Ankara,s.35

<sup>174</sup> 1998 İlerleme Raporu, s.37

<sup>175</sup> Şeref Gözübüyük, (1995),Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara,s.159-160

Ekim 2001 tarihinde, TBMM, kendi içindeki Uzlaşma Komisyonu tarafından hazırlanmış olan 34 maddelik bir anayasa değişikliği paketi kabul etmiştir. Bu değişikliklerin bir bölümü, Türkiye'nin Katılım Ortaklığı önceliklerinden bazılarının yerine getirilmesi için zemin hazırlamıştır. Ekim 2000 ve Haziran 2001 arasında, toplam 117 yeni yasa kabul edilmiştir. Aynı dönemde, Parlamento kendi iç tüzüğünü de basitleştirmiştir<sup>176</sup>.

TBMM Kasım 2001'de yeni medeni kanun ile 2002'de üç adet reform paketi dahil olmak üzere 45 civarında yeni kanun kabul etmiştir<sup>177</sup>.

Milletvekili genel seçimi 3 Kasım 2002'de gerçekleştirilmiştir. Seçim sonucunda, seçime katılan 18 partiden yalnızca ikisi, AKP ve CHP, TBMM'ye girmiştir. AKP, oyların üçte birinden fazlasını alarak 363 sandalye kazanmıştır. Anayasa değişikliği yapabilmek için gereken üçte iki çoğunluktan sadece dört eksiktir. CHP, 178 sandalye kazanarak ana muhalefet partisi olmuştur. Ayrıca dokuz bağımsız milletvekili seçilmiştir.

TBMM, Anayasa'nın milletvekili seçilme hakkına ilişkin 76 ncı maddesini değiştirerek, seçime katılma yaşının kapsamını, terör eylemlerine katılma unsurunu getirerek daraltmıştır. TBMM, ayrıca milletvekili seçilme yaşını 25'e indiren bir anayasa değişikliğini kabul etmiştir. 2003'de dört adet reform paketi TBMM tarafından kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Uyum paketleri dışında, TBMM 143 yeni kanun kabul etmiş ve aralarında Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine Ek 6 Nolu Protokolün de bulunduğu çeşitli uluslararası sözleşmeleri ve Avrupa Sözleşmelerini onaylamıştır.

---

<sup>176</sup> 2001 Yılı İlerleme Raporu, s.13

<sup>177</sup> 2002 Yılı İlerleme Raporu, s.11



15 Nisan 2003 tarihinde Avrupa Birliği Uyum Komisyonu adını taşıyan, AB ile entegrasyona yönelik bir Meclis Komisyonu kurulmuştur. Bu danışma komisyonu, AB'ye katılım sürecine ilişkin gelişmeleri izlemek ve taslak mevzuatın müktesebata uyumunu incelemekle görevlidir<sup>178</sup>.

Kasım 2002 tarihinde iktidara gelen AKP Hükümeti ile ana muhalefet CHP Partisi tarafından, Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirmek için çıkartılan yasaları şu şekilde özetleyebiliriz: Bilgi Edinme Yasası (9 Ekim 2003), Milli Güvenlik Kurulu (MGK) ve MGK Genel Sekreterliği Yönetmeliği'nde bazı maddeleri yürürlükten kaldırılmasına ilişkin düzenleme (10 Aralık 2003), Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası (10 Aralık 2003), Bankalar Kanunu'nun Değiştirilmesine İlişkin Kanun (12 Aralık 2003), Çocuk Mahkemeleri'nin Kuruluş, Görev ve Usulüne İlişkin Kanun (7 Ocak 2004), Anayasa Değişikliği Paketi (Mayıs 2004), Kamu Çalışanları Sendikaları Yasası'nda yer alan değişiklikler, Sosyal Sigortalar Kanunu (Haziran 2004), Yeni Dernekler Kanunu (Temmuz 2004), Kamu İdaresi Reformu (Temmuz 2004), Terör eylemlerinden doğan zararların tazmin edilmesine ilişkin Yasa (Temmuz 2004), Yeni Ceza Kanunu (Eylül 2004) ve Temyiz Mahkemeleri'nin Kurulmasına Dair Kanun (Eylül 2004)<sup>179</sup>.

### III.1.1.2. Yürütme

Yürütme iki yapılı bir yapıya sahiptir. Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'ndan oluşur. Yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan Cumhurbaşkanı, TBMM'nin üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile, TBMM tarafından yedi yıllık bir süre

<sup>178</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu, s.13

<sup>179</sup> 2004 Yılı Türkiye İlerleme Raporu Siyasi ve Ekonomik Kriterler Geniş Özeti, (20.10.2004)  
[http://www.tobb.org.tr/abm/mevzuat ve dokumanlar/ ILERLEME %20 RAPORU %20 202004 \(siyasi-ekonomi % 20 kriterler\) doc, s.8](http://www.tobb.org.tr/abm/mevzuat%20ve%20dokumanlar/ILERLEME%20RAPORU%20202004(siyasi-ekonomi%20kriterler)doc,s.8)

için seçilir. İki başlı yürütmenin öteki başı da Bakanlar Kuruludur. Yasama organına karşı siyasal sorumluluğu olan Bakanlar Kurulu, yürütmenin gerçek gücüdür<sup>180</sup>.

Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde çıkartılan uyum paketlerinin ilk üçü, üç partili koalisyon hükümeti tarafından çıkartılmıştır. Koalisyon ortakları arasında, siyasi ve ekonomik reformlarla ilgili görüş ayrılıkları ortaya çıkmıştır. Özellikle üçüncü uyum paketinde yer alan idam cezalarının kaldırılması konusunda ciddi tartışmalar yaşanmıştır.

Hükümet Ocak 2002'de, Kamuda Saydamlığın Arttırılması ve Etkin Yönetimi sağlamak için bir Eylem Planı kabul etmiştir. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS), AB Müktesebatının üstlenilmesine ilişkin ulusal programın ve katılım öncesi stratejisinin uygulanmasındaki koordinasyon rolünü pekiştirmeye çalışmış ve bir tercüme koordinasyon birimi oluşturulmuştur. Diğer kurum ve kuruluşlarla daha yakın bir işbirliği sağlamak üzere, kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Sivil toplum temsilcilerinin yer aldığı 13 çalışma grubu kurulmuştur<sup>181</sup>.

Yerel yönetimlerde sivil yetkilerin rolünü güçlendirmek için İl İdaresi Kanunu'nda değişiklik yapılmıştır. İkinci uyum paketinde yer alan değişiklikte, kaymakamlığa ancak "mülki idare amirliği sınıfından olanlar vekalet edebilir" denmiştir. Bu değişiklik Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun 9 ncu maddesinde yapılan değişikliğe paralel olarak değerlendirdiğimizde, Jandarma subaylarının kaymakamlığa vekalet etmeleri söz konusu olmamaktadır<sup>182</sup>. Temmuz ayında, hükümetin

<sup>180</sup> Gözübüyük, (1995), a.g.e, s.210

<sup>181</sup> 2002 Yılı İlerleme Raporu, s.12-13

<sup>182</sup> İkinci Uyum Paketi Analizi, s.11

büyük ortağı olan partinin bazı milletvekillerinin partilerinden istifa etmeleri sonucu, koalisyon, TBMM’de çoğunluğunu kaybetmiştir ve erken seçim kararı alınmıştır<sup>183</sup>.

1987 yılından bu yana ilk kez tek parti hükümeti, AKP’den Abdullah Gül’ün Başbakanlığında Kasım ayındaki genel seçimden sonra göreve gelmiştir.

Yapılan Anayasa değişikliğinden sonra, (Anayasa’nın milletvekili seçilmesi hakkında 76 ncı maddesindeki değişiklik) Recep Tayip Erdoğan milletvekili seçilmiş, Cumhurbaşkanı tarafından başbakan olarak atanmış ve 23 Mart 2003 tarihinde TBMM’den güvenoyu alan yeni hükümet kurulmuştur. Hükümet programında, özellikle Siyasi Partiler Kanunu, Seçim Kanunu ve Ceza Kanunu başta olmak üzere, köklü siyasi reformlar yapma niyetinde olduğunu belirtmiştir. Bu bağlamda altıncı ve yedinci uyum paketi çıkartılmıştır. Hükümet, reformların etkili biçimde uygulanmasını temin etmek amacıyla, Eylül ayında bir Reform İzleme Grubu kurmuştur<sup>184</sup>.

Bazı durumlarda, TBMM tarafından kabul edilen uyum paketlerinin belirli kısımlarının uygulanmasından sorumlu makamlarca sıkı şartlar içeren tedbirler öngörülmesi, söz konusu reformların kapsamını önemli ölçüde daraltmıştır. Bu durum özellikle, Aralık 2002 tarihinde RTÜK tarafından kabul edilen Türkçe dışındaki dillerde radyo ve televizyon yayınları yapılmasına ilişkin yönetmelik, Ocak 2003 tarihinde Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından kabul edilen cemaat vakıflarının taşınmaz mal edinmesine ilişkin yönetmelik ve çocuklara ebeveynleri tarafından siyasi açıdan sakıncalı olmayan isimlerin konulmasına izin veren genelge bakımından geçerlidir<sup>185</sup>.

<sup>183</sup> 2002 Yılı İlerleme Raporu, s.12

<sup>184</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu, s.14

<sup>185</sup> a.k, s. 15

### III.1.1.3. Milli Güvenlik Kurulu

İlk olarak 1961 Anayasası ile kurulmuş olan Milli Güvenlik Kurulu (MGK), milli güvenlik politikasının oluşturulması ve uygulanmasında çok önemli bir rol oynar. Milli Güvenlik Kurulu, Hükümete yardımcı bir kuruluştur, karar ve davranışlardan hükümet sorumludur. Milli Güvenlik Kurulu, Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında, Başbakan, Genel Kurmay Başkanı, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Havva Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanı'ndan kurulmuştur<sup>186</sup>.

MGK'nin kararları, hukuken bağlayıcı olmamakla birlikte, hükümetin siyaseti üzerinde çok etkilidir. Milli Güvenlik Kurulu ile ordu siyasi hayatta büyük rol oynamaktadır. Ordu sivil denetime de tabi değildir. MGK, resmi olarak bir danışma organıdır. Ancak kurulun görevleri, tavsiyeyi aşan bir ağırlık taşımaktadır. Milli Güvenlik Kurulu ayda bir kez toplanmaktadır. Her toplantıdan sonra, toplantı sonuçları bir basın bildirisi ile kamuoyuna açıklanmaktadır<sup>187</sup>.

Sivil-ordu ilişkilerini AB üyesi ülkelerdeki uygulamalara uyumlu hale getirmek amacıyla, Milli Güvenlik Kurulu'nun hukuki çerçevesinde bir dizi köklü değişiklikler yapılmıştır<sup>188</sup>.

Anayasanın 118 nci maddesinde, Ekim 2001'de yapılan bir değişiklik doğrultusunda çıkartılan bir kanunla, MGK'daki sivil üye sayısı arttırılmıştır. MGK

<sup>186</sup> Şeref Gözübüyük, (2001), Türkiye'nin Yönetim Yapısı, 7. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, s.136-137

<sup>187</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu, s.15

<sup>188</sup> a.k, s.15

Kanununda yapılan bir değişlikle, “Milli Güvenlik Kurulu, tespit ettiği görüş, tedbir ve esasları Bakanlar Kurulu’na bildirir” hükmü yürürlükten kaldırılmıştır<sup>189</sup>.

MGK Kanununda yapılan değişlikle, Sinema, Video ve Müzik Eserleri Denetleme Kurulundan MGK temsilcisi çıkarılmıştır. Ayrıca Mayıs 2004’te TBMM’de kabul edilen 10 maddelik Anayasa değişliğinde Genelkurmay Başkanlığı’ndan YÖK’e temsilci gönderilmesine son verilmiştir. MGK temsilcisi RTÜK üyeleri arasından çıkarılmıştır.

7 Ağustos 2003 tarihinde yürürlüğe giren 7 nci uyum paketi ile, MGK’nın görev, işleyiş ve yapısına ilişkin bazı köklü değişiklikler getirilmiştir. Askerlerin siyasete ağırlık koydukları eleştirisine neden olan MGK’nın görev tanımı yeniden yapılmış ve yetkileri sınırlandırılmıştır. Devletin milli güvenlik konuları, devletin varlığı, bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması gibi hayati konularda “tedbir alma, kurul kararlarını takip ve kontrol” yetkisi kaldırılmıştır. MGK’nın görevi “Devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili konularda tavsiye kararı almak, gerekli koordinasyonun sağlanması için görüş bildirmek” olarak tanımlanmıştır<sup>190</sup>.

MGK ayda bir kez yerine iki ayda bir toplanacak, MGK, gerektiğinde Başbakanının teklifi üzerine veya doğrudan Cumhurbaşkanı’nın çağrısı ile de toplanabilecektir. Eski düzenlemede Kurul, Cumhurbaşkanı’nın gerekli gördüğü ve Başbakan veya Genelkurmay Başkanı’nın önerilerini uygun bulduğu hallerde olağanüstü de toplanabiliyordu<sup>191</sup>.

---

<sup>189</sup> a.k, s.15

<sup>190</sup> Hürriyet, 18 Temmuz 2003

<sup>191</sup> a.k

10 fıkrada ayrıntılı olarak düzenlenen MGK Genel Sekreterliği'nin görev ve yetkileri yapılan değişiklikle; "Milli Güvenlik Kurulu'nun sekreterlik hizmetlerini yürütür, Milli Güvenlik Kurulu'nca ve kanunlarla verilen görevleri yerine getirir" şeklinde iki fıkraya indirilmiştir<sup>192</sup>. MGK Genel Sekreterliği, görevlerin takip ve koordine edilmesi, yönlendirilmesi, koordine edilmesi ve denetlenmesinde verilen direktifler çerçevesinde, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve MGK adına yetkiliydi. Bu durumda yetkilendirme maddesi tamamen yürürlükten kaldırılmıştır.

Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, özel hukuk tüzel kişileri, MGK Genel Sekreterliği'ne gerekli olan açık ve her derecede gizli bilgi ve belgeleri sürekli veya istenildiğinde vermek zorundaydı. Yapılan değişiklikle MGK Genel Sekreterliği'ne belge verme zorunluluğu tamamen ortadan kaldırılmıştır<sup>193</sup>.

Diğer bir değişiklikle, MGK Genel Sekreterinin Silahlı Kuvvetler mensupları arasından atanması zorunluluğu kaldırılmıştır. MGK Genel Sekreteri, Başbakan'ın teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanacak, söz konusu atamanın, Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları arasından yapılmasının öngörülmesi halinde Genel Kurmay Başkanı'nın olumlu görüşü alınacaktır<sup>194</sup>. Ağustos 2004'te Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'ne ilk kez bir sivil atanmıştır.

Yapılan diğer bir değişiklikle, Sayıştay, TBMM'nin talebi üzerine, Silahlı Kuvvetlerin elinde bulunan devlet malları dahil olmak üzere, her türlü kurum ve kuruluşun hesap ve işlemlerini denetlemeye yetkili kılınmıştır. Sayıştay Kanunu'nun ek maddesiyle Milli Savunma, Savunma Sanayi Müsteşarlığı başta olmak üzere büyük bütçelere sahip

---

<sup>192</sup> Radikal, 31 Temmuz 2003

<sup>193</sup> Hürriyet, 18 Temmuz 2003

<sup>194</sup> Yedinci Uyum Paketi Analizi, s.29

kamu kurum ve kuruluşlarını denetimden muaf tutan düzenlemeler kaldırılmıştır. Genelkurmay dahil tüm devlet kurumlarının parasal işleri TBMM denetimine alınmıştır<sup>195</sup>.

Milli Güvenlik Kurulu'nun yapısı ve işleyişinde önemli değişiklikler getiren 7 nci uyum paketine, Genel Kurmay Başkanlığı'ndan Milli Güvenlik Kurulu siyasallaşıyor endişesiyle itiraz edilmiştir. Özellikle Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin icracı yetkilerinin elinden alınmasına tepki gösterilmiştir. Kurulun iki ayda bir toplanmasına da karşı çıkan Genel Kurmay Başkanlığı, söz konusu düzenlemenin, ulusal güvenlik açısından sakıncalı olduğunu belirterek toplantıların her ay yapılması gerektiğini vurgulamıştır<sup>196</sup>.

Genel olarak değerlendirdiğimizde yukarıda bahsedilen değişiklikler Milli Güvenlik Kurulu'nun işleyişini önemli ölçüde değiştirmiştir. 2003 Yılı İlerleme Raporu'nda MGK'nın görev ve yetkilerinde yapılan değişikliklerin, AB ülkelerindeki uygulamaya yaklaştırıldığını ama yeterli olmadığı belirtilmiştir. Özellikle askeri harcamalarda, hem bütçenin kabulü hem de denetimi açısından TBMM'nin tam kontrolünün sağlanması gerektiği vurgulanmıştır.

#### **III.1.1.4. Yargı Sistemi**

Türk Anayasası (Madde 138), yargının bağımsızlığı temel ilkesini öngörmektedir. Yargı sistemi içinde, adli ve idari mahkemeler, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ve Danıştay vardır. Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Anayasa Mahkemesi'nin üyeleri hariç, adli ve idari mahkemelerin hakimlerini ve savcılarını tayin eder ve görevden alır. Hakimler ve savcılar, tüm yüksek mahkemelerce seçilen adaylar listesi temelinde Cumhurbaşkanı tarafından atanırlar. Cumhurbaşkanı, Yargıtay ve

---

<sup>195</sup> Hürriyet, 18 Temmuz 2003

<sup>196</sup> Radikal, 19 Temmuz 2003

Danıştay üyeleri arasından seçilen adaylar listesi temelinde Yüksek Kurul'un üyelerini dört yıllık bir süre için seçer<sup>197</sup>. Ayrıca Anayasa'da ( Madde 125) "*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır*"denilerek, idari işlemlerin yargısal denetimini öngörür<sup>198</sup>.

Devletin bütün işlem ve eylemlerinin hukuka ve demokratik bir anayasaya uygunluğu anlamına gelen hukuk devleti kavramının temelini, hak arama özgürlüğü, yargısal denetim ve yargı bağımsızlığı oluşturmaktadır<sup>199</sup>.

Hak arama özgürlüğü idareye, yasama meclisine ( dilekçe hakkı) ve yargı mercilerine başvuru haklarını içerir. Hukuk devletinin kişileri yada yönetenleri ilgilendiren boyutu olan hak arama özgürlüğü konusunda Türkiye'de 1980 sonrası mevzuatında idari ve siyasi başvuru yollarına önemli sınırlamalar getirilmiştir. Özellikle toplu başvurulara karşı konan engeller bunların başında yer almaktadır. Ayrıca idari yargı, anayasa yargısı ve adli yargı yollarına başvurma konularında da önemli sorunlarla karşılaşmaktadır.

Yargısal denetim alanında bir takım sorunlar mevcuttur. Yargısal denetim sorunları idari yargı ve anayasa yargısına ilişkin sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır. 1982 Anayasası ile idari yargının denetim alanı daraltılmıştır. Örneğin Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapacağı işlemlere karşı yargı yolu kapatılmıştır. Ayrıca Yüksek Askeri Şura, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Sayıştay'ın kararlarına karşı yargı yoluna başvurulmayacağı hükmü getirilmiştir. Türkiye'de idari yargı kararlarının yerine getirilmesinde de sorunlar yaşanmaktadır. Danıştay'ın verdiği yürütmeyi durdurma

<sup>197</sup> Mustafa Diri, (1999), T.C. 1982 Anayasası, Yöntem Yayıncılık, Ankara, s.100-116

<sup>198</sup> a.k, s.90

<sup>199</sup> Bülent Tanör, (1997), Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, s.151



kararları, çoğunlukla zamanında uygulanmamakta, yargı kararlarına saygı gösterilmemekte, idari yargıya başvuran kişiler mağdur edilmektedir.

Türkiye’de yargı bağımsızlığı konusunda da önemli sorunlarla karşılaşılmaktadır. Yargı organlarının üst kuruluşlarında görev yapan kişilerin Cumhurbaşkanı tarafından atanması, yargı bağımsızlığını zedeleyen önemli bir unsur olarak görülmektedir. Türkiye’deki “yargı birliği” değil, “yargı ayrılığı” ilkesinin benimsenmesi de yargı bağımsızlığını açısından sorun oluşturmaktadır. Adli yada idari yargı içinde sürekli oluşturulan yeni bölünme ve ayrılıklar, yargının iç bütünlüğünü bozmakta, zayıflatmakta ve dış müdahalelere karşı daha geçirgen hale getirmektedir. Adli yargıda, askeri yargı diye ayrı bir düzenlemenin oluşması ve sivilleri de yargılayabilmesi ciddi bir sorundur. Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun yapısı ve işleyişi de yargı bağımsızlığı üzerinde önemli olumsuzluklara neden olmaktadır. Ayrıca hakim ve savcılarının idari olarak Adalet Bakanlığı’na bağlı olmaları ve bakanlığın yargı mensupları üzerinde geniş tasarruf hakkına sahip olması da yargı bağımsızlığına ve yargıç güvencesine zarar vermektedir<sup>200</sup>.

Hukuk devleti olmanın gereklerini yerine getirmeye çalışan Türkiye, yargı sisteminin yapısı ve işleyişindeki, aksaklıkları gidermek için bir dizi yapısal değişiklik gerçekleştirmiştir.

15 Mayıs 2001’de yeni bir yargısal işlev olarak ceza infaz hakimlikleri kuran bir yasa kabul edilmiştir. Bu hakimlikler, mahpuslar tarafından kendi haklarıyla ilgili olarak yapılan şikayetleri incelemekle sorumlu olacaklardır. Yargı sisteminde, fikri mülkiyet haklarına ilişkin konularda (26 Mart 2001 tarihli yasa ile) uzmanlaşmış 12 daire

---

<sup>200</sup> a.k, s.151-171

kurulmuştur. Ankara, İzmir ve İstanbul mahkemelerinde, tüketicinin korunmasıyla ilgilenen yargı birimleri oluşturulmuştur (25 Aralık 2000 tarihli yasa)<sup>201</sup>.

Mahkeme sistemi, aile mahkemelerinin kuruluşuna ilişkin kanun kabul edilmesiyle güçlendirilmiştir. Bu mahkemeler, aile hukukuna ilişkin davalarda yetkili olup, çocuklar ve yetişkinler için, ailenin mali bakımdan korunması da dahil olmak üzere, koruyucu, eğitici ve sosyal tedbirlerin alınması ile görevlidir. Nüfusu yüz binin üzerindeki her yerleşim biriminde aile mahkemeleri kurulmuştur.

Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu ve Ceza Muhakemeleri Kanunu'nda değişiklik yapılarak (5.uyum paketi ile) AİHM tarafından Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne ve Ek Protokollerine aykırılığı saptanan hukuk ve ceza davalarında verilen kararlar bakımından yargılamanın yenilenmesi imkanı sağlanmıştır. Söz konusu değişiklik, yargılamanın yenilenmesi talebinin AİHM kararının kesinleştiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılmasını öngörmektedir<sup>202</sup>.

Devlet Güvenlik Mahkemeleri'nin yeniden yapılandırılması ile ilgili olarak 1999 yılında kabul edilen anayasa ve yasa değişiklikleri yürürlüğe girmiştir. Bu değişikliklerin bir sonucu olarak DGM'lerin bütün üyeleri, sivil yargıdan atanmaktadır. Uyum paketleri ile birlikte DGM'lerin yapısı ve işleyişinde bir takım düzenlemeler yapılmıştır. Mayıs 2004'te yapılan 10 maddelik Anayasa değişikliği ile Devlet Güvenlik Mahkemeleri'nin kuruluşuna ilişkin 143 ncü madde, yürürlükten kaldırılmıştır<sup>203</sup>.

---

<sup>201</sup> 2001 Yılı İlerleme Raporu, s.16

<sup>202</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu, s.16

<sup>203</sup> Cumhuriyet, 29 Nisan 2004

DGM'lerin yargı yetkisinde bulunan suçların çoğu yeni kurulan Bölgesel Ağır Ceza Mahkemeleri'ne aktarılmıştır<sup>204</sup>.

DGM'lerin görev alanındaki tüm suçlar bu yeni mahkemelere aktarılmış, buna göre; DGM'lerin yerine, DGM'lerin bulunduğu sekiz ilde öncelikle birer tane “geniş yetkili ağır ceza mahkemesi” kurulacak, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, gerekirse aynı ilde ikinci mahkeme kurabileceklerdir. Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanında bulunan tüm suçlar yeni mahkemelerin görev alanında olacaktır. Mahkemeler, başkan, iki asıl ve bir yedek üyeden oluşacak, yine görev süreleri dört yıl olacaktır. Yeni mahkemelerin bulunduğu illerde birer cumhuriyet başsavcı vekili ve yeteri kadar savcı görevlendirilecektir. DGM'lerde olduğu gibi bu mahkemelerin görev alanındaki suçlarda doğrudan soruşturulacak, izin sistemini öngören Memurların Yargılanması Hakkında Kanun bu mahkemelerde uygulanmayacaktır. DGM'lerin alanına giren suçların soruşturulmasında kullanılan telefon dinleme, gizli izleme, kayıt vb yöntemler yeni mahkeme savcılıklarınca da kullanılabilir. Yeni mahkemelerin de her işi acele işlerden sayılacak, adli tatile girmeyecektir<sup>205</sup>.

Yargıda yapılan önemli bir değişiklik ise, 4 ncü uyum paketi ile, Adli Sicil Kanunu'nun 5 nci maddesi değiştirilmiş, Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin 1 nci maddesi ile uyumlu hale getirilmiştir. 18 yaşından küçüklere ait adli sicil kayıtları, sıkı koşullara bağlı olarak yalnızca cumhuriyet savcıları tarafından incelenebilecektir. Ayrıca Çocuk Mahkemeleri Kanunu'nda değişiklik yapılarak, çocuk mahkemelerinde

---

<sup>204</sup> 2004 Yılı Türkiye İlerleme Raporu Siyasi ve Ekonomik Kriterler Geniş Özeti,(20.10.2004) [http://www.tobb.org.tr/abm/mevzuat\\_ve\\_dokumanlar/ILERLEME %20 RAPORU %20 202004 \(siyasi-ekonomi % 20 kriterler\) doc ,s.10](http://www.tobb.org.tr/abm/mevzuat_ve_dokumanlar/ILERLEME_%20RAPORU_%20202004_(siyasi-ekonomi_%20kriterler)_doc_.s.10)

<sup>205</sup> Adnan Keskin, “DGM'ler Sözde Kalkacak” Cumhuriyet, 15 Nisan 2004

yargılanma yaşı 15’den 18’e yükseltilmiştir<sup>206</sup>. Adli sürecin hızlandırılması amacıyla Adli Tıp Kurumu Kanunu değiştirilmiştir. Adli Tıp Kurumu’nun görevlerinden birisi, polis gözetiminde iken kötü muameleye maruz kaldığını iddia edenlerin, iddialarının doğruluğunu tespit etmek üzere tıbbi muayenelerinin yapılmasıdır. Adli Tıp Kurumunda yapılan değişiklik, ceza mahkemesi bulunan yerlerde şube müdürleri kurulmasını öngörmektedir.

2002 ve 2003 yıllarında hakim ve savcıların 1132’si, Kasım 2001’de kabul edilen Medeni Kanunun uygulanması, 731’i Türk mevzuatının AB mevzuatıyla uyumlaştırılması, 4594’ü insan hakları, 350’si adli tıp ve uygulamaları ve 519’u ceza hukuku ve insan hakları konularında eğitim görmüştür. Hakimler ve savcılar ile noterler gibi yargı alanında faaliyet gösterenlerin eğitilmesi amacıyla Adalet Akademisi kurulmuştur<sup>207</sup>.

Yedinci uyum paketi ile sivillerin askeri mahkemelerde yargılanmasına son verilmiştir. Askeri yargılamaya ilişkin usul hükümlerinin daha önceki uyum paketlerinin ifade özgürlüğüne ilişkin hükümleriyle uyumlaştırılması amacıyla, Askeri Mahkemelerin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunda değişiklik yapılmıştır. Askeri Ceza Kanunu’nun 58 nci maddesinde düzenlenen “*askeri isyan ve itaatsizliğe teşvik, halkı askerlikten soğutmak ve milli mukavemeti kırmak*” fiilinden sorumlu olan genç veya yetişkin sivillerin askeri mahkemelerde yargılanması imkanı ortadan kalkmıştır<sup>208</sup>.

---

<sup>206</sup> Dördüncü Uyum Paketi Analizi, s.16

<sup>207</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu, s.17-18

<sup>208</sup> Yedinci Uyum Paketi Analizi, s.27

Eylül 2004 tarihinde, AB standartlarına uygun Yeni Ceza Kanunu kabul edilmiştir. İnsan hakları ihlallerine ağır cezalar getiren yeni Kanun, soykırım, insanlığa karşı işlenen suçlar, ayrımcılık ve kişisel verilerin suiistimali gibi uluslararası ceza hukukunda yer alan suçları içermektedir<sup>209</sup>.

Genel olarak değerlendirdiğimizde; Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde gerçekleştirilen yasa değişiklikleri fiiliyata geçmediği sürece bir anlam ifade etmeyecektir. Yapılan değişiklikleri değerlendirmek için uygulamaları görmemiz gerekir. Ayrıca Türkiye'de yargının bağımsızlığı konusunda hala ciddi tartışmalar mevcuttur. Anayasa'da, idari görevleri bakımından hakim ve savcıların Adalet Bakanlığı'na bağlı olması gibi. Son olarak da Hükümetin Anayasa Mahkemesinin belli sayıdaki üyesinin Meclis tarafından seçilmesine yönelik tutumları yeni tartışmaları gündeme getirmiştir. Bu konuda Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Başkan vekili Fehmi Ulusoy, yargının siyasallaşacağını belirtmiştir. *“AB'ye girilecekse yargı bağımsızlığı ve hukukun üstünlüğünün sağlanması gerekir ”* diyen HSYK Başkan vekili, bunun yargı ve yargıç güvencesi ile mümkün olacağını belirtmiştir.

Ayrıca CHP Grup Başkan vekili Kemal Anadol ise bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir: *“Günün birinde yargılanacak kişiler, kendilerini yargılayacak kişileri seçmemelidir. Yasa çıkaranlar, yasaların denetimini yapacak kişileri seçmeleri demokratik değil yanlıştır”* şeklinde belirtmiştir<sup>210</sup>.

<sup>209</sup> 2004 Yılı Türkiye İlerleme Raporu Siyasi ve Ekonomik Kriterler Geniş Özeti,(20.10.2004) [http://www.tobb.org.tr/abm/mevzuat\\_ve\\_dokumanlar/ILERLEME %20 RAPORU %20 202004 \(siyasi-ekonomi % 20 kriterler\) doc ,s.10](http://www.tobb.org.tr/abm/mevzuat_ve_dokumanlar/ILERLEME_%20RAPORU_%20202004_(siyasi-ekonomi_%20kriterler)_doc_.s.10)

<sup>210</sup> Cumhuriyet, 29 Nisan 2004

Sonuç olarak; hukuk demokrasinin kalbidir. Hukuk devleti yoksa, demokrasiden söz etmemiz mümkün değildir. Türkiye, demokratikleşme yolunda çaba harcarken, hukuk devleti olmanın gereklerini yerine getirmelidir.

### III.1.1.5. Yolsuzlukla Mücadele Tedbirleri

Türkiye’de demokrasi kültürünün yerleşmesini engelleyen en önemli etkenlerden birisi de yolsuzluktur. Siyasi ve idari yolsuzluk; siyasal iktidarın ve kamu görevlilerinin, kişisel yada kendilerini bağlı hissettikleri gruplara çıkar sağlamak amacıyla, güçlerini görev tanımları dışında kullanmak olarak tanımlanmaktadır<sup>211</sup>.

Siyasal ve idari yolsuzluk, toplumsal hayatımızda değişik şekillerde yansımaktadır. Rüşvet ve adam kayırma, yolsuzluk çeşitlerinin en göze çarpan şekilleridir. Örneğin siyasal gücü elinde bulunduran politikacıların ve kamu görevlilerinin yükümlülükleri veya hukuki sınırlamalar dışına çıkarak yapmamaları gereken işlemleri yapmaları, yapmaları gereken işlemleri yavaşlatmaları yada başka işleri yavaşlatmak pahasına çabuklaştırmaları, iş kalitesinde ve miktarında seçici davranarak çıkar sağlamaları yolsuzluğun değişik şekillerinden birkaçı olarak sayılmaktadır<sup>212</sup>.

Ülkemizde daha çok siyasal güç kullanılarak yolsuzluk yapıldığı ortaya çıkmıştır. Yolsuzluklarda siyasi gücü elinde bulunduran kişilerin ilgisinin olması, ülkemizin demokratikleşmesi ve şeffaflaşması açısından oldukça kaygı verici bir durumdur. İçişleri Bakanlığı’nın desteğiyle, TESEV tarafından, Türkiye’de yolsuzluğun

<sup>211</sup> Fikret Adaman ve Diğerleri, (2001), Hanehalkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler, TESEV Raporu, İstanbul, s.11

<sup>212</sup> a.k, s.12

kapsamını belirlemek amacıyla yapılan araştırmada, yolsuzluğun ekonomik, sosyal ve politik maliyetleri ortaya konulmuştur<sup>213</sup>.

Yolsuzluğun ekonomik maliyetleri: Kaynak tahsisinde kamu yararı gözardı edilmekte ve kişisel/politik çıkarlar ön plana geçmektedir. Örneğin sosyal getirisi hiç tartışılmadan sırf inşaat şirketlerinin çıkarı uğruna otoyol yapılması gibi. Yolsuzluk nedeniyle verim kayıpları artmaktadır.

Yolsuzluğun sosyal maliyetleri de, yolsuzluk hukuk sistemine ve devlete olan güveni zayıflatmaktadır. Yolsuzluk ahlaki değerleri ve normları çöküntüye uğratmakta ve gelir dağılımını olumsuz etkilemektedir<sup>214</sup>.

Yolsuzluğun politik maliyetlerini şu şekilde sıralayabiliriz<sup>215</sup>:

Yolsuzluk nedeniyle hukuk devletinin temel ilkelerinden biri olan “eşitlik” ilkesi çiğnenmekte, vatandaşların kamu hizmeti karşısında eşit durumda bulunmaları olanağı ortadan kalkmaktadır.

Demokrasinin temel ilkelerinden biri olan saydamlık zedelenmektedir. Vatandaşların, kamu idaresinin ne yaptığına ve nasıl yaptığına dair bilgi alma şansları azalmaktadır. Yolsuzluk, kamu idaresinin vatandaşa “hesap verme” sorumluluğunu çiğnemektedir.

Yolsuzluk, demokrasinin sağlıklı işlemesini de engellemekte; başarısız olan iktidarlar gayrimeşru ve yasal olmayan bir biçimde ekonomik güç kullanarak iktidarda kalma sürelerini uzatabilmektedir. Yolsuzluk, ülke geneline zarar verdiği gibi parti içi

---

<sup>213</sup> a.k, s. 16

<sup>214</sup> a.k, s. 19

<sup>215</sup> a.k, s. 20

siyasete de etki edebilmekte, lider hegemonyasını güçlendirmekte, parti içi demokrasiyi zedelemektedir.

Yukarıda sayılan yolsuzluğun çeşitli açılardan maliyetini Türkiye derinden yaşamıştır ve halen de yaşamaktadır. Kasım 2000 ve Şubat 2001’de ağır bir ekonomik krize girilmiş, iç ve dış borçlar atılmış, gelir dağılımı gittikçe bozulmuştur. Yolsuzluğun en büyük faturası da işsizlik olarak ortaya çıkmıştır. Demokratikleşmenin önündeki en büyük engel olan yolsuzluğu önleyebilmek için etkin bir yolsuzlukla mücadele politikasının yürütülmesi gerekir.

Yolsuzlukla mücadele konusunda Avrupa standartlarını izlemekle görevli Yolsuzluğa Karşı Devlet Grubuna (GRECO) Türkiye’nin katılmasını sağlayan Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi TBMM tarafından onaylanmıştır. (1 Ocak 2004’te GRECO’ya üye olunmuştur.) Ocak 2002’de saydamlığın artırılması ve yolsuzluğun önlenmesi amacıyla hükümet bir eylem planı hazırlamıştır. Yolsuzluğun sosyal ve ekonomik boyutlarının araştırılarak, alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla bir Meclis Araştırma Komisyonu kurulmuştur. Ocak ayında kabul edilen eylem planında, Hükümet, yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi için bir takım tedbirler almıştır. Siyasi Ahlak Kanunu ve kamuda şeffaflığın artırılmasına yönelik Bilgi Edinme Kanunu, bu tedbirler arasında yer almaktadır<sup>216</sup>.

Ayrıca Adli Sicil sisteminde değişiklik yapılarak, mali suçlardan(mahkum rüşvet, zimmet, sahtecilik vb) mahkum olanların ve beş yıldan fazla hapis cezasına

---

<sup>216</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu, s. 19-20



çarpıtılmış bulunanların sicil kayıtlarının silinmesi için gerekli süre beş yıldan on yıla yükselmiştir<sup>217</sup>.

Yolsuzlukla ilgili tedbirler alınmasına rağmen, Türkiye’de yolsuzluk ileri düzeyde varlığını sürdürmektedir. Yolsuzluk bir ülkeye yapılabilecek en büyük kötülüklerden biridir. Üretime, sağlığa, eğitime, toplumun gelişmesine ayrılan kaynaklar yağmalanmaktadır.

### III.1.2. İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması

Akıl taşıyan, düşünen ve aynı zamanda psikolojik bir varlık olarak nitelendirilen insanın, sırf insan olması nedeniyle doğuştan bazı haklara sahip olduğu savı insan hakları düşüncesinin temelini oluşturmuştur<sup>218</sup>.

İnsan haklarının kaynağına bakıldığında karşımıza doğal haklar kavramı çıkmaktadır. Devlet, kendisinin oluşturmadığı ve kendisinden önce var olan bu doğal haklara bağlıdır.<sup>219</sup> Doğal haklar doğuştan sahip olduğumuz haklardır; devredilemez ve vazgeçilmez niteliklere sahiptir. Doğal haklar, insanı insan yapan öğelerdir, onları reddetmek kişinin insan olma niteliğini reddetmesi demektir. Doğal haklar, toplumsal yada siyasal düzenlemelerin eseri değildir, onlardan önce de vardır. Doğal haklar, toplumsal ve siyasal yapıya meşruluk kazandırır. Doğal haklar hiçbir düşünceyle geçersiz kılınamaz, uygulamaları engellenemez. Doğal haklar evrenseldir, zamana ve mekana bağlı olmaksızın bütün insanlar doğal haklara sahiptir<sup>220</sup>.

<sup>217</sup> Dördüncü Uyum Paketi Analizi, s.19

<sup>218</sup> Anıl Çeçen, (2000), İnsan Hakları, Gündoğan Yayınları, 3. Baskı, Ankara, s.9

<sup>219</sup> Münci Kapani, (1981), Kamu Hürriyetleri, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, s. 13

<sup>220</sup> Mustafa Erdoğan ,(1987), Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 138

İnsan hakları, demokratikleşmenin önemli bir unsurudur. İnsan haklarına saygı, demokrasinin temelini oluşturmaktadır. İnsan hakları ile demokrasi arasında pozitif bir bağlantı vardır. Demokrasi, insan hakları amacını gerçekleştirmek için kullanılan bir araçtır<sup>221</sup>.

