



ANKARA ÜNİVERSİTESİ
AVRUPA TOPLULUKLARI ARAŞTIRMA VE
UYGULAMA MERKEZİ (ATAUM)

**HUKUKİ, SİYASİ VE İKTİSADİ
YÖNLERİYLE AVRUPA
BÜTÜNLEŞMESİNDE SON GELİŞMELER
VE TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİ**

ATAUM 30. YIL ARMAĞANI

Derleyenler
Sanem BAYKAL
Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE
Belgin AKÇAY
Çağrı ERHAN

Ankara, 2018

Ankara Üniversitesi Yayınları No: 615

ISBN: 978-605-136-414-8

Baskı Yeri:
Ankara Üniversitesi Basımevi
İncitaşı Sokak No:10 06510 Beşevler / ANKARA
Tel: 0 (312) 213 66 55
Basım Tarihi: 28.12.2018

***Kurucu Müdürümüz Prof. Dr. Necdet SERİN ve
Kurucu Müdür Yardımcımız Prof. Dr. Nahit TÖRE'ye
Şükran ve Saygılarımızla...***

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ	vii
ÖNSÖZ	ix

HUKUKİ BOYUT – Sanem BAYKAL (Derleyen)

A. Füsün ARSAVA	
AB’den Çıkma – Brexit’in Nedenleri ve Hukuki Çerçeve	3
Tuğrul ARAT, Sanem BAYKAL	
Avrupa’nın Günümüzdeki Temel Değerlerinin Düşünsel Köklerine ve Avrupa Bütünleşmesi Hareketindeki Yerine İlişkin Gözleme Dayalı Bir Deneme	27
Erdem DENK	
Egemenliğin Yeniden Ölçeklendirilmesi Girişimi Olarak AB	49
İlke GÖÇMEN	
Hukuki Boyutuyla Avrupa Birliği’nin Ortak Ticaret Politikası.....	61
Haluk GÜNUĞUR	
Avrupa Birliği Hukukunun Uluslarüstü (Supranasyonal) Niteliği	105

SİYASİ BOYUT – Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE (Derleyen)

Senem AYDIN-DÜZGİT	
Avrupa Birliği’nin Dış İlişkilerinde Kuramsal Tartışmalar	129
Münevver CEBECİ	
AB’nin Güvenlik ve Savunma Politikalarında Güncel Tartışmalar.....	151
Birgül DEMİRTAŞ	
AB’nin Dönüştürücü Gücü ve Batı Balkanlar’da Demokratikleşme Süreci: Başarılanlar ve Başarılamayanlar	179
Atila ERALP	
Avrupa Bütünleşmesinin Dış Politika Arayışları: Dünü, Bugünü ve Geleceği	211

İKTİSADİ BOYUT – Belgin AKÇAY (Derleyen)

Belgin AKÇAY, Gökçe ŞİMŞEK

Brexit’in Olası Ekonomik Etkileri 239

A. Halis AKDER

Ortak Tarım Politikası: Dün – Bugün – Yarın 273

Canan BALKIR

Mare Nostrum’dan Avrupa Akdeniz Ortaklığına:

Olmayacak Duaya Amin Demek! 299

Sübidet TOGAN

Avrupa Birliği’nin Geleceği Hakkında 337

TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİ – Çağrı ERHAN (Derleyen)

Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE, Özgehan ŞENYUVA

Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Gelecek Senaryoları ve

Kamuoyu Algıları 355

Erhan AKDEMİR

Türkiye’de Kamuoyunun AB’ye Bakışının Genel Seyri (1987-2017) 381

Bianca KAISER, Ayhan KAYA

Küresel Finansal Kriz, Mülteci Krizi ve İslamofobizm Bağlamında

Türkiye - AB İlişkileri 407

SUNUŞ

Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi (ATAUM), kuruluş yılı açısından, Türkiye'nin o dönemki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu, bugünkü adıyla Avrupa Birliği (AB) için yaptığı üyelik başvurusu ile yaşıttır. Türkiye, 14 Nisan 1987 tarihinde Avrupa Birliği üyeliği başvurusunu gerçekleştirmiş, 14 Haziran 1987 tarihinde 19487 sayılı Resmi Gazete'de yayımı ile birlikte yürürlüğe giren "Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Yönetmeliği" ile de ATAUM kurulmuştur. ATAUM, 1993 yılına kadar Eğitim Bilimleri Fakültesi içinde faaliyetlerini sürdürmüş, bu yıldan itibaren de Üniversitemiz Cebeci Kampusu içinde bulunan kendi binasına taşınmıştır.

ATAUM, esasen, Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanması amacını taşımaktadır. Bu anlamda ATAUM'un temel işlevi, Avrupa bütünleşmesinin siyasi, hukuki, ekonomik, toplumsal ve kültürel pek çok farklı açıdan incelenmesine, anlaşılmasına, anlatılmasına ve tartışılmasına yönelik faaliyetler yürütmektir. ATAUM, bu doğrultuda ana hatlarıyla eğitim, araştırma, yayın ve etkinlikler olmak üzere birbirlerini bütünleyen dört alanda faaliyet göstermektedir.

ATAUM, eğitim faaliyetleri çerçevesinde özellikle AB Temel Eğitim Programını ve Uzmanlık Programını düzenli olarak başarıyla yürütmektedir. Bu programlar çerçevesindeki eğitimler, AB'yi çeşitli yönlerden ele almakta olup alanında uzman eğiticiler tarafından verilmektedir. Bu eğitimler, ayrıca, başta kamu sektörü ve özel sektör çalışanlarını hedef almaktadır. Böylelikle, insan kaynağı bakımından, Ülkemizin AB üyelik sürecine ve üyeliğine daha iyi hazırlanmasına katkı sağlamak amaçlanmaktadır. 2018 yılı itibarıyla büyük çoğunluğu kamu sektörü ve özel sektör çalışanı 11.000 civarında kişi bu eğitimler çerçevesinde sertifika almaya hak kazanmıştır.

ATAUM, araştırma faaliyetleri çerçevesinde Avrupa bütünleşmesi araştırmalarında önemli bir yere sahiptir. Bu yönden, ATAUM, Türkiye'de AB alanında kurulan ilk araştırma ve uygulama merkezi olarak alanındaki en gelişmiş uzmanlık kütüphanelerinden birisini bünyesinde barındırmaktadır. Kütüphanemiz ayrıca Avrupa Birliği Dokümantasyon Merkezi niteliğini de haizdir. Bundan başka, ATAUM, kamu ve özel sektör kuruluşlarının ihtiyaç duydukları alanlarda araştırma ve incelemeler yapmakta ve bilimsel görüş veya rapor vermektedir.

ATAUM, yayın faaliyetleri çerçevesinde kitap ve dergi başta olmak üzere pek çok yayın çıkarmaktadır. Bu yayınlar arasında, uluslararası hakemli dergi statüsünde olan ve yılda iki kez yayımlanan “Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi”nin yanı sıra 2018 yılı itibariyle 41. yayını gerçekleştiren “Araştırma Kitapları Dizisi” ve 100. sayısına ulaştıktan sonra yayın hayatı tamamlanan “ATAUM Bülteni” en başta gösterilebilir. Bunlar dışında, “Tebliğ Kitapları” ve şu anda sunuşunu okumakta olduğunuz “Armağanlar” gibi diğer kitap türleri de ATAUM’un yayın faaliyetlerinin bir parçasını oluşturmaktadır. Bu yayınların, ATAUM’un kuruluş amaçlarını gerçekleştirebilmek açısından, açık erişimde bulundurulmasına ayrıca önem verilmektedir.

ATAUM, etkinlikler çerçevesinde hem bilimsel hem de kültürel etkinlikler düzenlemektedir. Bu etkinlikler, ulusal ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği içerisinde gerçekleştirilmektedir. Özellikle seminerler, konferanslar ve sempozyumlar gibi etkinlikler, Ankara içi olduğu kadar dışında da düzenlenmektedir. Böylelikle bir yandan AB ve Türkiye ile AB arasındaki ilişkiler anlatılmakta ve tartışılmakta ve bu da, kamuoyunun bu alanda bilgilendirilmesine ve bilinçlendirilmesine katkı sunmaktadır.

Bu kitap, işte bu özellikleri haiz ATAUM’un 30. kuruluş yıldönümü anısına çıkarılan ve Ülkemizin alanında önde gelen AB uzmanlarının katkısı ile hazırlanan bir eserdir. AB’yi ve bu yapıda meydana gelen gelişmeleri hukuki, iktisadi ve siyasi boyutlarıyla incelemenin yanı sıra Türkiye-AB ilişkileri konusunda da katkılara yer veren bu çalışmayı Kurucu Müdürümüz Prof. Dr. Necdet Serin ve Kurucu Müdür Yardımcımız, sonrasında da Merkez Müdürlüğü görevini üstlenmiş olan, Prof. Dr. Nahit Töre Hocalarımıza ithaf ediyor ve kendilerine vizyonları ve emekleri için sonsuz şükranlarımızı sunuyoruz. Dört ana bölümden oluşan ve her ana bölümde yer alan yazarlar ve çalışma konuları bölüm editörleri tarafından belirlenmiş ve derlenmiş bu kitaba emeği geçenlere teşekkür ediyor, okuyucuya faydalı olmasını diliyoruz.

Merkezimize kuruluş fikir ve girişimlerinin ortaya çıkışından bugüne dek vizyon, yönlendirme ve emekleriyle katkıda bulunan tüm siyasi ve bürokratik kadrolara, ama özellikle de akademik ve idari kadrolara teşekkürü de borç biliyoruz.

Nice 30 yıllara!

Ankara, 2018

Prof. Dr. Sanem BAYKAL
Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
ATAUM Müdürü (2015-2018)

Doç Dr. İlke GÖÇMEN
ATAUM Müdür Vekili

ÖNSÖZ

Türkiye'nin 1987'de Avrupa Toplulukları'na (AT) tam üyelik için müracaatını yapanlar müzakerelerinin uzun ve meşakkatli geçeceğini biliyorlardı. Zamanın başbakanı merhum Turgut Özal 'uzun ve ince bir yola çıkıyoruz' sözüyle bu zorluğu ifade etmişti. Fakat ne başvuruyu yapan hükümet, ne iş dünyası ne de AT konularında uzmanlaşmış bir avuç akademisyen Türkiye'nin üyelik için bu kadar çok bekleyeceğini tahmin edebilmişti.

Başvuruyu takip eden yıllarda yazılan bir çok akademik çalışmada belki de zamanlamanın doğru olmadığı dile getirilmekteydi. Gerçekten de Türkiye 1987'de değil de, Yunanistan'la birlikte 1978'de müracaat etseydi en geç 1986'da İspanya ve Portekiz'le beraber Topluluğun kapısından içeriye girebilirdi. Ama olmadı. Türkiye'nin gelişmiş Avrupa ekonomilerinin 'yarı-sömürgesi' haline geleceği yönündeki endişeler 70lerin sonunda hükümetlerin o müracaatı yapmasını engelledi. Dışişleri Bakanlığı'nın Ortak Pazar'la daha sıkı ilişkiler için gaza bastığı anlarda, Devlet Planlama Teşkilatı ayağını frenden hiç çekmedi. Ardından 12 Eylül 1980 darbesiyle birlikte ilişkiler neredeyse kopma noktasına geldi. Ortak Konseyi toplanamaz haldeydi. 'Onlar bizi istemiyorlarsa, biz onları hiç istemiyoruz' cümlesiyle AT'ye bakışını ortaya koyan 12 Eylül yöneticileri, ABD ile sıcak ilişkilerin Türkiye'ye yeterli olduğu kanaatindeydiler. Avrupa iktisadi bir ortak olmanın ötesinde herhangi bir anlam ifade etmiyordu.

Öte tarafta da durum farklı değildi. 12 Eylül sonrası yüzbinlerce Türk vatandaşının Batı Avrupa ülkelerine siyasi sığınmacı olarak kaçması, bu ülkelerinin hükümetlerinin Türkiye ile ilişkileri mümkün olduğunca soğutmalarına yol açtı. Federal Almanya bu soğukluğu fırsat bilip, Katma Protokol gereğince 1986'da başlaması gereken Türk işçilerinin AT ülkelerinde serbest dolaşımına izin vermeyeceğini bildirdi. 1981'de AT'ye tam üye olan Yunanistan da aynı durumdan istifade edenlerdendi. Üye olurken verdiği taahhütleri hiçe sayarak Türkiye ile arasındaki ikili sorunları Topluluk platformlarına taşıdı. Parlamento'nun aldığı Türkiye karşıtı bir çok kararın ardında Yunanistan durdu. Türkiye'ye ekonomik yardımlar yine Yunanistan'ın engellemesine takıldı.

Başvurunun zamanlamasının sorunlu olduğunu, Komisyon'un iki yıl sonra Türkiye'ye vermiş olduğu kapsamlı cevaptaki ifadeler de ortaya koymaktaydı. Brüksel özetle, 'Avrupa'da ortalık toz duman. Berlin Duvarı yıkıldı. Soğuk Savaş bitiyor. Bu toz bulutu kalkana kadar yeni bir genişleme düşünmüyoruz' demektedir. AT tarafı ayrıca, Avrupa bütünleşmesinin en önemli aşamalarından birini gerçekleştirmek üzere hazırlıklar sürerken –yani Avrupa Birliği'nin kuruluş çalışmaları devam ederken- yeni üye kabulünün isabetli olmayacağını savunuyordu. Yine de AT'ye göre, Türkiye üyelik için 'eligible' (ehliyet sahibi) idi. Tam üyelik için üzerine düşen siyasi ve iktisadi yükümlülükleri yerine getirdiğinde bir gün üye olabilirdi.

Bugünden geriye doğru bakıldığında da, tam üyelik müracaatının zamanlamasının sorunlu olduğunu düşünmek için bir çok sebep var. Mamafih retrospektif tarih inşası mümkün değil, zaten tarihsel hadiseleri retrospektif tahlil etmek de doğru değil. Kaldı ki, tam üyelik müracaatını yapanların kısa vadeli hedefi zaten üyeliğin derhal gerçekleşmesi değildi. Türkiye'nin 12 Eylül rejiminin gölgesinden kurtulabilmesi, Batılı kurumlarla yeniden entegre olabilmesi, demokratikleşme ve insan hakları alanında kurumsallaşmanın hızlandırılması ve iktisadi liberalizasyonun gerçekleştirilebilmesi için AT ile yeni bir başlangıç gerekmektedir. Bitkisel hayattaki Türkiye-AT ilişkilerini canlandırmanın yolu da şok terapisinden, yani tam üyelik müracaatından geçiyordu.

Hakikaten de 1987'de tam üyelik müracaatımız bir şok terapisi tesiri yarattı. Hasta en azından ayağa kalktı. Ortaklık Konseyi toplantıları yeniden başladı. Gümrük Birliği için neler yapılması gerektiği tartışılmaya başladı. Bu bağlamda 1987 müracaatının acele yapıldığını söyleyenler de çıktı. Haklı olabilirler. Fakat kimse bu müracaatın rastgele ve göstermelik bir hareket olduğunu söylemedi. Türkiye AT'ye isteyerek ve bilinçli bir şekilde başvururken, konuyu takibe memur olanlar sürecin sadece siyasi ve iktisadi yönünü değil akademik veçhesini de ele almayı ihmal etmediler.

Tam da bu sebeple AT'ye müracaatımızla hemen hemen aynı tarihlerde Marmara Üniversitesi'nde Avrupa Toplulukları Enstitüsü'nün, Ankara Üniversitesi'nde ise Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi'nin (ATAUM) kuruluşu için düğmeye basıldı.

ATAUM'un kuruluş hikayesini süreçte aktif rol oynayan iki farklı isimden dinledim. Dönemin AT ile ilişkilerden sorumlu Devlet Bakanı Prof. Dr. Ali Bozer ve dönemin SBF dekanı ardından da Ankara Üniversitesi Rektörü olan Prof. Dr. Necdet Serin ATAUM'un Türkiye'nin AT ile ilişkilerini yürütecek

bürokratik kadroları yetiştirmek stratejik hedefi doğrultusunda kurulduğunu söylemişlerdi. Marmara Üniversitesi'nde kurulan enstitü esas itibariyle Avrupa konularında akademik çalışmaları artırmak, üniversitelerde görev alacak Avrupa uzmanları yetiştirmek için kurulmuşken, ATAUM'un başlangıçtaki kuruluş gayesi bambaşkaydı. Başkentte yer almasından da hareketle ATAUM'un öncelikli misyonu tüm bakanlıklarda AT / AB uzmanı olarak görev yapacak bürokratları süratle eğitmektir. Bunu ve başka bir çok görevi ATAUM 30 yılda başarıyla yerine getirdi.

Türkiye-AB ilişkilerinin son 30 yılına eğitim ve tanıtım alanında damgasını vuran ATAUM'un başardıklarının ayrıntısına geçmeden önce kuruluş hikayesine yeniden dönmekte fayda var.

SBF Dekanı Prof. Serin 'Avrupa ile ilgili bir merkez kurulması' direktifini alınca bu merkez için en uygun mekanın SBF olacağını düşünmüştü. Fakat konunun çok boyutluluğunun da farkındaydı. Hukuk Fakültesi'nin de merkezin yapısında yer alması gerektiği görüşündeydi. Bu sebeple Hukuk Fakültesi'nden Prof. Dr. Nahit Töre'yi merkezin müdür yardımcısı olarak atadı. Kendisi de ATAUM'un ilk müdürü oldu. Bilahare rektör olduğunda, Prof. Töre'yi ATAUM müdürü olarak atadı.

Daha kuruluş aşamasında oluşturulan bu yapı, yani ATAUM'un yönetiminin ve faaliyetlerinin Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakültesi merkezli olarak yürütülmesi ilkesi 30 yıl boyunca devam etti. ATAUM müdürleri ve müdür yardımcıları her zaman Siyasal Bilgiler ya da Hukuk fakültelerinin öğretim üyeleri arasından görevlendirildiler.

Yine ATAUM'un kuruluşu sırasında 14 Haziran 1987 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan yönetmelikle oluşturulan bir mekanizma daha vardı ki, merkezi Türkiye'deki tüm diğer araştırma ve uygulama merkezlerinden farklı kılmaktaydı. ATAUM Yönetim Kurulu sadece Ankara Üniversitesi ve diğer üniversitelerin seçecekleri öğretim üyelerinden değil aynı zamanda bakanlıkların ve AT ile ilgili diğer kurumların seçecekleri üyelerden de oluşmaktaydı. Buna göre ATAUM Yönetim Kurulu'na, AT ilişkilerden sorumlu Devlet Bakanlığı'ndan, Dışişleri Bakanlığı'ndan, Maliye ve Gümrük Bakanlığı'ndan, Devlet Planlama Teşkilatı'ndan, Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'ndan birer üye seçilmekteydi. ATAUM Merkez Kurulu'nda ise diğer bakanlıkların, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin, Türkiye Ekonomi Kurumu'nun, İktisadi Kalkınma Vakfı'nın, Türkiye Ziraat Odaları Birliği'nin ve Türkiye Dış Ticaret Derneği'nden de birer kişiyle temsil edilmesi öngörülmüştü.

ATAUM'un 30 yıldır akademi, bürokrasi, iş dünyası ve sivil toplum kuruluşlarının Avrupa Birliği'yle ilişkiler konusunda bir araya geldikleri, müşterek faaliyetler planladıkları ve icra ettikleri yegane merkez olmasının arkasında işte bu kendine özgü yönetim yapısı yatmaktaydı.

Zaman içinde 1987 tarihli kuruluş yönetmeliğinde çeşitli değişiklikler yapılmış olsa da, başlangıçtaki bu dörtlü yönetim yapısına dokunulmadı. ATAUM bu yapıdaki tek üniversite araştırma ve uygulama merkezi olma ayrıcalığını sürdürdü.

1987'de Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde bir odada faaliyetlerine başlayan ATAUM iki yıl sonra Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi'nin binasında kendisine ayrılan yere taşındı. Bu taşınmayla birlikte ATAUM eğitim ve kurs faaliyetleri daha programlı bir hale döndü. Avrupa Toplulukları Temel Eğitim ve Avrupa Toplulukları Uzmanlık kursları haftada iki gün olmak üzere 14 hafta boyunca verilmeye başladı. Fakat ATAUM'un eğitimlerine olan talep karşısında daha geniş bir alana olan ihtiyaç da su yüzüne çıkmıştı. Üstelik kuruluştaki ATAUM'a verilen görevler arasında sayılan toplumu bilgilendirmek için sık sık konferanslar düzenlenmesi gerekmekte ama çoğu zaman yer bulmakta sıkıntı çekilmekteydi. Ayrıca ATAUM Avrupa Komisyonu'nun Dokümantasyon Merkezi olarak da işlev görmektedir ama bünyesindeki yayınları araştırmacılara sağlıklı şekilde sunacağı bir kütüphaneden mahrumdu. Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesinin hemen karşısında öğrencilerin ve asistanların top oynadıkları bir saha vardı. ATAUM binasının buraya yapılması kararlaştırıldı. Avrupa Komisyonu'nun da maddi katkılarıyla bina inşaatı kısa sürede tamamlandı. ATAUM 1993'ten itibaren kendisine ait derslikleri, kütüphanesi, konferans salonu ve dokümantasyon merkezi olan modern bir binada faaliyetlerini sürdürmeye başladı.

Bu arada Türkiye-AB ilişkileri de ivme kazanmış, gümrük birliği yolunda önemli mesafeler kat edilmişti. 1 Ocak 1996'da Türkiye'nin AB ile Gümrük Birliği aşamasına geçmesi ATAUM'un çalışmalarında da olağanüstü bir yoğunluğu beraberinde getirdi. Bu yoğunluk AB'nin 2008 küresel finans kriziyle birlikte genişleme konusunda daha isteksiz bir tavır takınmasına ve bu isteksizliğin de Ankara'da karşılık bulmasına kadar artarak devam etti. Bu dönemde sayıları 15.000'i aşan bürokrata Avrupa Birliği konularında sertifika eğitimleri verildi. Yüzlerce uluslararası ve ulusal konferans düzenlendi. Türkiye'nin 70 ilindeki üniversitelerde 10.000'den fazla katılımcı için sertifika eğitimleri verildi. Onlarca araştırma kitabı yayınlandı. Uluslararası ve ulusal düzeyde desteklenen projeler yürütüldü. ATAUM programlarına

katılan bürokratların Türkiye-AB ilişkilerinin teknik alanlarında hazırlamış oldukları orijinal bitirme tezleri merkez kütüphanesinde çok değerli bir yer işgal etmektedir.

Bu noktada vurgulanması gereken bir diğer husus da ATAUM'un Avrupa Birliği alanındaki akademik çalışmalara katkısıdır. Her ne kadar doğrudan lisansüstü çalışmalar için kurulmamış olsa da, ATAUM Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü bünyesindeki Avrupa Birliği alanındaki yüksek lisans ve doktora çalışmalarının da en büyük destekleyicisi oldu. Bu alandaki 3 doktora ve biri İngilizce olmak üzere 4 yüksek lisans programının derslerinin neredeyse tamamı ATAUM'da yapıldı. Programlara giriş jürilerinin ve tez savunmalarının değişmez mekanı da ATAUM oldu.

Avrupa Birliği'ne girmenin değil girmemenin ihtimal dışı olduğunun düşünüldüğü o yıllarda ATAUM kamuoyunda pek bilinmeyen ama son derece önemli başka görevleri de yerine getirdi. Bunlardan biri Jean Monnet bursiyerlerinin seçimi konusudur. Avrupa Birliği'nin verdiği yüksek lisans bursları için sınavların yapılmasında ve adayların belirlenmesinde ATAUM yıllar boyunca önemli bir rol oynadı. ATAUM'un diğer bir işlevi de, çeşitli bakanlıkların Avrupa Birliği uzman yardımcılığına giriş ve uzmanlığa yükseltme sınavlarında yer almasıdır. Öyle ki, o tarihlerde hemen hemen tüm bakanlıkların söz konusu sınavlarıyla ilgili yönetmeliklerinde daimi jüri üyeleri olarak ATAUM Müdürü ya da Müdür Yardımcısının adı geçmekteydi. Elbette bu tercih Avrupa Birliği konularında yetiştirilecek uzmanların seçiminde alanda uzman kişilerin yer almasına verilen önemle ilişkilidir.

Takip eden yıllarda ATAUM, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği ve Avrupa Birliği Bakanlığı'nın faaliyetlerine de doğrudan destek verdi. Bir yandan uzmanlık sınavlarındaki ve tez komisyonlarındaki üyelikler devam ederken, diğer yandan da ATAUM'un Türkiye'nin AB stratejisinin oluşturulmasında ve yürütülmesinde kurumsal katkısı artarak sürdü.

AB ile tam üyelik müzakerelerinin başlaması, Türkiye'nin dört bir yanındaki üniversitelerde AB uygulama ve araştırma merkezlerinin sayısında da bir artışa sebep oldu. ATAUM bu süreçte de söz konusu bir çok merkezin kuruluşunda gönüllü danışmanlık yaptı. Bu merkezlerin ilk faaliyetlerini güçlü bir biçimde destekledi. Türkiye'deki AB merkezleri arasında bir işbirliği ağının kurulmasına öncülük etmekle kalmadı, bu işbirliği ağının ilk dönem sekretaryasını da üstlendi.

Kamuoyunu AB konularında bilgilendirmek ATAUM'un asli görevlerinden biri olarak belirlenmişti. Yukarıda bahsedilen araştırma

kitapları dışında iki periyodik yayınla ATAUM bu alanda da başarılı adımlar attı. *ATAUM Bülten* olarak başlayan ve ardından *ATAUM e-Bülten* olarak devam eden periyodik yayın bugün hala alanında tek örnek olarak hatırlanmaktadır. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* ise Türkçe, İngilizce, Almanca ve Fransızca bilimsel makalelere yer veren Türkiye'nin önde gelen sosyal bilimler dergilerinden biri olma vasfını taşımaktadır.

2008'in Türkiye-AB ilişkilerinde bir dönüm noktası olduğu yukarıda zikredilmişti. Küresel finans krizi, AB'nin genişleme ve derinleşme yorgunlukları kadar, önde gelen AB ülkelerinde yükselen aşırı sağ akımlar Türkiye-AB ilişkilerini zehirlemeye başladı. Arap Baharı ve Hazanı Türkiye'nin bulunduğu coğrafyaya Avrupa'da atfedilen anlamı olumsuz yönde dönüştürdü. Mülteci sorunu ve Suriye-Irak merkezli terör faaliyetleriyle mücadele Türkiye-AB gündeminin üst maddeleri haline geldi. Dahası Avrupa Konseyi'nin 2006'da Kıbrıs meselesi sebebiyle sekiz müzakere faslının açılmasını askıya alması ve açılmış olanların da geçici olarak kapanmayacağına karar vermesi müzakere sürecini neredeyse dondurdu. Böyle bir ortamda ATAUM sertifika programlarına olan ilgi de azalmaya başladı. Evvelce bakanlıklardaki uzman yardımcılarının ön elemeye tabi tutularak gönderilmekte olduğu kurslar az sayıda katılımcıyla yürütüldü ama hiçbir zaman kesilmedi. ATAUM yöneticilerinin kişisel gayretleriyle ihtiyaçlar doğrultusunda spesifik alanlarda yeni sertifika programları düzenlendi. Ulusal ve uluslararası konferanslara devam edildi.

Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerindeki durağanlığın ATAUM'a etkisi sadece kursiyer sayısındaki azalma şeklinde olmadı. ATAUM akademik ve idari personelinin sayısı da giderek eksildi. Faaliyetlerin en üst seviyede olduğu dönemde 20'yi aşkın personeliyle neredeyse bir fakülte görüntüsü sergileyen ATAUM son dönemde 10 kadar çalışanıyla faaliyetlerini sürdürüyor.

Türkiye-AB ilişkilerinin en önemli 30 yılına tanıklık eden ATAUM, sınıf kürsülerinden, öğrenci sandalyelerinden, konferans salonu koltuklarından, kütüphane masalarından gelip geçen on binlerce mensubuyla çok büyük bir topluluk oluşturmayı da başardı. Kimi zaman bir bakanın, kimi zaman bir valinin, bir genel müdürün, bazen bir profesörün ve hatta iş adamının, bir zamanlar ATAUM'da Avrupa Birliği eğitimi aldıklarını söylemeleri elbette bu kuruma hizmet vermiş kişilere tarif edilmez bir keyif veriyor; Ankara Üniversitesi için de haklı bir iftihar vesilesi oluyor. Mamafih işin bir de hüzünlü bir yönü var. 30 yıldır Avrupa Birliği konularında eğitim alan

onbinlerce kişi Türkiye'nin AB üyeliğine şahit olamadı. Kimi bu dünyadan ayrıldı, kimi emekli oldu.

ATAUM'un kuruluşunda ve gelişiminde rol oynayan hocalarımızın isimleri merkez binasının çeşitli bölümlerinde yer alıyor. Prof. Dr. Necdet Serin, Prof. Dr. Ali Bozer, Prof. Dr. Nahit Töre, Prof. Dr. Tuğrul Arat, Prof. Dr. Füsün Arsava, merhum Prof. Dr. Ahmet Gökdere ve Prof. Dr. Haluk Günuğur'un ATAUM'a verdikleri katkıları unutmak mümkün değil. Prof. Dr. Celal Göle, Prof. Dr. Ersin Onulduran, Prof. Dr. Aykut Kibritçioğlu, Prof. Dr. Çınar Özen, Prof. Dr. Yahya Sezai Tezel, Prof. Dr. Hüseyin Pazarcı, Prof. Dr. Belgin Akçay, Prof. Dr. Atila Eralp, Prof. Dr. Hasan Şahin gibi nice hocalarımız gerek ders vererek, gerek yönetim kurullarında yer alarak ATAUM'un başarısında pay sahibi oldular.

Prof. Dr. Nail Alkan, Prof. Dr. Metin Özüğurlu, Prof. Dr. Burça Kızıllırmak, Prof. Dr. B. Erdem Denk, Doç. Dr. İlke Göçmen ve Prof. Dr. Sanem Baykal ise ATAUM yönetiminde müdür ve müdür yardımcısı olarak görev alarak kurumun bugünlerine ulaşmasını sağladılar.

ATAUM uzmanları ve ATAUM'da görevlendirilen araştırma görevlileri hem kurum çalışmalarına akademik destek verdiler, hem de ATAUM kursiyerlerinin tez danışmanlıklarını yaptılar. Tüm meslek hayatını ATAUM'da geçirip emekli olan Deniz Senemoğlu'nu, Avrupa Birliği alanında ilk asistanlarımızdan Prof. Dr. Sinem Açıkmeşe'yi, akademik hayatını Anadolu Üniversitesi'nde başarıyla sürdüren Dr. Öğr. Üye. Erhan Akdemir'i, halen ATAUM'a katkı vermeyi sürdüren Dr. Ceran Arslan Olcay'ı, ATAUM'dan Türk-Alman Üniversitesi'ne geçen Dr. Öğr. Üye. Tolga Candan'ı, yıllarca ATAUM'un yükünü çeken Dr. Özlem Genç'i, Dr. Zerrin Dağcı'yı, Elçin Çiğner Cengiz'i, Dr. Kaya Uysal'ı, Dr. Feza Sencer Çörtoğlu'nu şükranla yad ediyorum.

Son olarak ATAUM'a yıllarca emek vermiş idari personel arkadaşlarımızı hatırlamalıyız. Bina inşaatına sırtında tuğla taşıyan Mete Yılmaz'ı, her zaman, her yerde sorun çözen Mustafa Kılıç'ı, hiçbir zaman yorulmayan Mehmet Çoban'ı ve onun destekçisi Zafer Bey'i, en zor zamanlarda elini taşın altına koyan Mehmet Ali Bey'i ve Tülay Elgin'i, özel kalemin yükünü sırtlayan Meltem, Ziyet, Hülya, Yasemin, Şafak, Zeliha, Şenay, Behice, Sevgi ve Beyhan hanımları, kursiyerlerle ilişkileri mükemmel yürüten Vedat ve Sedat beyleri unutmak mümkün değil.

ATAUM Türkiye-AB ilişkileriyle ilgilenenlerin hayatlarının bir bölümünde mutlaka temas ettikleri bir müessese olarak 30 yıldır varlığını

sürdürüyor. Şüphesiz Ankara Üniversitesi gibi büyük bir kurumun bünyesinde yer almıyor olsaydı bugünkü yerinde olamazdı. ATAUM’u kuran ve yaşatan Ankara Üniversitesi’nin tüm yöneticilerine de teşekkürü bir borç biliyorum.

Nice 30 yıllara ATAUM.

Prof. Dr. Çağrı ERHAN
Altınbaş Üniversitesi Rektörü
ATAUM Müdürü (2004-2015)

ÖNSÖZ

1987 senesinde, 2547 Sayılı Kanunun 2880 Sayılı Kanunla Değişik 7/d-2 maddesine dayalı Ankara Üniversitesine bağlı olarak “Avrupa Toplulukları (AT) Araştırma ve Uygulama Merkezi” kurulmuştur. O tarihten sonra ülkemizde sayıları gittikçe artan üniversitelerdeki Avrupa Birliği Merkezleri’nin öncüsü ATAUM’dur. Türkiye’nin Avrupa Topluluğu’na başvurusu sonucu doğan ihtiyaç neticesinde kurulan ATAUM 30 yılı aşkın süredir Avrupa Birliği ile ilgili konularda eğitim vermekte ve konuyla ilgili uzmanlar yetiştirmektedir. ATAUM’un yola çıkarken belirlediği kamu sektöründe görev yapanları Avrupa Birliği konusunda yetiştirme hedefine bugün binlerce bakanlık çalışanlarını eğiterek ve ailesini sürekli genişleterek ulaşmıştır. Konjonktürün getirdiği gereklilikler neticesinde dahi bu hedeften sapılmamış ve ATAUM ailesine yeni bireylerin katılması için çalışılmaya devam edilmiştir.

Benim de bu aileye dahil olmam 1 Nisan 1997 yılında gerçekleşti. Nahit Töre Hocamızın 1 Nisan şakası sandığım teklifi o gün olduğu gibi yıllar sonra da yüzümü gururla gülümsetmektedir. 1997-2000 tarihleri arasında yürütmüş olduğum müdür yardımcılığı görevi ve ardından 2005 tarihine kadar üstlendiğim müdürlük görevlerinin bende yaşattığı samimi duygular bugün dahi halen tazedir. Bugün bu duyguları taze tutan dostluklarım Mete Bey, Mustafa Bey, Meltem Hanım, Deniz Hanım’ın ve diğer nice aile ferdinin bende kalan anıları ve bitmeyen dostluklarıdır, bu aileye bir kez dahil olan her zaman bu ailenin bir üyesi olarak kalır. Kamuda görev yapıp bizden eğitim alan birçok Avrupa Birliği uzmanı arkadaşlarımızla da kurmuş olduğumuz aile bağları her daim ilk günkü gibi sıcak, samimi ve sıkı kalmıştır. Ailemizin fertlerini bugün yurt içi ve yurt dışında üst düzey mevkilerde görmekte ve onlarla gururlanmaktayız.

Benim çalıştığım dönem içerisinde bir ekip ruhu ile hayata geçirdiğimiz ATAUM Bülteni ve ATAUM Dergisi gibi bazı projelerin bugün de devam ettiklerini görmek beni çok mutlu etmektedir. Bize Süleyman Demirel, Murat Karayağcın, Ali Bozer gibi önemli devlet büyüklerimiz çalışmakta olduğum dönemde katkılar vermiştir. Bugün de alanında uzman birçok isim ATAUM’dan katkılarını esirgememektedir. Bu bayrak yarışının asıl öncüleri ise kıymetli eğitmenlerimiz Füsün Arsava, Tuğrul Arat, Rıdvan Karluk gibi birçok önemli isimdir ve bu isimlerin Merkezimize katkıları unutulamaz.

Gelecek dönemler içerisinde de ATAUM'un bugüne kadar yaptıklarının üstüne koyarak daha birçok başarılı çalışmaya imza atacağına inanmaktayım. ATAUM adına öğrencilerimizin başarılarıyla her zaman gururlanmakta ve bir dönem ATAUM bünyesinde görev almış olmaktan mutluluk duymaktayım.

