

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

2015 GENİŞLEME PAKETİ VE BATI
BALKANLARIN AB YOLUNDA SON BİR YILI

Yeliz ŞAHİN
İKV Uzmanı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



2015 Genişleme Paketi ve Batı Balkanların AB Yolunda Son Bir Yılı

Yeliz ŞAHİN

İKV Uzmanı

Ekim ayının üçüncü haftası açıklanması beklenen 2015 yılı Genişleme Paketi, ardı sıra gelen erteleme haberlerinin ardından nihayet 10 Kasım 2015 tarihinde yayımlandı. Bu yılki Genişleme Paketi, yeni bir genişleme dalgasına kapıyı kapayan söylemiyle bilinen Jean-Claude Juncker Başkanlığındaki Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilen ilk Genişleme Paketi olması bakımından mevcut Komisyonun görev süresi boyunca genişleme politikasının takip edeceği yörüngeye dair önemli ipuçları veriyor. Aday ve potansiyel aday ülkelerin İlerleme Raporlarının tekniğine getirilen değişikliklerle de gündeme oturan Genişleme Paketi'nin içerdiği yenilikleri ve Batı Balkan ülkelerinin AB yolunda son bir yıl içerisinde sergiledikleri performansı mercek altına alıyoruz. Juncker'in genişleme müzakerelerinden sorumlu kurmayı Hahn'ın sorumluluğunda, eski adıyla Genişleme Genel Müdürlüğü (DG ERLARG); yeni adıyla ise Komşuluk Politikası ve Genişleme Müzakereleri Genel Müdürlüğü (DG NEAR) yetkilileri tarafından hazırlanan 2015 Yılı Genişleme Paketi'ne ve Batı Balkan ülkelerinin AB üyeliği yolundaki karnesine göz atalım.



Avrupa Komşuluk Politikası ve Genişleme Müzakerelerinden Sorumlu Komisyon Üyesi Johannes Hahn, 2015 Genişleme Paketi'ne ilişkin basın toplantısında, 10 Kasım 2015. Kaynak: Avrupa Komisyonu

Genel Tespitler

- ✓ Genişleme Paketi kapsamında açıklanan Genişleme Stratejisi, AB genişleme politikasının esaslarını 2019 sonuna kadar geçerli olacak biçimde şekillendiriyor.
- ✓ İlerleme Raporlarındaki raporlama yöntemi, kilit öneme sahip alanlarda kıyaslamayı mümkün kılacak şekilde ülkeler arası uyumlu hale getirildi.
- ✓ İlerleme Raporlarının yeni kurgusunda, aday/potansiyel aday ülkelerin üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kabiliyetine daha fazla vurgu yapılıyor.
- ✓ Aday ve potansiyel aday ülkelerin her politika alanında önümüzdeki yıl hangi önceliklere odaklanmaları gerektiği konusunda net yol haritaları ortaya koyuluyor.
- ✓ “Öncelikle temel konuların ele alınması” ilkesi, Juncker Komisyonu’nun görev süresi boyunca da genişlemenin merkezinde yer almaya devam edecek.
- ✓ Kamu Alımları, İstatistik ve Mali Kontrol fasılları da AB’nin yakından takip ettiği fasıllar listesine eklendi.
- ✓ AB koşulluluğu, Batı Balkan ülkelerinde reform ivmesinin canlı tutulması için en önemli araç olmayı sürdürüyor.
- ✓ Batı Balkan ülkelerinden Karadağ, müzakerelerde ilerlemeyi sürürken siyasi krizle çalkalanıyor.
- ✓ Kosova ile ilişkilerin normalleştirilmesi yönünde varılan anlaşmalar sayesinde ilk müzakere fasıllarını açmaya yaklaşan Sırbistan’ın bu yıl içerisinde ilk fasılları açması ihtimali yüksek.
- ✓ Derin bir siyasi krize sahne olan Makedonya’da AB’nin girişimiyle uzlaşma sağlanması ile Üsküp ile katılım müzakerelerine başlanması bu yıl reformların uygulanması koşuluyla da olsa 7’nci kez tavsiye edildi.
- ✓ Arnavutluk’un katılım müzakerelerine başlamak için sunulan beş kilit öncelikte ilerlemesi olumlu bir grafik sergilerken yolsuzlukla mücadele ve temel haklar konuları ciddiyetini koruyor.
- ✓ AB’nin koşulluluk politikasına değişikliğe gitmesi sonucu nihayet AB yolunda ilerleme kaydeden Bosna Hersek’in AB’ye üyelik başvurusunda bulunabilmesinin ölçütü ise kilit reformları uygulamadaki performansı olacak.
- ✓ Belgrad ile varılan anlaşmalar sayesinde SAA imzalayarak, AB ile bütünleşme yolunda önemli bir adım atan ancak birçok alanda AB’ye erken aşamada uyuma sahip Kosova’nın ise yapması gerekenlerin listesi bir hayli uzun.

