

SORUMLULUĞUMUZ AB'NİN SINIRLARINI AŞIYOR

DAHA AKTİF BİR GENİŞLEME VE KOMŞULUK POLİTİKASI İÇİN

**DIETMAR NIETAN, WOLFGANG KREISSL-DÖRFLER, MARKUS MECKEL,
KARSTEN D. VOİGT, KATHARINE ABELS, OLAF BÖHNKE, STEFAN DEHNERT,
ROBERT ERNECKER, SASCHA GÖTZ, KAI-OLAF LANG, NADJA POHLMANN,
KLAUS SUCHANEK**

Nisan 2013

- Avrupa Birliği dış politikasındaki hareket kabiliyetini artırmak zorundadır. Bu yüzden, komşularıyla ve genişleme sürecine dahil olmuş ülkelerle yenilenmiş ve sorumluluk sahibi bir siyasete ihtiyacı var.
- Genişleme süreci, bedelden çok getirisi olan bir süreçtir. İlkesel olarak genişleme sürecinin durdurulması Avrupa'ya çok pahalıya patlayacaktır. İşte tam da bu yüzden AB genişleme sürecine devam etmelidir. Bu süreçte, özellikle de Balkanların batısı ve Türkiye'ye karşı, hem taviz verilmeyecek ilkeler ve açık bir şekilde takip edilebilir ilerleme ölçütlerine, hem de AB tarafında adalet ve inandırıcılığın tesis edilmesine ihtiyaç vardır.
- AB'nin Doğu Ortaklığı'nın yeni bir yönelime ihtiyacı var. Bu açıdan AB, somut bir üyelik perspektifinin cazibesi olmadan da, ortaklarını kalıcı olarak sağlam bir işbirliğine ikna etmeyi sağlayabilmeli. Bu ise AB açısından ciddi bir angajman anlamına gelmekte.
- Etkin bir AB ülkesi olan Almanya'nın da, AB'nin genişleme ve komşuluk politikalarına daha fazla inandırıcılık, açıklık, şeffaflık, dayanışma ve angajman sağlanması için müdahil olması elzemdir.



İÇİNDEKİLER

Giriş	3
Kriz dönemlerinde de önemli bir gündem: Avrupa'nın dış siyaset boyutu	3
I. GENİŞLEME POLİTİKASI	3
AB'nin genişlemesi bir başarı hikâyesidir	3
Genişlemenin bedelden çok getirisi vardır	3
İlkesel olarak genişlemenin durdurulması AB'ne pahalıya patlayacaktır	4
Sınırları genişlemiş bir AB hareket kabiliyetini kaybetmez	4
AB üyelik için kimlerle pazarlık yapıyor?	4
Balkanların batısındaki ülkelere karşı adalet ve inandırıcılık.	5
Türkiye'ye karşı adil ve inandırıcı olma ihtiyacı.	5
Çıkarımlar:	6
II. KOMŞULUK POLİTİKASI	7
AB komşuluk politikasında ivme eksikliği	7
Doğu Ortaklığını geliştirmeye devam etmek	8
Rusya'yı stratejik ortak olarak dâhil etmek.	8
Üyelik şartnameleri: Gerekli bir baskı unsuru mu yoksa gelişime engel mi?	8
AB üyeliği: Gündemde değil, fakat ilkesel olarak imkânsız da değil	8
Çıkarımlar:	9
Sonuç	10



Yüzyıllar süren kırılğan güç dengeleri ve iki dünya savaşının yol açtığı afetten sonra Avrupa, devletlerin birleşmesi sayesinde halklar arasında kalıcı bir barış sağlamaya muktedir oldu. Diktatörlükler yıkıldı ve demokrasiler kuruldu. Savaşlardan başını kurtaramayan bir bölge, dünyanın en zengin ve büyük iç pazarı haline geldi.

Şu anda AB, kuruluşundan beri en zor dönemini geçirmektedir. Borç ve yeniden finansman krizi ciddi bir boyuta vardı ve bu krizin nasıl sonlanacağı hala belirsiz. Üye ülkeler birliklerini korumak ve kalıcı çözümler geliştirmek için yoğun çabalar da bulunuyorlar. Anlaştıkları en önemli nokta ise, bu aşamada Avrupa Birliği'nin dağılmasının öngörülemez kadar olumsuz sonuçları içeren bir geriye dönüş olacaktır. Muhtemel bir dağılma gelecek nesillerin ilerideki imkânlarını ciddi bir şekilde daraltacaktır.

Kriz dönemlerinde de önemli bir gündem: Avrupa'nın dış siyaset boyutu

Avrupa'daki tüm aktörler, merkezi bir öneme sahip olan iç konsolidasyon konusu ile meşguller. Fakat AB'nin sınırları dışındaki hareket kabiliyetinin artırılması, bundan daha az önemli bir konu teşkil etmiyor. Diğer bazı devletler ise dünyadaki siyasi ve iktisadi çıkarlarını tek başlarına genişletip, bizzat Avrupa dâhilinde ve doğrudan sınırı olan komşu ülkelerde modelleri ve kavramları ile gittikçe daha fazla nüfuz sahibi oluyorlar. Avrupa uluslararası güç dengeleri içerisindeki önemini kaybetmemelidir. Kıtamız ve burada yaşayacak müstakbel nesiller için, küresel dönüşümlere meydan okuyabilecek bütünlük ve dayanışmacı bir Avrupa'nın temellerinin şimdiden atılması son derece önemlidir. Avrupa Birliği'nin uluslararası olarak yalnızca iktisadi manada değil, aynı zamanda siyasi ve askeri alanlarda da hareket etmesi gittikçe daha da elzem olacaktır. Avrupa Birliği'nin en önemli müttefiki olan Amerika Birleşik Devletleri, haklı olarak AB'yi özerk bir küresel aktör olarak sorumluluklarına vurgu yapmaktadır. ABD ise Avrupa'nın sahası söz konusu olduğunda çekingen bir dış politika gütmektedir. ODGP (Ortak Dış ve Güvenlik Politikası) ve OGSP (Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası) haricinde Avrupa Birliği'nin komşularıyla ve genişleme sürecine dahil olmuş ülkelerle yenilenmiş, sorumluluk sahibi ve sürdürülebilir bir siyasete ihtiyacı vardır.