Prof. Dr. Nail ALKAN
Gazi Üniversitesi İİBF
ATAUM Müdürü (2000-2004)

ATAUM MÜDÜR VE MÜDÜR YARDIMCILARI

Prof. Dr. Necdet SERİN (Kurucu Müdür)

Prof. Nahit TÖRE (Kurucu Müdür Yardımcısı ve Müdür)

Prof. Dr. Nail ALKAN (Müdür Yardımcısı ve Müdür)

Prof. Dr. Çağrı ERHAN (Müdür Yardımcısı ve Müdür)

Prof. Dr. Sanem BAYKAL (Müdür Yardımcısı ve Müdür)

Prof. Dr. Metin ÖZUĞURLU (Müdür Yardımcısı)

Prof. Dr. Burça KIZILIRMAK (Müdür Yardımcısı)

Doç. Dr. Erdem DENK (Müdür Yardımcısı)



HUKUKİ BOYUT

Derleyen
Sanem BAYKAL

AB'DEN ÇIKMA – BREXİT'İN NEDENLERİ VE HUKUKİ ÇERÇEVE

A. Füsun ARSAVA*

Giriş

İkinci dünya savaşı sonundan itibaren Avrupa entegrasyonunun yegâne hedefi, derinleşme ve genişleme ile daha çok Avrupa olarak ifade edilmiştir. 6 devlet tarafından homojen bir birlik olarak oluşturulan AB aradan geçen süre içinde 28 üyeli bir birlik haline gelmiştir. AB'de entegrasyon kendine özgü bir yoğunluğa ulaşmıştır. AB düzenlemelerinin müdahale etmediği hemen hemen hiçbir alan kalmamıştır. Bugün için hukuk alanlarının büyük bir bölümünde AB hukuk bilgisi olmaksızın çalışma yapılması mümkün gözükmemektedir. Bu gelişme üniversitelerin eğitim programlarına yansıtılmış ve bağımsız bir Avrupa Hukuku bilim dalı oluşturulmasına yol açmıştır¹. AB'ne üyelikle bağlantılı olarak görülen siyasi istikrar, ama her şeyden önce ekonomik gelişme daha çok devletin AB'nin hukuk ve değerler sistemine katılma başvurusuna neden olmuştur². Kimi Avrupalı devletler AB ile resmi katılım müzakereleri yaparken, diğerleri de yoğun bir şekilde müzakerelere hazırlanmaktadır³; Türkiye ile 2005'te başlayan müzakereler sürdürülmektedir. İzlanda mali krize bağlı olarak şekli bir katılım başvurusu yapmıştır. Bu başvurusunu İzlanda 2015'te ülkenin ekonomik rehabilitasyonu ertesinde geri çekmiştir. AB'ne üye olmayan devletler değişik şekillerde AB ile yaptıkları bilateral anlaşmalarla AB ile bağlantı içindedir ve Avrupa iç pazarının yararlarından istifade etmektedir. Bu durum sadece EFTA

* Prof. Dr., Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyesi.

¹ Daniel Thym, *Zustand und Zukunft der Europarechtswissenschaft in Deutschland*, EuR 2015, s.67 vd.

² Andreas Voßkuhle, "Integration durch Recht" – Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts, JZ 2016, s.161 vd.

³ Karadağ 2010'dan itibaren, Sırbistan 2012'den itibaren ve Arnavutluk 2014'den itibaren resmi katılım adayıdır.

üyesi İsviçre için değil, Avrupa ekonomik alanının diğer üyeleri Norveç, Lihtenştayn ve İzlanda için de geçerlidir⁴. Söz konusu bu pozitif gelişme tarihi ışığında AB'den çıkma şimdiye kadar – geride kalan istisnalar dışında – hiçbir üye devlette ciddi bir tartışma konusu oluşturmamıştır (AB'nin yetki alanında daralma Grönland örneğinde görülmüştür. Grönland muhtariyet statüsü elde ettikten sonra AB'nin dışında kalma kararı almıştır. 1985'ten itibaren Grönland AB ile denizaşırı ülke statüsü olarak nitelendirilen bir ilişki içindedir. Cezayir'in 1962'de Fransa'dan bağımsızlığını kazanması ertesinde AB'nin Cezayir topraklarında yetki kullanması da sona ermiştir).

AB'den çıkma tartışmasının özellikle İngiltere gibi AB'nin ikinci büyük ekonomisini oluşturan bir devlette ortaya çıkması oldukça şaşırtıcıdır. Konuya yakından bakıldığında ancak yukarıda değinilen ve medyada sıkça vurgulanan pozitif gelişmenin İngiltere için söz konusu olmadığı, 2004'te gerçekleşen AB'nin 5.genişlemesi ile beraber (Doğu Avrupa ülkelerinin katılımını sağlayan) İngiliz ekonomisinin zora girdiği görülmektedir. Genişleme ve derinleşme bu tarihten itibaren tüm üye devletlerde tereddüde yol açmıştır. Entegrasyon projesinin gerçekleşmesinin iç pazara ilişkin yoğun yükümlülüklerin ve nadir olmayan bir şekilde tarihi nedenlerle hassasiyet taşıyan kimi ekonomik nitelikli olmayan yükümlülüklerin yerine getirilmesine bağlı olması projenin zaman içinde hızını kesmiştir (iç pazar gibi bir projenin değişen çerçeve koşulları nedeniyle hiçbir zaman tamamlanması mümkün değildir. Bununla beraber iç pazarın özünde gerçekleştiği kabul edilmektedir)⁵. Farklı hukuki yapıları sahip Avrupalı devletlerin bu kurallara tabî olması artan bir şekilde zorlaşmaya başlamıştır. Bu tablo 2005 tarihli Anayasa Sözleşmesinin tesadüfî olmayan şekilde Fransa'da ve Hollanda'da yapılan referandumlar sonucu akamete uğramasına ve bunun sonucu bir Reflexion sürecinin yaşanmasına yol açmıştır⁶. Lizbon Sözleşmesi 2009 sonunda Anayasa Sözleşmesinin bir versiyonu olarak yürürlüğe girmiştir. Lizbon Sözleşmesinin yürürlüğe girmesinin hemen ertesinde ekonomik ve bununla bağlantılı Euro krizi üye devletlerin AB'de ekonomik ağırlıklarının farklılaşmasına, manevi olarak çok sık olarak dile getirilen Avrupa dayanışmasının sıkı bir imtihandan geçmesine yol açmıştır⁷. Bu çerçevede iyi

⁴ Christine Kaddous, Zusammenarbeit zwischen der EU und Schweiz, bknz.: Armin Hatje/Peter Christian Müller-Graff (Hrg.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht* (EnzEur Bd.1), 1.Auflage 2014, §20.

⁵ bknz.: Udi Di Fabio, Zur Lage der Europäischen Integration, *ZSE* 13 (2015), s.457

⁶ Reflexion dönemi Şansölye Merkel'in dönem başkanlığı sırasında 2007'de yayınlanan Berlin Deklarasyonu ile sona ermiştir.

⁷ Das Solidaritätsprinzip in der Wirtschafts- und Währungsunion, bknz.: Peter Brandt (Hrsg.), *Verfassung und Krise*, Band 16, 2015, s.103 vd.

günlerde vurgulanan Avrupa dayanışmasının değişik nedenlerle kötü günleri de kapsayacak bir seviyeye ulaşmadığı görülmüştür. 2015 sonunda doğan mülteci sorunu bu izlenimi maalesef teyit etmiştir. Son yıllarda ilk kez çok sayıda AB üyesi AB üyeliği ile bağlantılı olarak ekonomik yükler ötesinde farklı yükler altına girdikleri duygularını yaşamaya başlamıştır. Robert Schuman'ın 9 Mayıs 1950'de yayınladığı deklarasyonda yer alan dayanışma gösterme yaklaşımından AB üyelerinin bugün hızla uzaklaştığı, dayanışmanın sadece sözlerle ifadede kaldığı görülmektedir. AB birbirini takip eden mali kriz, borç krizi, Euro krizi, anayasa krizi, Schengen krizi, mülteci krizi, Brexit krizi gibi krizlerle baş etmek zorunda kalmıştır. Bütün bu krizler AB yurttaşlarının AB'ne olan güvenini sarsmaktadır.

Bu tablo ışığında birçok üye devlette Avrupa entegrasyonunun amacı ve gidişatı tartışılmaya başlanmıştır. Büyük bir proje olan entegrasyon iç pazar tartışmaları döneminde olduğu gibi bugün de AB tarafından göz ardı edilemeyecek şekilde kimi üye devletlerin gündemindedir. AB entegrasyonun yararlarını açıklayan şekilde kendi reklamını yapmak zorundadır. Yapılacak tartışmalarda düşünülebilecek tüm alternatiflerin ele alınması gerekmektedir. Bunun anlamı tek taraflı olarak Avrupa entegrasyonunu sorgulamak değildir⁸. Kimi devletlerin AB'den çıkması bu nedenlerle reel bir tercih olarak geçerli kabul edilmektedir. AB'ne üyelik, bir Avrupalı devlet için hedef alınması gereken yegâne yol olarak görülmemektedir. Entegrasyon yanlılarının AB'den ayrılmaya karşı makul gerekçeler getirmesi gerekmektedir. AB'ne katılmak için olduğu gibi, AB'den ayrılmak için de ilgili devletin kendi yetkileri dahilindeki demokratik yollarla alınacak kararın yararlarını ve zararlarını değerlendirme olanağı vardır. AB'den ayrılmanın ne şekilde gerçekleşeceği Lizbon Sözleşmesi ile normatif bir düzenlemeye bağlanmıştır.

I – İngiltere'nin AB ile ilişkisi

Brexit konusunda yapılan değerlendirmenin İngiltere'nin AB ile ilişkisinin tarihi seyri ve Avrupa ile entegrasyon süreci ışığında yapılması gerekmektedir. İngiltere ikinci dünya savaşının hemen ertesinde doğan Avrupa entegrasyon hareketine devam eden dünya liderliği statüsü nedeniyle sıcak bakmamıştır. Daha sonra ekonomik nedenlerle İngiltere'de AB'ne katılma konusunda bir irade

⁸ AB'nin yetki kataloğu son on yılda ölçülü bir reflexion öngörülmeden arttırılmıştır (Alexander Thiele, *Verlustdemokratie - Die drei Verlustebenen der Demokratie*, 1.Auflage 2016, s.15 vd.); subsidiarite prensibi bu çerçevede rol oynamış, üye devletlerin entegrasyon iradelerinin devam edip etmediği dikkate alınmayarak subsidiarite prensibinin anlamı aşındırılmıştır.

ortaya çıkmış olsa da, AB'ne hiçbir zaman duygusal bir yakınlık hissedilmemiştir. AB İngiltere için sadece bir “çıkar” topluluğu olarak görülmüştür⁹. Churchill o zamanlar ve daha sonraki İngiltere başbakanı olarak 1946 tarihli ünlü Zürih konuşmasında Avrupa'nın birlikteliğini desteklemiştir¹⁰. Savaş sonrası yapılan bu etkili konuşmanın muhatabı olarak Churchill kıta Avrupa'sını ve özellikle Almanya'yı ve Fransa'yı almıştır; Robert Schuman da aynı şekilde 9 Mayıs tarihli ünlü deklarasyonunda başlatılan bu hareketin ilk planda düşman iki devlet olan Almanya ve Fransa arasında barış sağlamak için olduğunu vurgulamıştır¹¹. Egemenlik haklarının sınırlandırılması İngiltere bakımından o dönemde dünya liderliği statüsü ile bağdaşacak bir durum olarak kabul edilmemiştir. Savaştan kısa bir süre sonra kurulan Avrupa Konseyi'ne İngiltere'nin katılımı kararı, başlangıçta yapılan planlamalardan farklı olarak örgütün uluslararası karakterli kalmasına istinat etmiştir¹². İngiltere'nin 50'li yıllarda kurulan supranasyonal Avrupa topluluklarına Commonwealth'e istinaden katılmaması, İngiltere'nin dünya liderliğini kaybettiği o tarihte belli olsa da, yadırganmamıştır. İmparatorluk gelişmeler sonucu gücünü kaybetmeye ve ekonomik nedenlerle gitgide kendini taşıyamaz hale gelmiştir¹³. İngiltere'nin bu gelişmeler bağlamında yaptığı AET üyeliği başvurusu Fransız devlet başkanı Charles de Gaulle tarafından engellenmiştir. Bunun üzerine İngiltere diğer Avrupalı devletlerle beraber 1960'da “intergovernmental” bir örgüt olarak European Free Trade Organisation'ı (EFTA) kurmuştur¹⁴. EFTA siyasi ve ekonomik başarısı itibarıyla AET'nin gerisinde kalmıştır. İngiltere AET'ye ilk katılım başvurusunu 1961'de, ikinci başvurusunu 1967'de yapmıştır. İngiltere'nin ilk başvurusu gibi ikinci başvurusu da Fransız devlet başkanı Charles de Gaulle tarafından engellenmiştir. Charles de Gaulle'ün 1969'da siyasetten çekilmesi ertesinde yapılan üçüncü başvuru ekonomik olarak giderek güçsüzleşen İngiltere'nin 01.01.1973'te kuzey genişlemesi bağlamında AET'ye katılımını sağlamıştır.

AET'ye katılım İngiltere'de kısa bir süre sonra yapılan anketin ortaya koyduğu gibi herhangi bir heyecan yaratmamıştır. Ankete katılanların sadece

⁹ Alexander Thiele, (K)eine Herzenangelegenheit? *EuZW* 2011, s.929.

¹⁰ Alexander Thiele, *Europarecht*, 13.Aufl. 2016, s.12.

¹¹ Stéphane Beemelmans, Wege aus der europäischen Krise: den Stier bei den Hörnern packen, *ZSE* 13, 2015, s.473

¹² Guido Thieme, *Europäische Integration*, 2015, s.49.

¹³ 1947'de Hindistan bağımsızlığını elde etmiştir. Bunu Yakın Doğu ve Afrika'daki sömürgelerini kaybetmesi takip etmiştir. 1962'den itibaren Karaib denizindeki sömürgeler bağımsızlıklarını kazanmıştır; bkzn.: Peter Wende, *Das Britische Empire: Geschichte eines Weltreichs*, 2.Aufl. 2009, s.253 vd.

¹⁴ G.Brunn, *Die Europäische Einigung*, s.133 vd.

%31'i katılımı olumlu bulmuş, %34'ü doğru bulmamıştır¹⁵. 1974 Parlamento seçimlerinde İşçi Partisi adayı Harold Wilson seçim çalışmalarında Brüksel ile sadece derhal müzakere etme sözü değil, müzakere sonuçlarının referanduma sunulması sözü vermiştir¹⁶. Wilson seçilmesi ertesinde Brüksel'e taleplerini iletmış ve bu taleplerin kimileri Brüksel tarafından kabul edilmiştir. AET ile yapılan müzakereler İngiltere kamuoyunda büyük bir başarı olarak lanse edilmiştir¹⁷. İngiltere'de Avrupa şüphecilerinin sayısı bu nedenle ve başarılı bir "evet" kampanyası sonucu önemli ölçüde düşmüştür. Referandumdan kısa bir süre önce yapılan anketler bu sayının %21'lere düştüğünü göstermiştir. 1975'te yapılan referandumda İngilizler büyük bir çoğunlukla AET'de kalmayı kabul etmiştir. AET ile olan ilişkiler Margaret Thatcher'in 1979'da başbakan olmasıyla zorlanmaya başlamıştır. Margaret Thatcher Referandumda "evet" kampanyasını desteklemiş ve hatta seçim çalışmalarına katılmıştır¹⁸. Bununla beraber Thatcher geriye dönük değerlendirmelerinde bunun bir hata olduğunu açıkça ifade etmiştir. İngiltere'nin ekonomik durumu 80'li yılların başından itibaren önemli ölçüde zor duruma girmiştir ve sanayi ülkesi olarak sınırlı ölçüde AET'nin tarım sübvansiyonundan yararlanmıştır. AET ile yapılan katılım müzakerelerinde Edward Heath sanayi devleti olan İngiltere için bütçeye ilişkin olarak özel yararı olan bir düzenleme elde edememiştir. Margaret Thatcher 1984'te ünlü "I want my money back" sloganı ile bugüne kadar geçerli olan "Brittenrabbat"ı (İngiltere indirimini) AET'den elde etmeyi başarmıştır. İngiltere'ye buna göre yegâne AET üyesi devlet olarak yaptığı mali katkının büyük bir kısmı iade edilmektedir. Sadece mali konular için değil, diğer konular çerçevesinde de İngiltere AET ile ilişkilerinde özel roller talep etmeye devam etmiş, takip eden entegrasyon adımlarından uzak durma gayreti içine girmiştir. Maastricht anlaşması bağlamında sosyal politika alanında entegrasyon yanı sıra parasal birliğe katılım, Lizbon Sözleşmesinde kimi bazı alanlar yanı sıra Temel Haklar Şartı konusunda özel haklar elde etmiştir. İngiliz imparatorluğunun zamanında dünya politikasında oynadığı rolü bu kez İngiltere AB seviyesinde oynamak istemiştir. Mali, Euro ve mülteci krizi İngiliz halkı nezdinde AB ile ilişkilerin yeniden sorgulanmasına zemin hazırlamıştır. Muhafazakâr parti mensubu başbakan David Cameron 2015 seçim kampanyasında oldukça maharetli bir tutum sergilemiştir. Kampanya esnasında AB ile yeniden

¹⁵ Vaughne Miller, *The 1974-75 UK Renegotiation of EEC Membership and Referendum*, Briefing Paper No. 7253, 13 July 2015, s.19.

¹⁶ Brexit bağlamında David Cameron'un tutumunun da bu paralelde olduğu görülmüştür, bkz: Andrew Marr, *A History of Modern Britain*, 2007, s.327.

¹⁷ Andrew Marr, *ibid*, s.348.

¹⁸ Andrew Marr, *ibid*, s.349.

müzakere edileceği ve bunun sonucu olarak bir referandum yapılacağı sözü vermiştir. Cameron işçi partisi Harold Wilson'un zamanında sergilediği politikaya istinat eden bu tutumu ile muhalefetin rüzgârını arkasına alarak AB'yi eleştirenleri kendi yanına çekmeyi ve 2015 Avam Kamarası seçimlerini kazanmayı başarmıştır.

İngiltere ve AB arasında yapılan yeni müzakerelerin 2016 Şubat sonunda Brüksel ve Londra arasında mutabakatla geçici olarak tamamlanması ile birlikte, başlangıçta başarılı olarak görülen yöntemin ne tür problemlere yol açabileceği zamanla ortaya çıkmaya başlamıştır. Herşeyden önce 1975'de olduğu gibi müzakere sonuçlarının İngiliz halkı tarafından ne ölçüde kabul edileceği tahmin edilememiştir. 2015 Haziranında yapılan anketlerde halkın %60'ı AB'de kalmaya ilişkin bir tutum ortaya koymuştur. Yıl içinde ancak AB'den ayrılmak isteyenlerin sayısında sürekli artış olmuştur. 1975'deki durumdan farklı olarak AB ile yapılan müzakere sonuçları kamuoyu ile tam paylaşılmamıştır. 1975'in tersine bu kez "hayır" kampanyası "evet" kampanyasının gerisine düşmemiştir (bu gelişmelerde Londra'nın sevilen belediye başkanı da AB'den çıkma yanlısı bir tutum sergilemiştir). Avrupa şüphecileri 1975'teki durumdan farklı olarak sadece İngiltere'de bulunmamaktadır. Doğu genişlemesi çerçevesinde AB'ne katılan kimi üye devletlerde de aynı şekilde bir gerginlik bulunmaktadır. AB üye devletlerin özel isteklerini AB entegrasyon yaklaşımından tam olarak vazgeçmeksizin belli bir sınıra kadar karşılamak imkanına sahiptir. AB'nin çok sayıdaki talepler karşısında entegrasyon yaklaşımından uzaklaşmadan yeni müzakerelerin üstesinden gelmesi zor gözükmektedir.

II – AB'den çıkma hakkının tarihi gelişimi

AB'den çıkma siyasi olarak birkaç yıldan beri ciddi tartışmalara neden olsa da, hukuk teorisinde konu eskiden beri tartışılmaktadır¹⁹. Şekli bir çıkış hakkı ne orijinal Avrupa Ekonomik Toplulukları anlaşmalarında, ne de daha sonraki AB anlaşmalarında öngörülmüştür. AB'den çıkış konusu kasten açık bırakılmıştır. AKÇT anlaşması çıkış hakkıyla ilgili düzenleme getirmemesine karşın anlaşmanın 50 yıl için yapıldığını kabul etmiştir. AB anlaşmasının 53.maddesinde anlaşmanın sürekli karakterli olduğuna ilişkin olarak öngörülen hüküm çıkış ile ilgili düzenleme içermemekle beraber, bu hükmün AB'den çıkışı engellediğini

¹⁹ Heinhard Steiger, *Staatlichkeit und Überstaatlichkeit*, s.132; Gert Meier, Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft, *NJW* 1974, s.391 vd.; Arved Waltemathe, *Austritt aus der EU – sind die Mitgliedstaaten noch souverän?*, 2000.

savunanlar bulunmaktadır²⁰. AB'den açık bir çıkış hakkının tanınması, AB hareketinin öncüleri olan elitlerin derinleşme ve genişleme olarak tanımladıkları entegrasyon yaklaşımına uygun düşen bir durum değildir. Hukuken buna karşılık çıkma hakkı tartışmaları gündemden hiç düşmemiştir. Anlaşmada açık bir düzenlemenin olmaması nedeniyle çıkma hakkının hukuki dayanağı ve bununla bağlantılı koşullar çıkma hakkı bağlamında ele alınan konular arasında yer almaktadır²¹. Bu çerçevede tartışılan bir husus da AB'nin hukuki karakteridir. "Intergouvernementalist"ler uluslararası hukukun genel kurallarına atıfta bulunurken ve bu yaklaşıma uygun olarak her bir üye devletin tek taraflı çıkış hakkını belli koşullar altında kabul ederken, "supranasyonalist"lerin bir kısmı AB'nin henüz federal devlet eşiğini aşmamış olması nedeniyle AB'den çıkma olanağını prensip olarak kabul ederken, diğer kısmı AB'den çıkmayı reddetmektedir.

AB Hukukunda üye devletler anlaşmaların efendisi olarak kalmaktadır. Bununla beraber bu görüşün temsilcileri AB'den çıkmanın zorunlu olarak üye devletlerin uzlaşması koşuluna bağlı olduğunu vurgulamaktadır²². Çıkma hakkına ilişkin olarak AB'nin federal devlet ve devletler konfederasyonu arasındaki özel yeri bu şekilde açıklığa kavuşturulmaktadır. Bu konuya ilişkin şimdiye dek yargısal bir prosedür işletilmemiştir²³. Zaman içinde supranasyonalistlerin görüşü ağırlık taşıyan görüş olarak kabul edilmiştir²⁴. Bu tablo Avrupa Topluluklarının (bugünkü AB) spesifik karakteri muvacehesinde onun genel uluslararası hukuktan farklı kurallara göre değerlendirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Siyasi irade sonucu olarak tüm anlaşma değişikliklerinde AB'den çıkma hakkı konusu açık bırakılmıştır. Bu nedenlerle çıkma hakkının ilk kez anayasa sözleşmesinde öngörülmesi ilk bakışta şaşırtıcı gelmiştir. Özellikle Valéry Giscard d'Estaing gibi Avrupa fanatığı bir politikacının başkanlığını yaptığı Avrupa Konvansiyonunda konunun anlaşma metnine alınması yadırganmıştır. Konvansiyon çalışmalarında çıkma hakkının şeklen anayasa sözleşmesine alınması siyasi olarak riskli görülmemiştir. Şimdiye dek söz konusu olan başarılı entegrasyon süreci nedeniyle bir üye devletin yakın bir gelecekte çıkma hakkını

²⁰ bkz.: Thomas Bruha/Carsten Nowak, Recht auf Austritt aus der Europäischen Union, *AVR* 42 (2004), s.1,3 vd.

²¹ Juli Zeh, Recht auf Austritt? *ZEuS* 2004, s.190.

²² Georg Erler, Das Grundgesetz und die Öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften, *VVDStR* 18 (1960), s.7, 18.

²³ Federal Alman anayasa mahkemesi Maastricht kararında açık bir pozisyon ortaya koymamıştır (bkz.: BVerfGE 89,155,190; Thomas Oppermann/Claus Dieter Classen/Martin Nettesheim, *Europarecht*, 6.Aufl. 2014, §42, Rn.40.

²⁴ Christian Calliess, bkz.: Christian Calliess/Mattias Ruffert, *EUV/AEUV*, 4.Aufl. 2011, Art.50 EUV, Rn.2

kullanacağı ihtimal dahilinde düşünülmemiştir. 10 devleti kapsayan doğu genişlemesinin tamamlanmış olması da bir rehavet atmosferi yaratmıştır. Bunun ötesinde çıkma hakkı ile ilgili normun baştan itibaren ölü doğan bir norm olduğu, sadece sembolik bir anlam taşıdığı, süper Avrupa devletine karşı Avrupa şüphecilerinin korkularının AB'den çıkma hakkı düzenlemesi ile bertaraf edileceği, çıkma hakkı ile ilgili düzenlemenin anayasa tasarında öngörülen büyük entegrasyon adımlarını daha kolay meşrulaştıracağı, devletlerin anlaşmalarının efendisi kalma iradelerinin bu düzenleme ile tatmin edileceği, AB üyesi kalmak isteyen devletlerinin iradelerinin bu hüküm üzerinden hergün tazeleneyeceği, bu şekilde AB'nin meşruiyetinin güçleneceği, AB'den ayrılma yerine kolay bir yol olarak AB üyeliğine devam eden üye devletlerin bu hüküm üzerinden tam olarak entegrasyona hizmet etmeye hazır olduklarını teyit edecekleri bu çerçevede hareket noktası olarak alınan düşüncelerden bazılarıdır.

Bu görüşler Anayasa Konvansiyonunun literatürdeki farklı görüşlere karşın sonuç olarak neden kapsamlı ve herşeyden önce tek taraflı bir çıkma hakkını kabul ettiğini açıklamaktadır²⁵. Anayasa Sözleşmesinin I-60 maddesine göre her üye devletin anayasa hükümlerine göre herhangi bir gerekçe gerekmesizin AB'den ayrılma kararı alabilmesi kabul edilmiştir. Konvansiyon başkanlığı bu norma ilişkin açıklamalarında tek taraflı çıkış hakkının açık bir düzenleme olmaksızın esasen eskiden beri mevcut olduğunu vurgulamıştır. Yeni düzenleme konvansiyon başkanlığının görüşüne göre asgari kısmen mevcut olanı deklare etmektedir. Başkanlığın bu görüşü hukuken doğru değildir. Başkanlık muhtemelen fiili çıkış olasılığı muvacehesinde hukuki belirsizliğe yol açacağını bildiği bu açıklamayı Avrupa şüphecilerini muhatap alarak yapmıştır. Tek taraflı olarak şekli çıkma hakkı ilk kez normatif olarak düzenlenmiştir. Anayasa Sözleşmesinin akamete uğramasından itibaren artan Avrupa şüphecililiği nedeniyle çıkış hakkının reform sözleşmesinden çıkarılması hiçbir şekilde ciddi bir tartışma konusu oluşturmamıştır. Anayasa Sözleşme tasarısının I-60 maddesi değişikliğe uğramadan Lizbon Sözleşmesine alınmıştır²⁶. Aktüel gelişmeler nedeniyle artık ölü bir normdan söz etmek mümkün değildir.

²⁵ Matthias Pechstein, Mitgliedschaftsordnung der EU, bknz.: Armin Hatje/Peter Christian Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht* (EnzEur Bd.1), 1.Auflage 2014, §.15, Rn.15.

²⁶ Christian Calliess, bknz.: Christian Calliess/Mattias Ruffert, *EUV/AEUV*, 4.Aufl. 2011, Art.50 EUV, Rn.1.

III – Çıkma hakkının şekillendirilmesi

Lizbon Anlaşmasının 50.maddesinde düzenlenen çıkma hakkı madde hükmünde üç bölüm olarak düzenlenmiştir: tek taraflı çıkma hakkı (1.fıkra), çıkma prosedürü (2-4.fıkralar); yeniden katılma hakkı (5.fıkra), çıkma hakkının sonuçları (3.fıkra). Bu üç konu Brexit referandumu bağlamında iki ayrı tartışmaya yol açmıştır. Bunlardan biri İngiliz halkının AB'yi terk etme kararının ne şekilde gerçekleştirileceği, diğeri ise AB'nin reformudur. İki tartışma analitik nedenlerle birbiri ile bağlantılıdır²⁷.

1. Tek taraflı çıkma hakkı (AB anl., md.50, fıkra 1)

AB anlaşmasının 50.maddesine göre her bir üye devlet kendi anayasa düzenlemelerine göre Birlikten ayrılma kararı alabilir. Bu norm açık olarak ifade edilen tek taraflı bir ayrılma hakkı içermemektedir. Bu hüküm ulusal seviyede karar alınması ile sınırlı beyanı bir içerik taşımaktadır. Normun oluşum tarihçesi de bu yorumu desteklemektedir. Normun içeriği müzakerelerde kimse tarafından sorgulanmamıştır. Normun dil olarak açık olmamasına Anayasa Konvansiyonu'nun normun gelecekte bir rol oynayacağını varsaymaması neden olmuştur.

a – Ulusal anayasa hukuku

Bir üye devletin AB'den nasıl çıkacağı konusunun kendi anayasasının usul ve maddi hukuk koşullarına göre ele alınması gerekmektedir. AB'den çıkma kararı ile ilgili bir yetki örneğin Federal Alman anayasasında (GG) açık bir şekilde düzenlenmemiştir. Bu nedenle genel hukuk prensiplerine göre konunun ele alınması gerekmektedir. GG'in bu çerçevede entegrasyonun dayanağı olarak kabul edilen 23.maddesi, 1.fıkrası muvacehesinde Lizbon Anlaşmasına ilişkin uygun bulma kanunu ortadan kaldıran şekli bir AB'den ayrılma kanununun Parlamento tarafından kabul edilmesi gerekmektedir. Lizbon Sözleşmesinde sözleşmede öngörülen prosedürü harekete geçirecek çıkma iradesinin açıklanması bu çerçevede atılacak ilk adım olarak kabul edilmiştir. Bu nedenle ulusal anayasa muvacehesinde uygun bulma kanununun ortadan kaldırılması Lizbon düzenlemesini aşan bir tasarruf olarak mütalâa edilmektedir. Anlaşmada öngörülen AB'den çıkma olanağının iç hukukta etki doğurması her ne kadar uygun bulma kanununun ortadan kaldırılması ile mümkünse de, bu sonuç AB hukukunun bir gereği değildir.

²⁷ bkzn.: Hartmut Marholdt, vom Brexit-votum zum Bratislava-Prozess, die EU-27 sucht nach Reformansätzen, *Integration*, 40.Jahrgang, 1/17, s.131 vd.

İç politikada ve dış politikada AB'den çıkma bildiriminin doğuracağı ciddi sonuçlar nedeniyle, bu bildirimin münhasıran dış politikadan sorumlu hükümetin inisiyatifine bırakılması doğru gözükmemektedir²⁸. Bu nedenle Federal Almanya bakımından Federal Meclis yanı sıra Eyalet Meclisinin de uygun bulacağı şekli bir çıkma kararının alınması, daha sonra yürütmenin devreye girmesi doğru olan yöntem olarak değerlendirilmektedir. Her iki organın prosedüre katılımı AB anlaşmasına taraf olmak ve anlaşmadan ayrılmak için gerekli görülen paralelliği temin edilecektir. GG'in 23.madde, 1.fıkra, 3.cümlesi ayrılma konusunu doğrudan düzenlemese de, AB'den ayrılmanın önemi nedeniyle anayasa değişikliklerine paralel olarak gerek Federal Mecliste, gerekse Eyalet Meclisinde 2/3 çoğunlukla ayrılma kararının alınması gerekecektir. Ayrılma kararı GG 59.madde, 1.fıkraya göre devlet başkanı tarafından Avrupa Konseyi'ne bildirilecektir. Bildirim devlet başkanını temsilen hükümet başkanı tarafından da yapılabilir. Böyle bir ayrılma kararının ne ölçüde anayasa hukukuna göre caiz olacağı ayrı bir değerlendirme konusudur. Ayrılma kararının Almanya'nın birleşik bir Avrupa için AB'nin gelişiminde işbirliğini öngören GG 23.madde, 1.fıkrası ve anayasanın dibacesinde birleşik bir Avrupa'nın anayasa hukuku bakımından taşıdığı özel önemi vurgulayan ifadesi ışığında tereddüt yaratacağı şüphesizdir. AB üyeliği keyfi ayrılma hakkı kabul etmeyen GG muvacehesinde bir entegrasyon görevidir²⁹. Diğer taraftan AB'ne üyelik 23.maddede açık şekilde formüle edilen koşullara bağlanmıştır. Bu koşullara AB'nin uyması gerekmektedir. AB'nin buna göre demokrasi, hukuk devleti, federatif prensibe ve dayanışma prensibine saygı göstermesi ve GG'e özünde benzer bir temel hak teminatı sağlaması gerekmektedir³⁰. AB'nin gereklilikleri yerine getirmemesi durumunda, AB'den ayrılma olasılığı doğabilecektir. Maastricht kararının tersine (BVerfGE 89, 155). Lizbon kararında Federal Alman anayasa mahkemesi GG'de öngörülen entegrasyon görevi ve entegrasyonun sınırları arasındaki ilişkiyi açık ve isabetli bir şekilde ortaya koymuştur (BVerfGE 123,267,346 vd.).

Değişikliğe uğrayan AB anlaşmasının dayanaklarının değişmesi sonucu GG'in 23.maddesi, 1.fıkrasında yer alan strüktür teminatı teşkil eden koşullarla uyumun kaybedilmesi olasılığı da bulunmaktadır. Böyle bir durumda uygun bulma kanunu anayasaya aykırı düşecektir ve geçersiz kabul edilecektir³¹. Anlaşma değişiklikleri üye devletlerin hepsi tarafından onaylanmadığı takdirde yürürlüğe girmemektedir. Anayasa mahkemesi için

²⁸ Rudolf Streinz, bkz.: Rudolf Streinz, *EUV/AEUV*, 2.Aufl. 2012, Art.50 EUV, Rn.4.

²⁹ Frank Schorkopf, bkz.: *Bonner Kommentar*, Art.23, Rn.30, 33.

³⁰ Frank Schorkopf, bkz.: *Bonner Kommentar*, Art.23, Rn.42 vd.

³¹ Frank Schorkopf, bkz.: *Bonner Kommentar*, Art.23, Rn.90

AB tasarruflarının geçerliliği bakımından strüktür teminatı teşkil eden kriterler ölçü oluşturmaktadır. AB'nin sınırlı yetki prensibini ve üye devletlerin anayasalarındaki temel normları içeren ulusal kimliğe saygı prensibini tasarruflarına esas alması gerekmektedir. Münferit ultra vires tasarruflar veya anayasal kimliğe saygı prensibinin ihlâli şüphesiz AB'den çıkma gerekçesi oluşturmaz. AB'den çıkmanın meşruiyeti ancak GG 23.maddede zikredilen strüktürel prensiplerin AB tasarruflarıyla, AB'nin yetkisini aşar şekilde sürekli ihlâli durumunda kabul edilebilir.

İngiltere yazılı bir anayasası olmaması nedeniyle AB'den çıkmak için esasa (maddi hukuka) ilişkin kriterlere sahip değildir³²; bu tür kriterler oluşturmak için İngiltere şüphesiz prensip olarak karar verme olanağına sahiptir. İngiltere'de gerçekleştirilen referandum hukuken doğrudan bağlayıcı sonuçlar doğurmamaktadır. İngiltere'nin yaklaşımına göre egemen olan parlamentodur. İngiliz halkının referandumla ortaya koyduğu AB'den çıkma iradesinin, yukarıda verilen Federal Almanya örneğinde olduğu gibi Parlamento tarafından hukuken bağlayıcılığı temin edecek şekilde onaylanması gerekmektedir. AB'den çıkmaya ilişkin bildirimin bu prosedür ertesinde Kraliçe yahut hükümet tarafından Avrupa Konseyi'ne yapılması gerekmektedir.

