

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN HAZMETME KAPASİTESİ ve TÜRKİYE'NİN ÜYELİĞİ:

TANIMLAR VE YORUMLAR

8 Mayıs 2007 | Politika Notu

Aslı Toksabay Esen¹

“Önceki genişlemenin sonuçlarının henüz tam olarak hazmedilemediği bir dönemde ufuktaki yeni bir genişleme dalgasının kaygıya yol açması kaçınılmaz görünmektedir. Bundan dolayı Komisyon, yeni bir genişleme hamlesinin Topluluğun karar alma süreçlerinin etkinliğinde önemli ölçüde iyileştirme ve ortak kurumlarının güçlendirilmesi çabalarıyla desteklenmesi gerektiğini düşünmektedir.”²

Giriş

Yukarıdaki alıntı tanıdık gelebilir, zira benzer yorumlara Türkiye'nin Birliğe katılımı konusu gündeme geldiğinde ortaya konulan pek çok görüşte rastlamaktayız. Oysa bu sözler, Yunanistan'ın 1976 yılında, yani bundan 30 yıl önce yaptığı üyelik başvurusu üzerine Avrupa Komisyonu'nun bildirdiği görüşten alındı.³ Bunu, her bir genişleme dalgasının, Avrupa Birliği'nin (AB) kurumları, bütçesi, politikaları ve kimliği üzerindeki etkilerin ve AB kurumları ve kamuoyunda yarattığı kaygıların somut bir kanıtı olarak görebiliriz. Aslen, bu kaygılar genelde pek de temelsiz sayılmaz, zira Birlik, her genişleme hamlesiyle yaratıcı tahrip, *creative destruction*, olarak tanımlayabileceğimiz derin dönüşümlere sahne olmuştur.

Ancak ilginç olan, hazmetme kapasitesi tartışmalarının AB'nin “büyük patlaması” olarak tanımlanan, 2004 ve 2007 yıllarında 12 yeni üyenin Birliğe katılımıyla gerçekleşen genişleme dalgaları öncesinde değil sonrasında yoğunlaşmış olması. AB ve Türkiye'de yaygın olan anlayışa göre, yükselişe geçen kaygıların temel nedeni Türkiye'nin sıradaki ülke olması. Aslında hazmetme kapasitesi kavramı, olası bütün genişleme dalgalarını ve dolayısıyla Hırvatistan, Makedonya ve Türkiye gibi mevcut adayların yanı sıra (bunlardan yalnızca Hırvatistan ve Türkiye üyelik müzakerelerini yürütmektedir) muhtemelen Balkanlardan Sırbistan, Bosna Hersek, Karadağ, Arnavutluk ve Kosova; Doğu Avrupa'dan Ukrayna ve Moldova; Kafkaslardan Gürcistan ve Ermenistan ve eğer katılmak isterse Rusya'yı kapsıyor. Birlik kamuoyu genelinde Hırvatistan'ın katılımına ilişkin daha sıcak bir tutum söz konusuysen hazmetme kapasitesi kavramı çoğunlukla Türkiye'nin ve diğer olası adayların üyelik tartışmalarında anılıyor. Genel olarak, Türkiye'nin katılımına ilişkin tartışmalar hazmetme kapasitesine dair söylemler ile iç içe geçmiş durumdadır.

Bu çalışmanın amacı, özellikle Türkiye'nin konumuna atıfta bulunarak, hazmetme kapasitesi (ya da Avrupa Komisyonu'nun yakın tarihlerde benimsemeye karar verdiği adıyla entegrasyon kapasitesi) denilen bulanık kavramı incelemektir. Türkiye'deki yaygın kanı, bu kavramın zamanı geldiğinde yani Türkiye üyelik kriterlerini karşılamak için çok ter döktükten

¹ Aslı Toksabay Esen, Kanada McMaster Üniversitesi'nde doktora çalışmalarını sürdürmekte ve Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı'nda (TEPAV) araştırmacı olarak çalışmaktadır.

² Katinka Barysch, 'Absorption capacity – the wrong debate', 9 Kasım 2006,

<http://centreforeuropeanreform.blogspot.com/2006/11/absorption-capacity-wrong-debate-by.html>.

³ Barysch, a.g.e.

ve ulusal çıkarı bakımından kritik görülen birçok konuda tavizler verdikten sonra, Birliğin Türkiye'ye kapılarını kapatmasına yarayacak bir bahane olduğu yönünde. Aslında, Birliğin idari kurumları tarafından ortaya atılan özgün biçimiyle, farklı üye ülkelerde Türkiye'ye karşı daha şüpheli yaklaşan söylemlerde kullanılan kavram birbirinden oldukça farklı. Dolayısıyla, bu çalışmanın öncelikli olarak iki amacı var. İlk amaç, milliyetçi duygu ve düşünceleri körükleyen ve Türkiye'de içe kapanma tepkisi doğuran süreçleri ülke dışındaki gözlemcilerin dikkatine sunmak. İkinci amaç ise Türkiye'deki okuyucu kitlesine, Türkiye gibi bir ülkenin AB gibi uluslararası bir kuruluşa katılması sürecinin gerçekten zorlu olacağı göz önüne alındığında, ortaya atılan kavramın aslında tamamıyla temelsiz olmadığı ve üzerine durup düşünülmesi gerektiği mesajını iletmek.