2015 Genişleme Paketi’nin Tuhaf Hikâyesi

Genişleme Strateji Belgesiyle aday ve potansiyel aday ülkelerin İlerleme Raporlarından oluşan Genişleme Paketi, geleneksel olarak Ekim ayı ortalarında kabul edilir. Bu yıl da Komisyonun çalışma takviminde, Genişleme Paketinin kabul edeceği tarih 14 Ekim 2015 olarak belirlenmişti. Ancak bu, AB tarihinin en ciddi mülteci akınıyla karşı karşıya kalmadan önceydi. 2015 yılı Genişleme Paketi, Kasım 2014’te göreve gelen ve görevde bulunacağı beş yıl boyunca genişlemeye kapıyı kapatan bir söylem benimseyen Juncker başkanlığındaki Komisyon tarafından açıklanacak ilk Genişleme Paketi olması kadar,

İlerleme Raporlarının tekniğine getirildiği söylenen değişiklikler nedeniyle merakla beklenmekteydi.

Türkiye ve Batı Balkan ülkelerini de etkileyen mülteci akınına yönelik çözüm arayışları birden AB'nin bir numaralı gündem maddesi haline gelirken, Genişleme Paketi'nin açıklanma tarihinin ertelendiği açıklaması geldi. Genişleme Paketi'nin; gayri resmi kaynaklara göre Türkiye ile taslak mülteci eylem planına ilişkin süren görüşmeler nedeniyle 1 Kasım 2015 genel seçimleri sonrasında, resmi açıklamalara göre ise "kamuoyunun ilgisinin raporlara odaklanmasını sağlamak üzere, Komisyon Başkanı Juncker'in uygun göreceği bir tarihe"¹ ertelendiği açıklandı. Komisyonun, İlerleme Raporu'nda Türkiye'ye hukukun üstünlüğü alanında getirilecek eleştirilerin yaratacağı etkiden çekinmesi, çoğu kaynağa göre erteleme kararının altında yatan neden olarak gösterildi. Öyle ki, aralarında Türkiye Raportörü Kati Piri'nin de bulunduğu 50'yi aşkın AP üyesi, Komisyon Başkanı Juncker'e ve Başkan Yardımcısı Mogherini'ye hitaben kaleme aldıkları mektupta², katılım müzakereleri ve vize serbestliği sürecinde ilerlemenin pazarlık konusu yapılmasını endişeyle karşıladıklarını belirterek Komisyona Genişleme Paketi'ni 1 Kasım genel seçimlerinden önce açıklama çağrısında bulundu. Bu gelişmelerden Batı Balkan ülkeleri de nasibini aldı. Genişleme politikası kapsamındaki ülkelerin İlerleme Raporları; Genişleme Paketi kapsamında bir bütün olarak açıklandığı için, altı Batı Balkan ülkesinin İlerleme Raporlarının akıbeti de son ana kadar belirsizdi. Öyle ki Komisyon tarafından İlerleme Raporlarının getirildiği söylenen değişikliklere ilişkin bilgi notunun kazara 5 Kasım 2015 tarihinde Komisyonun resmi internet sitesine yüklendikten sonra geri çekilmesi, merakı daha da artırdı.

İşte Juncker Komisyonu'nun ilk Genişleme Paketi'ni kuşatan tüm belirsizlik, 10 Kasım 2015 tarihinde, Komşuluk Politikası ve Genişleme Müzakerelerinden Sorumlu Komisyon Üyesi Johannes Hahn'ın 2015 Genişleme Paketi'ni AP Dış İlişkiler Komitesi'nde (AFET) sunmasıyla son buldu.

Juncker Komisyonu'nun İlk Genişleme Paket Hakkında Bilinmesi Gerekenler

2015 Yılı Genişleme Paketi, Hahn'ın AFET'te gerçekleştirdiği sunumunda³ da bahsettiği gibi bir dizi değişiklik içeriyor. Öncelikle, Barroso dönemindeki aksine bu yıl sunulan Genişleme Strateji belgesi, AB'nin; yalnızca önümüzdeki bir yıl için değil, Juncker Komisyonu'nun görevde kalacağı önümüzdeki dört yıl için rotasını belirliyor. Bir diğer deyişle; 2015 Genişleme Stratejisi, AB genişleme politikasının esaslarını 2019 sonuna kadar geçerli olacak biçimde şekillendiriyor.

¹ "Release of European Commission Progress Report Uncertain", *Independent.mk*, 13.10.2015, <http://www.independent.mk/articles/23093/Release+of+European+Commission+Progress+Report+Uncertain#sthash.2npsqm4M.dpuf>. Erişim tarihi: 12.11.2015.

² "Letter to President Juncker and High Representative Mogherini concerning the EU-Turkey Joint Action Plan", 23.10.2015, <http://www.marietjeschaake.eu/wp-content/uploads/2015/10/Letter-to-President-Juncker-HRVP-Mogherini-Draft-Action-Plan.pdf>. Erişim tarihi: 12.11.2015.

³ Avrupa Komisyonu, "Speech - 2015 Enlargement Package", 10.11.2015, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-6041_en.htm. Erişim tarihi: 12.11.2015.

