



Nilgün Arısan Eralp¹
Direktör, TEPAV AB Enstitüsü

Prof. Dr. Atila Eralp²
Direktör, TEPAV Uluslararası Politikalar Araştırma Enstitüsü

AB GENİŞLEME SÜRECİNİN SONU MU?³

22-25 Mayıs 2014 tarihleri arasında gerçekleşen Avrupa Parlamentosu seçimleri sonucunda en fazla oy alan parti olan Avrupa Halk Partisi başkanı Jean-Claude JUNCKER Lizbon Antlaşması'nda yer alan "Spitzenkandidat ilkesi"⁴ doğrultusunda Avrupa Komisyonu başkanı oldu. Seçimle gelmiş ilk Komisyon başkanı sayılabilecek JUNCKER, yeni Komisyon'un programını Temmuz ayında Avrupa Parlamentosu'na sunarken ilginç bir açıklama yaptı⁵. AB'nin yakın tarihinde ilk defa resmi ağızlardan yapılan bu açıklamaya göre "kendisinin dönem başkanlığında halihazırda devam eden katılım müzakereleri sürecekti"⁶, "özellikle Batı Balkanlar'ın Avrupa perspektifine ihtiyacı bulunmaktaydı", ancak "önümüzdeki beş yıl içinde AB'de hiç bir genişleme gerçekleşmeyecekti".

¹ <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1155>

² <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1232>

³ Bu not Görüş Dergisi'nde (Aralık 2014) yayınlanmıştır.

⁴ "Spitzenkandidat" ilkesi, seçim sonuçlarının esas alınarak Avrupa Parlamentosu seçimlerinde en yüksek oyu alan parti adayının Komisyon başkanı olarak önerilmesini gerektiriyor.

⁵ Jean-Claude Juncker, "A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change," European Commission (July 2014): p.10 http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/pg_en.pdf

⁶ Halihazırda katılım müzakereleri devam eden ülkeler, İzlanda, Karadağ ve Türkiye'dir. Diğer aday ülkeler olan Arnavutluk, Makedonya ve Sırbistan ile müzakereler henüz başlamamıştır.

Bu açıklamayı takiben JUNCKER Komisyonu'nda genişlemeden sorumlu Komisyon üyeliğinin tamamen kaldırılması ve sadece komşuluk politikasından sorumlu hale gelmesi gündeme gelmişse de⁷ başta İsveç eski Dışişleri Bakanı Carl BILD'T olmak üzere bazı AB siyasetçilerinin bunun yaratacağı sarsıntıyı dile getirmeleri nedeniyle böyle bir gelişme gerçekleşmedi ve söz konusu Komisyon üyeliği "Avrupa Komşuluk Politikası ve Genişleme Müzakereleri" nden sorumlu hale geldi.

JUNCKER'in söz konusu açıklaması Batı Balkanlar'da tepkiyle karşılanırken, Türkiye'de pek ilgi çekmedi. Konu ile ilgilenen az sayıda uzmanın AB yetkililerine sordukları sorulara verilen cevaplar genelde, JUNCKER'in açıklamasının "malumun ilanı" olduğu, bunun asla genişleme sürecinin sonu olmadığı, müzakerelerin değil sadece nihai genişleme kararının geçici bir şekilde askıya alındığı şeklindeydi. Bazı Türk yetkililer de gayri resmi açıklamalarında bu şekilde hem Avrupa Komisyonu'nun, hem de Türkiye'nin zaman kazanmış olduğunu ifade ettiler. Bu açıklamaya esas tepki verenler ise Batı Balkanlar oldu. Bölgede JUNCKER'in bu açıklamasının bir dönüşüm süreci içinde olan Batı Balkanlar'da, hiç bir amaca hizmet etmediği, süreci Batı Balkanlar için de Türkiye için olduğu gibi "açık uçlu" hale getireceği ve demokrasi, farklı etnik gruplar arası ilişkiler ve uzun vadeli ekonomik yatırımlar üzerinde olumsuz etkiler yaratacağı kanısı yaygın.