Kavramsal çerçeve

Hazmetme kapasitesi kavramına ilk kez 1993 yılında Kopenhag Zirvesi sonuçları arasında rastlıyoruz:

*"Birliğin, Avrupa entegrasyonu ivmesini muhafaza edilirken, yeni üyeleri hazmetme kapasitesi, hem Birlik hem de aday ülkelerin çıkarına olan önemli bir mülhazadır."*⁴

Haziran 2006'daki Avrupa Konseyi Zirvesi'nde, Birliğin bütünlük ve etkinliğinin korunması ve Birlikte yaşanan derinleşmeye paralel olarak yürütülecek genişleme sürecinde Birliğin siyasi, mali ve kurumsal işleyişinin etkinliğinin sağlanması gerektiği düşünceleriyle, Komisyon'a konu hakkında bir rapor hazırlaması çağrısında bulunuldu.⁵ 2005 ve 2006 tarihli Genişleme Stratejisi Belgelerinde, muğlak olan hazmetme kapasitesi fikrini açıklığa kavuşturma çabaları, "AB Anlaşmalarında ortaya konan siyasi hedefleri ve siyasa hedeflerini tehlikeye düşürmeden, kurumlar arasında adil bir denge sağlanarak karar verme ve hareket etme kapasitesi; bütçe kısıtlarının gözetilmesi ve iyi işleyen ve hedeflerine ulaşan ortak politikaların uygulanması"⁶ konularına vurgu yapan bir tanımın ortaya çıkmasına yol açtı.

Her ne kadar bir tanım geliştirme girişimi takdire değerse de kavramın içeriğini somut anlamda doldurmak için daha fazla çaba gerekiyor. Kavramın aslında ne anlama geldiğine ilişkin yeterli açıklama olmaksızın genişleme konusuyla ilgili olarak sıkça kullanılması gerek aday ülkelerde gerekse de Birlik içerisinde kafa karışıklığına neden oluyor ve dolayısıyla tepki doğuruyor. Hazmetme kapasitesinin dördüncü Kopenhag kriteri olup olmadığı gibi temelde son derece teknik bir konu üzerine dahi farklı görüşler var. Bazı üye ülkeler (özellikle Türkiye'nin katılımına mesafeli yaklaşanlar) ve Avrupa Parlamentosu hazmetme kapasitesini Kopenhag kriterlerinin bir parçası (ve aslında önem bakımından diğer kriterlerin de üzerinde olan bir kriter⁷) olarak sunma eğilimi gösterirken; Avrupa Komisyonu Başkanı Jose Manuel Barroso ve Genişlemeden Sorumlu Üyesi Olli Rehn gibi en yetkili ağızların da ifade ettiği gibi⁸, Konsey ve Komisyon bunun yalnızca dikkate alınması gereken bir husus olduğu konusunda ısrarcı davranıyor. Resmi tanımlamaya bağlı kalındığında, hazmetme

⁴ 21-22 Haziran 1993 tarihli Avrupa Konseyi Kopenhag Zirvesi Başkanlık Sonuç Bildirgesi için bkz.,

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf.

⁵ 15-16 Haziran 2006 tarihli Avrupa Konseyi Başkanlık Sonuç Bildirgesi için bkz.,

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf.

⁶ Avrupa Komisyonu'nun 8 Kasım 2006 tarihli "Genişleme Stratejisi ve Başlıca Sorunlar 2006 – 2007" belgesi için bkz.,

http://www.mfa.gov.tr/NR/rdonlyres/B7481C71-7900-4D9D-940E-AE16B0F99AFF/0/strategy_paper_en_8Kasim2006.pdf;

Avrupa Komisyonu'nun 9 Kasım 2005 tarihli "2005 Genişleme Stratejisi" belgesi için bkz.,

http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=505DC0561.

⁷ Avrupa Parlamentosu, "Parliament's position on Turkey's candidacy for EU membership", 25 Eylül 2006,

http://www.europarl.europa.eu/news/expert/background_page/027-10805-268-09-39-903-20060919BKG10804-25-09-2006-2006-false/default_en.htm, Euractiv, "Future enlargement: 'absorption capacity' coming to the fore?", 22 Mart 2006,

<http://www.euractiv.com/en/enlargement/future-enlargement-absorption-capacity-coming-fore/article-153608>.

⁸ Euractiv, "EU cements 'absorption capacity' as the new stumbling block to enlargement", 16 Haziran 2006,

<http://www.euractiv.com/en/agenda2004/eu-cements-absorption-capacity-new-stumbling-block-enlargement/article-156179>.

(entegrasyon) kapasitesi, aday ülke üzerinde herhangi bir (ilave) dayatmadan ziyade, AB'nin iç işleyişine ve bu konuda yapılması gereken yasal değişiklik ve reformlara işaret ediyor.