İngiltere'deki gelişmeler bu yönde olmuştur. 23 Haziran 2016'da yapılan referandumda halkın %51.9 oyları ile AB üyeliğinden ayrılmak yönünde tercihini belirtilmiş olmasına karşın AB'den ayrılmak için referandum sonucunun tek başına yeterli olmadığı, bu sonucun parlamentonun onayına sunulması gerektiği kabul edilmiştir. Hükümetin bu çerçevede yapmış olduğu temyiz başvurusu yüksek mahkeme tarafından reddedilerek, AB'den ayrılmaya ilişkin sürecin başlaması için parlamentonun yetki kanunu çıkarması gerektiği kabul edilmiştir. Kararda öne çıkan bir ayrıntı da İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda parlamentolarında Brexit ile ilgili bir karar alınmasına gerek olmadığına hükmedilmesidir. Böylece İskoçya ve Kuzey İrlanda, büyük oranda AB'de kalma yönünde oy vermiş olmalarına rağmen, Brexit'e kendi parlamentolarında hayır deme imkânına sahip olmamıştır. İskoçya'nın yeniden Britanya'dan ayrılma yoluna gidip gitmeyeceği şu an için belirsizliğini korumaktadır. İngiliz

³² Brexit referandumu, AB'den çıkmak için yapılan ilk referandum örneğidir. Ancak, AB'ne katılım için referandum yapan ülkeler olduğu gibi (Norveç), AB anlaşması değişiklikleri bağlamında referandum yapan AB üyesi devletler de vardır (Hollanda, Fransa, İrlanda ve diğer örnekler için bkz.: Wolf.J-Schünemann/Franziska Petri, Euroskeptiker in der Referendumsoffensive-Das Brexit-Votum und die neuer Bedeutung offensiver Misstrauensreferenden für das europäischen Integrationsprozess, *Integration*, 40 Jahrgang 2017, s.110 vd.

hükümeti Britanya'nın ayrılma sürecini başlatacak 50.maddenin işletilmesi yetkisinin hükümete devredilmesi yetkisini öngören yasa tasarısını 26 Ocak 2017'de parlamentoya sunmuştur. Parlamentoda yapılan oylamada hükümete AB'den ayrılma müzakerelerine başlama yetkisi verilmiştir. Yasa Avam Kamarasında 122'ye karşı 494 oyla kabul edilmiştir. Yasa tasarısının Lordlar Kamarasında da kabul edilmesi ertesinde hükümet 12 maddelik bir AB'den ayrılma stratejisi belirlemiştir. Brexit ertesi Britanya'nın AB kurumlarından ve bütçeden çekilmesi ve AB hukukunun Britanya'daki geçerliliği konularının yanı sıra, ticari ilişkilerin müzakere edilmesi gerekmektedir. Britanya mal ve hizmet ticaretinin yarısına yakını AB ile yapması nedeni ile üyelikten çıkış sonrası için ticari ilişkilerin düzenlenmesi kritik şekilde önem taşımaktadır. Britanya'nın almış olduğu AB'den çıkış kararı özellikle dış ticarete bağımsız bir politika izlenmesinin önünü açacaktır; ancak Britanya'nın bugün AB'nin 60'ının üzerinde devlet ve devlet grubu ile imzaladığı ticaret anlaşmalarından ayrılması söz konusu ülkelerle yeni anlaşmalar imzalamak için tekrar müzakere etmesini gerektirecektir. Yasa tasarısının parlamentodan geçmesine bağlı olarak Britanya 29 Mart 2017'de üyelikten çıkmak için resmen AB'ye başvuru yapmıştır. Başbakan Theresa May AB'nin Lizbon anlaşmasının 50.maddesi uyarınca düzenlenen altı sayfalık ihbar mektubunu Brüksel'e göndermiştir (Britanya AB Büyükelçisi Tim Barrow mektubu AB Konsey başkanı Donald Tusk'a elden teslim etmiştir). Theresa May gönderdiği mektupta Britanya ile AB arasında güçlü bağların devam etmesi gerekliliği bağlamında, soğuk savaşın bitiminden beri en kırılgan durumda olduğuna işaret ettiği güvenlik alanında AB ile özel bir ortaklık kurulmasının, Britanya'da yaşayan 3 milyon AB vatandaşı ile AB'de yaşayan 1 milyondan fazla Britanyalının karşılıklı korunmasının önemine vurgu yaparak, çıkış müzakereleri ile gelecekteki ilişkinin şeklini belirleyecek müzakerelerin paralel yürütülmesini talep etmiştir.

AB kendisine dış ilişkiler çerçevesinde geçerli bir çıkış bildirisi yapıldığı takdirde ulusal seviyede gerekli prosedürün gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini denetleme konusu yapmamaktadır. Tek taraflı, ancak doğrudan hukuki sonuç doğurmayan, kabul gereksinimi olan bildirimin AB anlaşmasının 50.madde, 2.fıkrasında öngörülen iki (2) yıllık süre içinde tek taraflı olarak geri alınması mümkündür. AB anlaşmasının 50.madde hükmünden AB'den çıkmak isteyen devletin tek taraflı olarak bu bildirimini geri alma hakkını sınırlayan bir sonuç çıkarılmamaktadır.

b - Çıkma hakkı ile bağlantılı olarak Birlik hukukunun öngördüğü koşullar

AB anlaşmasının AB'den çıkma ile ilgili 50.madde 1.fıkra hükmünde üye devletlerin AB'den çıkışlarının kabul edilmesi ile ilgili bir koşul öngörülmemiştir. Söz konusu hükme göre ne spesifik bir gerekçelendirme gereksinimi, ne de özel bir önprosedür öngörülmüştür. Literatürde de çıkış bildiriminin bir koşula bağlı olmadığı kabul edilmektedir³³. AB anlaşmasının sürekli karakterini vurgulayan 53.madde ve daima daha sıkı birlik amacı ve AB'nin entegrasyon amacı muvacehesinde bu denli kapsamlı bir tek taraflı çıkış hakkının öngörülmesi şaşırtıcıdır. Entegrasyon iradesini kaybetmiş devletlerin Birlik içinde kalmaya zorlanmaması doğru bir yaklaşım olmakla beraber, çıkış hakkının AB anlaşmasında hiçbir koşula bağlanmaması da yadırganmaktadır. AB anlaşmasının 50.madde, 1.fıkrasının Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesinin bu bağlamdaki hükmünün gerisinde kaldığı görülmektedir. Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesinin 56.made, 2.fıkrasına göre, bir anlaşmayı feshi ihbar etmek isteyen devletin bu iradesini diğer taraf devletlere asgari 12 ay önce bildirmesi gerekmektedir. Oysa AB anlaşması 50.madde, 1.fıkra bu çerçevede herhangi bir ön bildirim öngörmemektedir. Bununla beraber kural olarak AB'den çıkmak isteyen üye devletin AB'de kalmasına ilişkin gayretleri baştan akamete uğratmamak için Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesinin 56.madde, 2.fıkrasında öngörüldüğü gibi bir önprosedürün gerçekleştirilmesi gerekliliği kabul edilmektedir. Ön bildirimden itibaren işleyen süreçte şekli çıkışı önlemeye matuf müzakereler ve danışmalar cereyan edecektir. Nisan ayının son haftası İngiltere Başbakanı Theresa May ile AB Komisyonu Başkanı Jean-Claude Juncker buluşmuştur. Buluşma sonrası Londra'dan gelen resmi açıklamada yapıcı bir toplantı gerçekleştirildiği, May'in AB ile güvenlik alanında derin ve özel bir ortaklık kurmak isteği bildirilmiştir. İngiltere'nin gerek 1975'de önlene AB'den çıkışı, gerekse bugün gündemde olan AB'den çıkış iradesi bağlamında AB ve İngiltere arasında AB anlaşmasının 50.madde muvacehesinde bir mükellefiyet söz konusu olmasa da ön müzakereler cereyan etmiştir. Normatif duruma uygun olmayan bu durum literatürde AB'den çıkış hakkının yazısız bir takım sınırlamalara tabî olduğu görüşünün ortaya atılmasına neden olmuştur. Örneğin Juli Zeh, Birliğe sadakat prensibinden hareketle bu zımni sınırlamaları AB üyesi devletlerin anlaşmadan doğan sorumluluklarını yerine getirme ve anlaşma amaçlarına

³³ Christian Calliess, bkz.: Christian Calliess/Mattias Ruffert, *EUV/AEUV*, 4.Aufl. 2011, Art.5 EUV, Rn.3.

aykırı davranmama mükellefiyetine istinat ettirmektedir³⁴. Peter Gussone aynı şekilde AB'den çıkışın ancak dayanışma prensibi ışığında tüm uzlaşma olanaklarının tüketilmesinden sonra kabul edilebileceğini görüş olarak temsil etmektedir³⁵. Bu yaklaşımlar çatışan anlaşma hükümlerinin uzlaştırılmasına matuf yorum yöntemini anımsatmaktadır.

Bu yaklaşımlara Avrupa hukuku muvacehesinde itiraz edilmesi mümkün olmasa da, bu yaklaşımların AB'den tek taraflı çıkış hakkını normatif olarak sınırlandırdığını kabul etmek mümkün değildir. Juli Zeh dahi bu çerçevede sadece hukuk teorisi ve pratiğine atıfla yetinmektedir. Sorun teşkil eden husus Birliğe sadakat ve dayanışma prensibinin muğlak olması değil, AB üyesi devletin AB'den çıkarak AB hukukundan doğan mükellefiyetlerden kurtulma iradesidir. Bu çerçevede AB üyesi devletlerin anlaşma amaçlarına ters düşen tasarruflarda bulunmama yükümlülüğü ile AB'den çıkma iradesini ortaya koyarak anlaşmadan doğan mükellefiyetlerden kurtulma iradesini ortaya koyan devlet arasındaki fark ortaya çıkmaktadır. AB'den çıkma iradesini ortaya koyan devletin AB'nin mevcudiyeti için özel bir sorumluluk taşıdığı ileri sürülemez. Gussino tarafından ileri sürülen uzlaşmak için tüm olası olanakların tüketilmesi ertesinde "ultima ratio" yöntem olarak AB'den çıkış prosedürünün işletilmesi yaklaşımı, 50.maddede açıkça böyle bir mükellefiyetin öngörülmemesi nedeniyle kabul görmemektedir. AB'den çıkma iradesine sahip üye devlet AB'nin mevcudiyetinin korunması bağlamında özel bir sorumluluk taşımamaktadır.

2 – AB anlaşmasının 50.madde, 2-4 fıkralarında öngörülen çıkış prosedürü

AB anlaşmasının 50.maddesi hükümlerine göre Avrupa Konseyi'ne çıkış bildirisinin yapılması ertesinde Avrupa Konseyi çıkışla ilgili anlaşma müzakerelerine esas alınacak yönlendirici kuralları belirler. 31 Mart 2017 tarihinde Avrupa Konseyi Başkanı Donald Tusk tarafından bu bağlamda Brexit müzakereleri ilkeleri açıklanmıştır. Taslak niteliğindeki bu belge üye devlet hükümetleri tarafından incelenerek görüşler Konsey başkanlığına sunulmuştur. 29 Nisan 2017'de Brüksel'de yapılan Britanya Başbakanı Theresa May'ın davet edilmediği zirvede Brexit müzakerelerinde izlenecek yol haritasında mutabakat sağlanmıştır. Zirve öncesinde 27 üye devlete

³⁴ Juli Zeh, *Recht auf Austritt, ZEuS 2004*, s.193.

³⁵ Peter Gussone, *Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen*, 2000.

birlikte hareket etme çağırısında bulunan Tusk, Britanya ile “yakın ve güçlü ilişkiler” kurmanın AB’nin çıkarına olduğunu belirtirken, “ancak geleceği konuşmadan önce geçmiş sorunların ortadan kaldırılması gerektiğine” dikkat çekerek yol haritasına göre Britanya’nın önce AB’den ayrılmasının gerektiğini, sonra AB ile ilişkilerin nasıl ele alınacağını müzakere edileceğini, paralel müzakerelerin yapılmasının mümkün olmadığını vurgulamıştır. Kural olarak AB’ne üyelik bir anlaşma ile sona erer. AB’nin karmaşık entegrasyon yapısı itibarıyla anlaşma ile çıkışın düzenlenmesi rasyonalite icabı olmak yanı sıra bir gerekliliktir. AB’den çekilme müzakereleri, AB’ne katılım müzakereleri paralelinde olacaktır. AB müzakere çerçeve belgeleri katılım müzakerelerinde temel ilkeleri belirlerken, Brexit müzakere ilkeleri çekilme müzakerelerini düzenleyecek kuralları belirleyecektir. Brexit sonrası Birlikten çekilmek isteyen herhangi bir üye devlet olursa, bu ilkeler hem AB, hem de çekilmek isteyen üye devlet için örnek oluşturacaktır. Uzlaşya istinat eden bu prosedür tek taraflı çıkma hakkı yanı sıra ikinci bir senaryo öngörmemektedir³⁶. AB’nin anlaşma yapılmasından imtina ederek AB’den çıkışı engellemesi, AB’den çıkmaya ilgili devletin tek taraflı iradesinin esas olması nedeniyle mümkün değildir.

AB anlaşmasının 50.maddesine göre iki yıllık bir süre içinde anlaşma yapılması mümkün olmadığı takdirde AB’den çıkış otomatik olarak gerçekleşecektir³⁷. Konseyin oybirliği ile alacağı kararla ve çıkmak isteyen devletin kabul etmesi ile bu sürenin uzatılması mümkündür. Diğer üye devletlerin anlaşmaya taraf olmamasına, bu nedenle onlar tarafından onay gereksiniminin olmamasına rağmen, konunun karmaşık karakteri nedeniyle böyle bir anlaşmanın yapılmasının çıkış bildirisinin yapılmasından itibaren iki yıldan fazla zaman alacağı varsayılmaktadır. AB anlaşmasının 50.madde, 3.fıkrasında öngörülen iki yıllık süre AB’den çıkışla ilgili bildirinin Avrupa Konseyi’ne yapılmasından itibaren işlemeye başlayacaktır. Bu süre İngiltere için referandum ertesinde alınan Parlamento kararının Avrupa Konseyi’ne iletilmesi ile işlemeye başlamıştır. AB Parlamentosu başkanı Tajani İngiltere’nin süreci durdurabileceğini, ancak bunun için tüm üye devletlerin onay vermesi gerektiğini ifade etmiştir³⁸.

³⁶ Waldemar Hummer, *Unschlüssige Austrittszenarien aus der EU und deren Konsequenzen*, bknz.: Kea Sophie Stieber, *Brexit und Grexit – Voraussetzungen eines Austritts*, Hanns-Seidel-Stiftung e.V. (Hrsg.), München 2015, s.15,16.

³⁷ Sunset Clause, Rudolf Streinz, bknz.: Rudolf Streinz, *EUV/AEUV*, 2.Aufl. 2012, Art.50 EUV, Rn.4.

³⁸ bknz.: www.kibris.gazetesi.com 31.03.2017.

AB anlaşmasının 50.madde, 4.fıkrasında müzakerelere esas olacak bağlayıcı yönlendirici düzenlemelerin Avrupa Konseyi tarafından belirlenmesi çalışmalarına çıkış bildirisi yapan devletin katılımı öngörülmemektedir. Yönlendirici siyasi organ olarak Avrupa Konseyi'nin yönlendirici esasları belirlemesi görevi gereğidir. AB anlaşmasının 50.madde, 2.fıkrası bu yönlendirici esasların içeriği konusunda ipucu vermemektedir. Farklı çıkış senaryoları olasılığı nedeniyle yönlendirici esasların asgari ölçüde de olsa soyut şekilde öngörülmesi zordur. Avrupa Konseyi bu yönlendirici esasları tür ve kapsamı itibarıyla serbest olarak belirler. Gerekli olan bu çerçevede söz konusu esasların çıkma iradesine uygun olarak belirlenmesi ve bu şekilde müzakerelerin demokratik meşruiyet zemininde cereyan etmesinin temin edilmesidir.

AB anlaşmasının 15.madde, 4.fıkrasına göre Avrupa Konseyi yönlendirici esasları konsensusla belirlerken, AB'den çıkış anlaşması Konsey'de 50.madde, 2.fıkra muvacehesinde nitelikli çoğunlukla karara bağlanmaktadır³⁹. Şekli olarak bu tablo, Konseyin müzakereleri münhasıran yönlendirici esaslara göre yürütmesi mümkün olması nedeniyle, AB üyesi devletlerin ancak yönlendirici esasların belirlenmesi üzerinden çıkış anlaşmasının yapılmasını engelleyebileceğini ortaya koymaktadır. Sunset Clause (2 yıllık müzakere sonunda otomatik çıkış) nedeniyle bu tutum ancak AB'den çıkışı bloke edememektedir. Anlaşmaya istinat eden çıkışın, anlaşmaya istinat etmeyen çıkışa nazaran tercih edilmesinin nedeni anlaşmanın hukuki belirsizlik potansiyelini gerek AB, gerekse çıkış hakkı kullanan devlet için ortadan kaldırılmasıdır. Çıkışın detayları söz konusu yönlendirici esaslar muvacehesinde Avrupa Konseyi ve AB'den çıkma iradesini ortaya koyan üye devlet arasında AB anlaşmasının 218.madde, 3.fıkrasına göre gerçekleştirilen müzakereler sonucu yapılan anlaşmada belirlenir. AB adına müzakereleri

³⁹ AB Konseyi Başkanı Donald Tusk'ın 31 Mart 2017'de liderlere sunduğu yol haritası 29 Nisan 2017'de Brüksel'de yapılan zirvede uzlaşa ile kabul edilmiştir. Brexit müzakere ilkeleri belgesinde dikkat çeken hususlar olarak "iç pazarda malların, sermayenin, hizmetlerin ve kişilerin serbest dolaşımının birbirinden ayrılmaz bir bütün oluşturduğuna; a la carte yaklaşımın kabul edilemez olduğuna (İngiltere kişilerin serbest dolaşımını dışında üç özgürlüğün, özellikle mali hizmetlerin serbest dolaşımının devamını istiyor); her şey üzerinde mutabakat sağlanmadan hiçbir şey üzerinde anlaşmaya varılmış sayılamayacağına; Brexit müzakerelerinde AB'nin ortak bir pozisyon belirleyeceğine; çekilme anlaşmasının yürürlüğe girmesi ile beraber, Birlik anlaşmalarının İngiltere'ye, İngiltere'nin deniz aşırı ülkeleri ile İngiltere'nin dış ilişkilerinden sorumlu olduğu ülkelerdeki uygulamalarına son verileceğine; gerektiği takdirde ve hukuka uygun olduğu ölçüde geçiş dönemi uygulamalarına gidilebileceğine, geçiş süreçlerinin açıkça tanımlanması gerektiğine, bu dönemin süresiz olmayacağına" vurgu yapıldığı görülmektedir; (bknz.: <http://soyledik.com/tr/analiz/4839/brexit-muzakere-ilkeleri-ve-iki-bas-muzakereci-meselesi-doc-dr-dilek-yigit.html>).

yürütmek üzere AB Parlamentosu tarafından Guy Verhofstadt, AB Komisyonu tarafından ise Komisyon Başkanı Juncker tarafından Michel Barnier görevlendirilmiştir (19.06.2017 tarihinde AB ve Büyük Britanya yetkilileri bir araya gelerek Brexit müzakerelerine başladılar). Yapılan anlaşma diğer üye devletlerin taraf olmadığı bilateral karakterli bir anlaşmadır. AB anlaşmasının 50.madde, 2.fıkrası yapılacak anlaşma AB'den çıkış yapan üye devletin AB ile gelecekteki ilişkilerinin çerçevesini belirleyecektir. Bununla beraber madde hükmü yapılacak anlaşmanın içeriği ile ilgili bir ipucu vermemektedir. AB'den çekilen İngiltere ile AB arasında gelecekteki ilişkinin mevcut modellerden hangisine istinat ettirilebileceği tartışma konusu oluşturmaktadır⁴⁰. Değişik çıkma senaryoları nedeniyle yapılacak anlaşmanın içeriği konusunda 50.madde hükmünde bir açıklık öngörülmemesi eleştiri nedeni oluşturmaktadır. AB anlaşmasının 49.madde, 2.fıkrasına göre yapılacak katılma anlaşmalarının içeriği de detaylı şekilde belirlenmemiştir. AB'den çıkış anlaşmasının, AB'den çıkışı her iki taraf bakımından çıkarlarını mümkün olduğu kadar koruyan ve güven altına alacak şekilde şekillendirmesi gerekmektedir. İlişkilerin karmaşıklığı nedeniyle bu kolay bir görev değildir. Başbakan Theresa May “anlaşma yapmamak kötü bir anlaşma yapmaktan daha iyidir” (no deal) ifadesiyle İngiltere'nin çekilme anlaşması akdedilmeden AB'den çekilebileceğini ima etmektedir. Böyle bir tercihin hem İngiltere hem de diğer AB üyeleri ve vatandaşları için kaos yaratacağı açıktır. İşçi partisi “no deal” tercihinin olabilecek en kötü tercih olarak nitelemekte ve anlaşma olmadan çekilmenin İngiltere ekonomisine ve ticaretine vereceği zarar yanı sıra AB hukuk düzeninde sadece üye devletlerin değil, üye devletlerin vatandaşlarının da hak ve yükümlülük sahibi olması nedeniyle AB'den çekilmenin hem İngiltere'de yaşayan 27 üye devlet vatandaşları, hem de 27 üye devlette yaşayan İngiltere vatandaşları bakımından önemli sorunlar yaratacağına işaret etmektedir. İngiltere ve AB arasında çekilme müzakerelerinin özellikle AB'nin İngiltere'den talep ettiği 60 milyar Avro'luk tazminat nedeniyle zora gireceği düşünülmektedir. Birlik bütçesine Almanya'dan sonra en fazla net ödeme yapan AB üyesi İngiltere'dir. İngiltere'nin AB'den çekildiği tarihten itibaren Brüksel'e ödemeye ilgili yükümlülüğünün sona ereceğinden hareket etmesine karşılık, Brüksel İngiltere'nin 2020'ye dek geçerli uzun vadeli AB bütçesini onaylamış olması nedeniyle İngiltere'nin mali yükümlülüklerinin 2020'ye kadar devam edeceğini, tartışılan rakamların bir ceza ya da AB'den çıkış vergisi olmadığını, belirli proje ve programların finanse edilmesi için alınan ortak

⁴⁰ söz konusu modellere ilişkin yorumlar için bkz.: <http://söyledik.com/tr/analiz/3994/brexit-icin-norvec-modeli-isvicre-modeli-ya-da-turkiye-modeli-mi-dr-dilek-yigit.html>

kararların gereği olduğunu, AB'nin Brexit bağlamında çıkarlarını korumak zorunda olduğunu savunmaktadır⁴¹. İngiltere hükümeti çekilme ile ilgili resmi hazırlıklarını 13.07.2017'de yayınlamıştır. Bu hazırlıkların içinde öncelikle 1972 tarihli Avrupa yasasının kaldırılması yer almaktadır. Bu yasa AB hukukunun İngiltere'de uygulanmasına izin vermektedir. Bu çerçevede doğal olarak AB hukukunun İngiltere'de Birlik hukuku olarak devam edemeyecektir. Koşullara göre AB'ne katılımı alışıla geldiği gibi, AB anlaşmasının 50.madde, 3.fıkrasının aksi bir düzenleme öngörmemesi nedeniyle geçiş düzenlemelerinin yapılması mümkündür⁴². Amaç, anlaşmanın tüm tarafları bakımından, dolayısı ile AB yurttaşları bakımından mümkün olan en kapsamlı şekilde hukuki güvenin temin edilmesidir. Çıkış anlaşmasının şekillendirilmesine ilişkin normatif opsiyonlar bu nedenle sınırsızdır.

Siyasi bakımdan AB ikilem içindedir. Bir taraftan AB İngiltere gibi önemli bir üye devletin AB'den çıkışından sonra da onun AB ile sıkı bağımlı belli alanlarda korumak istemektedir (bu durum sadece belli ölçüde iç pazara ilişkin ayrıcalıkların her iki taraf bakımından korunması ile sınırlı olmayıp, kişi, mal, hizmet ve sermayenin serbest dolaşımının karşılıklı olarak korunmasını da kapsamaktadır. Söz konusu konular müzakere edilecek anlaşmanın en önemli bölümlerini oluşturacaktır), ancak diğer taraftan hoşgörülü olarak şekillendirilen bir çıkış anlaşmasının AB'den potansiyel çıkışları heveslendirmesinden endişe edilmektedir. Bu durum kısa yahut uzun vadede şimdiye dek geçerli Avrupa entegrasyon fikrinin sona ermesine yahut "à la carte" Avrupa'ya kapı açılmasına yol açabilir. Böyle bir gelişme doğal olarak AB'nin çıkarlarına uygun değildir. Bu durumu önlemek için yapılacak anlaşmada AB bakımından İngiltere'nin Avrupa iç pazarında sahip olduğu imkânlarını sınırlandırılmasından başka seçenek kalmamaktadır. İngiltere'nin büyüklüğü ve iç pazar bakımından taşıdığı önem muvacehesinde iyi bir pozisyona sahip olması, AB'nin iç pazar çerçevesinde İngiltere'ye getireceği sınırlamaların kapsamlı olamayacağı beklentisi yaratmaktadır. Bu şekilde müzakere edilen anlaşma Avrupa Parlamentosunun uygun bulması⁴³ koşulu ile çıkış iradesi olan devletin

⁴¹ bknz.: dishab@cumhuriyet.com.tr 30.03.2017

⁴² Rudolf Streinz, bknz.: Rudolf Streinz, *EUV/AEUV*, 2.Aufl. 2012, Art.50 EUV, Rn.8

⁴³ AB Parlamento Başkanı ile Avrupa Parlamentosunun 4 büyük siyasi grubunun başkanlarından oluşan Başkanlar Konferansının Brexit anlaşmasının onaylanması şartlarını içeren taslak üzerinde anlaşması ertesinde, taslak Avrupa Parlamentosu genel kurulunda onaylanmıştır. 5 Nisan 2017'de Avrupa Parlamentosu genel kurulunda belirlenen şartlara göre, İngiltere Birlikten tamamen ayrılana kadar İngiltere'nin 4 özgürlüğü devam edecektir. Kararda AB vatandaşlarına karşı adil davranılmasının önemine dikkat çekilerek, AB'de yaşayan İngiltere vatandaşları ile İngiltere'de yaşayan AB vatandaşları arasında karşılıklılık esasına göre hareket edilmesi ve ayrımcılık yapılmaması kabul edilmiştir. İngiltere'nin ayrılana kadar, AB'nin uzun vadeli bütçesindeki mali

katılımı olmaksızın Konseyin nitelikli çoğunlukla aldığı karara istinaden Konsey tarafından AB adına akdedilecektir. Parlamento bakımından AB üyeliğinden çıkma iradesine sahip üye devletin parlamenterlerinin oylamaya katılmayacağı konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle İngiliz parlamenterlerin oylamaya katılabileceği kabul edilmektedir. Bunun amaca uygunluğu ayrı bir tartışma konusudur. Nitelikli çoğunluk AB'nin çalışma usulleri hakkındaki anlaşmanın 238.madde, 3.fıkra, b-bendi esas alınarak belirlenecektir. Bu düzenleme münferit üye devletlerin çıkış anlaşmasının akdini aylar yahut yıllar süren müzakerelerle engelleme olanağı kaldırılmıştır. Bu düzenleme bir üye devletin Avrupa Konseyi tarafından yönlendirici esasların belirlenmesi çerçevesinde veto hakkını kullanmasını engellemektedir. AB'den çıkış anlaşmasının uluslararası anlaşma olarak AB'den çıkma iradesini kullanan üye devlet tarafından onaylanması gerekmektedir (diğer üye devletler tarafından değil). Bu sonuç AB anlaşmasının 50.maddesinden değil, genel hukuk kurallarından istihraç edilmektedir.

3 – AB'ne yeniden katılma hakkı (AB anl., md.50, fıkra 5)

AB anlaşmasının 50.maddesi, 5.fıkrası AB'den çıkmanın sonsuza dek sürmesi gerekmeyi öngörmektedir. AB'den çıkan üye devletin AB'ne yeniden üyelik başvurusu yapması mümkündür. AB anlaşmasının 50.madde, 5.fıkrası eski üye devletin bu çerçevede özel haklar talep edemeyeceğini öngörmektedir. Bunun anlamı AB anlaşmasının 49.maddesine göre alışılmış katılım prosedürünün cereyan etmesi gerekliliği ve AB'den çıkan devlet lehine bir katılma hakkından söz edilememesidir. AB'ne yeniden katılmak isteyen eski üye devlet yeni üyeliğinin eski üyeliği gibi şekillendirilmesini talep edemez.

taahhütleri de dahil olmak üzere mevcut tüm yükümlülüklerini yerine getirmesi istenen kararda, iç pazarda 4 özgürlüğün (malların, kişilerin, sermaye ve hizmetlerin serbest dolaşımı) birbirinden ayrılmaz bir bütün olduğuna, seç beğen yaklaşımının kabul edilemez (İngiltere kişilerin serbest dolaşımı dışında özgürlüklerin devamını istemektedir) olduğuna, AB Adalet Divanı'nın yargı yetkisinin ve İngiltere'nin genel bütçeye katkı ve AB'nin ortak ticaret politikasına uymaya devam etmesinin gerekliliğine vurgu yapılmıştır; kararda aynı paralelde İngiltere'nin AB'den ayrılmadan önce üçüncü ülkelerle ticaret anlaşmalarına ilişkin görüşmelere başlamasının AB hukukuna aykırı olacağı belirtilirken, Londra'nın diğer politika alanlarını içeren AB müktesebatına ilişkin müzakerelerde "samimi bir işbirliği" yapmasının beklendiği kaydedilmiştir; Brexit anlaşmasının İngiltere'nin çevre, iklim değişikliği, vergi kaçırma, adil rekabet, ticaret ve sosyal politika alanlarında AB standartlarına uyması gerektiğine yönelik maddeler de içermesi gerektiğine dikkat çekilmiştir; AB ve İngiltere arasındaki ilişkiler temelinde muhtemel geçiş süreci anlaşmaları için görüşmelere başlanabileceği, ancak bunun çekilme anlaşmasında önemli ilerleme kaydedilmesi durumunda mümkün olabileceği ve geçiş dönemi uygulamasının 3 yıldan fazla süremeyeceği ifade edilmiştir.

4 – AB’den çıkışın sonuçları

AB çıkış anlaşmasının yürürlüğe girmesi ile birlikte, diğer bir ifade ile AB anlaşmasının 50.madde, 3.fıkrasında öngörülen sürenin yahut uzatılan sürenin dolması ile birlikte AB anlaşmasının ve AB’nin çalışma usulleri hakkındaki anlaşmanın AB’den çıkış yapan devlete uygulanması son bulur. Bu hukuki sonuç AB anlaşmasının 50.madde, 3.fıkrasında açıkça, ancak sadece deklare edici şekilde yer almaktadır. Çıkış anlaşmasının yürürlüğe girdiği bu tarihten itibaren AB üyeliği sona erecektir; dolayısıyla anlaşmalarla ve ikincil hukukla bağlılık sona erecektir. AB direktiflerini iç hukukta düzenleyen ulusal düzenlemeler olağan ulusal hukuk düzenlemeleri olarak varlığını koruyacaktır. Çıkış hakkı kullanan AB üyesi devletin vatandaşları bu ulusal düzenlemelere istinaden ancak diğer üye devletlere karşı hak iddia edemeyecektir. Çıkış hakkını kullanan üye devletin parlamentosu şimdiye dek geçerli durumdan farklı olarak AB hukukunu iç hukukta düzenleyen ulusal hukuku değiştirebilir veya iptal edebilir. Bunun ötesinde ulusal parlamento mevcut AB tüzüklerini ulusal hukukta düzenleyebilir. Geçiş dönemi için bu yol rasyonel gözükmektedir. Ulusal hukukun artık AB hukukuna uygun yorumu mükellefiyeti ortadan kalkacaktır. Ulusal mahkemelerin AB’nin çalışma usulleri hakkındaki sözleşmenin 267.maddesine göre AB Adalet Divanı nezdinde önkarar başvuru mükellefiyeti ve önkarar başvuru hakkı sona erecektir. İç pazara ilişkin münferit AB hukuku düzenlemelerinin AB’den çıkan devlete uygulanıp uygulanmayacağı veya ne ölçüde uygulanacağı çıkış anlaşmasının somut içeriğine göre cevaplandırılacaktır. Bu durum doğal olarak AB’den çıkışın anlaşma ile değil, 50.maddede öngörülen sürenin geçmesi ile gerçekleşmesi halinde bir anlaşma yapılmamış olması nedeniyle mümkün değildir. AB üyesi olmayan devletlere AB düzenlemeleri uygulanamayacağı gibi, AB düzenlemeleri ex üye devlete de uygulanamaz.

Brexit müzakerelerinin Mayıs’ta başlamasını ve Mart 2019’da Britanya’nın resmen AB’den ayrılmasını öngören takvimin işlemesi kimi önemli engellere takılmıştır. İngiltere Başbakanı Theresa May zorlu Brexit müzakereleri öncesinde hükümetin meşruiyetini arttırmak, dolayısıyla Londra’nın müzakere masasında elini güçlendirmek için erken seçim çağrısı yapmıştır. Olağan seçim takvimine göre Mayıs 2020’de gerçekleştirilecek seçim, muhalefetin desteği ve onayı ile 8 Haziran 2017’e çekilmiştir. Theresa May’ın partisi Muhafazakârların genel seçimleri az bir farkla kazanması AB nezdinde seçim sonuçlarının müzakereleri geciktirmeye ve belirsizliklere yol açması nedeniyle kaygı uyandırmıştır [(İngiltere Başbakanı ve Muhafazakâr Parti Başkanı Theresa May erken genel seçim için prova olarak görülen 4 Mayıs

2017’de yapılan yerel seçimlerden desteğini arttırarak çıkmıştır (06.05.2017 tarihli basın). İngiltere, Galler ve İskoçya bölgelerindeki seçmenlerin 5 bin belediye meclis üyesiyle, Manchester, Liverpool ve Cambridge’in bulunduğu sekiz büyük kentin belediye başkanını seçmek için oy kullandığı söz konusu yerel ara seçimlerde Muhafazakâr Parti büyük kazanım elde etmiştir]. Erken seçim sonuçlarının Muhafazakârlar seçimi az bir farkla kazanmış olsalar da, Brexit kararında dönüşü sağlama gibi bir etkisi olmayacaktır (böyle bir ihtimal AB’den ayrılmayı istemeyen Liberal Parti seçimi kazansa idi söz konusu olabilirdi). Brexit müzakere masasına her hâlükârda AB karşısında Britanya’nın Muhafazakâr Hükümeti oturacaktır. Bunun anlamı da “hard Brexit” ihtimalinin, ana muhalefet partisi olan İşçi Partisi tarafından savunulan “soft Brexit” ihtimaline nazaran daha yüksek olmasıdır. Muhafazakârlar Brexit sonrası İngiltere-AB ilişkilerini AB-herhangi bir üçüncü devlet ilişkisine indirgemek niyetinde görünürken, İşçi Partisi seçim bildirgesinde İngiltere’nin Birliğe üye olmasa bile Birliğin ortağı olacağı mesajını vermiştir.

IV – Değerlendirme

AB federal bir devlet değildir ve federal devlet olmak da istememektedir. AB’nin uzun vadede federal devlete yönelik bir değişim geçirmesi, aktüel çok sayıdaki kriz nedeniyle mümkün görülmemektedir⁴⁴. Üye devletlerin anlaşmaların efendisi kaldığı bir devletler konfederasyonundan hukuken ayrılmak mümkündür. Anayasa Konvansiyonu Anayasa Sözleşme tasarısında çıkma hakkının şekillendirilmesi bağlamında özensiz bir formülasyon kullanmıştır. Anayasa Sözleşme tasarısında yer alan koşulsuz, tek taraflı çıkış düzenlemesi AB gibi karmaşık bir entegrasyon örgütü için Lizbon Sözleşmesi tarafından üstlenilmiştir. Tek taraflı çıkış hakkı literatürde de hakim görüş tarafından eleştirilmiş, dogmatik olarak bu düzenlemenin bir devletler birliği niteliği olan AB’nin geriye gidişi olarak bir uluslararası örgüte dönüşümüne yol açacağı ifade edilmiştir⁴⁵. Lizbon anlaşmasında süreye bağlı olarak kabul edilen çıkış hakkı, bir kez daha AB’nin uluslararası karakterini koruduğunu teyit etmiştir.