İnsan haklarının Avrupa Birliği'ndeki gelişimine baktığımızda, aslında AB kuruluşunda ekonomik bütünleşme amacı ile kurulmuş ve insan haklarını koruma düşünülmemiştir. Birlik kuruluş aşamasında insan hakları merkezli bir örgüt değildir. İnsan hakları konusu ilk defa Avrupa Tek Senedi ile antlaşma düzeyinde ele alınmıştır. Ama orada bile sadece insan haklarına ve demokrasiye atıfta bulunulmakla yetinilmiştir. AB'nin kendine has ve bağlayıcı nitelikte bir belgesi yoktur. Sosyal haklar alanında Avrupa Sosyal Şartı kabul edilmiştir. Avrupa Birliği üyeleri ayrıca Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) üyesidirler ve AGİT çerçevesinde kabul edilen vaatlere de bağlıdırlar. Tüm AB üyeleri, AİHS'ne taraftır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nde de yargıçları vardır.

1978'de yapılan Avrupa Doruğu Kopenhag Toplantısında üye devletler, "*Her üye devlette temsili demokrasiye ve insan haklarına saygının ve bunların sürdürülmesinin Avrupa Topluluklarına üyeliğin vazgeçilmez koşulları olduğunu resmen beyan*" etmişlerdir.

Avrupa Birliği'nde ciddi anlamda Amsterdam Antlaşması, kurucu antlaşmaları dışında geliştirilmiş olan insan hakları söylemini AB hukuku içine taşımıştır. Amsterdam Antlaşmasına göre; Birlik, üye devletlerce müştereken kabul edilmiş olan

---

<sup>221</sup> Hacettepe Üniversitesi Yayınları, (1997), Yıllık Deneyimlerin Işığında Türkiye'de ve Dünya'da İnsan Hakları, Ankara, s. 192

özgürlük, demokrasi, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı ilkeleri ve hukukun üstünlüğü ilkesi üzerine kuruludur<sup>222</sup>.

Yukarıda belirttiğim gibi Avrupa Birliği'ne üye olmak isteyen ülkeler insan hakları ve demokrasiye saygı göstermek zorundadırlar. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne girmesinin önündeki en büyük engellerden biri de insan hakları ihlalleri oluşturmaktadır. İnsan hakları ihlalleri sadece Avrupa Birliği'ne girmenin önündeki engelin ötesinde toplumsal iç barışı da tehdit eden en önemli sorundur.

Türkiye uyum paketleri ile birlikte insan hak ve özgürlükleri önündeki engelleri kaldırmak için bir takım yasal değişiklikler yapmıştır. Özellikle de Ocak 2003'de kabul edilen 4 ncü uyum paketi, Şubat 2003'de kabul edilen 5 nci uyum paketi, Temmuz 2003'de kabul edilen 6 ncı uyum paketi ve Ağustos 2003'de kabul edilen 7 nci uyum paketleri ile, insan haklarından azınlıkların korunmasına kadar bir çok konu ele alınmıştır. Bunlar arasında, işkenceyle mücadelenin güçlendirilmesi, ifade özgürlüğü, dernek kurma özgürlüğü, toplantı ve gösteri yürüyüşü gibi temel özgürlüklerin alanı genişletilmiştir. Mayıs 2004 tarihinde kabul edilen 10 maddelik Anayasa değişikliği ile de idam cezaları kaldırılmıştır.

Türkiye, insan hakları alanındaki uluslararası sözleşmelere katılım konusunda ilerleme kaydetmiştir. TBMM Haziran 2003 tarihinde Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasal Haklara ilişkin sözleşmeyi onaylamıştır. TBMM Haziran 2003'de ayrıca, savaş veya yakın savaş tehdidi durumları hariç olmak üzere ölüm cezasının kaldırılmasına dair Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine Ek 6 No lu Protokolü onaylanmıştır.

---

<sup>222</sup> Aslan Gündüz, (1999), "Avrupa Birliği'nde İnsan Haklarının Yeri: Kurumsal Düzenleme ve Bireylerin Hakları ", M.Ü. Avrupa Topluluğu Enstitüsü Avrupa Araştırma Dergisi, Cilt:7, Sayı:1-2, s. 93-98

Ekim 2002'den bu yana, AİHM Türkiye ile ilgili 92 karar vermiştir. Mahkeme, bunlardan 43'ünde Türkiye'nin AİHS'yi ihlal ettiğine karar vermiş ve 47'sinde dostane çözüme varılmıştır. Bunların çoğu, belli bir miktar paranın ödenmesine ilaveten, bireysel ve genel tedbirlerin alınmasına ilişkin taahhütleri içermektedir<sup>223</sup>.

İnsan hakları uygulaması alanında Aralık 2001'de Bakanlıklar Arası İnsan Hakları Üst Kurulu kurulmuştur. Komisyonun ayda bir kez toplanarak, mevzuatın uygulanmasını ve insan haklarına ilişkin durumu yerinde izlemesi kararlaştırılmıştır. 81 il ve 831 ilçede İnsan Hakları Kurulu mevcuttur. Fakat bu kurullar tam olarak işlevsel değildir<sup>224</sup>.

İnsan Hakları Başkanlığı'ndan da bir temsilcinin yer aldığı Reform İzleme Grubu, insan hakları ihlali iddialarının araştırılmasını temin etmekle görevlendirilmiştir. Nisan 2003'de, Jandarma Genel Komutanlığı bünyesinde İnsan Hakları İnceleme ve Değerlendirme Merkezi kurulmuştur<sup>225</sup>.

İnsan hakları ihlallerinin önlenmesine karşı yasal değişiklikler yapılmıştır, fakat insan hakları ihlallerinin fazlalığı nedeniyle uluslararası mahkeme kararlarıyla da tescillenmiş olan Türkiye'nin bu yasa değişikliklerini hayata geçirmesi gerekir.

İnsan haklarını bir "üst değer" olarak algılamak ve demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olarak görmek için yapılması gerekenler şöyle sıralanabilir<sup>226</sup>:

Devlet kendi güvenliğini vatandaşlarının güvenliği üzerinde tutmamalıdır. İnsan hakları kavramı ve talepleri çerçevesinde devletin temel niteliklerinin ve

<sup>223</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu, s.20-21

<sup>224</sup> 2002 Yılı İlerleme Raporu, s.19

<sup>225</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu, s.22

<sup>226</sup> İhsan Dağı, (2000),İnsan Hakları, Küresel Siyaset ve Türkiye, Boyut Kitapları, İstanbul, s.200

bütünlüğünün muhafaza edilmeyeceği düşüncesi, toplumsal barış ve istikrarın önünü tıkayan bir yanılsamadır. İnsan hakları bir tehdit olarak algılandığı sürece sağlıklı devlet-toplum ilişkisi kurulmayacağı gibi toplumsal barış da sağlanamaz. İnsan haklarına dayanan bir devlet yapılanması, aslında tüm devletlerin taşıdığı güvenlik endişelerini ve tehditlerini azaltıcı bir işlev taşır.

Tüm toplumsal kesimler, uluslararası insan hakları standartlarının bütünüyle uygulanmasını sosyal ve siyasal istikrarın bir engeli olarak değil, bir ön şartı olarak görmelidir. İnsan haklarına bütünleştirici bir değer olarak bakılmalıdır.

İnsan hakları siyasal kavgaların aracı olmaktan çıkartılmalı, üzerinde siyasetin de yürütüleceği uygar bir toplumun temel taşı yapılmalıdır. Bu noktada insan hakları örgütlerine, siyaset ve devlet adamlarına önemli görevler düşmektedir.

İnsan hakları, sadece mağdurların bir talebi olmaktan çıkarılmalı, sağlıklı bir devlet/toplum, toplum/birey ilişkisi isteyen bütün vatandaşların ortak bir talebine dönüştürülmelidir. İnsan hakları sorunun hukuksal, idari ve toplumsal kaynaklarına inilmeli, bu konuda köklü reformlar yapılmalıdır. Reformların başarısının hem toplumsal desteğe hem de uygulayıcıların katkısına bağlı olduğu unutulmamalıdır.

İnsan hakları sorunun uluslararası bir boyut kazandığı unutulmamalıdır. İnsan hakları sorunu, ulusal nitelikleri yanında, dış ilişkilerde de sınırlayıcı ve engelleyici bir konu haline gelmiştir. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne girme süreci içinde karşılaştığı en büyük sorun insan hakları konusudur.

İnsan hakları ihlallerini önlemede sivil toplum kuruluşlarına çok büyük görevler düşmektedir. Sivil toplum kuruluşları güçlendirilmeli, yasal statüleri yeniden belirlenmeli ve insan hakları konusunda sivil denetim yapma imkanı sağlanmalıdır.

Türkiye'nin bir an önce insan hakları ihlalleri konusundaki olumsuz imajından kurtulması için mevcut yasalarında yapılan değişiklikleri uygulaması gerekir. Bu konuda toplumun her kesimi bilinçlendirilmelidir. Türkiye'nin önünün açılması için bu gereklidir. Temel hak ve özgürlükler üzerindeki baskı ve dayatmaların kaldırılması aynı zamanda toplumsal barış ve uzlaşmaya da katkı sağlayacaktır.

### III.1.2.1. Medeni ve Siyasal Haklar

Modern yurttaşlık kavramı, devlet ile olan ilişkilerinde, bireyin sadakatini, haklarını ve ödevlerini ifade eden anayasal bir kavramdır. Yurttaşın temel hakları vardır ve bunların devlet tarafından korunması gerekir. Marshall, yurttaşlığın üç farklı tarihsel eksenden geçerek kurumsallaştığını söyler. Bu eksenler medeni haklar, siyasal haklar ve sosyal haklardır<sup>227</sup>. Bu haklara daha sonra ekonomik ve kültürel haklar da eklenmiştir.

Marshall'a göre yurttaşlık toplumun üyelerine bağışlanan bir statüdür. Bu statüye sahip olan herkes haklar ve ödevler çerçevesinde tam bir eşitliğe sahiptir<sup>228</sup>. Bu hakların yurttaşlık kurumunun gereği olarak korunması gerekir.

Hak ve özgürlükler bir anlamda ideolojiler üstü değerler ve insanlığın ortak idealleridir. Bu nedenle, bu değer ve idealler, belli ulusal belgelere özgü kalmayarak uluslararası kuruluşlar eliyle gerçekleştirilen evrensel belgelerde dile getirilmiş ve tüm insanlığa tanınarak yaşama geçirilmek istenmiştir<sup>229</sup>.

Türkiye'de insanlar "düşünce suçu" gibi bir uygulama nedeniyle modern anlamda siyasal haklarını tam anlamıyla kullanamamakta; artan işsizlik ve sosyal güvenlik

<sup>227</sup> T.H. Marshall, T. Bottmore (2000), Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar, Çev: Ayhan Kara, Gündoğan Yayınları, Ankara, s.7

<sup>228</sup> a.k, s.107

alanında yaşanan ciddi sorunlar nedeniyle insanlar geleceğe güvenle bakamamakta; insanlar etnik çatışmalarından ötürü kültürel haklardan yeterince yararlanamamaktadır<sup>230</sup>.

Ayrıca insan varlığının ilk ve en temel hakkı olan yaşama hakkı, ancak kişi güvenliği ile bir anlam kazanacağı unutulmaktadır.

Kişinin hak ve özgürlüklerden yararlanabilmesi, fizik varlığını sürdürebilmesine bağlıdır. Bu güvenceyi sağlayan da “yaşama hakkı” bir başka deyişle “öldürülmeme hakkı”dır<sup>231</sup>.

Türkiye’nin anayasasında ve yasalarında öngörülen medeni ve siyasi hakların fiilen korunması konusunda ciddi problemler vardır. Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde bu problemlerin giderilmesi için uyum paketleri ile bir takım yasal değişiklikler yapılmıştır.

TBMM 3 ncü uyum paketi ile Ağustos 2002’de **idam cezalarının** kaldırılması konusunda önemli bir adım atmıştır. Yapılan değişiklikler ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 6 Nolu Protokolüne uygun olarak, idam cezası Türk Hukuk sisteminde savaş ve yakın savaş tehdidi halleri dışında kaldırılmıştır<sup>232</sup>.

21 Mayıs 2004’te yapılan 10 maddelik Anayasa değişikliği ile, teklifle ölüm cezası, Anayasa’dan tamamen çıkarılmıştır. Bu amaçla, Anayasa’da ölüm cezasına atıf yapan bütün maddelerde değişiklik yapılarak ve “ölüm cezası” ibaresi maddelerden çıkarılmıştır.

<sup>229</sup> Muzaffer Sencer, (1999), “Hak ve Özgürlük Kavramı”, İnsan Hakları Yıllığı, Cilt:14, TODAİE, Ankara, s.12

<sup>230</sup> Marshall/Bottmore, a.g.e, 168

<sup>231</sup> Bülent Doğan, Huriye Seven, (2003), “İnsan Hakları Sorunu Olarak İşkence; Tanım, Tarihçe, Ulusal-Uluslararası Sistematik”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 438, s.95

<sup>232</sup> Üçüncü Uyum Paketi Analizi, s.11

13 numaralı ek protokolün idam cezasını tamamen kaldırılmasını öngörmesi nedeniyle “...ölüm cezasının infazı ” ibaresi, “Temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulması ” başlıklı 15 nci maddeden çıkarılmıştır. Ölüm cezasının kaldırılması nedeniyle “Kişinin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığı ” başlıklı 17 nci madde de değişikliğe gidilmesi öngörülmüştür<sup>233</sup>.

İnsan haklarına saygı, yurttaşların, siyasal iktidara ilişkin “meşruiyet” inancının temel koşuludur. Bu nedenle **ışkence**, devlet ve birey ilişkilerini bozan en önemli insan hakları ihlallerinden biridir<sup>234</sup>. İşkence ve kötü muamelenin önlenmesine ilişkin olarak, hükümet işkenceye “sıfır tolerans” politikasını uygulayacağını taahhüt etmiştir.

İşkence olgusunu basit bir olay gibi algılamamak gerekir. İnsan haklarının yokluğunun veya uygulanmamasının bir belirtisi olan işkencenin yansımaları gerek birey yaşamını gerekse toplumsal yaşamı etkileyici düzeyde olmaktadır. İşkence görenlerin uğradıkları fiziksel ve ruhsal yıkımın üstesinden gelebilmeleri, yeniden normal yaşamlarına dönebilmeleri son derece güç olmaktadır<sup>235</sup>.

İşkence ve benzeri eylemlerin önlenmesi için hükümet; işkence ve kötü muameleye ilişkin mahkumiyet kararlarının tecil edilmesini ve para cezasına çevrilmesini önlemek amacıyla , 4 ncü uyum paketi ile TCK'nın 243 (ışkence) 245'inci ( kötü muamele) maddelerini değiştirmiştir<sup>236</sup>.

11 Ocak 2003 tarihinde, 4 ncü uyum paketi ile birlikte, işkence ve kötü muamele olaylarında kamu görevlileri hakkında soruşturma açılabilmesi için üstlerinden

<sup>233</sup> Anayasa değişikliği Komisyonunda Kabul Edildi, <http://www.kenthaber.com/sayfalar/haberDetay.asp?ID=12070>, (13.05.2004)

<sup>234</sup> Doğan/Seven, agm, s.91

<sup>235</sup> a.k, s.91

<sup>236</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu, s. 23



izin alınması gerekliliğini kaldırmak amacıyla, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun 2 nci maddesi ve CMUK'un 154 ncü maddesinde değişiklik yapılmıştır. Ancak, yargısız infaz, kaybolma ve eşyayı tahrip etme gibi belli bazı suç iddialarında soruşturma açılabilmesi için hala izin alınması gerekmektedir.

4 ncü uyum paketi çerçevesinde, olağanüstü hal uygulanan illerde tutuklu bulunanların, soruşturma amacıyla ceza infaz kurumu veya tutukeviden çıkarılarak 10 güne kadar polis gözetimine alınmasına imkan veren 430 sayılı KHK değiştirilmiştir. Söz konusu süre 10 günden 4 güne indirilmiştir. Fakat 30 Ekim 2002 tarihi itibarıyla olağanüstü hal tüm illerde kaldırılmıştır<sup>237</sup>.

4 ncü uyum paketi, Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunun 16 ncı maddesinin 4 ncü fıkrasını yürürlükten kaldırmıştır. Bu değişiklik, diğer tüm sanıklar gibi DGM'nin görev alanına giren bir suçtan sanık olanın, hürriyetinin kısıtlandığı andan itibaren müdafî ile görüşme hakkı temin edilmektedir. Bu çerçevede, özellikle yakalanan şahsın gözaltı süresinde avukat yardımından faydalanma hakkı tanınmaksızın alınan ifadelerin yargılanma sırasında delil olarak kullanılmasının, AİHM'nin adil yargılanmaya ilişkin 6 ncı maddesinin ihlali kararlarına yol açmasının ve AİHM'de işkence ve kötü muamele konularında aleyhimize ihlal kararlarının verilmesinin engellenmesi amaçlanmaktadır<sup>238</sup>.

6 ncı uyum paketi ile de Devlet Güvenlik Mahkemesi'nin görev alanına giren bir suçtan yargılanan sanığın avukatının ifade alma sırasında hazır bulunmasını engelleyen hükümler yürürlükten kaldırılmıştır<sup>239</sup>.

<sup>237</sup> 4. Uyum Paketi Analizi, s.16, Bkz 2003 Yılı İlerleme Raporu, s. 23

<sup>238</sup> Dördüncü Uyum Paketi Analizi, s.16

<sup>239</sup> Altıncı Uyum Paketi Analizi, s.24

İşkence ve kötü muamele davaları, mevcut yasa ve yönetmeliklerde öncelikli dava değildi ve adli tatilde görülmüyordu. 7 Ağustos 2003 tarihinde çıkartılan 7 nci uyum paketi ile birlikte Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'na ek madde koyuldu. İşkence davaları acele iş sayılacak ve öncelikle bakılacaktır. İşkence davalarının duruşmalarına zorunlu olmadıkça 30 günden fazla ara verilmeyecek, bu davalar adli tatilde de görülecektir<sup>240</sup>.

2003 İlerleme Raporu'nda, Türkiye'nin işkence ve kötü muamele ile mücadeleyi güçlendirdiği ve Türk hukuk sisteminin bu konuda Avrupa standartlarına yaklaştığı vurgulanmıştır. Fakat Türkiye'nin bu çalışmalarının yeterli olmadığı belirtilmiştir<sup>241</sup>. Özellikle güvenlik güçleri mensuplarının işkence ve kötü muamele dolayısıyla nadiren kovuşturulup cezalandırıldığı; davaların çoğu kez uzun sürdüğü; ceza davalarında itirafa çok fazla önem verildiği ve cezaların suçun ağırlığı ile orantılı olmadığı ifade edilmektedir<sup>242</sup>.

İşkence ve kötü muamelenin önlenmesi için özellikle mevzuat alanında önemli değişiklikler yapılmıştır. Ancak işkencenin önlenmesi için yalnızca yasaların ve mevzuat metinlerinin değiştirilmesi yeterli değildir. Bu tür uygulamaların önlenmesi için anlayış, tutum ve davranışların değiştirilmesi gerekir. Bu konuda toplumun her kesimi bilinçlendirilmelidir. Çağımızın en büyük insanlık suçu olan işkencenin ortadan kaldırılabilmesi için daha örgütlü biçimde mücadele edilmesi gerekir.

Türkiye'de **düşünce özgürlüğü** üzerindeki yasak ve baskılar demokrasinin işleyişine zarar vermekte ve Avrupa Birliği'ne girme sürecinde en önemli engellerden biri

<sup>240</sup> Hürriyet , 18 Temmuz 2003

<sup>241</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu, s.39

<sup>242</sup> a.k, s.23

olarak görülmektedir. Ülkemizde insan hakları ihlallerinin büyük kesiminin düşünce suçları nedeniyle olduğu bilinmektedir.

Demokrasi değişime açık bir rejimdir, sürekli yenilenme, değişim ve dönüşüm için farklı fikirlere, orijinal düşüncelere ihtiyaç vardır. Bu da ancak düşüncelerin serbestçe ifade edilebileceği ortamlarda mümkündür. Düşüncenin özgürce ifade edilebilmesi demokrasiye de işlerlik kazandıracaktır. Türkiye’de hemen hemen her alanda ( siyaset, bilim, sanat, edebiyat ) yaşanan üretim yetersizliğinin yada üretme sıkıntısının temel nedeni kişilerin düşüncelerini rahatça ifade edememesinden kaynaklanmaktadır<sup>243</sup>.

Sami Selçuk’un da ifade ettiği gibi, düşünce yasakları her zaman toplum zararınadır. Yasaklanan düşüncenin bütünü yada bir kısmı doğruysa “doğru” dan, yanlış ise doğrunun daha belirgin biçimde ortaya çıkmasından yoksun kalınacaktır. Böyle bir toplum yoksullaşacak, yeni tezlere ulaşamayacak ve olduğu yerde duracaktır. Düşüncelerin açıklanmasını yasaklamak, yalnızca düşünceyi üreten insanın değil, başkalarının dinleme/değerlendirme özgürlüklerine de saldırıdır. Çünkü ötekilerin düşünceyi dinleme, değerlendirme özgürlükleri, diğerlerinin düşünceyi açıklama özgürlüklerinin bulunmasına bağlıdır<sup>244</sup>.

Demokratikleşme yönünde adım atmak ve demokrasinin önündeki engeller kaldırılmak isteniyorsa mutlaka düşünce özgürlüğü tam olarak sağlanmalıdır. Türkiye’nin taraf olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, düşünce özgürlüğünü demokratik siyasal

---

<sup>243</sup> Abdullah Özkan, (2003), Küreselleşme ve Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye, İstanbul, s.103-104

<sup>244</sup> Sami Selçuk, (1999), “1999/2000 Yargı Yılı Açılış Konuşması”, Süleyman Doğan (Haz), Sivil Demokrasi Çağrısı, Bir Konuşmanın Yankıları, Birey Yayınları, İstanbul, s. 25

sistemin en temel, en vazgeçilmez unsurlarından biri olarak kabul etmiştir<sup>245</sup>. Çünkü düşünce insanın özüdür<sup>246</sup>. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne göre; düşünceleri açıklama özgürlüğü demokratik toplumun temel dayanaklarından birini oluşturmaktadır. Ayrıca Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, toplumun bir bölümüne aykırı gelen, kural dışı düşüncelerin de açıklanmasını hoş görmekte, bunu çoğulculuğun ve demokrasinin bir gereği saymaktadır<sup>247</sup>. Türkiye, ifade özgürlüğü ile ilgili mevcut kısıtlamaların bir çoğunu uyum paketleri ile kaldırmıştır. 6 ncı uyum paketi ile düşünce ve ifade özgürlüğünün genişletilmesi bağlamında Terörle Mücadele Kanunu'nun 8 nci maddesi (Devletin bölünmezliği aleyhinde propaganda) kaldırılmıştır.

6 ncı uyum paketi ile Sinema, Video ve Müzik Eserleri Kanunu'nda değişiklik yapılmıştır. Bu alandaki eserlerin yasaklanmasının kapsamı, yalnızca Cumhuriyetin temel niteliklerine ve devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne aykırılık suçlarıyla sınırlandırılarak daraltılmıştır. İdari mercilere bu alanda verilen yasaklama kararlarının 24 saat içinde hakim onayına sunulması gerekmektedir. MGK temsilcisi artık Sinema, Video ve Müzik Eserleri Denetleme kurulunda yer almamaktadır<sup>248</sup>.

Düşünce ve ifade özgürlüğünün genişletilmesi kapsamında, 7 nci uyum paketi ile, TCK'nın 159 ncu maddesinde öngörülen cezanın ( devleti ve devlet kurumlarını tahkir ve Türkiye Cumhuriyeti'nin bölünmez bütünlüğünü tehdit ) asgari haddi bir yıldan altı aya indirilmiştir. Madde de yapılan ikinci değişiklikle de, söz konusu kurumları tahkir ve tezyif kastı bulunmaksızın, sadece eleştirmek amacıyla yapılan düşünce açıklamalarını

<sup>245</sup> Ersin Kalaycıoğlu, Süheyl Batum, (2001), Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri ve AB Kopenhag Siyasal Kriterleri: Düşünce Özgürlüğü, TÜSİAD Yayınları, No:2, İstanbul, s. 16

<sup>246</sup> Tekin Akıllıoğlu, (1992), "Düşünce ve Anlatım Özgürlüğü ve Kamu Görevlileri", Haz: Mesut Gülmez, İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri Sempozyumu, TODAİE, Ankara, s. 26

<sup>247</sup> Kalaycıoğlu/Batum,a.g.e, s.16

<sup>248</sup> Altıncı Uyum Paketi Analizi,s.24

içermesi halinde cezayı gerektirmemesi gerektiği belirtilmiştir<sup>249</sup>. 7 nci uyum paketi, ayrıca terör örgütlerinin “her ne suretle olursa olsun hareketlerini teshil” etmek fiilini cezalandıran hükmünü kaldırmak suretiyle, TCK’nin 169 ncu maddesinin ( terör örgütlerine yardım ve yataklık yapmak ) kapsamını daraltmıştır. Buna ilaveten, 7 nci uyum paketi “terör yöntemlerine başvurmayı özendirerek şekilde örgütle ilgili propaganda yapmak” kavramını geçen yıl (birinci uyum paketi ile) getirilen değişikliği güçlendirerek, “terör yöntemlerine” ibaresini “şiddet veya diğer terör yöntemlerine başvurmayı ”şeklinde değiştirmiştir. Para cezaları on kat arttırılmış ve geçen yıl arttırılmış bulunan hapis cezaları (bir yıldan beş yıla kadar) aynen korunmuştur<sup>250</sup>.

**Basın özgürlüğü** bakımından, 1993 yılında anayasada yapılan değişiklik yoluyla radyo ve televizyon yayıncılığı alanındaki devlet tekelinin kaldırılması sonucunda özel radyo ve televizyon istasyonları hızla çoğalmıştır<sup>251</sup>.

Türkiye’de basın özgürlüğü konusunda bir takım sorunlar yaşanmaktadır. Bu sorunların giderilmesi için uyum paketleri çerçevesinde mevcut yasalarda bir takım değişiklikler yapılmıştır.

Basın özgürlüğüne ilişkin olarak, 1 nci uyum paketi ile, Terörle Mücadele Kanunu’nun 8 nci maddesinde propaganda suçunun işlenmesi halinde ilgili radyo ve televizyon kuruluşunun yayından men edileceği süre 1-15 gün aralığından 1-7 gün aralığına indirilmiştir<sup>252</sup>.

---

<sup>249</sup> Yedinci Uyum Paketi Analizi,s.26

<sup>250</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu, s.26

<sup>251</sup> 1998 Yılı İlerleme Raporu, s.42

<sup>252</sup> Birinci Uyum Paketi Analizi,s.2

2 nci uyum paketi ile Basın Kanunu'nun 16 ncı maddesinin “kanunla yasaklanmış herhangi bir dille yayın yapılmasına” ilişkin 5 nci fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır<sup>253</sup>. 4 ncü uyum paketi ile; Basın Kanunu'nun 15 nci maddesinde yapılan değişiklik, AİHM içtihatlarına uyum, basın demokratik toplumlardaki fonksiyonunu yerine getirmesi ve kamunun bilgilenme hakkının zedelenmemesi çerçevesinde basın haber kaynaklarını açıklamaya zorlanmaması konusunda düzenleme getirilmiştir<sup>254</sup>. 7 nci uyum paketi ile, TCK'nin 426 ve 427 nci maddeleri değiştirilmiştir. Genel ahlaka aykırı olan eserlerin yasaklanmasına ilişkin 426 ncı maddeye, bilim ve sanat eserleri ile “edebi değerlere sahip olan eserler”in bu madde kapsamı dışında tutulmasına yönelik bir madde eklenmiştir. 427 nci madde uyarınca, müsadere olunan yayınların halkın ar veya haya duygularını incittiği veya cinsi arzuları tahrik ve istismar ettiği gerekçesiyle imhası veya yakılması uygulamasına son verilmiştir.

Gerçekleştirilen reformların fiiliyattaki etkisine ilişkin olarak, TCK'nin 159 ve 312 nci maddeleri ile Terörle Mücadele Kanunu'nun 7 nci maddesinin uygulanmasında yeknesaklık bulunmamaktadır. Devlet kurumlarını ve politikalarını eleştiren veya bazı siyasi kesimlerin görüşlerini yayınlayan gazetelerin, yazarların ve yayıncıların zaman zaman hapis cezası dahil olmak üzere ağır cezalara çarptırılabilir<sup>255</sup>.

Uzun süredir kamuoyunda tartışılan Basın Kanunu Tasarısı, yayımlanmak üzere her türlü basın araçları veya diğer araçlarla çoğaltılan yazı, resim ve benzer eserler

---

<sup>253</sup> İkinci Uyum Paketi Analizi, s. 10

<sup>254</sup> Dördüncü Uyum Paketi Analizi, s.18

<sup>255</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu, s. 27

ile haber ajansı yayınları basılmış eser olarak tanımlamaktadır. Basın kuruluşları, bu yasayı “olumlu” ancak yetersiz bulduklarını belirtmişlerdir<sup>256</sup>.

21 Mayıs 2004’te kabul edilen 10 maddelik Anayasa değişikliği ile “Basın Araçlarının Korunması” başlıklı 30 uncu maddesi yeniden düzenlenmiştir. Yasaya uygun şekilde basın işletmesi olarak kurulan basımevi ve eklentileri ile basın araçları, suç aleti olduğu gerekçesi ile zapt ve müsadere edilmeyecek veya işletmekten alıkonulmayacaktır<sup>257</sup>.

**Radio ve televizyon yayıncılığına** ilişkin olarak, üçüncü uyum paketi ile Ağustos 2002’de yapılan değişiklikleri hayata geçirmek amacıyla, Aralık 2002’de RTÜK tarafından Radyo ve Televizyon Yayınlarının Dili hakkında yönetmelik çıkarılmıştır. Söz konusu yönetmelik, devletin resmi yayın kurumu olan TRT’nin Türk vatandaşlarının geleneksel olarak kullandıkları dil ve lehçelerde yayın yapmasına izin vermektedir<sup>258</sup>. 6 ncı uyum paketi, Türk vatandaşlarının günlük yaşamda kullandıkları dil ve lehçelerde yayın yapma imkanını, hem kamu hem de özel radyo televizyon kuruluşları vasıtasıyla sağlanmasını yasal güvenceye kavuşturmuştur. Ayrıca seçim dönemlerindeki yayın yasağı süresi, oy verme gününden önceki bir haftadan 24 saate indirilmiştir<sup>259</sup>.

Düşüncüyü açıklamanın çeşitli yollarından biride “**dernek kurma**” ve “**toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme**” özgürlüğüdür. Bireysel hakların tamamlayıcısı niteliğindeki kolektif haklar grubuna dahil bu iki özgürlük, bu nedenle gene insan hakları belgeleri ve ulusal anayasalarda düşüncüyü açıklama özgürlüğünün hemen

<sup>256</sup> Birgün, 29 Nisan 2004

<sup>257</sup> Anayasa Değişikliği Önerisi Komisyonunda Kabul Edildi, <http://www.kenthaber.com/sayfalar/haberDetay.asp?ID=12070>

<sup>258</sup> Üçüncü Uyum Paketi Analizi, s.14 Bkz.2003 Yılı İlerleme Raporu,s.2

<sup>259</sup> Altıncı Uyum Paketi Analizi, s.23

peşinde yer almaktadır<sup>260</sup>. Türkiye’de dernek kurma ve toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme özgürlüğü ile ilgili sınırlamalar Avrupa Birliği ülkeleri ile uyumlu değildir. Avrupa Birliği’ne uyum sağlamak için uyum paketleri ile birlikte bir takım düzenleme yapılmıştır.

Dernek Kurma özgürlüğüne ilişkin olarak, Ekim 2001’de Anayasanın 33 ncü maddesinde yapılan değişikliğin ardından ( dernek kurma hakkıyla ilgili genel kurallar ve kısıtlamalar değiştirilmiştir), ikinci uyum paketi ile Dernekler Kanununa değişiklikler getirilmiştir. Uluslararası kuruluşlarla ilişkileri düzenleyen 7, 11 ve 12. maddeler, değiştirilen Kanundan çıkarılmış ve böylece yabancı derneklerle bağlantılara getirilen kısıtlamalar kaldırılmıştır. Bu Kanun, dernek kurma ve derneklere üye olma özgürlüğüne ilişkin ayrıntılı düzenlemeler içermektedir. Dernek kapatma sebepleri sınırlandırılmış ve “suç işleme ihtimali ”nin mevcut olması gerekçesi kaldırılmıştır. “Kanunla yasaklanan diller” ifadeleri tamamen çıkarılmıştır. Dernek kurma veya toplantı düzenleme yaşı, 21’den 18’e düşürülmüştür<sup>261</sup>.

4 ncü uyum paketiyle Dernekler Kanununda değişiklik yapılarak, derneklerin resmi olmayan yazışmalarında herhangi bir dil kullanabilmelerine ve tüzel kişilerin dernek üyesi olabilmelerine imkan verilmiştir. Bildiri ve yayın yapma üzerindeki kısıtlamalar hafifletilmiştir. Bu belgelerin birer örneğinin, dağıtımından önce Cumhuriyet savcılığı dahil ilgili makamlara verilmesi zorunluluğu kaldırılmıştır.

Dernekler tarafından yapılan bildiri, beyanname ve benzeri yayınların mahallin en büyük mülki amirinin kararıyla toplattırılması halinde, bu kararın hakim onayına

---

<sup>260</sup> Feyyaz Gölcüklü, (1992), “Dernek, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakları ve Kamu Görevlileri”,Haz: Mesut Gülmez, İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri Sempozyumu, TODAİE, Ankara, s. 41

<sup>261</sup> 2002 Yılı İlerleme Raporu, s.27



sunulması gerekmektedir. Hakim, mülki amirin bu kararını 48 saat içinde inceleyip karara bağlamaktadır. Bu süre içinde bir karar verilmemesi halinde, mahalli mülki amirin kararı hükümsüz sayılmaktadır<sup>262</sup>.

7 nci uyum paketi ile birlikte siyasi suçları da kapsayan yasada yazılı suçlardan mahkumların 5 yıl süreyle dernek kurucusu üyesi olamayacağına ilişkin yasa, 2 yıl olarak uygulanacaktır. Kapatılan dernek yöneticilerine yeniden dernek kurma yasağı ise bir yıla sınırlı olacaktır. Dernek üyeliğinden ayrılmak isteyenlerin 6 ay önceden haber vermesine gerek kalmamıştır. Yükseköğretim öğrencilerinin yalnızca eğitim, öğretim, moral ve dinlenme konularında değil, aynı zamanda sanat, kültür ve bilim konularında da dernek kurabilmelerine imkan tanınmıştır<sup>263</sup>.

Uyum paketlerinde yapılan önemli bir değişiklik de **vakıfların** küresel haklara sahip olmasıdır. Türkiye’de kurulan vakıflar, Dışişleri Bakanlığı’nın görüşü, İçişleri Bakanlığı’nın izni alınarak yurt dışında kurulmuş vakıf veya kuruluşlara üye olabilecek, bunlarla işbirliği yapabilecek yurt dışında şube açabilecektir. Yurt dışında bulunan vakıflarda karşılıklı olmak koşuluyla aynı yöntemle Türkiye’de faaliyet gösterebilecektir<sup>264</sup>.

2003 İlerleme Raporu’nda Türkiye’nin dernek kurma özgürlüğü önündeki bazı kısıtlamaların kaldırıldığı belirtilmiş fakat insan hakları derneklerine ve özellikle insan hakları savunucularına karşı soruşturmalar açılmaya devam ettiği belirtilmiştir.

Barışçıl toplantı yapmaya ilişkin olarak, 3 ncü uyum paketiyle, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu’nun 10’uncu maddesinde yapılan değişiklikle Türk

<sup>262</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu, s 28-29; Bkz: Dördüncü Uyum Paketi Analizi, s.17

<sup>263</sup> Radikal, 31 Temmuz 2003

<sup>264</sup> a.k

vatandaşları için toplantı bildirim süresi 72 saatten 48 sekiz saate indirilmiştir.<sup>265</sup> 7 nci uyum paketiyle de valilerin toplantıları erteleme yetkileri kısıtlanmıştır. Toplantılar, yalnızca "suç işleneceğine dair açık ve yakın tehlike mevcut olması" halinde yasaklanabilmektedir. Resmi verilere göre, 2001 yılında ertelenen veya yasaklanan gösteri yürüyüşü sayısı 141, 2002 yılında ise 95'dir<sup>266</sup>. Toplantı ve gösteri yürüyüşü özgürlüğü alanında bir çok sınırlama kaldırılmıştır. Türkiye özgürlüklerin önündeki engelleri kaldırma konusunda önemli yasal değişikliklere imza atmıştır. Fakat bu yasal anlamda yapılan değişiklikler kendisini uygulamada gösterememiştir. Bazı gösterilerde yetkililer tarafında orantısız güç kullanılmıştır.

**Siyasi partilere** ilişkin bir değerlendirme yaptığımızda, her şeyden önce Türkiye'de mevcut siyasal sistemin işleyişinde önemli yapısal bozukluklar olduğu dikkati çekmektedir. Yapısal bozuklukların nedenleri arasında, "parti siteminin parçalanmışlığı, istikrarsız ve etkin olmayan koalisyon hükümetleri, parlamento dışı güçlerin siyasal sürece müdahaleleri ve ülkemizin geleceği için önemli olan reformların siyasi partilerin kısa vadeli politik maliyet kaygılarıyla ertelenmesini " saymak mümkündür<sup>267</sup>.

Demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olan siyasi partiler, siyasi sistemin sorunsuz işleminde de büyük rol üstlenmektedir. Türkiye'de sivil toplum örgütlerinin, kamuoyunun siyasal sisteme bağlantısını kurmada yetersiz kalması, siyasi partilerin önemini daha da arttırmaktadır.

Siyasi partilerin bu önemli işlevi dolayısıyla, siyasal sistemin işleyişindeki sorunlardan, ekonomik, kültürel sorunlara kadar pek çok konuda siyasi partiler ve siyasal

<sup>265</sup> Üçüncü Uyum Paketi Analizi, s.11

<sup>266</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu,s.29-30,Bkz. Yedinci Uyum Paketi Analizi,s.28

<sup>267</sup> Gündüz Aktan, (2000), Siyasal Rejim Tartışmaları, TESEV Yayınları, İstanbul, s.11

kadrolar sorumlu tutulmaktadır. Toplumu sıkıntıya sokan tüm sorunların çözümü siyasi partilerden beklenmekte, onlara çok büyük sorumluluk yüklemekte ve sorumluluk olgusu da toplumun demokratik siyasal sisteme olan ilişkisini hatta demokratik siyasal sisteme bakış açısını da etkilemektedir<sup>268</sup>.

Siyasi partiler demokratik hayatın vazgeçilmez unsurları olmasına karşın ne yazık ki ülkemizde çeşitli sorunlarla iç içe yaşamakta ve bu sorunlar siyasal sistemin işleyişini olumsuz etkilemektedir. Siyasi partilerin sorunlarının başında örgütlenme biçimleri gelmektedir. Siyasi partilerin iç işleyişleri demokratik biçimde gerçekleşmemektedir.

Siyasi partilerin toplumun gözünde de itibarı zedelenmiştir. Özellikle son yıllarda bazı yolsuzluklara, bazı siyasi partilerin ve yetkili kişilerinin adının karışması kamuoyunun güvenini iyice sarsmıştır. Yapılan tüm kamuoyu araştırmalarında siyasi partilere ve milletvekillerine güvenin giderek azaldığı görülmektedir<sup>269</sup>. Ülkemizin demokratikleşmesi için siyasal sisteme olan bu derin güvensizlik duygusunun ortadan kaldırılması gerekir. Giddens'in ifade ettiği gibi modern toplumun diğer adı güven toplumudur. Sağlıklı bir toplum için devletin vatandaşına, vatandaşın da devletine güvenmesi gerekir.