Bir diğerk değişiklik; Genişleme Paketi dâhilindeki İlerleme Raporlarının tekniğıyle ilgili. Bilindiğı üzere, İlerleme Raporlarının işlevselliğı son dönemde aday ve potansiyel aday ülkelerde sorgulanır hale gelmişti. Bu nedenle DG NEAR yetkilileri, bu yıl İlerleme Raporlarını daha anlaşılır, daha açık, daha somut/ölçülebilir ve ülkeler arası karşılaştırma yapmaya daha uygun şekilde yeniden tasarlamak için kolları sıvadı. Bu bağlamda, bu yılki Genişleme Paketi kapsamında sunulan İlerleme Raporları, “yeni nesil İlerleme Raporları” veya “İlerleme Raporları versiyon 2.0” olarak nitelendiriliyor. Bu perspektiften bakıldığında, 2015-2016 dönemi ise Komisyonun uyguladığı yeni tekniğı için pilot yıl olarak görülüyor.

Bunun yanında İlerleme Raporlarındaki raporlama yönteminin kilit öneme sahip alanlarda kıyaslamayı mümkün kılacak şekilde ülkeler arası uyumlu hale getirildiğini belirtmek gerekiyor. Tüm bu değişikliklerle hedeflenen ise Hahn tarafından, sürecin daha şeffaf hale getirilmesi, vatandaşlar ve sivil toplum için reformların takibinin kolaylaştırılması olarak açıklandı⁴.

İlerleme Raporlarının yeni kurgusunda, aday/potansiyel aday ülkelerin üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kabiliyetine, yani daha anlaşılır bir dille; üyelik kriterlerini yerine getirmedeki hazırlık durumuna daha fazla önem veriliyor. Aday ülkenin belirli bir politika alanındaki (ya da AB jargonundaki karşılığıyla faslındaki) genel hazırlık düzeyi; “erken düzey” – “sınırlı düzey” – “orta düzey” – “iyi düzey” – “ileri düzey” olmak üzere, beş kategoride ölçülüyor. Bir önceki rapordan bu yana geçen süre zarfındaki gelişmeler ise; “geriye dönüş var” – “ilerleme yok” – “sınırlı düzeyde ilerleme” – “iyi düzeyde ilerleme” – “çok iyi düzeyde ilerleme” ifadeleriyle değerlendiriliyor.

Buna bağlı olarak, aday ve potansiyel aday ülkelerin her politika alanında önümüzdeki yıl hangi önceliklere odaklanmaları gerektiği konusunda net yol haritaları ortaya koyuluyor. Yargı ve temel haklardan ulaştırmaya, ekonomik ve parasal politikadan çevreye müzakereye konu 33 faslıda aday ve potansiyel aday ülkelerin AB standartlarını yerine getirmek üzere yapmaları gerekenler maddeler halinde sıralanmış durumda.

Teknikte yapılan yukarıdaki değişikliklere karşın, genişleme politikasının temelinde yer alan konularda bir değişiklik söz konusu değil. Hahn’ın selefi Füle’nin 2013 yılında açıkladığı “öncelikle temel konuların ele alınması” (*fundamentals first*) ilkesi, Juncker Komisyonunun görev süresi boyunca da genişlemenin merkezinde yer almaya devam edecek. Bu kapsamda Komisyon, yargı reformu, yolsuzlukla ve örgütlü suçlarla mücadele başta olmak üzere hukukun üstünlüğü; başta LGBTI bireylere ve Romanlara yönelik olmak üzere ayrımcılıkla mücadele ve ifade özgürlüğü dâhil olmak üzere temel haklar ile demokratik kurumların işleyişi ve kamu yönetimi reformu konularına odaklanmaya devam edecek. Ekonomik yönetim ve rekabetçiliğın artırılması, bölgesel işbirliği konuları da Komisyonun büyük önem atfettiğı konular olmayı sürdürüyor. Bu konularla

⁴ A.g.e.

ilgili Kamu Alımları, İstatistik ve Mali Kontrol fasıllarının da AB'nin önem verdiği fasıllar listesine eklendiğini belirtelim. Bilindiği üzere, 2011 yılı itibarıyla "yeni yaklaşım" uyarınca hukukun üstünlüğü konularını kapsayan Yargı ve Temel Haklar ile Adalet, Özgürlük ve Güvenlik, geçtiğimiz yıl ise Ukrayna krizinin gölgesinde aday ve potansiyel aday ülkelerin Rusya'ya uygulanan yaptırımlara taraf olmamaları nedeniyle Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası faslı, öncelikli fasıllar arasına dahil edilmişti. Bu yıl bunlara; üç fasıl daha eklendi.

Füle tarafından açıklanan Genişleme Strateji belgeleri, belirli bir tema üzerine kurulu olur ve bu konuyu öne çıkarırdı. Örneğin; 2012 yılında hukukun üstünlüğü; 2013 yılında ekonomik yönetim,2014 yılında ise kamu yönetimi reformu ve demokratik kurumların güçlendirilmesi öne çıkmıştı. 2015 Genişleme Paketi'nde herhangi bir konuyu öne çıkarmamayı tercih eden Hahn döneminde ise bu gelenekten uzaklaşıldığı görülüyor.