Kavram üzerine çok sayıda eleştirel görüşe de rastlıyoruz: Kavramın muğlak, yararsız, hatalı, siyasi açıdan yanlı, yanlış, yönlendirici ve nihayet, aldatıcı olduğu iddia ediliyor.⁹ En güçlü eleştirilerden biri, hazmetme kapasitesine ilişkin söylemin, kapsam genişledikçe sıkıntıların baş göstereceğini ve üyelik avantajlarının zayıflayacağını varsaydığını ve dolayısıyla üyeliği ve üyeliğin avantajlarını neredeyse “kıt bir kaynak” olarak algıladığını iddia eden Frank Vibert'den geliyor. Vibert'e göre, bu varsayımın aksine, AB üyeliği “ağ” değerleri sunar, yani üyelikten sağlanacak faydaların temelini oluşturan ortak kuralların değeri, bu kurallara bağlı olan taraflar arttıkça artar. Uygulama yönünden bakıldığında, gerek Vibert gerek diğer yorumcular, Birlik yapılarının değişen koşullara uyum gösterme yetisinin altını çiziyor. Türkiye için açılımlarına ilişkin olarak, Senem Aydın Düzgit tarafından yakın zamanda kaleme alınan ve hem AB'de hem de Türkiye'de çok yankı uyandıran bir çalışma, AB-Türkiye ilişkilerinin alamet-i farikasının çifte standartlar olduğunu ve hazmetme kapasitesi sorununun bunlardan yalnızca biri olduğunu iddia ediyor.¹⁰ Düzgit'in çalışması, hazmetme kapasitesi kavramının, yaklaşık 15 yıldır tedavülde olmasına rağmen, 12 yeni üye ile yapılan müzakereler sırasında gündeme getirilmediğini, Hırvatistan'ın durumuna ilişkin ifade bulmadığını ancak Türkiye'nin katılım süreci söz konusu olduğunda yeniden dile getirilmeye başlandığını öne sürüyor.

Bu noktada, “hazmetme kapasitesi” kavramının genellikle “genişleme yorgunluğu” ve “nihai sınırlar” söylemleri ile birlikte kullanıldığını belirtmekte yarar var. Hazmetme kapasitesi kavramı gibi, genişleme yorgunluğunun da tamamen asılsız olduğunu söylemek mümkün değil. Birliğe geçtiğimiz yıllarda üye olan Doğu Bloku ülkelerinin komünist yönetimden çalkalı ancak yirmi yıl olduğu ve ekonomilerinin hala kırılğan, demokrasilerinin olgunlaşmamış olduğu düşünülünce, Birliğin bu ülkelerin varlığına uyum sağlamanın kolay olmayacağı görülebilir. Bununla beraber, 12 üyenin yeni kazanılmış, söz konusu geçiş ve olgunlaşma süreçlerini kolaylaştıracak ve hızlandıracaktır. Aynı süreçte, AB kurumları ve mekanizmalarının daha büyük bir Birliğin gereklerine uyum sağlaması için dönüştürülmesi gerekecektir (ki bu süreç hâlihazırda başlamış durumda). Ayrıca, her biri kendine has öğeler ve gereksinimlerle gelen 12 yeni üyeyi entegre etme çabasının, genişleme sürecinde yapılması ve yapılmaması gerekenler konusundaki ufkunu genişleterek AB için değerli bir öğrenme süreci olacağını söylemek çok uç bir sav olmayacaktır. Türkiye'nin Birliğe eklenmesi olası tüm güçlüklerle karşın farklı 12 ülkeyi içine almaktan tahminen daha kolay olacak, bu deneyimler o dönemece gelindiğinde büyük önem taşıyacaktır. Nihai sınırlara gelince, yeni bir genişleme dalgasına kuşkuyla yaklaşanlar “Avrupa'yı”, sınırların geleneksel olarak İstanbul ve Çanakkale Boğazı'nda çizildiği coğrafi anlayışla veya daha da önemlisi aidiyet ve dini inanç kavramlarıyla sınırlamaya çalışsalar da daha kapsayıcı bir öneri “Avrupa'yı” Avrupa Konseyi üyeliği ile (Türkiye ve Rusya'yı da kapsayacak biçimde) tanımlamak yönünde.

Kavramın bileşenleri ve Türkiye için açılımlar

Konunun tam içeriğini açıklığa kavuşturma girişimlerinde vurgulanan unsurlar birçok açıdan örtüşüyor ve resmi tanımdaki hususlarla da kısmen benzerlik gösteriyor. Bunlar arasında, AB kurumlarının, bütçesinin, dış politika ve güvenliğinin ve toplum ve kültürünün yeni bir genişleme dalgasına ve dolayısıyla Türkiye'nin katılımına nasıl cevap vereceği soruları yer alıyor. Michael Emerson tarafından yapılan bir çalışma bu bakımdan mal ve

⁹ Barysch, “Absorption capacity – the wrong debate”, Frank Vibert, “Absorption capacity: the wrong European debate”, 21 Haziran 2006, http://www.opendemocracy.net/democracy-europe_constitution/wrong_debate_3666.jsp.

