

# NORM YAYILIM MEKANİZMALARINI BAĞLAMINDA TÜRKİYE'NİN AVRUPA SU ÇERÇEVE DİREKTİFİ'NE UYUMU VE ORTADOĞU'YA NORM TRANSFERİ

Türkiye, kendisi SÇD'ye yönelik uyum sürecinde birçok merhaleyi kat ederken bir yandan da bünyesinde işlerlik kazandırmakta olduğu normların bir kısmını güneyindeki komşularıyla olan ilişkilerinde de savunmaya başlamıştır. Bunun en belirgin örneğini Türkiye ile Irak ve Suriye arasında da 2009 yılında imzalanan mutabakat zabitlerinde görmek mümkündür.

## Vakur SÜMER

**A**vrupa Su Çerçeve Direktifi (2000/60/EC) (SÇD), Avrupa Birliği'ndeki (AB) tüm su ortamlarının (kıta içi sular, geçiş suları, kıyı suları ve yeraltı suları) kalitesini korumayı ve iyileştirmeyi belirli bir takvim çerçevesinde hedef alan ve buna ulaşmak için havza bazında yönetim, katılımcılık, suyun gerçekçi bir biçimde fiyatlandırılması, sınıraşan suların yönetiminde koordinasyon gibi ilke ve unsurları içinde barındıran ve üye devletler nezdinde bağlayıcılığı bulunan bir yasal düzenlemedir. 2000 yılında yürürlüğe giren Direktif'e göre, tüm su kütleleri 2015 yılı sonu itibarıyla 'iyi durum'a ulaştırılacaktır. Ancak beklentiler, su kütlelerinin yaklaşık yarısının bu kriteri yakalayabileceğini göstermektedir. Altı yıllık döngüler halinde uygulaması gerçekleştirilmekte olan Direktif'in bir sonraki uygulama döngüsü 2021 yılında tamamlanacaktır.

AB ile üyelik müzakereleri yürüten Türkiye'nin de, ilkesel olarak, en geç üyelik tarihi itibarıyla SÇD'ye uyum sağlaması

beklenmektedir. SÇD'nin de içinde bulunduğu Çevre Faslı'na ilişkin müzakerelere 2009 yılı sonlarında resmen başlanmıştır. Şu nokta belirtilmelidir ki Türkiye'nin SÇD'ye ilişkin uyum süreci fiilen bu tarihten çok daha önce başlamıştır. 2009 tarihinden sonra ise uyumun giderek hızlandığı söylenebilir.

Bu çerçevede, on yılı aşkın bir süredir devam eden Türkiye'nin SÇD'ye uyumu konusunda, "norm yayılımı" olarak özetlenen yaklaşım, ilgi çekici bir analiz penceresi sunmaktadır. Bunun da ötesinde, SÇD tarafından benimsenen ilke ve pratiklerin Avrupa sınırlarının dışına doğru yayılmasını da analiz etmede norm yayılımı bir tür karşılıklı bağımlılık ilişkisi ifade etmektedir. Ancak tüm karşılıklı bağımlılık ilişkilerinde norm yayılımı söz konusu değildir. Dolayısıyla, norm yayılımının gerçekleştiği ilişki biçimleri, karşılıklı bağımlılık temelindeki ilişkilerin bir alt kümesi durumundadır ve SÇD'ye Türkiye'nin uyumu çerçevesinde -daha geniş bir çerçevede olan karşılıklı bağımlılık ilişkisi

analizlerine kıyasla- daha ayrıntılı analizlere imkân tanımaktadır. Böyle bir analizde normların nasıl yayıldığı büyük önem taşımaktadır ve bu analiz, norm yayılım mekanizmaları üzerine bir tartışmayı gerekli kılmaktadır. Öte yandan, SÇD uyum sürecinde Türkiye tarafından giderek içselleştirilen kimi normların aynı zamanda bu ülkenin Ortadoğu'daki komşularına aktarılması süreçlerini anlamlandırmada da norm yayılımı mekanizmaları önemlidir.

Fabrizio Gilardi'nin 2012 tarihli ve "Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies" başlıklı çalışması politikaların ve normların yayılımı konularındaki literatürü kapsamlı biçimde özetlemektedir ve bu yazıda adı geçen çalışmadan faydalanılmaktadır. Norm yayılımı denildiğinde spesifik politika araçlarından vergi oranlarına; genel politika çerçevelerinden (neoliberal yaklaşımlar gibi) somut modellere kadar geniş bir yelpazeden söz edilmektedir. Norm yayılım mekanizmalarını ise, farklı ülkelerde önceki dönemlerde ulaşılan politik kararların başka bir ülkedeki politik kararları nasıl sistematik olarak belirlediğini anlamlandıran tutarlı açıklamalar bütünüdür. Yayılım mekanizmaları temel olarak dört gruba ayrılabilir: Zorlama (*coercion*), rekabet (*competition*), öğrenme (*learning*) ve özenme (*emulation*).

Zorlama, uluslararası örgütlerin ve/veya güçlü devletlerin diğer devletler üzerindeki baskısı ve bunun

sonucunda birtakım politikaların baskı altındaki devletler tarafından benimsenmesini anlatmaktadır. Bu çerçevede verilebilecek örneklerden bir tanesi koşulsallıktır (*conditionality*). Buna göre, belirli hedef ve kaynaklara ulaşabilmek için devletler, belirlenmiş birtakım kurallara uymak durumundadırlar. Schimelfennig ve Sedelmeier'in (2004) gösterdikleri üzere, AB tarafından ortaya konulan koşulsallık, bu norm yayılım mekanizmalarından biridir: AB üyeliği, aday ülkede AB müktesebatının ulusal hukuka aktarılmasını ve ulusal siyasi kurumların ve pratiklerin yeniden yapılanmasını da içeren geniş kapsamlı reformların yapılmasına ve uygulanmasına bağlamaktadır.