Batı Balkan Ülkelerinin AB Karnesi



Genişleme Politikasının takviminde özel bir yer kaplayan Batı Balkan ülkeleri, AB yolunda gelişmeler kadar, bazı konularda geri gidişlerin de yaşandığı bir grafik sergilediler. Batı Balkan ülkelerinin AB ile bütünleşme perspektifinin ortaya koyulduğu Selanik Zirvesi'nin 12'nci yılında, Batı Balkan ülkeleri AB üyeliğinin oldukça büyük bir dönüşüm gerektiren ve zorlu bir yolculuk olduğunun bilincindedir. 2013 yılında ipi göğüsleyerek AB üyesi olan Hırvatistan'ın üyeliği, bölge ülkeleri için bir başarı hikâyesi olarak akıllara kazınmıştı. Bölgedeki ülkelerin kısa vadede üye olması beklenmiyor,

buna karşılık AB koşulluluğu, Batı Balkan ülkelerinde reform ivmesinin canlı tutulması için en önemli araç olmayı sürdürüyor.

Batı Balkan ülkeleri için 2014 Genişleme Paketi'nden bugüne gerçekleşen gelişmeleri değerlendirecek olursak dördü aday ülke, ikisi potansiyel aday ülke statüsünde olan altı Batı Balkan ülkesinden Karadağ'ın müzakerelerde ilerlemeyi sürdürdüğü, ancak siyasi krizle çalkalandığı; Sırbistan'ın ise Kosova ile ilişkilerini normalleştirme yönünde varılan anlaşmalar sayesinde ilk müzakere fasıllarını açmaya yaklaştığı görülüyor. Katılım müzakerelerine başlamak için koşullu da olsa destek alan Makedonya'daki derin siyasi krizin AB'nin girişimiyle son bulmasına karşın uzlaşının oldukça kırılğan olduğu göze çarpıyor. Arnavutluk'ta katılım müzakerelerine başlamak için sunulan beş kilit öncelikte ilerleme kaydedilmesi olumlu bir gelişme olarak öne çıkarken yolsuzlukla mücadele ve temel haklar konuları ciddiyetini koruyor. AB'nin koşulluluk politikasına değişikliğe gitmesi sonucu nihayet AB yolunda ilerleme kaydeden Bosna Hersek'in AB'ye üyelik başvurusunda bulunabilmesinin ölçütünün ise kilit reformları uygulamadaki performansına bağlı olduğu; Belgrad ile varılan anlaşmalar sayesinde SAA imzalayarak, AB ile bütünleşme yolunda önemli bir adım atan Kosova'nın ise birçok alanda yapması gerekenlerin bulunduğu görülüyor.

Karadağ: Hukukun üstünlüğü alanında sağlam bir sicil oluşturmali

Statü: Aday ülke (Aralık 2010)

Hedeflenen: Müzakerelerde ilerlemek

Açılan fasıl sayısı: 20

Geçici olarak kapatılan fasıl sayısı: 2

Haziran 2012'de başladığı katılım müzakerelerinde ilerlemeye devam eden Karadağ, son bir yıl içerisinde sekiz yeni faslı da müzakereye açarak, bugüne dek 33 fasıldan 20'sini müzakereye açmış (ve bunlardan ikisini geçici olarak kapatmış) durumda. Aralık 2013'te müzakereye açılan Yargı ve Temel Haklar ile Adalet, Özgürlük ve Güvenlik fasılları kapsamındaki gelişmeler yakından takip edilmeye devam ediliyor. Hukukun üstünlüğü alanındaki gelişmeler Komisyonun gözünde

Podgorica'nın müzakere sürecinin genel hızı konusunda belirleyici etkiye sahip.

2015 yılı İlerleme Raporu'na göre, hukukun üstünlüğü konularını kapsayan 23 ve 24'üncü fasıllarda, yargının bağımsızlığına ve yolsuzlukla mücadeleye ilişkin yasal çerçevenin geliştirilmesi konusunda gelişme kaydedildi. Ancak uygulamaya giderek daha fazla odaklanan Komisyon'un Karadağ'dan temel beklentisi, örgütlü suçlar ve yolsuzlukla mücadele alanında sağlam bir sicil kaydı oluşturması sürdürüyor. Bu dönemde Karadağ'ın en önemli dış politika öncelikleri arasında yer alan NATO'ya üyelik için Komisyon'a göre katılım müzakereleri sürecinde olduğu gibi, hukukun üstünlüğü alanında ilerleme sağlanması "olmazsa olmaz".

Ülkenin siyasi yaşamına damgasını vuran ise Eylül 2015'te muhalefetin parlamento oturumlarına katılmayı boykot etmesi oldu. Gerginliğin sokaklara taşınmasıyla polis ve protestocular arasında yaşanan çatışmalar, raporda Podgorica'ya yönelik eleştirilerin yoğunlaşmasına yol açtı. Komisyon, tüm siyasi partilere yapıcı bir diyalog kurmaları çağrısında bulunurken siyasi tartışmaların parlamentoda gerçekleşmesi gerektiği mesajını verdi.

Üst düzey yolsuzluk iddialarının soruşturulması konusunda kısıtlı ilerleme sağlayan Karadağ'ın yargı sisteminin AB'ye orta düzeyde uyumlu olduğunu belirten Komisyona göre, Şubat 2015'te kabul edilen reform paketi, yargıda profesyonelleşmeye ve yargı bağımsızlaşmaya katkıda bulunacak. Komisyon raporuna göre, her ne kadar medyaya yönelik müdahalelerde son bir yıl içerisinde bir azalma söz konusu olduysa da, ifade özgürlüğü endişe kaynağı olmaya devam ediyor.