¹⁰ Senem Aydın Düzgit, “Seeking Kant in the EU's relations with Turkey”, TESEV Yayınları, Aralık 2006.

hizmet piyasaları, işgücü piyasaları, AB bütçe ve fonları, AB kurumları, toplumsal ve stratejik kaygılara değiniyor.¹¹ Diğer yandan, Alman Parlamentosu Hristiyan Demokrat Birlik Partisi (CDU)/Hristiyan Sosyal Birlik Partisi(CSU) parlamenter grubu Başkan Vekili Andreas Schockenhoff genelde aynı konulara işaret ederken, bir yandan “ortak Avrupa kimliğinin” göz önüne alınması gereken temel konu olduğunun altını çiziyor, bir yandan da Avrupa’nın nihai sınırları söylemine başvuruyor.¹²

Özelde Türkiye’nin üyeliği ile ilişkili olarak bu noktaları tek tek ele almak gerekirse, Türkiye’nin genel olarak AB’nin bir parçası olamayacak denli “büyük, fakir ve Müslüman” olduğunun düşünüldüğünü belirterek başlayabiliriz. Türkiye, büyük nüfusuyla, Avrupa kurumları ve fonlarının işleyişini derinden etkileyecek bir ülke olarak görülüyor. Türkiye ile AB arasında on yıldan uzun bir süredir yürürlükte olan Gümrük Birliği sayesinde, tarım sektörü dışında mal ve hizmet piyasalarında karşılaşılacak hizmetme sorunu çok düşük ölçekli kalacaktır. Diğer yandan, işgücü piyasalarında bütünleşme kısa-orta vadede daha sorunlu olabilir: bir çalışmaya göre, işgücünün serbest dolaşımı kabul edilirse 2030 yılına kadar 2,1 milyon Türk göçmenin diğer AB ülkelerine akması bekleniyor.¹³ Dolayısıyla, yıllarca eski üyelerin kâbusu olan “Polonyalı muslukçu” imgesi şimdi Türk ucuz işgücüne yakıştırılıyor. AB’de halen yüksek oranlarda seyreden işsizlik ve daha önceki göç dalgalarıyla gelen göçmenlerin (özellikle Almanya’daki Türkler ve Fransa’daki Kuzey Afrikalılar) asimile edilememiş olması İslamofobi akımlarını körükleyerek şüpheli tutumları güçlendiriyor. Ancak, burada AB’de yakın gelecekte ortaya çıkması beklenen “nüfus açığı” gözden kaçırılmamalı.

Türkiye’nin katılımının AB’nin fonları ve bütçesi üzerinde yaratacağı yük daha teknik bir konu olduğundan bu çalışmanın sınırlarını aşan derinlemesine bir inceleme gerektirir.¹⁴ Birlik içindeki bütünleşme için gelir dağılımını düzenleyici fonlar, Türkiye’nin kendi içindeki gelir dağılımı eşitsizlikleri nedeniyle AB ile Türkiye arasında bir endişe kaynağı. Bununla beraber, Türkiye ekonomisinin mevcut dinamizmi korunabilirse ve hatta üyelik beklentisi ile daha da artırılabilirse (Yunanistan, İspanya ve Portekiz örneklerinde görüldüğü gibi) mevcut tablonun çok çabuk değişmesi de mümkün. Bu dinamizm eğitimle, yani insan kaynağına yeti kazandırılması ya da var olan yetilerin dönüştürülmesiyle daha da pekiştirilebilir. Bu, hem Türkiye’deki verimlilik artışına katkıda bulunacak, hem de orta ve uzun vadede AB’nin donanımlı insan kaynağı ihtiyacına cevap verebilecektir. Dahası, yaratılacak zenginliğin geniş halk kitlelerine yayılabilmesi, AB’nin kâbusu olan büyük çaplı vasıfsız göçmen akınına da çare olabilecektir.

Türkiye’nin katılımının AB kurumlarının mevcut yapısı üzerindeki etkisi ise Türkiye’yi Birlikle bütünleştirme konusundaki siyasi iradeye bağlı olacak. Yakın geçmişteki genişleme dalgaları zaten önemli oranda reformu gerekli kıldı ve Nice Anlaşması kısmen bunlara yanıt aradı. Kurumların yapısını oluştururken gelecekteki olası genişlemeler hesaba katılırsa, yeni katılımcıların konsolidasyonu için gerekli esneklik sağlanabilir. Ancak, farklı görüşler arasındaki ortak nokta zaten mevcut yapıda iyileştirmeler gerektiği yönünde.

Son olarak, güvenlik ve dış politika konularında ortaya atılan sorular arasında Türkiye’nin AB için güvenlik yönünden bir avantaj mı yoksa dezavantaj mı olacağı sorusu da yer alıyor. Genişlemenin, AB sınırlarını Ortadoğu ve Kafkaslar ile yakınlaştıracak olması

¹¹ Michael Emerson vd., “Just what is this “absorptive capacity” of the European Union?”, Avrupa Politikaları Çalışmaları Merkezi Yayınları no.113, Eylül 2006.