Yönlendirme esaslarının tespiti ve yapılacak anlaşmanın içeriği ile ilgili olarak AB’den çıkış prosedürü bakımından da eksikler bulunmaktadır. Bunun dışında AB’den çıkış prosedürü öncesinde mevcut üyeliğin devamını temin için

⁴⁴ Alexander Thiele, *Verlustdemokratie - Die drei Verlustebenen der Demokratie*, 1.Auflage 2016, s.16 vd.

⁴⁵ Claus Dieter Classen, Zur offenen Finalität der europäischen Integration, bkzn.: Armin Hatje/Peter Christian Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht* (EnzEur Bd.1), 1.Auflage 2014, §37, Rn.136).

her iki taraf bakımından bir ön prosedürün işletilmesi mükellefiyetinin normatif olarak öngörülmemesi önemli bir eleştiri nedenidir. AB'den çıkış hakkı paralelinde prosedürel olarak Birliğin üye devlet sayısının mevcut haliyle korunması ve entegrasyonun yeniden canlandırılması beklentileri karşılanmamaktadır. Bu tablo, ancak İngiltere'nin AB'den ayrılması ile mevcut Avrupa entegrasyonunun sonuna gelindiği anlamını taşımamaktadır. Brexit tartışmaları paralelinde AB'nin reform çalışmaları da başlamıştır. AB'nin reform çalışmaları devlet ve hükümet başkanlarının 16.09.2016 AB dönem başkanı Slovakya'nın daveti ile başkent Bratislava'da başlamıştır. Bu sürece resmi bir statü tanınmamakla birlikte süreç Bratislava-prosesi adı ile sürdürülmektedir. Bu çerçevede her şeyden önce AB'den çıkma anlaşmasının ex üye devlet ve AB arasındaki ilişkileri diğer üyeler için AB'den ayrılmayı cazip kılmayan makul bir içerikle düzenlemesini gerektirmektedir [Büyük Britanya'nın AB'den çıkma iradesini ortaya koyması AB'de farklı entegrasyon modellerinin tartışılmasına yol açmıştır. Farklı entegrasyon yahut “esnek birlik” önerenlerin çıkarları ve beklentileri oldukça heterojen ve belli bir entegrasyon yaklaşımından uzak gözükmektedir⁴⁶. AB'de yapılacak reformun AB'den çıkma ile başlayan süreci uzun vadede entegrasyonun yeniden canlanması için bir şansa dönüştürmesi mümkündür. Böyle bir durum şüphesiz İngiltere'nin bir süre sonra AB'ne yeniden katılmak için karar vermesi halinde söz konusu olabilir.

⁴⁶ bkz.: Barbara Lippert, Differenzierte Integration in der EU im Spiegel von Austritt–Beitritt-Assozierung, *Integration* 40.Jahrgang 2017, 2/17 s.101 vd.

Kısaltmalar

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Aufl.	Auflage (bası)
AVR	Archiv des Völkerrechts
EnzEur	Enzyklopädie Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
JZ	Juristenzeitung
Rn.	Randnummer
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZSE	Die Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften

Kaynakça

Alexander Thiele	Verlustdemokratie - Die drei Verlustebenen der Demokratie, 1.Auflage 2016
Alexander Thiele	(K)eine Herzenangelegenheit? EuZW 2011
Alexander Thiele	Europarecht, 13.Aufl. 2016
Alexander Thiele	Verlustdemokratie - Die drei Verlustebenen der Demokratie, 1.Auflage 2016
Andreas Voßkuhle	“Integration durch Recht” – Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts, JZ 2016
Andrew Marr	A History of Modern Britain, 2007
Armin Hatje/	Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, (EnzEur <i>Peter Christian Müller-Graff</i> Bd.1), 1.Auflage 2014
Arved Waltemathe	Austritt aus der EU – sind die Mitgliedstaaten noch souverän?, 2000
Barbara Lippert	Differenzierte Integration in der EU im Spiegel von Austritt–Beitritt-Assozierung, Integration 40.Jahrgang 2017
Christian Calliess/	EUV/AEUV, 4.Aufl. 2011. <i>Mattias Ruffert</i>
Christine Kaddous	Zusammenarbeit zwischen der EU und Schweiz,
Claus Dieter Classen	Zur offenen Finalität der europäischen Integration, Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht (EnzEur Bd.1), 1.Auflage 2014

Daniel Thym	Zustand und Zukunft der Europarechtswissenschaft in Deutschland, EuR 2015
Frank Schorkopf	Bonner Kommentar, Art.23
Georg Erler	Das Grundgesetz und die Öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften, VVDStR 18 (1960)
Gerhard.Brunn	Die Europäische Einigung, 2002, ISBN: 9783150170380
Gert Meier	Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft, NJW 1974
Guido Thiemeyer	Europäische Integration, 2015
Hartmut Marholdt	vom Brexit-votum zum Bratislava-Prozess, die EU-27 suchtnach Reformansätzen, Integration, 40.Jahrgang, 1/17
Heinhard Steiger	Staatlichkeit und Überstaatlichkeit, NJW 1974
Juli Zeh	Recht auf Austritt? ZEuS 2004
Kea Sophie Stieber	Brexit und Grexit – Voraussetzungen eines Austritts, Hans-Seidel-Stiftung e.V. (Hrsg.), München 2015
Matthias Pechstein	Mitgliedschaftsordnung der EU, Das Solidaritätsprinzip in der
<i>Peter Gussone</i>	Europäischen Union und seine Grenzen, 2000
Peter Brandt	Verfassung und Krise, Band 16, 2015
Peter Wende	Das Britische Empire: Geschichte eines Weltreichs, 2.Aufl. 2009
Rudolf Streinz	EUV/AEUV, 2.Aufl. 2012, Art.50 EUV
Stéphane Beemelmans	Wege aus der europäischen Krise: den Stier bei den Hörnern packen, ZSE 13, 2015
Thomas Bruha/	Recht auf Austritt aus der Europäischen Union, AVR 42 (2004) <i>Carsten Nowak</i>
Thomas Oppermann/	Europarecht, 6.Aufl. 2014 <i>Claus Dieter Classen/ Martin Nettesheim</i>
Udi Di Fabio	Zur Lage der Europäischen Integration, ZSE 13 (2015)
Waldemar Hummer	Unschlüssige Austrittszenarien aus der EU und deren Konsequenzen, Hann-Seidel-Stiftung e.V. München 2015
Vaughne Miller	The 1974-75 UK Renegotiation of EEC Membership and Referendum, Briefing Paper No. 7253, 13 July 2015

AVRUPA’NIN GÜNÜMÜZDEKİ TEMEL DEĞERLERİNİN DÜŞÜNSEL KÖKLERİNE VE AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİ HAREKETİNDEKİ YERİNE İLİŞKİN GÖZLEME DAYALI BİR DENEME

**Tuğrul ARAT,
Sanem BAYKAL***

Giriş

Avrupa Birliği (AB), ortak amaçlar ve ortak değerler etrafında bir araya gelen Avrupalı devletlerin, İkinci Dünya Savaşının ardından, Avrupa kıtasında barışı ve refahı yeniden tesis ederek kalıcı kılma hedefine hizmet eden bir bütünleşme projesidir. AB’nin temel amaçları, AB Antlaşmasının 3. maddesinde, değerleri ise yine aynı Antlaşmanın 2. maddesinde yer almaktadır.

Avrupa Birliğinin değerlerini ve bu değerlerin bütünleşme süreci bağlamındaki yerini ele almaya yönelik bu çalışma, birkaç kısımlık bir araştırmanın ilk kısmını oluşturacak şekilde planlanmıştır. Günümüzde Birliğin temel değerlerinin işlevleri ile çeşitli üye devletlerin iç hukuk sistemlerindeki mevzuat ve uygulama değişiklikleri ile bu değerleri, özellikle de hukukun üstünlüğünü ihlal ettiklerine ve bu çerçevede ne gibi yaptırım mekanizmalarının etkili biçimde uygulanabileceğine dair devam etmekte olan tartışmanın ve bu tartışmanın, Avrupa bütünleşmesi hareketinin geleceği üzerine etkilerinin ele alınacağı ikinci kısım öncesinde Birliğin değerlerinin neler olduğu ve AB’nin temel metinlerinde ne şekilde düzenlendiklerinin açıklığa kavuşturulmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.

Bu çerçevede AB’nin değerlerinin nasıl elde edildiğine ilişkin düşünsel arka planını da betimlemeye dönük bir farklı bakış deneme tarzında

* Prof. Dr. Tuğrul Arat, TOBB-ETÜ İİBF Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü öğretim üyesi, Prof. Dr. Sanem Baykal, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyesi.

sunulacak, daha sonra da Birliğin anayasal nitelikli kurucu metinlerinde ne şekilde düzenlendikleri ortaya konmaya çalışılacaktır.

Böylece, Birliğin değerlerinin neler olduğu ve bu değerleri benimseme ve ileriye götürme bakımından aday ülkelerin ve bu bağlamda Türkiye'nin konumuna ilişkin bazı çıkarımlarda bulunma imkânının da elde edilebileceği umulmaktadır.

I. AB'de Üst Kültür Anlayışı

A. Üst kültür

Üst kültür; bir toplumsal bütünü birlik halinde tutan temeli oluşturduğuna inanılan ve herkes tarafından paylaşılması gerekli görülen değerlerin meydana getirdiği kültürel yapıdır. Üst kültürde bütünleşen, birleşen bireyler (veya, bu bireylerin oluşturdukları sosyal yapılar), ayrıca kendi aralarında daha özel ve küçük gruplara bölünerek daha özel ve özgül değerler paylaşan birbirinden ayrı küçük gruplar oluşturabilir. Bu grupların kendilerine ait kültürleri, üst kültüre ters düşmeyen, fakat her grup için diğerinden farklılık gösterebilen değer/kavram/tercihlerin oluşturduğu “alt kültürler” olarak adlandırılabilir.¹

B. AB Üst Kültürü

1. Avrupa Birliği, devletlerin ve onların halklarının dinamizm kazandırdığı bir entegrasyon hareketidir. Ancak, bu bütünleşmeyi sağlayan temel değerler vardır. Bu temel değerleri paylaşmayanlar, bütünleşmeye dahil

¹ Üst kültür/alt kültür ayrımı ve sosyoloji alanındaki açıklamaları için bkz. James W. VAN DER ZANDEN: *Sociology; A Systematic Approach*, ed. 3, New York: The Ronald Press Company, 1975, s. 35 vd., özellikle s. 43 vd.; bu alanda terim birliğinden söz etmek mümkün değildir; örneğin kültür-kimlik ilişkileri aynı konu ve kavramların çok farklı terimlerle vurgulanması gibi bir sonuç da doğurabilmektedir. Bu farklı ele alışlardan dikkat çeken birisi de, bizim “üst kültür” olarak adlandırdığımız kavrama karşılık, oldukça farklı bir tercihle “kimlik-siyasal kimlik-siyasal kültür-meşruiyet” terimlerini öne çıkararak kavramlaştırmaya giden çalışma olarak bkz. Furio Cerutti: “Why political identity and legitimacy matter in the European Union”, *The Search for a European Identity: values, policies and legitimacy of the European Union*, (eds. Furio CERUTTI/Sonia LUCARELLI), London and New York: Routledge, 2008, s. 3 vd. Bu değerli çalışma fenomenolojik bir yaklaşım tercihi üzerine geliştirilmiştir. Avrupanın siyasi kimliği ve demokratik meşruiyeti konusunda ayrıntılı tartışma ve görüşler için bkz. Sanem BAYKAL, “Avrupa Birliği'nin Geleceği: Meşruiyet Sorunu, Anayasallaşma Süreci ve Bütünleşmenin Nihai Hedefi Üzerine”, *Uluslararası İlişkiler*, C. 1, Sayı 1, 2004, s. 119-153; Sanem BAYKAL, “Unity in Diversity”? The Challenge of Diversity for the European Political Identity, Legitimacy and Democratic Governance: Turkey's EU Membership as the Ultimate Test Case-09/05, *NYU- JMW Working Paper*, 2005.

olmaz. Aksi takdirde, hem bütünleşme zarar görür, hatta tersine çevrilir; hem de o değerleri paylaşmayan gruplar (ve yapılar) sıkıntı çeker. Dolayısıyla, bu temel değerlerin birarada oluşturduğu fikrî yapıya “AB üst kültürü” adı verilir.²

2. AB üst kültürünün ne olduğu, hangi değerleri içerdiği konusunda, Avrupa entegrasyonunun başından itibaren iki anlayışın karşı karşıya geldiği gözlenmiştir. Açıkçası, bu iki anlayış arasında uyumsuzluk tarihsel özelliğe sahiptir; üstelik, Avrupa bütünleşmesine kimlerin dahil olması gerektiği sorusunun cevabına da ilişkin bulunmaktadır.³

(a) Bu iki anlayıştan birincisi tarihsel arka plân olarak ünlü İtalyan şairi Dante Alighieri’nin düşüncelerinden esinlenerek⁴ gelişen ve çeşitli faktörlere göre kimi zaman sertleşen, kimi zaman yumuşayan görüşlerde ifade bulan

² Aynı fikrî yapının, “Avrupa siyasal kimliği”nin belirleyicisi olduğuna dair yukarıda (dn. 1) değinilmiştir.

³ Avrupa’nın siyasal örgütlenmesine ilişkin olarak değişik açılardan önerilen tasarımlar konusunda genel açıklamalar için bkz. Seha L. MERAY: *Uluslararası Hukuk ve Örgütler*, (El Kitabı), B. 2 (Hüseyin Pazarıcı tarafından gözden ve elden geçirilmiştir), Ankara: AÜ SBF Yayınları, 1978, s. 33; bu tasarım ve önerilerin tarihsel süreçteki bağlamları uyarınca daha detaylı olarak gözlem ve betimleme konusu yapılması hakkında bkz. John MCCORMICK: *Understanding the European Union, A Concise Introduction*, New York/Chippendale, Wiltshire: Palgrave, 1999, s. 34-36; aynı kaynakta, Avrupa “birliğinin” sağlanması için önerilen yollar (kuvvete başvurma, ulusalcı eğilimler/emperyalist hevesler; kültürel yakınlaşma ve ticaret, Avrupa devletlerinin çeşitli biçimlerde anlaşmaları) hakkında bkz. S. 37-40; yazara göre (s. 43), zamanımızda Avrupa, hiç bu kadar ortak menfaatlerin ve ortak bir kimliğin belirlediği bölge olarak nazara alınma noktasına yaklaşmamıştır. Ayrıca; AB üyesi olmak bakımından “Değerler”in ön plana çıkmasının Lizbon Antlaşmasından sonra daha da belirginlik kazanması ve yine yeni genişleme stratejilerini etkilemesi konusunda (AB Antlaşması m. 49 ile 1993 Kopenhag Kriterlerine atıfla) Olli REHN: *Avrupa’nın Gelecek Sınırları*, (Çeviri: Onur Şen/Hasan Kaya), İstanbul: 1001 Kitap Yayınları (@ Verlagsgesellschaft, Baden Baden (Germany), 2007, s. 67-83, özellikle s. 70-72. Ayrıca bkz. ve karşı. Çağrı ERHAN/Tuğrul ARAT: “AET’yle İlişkiler”, *Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar*, C.I (1919-1980), (ed. Baskın Oran), B. 9, İstanbul: İletişim, 2004, s. 808-853, (s. 808-809 ve s. 816); Sanem BAYKAL/Tuğrul ARAT: “AB’yle İlişkiler”, *Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar*, C.III (2001-2012), (ed. Baskın Oran), İstanbul: İletişim, 2013, s. 337-400, (s. 342-343, bu tartışmanın etkisi ve değerlerin bugün genişleme ve Avrupa Kimliği açısından önemi konusunda burada da özlü açıklamalara yer verilmektedir, bkz. s. 356).

⁴ “esinlenerek” sözcüğü özellikle kullanılmaktadır. Görüş doğrudan Dante’den kaynaklanmamış ve Dante görüşün fiilen aktivist önderi olmamıştır; ama, söylemleri ve açıklamalarıyla görüşü çok etkilemiştir. Yaşamının son bulmasını takiben bu konudaki etkisi de daha bir yoğunlaşmıştır. Öte yandan, Dante’nin hayatında da aynı zamanda politik kimliğe sahip olduğunu ve orta çağın çok önemli bir siyasi felsefe kuramcısı olduğunu göz önünde tutmak gerekir. Dante için bkz. Encyclopedia Britannica on-line edition; “Dante” ve “Siyasi Felsefe” maddeleri.

anlayıştır. Bu nedenle bu anlayışa çeşitli çevrelerde “Danteci anlayış” da denmektedir. Bu anlayışa göre, Avrupa, Katolik mezhebinin dogmatik değerlerine dayanan bir uygarlık ve yaşam tarzını paylaşan halkların bölgesidir. Bu bölgede yaşayan Katolikler birlik olmalı ve “kâfirler”e karşı hem bölgeyi savunmalı, onları bu bölgeye sokmamalı, hem de, gerekirse, ortak ordularla, onları bölgenin ötesinde yok etmeli, en azından bölgenin uzaklarına itmeli.

Bu anlayış zaman içinde esnekleşmiştir. Önce, “kâfir” kavramının içeriğini belirlerken, buraya “Katolikler” dışında herkesin dahil olduğu düşünülüyordu. Örneğin “Ortodoks” Hristiyanlar “kâfir” kategorisinin geniş bir kümesini oluşturuyordu. Slav Ortodokslar ile Osmanlı Müslümanların “kâfirlik” derecesi birbirine yakındı. Oysa, zaman içinde bu kategorilendirme değişime uğramıştır. Hristiyanlar içine önce “Protestanlar” dahil edilmiştir. Daha sonra daha kavrayıcı/kapsayıcı değerlendirmeler yapılmıştır. Ama, bu genişleme zaman almıştır. Ortodoksların “Avrupalı” kavramına gerçek anlamda dahil edilmesi, oldukça geç bir tarihte mümkün olmuştur. Doğrusu, tarihsel bakışta büyük dönüşüm, ancak Yunanistan’ın Avrupa Topluluklarına dahil edilmesiyle gerçekleşmiştir⁵ ve Ortodokslar da “Avrupalı” kavramına dahil edilmiştir.

Öte yandan, Dante dönemi ve sonrasında, bu anlayışı temsil edenler, uzun bir süre, savaş sever eğilimleriyle dikkat çekmişlerdir. Avrupalılık, âdeta “kâfirleri” yok etmek için kendini adanmış savaşçılık demektir. Oysa, zaman içinde, bu nitelendirme değişmiştir. Avrupa’daki siyasî ve hukukî anlayış, “birey”in odak alındığı düşünce akımlarına doğru eğilim gösterdikçe, Avrupalılık, insanların ve halkların refahı yönünde ilerlemek için bir araya gelmek, ortak eylem gerçekleştirme yeteneğine sahip olmak şeklinde algılanmaya başlamıştır. Tabii bu zihinsel dönüşümde, hümanizmanın yanında, asıl bağlam olarak akılcı felsefenin etkisi de dikkat çekicidir. Dolayısıyla, klasik anlayış olarak da tanınan, üzerinde durduğumuz anlayış günümüzde, sadece, Avrupa içinde ulaşılacak müreffeh toplumun kapısını Avrupalı olmayanlara kapatmak eğilimine dönüşmüştür. Klasik anlayışı paylaşanlar, bu yumuşamaya rağmen, yine de, Avrupa bölgesini, sadece, tarihsel fikirler ve Hristiyan dogmalarının temelinde oluşmuş olduğu iddia edilen değerlerden doğmuş bir Avrupa kültürüne ortak olarak sahip toplumların (halkların) yerleşik bulunduğu (veya bulunması gerektiği) bir bölge olarak betimlemeyi tercih etmektedir. Bu tercihe göre de, Avrupa bütünlüşmesi, ancak, Hristiyanların (öncelikle de Katoliklerin ve

⁵ Bu barışmanın dini mekanizmalar, kiliseler açısından ayrı bir gelişim hikâyesi vardır. Ama, biz bu konuya burada girmek istemiyoruz.

Protestanların) dayandıkları ortak kültür değerlerine dayalı bir bütünleşme hareketidir.

Bu biçimde betimlenmiş bir Avrupa bütünleşmesinin ve onun kurumsal yapısının ifadesi olan Avrupa Toplulukları (bugün Avrupa Birliği)'nin, coğrafi bakımdan değilse bile, siyasî bakımdan sınırları ise, eski Batı Roma İmparatorluğunun sınırları olarak kabul edilmiştir. Dolayısıyla, daha somutlaştırma düşüncesiyle, örneğin Batı Balkanlar üzerinden belirtmek gerekirse, bu sınırlar Hırvatistan ve Slovenya'yı içine alıyordu, ama, Sırbistan'ı ve Bosna Hersek'i dışarıda bırakıyordu. Ama, zamanla bu algılama da bariz değişime uğramıştır. Hele Yunanistan'ın Avrupa Topluluklarına üye olmasından (1981) sonra, klâsik anlayış katılığını kaybetmeye yüz tutmuştur. Bugün, bu değişimin sonucudur ki, Avrupa Birliği, hem Doğu'ya, hem de Güneydoğu'ya doğru sınırlarını genişletmiştir.; daha da genişletme eğilimi yönünde davranış göstermektedir. Bu yönelime, biraz satirik de olsa, Doğu Roma topraklarının Avrupa'ya katılması betimlemesini uygun bulmak yanlış olmayacaktır.

Şu noktanın eklenmesi de uygun düşer: Bugün, geleneksel anlayışı –tabii ki yumuşamış ve esnekleşmiş haliyle – siyasal yelpazede temsil eden Avrupa partileri muhafazakâr partiler, özellikle de Hristiyan Demokratların oluşturduğu partilerdir. Örneğin, Türkiye'nin AB'ye üyeliğine de, kategorik olarak niteleyebileceğimiz bir duruşla karşı çıkan partiler, asıl bu –Hristiyan Demokrat yanı kuvvetli olan – partilerdir. Son zamanlarda bazı AB üyesi ülkelerde nisbî de olsa elde ettikleri başarılar ile dikkat çeken Radikal Sağ, hatta nasyonalist eğilimli partiler de Türkiye'nin üyeliğine karşı çıkmaktadır; ancak, bunların karşı çıkışının konjonktürel nedenlere dayandığını söylemek şimdilik doğru olur. Son andığımız partilerin ilerdeki yerleri, rolleri ve Avrupa entegrasyonu konusundaki düşünceleri şimdiden kestirilemez.

(b) Avrupa bütünleşmesinin kültürel temelleri/sınırları ve bu bütünleşmeye dahil olacak devletlerin (veya daha özgül bir ifade ile halkların/toplumların) belirlenmesine ilişkin ikinci anlayış ise, ünlü Alman filozofu Immanuel Kant'ın öğretilerinden beslenerek güçlenmiş olduğu için, zaman zaman “Kantçı görüş” olarak da anılmaktadır.⁶ Ama, bu anlayışın fikrî arka plânında bir yandan Rasyonalist felsefe yaklaşımı, öbür yandan da Anglo-Amerikan faydacı düşünce okulunun yaklaşımlarının yattığını

⁶ Immanuel Kant ile bu görüş arasında da, Dante ile geleneksel görüş arasındaki ilişki bakımından da daha önce (dn. 4) belirttiğimiz gibi, doğrudan doğruya bir bağ kurmak gerekmez ve bulunamaz da. Ama, ünlü filozofun “Ebedi Barış Üzerine” olan tasarımının, çağdaş görüş olarak nitelendirmenin uygun olacağına inandığımız ikinci görüşü çok etkilemiş olduğu bir gerçektir. Bkz. Immanuel KANT: *Ebedi Barış Üzerine Felsefî Deneme*, (Çev. Yavuz Abadan/Seha Meray), Ankara: AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi, 1980.

söylemek bizce yanlış değildir. Hümanist dünya görüşünü etkisini göz ardı etmek ise mümkün değildir. Bu anlayışa göre, dinî değerlere dayalı bir üst kültür olamaz. Çünkü, herkesin inancı kendinedir ve kendisi açısından kutsaldır. Bu inançlar arasında tam bir ortaklık kurulamaz; dolayısıyla Katolikler Katolik, Protestanlar Protestan, Yahudiler Yahudi, Müslümanlar da Müslüman olmakla kalırlar. Ama, akıl evrensel bir üretim merkezidir; dolayısıyla, herkesin üzerinde anlaşacağı, mutabık kalacağı fikir, kavram ve değerleri üretebilir. İşte, eğer halklar, ülkeler bir araya gelip, bir entegrasyon hareketi içinde bütünleşmek, daha geniş ve etkili, güçlü, dolayısıyla da refahı yayabilen bir toplum oluşturmak istiyorlarsa, aklın ürettiği ortak değerlerin oluşturduğu bir “üst kültür”de buluşabilirler. İşte, ancak böyle bir üst kültüre dahil kavram, fikir, değerler –herkeste olan – akıl tarafından üretildiği içindir ki, ortaklaşılabilir; dolayısıyla, toplumları ayrıştırıcı değil, birleştirici idi. Bu üst kültürde birleşen insanlar, toplumlar, ülkeler, ayrıca alt kültürlerle sahip olabilir ve bu alt kültür değerlerine bağlılıkları itibariyle “alt kümeler” oluşturabilirdi. Bu alt kültür değerleri, ait oldukları alanda, (toplumu bir arada tutma işlevi olan) üst kültür değerlerinin önüne geçmediği sürece, kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından herhangi bir sakınca oluşturmuyacaktı. Aksine, alt kültür farklılıkları genel toplumu zayıflatıcı değil, aksine renklendirici, pekiştirici, daha dinamik bir toplum haline gelmesini sağlayıcı olabilirdi. Bu dinamizm ise, toplumu daha üretken, dolayısıyla daha müreffeh yapardı. Din de bir alt kültür unsuruydu; ve, üst kültür değerleriyle bağdaşarak, daha da etkili biçimde fonksiyonunu görebilirdi. Tabii ki, üst kültür değerleri, sadece toplumların bir arada yaşamalarını, gelişmelerini, üretmelerini ve (ortak) refaha ulaşmalarını sağlamaya yarayan yönlendirici, özgürleştirici, dinamizm kazandırıcı, adalet sağlayıcı değerler olacaktı; bunlar aklen teyit edilmiş ve zarurî olduğu sonucuna varılmış değerler olduğu için dinsel tercihler ile bağdaşacak değerlerdi. Bu nedenle, kültürler arası bir çatışma da söz konusu olmayacaktı.⁷

II. Modern Anlayışa Göre Avrupa Birliğinin Üst Değerlerini Belirleme Amacıyla Bir Usavurma Denemesi

Yukarıda genel hatlarıyla açıklanan ikinci anlayış; geleneksel anlayışın karşısında yer aldığı için “Modern Teze Dayalı Anlayış” olarak anılabilir. Modern Teze Dayalı Anlayış geliştikçe, geleneksel/klasik görüş yandaş ve etki kaybetmiştir. Bunun bir sonucu olarak, Geleneksel Görüşe Dayalı Anlayış, gittikçe yumuşamış ve esnekleşmiştir. Anlayış taraftarlarının bu eğilimi günümüzde de devam etmekle beraber, bazı radikal akımlar, aşırı

⁷ Genel olarak bkz. yukarıda dn. 3 ve aşağıda dn. 10'd gösterilen kaynaklar.

milliyetçi hareketler ve “popülizm” şemsiyesi altında toplanan çeşitli içe kapalı eğilim ve tutumları bir arada tutan tepkisel hareket, geleneksel görüşün bazı yanlarını, uluslararası eğilimlere, entegrasyon hareketlerine, küreselci pozisyonlara karşı çıkan bir tutuma destek sağlamak maksadıyla vurgulamaya başlamıştır.⁸

Geleneksel anlayışın, dini dogmalardan üst kültür değerleri çıkarsama ısrarı yerine, Modern Tez, aklen teyit edilen (veya akıldan doğrudan elde edilen), dolayısıyla “yansız”, dolayısıyla “laik”; yani bireysel tercihlerden veya özelliklerden arık, toplumların ve/veya toplumsal müesseselerin genel karakterlerini belirlemeye yönelik değerlerin oluşturduğu bir üst kültürün, toplumların bütünleşmesi için yeterli olduğu düşüncesine dayanmaktadır.

Bu düşünceden hareketle, önce birtakım öncüller saptanması yoluna gidilmek ihtiyacı vardır. Bu öncüllerden usa vurma yoluyla değerlerin çıkarsaması mümkün olabilir. Doğaldır ki, ilk öncül, ‘toplumsal (toplum içi veya toplumlar arası) ilişkilerin düzenlenmesi, “akıl (ratio)”a ait bir fonksiyondur’, öncülüdür. Roma devletinde dini eylem ve ilişkileri düzenleyen kurallar (Fas) ile Roma devletinde yer alan toplumlar bağlamında gerçekleşen toplumsal olguların düzenlenmesine ilişkin kuralların (Ius) birbirinden ayrılması da muhtemelen benzer bir ussal açıklamaya dayanmaktadır.⁹ Aydınlanma çağına ulaşmadan dahi, Avrupalı kuramcılar, mahkemelerin ve hatta hükümdarların, bireylerarası toplumsal ilişkilerin usa dayalı yöntemlerle ortaya konmuş kurallarla düzenlenmesi pratiğine yönelim göstermeleri, bu ayrımın tarihsel tecrübeye dayanarak giderek güçlenme suretiyle zaman içinde benimsenmiş olduğunu ortaya koymaktadır. Akıl toplumsal ilişkileri düzenleyici fonksiyona sahip kabul olunduğunda, objektif kriterler, bu düzenlemede yol gösterici olarak sübjektif veya dogmatik kriterlerin yerini almıştır: (günah-sevap, yerine adil olan-olmayan, iyi olan-olmayan, doğru olan-olmayan kriterlerinin öne çıkması). Bu tercih değişikliği, objektiflik, laiklik, rasyonellik kavramlarının öne çıkması yolunu açmıştır. Bu öncül, adeta diğer tüm öncüllerin yol göstericisi olmuştur.

Buradan hareketle ikinci öncüle geçmek çok zor olmamıştır. Mademki akıl toplumsal olguların (eylem, olay, ilişki) düzenlenmesi fonksiyonunu yüklenmiştir, o halde akıl ve iradenin sahibi varlık olarak, insanın (birey olarak)

⁸ Bu konu, Avrupa Birliğinin değerleri konusunu özünden ilgilendirmedeği için sadece zikretmekle yetiniyoruz. Ancak, “Popülizm” konusunda dikkate edeğer, açıklayıcı bir çalışma olarak bkz. Jan-WERNER MÜLLER: *What is Populism?*, [United Kingdom]: Penguin Books (e text University of Pennsylvania Press, 2016; “afterword” Jan-Werner Müller, 2017), 2017.

⁹ “Ius” ve “Fas” ayrımı için bkz. Necip BİLGE: *Hukuk Başlangıcı; Hukukun Temel İlkeleri*, B.5, Ankara: Turhan Kitabevi, 1983, s. 17-18.

herşeyin merkezine oturtulması gerekmektedir. Toplamlar, bireylerin mutluluğunu ve tercih ettikleri yaşamı baskı altında kalmadan yaşamalarını, inanç, bilgi, beceri ve düşünceleri ile ihtiyaç duyacakları malları istedikleri şekilde edinip, benimseyip, geliştirmelerini sağlamak için birer vasıtaadır. Bu öncülden çıkarsanan değerler şöyle sıralanmaktadır: İnsanın varlığına ve onuruna saygı, eşitlik (insanlar arasında ayırım yapmama), özgürlük; bu değerlerdir ki, tarihsel gelişimin şartlarının yol göstericiliğinde sonunda (gerçek anlamda II. Dünya Savaşı sonrasında), oldukça gelişmiş bir kavram olan “insan hakları”na saygıya bir küresel ihtiyaç olarak varlık kazandırmıştır: Böyle bir toplumun siyasal rejimi despotizm ve kolektivizm olamayacağı için en uygun rejim “demokrasi”dir; çünkü, demokraside bireyler eşitlik içinde ve özgür biçimde, toplumun yöneticisi olacak kadroları seçebilirler.

Böylece, bir diğer üst kültür değeri olarak “demokrasi” saptanmış olmaktadır. Ancak, gerçek bir demokrasi “çoğulcu” nitelik taşımalıdır. Yönetime talip olan bireylerin veya onların oluşturduğu siyasal grupların tümünün eşit şartlar altında ve baskı ve tehditlere maruz kalmadan katıldıkları seçimler için gerekli şartların bulunmadığı bir ortamda değişik kısıtlar altında yapılan seçimler, “çoğulcu demokrasi”nin geçerli olduğu bir ortamın sağlanması imkânını vermez. Kaldı ki, seçimler yeterince adil ve baskıdan uzak, sağlıklı bir ortamda yapılmış olsa da, eğer seçilenler, olumsuz oy verenlerin, değişik siyasal, sosyal ve hukuksal mekanizmalar vasıtasıyla yönetimi eleştirme ve “murakabe/denetim” imkânlarını sürekli kullanamadıkları bir ortamda, “demokrasi”nin bütün veçheleriyle ve şartlarıyla işlerlik kazanmış olduğunu iddia ediyorlarsa, böyle bir iddia mesnet eksikliğinden zedeli sayılacaktır. Kısacası, “demokrasi” değerinin bir toplumda gerçekten etkili olduğunu saptamak için, o toplumda, çoğulcu ve de katılımcı bir demokrasinin işlerliğinin güvence altına alındığını ortaya koyan tüm pratiklerin varlığının gözleniyor olması gerekir.

İlk öncülden de destek alan diğer bütün öncüllerin güvence altına alınması için zarurî olan öncül ise, modern toplumların adalet temeline dayalı bir düzene tâbi olmaları zaruretidir. Hakların ve özgürlüklerin korunması, eşitliğin güvence altına alınması, katılımcı ve çoğulcu demokrasinin işleyebilmesi ve toplumsal “murakabe/denetim”in etkisini göstermesi, ancak adil bir düzeni güvenceye bağlamak üzere adalet kavramından elde edilmiş evrensel hukuk ilkelerinin yol göstericiliğiyle mümkün olabilir Hukuk terminolojisinde, “hukukun genel ilkeleri” ve “hukukun temel kavramları” olarak bilinen bu evrensel ilkeler tarihsel gelişimde toplumların kolektif bilincinden süzülerek ve çeşitli usavurmalarla teyit edilerek oluşur ve gelişir. Bu evrensel hukuk ilkelerine uygun kuralların uygulanmasıyla etkisini

gösteren “hukukun üstünlüğü” ilkesi ise temel bir değer olarak kabul edilmek durumundadır.

Nihayet, insanlık iki temel davranış olan, dövüşmek ve mübadele etmek davranışlarından birini tercih etmek durumundadır. Tarihsel gözlem, insanoğlunun dövüşçülüğten barışçılığa doğru sürekli bir gelişim eğiliminde olduğunu ortaya koymaktadır. Müreffeh ve üretken bir toplum olma arzusu, barış değerini öne çıkarır; barış değeri ise, uzlaşmacı, hoşgörülü, işbirliğinden ve dayanışmadan yana davranış biçimlerine toplumsal gelişmenin icabı parametreler özelliği kazandırmaktadır.