Ekonomik kriterler bağlamında, ülkenin makroekonomik istikrarı sağlama kabiliyetinden övgüyle söz eden Komisyona göre Karadağ, işleyen piyasa ekonomisi olma yolunda orta düzeyde.

Sırbistan: İlk fasılların müzakereye açılması yakında mümkün

Statü: Aday ülke (Mart 2012)

Hedeflenen: İlk fasılları müzakereye açmak

Sırbistan, Kosova ile ilişkilerin normalleştirilmesi doğrultusunda AB arabuluculuğunda yürütülen Belgrad-Priştine üst düzey diyalogu kapsamında kilit öneme sahip anlaşmalara varılmasıyla, Ocak 2014'te başladığı katılım müzakerelerinde ilk fasılları açmaya yaklaştı. Bilindiği üzere, 2008

yılında bağımsızlığını ilan eden Kosova ile ilişkilerin normalleştirilmesi, Sırbistan'ın AB üyelik süreci için önem taşıyor. Öyle ki, Belgrad'ın normalleşme sürecinde sergilediği tutum, Belgrad'a yönelik AB koşulluğunun kilit unsuru ve Sırbistan'ın AB ile bütünleşme sürecinde en önemli parametrelerden biri olmayı sürdürüyor. Hatırlanacağı gibi, Sırbistan ile katılım müzakerelerine başlanması kararı Nisan 2013'te Kosova ile tarihi bir anlaşmaya varılması sonucu mümkün olmuştu. Katılım müzakereleri sürecinde ise "Diğer Konular" başlıklı 35'inci fasıl normalleşme sürecine ayrıldı ve Komisyon, bu fasıl kapsamındaki gelişmelerin süreç için, en az Belgrad'ın hukukun üstünlüğü konulu 23 ve 24'üncü fasıllardaki performansı kadar belirleyici olduğu kanısında.

Tarama sürecinin Mart 2015'te tamamlanmasının ardından tarama sonu raporlarının Konsey'de ele alınması süreci devam ediyor. Müzakere sürecinin kilit fasılları olan 23 ve 24'üncü fasılların açılması için gerekli kapsamlı eylem planlarını hazırlayan Sırbistan, Ağustos 2015'te Kosova ile etnik Sırp'ların çoğunlukta olduğu Kuzey Kosova'da Sırp Belediyeler Birliği kurulması, Kosova'ya uluslararası telefon kodu verilmesi, Mitrovica köprüsünde dolaşım ve enerji konularında bir dizi anlaşma imzalanması sonucu ilk

müzakere fasıllarını açmaya yaklaştı. Hahn'a göre, ilk fasılların açılması bu yıl içerisinde mümkün olabilir.

2015 yılı Genişleme Paketinin kazananlarından biri olan Sırbistan'ın, mülteci akınına ele alma yöntemi, Kosova ile normalleşme sürecinde kaydettiği ilerleme ve bölgesel işbirliği alanındaki performansı Komisyondan övgü topladı. Komisyona göre Belgrad; yargı, örgütlü suçlar ve yolsuzlukla mücadele, ifade özgürlüğü, ayrımcılıkla mücadele, ekonomi ve kamu yönetimi reformu konusunda reform kararlılığının sürdürmeli. Kosova ile ilişkilerin normalleştirilmesi sürecinde de aynı kararlı tutumun sürdürülmesi önem taşıyor.

Makedonya: AB üyelik süreci kritik bir dönemde

Statü: Aday ülke (Aralık 2005)

Hedeflenen: Müzakerelere başlamak

On yıl önce Hırvatistan'dan sonra bölgede AB üyeliğine en yakın ülke olarak gösterilen Makedonya, bugün bölgenin kaybedeni olma riskiyle karşı karşıya. 2001 yılından bu yana tarihinin en ciddi siyasi krizine sahne olan Makedonya için Komisyonun 2009 yılından bu yana her yıl yaptığı gibi bu yıl da katılım

müzakerelerine başlanması yönündeki tavsiyesini yineleyip yinelemeyeceği merakla beklenmekteydi. Çünkü Komisyon, 2014 İlerleme Raporu'nda Makedonya'ya yargı bağımsızlığı, ifade özgürlüğü ve medya özgürlüğü konularında uyarıda bulunmuş ve müzakerelerin başlaması yönündeki tavsiyesini sürdürmesinin bu konularda geri gidişin önlenmesine bağlı olduğunu açıkça belirtmişti⁵.