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV)'nın ülkemizde siyasi partiler ile ilgili yaptığı araştırma sonucunda, siyasi partilerin özelliklerini şöyle sıralamıştır<sup>270</sup>:

---

<sup>268</sup> Batum, a.g.e, s.7

<sup>269</sup> a.k, s.28

<sup>270</sup> Tarhan Erdem ve Diğerleri,(2000), Siyasi Partilerde Reform, TESEV Yayınları, İstanbul, s.36

- Türkiye parti sistemi sosyal bölünmeler ve çatışmalardan çok geleneksel olarak elitist ve lider kontrolü altında şekillenmiştir.
- Çok partili dönem boyunca askeri müdahaleler sonucu partiler kalıcı ve istikrarlı bir taban oluşturma fırsatı bulamamış, kurum kültürü oluşturulmamış ve aktarılamamıştır.
- Türkiye'de yasakçı bir siyaset anlayışı egemendir. Siyasal hayatı düzenleyen yasalar yasaklarla doludur.
- Partiler toplumsal farklılaşmanın ürünüdür. Oysa son yıllarda bu farklılık, en azından seçmen gözünde, hissedilmemektedir. Program ve ideolojide berraklık partiler arası farklılaşmanın temelidir. Siyasi partiler kanunu da partilerin tek tip örgütlenmesini öngörerek benzeri yapıların pekişmesine katkıda bulunmuştur.
- Seçmenler siyasal sistemden pek memnun değiller ve seçmen desteği seçimden seçime çok oynak ve git gide daha çok parçalanmış bir şekil almaktadır.
- Parti örgütlerinde, parti içi demokrasinin işletilmesi yerine kısıtlı bir elit grup ve özellikle parti lideri örgüt çalışmalarının her aşamasında ağırlıklı rol oynamaktadır.
- Partilerin içinde üyeden genel merkeze, genel merkezden üyeye karşılıklı iletişim ve etkileşim eksikliği mevcuttur.
- Partilerin, bütün bu nedenlerle toplumla bağları büyük ölçüde kopuktur. Bunu sağlayacak örgütlenmeleri zayıftır. Partiler, kendilerini ve kadrolarını

yenileyememekte, toplumun çeşitlenen ve artan sorunlara ayrıntılı çözümler üretememektedirler.

Mevcut siyasi partiler işleyişiyle, demokratikleşme çabalarımızda ilerleme sağlamayacağımız açıktır. Siyasi partilere güven duymayan kamuoyu, aynı zamanda siyasi sisteme de inancını kaybetmektedir. Siyaset kurumuna güvenini kaybeden, ülke sorunlarını siyasetçilerin çözemeyeceğine inan halk, demokrasi dışı arayışlara yönelebilecektir<sup>271</sup>. Her şeyden önce toplumda güven ortamının sağlanması gerekir. Burada hükümetlere büyük görevler düşmektedir. Toplum ile devlet arasında yeniden bir "güven sözleşmesi"nin yapılması gerekir. Bir ülkede güven ortamı oluşmazsa, o ülkede ekonomik, siyasi ve sosyal alanda da istikrar sağlanamaz. Türkiye bunu faturası 2000 Kasım, 2001 Şubat krizleri ile derinden hissetmiştir.

Türkiye'de yukarıda belirttiğim sorunları giderecek şu ana kadar pek fazla değişiklik yapılmamıştır. İlk aşama olarak, uyum paketleri ile birlikte parti kapatmayı zorlaştıracak bir takım yasal değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

Siyasi partiler kanununa ilişkin olarak, ikinci uyum paketi ile, Anayasa'nın 68 nci maddesinde yapılan değişikliğe paralel olarak, siyasi partiler kanununun 101nci maddesi değiştirilmiştir. Yeni kanuna göre, Anayasa Mahkemesi, bir siyasi partiyi kapatmak yerine onu mali yardımdan mahrum bırakabilecektir<sup>272</sup>.

4 ncü uyum paketi ile, Ekim 2001 tarihli Anayasa değişikliğine uyum sağlamak üzere siyasi partiler kanununda bir takım değişiklikler yapılmıştır. Bir partinin

---

<sup>271</sup> a.k, s. 112

<sup>272</sup> 2002 Yılı İlerleme Raporu, s.20

kapatılabilmesi için Anayasa Mahkemesi'nin beşte üç çoğunluğunun karar vermesi gerekmektedir<sup>273</sup>.

**Din özgürlüğüne** ilişkin olarak, mülkiyet hakkı ve ibadethane açılması hakkında düzenlemeler kabul edilmiştir. Mülkiyet hakkına ilişkin olarak, 4 ncü uyum paketi ile Vakıflar Kanununda değişiklik yapılmış ve Ocak 2003'de bir yönetmelik yayımlanmıştır. Söz konusu yönetmelik, cemaat vakıflarının taşınmaz mal edinmeleri, bunlar üzerinde tasarrufta bulunmaları ve taşınmaz malların vakıf adına tescili için Bakanlar Kurulundan izin alınması şartını kaldırmaktadır. Yönetmeliğe göre, izin Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından verilmekte, fakat “gerektiğinde” ilgili bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşlarının görüşü alınmaktadır<sup>274</sup>.

6 ncı uyum paketi ile, azınlık vakıflarının taşınmaz mal tescili için başvuru süresi 6 aydan 18 aya uzatılmıştır. Ayrıca ibadet yeri açma iznine ilişkin olarak, 6 ncı uyum paketi ile İmar Kanununda değişiklik yapılmış ve ardından Eylül 2003'de bir genelge yayımlanmıştır. Bu değişiklikle, “cami” ibareleri “ibadet yeri” şeklinde değiştirilerek, kilise ve sinagoglar söz konusu düzenleme kapsamına dahil edilmiştir<sup>275</sup>.

Din özgürlüğü konusunda uyum paketleri getirilen değişiklikler istenilen etkileri yaratmamıştır. Dini topluluklarla ilgili olarak, özellikle, tüzel kişilik, eğitim ve din adamı yetiştirme ve mülkiyet hakkında tam olarak yararlanma konularında kısıtlama mevcuttur.

<sup>273</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu, s.30, Bkz:4. Uyum Paketi Analizi,s. 18-19

<sup>274</sup> RG, 11.01.2003, Sayı:24990, Kanun No:47778, Bkz: 2003 Yılı İlerleme Raporu, s. 31

<sup>275</sup> RG,19.07.2003, Sayı:25173, Kanun No:4928, Bkz: 2003 Yılı İlerleme Raporu, s.13

Avrupa Birliği, dinsel azınlıkların özgürlüklerine getirilen kısıtlamalar nedeniyle Türkiye'yi sürekli eleştirilmektedir. Özellikle İslam dışında dinlere mensup kişilerin özgürlüklerine yönelik kısıtlamaların mevcut olduğu, dinsel cemaatlerin yasal statülerinin bulunmaması, Heybeliada Ruhban Okulu'nun açılması önündeki engellerin kaldırılmamış olması gibi<sup>276</sup>...

Genel olarak değerlendirdiğimizde Kopenhag siyasi kriterlerine uyum yönünde çok önemli adımlar atılmıştır. Özellikle temel hak ve özgürlüklerin kullanımının genel çerçevesi çizilmiştir. Çok fazla tartışmalara neden olan idam cezası ve bunu takiben DGM'ler kaldırılmıştır. Sivil-ordu ilişkileri Avrupa'daki uygulamalara daha çok yaklaştırılmıştır. İnsan hakları alanında gösterilen siyasi iradeye karşın, reformların ülke genelinde ve her düzeyde uygulamaya geçirilmesinde sorunlar yaşanmaktadır. Yargının bağımsızlığı konusunda çalışmalar yapılmış olmasına rağmen halen Türk yargı sisteminde aksaklıklar mevcuttur. Türkiye en azından Kopenhag siyasi kriterlerine uyum sağlamak için gerekli olan yasal değişiklikleri yerine getirmiştir. Bu noktadan sonra yapılması gereken yasal anlamda meydana gelen değişikliklerin tam ve etkili bir biçimde uygulanmasıdır.

### **III.1.2.2. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar**

Hak; özgürlükleri, kimi yasakları ve yararlanma istemlerini içeren bir kavramdır. İnsanın tarihsel süreç içinde kazandığı haklar olan kişi hakları, hemen hemen tümüyle, özgürlük haklarıdır. Bunların başlıcaları, kişi özgürlüğü ve güvenliği, haberleşme, yerleşme, yer değiştirme, düşünce, vicdan ve din, basın, toplanma ve dernek kurma özgürlükleridir. Yine kişi haklarını oluşturan özgürlüklerden büyük bir bölümü yasaklara

<sup>276</sup> AB'den Türkiye'ye 3 eleştiri, Cumhuriyet, 12 Temmuz 2004

ilişkindir. Bunlar, kişi ve konut dokunulmazlığı, özel yaşamın gizliliğinin çiğnenmesi yasağı, keyfi tutuklama ve alıkoyma yasağıyla işkence yada başka zalimce, insanlık dışı yada onur kırıcı davranış yasağıdır. Toplumsal ve ekonomik hakların büyük çoğunluğunu kapsayan yararlanma hakkı ise, başta toplumsal güvenlik, çalışma ve işsizliğe karşı korunma, örgütlenme ve sendika kurma, eşit ve adil ücret, dinlenme ve ücretli tatil hakkı, sağlıklı ve gönencü yaşam düzeyi hakkı, öğrenim hakkı ve kültürel haklarıdır<sup>277</sup>.

Genel olarak değerlendirdiğimizde insan hakları bir bütündür ama çeşitli alanlarda değişik türleri vardır. Toplumsal alanda sosyal haklar, politik alanda siyasal haklar, ekonomi alanında ekonomik haklar ve kültürel alanda da kültürel haklardır. Öncelikle siyasal alanda başlayan insan hakları kavgası daha sonraları topluma yayılınca sosyal haklar olarak gündeme gelmiş, endüstri devriminden sonra ekonomik gelişmeler hızlanınca ekonomik haklar olarak gelişme sürmüş ve son olarak insanlığın çağımızda ulaştığı uygarlık düzeyinde kültürel haklar biçiminde yeni bir görünüm kazanmıştır<sup>278</sup>.

Her alanda bütünleşmeye çalışan Avrupa Birliği, gelişim sürecinde; medeni, siyasi, ekonomik ve kültürel haklar konusunda yapılan en önemli çalışmalar Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı çerçevesinde gerçekleştirilen Helsinki Nihai Senedi ve Kopenhag Dokümanıdır. Ayrıca Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi çerçevesinde kültürel hak normları oluşturulmaya çalışılmıştır<sup>279</sup>.

1973-1975 yılları arasında toplanan Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı, 01.08.1975 tarihinde Helsinki Nihai Senedi'nin imzalanması ile sonuçlanmıştır. Helsinki Nihai Senedi'nin VII. İlkesi insan hak ve özgürlüklerine ırk, cinsiyet, dil ve din ayrımı

<sup>277</sup> Sencer, a.g.m, s. 3-4

<sup>278</sup> Çeçen, a.g.e, s. 175

<sup>279</sup> Pulat Tacar, (1996), Kültürel Haklar, Dünyadaki Uygulamaları ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi, Gündoğan Yayınları, Ankara, s.48



yapılmaksızın saygı gösterilmesini emretmektedir. Taraf olan devletler, siyasal, medeni, ekonomik, kültürel, sosyal hak ve özgürlükleri ve insana özgü haysiyet sonucu doğan, onun özgür ve tam olarak gelişmesi için gerekli bulunan diğer hak ve özgürlükleri teşvik edip geliştireceklerdir. Görüldüğü gibi kültürel hak ve özgürlükler kavramı Helsinki belgesinde açıkça yer almaktadır<sup>280</sup>.

Daha öncede ifade ettiğim gibi insan hakları bir bütündür ve Türkiye açısından olayı değerlendirdiğimizde sadece bütünün bir parçasını oluşturan medeni ve siyasal haklar konusunda sorun olmadığını, bütünün tamamlayıcısı olan ekonomik, sosyal ve kültürel haklar konusunda da ciddi problemler olduğunu görüyoruz. Avrupa Birliği bu haklara ne kadar önem verdiğini 1975 yılında Helsinki Nihai Senedi ile net bir şekilde ifade etmiştir. Ayrıca Kopenhag Kriterleri arasında da yer almaktadır.

Türkiye; ekonomik, sosyal ve kültürel hakların önündeki engelleri kaldırmak ve Avrupa Birliği'nin sosyal politikalarına uyum sağlamak için mevcut yasalarında bir takım düzenleme yapmıştır.

Bu bölümde Avrupa Birliği'nin sosyal politika kapsamına giren kadın hakları, çocuk hakları, sendikal haklar ve kültürel haklar(yabancı dilde yayın ve eğitim gibi ) irdelenecektir. Bu haklar konusunda Türkiye'deki eksiklikler ve bu eksikliklerin giderilmesi için yapılan çalışmalar ele alınacaktır.

**Kadın Hakları** konusu, sosyal eşitliği ve toplumsal uyumu hedefleyen Avrupa Birliği'nin önemli yapı taşlarından biridir. Avrupa Birliği, 1970'li yıllardan bu yana kadın-erkek eşitliği alanında birçok kapsamlı düzenleme gerçekleştirmiş; gerek siyasi ve sosyal

---

<sup>280</sup> a.k, s.48

hayatta gerek çalışma hayatında eşitsizlikle mücadele etme yönünde büyük ilerlemeler kaydetmiştir. Birlik, özellikle çalışma hayatında ve sosyal güvenlik sistemlerindeki eşitsizliklerin ortadan kaldırılması ve çalışan kadınların hamilelik dönemi ve sonrasında iş ve aile hayatlarını uyumlu bir şekilde sürdürebilmeleri için bağlayıcı mevzuat geliştirmiş; bu mevzuatın etkin bir şekilde uygulanabilmesi içinde çeşitli programlar oluşturmuştur<sup>281</sup>.

AB'de fırsat eşitliğinin başlangıcı 1957 Roma Antlaşması'nın 119 ncu maddesine dayanmaktadır. 119 ncu maddeye göre; her üye devlet aynı iş için, kadın ve erkek işçiler arasında ücret eşitliği ilkesinin uygulanmasını sağlar ve bundan sonrada sürdürür. Bu madde, AB fırsat eşitliği ile ilgili diğer tartışmaların yolunu açmıştır. Avrupa Topluluğu Adalet Divanı 1970'li yıllarda, 119 ncu maddeyi kapsamlı ve tutarlı biçimde yorumlayarak ve fırsat eşitliği konusunda kabul edilen diğer mevzuatları uygulayarak, fırsat eşitliği kavramı ardındaki itici güç olduğunu kanıtlamıştır<sup>282</sup>.

1992 yılında Avrupa Birliği'ne ilişkin Antlaşmanın imzalanmasıyla, önemli bir gelişme gerçekleşmiştir. Antlaşma ekinde yer alan Sosyal Politika Antlaşması'nda, işyerinde kadın ve erkekler için fırsat eşitliği ve eşit muamele ile ilgili mevzuatın kabulüne ilişkin ek bir usul görülmektedir. Sosyal Politika Antlaşması'nın 6 ncı Maddesi kapsamında “cinsiyete dayalı ayrımcılık yapılamaksızın eşit ücret” ödenmesi gerektiği belirtilmiştir. Avrupa Komisyonu, Avrupa sosyal politikasına ilişkin 1994 tarihli Beyaz Kitapta, kadınların aile ve iş yaşamını uzlaşma olasılıklarını arttırmayı amaçlayan bir dizi öneri ileri sürmüştür. En önemli gelişmelerden biride 1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşmasıdır. Antlaşma, kadın ve erkek eşitliğini Topluluğun temel görevlerinden biri

<sup>281</sup> Senem Aydın, (2003), Avrupa Birliği'nde Kadın Hakları ve Türkiye, İKV Yayınları, No:175, İstanbul, s.1

<sup>282</sup> Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği,(2002), AB ve Eşitlik: İstihdamda Eşit Fırsatlar, Ankara, s. 1-2

olarak belirlemiştir. Aralık 1998’de düzenlenen Viyana Zirvesi’nde “kadın ve erkeklere fırsat eşitliği sağlamanın bir bütün olarak istihdam stratejisinin yaşamsal unsuru olduğu” belirtilmiştir<sup>283</sup>.

Avrupa Birliği’nde kadın haklarının tarihsel gelişimini kısaca özetledikten sonra kadının; istihdamla ilgili olan hakları, sosyal güvenlikle ilgili hakları, çalışan anne olarak haklarını inceleyebiliriz.

**İstihdamla İlgili Olan Haklar;** eşit ücret ve iş yerlerinde eşit muameledir. Avrupa Birliği’nde ‘Eşit ve Eşdeğerde İş İçin Eşit Ücret’ prensibi, esas olarak daha öncede belirtildiği gibi Roma Antlaşması’nın 119. maddesi ve 1975 tarihli Kadın ve Erkek İçin Eşit Ücret Prensibinin Uygulanması direktifine dayanmaktadır. Bu yasal çerçeveye göre, her ikisinin de aynı işveren için çalışması koşuluyla, kadının, aynı işi yapan erkekle aynı ücreti alması gerekmektedir.

Topluluk hukuku, kadın ve erkeğin aynı işveren için farklı işler yaptığı durumlarda ise, eşit değerde iş için eşit ücret alma hakkını tanımaktadır. Bu durum, bir kadın (veya erkek) diğer cinsle aynı zorlukta bir iş yaptığında, işleri farklı olsa bile, kadına (veya erkeğe) aynı ücret ve/veya ek yardımların verilmesi gerektiği anlamına gelmektedir. Bu bağlamda üye devletler, ücret eşitliği ilkesine aykırı olan kadın-erkek ayrımcılığı yapan tüm yönetsel ve yasal düzenlemeleri yürürlükten kaldırmakla yükümlüdür<sup>284</sup>.

Avrupa Birliği ülkeleri, ücretlerdeki cinsiyet ayrımcılığını engelleme yönünde çalışmalar yapmış olmalarına rağmen, halen kadınların aldıkları ücretler erkeklerin aldığı ücrete kıyasla daha düşüktür. Avrupa Topluluklarının istatistik bürosu olan Eurostat

---

<sup>283</sup> a.k, s. 2

<sup>284</sup> Aydın, a.g.e, s.13-14

tarafından 2001 yılında yapılan bir çalışma, Avrupa Birliği'nde kadınların aldıkları ücretin erkek ücretlerinin % 76,3'üne tekabül ettiğini göstermektedir. Türkiye'deki durum incelendiğinde ise, kadın-erkek gelirlerinin AB ortalamasından daha eşitlikçi olduğunu göstermekte; ancak bölgesel ve sektörel farklılıklar nedeniyle genel ortalamanın çok da açıklayıcı olmadığı görülmektedir. 2001 SSK verilerine göre, bütün iş kollarında kadınların ortalama ücreti erkeklerin ortalama ücretinin % 88'ine tekabül etmektedir. Ancak nitelikli kadın işgücünün istihdam edildiği faaliyet alanları dışında kalan birçok iş kolunda kadınlar erkeklerden %38 ile %3 oranında daha az ücret elde etmektedir. Aradaki fark, özellikle kadın işgücünün en yoğun bulunduğu tarım sektöründe çok belirgin olmakta, bu sektörde faaliyet gösteren kadınlar erkek ücretlerinin ancak %39'una erişebilmektedir<sup>285</sup>.

Türkiye'deki İş Yasası da eşit işe eşit ücret ödenmesi ilkesini getirmekte ve cinsiyete dayalı ücret ayrımcılığına itiraz eden işçiye, hizmet akdinin feshedilmesine karşı koruma sağlamaktadır<sup>286</sup>. Bunlara ek olarak Türkiye, Uluslararası Çalışma Örgütü' (ILO) nun "Eşit Değerde İş İçin Erkek ve Kadınlar Arasında Ücret Eşitliği Hakkında 100 Sayılı Sözleşmesi" ni ve eşit ücret hükümlerini içeren "Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi"ni onaylamıştır. Ayrıca ILO'nun 45 (Yeraltı İşlerinde Kadınların Çalıştırılmaması Sözleşmesi) ve 122 (İstihdam Politikası Sözleşmesi) sayılı sözleşmelerini kabul etmiştir<sup>287</sup>.

İşe alma ve çalışma koşulları alanlarında cinsiyete dayalı ayrımcılığın engellenmesi için Avrupa Birliği, 1976 yılında, İstihdam, Mesleki Eğitim, Terfi ve Çalışma Koşulları Bakımından Kadınlarla Erkekler Arasında Muamele Eşitliği Prensiplerinin

<sup>285</sup> a.k, s.14-15 /Bkz: [ww.europa.eu.int/comm/employment\\_social/equ\\_opp/new/femes\\_en.htm](http://ww.europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/new/femes_en.htm)

<sup>286</sup> a.k, s.15

<sup>287</sup> Nurhan Surhal, (1993), "Çalışan Kadınların Korunma Hakkı ve Türkiye" Haz:Mesut Gülmez,Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kollokyumu, TODAİE, Ankara, s.83

Uygulanması Hakkında 76/207 sayılı direktifi kabul etmiştir. Söz konusu direktif, sektör veya faaliyet alanı ne olursa olsun tüm işlere, pozisyonlara ve mesleki hiyerarşinin tüm basamaklarına ulaşmada cinsiyet ayrımcılığının ortadan kaldırılmasını öngörmektedir<sup>288</sup>.

Türk mevzuatı, AB'nin istihdama kabul, mesleki eğitim, terfi ve çalışma koşullarında kadın ve erkeklere eşit muamele yapılmasına ilişkin direktifle kısmen uyumludur. Anayasa'nın 70 nci maddesi uyarınca, "Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez" denmektedir<sup>289</sup>. Ancak bu ilkenin yapılacak bir düzenleme ile özel sektör açısından da kabulü gerekmektedir.

Bu alanda mevzuat kısmen uyumlu olmakla birlikte uygulamada önemli sorunlar göze çarpmaktadır. Türkiye'de toplumun geneli, kadının çalışmasına ve kadın emeğine "ikincil" ve "yedek" gözüyle bakmaktadır.

Kadın Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü'nün (KSSGM) yaptığı bir araştırmaya göre, çalışan kadınların % 48'i terfi olanaklarının kısıtlı olduğunu, % 37'si ise çalışma koşullarının eşitsiz olduğunu belirtmiştir<sup>290</sup>.

**Sosyal Güvenlik Hakları;** sosyal güvenlik, bir toplumda ortaya çıkan kısa ve uzun vadeli riskleri "prim" yoluyla "sosyal sigortalar" ve "transferler" yoluyla "sosyal hizmet ve yardımlar"la karşılayan güvenceler sistemidir. Bu sistem kişiler arasında hiçbir

---

<sup>288</sup> İKV(2001), Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası ve Uyumunu, İstanbul, s.23

<sup>289</sup> T.C. Başbakanlık Kadın Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü,(2002) Avrupa Topluluğu'nun Çalışma Yaşamında Kadın-Erkek Eşitliğine Dair Düzenlemeleri ve Türkiye, Ankara,s.178

<sup>290</sup> T.C. Başbakanlık Kadın Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü,(2000), Kentlerde Kadınların İş Yaşamına Katılım Sorunlarının Sosyo-Ekonomik ve Kültürel Boyutları, Ankara, s.44

ayrımı gözetmeksizin herkesin, sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarını da kapsayacak şekilde bugünlerini ve geleceklerini güvence altına almak için oluşturulmuştur<sup>291</sup>.

Topluluk kuralları ulusal sosyal güvenlik sistemlerini, cinsiyete dayalı ayrımcılığı yasaklayacak şekilde düzenlemeye çalışmaktadır. Bu nedenle, aynı tip işi yapan kadın ve erkek ilke olarak, hastalık, sakatlık, yaşlılık, iş kazası, meslek hastalıkları ve işsizlik halinde aynı şekilde korunma hakkına sahiptir. Ayrıca, hem yardımlar hem de sosyal güvenlik yardımların süresini belirleme koşulları aynı şekilde hesaplanması gerektiği belirtilmiştir<sup>292</sup>.

Mesleki sosyal güvenlik de aynı ilkeler geçerlidir. Aynı ayrı işverenler veya bir grup işveren tarafından temin edilen bu sosyal güvenlik, kanuni sosyal güvenlik kurumu tarafından temin edilen yardımların yerini alır. Bu güvenlik sistemlerinde de kadın ve erkeğe eşit muamele edilmelidir<sup>293</sup>.

Genel olarak Türkiye'deki duruma bakıldığında, sosyal güvenlik mevzuatı aslında AB sosyal güvenlik mevzuatı arasında önemli bir fark görülmemektedir; ancak Türkiye'de uygulama alanında önemli sorunlar bulunmaktadır. Türkiye'de kadınların % 54'ü çalıştıkları işyerinde sigortalı değildir. Bu oran, İstanbul'da ortalamanın altına düşerken (% 47), diğer kentlerde ortalamanın üstüne çıkmaktadır (Ankara %56, İzmir % 61, Adana % 65)<sup>294</sup>.

---

<sup>291</sup> İlhan Dülger, (1990), Avrupa Topluluğu'nda Sosyal Politikalar, Ankara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, s.10

<sup>292</sup> Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği (2002c), a.g.e, s.8

<sup>293</sup> a.k, s.8

<sup>294</sup> Aydın, a.g.e, s. 15

**Çalışan Anne Olarak Hakları;** Avrupa Birliği, çalışan hamile kadınların doğum öncesi ve doğum sonrasında, iş ve aile hayatlarını dengelemeye ve sağlıklarını korumaya yönelik tedbirler almaktadır. AB'nin 92/85 sayılı Hamile, Yeni Doğum Yapmış veya Emzikli Kadın İşçilerin İş Sağlığı ve Güvenliğine dair Direktifi'ne göre çalışan hamile kadınlar, doğum öncesi ve/veya doğum sonrası en az 14 haftalık kesintisiz doğum izni kullanabilmektedir. Türkiye'deki 4857 sayılı yeni iş kanunu ile kadınların daha önceden sahip oldukları 12 haftalık doğum izni, doğumdan önce sekiz ve doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere 16 haftaya ( çoğul gebelikler için 18 haftaya) uzatılmıştır<sup>295</sup>.

Birlik aynı zamanda, hamileliğin başlangıcından doğum izninin bitişine kadar işten çıkarmaya karşı koruma sağlamaktadır. Türkiye'de doğum ve gebelik halinde bildirimsiz fesih hakkının analık izninin bitmesinden sonra başlayacağı belirtmektedir. Ancak, yeni İş Yasası'na kadar, Türk İş Kanunu'nda tüm hamilelik süresini içeren açık bir hüküm bulunmazken, yeni İş Yasasıyla hamilelik gerekçesiyle işten çıkarmaya karşı AB ile uyumlu güvence sağlanmıştır<sup>296</sup>. Avrupa Birliği ayrıca, hamile kadınların doğum öncesi muayenelerinin yalnızca çalışma saatleri içinde yapılması halinde, bu muayeneler için ücretli izin alma hakkı tanımaktadır. Aynı hak ülkemizde de mevcuttur<sup>297</sup>.

Kadınların istihdam, sosyal güvenlik vb. haklarının dışında, Türkiye'de 1 Ocak 2002 tarihinde yürürlüğe giren medeni kanun ile kadın-erkek eşitliği alanında önemli bir adım atılmıştır. Kadın-erkek eşitliği alanında, Anayasa'nın 41 nci maddesinin Ekim 2001'de değiştirilmesine uygun olarak, 'aile reisliği' kavramı kaldırılmış ve aile hayatında kadınlar ve erkekler için fırsat eşitliği getirilmiştir. Yeni medeni kanun ile, babanın çocuğu

<sup>295</sup> İKV,(2001), a.g.e, s.91

<sup>296</sup> 2002 İlerleme Raporu,s.91

<sup>297</sup> Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği (2002c),a.g.e, s. 9

tanımayı reddetmesi durumunda, annenin hamilelik ve doğum masraflarına ilişkin hakları genişletilmiştir<sup>298</sup>.

Cinsiyet eşitliğine ilişkin olarak, 6 ncı uyum paketi ile ‘namus cinayetleri’ ile ilgili sorunları gidermek üzere TCK’da değişiklik yapılmıştır. Namus cinayetlerinde ceza indirimi öngören TCK’nın 462 nci maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Ayrıca TCK’nın 453 ncü maddesinde değişiklik yapılarak, evlilik dışı doğan çocuğun “şeref kurtarmak saikiyle” öldürülmesi halinde verilen ceza arttırılmıştır<sup>299</sup>.

Ülkemizde kadınlara tanınan haklar aslında Türkiye Cumhuriyeti’nin 1923’te kurulmasından sonra gerçekleşen genel sosyal değişime kadar uzanmaktadır. Atatürk tarafından gerçekleştirilen reformlarla kadın-erkek eşitliği sağlanmaya çalışılmıştır. 1926 yılında kabul edilen Türk Medeni Kanunu, kadınların toplumsal statüsünü değiştirmiş ve onlara, aile içinde ve toplumun bireyleri olarak erkeklerin haklarına eşit haklar vermiştir. Avrupa, kadınlar ve erkeklere eşit politik haklar tanımazken Türkiye’de kadınlar, 1934 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce seçme ve seçilme hakkına sahip olmuşlardır<sup>300</sup>.

Şu anda Türkiye’deki kadın hakları, gerek mevzuat gerek uygulama alanında AB ile aynı seviyede değildir. Aslında Türk kadının karşılaştığı eşitsizlikler mevzuat alanından çok uygulama alanında ortaya çıkmaktadır. Toplum kadını ikinci planda tutan değer yargıları, ekonomik zorluklar ve bölgelerarası eşitsizlikler bunun en önemli nedenleri arasındadır<sup>301</sup>.

---

<sup>298</sup> 2002 Yılı İlerleme Raporu, s.32

<sup>299</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu, s.33, Bkz: 6. Uyum Paketi Analizi, s.24

<sup>300</sup> Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği (2002c), a.g.e, s. 13

<sup>301</sup> Aydın, a.g.e, s. 1



**Çocuk Hakları:** Çocukların ve gençlerin korunması hakları 18 Ekim 1961’de Torino’da imzalanan Avrupa Sosyal Şartı (ASS)’nda özel bir düzenlemeye konu olmuştur. 16 Haziran 1989 gün ve 3581 sayılı yasa ile Şart’ın bazı hükümlerini kabul eden ve 7 Ağustos 1989 gününden başlayarak yürürlüğe koyan Türkiye, çocukların ve gençlerin korunmasına ilişkin 7 nci maddenin \* 3, 4, 5, 6, 8, ve 9. paragraflarını onaylamış 1, 2, 7 ve 10. paragraflarını ise onay dışı tutmuştur<sup>302</sup>.

Avrupa Sosyal Şartı, hukuksal niteliği bakımından, Avrupa sosyal politikasının ilke ve amaçları ile Avrupa Konseyi’ne üye ülkelerin sosyal alanda üstlenmeyi kabul ettikleri yükümlülüklerin bir açıklaması ve aynı zamanda Batı demokrasilerini simgeleyen ilkeleri içeren bir belgedir<sup>303</sup>.

Çocukların ve gençlerin korunması hakkını tanıyan bir uluslararası sözleşme olarak Şart, uluslararası hukuksal yükümlülükler içeren ve bunun öngördüğü denetim mekanizması ile yaptırıma bağlayan bir belgedir. Şart’ın onaylanan paragrafları, ulusal hukukta doğrudan hüküm doğuran, yasalar gibi yürütme ve yargı organlarını bağlayan düzenlemelerdir<sup>304</sup>.

Avrupa Sosyal Şartı’nın güvence altına aldığı sosyal haklar arasında yer alan çocukların ve gençlerin korunması hakkı genç bir nüfus yapısına sahip Türkiye için özel bir anlam taşımaktadır<sup>305</sup>. Çocukların ve gençlerin korunması, Anayasada güvence altına

---

\* 7. madde 10 paragrafta düzenlenmiştir. İlk 9 paragraf çocuklar ve gençleri çalışma yaşamından doğan tehlikelere karşı korumaya ilişkindir. 10. paragraf ise, önceki paragraflarda düzenlenen korunmayı kabul etmiş devletlere, çocukları ve gençleri çalışmaya bağlı olmayan tehlikelere karşı da koruma yükümlülüğü getirmiştir. Bkz: Demir, a.g.m, s.45

<sup>302</sup> Fevzi Demir,(1993) “Çocuk ve Gençlerin Korunması Hakkı ve Türkiye”, Haz: Mesut Gülmez, Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kollokyumu, TODAİE, Ankara, s.45

<sup>303</sup> Mesut Gülmez, (1990) “Avrupa Sosyal Şartı’na Genel Bir Bakış ve Türkiye”, İnsan Hakları Yıllığı, Cilt:12, TODAİE, Ankara, s.94

<sup>304</sup> a.k, s.123

<sup>305</sup> Demir,a.g.m,s.46

alınmıştır. ‘İstihdama Kabulde Asgari Yaş Haddine İlişkin’ 138 sayılı ILO Sözleşmesi onaylanmıştır<sup>306</sup>.

Çocuk hakları ile ilgili olarak, Türk Hükümeti, 26 Ocak 2001 tarihinde ‘Çocuk Emeginin En Kötü Şekillerinin Tasfiyesi’ hakkında 182 sayılı ILO Sözleşmesi’ni ve 18 Ocak 2001’de Çocuk Haklarının Kullanımı üzerine Avrupa Sözleşmesi’ni onaylamıştır. 13 Nisan 2001’de kabul edilen bir yasayla, Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından bir Çocuk Bürosu kurulmuştur. Bu birim Çocuk Haklarının Kullanımı üzerine, Avrupa Sözleşmesi’nin uygulanmasının gerektirdiği görevleri yerine getirmekle sorumludur<sup>307</sup>.

Yeni Medeni Kanunu’nun kabul edilmesi ile çocuk hakları ve korunmasına ilişkin bazı değişiklikler kabul edilmiştir. Yeni 182 nci madde, boşanma ve ayrılık hallerinde çocuğun haklarını düzenlemektedir. 282 nci maddeye getirilen değişiklikler, nesebi sahih ve gayri sahih çocukların yasal statülerindeki ayrımcılığı ortadan kaldırmaktadır<sup>308</sup>.

7 nci uyum paketi ile Çocuk Mahkemelerinin Kuruluşu, Görev ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunu’nun 6 ncı maddesinde değişiklik yapılarak, çocuk mahkemelerinde yargılama yaşı 15’den 18’e yükseltilmiştir<sup>309</sup>.

Çocuk haklarına ilişkin olarak, 1971 yılından itibaren çocuk çalıştırma yaşı 12’den 18’e yükseltilmiş olmasına rağmen, yaşları 15’in altında bulunan çok sayıda çocuk halen, özellikle küçük işletmelerde ve tarım sektöründe istihdam edilmektedir. Dolayısıyla

<sup>306</sup> Ulusal Program, s.277

<sup>307</sup> 2001 Yılı İlerleme Raporu, s.25

<sup>308</sup> 2002 Yılı İlerleme Raporu, s.32

<sup>309</sup> R.G, 9 Ağustos 2002,Sayı: 24841, Kanun No: 4771

bu çocuklar Avrupa Sosyal Şartı'nın 7 nci maddesinde belirtilen eğitim hakkından mahrum edilmektedir<sup>310</sup>.

Türkiye, Çocuk Haklarının Kullanılmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesini Haziran 2002'de onaylamış, çocuk işçi sayısını 2001'de 893.000 iken 2002'de 749.000'e düşürmüştü<sup>311</sup> olmasına rağmen Avrupa Sosyal Şartı'nın 7 nci maddesi ve 17 nci maddesine halen uyum sağlayamamıştır.

**Sendika Hakkı:** 2821 sayılı Sendikalar Yasası'nın 2 nci maddesinde sendikalar; işçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için meydana getirdikleri tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır. İşçi ve işveren ilişkilerinin düzenlenmesinde önemli roller üstlenen sendikalar, işçi ve işverenlerin, ortak çalışmaktan doğan hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için kurdukları örgütlerdir. Bu tanımda da "sendika" kavramının bizim hukukumuzda yer aldığı gibi, hem işçi hem de işveren kuruluşları olduğu ifade edilmektedir<sup>312</sup>.

İşçi sendikaları, üyelerinin bugünkü ve gelecekteki ekonomik ve sosyal çıkarları için, işgörenler tarafından oluşturulmuş organizasyonlardır<sup>313</sup>.

İşçilerin sendikaya karşı ilgileri, çalışma koşullarındaki memnuniyetsizlikleri ve bu koşulları değiştirmede birey olarak etkin olmadıkları düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Sendikalar toplumsal yaşamda önemli bir rol üstlenmekte ve bununla

<sup>310</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu, s.33

<sup>311</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu, s.84

<sup>312</sup> Ayşe Oya Özçelik, (2000) "Yöneticilik Eğitimi Alan Bireylerin Sendikalar ve Sendikal Faaliyetler Üzerinde Görüş ve Tutumlarının İncelenmesi ve Konuyla İlgili Bir Araştırma", *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, Cilt:29, Sayı:1, s. 79

<sup>313</sup> a.k, s.81

birlikte önemli bir sorumluluk da yüklenmektedirler. Buna bağlı olarak da sendikaların, çeşitli amaçları ve faaliyetleri mevcuttur. Sendikaların genel olarak, iki tür amacı olduğu söylenebilir. Bunlardan biri; sendika güvenliğinin sağlanması, diğeri ise; üyelerinin, ücret, çalışma süreleri, çalışma koşulları, ve diğerkazançlarının geliştirilmesidir. Ayrıca, sendikaların amacı, mümkün olduğunca üyelerinin, yaşam standartlarını ve ekonomik durumlarını korumak ve geliştirmek olduğu kadar, iş piyasasındaki dalgalanmalardan, teknolojik değişikliklerden ve benzeri nedenlerle kaynaklanan olaylar karşısında işçileri korumak ve sendika üyesi olmasa da tüm işgörenlerin refah ve mutluluğunu arttırmaktır<sup>314</sup>.

Genel amaçların yanı sıra sendikaların üstlenmesi gereken temel amaçlarından biriside, işletme ve iktisat disiplinlerinin bir iktisadi mekanizmaya dönüştürdüğü insanın iktisadi mekanizma olmadığı ve böyle bakılmaması gerektiğini anlatmak ve yaymak olmalıdır<sup>315</sup>.

Avrupa Birliği / Topluluk Hukukunda sendikal hakların çerçevesi, bir yandan kurucu belgeler, diğerk yandan da çalışanların Temel Sosyal Hakları Topluluk Şartı (TŞ) ile Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı (THŞ) gözönüne alınarak belirlenmektedir. Sendikal hak ve özgürlüklere ilişkin doğrudan kurallar içermeyen kurucu belgeler, özellikle yollamada bulunduğu insan hakları belgeleri açısından önem taşımaktadır<sup>316</sup>.