III. Avrupa’nın Üst Kültür Değerlerinin Avrupa Birliğinin Temel İlkelerini Desteklemesi

A. Modern Anlayış, üst kültürü oluşturduğu varsayılan değerleri, günümüzde böylece belirlememize yardımcı olduktan sonra, Avrupa Birliği bu değerlerden hareketle bir Avrupa üst kültürünü şu başlıklar altında dile getirmeye yönelmiştir: Siyasal bakımdan Avrupalı olmak; ekonomik bakımdan Avrupalı olmak, hukuki bakımdan Avrupalı olmak. Bu üç üst kültür unsuru bir arada taşıyan bireyler, birimler, kurumlar, yapılar ise “kültürel bakımdan Avrupalı” kabul edilebilirler.¹⁰

İşte, bir bölgesel örgüt olan Avrupa Birliğinin ve hattâ onun yanında Avrupa bütünleşmesine bir başka açıdan ve daha klasik enstrümanlara başvurarak katkıda bulunma amacıyla etkinlik gösteren Avrupa Konseyinin, Avrupa bütünleşme hareketinin içinde, vazgeçilmez birer unsur olarak

¹⁰ Nitekim, Avrupa Birliğine üye olmak için, Lizbon Antlaşmasından önce de, (Avrupalı olmak), sonra da “Avrupa devleti olmak” (“European state”in “Avrupalı devlet” olarak çevirisi de mümkündür: Karş. Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma, Ankara: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2011) aslında, kültürel bakımdan Avrupalı olmayı merkeze alarak, şartların tespit edildiği hükümlere uymayı gerektirmektedir. Bugünkü düzenleme için bkz. Avrupa Birliği Antlaşması madde 49. [Kültürel bakımdan] Avrupalı olmanın şartlarının daha açık biçimde ifade edildiği belge[ler] ise, 1993 Kopenhag Zirvesi Sonuçları [ile, 1995 Madrid Zirvesi Sonuçları]. Bu belgeler, bugün de üyelik müzakerelerinin genel çerçevesini belirleyici niteliktedir ve aday devletler bu belgelere göre belirlenmiş üyelik şartlarını [ve müzakere belgesini] pazarlık konusu yapıp, onun yerine kendilerine göre tanımlamayı tercih ettikleri şartların kabul edilmesinde ısrar ettikleri takdirde, üyelik müzakereleri olduğu yerde kalır (katı koşulluluk ilkesi): bu konuda bkz. Sanem BAYKAL/Tuğrul ARAT: *age.*, 2013, s. 344 (Koşullu Genişleme Stratejisi); s. 346 (AB Müktesebatı; s. 356 (AB’nin Temel İlkeleri/Değerleri); Sanem BAYKAL/Tuğrul ARAT: “AT’yle İlişkiler”, *Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar*, C.II (1980-2001), (ed. Baskın Oran), B. 9, İstanbul: İletişim, 2004, s. 331-332 (Kopenhag Zirvesi ve Kopenhag Kriterleri); ayrıca bkz. Olli REHN, *age.*, s. 67 vd, 85, 89, 90, 92.

tasavvur ettiği devletler ve halklar, ancak ve ancak bu anlamda “kültürel bakımdan” Avrupalı olmayı içselleştirme başarısını göstermiş olan devletler ve halklar olmaktadır.

Bu çalışmanın ileriki kısımlarında Avrupa değerlerinin AB Antlaşmalarındaki yerleri ele alınmaktadır. Çalışmanın “girişi” niteliğinde sayılabilecek bu kısımda gözetilen hedef, Avrupa üst kültür değerleri hakkında tanıtıcı bilgiler vermek yanında, bu değerlerin [objektif] kavramsallaştırılmasında “akıl”ın rolüne ve usa vurmanın önemine dikkat çekici bir denemeyi, konuyu merak edenlerin yararlanmasına sunmaktan ibarettir. Ek olarak, böyle bir denemenin, konunun daha iyi değerlendirilmesini sağlayıcı yeni tartışmaların kapısını aralayıcı olması açısından da yararına inanılmaktadır. Ancak, bu “giriş”i tamamlamak maksadıyla, Avrupa Birliği üyeliği için zarurî görülen “Avrupalı olma” niteliği taşıma bakımından akreditasyon sağlayıcı özellikleri yanında, Avrupa üst kültür değerlerinin, Avrupa Birliğinin kendine özgü hukuk düzeninin oluşumunda ve özgül amaçları yönünde işleyişine yol gösterici ve hattâ destekleyici rolüne de genel çerçevede işaret etmek uygun düşecektir.

B. Modern Görüşe Dayalı anlayışa göre, bugün, Avrupa entegrasyonunun temel değerleri, Avrupalı olmak veya sayılmak için paylaşılması zarurî, fakat yeterli görülen değerlerdir. Hattâ, bazı çevrelere göre, bir ülkenin coğrafi olarak Avrupa’da yer almasına bile gerek yoktur. Halen geniş kesimde dile getirilmemekle birlikte, bu görüşü paylaşılanlar, bir devletin Avrupa dışında yer alsa bile, halkı Avrupa kültürünün temel değerlerini içselleştirebilmiş, bunları sindirmiş ise, Avrupa Birliğine üye olma şansına, Avrupa kıtasında yer almakla birlikte, söz konusu değerleri algılama ve/veya sindirme sorunları yaşayan devletlerden çok daha fazla sahip olmaları gerektiği düşüncesini dile getirmeye çalışmaktadır. Bu görüşün ileride etkisi ne ölçüde pratiğe yansıyacaktır sorusunun cevabını bir yana bırakalım. Ama, bugün dahi, Maastricht Antlaşmasından önce veya sonra, Lizbon Antlaşmasından önce veya sonra, tâli değişikliklere uğrasa da, “üst kültür”e işaret eden bir vurgu ile, “kültürel bakımdan Avrupalı olmak”, tüm genişleme aşamalarında temel adaylık kriteri olarak benimsenmiş ve nadir istisnalar dışında ısrarla uygulanmıştır; kuşkusuz bundan sonra da uygulanacaktır.¹¹

“Kültürel bakımdan Avrupalı olmak”; üst kültür değerleri gözetilerek ifadeye kavuşturulmuş olduğundan, üst kültür ile doğrudan ilgili sayılan toplumsal etkinliğin ortak ihtiyaçlarına ilişkin başlıca alanlarını oluşturduğu konusunda genel bir mutabakatın bulunması nedeniyle üç alan göz önünde

¹¹ Bkz. Olli REHN, age., s. 67 vd. Ayrıca W. ARTS/L. HALMAN (eds.): *European Values at the Turn of the Millenium*, Leiden: Brill Academic, 2004.

tutularak tanımlanmaktadır. Üst kültür değerleri de işlevsel ilgileri itibarıyla bu üç alana göre tasnif edilmektedir:

“Ekonomik bakımdan Avrupalı olmak”, ekonominin yapılandırılmasında “özgürlük” değerini ön plana çıkarmaktadır. Pazar ekonomisi, Avrupa ekonomik entegrasyon hareketinin özünde yer alan bir tercihtir. Daha açıkçası, üretim faktörlerinin serbest dolaşımı Avrupa entegrasyonunun temelini oluşturan “serbestlik ilkesine” adeta varlık kazandırmaktadır. Destekleyici kavramlar, “girişim özgürlüğü” ve dış ticarete “serbestlik”tir. Ortak Pazar, daha sonra İç Pazar, bu ilkelerin uygulanmasındaki başarıyla bugünkü ileri düzeyine ulaşmıştır. Bilindiği gibi, Avrupa Birliği, Ekonomik ve Parasal birlik aşamasına ulaşabilmiş, bu aşamada da ilerleme kaydetmiş ilk ve tek uluslararası ekonomik entegrasyon hareketidir ve hâlâ AB’nin bu başarı çizgisine yaklaşan başka bir entegrasyon hareketi yoktur.

“Siyasal bakımdan Avrupalı olmak”, “demokrasi” değerini öne çıkarmaktadır. Avrupa birliğinde, demokrasi değerinin soyut varlığı herhangi bir önem taşımaz. Tabii ki, demokrasiyi yönetim biçimi olarak benimsediğini resmî belgelerinde duyurmuş olma bir devletin siyasal bakımdan Avrupalı olma yolunda önemli bir adım attığını ortaya koyan önemli bir göstergedir. Ancak, bu değerlendirmenin ilgili devlet açısından olumlu olarak tamamlanması için, o devletin siyasi pratiğinde çoğulcu ve katılımcı bir yönetim biçimini tercih ettiğinin, adil ve dürüst seçimlerin devlet mekanizması tarafından güvenceye bağlandığının, üstelik, aşağıda sıralanan diğer değerlerin de siyasi pratik yanında, devlet yönetiminde etkili olduğunun ortaya konmuş bulunması gerekmektedir: Eşitlik, siyasi ve idari denetim mekanizmalarının halka açık tutulmuş olması, özgürlük, hesap verebilirlik (hukuki/yargısal denetim dahil), devlet yönetiminde tam bir saydamlık. Bu değer ve ilkelerin donanımını oluşturduğu bir demokrasiye, kısaca “Batılı anlamda çoğulcu ve katılımcı demokrasi” de denmektedir. Çünkü, kabul etmek gerekir ki, bu nitelikleri yapısında taşıyan demokratik yönetim biçimi, bugün dahi, gerçek ve etkili anlamda ancak batılı ülkeler bağlamında kendini göstermektedir. Bu çapta bir yönetim biçiminin devamlılığı, ülkelerin zaman zaman karşı karşıya kaldığı bunalım dönemlerinde bile azamî ölçüde muhafaza edilmeli, sistem işler tutulmalıdır.

“Hukuki bakımdan Avrupalı olmak”; kültürel bakımdan Avrupalı olmanın bir diğer vechesi veya unsuru olarak kabul edilmektedir. Bu gerekliliğin, belirli bir devlet bakımından yerine gelmiş olduğunu saptamak için, o devletin kendi (ulusal) hukuk düzenini (kuralları ve organlarıyla topluca) “hukukun üstünlüğü” ilkesine dayalı bir hukuk düzeni haline getirmiş olması lâzımdır. Bunun için de birinci şart, yargının, doğal yapısı dışında kalan her türlü müdahaleden masun biçimde, sürekli, tarafsız ve bağımsız bir yargı sisteminin işleyiş güvencesine

kavuşmuş olmasıdır. Yargıya müdahale, hukukî yöntemi uygulayarak, toplumsal sorunları hukuki çözüme ulaştırmaya mahsus bir eğitimden geçerek hukukçu olanlar dışında kimselerin yargı etkinliğine dahil edilmesi yoluyla gerçekleştirilebilir. Dolayısıyla, hukuk eğitimi dışından gelen kimselerin, hâkim, savcı ve avukat olarak atanmalarının önüne geçmek için gerekli tedbirlerin alınmış olması da tarafsız ve bağımsız bir yargı sisteminin işleyiş güvencesine kavuşmasına dahildir. Bağımsız ve tarafsız mahkemeler demek, sorunlara çözüm ararken sadece hukuk normlarını uygulama yeteneğine, hukukî kriter, esas ve ilkeler uyarınca hareket etme kudretine sahip olan mahkemeler demektir. Hukuk normlarını yorumlarken de mahkemeler, pozitif hukuk kuralları yanında evrensel ve uluslararası düzlemlerde geçerli sayılan hukukun genel ilke ve kavramlarına uygun davranmak zorundadır. Bu zorunluluktan saparak karar vermiş olan mahkemeler hukukun üstünlüğü ilkesine aykırı davranmış, dolayısıyla hukuku kendileri ihlâl etmiş olurlar ki, bu durum sorumluluklarını gerektirir; çünkü, bağımsızlık ve tarafsızlık zedelenmiştir. Tarafsızlık ve bağımsızlığın zedelenmesinin sonuçlarından ise, mahkemeler bağımsız ve tarafsız oldukları iddiasına dayanarak kurtulamazlar. Bu açıklamadan da anlaşılacağı gibi, hukukun üstünlüğünde, hukuk düzeninin işlevini görmesinin ve yargının görevini yapmasının üst destekleyicileri yine hukukun evrensel ilkeleri olarak adlandırılabilen, hukukun genel ilkeleri, hukukun temel kavramları ve bunları tamamlayan hukukî kriter ve yorum esaslarıdır. Bu kümeye giren norm ve ölçütler ise, yüzyılların hukukî pratikleri ile hukuk biliminin süzgecinden geçerek günümüze ulaşan insanlık mirasının vazgeçilmez parçalarıdır. Dolayısıyla, bir hukuk düzeninin hukukun üstünlüğüne dayalı olup olmadığının en gerçek denetçisi, o hukuk düzeninde pozitif hukuk kuralı biçiminde yer almamış olsa bile, “hukukun evrensel ilkeleri” veya “hukukun genel ilkeleri ve temel kavramları” olarak bilinen bu evrensel ilkeler kümesidir. Açıkça reddedilmiş olmadıkça, hukuk düzenlerinin denetleyici, yorumlayıcı, boşluk doldurucu “üst normları”dır, bu kümeye giren ilke, kural ve kavramlar. Bir hukuk düzeninde bu ilke, kural ve kavramlar açıkça reddediliyorsa, zaten o hukuk düzeni, “hukukun üstünlüğü” ilkesine dayalı bir hukuk düzeni kabul edilemez; eksik veya kusurlu bir hukuk düzeni olarak değerlendirilir.

Avrupa kültürünün en geniş kapsamda paylaşılan bu temel değerleri, tabii ki, sadece AB hukuk düzeninin ve onunla doğrudan ilişkili üye devletlerin ulusal hukuk düzenlerinin oluşum ve gelişiminde etkili değildir. Bu değerler, AB entegrasyon hareketinin bütününde, Birlik amaçlarının öz ve anlam kazanmasında, Birlik politikalarının sağlıklı ve etkili uygulanmasında, Birlik kurum ve mekanizmalarının da mümkün olduğunca aksaksız işleyişinde geniş bir yönlendirme ve etkili bir kontrol etme alanına sahip bulunmaktadır.

Bu konuyu bitirmeden önce bir noktaya daha işaret etmek uygun olur: Bugün “Modern Teze Dayalı Anlayış”, Avrupa entegrasyonunda üstünlük kurmuş anlayıştır (AB Antlaşması madde 2 ve 3). Ne var ki, Avrupa Birliği ortamında (Avrupa Birliği düzleminde ve üye devletlerin ülkelerinde), değişik, hattâ zıt görüşler varlıklarını muhafaza edebildikleri, zaman zaman da rekabete girebildikleri (demokrasi, hoşgörü, özgürlük, özellikle düşünce ve düşünceyi açıklama özgürlüğü) için, anlayışlar birbirlerine karşı zaman zaman güç kazanabilmekte veya kaybedebilmektedir. Bu nedenle de, yumuşamış, esnekleşmiş, çağın şartlarına kendini uyarlamış “Geleneksel Görüşe Dayalı Anlayış” da konjonktürel olarak karar organlarında etkili olacak çoğunluğu da ele geçirebilmektedir. Üye devletler düzeyinde veya Avrupa Birliği düzeyinde, Hristiyan Demokrat partiler veya paralel düşünceleri veya hedefleri benimsemiş muhafazakar veya milliyetçi partiler karar organlarında (veya üye devlet yasama ya da yürütme organlarında, üstün duruma geldiklerinde, “Geleneksel Görüşe Dayalı Anlayış”ın etkileri görülebilmektedir.¹² Yine de bu etkiler konjonktürel olmaktan öteye gitmemekte ve de Avrupa entegrasyon hareketinin bütününü içine alan bir etki meydana getirme imkânından yoksun bulunmaktadır. Bu anlayışın, gerek AB’de, gerek bazı üye devletlerde belirli konularda kısmî etkiler meydana getirmesi söz konusudur. İleride durum değişir mi? Cevabı zor bir soru, ama, böyle bir değişimin olağanüstü şartların ortaya çıkmasına bağlı kalacağını iddia etmek mümkündür.

IV. Avrupa Birliğinin Anayasal Metinlerinde Birliğin Temel Değerlerine İlişkin Düzenlemeler

AB’nin üzerine inşa edildiği değerler AB Antlaşmasının 2. maddesinde şu şekilde ifade edilmektedir:

“Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da

¹² Geleneksel ve modern görüşlere dayalı yaklaşımların Avrupa Birliği pratiğinde etkileri ve siyasi parti ve hareketleri etkilemesi konusunda bkz. Tuğrul ARAT: “Türkiye-AB İlişkilerinin Gelişmesinde Bazı Saptamalar ve Genel Bir Değerlendirme”, *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar*, B.2, (eds. Belgin AKÇAY/Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE), Ankara: Seçkin, 2017, s. 615-648, (s. 627 Modern Görüşe Sosyalist ve Sosyal Demokrat partilerin yatkınlığı; s. 627 Geleneksel Görüşe Muhafazakar ve asıl Hristiyan Demokrat ve popülist/ulusalcı partilerin ve siyasal hareketlerin yatkınlığı; s. 644-645 söz konusu görüş ve temayüllerin Avrupa Birliği pratiğini etkilemiş biçimleri); ayrıca Çağrı ERHAN/Tuğrul ARAT: “AT’yle İlişkiler”, *Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar*, C. II, s. 83-201 (s. 86, özellikle Yunanistan’ın üyeliği ile ilgili olarak ortaya çıkan farklı yaklaşımlar açısından genişlemeye geleneksel görüşün etkisi).

dâhil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kuruludur. Bu değerler, çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliğinin hâkim olduğu bir toplumda üye devletler için ortaktır.”¹³

Ayrıca, AB Antlaşmasının 3. maddesinde sayılan “Birliğin Amaçları” bakımından 1. paragrafta “Birliğin amacı; barışı, kendi değerlerini ve halklarının refahını ileriye götürmektir” hükmü yer almaktadır. AB Antlaşmasının 6. maddesinin 1. paragrafı uyarınca da “Antlaşmalarla aynı hukuki değere sahip olan” AB Temel Haklar Şartının Başlangıç bölümünde de vurgulandığı üzere, bu Şartın öngörülme amacı, Avrupa düzeyinde siyasi birliği güçlendirme yönünde bir adım oluşturmaktır. Buna göre, “Avrupa halkları, aralarında süreklilik esasına dayanan en sıkı birliği oluşturarak, ortak değerlere dayanan barışçıl bir geleceği paylaşmaya kararlıdırlar.”

Bundan başka, AB Antlaşmasının Başlangıç bölümünde “Özgürlük, demokrasi, eşitlik ve hukukun üstünlüğü ile insanın dokunulmaz ve vazgeçilmez haklarından oluşan evrensel değerlerin kaynaklandığı Avrupa’nın kültürel, dini ve insani mirası”nın Birliğin temellerini oluşturduğuna delalet eden bir ifadeye yer verilmektedir. Yine, Antlaşmanın Başlangıç bölümünde, üye devletler, “Özgürlük, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı ile hukukun üstünlüğü ilkelerine bağlılıklarını” teyit etmektedirler.¹⁴

¹³ Burada AB’nin değerleri olarak ele alınan kavramlar Antlaşma hükümlerinde açıkça ifade edilenlerle sınırlı tutulmuştur. AB üyesi ülkelerin ve toplumlarının pek çok başka değerleri de farklı ölçülerde, hep birlikte veya gruplar halinde, benimsedikleri ve kimlik unsurlarının parçası olarak gördükleri belirtilebilir. Bu yaklaşım çerçevesinde AB’nin değerleri ile ilgili Eurobarometre tarafından gerçekleştirilen bir kamuoyu yoklaması çalışması için bkz. European Commission, The Values of the Europeans, *Standard Eurobarometer 77/Spring 2012*. Antlaşmalarda bütün devletlerin resmi olarak ulaştıkları değerlerin belirtilmesiyle yetinilmesi (üst değerler) olağan sayılmalıdır. Eurobarometre çalışmaları ise kavramları, kamuoyu yoklamalarını detaylandırmak için daha esnek bir potada düşünme ihtiyacına uygun tutumu temsil etmektedir.

¹⁴ AB Antlaşmasının Başlangıç bölümünde “dine” yapılan gönderme, besbelli ki geleneksel görüşün metnin kaleme alınışında kısmen de olsa etkili olduğunu göstermektedir. Ama, Anayasal Antlaşmada da, aynı etkinin bir devamı sayılması gerekir ki, o metinde Hristiyanlığa daha da açık bir göndermeye yer verilmesinin tartışılmış olmasına rağmen, söz konusu Antlaşmanın Fransa ve Hollanda referandumları sonrası rafa kaldırılmasının ardından hazırlanan Lizbon Antlaşması ve o antlaşmaya dayalı olarak konsolide edilmiş Birlik Kurucu Antlaşmalarının esas metninde böyle bir referans yer almamaktadır. Anayasal Antlaşma bağlamında Hristiyanlığa atıf tartışmaları konusunda bkz. J.H.H. WEILER, *Un’Europa Cristiana*, Milano: Biblioteca Universale Rizzoli, 2003; Agustin Jose MENENDEZ, “A pious Europe? Why Europe should not define itself as Christian”, *ARENA Working Paper*, No. 10/04, 2004; Srdjan CVIJIC/Lorenzo ZUCCA, “Does the European

AB'nin kurumsal yapısına ilişkin temel kurucu antlaşma hükmü olan AB Antlaşması madde 13/1 çerçevesinde "Birlik, kendisinin, vatandaşlarının ve üye devletlerin *değerlerini desteklemeyi*, hedeflerini izlemeyi, çıkarlarına hizmet etmeyi ve politika ve eylemlerinin tutarlılığını, etkililiğini ve sürekliliğini temin etmeyi amaçlayan bir kurumsal çerçeveye sahiptir."

Son olarak ise, "Birliğin Dış Eylemine İlişkin Genel Hükümler ve Ortak Dış ve Güvenlik Politikasına İlişkin Özel Hükümler" Başlığını Taşıyan AB Antlaşması Kısımının 1. Bölümü "Birliğin Dış Eylemine İlişkin Genel Hükümler" başlığı altında 21. maddede Birliğin dış politikası ile değerleri arasındaki bağlantıyı şu şekilde kurmaktadır:

"1. Birliğin uluslararası alandaki eylemi; kurulmasına, gelişmesine ve genişlemesine ilham kaynağı olan ve dış dünyada desteklemeyi hedeflediği şu ilkelere dayanır: demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve temel özgürlüklerin evrenselliği ve bölünmezliği, insan onuruna saygı, eşitlik ve dayanışma ilkeleri ile Birleşmiş Milletler Şartı'nda yer alan ilkelere ve uluslararası hukukun ilkelerine saygı. [...]"

2. Birlik, aşağıdaki amaçlara ulaşmak üzere, ortak politika ve eylemler tanımlar ve izler ve uluslararası ilişkilerin tüm alanlarında yüksek seviyede bir işbirliği için çalışır:

- a) Birliğin değerlerini, temel çıkarlarını, güvenliğini, bağımsızlığını ve bütünlüğünü korumak,
- b) demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve uluslararası hukuk ilkelerini güçlendirmek ve desteklemek [...]¹⁵

2. maddede yer alan demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü, özgürlük, insan onuru gibi değerlerin "Birliğin temel değerleri" olarak nitelenmesi mümkünken, AB Antlaşmasında sayılan ve/veya Antlaşmaların

Constitution Need Christian Values?", *Oxford Journal of Legal Studies*, Cilt 24, No. 4, 2004, s. 739-748.

¹⁵ Nitekim, bu nedenle, AB'nin "dış politikası" eksenindeki tüm eylem ve etkinlikleri kapsayacak biçimde (yani Maastricht terminolojisiyle 1. sütun ve 2. sütunda yer alan uluslararası ilişkilerin tümünü kapsayacak politik yaklaşımları itibarıyla), AB'nin "ilkeli bir dış politika" olarak adlandırılan, özgül bir yaklaşımı kabullenmiş olduğu hakkında bkz. Sonia LUCARELLI/ Ian MANNERS (eds.): *Values and Principles in European Foreign Policy*, January 2016; özellikle de, LUCARELLI, **age.**, s. 2-9. Bu konuda ayrıca bkz. Sanem BAYKAL: *Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu: Siyasi Bütünleşme ve Genişleme Çerçevesinde Bir İnceleme*, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2013.

diğer hükümlerinden süzülen barış, pazar özgürlükleri, dayanışma, adalet bütünleşme gibi birtakım değerlerin de “rehber değerler” ya da “temel ilkeler” olarak nitelenmesinin söz konusu olabileceğine yönelik görüşlere rastlanmaktadır.¹⁶ Değerler, Birliğin politikalarının, düzenlemelerinin ve kararlarının çeşitli açılardan meşruiyet temelini de oluşturmakta; değerlere aidiyet yoluyla Avrupa bütünleşmesine aidiyet ifade edilmekte, Avrupa Birliği de kendini bu değerler üzerinden tanımlamaktadır.¹⁷

Gerçekten de, Birliğin üzerine inşa edildiği bu değerleri benimseyen ve bunları desteklemeyi taahhüt eden devletler AB Antlaşmasının 49. maddesi gereğince AB’ye üye olabilecektir. Buna göre:

“2. maddede belirtilen değerlere saygı gösteren ve bu değerleri desteklemeyi taahhüt eden her Avrupa devleti, Birliğe üye olmak için başvuruda bulunabilir. Bu başvuru Avrupa Parlamentosu’na ve ulusal parlamentolara bildirilir. Başvuruda bulunan devlet, başvurusunu, Komisyon’a danıştıktan ve üye tam sayısının çoğunluğuyla karar verecek olan Avrupa Parlamentosu’nun muvafakatini aldıktan sonra oybirliğiyle hareket edecek olan Konsey’e yapar. Avrupa Birliği Zirvesi tarafından kararlaştırılan yeterlilik kriterleri dikkate alınır.

Katılımın şartları ve bu katılımın Birliğin üzerine kurulduğu Antlaşmalar’da yapılmasını gerektirdiği uyarlamalar, üye devletlerle başvuran devlet arasında yapılacak bir anlaşma ile belirlenir. Bu anlaşma, kendi anayasal kurallarına uygun olarak onaylanmak üzere bütün âkit devletlere sunulur.”

Burada üye olacak ülkelerin bu değerleri benimsemesinin ötesine geçecek şekilde, söz konusu değerlerin desteklenmesi, teşviki ya da geliştirilmesi anlamında bir görev üstlenmesi ve buna uygun nitelikler göstermesinin arandığını ileri sürmeye uygun bir yazımın tercih edildiği görülmektedir.¹⁸

¹⁶ CALLIESS, “Europe as a Transnational Law – The Transnationalization of Values by European Law”, *German Law Journal*, Cilt 10, No. 10, 2009, s. 1367-1382, s.1369-1370. Bunun yanı sıra bazı değerlerin de Birliğin temel veya rehber değerlerini dışında bazı politikalar bazında geçerli olduğu, bunlar arasında çevrenin korunması, tüketicinin korunması gibi değerlerin bulunduğu Callies tarafından ifade edilmektedir. Bkz. ayrıca, VON BOGDANDY, “Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch”, *European Law Journal*, Cilt 16, No. 2, 2010, s. 95-111.

¹⁷ CALLIES, *age.*, s. 1371. Söz konusu değerlerin hukuki önemi konusunda bkz. s. 1372 vd. ve 1380 vd.

¹⁸ Bkz. AB’nin Haziran 1993 Kopenhag ve Aralık 1995 Madrid Zirveleri Sonuç Kararları. Bkz. Sanem BAYKAL/Tuğrul ARAT, *age.*, 2004, s. 332

AB'nin temel değerlerine ilişkin bir başka önemli nokta, söz konusu temel değerlerin bir üye devlet tarafından ihlali halinde nasıl bir yaptırım mekanizmasının uygulanabileceğidir. Polonya ve Macaristan başta olmak üzere, çeşitli üye devletler bakımından bugün çokça tartışılan söz konusu yaptırım mekanizması, Avrupa Birliği'nin temel kurucu metinlerine ilk defa Amsterdam Antlaşması değişiklikleri ile 1999 yılında giren, mevcut AB Antlaşması madde 7'dir. Söz konusu madde, AB Antlaşmasının 2. maddesinde belirtilen değerlerin bir üye devlet tarafından sürekli ve ciddi biçimde ihlaline dair bir uyarı ve yaptırım mekanizması öngörmektedir. Madde uyarınca:

“1. Konsey, üye devletlerin üçte birinin, Avrupa Parlamentosu'nun veya Avrupa Komisyonu'nun gerekçeli önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'nun muvafakatini aldıktan sonra, 2. maddede belirtilen değerlerin bir üye devlet tarafından ciddi biçimde ihlaline yönelik açık bir risk bulunduğunu üyelerinin beşte dört çoğunluğuyla tespit edebilir. Konsey, bu tespiti yapmadan önce ilgili üye devleti dinler ve aynı usule göre hareket ederek bu devlete tavsiyelerde bulunabilir. Konsey, bu tespitin dayandığı gerekçelerin geçerliliğini sürdürüp sürdürmediğini düzenli olarak kontrol eder.

2. Avrupa Birliği Zirvesi, üye devletlerin üçte birinin veya Avrupa Komisyonu'nun önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'nun muvafakatini aldıktan sonra, 2. maddede belirtilen değerlerin bir üye devlet tarafından ciddi ve sürekli biçimde ihlal edildiğini, ilgili üye devleti gözlemlerini sunmak üzere davet ettikten sonra, oybirliğiyle tespit edebilir.

3. Konsey, 2. paragraf uyarınca bir tespitte bulunulması halinde, ilgili üye devletin hükümet temsilcisinin Konsey'deki oy hakları da dahil, Antlaşmalar'ın bu üye devlete uygulanmasından kaynaklanan haklardan bazılarının askıya alınmasına nitelikli çoğunlukla karar verebilir. Konsey bu kararı verirken, askıya alma işleminin gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülükleri üzerindeki muhtemel etkilerini göz önünde bulundurur.

İlgili üye devletin Antlaşmalar'dan kaynaklanan yükümlülükleri, her hâlükârda bu devlet için bağlayıcı olmaya devam eder.

4. Konsey, sonradan, 3. paragrafta belirtilen tedbirlerin alınmasına neden olan durumun değişmesine bağlı olarak, bu tedbirlerin değiştirilmesine veya kaldırılmasına nitelikli çoğunlukla karar verebilir.

5. Bu maddenin amaçları doğrultusunda, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Zirvesi ve Konsey'e uygulanacak oylamaya ilişkin kurallar, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 354. maddesinde yer almıştır.”

Görüldüğü üzere, Avrupa Birliği'nin anayasal nitelikli Kurucu Antlaşma metinlerinde Birliğin değerleri bir yandan Birliğin kendisinin mevcut ve gelecekteki Birlik üyelerinin niteliklerini belirlemek, öte yandan da üye devletlerin bu değerleri ihlalinin önüne geçecek bir yaptırım hükmüne temel oluşturmak amaçlı olarak yer almaktadır. Bundan başka, Birliğin tüm faaliyet ve politikalarında, ama özellikle de dış politikasında Birliğin değerlerinin hedef, politika ve eylemlerin dayanağını ve amacını oluşturan niteliği vurgulanmış olmaktadır.

Sonuç

Avrupa Birliği, ortak amaçlar ve ortak değerler etrafında biraraya gelen Avrupalı devletlerin, ikinci Dünya Savaşının ardından, Avrupa kıtasında temel değerlerin belirlediği Avrupa kültürüne dayalı bir barış ve refah ortamını sağlayarak, Avrupayı ekonomik ve siyasi bakımdan bütünleştirmeye dönük bir projedir.

Bu projenin amaçları, Avrupa Birliği Antlaşmasının üçüncü maddesinde, değerleri ise ikinci maddesinde genel bir çerçeve içinde belirtilmiştir.

AB projesinin gerçekleştirilmesi ve amaçlarına ulaşabilmesi için, özgül nitelikleriyle seçkinleşen bir örgütsel yapı oluşturulmuştur. Her örgütsel yapı için, amaç çok önemlidir; çünkü örgütsel yapılar amaçları için vardır ve amaçlarının belirlediği etkinlikleri gerçekleştirebilir. Bunun için amaçlar, örgütsel yapı kurulurken, doğru ve sağlıklı biçimde belirlenmelidir ve kuruluş belgelerinde iyi ifade edilmelidir.

Ama, örgütsel yapının dayanacağı değerler daha da önemli hale gelebilir; hele, “entegrasyon” amaçlı örgütsel yapılarda değer kavramı çok önemlidir. Çünkü, devletler ve halkların paylaştığı ortak değerler doğru saptanmazsa, entegrasyonun gerçekleşmesi imkânı yoktur. Kaldı ki, ortak değerler, bütünleşmenin istikametinin de belirlilik kazanmasını sağlar. Bu değerleri paylaşan ülke ve halklar zaten bütünleşme hareketine dahil olmazlar, dahil edilmemeleri gerekir. Üstelik, bütünleşme hareketinin ve aktörlerinin kimliğini de bu değerler belirleyeceğinden, bütünleşmenin doğru yolda ilerleyip ilerlemediğinin hem kılavuzu, hem de denetleyicisi, hareketin dayandığı ortak değerlerin ortaya koyduğu kriterler olacaktır.

Bu önemli işlevleri nedeniyle, entegrasyonları temsil eden örgütsel yapıların kuruluşunda belki amaçlar müzakereler ile –bazen de pazarlık usulüyle- belirlenebilir; ama değerler, esasen bütünleşmeye katılacak toplumların/devletlerin, geçmişten de güç alarak, değişik şartlar ve düşünsel akımların oluşturduğu şartlardan geçerek yerleşik biçimde oluşmak, içerik ve ölçüt kazanmış olmak zorundadır. Üstelik de, bu değerler, toplumların/devletlerin entegrasyonun gerektirdiği oydaşlığı (bütünüyle paylaşım yoluyla) sağlama özelliği taşımalıdır. Aksi takdirse değerler birleştirici değil, çözücü, ayırıcı olur.

Avrupa Birliği de kendi bağlamında ortak kimliğini de kazandıracak olan değerleri, kuruluşunu, hattâ anayasal yapısını belirleyen belgelerde bazen tekrara düşmekten de çekinmeyerek açıklamış ve ihlallerini de çeşitli yaptırımlara bağlamıştır. Bu değerleri paylaşmayan ve onları zedeleyici tutum ve eylemde bulunan veya bu değerleri tartışmaya açan, onlar üzerinden pazarlık yapmaya eğilim gösteren devletlerin Birlik hareketine dahil edilmesine, şu veya bu nedenle dahil olsa bile, bu hareket içinde kalmasına, orta vadede dahi, imkân yoktur.

Avrupa Birliğinin temel değerleri, hem Birliğin –Avrupalı- kimliğini belirleyici nitelikleriyle seçkinleştiklerinden, hem de Birliğin hukuki ve siyasi meşruiyetinin esasları arasında yer aldığından, ayrıca da Birliğin dış politikasının normatif niteliğinin ölçütlerini oluşturduğundan, nihayet tüm entegrasyon hareketinin gelişim doğrultusunun denetleyici kriterlerini sağladığından, işlevsel olarak vazgeçilmez önem taşırlar. Üstelik, bu değerler, Avrupa’da varlığını gözlediğimiz diğer bölgesel örgütlerin ve onların üyesi olan ülkelerin de paylaştığı, gerçekten Avrupa’nın üst kültür değerleridir. Bu nedenden ki, bu değerler, hem Avrupa’nın tarihsel gelişim süreçlerinden süzülerek bugünkü özelliklerini edinmiştir, hem de Avrupa düşünsel akımlarının katkısıyla bugünkü, herkesi kapsayıcı, üst toplumsal kültür unsuru olacak formülasyona kavuşmuştur.

Kaynakça

- ARAT Tuğrul: “Türkiye-AB İlişkilerinin Gelişmesinde Bazı Saptamalar ve Genel Bir Değerlendirme”, *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar*, B.2, (eds. AKÇAY Belgin/AKGÜL AÇIKMEŞE Sinem), Ankara: Seçkin, 2017
- ARTS Wil/HALMAN Loek (eds.): *European Values at the Turn of the Millenium*, Leiden: Brill Academic, 2004
- BAYKAL Sanem/ARAT Tuğrul: “AB’yle İlişkiler”, *Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar*, C.III (2001-2012), (ed. ORAN Baskın), İstanbul: İletişim, 2013
- BAYKAL Sanem: *Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu: Siyasi Bütünleşme ve Genişleme Çerçevesinde Bir İnceleme*, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2013
- BAYKAL Sanem: “Unity in Diversity”? The Challenge of Diversity for the European Political Identity, Legitimacy and Democratic Governance: Turkey’s EU Membership as the Ultimate Test Case-09/05, *NYU- JMWP Working Paper*, 2005
- BAYKAL Sanem/ARAT Tuğrul: “AT’yle İlişkiler”, *Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar*, C.II (1980-2001), (ed. ORAN Baskın), B. 9, İstanbul: İletişim, 2004
- BAYKAL Sanem: “Avrupa Birliği’nin Geleceği: Meşruiyet Sorunu, Anayasallaşma Süreci ve Bütünleşmenin Nihai Hedefi Üzerine”, *Uluslararası İlişkiler*, C. 1, Sayı 1, 2004, s. 119-153
- Necip BİLGE: *Hukuk Başlangıcı; Hukukun Temel İlkeleri*, B.5, Ankara: Turhan Kitabevi, 1983
- VON BOGDANDY Armin: “Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch”, *European Law Journal*, Cilt 16, No. 2, 2010
- CALLIESS Christian: “Europe as a Transnational Law – The Transnationalization of Values by European Law”, *German Law Journal*, Cilt 10, No. 10, 2009
- CERUTTI Furio: “Why political identity and legitimacy matter in the European Union”, *The Search for a European Identity: values, policies and legitimacy of the European Union*, (eds. CERUTTI Furio/LUCARELLI Sonia), London and New York: Routledge, 2008
- CVIJIC Srdjan/ZUCCA Lorenzo, “Does the European Constitution Need Christian Values?”, *Oxford Journal of Legal Studies*, Cilt 24, No. 4, 2004
- ERHAN Çağrı/ARAT Tuğrul: “AET’yle İlişkiler”, *Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar*, C.I (1919-1980), (ed. ORAN Baskın), B. 9, İstanbul: İletişim, 2004

- ERHAN Çağrı/ARAT Tuğrul: “AT’yle İlişkiler”, *Türk Dış Politikası: Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar*, C. II (1980-2001), (ed. ORAN Baskın), B. 16, İstanbul: İletişim, 2018
- KANT Immanuel: *Ebedi Barış Üzerine Felsefi Deneme*, (Çev. ABADAN Yavuz/MERAY Seha), Ankara: AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi, 1980
- LUCARELLI Sonia/MANNERS Ian (eds.): *Values and Principles in European Foreign Policy*, January 2016
- MCCORMICK John: *Understanding the European Union, A Concise Introduction*, New York/Chippenham, Wiltshire: Palgrave, 1999
- MENENDEZ Agustin Jose: “A pious Europe? Why Europe should not define itself as Christian”, ARENA Working Paper, No. 10/04, 2004
- MERAY Seha L.: *Uluslararası Hukuk ve Örgütler*, (El Kitabı), B. 2 (Hüseyin PAZARCI tarafından gözden ve elden geçirilmiştir), Ankara: AÜ SBF Yayınları, 1978
- MÜLLER Jan-Werner: *What is Populism?*, [United Kingdom]: Penguin Books (e text University of Pennsylvania Press, 2016; “afterword” Jan-Werner MÜLLER, 2017), 2017.
- REHN Olli: *Avrupa’nın Gelecek Sınırları*, (Çeviri: ŞEN Onur/KAYA Hasan), İstanbul: 1001 Kitap Yayınları (@ Verlagsgesellschaft, Baden Baden (Germany), 2007
- WEILER J.H.H.: *Un ‘Europa Cristiana*, Milano: Biblioteca Universale Rizzoli, 2003
- VAN DER ZANDEN James W.: *Sociology; A Systematic Approach*, ed. 3, New York: The Ronald Press Company, 1975

Resmi Belgeler

European Commission, The Values of the Europeans, *Standard Eurobarometer* 77/Spring 2012

EGEMENLİĞİN YENİDEN ÖLÇEKLENDİRİLMESİ GİRİŞİMİ OLARAK AB

Erdem DENK*

Avrupa Birliği tartışmalarında harcıâlem bir şekilde en sık dile getirilen “siyasi” argüman, Birliğin sınırları, gümrükleri, vatandaşlığı ve hatta egemenliği aşındırdığı ve son tahlilde ulus-devleti ortadan kaldıracağı yönündedir. Lehte olanlar bir anlamda ceberut ulus-devlete karşı olumlamak, aleyhte olanlarsa egemenliğin elden gittiği uyarısında bulunmak için varmaktadır bu hükme. Oysa çok temel bir nokta göz ardı edilmektedir. Bütünleşme sürecinde sınır mefhumu değil mevcut sınırlar, gümrük mefhumu değil mevcut gümrükler, vatandaşlık mefhumu değil mevcut vatandaşlıklar, para mefhumu değil mevcut paralar ve nihayet devlet değil mevcut (ulus) devletlerdir tartışma ve revizyon konusu olan. AB, supranasyonal karakteri nedeniyle ve sayesinde, egemenliği/devleti tedricen zayıflatarak sonlandırma değil mevcut *egemenlikleri*/devletleri tedricen eriterek *tek bir* (federal ya da konfederal) egemenlik (“devlet”) alanıyla ikame etme sürecidir. AB, yeniden ölçeklendirilmekte olan egemenliğin ağırlık merkezine yerleşerek egemenliğin alametifarikası olan temel işlev, araç, kurum ve hatta sembolleri tedricen kendisinin kılmaya yönelmiş bütüncül bir bütünleştirme denemesidir.

İster imparatorluk şeklinde olsun isterse de ulus-devlet, şimdiye kadar bu türden “merkezileştirme” hareketlerinin neredeyse kural olarak savaş yoluyla ve dolayısıyla birden yapılmış, ulaşılan statüko da galiplerle mağluplar ve/veya üçüncü taraflar arasında imzalanan bir antlaşmayla sabitlenmiştir. Her durumda kesin olansa, klasik tanımla şiddet, müsadere ve yargı tekeli içerecek şekilde ortak bir aidiyet duygusuna sahip olan/olacak ya da kılınan/kılınacak insanların yaşadığı sınırları belirli bir ülkede güvenliği,

* Doç. Dr., AÜ SBF Uluslararası İlişkiler Bölümü öğretim üyesi.

ekonomik düzeni ve gündelik hayatın birörnek ilke ve kurallar çerçevesinde yürümesini sağlayacak bağımsız ve egemen bir üst otoritenin tesis edilmesidir. Özellikle “modern devlet”in üstüne bina edildiği bu anlayış, 20. yüzyıla gelindiğinde ulus-devlet olarak karşımıza çıkmaktadır. AB’nin temel farkıysa, bu kez barış zamanında ve yoluyla egemenliğin bir üst birime (de) zamana yayılmış şekilde devredilmesi denemesi olmasıdır. Öyle ki, mevcut ulus-devletler statükoyu revize edecek bütünleşme antlaşmalarına hem de egemen eşitler olarak kendi istekleriyle taraf olmaktadır. Burada kritik olan, egemenliğin paylaşılması ya da ortak kullanılması sürecinin iki temel tarafı olan devletler ile AB arasındaki egemenlik/yetki dağılımı kompozisyonunun zamanla alacağı biçimdir. Açmak gerekirse, devletlerden doğru başladığı gibi devletlerin oybirliğiyle aldıkları kararlar çerçevesinde yürütülen bütünleşme sürecinin ana trendi, zamanla artan sayıda temel konuda oyçokluğuna geçilmesinin de gösterdiği gibi, kritik pek çok egemenlik işlevinin gittikçe AB tarafından üstlenilmesi ve gerçekleştirilmesi yönündedir. Nitekim hedeflendiği gibi uzun vadede sonuç tam anlamıyla alınacak mıdır bilinmez ancak başlangıçta sektörel düzeyde atılan adımların *spill-over* yoluyla hukuksal ve ekonomik bütünleşmeyi derinleştirdiği, bunun da öngörüldüğü gibi zamanla toplumsal ve siyasal bütünleşmeyi gündeme getirdiği açıktır. Hatta her ne kadar Brexit’in düşündürdüğü ve tartıştığı sorunlu boyutları olsa da, ileride dönüleceği gibi, süreç yeni bir ivme kazandığını dahi gösterircesine bir şekilde ilerlemektedir. Sırasında göçmen karşıtı halklara, Avrokrat karşıtı bürokratlara, uluslararası sermaye karşıtı ulusal sermayedara vs. rağmen ve çoğunlukla da iki adım ileri bir adım geri atarak da olsa. AB, adeta kendisine yol ve can veren çeşitli katmanların kimi çekince, itiraz ve hatta muhalefetine rağmen kendi dinamiği kendinden menkul bir bütünleşme projesi izlenimi vermektedir. Öyle ki, durakla(tıl)sa da pek durmayan, karşı olanlara dışarıda kalma ve dolayısıyla dışlanma ihtimalini göze alması gerektiği hatırlatılan bir bütünleşme dinamiği söz konusudur.

Bu bütünleşme sürecinin hem öznesi hem de nesnesi olan Avrupa, uluslararası sistemde azalan görelî önemine rağmen göz ardı edilemezliğini sadece modernitenin hala en muteber sosyo-ekonomik-politik-ideolojik norm-modeli olduğu iddiasına değil kıtanın dünya haritasındaki konumuna da borçludur. Zira Çin, Asya-Pasifik ya da BRICS gibi yeni ya da potansiyel küresel aktörlerin reel karşılığının ne olacağı henüz net değildir. Özellikle 2008 kriziyle birlikte küreselleşme süreci ve fikri ciddi bir yara alsa ve devlete dönüş tartışmaları yapılsa da, bütünleşmede gelinen aşama düşünüldüğünde ne küresel ne de yerel (ulus-devlet) olan AB’nin, “bölgesel bir devlet” nüvesi olarak kendine has avantajları vardır.

Bu noktayı açmadan önce ve açmak için, bütünleşme sürecinin başlangıçlarına kısaca bakmak yerinde olacaktır.

Avrupa Birliği'nin hikâyesini ulus-üstü bütünleşme fikrinin cisimleşmesini sağlayan en önemli isimlerden olan Jean Monnet'nin İkinci Dünya Savaşı sırasında "sürgündeki Fransa Hükümeti" üyesi olarak 5 Ağustos 1943'te yaptığı şu açıklama kadar iyi ifade eden bir cümle bulmak zordur:

"Halklarına refah ve sosyal kalkınma sağlayamayacak kadar küçük olan Avrupa devletleri bir federasyona dönüşmeli. Ulusal egemenlik temelinde devam edersek Avrupa'da barış olmayacaktır."

AB Komisyonu'nun Jean Monnet'yi anarken¹ özellikle vurguladığı bu sözlerin burada dikkat çekilecek ilk özelliği, kahramanının konumudur. İki dünya savaşı arası dönemin en önemli uluslararası ekonomist teknokratlarından olan ve Polonya'dan Romanya'ya, Çin'den ABD'ye devletlerin ekonomi politikalarını yeniden yapılandırma projelerinde görev yapan Monnet, daha sonra Fransa'da devlet planlama teşkilatını yönetecektir. Fransa devletinin yapısını halkın güvenliğini, refahını ve mutluluğunu sağlayacak şekilde planlama durumunda olan, bir başka ifadeyle Fransız egemenliğini bir anlamda pekiştirecek işler yapması beklenen Monnet, bürokrati olduğu kendi devletinin egemenliğine açıkça karşıdır. Devletin kendisinden beklenenleri (daha) iyi yapabilmesinin ancak uzun vadede ortadan kalkması ya da en azından zayıflaması durumunda mümkün olacağını önermektedir.² Zaten mimarı olduğu planın Dışişleri Bakanı Schuman tarafından ilan edilerek hayata geçirilmesiyle kurulacak AKÇT'nin karar organı Yüksek Otorite'nin de ilk başkanı olacaktır. Kariyeri de düşünüldüğünde uluslararası (liberal) piyasa dinamiklerinin gittiği istikamete uygun bir siyasa gütmeye anlamına gelen bu sürecin hem de Fransa gibi ulusal egemenlik vurgusunun güçlü olduğu bir ülkede dile getirilebilmesinin çeşitli iç ve dış nedenleri olsa gerektir.

Kuşkusuz bu anlamda akla en başta özellikle Almanya'yla bitmeyen savaşların getirdiği yılgınlık kadar bu gerginliğin nedenlerinin savaşlarla

¹ Bkz. <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/jean_monnet_en.pdf> (erişim tarihi 13 Haziran 2018)

² Aslında "özel hayatı" da mevcut egemenlerin hukukunu sorgulamasına neden olacak niteliktedir. Zira "Katolik nikahı"nı bozması mümkün olmayan İtalyan vatandaşı "yasak aşkı"nı 1934'te Sovyet vatandaşı yaparak Moskova'da evlenen Monnet, 45 yıl sonra 1974'te "yasal koca"nın ölmesiyle Avrupa'da kıyılacak nikahlarının beşinci yılında ölecektir.

ortadan kalkmayacağı düşüncesinin yaygınlık kazanması gelmektedir. “Avrupa’nın ortası”ndaki savaş, sadece taraflardan biri diğerine galebe çalamadığı için değil kıtanın dünya politikasındaki yeri nedeniyle böyle bir mutlak zaferin kabul görmeyeceğın de anlaşılması nedeniyle çözüm değildir. Zira ister Napolyon Savaşları’nda olduğu gibi Fransa, isterse de Birinci ve özellikle de İkinci Dünya Savaşları’nda olduğu gibi Almanya Avrupa’yı (ve hatta ötesini) “bütünleştirmek” istesin, sadece yöntemin yıkıcı olması nedeniyle değil hedefin de küresel güç dengelerini derinden etkilemesi nedeniyle bu mümkün olmamıştır. Savaş alanındaki mutlak zaferden ziyade ilgili başlıca uluslararası aktörlerin de ikna edilmesi gerekmektedir. Hele uluslararası sistemde başat aktörler merkezli bölünme ve rekabet “kurumsallaşmış” iken. Aslında ABD ile SSCB’nin ekonomik, askeri ve ideolojik merkezler olduğu Soğuk Savaş bir yandan safını belirleme ve taraf olma zorunluluğu getirmektedir. Öte yandan özellikle sağlanan ekonomik yardımlarla birlikte açılan caydırıcı NATO güvenlik şemsiyesi de sadece olası savaşlardan değil askeri harcamalardan da uzak bir “refah ve barış adası” yaratmaya ziyadesiyle uygundur. Tabii uzun vadedeki toplumsal ve özellikle de siyasal bütünleşme hedefi düşünüldüğünde, böylesi hedeflerin en önemli boyutu olan kendi güvenliğini kendi sağlama yeteneğinden uzaklaşma riski göze alınmak kaydıyla.

Aslında kıta/bölge “iç” politikası da bu uluslararası (dış) etkene benzemektedir. “Avrupa”, en azından Karolenj İmparatorluğu-Kutsal Roma (Habsburg) İmparatorluğu dönemleri itibariyle tüm feodal bölünmüşlüklere rağmen gevşek de olsa siyasal, ekonomik, toplumsal, dini-kültürel, dini vb. açılardan bir bütün teşkil etmiştir. Ancak 15. yüzyıldan itibaren birbirleriyle kıta içinde ve dışında alan kapma yarışına girerek merkezi devletlere bölünen Avrupa’da egemenlik belirleyici olacak, merkantilist ekonomi politikaları güden mutlak krallıklar kadar bu koruma zırhının gerisinde palazlanan sermaye merkezli olacak şekilde inşa edilecek ulus-devletler de bağımsızlıkları konusunda son derece hassas hale gelecektir. Her bir ulusal alanın “izolasyonist” politik dinamikleri o kadar ön plandadır ki, Napolyon’un “Avrupa İmparatorluğu fikri” *hep birlikte* engellenecektir. Ancak bu işbirliğinin sosyo-ekonomik alanda oluşan “hep birliktelik” ile doğrudan ilgisi vardır. Şöyle ki, 19. yüzyılda şekillenen endüstriyel kapitalizm, merkantilizmin en azından Avrupa’da terk edilmesini ve ulus-devletler arası işbölümüne dayalı bir işbirliğine gidilmesini zorlamaktadır. Nitekim Napolyon’un tehdit ettiği düzenin bir anlamda hukuken sabitlenmesi anlamına gelen 1815 Viyana Kongresi’nde amacı Avrupa’da ticari seyrüseferin serbestçe işleyişini düzenlemek olan Ren Komisyonu’nun kurulması dikkat

çekicidir. Bu süreç, mutlak egemenlik döneminin en iyi sömürgecilik yarışında somutlaşan merkantilist, rakip ve hatta hasım politikalarının terk edilmesi ve uluslararası ekonomik liberalizm fikrinin yüzyılın sonuna gelindiğinde kurumsallaşmasıyla sonuçlanacaktır. Sadece kıtayı kat eden nehirlerle değil inşa edilen demiryolu ağlarıyla da birbirlerine eklenilen üretim ve tüketim havzaları, pazarı liberalize ettiği gibi/için, ulusal ekonomileri de birbirlerine bağımlı hale getirmektedir. Tüm bunların adı konmamış ama sınırlar-aşan bir sosyo-ekonomik düzenin tohumlarının atılması anlamına geleceği açıktır. Nitekim yıkıcı olduğu için başarısız görüldüğü kadar başarısız olduğu için de yıkıcı görülen iki dünya savaşı, bir ortak düzen tesis edemediği gibi aslında (potansiyel) ortak düzeni de bozmuştur. İhtiyaç, beklenti ve talepleri değişen piyasa dinamiklerinin zamanında bir koruma zırhı ve izolasyon malzemesi olarak gördükleri sınırları ve gümrükleri birer pranga ve yapay ayraç olarak görmeye başladıkları açıktır. Üstelik temel isteği gündelik hayatın düzenli akması olan ve savaşlardan yılan toplumların da potansiyel avantajlarını düşünmeye başladıkları bu yeni önerinin denenmesine itiraz etmesi için pek bir neden yoktur. Özellikle de “fazla milliyetçilik” fikrinin/pratiğinin sonuçları deneyimlenmişken, unutulmak istenen faşizm/Nazi uygulamalarından uzaklaşmanın en iyi yolu liberal özgürlükçü kanalların açılmasıdır.

Ekonomik ve siyasi liberalizm açısından böylesi uygun koşullarda kurulan ve aslında sektör bazında bir pilot uygulama da olan AKÇT'nin kısa sürede başarılı sonuçlar vermesi, gümrüklerden başlayarak tüm ekonominin bütünleştirilmesi sürecini başlatma cesaretini artıracaktır. 1960'ların sonu gelmeden de “Avrupa Toplulukları”nın Avrupa'nın geleceğini şekillendirme adımları daha bir cesaretle atılabilecektir. Öyle ki, üyelerin oybirliğiyle yetki verdiği/devrettiği alanlarda yasamanın çoğunluk oyuyla yapılması yöntemi yerleştikçe, sayısı gittikçe artan temel konuda yasama yapma yetkisi de üye başkentlerinden “AB'nin başkenti”ne doğru kayacaktır. Savaşlar geride kaldıkça ve/veya askeri harcama ve hatta planlama yükü büyük ölçüde NATO'ya yani ABD'ye havale edildikçe artan barışın nimetleri daha fazlası için meşruiyet zemini olacak, böylece bütünleşmenin ekonomik ve hukuksal temellerinin inşası büyük ölçüde sorunsuz tamamlanacaktır. Her ne kadar devredilen yetkiler üye devletlerin egemenliğin ana üssü olması halini çok değiştirmese de, AB'nin gündelik hayatın düzenlenmesinde gittikçe daha fazla rol almaya başladığı da açıktır. Nitekim 1979'da halklar *da* temelleri atılan “ortak ev”in inşasının devamı için gerekli düşünme-konuşma-tartışma sürecinin sembolik parçası haline gelecektir. Her ne kadar çok küçük adımlarla verilen yetkiler Parlamento'yu bitmeyen “demokratik açık” eleştirilerine konu olacak

şekilde hâlâ (ana/tek) yasama haline getirmemiş olsa da, halkın “kendisini doğrudan seçtiği temsilcileri aracılığıyla kendisi için yönetmesi” sembolizmi sağlanacaktır.

Kuşkusuz bu adımın bütünleşmenin büyük ölçüde yukarıdan aşağıya işleyen ilk temel evresinin tamamlanmış olduğu 1970’lerin sonunda atılabilmesinde Soğuk Savaş rüzgârının dinmesi de önemli bir etkindir. “Uluslararası” ortamda yaşanan bu yapısal değişim, hem ABD’nin güvenlik semsiyesine olan ihtiyacı azaltacak hem de güvenlik paradigmasının özgürlükler lehine terk edilmesini kaçınılmaz kılacaktır. Nitekim özellikle Berlin Duvarı’nın yıkılması sembolizminin getirdiği siyasi ve ekonomik liberalizm ortamında ortak pazarın büyük ölçüde tesis edilmesinin de etkisiyle sadece ekonomi-merkezli olmaktan çıkarak “siyasallaşan” AB, Maastricht ile yeni bir evreye geçebilecektir. Hem de dönüp ekonomik bütünleşmede çok kritik bir adım daha atma ve egemenliğin yeniden ölçeklendirilmesi açısından büyük önem taşıyan parasal bütünleşmeyi başlatma cesareti verecek şekilde.

Öte yandan, genişlemeyi de hesaba katan bütünleşmenin hızlandığı süreçte tüm dünyada devlet-toplum ilişkisi de önemli bir dönüşümden geçmeye başlayacaktır. Şöyle ki, 1980’lerle kurumsallaşacak neoliberal anlayış, aslında modern ulus-devlet anlayışında köklü bir değişiklik anlamına gelmektedir. Ulus-devletin ekonomik ve sosyal hayatın temel kurucu, düzenleyici, koruyucu ve karar-verici aktörü olması anlayışı yerini devletin minimize edilmesine bırakmaktadır. Küreselleşme hem yeni (esnek) üretim ve çalışma modelleri getirmekte, hem de endüstrinin yerini hızla hizmet sektörüne bırakmasına neden olmaktadır. Bu yeni uluslararası liberalizm ile AB bütünleşmesinin mevcut devletlerin etki ve yetkisini tırpanlama hedefinde ortaklaştığı söylenebilir. Üye olanlarda daha yavaş, komünizmden liberalizme geçmek isteyen adaylarda daha hızlı olacak şekilde. Nitekim yeni ve daha geniş bir çalışma, yaşam, eğitim ve hatta seyahat/turizm alanı ve imkânı sunan AB, özellikle de “küreselleşme sürecine ayak uyduran” kozmopolitan kesimlerden ciddi destek görecektir. Zaten “Avrupalılık” kimliği temelinde bir “Avrupa vatandaşlığı” arayışı da bu dönemde başlayacaktır.

Bununla birlikte, neo-liberalleşen devletlerin (kısmen bir AB kararı da olarak) sağlamaktan vazgeçtiği temel sosyal hakların AB tarafından tam anlamıyla ikame edildiğini söylemek pek kolay değildir. Buysa, özellikle sosyal haklarını yitiren geleneksel katmanların piyasayla karşı karşıya kalmasına neden olacaktır. Üstelik küreselleşmeyle el ele giden Avrupa piyasası dinamiklerinin merkezinde yer alan ve sınır tanımayan sermaye, işgücünün de daha ucuzunu istemektedir. Sermayenin küreselleşme sürecinde artan daha ucuz işgücünün

olduğu yerlere gitme ya da daha ucuz işgücünü ayağına getirme opsiyonu Doğu Bloku'nun üyelik sürecinde daha da çeşitlenecektir. Öte yandan içeride azalan sosyal harcamalar nedeniyle statülerini korumaya çalışan kesimler, gelirlerini, iş güvencelerini ve hatta “huzurlarını” da kaybetmeye başladıkça nedenini tam bilinemedikleri için hedefi de net olmayan bir tepki biriktirmeye başlayacaktır. Nitekim 11 Eylül saldırılarının sunduğu sembolizmle birlikte “uyumsuz” ve hatta “tehditkâr” Müslümanlar özelinde tüm göçmenlere yönelen tepki, 2004 genişlemesiyle daha da pekişecektir. İş imkânlarının azalması da (“çünkü onlar daha ucuza çalışıyor”), sosyal hakların aşınması da (“çünkü onlara gidiyor”), yaşanan şiddet olaylarıyla savaşlar da (“çünkü onlar yapıyor”), ulus aidiyetinin zayıflaması da (“çünkü onlar bozuyor”) göçmenlere bağlanacaktır. İronik olansa, geride kalmakta olan sosyo-ekonomik statükonun parçası olanlar ya da geçmişin özlemini duyanlar gittikçe daha fazla “Euroseptic” olurken bütünleşmenin sunduğu sosyo-ekonomik-kültürel-eğitsel ve hatta politik avantajlardan yararlanan kesimlerin daha fazla “AB’ci” olmasıdır. “Post-komünist yeni üyeler”de de görülen bu durum, bütünleşmenin bir şekilde sürmesini savunan sosyo-ekonomik kesimlerle durması ve hatta sonlandırılması gerektiğini düşünenler arasında AB ve hatta daha sonra Ukrayna örneğinde görüleceği üzere olası ortaklar çapında bir yarılmanın işaretlerini vermeye başlayacaktır.

Bu ortamı etkileyen ve biriken tartışmaların bir anlamda afişe olmasını sağlayan belki de asıl dinamikse, 2008 küresel finansal krizi olacaktır. “Neoliberalizmin ilk krizi”, sosyal olmaktan çıkan devletle onu bu anlamda tam olarak ikame etmeyen ve hatta etmek istemeyen AB’nin çeşitli açılardan çeşitli şekillerde yeniden değerlendirilmesine neden olacaktır.

İlk başta hemen vurgulamak gerekir ki, krizin merkez üssü olan finans piyasalarının ilk tepkisinin bayraktarlığını yaptıkları liberalizme ters düşer şekilde (ya da tam da liberalizmin doğasına uygun şekilde) devleti yardıma çağırmak olması, önemli bir gerçeği ortaya çıkaracaktır. Yardıma gelebilecek olan ve nihayetinde de gelen “devlet”, AB olacaktır. Kuşkusuz 2010’da ilan edilen Avrupa Finansal İstikrar Fonu (*European Financial Stability Facility-EFSF*) ile “mali bütünleşme” yönünde adımlar atılmaya başlamasında ortak para birimine sahip olmanın, dolayısıyla ortak bir ekonomik alan olmanın önemli bir etkisi vardır. Ancak IMF destekli kurtarma paketlerinden kemer sıkma politikalarına kadar bir dizi alanda asıl karar ve borç verici hali perçinlenen AB, bir anlamda krizi fırsata çevirecektir. Kamu harcamaları, vergi ve bütçe konularında üyelerin nihai karar verme yetkisinin gözetici denetçisi ve hatta bir anlamda ortağı olacak, böylece egemenliğin en önemli alametifarikalarından olan bütçe ve vergi gibi konularda *da* kendisini üst otorite kılabilcek değişikliklerin ilk adımlarını

atacaktır. Böylece üye-AB egemenlik/yetki paylaşımı kompozisyonunda AB lehine önemli bir değişiklik daha uç verecektir.

Egemen(lik)ler düzeyinde yaşanan bu dönüşümün aslında halklar düzeyinde de ilginç bir karşılığı olacaktır. Etki ve önemlerini kaybetmelerini karar alma süreçlerinden uzaklaştırılmalarına ve dolayısıyla AB'ye bağlayanların sesi daha fazla duyulur olmaya başlayacaktır. Öyle ki, 2000'lerin hemen başında Hollanda (*Pim Fortuyn*) ve Avusturya (Haider) örneklerinde olduğu gibi siyaseten mahkûm edilen ve dışlanan “yabancı/göçmen karşıtı” akımlar 2010'larda yaygınlaşmakla ve oylarını epeyce artırmakla kalmayacak, kendilerini reddeden anaakım partilerin kimi argümanlarını sahiplenmesiyle normalleştirileceklerdir de.

Burada kritik olan, kendileri değilse de fikirleri kısmen ve yumuşatılarak iktidara taşınan radikal akımların benimsediği “Avrupalı” ve “Avrupacı” tutumdur. Şöyle ki, Wilders, Le Pen ve Farage gibi “halk hareketleri”, bir yandan kendi ulusları temelinde yükselirken bunu bir yandan da *Avrupalılık* vurgusuyla yapacaktır. Sosyo-ekonomik-politik birçok açıdan bütünleşen AB içinde ve çapında ortak sınırlardan kaynaklanan ve bir şekilde *ortak* hukuka konu olan *ortak bir soruna* münferit çözümlerin mümkün olmadığı zımnî kabulünü gösteren bu durum, “Avrupa” fikrinin muhalifleri açısından da bir şekilde benimsenmekte olduğunu göstermektedir bir anlamda. Nitekim herkesi “Avrupa değerleri”ne sahip çıkmaya çağıran bu türden aşırı-sağ oluşumlar, “tüm Avrupa’yı tehdit eden” göç konusuna ortak çözüm bulmak için Avrupa Parlamentosu’nda ortak hareket etmeye başlayacaktır. “AB’yi içten yıkmak” isteyen bileşenleri de olan bu ortaklığın başka bir ortak hedefinin uzaklaşılma (Avrupa) karar alma süreçlerine etki etme olması da önemlidir. Tüm bunlar AB’nin ortak bir siyasi platform ve mücadele alanı olma durumunun *Eurosceptic*lerle AB karşıtları açısından da bir şekilde benimsendiğine ve yeniden üretildiğine işarettir. Dolayısıyla, 1990’larda hız kazanan, Habermas örneğinde olduğu gibi teorize edilmeye çalışılsa da “AB’ciler” açısından bile çok yol alındığı söylenemeyecek “Avrupalılık” fikrinin sağlamasının tersinden yapılmakta olduğunu önermek dahi mümkündür. “Avrupalı olmayan, ekmeğimizi ve kültürümüzü *bölen* yabancılar, Müslümanlar ve göçmenler” yaklaşımı, Avrupa kimliğinin “ortak öteki” üzerinden (*de*) temellendirilmesinin yolunu açmışa benzemektedir. Ki bu da aslında tipik bir egemenlik inşası biçimidir.

İstikameti ve sonuçları konusunda konuşmak için erkense de, AB karşıtlarıyla *Eurosceptic*lerin bütünleşme sürecinin en temel eksikliklerinden olan “vatandaşlık bilinci”nin oluşmasına kendilerine has gerekçelerle sunmakta

olduğu bu “katkı”nın AB’nin göçe vermekte olduğu kurumsal yanıtla bir kesişim noktası olduğuyorsa açıktır. Şöyle ki, yine ortak göç sorunu nedeniyle Frontex de 2015’te Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı’na (*EBCGA*) dönüştürülecektir. Her alanda olduğu gibi tedrici bir süreç olacağı için henüz tam anlamıyla somutlaşmamışsa da, *EBCGA* ile her üyenin ortak alanın menfaatine ortak ilkeler çerçevesinde sınır denetimi yapması (*Frontex*) anlayışından ortak alanın ortak kurallar çerçevesinde ortak kurumlar eliyle korunmasına giden sürecin ilk taşlarının döşendiği rahatlıkla söylenebilir. Kaldı ki, kimi üyelerin “iç sınırlar”daki pasaport kontrolü uygulamalarının neden olduğu itirazların da gösterdiği gibi, bir kere serbestliğe alışan geçişken katmanların “dış sınırlar”da ortak polisiye kontrole sıcak bakması kuvvetle muhtemeldir. Dolayısıyla hem sosyo-ekonomik tabanların hem de AB kurumlarının bu yöndeki fikri hazırlığının somut planların yapılmasını kolaylaştırılacağı açıktır.

Zaten Brexit kararının hemen ardından olası kopuş spekülasyonlarının ancak yeni bir ivmeyle bertaraf edilebileceği düşüncesinden hareketle girilen arayışlar da bu anlamda dikkat çekicidir. Ağustos 2016’da Almanya-Fransa-İtalya arasında yapılan Garibaldi buluşması da hemen akabindeki (İngilteresiz) Bratislava Zirvesi de bu yönde önemli ipuçları vermektedir. “Ortak sorun olan göç”e karşı ortak (sahil) güvenlik tedbirlerinin görüşülmesi bağlamında bir “AB ordusu kurma” fikrinin AB kulislerinde dillendirilmeye başlaması önemlidir. Maastricht’ten bu yana yavaş da olsa kotarılmakta olan ortak savunma politikalarının ne yönde şekilleneceğini kestirmek kuşkusuz pek kolay değildir. Kısa ve orta vadede bir “NATO’suzlaşma”dan bahsetmekse neredeyse imkânsızdır. Ancak arkası gelmese de bir kere duyurulan Trump Yönetimi’nin bu yöndeki tavsiyeleri de hatırlandığında, AB’nin “kendi güvenliğini sağlama” konusunu daha ciddi şekilde düşünmeyi düşünme konumuna gelmesi çok da uzak bir ihtimal değildir. Hele zor da olsa bu yöndeki her adımın bütünleşmeyi yeni bir evreye taşıyacağı ve bunun da üyelerle egemenlik paylaşımını AB lehine iyice değiştireceği açıkken.

Öte yandan, Brexit vesilesiyle meşruiyetinin ve geleceğinin sorgulanmasından endişe eden AB’nin mevcut haliyle kimi sorunlarla karşı karşıya kaldığı da bilinmektedir. Bunun başında da İskoçya ve Katalonya referandumlarında “kendi değerleriyle pek uyuşmadığı” itirazlarına yol açacak şekilde aldığı statükocu tutum gelmektedir.

Özellikle alt-bölge Katalonya’daki ayrılıkçıların çoğunlukla “Avrupacı” da olması, aksi yöndeki kimi açıklamalara rağmen ayrılığın üyelikten tümenden çıkmak anlamına geleceği yönündeki kurumsal tutumu nedeniyle üst-bölge

niteliğindeki AB'yi de tartışma konusu yapmıştır. Öte yandan, yerelliği hem ademi merkeziyetçi anlayışı hem de egemenliğini devralmak istediği ulus-devletlerin etki ve yetkisi zayıflatmak için destekleyen AB'nin son kertede devletler eliyle kurulduğu ve işlediği gerçeği de böylece ortaya çıkmıştır. Devamı gelebilecek ayrılmaların parçalanma duygusu yaratma ihtimali de düşünüldüğünde, Avrupa bütünleşmesinin ancak ayrılmaları caydırıp bütünlüğü ve bütünleştiriciliği destekleyerek devam ettirilebileceği görüşünün ağırlık kazandığı söylenebilir.

Bu “iç” tartışmalar bir yana, aslında bir türlü ortaklaştırılamayan “dış politika” konularında da yeni ve farklı arayışların emareleri görülmektedir. Fransa ve özellikle de Almanya'da bir yandan kimi konularda ABD'yle kısmen de olsa farklılaşan, Rusya, Çin vb. ülkelerle ise yaklaşan politika seçeneklerinin denenmesi tartışmaları söz konusudur. Bu tür küresel ekonomi-politik arayışların bir bütün olarak AB'yi yeni bir küresel konuma mı sürükleyeceğini yoksa herkesin kendi başının çaresine bakma opsiyonuna sahip olması anlamına mı geleceğini kestirmek zordur. Ancak arayışların tekil çıkarılardan ziyade Avrupa'nın çıkarının en iyi nasıl gerçekleştirileceğini bulma gerekçesine atıfla açıklanması da önemli bir göstergedir. Sosyo-ekonomik-politik bütünleşmede geline aşamada AB çapında tam bir ortaklık sağlanamasa da üyelerin kendi bağımsız dış politikalarını izlemesinin artık neredeyse imkânsız olduğu rahatlıkla söylenebilir.

Kısacası, sektörel düzeyde atılan adımların ekonomik ve hukuksal alana, bunlarınsa toplumsal ve siyasal alana *spill-over* etkisiyle yayılmasıyla ilerleyen bütünleşmenin temel egemenlik alanlarının önemli bir kısmına rengini verdiği ve hatta bu durumu bir metastaz olarak tanımlamanın da mümkün olduğu söylenebilir. Öyle ki, devletlerin kurduğu üst-otoriteden üst-otoritenin koruduğu devletlere doğru bir geçiş dahi söz konusudur. Ancak, egemenlik pek çok temel alanda yeniden ölçeklendirilmiş olsa da, başta ortak aidiyet (vatandaşlık) ve güvenlik (polis ve ordu) olmak üzere kimi kurucu alanlarda bir egemenlik yoğunlaşmasından/merkezileşmesinden bahsetmek (henüz) pek mümkün değildir. Hatta bu ve ötesi alanlarda bir bütünleşmenin mümkün olup olmadığı dahi tartışmalıdır. Dahası, bütünleşme yavaş da olsa ilerleyecekse de en azından bunun tüm AB çapında mı söz konusu ya da mümkün olacağı da ayrı bir tartışma konusudur. Nitekim 2017 Beyaz Kitap'ta sıralanan beş olası senaryo açısından bakıldığında, AB'nin aynen devam etme kadar farklı bütünleşme halkalarından oluşan bir yapıya dönüşme ihtimalinin de en olası tercihler olarak dillendirildiği ve işaretlendiği görülmektedir. Buysa, merkez ülkelerin bir anlamda uzun vadede federalleşecek şekilde daha da

bütünleşeceği, Polonya ve Macaristan gibi ayrılmış, İngiltere gibi ayrılmış ve hatta Türkiye gibi üye olması zor adayların da gevşek (uzun vadede konfederatif?) şekilde kapsanacağı bir modeli akla getirmektedir.