Makedonya'da muhalefetin parlamentoyu boykot etmesiyle başlayan siyasi kriz, Şubat 2015'te Nikola Gruevski'nin liderliğindeki hükümetin savcı ve yargıçlar, üst düzey bürokratlar ve siyasi muhalefetten 20 bin kişinin telefonunu 2011'den bu yana dinlettiği iddiasıyla üst düzey hükümet yetkililerine ait olduğu iddia edilen bazı telefon görüşmelerini basına sızmasıyla farklı bir boyut aldı. Görüşmeler; temel hakların ihlali, yargı ve medya bağımsızlığı ile seçimlere müdahale, yolsuzluk ve siyasileşme gibi aksaklıkları gündeme getirdi. Halkın sokağa dökülmesi, polis müdahalesini beraberinde getirirken, Mayıs 2015'te ülkedeki Arnavut azınlığın yaşadığı Kumanovo'da yaşanan çatışmalarda 18 kişinin yaşamını yitirmesi, 2001 yılında Ohri Çerçeve Anlaşması ile iç savaşın eşiğinden dönen Makedonya'da pamuk ipliğine bağlı etnik dengeleri tehdit etti. Siyasi gerilimin yükselmesi, Haziran-Temmuz 2015 döneminde Komisyon Üyesi Hahn ve AP Makedonya Raportörü Ivo Vajgl ile AP üyeleri Eduard Kukan ve Richard Howitt'in arabuluculuk çabalarıyla önlendi. Makedonya'daki dört siyasi parti, AB temsilcilerinin girişimiyle bir dizi önlemin kabulünü içeren Acil Reform Gündemini kabul etti. Telekulak

⁵ Yeliz Şahin, "2014 Genişleme Paketi ve Genişlemede Hahn Dönemine Doğru", *İKV Değerlendirme Notu*, No: 96, Ekim 2014, s.7.

skandalında ortaya konulan iddiaların soruşturulması için özel savcı atanması ve 24 Nisan 2016'da genel seçime gidilmesi üzerinde "Przino anlaşması" olarak da bilinen siyasi uzlaşa sağlandı.

Tüm bu gelişmelerin yaşandığı bir ortamda hazırlanan 2015 Makedonya İlerleme Raporu, beklendiği gibi oldukça eleştirel bir dille kaleme alınmış olmasına karşın, Makedonya'yı AB'nin yörüngesinde tutma ve ülkede reformları teşvik etme amacını taşıyor. Komisyonun değerlendirmesine göre, "Makedonya'nın AB üyelik süreci kritik bir dönemde" ve telekulak skandalı ülkede siyasi müdahale ve yolsuzluğun boyutunu gözler önüne serdi. Krizi sonlandıran siyasi uzlaşıda kaydedilen ilerleme sonucu Komisyon, bu yıl da Makedonya ile katılım müzakerelerine başlanması yönündeki tavsiyesini yineledi. Ancak Komisyon bunun, siyasi uzlaşının ve Acil Reform Gündeminin uygulanmasında kayda değer ilerleme sağlanmasına bağlı olduğunun altını çizerek, konunun seçimlerden sonra tekrar ele alınacağını duyurdu. Yani; bu yıl Makedonya'ya hem uyarı hem de koşullu bir teşvik verildiği söylenebilir.

Yunanistan'da Syriza'nın iktidara gelmesiyle bu konuda daha olumlu bir ortam oluşmasına karşın isim anlaşmazlığının çözüme kavuşmamış olması ve ülkede gergin seyreden etnik durum da Komisyonun eleştirdiği alanlardan arasında yer alıyor. BM arabuluculuğunda isim sorununun çözüme kavuşturulması halen oldukça önemli.

Raporda olumlu olarak not edilen konular ise müktesebat uyumunda ve ekonomik kriterlerde sağlanan gelişmeler oldu. Komisyonun değerlendirmesine göre Makedonya, müktesebata uyum konusunda ve işleyen bir piyasa ekonomisi olma yolunda iyi düzeyde ilerleme sağladı. Ancak bunlar madalyonun yalnızca bir yüzü, diğer tarafta ise AB'nin giderek daha fazla önem atfettiği ve daha sıkı şekilde denetlediği siyasi kriterler var. Makedonya'nın katılım müzakerelerine başlama tarihi almak için acil reform gündeminin uygulanmasında ilerleme kaydetmesi gerektiği ise açık.

Arnavutluk: Kilit önceliklerde ilerleme

Statü: Aday ülke (Haziran 2014)

Hedeflenen: Müzakerelere başlamak

2015 İlerleme Raporu'nda, Komisyonun değerlendirmesine göre, Arnavutluk'ta katılım müzakerelerine başlamak üzere belirlenen kilit öncelikleri karşılama konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmesine karşına, yargı sistemi ve kamu sektöründe yaygın seyreden yolsuzluk endişe

kaynağı olmaya devam ediyor. Hatırlanacağı üzere Komisyon, Arnavutluk'un katılım müzakerelerine başlayabilmesi için kamu yönetimi, yargı sistemi, yolsuzluk ve örgütlü suçlarla mücadele ve insan haklarının korunması alanlarını kapsayan beş kilit önceliği karşılması gerektiğinin altını çizmişti. Bunlardan kamu yönetimi reformu ve yargı sistemi reformu hazırlıkları konusunda ilerleme kaydeden Tiran'ın şimdi yapması gerekenlerin başında yargı reform paketinin kabul edilmesi geliyor.

Üst düzey yetkililerin adının karıştığı yolsuzluk iddiaları da dahil her düzeyde, yolsuzlukla ve örgütlü suçlarla mücadele başta olmak üzere, hukukun üstünlüğü alanında somut sonuçlara dayalı bir sicil oluşturulması Komisyonun katılım müzakerelerine başlanması tavsiyesi verirken göz önünde bulunduracağı konular arasında olacak.