GENİŞLEME POLİTİKASI

AB'nin genişlemesi bir başarı hikâyesidir

Önce Avrupa Ekonomik Topluluğu olarak var olan Avrupa Birliği'ni oluşturan devletler, üye ülke sayısının artması ve pek çok farklı siyaset alanının Birlik politikası haline getirilmesi ile dünyanın en büyük serbest ticaret bölgesini teşkil etmeye başladılar. Bu bölge her şeyden önce şimdiye kadar tarihte benzeri olmayan bir ortak özgürlük, hukuk ve halkların barış içinde beraberce yaşama alanıdır. Bunun her zaman hatırlamakta fayda var. Her ne kadar Avrupa Birliği Sözleşmesi'nin (EUV) 49. maddesi 1. paragrafında "İkinci maddede anılan değerlere uyan ve bu değerlerinin yayılması için çaba gösteren her Avrupa devleti üye olmak için adaylık başvurusunda bulunabilir" şeklinde bir ibare de olsa, bu aşamadan sonra başka devletlerin üye olmasına farklı nedenlerden dolayı ile şüphe ile yaklaşıyor. Bunun üstüne şu anda Avrupa Birliği'nin içinden geçtiği kriz döneminde, Birlik' in yeni üye devletleri idari, siyasi ve iktisadi olarak hazmedip hazmedemeyeceği ve yeni bir genişleme sürecinin mevcut üye ülkelerin işbirliklerinin daha da sıkılaştırmasının önünde bir engel olup olmayacağına dair sorular artmış durumda. Başarısızlıkla sonuçlanmış Anayasa süreci, Lizbon Anlaşmalarının oluşturulması ve imzalanmasında yaşanan sorunlar ve hâlihazırda üye aday ülkelerde yaşanan gelişmeler, borç ve yeniden finansman krizi dışında da yeniden bir genişleme sürecine girmenin ancak uzak gelecekte mümkün olduğuna dair tahminleri güçlendirir nitelikte.

Genişlemenin bedelden çok getirisi vardır

Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinin 2004'de AB'ye katılmış olmasından yalnızca bu ülkeler değil, aynı zamanda açık olarak Avrupa Birliği de hem siyasi hem de iktisadi fayda elde etmiştir. Daha üyelik pazarlıklarının başlamasından üyeliğe kadar olan sürede bile AB'nin bu ülkelere olan ihracatı üç mislinden fazla artmıştır. Yeni üye olan ülkelerdeki yüksek büyüme oranlarının ciddi bir kısmı da genişleme sürecinin bir getirisi olarak düşünülebilir. Almanya'nın önemli bir oranda ihracat yönelimli olan ekonomisi için de AB'nin genişlemesi beraberinde çok önemli avantajlar getirdi. Korkularak beklenen 'eski AB üye ülkelerinin iş piyasalarına beklenen hücum' ise gerçekleşmedi. Bugün itibarıyla Doğu ve Orta Avrupa



devleti krize pek çok eski AB üyesinden daha iyi göğüs gerebildi. Genişlemeden doğan mali yük ile karşılaştırıldığında her iki taraf için de çok daha büyük bir faydanın ortaya çıktığı kesin. Bu arada içinden geçilen krizin her şeyden önce eski AB ülkelerinin krizi olduğu ve yeni AB ülkelerinin bu süreçte herhangi bir şekilde dahilleri olmadığına teslim edilmesi gerekiyor.

2006 Aralık ayında Avrupa Konseyi'nin karara bağladığı genişlemeye dair yenilenmiş oйдаşı, derinleşme ve genişleme sürecinin sıkı pazarlık süreçleriyle daha iyi senkronize etme gerekliliğinin altını çizdi. Bundan sonraki genişleme süreçlerinde hem üyelik ölçütlerinin esnetilmesi veya üyelik süreçlerinin siyasetleşmesi gibi siyasi ucuzlukların hem de üyelik tarihlerinin zamanından önce kesinleştirilmesinin önüne geçilmesi gerekmektedir. Bulgaristan ve Romanya'nın aceleye getirilmiş üyeliği, AB üyeliğinin otomatikman istikrar, iktisadi refah ve demokrasi kültürünün içselleşmesini sağlamadığını gün gibi ortaya sermiştir. Bu süreçten ilerde bu tarz hataların tekrar edilmemesi ve geçmişte yapılan hataları adım adım gidermek için gerekli dersler çıkarılmıştır.

İlkesel olarak genişlemenin durdurulması AB'ne pahalıya patlayacaktır

Genişleme süreci durdurulmamalıdır, tam tersi açıkça tanımlanmış şartlar ve derinleştirilmiş bir gözleme mekanizması altında devam ettirilmelidir. Genişleme sürecine dair alınacak herhangi bir ilkesel durdurma kararının Avrupa üzerindeki olumsuz etkileri çok yoğun olacaktır. Genişlemeye dair perspektif söz konusu olan ülkelerin ellerinden alındığında, Avrupa Birliği'nden uzaklaşıp, başka ortaklara yaklaşımları tehlikesi kuvvetle muhtemeldir. Şimdiye kadar demokratikleşme, iyi yönetim veya komşularla barışma politikaları sorgulanmaya başlanabilir veya en kötü durumda yarım kalabilir. En nihayetinde AB'ye de siyasi ve iktisadi olarak külfetler getirecek bu tarz bir gelişmenin sonuçları, artan milliyetçilik, daha az istikrar ve tekrar patlak veren uluslararası gerilimler olacaktır. Avrupa'nın doğrudan sınırlarında barış, demokrasi ve istikrarı güçlendirmek için güvenilebilir bir Avrupa perspektifinin korunması işte bu yüzden de önemlidir.

Önümüzdeki dönemde Hırvatistan'ın ve muhtemelen daha sonra da İzlanda'nın üyeliğe kabul edilmesinden sonra her hangi başka bir ülkenin üye ola-

bilmesi için uzun bir süre gerekecek. Fakat bu perspektif, AB ve aday ülkeler arasındaki yakınlaşma ve pazarlık sürecinin durması veya dinamiğinin hız kesmesini kesinlikle meşru kılmıyor. İki taraf da çabalamaya devam etmeli. AB ve üye ülkeleri angajmanlarını korumalı ve geliştirmeliler.