Genişlemenin ertelenmesine ilişkin açıklamanın arkasındaki nedenler irdelendiğinde, bu açıklamanın AB'de bir süredir genişleme süreci aleyhine gelişen eğilimin dışavurumu olduğunu söylemek yanlış olmaz. Avrupa bütünleşme süreci bir süredir bir "meşruiyet" veya "varoluş" krizi olarak da adlandırılan kritik ve çalkantılı bir dönemden geçmektedir. Bu sarsıntılardan Avrupa bütünleşme sürecine damgasını vuran ve birbirini besleyen "derinleşme-genişleme" dinamikleri de etkilenmiş, bu iki dinamik arasındaki uyum bozulmuş ve AB'nin geçmişte başarılı olarak nitelendirilen genişleme politikası aleyhinde bir ortam oluşmuştur.

Bu ortamın başlaması AB'nin iki kurucu üye devleti olan Fransa ve Hollanda halklarının 2005 yılında yapılan referandumlarda AB'ye yeni bir şekil verecek olan "Anayasal Antlaşma"yı, özellikle küreselleşme ve genişlemeye olan tepkileri nedeniyle reddetmeleri ile olmuştur. Bu şekilde kurumsal sorunlarla sarsılmaya başlayan Avrupa bütünleşme süreci, 2008 yılında başlayan ve 2010 yılından itibaren ağırlaşan ekonomik krizin de etkisiyle "derinleşme-genişleme" yaklaşımını gözden geçirme zorunluluğu ile karşı karşıya kalmıştır. Bu çalkantılı ortamda AB'de ağırlık kazanan görüş, geçmişte genişleme sürecinin motoru olan Almanya'nın da etkisiyle, özellikle "iktisadi yönetim" alanında derinleşmeye ağırlık verme yönünde olmuş ve genişleme için zamanın uygun olmadığı görüşü ağırlık kazanmıştır. Almanya'nın genişleme politikasına olumsuz ve şüpheli bakan Fransa'ya yaklaşması, AB'nin iki temel aktörünün genişlemeye karşı ortak bir tutum almaları AB'nin diğer üyelerini de etkilemiştir. Kısacası AB'nin yaşadığı sancılı dönem sonucunda "zamanın ruhu" genişleme aleyhine gelişmiştir. 2000'li yıllarda Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerini kapsayan genişleme gündemdeyken, bu ülkelere ilişkin "teşvik-koşulluluk" dengesi dikkatli bir şekilde kurulur, çalışmalar belirli bir takvime sahip yol haritaları çerçevesinde sürdürülürken, günümüzde genişleme süreci "açık -uçlu" bir nitelik kazanmış ve koşulluluğa

⁷ <http://www.euractiv.com.tr/genisleme/article/bildtden-komisyonunda-genislemekten-sorumlu-uye-bulunmamasna-tepki-030218> ve the Western Balkans and the EU : in the queue, The Economist, 27th September 2014

ağırlık verilirken teşvikler ortadan kalkmıştır. AB’de genişleme konusunda sahip olunan tek itici güç, yakın çevrede (özellikle Batı Balkanlar’da) istikrar sağlayarak bu bölgeden AB’ye sızacak bir istikrarsızlığı ve göç akımını önlemek olmaya başlamıştır. Bunun sonucunda AB’nin çekiciliğinde de görece bir azalma olmuş ve aday ülkeler üzerindeki dönüştürücü gücü de azalmıştır. Dolayısıyla genişleme sürecinin tekrar gözden geçirilmesi bir gereklilik haline gelmeye başlamıştır.

Bu arada, Avrupa bütünleşme sürecinde “zamanın ruhu” derinleşmeye yönelir ve genişleme aleyhine bir ortam oluşurken, Avrupa bütünleşmesinin geleceğine yönelik tartışmalarda “kademeli-esnek bütünleşme” yaklaşımlarının ön plana çıktığı görülmektedir. Bu yaklaşımlar Avro bölgesi üyeliği ile AB üyeliğinin farklılaşabileceği ve gelecekte AB’de farklı üyelik tipleri oluşabileceğine yöneliktir. Bu görüşlerin kurumsal çerçevede nasıl şekillenebileceğinin henüz netleşmemesine karşın, bu konudaki tartışmaların eskiye nazaran yoğunluk kazandığı görülmektedir. Henüz genişleme sürecinin bu boyutta tartışılması çok sınırlıdır, bu nedenle bütünleşme tartışmaları ile genişlemeye ilişkin tartışmalar arasında kopukluk gözükmemektedir. Her ne kadar bazı aday ülkeler bu gelişmeyi “farklı sınıflardan oluşan bir Avrupa”nın ortaya çıkması olarak görüp eleştireseler ve bir “kast sistemi”nin ortaya çıkma olasılığından endişe etseler de⁸ AB’deki esnek bütünleşme tartışmalarının genişleme sürecini nasıl etkileyeceği henüz belirsizdir ve bu durumun da AB’de bazı karar vericiler için genişlemenin bir süre ertelenmesini zaman kazanmak açısından çekici kıldığı düşünülmektedir.