¹² Andreas Schockenhoff, “Enlargement: Six tests for the EU’s absorption capacity”, www.europesworld.org/EWSettings/Article/tabid/78/Default.aspx?Id=f3f02b39-9201-4be3-af9a-7130e348cba5.

¹³ Refik Erzan, Umut Kuzubaş ve Nilüfer Yıldız, “Growth and Immigration Scenarios for Turkey and the EU”, Avrupa Politikaları Çalışmaları Merkezi, Türkiye Çalışma Belgeleri no.13, Aralık 2004.

¹⁴ Bu çalışma başlıca konu ve sorunları genel olarak incelemeyi amaçlamaktadır. Yakında yayımlanacak olan bir TEPAV|EPRI raporu ise bu sorunları ve Türkiye’nin üyeliğinin olası ekonomik etkilerini daha ayrıntılı şekilde inceleyecektir.

Avrupa'daki belli siyasi aktörler tarafından kaygıyla izleniyor. Benzer şekilde, sınır güvenliği ve uluslar ötesi yasadışı trafik Türkiye'nin üyeliğine getirilen itirazların diğer nedenleri. Ancak, geçmişteki Avrupa Güvenlik ve Savunma Kimliği (AGSK) ve NATO tartışmalarının da gösterdiği gibi, Türkiye hala denklemin önemli bir parçası.

Yukarıda çizdiğimiz tablonun bütününde, çözüm her iki tarafta da Türkiye'yi AB'nin bir parçası yapma yönünde bir siyasi iradenin varlığına bağlı. Anlaşmalar değiştirilebilir, siyasi reformlara gerçekleştirilebilir, kurumlar yeniden yapılandırılabilir ve uzlaşmalara varılabilir. Ancak, önceki genişleme dalgalarında yüzünü göstermemiş¹⁵ ve iki tarafta da sistem değişikliğiyle basitçe çözüm bulunamayacak olan konu, Türkiye'nin kimlik ve aidiyet bakımından "Avrupalı" olup olmadığı sorusudur. Bu, çoğu zaman ilm-i siyaset adına açıkça söylenmekten kaçınılan Türkiye'nin ağırlıklı olarak Müslüman bir ülke olduğu gerçeğine üstü kapalı olarak atıf yapıyor. Yine de bu soru Türkiye'nin katılımına ilişkin Avrupa'daki tartışmaların temel bir bileşeni. Olli Rehn'in "Genişlemeyi Avrupa'nın nihai sınırlarına ilişkin *teolojik* bir tartışmanın esiri haline getirmekten kaçınmalıyız (vurgu eklenmiştir)" sözleri de bunun açık bir göstergesi. Türkiye'nin katılımına mesafeli duranlar bu bakımdan hazmetme sorununu "AB'nin başa çıkabileceği düzeyde çeşitlilik ve sosyal ve kültürel farklılık"¹⁶ olarak formüle ediyor. Buna göre Türkiye, bir yabancı; Angela Merkel'in ifadesiyle AB'nin "*öteki* dinler ve kültürler ile etkileşiminin" bir parçasıdır. Bu tartışmalar ülkenin laik karakterine nadiren atıf yapıyor. Tartışmalar yükselen İslamofobi, yabancı düşmanlığı, terör korkusu dalgalarıyla ve yerleşik azınlıklara ilişkin sorunlarla daha da alevleniyor. Avrupalı politikacılar için Türkiye'nin katılımına ilişkin süregelen olumsuz kamuoyu görüşü de kritik ve hatta siyasi yelpazenin bazı kanatları için bereketli bir oy kaynağı durumunda. Aşağıda, Avrupa'daki çeşitli aktörlerin entegrasyon kapasitesi ve Türkiye'nin katılımı konularındaki tutumlarını ele alacağız:

Temel Avrupa aktörlerinin genişleme/Türkiye'nin katılımı konusunda tutumları

Yukarıda bahsedildiği üzere, Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi gibi en temel kurumların bile genişleme ve özelde Türkiye'nin katılımı konusundaki tutumu çeşitlilik arz ediyor. Parlamento boyutunda, muhafazakâr kanat Türkiye'nin Avrupa'ya aidiyetini ve katılımını reddederken; sol ve yeşil gruplar çokkültürlülük ve çeşitlilik kaynağı olarak gördükleri Türkiye'de hâlihazırda yürüyen reform sürecine destek veriyorlar. Komisyon boyutunda, 2004 yılında tarımdan sorumlu Komisyon Üyesi Franz Fischler Türkiye'nin kültürel olarak doğulu, coğrafi olarak da Asyalı olduğunu öne sürerek katılım sürecinin "jeostratejik anlamda Pandora'nın kutusu"nu açacağını iddia etti. Ortak pazardan sorumlu Hollandalı Komisyon Üyesi Frits Bolkestein ise diplomatiklikten daha da uzak bir dille, Türkiye'yi Birliğe kabul etmenin Osmanlı ordularının 1683'te Viyana kapılarının önünde aldığı tarihi yenilgiyi boşa çıkaracağını dile getirdi.¹⁷ Belli bir mesafeden bakarak farklılıkları göz ardı ettiğimizde, Komisyon Türkiye'nin üyelik yolunun açık uçlu olmakla birlikte yine de açık olduğu noktasına vurgu yaparken; Avrupa Parlamentosu rapor ve kararları, Birlik içerisinde Türkiye karşısındaki olumsuz olan genel tavrı yansıtıyor.