Ayrıca kurucu belgelerde Birliğin dayandığı ilkeler arasında “insan hakları ve temel özgürlüklerine saygı”ya da yer vermiş olması, Avrupa Birliği’nde sendikal hakların çerçevesini evrensel boyutlarda genişletmiştir. Bu nedenle de Birlik sendika, toplu pazarlık ve grev hukukunun çerçevesi, bu yollamaların sonucu olarak, hem İnsan Hakları

<sup>314</sup> a.k, s.81

<sup>315</sup> Yüksel, Akkaya, (1998), “Yönetimde, Çalışma İlişkilerinde, Değişim ve Sendikacılık” Kamu Yönetiminde Kalite, 1. Ulusal Kongresi , TODAİE, Ankara, s. 125

<sup>316</sup> Gülmez (2003), a.g.e, s. 161

Sözleşmesi (İHAS) ve Avrupa Sosyal Şartı (ASS), hem de Uluslararası Çalışma Örgütünün (UÇÖ/ILO) bu konudaki 87 ve 98 gibi temel sözleşmeleri gözönüne alınarak belirlenmelidir<sup>317</sup>.

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde sendikal haklar açısından da uyum sağlaması gerekir. Bu süreçte Türkiye'deki sendikal hakları Avrupa Sosyal Şartı bağlamında incelememiz daha uygun olacaktır.

Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Konseyi üyesi 16 devletin 13'ünün katılımıyla 18 Ekim 1961'de Torino'da imzalanmış ve gerekli beş onayı kazandıktan sonra 26 Şubat 1965'te yürürlüğe girmiştir. Gerekli beş onay, İngiltere, Norveç, İsveç, İrlanda ve Almanya tarafından gerçekleştirilmiştir<sup>318</sup>.

Avrupa Sosyal Şartını, Türkiye 1989 yılında onaylamıştır. Şart, onaylayan devletler için hukuksal yükümlülükler doğuran uluslararası bir sözleşmedir. Avrupa Sosyal Şartının sendika, toplu pazarlık ve grevi içeren 5 ve 6'ncı maddesine Türkiye çekince koymuştur<sup>319</sup>.

Şart'ın 5 nci maddesinde “Örgütlenme Hakkı” başlığı altında, sendika hakkı şu şekilde ifade edilmektedir: “*Örgütlenme hakkı: Akit taraflar, çalışanlar ve çalıştırılanların ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak için yerel, ulusal ve uluslararası örgütler kurma veya bu örgütlere üye olma özgürlüğünü sağlamak veya geliştirmek amacıyla ulusal mevzuatın bu özgürlüğü zedelemesini veya zedeleyici biçimde uygulanmasını önlemeyi taahhüt ederler. Bu maddede öngörülen güvencelerin, güvenlik güçleri için hangi ölçüde*

<sup>317</sup> a.k, s.161

<sup>318</sup> Alpaslan Işıklı, (1993) , “Sendika Hakkı ve Türkiye”, Haz: Mesut Gülmez, Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kollokyumu; Bildiriler ve Tartışmalar, TODAİE, Ankara, s. 105

<sup>319</sup> Gülmez (2003), a.g.e, s. 173

*uygulanacağı ulusal yasalarla ve düzenlemelerle belirlenir*”<sup>320</sup>. Bu madde ile polislerin sendikal haklarına kısıtlama getirilmiştir. Fakat 5 nci maddeye dayanarak polisle ilgili sendikal hakların tamamen ortan kaldırılması gibi bir anlam çıkmamaktadır. 6 ncı madde ise toplu pazarlık hakkının sosyal taraflarca kullanılmasını güvence altına almayı amaçlamaktadır.

Türkiye’de sendikal haklar açısından durumu değerlendirdiğimizde; sendikalar, örgütlenme özgürlüğü ve grev hakkı konularında kısıtlamalara tabidir. İşletme düzeyinde toplu görüşme yapabilmek için gerekli olan % 10 temsil koşulu, sendikaların faaliyetlerini engellemektedir<sup>321</sup>. Bir sendikayı sendika yapan temel özelliklerden biri grev hakkına sahip olmasıdır. Grevin yasalarca yasaklanmayıp tanınmış olması, bunun bir hak olarak düzenlendiği anlamına gelmemektedir.

Grevin temel işlevi, çalışanların taleplerini kabul etmesi için işveren üzerinde baskı oluşturması, işvereni bu talepleri dikkate almaya zorlamasıdır. Türkiye’deki yasal düzenlemeler gerçek anlamda grevi etkisiz kılmaktadır<sup>322</sup>. Kaldı ki Türkiye’de hala kamu görevlilerinin grev hakkı yoktur. 12 Temmuz 2001 tarihinde “Kamu Çalışanlarının Sendikaları” üzerine bir yasa yürürlüğe girmiştir. Bu yasa, örgütlenme hakkı gibi bazı temel sendikal hakları öngörmekte, fakat toplu pazarlık ve grev haklarını içermemektedir. Polis memurları, yargıçlar ve savcılar gibi bazı kamu görevlileri kategorileri, sendikal haklara sahip değildir<sup>323</sup>. Aslında Avrupa’daki bir çok ülkede hakimler ve savcılar örgütlenme hakkına sahiptir. Fransa’da Hakim ve Savcılar Sendikası ile Hakim ve Savcılar

---

<sup>320</sup> Işıklı, a.g.m, s.10

<sup>321</sup> 2002 Yılı İlerleme Raporu, s. 32

<sup>322</sup> Akkaya, “Petlas Grevi, Grev Yasakları ve Grev Hakkı”, www.sendika.org/yazarlar/yuksel-akkaya/akkaya-17Temmuz2003html. (25.8.2004)

<sup>323</sup> 2001 Yılı İlerleme Raporu, s. 26

Birliği olmak üzere iki sendika bulunmaktadır. Hakim ve savcılarla ilgili karar organlarında üyelerin % 50'si sendikalar tarafından atanmaktadır<sup>324</sup>.

Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde Türkiye, sendikal haklar konusunda anlamlı bir ilerleme kaydetmemiştir. Avrupa Sosyal Şartı'nın 5 nci maddesinin (örgütlenme hakkı) ve 6 ncı maddesinin (grev hakkı dahil olmak üzere toplu pazarlık hakkı) kabul edilmesi konusunda ilerleme sağlanmamıştır. Kamu kesimine ilişkin olarak, örgütlenme hakkı konusunda önemli kısıtlamaları içeren, grev ve toplu pazarlık haklarını dışlayan Haziran 2001 tarihli Kanun değiştirilmemiştir. Türkiye, 1996 tarihli Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartını imzalamamıştır<sup>325</sup>.

Kamu çalışanlarının, başta İLO'nun 87, 98 ve 151 sayılı sözleşmeleri olmak üzere TBMM'de onaylanarak yürürlüğe giren uluslararası sözleşmeler çerçevesinde grevli, toplu sözleşmeli sendikal haklarını özgür bir şekilde kullanılmasına olanak sağlayacak başta Anayasa değişikliği olmak üzere diğer yasal düzenlemelerin, memur sendikalarının da görüşü alınarak bir an önce gerçekleştirilmesi gerekir<sup>326</sup>.

Kamu çalışanlarının siyasi partilerle ilişkileri, üyelik dahil, çağdaş demokrasilerdeki uygulamalarda göz önünde tutularak, yasa ile düzenlenmeli, demokrasinin gelişmesini sağlamak için bazı sınırlamalar kaldırılmalıdır<sup>327</sup>.

Unutmamız gerekir ki, demokrasinin kökleşmesi için atılacak ilk adım, onu yaşatacak değerlerin bireylere aşılmasıdır. Bu açıdan da örgütlere ve birliklere önemli

---

<sup>324</sup> Radikal, 15 Mayıs 2004

<sup>325</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu, s.34

<sup>326</sup> DPT, (2000,a), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılanması, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, s.57

<sup>327</sup> a.k, s. 57

görevler düşmektedir. Demokrasi insan hakları ve doğal özgürlükler gibi temel değerlerle bütünleştiğine göre; demokratik rejim içinde oluşan tüm örgütlere bu gibi değerleri ele almak, işlemek ve bunları toplum düzeyinde yaygınlaştırmak gibi görevler düşmektedir. Demokrasiler ancak çoğulcu yapıya sahip bulunan toplumlarda yaşayabildiklerine göre, çoğulcu yapının oluşturulması ve sürdürülmesi için sendikal örgütlenmelere ihtiyaç vardır<sup>328</sup>.

**Kültürel Haklar;** Değişik alanlarda yeni hakların doğuşu insanlığın ilerlemesi ile birlikte süreklilik kazanmış, uygarlığın gelişmiş olduğu ülkelerde ise kültürel haklar insan haklarının yeni ve en gelişmiş görünümünü oluşturmuştur<sup>329</sup>.

Kültürel hakları tanımlamak güçtür, çünkü Çeçen'in de belirttiği gibi kültürün tanımı zordur bu nedenle kültürel haklara da tanım getirmek aynı derecede zordur. Kültürel hakların sınırını çizebilmek olanaksızdır. Bu insan haklarının varmış olduğu düzey kadar, bir ülkede kültürden ne anlaşıldığına ve kapsamına da doğrudan doğruya bağlıdır<sup>330</sup>.

Kesin bir tanım yapılmamakla birlikte kültürel haklar ikiye ayrılabilir<sup>331</sup>: Genel Kültürel Haklar: Düşünce hakkı, Konuşma hakkı, Yazma hakkı, Yayma ve Basın hakları, Yayın ve Yaratma hakkı, Eğitim hakkı, Kültürel örgütlenme hakkı; Özel Kültürel Haklar: Kültürü isteme hakkı, Kültürün gelişme hakkı, Katılma hakkı, Kültürel özerklik hakkı(Kültürün korunma hakkı)\*

---

<sup>328</sup> Çeçen, a.g.e, s. 69

<sup>329</sup> a.k, s. 175

<sup>330</sup> a.k, s. 177

<sup>331</sup> Tacar, a.g.e, s. 11-12

\* Yazar bu haklardan hangilerinin hukuki anlamda hak, hangilerinin özgürlük, hangilerinin hakkı kullanma özgürlüğü olduğu konusunun çok tartışıldığını belirtmiştir.



Çok kültürlü toplumlarda, farklı kültürel ya da etnik yapıları bulunan grupların birlikte yaşamasına çözüm arayan ülkeler, soruna farklı açılardan baktıkları için değişik çözüm yolları bulmuşlardır. Bunlardan bir bölümü, ülkelerinde etnik ya da dilsel veya dinsel azınlıkların varlıklarını kabul etmezler; herkes eşit olduğundan farklılık da yoktur. Kimisinde vatandaşlık toprak esasına – jus soli- dayanır. Bir bölümünde, tüm vatandaşlar, etnik kökenleri ne olursa olsun, medeni ve kültürel haklardan kolektif topluluk olarak değil, birey olarak yararlanırlar. Bu yaklaşımın amacı, devletin bütünlüğünün ve toplumsal birliğin korunmasıdır. Bu modelde kişinin özel hakları ile kamu hukuku alanına ait hak ve yükümlülükleri birbirinden ayrılmıştır. Fransa ve bir ölçüde Türkiye bu modele örnek gösterilebilir<sup>332</sup>.

Türkiye, kültürel haklar konusunda uyum paketleri ile bir dizi yasal değişiklikler gerçekleştirmiştir. Anayasa'nın 26 ncı maddesinin değiştirilmesi ve “düşüncelerin açıklanması ve yayılmasında kanunla yasaklanmış olan herhangi bir dil kullanılamaz” hükmünün kaldırılmasını takiben, üçüncü reform paketi ile Türk vatandaşlarının günlük yaşamlarında geleneksel olarak kullandıkları farklı dil ve lehçede yayın yapma olanağı sağlanmıştır<sup>333</sup>.

Üçüncü uyum paketi ile Yabancı Dil Eğitimi ve Öğretimi Kanununa da değişiklik getirilmiştir. Yapılan değişiklikle, “devletin bölünmez bütünlüğüne” halel getirilmemesi şartıyla, Türk vatandaşlarının günlük yaşamlarında kullandıkları farklı dil ve lehçeleri öğrenmelerinin önündeki hukuki engeller kaldırılmakta ve bu dil ve lehçelerin

---

<sup>332</sup> a.k, s.11-12

<sup>333</sup> 2002 Yılı İlerleme Raporu, s. 33

özel kurslarda öğrenilmesi konusunun Milli Eğitim Bakanlığı tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle hükme bağlanacağı belirtilmiştir<sup>334</sup>.

Bu değişikliğin kabul edilmesinden sonra, üniversitelerde seçimlik Kürtçe dersi verilmesi konusunda dilekçe verilen öğrencilere karşı açılmış bir dizi dava düşmüştür<sup>335</sup>.

Anayasanın 42 nci maddesinde yer alan “Türkçe’den başka hiçbir dil, eğitim ve öğretim kurumlarında Türk vatandaşlarına ana dilleri olarak okutulamaz ve öğretilemez” hükmü değiştirilmediği için, Türkçe dışındaki dillerde resmi eğitim verilmesi, değiştirilen Yabancı Dil Eğitimi ve Öğretimi Kanunu kapsamına girmemektedir<sup>336</sup>.

6 ncı uyum paketi ile; Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkındaki Kanunu’nda Türk vatandaşlarınca günlük yaşamda geleneksel olarak kullanılan farklı dil ve lehçelerde yayın yapılması imkanının, hem kamu hem de özel radyo ve televizyon kuruluşları vasıtasıyla sağlanması yasal güvenceye kavuşturulmuştur<sup>337</sup>. Nüfus Kanununda değişiklik yapılarak, ahlak kurallarına uygun düşmeyen ve kamuoyunu inciten adlar dışında, ebeveynlerin çocukların diledikleri isimleri verebilmeleri sağlanmıştır. “Siyasi” açıdan sakıncalı isimlere atıf kaldırılmıştır. Bununla birlikte, Eylül 2003’de yayımlanan bir genelge ile Kürtçe isimlerde yaygın olarak kullanılan q, w ve x harflerini içeren adların kullanımı yasaklanarak, söz konusu değişikliğin kapsamına sınırlama getirilmiştir<sup>338</sup>.

<sup>334</sup> Üçüncü Uyum Paketi Analizi, s.14

<sup>335</sup> 2002 Yılı İlerleme Raporu, s.33

<sup>336</sup> a.k, s.33

<sup>337</sup> 6. Uyum Paketi Analizi, s.23

<sup>338</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu, s. 34

4 ncü uyum paketi ile, Dernekler Kanunu'nun 6 ncı maddesinde değişiklik yapılarak, derneklerin resmi olmayan yazışmalarda yabancı dil kullanabilmelerine imkan sağlamıştır<sup>339</sup>.

7 nci uyum paketi ile, yabancı dil eğitimi ile farklı dil ve lehçelerin öğrenilmesi hakkındaki mevzuatta değişiklik yapılarak, yürütmenin işlevselliğinin sağlanmasına yönelik olarak, Türkiye'de eğitimi ve öğretimi yapılacak dillerin tespitinde Milli Güvenlik Kurulu'nun görüşünün alınmasına ilişkin hüküm madde metninden çıkarılmıştır<sup>340</sup>.

Kültürel haklar konusunda mevzuat alanında önemli değişiklikler yapılmış olmasına rağmen, uygulama alanında bazı sorunlar yaşanmaktadır. Türk vatandaşlarının günlük yaşamlarında geleneksel olarak kullandıkları farklı dil ve lehçelerde eğitim yapabilmeleri konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Bu tür dil kursları açmak için yapılan bir çok başvuru, hazırlanan eğitim programlarının dil eğitiminden ziyade kültür ve tarihe yoğunlaştığı gerekçesi ile reddedilmiştir<sup>341</sup>.

Uygulama alanında çıkan farklı bir sorun ise; TRT tarafından 7 Haziran 2004 tarihinde ilk Boşnakça olarak yapılan yayınlara, Boşnak vatandaşlarımızdan tepki gelmesidir. Onlar kendilerini azınlık olarak görmediklerini bu yüzden bu yayınlara ihtiyaç olmadığını belirtmişlerdir. Ayrıca çıkabilecek olan diğer bir sorunda Kürtçe yapılan yayınlarda, Kürt vatandaşlarımız yayınlarda kullanılan dil ve lehçeyi anlayamamalarından kaynaklanabilir. Bunun nedeni ise Kürtlerin Kirmancı, Zaza, Sorani, Gorani vb. dilleri konuşuyor olmasıdır. Örneğin, Tacar kitabında Sivas yöresinde konuşulan Kirmancı

---

<sup>339</sup> a.k, s.34

<sup>340</sup> 7. Uyum Paketi Analizi, s. 29

<sup>341</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu s.34

çeşidine Diyarbakır yöresinde rastlanmadığını ve orada oturanların bunu anlamadıklarını belirtmiştir<sup>342</sup>.

Genel olarak değerlendirdiğimizde, Türk vatandaşlarının farklı etnik alt kimliklere sahip oldukları Türkiye’de herkes tarafından kabul edilen bir gerçektir. Bu gerçeği yok saymak mümkün değildir. Fakat Türkiye’de yapılan bütün reformlar **Türkiye’nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü** dikkate alınarak gerçekleştirilmelidir.

### III.1.2.3. Azınlık Hakları ve Azınlıkların Korunması

Dil, din ya da etnik köken nedeniyle içinde yaşadıkları toplumdaki farklı olan azınlık gruplarının korunması sorunu uluslararası hukuk çerçevesinde esas olarak 19. yüzyılda ortaya çıkmış bir konudur. Bu dönemdeki düzenlemelerin en önemli özelliği, bu grupların uyruğu bulunduğu devlete karşı korunması sorununun, kendileriyle din, dil, etnik vb. gibi çeşitli bağları bulunan diğer devletler tarafından gündeme getirilmesi ve bu devletler arasındaki anlaşmalarla güvence altına alınmış olmasıdır. Bu dönemde azınlıkların korunması sorunu siyasi bir nitelik taşımaktadır; genel olarak azınlıkların korunması değil, belirli azınlık gruplarının korunması biçiminde gündeme gelmiş ve sorun buna ilişkin özel anlaşmalarla düzenlenmeye çalışılmıştır<sup>343</sup>.

Birleşmiş Milletler’in kurulması ile birlikte azınlıklara yaklaşımda farklılaşma olmuştur. Öncelikle, sorunun yerel ya da bölgesel değil, evrensel olduğu kabul edilmiştir.

<sup>342</sup> Tacar, a.g.e, s. 85

<sup>343</sup> Gökçen Alpkaya, (1992), “ Uluslararası İnsan Hakları Hukuku Bağlamında Azınlıklara İlişkin Bazı Gelişmeler”, İnsan Hakları Yıllığı, Cilt:14, TODAİE,Ankara, s.147-1148

Ayrıca özel siyasi düzenlemeler ne olursa olsun, sorunun bir insan hakları sorunu olduğu anlayışı benimsenmiştir<sup>344</sup>.

Avrupa devletlerini bünyesinde birleştiren AGİK'in de azınlıklar konusundaki görüşleri; başlangıçta yalnızca kültürel işbirliğe katkıda bulunabilecek unsurlar olarak görülürken, bugün azınlık hakları; insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkeleri çerçevesinde ele alınmaktadır. AGİK çerçevesinde azınlıkların etnik, kültürel, dinsel ve dilsel kimliklerinin tanınmasına ve korunup geliştirilmesine geçişin en önemli belgesi 1990 tarihli Kopenhag Belgesi olmuştur. Ayrıca bu belgeyi Kopenhag Belgesinin ilkelerini tekrarlayan ve azınlıklara bazı siyasi haklar tanınmasını öngören 1991 tarihli Ulusal Azınlıklara İlişkin Uzmanlar Toplantısı Raporu izlemiştir. AGİK belgelerinin hukuksal bağlayıcılığı olmamakla birlikte, azınlıkların ve bunların kendine özgü haklarının tanınması yönünde giderek güçlenen evrensel eğilimleri yansıtmaktadır<sup>345</sup>.

Türkiye Lozan Antlaşması ve Türk-Bulgar Dostluk Antlaşması çerçevesi dışındakilere azınlık statüsü tanımamaktadır. Lozan Antlaşması Türkiye'de yaşayan gayri müslim azınlıklara bazı haklar tanımıştır. Türkiye, "azınlık" teriminden ülkede yaşayan, müslüman olmayan toplumlara anlamaktadır. Etnik farklılık arzeden ya da anadili Türkçe'den başka olan müslüman etnik kümeler, Türk kamu hukuku tarafından azınlık olarak tanınmamaktadır<sup>346</sup>.

Etnik grupların haklarının korunması bağlamında, Türkiye'de son yıllarda bazı uygulamalara bakıldığında şunlar görülmektedir. Temmuz 20001'de Kültür Bakanlığı tarafından, Türk çingeneleri hakkında küçültücü ve saldırgan ifadeler içeren ve aynı

---

<sup>344</sup> a.k, s.148

<sup>345</sup> a.k, s.152

<sup>346</sup> Tacar, a.g.e, s.89

Bakanlıkça 2000 yılında yayımlanmış olan bir kitabın toplatılmasına ve satışının yasaklanmasına karar verilmiştir. Benzer şekilde Milli Eğitim Bakanlığı 5 Ekim 2001 tarihinde bir genelge ile, Bakanlıkça yayımlanmış sözlüklerde bu grup hakkında kullanılan kötüleyici ifadeleri iptal etmiştir. Fakat göçebe çingeneleri, Türkiye'ye göçmen olarak alınmayacağını belirten 1934 tarihli İskan Kanununun da değişiklik yapılmamıştır<sup>347</sup>.

30 Temmuz 2002 tarihinde, Hakkari ve Tunceli illerinde olağanüstü hal uygulamasına son verilmiştir<sup>348</sup>. Olağanüstü halin Diyarbakır ve Şırnak'ta 30 Ekim 2002 tarihi itibarıyla kalkması ile Türkiye'nin Doğu ve Güneydoğusunda yaklaşık 15 yıl hüküm süren olağanüstü hal uygulaması son bulmuştur<sup>349</sup>.

Bu illerimizde olağanüstü halin kaldırılması ile günlük yaşamda rahatlama olmuştur. Tunceli Kültür ve Doğu Festivalinde Kürtçe şarkı söyleyen gruplara yasak getirilmemiş ve daha önce yasaklı olan dergi ve gazeteler satılmaya başlanmıştır<sup>350</sup>.

Yukarıda belirtilen uygulamalara rağmen, AB Komisyonu 6 Ekim 2004 tarihinde Türkiye için hazırladığı İlerleme Raporu'nda azınlıklar konusunda, Türkiye'de büyük tartışmalara neden olan tanımlamalara yer vermiştir.

Raporda Kürtçe'den bahsedilen paragraflarda Kürtlerin azınlık olarak kabul edildiği anlamı çıkabilmektedir. Rapor'un 39. sayfasında TRT'nin Haziran 2004'ten itibaren Boşnakça, Arapça, Çerkezce ve Kürtçe ile Kürtçe kökenli Kirmanice ve Zazaca yayın yaptığı belirtilmekte ve buraya bir dip not düşülerek, "resmi olmayan tahmini verilere" göre (Rapor'da bu verilerin dayanağı belirtilmiyor), Türkiye'de yaşayan Kürt

<sup>347</sup> 2001 Yılı İlerleme Raporu, s.27

<sup>348</sup> 2002 Yılı İlerleme Raporu, s. 34

<sup>349</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu, s.35

<sup>350</sup> 2002 Yılı İlerleme Raporu, s. 34

kökenli yurttaşların sayısı 15-20 milyon arasındadır. Boşnak etnik nüfus 1 milyon olarak gösterilirken, Çerkezlerin sayısı 3 milyon olarak belirtiliyor. Burada etnik Arap nüfus konusunda ise bir tahmine ulaşılamadığı belirtiliyor<sup>351</sup>. Raporda bir adım daha ileri gidilerek, 44. sayfanın son paragrafında Alevi yurttaşlarımızı kastederek, “Sünni Olmayan Müslüman Azınlık” tanımlaması yapılmış ve sünni olmayan müslüman azınlıkların durumunda şu ana kadar herhangi bir değişiklik olmadığı belirtilirken, dip not düşülerek, Alevilerin tahmini sayılarının 12-20 milyon arasında olduğu belirtilmiştir<sup>352</sup>. Bu ifadeler, Türkiye’de ancak gayrimüslimlerin azınlık statüsünde olabileceklerine ilişkin Lozan Antlaşması düzenlemeleri ile hiçbir şekilde uyumamaktadır. Avrupa Birliği tarafından sergilenen bu tutum, Türkiye Cumhuriyeti’nin birlik, beraberlik ve dirliğini bozacak bir davranıştır. Çok kültürlü toplumlarda birlikte, özgürce, farklılıklara saygı göstererek yaşamak beraberinde bazı zorlukları da getirir, fakat Türkiye Cumhuriyeti’ni kuran yurttaşlarımızın bir bölümünü, (Kürtler gibi etnik kökenleri ya da Alevi gibi dinsel inançları nedeniyle) azınlık olarak kabul eden Avrupa Birliği Türkiye’nin ulus devlet temelinde ve Lozan Antlaşması çerçevesindeki ana bileşenlerine doğrudan müdahale etmektedir.

2004 İlerleme Raporu’nda da diğer raporlarda belirtildiği gibi Türkiye’nin, Ulusal Azınlıkların Korunması için Avrupa Konseyi Çerçeve Sözleşmesini ve Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesini imzalamadığı belirtilmiştir<sup>353</sup>. Birleşmiş Milletlerin Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin onaylanması sırasında Türkiye

---

<sup>351</sup> 2004 Türkiye İlerleme Raporu,(20.10.2004)[http://www.deltur.cec.eu.int/PublishDocs/en\\_2004\\_rr.pdf](http://www.deltur.cec.eu.int/PublishDocs/en_2004_rr.pdf) s.39

<sup>352</sup> a.k,44

<sup>353</sup> 2004 Yılı Türkiye İlerleme Raporu Siyasi ve Ekonomik Kriterler Geniş Özeti, [http://www.tobb.org.tr/abm/mevzuat\\_ve\\_dokumanlar/ILERLEME %20 RAPORU %20 202004 \(siyasi-ekonomi % 20 kriterler\) doc ,s.14](http://www.tobb.org.tr/abm/mevzuat_ve_dokumanlar/ILERLEME_%20RAPORU_%20202004_(siyasi-ekonomi_%20kriterler)_doc_.s.14)

27'inci maddeye çekince koymuştur. Dolayısıyla, etnik, dini ve dilsel azınlıkların kendi kültürlerinden yararlanma, kendi dillerini öğretme ve uygulama, kendi dillerini kullanma haklarının kapsamını sınırlandırmıştır.

Söz konusu çekince bu hakkın, Türk Anayasasının ve Lozan Antlaşmasının ilgili hükümlerine uygun olarak yorumlanmasını ve uygulanmasını öngörmektedir<sup>354</sup>.

Her ülkenin sınırları içerisinde farklı dil, din ve ırk gruplarının bulunulması kaçınılmazdır. Toplumların uluslaşmaları geçmişten geleceğe yönelen bir düşünce ve amaç birliği olduğuna göre, etnik ve kültürel farklılığa sahip olsa bile, toplumsal, siyasal ve ekonomik boyutlarda ortak payda altında birleşen azınlıklara diğer vatandaşlar gibi benzer hukuksal konum sağlanmalıdır. Ayrıca insan hakları ile özgürlükler alanında da tam bir eşitlik sağlanması gerekir<sup>355</sup>.

Fakat unutmamalıyız ki, hiçbir devlet veya rejim demokrasi de olsa etnik azınlıklara kesin bir **bağımsızlık** tanıyamaz.

---

<sup>354</sup> 2003 Yılı Raporu, s. 35

<sup>355</sup> Çeçen, a.g.e, 83-84



### III.2. Yönetmel Yapı ve İşleyiŒe Etkileri

Toplumlar gemiŒten günümüze sürekli bir deęiŒim içinde bulunmaktadır. Özellikle son yüzyılda yaŒanan teknolojik geliŒmelerin yaratmıŒ olduğu biliŒim ağı anlayıŒı ile deęiŒim gemiŒe oranla daha hızlı bir süreç olarak karŒımıza çıkmaktadır. Toplumun deęiŒimi ile birlikte hem toplumun hem toplumu oluŒturan bireylerin ihtiyaç ve beklentileri de deęiŒmektedir. Bu deęiŒim kendini kamusal alanda da hissettirmektedir. Toplumun kamu hizmetlerine iliŒkin ihtiyaç ve beklentilerinin deęiŒmesi yönetimde yeni düzenlemeleri ve hizmet sunumunda yeni arayıŒları da beraberinde getirmektedir. Yönetimin devamlılığı toplumda meydana gelen deęiŒimlere ayak uydurabilmesine bağlıdır<sup>356</sup>.

Her toplumun deęiŒime ayak uydurabilmesi için iyi yönetilmesi gerekir. İyi yönetim, hukukun üstünlüğü ilkesinin toplumsal yaŒamamıza egemen olmasıdır. Bir toplum kiŒilerin değil hukukun üstünlüğüne olan inancını pekiŒtirdięinde iyi yönetiliyor demektir<sup>357</sup>. İyi yönetimin niteliğini belirleyen diğer önemli bir öğe ise toplumun gerçek katılımıdır. Toplumda gerçek katılımı sağlamak için toplumların Yönetimi Düzenleme Stratejisini kabul etmeleri gerekir. Yönetimi Düzenleme Stratejisi  basamaktan oluŒmaktadır. Kalkınma, Etkenlik ve Katılımdır. Katılım bu sürecin çekirdeğini oluŒturur. Toplumun kararlara katılmasıdır. Etkenlik ise, bir iŒin olması gereken Œekilde yapılması ve kaynakların en iyi amaca yöneltilmesi sürecidir. Kalkınma da kısaca ekonomik büyümenin yanında toplumun her alanda geliŒmesidir. Toplumlarda arzulanan demokrasilerin ve

<sup>356</sup> Turgay Ergun. (1993), Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme, Kayud Yayınları, No:1, Ankara,s.7

<sup>357</sup> Füsun Oralp, ekoğlu. (Bahar-2002), “İyi Yönetim ve Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Adaylığı”, Ankara Avrupa alıŒama Dergisi, Cilt:1, Sayı:2, s.121-122

kalkınmanın gerçekleşmesi için etkenlik sürecinin iyi işlemesi gerekir. Bu da ancak gerçek katılımı sağlanır<sup>358</sup>.

Bir ülkenin tüm kaynaklarının, eşitlikçi ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlama amacıyla, şeffaf ve sorumlu yönetimi ifade eden iyi yönetim kavramı ancak insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü koşullarında gerçekleşebilir. Bunun için de, demokratik ilkelere bağlı yetkin ve etkili bir kurumsal yapı iyi yönetimin zorunlu koşuludur<sup>359</sup>.

Ülkemizde demokratik, katılımcı, etkili bir kurumsal yapıya ihtiyacın olması, kamu yönetiminde yeniden yapılanma tartışmalarını gündeme getirmiştir. Çünkü kamu yönetimi kapsamında bazı görevler hiç yapılmamakta ya da sınırlı ölçüde amaçtan uzak olarak yapılmaktadır<sup>360</sup>. Bu da kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı kaçınılmaz hale getirmiştir.

40 yıldır Avrupa Birliği'ne girme isteği taşıyan Türkiye AB standartlarına uyum sağlayabilmek amacıyla kamu yönetimi alanında da yeniden yapılandırma sürecine girmiştir. Ayrıca AB üyesi olmak isteyen ülkeler, yönetim yapısında önemli değişiklikler yaratan bazı şartları kabul etmek durumundadır. Bunlardan en önemlisi Avrupa Birliği, uluslararası değil, uluslararası bir örgüttür. Uluslararası hukuk düzeninin sağlanabilmesi için Topluluğa üye ülkeler üye olmadan önce ya da sonra anayasalarında yer alan “egemenlik ulusundur” kurallarından vazgeçmişler ve giderek egemenliğin bir bölümünü topluluğa tanıyan yeni bir yaklaşım benimseyerek, anayasalarını bu yönde değiştirmişlerdir<sup>361</sup>.

<sup>358</sup> Tayfur Özşen, (2001), Yönetim Gerçeği, Mersin Üniversitesi Yüksek Lisans Ders Notları, Mersin

<sup>359</sup> Oralp, a.g.m, s.122

<sup>360</sup> Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Genel Rapor, (1991), TODAİE, No:238, Ankara, s.5

<sup>361</sup> T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı. (1993) Avrupa Topluluğu ve Türkiye, Ankara s.14-15

Ulusalüstü bir özelliğe sahip olan AB, bu özelliğini yönetim alanında da göstermiştir. Toplulukta amaç ve politikaların belirlenmesinde, üye ülkeler ulusal yönetimlerinin Konsey’de temsil edilmesinin yanı sıra ulusal temsilcilerden oluşan düzenleme veya yürütme komitelerinin Komisyonun hazırlayacağı önerilerde büyük rolü bulunmaktadır<sup>362</sup>.

Avrupa Topluluğu Yönetimi kurumlarıyla, pek çok alanda işbirliği yapan üye ülke yönetimleri, yönetsel faaliyetlerin yerine getirilmesi konusunda da hem merkezi hem de yerel yönetimleri ile birlikte Toplulukla işbirliği yoluna gitmiştir<sup>363</sup>.

Avrupa Birliği’ne uyum sağlamak amacıyla, Türkiye’de hem merkez hem de yerel yönetim alanında ciddi değişiklikler yaratan tasarılar çıkarılmıştır. Kopenhag’ın siyasi kriterlerine (demokrasi ve hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıkların korunması) uyum sağlamak amacıyla çıkartılan uyum paketlerinin siyasi yapı ve işleyiş etkileri mevcuttur. Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde kamu yönetiminde meydana gelen değişiklikleri ortaya koyabilmek için Ulusal Program, Katılım Ortaklığı Belgesi, İlerleme Raporları, Kopenhag’ın ekonomik kriterleri, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı\* ve bu tasarı odaklı diğer tasarıların dikkate alınması gerekir. Çalışmanın bu bölümünde, kamu yönetimindeki mevcut sorunlara değinilerek, yukarıda belirtilen belge ve tasarılar doğrultusunda incelemeler yapılacaktır.

---

<sup>362</sup> Kamil Ufuk Bilgin, (1993), Üye Ülkelerin Deneyimleri Açısından Türk Kamu Yönetiminin Avrupa Topluluğu’na Uyumu, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, s.64

<sup>363</sup> a.k,s.66

\* Bu Metin adı TBMM Genel Kurul Görüşmelerinde Kamu Yönetimin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Olarak Değiştirilmiştir.

### III.2.1. Merkezi Yönetim

Türk Kamu Yönetimi, Anayasa'nın 123 ncü maddesinde belirttiği gibi merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır. Yasa koyucu aynı maddede idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğunu belirtmiştir. Anayasa'nın 126 ncı maddesi merkezi idareye ilişkin esasları düzenlemiş ve il idaresinde yetki genişliği ilkesini öngörmüştür. Anayasa'nın 127 nci maddesinde ise yerel yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceğine yer verilmiştir. Anayasa'nın da belirttiği gibi ülkemizde merkezi yönetim ve yerinden yönetim esaslarının birlikte uygulandığı bir yönetim sistemi vardır<sup>364</sup>.

Anayasada merkezi ve yerinden yönetim sistemlerinin birlikte uygulanacağı belirtilmiş olmasına rağmen, ülkemizde merkezi yönetim ilkesinin daha ağır bastığı görülmektedir. Merkezi yönetimin görevlerindeki oransal artış, sistemin bir çok noktada tıkanmasına ve işleme bozukluklarına yol açmakta, görevlerin merkez, taşra ve yerel yönetimler arasındaki ölçülü dağılımı sağlıklı bir biçimde gerçekleştirilememiştir<sup>365</sup>.

Türkiye, yönetsel anlamda da Avrupa Birliği'ne uyum sağlamak için, 1980'lerde başlattığı kamu yönetimini yeniden yapılandırma sürecini hızlandırmıştır. Kamu yönetimi yeniden yapılandırılırken kamu hizmetlerinin niteliği ve örgütlenişi ile merkez ve yerel arasındaki ilişkiler yeniden şekillenmektedir.

Merkez yönetimi anlatılırken, kamu hizmetlerinin niteliğindeki değişme, merkez yönetiminin teşkilat yapısında ve işleyişinde köklü bir sistem değişikliği öngören Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde çıkartılan belge, rapor ve tasarılar dikkate alınarak açıklamalar yapılacaktır.

<sup>364</sup> Vakur Versan, (1990), *Kamu Yönetiminin Siyasi ve İdari Teşkilatı*, Der Yayınları, İstanbul,s.192

<sup>365</sup> DPT, (2000,a), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılanması, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara,s.91

### III.2.1.1. Kamu Hizmetlerinin Niteliği ve Örgütlenmesi

Kamu hizmeti deyimi, değişik anlamlarda kullanılmaktadır. Kamu hizmeti kimi kez “faaliyet, iş, uğraş” anlamında kimi kez de “kamu kuruluşları” anlamında kullanılmaktadır. Kamu hizmeti, bir kamu kurumunun, ya kendisi tarafından ya da yakın gözetimi altında özel girişim eliyle kamuya sağlanan hizmet olarak tanımlanabilir<sup>366</sup>.

Karahanoğulları’na göre de kamu hizmeti, devlet tarafından, piyasanın işleyiş kurallarından belirli oranlarda bağışık kılınarak üstlenilen, toplumsal ihtiyaçları karşılayacak mal ve hizmet üretim faaliyetidir<sup>367</sup>.

Kamu hizmetlerinin örgütlenmesini diğer örgütlenmelerden ayıran bazı özellikler vardır. Bunlardan birincisi kamu hizmetleri yasa ile örgütlenir ve bu örgütlenme, kamu gücünü kullanacak kurumları üretir. Kurumlar, bu gücü siyasal karar organlarının aldıkları kararlara uygun bir biçimde kullanmak zorundadır ve işlemleri yürütme, yasama ve yargı organlarınca denetlenir. İkinci önemli özellik ise, kamu yönetiminin işleyişi ve kaynakları kullanma biçimleri, kolayca değiştirilmeyen yasalarla düzenlemiştir ve siyasal etkilenmelere açık bir uygulama söz konusudur. Diğer bir önemli özelliği de uluslararası ve uluslararası bir takım örgütler kamu yönetiminin örgütlenmesinde belirleyici bir role sahip olabilir<sup>368</sup>.

Avrupa Birliği’nin kamu hizmeti anlayışı, Türkiye’nin kamu hizmeti anlayışından farklıdır. Avrupa Birliği kamu hizmetlerini tür olarak sınırlandırmakta ve

<sup>366</sup> Şeref Gözübüyük, (2001), Türkiye’nin Yönetim Yapısı , 7. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, s.27

<sup>367</sup> Onur Karahanoğulları, (Temmuz-Ağustos 2002), “GATS ve Kamu Hizmetleri”, Panel, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt XXVI, Sayı: 235, s.32

<sup>368</sup> TOBB, (2000), Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılandırılması, No:358, Ankara,s.3

görülme usullerinde de değişikliğe yol açmaktadır. Avrupa Birliği, kamu hizmetlerinin zorunlu olmadıkça doğrudan devlet yerine gördürülmesi yerine, devletin “**düzenleyici**” ve “**denetleyici**” rol oynamasını istemektedir. Ayrıca Avrupa Birliği kamu hizmetlerinin tümünün aynı kurallara tabi tutulması yerine, sektörün özelliklerine uygun düzenlemelere gidilmesi, hizmetin gördürülmesinde rekabet kurallarına uygun davranılması ve fiyatlandırmada maliyetlerin temel alınması anlayışını benimsemektedir<sup>369</sup>.

Burada dikkat edilmesi gereken nokta, daha önceleri kamuca yürütülen bir çok hizmetin özel sektöre devredilmesinin gerektiği ya da ortaklaşa devletin gözetimi altında özel kesimce yürütülmesi gerektiğidir. Kısaca devlet burada artık “kürek çeken” değil, “dümen tutan” yani yol ve yön gösteren bir konuma getirilmektedir<sup>370</sup>.