Diğer yandan rekabet, temelde ekonomik kaynakların ülkeye çekilmesini veya ülkede tutulmasını hedefleyen ve bu çerçevede politik karar alıcıların diğer ülkelerin tutumlarını sezmeleri ya da bu tutumlara verdikleri tepkilerin oluşturduğu bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Globalleşme süreçleri çerçevesinde yapılan vergi reformları bu mekanizmaya örnek olarak verilebilir.

Öğrenmede ise, bir ülkede bulunan karar alıcıların, diğer ülkelerin tecrübelerinden yararlanarak kendi ülkelerindeki politika değişiminin olası sonuçlarını önceden değerlendirebildikleri bir süreç kastedilmektedir.

Özenme/benzemeye çalışma, politikaların objektif özelliklerinden çok, normatif yönleri nedeniyle yayıldığı durumları açıklamakta kullanılmaktadır. Saygınlık kazanma düşüncesi, ya da belirli bir grubun parçası olarak kimlik inşası gibi durumlarda bu mekanizmanın

gerçeklik kazandığı görülebilmektedir.

Türkiye'nin SÇD'ye uyumu sürecine bakıldığında, kendini koşulsallık temelinde gösteren bir 'zorlama' mekanizmasından söz edilebilir. Koşulsallık ekseninde gelişen zorlama mekanizması, aday ülkenin AB normları ile yakınlaşmasını kolaylaştırıcı bir rol oynama potansiyeline sahip olmakla birlikte, bir riski de içermektedir. Bu mekanizma, yeterince esnek bir yapıda olmadığından, çok sayıda ülkenin farklılaşan önceliklerini dikkate alma olanağı sunmadığından kimi zaman istenmeyen sonuçlar doğurma riskini de bünyesinde barındırmaktadır. Bu durum, AB'ye uyumun genel anlamda yüksek siyasi maliyetleri ile ilgili bir konudur da. Örneğin, SÇD'nin maliyetin tam karşılanması ilkesi bütünüyle uygulandığında -Türkiye ile benzer özellikler gösteren İspanya'da yapılan çalışmalara koşut olarak- Türkiye'de sulama altındaki ekili toprakların alanında bir azalma gerçekleşmesi kuvvetle muhtemeldir. Bu ise Türkiye'nin uzun dönemli tarım politikalarına aykırılık teşkil etmektedir.

Bu arada Türkiye, kendisi SÇD'ye yönelik uyum sürecinde birçok merhaleyi kat ederken bir yandan da bünyesinde işlerlik kazandırmakta olduğu normların bir kısmını güneyindeki komşularıyla olan ilişkilerinde de savunmaya başlamıştır. Bunun en belirgin örneğini Türkiye ile Irak ve Suriye arasında 2009 yılında imzalanan mutabakat zabitlerinde görmek mümkündür. Söz konusu zabitlerde, "havza düzeyinde su kaynaklarının yönetimi," "emission standartlarının oluşturulması ve çevresel kalite standartlarına

geçiş," "kirleten öder," ve "maliyet geri dönüşünün sağlanması," gibi SÇD'nin temel kimi kavram ve normlarının yer bulduğunu görmekteyiz. Bu durum Türkiye'nin artık bu normları salt prosedürel bir anlayışla iç hukukuna aktarmakla yetinmeyip içselleştirmeye başladığını da göstermektedir.

Bu noktada vurgulanmalıdır ki, AB'den Türkiye'ye doğru gerçekleşen norm yayılımı ile Türkiye'den Ortadoğu ülkelerine doğru gerçekleşen norm transferi farklı düzlemlerde cereyan etmektedir. Bu farklılığı vurgulamak için "transfer" kelimesi bu yazıda bilinçli olarak tercih edilmiştir. Türkiye ile AB arasında kurulan koşulsallık mekanizması, genel anlamda hiyerarşik bir karşılıklı bağımlılık ilişkisidir ve bir noktada birleşme/aynı noktaya gelme (*convergence*) olasılığı, yatay bir karşılıklı bağımlılık ilişkisi olarak gelişen Türkiye-İrak ve Türkiye-Suriye ilişkilerinde aynı noktaya gelme olasılığına oranla daha fazladır.

Bu bağlamda, Türkiye'nin güney komşularına doğru norm transferinin daha somut sonuçlar doğurabilmesi için SÇD normlarının Irak ve Suriye'de uygulanmasının, gerek bu ülkelerin ulusal su yönetimlerinde sağlayacağı yararlar daha fazla vurgulanmalı gerekse Fırat-Dicle sınıraşan nehir havzasında bu normların tüm kıyıdaşlar tarafından uygulanmasının -başta suların akılcı ve etkin kullanılması olmak üzere- getireceği açılımlar, Türkiye tarafından bilimsel çalışmalarla ortaya konulmalıdır. Türkiye dışındaki bölge ülkelerinde süregiden karışıklıklar Türkiye'ye ciddi ek yükler getirmekte ve fakat sınıraşan su politikalarına yön vermede yeni fırsatlar da sunmaktadır. ○

*Yrd. Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi*