

# İKV DEĞERLENDİRME NOTU

2014 GENİŞLEME PAKETİ VE GENİŞLEMEDE  
HAHN DÖNEMİNE DOĞRU

**Yeliz ŞAHİN**  
*İKV Uzmanı*

**İKTİSADİ KALKINMA VAKFI**



## 2014 GENİŞLEME PAKETİ VE GENİŞLEMEDE HAHN DÖNEMİNE DOĞRU

Yeliz Şahin, İKV Uzmanı

Brüksel bir “İlerleme Raporu” mevsimini daha geride bıraktı. Avrupa Komisyonu, her yıl Genişleme Paketi kapsamında açıkladığı Genişleme Stratejisi ve İlerleme Raporları aracılığıyla AB’ye üye olmaya bekleyen aday ve potansiyel aday ülkelerin AB ile bütünleşme yolunda son bir yılda sergilediği performansı değerlendirmek ve söz konusu ülkelere politika önerileri sunmakla kalmayıp, genişleme politikasının gelecekte izleyeceği yörüngeye ilişkin ipuçları da veriyor.

“2014 Yılı Genişleme Paketi” (*Enlargement Package 2014*), 8 Ekim 2014 tarihinde kamuoyuna açıklandı. İkinci Dönem Barroso Komisyonu tarafından hazırlanan son Genişleme Paketi olma özelliği taşıyan 2014 Yılı Genişleme Paketi, aynı zamanda Kasım 2014’te göreve gelmeye hazırlanan Jean-Claude Juncker başkanlığındaki yeni Komisyon için bir referans noktası olarak görüldüğü için ayrı bir öneme sahip.

2014-2019 yılları arasında yeni bir genişleme dalgası olmayacağı düşüncesinden hareketle, Komisyon’un yeni organizasyon şemasında yaptığı değişikliklerle genişlemenin geri plana atıldığı izlenimi uyandıran Juncker’in Avrupa Komşuluk Politikası ve Genişleme Müzakerelerinden Sorumlu kurmayı Avusturyalı Johannes Hahn için de yol gösterici nitelikteki 2014 Yılı Genişleme Paketi, aynı zamanda İkinci Dönem Barroso kabinesinin görev süresi boyunca genişleme politikasında yaşanan gelişmelere ışık tutuyor. 2014-2015 Genişleme Stratejisi’ni ve İlerleme Raporları ışığında aday ve potansiyel aday ülkelerdeki durumu yazımızda inceleyecek ve Füle’den bayrağı devralacak Hahn’ın öncülüğündeki genişleme politikasının önceliklerine değineceğiz.



Genişlemeden Sorumlu Komisyon Üyesi Füle, Genişleme Paketi’ne ilişkin basın toplantısında, 8 Ekim 2014.

## GENEL TESPİTLER

- ✓ Genişlemenin üzerinde yükseldiği üç sütunu sırasıyla 2012’de hukukun üstünlüğü, 2013’te ekonomik yönetim olarak açıklayan Avrupa Komisyonu, bu yıl üçüncü sütunu kamu yönetimi reformu olarak belirledi. Kamu yönetimini ön plana çıkaran Komisyon, bu bağlamda aday ve potansiyel aday ülkelerle kamu yönetimi özel grupları oluşturulmasını amaçlıyor.
- ✓ Genişleme Stratejisi’yle öncelik kazanan alanlardan biri dış politika olurken, Komisyon, aday ve potansiyel aday ülkelerle AB’nin dış politika pozisyonları arasında uyumun sağlanması için bu konuyu kapsayan 31’nci faslın müzakerelerde öncelikli olarak ele alınması gerektiğini vurguladı.
- ✓ 2014-2015 Genişleme Stratejisi’nde Makedonya ile katılım müzakerelerine başlanmasını 6’ncı kez tavsiye eden Komisyon, katılım müzakerelerini askıya alan İzlanda için İlerleme Raporu yayımlamadı.
- ✓ AB’de genişleme yorgunluğunun ve ekonomik krizin etkili olduğu bir dönemde görev yapan İkinci Dönem Barroso Komisyonu’nun Genişlemeden Sorumlu Üyesi Füle’nin göreve bulunduğu süre boyunca imza attığı en büyük başarı şüphesiz, Hırvatistan’ın Temmuz 2013’te AB üyesi olmasıydı.
- ✓ 1 Kasım 2014 itibarıyla genişlemenin öncelik olmayacağı bir Komisyon’da “Genişleme Müzakereleri” alt başlığından sorumlu olacak Hahn’ın sloganı ise “hızdan önce nitelik”. Görev süresi boyunca yeni bir genişlemeye tanıklık etmesi olası görünmese de Hahn’ı aday ve potansiyel aday ülkelerin AB üyeliğine gerektiği şekilde hazırlanmalarına destek olmak gibi zorlu bir görev bekliyor.

## GENİŞLEME POLİTİKASININ 3 SÜTUNU TAMAMLANIYOR

2014-2015 Genişleme Stratejisi’nin mottosunu “*güvenirlilik temellerinin tamamlanması*” (*completing the foundations for credibility*) olarak belirleyen Avrupa Komisyonu, bu yıl genişleme politikasının üzerinde yükseldiği sütunlardan üçüncüsünü açıklayarak, AB genişleme politikasının temellerini tamamlamış oldu.

Hatırlanacağı üzere, 2012 yılında hukukun üstünlüğüne öncelik veren “yeni yaklaşım” ile bu konuları kapsayan “Yargı ve Temel Haklar” ile “Adalet, Özgürlük ve Güvenlik” başlıklı 23’üncü ve 24’üncü fasılların katılım müzakerelerinde öncelikli olarak ele alınması, bu alandaki gelişmelerin süreç boyunca izlenmesi ve bu fasılların katılım müzakerelerinde en son kapatılan fasıllar olması yaklaşımını benimseyen Avrupa Komisyonu, böylece ilk sütunun temellerini atmıştı. Komisyon, 2013 yılında ikinci sütun olarak buna ekonomik yönetim boyutunu da ekledi. Bu kapsamda, aday ve potansiyel aday ülkelerin AB’nin oldukça zorlu bir ekonomik sınamadan geçtiği bir dönemde ekonomik yönetimin güçlendirilmesi hedefi doğrultusunda attığı adımların gerisinde kalmamaları amacıyla, bu ülkelerde ekonomik yönetimin güçlendirilmesi amaçlanmaktaydı.

Bu yıl, bu iki sütuna kamu yönetimi reformu (*public administration reform-PAR*) ve demokratik kurumların sağlanması eklendi. Bu kapsamda, Genişleme Stratejisi'nde kamu yönetiminde şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkinliğin artırılması amacıyla yeni bazı önerilerde bulundu.

2014-2015 Genişleme Stratejisi, Komisyon'un geçtiğimiz yıl kabul ettiği 2013-2014 Genişleme Stratejisi'nde yer alan "önce temel konuların ele alınması (*fundamentals first*)" yaklaşımını teyit ederken, bu kapsamda hukukun üstünlüğü, ekonomik yönetim ve kamu yönetimi reformunu öne çıkarıyor. Komisyon tarafından yapılan açıklamada, hukukun üstünlüğünün genişleme sürecinin kalbinde yer almayı sürdürdüğü belirtilirken, genişleme politikası kapsamındaki ülkelerin yargı reformu, yolsuzlukla ve örgütlü suçlarla mücadele konularını katılım sürecinin ilk safhalarında ele alarak, sürdürülebilir sonuçlar ortaya koyan temiz bir sicil oluşturmaları gerektiği belirtildi. Avrupa Komisyonu'nun genişleme politikası kapsamındaki ülkelerde ekonomik yönetimi güçlendirmek üzere yapısal reformlar ve mali istikrar konularına önem veren Ekonomik Reform Programları aracılığıyla işbirliği mekanizmaları geliştirdiği; kısıtlı idari kapasite ve şeffaf olmayan kurumlarla özdeşleştirilen bu ülkelerde kamu yönetimi reformu ve demokratik kurumların güçlendirilmesine özel önem verileceği belirtildi.

Ekonomik yönetim sütunu kapsamında, bu yıl itibarıyla kırılğan ekonomilere sahip Batı Balkan ülkeleri için, AB'de uygulanmakta olan "Avrupa Sömestri"ne benzer bir uygulamaya başlanacak. Genişleme politikası kapsamındaki ekonomiler arasında işleyen bir piyasa ekonomisine sahip tek ülke olan Türkiye ile ise ekonomi alanında diyalog hayata geçirilecek. Kamu yönetimi reformu sütunu kapsamında ise, genişleme politikası kapsamındaki ülkelerle "PAR özel grupları" oluşturulması öngörülüyor.

Bu yılki Genişleme Stratejisi'nde öne çıkan önemli bir yenilik Komisyon'un, "Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası" başlıklı 31'inci faslın katılım müzakerelerinin ilk safhalarında açılması gerektiğini söylemesi oldu. Avrupa'ya komşu coğrafyalarda yaşanan bazı olayların genişleme politikası kapsamındaki ülkelerde daha güçlü bir dış politika diyalogu geliştirilmesini gerektirdiğini kaydeden Komisyon, aday ülkelerin AB'nin dış politika pozisyonlarında kademeli olarak uyum sağlamasının önemine dikkat çekti. 31'inci faslı genişleme politikasının gündeminde üst sıralara taşıyan en önemli etken ise, Kırım'ın Rusya tarafına ilhakı ve Ukrayna'da yaşanan durum karşısında Rusya ile ortaklık ilişkisine sahip AB aday ülkesi Sırbistan'ın, AB'nin Rusya'ya yönelik pozisyonunu benimsemeyerek, Rusya'yı hedef alan yaptırımlarına katılmayı reddetmesiydi.

## **ADAY VE POTANSİYEL ADAY ÜLKELERDEKİ DURUM**

Avrupa Komisyonu, Genişleme Paketi kapsamında, Türkiye'ye ve Batı Balkan ülkelerine ilişkin İlerleme Raporlarını açıkladı. Avrupa Komisyonu'nun Genişlemeden Sorumlu Üyesi Ştefan Füle tarafından Batı Balkanlar bağlamında dikkat çekilen iki önemli husus, muhalefetin parlamentoyu boykot etme eğilimi ve medya kuruluşlarına uygulanan baskılar olarak öne çıktı<sup>1</sup>. Bunun yanında, bazı ülkelerde reform yorgunluğu (*reform*

<sup>1</sup> Andrew Rettman, "EU enlargement heading into chilly period", *EU Observer*, 8 Ekim 2014, <http://euobserver.com/enlargement/125961>, Erişim Tarihi: 10 Ekim 2014.

*fatigue*) yaşandığına dikkat çeken Füle'nin, bunun en az genişleme yorgunluğu kadar tehlikeli bir olgu olduğu uyarısında bulunması dikkat çekiciydi.

Avrupa Komisyonu bu yıl 2009 yılından beri her yıl olduğu gibi Makedonya ile katılım müzakerelerine başlanması yönünde bir tavsiye kabul etti. Genişleme Stratejisi'nden, Makedonya dışında herhangi bir ülke ile ilgili katılım sürecinde bir sonraki safhaya geçilmesi yönünde bir tavsiye kararı çıkmadı. Bunun altında yatan nedenler arasında, genişleme kapsamındaki ülkelerin hazırlık düzeyinin elverişli olmaması kadar, Kasım ayında göreve gelmeye hazırlanan Juncker Komisyonu'nun genişlemenin temposunu yavaşlatmak istemesinin de etkili olduğu söylenebilir.

Komisyon, bu yıl katılım müzakerelerini Mayıs 2013 itibarıyla askıya alan İzlanda için İlerleme Raporu yayımlamadı. Genişleme Stratejisi'nde birkaç cümle ile değinilen İzlanda'nın Avrupa Ekonomik Alanı ile Schengen Alanı üyeliği kapsamında ve özellikle Arktik bölgesine ilişkin konularda, AB'nin önemli ortaklarından biri olmayı sürdürdüğü belirtildi.

## **TÜRKİYE**

Avrupa Komisyonu'nun Türkiye için 1998 yılından bu yana hazırladığı İlerleme Raporlarının 17'ncisi olan 2014 yılı Türkiye İlerleme Raporu'nda son bir yıl içerisindeki gelişmeler arasında olumlu değerlendirmelere konu olanlar Demokratikleşme Paketi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi İhlallerinin Önlenmesine İlişkin Eylem Planı'nın kabul edilmesi, Geri Kabul Anlaşması'nın imzalanması ile eşzamanlı olarak vize serbestisine yönelik diyalogun başlatılması, çözüm süreci ve Türkiye'nin Suriyeli sığınmacılara karşı tutumu oldu.

Komisyon, Türkiye'nin AB üyeliği hedefine yönelik kararlılığını birçok kez teyit ettiğine dikkat çekerek, dönemin Başbakanı ve mevcut Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın Ocak 2014'te 2014 yılını "AB yılı" ilan etmesi, aynı ay içerisinde Brüksel'i ziyaret ederek AB kurumlarının başkanlarıyla görüşmesi ve 18 Eylül 2014 tarihinde AB Stratejisi'nin açıklanmasını bu yönde atılmış önemli adımlar olarak nitelendirdi.

Buna karşılık, yargının bağımsızlığı, kuvvetler ayrılığı ve temel hakların korunması konularında endişelere yer veren Avrupa Komisyonu, bu kapsamda Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu'nda yapılan ancak daha sonra geri alınan değişikliklerle birçok hâkim ve savcının görev yerinin değiştirilmesinin; yargının bağımsızlığı, etkinliği ve tarafsızlığı; hukukun üstünlüğü ve kuvvetler ayrılığına ilişkin ciddi endişelere yol açtığını belirtti.

Komisyon'un eleştirilerinin yoğunlaştığı alanlardan biri de internet yasası oldu. Bunun, ifade özgürlüğünün etkin bir şekilde kullanımını kısıtladığını kaydeden Komisyon, *YouTube* ve *Twitter*'in yasaklanmasına yönelik alınan ve daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen kararların endişelere neden olduğunu kaydetti.

Türkiye'deki siyasi ortamda kutuplaşmanın etkili olduğu tespitine yer veren Komisyon, hassasiyet gerektiren internet ve yargı başta olmak üzere bazı kanunlarda yapılan değişikliklerin, TBMM'de yeterince tartışılmadan, paydaşlar ve sivil toplum ile yeterli istişareler gerçekleştirilmeksizin kabul edilmesini eleştirdi. AB liderlerine seslenen

Avrupa Komisyonu, 23'üncü ve 24'üncü fasılların açılması amacıyla bu fasılların açılış kriterlerinin kabul edilerek, bir an önce Türkiye'ye bildirilmesinin Türkiye'nin olduğu kadar, AB'nin de yararına olduğunu vurguladı.

Kıbrıs meselesi konusunda, Komisyon, Türkiye'nin Ada'daki iki toplumun liderleri arasında BM Genel Sekreteri'nin iyi niyet misyonu çerçevesinde çözüme yönelik görüşmelerin yeniden başlatılmasını desteklediğini belirtti. Buna karşılık, Türkiye'nin GKRY'nin sözde münhasır ekonomik bölgesinde hidrokarbon arma faaliyetlerine karşı söylemini sürdürmesini eleştirerek, GKRY'nin BM Deniz Hukuku Sözleşmesi'nden kaynaklanan haklarına vurgu yapan ve Türkiye'nin Anakara Anlaşması'na Ek Protokol kapsamındaki yükümlülüklerini halen tam olarak yerine getirmediği şeklindeki söylemini sürdürdü. Komisyon'un Genişleme Stratejisi'ni açıklamasından bir gün önce, GKRY'nin çözüm müzakerelerinden çekildiğini açıklaması ise, gözlerin tekrar Ada'ya çevrilmesine yol açtı.

Avrupa Komisyonu, inandırıcı ve etkin bir katılım sürecinin, Türkiye-AB ilişkilerinin tüm potansiyelinin açığa çıkarılması için en elverişli çerçeveyi oluşturduğuna dikkat çekti. Bu kapsamda, hukukun üstünlüğü ve temel haklar konularını kapsayan 23'üncü ve 24'üncü fasılların açılmasının bu alanlardaki reform çabaları için bir yol haritası oluşturacağını vurguladı.

2014 yılı Türkiye İlerleme Raporu'na Ankara'nın ilk tepkisi olumluydu. AB Bakanı ve Başmüzakereci Büyükelçi Volkan Bozkır, bu yıl önceki yıllara kıyasla daha teknik bir dil kullanılarak ve üsluba dikkat edilerek kaleme alınan İlerleme Raporu'nu "*esas itibarıyla dengeli ve objektif*" olarak nitelendirirken, raporda yer alan haklı ve makul eleştirilerin dikkate alınacağı mesajını verdi<sup>2</sup>.

## KARADAĞ

Avrupa Komisyonu, Karadağ'ın Haziran 2012'de katılım müzakerelerine başlamasından bu yana yayımladığı üçüncü İlerleme Raporu'nda, Karadağ'ın siyasi kriterleri yerine getirmeyi sürdürdüğünü ve işleyen bir piyasa ekonomisi olma yolunda atımlar attığını teyit etti.

Komisyon, katılım müzakereleri hukukun üstünlüğüne öncelik veren "yeni yaklaşım" kapsamında yürütülen ilk aday ülke olma özelliğini taşıyan Karadağ'ın son bir yıl içerisinde 10 faslı daha müzakereye açarak, katılım müzakerelerinde yol almaya devam ettiğini belirtti<sup>3</sup>. Ancak, Aralık 2013'te yeni yaklaşım kapsamında öncelik kazanan en zorlu fasıllar olan Yargı ve Temel Haklar ile Adalet, Özgürlük ve Güvenlik fasıllarını

<sup>2</sup> T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, *Avrupa Birliği Bakanı ve Başmüzakereci Volkan Bozkır'ın 2014 Yılı Türkiye İlerleme Raporuna İlişkin Basın Toplantısı Konuşması*, 8 Ekim 2014, [http://ab.gov.tr/files/000etkinlikler/basin\\_konusmasi\\_8ekim2014\\_16\\_00.pdf](http://ab.gov.tr/files/000etkinlikler/basin_konusmasi_8ekim2014_16_00.pdf), Erişim Tarihi: 10 Ekim 2014.

<sup>3</sup> Karadağ, hâlihazırda 12 faslı müzakereye açmış, 2 faslı ise geçici olarak kapatmış durumdadır. Açılan fasıllar; Sermayenin Serbest Dolaşımı, Kamu Alımları, Şirketler Hukuku, Fikri Mülkiyet Hukuku, Bilgi Toplumu ve Medya, İşletme ve Sanayi Politikası, Yargı ve Temel Haklar, Adalet, Özgürlük ve Güvenlik, Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası ile Mali Kontrol'dür. Bilim ve Araştırma ile Eğitim ve Kültür fasılları ise açılarak, geçici olarak kapatılmıştır.



müzakereye açan Karadağ için ilerlemelere olduğu kadar, hukukun üstünlüğü alanındaki reformların uygulanması konusundaki eksikliklere de dikkat çekti.

Batı Balkan siyasi coğrafyasında AB ile bütünleşmenin “poster çocuğu” olarak nitelendirilen Karadağ’a ilişkin İlerleme Raporu’ndaki ton farkı dikkat çekiciydi<sup>4</sup>. Avrupa Komisyonu, Podgorica’nın hukukun üstünlüğü alanındaki reform çabalarında ciddi olması gerektiği mesajını katılım müzakerelerinin genel hızını, hukukun üstünlüğü alanındaki reformların ürettiği somut çıktıların belirleyeceği vurgusuyla ilettili. Öyle ki, Füle’nin aynı gün Karadağ için kaleme aldığı makalede yer alan “*elle tutulur bir gelişme olmadığı takdirde, müzakere çerçeve belgesinde belirtildiği şekilde, müzakereler yavaşlamak zorunda kalacaktır*”<sup>5</sup> şeklindeki ifadeleri durumun ciddiyetini teyit eder nitelikteydi. Karadağ’da, Devlet Başsavcısının bir yıllık bir gecikmenin ardından, İlerleme Raporu’nun açıklanmasından bir gün önce atanması da Podgorica’nın reformlara yaklaşımının göstermelik olduğu izlenimini doğrular nitelikteydi.

Yolsuzluk ve örgütlü suçlarla mücadele alanındaki eksiklikler ile yargı reformu yolundaki adımların gerektiğinden yavaş atılması eleştirilen noktalar arasında yer aldı. Karadağ’a medya bağımsızlığının garanti altına alınması ve gazetecilere yönelik şiddet olaylarının acil olarak soruşturulması çağrısında bulunan Avrupa Komisyonu, siyasi partilerin finansmanına ilişkin gerekli yasal çerçevenin hayata geçirilmesi ve seçim yasasının etkili bir şekilde uygulanmasının sağlanması gerektiğini de vurguladı.

## SİRBİSTAN

AB arabuluculuğundaki Belgrad-Priştine diyalogu kapsamında Kosova ile ilişkilerin normalleştirilmesine yönelik varılan tarihi anlaşmanın ardından 21 Ocak 2014 tarihinde katılım müzakerelerine resmen başlayan Sırbistan için yayımlanan İlerleme Raporu’nda, katılım müzakerelerine başlanması, Sırbistan’ın AB ile bütünleşme sürecinde bir dönüm noktası olarak nitelendirildi. Komisyon, katılım müzakerelerine Ocak 2014’te başlayan Sırbistan için müktesebatın analitik inceleme sürecinin (*screening*) devam ettiğini ve Sırbistan’ın 23’üncü ve 24’üncü fasıllara ilişkin eylem planı sunmaya davet edildiğini belirtti.