Türkiye, Dünya Ticaret Örgütü’yle imzalamış olduğu GATS (Hizmet Ticaretini Serbestleştirme Genel Anlaşması) ile mesleki hizmetleri, müteahhitlik hizmetleri, eğitim hizmetleri, mali hizmetler, ulaştırma hizmetleri, sağlık ve sosyal hizmetler, çevre hizmetleri ve haberleşme hizmetlerin serbestleştirileceğini taahhüt etmiştir<sup>371</sup>. Böylece bu hizmet alanları devletin kontrolünden çıkarak yerli-yabancı sermayeye açılma olanaklarına kavuşmuştur.

Avrupa Birliği, üyelik süreci içinde hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi ile İlerleme Raporlarında kamu reformları ile ilgili hedefler maddeler halinde belirtmiştir. İlerleme Raporlarının ekonomik kriterler bölümünde, işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı için gerekli düzenlemelerin bir an önce yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Bu da ancak daha önceden kamuca görülen hizmetlerin özelleştirilmesi ile olanaklı olacaktır.

<sup>369</sup> a.k.s. 4

<sup>370</sup> Cahit Tutum, (1994), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayınları, No:3, Ankara,s.29

<sup>371</sup> Ekrem Kutbay, (Temmuz-Ağustos 2002), “GATS ve Kamu Hizmetleri”, Panel, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt XXVI, Sayı: 235, s.26

14 Nisan 2003 tarihinde Kemal Derviş'in (IMF ve Dünya Bankası onayı ile) önderliğinde uygulamaya başlanan Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nda ekonomide rekabeti ve etkinliği arttırıcı düzenlemeler (Şeker Kanunu, Tütün Kanunu, Doğalgaz Kanunu, Türk Telekom'un özelleştirilmesi vb.), düzenleyici kurulların oluşturulması ve bunların bağımsızlığının korunması, mali sektör reformunun uygulanması, doğrudan yabancı yatırım girişlerinin kolaylaştırılması hedeflenmiştir. Ayrıca Kamu İhale Yasasında değişiklik yapılarak yabancı yatırımları engelleyen tüm kısıtlamaların kaldırılması istenmektedir<sup>372</sup>.

11 Nisan 2001 tarihinde Lüksemburg'da toplanan 39. AB-Türkiye Ortaklık Konseyi, AB ve Türkiye arasında kamu ihale piyasalarının karşılıklı olarak açılmasını ve hizmet ticaretinin liberalleşmesini hedefleyen müzakereleri başlatma kararı almıştır.<sup>373</sup> Böylece yerli yabancı yatırımcılar ve satıcılar arasında hiçbir fark kalmayacak, hem merkezi hem yerel kamu hizmetleri, ihaleden imtiyaza uzanan yöntemlerle özelleştirilmeye açılacaktır<sup>374</sup>.

Sermaye hareketleri ve ödemeler alanında, yatırımlara ilişkin hukuki, idari ve düzenleyici çerçevenin modernizasyonu, serbestleştirilmesi ve basitleştirilmesini amaçlayan ve Aralık 2001 tarihinde yürürlüğe konulan kapsamlı reform programı çerçevesinde, Haziran 2003 tarihinde doğrudan yabancı yatırımlara ilişkin yeni bir kanun kabul edilmiştir. Bu kanun ile amaçlanan, yabancı yatırımların haklarının korunması, yabancı yatırımcıların Türk vatandaşı ile eşit haklar çerçevesinde taşınmaz mal

<sup>372</sup> Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı,( 16.05.2001),www.hazine.gov.tr

<sup>373</sup> Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği,2002,AB'de Kamu İhaleleri,Ankara,s.12

<sup>374</sup> Birgül Ayman Güler, (2003), "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon" (Kamu Yönetimi Temel Kanunu), Özel Sayı, Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler I, No:59, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, s.28

edinmelerinin serbestleştirilmesi ve doğrudan yabancı yatırımlarda izin yerine bildirim dayalı bir sistem oluşturulmasıdır<sup>375</sup>. Ayrıca Katılım Ortaklığı Belgesi (2003)'nde “Türkiye’deki tüm ekonomik sektörlerde (AB’den gelen) yabancı yatırımlara yönelik sınırlamaların kaldırılması” gerektiği net bir şekilde ifade edilmiştir.

Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde kamusal nitelik taşıyan hizmetlerin neredeyse tamamının ticarete konu olması, uluslararasılaşmaya açılması ve özelleştirilmesi, devletin düzenleyici rolünün ön plana çıkarılması, kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın temel özelliği olarak belirlenmektedir<sup>376</sup>.

Bu sürece uygun olarak çıkartılan Kamu Yönetimin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun amaçlar başlığını taşıyan bölümünde kamu hizmetlerinin adil, süratli, etkili ve verimli şekilde yerine getirilebilmesi için, bir takım düzenlemeler yapıldığı ifade edilmektedir. Etkin kamu hizmetine de ancak piyasa ilkelerinin uygulanması ile gerçekleşeceği belirtilmiştir<sup>377</sup>.

Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun temel özelliği yerelleştirme ile birlikte hizmetlerin sunumu ve üretiminin özelleştirilmesidir\*. Önerilen yeni düzenlemelerle devletin bir çok kamu yönetimi

<sup>375</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu,s.64

<sup>376</sup> Seyhan Erdoğan,(2003), “ Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma”, Özel Sayı, Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler II, No:60, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, s.14

<sup>377</sup>Birgül Ayma Güler, (Ocak-Mart 2003), “Devlette Reform” Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Yıl:4, Sayı:13, Ankara, s.10

\* Kanunun Temel Amacını ifade eden, KYTKT Madde 11: Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezi idare ile mahalli idareler, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilir. Bu durumda idarenin sorumluluğuna ilişkin hükümler saklıdır.



alanından çekilmesi sağlanırken, devletin çekildiği kamu hizmetleri alanları, doğrudan ve/veya yerel yönetimler aracılığıyla özelleştirilecektir<sup>378</sup>.

Katılım Ortaklığı Belgesi, İlerleme Raporları ve bu süreçte çıkartılan tasarılar ile birlikte özelleştirme uygulanırken devlet ekonomik ve sosyal alandan tümüyle çekilmektedir. Devletin etkinliği azaltılırken, yurttaşlık kavramı da ortan kaldırılmakta bu sürece uygun olarak herkes hizmetlerden ödediği kadar yararlanan müşteriler olarak kabul edilmektedir.

İşsizliğin yapılaşığı Türkiye’de sosyal devlet anlayışı terk edilerek, insanın sağlık ve eğitim gibi doğuştan sahip olması gereken haklar, ihtiyaca dönüştürülüp piyasalaştırılmaktadır<sup>379</sup>.

Bu süreç bütün dünyada Yeni Sağ ideolojisi ile birlikte uygulanmakta ve Yeni Sağ zamanla sosyal hakları yurttaşlık kurumunun bir uzantısı olarak görmemeye başlamış, kamu hizmetleri yerine özel hizmetlerin oluşumunu desteklemiştir

Türkiye’de kamu yönetimi ile ilgili yapılan reform çalışmalarında dikkat edilmesi gereken en önemli nokta yapılan reformların kendi içsel dinamikleri ve kamu yönetimi felsefesi ile uyuşup uyuşmadığıdır.

Dikkat edilmesi gereken diğer bir nokta ise, kamuya ait adalet, hakkaniyet, sorumluluk, duyarlılık, şeffaflık gibi etik değerlerin yitirilmesi riskidir. Devlet kamusal niteliği ağır basan hizmetler üzerindeki kontrol yetkisini yitirirse toplumu etkili biçimde yönetme niteliğini de yitirebilir. Ayrıca özel kesimde kamudakine benzer tekellerin oluşma

---

<sup>378</sup> Erdoğan, a.g.m, s.14

<sup>379</sup> Yüksel Akkaya, (1998), “Yönetimde, Çalışma İlişkilerinde, Değişim ve Sendikacılık” Kamu Yönetiminde Kalite, 1. Ulusal Kongresi , TODAİE,Ankara, s.119

olasılığı vardır. Sonuçta devlet, sorunlara daha baskıcı yöntemlerle ve daha pahalı araçlarla müdahale etmek zorunda kalabilir<sup>380</sup>.

Unutmamak gerekir ki devlet en geniş ve en etkin toplumsal örgütlenme biçimidir. Yapılması gereken devletin küçültülmesi değil, ekonomik ve teknolojik açıdan etkinleştirilmesidir.

### III.2.1.2. Başbakanlık, Bakanlar Kurulu ve Devlet Bakanlıkları

Başbakanlık, Bakanlar Kurulu'nun başı olarak, bakanlıklar arasında işbirliği ve eşgüdümü sağlar, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir ve bakanlıkların görevlerinin Anayasaya ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözeterek, düzeltici önlemleri almakla görevli ve sorumludur<sup>381</sup>. Fakat Başbakanlığın asli görevleri unutulmuş, icracı fonksiyonlarla donatılmış dev bir görev ve teşkilat yapısı oluşturulmuştur<sup>382</sup>.

Başbakanlığa bağlı çeşitli yasalarla kurulmuş olan çok sayıda kurul ve yüksek kurul bulunmaktadır. Bağlı ve ilgili kuruluşların görev alanlarına bakıldığında, bunların büyük çoğunluğunun gerek yapı gerekse ürettikleri hizmetler yönünden Başbakanlıkla doğrudan ilişkisi bulunmaması gereken kurullar olduğu görülmektedir. Başbakanlığa bağlı kuruluşlardan bazılarında çok geniş yetkiler verilmekte ve bunlarda süreç içinde kendilerine yüklenen görev ve eklenen birimler nedeniyle temel amaçlarından uzaklaşmaktadırlar. Örneğin Devlet Planlama Teşkilatı, görev ve ilgi alanı açısından aşırı ölçüde genişlemiş;

<sup>380</sup> Tutum, a.g.e, s. 29

<sup>381</sup> Gözübüyük (2001), a.g.e, s. 108

<sup>382</sup> DPT, (1994), Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, s.5

Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nda ayrı bir bakanlık biçiminde örgütlenebilecek kadar, ekonomik konularla yetkilendirilmiştir<sup>383</sup>.

Başbakanlığın, Anayasa'nın 112 nci maddesi ve 3056 sayılı Kanunla tanınan ve kendisine tevdi edilen koordinasyon görevini tam anlamıyla yürütebilmesini ve icracı Bakanlık statü ve görünümünden uzaklaşmasını sağlamak amacıyla, bağlı ve ilgili kuruluşların ve Başbakana yardımcı olmak üzere ihdas edilen Devlet Bakanlıklarının sayısı azaltılmalıdır<sup>384</sup>.

Başbakanlıkla ilgili diğer sorun ise, Bakanlar Kurulunun görev yüküne ilişkindir. Bakanlar Kurulu çeşitli yasalar ve yönetsel düzenlemelerden kaynaklanan nedenlerle gereksiz bir takım görevleri üstlenmiş bulunmaktadır. Bu durum Bakanlar Kurulunun görev yükünü önemli ölçüde arttırmaktadır<sup>385</sup>. Bakanlar Kurulunda görüşülüp karara bağlanacak konuları ve çalışma usullerini düzenleyen bir yasa bulunmamaktadır. Bakanlar Kurulunun hukuksal görev çerçevesi çizilmeli ve doğrudan Hükümetin ortak sorumluluğuna ve genel siyasetin yürütülmesine ilişkin olan yada daha alt düzeylerde sonuçlandırılmayacak türden işlem ve eylemlerle ilgili kararlar Bakanlar Kuruluna alınmalıdır<sup>386</sup>.

Devlet Bakanlıkları ise, Başbakana yardım etmek, Bakanlar Kurulunda koordinasyon sağlamak, özel ve önem taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade edilmek üzere atanmışlardır. Fakat uygulamada devlet bakanlığı işlevi belirtilen çerçeveyi çok aşmaktadır. Devlet Bakanları'nın konum ve işlevi, görünüş açısından hizmet bakanlıklarına yakın bir duruma getirilmiştir. Böylece, son yıllarda Türk yönetim

---

<sup>383</sup> Kaya Raporu, s. 18

<sup>384</sup> DPT, (2000,a), a.g.e, s. 35

<sup>385</sup> TOBB, a.g.e,s.6

<sup>386</sup> DPT, (2000,a), a.g.e, s. 35

sisteminde, Devlet Bakanı kavramı “Devlet Bakanlığı” kavramına dönüşmüş durumdadır<sup>387</sup>. Devlet Bakanları, Başbakanlığa bağlı ya da ilgili kuruluşların yürütme görevlerinden sorumlu tutulmaktadır. Oysa bu kuruluşların merkezi eşgüdümüne dönük konulardaki gözetim ve denetimden sorumlu olmaları gerekir<sup>388</sup>.

Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun, bakanlıkların içinde yer alan birimleri genel olarak ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı hizmet birimleri olmak üzere üç kümede toplamıştır. Danışma ve denetim birimleri olarak, teftiş kurulları, araştırma planlama ve koordinasyon kurulları, basın ve halkla ilişkiler müşavirlikleri, bakanlık müşavirlikleri; yardımcı birimler olarak, personel, eğitim, idari ve mali işler daireleri, savunma sekreterliği sayılabilir<sup>389</sup>. Bu birimler arasında Araştırma Planlama ve Koordinasyon birimleri özel bir önem taşımaktadır. APK'ların amacı; gerek planlı kalkınma, gerek çağdaş yönetim açısından yerine getirilmesi zorunlu olan, birbiri ile yakın ilişkisi bulunan, birlikte ve bir bütün halinde ele alınması gereken araştırma ve inceleme, organizasyon ve metod, planlama, bütçe, istatistik hizmetlerini verimli ve etkili bir biçimde yürüterek uygulamanın plan ve programlardaki esaslara uygun olarak gelişmesini izlemek ve sağlamak, kuruluşun merkez ve taşra kademelerinde bu hizmetlere ilişkin çalışmalar arasında uyum sağlamak, gerek bakanlık ya da kuruluş içi, gerekse diğer bakanlık ve diğer kuruluşlarla bu görevlere ilişkin koordinasyon hizmetlerini yürütmek ve bakanlık ya da kuruluş ile Devlet Planlama Teşkilatı arasındaki işbirliği ve koordinasyonu gerçekleştirmektir<sup>390</sup>. Belirtilen amaçları gerçekleştirmek için kurulan;

---

<sup>387</sup> Kaya Raporu, s. 24

<sup>388</sup> Tutum, a.g.e, s.91

<sup>389</sup> TOBB, a.g.e, s.9

<sup>390</sup> Tayfur Özşen, (1987), Planlama Yönetimi (Türkiye’de APK Birimleri Uygulaması), İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayını, Yayın No: 426, Ankara, s.130

planlı kalkınma ve yönetsel planlama bakımından son derece önemli olan APK'lar nitelikli personele sahip olmadıkları için kendilerinden beklenen görevleri yerine getirememektedir.

Yukarıda kısaca belirtilen kamu yönetimi alanında yaşanan yapısal ve işlevsel sorunlar kamu yönetimini yeniden yapılandırma adına çıkartılan tasarılar meşruiyet zemini oluşturmuştur. Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun, Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde Türkiye'de kamu yönetimi alanında yaşanan tıkanıklıkları çözmek savı ile hazırlanmıştır.

Kamu yönetimi reformu ile kastedilen genel olarak devletin yapısal örgütlenmesini değiştirmeye dönük etkinliklerdir. Bu kapsamda merkezden yönetimin merkez örgütlenmesine –bakanlık yapısı bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşları, kurullar sistemi, merkezden yönetimin taşra-bölge, il, ilçe örgütlenmesine ilişkin değişiklikler, bu parçalar arasındaki yetki dağılımı ile kamu yönetiminin denetim sistemine dönük hükümler yer almaktadır<sup>391</sup>.

Bilindiği gibi Türk kamu yönetiminin örgüt yapısı ve işleyişinde geleneksel olarak merkeziyetçilik ilkesi yürürlüktedir. Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanunun, merkezi ve mahalli idarelerin yetki ve sorumluluklarının düzenlendiği maddeler (6,7,8 md), Türk kamu yönetimindeki bir geleneği kökten değiştirmektedir. Kanun ile birlikte merkezi yönetim tarafından sunulan bazı kamu hizmetlerinin yeniden yapılandırılacak olan yerel yönetimlere devri öngörülmektedir. Kanunun 7 nci ve 8 nci maddelerinde merkezi ve mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları belirlenmiş, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev, yetki ve kaynakların yeniden paylaşılması düzenlenmiştir. Kanun bunu yaparken

---

<sup>391</sup> Güler (2003,d), a.g.m, s.4

önce “Merkezi idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetler” alt başlığında, 7 nci maddesinde, merkezi yönetimin görev ve hizmetlerini saymakta ve daha sonra 8 nci maddesinde “*Mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler mahalli hizmetler tarafından yerine getirilir*” hükmünü getirmiştir<sup>392</sup>. Kanun ile birlikte genel yetkili olan merkezi idarenin görevleri tek tek sayılarak yetkileri sınırlandırılmış ve genel yetkili yerel yönetimler olmuştur.

Kanunun 5/e maddesinde “*Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir*” biçimindeki düzenlemeyle de idarenin bütünlüğü ilkesi yok sayılarak “subsidiarite”<sup>\*</sup> ilkesi yerleştirilmeye çalışılmıştır<sup>393</sup>. Böylece, bu madde ile yerleşme tercihinin yönelik istek net bir şekilde ifade edilmiştir. Kamu örgütlenmesinde temel tercih, idarenin bütünlüğü ve yetki genişliği ilkesine dayalı merkezi yönetim yerine, hizmette yerellik ilkesine dayalı yerel/yerinden yönetim yönünde gerçekleşmiştir<sup>394</sup>.

---

<sup>392</sup> Aykut. Polatoğlu, (Aralık 2003), “Türk Kamu Yönetimi Siteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler”, Amme İdare Dergisi, Cilt:36, Sayı:4, s.2

<sup>\*</sup> subsidiarite, “yerellik”, “ikincil” durumda bulunma, “yardımcılık” sözcüklerinin yerel, ikincil, yardımcı sıfatına sahip olmayı anlatır. Subsidiarite kelimesinin sıfat olarak anlamı, bir eylemi, bir davranışı, bir kişi ya da kurumu güçlendirmeye yarayan, onlara destek ve yardımcı olan, yedek ve ikincil kavramlarıyla özdeşir. Bkz: Ruşen Keleş, (1995) Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarite) ilkesi ve Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Vol:4, No:1, s.3 / Subsidiarite, Türkçe’ye “hizmette halka yakınlık” olarak çevrilen bu kavram aslında ademi-merkeziyetçilik ilkesinden başka bir şey değildir. Merkeziyetçilik ilkesi, devlet örgütlenmesinde yönetimin bütünlüğü anlayışı temelinde yukarıdan aşağıya bir kuruluşu ve kademeler arasında yetki devri ile işbölümünü anlatırken; ademi-merkeziyetçilik ya da subsidiarite aşağıdan yukarıya kuruluşu ve kademeler arasında görevler ayırımına göre işbölümünü anlatır. Subsidiarite ya da ademi merkeziyetçilikte yetki devri söz konusu değildir; görevler ayırımına göre görevi üstlenen kademe bunun gerektirdiği her türlü yetkiyi de kendiliğinden edinir. Bkz: B. Güler, Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu, www.yerelnet.org.tr

<sup>393</sup> Güler, (2003, e), a.g.m.s.4

<sup>394</sup> Koray Karasu, (2003), “Kamu Örgütlenmesi Boyutuyla Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı”, Özel Sayı, Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler II, No:60, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 58

Kanunun 6/e maddesi, merkezi idarenin görevlerinden biri olarak “*Kamu hizmetlerini uygun ölçek ve nitelikte olmak üzere merkezde, gerekli durumlarda yetki genişliği ilkesi çerçevesinde taşrada ve yurt dışında örgütlenerek yerine getirmek* ” diye belirtmiştir<sup>395</sup>. Bu Kanun ile birlikte kamu örgütlenmesinde taşranın varlığına gerek kalmadığı dolaylı olarak belirtilmiştir. Merkezin taşra uzantısı olan ve kırsal kalkınmanın iticini gücünü oluşturan mülki idare amirliği ortadan kaldırılmak istenmektedir.

Kanunun kapsamı 2 nci maddede belirtilmiştir. Buna göre kanun, merkezi idare ile mahalli idareleri ve bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarını kapsamaktadır. Kanun 3046 sayılı yasadan farklı olarak ilişkili kuruluşlara yer vermiştir. Kanunun 26 ncı maddesinde ise ilişkili kuruluşlar, “*piyasalara ilişkin düzenleyici ve denetleyici görev yapan, kamu tüzel kişiliği ile idari ve mali özerkliği haiz, özel kanunla kurulan kuruluşlar*” olarak tanımlanmıştır. Burada ilişkili kuruluşlardan kastedilen özellikle Türkiye’de 1980 yılından itibaren görülen ve Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde yerine getirmesi gereken ödevlerin en başında olan işleyen bir piyasa mekanizmasının varlığı için gerekli olan düzenleyici ve denetleyici kurallardır.

Türkiye’nin mevcut yapısında Merkezi Yönetim, Yerel Yönetim ve Kamu Kuruluşları biçimindeki örgütlenme yapısı açısından kurullar tanımlanmamaktadır. Bu nedenle kurulların anayasal dayanağı olmayıp Anayasa’da yer alan “Hiç kimse veya organ kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz. İdare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” hükmüyle çelişmektedir. Diğer yandan kurulların

<sup>395</sup> 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (15 Temmuz 2004), <http://www.yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/kytt.pdf> (20.09.2004)

yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olması da kuvvetler ayrılığı ilkesi açısından tartışma konusudur<sup>396</sup>.

Kurullar ile birlikte Bakanlıkların varlıkları da sorgulanır hale gelmiştir. Kanun, sosyal devlet yerine düzenleyici devleti tercih etmektedir. Bu sadece Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanunda belirtilen bir durum değildir. Kopenhag'ın ekonomik kriterlerini uyum sağlamak için düzenleyici devlet ilkesinin var olması gerektiği her fırsatta belirtilmektedir. İlerleme Raporları, Ulusal Program ve Katılım Ortaklığı Belgesinde de işleyen bir piyasa mekanizmasının varlığı için düzenleyici devletin gerekliliğine vurgu yapılmaktadır.

Düzenleyici devlet, piyasa mekanizmasına dayanan bir sistemi piyasanın gereklerine göre yönetmektir. Düzenleyici devleti oluşturmanın ilk koşulu, sosyal devletin mal ve hizmet üreten, dağıtan, yöneten tüm kurum ve mekanizmalarının özelleştirilmesidir. Düzenleyici devlet ile daha önceden sosyal devlet tarafından yerine getirilen tüm hizmetlerin özel sektöre devredilmesi öngörülürken, aynı zamanda özel sektörün güvenli bir ortamda işlemesini sağlayacak kurum ve mekanizmaları kurmakla görevlendirilmiştir. Böylece sosyal devletten düzenleyici devlete geçişte 'bakanlık' sistemi ortadan kaldırılırken yerine 'üstkurullar' sistemine geçilmektedir<sup>397</sup>.

Kanunda merkez örgütlenmesi ile ilgili olarak dikkat çeken diğer önemli değişiklikler; Türk kamu yönetimi örgütlenmesi açısından köklü bir değişim olarak, bakanlık örgütlenmesinde taşra teşkilatı olan ve olmayan bakanlıklar biçiminde ikili bir ayrıma gitmekte ve taşra teşkilatı kurulmayacak bakanlıkları saymaktadır. Kanunda

---

<sup>396</sup> Mehmet Demir, (Ağustos 2000), "Kurumlardan Kurullara Dönüşüm Süreci", Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Yıl:1, Sayı:2, s.32

<sup>397</sup> Güler, (2003,a), a.g.m, s.26



bakanlık iç örgütlenmesi ile ilgili en önemli değişiklikte ‘denetim’ birimleri olan teftiş kurullarının kaldırılmasıdır<sup>398</sup>.

Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun ile, 3046 sayılı yasa ile düzenlenen Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı yerine Strateji Geliştirme Bakanlığı’nın kurulması öngörülmektedir. Aslında bu iki birim arasında işlevsel açıdan hiçbir fark yoktur. Sadece isim değiştirilmiştir. Bu süreçte yapılması gereken, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurullarının, araştırma ve planlama işlevlerini kalkınma planları ve yıllık programlara uyum sağlayacak şekilde geliştirilmek ve yeniden yapılandırılmak olmalıdır. İşlevsel anlamda bu kurulların etkinleştirilmesi gerekir. Bu birimlerde nitelikli personel istihdam edilmelidir.

Kanunda danışma birimi statüsündeki Strateji Geliştirme Bakanlığı’ndan ayrı olarak, ‘Strateji Geliştirme Kurulu’ oluşturulmaktadır. Madde 27’de kurulun kuruluş amacı; *‘Bakanlıklarda, bakanlık stratejilerinin, amaç ve politikalarının belirlenmesine, bakanlık hizmet ve teşkilatının geliştirilmesine yardımcı olmak’* olarak belirtilmiştir. Maddenin devamında ise, *‘kurul, bakanlık müsteşarının başkanlığında, bakanlıkların kuruluş kanunlarında belirtilen birim amirlerinden oluşur ve konu ile ilgili kişiler, kamu veya özel kuruluş ve sivil toplum örgütü temsilcileri çağrılabilir’* denmektedir<sup>399</sup>. Strateji Geliştirme Kurulu ile amaçlanan bakanlık stratejilerinin, amaç ve politikalarının belirlenmesi sürecine özel kişi ve kurum temsilcilerinin dahil edilmesiyle, kamu yönetiminde ‘yönetişim’ anlayışının yerleştirilmeye çalışılmasıdır.

<sup>398</sup> Karasu, a.g.m, s. 60-62

<sup>399</sup> 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (15 Temmuz 2004), <http://www.yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/kytt.pdf> (20.09.2004) s.16

Kanun ile yatay ve esnek bir örgütlenmeyi sağlamak amacıyla hiyerarşik kademeler ve unvanlarda değişiklik yapılmıştır. Kanununun 28. maddesinde hiyerarşik kademeler sayılmıştır. Buna bağlı olarak, bakanlık örgütlenmesinde memurluk ve şeflik kademeleri ve genel müdürlük ve kurul başkanlıklarının altındaki daire başkanlıkları da kaldırılmaktadır. (Kanunda sadece taşra teşkilatı kurulabilen bakanlıklar bakımından gereken hallerde daire başkanlığı kurulmasına izin vermiştir.)

Kanununun İnsan Kaynakları Yönetimi başlıklı 46. maddesinde hükümetin görevi sona erdiğinde, müsteşarların görevlerinin de kendiliğinden sona ereceği belirtilmiştir. Bu düzenleme, bürokraside üst görevlerin siyasallaşmasına yol açabilmektedir. Aynı zamanda böyle bir düzenleme kamu hizmetinin sürekliliği ilkesi ile de çelişmektedir.

Genel olarak değerlendirdiğimizde; Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde çıkartılan Katılım Ortaklığı Belgesi, İlerleme Raporları, Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun ve diğerleri aslında, Kamu Yönetimi Temel ilkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanunun gerekçesinde belirtildiği gibi “yeni kamu yönetimi” anlayışına uygun düzenlemelerdir. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı üç temel amaca hizmet etmektedir. Yerellik, yönetişim ve düzenleyici devlet.

Kanun, kamu örgütlenmesini, herhangi bir işletmeden farklı olarak görmemektedir. Kamu örgütlenmesi, stratejik yönetim anlayışına dayandırılmaktadır. Stratejik yönetim Kanun'da sistem bakışı, esnek ve yatay organizasyon yapıları ‘ geleceğe dair tasarım geliştirme’, ‘ misyon ve vizyon belirleme’, ‘ölçülebilir başarı göstergeleri oluşturma ve önceden ilan etme’, ‘insan kaynaklarını geliştirme’ unsurları ile tanımlanmaktadır<sup>400</sup>.

---

<sup>400</sup> Karasu, a.g.m, s.64

Yaşanan gelişmeler kısaca bize şunu göstermektedir; 1980 yılından itibaren ekonomi alanında yaşanan serbestleşme süreci kamu yönetimi alanında yaşanmaya başlamıştır. Demokratikleşmenin ön koşulu serbest piyasa ekonomisinin işleyişine uygun biçimde hareket etmek olarak algılanmaktadır. Bu nedenle kamu yönetimi de kendini bu sürece uygun olarak yeniden yapılandırmaktadır!

### III.2.1.3. Bakanlıklararası Koordinasyon Birimleri

Her yönetim sisteminin etkin ve verimli bir biçimde işlemesi, her şeyden önce, yönetimin temel işlevleri olan “planlama, örgütleme, yönetme, eşgüdüm ve denetim”in çağdaş yönetim biliminin gösterdiği gibi, olması gerekene en yakın düzeyde gerçekleşmesine bağlıdır<sup>401</sup>.

Yönetimin temel işlevlerinden biri olan eşgüdüm (koordinasyon), bir örgütün işleyişini kolaylaştıracak ve başarılı olmasını sağlayacak biçimde, tüm örgütsel etkinliklerin uyumlaştırılmasıdır<sup>402</sup>.

Kamu yönetiminin köklü sosyo-ekonomik gelişmeler karşısında yetersizliğinin temel göstergesi yönetim yapısı içindeki eşgüdüm sorunu ve hizmet üretimindeki performans düşüklüğüdür<sup>403</sup>.

Türkiye’de özellikle ekonomik alanda bakanlıklararası eşgüdümün örgütlenmesi konusunda yapısal ve işlevsel açıdan bir dağınıklık gözlenmektedir. Ekonomik alanda eşgüdümünden sorumlu Yüksek Planlama Kurulu, Para Kredi ve Koordinasyon Kurulu, Özelleştirme Yüksek Kurulu, İstihdamı Geliştirme Yüksek

---

<sup>401</sup> DPT, (2000,a), a.g.e, s.37

<sup>402</sup> Kaya Raporu, s.37

<sup>403</sup> DPT, (1994),a.g.e, s.13

Koordinasyon Kurulu mevcuttur. Bunlar gerek bileşimi gerekse işlevleri açısından bir takım sorunlar yaratmaktadır<sup>404</sup>.

Yardımcı bir organ olarak kurulan kurullar zamanla yardımcılıktan çıkartılarak asli, karar verici bir niteliğe büründürülmüş ve günlük, kişisel politikalarla sık sık değişikliğe uğratılmışlardır<sup>405</sup>.

Sorumluluk bağlamında ise, kurullar adeta 'Ekonomik Bakanlar Kurulu' gibi çalıştırılarak, bir yandan Bakanlar Kurulunun karar yetkisi bu kurullara aktarılmış, diğer bir yandan Bakanlar Kurulu, alınan kararların siyasal sorumluluğunun muhatabı olmaktan çıkmıştır<sup>406</sup>.

Dönem içinde kurulların yalnızca işlevleri değil bileşimleri de değiştirilmiştir. Başlangıçta tümüyle ekonomi bürokratlarından oluşan kurullar, 1980'lerde bakanların katılımı ile siyasi-bürokratik bir yapıya bürünmüştür<sup>407</sup>. Bugünkü uygulamada Özelleştirme Yüksek Kurulu tümüyle bakanlardan oluşurken, Yüksek Planlama Kurulu'nda Başbakan ve dokuz bakan yanında DPT Müsteşarı da üye olarak bulunmakta; Para-Kredi Koordinasyon Kurulu ise dört bakan ve beş üst düzey kamu görevlisinden oluşmaktadır. Gerek Yüksek Planlama Kurulu gerekse Para-Kredi Koordinasyon Kurulu, Bakanlar Kuruluna tavsiye ve önerilerde bulunmak yanında bazı konularda karar da alabilmektedir. Özellikle karar yetkisine sahip kurulların bakanlarla üst düzey kamu görevlilerinden oluşan karma yapısı, siyasal ve yönetsel sorumluluklar açısından da geçişmelere yol açmaktadır<sup>408</sup>.

---

<sup>404</sup> TOBB, a.g.e, s.29

<sup>405</sup> Seriyeye Sezen, (2003), Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Geleneksel Yapılanmadan Kopuş, Yayın No:316, TODAİE, Ankara, s.102

<sup>406</sup> a.k,s. 102

<sup>407</sup> a.k, s.103

<sup>408</sup> TOBB, a.g.e, s.31

Kurullar ilgili diğerk bir sorun ise bu kurulların toplanma ve karar alma yöntemlerine ilişkindir. Kurulların toplanma ve karar alma yöntemleri kurucu belgelerinde düzenlenmiş olsa bile, bu kurulların uygulamada işletilmediğı görölmektedir. 2001 yılında bir yasa ile yeniden düzenlenen ve üç ayda bir toplanması öngörölen Ekonomik ve Sosyal Konsey ancak iki yıl sonra toplanabilmiştir<sup>409</sup>. (MGK ve YÖK vb. kurumsallaşmış kurumları bunların dışında tutmak gerekir)

Kurullar aynı zamanda çoklu ve görüşmeye dayalı karar alma işlevini yerine getirmemektedir. Dolayısıyla, yönetimde demokratikleşmeyi sağlama, uzlaşma kültürüne katkıda bulunma gibi kurul yönetiminden beklenen yararlar gerçekleşmemektedir. Uygulamada alınan bir çok karar aslında, kurul üyeleri bir araya gelmeden kararların elden imzalanması yoluyla alınmaktadır. Bunun sonucunda kararlar tek bir merkezden (yetkinin merkezileşmesi) verilmektedir<sup>410</sup>.

AB ile tam üyelik sürecinin başlamasından sonra, 26.01.2000 tarihinde çıkarılan bir Başbakanlık genelgesi ile Başbakanın belirleyeceği iki Devlet Bakanı ve Dışışleri Bakanından oluşan “Avrupa Birliğı İç Ekonomik ve Teknik Koordinasyon Kurulu” oluşturulmuştur. Kurul’un doğıal başkanı Başbakan olup, bulunmadığı toplantılarda koordinasyon Dışışleri Bakanı tarafından sağlanacaktır. Kurul’un görevleri, ulusal programın önceliklerini belirlemek, hazırlanması ve uygulanması konusunda bakanlıklar ve kamu kuruluşlarının yapacakları çalışmaları yönlendirmek ve sonuçlandırmasını sağlamak; AB ile yapılacak görüşmelerde ilgili kuruluşların

---

<sup>409</sup> Sezen, a.g.e, s.105

<sup>410</sup> a.k, s.105

eşgüdümünü sağlayıp, izlenecek ulusal tutumu belirlemek; AB mevzuatına uyum için gerekli yasal düzenlemeleri şekillendirerek Hükümete sunmaktır<sup>411</sup>.

Başbakanlığın aynı genelgesi ile, Dışişleri Bakanlığı'na bağlı bir genel sekreterin yürütücülüğünde, ilgili bakanlık ve kamu kuruluşlarının (Adalet, İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık ve İskan, Sağlık, Ulaştırma, Tarım ve Köyişleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür, Turizm, Orman ve Çevre Bakanlıkları ile DPT, Hazine, Dış Ticaret, Gümrük ve Denizcilik Müsteşarlıkları) en az genel müdür yardımcısı ve eşdeğer düzeyde temsilcilerden oluşan “İç Koordinasyon ve Uyum Komitesi Genel Sekreterliği” kurulmuştur<sup>412</sup>.

AB ilişkilerinde etkin bir koordinasyon sağlanması amacıyla yönelik olarak, Başbakanlığa bağlı “Avrupa Birliği Genel Sekreterliği” 27 Haziran 2000 tarih ve 4587 sayılı yasayla kurulmuştur<sup>413</sup>.

Bakanlıklararası koordinasyon görevini sağlamak amacıyla kurulan kurulları genel olarak değerlendirdiğimizde; bu kurulların başlangıçta ki amaçlarından uzaklaştıklarını görmekteyiz. (Özellikle ekonomi alanında koordinasyon sağlayan kurullar) Kurullar işlevselliğini kaybetmiş ve siyasi iktidarların kullandığı araçlar haline gelmiştir.

Avrupa Birliği'ne uyum çalışmaları sırasında oluşturulan kurumların dışında kalan, planlama ve koordinasyon görevini yerine getirecek kurulların işlevselliğini arttıracak düzenlemeler tam anlamıyla gerçekleştirilememiştir.

---

<sup>411</sup> TOBB, a.g.e, s.33

<sup>412</sup> a.k, s.34

<sup>413</sup> Türkiye Ulusal Programı (2001),s.435

Bu kurulların asıl amaçlarını yerine getirecek şekilde yeniden yapılandırılması gerekir. Aynı zamanda yönetsel yapının etkin, hızlı ve verimli şekilde işletilebilmesi için sadece Avrupa Birliği standartları için değil evrensel geçerliliği olan Bilgi-Plan-Rapor(Yönetmelik İşletim Sistemi) Sisteminin bu kurullarda işletilmesi gerekir<sup>414</sup>.

#### **III.2.1.4. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar/Kurullar (Bağımsız İdari Otoriteler)**

İlk örnekleri Anglo-sakson ülkelerinde görülmüş olan kurullar, Kıta Avrupası ülkelerine 1970’li yıllarda girmeye başlamıştır. Kurulların ortaya çıkış amacı; “ siyasal iktidar ve güç odakları karşısında güvenli otoriteler olarak temel hak ve özgürlükler ile piyasa ekonomisinin daha düzenli işleyişini, bunların müdahale, baskı ve etkileri olmadan sağlayabilir ve güvence altına alabilir” şeklinde ifade edilmektedir<sup>415</sup>. Devletin düzenleme, denetim ve gözetim işlevini yerine getirmek amacıyla oluşturacağı yönetim yapısı içerisinde öne çıkarılan kurumların başında “bağımsız düzenleyici kurumlar” gelmektedir<sup>416</sup>.

Bağımsız düzenleyici kurulların ortaya çıkıp gelişimi ile geniş anlamda özelleştirme uygulamalarının başlaması ve ekonomide devletçi politikaların yerini “düzenlenmiş piyasa ekonomisi”nin alması arasında koşutluk gözlenmektedir<sup>417</sup>. Devletin doğrudan müdahalelerinin ve düzenlemelerinin en aza indirildiği serbest piyasa düzenlerinde, kamusal düzenlemelerin azaltılması ya da kaldırılması hareketinin boş

---

<sup>414</sup> Özşen, (2001), a.g.e

<sup>415</sup> Mehmet Demir, (Ağustos 2000), “Kurumlardan Kurullara Dönüşüm Süreci”, Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Yıl:1, Sayı:2, s.32

<sup>416</sup> TÜSİAD, (2002). Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, Yayın No: TÜSİAD-T 2002-12/349, İstanbul, s.59

<sup>417</sup> Turgut Tan, (Haziran 2002), “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, Amme İdare Dergisi, Cilt:35, Sayı:2, s.12

bıraktığı alanlar bu tür bağımsız düzenleyici kurumlar ve kurullar ile doldurulmaya çalışılmaktadır<sup>418</sup>.

Türkiye’de düzenleyici kurulların ortaya çıkışı 24 Ocak 1980 kararları ile başlamış ve hızla gelişimini devam ettirmiştir. Son yirmi yılı aşındır, “daha az devlet daha çok piyasa” ilkesine dayanan ve giderek derinleşen liberalleşme politikalarının devlet örgütlenmesindeki en önemli yansımaları düzenleyici kurullar olmuştur. Bu politikaların uygulanması ile birlikte ülke ekonomisinin giderek uluslararası finans kuruluşlarına bağımlılığının artması, düzenleyici kurumların niceliksel ve niteliksel gelişimini arttıran etkenlerden biri olmuştur. Bir yandan Avrupa Birliği’ne uyum süreci, diğer yandan IMF ve Dünya Bankası ile yalnızca ekonomik değil aynı zamanda kamu yönetiminin işlev ve kurumlarıyla köklü bir dönüşümü öngören yükümlülükler, Türkiye’de “düzenleyici kurul” oluşturulmasını zorunlu kılmıştır<sup>419</sup>. IMF ve Dünya Bankası düzenleyici kurulların zaman kaybetmeden kurulması için Türkiye’ye sürekli baskı yapmıştır. Örneğin IMF’ye verilen bir niyet mektubunda, “*elektrik sektöründe rekabete dayalı bir piyasa için uygun düzenleyici çerçevenin oluşturulması ve bu sektördeki devlet varlıklarının doğrudan satış yoluyla elden çıkarılması*” amacıyla 14 Aralık 2000 tarihine kadar ve Dünya Bankası Ekonomik Reform Kredisi’ne uygun olarak, tarife politikası üzerinden tam yetkiye sahip bağımsız düzenleyici bir kurum oluşturan Elektrik Piyasası Kanunu’nun parlamentoya sunulması bir ön koşul olarak taahhüt edilmiştir<sup>420</sup>. 2001 yılında ki Niyet Mektubu’nda ise “Türk Telekom’un özelleştirilmesinin kolaylaştırılmasına ilişkin yasanın Meclis’den geçmesi ” ni 6 ncı ve 7 nci gözden geçirme için ön koşul olduğu belirtilmiştir<sup>421</sup>.

---

<sup>418</sup> TOBB, a.g.e, s. 37

<sup>419</sup> Sezen, a.g.e, s. 118

<sup>420</sup> 18 Aralık 2000 tarihli Niyet Mektubu, <http://www.hazine.gov.tr> (16.05.2001)

<sup>421</sup> 3 Mayıs 2001 Tarihli Niyet Mektubu <http://www.hazine.gov.tr> (16.05.2001)



Türkiye’de düzenleyici kurumların oluşturulmasında IMF ve Dünya Bankası’ndan sonra en önemli etken Avrupa Birliği’dir. Avrupa Birliği, işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı ve AB rekabet normlarına uyum sağlamak için özelleştirme ile birlikte düzenleyici kurulların gerekliliğini Katılım Ortaklığı Belgesi ve İlerleme Raporlarında sürekli olarak belirtmiştir. Örneğin Avrupa Birliği Komisyonu’nun Türkiye için hazırladığı 2000 Katılım Ortaklığı Belgesi’nde “*elektrik ve gaz sektörleri için bir düzenleyici makamın kurulması ve görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için yetki ve araçların verilmesi*” gerektiği belirtilmiştir<sup>422</sup>. Komisyon tarafından hazırlanan 2002 Yılı Türkiye İlerleme Raporuna göre, müktesebata tam uyum açısından posta hizmetleri piyasasında bir düzenleyici kurumun kurulmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir<sup>423</sup>.

Türkiye’de 1980’den itibaren IMF, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği’nin istekleri doğrultusunda oluşturulan kurullar; Sermaye Piyasası Kurulu (1981), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (1994), Rekabet Kurulu (1994), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (1999), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2001), Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (2002), Kamu İhale Kurumu (2002). Ülkemizde bu kurumların, yetki alanları, idari yapılanmaları, genel idare ile bağlantıları, işlem türleri bakımından tektip bir yapılanmaları bulunmamaktadır<sup>424</sup>.

Türkiye’de, ne öğretide ne de yargı kararlarında, bu tür kuruluşların gerçek hukuki kimliklerinin tam olarak ne olduğunu söylemek mümkün değildir<sup>425</sup>. Anayasa’nın

---

<sup>422</sup> Katılım Ortaklığı Belgesi, <http://www.deltur.cec.eu.int> (3.05.2004)

<sup>423</sup> 2002 Yılı İlerleme Raporu, s .95

<sup>424</sup> Nejat Elaldı,(Şubat 2003), “Bağımsız Otorite ve İdareler Ne Olmalı?”, *Vergi Dünyası Dergisi*, Yıl:22, Sayı:258, s.30-31

<sup>425</sup> Tan, a.g.m, s.11

123. maddesi uyarınca, Türk kamu yönetiminin kurumsal yapılanmasında merkezi yönetim kuruluşları ve yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere iki tür örgütlenme söz konusudur. Bu kuruluşların tanım ve nitelikleri, görev ve yetkileri, konum ve örgütlenmeleri itibariyle, daha önce var olan ve bilinen idari teşkilat kategorilerinden ayrıksı ve kendine özgü birimler olduğu söylenebilir<sup>426</sup>. Türkiye’de mevcut yönetim yapısının örgütlenmesi içinde bu kurullar tanımlanmamaktadır. Bu nedenle kurulların anayasal bir dayanağı olmayıp, herhangi bir kuruluşla ‘hiyerarşi’ yada ‘vesayet’ ilişkisi içinde olmamaları, idari ve mali özerkliğe sahip olmaları nedeniyle de idarenin bütünlüğü ilkesi ile çelişmektedir. Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde çıkartılan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun, madde 2’de Kanunun kapsamını belirlerken bağlı ve ilgili kuruluşlar yanında “*ilişkili kuruluşlara*” da yer vermiştir. İlişkili kuruluş, düzenleyici kuruluş ve denetleyici kurum ; bağımsız idari otorite sözleri aynı yapıda kullanılmaktadır. Bu tür kuruluşların hukuki kimliklerinin ne olduğu anlaşılmadan Kanunda yer almıştır. Ayrıca Kanunun ilişkili kuruluşları ele alan maddesinde geçen ilişkili olduğu bakanlık kavramının hukuksal niteliği de belirsizdir.

Düzenleyici kurumlar, Türkiye’de uygulamaya konulan küresel planlamaya dayalı olarak özelleştirme, serbestleştirme ve giderek ticarileştirme politikalarıyla devletin tasfiye edilmesi sürecinin bir parçasıdır. Bu kurulların ortak özellikleri, yasama, yürütme ve yargı erklerine tanınmış olan yetkilerle kıyaslanabilecek düzeyde kamusal güç ve yetki kullanmaları, kurumsal politikalar ve örgütlenmelerinde, parasal ve insan gücü kaynaklarında serbest olmaları ve siyasetin etki alanı dışında tutulmalarıdır. Sezen’e göre

---

<sup>426</sup> Lütfi DURAN,( Mart 1997), “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Amme İdare Dergisi, Cilt:30, Sayı:1, s.8

bu kurumlarla birlikte üniter devlet yapısı içinde adeta “*hücre devletler*” yaratılmış ve “*imtiyazlı bürokrasi adacıkları*” oluşturulmuştur<sup>427</sup>.

Düzenleyici kurumların oluşturulması ile hükümet dışı kuruluşlar (IMF, Dünya Bankası, AB) ve piyasa güçleri kamu gücünü kullanabilme imkanı bulmuşlardır. Ayrıca düzenleme yetkisinin geleneksel bürokrasiden düzenleyici kurullara geçmesi, çıkar gruplarının baskı ve yönlendirme riskini de arttırmaktadır.

### III.2.1.5. Avrupa Birliği’ne Yönetmel Uyum

Avrupa Birliği’ne yönetmel uyum başlığı altında, Türkiye’nin yönetmel yapısında değişiklik yaratan Kopenhag Kriterleri’nin Üyelikten Kaynaklanan Yükümlülüklerini Üstlenebilme Yeteneği olarak bilinen, Müktesebat başlıkları üzerinden bir değerlendirme yapılacaktır. Bu yükümlülükler, müktesebat olarak bilinen ve Birliğin amaçlarının uygulanabilmesi için kullanılan hukuki ve kurumsal çerçeveyi ifade etmektedir. Aralık 1995’te gerçekleştirilen Madrid Zirvesi’nde, özellikle aday ülkelerin idari yapılarının düzenlenmesi yoluyla, aşamalı ve uyumlu bir entegrasyon için koşulların oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir.

Müktesebatta öyle düzenleme konuları vardır ki Türkiye’nin yönetmel yapısında ulus-devlet temelinde, sistemi yürüten bileşenlerin işlevlerinde ve birbirleriyle ilişkilerinde çok boyutlu etkiler yaratmaktadır ve gelecekte de yaratmaya devam edecektir.

Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde yapılan bir çok çalışma veya reform olarak sunulan girişimlerin amacı “yapısal uyarlamadır”. Yapısal uyarlamadan anlaşılması gereken ise, sosyo-ekonomik yapının, makro düzeyde ve politika, plan, program düzeyinde küresel kapitalizmin gereklerine uyarlanmasıdır. Yapısal uyarlamanın amacı,

---

<sup>427</sup> Sezen, a.g.e, s.201-202

ekonomilerin, sektörlerin politikaların, plan ve programların liberal anlayış etrafında yeniden yapılandırılmasıdır<sup>428</sup>. Kopenhag Kriterleri'nin Üyelikten Kaynaklanan Yükümlülüklerini Üstlenebilme Yeteneği olarak bilinen, Müktesebat başlıkları da bu anlayış etrafında şekillenmiştir. Türkiye'de bu sürecin habercisi yeni bir dönemin başlangıcı olarak kabul edilen , ana hedefi piyasa ekonomisinin yerleştirilmesi olan 24 Ocak 1980 kararlarıdır. 24 Ocak 1980 kararları yabancı sermaye politikasında ki değişimin ilk habercisidir. Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde Türkiye'nin serbest piyasa ekonomisinin gereklerini yerine getirmesi için uygun koşulları hazırlamıştır.

Üyelik yükümlülüklerini yerine getirebilmek için malların, kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımı sağlanması gerekir. Sermayenin serbest dolaşımı, yabancı yatırımların önündeki engellerin kaldırılması, enerji, telekomünikasyon, kültürel ve görsel-işitsel alanda özelleştirilmenin gerçekleştirilmesi, tarım alanında “reform” yapılması, bölgesel adaletsizliği azaltmak adına NUTS sisteminin yerleştirilmeye çalışılması Müktesebat içinde yer alan önemli başlıklarda sadece bir kaçıdır. Üyelik yükümlülüklerini yerine getirebilmek için bir takım kurumsal düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Ulusal programda bu “*kurumsal düzenlemelerin*” ancak “*piyasa gözetimini*” gerçekleştirecek kurumlar tarafından yerine getirilebileceği belirtiliyor<sup>429</sup>. Burada ifade edilmek istenen düzenleyici kurulların oluşturulması ve var olanların yapılarının güçlendirilmesidir. Örneğin malların serbest dolaşımını sağlamak amacıyla “serbest piyasa operatörü” olarak belirtilen merkezi Ankara’da olmak üzere “*Başbakanlıkla ilgili özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz idari ve mali özerkliğe sahip*” Türk Akreditasyon Kurumu (TÜRKAK) kurulmuştur<sup>430</sup>. Aynı şekilde hizmetlerin serbest dolaşımı içerisinde yer alan

---

<sup>428</sup> Erdoğan, a.g.m, s.10

<sup>429</sup> Ulusal Program (2001), s.44

<sup>430</sup> a.k, s.30

bankacılık sektörünün uluslararası rekabete açık ve liberal bir ortamda faaliyet göstermesi için 4389 sayılı Bakanlar Kanunu ile, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu oluşturulmuştur<sup>431</sup>.

Müktesebatta, Türk mevzuatının sermayenin serbest dolaşımı bakımından bazı istisnalar dışında AB mevzuatına uyumlu olduğu belirtilmektedir. AB'deki 88/361/EEC Sayılı Konsey Direktifi\* tüm sermaye hareketlerini içeren ve bunları libere eden bir mevzuattır. Sermaye hareketleri ve ödemeler alanında, yatırımlara ilişkin hukuki, idari ve düzenleyici çerçevenin serbestleştirilmesi amacıyla Haziran 2003 tarihinde doğrudan yabancı yatırımlara ilişkin yeni bir kanun kabul edilmiştir. Kanunun temel amacı, yabancı yatırımların haklarının korunması, yabancı yatırımcıların Türk vatandaşlarıyla eşit haklar çerçevesinde taşınmaz mal edinmelerinin serbestleştirilmesi ve doğrudan yabancı yatırımlarda izin yerine bildirim dayalı bir sistem oluşturulması yoluyla doğrudan yabancı yatırımları teşvik etmektir<sup>432</sup>. 19 Temmuz 2003 tarihinde yasanın yürürlüğe girmesi ile birlikte 4 bin 105 parça taşınmaz yabancılar tarafından satın alınmıştır. Yabancılar yoğun olarak, Antalya, Muğla, Aydın gibi kıyı kentlerine yönelmiştir. Böylece yabancılar arazi satışını kolaylaştıran bu yasa ile kıyı ve tarım alanları hızla yabancılaşmaktadır. 1 Mayıs 2004'te AB'ye katılan ülkelerden Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Litvanya, Estonya'da üyelik öncesi toprak satışı yasaktı. Ancak bu ülkeler AB'yle yaptıkları pazarlık sonucunda 7-12 yıl arasında değişen sürelerle yasağın devam etmesini

---

<sup>431</sup> a.k, s.109

\* 24 Haziran 1988 Tarih ve 88/361/EEC Sayılı Direktif, sermaye hareketleri ile ilgili önceki tüm Direktiflerin yerini almıştır. Bu Direktife göre, Topluluk içindeki tüm sermaye hareketleri serbestleşecektir. Bu uygulama, sadece kısıtlamaların kaldırılması değil, tüm ayrımcılıkların, özellikle de sermaye hareketlerine, uyruk, ikamet yeri yada yatırım yeri esasına göre ayrımcı muamele uygulanmasının yasaklanmasını getirmiştir. Bkz: Jean Pierres Reas,(2002) Avrupa Birliği'nin Sermayenin Serbest Dolaşımı Konusundaki Mevzuatı ve Türkiye'nin Uyumu, Ed: Hürrem Cansevdi, İKV Yayınları, İstanbul

<sup>432</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu, s.64

sağlamışlardır. AB'ye aday olan Bulgaristan'da ise yabancılara tarım arazisi satışı yasaktır<sup>433</sup>. Daha AB üyesi olmak bir yana müzakere tarihi alınmamış olmasına rağmen Türkiye'de yabancı yatırımların önündeki engeller kaldırılmıştır.

Avrupa Birliği Antlaşması ilkelerinde, Topluluk Üyesi Devletlerin 'serbest rekabetin olduğu açık piyasa ekonomisi ilkesine uygun olarak yürütülen' bir ekonomik politika benimseyeceklerini belirtmektedir. Topluluğun rekabet politikası, ortak pazarda etkin rekabeti savunmak ve geliştirmek şeklinde ifade edilmektedir<sup>434</sup>. AB'nin rekabet politikasının temelinde tekeli ekonomik sektörlerin liberalleştirilmesi (örneğin telekomünikasyon) vardır. Türkiye, 2000 yılı içerisinde aralarında Tüpraş, Petkim, THY, Erdemir, SEKA gibi büyük ölçekteki KİT'lerin de bulunduğu kamu işletmelerinin blok satışı ve halka arz gibi çeşitli yöntemlerle özelleştireceğini ulusal programda taahhüt etmiştir. Nitekim aynı yıl içinde, Petrol Ofisi'nin % 51'i blok satış ve TÜPRAŞ'ın halka arz yoluyla % 31.5'i satılmıştır<sup>435</sup>. 27 Ocak 2000 tarihinde yapılan yasal düzenleme ile Türk Telekom A.Ş'nin özel hukuk hükümlerine tabi bir şirket olarak yeniden yapılandırılması sağlanmış ve sektörde düzenlemelerden sorumlu Telekomünikasyon Kurumu oluşturulmuştur. Böylece yapılan bu düzenleme ile telekomünikasyon sektörü de rekabete açılmıştır. Enerji sektörünün de tam anlamıyla rekabet açılması için, özelleştirme ile ilgili tasarı 14 Aralık 2000 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmuş ve ilgili Kanun Mart 2001'de Resmi Gazete'de yayımlanarak yasallaşmıştır<sup>436</sup>. Kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte aynı yıl Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu oluşturulmuştur.

---

<sup>433</sup> Cumhuriyet, 13 Ekim 2004

<sup>434</sup> Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, (2000), Avrupa Birliği Rekabet Politikası, Ankara, s.1

<sup>435</sup> Ulusal Program (2001), s.30

<sup>436</sup> a.k, s.30-31

Devlet tekellerine ilişkin uyumlaştırma konusunda ise, alkollü içkiler sektöründeki düzenleyici yetkiler, TEKEL'den alınarak 2002 yılında kurulan, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme kurumuna devredilmiştir<sup>437</sup>.

Kopenhag Kriterleri'nin Üyelikten Kaynaklanan Yükümlülüklerini Üstlenebilme Yeteneği olarak bilinen, Müktesebat başlıklarından sadece bir kaçını incelediğimizde aslında Avrupa Birliği'ne yönetsel uyumun piyasa koşullarına uygun bir yönetim anlayışının benimsenmesi ile sağlanacağını anlıyoruz. Özelleştirme politikaları ve bu sürecin tamamlayıcı unsurları olan düzenleyici kurullar ile minimal devlet anlayışı benimsenmiş ve Avrupa Birliği'ne yönetsel uyum sürecinde devletin rolü sorgulanır hale gelmiştir. Devletin adalet, savunma gibi geleneksel görevlerinin yanı sıra eşitlikçi sağlık ve eğitim hizmetleri gerçekleştirmek, işsizliği önlemek, enerji, ulaşım gibi temel alt yapı hizmetlerini sağlaması gibi görevlerinin olduğu yok sayılmış ve bu görevlerin özel sektöre devredilmesi öngörülmüştür. Türkiye, üyelikten kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirirken ekonomik (neo liberal politikalar) , yönetsel ( yönetişim ), toplumsal ( herkes müşteri ) alanlarda çok büyük bir dönüşüm yaşamaktadır. Bu dönüşümü yaşarken de aslında Avrupa Birliği ile bütünleşmiş olmayacak sadece eklemlenmeye çalışmış olacaktır. Ekonomik, yönetsel ve toplumsal alanda yaşanan bu çok boyutlu ve dışsal kaynaklı dönüşüm var olan sorunların daha da büyümesine yol açabilir.

Müktesebat başlıkları içinde Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetsel yapısında farklı bir yaklaşım ortaya koyan "Bölgesel Politika" konusunun ayrı olarak ele alınıp incelenmesi gereği duyulmuştur. Çünkü Türkiye'de var olmayan bir kamu kurumu yaratılmaktadır.

---

<sup>437</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu, s.68

Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası, Birliğin ekonomik ve sosyal alanda uyumlu bir biçimde gelişmesi ve bütünleşmesini sağlamak, bölgelerarası gelir dağılımı farklılıklarından doğan istihdam ve gelişme sorunlarıyla mücadele etmek şeklinde tanımlanmıştır. Bölgelerarasındaki yapısal farklılıkları gidermek için, Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politika Kapsamında iki yöntem kullanılmaktadır. Öncelikle Topluluğun ilk kurulduğu yıllarda oluşturulan ve giderek önemi artan üç yapısal fon vardır. Bunlar, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (FEDER), Avrupa Sosyal Fonu (FES) ve Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (FEOGA)dur. Bu üç fonun yanı sıra, 1993 yılında oluşturulan Balıkçılık Alanında Mali Destek Sağlamaya Yönelik Araç (IFOP) ile AB üyeleri arasında en az gelişmiş ülkeler olan Yunanistan, İspanya, Portekiz ve İrlanda'nın çevre ve ulaştırma amacıyla oluşturulan Uyum Fonu ile de mali destek sağlanmaktadır. Bölgesel Politika kapsamında kullanılan ikinci yöntem ise, bölgesel politikaların koordinasyonunu sağlamak için, üye ülkelerin ulusal düzeyde çeşitli alanlarda sağladıkları devlet yardımlarının denetlenmesidir<sup>438</sup>.

Avrupa Birliği tarafından Türkiye için hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesinde, topluluk kurallarına uygun olarak, etkin bir bölgesel politika geliştirilmesi için, NUT's (istatistik amaçlarla bölgesel birimlerin isimlendirilmesi ) sınıflandırılmasının yapılması gerektiği ifade edilmiştir<sup>439</sup>.

Katılım Ortaklığı Belgesinde öngörülen istatistik bölgeleri, üç düzeyli olarak, 22 Eylül 2002 tarihli ve 24884 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Türkiye üç düzey

<sup>438</sup> İKV, (2003), AB ve Türkiye AB İlişkileri Temel Kavramlar Rehberi, İKV Yayınları, No: 172, s.62-63 İstanbul,s.62-63

<sup>439</sup> Katılım Ortaklığı Belgesi 2000, (3/05/2004) <http://www.deltur.cec.eu.int>



bölgeye ayrılmıştır. Birinci düzeyde 12, ikinci düzeyde 26, üçüncü düzeyde 81 bölge yaratılmış durumdadır<sup>440</sup>. Bu karar TBMM tasarrufu olarak bir yasa ile değil, Bakanlar Kurulu kararnamesi ile doğmuştur. Üç kademeli bölgeleme, Avrupa Birliği'nin “nomenclature of statistical units ” kısaca NUT's adını verdiği beş kademeli istatistiksel bölgeler uygulamasının gereği olarak ortaya konulmuştur. Bunlar istatistiksel bilgi toplanılacak coğrafi alanları tanımlayan bölgelerdir; bu bilgi her istatistik bölgesi için yapılacak planlama ve geliştirilecek politikalar bakımından temel oluşturmaktadır<sup>441</sup>. Avrupa Birliği hem kendi üyeleri hem de aday olan ülkeler için bu uygulamayı gerçekleştirmek için bölgesel fonları kullanmaktadır.

Nisan 2003'te hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Taslağı'nda “İstatistik Bölge Düzeyi -2 ” kademesinde Bölge Kalkınma Ajansı adlı yapılar kurulacağı belirtilmiştir. (Bu hüküm diğer tasarlarda yer almamış ancak konuya ilişkin olarak “Bölge Kalkınma Ajanslarının Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı” başlıklı bir yasa hazırlanacağı ifade edilmiştir. )<sup>442</sup> Bölge Kalkınma Ajansı adlı örgütlenme, bu çerçevede geliştirilen, Kademe-2'nin yönetimi olarak getirilmektedir. Kademe-2, ülke toprakları üzerinde yaratılan ve kapsama alanları nehir havzaları ile benzerlik taşıyan 26 adet bölge birimi anlamına gelmektedir.<sup>443</sup>

Bakanlar Kurulu'nun 28.08.2002 tarihli kararnamesinin ekinde yer alan madde 3'de “*Düzey 3*” kapsamındaki *İstatistik Bölge Birimleri 81 adet olup il düzeyindedir. Her il İstatistik Bölge Birimini tanımlamaktadır. “Düzey 2”İstatistik Bölge Birimleri Düzey*

<sup>440</sup> 2003 Yılı İlerleme Raporu, s. 100

<sup>441</sup> Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, (Ocak-Mart 2003), “12+26+81 Türkiye Bölgeleri”, Yıl:4, Sayı:13, s.62

<sup>442</sup> Güler, (2003,a), a.g.m, s.19

<sup>443</sup> Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, (Ocak-Mart 2003,b), a.g.m, s.62

3” kapsamındaki komşu illerin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup, 26 adettir. “Düzey 1” İstatistikî Bölge Birimleri ise Düzey 2” İstatistikî Bölge Birimlerinin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup, 12 adettir<sup>444</sup>. Avrupa Birliği Komisyonu tarafından hazırlanan İlerleme Raporlarında bölgesel politikaya yönelik tespit ve değerlendirmelerinde NUT’s 2 seviyesinde sınıflandırılması gerektiği her fırsatta ifade edilmiştir. Örneğin 2000 Yılı ilerleme Raporu’nda; “Türkiye Yapısal politikaların uygulamasında önemli bir rol oynayan NUT’s 2 seviyesindeki sınıflandırma sistemine ilişkin bir öneri sunmalıdır” ifadesine yer verilmiştir<sup>445</sup>.

Kamunun finansman sağladığı bölgesel ekonomik gelişmeyi özendirmek üzere tasarlanmış; çalışma alanı merkezi ve yerel hükümetlerin dışında kalan kurumlar<sup>446</sup> olarak tanımlanan “Bölge Kalkınma Ajansları ” Kademe 2’nin yönetimleri olarak belirtilen 26 bölgede kurulacak birimlerdir. Bunların bölgedeki valilikler, belediye başkanlıkları, sanayi ve ticaret odaları, yatırımcıları bir araya getiren karar yapılarına ve özellikle Avrupa bölge kalkınma fonlarından elde edecek kaynaklar başta olmak üzere özel sermaye ya da kamusal gelire dayanan bütçelere sahip olmaları öngörülmektedir<sup>447</sup>.

Özel sektörün ve yerel girişimciliğin bölgesel kalkınmada önemli bir yere sahip olduğu belirtilerek, Bölge Kalkınma Ajansları’nın bünyesinde yerel iş dünyasından

<sup>444</sup> 28 .8. 2002Tarihli ve 2002 .4720 Sayılı Kararnamenin Eki,  
[http://www.rega.basbakanlik.gov.tr/Eskiler/2002/09/2002\\_0922\\_\(20.10.2004\)Daha\\_Fazla\\_Bilgi\\_İçin\\_Bkz:\\_Karar\\_Sayısı:2002/4720\\_Bölgesel\\_İstatistiklerin\\_Toplanması,\\_Geliştirilmesi,\\_Bölgelerin\\_Sosyo-Ekonomik\\_Analizlerinin\\_Yapılması,\\_Bölgesel\\_Politikaların\\_Çerçevesinin\\_Belirlenmesi\\_ve\\_Avrupa\\_Birliđi\\_İstatistik\\_Sistemine\\_Uygun\\_Karşılaştırılabilir\\_İstatistikî\\_Veri\\_Tabanı\\_Oluşturulması\\_Amacıyla\\_Ülke\\_Çapında\\_İstatistikî\\_Bölge\\_Sınıflandırılmasının\\_Tanımlanmasına\\_İlişkin\\_Hakkında\\_Karar](http://www.rega.basbakanlik.gov.tr/Eskiler/2002/09/2002_0922_(20.10.2004)Daha_Fazla_Bilgi_İçin_Bkz:_Karar_Sayısı:2002/4720_Bölgesel_İstatistiklerin_Toplanması,_Geliştirilmesi,_Bölgelerin_Sosyo-Ekonomik_Analizlerinin_Yapılması,_Bölgesel_Politikaların_Çerçevesinin_Belirlenmesi_ve_Avrupa_Birliđi_İstatistik_Sistemine_Uygun_Karşılaştırılabilir_İstatistikî_Veri_Tabanı_Oluşturulması_Amacıyla_Ülke_Çapında_İstatistikî_Bölge_Sınıflandırılmasının_Tanımlanmasına_İlişkin_Hakkında_Karar)

<sup>445</sup> Ulrich Brasche, (2001), *Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikası ve Türkiye’nin Uyumu*, Editör: Hürrem Cansevdi, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul,s.96

<sup>446</sup> Serap Kaysü, Suna Senem Yaşar, (Mart 2004) “ Bölgesel Kalkınma Ajansları: Türkiye Üzerine Öneriler”, Kentsel Araştırmalar Sempozyumu, Cilt:I, DPT-PAÜ, s.351

<sup>447</sup> Güler, (2003,a), a.g.m, s.20

temsilcilerin olması gerektiği vurgulanmaktadır ve bu ajansların faaliyet alanları; içsel kalkınma, yabancı yatırımcıları çekmek, girişimlere verilen hizmetler, eğitim hizmetleri ve uluslararası hizmetler olarak belirlenmektedir<sup>448</sup>.

Ülkemizde uygulamaya çalışılan Bölge Kalkınma Ajansları'nın yapıları net bir biçimde belirlenmiş değildir. Ajansların karar ve yürütme organlarında karma bir yapı yaratılması tasarlanmaktadır. Karma yapı içinde merkezden yönetimin temsilcileri (valiler ve DPT temsilcileri gibi), yerinden yönetimin temsilcileri (belediye başkanları) ve yörenin iş ve sermaye çevreleri ile yerel seçilmişlerinden oluşan bir yapı oluşturulması amaçlanmaktadır. Böylece kamu karar gücünün kamu organ ve kişilerinden alınıp özel sektöre ve sivil toplum örgüt adı verilen tüzel kişilere paylaştırılan yeni bir yönetim modeli daha oluşturulmaya çalışılmaktadır. Bunun adı da "bölgesel yönetim"dir. Bu model var olan kamu hukuku sistemi içerisinde yer almamaktadır<sup>449</sup>. Bölgesel yönetimin uygulanması ile birlikte gerçekte bir tarafta bürokrasi öbür tarafta ise sadece sermayenin yer aldığı bir model hayata geçirilmiş olacaktır. Çünkü sivil toplum kurumu adı verilen yapılar hem sayısal hem de nitelik itibarıyla sermaye tabanlı kurumlardır<sup>450</sup>. Böylece Kopenhag Kriterleri'nin Üyelikten Kaynaklanan Yükümlülüklerini Üstlenebilme Yeteneği olarak bilinen, Müktesebat başlıklarından Bölgesel Politika kapsamında da uyum sağlanmaya çalışılırken diğer başlıklarda olduğu gibi minimal devlet anlayışı çerçevesinde piyasa şartlarına uygun bir kamu yönetimi anlayışı yaratılmaya çalışılmaktadır.

---

<sup>448</sup> Kaysü, a.g.m, s. 352

<sup>449</sup> Güler, (2003,a), a.g.m, s.20

<sup>450</sup> Güler, (2003,d), a.g.m, s.9

## III.2.2. Merkezin Taşra Örgütlenmesi ve Yerel Yönetimler

### III.2.2.1. Merkezin Taşra Örgütlenmesi

Genel Yönetim, üzerine aldığı hizmeti, hizmetin gereklerine, ekonomik ve toplumsal koşullara, ülkenin coğrafya durumlarına göre yürütmek, hizmetleri halka götürmek için, taşrada teşkilatlanmıştır. Bu teşkilatlar, merkezdeki genel yönetimin taşraya bir uzantısıdır; genel olarak; ülke geneline yayılmıştır. Anayasa taşra teşkilatının teşkilatlanması ile ilgili ilke olarak hem “mülki” yönetim bölümlerini, hem de “bölge” yönetimini öngörmektedir. Mülki yönetim bölümleri, İl idaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. Buna göre, ülke illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara ayrılmıştır. Her birimin başında, genel yönetimin bir görevlisi olan, mülki idare amiri denilen bir yönetici bulunur. Ayrıca Anayasa da il yönetiminin yetki genişliği ilkesine dayanacağı belirtmiştir<sup>451</sup>. Ancak uygulamada zamanla yetki genişliğinden uzaklaşmış, illerde yapılabilecek bir çok işin merkezde yığılması durumu ortaya çıkmıştır. Hizmet götürülen birim sayısının her geçen gün artması, haberleşmeyi ve merkezle taşranın birbirini anlamasını güçleştirmiştir<sup>452</sup>. Bugün illerimiz alan, nüfus ve ilçe sayıları bakımından büyük dengesizlikler göstermektedirler. İlçe yönetimleri, bütçe ve finansman olanaklarına sahip olmadıkları için ideal hedefi olan kalkınmanın temel birimi olma işlevini üstlenememektedir<sup>453</sup>.

Merkezin taşra teşkilatlanmasında kısaca yukarıda belirtilen sorunların varlığı bu alanda yeniden düzenleme yapma gereğini ortaya çıkarmıştır. Kamu Yönetimi Temel

<sup>451</sup> Gözübüyük, (2001), a.g.e, s.151-152

<sup>452</sup> Ziya Çoker, (2003), Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara,s.197

<sup>453</sup> DPT, (2000,a), a.g.e, s.36

İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun da merkezin taşra teşkilatlanmasında yaşanan sorunları “çözmek” için bir takım değişiklikler öngörmüştür.

1864 İdare-i Vilayet Nizamnamesi başlangıç alınırsa , ülkemizde merkezi idarenin taşra teşkilatlanmasının 139 yıldır uygulandığı görülmektedir. Anayasa'nın 126 ncı maddesinde düzenlenen mülki idare (il sistemi), Kamu Yönetimi Kanununun kapsamında yer almamaktadır. Kanunun kapsamı “Başbakanlık ve bakanlıklar ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar” olarak belirtilmektedir<sup>454</sup>.

Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun, bakanlıkların örgütlenmesinde köklü bir değişiklik getirerek, il ve ilçelerde valilik ve kaymakamlık olarak örgütlenmiş bulunan il genel yönetim sistemini ortadan kaldırmaktadır<sup>455</sup>. Kanunda taşra teşkilatı kurulmayacak bakanlıklar, Kanunun sonunda Sayılı Cetvel II’de belirtilmiştir. Dışişleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, taşra teşkilatı olmayan bakanlıklar olarak belirtilmiştir. Bu bakanlıkların taşra örgütleri mal, araç ve personelleri ile birlikte il özel idarelerine ya da belediyelere devredilecektir<sup>456</sup>. Bu devir işlemi ile anayasal bir ilke olan illerin idaresi “yetki genişliği” esasına dayanır ilkesi değiştirilmektedir. Ayrıca il ve ilçelerde tarım, bayındırlık, sağlık ve diğer müdürlüklerden oluşan idare kurullarını üyesiz bırakarak il genel yönetim sistemi fiilen ortadan kaldırılmıştır<sup>457</sup>.

<sup>454</sup> Karasu, a.g.m, s.58

<sup>455</sup>, Birgül Ayman Güler, (Nisan-Haziran2003,c), “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Taslağı- 21 Haziran 2003 Durumu ” Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Yıl:4, Sayı:14, Ankara, s.3

<sup>456</sup> 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (15 Temmuz 2004), <http://www.yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/kytt.pdf> (20.09.2004),s.16

<sup>457</sup> Güler, (2003,a), a.g.m, s.16-17

Kanunda merkezi idare büyük ölçüde “başkent” ile özdeş tutulmaktadır. Merkezin taşradaki uzantısı olarak mülki idarenin, merkezi idarenin taşradaki olmazsa olmaz, organik bir parçası, uzantısı olduğu anlayışı bu düzenlemeyle ortadan kalkmıştır<sup>458</sup>. Mülki idare amirliğinin, il düzeyinde kamu yönetiminin ve geleneksel hizmetlerin etkinleştirilmesi, ekonomik ve toplumsal kalkınmada önderlik, kalkınma planlarından kaynaklanan planlama, koordinasyon ve izleme gibi önemli işlevlere<sup>459</sup> sahip olduğu unutulmuştur. Yönetim geleneğimiz içinde önemli bir yere sahip olan mülki yönetim sistemi ve mülki idare amirleri kamu yönetimindeki dönüşümün motoru işlevini başarıyla yerine getirebilir. Bugünkü olumsuzluklardan yola çıkarak “*sistem bitmiştir*” yargısını benimsemek ve Türk kamu yönetimi sistemine uygun olmayan çözümlerin getirilmesi daha büyük zararlara yol açabilir<sup>460</sup>.

### III.2.2.2. Yerel Yönetimler

Yerinden yönetim veya yerel yönetim kavramları, yönetim bilimi çerçevesinde adem-i merkeziyet olarak tanımlanmaktadır. Adem-i merkeziyet ise yetki genişliği ve yerinden yönetim olmak üzere iki ayrı yönetim biçimiyle gerçekleştirilmektedir. Yerinden yönetimi, belli yasalara göre oluşturulmuş organların, yine yasalarla belirlenmiş olarak veya merkezi örgütün işlevleri dışında kalan bazı işlevleri gerçekleştirmek üzere hukuksal, siyasal ve mali yetkilerle donatılması olarak tarif edebiliriz<sup>461</sup>. Yerel yönetimler, yerinden yönetim ilkesinin belirli bir coğrafi alan itibari ile uygulanması sonucu ortaya çıkmıştır. Yerel nitelikli bir çok hizmet ve faaliyetin yerine getirilmesini sağlayan bu kuruluşlar

<sup>458</sup> Karasu, a.g.m, s. 58

<sup>459</sup> Özşen,(1987),a.g.e, s.62

<sup>460</sup> Cahit Emre, (2002), İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, (Ed: Cahit Emre) Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları, Ankara,s.308

<sup>461</sup> Ufuk Cem Komşu, (2003), Ekonomik, Toplumsal ve Mekansal Açından Değişen ve Gelişen Çiftlikköy, Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin,s.53

demokratik yaşamında vazgeçilmez öğeleridir. Anayasa'nın 127 nci maddesinde yerel yönetimler, il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır<sup>462</sup>. Anayasamıza göre karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişilikleri olan yerel yönetimler özerk kuruluşlar olup merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi dışında faaliyetlerini sürdürürler. İdarenin bütünlüğünü sağlamak ve toplum yararını korumak amacıyla merkezi idare kanun ile belirtilen çerçevede yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisine sahiptir<sup>463</sup>.

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında çağın gereklerine uygun yeni bir görev bölüşümü yapılması son yıllarda Türkiye gündemini oluşturan konulardan birisidir.<sup>464</sup> Çünkü yerel yönetimler üstlendikleri hizmetleri, gereken nitelikte ve yaygınlıkta sunamamaktadır.<sup>465</sup> Türkiye'de yerel yönetimlerin karşı karşıya oldukları en büyük sorun, yeterli gelir kaynaklarına sahip olmamalarıdır. Diğer bir sorun ise yerel yönetimlerin ağır bir vesayet denetimi altında olmalarıdır. Türk yerel yönetimlerin başka bir özelliği de halkın yerel yönetimlerin idaresine katılımın yok denecek kadar az olmasıdır<sup>466</sup>.

Yerel yönetimlerin yetki ve işlevleri bakımından güçlendirilmesi eğilimi neredeyse sürekli bir eğilim olmuş, ancak küreselleşme dönemi ile birlikte bu eğilim başlıca taleplerden biri haline gelmiştir<sup>467</sup>. Yerel yönetim konusu, dünya genelinde yaşanan gelişmelere ek olarak, Avrupa Birliği süreci bakımından da özel bir önem kazanmıştır. Avrupa Birliği, yerelleşme konusu bakımından da yeni kavram ve ilkeler üretmektedir.

---

<sup>462</sup> Mustafa Dönmez, (1996), Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri, Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara, s.14

<sup>463</sup> Aykut Polatoğlu, (Ocak 2000), "Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:9, Sayı:1, s.4

<sup>464</sup> a.k, s.3

<sup>465</sup> DPT, (2000), a.g.e, s.37

<sup>466</sup> Polatoğlu, a.g.m, s.5

<sup>467</sup> DPT, (2001), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, s.15

1992’de imzalanan Maastricht Anlaşması’nın 3-b maddesi, iki ilkeyi benimsemiştir. Birincisi, Avrupa Birliği’nde idari örgütlenme yada Birlik-Üye, Devletler-Bölgesel ve Yerel Yönetimler arasında yetki paylaşımı “subsidiarite ilkesine” uygun olarak gerçekleştirilecektir. İkincisi, Birlik tarafından kullanılacak yetkiler belirlenmiştir. Ancak bunların dışında kalan konularda, üye devletlerce yürütülmesindense Birlik kademesince yürütülmesi daha uygun görülecek kimi yetkiler Brüksel tarafından kullanılabilir<sup>468</sup>.

Avrupa Konseyi’nin üzerinde durduğu konulardan biride yerel özerkliliktir. Türkiye, Avrupa Konseyi üyesi olarak , 1995 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart’ını kimi çekinceler koyarak imzalamıştır. Şart’ın önsözünde, Şartı imzalayan devletlerin ademi merkezîyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli katkı sağlayacağı belirtilerek, bununda geniş bir özerkliğe sahip yerel makamlar aracılığıyla olacağı ifade edilmiştir. Şart’ın Madde 4 Pragraf 3’te “*Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri gözönünde bulundurulmalıdır.*” Türkiye’nin de imzaladığı bu maddeye göre “subsidiarite” ilkesi benimsenmiştir<sup>469</sup>.