Sınırları genişlemiş bir AB hareket kabiliyetini kaybetmez

Geçmişte, üye ülkelerinin sayısı artmış AB organlarında oybirliği ilkesinin uygulanması gerçekten de karar verme süreçlerinin bloke edilmesi anlamına geliyordu. Lizbon Anlaşması bu oйдаşı ilkesini pek çok alanda aştı ve pek çok kararın çifte çoğunluk¹ ile verilebilmesini sağladı. Bunun dışında üyeler arasında daha da sıkı işbirliği imkânları genişletildi. Her iki düzenleme de AB'nin hareket kabiliyetini artırdı. AB'ye üye 27 ülkenin veya Avro Bölgesi'ne üye 17 ülkenin uzun erimli kararları bile ne kadar hızlı bir şekilde alıp, ulusal meclislerine taşıyabildikleri bunun en açık göstergelerinden biridir. Siyasi irade olduğu sürece teknik olarak 27 AB üyesi önemli kararları beraber alma gücüne sahiptirler. Buna 28, 29 veya daha fazla üyeli bir AB'nin muktedir olmaması için hiçbir mantıklı neden yoktur. Fakat bu, ilerde çoğunluk kararlarının başka alanlara da uygulanması gibi AB'nin işleyiş tarzında yapılacak değişikliklere olan ihtiyacın ortadan kalktığı anlamına gelmemektedir.

AB üyelik için kimlerle pazarlık yapıyor?

Hırvatistan'ın üyelik süreci neredeyse tamamlanmak üzere. AB şu anda somut olarak Montenegro ve Türkiye ile pazarlık sürecinde bulunmakta. Sırbistan ve eski Yugoslavya cumhuriyetlerinden Makedonya aday ülkeler olarak pazarlık sürecinin açılmasını bekliyorlar. Arnavutluk, Bosna Hersek ve Kosova potansiyel aday ülkeler, fakat henüz adaylık başvurusunda bulunmadılar. Eğer AB inandırıcılığını korumak istiyorsa, adı geçen ülkelerle pazarlık, diyalog ve katılım sürecini dürüst, adil ve şeffaf bir şekilde sürdürmek zorundadır.

¹ Hem üye ülkelerin sayısında çoğunluk, hem de toplam seçim verme hakkına sahip AB vatandaşları toplam sayısında çoğunluk sağlanması anlamına gelen oylama şekli (Ç.N.)



Balkanların batısındaki ülkelere karşı adalet ve inandırıcılık

AB hem şartlarında ısrarcı olmalı, fakat aynı zamanda da 2003'de Selanik'te verilen söze sadık kalarak Balkanların batısındaki ülkeler için Avrupa perspektifini korumaya devam etmelidir. Uzun vadede Balkanların batısı AB için harita üzerinde beyaz bir leke olarak kalmamalıdır. Bu süreçte AB ve üye ülkelerinin angajmanı sadece somut genişleme sürecine takılıp kalmamalıdır. Balkanların batısındaki ülkeler, Avrupa dayanışmasını hem hak etmektedirler, hem de bu dayanışmaya ihtiyaçları vardır.

2011 yılında Hırvatistan ile üyelik anlaşmasının imzalanması ve 2012 yılında da Sırbistan'a adaylık statüsünün sağlanması AB'nin bütünleşmesi için önemli iki dönüm noktası idi. Özellikle Hırvatistan'ın geçirdiği dönüşüm, Balkanlarda 1990'larda yaşanmış dehşet verici savaşlardan sonra artık barış, istikrar, demokrasi ve en nihayetinde AB üyeliğinin ulaşılabildiğinin en iyi göstergesidir. Hırvatistan örneğinde AB sürecinin ne kadar belirleyici bir dönüşüm gücü oluşturduğu ve nasıl diğer aday ülkelerin reform süreçlerine yeni bir dinamik kazandırılabileceği açıkça ortaya çıkmıştır. Bu durumda Balkanların batısındaki ülkelere ise, onların AB'de istemediklerini ima etmek neredeyse bir sorumsuzluk anlamına gelmektedir. Evet, Bölge bir hayli heterojen yapıya sahiptir, fakat buradaki ülkelerin paylaştıkları pek çok sorun alanı vardır ve AB'ye giriş perspektifi bu sorunların çözümüne ciddi bir katkıda bulunabilir. Zira tam da bu AB'ye giriş perspektifi bu ülkelerdeki demokratik ve reforma açık güçlerin elini güçlendiren ve reform süreçlerini kolaylaştıran bir rol oynamaktadır.

Burada da geçerli olan şudur: Hangi ülke AB'ye üye olmak istiyorsa, adaylık ölçütlerini yerine getirmek ve Avrupa'daki değerleri paylaşmak zorundadır. Bu anlamda Balkanların batısındaki ülkelerin önlerinde üstesinden gelmeleri gereken pek çok sorun vardır, zira milliyetçilik, yolsuzluk ve suç işleme eğilimi halen bir hayli yaygındır ve bunlar Avrupa ile bütünleşmenin önünde ciddi engeller çıkarmaktadırlar. Bundan başka ciddi iktisadi ve sosyal sorunlar da mevcuttur. Bosna Hersek'de Anayasa reformu, Sırbistan ve Kosova arasındaki gerilimli ilişkiler, Montenegro, Arnavutluk ve eski Yugoslavya cumhuriyeti Makedonya'da demokrasi, hukuk devleti, basın özgürlüğü ve şeffaflığın desteklenmesi gibi meselelerin hepsi Avrupa ile bütünleşme perspektifinin önüne çıkan, halen bir şantiye görünümü arzeden alanlardır. Bunlardan başka bilateral ve bölgesel çatışmalara son verilmesi ve mevcut sınırla-

ra saygı gösterilmesi de bu bağlamda AB'ye üyeliğin ön şartları arasında sayılmalıdır ki, bundan sonrasında Balkanların batısındaki ülkelerin arasındaki bölgesel işbirliğinin genişletilmesi ve derinleştirilmesi aşamasına gelinebilsin.