AB’de genişlemenin ertelenmesinin resmi bir ağızdan açıklanmasının nedenlerinden birisinin de son yıllarda karşılaştıkları sorunlardan genişlemeyi sorumlu tutan kamuoyunun yatıştırılması olduğu düşünülmektedir. Her ne kadar Mayıs ayında gerçekleşen Avrupa Parlamentosu seçimlerine katılım % 43 civarında sınırlı kaldıysa da, AB’de son on yıldır gözlemlenmeye başlayan⁹ bir eğilimin iyice somutlaşmasına yol açtı. Yabancı karşıtı¹⁰ ve Avrupa bütünleşmesi muhalifi¹¹ partilerin aldığı oylar çok ciddi oranda attı. Bu partiler artan işsizliğin yarattığı göç korkusunu da kullanarak, kamuoyunun genişleme konusundaki görüşlerini iyice olumsuz hale getirmekte başarılı oldular. JUNCKER’in açıklamasında bu önemli gelişmenin de gözardı edilmesi mümkün değildir.

Avrupa Komisyonu başkanı JUNCKER’İN genişleme sürecine beş yıllık bir ara vermek istemesinin nedenlerinden biri de başta Ukrayna olmak üzere Arap ayaklanmalarından sonra Ortadoğu ve Kuzey Afrika’da dahil olmak üzere AB’nin yakın çevresindeki ülkelerde başlayan ve adeta bir “ateş çemberi” olarak nitelendirilen çatışmaları azaltabilmek ve istikrarsızlıkların organize suç, göç ve terör şeklinde kendisine yansımalarını engelleyebilmek için mevcut komşuluk politikasını

⁸ Dimitar Bechev, *The Periphery of the Periphery: The Western Balkans and the Euro Crisis*, Policy Brief (London, United Kingdom: ECFR, August 2012)

⁹ Zeynep Atikkan, Avrupa Benim : Batı Avrupa’da Aşırı Sağın Yükselişi, Metis Yayınları, Eylül 2014

¹⁰ Fransa’da Milli Cephe, Danimarka’da Halk Partisi, Avusturya Özgürlük Partisi, Macaristan’da FIDESZ ve JOBBIK

¹¹ Birleşik Krallık’da Birleşik Krallık Bağımsızlık Partisi, Polonya’da Hukuk ve Adalet Hareketi, Almanya’da Almanya için Alternatif Partisi

gözden geçirerek etkin ve pragmatik hale getirmeyi zorunlu addetmesidir.¹²Bu nedenle insan gücü ve mali kaynakların bu alana yoğunlaşması planlanmakta, bu da genişlemenin bir süre ertelenmesi yönündeki görüşleri olumlu etkilemektedir.

Bütün bu unsurlar AB'nin genişleme sürecine beş yıllık bir ara vermesi yönünde bir açıklama yapılmasında etkili olmuştur. Bu bağlamda Türkiye nasıl konumlandırılabilir? Avrupa Komisyonu'nun yeni başkanı JUNCKER, genişlemenin beş yıl erteleneceğini belirttiği açıklamasında Türkiye'ye ilişkin tek bir söz etmemiş olsa bile yazılı olarak başkanlık önceliklerini açıklarken¹³, özellikle temel özgürlükleri sınırlama eğilimi içinde olan bir Türkiye'nin üyelikten çok uzak olduğunu belirtmiştir. Türkiye'nin AB katılım sürecini her zaman desteklemiş olan Avrupa Parlamentosu başkanı Martin SCHULTZ ise seçim sürecinde, özellikle Twitter'ın kapatılması girişimine atıfta bulunarak, Türkiye'nin kendini AB değerlerinden dramatik bir şekilde uzaklaştırdığı vurgusunu yapmıştır.¹⁴ Avrupa Komisyonu'nun komşuluk politikası ve genişleme müzakerelerinden sorumlu yeni üyesi Johannes HAHN ise Türkiye'yi "çok önemli bir ortak" olarak gördüğünü ifade ederek, katılım müzakerelerinin açık uçlu oluşuna dikkat çekmiş ve katılım müzakerelerinde ilerleme sağlanması için başta ifade özgürlüğü olmak üzere, temel haklarda ilerleme sağlanmasının önkoşul olduğunu vurgulamıştır.¹⁵