Küreselleşmenin yerelleştirme anlayışı, merkezîyetçilik yerine ademi merkezîyetçilik ilkesini benimsemesi ve buna ek olarak Avrupa Birliği’ne uyum da eklenince, Türkiye’de yapılan reform adı verilen “yeniden yapılanma” çalışmaları bu sürece hizmet etmektedir. Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu küreselleşme anlayışına - yerelleştirme aracılığı ile özelleştirme- uygun olarak hazırlanmıştır.

---

<sup>468</sup> a.k, s.4

<sup>469</sup> Cengiz Akın,(1997), “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, Türk İdare Dergisi, Sayı:414, s.119-120



Türkiye, üniter devlet yapılanmasına bağlı olarak, merkeziyetçilik ilkesini benimsemiş ülkelerdendir. Bu ilkeye göre, “genel yetkili” merkezi yönetimdir. Yerel yönetimlerin, yetkileri, görevlerin sayılıp sınırlandırılması ile belirlenir. Buna karşın yerellik ilkesinde “genel yetki” yerel yönetimlere aittir. Görevleri sayılıp sınırlandırılan taraf merkezi yönetimdir. Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanunun 7 nci maddesinde merkezi idare tarafından yerine getirecek görev ve hizmetler sayılmıştır. Diğer hizmetler yerel yönetimler tarafından yerine getirilecektir. Yani genel yetkili yerel yönetimler, görevleri sayılıp sınırlandırılan merkezi yönetim olmuştur. Federal devletlerin anayasalarında olduğu gibi. Kamu Yönetimi Temel Kanunu, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görevleri paylaştırmakta ve bunu federal devlet anayasalarında yapılan yöntem uygun bir şekilde gerçekleştirmektedir<sup>470</sup>. Yerel yönetimleri güçlendirilmek için yapılan, “yeniden yapılanma” çalışmalarının, hangi amaçlar gözönüne alınarak yapıldığını daha iyi kavrayabilmek için yerel yönetimler; il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç başlık altında incelenecektir.

### III.2.2.2.1. İl Özel İdareleri

Genel yönetimin taşra teşkilatı olan il aynı zamanda bir yerel yönetim kuruluşudur. İl özel idaresi; il halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılayan, genel karar organları seçimle oluşan, yürütme görevi valiye verilmiş bir kamu tüzel kişidir. Bugünkü il özel idaresinin temeli 1864 tarihli “Vilayet Nizamnamesi” ile, Fransız örneğine göre atılmıştır. İl özel idareleri ancak İkinci Meşrutiyet döneminde tüzel kişilik kazanmıştır<sup>471</sup>. İl özel idarelerine verilen görevler, devletin yönetsel görevleri kadar yaygın ve çeşitlidir. Bunlar sağlık, eğitim, bayındırlık, tarım, sosyal yardım ve iktisat alanlarına kadar

<sup>470</sup> Güler, (2003,a), s.14-15-16

<sup>471</sup> Dönmez, a.g.e, s.18

yayılmıştır<sup>472</sup>. İl özel idaresi 1913, köy 1924, belediye ise 1930 tarihli yasalarla yönetilmektedir. Üç yerel yönetim türü arasındaki ağırlık önceleri il özel idarelerindeyken, özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında denge belediyelerden yana dönmeye başlamıştır. Kırdan kente kitlesel göçlerin sonucunda ortaya çıkan toplumdaki yapısal dönüşümler köy muhtarlığının önemini azaltarak belediyeleri öne çıkarmış, il özel idarelerinin yetki ve görevleri büyük ölçüde merkezi yönetimce üstlenilmiştir<sup>473</sup>.

1913 tarihli yasa ile kendisine pek çok alanda yetki verilen il özel idarelerinin yapısını ve işleyişini etkinleştirmek amacıyla bir takım düzenlemeler yapılmaya çalışılmıştır. 1987’de kapsamlı sayılabilecek bir değişiklik önerilmiş fakat yapılan değişikliklerin bazı hükümlerinin Anayasa’ya aykırı olması nedeniyle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.<sup>474</sup> 1990’lı yıllar, 1987 yılında verilmiş numarasıyla 3360 sayılı İl özel İdaresi Kanunu’nda topyekün değişiklik amaçlayan çeşitli girişimlere sahne olmuştur.<sup>475</sup> Son olarak 2004’te Meclis tarafından kabul edilen Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ve Yerel Yönetimler ile ilgili kanunlar da büyük değişimler yaratmaktadır. İl Özel İdaresi Kanunu 24 Haziran 2004 tarihinde Meclis Tarafından görüşülüp kabul edilmiş olmasına rağmen, Cumhurbaşkanı tarafından veto edildiği için şu anda yürürlüğe girmemiştir. Daha öncede belirtildiği gibi Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, yerelleşme- “subsidiarite”yi hedeflemektedir. Bu yüzden yapılan düzenlemeler yerel yönetimleri güçlendirmeyi amaçlamaktadır.

---

<sup>472</sup> Gözübüyük, (2001), a.g.e, s.168

<sup>473</sup> DPT,(2001), a.g.e, s.16

<sup>474</sup> Gözübüyük, (2001), a.g.e, s.167

<sup>475</sup> GÜLER, Birgül Ayman, (03.08.2004) “24 Haziran 2004 gün ve 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”, <http://politics.ankara.edu.tr/bguler> 20 Temmuz 2004 (yayınlar) ,s.1

Yerel Yönetim Reform Kanunları, yerel yönetimler arasında görev bölüşümü yaparken bir taraftan işlevsel bir ayırım yapmakta diğer taraftan bir coğrafik alan sınırlaması getirmektedir. Buna göre belediyeler belediye sınırları içerisinde<sup>476</sup> il özel idareleri ise il sınırları içinde<sup>477</sup> ancak belediye sınırları dışında hizmet götürmekle yükümlü kılınmaktadır. Kanun, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası yeni bir görev bölüşümü yaparken merkezi yönetimin sunduğu pek çok hizmeti, eskiye göre daha çok güçlendirilmiş olan il özel idarelerine devretmektedir. İl özel idareleri il ölçeğinde temel hizmetleri sunan yerel yönetim birimi haline getirilmektedir. Ancak tasarıda “il sınırları içinde, belediye ve büyükşehir belediyeleri sınırları” dışında hizmet götürme yetkisi verilmektedir. Bu durumda il özel idareleri belediye ve büyükşehir belediyeleri sınırları içinde hizmet götürmeyeceklerdir. Türkiye’de nüfusun % 80’i belediye sınırları içinde yaşadığı göz önüne alınırsa, aslında il özel idareleri kendilerine devredilen hizmetleri nüfusun büyük bir bölümüne götüremeyecektir<sup>478</sup>. Bu durum illerin idaresinden sorumlu olan il özel idarelerinin yetkileri ile çelişmektedir.

İl Özel İdaresi Kanunu’na göre, il özel idarelerinin tanımı yapılırken( madde 3-a) bu birimlerin “idari ve mali özerkliğe” sahip olduklarını hükme bağlamıştır. Türk yerel yönetim sisteminde ve Anayasa’da tanımlama, özerklik değil vesayet üzerine yapılmıştır. Yasa, yerel yönetim özerkliğini merkezi yönetimle ilişkileri, birimlerin kendilerine ait özelliği ve bu özelliğin içeriği bakımından tanımlayarak yerel yönetimleri “subsidiarite”

<sup>476</sup> 5215 Sayılı Belediye Kanunu (9 Temmuz 2004), <http://www.yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/zblid-yasa.pdf> (20.09.2004)

<sup>477</sup> 5197 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (24 Haziran 2004), <http://www.yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/zioi-yasa.pdf> (20.09.2004)

<sup>478</sup> Aykut Polatoğlu, (Aralık 2003), “Türk Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler”, *Amme İdare Dergisi*, Cilt:36, Sayı:4, s.8

olarak bilinen yerellik ilkesine göre kurmaktadır. Böylece, sistemin kuruluşu merkeze ve merkezin yetkilerine göre değil, yerele ve yerel olanın ayrıcalıklarına göre kurulacaktır<sup>479</sup>.

İl Özel İdaresi Kanununun dikkati çeken önemli bir maddesi (madde 3-a) de karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulduğunu belirtiyor ve devamında madde 3-b’de il özel idaresinin organlarını “il genel meclisi, il encümeni ve vali” olarak sayıyor. Bu durum karşımıza eyalet sistemlerinde görülen seçilmiş valilik sistemini çıkarıyor<sup>480</sup>. Bu madde ile eyalet sisteminin temel ilkesi de güvence altına alınmış oluyor.

İdari ve mali özerkliğe sahip olan il özel idareleri sadece kendi organlarının kararı ile merkezden izin almadan özelleştirmenin önünü açan bir takım yetkilerle donatılmıştır.( Bunlar madde 7-a,b,c,d; madde 10-i,n; madde 43; madde 52 dir) İl Özel İdaresi Kanunu’nun Madde 10-i’ye göre “*il özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idare yatırımlarının yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek*”<sup>481</sup> yetkisi verilmiştir. Böylece bir çok hizmet imtiyazdan ihaleye kadar uzanan bir çok özelleştirme yöntemleri ile özel sektöre devredilebilecektir.

Genel olarak değerlendirdiğimizde 24 Haziran 2004 günü TBMM tarafından kabul edilen 5197 sayılı İl Özel İdare Kanunu , Cumhurbaşkanı tarafından 10 Temmuz 2004 günü, 3.,6.,7.,10.,11.,13.,15.,18.,25.,35.,45.,52. ve geçici 1. maddelerinin TBMM’de

<sup>479</sup> Birgül Ayman GÜLER, (03.08.2004) “24 Haziran 2004 gün ve 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”, <http://politics.ankara.edu.tr/bguler> 20 Temmuz 2004 (yayınlar),s.8

<sup>480</sup> Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, (Nisan-Haziran 2003,a), “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında Eyalet Hükümleri Var mı?”, Yıl:4, Sayı:4, s.37

<sup>481</sup> 5197 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (24 Haziran 2004), <http://www.yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/zioi-yasa.pdf> (20.09.2004)

bir kez daha tekrar görüşülmesi için geri gönderilmiştir<sup>482</sup>. Sonuçta bu kanun yürürlüğe girdiğinde, 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ortadan kalkmış olacaktır. Türkiye'nin üniter devlet yapılanmasına karşın il yönetiminde federalizmin ilkeleri geçerli olacaktır. Küreselleşme anlayışını formüle eden “yerelleşme aracılığıyla özelleştirme” gerçekleşmiş olacaktır. Yapılan, yeniden yapılandırma çalışmaları aslında bir reform çalışmalarının ötesinde bir “sistem” ve “yönetim” anlayışı değişikliğidir.

### III.2.2.2.2. Belediye Yönetimi

Belediyelerde il özel idareleri gibi kamu tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim kuruluşlarından biridir. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin temel hükümler 1580 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu Kanun'un 1. maddesine göre, “*Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin yerel nitelikteki ortak ve medeni ihtiyaçlarını düzenlemek ve yerine getirmekle görevli tüzel bir kişilik*” olarak tanımlanmıştır<sup>483</sup>. Belediye Kanunu'nda belediyenin görevleri, ayrıntılı bir biçimde “sayma” yolu ile belirtilmiştir. Belediyelere, imar, sosyal yardım, ekonomi, sağlık ve kolluk alanlarında yerel nitelikli bir çok görevler verilmiştir. Tüzel kişiliği olan belediyenin organları ise, Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanıdır. Bunlardan Belediye Meclisi ve Belediye Encümeni karar organı, Belediye Başkanı ise yürütme organıdır<sup>484</sup>. Ülkemizde belediye sistemine 1984 yılında büyükşehir belediye modeli de eklenmiştir. Büyükşehir belediyelerinin kuruluş ve işleyişlerini düzenleyen 3030 sayılı yasa büyükşehir belediyesini “sınırları içinde birden çok ilçe bulunan” belediye olarak tanımlayıp amacın

<sup>482</sup> Cumhurbaşkanlığı'nın İl Özel İdaresi Kanunu Veto Yazısı, [http://www.tccb.gov.tr/tr\\_html/ACIKLAMALAR/10.07.200\\_2790.html](http://www.tccb.gov.tr/tr_html/ACIKLAMALAR/10.07.200_2790.html) (11.08.2004)

<sup>483</sup> Dönmez, a.g.e, s.73

<sup>484</sup> Gözübüyük, (2001), a.g.e, s.175-176

metropolitan bölgelerde hizmet götüren belediyeler arasında büyükşehir belediyesi aracılığıyla eşgüdümü sağlamak olduğunu ifade etmektedir<sup>485</sup>.

Türkiye’de yerel yönetimlere ilişkin araştırma ve tartışmalar, hem akademik hem de siyasal alanda öncelikli ve önemli konular arasında yer almaktadır. Özellikle 1950’li yıllarda başlayan ve hızı 1980’li yıllarda zirveye ulaşan kentleşme sürecinin ortaya çıkardığı sorunlar, yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi yönündeki “toplumsal uzlaşmanın” temelini oluşturmaktadır. Ancak , hızlı belediyeleşme süreci ve buna bağlı olarak nüfusun yaklaşık % 81’nin belediye sınırları içinde yaşıyor olması, mevcut tartışmaların daha çok belediyeler üzerinde yoğunlaşmasına neden olmaktadır<sup>486</sup>.

Ülkemizde, belediyeler diğer yerel yönetim türleri arasında bir karşılaştırma yapılırsa, en çok özerk olan ve hizmet götüren yerel yönetim kuruluşlarıdır. Belediye yönetimlerinin bir takım sorunları mevcuttur. Türkiye’de belediyelerin karşı karşıya oldukları en önemli sorunlardan bir tanesi ölçek sorunudur. Ülkemizde bugün 3215 belediye vardır ve bunların 2610 tanesinin nüfusu 10 binin altındadır. Türkiye’de belediyelerin büyük çoğunluğu küçük belediyelerdir. Küçük ölçekli belediyelerinin sayısının artması sonucunda ölçek küçüldükçe birim başına düşen hizmetin de maliyeti artacaktır. Bir başka deyişle küçük ölçekli belediyelerde belediye hizmetlerinin yapılabilmesi için daha çok kaynak kullanımı gerekecektir. Küçük ölçekli belediyeler yöre halkına hizmet sunabilmek için gerekli mali kaynakları ve kalifiye insan gücünü bulmakta zorlanacaktır<sup>487</sup>. Yerel yönetimler reform sürecinde çıkartılan 5215 sayılı Belediye Kanunu

---

<sup>485</sup> Polatoğlu,(2000), a.g.m, s.12

<sup>486</sup>DPT, (2001), a.g.e, s.19

<sup>487</sup> Polatoğlu, (2000), a.g.m, s.8

madde 4'te bu durumu düzeltmek için nüfusu 5000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinin belediye kurabileceğini belirtmiştir<sup>488</sup>.

Demokratikleşmenin vazgeçilmez unsuru olarak görülen yerel yönetimler ve bunun bir parçası olan belediyelerle ilgili yapılan düzenlemeleri ve bunların sonuçları anlayabilmek için bu dönemde çıkartılan tasarıları bir bütün olarak değerlendirmek gerekir. Yerel yönetimlerdeki mevcut sorunları gidermek için bir takım düzenlemeler yapılabilir, yüzlerce maddeyi içeren tasarılar çıkartılabilir fakat bu maddelerden birisi bile sizin “**yönetim sisteminize**”, “**yönetim felsefenize**”, uymuyorsa diğer maddelerinde geçerliliği ortadan kalkabilir. Hazırlanan Belediyeler Kanunu, toplam 98 ana madde ile 3 geçici maddeden oluşmakta, belediyelerle birlikte yerel yönetim birliklerini de içermektedir. Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, toplam 32 maddeden oluşmaktadır. Bu kanunların yürürlüğe girmesi sonucunda 1580 sayılı Belediyeler Kanunu ile 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu kaldırılmış olacaktır.

9 Haziran 2004 tarihinde kabul edilen 5215 sayılı Belediye Kanunu da Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir. Cumhurbaşkanı Kanunun 3 maddesini tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye göndermiştir. Yasanın 3. maddesinin 'c' bendinde, beldenin belediyesi bulunan yerleşim birimleri olduğunu belirtmesine karşın 'a' bendinde belediye “*beldenin ve belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip tüzel kişisi*” olarak tanımlamaktadır<sup>489</sup>.

<sup>488</sup> 5215 Sayılı Belediye Kanunu (9 Temmuz 2004), <http://www.yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/zblid-yasa.pdf> (20.09.2004)

<sup>489</sup> a.k, Madde 3

Yapılan düzenlemede belediye tanımlanırken belde halkı yanında, belediye ayrıca belirtilerek beldenin ortak gereksinimlerini karşılama görevi belediyelere verilmiştir. Bu ayrımla belediyeler genel yönetimle ilgili konuları da kapsayacak biçimde, genel yetkili yönetim birimleri haline gelmiştir. Bu durum Anayasa'nın 126 ncı ve 127 nci maddelerini ihlal etmektedir. Belediye Kanunu'nun 14 nci maddesinin birinci fıkrasında ise belediyenin görevleri genel ve soyut olarak belirtilmiştir<sup>490</sup>.

Yerel yönetimler, herhangi bir merkezi birimden izin yada onay almaksızın, meclislerinde alacakları kararla özelleştirme politikalarını uygulayabileceklerdir. İl Özel İdaresi Kanunu (Madde 6), Belediye Kanunu (Madde 14), her iki birim de, tüm yetkilerini “yapmak-yaptırmak; kurmak-kurdurmak; işlemek-işlettirmek” şeklinde kullanabilir. Verilen tüm yetkiler “yürütmek” yetkisiyle verilmiştir; böylece hizmeti kendisinin yapması ya da ihale-imtiyaz yoluyla yaptırmayı, hiçbir onay -izin gerekmeden yalnızca yetkili organlarının kararına bırakılmıştır. Belediye Kanunu idari vesayeti ortadan kaldırmaktadır. Belediye Bütçesi ve personel istihdamı üzerinde mülki amirler ve İçişleri-Devlet Personel-Maliye-Bakanlar Kurulu üzerine kurulu işleyiş, ortadan kalkmaktadır. Bütçe ve personel doğrudan belediye meclisi-encümeni-başkanı arasındaki işleyişe göre oluşacak, kesinleşecek ve uygulanacaktır. Kaymakamlık ve valilerin bütçe-kesin hesap üzerindeki denetimi ortadan kalkmıştır<sup>491</sup>. Belediyelerin denetiminde ise madde 54'te denetimin rehberlik etmek ve yardımcı olmak amacıyla yapılacağı belirtilmiş ve bu denetim mevzuata, hedeflere, performans ölçütlerine kalite standartlarına göre yapılacaktır. İnceleme ve soruşturma kavramları yer almamakta böylece “teftiş” sistemi ortadan

---

<sup>490</sup> Cumhuriyet, 23 Temmuz 2004

<sup>491</sup> Birgül Ayman GÜLER, (03.08.2004) “Yerel Yönetim Taslakları Üzerine Bir Değerlendirme” <http://www.kamuyonetimi.org.tr>, s.3-4



kalkmıştır. Teftiş sistemi geçerliken yeterince denetlemeyen belediyeler, yaptırım gücünden yoksun denetim sistemi ile nasıl denetlenebilir , sorusunun cevabı kanunda belirtilmemiştir!

Genel olarak değerlendirdiğimizde; kanunlar yürürlüğe girdiği zaman Türkiye Cumhuriyetinin Yönetmel Yapısı tamamen değişecektir. Yapılan incelemelerde de görüldüğü gibi kanunlar “yerelleştirme” ve “özelleştirme” ilkeleri üzerine inşa edilmiştir. Demokratikleşmenin vazgeçilmez unsuru olarak kabul edilen yerel yönetimler, özelleştirme yoluyla piyasaya açılacaktır. Böylece, “*bırakınız yapsınlar*” “*bırakınız geçsinler*” düşüncesi güç kazanarak devlet her alanda küçültülecektir. Yapılan bütün düzenlemelerin gerekçesi de Avrupa Birliği’ne girmek olarak gösterilmektedir. Yapılanların sadece Avrupa Birliği ile bütünleşmek amacıyla yapıldığını düşünmek bir yanılsama olabilir eğer gerçekten bir bütünleşme söz konusu ise o da sermayenin dünya ölçeğinde bütünleşmesidir. Avrupa Birliği’ne girmek hedef olmazsa bile “iç ve dış sermaye” çevrelerinin baskısı ile karşılaşılıp bu uygulamalar yapılacaktır. Fakat Avrupa Birliği bu süreci hızlandıran ve meşruiyet zemini oluşturan bir etken olmuştur. Yapılanlar kısaca, küresel sermayenin stratejilerinin bir parçasıdır. Yapılması gereken küresel sermayeye hizmet eden yerel yönetimler değil halkla bütünleşerek halka hizmet götüren yerel yönetimler oluşturmak olmalıdır.

### **III.2.2.2.3. Köy Yönetimi**

Köyler, geleneksel bir yerel yönetim kuruluşlarıdır. Köylerle ilgili düzenlemeye Tanzimat’tan sonra 1864 yılında çıkarılmış olan “Vilayet Nizamnamesi ” ile gidilmiştir. Köylere açıkça tüzel kişilik tanınması, ancak 1924 yılında çıkartılan 442 sayılı Köy Kanunu ile olmuştur. Köyler yönetsel bir kararlar kurulu ve bu yetki İçişleri

Bakanlığı'na verilmiştir. Köy Kanunu köyün görevlerini ayrıntılı bir biçimde düzenlemiştir<sup>492</sup>.

1950'li yıllarda başlayan ve giderek hızlanan kırdan kente kitlesel göçlerin sonucunda ortaya çıkan toplumdaki yapısal dönüşümler köy yönetimlerinin önemini azaltmıştır<sup>493</sup>. Köyler diğer yönetim birimleriyle karşılaştırıldığında, ilk bakışta en özerk ve demokratik yerel yönetim birimi olarak görülebilir. Çünkü köy tüzel kişiliği, doğrudan halk tarafından seçilen muhtar ve köy ihtiyar heyeti gibi organları olan ve köydeki seçmenlerinin tamamının yer aldığı köy derneği gibi genel karar organı olan bir yerel yönetim birimidir. Fakat köylerin mali kaynakları çok azdır. Bu yüzden bunlar kendi başlarına karar alıp uygulama gücünden yoksundurlar. Bu nedenle köy yönetimleri köye hizmet götürebilmek için yönetimin taşra örgütüne ihtiyaç duymaktadır ve bu çerçevede özerk bir yerel yönetim birimi olarak devam etmesi mümkün değildir. Ayrıca köy muhtarları aylıklarını merkezi yönetimden almakta ve merkezi yönetimin bir ajanı olarak belirli görevleri yerine getirmektedir. Aslında köy yönetimleri gerçek anlamda bir yerel yönetim kuruluşları olmadığı, merkezi yönetimin bir uzantısı olduğu söylenebilir<sup>494</sup>. Kırsal kalkınma için önemli olan köy yönetimlerinin sorunları Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ve diğer kanunlarda yer almamıştır. Türkiye nüfusunun yaklaşık %40'ı kırsal alanda yaşadığı düşünüldüğünde, kırsal kesimin yok sayılması büyük bir eksikliklerdir.

<sup>492</sup> Gözübüyük, (2001), a.g.e, s. 192-193

<sup>493</sup> DPT, (2001), a.g.e, s. 16

<sup>494</sup> Polatoğlu, (2000), a.g.m, s.12

### III.2.3. Kamu Personel Rejimi

Kamu yönetiminin üstlendiği görevleri, etkin, verimli ve hızlı bir biçimde yerine getirebilmesi, her şeyden önce nitelikli personelin varlığına bağlıdır<sup>495</sup>. Oluşturulan örgütsel yapı, nitelikli personel ile donatıldığı ölçüde etkili ve verimli kamu hizmeti sağlayabilir. Bu nedenle, Devlet, kamu hizmeti ve insangücü üçgeninden oluşan personel rejimi, kamu yönetimi sistemi içinde yer almakta ve sistemin çekirdeğini oluşturmaktadır<sup>496</sup>.

Türkiye’de kamu yönetiminin her alanında olduğu gibi kamu personel rejimi alanında da sorunlar mevcuttur. Personele sağlanan mali hakların yetersizliği, mali haklarda kurumlar arası uyumsuzluk, sınırlayıcı mevzuat hükümleri, sosyal hak ve yardımlardaki dağılım dengesizliği ve kadro derece sayısında gözlenen tıkanmalardan kaynaklanan nedenler, kamu hizmetlerine nitelikli personel alınmasını ve bunların hizmette tutulmasını güçleştirmektedir<sup>497</sup>.

Bugüne değin kamu personel rejimi alanında pek çok düzenleme çalışmaları, iyileştirme girişimleri yapılmıştır. Rasyonel personel politikası, planlaması, personel alanında tasarruf ve benzeri ilke ve politikalar, kalkınma planlarına yansıyan hedefler olmuştur<sup>498</sup>. Bütün bunlara karşın özellikle 1980’li yılların ikinci yarısından başlayarak, IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların desteği ve Avrupa Birliği’ne uyum çalışmaları ile birlikte kamu yönetimi alanında yaşanan değişiklikler kendini kamu personel rejimi alanında da göstermiştir.

---

<sup>495</sup> DPT, (2000,a), a.g.e, s.52

<sup>496</sup> DPT, (2001), a.g.e, s.18

<sup>497</sup> TOBB, a.g.e, s.89

<sup>498</sup> DPT, (2001), a.g.e, s.18

Kamu personel alanında son on yılı kapsayan çalışmalar, uygulanan ekonomi programlarının bir parçası olarak IMF Standby düzenlemeleri ile Dünya Bankası proje kredilerinde yer verilen koşullarca yönlendirilmektedir. IMF metinlerinde üç hedef öne çıkmaktadır. Birinci hedef, kamu memur ve işçilerin maaş ve ücretlerinin kısa dönemde baskı altına alınması ve düşük maaş-ücret uygulamasının sürdürülmesidir. İkincisi, kamu kuruluşlarında istihdamın daraltılması, bunun için emekli etme ve kadro iptali yolu ile yeni alımların önlenmesidir. Üçüncü hedef ise, kamu personel sisteminde sözleşmeli ve performansa dayalı ücretlendirmeli bir yapılanmanın sağlanmasıdır<sup>499</sup>. Ayrıca Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde Kopenhag'ın ekonomik kriterlerini yerine getirebilmek için başta KİT'lerin özelleştirilmesi istenmiş ve kamudaki mevcut personelin azaltılması gerektiği vurgulanmıştır. 14 Nisan 2003 tarihinde AB Konseyi tarafından Türkiye için hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesinde IMF hedeflerine paralel, devlet personel rejimi reformu yapılması istenmiştir<sup>500</sup>.

Yeniden yapılandırılan kamu yönetimi alanında , kamu personel sisteminin nasıl şekillendiğini anlayabilmek için bu süreçte kamu hizmetlerinden ne anlaşıldığına bakmak gerekir. Kamu hizmetlerinin yerelleşmesi, ticarileşmesi ve özelleştirilmesini temel alan bir kamu yönetim reformunda, kamu personel sayısı azalacak ve kamu personeli olarak kalanların da niteliği ve çalışma koşulları değişecektir<sup>501</sup>. Kamu hizmetlerinin niteliği ve örgütlenmesi bölümünde belirtildiği gibi, Avrupa Birliği, kamu hizmetlerinin zorunlu olmadıkça doğrudan devlet yerine gördürülmesi yerine, devletin “düzenleyici” ve “denetleyici” rol oynamasını istemektedir. Kamuca gerçekleştirilen bir çok hizmet özel

<sup>499</sup>, Birgül Ayman Güler, (Aralık 2003,b), “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, *Amme İdare Dergisi*, Cilt:36, Sayı:4, s.17-34 ,s.18-19

<sup>500</sup> Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi, 14 Nisan 2003 Tarihinde Kabul Edilen Metin.<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/kob/2003.pdf>

<sup>501</sup> Erdoğan, a.g.m, s.13

sektöre devredilmektedir. Kamu personel rejimindeki yeniden yapılanma çalışmalarını da devletin yapısı ve işleyişinde meydana gelen değişimleri dikkate alarak incelemek gerekmektedir.

Kamu yönetiminde yeniden yapılandırma amacıyla yapılan düzenlemelerde, devlet bir çok kamu hizmeti alanından çekilmekte ve bu alanlara yerel yönetimler aracılığı ile özel sektör yerleşmektedir. Bunu Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanunun 11 nci maddesinde net bir şekilde görebiliyoruz. Maddeye göre devletin asli ve sürekli görevleri dahil olmak üzere tüm kamu hizmetlerinin özelleştirmesine olanak sağlamaktadır. Buna bağlı olarak da “memur” statüsünde çalışanların sayısının azaltılması amaçlanmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, devlet memurunu, “*mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler*” şeklinde tanımlamıştır<sup>502</sup>. Türk kamu hukukunda memurluk bir meslek olarak kabul edilmiştir. Yasalara göre, devlet memur alırken eşitlik ve ayırım gözetmeme ilkesine göre alır. Memurlar görevlerini amirlerine bağlı olarak ancak tarafsız bir biçimde yaparlar. Memuriyete girişin koşulları kanunla belirtilmiştir. Memuriyete atanma, görev ve yetkiler, hak ve yükümlülükler, aylık ve ödenekler, özlük işleri yasayla düzenlenir. 657 sayılı yasa, memuriyeti sınıflandırma esasına dayandırmıştır. Belirli sınıftaki memurlar hizmet süreleri ve başarı derecelerine göre kademe ve derece ilerlemesine hak kazanırlar<sup>503</sup>.

Kamu görevliliği, vazgeçilemez ve ertelenemez toplumsal hizmetleri görme zorunluluğu nedeniyle devlet gereksinimini karşılayan, aynı zamanda yurttaşların siyasal

<sup>502</sup> Bilal Eryılmaz, (1995), Kamu Yönetimi, Akademi Kitabevi, 2. Baskı, İzmir,s.260

<sup>503</sup> Erdoğan, a.g.m, s.17

haklarını kullanmalarını sağlayan özel bir konuma sahiptir. Bu nedenle özel sektörde olduğundan farklı olarak, kamu kesiminde hizmete girme, liyakat, kariyer, hizmete ömür boyu bağlanma konuları özel önem taşır. Ayrıca kamu hizmetinin en önemli özelliği hizmetlerin sürekli oluşudur. Bunun en önemli güvencesi de yasaları uygulamakla görevli olan kamu bürokrasisidir. Hizmetlerin sürekli, güvenli, tarafsız bir biçimde sürdürülmesi ancak kamu görevliliği sistemiyle sağlanır<sup>504</sup>.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu, kamu personel sistemindeki bu nitelikleri dikkate almamıştır. Kanununun 46. maddesinde “*kamu hizmetleri memurlar, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan ve diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle*” yürütüleceği belirtilmiştir. Aynı zamanda Kanunda kamu görevlileri ile işçilerin sözleşmeli personel statüsünde çalıştırılacakları belirtilmiş ve memurlar ile diğer kamu görevlilerinin performanslarına göre değerlendirileceği ifade edilmiştir<sup>505</sup>. Kanundan sözleşmeli personel uygulamasının yaygınlaşacağını anlıyoruz. Kanunda yer alan, “sözleşmeli personel”, “performans kriterleri” gibi kavramların tam olarak neyi ifade ettiği açıklanmamıştır. Kanunu bir bütün olarak değerlendirdiğimizde aslında özelleştirme amacına hizmet etmek için sözleşmeli personel, esnek istihdamın bir aracı olarak kullanılmaktadır. 46. maddenin devamında; “*Hükümetin görevi sona erdiği zaman, Milli Savunma Bakanlığı Müsteşarı hariç müsteşarlar ile başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı ve ilgili kuruluşlarda kendi genel kurullarının seçimiyle gelenler dışındaki başkan ve genel müdürlerin görevlerinin kendiliğinden sona ereceği*” belirtilmiştir. Böylece Kanun üst düzey yöneticileri de siyasallaştırmaktadır. Üst düzey yöneticileri de

<sup>504</sup> Güler, (2003,a), a.g.m, s.30-31

<sup>505</sup> 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (15 Temmuz 2004), <http://www.yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/kytt.pdf> (20.09.2004),s.16

her seçim döneminde değişecektir. Bu düzenleme, kamu hizmetlerinin süreklilik ilkesi göz ardı edilerek gerçekleştirilmiştir.

Yapılan bu düzenlemeler AB yasalarını uygulamaya hazır bir idari kapasite oluşturulması ve bu başlık altında devletin yeniden yapılandırılması için gerekli görülmüştür. AB'nin aday ülkelerin devlet yapılarına müdahalesi tüm sektörleri kapsamakta ve kamu yönetimi örgütlenmesinin her yönünü biçimlendirmektedir. Kamu personeli açısından AB'nin öncelikleri, performansa dayalı ödeme, profesyonelliğe verilen önemin artması, kamu hizmetlerinde müşteri satıcı ilişkisinin yerleşmesi, rekabet ve diğer pazar ekonomisinin koşullarının getirilmesi ve çalışanların sayılarının azaltılmasıdır<sup>506</sup>.

Türkiye bu öncelikleri yerine getirdiği zaman var olan sorunlarından daha büyük sorunlarla karşılaşabilir. Kamu yönetimi reform kapsamında, kamu personel rejimi ile ilgili yapılan çalışmalar sonucunda memurlar istihdam güvencesi ve sosyal kazanımları kaybetmektedir. Memurluğun yerine getirilmesi öngörülen sözleşmelilik, bir yandan iş güvencesini ortadan kaldırmakta, bir yandan da kamu personelinin örgütlenme haklarını elinden almaktadır. Performans değerlendirme ve ücret sistemlerine dayalı sözleşmelilik, kamu yararına iş görme amacını kendiliğinden ortadan kaldırmakta ve kamu hizmetlerini piyasa tipi hizmetlere dönüştürmenin güvencesi olarak görülmektedir<sup>507</sup>.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında önerilen yeni kamu personel rejimi , kamu istihdamının sorunlarını (kadro sayısının belirlenmesi, farklı istihdam şekilleri, sınıflandırma, kariyer ve liyakat, ücret rejimi, sendikal siyasal haklar, emeklilik, hizmet içi eğitim, siyasilerin kamu personeli üzerindeki etkileri ) çözümüne yönelik bütüncül bir yaklaşım geliştirmemekte, bunun yerine, kamu personel sayısının

---

<sup>506</sup> Erdoğan, a.g.m, s.18-19

<sup>507</sup> Güler, (2003,d), a.g.m, s.14

azaltılması, sözleşmeli personel ve esnekleşmeyi kabul etmektedir ve yeni personel rejimi bu hedefler doğrultusunda şekillenmektedir<sup>508</sup>.

Türkiye’de kamu hizmetlerinin gereklerine uygun bir istihdam politikasının sağlanması için her şeyden önce ciddi bir insan gücü planlamasının yapılması gerekir. Kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için kamu personelinin ücret ve maaş ile ilgili sorunlarının çözülmesi gerekir. Bunun çözümü performansa dayalı ücret değil, tüm kamu çalışanlarının niteliklerine ve kıdemlerine uygun “eş değerdeki işe eşit ücret”in temel alınmasıdır. Üzerinde durulması gereken belki en önemli konu, yapılan reform çalışmalarının Türkiye’nin gereksinimlerini ne ölçüde karşıladığıdır...

---

<sup>508</sup> Erdoğan, a.g.m, s.22



## SONUÇ

Ankara Antlaşmasının imzalandığı 1963 yılından bu yana sürmekte olan Türkiye-AB ortaklık ilişkisi, 1996 yılında Gümrük Birliği'nin tamamlanması ile ekonomik entegrasyon açısından yeni bir boyuta taşınmış ve 20. yüzyılı tamamladığımız 1999 yılı Aralık ayında, 40 yıllık Avrupa Birliği macerası yeni bir döneme girmiştir. 10-11 Aralık 1999 tarihinde yapılan Helsinki Zirvesi'nde Avrupa Birliği Devlet Hükümet Başkanları Türkiye'ye adaylık statüsü sağlamıştır. Gümrük Birliği'nin tamamlanmasından itibaren devam eden, Türkiye'nin her alandaki politika, mevzuat ve uygulamalarını AB müktesebatı ile uyumlaştırma süreci Helsinki Zirvesi sonrasında hızlanmış ve kapsadığı alanlar itibariyle genişlemiştir.

15-16 Haziran 1998 tarihlerinde gerçekleştirilen Cardiff Zirvesinde, Avrupa Birliği Komisyonu tarafından, Türkiye için Ankara Antlaşmasının 28. maddesine ve Aralık 1997 Lüksemburg Avrupa Konseyi Zirve sonuçlarına dayanarak, AB'ye aday olan ülkelerin, 1993'te saptanan Kopenhag Kriterleri açısından ne ölçüde ilerleme kaydettiklerini saptadığı ve aday ülkenin uygulamalarıyla AB standartları arasında bir uyumsuzluk olması halinde, bu durumun aşılabilmesi için yol gösterici nitelikte olan ilerleme raporu hazırlanmıştır. Aday ülkelerin üyelik yönünde gerçekleştirmeleri gereken tüm çalışmaları önceliklerine göre bir takvim çerçevesinde ortaya koyan Katılım Ortaklığı Belgesi, Türkiye için AB Bakanlar Konseyi tarafından 4 Aralık 2000 tarihinde onaylanarak 8 Mart 2001 tarihinde yayımlanmıştır. Türkiye'nin sağladığı ilerlemeler ve çalışmaların yoğunlaştırılması gerektiği düşünülerek Komisyon tarafından Türkiye için Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlanmış ve 14 Nisan 2003 tarihinde açıklanmıştır.

Katılım Ortaklığı Belgelerinde yer alan önceliklerin uygulanması, alınması gereken önlemler için belirli bir takvim düzenlenmesi ve bu amaçla gerekli insan ve finans kaynaklarının belirlenmesine yönelik olarak aday ülkeler tarafından hazırlanan Ulusal Program, Türkiye’de “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” adıyla 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmıştır. Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi doğrultusunda Ulusal Program 2003 yılında revize edilmiştir.

Türkiye, Avrupa Birliği ile üyelik yolunda müzakerelere başlayabilmek için, Ulusal Programda siyasi, idari ve adli reformlar yapacağına dair taahhütler de bulunmuştur. Buna bağlı olarak demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü alanlarında iyileştirme sağlamak amacıyla Kasım 2001’de yeni bir Medeni Kanun Kabul edilmiştir. Devamında ise Şubat-Mart-Ağustos 2002’de üç adet reform paketi, Ocak-Şubat-Temmuz, Ağustos 2003’de dört adet reform paketi ve Mayıs 2004’te kabul edilen reform paketi ile toplam sekiz tane uyum paketi çıkartılmıştır. Uyum paketlerinin çıkartılmasının nedeni, Avrupa Birliği’nin, Türkiye’yi siyasi açıdan, kamu idarelerinin işleyişindeki bozukluklar, insan hakları ihlalleri, azınlıklara yönelik uygulamalardaki eksiklikler, ordu üzerinde sivil denetim eksikliği, medeni ve siyasal haklar ihlallerinin var olması gibi konulardan dolayı sürekli eleştirmesidir. Ayrıca Türkiye’nin Avrupa Birliği ile müzakerelere başlayabilmesi için Kopenhag’ın siyasi kriterlerini yerine getirmesi zorunlu koşuldur.