Arnavutluk'un yapması gerekenler arasında, mülkiyet hakkı da dahil olmak üzere temel hakların korunmasının güçlendirilmesi yer alıyor. Bunun yanında siyasi partiler arasında daha yapıcı bir siyasi diyalogun tesis edilmesi, AB reform sürecinin devamı açısından hayati önem taşıyor.

Bosna-Hersek: Arka tekerden bu yılın kazananına

Statü: Potansiyel aday ülke

Hedeflenen: AB'ye üyelik başvurusunda bulunmak

2015 yılı Genişleme Paketi'nin kazananlarından biri de Bosna-Hersek oldu. AB genişlemesinin temelinde yer alan koşulluluk politikasını ciddi anlamda sınavan Bosna-Hersek için, bu yılki raporda, için geçmiş yıllardaki raporlarda görmeye alıştığımız "AB yolunda sınırlı ilerleme" ifadesi ve

"bölgenin gerisinde kalma riskiyle karşı karşıya" uyarılarının yer almaması bile başlı başına bir başarı hikâyesi.

Bunun arka planında ise Kasım 2014'te İngiltere ve Almanya Dışişleri tarafından ortaya koyulan ve daha sonra da AB'nin desteğini alan "yeni yaklaşımın" etkisiyle 2008 yılından bu yana yürürlüğe girmeyi bekleyen İstikrar ve Ortaklık Anlaşması'nın (*Stabilisation and Association Agreement - SAA*) yürürlüğe girmesi var. Bilindiği üzere, potansiyel aday ülke Bosna-Hersek'in AB'ye "gerçekçi" bir üyelik başvurusunda bulunabilmesi, 2008 yılında imzalanan SAA'nın yürürlüğe girmesi önkoşul olarak belirlenmişti. Bunun için de Bosna-Hersek Anayasası'nın Avrupa İnsan hakları Mahkemesi'nin Sejdić-Finci kararı doğrultusunda üç kurucu halk dışındaki etnik grupların mensuplarının da üst düzey devlet kurumlarına seçilebilmesini mümkün kılacak şekil tadil edilmesi gerekmektedir. AB'nin bu koşulun yerine getirilmesi için sunduğu her türlü girişimin başarısız olmasının ardından, İngiltere ve Almanya Dışişleri Bakanlarınca sunulan girişim doğrultusunda; Bosnalı siyasi liderlerin sosyoekonomik reformların yanı sıra, kamu yönetimi ve hukukun üstünlüğü alanlarında bir dizi reformu uygulama taahhüdünde bulunması SAA'nın yürürlüğe girmesi için önkoşul olarak belirlendi. Bu koşulun karşılanmasıyla, AB üyelik başvurusundan bir önceki adım olarak nitelendirilen SAA nihayet Haziran 2015'te yürürlüğe girdi.

Komisyon, Bosna-Hersek'in muhtemel üyelik başvurusunu göz önünde bulundurabilmesinin, reformlar konusunda verilen taahhütlerinin pratiğe dökülmesine bağlı olduğunu vurguluyor. Reform Gündeminin Temmuz 2015'te kabul edilmesi, olumlu bir gelişme olarak not edildi. Ancak Komisyona göre şimdi sıra; yolsuzluk ve

örgütlü suçlarla mücadele dahil olmak üzere hukukun üstünlüğü alanındaki reformlar ile sosyoekonomik reformların hayata geçirilmesinde.

Bosna-Hersek yaşanan olumlu gelişmelere rağmen Dayton Anlaşması'nın 20'nci yılında ülkedeki iki entiteden biri olan Bosna Sırp Cumhuriyeti'nin (*Republika Srpska-RS*) Temmuz 2015'te devlet düzeyinde mahkemelere ilişkin referandum düzenleme kararı alması oldukça endişe verici. İlerleme Raporu'nda RS lideri Milorad Dodik'in bu hamlesi eleştirilerek, devlet düzeyindeki mahkemelere ilişkin eksikliklerin AB ile Bosna-Hersek arasında başlatılan yargı alanında yapısal diyalog kapsamında alınacağına yer veriliyor.

Komisyon'a göre kamu yönetiminin güçlendirilmesi, yönetimin her düzeyinde işbirliğinin artırılması ve AB konularında etkili bir koordinasyon mekanizmasının oluşturulması, Bosna-Hersek'in AB yolunda ilerlemesi için yapması gerekenler arasında. Bunun yanında SAA'nın Hırvatistan'ın AB üyeliğini göz önünde bulunduracak şekilde tadil edilmesi sürecinin acilen tamamlanması gerekiyor.

Kosova: Önemli başarılar, reformlarda zaman kaybı

Statü: Potansiyel aday ülke

Hedeflenen: SAA'nın yürürlüğe girmesi

2015 Yılı Kosova İlerleme Raporu'na, 2015 yılında gerçekleşen iki önemli gelişme damgasını vurdu. Bunlar; üst düzey Belgrad-Priştine diyalogu kapsamında Sırbistan ile ilişkilerin normalleştirilmesi doğrultusunda bir dönüm noktası niteliğindeki anlaşmaların imzalanması ve

Kosova'da 1999 yılında yaşanan savaşa ilişkin iddiaların soruşturulması ve görülmesi için Özel Savaş Suçları Savcılığı ve Mahkemesi kurulması kararı alınmasıydı.