Tek tek ülkeler göz önüne alındığında, Fransa'nın, özellikle Türkiye'nin katılımı söz konusuysen, hazmetme kapasitesi tartışmalarında önemli rol oynadığı söylenebilir. Fransa'da

¹⁵ Annabelle Littoz-Monnet ve Beatriz Villanueva Penas, "Turkey and the European Union. The implications of a specific enlargement", Egmont Royal Institute for International Relations European Affairs Working Paper, 4 Nisan 2005, www.irri-kiib.be/papers/050404Turquie-ALM-BVP.pdf.

¹⁶ Schockenhoff, *Enlargement*.

¹⁷ Andrew Purvis, "At the Gates of the Union", Time, 3 Ekim 2004, <http://www.time.com/time/printout/0.8816.708954.00.html#>; Christian Science Monitor, "Wariness over Turkey's EU bid", <http://www.csmonitor.com/2004/1006/p06s02-woeu.html>.

bugün gerek sağ gerek sol kanat AB karar alma mekanizmaları ve kurumlarında ciddi değişikliklere gidilmeden, güçlü bir bütçe sağlanmadan ve (diğer seçeneklerin yanı sıra asıl olarak referandum yoluyla) Avrupa halklarının aday ülkelerin katılımı noktasında rızası alınmadan (belki Hırvatistan hariç olmak üzere) genişleme sürecinin devamına karşı çıkıyor. Bu tartışmada, genişlemenin getireceği ekonomik yük, işgücü piyasasında ortaya çıkacak sorunlar ve sosyokültürel uyumsuzluklar vurgulanan noktalar. Kamuoyu görüşü konusundaki kaygılar da Fransa ve Hollanda'nın 2005 yılında Avrupa anayasasını reddederek bir meşruiyet krizine yol açmalarının ardından daha da pekişmiş durumda. Eski Cumhurbaşkanı Giscard d'Estaing ve çiçeği burnunda Cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy'nin Türkiye'nin Avrupalılığının tartışılabilirliği hakkındaki ifadeleri halen belleklerde. Merkez sağda yer alan Fransa Demokrasi Birliği'nin (UDF) 2007 Cumhurbaşkanlığı seçimleri adayı François Bayrou da geçtiğimiz Şubat'ta hem daha fazla genişlemeye hem de Türkiye'nin üyeliğine karşı olduğunu söylemiş ve imtiyazlı ortaklık önermişti.

Almanya'nın genişleme ve Türkiye'nin katılımına yönelik tutumu ise iktidarlar değiştiçe değişiyor gibi görünüyor. Şansölye Angela Merkel ve genel olarak muhafazakârlar, tıpkı Fransa ve diğer ülkelerdeki benzerleri gibi, tam üyeliktense imtiyazlı ortaklık seçeneğini öne sürüyorlar. Aslında, Fransa'da olduğu gibi, Merkel dâhil birçok politikacı Türkiye olgusunu seçim kampanyalarında oya tahvil edilecek bir araç olarak görüyor. Kimlik sorunu da en az Türkiye'nin Birliğe katılımının ardından AB'nin Irak, İran, Suriye, Gürcistan gibi ülkelerle komşu olmasıyla beraber yükselişe geçecek güvenlik sorunları kadar altı sık çizilen bir konu.

Öte yandan İngiliz siyasetçisi hazmetme kapasitesi, genişleme yorgunluğu ve nihai sınırlar gibi konulardan aday ülkelerde çoğunluk tarafından “AB'nin kendilerine kapıyı kapamak için öne sürdüğü mazeretler” olarak algılandığı gerekçesiyle hoşlanmıyor. İngilizler yeni katılımcıların sorunsuz entegrasyonu için kurumsal, finansal ve siyasi reform ihtiyacının varlığını kabul etseler de genişlemenin kitleler tarafından hazmedilmesi ya da sosyokültürel hazmetme gibi kavramları reddediyor. İngiltere, daha somut reformlara önyak olması için, hazmetme kapasitesi kavramının bileşenlerinin kesin bir tanımının yapılmasını istiyor. Almanya ve Fransa'ya nazaran, sosyokültürel yakınlık ve birliğe sahip birleşik bir Avrupa fikrine olan inancı daha zayıf olduğundan, kısmen Atlantik'in öte kıyısıyla ilgili güdülerinden ötürü İngiltere Türkiye'nin AB üyeliğine daha sıcak bakıyor.

Burada anlatılmaya çalışılan ve iyice vurgulanması gereken temel fikir, Avrupa'nın – aynen Türkiye gibi – tek sese ya da tek bir bakış açısına sahip, bir örnek ve yekpare bir birlik olmadığı gerçeği. Muhalif sesler olacak ve dile gelebilecektir, fakat bu ne tamamen ve kesinkes bir ret ne de Türkiye'nin Avrupa macerasının sonu anlamına gelmektedir.