Kuşkusuz supranasyonel bir bütünleşme süreci olan AB'nin devlet analojisi üzerinden değerlendirilmesi ciddi handikaplar içermektedir. Ancak yazının başladığı noktaya dönerek bitirmek gerekirse, uzun vadede üyesi egemen ulus-devletleri bir şekilde ikame etme hedefine ulaşip ulaşamayacağı tartışmalı olan AB'nin sosyo-ekonomik-politik alanlarını önemli ölçüde bütünleştirdiği devletlere üst-eşlik etmede başarılı olduğu söylenebilir. Afrika'da olduğu gibi küreselleşmeye koşut bölgesel/kıtasal bütünleşmelere ilham kaynağı da olan AB başarısız olsa da, bütünleştirmek istediği devletler de artık klasik egemenlik alanlarıyla tanımlanır olmaktan büyük ölçüde çıkmıştır. Sosyo-ekonomik-politik-kültürel gerçeklikle üyelerin egemenlikleri tam örtüşmemektedir artık. Kuşkusuz ziyadesiyle kuşatıcı ve kapsayıcı olan ulus-devletlerin de ulus aidiyetinin de eriyip kaybolacağını düşünmek pek gerçekçi değildir. Ancak AB bütünleşmesinin daha da derinleşmesi durumunda merkezi homojen bir devletten ziyade imparatorluklarla benzer çok parçalı ve ademi merkezîyetçi bir bütün olma ihtimali daha yüksek olsa gerektir. Zaten bu nedenle olsa gerek AB'nin "aynen devam" seçeneğinin en güçlü alternatifi de dağılma ya da parçalanma değil adı konmamış bir parçalara ayrılma durumudur. Daha bütünleşmişlerin daha da bütünleşeceği (*Mitteleuropa*?³), diğerlerininse ya benzerini kendi aralarında kuracağı ya da bütünleşen merkezin çevresinde kümelenmiş halkalar olacağı bir gelecek.

³ Bilindiği üzere Avrupa'da yerleşmekte olan kavimleri bütünleştiren ilk büyük yapı olan Karolenj İmparatorluğu'nu kuran hanedanın Frank kavminin içinden çıktığı yaygın kabul görmektedir. Öyle ki, modern ulus-devletleşme sürecinde hem Almanya hem de Fransa devletleri uluslarının kökenini Franklara dayandırmış ve bu da ikili arasında bir rekabet konusu olmuştur. Avrupa bütünleşmesinin çok uzun vadede tamamlanması durumunda "yapay ayrımlarının ortadan kaldırılması" adına/için Frankların bu kez ortak köken olarak işaretlenmesi ihtimali, fütüristik bir spekülasyon olarak not edilebilir. Tabii ulus özellikle dâhil olmak üzere bütünleş(*tiril*)miş mekânlarda ortak kimliklerin geçmişte genelde böyle inşa edildiğinin bilindiği ve farklılıklardan ziyade ortak noktalara odaklanan "Avrupa tarihi" kitaplarının yazılmasının teşvik edilmeye başladığı bir şimdide.

HUKUKİ BOYUTUYLA AVRUPA BİRLİĞİ’NİN ORTAK TİCARET POLİTİKASI

İlke GÖÇMEN*

Giriş

Avrupa bütünleşmesi başlatıldığında hedefler arasında bir gümrük birliği ve dahası ortak pazar kurmak bulunmaktaydı.¹ Bir bütünleşme aşaması olarak gümrük birliği ve ortak pazar, taraf devletler arasında sırasıyla *ortak* bir mal pazarı ve *ortak* bir mal, kişi, hizmet ve sermaye pazarı kurmayı hedefi taşır, dolayısıyla *ortak* hale gelecek olan dış sınırlar yönünden *ortak* bir dış ticaret politikası yürütmek gerekir.² O hâlde ortak ticaret politikası (OTP), mantık gereği, bu bütünleşme projesinin ana unsurlarından birisi olarak kabul edilmiştir ve orijinal kurucu antlaşmanın dış yetkiyi açıkça tanıdığı yalnızca iki konudan birisi olmuştur.³ Nitekim bugün için de OTP hala Avrupa Birliği’nin (AB)⁴ dış etkinliklerinin merkezinde yer almaya devam etmektedir.⁵

Bu çalışmanın amacı, bilindiği kadarıyla Türkçe dilinde henüz bu boyutuyla yazılmadığı da hatırdta tutularak,⁶ hukuki boyutuyla OTP’ye

* Doç Dr., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyesi.

¹ AETA md. 2 ve 3.

² Konuyla ilgili detaylı bilgi için bkz. İlke Göçmen, *Avrupa Birliği Maddi Hukuku: İç Pazar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2017, s. 63–71.

³ AETA md. 113.

⁴ Kavram bütünlüğü sağlayabilmek adına bu çalışma boyunca “Avrupa (Ekonomik) Topluluğu / Topluluk” ifadesi yerine “Avrupa Birliği / Birlik” ifadesi kullanılmıştır.

⁵ Ian Bache et al, *Politics in the European Union*, 4th ed, Oxford University Press, Oxford, 2016, s. 478.

⁶ Bununla birlikte, Türkçe dilinde olmak üzere, OTP ile ilgili eserler mevcuttur. Örneğin bkz. Sait M Akman, “Dış Ticaret Politikası”, Belgin Akçay & İlke Göçmen, eds, *Avrupa Birliği: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar*, 3d ed, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016, s. 639–674; Derya Sevinç, “Dış Ticaret Politikası”, Belgin Akçay & Gülüm Bayraktaroğlu Özçelik,

odaklanmaktadır.⁷ Bu yönden bu çalışmada OTP'nin ilkeleri ve hedefleri, OTP'ye ilişkin yetkinin varlığı, niteliği ve içeriği ve OTP'ye ilişkin kurumsal işleyiş konuları öne çıkarılmıştır. Buna karşın bu çalışma, OTP'nin hukuki boyutuyla alakalı olmakla birlikte, burada işlenecek konulara nazaran “tali” olarak nitelendirilebilecek konulara, özellikle de yer kısıtı nedeniyle, girmemektedir. Bu yönden birincisi, bu çalışma, ister özerk işlemler ister uluslararası anlaşmalar olsun, OTP'nin hangi araçlar ile, nasıl yürütüldüğü konusuna,⁸ ikincisi, uluslararası ticaret hukukunun, örneğin DTÖ hukukunun, AB hukuk düzenindeki etkileri konusuna⁹ girmemektedir.

Yukarıdaki amaç doğrultusunda bu çalışma, OTP'yi tarihsel gelişim süreci içerisinde incelemektedir, zira OTP, bir yandan Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) içtihat hukuku, diğer yandan kurucu antlaşma değişiklikleri ile zaman içinde oldukça yenilenmiştir. Bu nedenle, aşağıda, sırasıyla OTP'nin ilkeleri ve hedefleri (1), OTP'ye ilişkin yetkinin varlığı, niteliği ve içeriği (2) ve OTP'ye ilişkin kurumsal işleyiş (3) konuları önce Lizbon Antlaşması'na kadarki dönem boyunca (1958-2009), daha sonra Lizbon Antlaşması dönemi (2009-) yönüyle ve hukuki bakış açısıyla ortaya konmaya çalışılmıştır.

eds, *Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği: Serbest Dolaşım ve Politikalar*, 2d ed, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012, s. 547–601.

⁷ Örneğin OTP'ye siyaset bilimi perspektifinden yaklaşan bir çalışma için bkz. Alasdair R Young, “Trade Policy”, Erik Jones, Menon Anand & Stephen Weatherill, eds, *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2014, s. 422–440.

⁸ OTP'nin araçları ile ilgili olarak bkz. Catherine Barnard, *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*, 4th ed, Oxford University Press, Oxford, 2013, s. 200–220. Piet Eeckhout, *EU External Relations Law*, 2d ed, Oxford University Press, Oxford, 2012, s. 447–458. P J G Kapteyn et al, *The Law of the European Union and the European Communities*, Kluwer Law International, Alphen Aan Den Rijn, 2008, s. 1312–1336. Robert Schütze, *European Union Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, s. 869–874. Bart Van Vooren & Ramses A Wessel, *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, s. 281–291.

⁹ Uluslararası ticaret hukukunun, örneğin DTÖ hukukunun, AB hukuk düzenindeki etkileri ilgili olarak bkz. Henri de Waele, *Layered Global Player: Legal Dynamics of EU External Relations*, Springer, Heidelberg, 2011, s. 72–76. İlke Göçmen, “Böyle Buyurdu Divan: Uluslararası Anlaşmalar ve Bu Kapsamda 1947 Tarihli GATT ve DTÖ Anlaşması ve Eklerinin Topluluk Hukukunda Doğurduğu Etkiler”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 57, Sayı: 3, 2008, s. 337–370. Vooren & Wessel, dn. 8, s. 298–306. Panos Koutrakos, “The External Dimension of the Internal Market and the Individual”, Niamh Nic Shuibhne, ed, *Regulating the Internal Market*, Edward Elgar, Cheltenham, 2006, s. 277–301.

1. İlkeler ve Hedefler

OTP, ilk olarak, ilkeleri ve hedefleri yönüyle aydınlatılabilir. Bu yönden Lizbon Antlaşması dönemi, kendisinden önceki dönemlere nazaran epey farklılık içermektedir.

1.1. Lizbon Antlaşması'na Kadarki Dönem (1958-2009)

OTP, Lizbon Antlaşması'na kadarki dönem boyunca tek bir hedefi ve tek bir ilkeyi içermiştir.¹⁰

İlk olarak, OTP ile ticareti serbestleştirmek hedeflenmiştir. Nitekim Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması (AETA) md. 110'a göre:¹¹

“Üye devletler, kendi aralarında bir gümrük birliği kurmak suretiyle, ortak çıkar ile uyumlu olarak, dünya ticaretinin ahenkli bir şekilde gelişmesine, uluslararası değişimlere uygulanan kısıtlamaların aşamalı olarak kaldırılmasına ve gümrük engellerinin azaltılmasına katkıda bulunmayı amaçlar.”

Ticareti serbestleştirmek hedefi, *Dürbeck* kararı ile hukuki etkisi yönünden yorumlanmıştır.¹² Burada, Komisyon çıkardığı Tüzükler¹³ aracılığıyla Şile menşeli elma meyvesinin Birlik içinde serbest dolaşıma sokulmasını geçici olarak durdurmuştur.¹⁴ Bir Alman ihracatçı Şile menşeli elmayı Almanya'da serbest dolaşıma sokmak istemiş, Alman gümrük otoriteleri de bu Tüzükler temelinde bu talebi geri çevirmiştir.¹⁵ Bu arka planda, iddialardan birine göre üçüncü ülkelerden ithalatı durdurmayı içeren koruyucu tedbirler, “AETA md.

¹⁰ Bkz. ve krş. Barnard, dn. 8, s. 199. Marise Cremona, “The Internal Market and External Economic Relations”, Panos Koutrakos & Jukka Snell, eds, *Research Handbook on the Law of the EU's Internal Market*, Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2017, s. 495–496. Rass Holdgaard, *External Relations Law of the European Community: Legal Reasoning and Legal Discourses*, Kluwer Law International, the Netherlands, 2008, s. 25–26. Bu hedef ve ilke ile ilgili detaylı bir çalışma için bkz. Marise Cremona, “The External Dimension of the Single Market: Building on the Foundations”, Catherine Barnard & Joanna Scott, eds, *The Law of the Single European Market: Unpacking the Premises*, Hart Publishing, 2002, s. 351–393.

¹¹ AETA md. 110 Lizbon Antlaşması'na kadar herhangi bir değişiklik geçirmemiştir, yalnızca Amsterdam Antlaşması ile birlikte madde numarası 131 olarak güncellenmiştir.

¹² Case 112/80 (Court of Justice) *Firma Anton Dürbeck v Hauptzollamt Frankfurt am Main-Flughafen* [1981] ECR 1095.

¹³ 1152/79 ve 797/79 sayılı Tüzükler ile değişik 687/79 sayılı Tüzük. Sırasıyla bkz. [1979] OJ L 133/13; [1979] OJ L 101/7 ve [1979] OJ L 86/18.

¹⁴ *Dürbeck*, dn. 12, para 1.

¹⁵ *Ibid*, para 2.

110'da yer alan [OTP'nin] rehber ilkesini ihlal etmekte"dir.¹⁶ ABAD'a göre ilgili Tüzük, ilgili maddesinin açıkça işaret ettiği üzere,¹⁷ "ortak tarım politikasının hedefleri ile 110. maddede referans verilen dünya ticaretinin çıkarları arasında makul bir denge muhafaza etmeyi amaçlar".¹⁸ Bu bakımdan;¹⁹

"[AETA md. 110], ... [Birliği] ... üye olmayan ülkelerle ticareti etkileyebilecek herhangi bir tedbiri benimsemekten yasaklar şeklinde yorumlanamaz, hele de –bu olayda olduğu gibi– [ortak tarım politikasının] hedeflerini tehlikeye atabilecek ciddi bozulma riski bu tür tedbiri benimsemeyi gerektiriyorsa ve bu tedbir [Birlik] hukukunun hükümleri ile hukuken haklı gösterilebiliyorsa."

Öyleyse ABAD, AETA md. 110'u alakalı Birlik tasarruflarının hukuka uygunluk denetimi bakımından bir ölçüt olarak kullanmayı geri çevirmiş gözükmektedir.²⁰ Bir başka deyişle, ticareti serbestleştirmek, her zaman için, bir yükümlülük olmaktan ziyade bir *amaç* olmuştur.²¹

İkinci olarak, OTP, yeknesaklık ilkesi üstüne kuruludur. Nitekim AETA md. 113(1)'e göre:²²

"Geçiş döneminin tamamlanmasının ardından, ortak ticaret politikası, özellikle tarife değişikliklerine, tarife ve ticaret

¹⁶ *Ibid*, para 42.

¹⁷ 1035/72 sayılı Tüzük md. 37. [1972] OJ L 118/1.

¹⁸ *Dürbeck*, dn. 12, para 43.

¹⁹ *Ibid*, para 44.

²⁰ Bkz. Eeckhout, dn. 8, s. 440. Panos Koutrakos, *EU International Relations Law*, 2d ed, Hart Publishing, Oxford, 2015, s. 18. Ayrıca bkz. Ulrich Everling, "Legal Problems of the Common Commercial Policy in the European Economic Community", *Common Market Law Review*, Cilt: 4, 1966, s. 148.

Yine örneğin *EMI Records* kararı uyarınca: "...kurucu antlaşmanın ticaret politikası ile ilgili hükümleri, ... üye devletlere ... üye devletler arasındaki malların serbest dolaşımını öngören bağlayıcı ilkeleri üçüncü ülkeler ile ticarete genişletme yükümlülüğü getirmez." Case 51/75 (Court of Justice) *EMI Records Limited v CBS United Kingdom Limited* [1976] ECR 811, para 17.

²¹ Barnard, dn. 8, s. 225. Barnard, bu tespitten sonra şu karara atıf yapmaktadır: Case C-150/94 (Court of Justice) *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Council of the European Union* [1998] ECR I-7235, para 67.

²² AETA md. 113 Lizbon Antlaşması'na kadar değişiklikler geçirmiştir, ancak içerdiği yeknesaklık ilkesine –doğrudan– dokunulmamıştır. Ayrıca bu maddenin Amsterdam Antlaşması ile birlikte madde numarası 133 olarak güncellenmiştir. AETA md. 113'ün yorumu ile ilgili olarak ayrıca bkz. Everling, dn. 20, s. 150–152.

anlaşmalarının akdedilmesine, liberalizasyon tedbirlerinin uyumlaştırmasına, ihracat politikasına ve damping veya sübvansiyon durumunda alınacak ticari koruma tedbirlerine ilişkin yeknesak ilkelere dayanır.”

ABAD, içtihat hukukundan anlaşıldığı kadarıyla, yeknesaklık ilkesine daha çok bir *hedef* olarak yaklaşmakta ve bu hedefe erişmekteki ara aşamaları, belirli koşullar karşılanmak kaydıyla, olanaklı bulmaktadır. Söz gelimi ABAD, 1976 tarihli *Donckerwolcke* kararında geçiş döneminin tamamlanmasının ardından –yeknesak ilkelere dayalı–²³ OTP’ye tam olarak erişilemediğini açıkça belirtmiştir,²⁴ bununla birlikte;²⁵

“Ticaret politikası konularındaki tüm sorumluluk, [AETA md. 113(1)] aracılığıyla [Birliğe] devredilmiş olduğundan ulusal karakterli ticaret politikası tedbirleri, geçiş döneminin tamamlanmasının ardından yalnızca [Birlik] tarafından spesifik yetkilendirme yapıldığında olanaklıdır.”

Öyleyse Birlik, yeknesaklık ilkesinden sapma oluşturan belirli ticaret politikası tedbirleri benimsemek konusunda üye devletlere izin verebilecektir.²⁶ Bununla beraber, bu tür sapmalar, yeknesak ilkelere ulaşmaktaki *geçici* ara aşamaları oluşturur. Nitekim ABAD, bu tür sapmalar ile ilgilendiği 1986 tarihli *Bulk Oil v Sun International* kararı ile belirli bir aşamada artık bir ortak politika olması gerektiğini ima etmiş,²⁷ dahası *Tezi Textiel* kararı ile de ilgili AB tasarrufunu “yeknesak ilkelere dayalı ... [OTP’nin] tesisi doğrultusunda bir adım” olarak nitelendirmiştir.²⁸ Sonuç olarak, spesifik yetkilendirme koşulu karşılanmak kaydıyla,²⁹ bir ara aşama

²³ Case 41/76 (Court of Justice) *Suzanne Criel, née Donckerwolcke and Henri Schou v Procureur de la République au tribunal de grande instance de Lille and Director General of Customs* [1976] ECR 1921, para 26.

²⁴ *Ibid*, para 27. Benzer bir tespiti yönelik tartışmalar için bkz. P J G Kapteyn, “The Common Commercial Policy of the European Economic Community: Delimitation of the Community’s Power and the European Court of Justice’s Opinion of November 11, 1975”, *Texas International Law Journal*, Cilt: 11, 1976, s. 487–492.

²⁵ *Donckerwolcke*, dn. 23, para 32.

²⁶ *Eeckhout*, dn. 8, s. 442.

²⁷ *Ibid*, s. 443. Bkz. Case 174/84 (Court of Justice) *Bulk Oil (Zug) AG v Sun International Limited and Sun Oil Trading Company* [1986] ECR 559, para 36.

²⁸ Case 59/84 (Court of Justice) *Tezi Textiel BV v Commission of the European Communities* [1986] ECR 887, para 36.

²⁹ Örnek olarak bkz. *Bulk Oil v Sun International*, dn. 27, para 33. *Tezi Textiel*, dn. 28, paras 21, 38, 43.

olarak, üye devletler yeknesaklık ilkesinden sapabilecektir, ancak nihai hedef yeknesak ilkelere dayalı OTP'ye erişmektir.

Lizbon Antlaşması'na kadar OTP, ticareti serbestleştirmek hedefini ve yeknesaklık ilkesini içermişken Lizbon Antlaşması ile birlikte bu hedefe ve ilkeye ek olarak AB'nin dış politikasının bütünü içine de yerleştirilmiştir.

1.2. Lizbon Antlaşması Dönemi (2009-)

OTP, Lizbon Antlaşması ile birlikte ticareti serbestleştirmek hedefi ile yeknesaklık ilkesinin yanı sıra dış politika ile ilgili birtakım genel hedefler ve ilkeler ile çevrelenmiştir. Baştan belirtmek gerekir ki, bu hedefler ve ilkeler arasında hiyerarşi olmayıp bunlardan her biri OTP açısından aynı ölçüde ilgili sayılır.³⁰

İlk olarak, ticareti serbestleştirmek hedefi daha geniş ve daha güçlü ifade edilmiştir. Nitekim Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (ABİHA) md. 206'ya göre:

“Birlik, 28 ila 32. maddeler uyarınca bir gümrük birliği kurmak suretiyle, dünya ticaretinin ahenkli bir şekilde gelişmesine, uluslararası ticarete ve doğrudan yabancı yatırımlara uygulanan kısıtlamaların aşamalı olarak kaldırılmasına ve gümrüklerin ve diğer engellerin azaltılmasına, ortak çıkar doğrultusunda katkıda bulunur.”

ABİHA md. 206 üç yönden öncülünden farklılaşmaktadır. Birincisi, maddenin öznesi “üye devletler” yerine “Birlik” olarak belirtilmiştir. Böylece bu madde dünya ticaretinin gelişiminin üye devletlerden AB'ye kaydığına altını çizmiştir.³¹ İkincisi, maddenin kapsamı örneğin doğrudan yabancı yatırımlar gibi ifadeler ile genişletilmiştir. Böylece bu madde tam teşekküllü bir “ticaret politikası” haline gelmiştir.³² Üçüncüsü, maddenin yüklemi “katkıda bulunmayı amaçlar” yerine “katkıda bulunur” şeklinde kaleme alınmıştır. Yüklemdaki bu değişim, ana hatlarıyla, ticareti serbestleştirme

³⁰ Markus Krajewski, “The Reform of the Common Commercial Policy”, Andrea Biondi, Piet Eeckhout & Stefanie Ripley, eds, *EU Law after Lisbon*, Oxford University Press, New York, 2012, s. 294. Aynı yöndeki bir tespit için bkz. Christine Kaddous, “The Transformation of the EU Common Commercial Policy”, Piet Eeckhout & Manuel Lopez-Escudero, eds, *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Hart Publishing, Oxford, 2016, s. 442.

³¹ Vooren & Wessel, dn. 8, s. 278.

³² *Ibid.*

hedefini kimilerine göre yine de bir yükümlülük haline getirmemişken³³ diğerlerine göre artık bir yükümlülük haline getirmiştir.³⁴

İkinci olarak, yeknesaklık ilkesi yerinde durmakla birlikte, ABAD'ın bu ilkeye yaklaşımının farklılaşıp farklılaşmayacağı tartışma konusu yapılabilecektir. Bu yönden Eeckhout'a göre:³⁵

“... Hâlihazırda hemen hemen tüm ürünler için ortak ve yeknesak ithalat ve ihracat rejimi olduğu nazara alındığında AB'nin üyesi devletleri yeknesaklık ilkesinden sapan ticaret politikası tedbirleri benimsemekte hukuka uygun olarak hala ne ölçüde yetkilendirebileceği sorusu gündeme gelmektedir. ABAD'ın ... spesifik yetkilendirme kavramına liberal yaklaşımının ilkesel olmaktan ziyade sabır temelli olduğu ileri sürülebilir. ... O hâlde denilebilir ki AB, 1970'lerde ve 1980'lerde yapabildiği gibi, üye devletleri ithalatta ve ihracatta ulusal kısıtlamalar benimsemekte artık yetkilendiremez.”

Öte taraftan, örneğin Lizbon Antlaşması ile birlikte OTP'nin kapsamına dâhil olan doğrudan yabancı yatırımlar ile ilgili olarak yeknesak ilkelere dayalı OTP'ye bir anda erişilemeyeceği aşikar olduğundan, 1219/2012 sayılı Tüzük³⁶ ile üye devletler, geçici olarak,³⁷ ikili yatırım anlaşmaları akdetmek veya değiştirmek konusunda yetkilendirilmiştir.³⁸ Söz gelimi bu Tüzüğün ABİHA md. 207'deki yeknesaklık ilkesine aykırı olduğu iddiasında bulunulsaydı, ABAD, muhtemelen, 1970'lerde ve 1980'lerde “mallar” ile ilgili “spesifik yetkilendirme” temelli içtihat hukukunu “doğrudan yabancı yatırımlar” alanına aktaracak, dolayısıyla yeknesaklık ilkesinden sapmanın, geçici bir ara aşama olarak, mümkün olduğunu belirtecekti.³⁹ Sonuç olarak, yeknesaklık ilkesi

³³ Bu yönde bkz. Roland Bieber, Astrid Epiney & Marcel Haag, *Die Europäische Union: Europarecht und Politik*, 9th ed, Nomos, Baden-Baden, 2011, s. 623. Cremona, dn. 10, s. 496.

³⁴ Bu yönde bkz. Angelos Dimopoulos, “The Effects of the Lisbon Treaty on the Principles and Objectives of the Common Commercial Policy”, *European Foreign Affairs Review*, Cilt: 15, 2010, s. 155–157; Krajewski, dn. 30, s. 295.

³⁵ Eeckhout, dn. 8, s. 444.

³⁶ 1219/2012 sayılı Tüzük. [2012] OJ L 351/40.

³⁷ 1219/2012 sayılı Tüzük Dİbace (4-6).

³⁸ 1219/2012 sayılı Tüzük md. 7 vd.

³⁹ Benzer şekilde, bu Tüzük ile AB'nin münhasır yetkisi arasındaki ilişkiye yönelik bir tespit için bkz. Panos Koutrakos, “External Action: Common Commercial Policy, Common Foreign and Security Policy, Common Security and Defence Policy”, Anthony Arnall & Damian Chalmers, eds, *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, s. 277–278.

bakımından Eeckhout'un savı ve mevcut uygulama temelinde şöyle bir toparlama yapılabilir: OTP'nin kapsamındaki bir alan yeknesak hale gelene kadar, bir ara aşama olarak, yeknesaklık ilkesinden sapılabilecektir, ancak bir alan yeknesak hale geldiği andan itibaren yeknesaklık ilkesinden sapma ihtimali artık sona ermiş kabul edilebilecektir. Bununla beraber, ABAD'ın yeknesaklık ilkesi ile ilgili içtihat hukukunda böylesi bir ayrıma gidip gitmeyeceğini zaman gösterecektir.

Üçüncü olarak, OTP, artık Birliğin dış eyleminin ilkeleri ve hedefleri çerçevesinde yürütülecektir.⁴⁰ Nitekim ABİHA md. 207(1)'e göre:

“Ortak ticaret politikası; özellikle tarife oranlarındaki değişikliklere, mal ve hizmet ticaretine ilişkin tarife ve ticaret anlaşmalarının akdedilmesine, fikri mülkiyetin ticari veçhelerine, doğrudan yabancı yatırıma, liberalizasyon tedbirlerinde yeknesaklık sağlanmasına, ihracat politikasına ve damping veya sübvansiyon durumunda alınacak ticari koruma tedbirlerine ilişkin yeknesak ilkelere dayanır. Ortak ticaret politikası, Birliğin dış eyleminin ilkeleri ve hedefleri çerçevesinde yürütülür.”

AB'nin dış eyleminin ilkeleri Lizbon Antlaşması ile değişik ABA md. 21(1)'de belirtilmiştir. Buna göre:

“Birliğin uluslararası alandaki eylemi; kurulmasına, gelişmesine ve genişlemesine ilham kaynağı olan ve dış dünyada desteklemeyi hedeflediği şu ilkelere dayanır: demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve temel özgürlüklerin evrenselliği ve bölünmezliği, insan onuruna saygı, eşitlik ve dayanışma ilkeleri ile Birleşmiş

⁴⁰ Aynı husus, kurucu antlaşmanın başka maddeleri ile de ortaya konmuştur. Lizbon Antlaşması ile değişik ABA md. 21(3)'e göre: “Birlik, bu Başlıkta ve [ABİHA'nın] Beşinci Kısımında yer alan Birliğin dış eyleminin farklı alanlarının ve Birliğin diğer politikalarının dış veçhelerinin geliştirilmesi ve uygulanmasında, 1 ve 2. paragraflarda yer alan ilkelere riayet eder ve hedefleri izler.” ABİHA md. 205'e göre: “[Beşinci Kısım] çerçevesinde Birliğin uluslararası alandaki eylemi, [ABA'nın] V. Başlığı'nın 1. Bölümünde yer alan ilkelere dayanır, bu Bölümdeki hedefleri izler ve bu Bölümdeki genel hükümler uyarınca yürütülür.” Bundan başka, Lizbon Antlaşması ile değişik ABA md. 3(5) uyarınca: “Birlik, dış dünya ile ilişkilerinde kendi değerlerini ve çıkarlarını savunur ve destekler ve vatandaşlarının korunmasına katkı sağlar. Barışa, güvenliğe, dünyanın sürdürülebilir kalkınmasına, halklar arasında dayanışma ve karşılıklı saygıya, serbest ve dürüst ticarete, yoksulluğun ortadan kaldırılmasına ve çocuk hakları başta olmak üzere insan haklarının korunmasına ve Birleşmiş Milletler Şartı'nda yer alan ilkelere saygı gösterilmesi de dâhil uluslararası hukuka titizlikle uyulmasına ve uluslararası hukukun geliştirilmesine katkıda bulunur.”

Milletler Şartı'nda yer alan ilkelere ve uluslararası hukukun ilkelerine saygı.”

AB'nin dış eyleminin hedefleri Lizbon Antlaşması ile değişik ABA md. 21(2)'de belirtilmiştir. Buna göre:

“Birlik, aşağıdaki amaçlara ulaşmak üzere, ortak politika ve eylemler tanımlar ve izler ve uluslararası ilişkilerin tüm alanlarında yüksek seviyede bir işbirliği için çalışır:

- a) Birliğin değerlerini, temel çıkarlarını, güvenliğini, bağımsızlığını ve bütünlüğünü korumak,*
- b) demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve uluslararası hukuk ilkelerini güçlendirmek ve desteklemek,*
- c) Birleşmiş Milletler Şartı'nın amaç ve ilkelerine, Helsinki Nihai Senedi ilkelerine ve dış sınırlarla ilgili olanlar da dahil Paris Şartı'nın amaçlarına uygun olarak, barışı korumak, çatışmaları önlemek ve uluslararası güvenliği güçlendirmek,*
- d) öncelikli olarak yoksulluğun ortadan kaldırılması amacıyla, gelişmekte olan ülkelerin sürdürülebilir ekonomik, sosyal ve çevresel kalkınmasını desteklemek,*
- e) uluslararası ticaret üzerindeki kısıtlamaların tedricen kaldırılması da dahil, tüm ülkelerin dünya ekonomisiyle bütünleşmesini teşvik etmek,*
- f) sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak amacıyla, çevre kalitesinin ve küresel doğal kaynakların sürdürülebilir yönetiminin muhafaza edilmesi ve iyileştirilmesi için uluslararası tedbirlerin geliştirilmesine katkıda bulunmak,*
- g) doğal veya insan kaynaklı afetlere maruz kalan halklara, ülkelere ve bölgelere yardım etmek,*
- h) daha güçlü çok taraflı işbirliğine ve küresel iyi yönetime dayanan bir uluslararası sistemi desteklemek.”*

Peki, OTP'nin artık ayrıca Birliğin dış eyleminin ilkeleri ve hedefleri çerçevesinde yürütülecek oluşu ne tür sonuçlar doğurabilir?⁴¹ Bir taraftan, AB,

⁴¹ Konuyla ilgili genel olarak bkz. Dimopoulos, dn. 34, s. 153–170. Ayrıca OTP'nin hedefleri ile Birliğin dış eyleminin ilkeleri ve hedefleri arasındaki olası çatışma ihtimali örnekleri için bkz. Kaddous, dn. 30, s. 441–442.

aslında OTP'yi zaten genel olarak dış politika araçlarından birisi olarak ele almakta ve sıklıkla kalkınma meseleleri, çevre politikaları ve ortak dış ve güvenlik politikası ile ilişkilendirmektedir, bu nedenle de Lizbon Antlaşması, bir nevi, olan durumu kurucu antlaşmaya işlemekle yetinmiştir denilebilir.⁴² Yine de, söz gelimi Krajewski'ye göre Lizbon Antlaşması ile birlikte artık AB'nin birimleri, AB'nin dış ticaret politikasını biçimlendirirken ve uygularken Birliğin dış eyleminin ilkelerini ve hedeflerini göz önüne almakla yükümlü olacak, dolayısıyla belirli bir ticaret politikası tedbirini bu ilkeler ve hedefler temelinde açıklamakla ve haklı göstermekle yükümlü tutulacaktır.⁴³ Bununla birlikte, Cremona'nın da belirttiği gibi, AB'nin birimleri OTP söz konusu olduğunda geniş takdir hakkı sahibi olarak tanınmıştır ve bu ilkelerin ve hedeflerin (genel ve önceliklendirilmemiş) lafzı bunları spesifik politika seçimlerine dönüştürmekte söz konusu geniş takdir hakkına engin bir alan bırakmaktadır.⁴⁴ Öte taraftan Piris'e göre OTP'nin Birliğin dış eyleminin ilkeleri ve hedefleri bağlamının açıkça içine eklenmesinin, Lizbon Antlaşması ile değişik ABA md. 40'ın yeni formülü ile birlikte,⁴⁵ ABİHA md. 207 uyarınca OTP'nin kapsamının ve hedeflerinin yorumunu etkileyip etkilemeyeceği durum bazında incelenmeyi gerektirecektir.⁴⁶

Buraya kadar OTP'nin ilkeleri ve hedefleri incelenmiştir. Sırada OTP'ye ilişkin yetkinin varlığı, niteliği ve içeriği ele alınacaktır.

2. Yetkinin Varlığı, Niteliği ve İçeriği

OTP, ikinci olarak, yetkinin varlığı, niteliği ve içeriği yönüyle aydınlatılabilir. Bu yönden Lizbon Antlaşması dönemi, kendisinden önceki dönemlere nazaran kayda değer değişiklikler içermektedir.

⁴² Cremona, dn. 10, s. 498; Vooren & Wessel, dn. 8, s. 278.

⁴³ Krajewski, dn. 30, s. 297.

⁴⁴ Cremona, dn. 10, s. 498. Aynı yöndeki bir tespit için bkz. Kaddous, dn. 30, s. 443.

⁴⁵ Lizbon Antlaşması ile değişik ABA md. 40: "Ortak dış ve güvenlik politikasının uygulanması, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 3 ila 6. maddelerinde belirtilen Birlik yetkilerinin kullanılması için Antlaşmalar'da öngörülen usullerin uygulanmasını ve kurumların yetkilerinin kapsamını etkilemez.

Aynı şekilde, söz konusu maddelerde belirtilen politikaların uygulanması, Birliğin bu Bölüm çerçevesindeki yetkilerinin kullanılması için Antlaşmalar'da öngörülen usullerin uygulanmasını ve kurumların yetkilerinin kapsamını etkilemez." Krş. Nice Antlaşması ile değişik ABA md. 47.

⁴⁶ Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, s. 280, dn. 40. Örnek olarak bkz. O-2/15 (Court of Justice) *Free Trade Agreement between the European Union and the Republic of Singapore* [2017] ECLI:EU:C:2017:376, para 139–167 (özellikle 147 ve 163).

2.1. Lizbon Antlaşması'na Kadarki Dönem (1958-2009)

OTP, Lizbon Antlaşması'na kadarki dönem boyunca açık yetki olagelmıştır, –Nice Antlaşması'nın getirdiği değişiklikler saklı kalmak kaydıyla– münhasır yetki niteliği taşımıştır ve içeriği zaman içinde genişletilmiştir. Konuyla ilgili temel düzenleme olan AETA md. 113(1)'e göre:⁴⁷

“Geçiş döneminin tamamlanmasının ardından, ortak ticaret politikası, özellikle tarife değişikliklerine, tarife ve ticaret anlaşmalarının akdedilmesine, liberalizasyon tedbirlerinin uyumlaştırmasına, ihracat politikasına ve damping veya sübvansiyon durumunda alınacak ticari koruma tedbirlerine ilişkin yeknesak ilkelere dayanır.”

AB, “yalnızca kendisine verilmiş yetkilere sahip” olduğundan,⁴⁸ ilk mesele, bir alan yönünden yetkinin açık veya zımni olarak var olup olmadığıdır.⁴⁹ İşte OTP, orijinal kurucu antlaşmalardan bu yana açık yetki olagelmıştır. OTP'ye ilişkin bu yetki; AETA md. 113'te, Avrupa Tek Senedi ile değişik AETA md. 113'te, Maastricht Antlaşması ile değişik ATA md. 113'te, Amsterdam Antlaşması ile değişik ATA md. 133'te ve Nice Antlaşması ile değişik ATA md. 133'te öngörülmüştür. OTP'nin en başından beri “açık yetki” olmasının sebebi, AB'nin en başından kendisine koyduğu gümrük birliği⁵⁰ ve ortak (iç) pazar⁵¹ kurma hedefinin *gereği* olmasındandır.⁵² Zira hem gümrük birliği hem de ortak (iç) pazar iç sınırları olmayan bir *alan* kurmayı içerdiğinden, otomatik olarak, üçüncü taraflar karşısındaki ticaret politikasının da ortak olması gerekecektir.⁵³ Bu meyanda, esas mesele, OTP'nin yalnızca gümrük birliğinin mi, yoksa ortak (iç) pazarın mı dış yüzü

⁴⁷ Bkz. dn. 22.