Kosova, Genişleme Paketi'nin açıklanmasından kısa süre önce 27 Ekim 2015 tarihinde AB ile SAA imzalayarak, AB ile bütünleşme yolunda önemli bir adım attı. AB ile Kosova arasındaki akdi ilişkilerin temeli sayılan SAA, üyelik başvurusuna giden yolda bir ön adım olarak görülüyor. Bunun yanında, SAA'nın Kosova'ya önemli ticari getirileri de olacak. SAA'nın imzalanmasıyla, Kosova bölgedeki diğer beş ülke ile eşit konuma gelirken Batı Balkan ülkelerinin SAA haritası da tamamlanmış oldu. SAA'nın imzalanması ise Ağustos 2015'te Kosova ile Sırbistan arasındaki ilişkilerin normalleştirilmesi sürecinde varılan anlaşmalarla mümkün oldu. Normalleşme süreci, Sırbistan için olduğu gibi Kosova için de AB ile bütünleşme sürecinde ilerleyebilmek ve bir sonraki aşamaya geçebilmek için bir anahtar niteliğinde. SAA'nın onay süreçlerinin tamamlanmasının ardından 2016'da yürürlüğe girmesi öngörülüyor.

Kosova'nın etnik Sırpların çoğunluğu oluşturduğu Kosova'nın kuzeyinde, "Sırp Belediyeler Birliği" kurulmasını öngören anlaşma ve Özel Savaş Suçları Mahkemesi kurulması konuları AB tarafından memnuniyetle karşılanırken, Kosova'da tartışmaların fitilini ateşlemişti. Muhalefete göre, anlaşma Kosova'da, Bosna-Hersek'teki RS benzeri

bir yapı oluşturma riskini barındırıyor⁶. Bilindiği üzere, Priştine kurumlarını tanımayı reddeden ve Belgrad tarafından fonlanan paralel kurumlarla yönetilen Kosova'nın kuzeyindeki 10 ilde, Sırp Belediyeler Birliği kurulması konusu Nisan 2013'te ilişkilerin normalleştirilmesine yönelik anlaşmayla gündeme gelmişti. Sırp Belediyeler Birliği'nin yetki ve görevleri ise 25 Ağustos 2015 tarihinde AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi Mogherini'nin arabuluculuğunda Sırbistan ve Kosova Başbakanları arasında sağlanan anlaşmayla netlik kazanmıştı. Muhalefet, anlaşmaya tepkisini parlamento oturumlarında biber gazı sıkarak ve Başbakan Isa Mustafa'dan anlaşmayı feshetmesini talep ederek gösterdi. AB tarafından tepkiyle karşılanan bu olayların, İlerleme Raporu'na yansımaları da olumsuz yönde oldu. İktidar ile muhalefet arasındaki kutuplaşmadan endişeyle bahseden Komisyon, muhalefetin söz konusu eylemlerinin AB değerlerine aykırı olduğunu belirtti.

Haziran 2014 seçimlerini takiben yaşanan altı aylık siyasi açmazı, reformlar açısından kayıp zaman olarak nitelendiren Komisyonun eleştirdiği diğer konuların başında ise kamu yönetiminin siyasileşmesi ve yargıya müdahale geliyor. Komisyona göre, Kosova'nın hukukun üstünlüğü alanındaki performansı parlak değil. Yolsuzluk ve örgütlü suçlarla mücadele konusundaki hazırlıklar erken aşamada, yargıya siyasi müdahalede bulunulması ise önemli bir eksiklik. Kosova'nın birçok alanda AB'ye uyumda erken aşamada olduğu değerlendiriliyor.

Netice itibarıyla Priştine, Özel Savaş Suçları Mahkemesi kurulması kararı ve Belgrad ile varılan anlaşmalar sayesinde AB ile bütünleşme doğrultusunda önemli adımlar attı. Buna karşılık Komisyonun giderek daha fazla önem atfetmeye başladığı alanlarda AB'ye uyum konusunda erken aşamada ve yapması gerekenlerin listesi de bir hayli uzun. Belgrad ile Kosova'nın kuzeyinde Sırp Belediyeler Birliği kurulmasına ilişkin anlaşmanın uygulanmasının Genişleme Paketi'nin açıklanmasından bir gün sonra Kosova Anayasa Mahkemesi tarafından durdurulması, Komisyonun olumlu değerlendirmelerine gölge düşüreceğe benziyor. Avrupa Komisyonu konuya ilişkin açıklamasında, yasal konularda yorum yapmadığını ifade ederken varılan anlaşmaların uygulanması gerektiğini vurguladı⁷.

⁶ Petrit Çollaku, "Kosovo Opposition MPs Block Parliament's Work", *Balkan Insight*, 01.10.2015, <http://www.balkaninsight.com/en/article/opposition-mps-block-the-parliament-session-10-01-2015>. Erişim tarihi: 12.11.2015.

⁷ Peter Teffer, "Kosovo freezes EU-brokered deal with Serbia", *EU Observer*, 11.11.2015, <https://euobserver.com/enlargement/131061>. Erişim tarihi: 12.11.2015.