Türkiye'ye karşı adil ve inandırıcı olma ihtiyacı

Türkiye hiç şüphesiz ki en tartışmalı AB aday ülkesidir. Her ne kadar tüm AB'ye üye ülkeler, Türkiye ile üyelik pazarlıklarına başlanmasına onay verdilerse de, Almanya'da ve başka bazı AB üye ülkelerinde Türkiye'nin AB'ye dâhil olma sürecinin senelerden beri siyasi olarak araçsallaştırdığına şahit oluyoruz.

AB ve üye ülkeler Türkiye'nin üyelik perspektifinin arkasında sonuna kadar durmalılar. Fakat bununla beraber Erdoğan Hükümeti'nin şu andaki politikasının pazarlık ortağı olarak Türkiye'yi zor duruma düşürdüğünü dikkate almak gerekiyor. Bir tarafta, bir nebze de olsa Avrupa'ya bütünleşme sürecinin de sayesinde son yıllarda ciddi bir şekilde dönüşmüş bir Türkiye var. Pek çok reform uygulamaya geçildi, demokratikleşme süreci ilerledi, ekonomi de yükselişte. Fakat diğer yanda da endişe uyandırıcı bazı gelişmelere göz yummak mümkün değil. İç politikada ifade özgürlüğü kısıtlanıyor, gazeteciler tutuklanıyor, Kürt azınlık ile ilgili çatışmalar tekrar tekrar alevleniyor. Kıbrıs Avrupa dönem başkanlığı ile ilişkiye geçmeme kararıyla Türkiye Avrupa'ya, kendisine de hiç de faydası dokunmayan sert bir mesaj verdi. Erdoğan'ın bu noktadaki siyaseti Avrupa Birliği'ne üyelik sürecine zarar vermekte.

Şu anda AB ile Türkiye arasındaki üyelik pazarlıkları durma noktasına geldi. Fakat ilkesel olarak bir ülkenin vatandaşları dikkate alındığında AB üyelik perspektifi, o ülkedeki anlık hükümete bağımlı kılınmamalı. Şimdiye kadar pek çok noktada kazanımlar sağlandığı da unutulmamalı. Türkiye tam da son zamanlardaki iktisadi başarıları ile kendine olan güvenini artırmış bulunuyor. Dış ve güvenlik politikaları bağlamında sık sık bir bölgesel güç olarak ortaya çıkıyor. Tam da bu bağlamda Türkiye, hem Ortadoğu ve Kuzey Afrika'daki istikrar açısından, hem de enerji politikaları alanında bir küresel oyuncu olarak AB için önem kazanmıştır: Şu anda neredeyse durma noktasına gelmiş pazarlık süreci dikkate alındığında, AB ve Türkiye arasında başka sıkı işbirliği şekillerinin geliştirilmesi gerektiği açıktır. İlerlemeyen pazarlık süreçlerinde ısrar etmenin bir anlamı yoktur. AB Komisyonu'nun 'olumlu gündem'i bu konuda bir açılım sağlayabi-



lır. Bu yaklaşımı ise, daha çok muhafazakâr çevrelerce önerilen ve nihai bir üyeliğin yerini alması düşünülen 'ayrıcılık ortaklık' önerisinden iyice ayırmak gerekmektedir. Üyelik sürecini terketmeden AB ile Türkiye ilişkisinde farklı yaklaşımlar geliştirilebilir. Burada uzun zamandan beri ertelenen vize konusundaki serbestiyet önemli bir adım anlamına gelecektir. Avrupa ve komşu bölgelerde barış ve istikrar için Rus Federasyonu'ndan sonra Türkiye kilit bir önemi haizdir. Bu bilinç AB'nin tüm politikalarına, özellikle de Ortak Dış ve Güvenlik ve Avrupa Komşuluk Siyasetine yansımalıdır.

Çıkarımlar:

Avrupa Birliği'nin aşırı yüklenmesine dair kaygılar yersizdir. Son pazarlık turları göstermiştir ki AB üyeliği için tüm ölçütleri yerine getiren ülkeler AB için bir kazanımdır. Avrupa Birliği'nin entegrasyon ve gelecek gücünün korunabilmesi için, Hırvatistan, Sırbistan, Montenegro, eski Yugoslavya Cumhuriyeti Montenegro, Bosna Hersek, Arnavutluk, Kosova ve Türkiye önemli reformlar gerçekleştirmeli ve tüm ölçütleri yerine getirmeliler. Fakat bu ülkelerdeki halk AB'nin ellerinin onlara doğru uzanmaya devam ettiğinden emin olmalı. Tam da bu düşünce ile Avrupa Birliği, 2012 Nobel Barış Ödülü'ne layık görülmüş ve Birlik'in barışı sağlayan rolüne vurgu yapılmıştır. Bu rolden gelecekte de vazgeçilmemelidir.

Başarılı bir genişleme politikası, şeffaflık, inandırıcılık ve adalet üzerine kurulu olmalı ve aşağıdaki noktaları dikkate almalıdır:

1. **Avrupa Birliği dürüst, açık ve inandırıcı olmalıdır.** Avrupa Birliği bundan sonra da genişlemeye devam edileceğine dair ikircikli olmayan açık bir tutum geliştirmelidir. AB ve üye ülkeleri davranışlarıyla genişlemeye ve ölçütleri yerine getiren başka üyelere açık olduklarını göstermeliler. Bir kere üyelik perspektifine dair verilmiş sözün sonuna kadar tutulması gerekmektedir.
2. **Başarılı bir genişleme süreci için, sıkı ölçütler ve kolayca denetlenebilen bir ilerleme, vazgeçilemez şartlar olmalıdırlar.** Yirmi yıl sonra hala Kopenhag Ölçütleri genişleme süreçleri için kıymetli ve vazgeçilmez bir zemin oluşturuyorlar. Fakat daha iyi yönetilmiş bir denetleme süreci, üyelik süreçlerinin daha şeffaf ve verimli olarak şekillenmesi ve üyelik strate-

jinin AB üye ülkeleri tarafından daha rahat kabul edilmesini sağlayabilir. AB değerlendirme ölçütlerinin ve sürecininin şeffaf olmasını sağlamalıdır. Ölçütler kesinlikle esnetilmelidir. Bunlara uygunsuz durumlar açıkça ve dürüstçe eleştirilmelidir. Üye ülkelerin strateji programlarında ve üyelik yardımlarının programlanmasında, demokrasi, şeffaflık, hukuk devleti, basın özgürlüğü ve azınlık politikaları gibi merkezi talepler konusunda test edilebilir standartların belirlenmesi gerekmekte ve bu standartların hayata geçirilmesinde de 'daha fazla reform daha fazla destek' dışında 'daha az reform daha az destek' ilkesinin de uygulanması da imkan dâhilinde olabilmelidir.