Komisyon, Sırbistan İlerleme Raporu’nda müzakere yürüten aday ülke konumunun Belgrad’a sunduğu fırsatlara olduğu kadar, yüklediği yeni sorumluluklara da dikkat çekti. Siyasi kriterleri yeterli düzeyde yerine getirmeyi sürdüren Sırbistan’ın, hukukun üstünlüğü, ifade özgürlüğü, kamu yönetimi reformu ve ekonomik yönetim alanlarında yapması gerekenlere dikkat çeken Avrupa Komisyonu, Sırbistan’ın bölgesel işbirliği ve özellikle Kosova ile ilişkilerin normalleştirilmesi sürecine bağlılığını sürdürmesi gerektiğini vurguladı. Sırbistan İlerleme Raporu’nda yargının bağımsız ve etkili bir şekilde işleyişinin garanti altına alınması; yolsuzlukla ve örgütlü suçlarla mücadele

<sup>4</sup> Matthias Menke, “Montenegro is not the EU poster child it claims to be”, *EurActiv*, 9 Ekim 2014, <http://www.euractiv.com/sections/enlargement/montenegro-not-eu-poster-child-it-claims-be-309068>, Erişim Tarihi: 10 Ekim 2014.

<sup>5</sup> Ştefan Füle, “A decisive period in Montenegro’s modern history”, Avrupa Komisyonu Resmi İnternet Sitesi, 8 Ekim 2014, [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/fule/docs/articles/2014/20141008-montenegro.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/articles/2014/20141008-montenegro.pdf), Erişim Tarihi: 10 Ekim 2014.

alanında somut çıktılara dayalı bir sicil oluşturulması; temel hakların teminat altına alınması ve kamu yönetimindeki eksikliklerin giderilmesi gerektiğine dikkat çekti.

Sırbistan İlerleme Raporu'nda, Belgrad ve Priştine'nin AB arabuluculuğundaki diyaloga katılımı sürdürmelerine karşın, Sırbistan'da Mart 2014'te gerçekleşen seçimlerden sonra sürecin yavaşladığı tespitine yer verildi. Sırbistan'ın katılım müzakerelerinin genel hızının hukukun üstünlüğü alanındaki reformların hayata geçirilmesi ve Kosova ile ilişkilerin normalleştirilmesi sürecinde kaydedilen ilerlemeye bağlı olacağını hatırlatan Komisyon, Belgrad-Priştine diyalogunda çözüme kavuşmamış meselelerin ele alınması ve normalleşme sürecinde yeni bir aşamaya geçilmesi için sürece ivme kazandırılması gerektiğinin de altını çizdi.

## **MAKEDONYA**

2009 yılından bu yana katılım müzakerelerine başlamayı bekleyen Makedonya için 2014 yılı İlerleme Raporu'nda verilen mesaj bu yıl da değişmedi. Avrupa Komisyonu, Üsküp ile katılım müzakerelerine başlanmasını bu yıl 6'ncı kez tavsiye etti. Buna karşılık, AB'nin bekleme odasında bir yılı daha geride bırakan Makedonya'ya ilişkin İlerleme Raporu'nun oldukça eleştirel bir tonda kaleme alınması dikkat çekiciydi.

Avrupa Komisyonu, Makedonya'nın siyasi kriterleri yeterli düzeyde yerine getirdiğini belirterek, katılım müzakerelerine başlanması yönündeki tavsiyesini yinelerken, reformlar alanındaki geriye gidiş sürdüğü takdirde önümüzdeki yıl bu yönde bir tavsiye getirmesinin oldukça zor olacağına işaret etti. Uyarı niteliğindeki bu mesajın temel nedeni ise, medya bağımsızlığı, yargı bağımsızlığı ve ifade özgürlüğü gibi kilit alanlardaki gerileme olarak gösterildi. Komisyon, Üsküp'e yargıda siyasileşme, yargının bağımsızlığı ve ifade özgürlüğüne ilişkin endişelerin üstesinden gelinmesi için acilen harekete geçmesi çağrısında bulunurken, parti çıkarlarının ülkenin ulusal çıkarlarından üstün geldiği izlenimine sahip olduğunu da ilettiler.

Makedonya'da 27 Nisan 2014 tarihinde gerçekleşen genel seçimlerde usulsüzlük yapıldığı gerekçesiyle muhalefetin parlamentoyu boykot etmesi de Makedonya İlerleme Raporu'nda eleştirilen konular arasında yer buldu. Komisyon, ülkede siyasi diyalog eksikliğinden endişeyle söz ederken, siyasi tartışmaların parlamentoda gerçekleşmesi gerektiğinin altını çizdi.

AB üyesi komşusu Yunanistan'ın isim sorununu bahane ederek Makedonya ile katılım müzakerelerine engel olması nedeniyle AB ile bütünleşme sürecinde bölge ülkelerinin gerisinde kalma riskiyle karşı karşıya olan Makedonya'nın AB üyelik sürecinin çıkmaza girdiğinin Komisyon tarafından açıkça ifade edilmesi de Makedonya İlerleme Raporu'ndaki çarpıcı noktalar arasında yer aldı. İsim sorununun çözümüne yönelik BM arabuluculuğunda 19'uncu yılını geride bırakan görüşmelerde çözümün henüz görünürde olmadığını belirten Komisyon, isim sorununun çözümü için gerekli adımların bir an önce atılması gerektiğini vurguladı. İsim sorununa çözüme kavuşturulamamasının Makedonya'nın AB ile bütünleşme süreci üzerindeki olumsuz etkilerine değinen Avrupa Komisyonu, AB liderlerini göreve çağırdı. Komisyon bir önceki yıl yaptığı tavsiyeyi hatırlatarak, tarama sürecinin başlatılması ve müzakere çerçeve belgesinin Konsey'de görüşülmesinin, isim sorununa müzakerelere fiilen başlanana kadar müzakere edilmiş



ve taraflarca kabul edilebilir bir çözüm bulunması için gerekli ivmeyi yaratabileceğine dikkat çekti.

## **ARNAVUTLUK**

Haziran 2014 tarihinde aday ülke statüsü elde eden Arnavutluk için yayımlanan İlerleme Raporu'nda, Tiran'ın aday ülke statüsü kazanmasını sağlayan gelişmelere olduğu kadar, katılım müzakerelerine başlanması için yapılması gerekenlere de yer verildi. Aday ülke statüsünün Arnavutluk'un reform çabalarının ve hükümetin AB ile bütünleşme sürecine bağlılığının bir göstergesi olduğunu belirten Avrupa Komisyonu, aday ülke statüsünün Tiran'a daha fazla sorumluluk yüklediğini ve reformların daha somut sonuçlar vermesi için fırsat niteliğinde olduğunu altını çizdi.

Tiran'ın başta uyuşturucu kaçakçılığı şebekelerinin faaliyetlerine yönelik olmak üzere örgütlü suçlarla mücadele alanında kat ettiği ilerlemeden övgüyle bahseden Avrupa Komisyonu, Arnavutluk'un siyasi kriterler, hukukun üstünlüğü, yargının bağımsızlığı ve şeffaflığının artırılması alanlarında ilerleme kaydettiğini doğruladı. Buna karşılık, Arnavutluk'ta kamu yönetiminde siyasileşmenin önlenmesi, yargının bağımsızlığının sağlanması, yolsuzlukla ve örgütlü suçlarla mücadele ve temel hakların korunması alanlarında daha fazla çabaya gerek duyulduğuna dikkat çekti. Tüm bu konulardaki reform adımlarının şeffaf ve siyasi olarak kapsayıcı şekilde atılması gerektiği ise Komisyon tarafından önemle vurgulandı.

Komisyon'un eleştirilerinin en fazla yoğunlaştığı alanlardan biri ise şüphesiz, iktidar ile muhalefet arasındaki çatışmacı ortamın parlamentodaki uzlaşma ortamı üzerinde yarattığı yıkıcı etki ve muhalefetin Temmuz 2014'ten bu yana parlamento oturumlarına katılmayı reddederek sürdürdüğü boykottu. Komisyon, muhalefetin parlamentoyu boykot etmesinin ve ülkedeki çatışmacı siyasi ortamın endişe verici olduğunu dile getirirken, iktidar partisinin muhalefetin parlamentodaki demokratik kontrol görevini yerine getirmesine izin vermesi gerektiğini belirtti.

## **BOSNA-HERSEK**

Bölge ülkeleri arasında AB ile bütünleşme yolunda "en zayıf halka" olarak nitelendirilen Bosna-Hersek için Genişleme Strateji Belgesi'nin ilgili bölümü bu yıl da olumlu yönde değişmedi: son birkaç yıldır olduğu gibi Bosna-Hersek, AB ile bütünleşme sürecinde "oldukça sınırlı ilerleme" kaydettiği bir yılı daha geride bıraktı. Bu durumun en önemli sebebinin ülkenin siyasi yönetiminin ortak bir siyasi iradeden yoksun olması olduğunu belirten Avrupa Komisyonu, Bosna-Hersek'te tüm düzeylerde yönetimin etkinliğinin ve işleyişinin iyileştirilmesi gerektiğini vurguladı.

Avrupa Komisyonu, 2014 Bosna-Hersek İlerleme Raporu'na göre, siyasi ve ekonomik kriterleri yerine getirmede oldukça sınırlı ilerleme kaydeden Bosna-Hersek'in, AB ile ilgili konularda gerekli koordinasyon mekanizmasını kurmamış olması ve AB üyelik başvurusu için önkoşul kabul edilen İstikrar ve Ortaklık Anlaşması'nın (SAA) yürürlüğe girmesi için gerekli koşul olan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AİHM) 2009 tarihli *Sejdić-Finci* Kararı'nı uygulamaması başlıca eksiklikler olarak öne çıktı.

Yargı sistemi reformu, yolsuzlukla mücadele, üst düzey kamu çalışanlarını ilgilendiren yolsuzluk soruşturmaları, örgütlü suçlarla mücadele alanları sınırlı ilerleme kaydedilen diğer alanlar olurken, Komisyon, medya mensuplarına yönelik saldırıların endişe uyandırdığını belirtti.

Komisyon, ülkede 12 Ekim’de gerçekleştirilecek seçimlerin ardından tüm düzeylerde hükümetin ivedilikle kurularak, gerekli alanlarda somut reform adımlarının bir an önce atılması gerektiğine ve Bosna-Hersek siyasi yönetiminin sosyo-ekonomik reformlar ve ülkenin Avrupa gündemini bir an önce ele alması gerektiğine dikkat çekti. Avrupa Komisyonu’nun Genişlemeden Sorumlu Üyesi Füle’nin aynı gün Bosna-Hersek için kaleme aldığı makalede, seçimlerin ardından Bosna-Hersek’in “Dayton-sonrası safhadan AB’ye katılım sürecine safhasına geçişi için kararlı adımlar atılması gerekiyor” şeklindeki ifadeleri ve ülkedeki siyasetçileri Bosna-Hersek halkına daha iyi bir gelecek sağlamak için harekete geçmeye çağırdı<sup>6</sup>.

## KOSOVA

Sırbistan ile ilişkilerin normalleştirilmesine yönelik yürütülen Belgrad-Prishtine diyalogunda Nisan 2013 tarihinde tarihi bir anlaşmaya varılmasının ardından AB ile ilişkilerinde yeni bir etaba geçen Kosova’nın 2014 yılı İlerleme Raporu’nda, müzakereleri tamamlanan SAA’nın Temmuz 2014’te parafe edilmesi Kosova-AB ilişkilerinde bir dönüm noktası olarak nitelendirildi. Kosova ile AB arasındaki ilk kapsamlı anlaşma olma özelliği taşıyan SAA, ticaret, yasal uyum, eğitim ve mesleki eğitim gibi konularda çerçeveyi belirliyor.

Prishtine’nin vize serbestisine yönelik diyalogda belirtilen koşulları yerine getirmede ilerleme sağlaması, savaş suçlarının görülmesi için özel mahkeme kurması ve Kosova’da görev yapan AB Hukukun Üstünlüğü Misyonu-EULEX’ten bazı yetkileri üstlenmesi Avrupa Komisyonu’nun övgüyle söz ettiği gelişmeler arasında yer aldı.

Kosova İlerleme Raporu’nda eleştirilerin merkezinde yer alan konuların başında 8 Haziran 2014 tarihli genel seçimlerden bu yana dört ay geçmesine karşın parlamentonun bir türlü toplanamaması ve hükümetin kurulamaması nedeniyle ülkede siyasi yaşamın felce uğraması geldi. Yargının bağımsızlığı, kamu yönetiminin ve bağımsız kurumların siyasileşmesi Kosova’da gerilemelerin yaşandığı başlıca alanlar olarak öne çıktı. Haziran 2014 seçimlerini takiben hükümetin kurulamaması nedeniyle yaşanan siyasi açmaz ve bu durumun reform sürecini yavaşlatmasını eleştiren Avrupa Komisyonu, Kosova’nın gerekli reformların hayata geçirilmesinde kaybedecek zamanı olmadığını vurgulayarak, hükümetin bir an önce kurulması ve parlamentonun görevine başlaması çağrısında bulundu.

Komisyon, yeni hükümetin ele alması gereken öncelikleri ise kapsamlı kamu yönetimi reformu, seçim sistemi reformu, ekonomik yeniden yapılandırma reformu olarak sıraladı. Örgütlü suçlar ve yolsuzlukla mücadeleye hız verilmesi gerektiğini belirten

<sup>6</sup> “Füle: Solidarity – a cornerstone of European integration”, AB Bosna-Hersek Delegasyonu ve AB Bosna-Hersek Özel Temsilciliği Resmi İnternet Sayfası, 8 Ekim 2014, <http://europa.ba/News.aspx?newsid=7358&lang=EN>, Erişim Tarihi: 10 Ekim 2014.

Komasyon, medyanın ve yargının bağımsızlığının yanı sıra, insan haklarının ve temel hakların korunmasının güçlendirilmesi gerektiğine de dikkat çekti.

Ekonomik kriterler de Kosova'nın Avrupa Komisyonu'ndan geçer not alamadığı bir alan olurken, Komisyon bu bağlamda özellikle serbest piyasa ekonomisine yönelik reformlardaki yavaşlamayı eleştirdi ve yeni hükümetin yapısal reformlar ve istihdam yaratmaya öncelik vermesi gerektiğinin altını çizdi.

AB arabuluculuğunda yürütölen Belgrad-Priştine diyalogunda, son dönemde yaşanan yavaşlamaya değinen Avrupa Komisyonu, Kosova'da göreve gelecek yeni hükümetin diyalog kapsamında varılan anlaşmaları uygulaması gerektiğini vurguladı.

## FÜLE'NİN 5 YILI

Genişleme politikası kapsamındaki ölkelerde durumu ele aldıktan sonra, şimdi biraz da ileriye bakalım. Genişlemede Füle döneminin sonuna geldiğimiz şu günlerde, Füle'nin görev süresi içerisindeki çalışmalarını değerlendirelim.

Füle'nin görevde bulunduğı beş yıllık dönemdeki en önemli başarısı şüphesiz Hırvatistan'ın AB üyeliğı oldu. AB'ye üyelik perspektifinin dönüştürücü gücünün en son örneğı olan Hırvatistan'ın 1 Temmuz 2013 tarihinde AB üyesi olması tarihi bir başarı. Bunun yanında, Çek Komisyon Üyesi Füle'nin AB'de genişleme yorgunluğunun ve AB'nin ekonomik başarı öyküsünün büyük ölçüde tehlikeye atan ekonomik krizin etkili olduğı bir dönemde genişleme politikasının dümeninde olmasının getirdiğı zorlukların da altını çizmek gerekiyor. Bu zor dönemde genişleme dosyasını üstlenen Füle'nin, diğere önemli başarıları arasında ise kısa süre öncesine kadar Batı Balkanların "parya devleti" olarak anılan Sırbistan'ın bugün AB ile katılım müzakereleri yürüten bir aday ölkede olarak AB yolunda emin adımlarla ilerlemesi; Kosova'nın AB üyelik başvurusunun ön adımı olarak nitelendirilen SAA'yı imzalama yolunda aşama kaydetmesi; katılım müzakerelerine başlayan Karadağ'ın müzakerelerde yol almayı sürdürmesi ve Arnavutluk'un yolsuzluk, örgütlü suçlar alanındaki zorlukların üzerinden gelerek aday ölkede statüsü elde etmesi yer alıyor.

Buna karşın, Füle liderliğindeki genişleme politikası; siyasetçilerin AB perspektifini kısa vadeli siyasi ve etnik çıkarlarına feda ettiğı Bosna-Hersek'te gerekli dönüşümün sağlanması; Makedonya'nın isim sorununun çözölmeye için gerekli ivmenin yaratılması ve Türkiye'nin katılım müzakerelerine hız kazandırılması konusunda aynı başarıyı gösterememişe benziyor. Tabi, burada Füle'nin ve Komisyon'un genişleme alanındaki tek yetkili isim olmadığını da belirtmek gerekiyor. Geçtiğimiz dönemde, Üye Devletlerin genişleme politikasındaki ağırlığını artırdığı ve genişleme politikasına ilişkin kararların Brüksel yerine Berlin, Londra ve Paris'te alındığı gözlemlenmek mümkün. Dolayısıyla, Komisyon'un bu konudaki çabalarına ve tavsiyelerine rağmen, bazı aday ve potansiyel aday ölkelerin, reformlar konusunda istenilen çabayı göstermemesi veya Üye Devletlerin çekinceleri ve siyasi irade eksikliği nedeniyle ilerleme kaydedemedikleri söylenebilir.

Füle öncülüğünde, Komisyon'un aday ve potansiyel aday ölkelerin durumunu göz önünde bulundurarak, her ölkenin içerisinde bulunduğı en önemli zorlukların üstesinden gelinmesine destek olmak üzere birçok farklılaştırılmış ve özel (*tailor-made*)

girişim başlattığını da unutmamak gerekiyor. Türkiye ile katılım müzakerelerine ivme kazandırılması amacıyla başlatılan “Pozitif Gündem”, Makedonya ile “Yüksek Düzey Katılım Diyaloğu”, Bosna-Hersek ile “Yargı Alanında Yapısal Diyaloğ” ve “Katılım Sürecine İlişkin Yüksek Düzey Diyaloğ” bunlardan yalnızca birkaçı.

## GENİŞLEMEDE HAHN DÖNEMİNE DOĞRU

Füle’den sonra genişlemenin ve AB’nin aday ve potansiyel ülkelerle ilişkilerinin rotasını belirleyecek isim Hahn olacak, tabi öncelikle Komisyon Başkanı Juncker’in kendisine bıraktığı manevra alanı ölçüsünde ve tabi ki, Üye Devletlerin çıkarlarını temsil eden AB Konseyi’nin izin vereceği ölçüde.

1 Kasım 2014 tarihinde Füle’den bayrağı devralmaya hazırlanan Avusturyalı Johannes Hahn’ın görev süresi boyunca yeni bir genişlemeye tanıklık etmesi zor görünüyor. Hahn’ın genişlemenin geri plana atıldığı izlenimi veren yeni görev tanımı genişlemeye şüpheli yaklaşan bir ülkeden ve siyasi geçmişten gelmesi de bu konuda Türkiye başta olmak üzere genişleme politikası kapsamındaki diğer ülkelerdeki kamuoylarının endişelerini artırıyor.

Juncker’in Hahn’a hitaben kaleme aldığı yetkilendirme mektubunda, Hahn’ın genişleme politikası kapsamındaki görev tanımını yaparken yer verdiği şu ifadeler, önemli ipuçları içeriyor: “AB’nin geçen on yıl içerisinde yaşadığı kapsamlı genişlemenin ardından, önümüzdeki beş yıl, görev süreniz boyunca yeni bir genişlemenin yaşanmadığı bir [mevcudu] sağlama dönemi olacak. Özellikle Batı Balkanlarla sürmekte olan genişleme müzakerelerini sürdürmekle sorumlu olacaksınız.”<sup>7</sup>. Genişleme konusundaki yaklaşımını önceden de dile getiren Juncker’in bu ifadeleri, sürpriz niteliğinde olmamakla birlikte, yetkilendirme mektubunda, AB ile ilişkileri daha uzun geçmişe dayanan ve bu ülkeler arasında (İzlanda hariç) katılım müzakerelerinde en ilerideki ülke olan Türkiye’nin müzakerelerine vurgu yapılmaması oldukça düşündürücü.

Bunun yanında, AB üyeliği perspektifine sahip ülkelerde demokratik ve ekonomik reformların uygulanması, hukukun üstünlüğü ilkesine bağlılık, ekonomik yönetişimin ve rekabet gücünün ilerletilmesi, kamu yönetiminin işleyişi için gerekli kurumsal kapasitenin geliştirilmesi doğrultusunda desteklenmesi de Hahn’ın görev tanımında yer alan önemli hususlar olarak öne çıkıyor.

Juncker’in yeni bir genişlemeye kapıyı kapatan söylemine karşın Hahn, 30 Eylül 2014 tarihinde Avrupa Parlamentosu Dış İlişkiler Komitesi’ndeki (AFET) onay oturumunda, görev süresince genişlemede bir duraklama yaşanmayacağı mesajını verdi. Bunun yanında, Hahn, görev süresi boyunca çalışmalarının AB üyesi olmaya hazırlanan ülkelerin üyelik koşullarını tam olarak yerine getirmeleri ve bu doğrultuda gerekli hazırlıkları yapmalarında onlara yardımcı olmak olacağını belirtti<sup>8</sup>. Yaklaşımını “hızdan

<sup>7</sup> Avrupa Komisyonu, “Mission Letter, Commissioner for European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations”, 10 Eylül 2014, Brüksel. [http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/hahn\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/hahn_en.pdf), Erişim Tarihi: 10 Ekim 2014.

<sup>8</sup>Avrupa Komisyonu, “Commissioner-Designate for European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations Opening statement Hearing European Parliament”, 30 Eylül 2014,

önce nitelik (*quality over speed*)” sloganı ile özetleyen Hahn’ın öncelikli olarak ele alacağı üç konuyu ise gerekli kurumsal kapasitenin oluşturulmasının yanı sıra, temel haklar, ekonomi ve demokrasinin düzgün işleyişi oluşturuyor.

Yeni Komisyon’da “Avrupa Komşuluk Politikası ve Genişleme Müzakereleri” başlıklı dosyadan sorumlu olacak Hahn’ın beş yıllık görev süresi boyunca, halefi Füle kadar başarılı bir sicil oluşturmasını ve genişleme politikasının başarı öyküsünü sürdürmesini diliyoruz.

---

[http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/2014-ep-hearings-statement-hahn\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/2014-ep-hearings-statement-hahn_en.pdf), Erişim Tarihi: 10 Ekim 2014.