Sonuç

AB'nin hazmetme kapasitesi söylemi Türkiye'ye sırt çevirmek için tasarlanmış bir mazeret olarak algılanıyor. Konu üzerine süregelen tartışmanın zamanlaması ve Türkiye örneğine sıklıkla atıfta bulunması haliyle daha da zedeleyici olurken bu fikirlerin tamamen aday ülke konumundaki Türkiye'yle ilişkileri koparmak için icat edilmiş hayalî kaygılar olmadığı ve en azından bazılarının meşru, gerçek yanlarının bulunduğu gerçeğinin de üstünde durmakta fayda var. AB, yeni gelenleri kabul etmemek için kapris yapan bir elit kulübü değildir. AB, üyeler arasında yakınsama ve uyum gerektiren, karmaşık bir kurallar, düzenlemeler, kurumlar ve davranış kuralları bütünüdür. AB'ye göre ve kendi içinde gelir ve refah eksenindeki uçurumu ciddi boyutlarda olan Türk ekonomisi, enflasyon ve borç düzeyi bakımından

Maastricht kriterlerine nazaran yüksek seyrediyor. Dahası ekonomi, dalgalanma ve kırılganlık eğilimi gibi türlü ekonomik sıkıntılarla malul.

Bu yüzden Türkiye, büyüklüğü, ekonomik koşulları ve kendine özgü siyasi ortamı nedeniyle AB için gerçekten zorlu bir olgu olduğunu görmeli. Aynı şekilde, karar verici aktörler ve halk, üyelik sürecinin neler içerdiğini daha iyi görür hale geldikçe üyelik macerası Türkiye'nin de önüne çeşitli sorunlar çıkaracak. Bu, şimdiden emarelerini göstermeye başlayan ve ülkemizde yükselişte olan Avrupa karşıtlığının da kısmen izahını sunan bir süreç. Hakkaniyet namına eklemeliyiz ki, Avrupa'nın Türkiye'yi kabul etme isteksizliği işleri daha içinden çıkılmaz bir hale getirmeye ve üyelik sürecini uzatmaya aday. Öte yandan, AB'nin yola çıkarken hedefi bir taraftan da çeşitlilik ve çokkültürlülüğü teşvik etmek yönünde bir evrensel değerler bütünü olmaktadır. Bu noktada, Türkiye'nin AB karşısında yalnızca bu hususu dile getirip (belki laiklik ilkesini benimsemiş ve bu ilkenin devamlılığı konusunda kararlı olduğunu da ekleyerek) ortak değerler ve kimlik sorununu çözmeyi kitlelerin kendilerine bırakması iyi bir çözüm olabilir.

Yine de sürecin bir nebze daha sorunsuz ilerlemesi adına Türkiye'nin ve AB karar mercilerinin yapabileceği ve dahası yapması gereken şeyler de var. İletişim burada kilit önem taşıyor. İletişimin, konsolidasyon ve koşulluluk¹⁸ ile birlikte genişleme gündeminin bir bileşeni olması dolayısıyla, genişlemenin ve Türkiye'nin katılımının olası ve fiilî yararlarının altını çizmeye ve daha üst düzey bir farkındalık yaratmaya ihtiyaç var. Fransa ve Hollanda halk oylamalarının sonuçlarından sonra bir hayli hayal kırıklığına uğramış ve endişelenmiş bulunan Avrupa siyasetçilerine yöneltilen bir eleştiri, halka liderlik etmekten çok halkın çizdiği yönü izleyen aktörler haline geldikleri.¹⁹ Liderlerin sağlam temellere oturan ve uzun erimli bir AB projesine inanıyorlarsa, yapıcı adımlar atmaları ve Joost Lagendijk'in deyiimiyle duygusal bir damara basmaktan korkmadan yönlendirici ve bilgilendirici bir rol oynamaları gerekiyor. Hazmetme kapasitesini genişlemenin önüne geçmek üzere mazeret olarak görmek uzun vadede tehlikeli ve ters tepen bir yaklaşım olabilir.

Zaman faktörü de burada ele alınması gereken ciddi bir boyut, zira bir dahaki genişleme dalgasının yakın gelecekte hayata geçirilmesi beklenmiyor. Ne kamuoyu görüşü, ne de kurumsal yapı ve iç pazar gibi üzerinde odaklanılan süreçler durağan kavramlar... Kurumsal yapı Nice Anlaşması'na göre ilk katılacak üyeyle beraber değişim geçirecek ve tablonun bütünü de büyük olasılıkla önümüzdeki on ila yirmi sene içerisinde kökten dönüşüme uğrayacak. Bu noktada karşımıza çıkan en temel konu, bu dönüşüm süreci tasarlanır ve işlerken Türkiye'nin müstakbel üye olarak hesaba katılıp katılmayacağı sorusu.