3. **Üyelik pazarlıkları mümkün olduğu kadar erken başlayıp, mümkün olduğu kadar uzun bir sürece yayılmalıdır.** Avrupa Birliği'ne üyelik pazarlıklarının, aday ülkelerde reformlar için ciddi bir motor güç oluşturduğu pek çok farklı vakada kanıtlanmıştır. İşte tam da bu yüzden üyelik pazarlıkları mümkün olduğu kadar erken başlayıp, daha uzun bir sürece yayılmalıdır ki, pazarlıkların reform etkisi kendini daha iyi ve daha kalıcı bir şekilde göster-sin. Bu uzun yıllara yayılmış pazarlık sürecinde hem aday ülkelerde hem de AB'de bir ilerleme ve başarı hissinin baki olabilmesi için, ulaşılabilir, insanlar tarafından anlaşılabilir ve ele gelir ara hedeflerin belirlenmesi ve amaçlanması gereklidir.
4. **Pazarlıkların merkezinde hukuk devleti olmalıdır.** Avrupa Birliği Komisyonu'nun yeni uygulamaya geçirdiği, ilerde hukuk devleti ve kamu idaresinde reformlar üzerine odaklanma ve 23. ila 24. pazarlık maddelerini öncelikle devreye sokmak ve en son kapatmak stratejisi doğrudur. Bu alanda en baştan itibaren tatmin edici ilerlemeler kaydedilmelidir. Böylelikle aday ülkeler diğer alanlar için ön koşul ve motor teşkil eden ve çoğu zaman çok daha uzun bir zaman yayılan bu asli alanlardaki reformlara erken bir zamanda başlayabilirler. Hatta daha biçimsel pazarlıklara girişmeden önce, ön pazarlıklar çerçevesinde 23. ve 24. maddelerin içeriklerinin üzerinden beraberce geçilmelidir.
5. **Üyelik süreçleri AB üye ülkelerinin vatandaşları için şeffaf olarak algılanabilir olmalıdır.** Daha Avro Krizi patlak vermeden önce AB'ye üye ülkelerin vatandaşları arasından Birlik'e daha fazla ülke kabul edilmesine dair endişeler yaygındır. Krizden sonra bu şüp-



helerin artmasına şaşırılmamak gerekir. Bu şüphe ciddiye alınmalıdır. Fakat bu demek değildir ki popülist araçlarla AB genişleme sürecine dair korkular pompalansın ve bu şüphe istismar edilsin. Tabii ki genişleme konusuna değinmek de endişelere bir çare değildir. Bu konuda yalnızca AB Komisyonu değil, tek tek üye ülkelerdeki siyasi aktörler de konularını her seferinde açıkça ortaya koymalı, açıklamalı ve onaya sunmalıdır.

- 6. AB'ye yaklaşma ve üyelik sürecinde aday ülkenin sivil toplumu ve farklı ölçekler sürece dâhil edilmelidir.** Aday ülkedeki muhalif kamusalıklar ve bu muhalefetin reform sürecini nasıl değerlendirdiğine Avrupa Birliği tarafından ayrıca kulak verilmelidir. Yalnızca ve yalnızca AB üyelik süreci ve bu sürece bağlı reformlar aday ülkenin toplumu tarafından ilerleme olarak görülüyorsa ve benimseniyorsa, bütünleşme sürecinin başarılı olduğundan bahsedilebilir. Bu konuda yerel ve beledi yapılar kadar farklı ölçekler bu sürece dâhil edilmelidir. Denetleme süreci için de hali hazırda varolan mekanizmalar haricinde sivil toplumu daha fazla dâhil etmek ve sivil toplumu desteklemek için genişletilmiş bir düzenek tarafından finanse edilen özel gözlem komisyonlarının kurulması düşünülebilir. Bunun dışında ilerleme raporlarının taslaklarının ilk sunumlarının hem devlet hem de sivil toplum temsilcilerinin katıldığı bir yuvarlak masa toplantısı şeklinde yapılmasının aday ülkenin Birlik'in değerler setine daha büyük bir toplumsal onay vermesine yarayıp yaramayacağı hakkında da düşünülmelidir. AB'nin ilerleme raporları çoğu zaman aday ülke hükümetlerinin verdiği bilgilerden derlenmektedir. Bu raporlarda sivil toplumun veya hükümet altı ölçeklerin perspektiflerinin yansıtılması, kapsayıcılığı ve kavrayıcılığını artıracaktır.
- 7. Sosyal konulara daha fazla yer verilmelidir.** İşsizlik, gençlerin geleceksizlik kaygıları, yoksul ve fakir arasında gittikçe açılan uçurum, demografik dönüşüm, şans eşitliği ve sosyal adalet, göç ve bütünleşme gibi sosyal konular yalnızca AB'ye üye ülkeleri alt üst etmemekte, (potansiyel) aday ülkelerde de toplumsal gündemin ilk sırasında yer almaktalar. Bu, özellikle Balkanların batısındaki ülkelerde çıplak gözle görünür halde. Bu nedenler bu konulara daha fazla dikkat edilip, daha fazla ortak stratejiler geliştirmek gerekmektedir.

- 8. Hiç bir ülke için siyasi indirim yapılmamalıdır.** Pazarlık faslı erken açıldığı durumlarda da hiçbir ülke için gerçekten üyelik için gerekli olan ölçütlerde bir indirime gidilmemelidir. AB'nin parçası olmak için daha önce üzerinde anlaşıl-mış şartların hepsinin istisnasız yerine getirilmiş olması gerekmektedir.