Uyum paketleri ile yapılan reform çalışmaları ile, özellikle temel hak ve özgürlüklerin kullanımı alanında önemli yasa değişiklikleri gerçekleştirilmiştir. Çok fazla tartışmalara neden olan idam cezası ve DGM’ler kaldırılmış, sivil- ordu ilişkileri yeniden düzenlenmiş, yargının bağımsızlığı konusunda çalışmalar yapılmış, yolsuzlukla mücadele tedbirleri arttırılmış, siyasal ve ekonomik haklar alanında önemli gelişmeler kaydedilmiştir.

Siyasal ve hukuksal alanlarda yapılan bu reform çalışmaları demokratikleşmenin önündeki engelleri kaldırıcı önemli adımlar olarak nitelendirilebilir. Avrupa Birliği de 6 Ekim 2004'te yayımladığı İlerleme Raporu'nda da Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yeterli ölçüde yerine getirdiğini açıklayarak, Avrupa Birliği Konseyi'ne müzakerelere başlama kararı alması yönünde tavsiyede bulunmuştur.

Türkiye'de demokrasinin işleyişinde yaşanan önemli sorunların nedenleri, siyasal sistemin işleyişinden başlamakta; hukuk devleti ilkelerinin uygulanmamasına, adaletsiz gelir dağılımına, hak ve özgürlükler üzerindeki baskılara, yolsuzluklara ve güven eksikliğine kadar uzanmaktadır. Var olan bu sorunlara uyum paketleri ile çözüm getirilmeye çalışılmıştır. Demokratikleşme, insan hakları, hukukun üstünlüğü önündeki engelleri kaldırmak sosyal devlet olmanın gerekleridir. Türkiye'nin, Avrupa Birliği'nden müzakere tarihi almak için değil, sosyal devlet olduğu için bunları yapması gerekir. Avrupa Birliği'ne girmek için demokrasi kültürü yerleşmeden, dışsal etkenlerin baskısıyla, yapılan reform çalışmalarının uygulama alanında ne kadar başarılı olacağını tahmin etmek güçtür. Çünkü Avrupa Birliği ile ilişkilerde gelecekte ortaya çıkabilecek sorunlar, demokratikleşme sürecinde geriye dönüşe yol açabilecektir. Türkiye'de her şeyden önce de demokrasi kültürünün bireylere aşılması, toplumun eğitilmesi ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi gerekir. Siyasal sistemin işleyişindeki yapısal ve işlevsel sorunların çözülerek toplumun gerçek katılımı sağlanmalıdır. Bireylerin birbirlerine ve devletin vatandaşına, vatandaşın da devlete güvendiği bir güven-barış-uzlaşma ortamı sağlanması gerekir. Bu ortamın sağlanmasının formülü, hukukun üstünlüğüne inanan, sosyal devlet anlayışını benimsemiş devlet ile bilinçli, kendine ve devletine karşı sorumluluğunu yerine getiren vatandaşların toplamından oluşur.

Avrupa Birliği çerçevesinde üzerinde önemle durulan konular, Kopenhag Kriterleri'nin siyasi ve ekonomik kriterleri ile Avrupa Birliği müktesebatına uyum olarak

tanımlanan idari kriterleridir. 1993'te gerçekleştirilen Kopenhag Zirvesi'nde üç başlık altında toplanan (siyasi, ekonomik, Topluluk müktesebatının kabulü ) kriterlerin yerine getirilmesi koşuluyla, aday ülkelerin Avrupa Birliği'ne üye olabilecekleri belirtilmiştir. Türkiye'de özellikle siyasi kriterler ön plana çıkmıştır. İdari kriterler teknik bir mevzuat uyumu olarak gösterilip, devletin yapısı ve işleyişinde ne tür etkiler yaratacağı anlatılmamaktadır. Aslında Avrupa Birliği sürecinde yapılan çalışmalar, satır aralıkları ile duyurulup, bunların gerçekte nasıl değişimler yaratılacağı konusunda halk bilgilendirilmemektedir. Kopenhag'ın siyasi kriterleri üzerinden yorumlar yapılarak, sadece bu konularda kaydedilen olumlu gelişmeler anlatılmaktadır.

Avrupa Birliği- Türkiye ilişkilerini ve Avrupa Birliği'nin isteklerini anlayabilmek için Kopenhag'ın ekonomik kriterlerinin ve çok önemli sonuçlar yaratacak olan müktesebat başlıklarının tartışılması gerekir. Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde çıkartılan ve hazırlanan uyum paketleri, katılım ortaklığı belgeleri, ulusal programlar, ilerleme raporları ve kamu yönetiminde değişim öngören kanunların bir bütün olarak düşünülüp, Türkiye'de meydana getireceği çok boyutlu etkilerin analiz edilmesi gerekir.

Avrupa Birliği, endüstriyel gelişmeye ve kitle iletişim araçlarının yaygınlaşmasına paralel olarak siyasi, kültürel ve ekonomik düzeydeki çok yönlü toplumsal ilişkilerin dünya çapında yaygınlaşması olarak tanımlanan "küreselleşme" sürecinin IMF ve Dünya Bankası gibi önemli aktörlerinden biridir. Avrupa Birliği'nin istek ve beklentileri de bu sürece uygun olarak algılanması gerekir. Avrupa Birliği'nin öncelikleri özel sektörün ya da sermayenin küresel dinamiklere uygun hareket etmesini sağlamaktır. Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve IMF'in gözünde sorun yaratan aktör "devlet"tir. Hazırlanan belgelerde ve raporlarda temel hareket noktası devletin yapısal ve işlevsel anlamda küçültülmesidir.

Avrupa Birliği, üyelik süreci içinde hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi ile İlerleme Raporlarında kamu reformları ile ilgili hedefler maddeler halinde belirtmiştir. İlerleme Raporlarının ekonomik kriterler bölümünde, işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı için gerekli düzenlemelerin bir an önce yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Bu da ancak daha önceden kamuca görülen hizmetlerin özelleştirilmesi ile olanaklı olacaktır. Avrupa Birliği, kamu hizmetlerinin zorunlu olmadıkça doğrudan devlet yerine gördürülmesi yerine, devletin “düzenleyici” ve “denetleyici” rol oynamasını istemektedir. Ayrıca kamu hizmetlerinin gördürülmesinde rekabet kurallarına uygun davranılması ve fiyatlandırmada maliyetlerin temel alınması anlayışı benimsenmektedir. Burada kamu hizmetlerinin niteliği değişirken aynı zamanda bu hizmetten yararlananlar ile bu hizmeti sunanların da niteliği değişmektedir. Kamu hizmetlerinden fayda sağlayan vatandaşlar artık özel hizmetlerden parası karşılığı hizmet alabilen müşteriler haline dönüşmüştür. Hizmeti sunanlar açısından duruma bakıldığında ise “memurluk” kavramının ortadan kalktığı, yerine sözleşmeli personel ve esnekleşmeyi kabul eden bir personel rejimi yaratıldığı görülmektedir.

Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde kamusal nitelik taşıyan hizmetlerin neredeyse tamamının ticarete konu olduğunu, yayımlanan belgelerin ve raporların ekonomik kriterler ile müktesebat başlıkları altında yer alan maddelerinde görebiliyoruz. Türkiye'de uygulamaya konulan özelleştirme, serbestleştirme politikalarıyla birlikte devlet küçültülürken ya da tasfiye edilirken, yasama, yürütme ve yargı erklerine tanınmış olan yetkilerle kıyaslanabilecek düzeyde kamusal güç ve yetkilerle donatılan düzenleyici kurullar oluşturulmaktadır.

Avrupa Birliği açısından öngörülen diğer bir sorun ise, devlet örgütlenmesinde merkezîyetçilik ilkesinin benimsenmiş olmasıdır. Yerelleştirme, Avrupa Birliği'nin

üzerinde önemle durduğu bir konudur. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın önsözünde "idarede ademi merkeziyetçiliğe dayalı bir Avrupa oluşturulması" hedeflendiği ve Şart'ı imzalayan ülkelerin bu hedefi gerçekleştirmek için geniş bir özerkliğe sahip yerel makamları oluşturulması gerektiği belirtilmiştir.

Avrupa Birliği çerçevesinde, kamu idaresinin baştan aşağı gözden geçirilmesi ve merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin yeniden yapılandırılmasına yönelik bir dizi yasa Temmuz 2004'te Meclis tarafından kabul edilmiştir. Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması adıyla çıkartılan yasalarda, devlet örgütlenmesinde merkeziyetçilik ilkesi terk edilerek yerine yerellik ilkesi yerleştirilmeye çalışılmıştır. Türkiye, üniter devlet yapılanmasına bağlı olarak, merkeziyetçilik ilkesini benimsemiş ülkelerdendir. Bu ilkeye göre de genel yetkili merkezi yönetimdir. Yerel yönetimlerin, yetkileri, görevlerin sayılıp sınırlandırılması ile belirlenir. Buna karşın kanunda görevleri sayılıp, sınırlandırılan merkezi yönetim olmuştur. Kamu yönetimi alanında yapılanları reform olarak algılamak (veya bu şekilde yansıtmak) yanıltıcıdır. Çünkü reform, yapılan değişiklik ve yeniliklerle bir sürecin ya da kurumun daha iyi duruma getirilmesidir. Tasarımlarda minimal devlet anlayışı çerçevesinde, yerellik ilkesine bağlı olarak, genel yetkili bir yerel meclis, başkanlığını seçilmiş valinin yaptığı bir yönetim yapısı ile eyalet sisteminin unsurları yerleştirilmeye çalışılmaktadır. Buna ek olarak, Kopenhag'ın Müktesebat başlıkları içerisinde yer alan Bölgesel Politikalar ile oluşturulmaya çalışılan "Bölge Kalkınma Ajansları" da bu dönüşümün en etkin aktörleri olacak ve bölgesel yönetim gerçeğe geçecektir.

Türkiye'de yaşanan yerelleşme süreci, özelleştirme politikaları ile desteklenerek ikisi birlikte küreselleşme sürecinin gereklerini yerine getirmektedir. Demokrasinin vazgeçilmez unsurları olan yerel yönetimler kullanılarak merkezi hükümet

küçültülmekte ve özelleştirme politikaları ile sermayenin uluslararası hareketinin önündeki sınırlamalar kaldırılmaktadır.

Avrupa Birliği ile bütünleşmek adına yapılan bu gelişmeler bize şunu göstermektedir; 1980 yılından itibaren ekonomi alanında yaşanan serbestleşme süreci kendini kamu yönetimi alanında göstermiştir. Demokratikleşmenin ön koşulu serbest piyasa ekonomisinin işleyişine uygun biçimde hareket etmek olarak algılanmaktadır. Yapılan bütün düzenlemelerin gerekçesi de Avrupa Birliği'ne girmek olarak gösterilmektedir. Yapılanların sadece Avrupa Birliği ile bütünleşmek adına yapılmamaktadır. Avrupa Birliği'ne girmek hedef olmazsa bile "iç ve dış sermaye" çevrelerinin baskısı ile karşılaşılıp bu uygulamalar yapılacaktı. Fakat Avrupa Birliği bu süreci hızlandıran ve meşruiyet zemini oluşturan bir etken olmuştur. Katılım Ortaklığı Belgesi, Uyum Paketleri, İlerleme Raporları ve diğer kamu yönetimi ile ilgili kanunlar Türkiye'de yaşanan ve yaşanacak olan değişimin "yasal" belgeleridir.

Son olarak, Türkiye'de ekonomik, siyasal ve yönetsel alanda bir takım sorunların olduğu herkes tarafından kabul edilen bir gerçektir. Fakat yapılan düzenlemelerin halkın ihtiyaçları ile ülkenin çıkarlarını gerektirdiği için yapılması gerekir. Dünyayla bütünleşmek ve diğer ülkelerin karşısında güçlü ve saygın bir devlet olmak en büyük isteklerimizden biridir. Bunun için kendi içsel dinamiklerimizi harekete geçirip, sosyal devlet anlayışı etrafında yeniden örgütlenmemiz gerekir. Sadece Türkiye'de değil bütün dünyada yaşanan sorunların temel kaynağı kötü yönetimdir, bunun çözümü de planlayan, üreten, vatandaşı ile bütünleşmiş, toplumsal uzlaşma ve güveni sağlayan sosyal devlet örgütlenmesinden geçmektedir.

## KAYNAKÇA

- Adaman, Fikret., Ali, Çarkoğlu., Burhan, Şenatalar. (2001) *Hane Halkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler*, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV) Raporu, İstanbul
- Akdemir, Ali. (1992) “AT İşletmeleri ile Bütünleşmede Teknolojinin Stratejik Yönetimi”, *Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, No: 8, Eskişehir
- Akıllıoğlu, Tekin. (1992) “Düşünce ve Anlatım Özgürlüğü ve Kamu Görevlileri”, Haz: Mesut Gülmez, *İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri Sempozyumu ve Açık Oturum Bildiriler ve Tartışmalar*, TODAİE, Ankara, s.25-34
- Akın, Cengiz. (1997) “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:414, s.111-124
- Akkaya, Yüksel. (1998) “Yönetimde, Çalışma İlişkilerinde, Değişim ve Sendikacılık” *Kamu Yönetiminde Kalite, 1. Ulusal Kongresi* , TODAİE,Ankara, s.114-126
- Akman, Vedat. (1997) *Avrupa Topluluğu ve Türkiye, Uluslararası Antlaşmalar ve Ekonomik Birliğin Ötesinde Bir Avrupa*, Alfa Basım Yayın Dağıtım, İstanbul
- Aktan, Gündüz. (2000) *Siyasal Rejim Tartışmaları*, TESEV Yayınları, İstanbul
- Alpkaya, Gökçen. (1992) “ Uluslararası İnsan Hakları Hukuku Bağlamında Azınlıklara İlişkin Bazı Gelişmeler”, *İnsan Hakları Yıllığı*, Cilt:14, TODAİE,Ankara, s.147-197
- Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği. (2000,a) *2000 Yılı Genişleme Stratejisi, Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi 2000, Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine 2000 Düzenli Raporu, Aday Ülkelerin Katılım Yönünde İlerlemeleri Üzerine Genişleme Stratejisi Belgesi ve Düzenli Raporların Sonuçları*, Ankara



Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği. (2000,b) *Avrupa Birliği Rekabet Politikası*, Ankara

Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği. (2002,a) *AB’de Kamu İhaleleri, “herkesin yararı ve idare için”*, Ankara

Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği. (2002,b) *2002 Yılı İlerleme Raporu, Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu*, Tisimat Basım Sanayi, Ankara

Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, (2002,c) *AB ve Eşitlik: İstihdamda Eşit Fırsatlar*, Ankara

Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği. (2002,d) *Avrupa Birliği Panoraması*, Ankara

Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği. (2003) *Avrupa Birliği Genişleme Sürecinde Türkiye*, Ankara

Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği. (1998) *1998 Yılı Aday lkeleri İlerleme Raporları, 12 Aday lkeye İlişkin Karma Belge, Türkiye 1998 Yılı İlerleme Raporu*, Tisamat Basın Sanayi, Ankara

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Siyasi İşler Daire Başkanlığı. (2003) *Uyum Paketlerinin Analizleri*, Ankara

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. (2001) *Türkiye Ulusal Programı, Avrupa Birliği Müktesebatının stlenilmesine İlişkin*, Ankara

Avrupa Topluluğu Basın ve Enformasyon Bürosu Yayınları. (1995) *Avrupa Topluluğu Sözlüğü*, Ankara

Aydın, Senem. (2003) *Avrupa Birliğinde Kadın Hakları ve Türkiye*, İKV Yayınları, No:175, İstanbul

- Barcharc, Klaus-Dieter. (1995) *Topluluk Hukuku'nun ABC'si*, Avrupa Komisyonu  
Türkiye Temsilciliği, Ankara
- Batum, Süheyl. (2001) *Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri ve AB Kopenhag Kriterleri, Siyasal Partiler*, TÜSİAD Yayınları, No:1, İstanbul
- Bayar Ali ve Diğerleri, (2000) *Gümrük Birliği'nin Türkiye Ekonomisine Etkileri, İlk Dört Yılın Ekonomik Analizi*, İKV Yayınları, No: 159, İstanbul
- Baykal, Sanem., Tuğrul Arat. (2001) “1990-2001: Avrupa Birliği İle İlişkiler”, Baskın Oran (ed), *Türk Dış Politikası, Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar*, Cilt I, İletişim Yayınları, İstanbul
- Bilgin, Kamil Ufuk. (1993) *Üye Ülkelerin Deneyimleri Açısından Türk Kamu Yönetiminin Avrupa Topluluğu'na Uyumunu*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara
- Bolayır, Cenk. (2000) *Amsterdam Antlaşması Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları*, İKV Yayınları, No:162, İstanbul
- Bozkurt ,Veysel. (1997) *Türkiye ve Avrupa Birliği*, Alfa Basım Yayın Dağıtım, İstanbul
- Brasche, Ulrich. (2001) *Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumunu*,  
Editör: Hürrem Cansevdi, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul
- Çağrı, Erhan.,Tuğrul Arat. (2002) “1960-1980: AET'yle İlişkiler “, Baskın Oran (ed),  
*Türk Dış Politikası Kurtuluş Savaşından Bugüne, Olgular, Belgeler, Yorumlar*, Cilt I, İletişim Yayınları, İstanbul
- Çeçen, Anıl. (2000) *İnsan Hakları*, Gündoğan Yayınları, 3. Baskı, Ankara
- Çoker, Ziya. (2003) *Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara

Çukurova Üniversitesi Avrupa Birliği Dokümantasyon Merkezi. (2001) *Türkiye'nin*

*Katılım Yönünde ilerlemesi Üzerine 2001 Düzenli Raporu, Avrupa Toplulukları*

*Komisyonu, Adana*

Dağı, İhsan. (2000) *İnsan Hakları, Küresel Siyaset ve Türkiye*, Boyut Kitapları, İstanbul

Demir, Fevzi. (1993), “Çocuk ve Gençlerin Korunması Hakkı ve Türkiye” Haz: Mesut

Gülmez, Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kollokyumu, Bildiriler ve Tartışmalar,

TODAİE, Ankara, S. 45-65

Demir, Mehmet. (Ağustos 2000) “Kurumlardan Kurullara Dönüşüm Süreci”, *Kamu*

*Yönetimi Dünyası Dergisi*, Yıl:1, Sayı:2, s.32

Diri, Mustafa. (1999) *T.C. 1982 Anayasası*, Yöntem Yayıncılık, Ankara

Doğan, Bülent., Huriye Seven, (Mart 2003), “İnsan Hakları Sorunu Olarak İşkence; Tanım,

Tarihçe, Ulusal-Uluslararası Sistematik ” *Türk İdare Dergisi*, Sayı:438, s.91-116

Dönmez, Mustafa. (1996) *Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri*,

Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara

DPT, (1994) Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi*, Özel

İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara

DPT, (2000,a) Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve*

*Yeniden Yapılanması*, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara

DPT, (2000,b) Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri*, Özel

İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara

DPT, (2001) Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, *Yerel Yönetimler*, Özel İhtisas

Komisyonu Raporu, Ankara

DPT, (2003) *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme*

*Raporu*, Devlet Planlama Teşkilatı Avrupa Birliği ile ilişkiler Genel Müdürlüğü,  
Ankara

Duran, Lütfi.(Mart 1997) “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Amme İdare Dergisi*,  
Cilt:30, Sayı:1, s.3-10

Dülger, İlhan. (1990), *Avrupa Topluluğu'nda Sosyal Politikalar*, Ankara Üniversitesi  
Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara

Ekici, Sena. (1995) “Gümrük Birliğinde Türkiye Düşünceleri”, *Süreç*, Özel Sayı/May-Haz-  
Tem-Ağs-Eyl, İstanbul

Elaldı, Nejat. (Şubat 2003) “Bağımsız Otorite ve İdareler Ne Olmalı?”, *Vergi Dünyası*  
*Dergisi*, Yıl:22, Sayı:258, s.30-34

Emre, Cahit. (2002). *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, (Ed:  
Cahit Emre) Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayınları, Ankara

Erçin, Erhan. (2002), *Avrupa Birliği Genişleme Süreci ve Türkiye*, İKV Yayını, No: 170,  
İstanbul

Erdem, Tarhan., Mehmet Kabasakal, Ömer Faruk Gençkaya. (2000) *Siyasi Partilerde*  
*Reform*, TESEV Yayınları, İstanbul

Erdoğan, Mustafa. (1987) *Anayasal Demokrasi*, Siyasal Kitabevi, Ankara

Erdoğan, Seyhan, (2003). “ Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma”, Özel Sayı, Kamu  
Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler II, No:60, *Ankara*  
*Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları*, Ankara, s.10-23

Ergun, Turgay. (1993), *Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme*, Kayud Yayınları, No:1,  
Ankara

- Eryılmaz, Bilal. (1995), *Kamu Yönetimi*, Akademi Kitabevi, 2. Baskı, İzmir
- Fındıkçı, Ayhan. ( 2003) “ Doğuya Genişleyen Avrupa Birliği'nin 1993-2002 Kopenhag Zirveleri ve Türkiye”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Cilt XXVII, Sayı 238, s.81-119
- Gölcüklü, Feyyaz. (1992) “Dernek, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakları ve Kamu Görevlileri”, Haz: Mesut Gülmez, *İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri*, TODAİE, Ankara, s.41-55
- Gözübüyük, Şeref. (1995) *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara
- Gözübüyük, Şeref. (2001) *Türkiye'nin Yönetim Yapısı* , 7. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara
- Güler, Birgül Ayman. (1996) *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, Yapısal Uyarlama Politikaları, TODAİE, Ankara
- Güler, Birgül Ayman. (2003,a) “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon” (Kamu Yönetimi Temel Kanunu), Özel Sayı, Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler I, No:59, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları*, Ankara, s.1-34
- Güler, Birgül Ayman. (Aralık 2003,b) “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, *Amme İdare Dergisi*,Cilt:36, Sayı:4, s.17-34
- Güler, Birgül Ayman. (Nisan-Haziran 2003,c) “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Taslağı'nda 21 Haziran 2003 Durumu” *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Yıl:4, Sayı:14, Ankara, s.2-36
- Güler, Birgül Ayman. (Ocak-Mart 2003,d) “Devlette Reform” *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Yıl:4, Sayı:13, Ankara, s.3-25

- Güler, Birgül Ayman. (Ocak-Mart 2003,e) “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Taslağı- Nisan 2003 ” *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Yıl:4, Sayı:13, Ankara, s.33-42
- Gülmez, Mesut. (1990) “Avrupa Sosyal Şartına Genel Bir Bakış ve Türkiye”, *İnsan Hakları Yıllığı*, Cilt:12, TODAİE, Ankara s.93-126
- Gülmez, Mesut (2003) *Avrupa Birliği’nde Sosyal Politika*, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayınları, No:4, Ankara
- Gümrükçü, Harun. (1999) “Türkiye-AB İlişkilerinin Dünden Bugüne Evrimi” Avrupa Kavşağında Türkiye, *Birikim*, Sayı 128, s.65-80
- Gündüz, Aslan.(1999) “Avrupa Birliği’nde İnsan Haklarının Yeri: Kurumsal Düzenleme ve Bireylerin Hakları”, *M.Ü. AT Enstitüsü Avrupa Araştırma Dergisi*, Cilt:7, Sayı:1-2, s.93-107
- Günoğur, Haluk. (1995) *Avrupa Birliği Bütünleşmesinin Tarihsel Gelişimi*, Avrupa Birliği El Kitabı, TC Merkez Bankası Yayınları, 2. Baskı, Ankara
- Hacettepe Üniversitesi Yayınları, (1997) *Yıllık Deneyimlerin Işığında Türkiye’de ve Dünyada İnsan Hakları*, Ankara
- Hocaoğlu, Durmuş. (1997) “Türkiye ve Demokrasi”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Türk Demokrasisi Özel Sayı, Yıl:3, Sayı: 17, Ankara
- Işıklı, Alpaslan. (1993) “Sendika Hakkı ve Türkiye”, Haz: Mesut Gülmez, *Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kollokyumu; Bildiriler ve Tartışmalar*, TODAİE,Ankara, s.105-113
- İKV, (1998) *Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Türkiye’ nin Avrupa Birliği ne Tam Üyeliklerinin Avrupa Birliği’nin Bütünleşme ve Genişleme Dinamikleri Yönüyle Değerlendirilmesi*, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, No: 150, İstanbul

- İKV, (2001) Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası ve Türkiye'nin Uyumunu, İstanbul
- İKV, (2003) *AB ve Türkiye AB İlişkileri Temel Kavramlar Rehberi*, İKV Yayınları, No: 172, İstanbul
- İnsel, Ahmet. (Nisan-Mayıs 2003) "Kısa Vadeli Hedeflerin Ağırlığı", *Güncel Haber*, Sayı:31
- Kabaalioğlu, Haluk. (1996), *A' dan Z' ye Gümrük Birliği*, Toprak Bank Yayınları, İstanbul
- Kalaycıoğlu, Ersin., Süheyl Batum. (2001) *Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri ve AB Kopenhag Siyasal Kriterleri: Düşünce Özgürlüğü*, TÜSİAD Yayınları, No:2, İstanbul
- Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Genel Rapor*. (1991) TODAİE, No:238, Ankara
- Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, (Nisan-Haziran 2003,a) "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında Eyalet Hükümleri Var mı?", Yıl:4, Sayı:4, s.36-38
- Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*. (Ocak-Mart 2003,b) "12+26+81 Türkiye Bölgeleri", Yıl:4, Sayı:13, s.62-66
- Kapani, Münci. (1981), *Kamu Hürriyetleri*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara
- Karahanoğulları, Onur. (Temmuz-Ağustos 2002), "GATS ve Kamu Hizmetleri", Panel, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Cilt XXVI, Sayı: 235, s.25-95
- Karasu, Koray. (2003) "Kamu Örgütlenmesi Boyutuyla Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı", Özel Sayı, *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler II*, No:60, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları*, Ankara, s. 55-66
- Karlık, Rıdvan, (2003). *Avrupa Birliği Ve Türkiye*, 7. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul

- Karlık, Rıdvan., Özgür Tonus,(2004) *Avrupa Birliği'nin Genişleme Sürecinde Türkiye'nin Yeri*, 2004 İktisat Kongresi 5-9 Mayıs İzmir, Tebliğ Sunuşları, Üyelik Perspektifinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri, DPT, Ankara, s.1-45
- Kaya, Bilent. (1999) “Avrupa Entegrasyon Modelleri”, Avrupa Kavşağında Türkiye, *Birikim*, Sayı 128, S.52-60
- Kaysü, Serap., Suna Senem Yaşar. (Mart 2004) “ Bölgesel Kalkınma Ajansları: Türkiye Üzerine Öneriler”, *Kentsel Araştırmalar Sempozyumu*, Cilt:I, DPT-PAÜ
- Keleş,Ruşen.(1995) “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarite) İlkesi Ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Vol:4, No:1,s.3
- Komşu, Ufuk Cem. (2003) *Ekonomik, Toplumsal ve Mekansal Açından Değişen ve Gelişen Çiftlikköy*, Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin
- Kuruç, Bilsay. (1975) *Avrupa Topluluğu Nedir?*, Avrupa Topluluğu Yayınları, Ankara
- Kutbay, Ekrem. (Temmuz-Ağustos 2002) “GATS ve Kamu Hizmetleri”, Panel, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Cilt XXVI, Sayı: 235, s.25-95
- Manisalı, Erol. (1998), *Türkiye Avrupa İlişkileri*, Çağdaş Yayınları, İstanbul
- Marshall,T.H., T. Bottmore. (2000) *Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar*, Çev: Ayhan Kara, Gündoğan Yayınları, Ankara
- Oralalp, Füsun Çiçekoğlu. (Bahar-2002), “İyi Yönetim ve Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Adaylığı”, *Ankara Avrupa Çalışama Dergisi*, Cilt:1, Sayı:2, s.121-131
- Öcal, Tezer., Ertan Oktay ve Diğerleri. (1989), *Ekonomi Sözlüğü*, V Yayınları, Ankara
- Özçelik, Ayşe Oya. (Nisan-2000) “Yöneticilik Eğitimi Alan Bireylerin Sendikalar ve



Sendikal Faaliyetler Üzerinde Görüş ve Tutumlarının İncelenmesi ve Konuyla İlgili Bir Araştırma ”, *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, Cilt:29, Sayı:1, s.79-118

Özşen, Tayfur. (1987), *Planlama Yönetimi (Türkiye’de APK Birimleri Uygulaması)*, İşçileri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayını, Yayın No: 426, Ankara

Özşen, Tayfur. (2001), *Yönetim Gerçeği*, Mersin Üniversitesi Yüksek Lisans Ders Notları, Mersin

Paksoy, Mustafa., Saadet Paksoy, (2000), *Ekonomik Bütünleşmeler ve Avrupa Birliği*, Özdal Matbaacılık, Şanlıurfa.

Polatoğlu, Aykut. (Aralık 2003) “Türk Kamu Yönetimi Siteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler”, *Amme İdare Dergisi*, Cilt:36, Sayı:4, s.1-16

Polatoğlu, Aykut. (Ocak 2000) “Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:9, Sayı:1, s.3-24

Reas, Jean Pierres. (2002) *Avrupa Birliği’nin Sermayenin Serbest Dolaşımı Konusundaki Mevzuatı ve Türkiye’nin Uyumunu*, Ed: Hürrem Cansevdi, İKV Yayınları, İstanbul

Rupp, Michael Alexander. (2001) *Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Katılım Süreci: AB Mevzuatına Uyumun Ekonomik, Siyasi ve Sosyal Yaşama Etkileri*, Hürrem Cansevdi (ed), İKV Yayınları, İstanbul

Selçuk, Sami. (1999) “1999/2000 Yargı Yılı Açılış Konuşması ” Haz: Süleyman Doğan, *Sivil Demokrasi Çağrısı, Bir Konuşmanın Yankıları*, Birey Yayınları, İstanbul

Sencer, Muzaffer. (1999) “Hak Ve Özgürlük Kavramı”, *İnsan Hakları Yıllığı*, TODAİE, Cilt:14, Ankara, s.3-12

Seyidoğlu, Halil. (1998), *Uluslararası İktisat*, Kurtiş Matbaası, İstanbul

- Sezen, Seriye. (2003), *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*, Yayın No:316, TODAİE, Ankara
- Surhal, Nurhan. (1993), “Çalışan Kadınların Korunma Hakkı ve Türkiye”, Haz: Mesut Gülmez, *Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kollokyumu, Bildiriler ve Tartışmalar*, TODAİE, Ankara, s.75-91
- T.C. Başbakanlık Kadın Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü, (2000) *Kentlerde Kadınların İş Yaşamına Katılım Sorunlarının Sosyo-Ekonomik ve Kültürel Boyutları*, Ankara
- T.C. Başbakanlık Kadın Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü, (2002) *Avrupa Topluluğu'nun Çalışma Yaşamında Kadın-Erkek Eşitliğine Dair Düzenlemeleri ve Türkiye*, Ankara
- Tacar, Pulat. (1996), *Kültürel Haklar, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, Gündoğan Yayınları, Ankara
- Tan, Turgut. (Haziran 2002), “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, *Amme İdare Dergisi*, Cilt:35, Sayı:2, s.11-37
- Tanör, Bülent. (1997) *Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri*, TÜSİAD Yayınları, İstanbul
- T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı. (1996) *Avrupa Birliği ve Türkiye*, 3. Baskı, Ankara
- T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı. (1993) *Avrupa Topluluğu ve Türkiye*, Ankara
- Tecer, Meral. (2003), *Türkiye Ekonomisi*, TODAİE, Ankara
- Tekeli, İlhan., Selim İlkin. (1993), *Türkiye ve Avrupa Topluluğu I*, Ümit Yayıncılık, Ankara

Tutum, Cahit. (1994), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayınları, No:3,  
Ankara

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), (2000) *Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik  
Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılandırılması*, No:358, Ankara

TÜSİAD. (2002) *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, Yayın No:  
TÜSİAD-T 2002-12/349, İstanbul

Uysal, Ceren. (2001), "Türkiye AB İlişkilerinin Tarihsel Süreci ve Son Gelişmeler",  
*Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, s.140-153

Versan, Vakur. (1990), *Kamu Yönetiminin Siyasi ve İdari Teşkilatı*, Der Yayınları, İstanbul

## **SÜRELİ YAYINLAR**

AB'den Türkiye'ye 3 Eleştiri, Cumhuriyet, 12 Ağustos 2004.

Adnan Keskin, "DGM'ler Sözde Kalkacak", Cumhuriyet, 15 Mayıs 2004.

Birgün, 29 Nisan 2004.

Birgün, 7 Ekim 2004.

Cumhuriyet, 3 Ağustos 2004.

Cumhuriyet, 13 Ekim 2004.

Cumhuriyet, 16 Ekim 2004.

Cumhuriyet, 23 Temmuz 2004

Cumhuriyet, 29 Nisan 2004.

Güncel Haber, Nisan-Mart 2003

Hürriyet, 18 Temmuz 2003.

Radikal, 15 Mayıs 2004.

Radikal, 19 Temmuz 2003

Radikal, 31 Temmuz 2003.

T.C Resmi Gazete, 19 Şubat 2002, Sayı: 24676, Kanun No:4744.

T.C. Resmi Gazete, 11 Ocak 2003, Sayı:24990, Kanun No: 4778.

T.C. Resmi Gazete, 19 Nisan 2002, Sayı:24721, Kanun No: 4748.

T.C. Resmi Gazete, 19 Temmuz 2003,Sayı:25173, Kanun No:4928.

T.C. Resmi Gazete, 4 Şubat 2003, Sayı: 25014, Kanun No:4793.

T.C. Resmi Gazete, 7 Ağustos 2003,Sayı:25192, Kanun No:4963.

T.C. Resmi Gazete, 9 Ağustos 2002,Sayı: 24841, Kanun No: 4771.

Vatan, 30 Ekim 2004.

## **İNTERNET ADRESLERİ**

“Ankara Anlaşması’ndan Helsinki Zirvesine”, [http:// www. foreigntrade.gov .tr](http://www.foreigntrade.gov.tr)

/ab/Abgenisleme /gensleme.htm (8.10.2003)

2001 İlerleme Raporu, [http://www.belgenet.com/ arshiv/ ab/ ab\\_ rapor01-02.htm](http://www.belgenet.com/arsiv/ab/ab_rapor01-02.htm) (5.10.2003)

2004 Recommendation ( Avrupa Komisyonu’nun Türkiye’nin Katılım Yönünde

İlerlemesine Dair Tavsiyesi), [http://www. deltur.cec.eu.int](http://www.deltur.cec.eu.int) (20.10.2004)

2004 Türkiye İlerleme Raporu, [http://www.deltur.cec.eu.int/PublishDocs/en\\_2004\\_rr.pdf](http://www.deltur.cec.eu.int/PublishDocs/en_2004_rr.pdf)

(20.10.2004)

2004 Yılı Türkiye İlerleme Raporu Siyasi ve Ekonomik Kriterler Geniş Özeti,

[http://www.tobb.org.tr/abm/mevzuat ve dokumanlar/ ILERLEME %20 RAPORU %20](http://www.tobb.org.tr/abm/mevzuat_ve_dokumanlar/ILERLEME%20RAPORU%20)

202004 (siyasi-ekonomi % 20 kriterler) doc

28 / 8/ 2002 Tarihli ve 2002 / 4720 Sayılı Kararnamenin Eki,  
[http://www.rega.basbakanlik.gov.tr/Eskiler/2002/09/2002\\_0922](http://www.rega.basbakanlik.gov.tr/Eskiler/2002/09/2002_0922) (20.10.2004)

3 Mayıs 2001 Tarihli Niyet Mektubu <http://www.hazine.gov.tr> (16.05.2001)

5197 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (24 Haziran 2004),  
<http://www.yonetimilimi.politics.ankara.edu.tr/zioi-yasa.pdf> (20.09.2004)

5215 Sayılı Belediye Kanunu (9 Temmuz 2004)  
<http://www.yonetimilimi.politics.ankara.edu.tr/zblid-yasa.pdf> (20.09.2004)

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (10 Temmuz 2004),  
<http://www.yonetimilimi.politics.ankara.edu.tr/zbsb-yasa.pdf> (20.09.2004)

5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (15 Temmuz 2004), <http://www.yonetimilimi.politics.ankara.edu.tr/kytt.pdf> (20.09.2004)

AB Komisyonu'nun 2003 Yılı Türkiye İlerleme Raporuna ve Strateji Belgesine İlişkin İKV Değerlendirilmesi, <http://www.belgenet.com> (23.02.2004)

Akkaya, "PetlasGrevi, GrevYasakları ve GrevHakkı", [www.sendika.org/yazarlar\\_yuksel\\_akkaya/akkaya\\_17\\_Temmuz\\_2003.html](http://www.sendika.org/yazarlar_yuksel_akkaya/akkaya_17_Temmuz_2003.html) (26 Ağustos 2004)

Anayasa Değişikliği Komisyon'da Kabul Edildi,  
<http://www.kenthaber.com/sayfalar/haberDetay.asp?ID=12070> (13.5.2004)

Ateş, Dilek İftar., Meltem Çakır. "AB Komisyonu 2004 Türkiye İlerleme Raporu ve Tavsiye Kararı", [http://www.antimai.org/ab/trilerleme\\_2004.htm](http://www.antimai.org/ab/trilerleme_2004.htm) (28.10.2004)

Cumhurbaşkanlığı'nın İl Özel İdaresi Kanunu Veto Yazısı,  
[http://www.tccb.gov.tr/tr\\_html/ACIKLAMALAR/10.07.200\\_2790.html](http://www.tccb.gov.tr/tr_html/ACIKLAMALAR/10.07.200_2790.html) (11.08.2004)

Güler, Birgül Ayman, "24 Haziran 2004 gün ve 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", <http://politics.ankara.edu.tr/bguler> 20 Temmuz 2004 (yayınlar), (03.08.2004)

Güler, Birgül Ayman, “Yerel Yönetim Taslakları Üzerine Bir Değerlendirme” <http://www.kamuyonetimi.org.tr> (03.08.2004)

Güler, Birgül Ayman. “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”,<http://www.yerelnet.org.tr> (20.10.2004)

<http://www.foreigntrade.gov.tr/ab/Abgenisleme/gensleme.htm> (8.10.2003)

<http://www.deltur.cec.eu.int/yayinbrosur.html> (8.02.2004)

<http://www.eureptr.org.tr/bilginotlari/bilginotu14.htm> (8.10.2003)

<http://www.foreigntrade.gov.tr/ab/Abgenisleme/gensleme.htm>(8.10.2003)

<http://www.ikv.org.tr/turkiye-ab/guncel/tablo.1html> (5/03/2003)

[http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/equ/new/femes\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/equ/new/femes_en.htm) (25.8.2004)

<http://www.abig.org.tr/template.asp> (29.11.2004)

Katılım Ortaklığı Belgesi 2000, <http://www.deltur.cec.eu.int> (3.05.2004)

Türkiye Cumhuriyet Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun (25.06.2004),[http://rega.basbakanlik.gov.tr/Eskiler/2004/05/20040522\\_6.g.f](http://rega.basbakanlik.gov.tr/Eskiler/2004/05/20040522_6.g.f)

Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi, 14 Nisan 2003 Tarihinde Kabul Edilen

Metin.<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/kob/2003.pdf>

Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, <http://www.hazine.gov.tr> (16.05.2001)

Ulusal Program,19Mart2001, [http://www.belgenet.com/arsiv/ab/up\\_001.html](http://www.belgenet.com/arsiv/ab/up_001.html) (15.04.2003)