Tekrar etmek gerekirse, hazmetme kapasitesi, genişleme yorgunluğu gibi kısmen gerçekçi temellere dayansa da, kalıcı bir sorun olmasa gerek. Son genişleme turları konsolide edilip başarıya ulaştıkça, kamuoyunun zihnini meşgul eden kuşklar tersine çevrilebilir. Mevcut iç dönüş ve yabancı düşmanlığı dalgasının konjonktürel bir sorun olma ihtimali gözden kaçırılmamalı. Bu eğilimler, Avrupa'daki durağan ekonomik yapının, bölgesel ya da küresel düzeyde dış dünyayla bütünleşme konusunda farklı görüşlere meyleden yeni kazananlar ve kaybedenler kitleleri yaratmasıyla ilişkili olarak görülebilir. Ancak Avrupalılar arasında küreselleşmenin etkilerini, AB üyeliği ve özelde genişlemeyle bir noktada birleştirme yönünde genel bir eğilim olduğuna da dikkat çekilmeli. Avrupa projesini halka etkili bir şekilde anlatmak için bir strateji geliştirilmesi gerekiyor.

¹⁸ Avrupa Komisyonu Genişleme Stratejisi, 2006.

¹⁹ Annemie Neyts-Uyttebroeck (Belçikalı Liberal AP Üyesi), "Just what is this absorption capacity of the European Union?", AP Brüksel Bilgi Ofisi- Bahçeşehir Üniversitesi, CEPS Ortak Semineri, 30 Kasım 2006.

Birçok yetkili, nihai sınırların belirlenmesinin de potansiyel sakıncalarının bilincinde. Bu yönde yaygın bir görüş sınırların belirlenmesinin AB'nin kendi manevra alanını daraltacağı ve komşularındaki değişim atılımlarını teşvik etme yetisine balta vuracağına ilişkin. Bu durum da üyeler ve komşuları arasında kesin ve ayırıcı sınırlar konulmasını önlemeyi amaçlayan Avrupa Komşuluk Siyaseti'nin altında yatan mantığa tam aksi yönde işleyecektir. Olli Rehn'in deyişyle, "Avrupa'yı nihai olarak tanımlamak üzere harita boyunca bir çizgi çizerek kapıları sonsuza dek kapatmak hiç mantıklı değildir, zira böyle bir hareket yakın çevremiz üzerinde stratejik bir etki gücüne ve yararlı bir etkiye sahip olma olasılığımıza ciddi darbe vuracaktır."²⁰

Geliştirilecek stratejinin temel katmanlarından sonuncusu da "Küresel aktör olarak Avrupa" kartını oynamaktır. Avrupalı ve Türk siyasetçiler Avrupa kamuoyuna, eğitim, işgücü piyasası reformları, yeni iş olanakları yaratma, verimlilik artırımı, araştırma geliştirme ve teknolojik yenilik gibi yöntemlerle yeterliklerini artırmayı başardıkları takdirde, daha geniş bir Avrupa'nın küresel sorunlarla baş etme yeteneğinin artacağını anlatmaları gerekiyor. Aynı zamanda AB'nin küresel bir aktör olarak güvenlik ve savunma alanlarında daha etkin olması, ortak dış politika geliştirmesi ve "yakın çevresiyle" başlamak üzere küresel sorunlarla daha içli dışlı olması gerekecektir. Bütün bunları gerçekleştirmek için AB, her halükarda Türkiye'yle yakın ilişki içinde bulunmak durumundadır.

Böylece yeniden iletişim konusuna dönüyoruz. Hazmetme kapasitesinin bileşenleri daha iyi izah edilmeli ve kapıları nihai olarak kapamak arzu edilen ve uygulanabilir bir seçenek olarak görülmüyorsa yeni üyelerin uyumu için uygun şartlar sağlamak adına gerekli girişimlerde bulunulmalı. Odak noktası verimlilik artırımı ve teknolojik yenilik gibi büyümenin sürekliliğini sağlayacak unsurlar, yetilendirme ve yeti dönüşümü, enerji ağlarının önemli bir düğümü ve güvenlik ve savunma ortağı olarak Türkiye gibi konulara kaydırılarak birlikte olumlu ve yapıcı bir gündeme imza atılabilir. Bunlar Türkiye'nin güvenilir ve arzu edilir bir ortak olarak kabul görmeye ve günün birinde AB'nin bir üyesi olmaya doğru dönüşümünü gerçekleştirecek, aynı zamanda da kimlik ve aidiyet gibi konuları merkez alan güncel söylemin, başka bir deyişle olumsuz gündemin bir yana bırakılmasını sağlayacaktır. Türkiye ve AB'nin, ilişkilerinin rayında gitmesini arzu ediyorlarsa, gereksiz ve üstüne üstlük ters etki yaratan tartışmalarla zaman ve enerji kaybetmek yerine işbirliğine gitmeleri ve gerçekten değişim yaratabilecekleri alanlara odaklanmaları gerek.

²⁰ Olli Rehn, "Commission's Enlargement Strategy", Plenary Session at the European Parliament, Strasbourg, 15 Mart 2006.