II. KOMŞULUK POLİTİKASI

Avrupa Birliği, Komşuluk politikasıyla Birlik'e sınır ülkelerde refah, istikrar, barış ve güvenliğe katkıda bulunmaya çalışmaktadır. Bu siyaseti güderkenki amacı, komşu ülkelerdeki durumun iyileşmesinin katkıcılığıdır ki, bu ise bu ülkelerin de iktisadi ve güvenlik çıkarları ile uyum içerisindedir. Bu alanda Avrupa Birliği ve üye ülkelerin amacı, savaş, şiddet ve bunların yan etkilerinin (örneğin, kontrolsüz göç akınları) önlenmesi, kendi değerler setinin yaygınlaştırılması (insan haklarına saygı, özgürlükçü-demokratik bir düzen, hukuk devleti ve serbest piyasa) ve aday ülkelerin alıcı ve kaynak (hammadde, enerji, vasıflı işgücü) piyasalarına girişidir. AB'ye aday ülkelere AB'ye yaklaşma sürecinde daha fazla refah, siyasi ve iktisadi istikrar, barış ve güvenlik vaadedilmektedir. Aynı zamanda AB'ye doğrudan sınırı olan ülkeler de nüfuzlarını artırmak için kendi siyasi ve iktisadi çıkarlarına da uygun hareket etmeye devam etmekte ve kesinlikle bu çabaları karşılıksız kalmamaktadır.

AB komşuluk politikasında ivme eksikliği

Avrupa Birliği'nin hem güneydeki hem doğudaki komşularıyla politikalarında ivme eksikliği açıkça gözlemlenebiliyor. Mesele Fransa'nın Akdeniz Birliği inisiyatifi, AB'nin herhangi bir şekilde ilişkilenebileceği Arap ülkelerindeki isyanlardan çok daha önce çıkmaz bir yola girmişti. Hâlbuki AB'nin ve üye ülkelerinin güney komşuları ve dönüşüm halindeki Arap ülkeleriyle, onların demokratik ve iktisadi istikrarlarını desteklemek için yeni ve etkin işbirliği stratejileri geliştirmeleri acil bir ihtiyaç olarak gözükmemekte.

Bundan sonraki adım ise Doğu ortaklığı olmalıdır. Öncelikle Almanya bu noktada yeni inisiyatiflerin geliştirilmesi ve uygulaması sürecine özellikle katılmalıdır. Orta Doğu ve Kuzey Afrika Bölgesi'ne dair önerilerimizi ise ayrı bir makalede sunmak üzere, şimdilik kenarda bırakıyoruz.



Doğu Ortaklığını geliştirmeye devam etmek

Polonya ve İsveç'in ortak inisiyatifi ile hayata geçirilen Doğu Ortaklığı'nın artık yeni bir yönelime ihtiyacı var. AB, Doğu Ortaklığı'nın altı ülkesinde (Beyaz Rusya, Ukrayna, Moldavya Cumhuriyeti, Azerbaycan, Ermenistan ve Gürcistan) iktisadi başarılarının ve hukuk devleti temelli demokrasilerinin gelişimine katkıda bulunarak komşuluk ilişkilerini sabitleştirmeye etmeye çalışıyor. AB'nin perspektifinden bakıldığından bu tarz bir siyaset Rusya'nın çıkarınlarına da aykırı değil. Fakat Rusya bu duruma farklı yaklaşabiliyor. Rusya, Doğu Ortaklığı'ndaki ülkeleri kendi nüfuz sahasının dâhilinde görüyor ve bu bloğun oluşturulmasını kendisine meydan okuma olarak algılayarak her türlü işbirliğini reddediyor. Tabii ki AB'ye yaklaşmak Doğu Ortaklığı'ndaki ülkeler için tek alternatif teşkil etmiyor. Tam tersi: Bu ülkeler gelişmeleri için aktif bir şekilde alternatif model arayışındalar. Bazıları Rusya, AB, Türkiye veya Çin gibi alanlardan birine daha sıkı bir şekilde bağlanmak arasında gidip geliyorlar. Bu alternatifler arasında AB'nin tercih edilir ortak olabilmesi, uyguladığı siyasetin ne kadar çekici olabileceğine bağlı. AB ise bu bölgedeki sadece mevcut dönüşümü destekleyen bir siyaset gütmek yerine, aktif işbirlikleri ile bu dönüşüme katkıda bulunmalı.

Rusya'yı stratejik ortak olarak dâhil etmek

Her ne kadar Devlet Başkanı Putin'in üçüncü döneminde Rusya Federasyonu içerisindeki gelişmeler bir hayli endişe verici olsa da, Rusya AB'nin hem iktisadi hem de siyasi manada en önemli stratejik ortaklarından biridir ve olmaya devam edecektir. Her ne kadar AB ve Rusya Doğu Ortaklığı konusunda farklı tutumlara sahip olsalar da, AB Komşuluk Politikası'nın Rus çıkarlarına karşı konumlandırılmadığına dair Rusya'yı ikna etmek durumundadır. İşte bu yüzden Rusya ile diyalog AB'nin Doğu Ortaklığı politikasının vazgeçilmez unsurlarından biri olmalıdır. Doğu Ortaklığı ülkeleri hakkında bir 'Soğuk Savaş' sürdürmek, ne bu ülkelerin kendisinin, ne AB'nin, ne de Rusya, Çin veya Türkiye'nin çıkarıdır. Tam tersi, diğer büyük oyuncularla yapıcı bir işbirliği içinde olmak, tüm bu ülkelerin lehine olacaktır.

Üyelik şartnameleri: Gerekli bir baskı unsuru mu yoksa gelişime engel mi?