AB'de resmi kimliği bulunmayan bazı Türkiye gözlemcileri ise daha ileri giderek eğer AB ilkelerden bağımsız gerçekçi bir politika (realpolitik) uğruna Kopenhag siyasi kriterlerinden vazgeçmezse, Türkiye'nin AB'ye katılımının çok zor olduğunu, çünkü ülkenin Kopenhag kriterlerine uyumdan çok uzak olduğunu belirtiyorlar.¹⁶

Görüldüğü gibi, Türkiye'nin AB'deki geleceği, genişleme sürecinin akibeti gibi belirsizliğini korumaktadır. Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'ye ilişkin son İlerleme Raporu'na ve AB yetkililerinin açıklamalarına bakıldığında, AB'nin Türkiye'yi giderek "katılımı hedefleyen bir aday ülke" yerine çok riskli bir bölgede yer alan ve bu nedenle istikrarlı olması gereken bir "stratejik ortak" olarak gördüğü, ve dış politikanın yanı sıra enerji ve göç gibi konularda da işbirliği yapmayı düşündüğü izlenimi ediniliyor. Tarafların içinde buldukları bölgede ortak çıkarlara sahip olduğu düşüncesi de bu görüşü güçlendiriyor. Bu bakış açısının günümüz koşullarında Türkiye'nin de işine geldiği yönünde değerlendirmeler de mevcut. Tabii bu konuda somut adımlar atılabilmesi için önemli dış politika konularında bir uzlaşya varılmasının gerekliliği de unutulmamalı.

Türkiye-AB ilişkilerini zaman faktörü açısından incelediğimizde Türkiye'nin istisnai dönemler hariç AB dinamikleri ile kendi süreçlerini birleştiremediğini ve AB'nin zamanı ile kendi zamanını buluşturamadığını gözlemekteyiz. Genişleme süreci açısından "zamanın ruhunun" olumsuz

¹² Michael Leigh, "A New Neighbourhood Strategy for Europe" and Ian Lesser, "Rethinking Mediterranean Strategy" in Ideas for Europe's New Leadership, The German Marshall Fund of the United States, October 2014

¹³ <http://juncker.epp.eu/my-priorities>

¹⁴ <http://www.euractiv.com/sections/eu-elections-2014/juncker-and-schulz-say-no-turkey-last-tv-duel-302278>

¹⁵ <http://www.euractiv.com/sections/eu-elections-2014/austrian-enlargement-commissioner-turkey-important-partner-us-308831>

¹⁶ Marc Pierini, "The West and President Erdoğan", Hürriyet Daily News, 14 August 2013

olduğu bu dönemde Türkiye'nin zamanı iyi kullanması daha da zor gözükmemektedir. Ancak böyle dönemlerde zaman iyi kullanılırsa genişlemenin tekrar ivme kazanacağı dönemde daha iyi bir konumda olmakta mümkündür. Genişleme ile komşuluk konularının daha iç içe geçtiği ve uyumlu bir dış politikanın öneminin arttığı bir ortamda Türkiye komşuluk ilişkilerinde kazanabileceği derinlik ile komşuluk ilişkilerini ve dış politikasını AB süreci ile alternatif değil birbirlerini besleyici süreçler olarak geliştirirse zamanı daha iyi kullanabilir ve AB'nin zamanla yöneleceği yeni genişleme girişiminde kendisine daha iyi bir konum edinme olasılığını artırabilir. Başka bir deyişle taraflar gerçek anlamda "stratejik ortak" olabilir ve dış politikada anlamlı bir işbirliği gerçekleştirebilirlerse karşılıklı güven eksikliğinin giderilerek, ilişkinin katılımı da içeren farklı boyutlara ulaşması umulabilir.