AB, sınırlarının doğusunda zorlu ortaklara sahiptir: Bu ülkeler hukuk devleti, demokrasi ve insan hakları konusunda ciddi şekilde aksamaktalar. Bu şartlar altında genişleme politikası açısından sıkı bir üyelik şartnamesinde ısrarcı olunması AB'nin hareket kabiliyetinin korunabilmesi için elzem. Komşuluk Politikasında da AB'nin hem teşvik hem de baskı uygulamaya ihtiyacı var. Fakat tam da sıkı bir üyelik şartnamenin uygulanageliyor olması, bu ülkelerle işbirliğini zora düşürüyor. AB'nin değerlerine sahip çıkması, bunlara aykırı durumlara açıkça işaret etmesi ve bu noktalarda reformlar talep etmesinden başka yolu bulunmuyor, aksi durumda Birlik'in inandırıcılığını kaybetmesi içten bile değil. Aynı zamanda ortak ülkelere, farazi değil bu ülkelerin fiilen içinde buldukları şartları kerteriz olarak yaklaşılması gerekiyor, yoksa öngörülen üyelik şartları hayata adım adım geçirilme imkânı dahi bulunamadan, tüm sürecin önüne bir engel olarak dikileceklerdir. AB'nin nihai kertede talep ettiği yapısal ve derin dönüşüm, diyalog ve işbirliğinin ön şartı haline getirilmemeli, yakınlaşma sürecinin bir sonucu olarak algılanmalıdır. Küçük adımlarla ilerleme politikası ile tatmin edici sonuçlara varılabilir. Özellikle de çoğu zaman sorunlar arzeden hükümetlerden başka bu ülkelerin farklı alanlarındaki ilerici güçleri ve geniş toplum kesimleri sürece katılabilirse.

AB üyeliği: Gündemde değil, fakat ilkesel olarak imkânsız da değil

Doğu Ortaklığı'nın hiçbir ülkesi için yakın bir zamanda AB'ye üyelik imkânı gözükmemekte. Şimdiye dek üyelik perspektifinin en güçlü reform motoru ve bağlayıcı unsur olarak işlediği göz önüne alınırsa, bu perspektifin eksikliği Avrupa politikalarının oluşumunda ayrıca başedilmesi gereken bir sorun haline gelmektedir. Fakat zikredilen ülkelerin ilerde AB'ye kabul edilmesi Avrupa Birliği Sözleşmesi'nin 49. madde 1. paragrafına göre kategorik olarak reddedilemez. Olası bir üyelik her ülkenin müstakbel gelişimine bağlı olarak değerlendirilmelidir. İşte Komşuluk Politikası'nın başarması gereken budur: Görünülebilir somut bir üyelik perspektifi sunmasa da, ortak ülkeleri kalıcı bir şekilde sıkı ve iyi bir işbirliğine ikna edebilmek.

Komşuluk Politikası, Genişleme Politikasının üyelik perspektifi kırılmış kopyası olmamalıdır. Bu ise hem AB'nin genel olarak angajmanının güçlendiril-



mesi hem de Doğu Ortaklığı'nın araçları için yeni ivmeler kazanılması anlamına gelmektedir.

Çıkarımlar:

- Hukuk devleti ve demokrasi ilkelerinin uygulanması her işbirliğinin olmazsa olmaz şartı haline getirilemez.** Avrupa Birliği Komisyonu tarafından formüle edilmiş olan 'daha fazla reform daha fazla destek' politikası, tersine çevrilerek 'daha fazla reform yoksa sıfır destek' şekline dönüştürülmemelidir. Tabii ki aday ülkelerdeki ilerleme adımlarının, daha fazla yardım, daha yoğun bir işbirliği ve tedrici iktisadi liberalizasyon ile 'ödüllendirilmesi' ilkesi doğru olmaya devam etmektedir. Fakat bu ilerleme adımlarının kaydedilemediği durumlarda, her türlü işbirliğini kopartmak doğru değildir. Avrupa değerlerinin desteklenmesi bağlamındaki reformlar amaç olsalar da, bunlar AB ve Doğu Ortaklığına dâhil ülkeler arasında işbirliğinin ön şartlarına dönüştürülmemelidirler.
- Siyasi yaklaşımlardaki farklar kabul edilmelidir.** Demokratik hukuk devleti yolunu seçmeyen ülkelerle işbirliği, kalın çizgilerle bu çizgede ilerleyen ortaklarla geliştirilen ve derinleştirilen işbirliğinden ayrılmalıdır. Azerbeycan ve Beyaz Rusya gibi açıkça bu doğrultuda atılabilecek adımlarla ilgilenmediklerini gösteren ülkeler, Ukrayna, Moldavya Cumhuriyeti gibi Avrupa perspektifiyle hareket eden ülkelere ayrılmalıdır.
- Doğu Ortaklığı çerçevesindeki işbirliğine sivil toplum ve farklı ölçeklerdeki toplumsal katmanlar dâhil edilmelidir.** Belli reform adımlarının atılıp atılmamasında dair temelli kararlar da dâhil olmak üzere tüm önlemler hem devlet mercileri hem de hem de sivil toplum aktörleriyle tartışılmalıdır. Dönüşüm, ancak geniş bir zeminde ve ancak iktisadi, siyasi, kültürel ve toplumsal iletişim vesilesi ile yakınlaştığında sağlanabilir. Buna uygun olarak hem sivil toplumla iletişim kırımları kurulmalı hem de Avrupa Birliği programları ortak ülkelere yayılmalıdır. Hükümetin altındaki ölçeklerle, örneğin yerel yönetimlerle genişletilecek işbirlikleri toplum için çok daha çabuk hissedilebilir bağlantılar ve ilerlemeler sağlayabilir.
- Ortaklık ve Serbest Ticaret Anlaşmaları hakkındaki pazarlıklara başlanmalı, vize prosedürlerinde kolaylaştırma bir an önce sağlanmalıdır.** Şimdiye kadar Doğu

Ortaklığına dâhil ülkelerle yapılan pazarlıklar farklı bir hızla ilerlemiştir ve bu sürece ivmelenilerek devam edilmelidir. Evet, Ukrayna ile Ortaklık anlaşması konusundaki pazarlıklarda yaşanan başarısızlıklar hayalkırıklığına yol açmıştır, fakat bu otomatik olarak tüm sürecin kesintiye uğramasına veya tüm çabaların önünün kesilmesine götürmemelidir. Vize prosedürlerinde gerçekleştirilecek kolaylaştırma, yakınlaşma sürecinde kilit bir faktör olacaktır. Zira tam da Avrupa'ya yapılacak seyahatler bu ülkelerin vatandaşları için Avrupa'yı deneyimlenebilir bir hale getirme gücü taşımaktadır.

- Doğu Ortaklığına dâhil ülkeler hem AB ile hem de başka ortaklarla işbirliğine gidebilirler.** Doğu Ortaklığına dâhil ülkelerin büyük ve nüfuz sahibi komşuları olan Rusya, Türkiye veya Çin ile işbirliği konusunda atak olmaları kadar doğal bir durum olamaz. Aynı zamanda egemen ülkeler olarak farklı ortaklarla işbirliği içinde olma özgürlükleri de vardır. AB'ye üye olma isteklerini açıkça bildirmedikleri sürece, 'ya biz ya onlar' şeklinde bir 'üyelik rekabeti' oluşturulmamasına dikkat edilmesi gerekmektedir. Buna göre mesela Ukrayna, Avrupa Birliği ile pazarlıkları devam eden Ortaklık Anlaşması hükümleri ile çelişmeyen, Rusya ile hayata geçirdiği gümrük birliği alanları içerisinde hareket edebilir. Eğer zikredilen ülkeler için AB ile işbirliği çekici hale gelir de, somut olarak hissedilebilir olumlu dönüşümlere yol açarsa, zaten AB sürecine verdikleri önem buna oranla artacaktır.
- AB'nin dürüst ve atak bir bilgilendirme politikasına ihtiyacı vardır.** Doğu Ortaklığına dâhil ülkelerle diyaloga, atak bir bilgilendirme politikası eşlik etmelidir. AB'nin içine kapanarak içinden geçtiği iktisadi ve kamu borcu krizi düşünüldüğünde, bu tarz bir bilgilendirme her zamandan daha da elzem hale gelmektedir. Avrupa'nın iktisadi ve sosyal modelinin rekabet edebilirliği anlamında da, AB'nin genişleme ve dayanışma içinde sorunları çözme gücünü gösterebilmesi çok önemlidir. Zira Avrupa Birliği'ne şüpheli yaklaşımlar yalnızca Birlik içerisinde değil, aynı zamanda komşu ülkelerde de mevcuttur. Bu şüpheli yaklaşım açık, dürüst ve aynı zamanda kendine güvenli bir bilgilendirme politikası ile karşılanmalıdır.
- Avrupa Birliği kendi içinde daha sağlam odaya yapıları oluşturmalıdır.** Farklı AB ülkeleri Doğu Ortaklığına dâhil ülkelere fark-



lı tutumlar geliştirmişlerdir. Hatta tüm komşuluk sürecine gösterdikleri alaka bile birbirinden ciddi bir şekilde farklılıklar arz etmektedir. Polonya, İsveç ve Almanya tüm sürecin motoru olabilirler, fakat diğ er üye ülkeleri de süreç için kazanmak gibi bir sorumlulukları vardır.

Sonuç

Avrupa Birliği eğer küresel olarak önemini korumak ve genişletmek istiyorsa, gözünü daha sistematik bir şekilde kendi dışına çevirmelidir. Tam da bu anlamda 'yan kapıdaki komşularıyla' girdiği ilişkiler çok açıklayıcıdır. Genişleme ve Komşuluk Politikası çerçevesinde elinde etkin araçlar vardır. Bunları akıllıca konumlandırmak ve optimize etmek durumundadır. AB, Komşuluk Politikası kapsamındaki ülkelerin ve potansiyel aday ülkelerin halklarına ulaştığı oranda başarılı olacaktır.

Genişleme ve Komşuluk Politikası'nın yeni bir ivmeye ve AB'nin ve üye ülkelerinin daha güçlü bir angajmanına ihtiyacı vardır. Etkin bir AB ülkesi olan Almanya'nın da, AB'nin komşuluk ve genişleme politikalarında daha fazla inandırıcılık, açıklık, şeffaflık, dayanışma ve angajman sağlanması için müdahil olması elzemdir.



YAZARLAR HAKKINDA

Wolfgang Kreissl-Dörfler Avrupa Parlamentosu Üyesi ve Avrupa Parlamentosu'nda Almanya Sosyal Demokrat Partisi Grubu Dış Politika Sözcüsü

Dietmar Nietan Almanya Federal Meclis üyesi ve Almanya Sosyal Demokrat Partisi Federal Meclis Grubu Avrupa Politikaları Sözcü Vekili

Markus Meckel 1990'da Doğu Almanya Cumhuriyeti'nde ilk seçimle başa gelen hükümetinde Dış İşleri Bakanı ve 1990 ile 2009 arasında Alman Federal Meclis Üyesi

Karsten D. Voigt 1976-1998 arası Alman Federal Meclis Üyesi ve 1983-1998 arası Almanya Sosyal Demokrat Partisi Federal Meclis Grubu Üyesi

Katharina Abels Dietmar Nietan'ın Bilimsel Sekreteri, MdB

Olaf Böhnke Dış İlişkiler Avrupa Konseyi'nin (European Council on Foreign Relations) Berlin Bürosu Müdürü

Stefan Dehnert Friedrich Ebert Vakfı Orta ve Doğu Avrupa Şubesi'nin Güney ve Doğu Avrupa Alanı Program Koordinatörü

Dr. Robert Ernecker Almanya Sosyal Demokrat Partisi Federal Meclis Grubu'nda Uzman (Referent)

Sascha Götz. Alman Federal Meclisi vekilleri ve MitOst e.V. için araştırmalar yapan www.moe-kompetenz.de web sitesinin Yürütücüsü.

Dr. Kai-Olaf Lang Bilim ve Siyaset Vakfı (Stiftung Wissenschaft und Politik)'nde AB Entegrasyonu Araştırma Grubunu Yürütücüsü.

Nadja Pohlmann Wolfgang Kreissl-Dörfler'in Araştırma Asistanı, MdB.

Klaus Suchanek Almanya Sosyal Demokrat Partisi Merkez Yönetim Kurulu eski Üyesi.

Almancadan çeviren: **Aslı Odman**

Bu yayının orijinali FES'in Uluslararası Siyaset Analizleri dizisinden Haziran 2013'te yayınlanmıştır.

KÜNYE

Friedrich-Ebert-Stiftung
Cihannüma Mahallesi Mehmet Ali Bey Sk. 12/D5
34353 Beşiktaş-Istanbul
Türkiye

Tel: +90 212 310 82 37
contact@festr.org
www.festr.org

Sorumlu : Michael Meier
© FES Türkiye, 2013

Bu yayında ifade bulan görüşler, Friedrich Ebert Vakfı'nın görüşleri ile örtüşmek zorunda değildir.

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) yayınları FES'in yazılı onayı olmadan ticari amaçla kullanılamaz.