⁴⁸ Opinion 2/94 (Court of Justice) *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* [1996] ECR I-1759, para 23.

⁴⁹ AB'nin dış ilişkileri yönünden açık ve zımni yetki ile ilgili olarak bkz. Sanem Baykal & İlke Göçmen, *Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016, s. 690–693.

⁵⁰ AETA md. 2, 3(a ve b) ve 9.

⁵¹ AETA md. 2.

⁵² Benzer bir tespit için bkz. de Waele, dn. 9, s. 64.

⁵³ Bu yöndeki tespitler için bkz. David Edward & Robert Lane, *Edward and Lane on European Union Law*, student ed, Edward Elgar, Cheltenham, 2013, s. 890. Konuyla ilgili detaylı bilgi için bkz. Göçmen, dn. 2, s. 63–71.

olduğudur,⁵⁴ ki bu sorunun yanıtı OTP'ye ilişkin yetkinin hem niteliği hem içeriği üstünde sonuç doğurmaktadır.

Bu arka planda, ikinci ve üçüncü meseleleri, yani bir alandaki yetkinin niteliğini ve içeriğini, tarihsel gelişim sürecindeki iç içe geçmişliklerini de hesaba katarak bir arada ele almak uygun olur: AB, var olan yetki temelinde tek başına hareket edebilecek midir, yoksa ancak üyesi devletler ile birlikte mi hareket edebilecektir ve bu yetki hangi konuları içeriyor, hangilerini içermiyor kabul edilecektir?⁵⁵ Özetle, OTP özelinde ABAD, orijinal kurucu antlaşmalarda yetkinin niteliği veya içeriği ile ilgili belirlemenin yokluğunda, OTP'yi “münhasır yetki” olarak nitelendirmiş⁵⁶ ve içeriğine dâhil olan ve olmayan konular hakkında birtakım tespitler yapmıştır.⁵⁷ OTP özelinde üye devletler ise, gerek yetkinin niteliği gerek içeriği ile ilgili birtakım yeni düzenlemeleri önce Amsterdam Antlaşması, sonra Nice Antlaşması ile kurucu antlaşmaya koymuştur. Özellikle Nice Antlaşması, bir yandan OTP'ye ilişkin yetkinin içeriğini genişletirken, diğer yandan OTP'nin içerdiği konuları “münhasır yetki”, “paylaşılan yetki” ve “eş zamanlı yetki” olarak üç alt kategoriye ayırmış gözükmektedir.

ABAD, özellikle 1/75 sayılı Görüş⁵⁸ ve *Donckerwolcke* kararı⁵⁹ ile OTP'ye ilişkin yetkinin niteliği ile ilgili tespitlerde bulunmuştur. 1/75 sayılı Görüş uyarınca OTP'ye ilişkin yetki “münhasır yetki” niteliği taşır; çünkü:⁶⁰

“... bünyesinde üye devletlerin özel çıkarlarının birbirlerine uyum sağlamaya çabalaması gereken [OTP], [AETA md. 113'te]

⁵⁴ Pieter Jan Kuijper et al, *The Law of EU External Relations: Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, Oxford University Press, Oxford, 2013, s. 373. Benzer bir tespit için bkz. Everling, dn. 20, s. 149–150. Bu meyanda, iç pazar ile OTP arasındaki ilişkiye dair güncel bir çalışma için bkz. Cremona, dn. 10, s. 479–499.

⁵⁵ Bu meyanda, OTP'ye ilişkin yetkinin içeriği meselesi, “hukuki dayanak” seçimi ile ilgili birtakım uyumsuzluklara da yol açmıştır. Genel olarak bkz. Alan Dashwood et al, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, 6th ed, Hart Publishing, Oxford, 2011, s. 943–945. Holdgaard, dn. 10, s. 41–43. Örneğin OTP ile çevre politikası arasındaki bu tür uyumsuzluklar için bkz. *Ibid*, s. 43–50. Koutrakos, dn. 20, s. 55–67. Örneğin OTP ile diğer dış ekonomik politikalar arasındaki bu tür uyumsuzluklar için bkz. *Ibid*, s. 67–71.

⁵⁶ OTP'ye ilişkin yetkinin münhasırlığının tarihçesi ile ilgili daha detaylı bilgi için bkz. Koutrakos, dn. 20, s. 18–30.

⁵⁷ Bu tespitlerin altında yatan “kavrayışlar” ile ilgili olarak bkz. Holdgaard, dn. 10, s. 28–40.

⁵⁸ Opinion 1/75 (Court of Justice) (*OECD Understanding on a Local Cost Standard*) [1975] ECR 1355. 1/75 sayılı Görüş ile ilgili bir inceleme için bkz. Kapteyn, dn. 24, s. 485–504.

⁵⁹ *Donckerwolcke*, dn. 23.

⁶⁰ (*OECD Understanding on a Local Cost Standard*), dn. 58, s. 1363–1364.

ortak pazarın işleyişi bağlamında, [Birliğin] ortak çıkarlarının savunulması için tasarlanmıştır.

Bununla birlikte, oldukça açıktır ki bu anlayış, [Birliğin] ortak çıkarlarının etkili savunulmasını tehlikeye atmak pahasına, üye devletlerin kendi çıkarlarının dış ilişkilerde ayrı ayrı karşılanmasını sağlamak üzere eş zamanlı yetkiye dayanarak talep edebileceği türden bir özgürlük ile bağdaşmaz.

... o halde, ... genel olarak [OTP'ye] tabi bir alan bakımından üye devletlerin [Birliğin] ile eş zamanlı yetki kullanması gereği, ister [Birlik] sahasında ister uluslararası sahada olsun, kabul edilemez. Ticaret politikası anlaşmalarının akdedileceği koşullar ile ilgili ... [AETA md. 113 ve 114] hükümleri, bu konuda [Birlik] ile üye devletlerin eş zamanlı yetki kullanımının mümkün olmadığını açıkça göstermektedir.

Aksinin doğru olduğunu kabul etmek, üçüncü ülkelerle ilişkilerde üye devletlerin [Birliğin] benimsemeyi amaçladığı pozisyonlardan farklı pozisyonlar benimseyebileceğini kabul etmek anlamına gelir ve böylelikle kurumsal çerçeveyi bozar, [Birlik] içindeki karşılıklı güveni sorgulatır ve [Birliği] ortak çıkarı savunmaktaki görevini yerine getirmekten alıkoyar.”

1976 tarihli *Donckerwolcke* kararı uyarınca da:⁶¹

“Ticaret politikası konularındaki tüm sorumluluk, [AETA md. 113(1)] aracılığıyla [Birliğe] devredilmiş olduğundan ulusal karakterli ticaret politikası tedbirleri, geçiş döneminin tamamlanmasının ardından yalnızca [Birlik] tarafından spesifik yetkilendirme yapıldığında olanaklıdır.”

Öyleyse 1/75 sayılı Görüş ile *Donckerwolcke* kararı bir arada ele alındığında, OTP'ye ilişkin yetkinin münhasır olduğu, dolayısıyla AB'nin bu alanda tek başına hareket edebileceği, bununla birlikte spesifik yetkilendirme koşuluyla üye devletlerin de bu alanda işlem yapabileceği görülmektedir. Ayrıca denilebilir ki ABAD'ın münhasırlık kararı yüzünden üye devletlerin

⁶¹ *Donckerwolcke*, dn. 23, para 32.

bireysel olarak [OTP] üstünde sıkıca tutunabileceği tek yol, en azından kısmen, onun kapsamını sınırlandırmak olmuştur.⁶²

ABAD, özellikle 1/75 sayılı Görüş,⁶³ 1/78 sayılı Görüş⁶⁴ ve 1/94 sayılı Görüş⁶⁵ ile OTP'ye ilişkin yetkinin içeriği ile ilgili tespitlerde bulunmuştur.⁶⁶ 1/75 sayılı Görüş'e göre "ticaret politikası, ister bir devletin uluslararası eylemi bağlamında uygulanıyor olsun ister [Birliğin] uluslararası eylemi bağlamında uygulanıyor olsun, aynı içeriğe sahiptir".⁶⁷ 1/78 sayılı Görüş'e göre de, öncelikle, AETA md. 113'teki "özellikle" ibaresi ile başlayan liste sınırlayıcı değildir.⁶⁸

"... ticaret politikasının kapsadığı konulara ilişkin [AETA md. 113'teki] liste (tarife değişiklikleri, tarife ve ticaret anlaşmalarının akdedilmesi, ihracat politikası ve ticari koruma tedbirleri), tüketici olmayan türde bir listeleme olarak tasarlanmıştır ve bu itibarla [Birlik] bağlamında dış ticareti düzenlemeyi amaçlayan herhangi bir başka işlem uygulamaya kapıyı kapatmaz."

1/78 sayılı Görüş'e göre, daha da önemlisi, yalnızca ticareti *serbestleştirmeyi* değil, aynı zamanda *düzenlemeyi* içeren –örneğin doğal kauçuk fiyatlarını istikrara kavuşturmayı amaçlayan– uluslararası anlaşmalar da OTP'nin kapsamı içinde kalır.⁶⁹

"... eğer [Birlik] uluslararası ticaretin gelişimini ilerletmeyi sağlamak üzere geliştirilen daha detaylı araçlardan kendisi de yararlanacak konumda olmazsa değerli bir [OTP] yürütmek artık

⁶² Kuijper et al, dn. 54, s. 377.

⁶³ (OECD Understanding on a Local Cost Standard), dn. 58.

⁶⁴ Opinion 1/78 (Court of Justice) *International Agreement on Natural Rubber* [1979] ECR 2871.

⁶⁵ Opinion 1/94 (Court of Justice) *Competence of the Community to conclude international agreements concerning services and the protection of intellectual property* [1994] ECR I-5267. 1/94 sayılı Görüş ile ilgili bir inceleme için bkz. Jacques H J Bourgeois, "The EC in the WTO and Advisory Opinion 1/94: An Echternach Procession", *Common Market Law Review*, Cilt: 32, Sayı: 3, 1995, s. 763–787.

⁶⁶ Bunun dışında, örneğin 1/75 sayılı Görüş'e göre: "[OTP] sahası ve özellikle de ihracat politikası sahası, ihracata yönelik yardım sistemini ve özellikle de ihracat operasyonları ile bağlantılı yerel masrafların finansmanı için kredileri ilgilendiren tedbirleri muhakkak kapsar". (OECD Understanding on a Local Cost Standard), dn. 58, s. 1362.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *International Agreement on Natural Rubber*, dn. 64, para 45. Ayrıca bkz. Everling, dn. 20, s. 148. Kapteyn, dn. 24, s. 494.

⁶⁹ *International Agreement on Natural Rubber*, dn. 64, para 44.

mümkün olamayacak gözükmemektedir. O halde, [AETA md. 113] için [OTP'yi] ... daha çok gelişmiş mekanizmaları dışlayarak yalnızca dış ticaretin geleneksel veçheleri üstünde etkiye sahip olmayı amaçlayan araçların kullanımı ile kısıtlamak etkisine sahip bir yorum ortaya koymak mümkün gözükmemektedir. Böyle anlamlandırılacak bir “ticaret politikası”, zamanın akışı içerisinde hükümsüz kalmaya mahkûm olacaktır. Her ne kadar kurucu antlaşmanın hazırlandığı zamanda ticaretin serbestleştirilmesinin baskın fikir olduğu düşünülebilirse de, kurucu antlaşma, [Birliğin] salt ticaretin serbestleştirilmesinden ziyade belirli ürünler açısından dünya pazarının düzenlenmesini amaçlayan bir ticaret politikası geliştirmesi imkânına yönelik engel oluşturmaz.”

Öyleyse bu karar uyarınca –ticaretin serbestleştirilmesinden ticaretin düzenlenmesine ilişkin geçişte olduğu gibi– dünya pazarındaki uluslararası ekonomik ilişki modlarındaki değişiklikler, OTP'nin genişleyen kapsamına otomatik olarak yansıtılacaktır.⁷⁰

OTP'nin içeriği, küresel çaptaki birtakım gelişmeler neticesinde 1990'lı yıllarda tekrar sorgulanmaya başlanmıştır. Bu yönden 1947 tarihli GATT'ın⁷¹ da gösterdiği gibi, 1940'lı yıllarda uluslararası ticaret “mal” odaklıydı, ancak 1994 tarihli Dünya Ticaret Örgütü'nün (DTÖ) ve bünyesindeki GATT dışındaki GATS'in⁷² ve TRIPs⁷³ anlaşmasının gösterdiği gibi, 1990'lı yıllarda uluslararası ticaretin odak noktası “hizmet” ticareti ve ticari yönüyle “fikri mülkiyet” konularına doğru kaymaya başlamıştır. İşte bu arka planda, ana hatlarıyla,⁷⁴ Komisyon, DTÖ bünyesindeki GATS'in ve TRIPs anlaşmasının ABAD'ın o zamana kadarki içtihat hukuku temelinde OTP'nin kapsamı içinde kaldığını, dolayısıyla AB'nin münhasır yetkisi içinde olduğunu, dolayısıyla AB'nin bunlara tek başına taraf olabileceğini iddia etmekteydi. Öte taraftan Konsey ise, söz konusu anlaşmalardan GATS'in ve TRIPs anlaşmasının OTP'nin kapsamı içinde kalmadığını, dolayısıyla AB'nin münhasır yetkisi içinde olmadığını, dolayısıyla AB'nin bunlara ancak üyesi devletler ile birlikte taraf olabileceğini ileri sürmekteydi. İşte bu fikir ayrılığı ABAD'ın 1/94 sayılı Görüşünün konusunu oluşturmuştur.

⁷⁰ Schütze, dn. 8, s. 865.

⁷¹ “General Agreement on Tariffs and Trade”: “Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması”.

⁷² “General Agreement on Trade in Services”: “Hizmet Ticareti Genel Anlaşması”.

⁷³ “Trade Related Aspects of Intellectual Property”: “Ticaretle Bağlantılı Fikri Mülkiyet”.

⁷⁴ *Services and Intellectual Property*, dn. 65, para 35.

1/94 sayılı Görüş, bir yandan hizmet ticaretinin OTP'nin kapsamı içinde kalıp kalmadığı ile ilgili önemli tespitler içermektedir. Bu yönden, öncelikle:⁷⁵

“Uluslararası ticaretteki eğilim göz önüne alındığında, ...
[OTP'nin] açık uçlu niteliği gereği hizmet ticareti, ... derhal ve
ilkesel olarak [AETA md. 113'ün] kapsamından dışlanamaz.”

Bununla birlikte, GATS ve OTP arasındaki ilişki özel olarak incelendiğinde, GATS'ın dört mod altında hizmet sunumunu içerdiği görülmektedir:⁷⁶ (i) kişilerin dolaşımını içermeyen “sınır ötesi sunum”, (ii) tüketicinin sunucunun yerleşik olduğu DTÖ üyesi ülkeye gitmesini içeren “uzakta tüketim”, (iii) hizmetin sunulacağı DTÖ üyesi ülkede bir bağlı şirketin veya şubenin varlığını gerektiren “ticari olarak bulunma”, (iv) hizmetin sunulacağı DTÖ üyesi ülkede hizmeti sunacak gerçek kişinin mevcudiyetini gerektiren “gerçek kişi olarak bulunma”. Sınır ötesi sunum, ne hizmet alıcının ne hizmet sunucunun dolaşımını içerdiğinden, mal ticaretinden bir farkı yoktur ve dolayısıyla OTP'nin kapsamı içinde kalır.⁷⁷ Buna karşın, kalan üç mod, gerçek veya tüzel kişilerin dolaşımını içerdiğinden, hem mal ticaretinden farklılaşmaktadır hem de kurucu antlaşmada gerçek ve tüzel kişilerin serbest dolaşımı ile ilgili özel bölümler mevcuttur, dolayısıyla bunlar OTP'nin kapsamı dışında kalır.⁷⁸

1/94 sayılı Görüş, diğer yandan ticari yönüyle fikri mülkiyetin OTP'nin kapsamı içinde kalıp kalmadığı ile ilgili önemli tespitler içermektedir. Bu yönden, TRIPs anlaşması ve OTP arasındaki ilişki özel olarak incelendiğinde, taklit malların serbest dolaşıma sokulması ile ilgili konular OTP'nin kapsamı içinde kalır, zira bu konuyla ilgili Maastricht Antlaşması ile değişik ATA md. 113 temelinde çıkarılmış bir Tüzük⁷⁹ zaten mevcuttur.⁸⁰ Bununla birlikte, TRIPs anlaşmasının taklit malların serbest dolaşıma sokulması ile ilgili düzenlemeleri dışındaki hükümleri, OTP'nin kapsamı dışında kalır.⁸¹ Her ne kadar “fikri mülkiyet ile mal ticareti arasında bir bağ” bulunuyorsa ve fikri

⁷⁵ *Ibid*, para 41. “Hizmetler” ve OTP ile ilgili olarak ayrıca bkz. Markus Krajewski, “Of Modes and Sectors: External Relations, Internal Debates, and the Special Case of (Trade in) Services”, Marise Cremona, ed, *Developments in EU External Relations Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008, s. 188–201.

⁷⁶ *Services and Intellectual Property*, dn. 65, para 43.

⁷⁷ *Ibid*, para 44.

⁷⁸ *Ibid*, paras 45–47.

⁷⁹ 3842/86 sayılı Tüzük. [1986] OJ L 357/1.

⁸⁰ *Services and Intellectual Property*, dn. 65, para 55.

⁸¹ Bkz. *Ibid*, para 56.

mülkiyet hakları kaçınılmaz olarak ticaret üstünde etkiliyse, hatta “bu tür etkileri doğurmak için spesifik olarak tasarlanmışsa” bile, “fikri mülkiyet hakları spesifik olarak uluslararası ticaret ile ilgili değildir; uluslararası ticareti etkiledikleri kadar ... iç ticareti de etkilemektedir”.⁸² Ayrıca, “TRIPs anlaşmasının ana amacı, küresel çapta fikri mülkiyetin korunmasını güçlendirmek ve uyumlaştırmaktır”.⁸³ Bu bakımdan “iç yasama düzeyinde” Birlik, fikri mülkiyet alanında ulusal hukukları uyumlaştırmak veya Birlik çapında yeni haklar yaratmak için çeşitli hukuki dayanaklar üzerinden yetkilendirilmiştir,⁸⁴ ancak bu maddelerdeki oylama kuralları veya norm koyma usulleri Maastricht Antlaşması ile değişik ATA md. 113’ten farklılık taşır.⁸⁵ Bu yönden:⁸⁶

“Eğer [Birlik], –aynı zamanda [Birlik] düzeyinde de uyumlaştırma elde edecek şekilde– fikri mülkiyetin korunmasını uyumlaştırmak için üye olmayan ülkelerle anlaşmalar akdetmekte münhasır yetki sahibi sayılıyorsa, [Birlik] kurumları usuller ve oylama gibi kurallar ile ilgili olarak tabi oldukları iç kısıtlardan kaçabilirdi.”

Üye devletler, özellikle 1/94 sayılı Görüşü takiben, OTP’ye ilişkin yetkinin içeriği ile ilgili reform çabası içine girmiş, bu doğrultudaki ilk cılız adım Amsterdam Antlaşması ile atılmıştır. Amsterdam Antlaşması,⁸⁷ OTP’ye ilişkin yetkinin içeriğinin kurucu antlaşma değişikliğine tabi olmaksızın genişletilebilmesi imkânını getirmiştir. Amsterdam Antlaşması ile değişik ATA md. 133(5)’e göre:

“Konsey, Komisyonun önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosuna danıştıktan sonra oybirliği ile hareket ederek, 1 ila 4. fıkraların uygulanmasını, bu fıkralar tarafından kapsanmadıkları ölçüde, hizmetler ve fikri mülkiyet ile ilgili uluslararası müzakerelere ve anlaşmalara genişletebilir.”

⁸² *Ibid*, para 57.

⁸³ *Ibid*, para 58.

⁸⁴ Maastricht Antlaşması ile değişik ATA md. 100, 100a ve 235.

⁸⁵ *Services and Intellectual Property*, dn. 65, para 59.

⁸⁶ *Ibid*, para 60.

⁸⁷ Amsterdam Antlaşması ve OTP ile ilgili olarak bkz. Marise Cremona, “EC External Commercial Policy after Amsterdam: Authority and Interpretation within Interconnected Legal Orders”, J H H Weiler, ed, *The EU, the WTO, and the NAFTA: Towards a Common Law of International Trade?*, Oxford University Press, Oxford, 2001, s. 5–34; Alan Dashwood, “External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty”, *Common Market Law Review*, Cilt: 35, 1998, s. 1019–1045.

Bununla birlikte, çeşitli tartışmaları da bünyesinde barındıran⁸⁸ bu imkân kullanılmamış,⁸⁹ bunun yerine Nice Antlaşması ile birlikte OTP'ye ilişkin yetkinin içeriği baştan kaleme alınmıştır.

Nice Antlaşması,⁹⁰ OTP'ye ilişkin yetkinin içeriğini genişletmiş, ancak bunu OTP'nin “münhasır yetki” niteliğini zedeleme pahasına⁹¹ gerçekleştirmiştir. Birincisi, 1/94 sayılı Görüş ile netleştiği üzere, mal ticaretinin yanı sıra “sınır ötesi sunum” yönüyle hizmet ticareti ve “taklit malların serbest dolaşıma sokulması” yönüyle fikri mülkiyetin ticari veçheleri “münhasır yetki” sayılmıştır.⁹² İkincisi, “sınır ötesi sunum” dışındaki yönleriyle hizmet ticareti ve “taklit malların serbest dolaşıma sokulması” dışındaki yönleriyle fikri mülkiyetin ticari veçheleri ile ilgili anlaşma müzakere etmek ve akdetmek, OTP'ye ilişkin yetkinin içeriğine dâhil edilmiştir.⁹³ Bununla birlikte, üye devletler, bu tür anlaşmalar [Birlik] hukuku ve diğer alakalı uluslararası anlaşmalar ile uyumlu olduğu müddetçe, bu alanlarda üçüncü taraflarla anlaşmalarını muhafaza etmek veya yenilerini akdetmek hakkına sahip bırakılmıştır.⁹⁴ O halde, bu alan “eş zamanlı yetki” sayılmıştır.⁹⁵ Üçüncüsü, kültürel ve işitsel-görsel hizmet ticareti, eğitim hizmetleri ve sosyal ve insan sağlığı hizmetleri “paylaşılan yetki” sayılmıştır.⁹⁶

⁸⁸ Bu tartışmalar ile ilgili olarak bkz. Cremona, dn. 87, s. 21–25.

⁸⁹ Buna yönelik bir tespit için bkz. Koen Lenaerts & Piet Van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, 3d ed, Sweet & Maxwell, London, 2010, s. 964.

⁹⁰ Nice Antlaşması ve OTP ile ilgili olarak bkz. Marise Cremona, “A Policy of Bits and Pieces? The Common Commercial Policy After Nice”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Cilt: 4, 2001, s. 61–91; Christoph W Herrmann, “Common Commercial Policy after Nice: Sisyphus Would Have Done a Better Job”, *Common Market Law Review*, Cilt: 39, 2002, s. 7–30; Horst Gunter Krenzler & Christian Pitschas, “Progress or Stagnation: The Common Commercial Policy after Nice”, *European Foreign Affairs Review*, Cilt: 6, 2001, s. 291–314.

⁹¹ Bu vurgu ile ilgili olarak ayrıca bkz. Kapteyn et al, dn. 8, s. 1299. Jo Shaw, Jo Hunt & Chloë J Wallace, *Economic and Social Law of the European Union*, Palgrave Macmillan, New York, 2007, s. 266.

⁹² Nice Antlaşması ile değişik ATA md. 133(1-4 ve 5). Ayrıca bkz. Opinion 1/08 (Court of Justice) *General Agreement on Trade in Services (GATS) - Schedules of specific commitments* [2009] ECR I-11129, para 118.

⁹³ Nice Antlaşması ile değişik ATA md. 133(5). Ayrıca bkz. *Ibid*, para 119.

⁹⁴ Nice Antlaşması ile değişik ATA md. 133(5). Bu kaydın yorumu ile ilgili olarak bkz. Lenaerts & Nuffel, dn. 89, s. 967.

⁹⁵ Bu alan bakımından “yarışan yetki” nitelemesi de yapılmıştır. Örneğin bkz. Bieber, Epiney & Haag, dn. 33, s. 626.

⁹⁶ Nice Antlaşması ile değişik ATA md. 133(6). Ayrıca bkz. *GATS*, dn. 92, paras 150–151.

Nice Antlaşması, ayrıca, OTP'ye ilişkin yetkinin içeriği ile ilgili üç hususa daha değinmektedir. Birincisi, taşımacılık alanındaki uluslararası anlaşmalar OTP'nin dışında kalmaktadır.⁹⁷ İkincisi, Konsey, Komisyonun önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosuna danıştıktan sonra oybirliği ile hareket ederek, ana hatlarıyla, OTP'yi ticari veçheleri dışında fikri mülkiyet ile ilgili uluslararası müzakerelere ve anlaşmalara genişletebilecektir.⁹⁸ Üçüncüsü, “bir anlaşma, özellikle kurucu antlaşmanın böyle bir uyumlaştırmayı dışladığı bir alanda üye devlet kanun ve ikincil düzenlemelerini uyumlaştırmaya yol açmak suretiyle, [Birliğin] iç yetkilerinin ötesine geçen hükümler içeriyorsa” akdedilemeyecektir.⁹⁹

Nice Antlaşması ile baştan kaleme alınan OTP'ye ilişkin yetkinin niteliği ve içeriği,¹⁰⁰ hem çok karmaşık hem de OTP'nin yeknesaklığını oldukça zedelediğinden olsa gerek, Lizbon Antlaşması ile tekrar kaleme alınmıştır.¹⁰¹

2.2. Lizbon Antlaşması Dönemi (2009-)

OTP, Lizbon Antlaşması¹⁰² ile birlikte açık yetki olmaya devam etmiştir, tamamıyla münhasır yetki niteliği taşımaya başlamıştır ve içeriği en geniş haline ulaşmıştır.¹⁰³ Konuyla ilgili temel düzenleme olan ABİHA md. 207'ye göre:

⁹⁷ Nice Antlaşması ile değişik ATA md. 133(6). Ayrıca bkz. *Ibid*, para 173.

⁹⁸ Nice Antlaşması ile değişik ATA md. 133(7).

⁹⁹ Nice Antlaşması ile değişik ATA md. 133(6).

¹⁰⁰ Bu yönden Nice Antlaşması, 1/94 sayılı Görüşün konsolidasyonu olarak görülebilir. Herrmann, dn. 90, s. 22.

¹⁰¹ ABAD da, Nice Antlaşması ile Lizbon Antlaşması arasındaki “belirgin ölçüdeki” değişiklikten bahsetmiştir. Case C-414/11 (Court of Justice) *Daiichi Sankyo Co. Ltd and Sanofi-Aventis Deutschland GmbH v DEMO Anonimos Viomikhaniki kai Emporiki Etairia Farmakon* [2013] ECLI:EU:C:2013:520, para 46.

¹⁰² Lizbon Antlaşması ve OTP ile ilgili olarak bkz. Dimopoulos, dn. 34, s. 153–170; Angelos Dimopoulos, “The Common Commercial Policy after Lisbon: Establishing Parallelism Between Internal and External Economic Relations?”, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Cilt: 4, 2009, s. 102–131; Krajewski, dn. 30, s. 292–310; Peter-Christian Müller-Graff, “The Common Commercial Policy enhanced by the Reform Treaty of Lisbon?”, Alan Dashwood & Marc Maresceau, eds, *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, s. 188–201.

¹⁰³ Bu meyanda, hem Lizbon Antlaşması (öncesi ve) sonrası OTP'ye ilişkin yetki hem de “Kıbrıs” ile bağlantılı olarak yaşanan tartışmalar ile ilgili bir çalışma için bkz. Latif Aran, “Kıbrıslı Türkler ile Avrupa Birliği Arasındaki Ticari İlişkilerin Hukuki Çerçevesi ve Doğrudan Ticaret Tüzük Taslağı”, *Prof Dr Tuğrul Arat'a Armağan*, Yetkin Yayıncılık, Ankara, 2012, s. 111–117, 120–125.

“1. Ortak ticaret politikası; özellikle tarife oranlarındaki değişikliklere, mal ve hizmet ticaretine ilişkin tarife ve ticaret anlaşmalarının akdedilmesine, fikri mülkiyetin ticari veçhelerine, doğrudan yabancı yatırıma, liberalizasyon tedbirlerinde yeknesaklık sağlanmasına, ihracat politikasına ve damping veya sübvansiyon durumunda alınacak ticari koruma tedbirlerine ilişkin yeknesak ilkelere dayanır. Ortak ticaret politikası, Birliğin dış eyleminin ilkeleri ve hedefleri çerçevesinde yürütülür.

...

5. Taşımacılık alanındaki uluslararası anlaşmaların müzakere edilmesi ve akdedilmesi, Üçüncü Kısımın VI. Başlığına ve 218. maddeye tabidir.

6. Ortak ticaret politikası alanında bu madde ile verilen yetkilerin kullanılması, Birlik ve üye devletler arasında yetkilerin sınırlarının belirlenmesine halel getirmez ve Antlaşmalar’ın uyumlaştırmayı hariç tuttuğu ölçüde, üye devletlerin kanun ve ikincil düzenlemelerinin uyumlaştırılmasına yol açmaz.”

Dahası, ABİHA md. 3(1)’e göre:

“Birlik, aşağıdaki alanlarda münhasır yetkiye sahiptir: ... e) ortak ticaret politikası.”

OTP’ye ilişkin yetkinin varlığı, niteliği ve içeriği yönünden Lizbon Antlaşması dönemi öncülü ile karşılaştırıldığında altı tespit yapılabilir. Birincisi, OTP, ABİHA md. 207’de öngörülerek “açık yetki” olmaya devam etmiştir. İkincisi, Nice Antlaşması’nın getirdiği parçalı yapının aksine,¹⁰⁴ OTP, Lizbon Antlaşması ile birlikte –üstelik genişleyen içeriğine rağmen– bütünüyle “münhasır yetki” olarak kabul edilmiştir.¹⁰⁵ Üçüncüsü, OTP’nin içeriği; –bu kez münhasır yetki altında olmak üzere–¹⁰⁶ hizmet ticareti, fikri mülkiyetin ticari veçheleri ve doğrudan yabancı yatırımlar konuları eklenerek genişletilmiştir.¹⁰⁷ Bu genişlemenin bir boyutu da, Nice Antlaşması ana

¹⁰⁴ Krş. Nice Antlaşması ile değişik ATA md. 133(5-6).

¹⁰⁵ ABİHA md. 3(1/e).

¹⁰⁶ Bu vurgu ile ilgili olarak ayrıca bkz. Allan Rosas & Lorna Armata, *EU Constitutional Law: An Introduction*, 2d ed, Hart Publishing, Oxford, 2012, s. 245. Müller-Graff, dn. 102, s. 192.

¹⁰⁷ ABİHA md. 207’deki “özellikle” ibaresinin kullanımı, bu maddede listelenen alanların tahdidi olmadığı anlamına gelmektedir. Piriş, dn. 46, s. 281. Benzer bir tespit için bkz. Klemes H Fischer, *Der Vertrag von Lissabon: Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008, s. 333. Bundan başka,

hatlarıyla hizmet ticareti ve fikri mülkiyetin ticari veçheleri alanlarını uluslararası anlaşmalar ile sınırlı tutmuşken¹⁰⁸ Lizbon Antlaşması'nın bu alanlarda özerk işlemler yapabilmenin de önünü açmış olmasıdır.¹⁰⁹ Dördüncüsü, taşımacılık alanındaki uluslararası anlaşmalar OTP'nin dışında tutulmaya devam etmiştir.¹¹⁰ Beşincisi, OTP'nin kurucu antlaşmaların uyumlaştırmayı hariç tuttuğu ölçüde, üye devletlerin kanun ve ikincil düzenlemelerinin uyumlaştırılmasına yol açmayacağı kaydı, ana hatlarıyla,¹¹¹ devam ettirilmiştir.¹¹² Altıncısı, Konseyin OTP'yi fikri mülkiyet ile ilgili uluslararası müzakerelere ve anlaşmalara genişletebilme imkânı ise kaldırılmıştır.¹¹³

Bu karşılaştırma göz önünde tutularak, ilk olarak, Lizbon Antlaşması dönemi yönünden OTP'ye ilişkin yetkinin niteliği biraz daha açılabilir. Lizbon Antlaşması, AB tarihinde ilk kez olmak üzere AB'nin yetkisini kataloglamıştır. OTP alanı da AB'nin münhasır yetkiye sahip olduğu alanlar arasında sayılmıştır.¹¹⁴ Peki, münhasır yetki ne anlama gelmektedir? Kurucu antlaşmaya göre:¹¹⁵

“Antlaşmalar’ın Birliğe belirli bir alanda münhasır yetki vermesi halinde, sadece Birlik yasama faaliyetinde bulunabilir ve hukuken bağlayıcı tasarruflar kabul edebilir; üye devletler, ancak Birlik tarafından yetkilendirilmeleri halinde veya Birlik tasarruflarının uygulanması amacıyla yasama faaliyetinde bulunabilir.”

Öyleyse, Lizbon Antlaşması, bir yandan OTP'nin “münhasır yetki” niteliğini, diğer yandan münhasır yetkinin anlamını kurucu antlaşmaya

tıpkı Lizbon Antlaşması öncesinde olduğu gibi, Lizbon Antlaşması sonrasında da OTP'ye ilişkin yetkinin içeriği meselesi, “hukuki dayanak” seçimi ile ilgili birtakım uyumsuzlıklara yol açabilecektir. Konuyla ilgili detaylı bir çalışma için bkz. Geert De Baere & Tina Van den Sanden, “Interinstitutional Gravity and Pirates of the Parliament on Stranger Tides: the Continued Constitutional Significance of the Choice of Legal Basis in Post-Lisbon External Action”, *European Constitutional Law Review*, Cilt: 12, Sayı: 1, 2016, s. 85–113.

¹⁰⁸ Nice Antlaşması ile değişik ATA md. 133(5). Ayrıca bkz. Shaw, Hunt & Wallace, dn. 91, s. 272.

¹⁰⁹ ABİHA md. 207(1 vd.). Ayrıca bkz. Dimopoulos, dn. 102, s. 106–107.

¹¹⁰ ABİHA md. 207(5).

¹¹¹ Krş. Nice Antlaşması ile değişik ATA md. 133(6).

¹¹² ABİHA md. 207(6).

¹¹³ Krş. Nice Antlaşması ile değişik ATA md. 133(7).

¹¹⁴ ABİHA md. 3(1/e).

¹¹⁵ ABİHA md. 2(1).

işlerken aslında ABAD içtihat hukukunu, bu meyanda özellikle 1/75 sayılı Görüşü¹¹⁶ ve *Donckerwolcke* kararını¹¹⁷ tedvin etmiş olmaktadır.

İkinci olarak, Lizbon Antlaşması dönemi yönünden OTP'ye ilişkin yetkinin içeriği biraz daha açılabilir. Birincisi, “hizmet ticareti” kavramı ile ilgili esas mesele, “hizmetler” ifadesinin AB iç pazar hukukundaki gibi mi, yoksa küresel ticaretteki gibi mi yorumlanacağıdır. Buradaki baskın görüş, ABİHA md. 207 anlamında “hizmetler” ifadesinin AB iç pazarındaki karşılığının seçimi ile dar biçimde değil, DTÖ bünyesindeki gelişmeler temelinde geniş biçimde yorumunun daha uygun olduğudur.¹¹⁸ Örneğin Piris'e göre “hizmet ticareti” alanının yorumu, ilke olarak, GATS'ın kapsadığı konuların hepsini olmasa da, büyük çoğunluğunu içerecektir.¹¹⁹ İkincisi, “fıkri mülkiyetin ticari veçheleri” kavramı bakımından baskın görüş, bu kavram ile DTÖ bünyesindeki TRIPs anlaşması arasında kuvvetli bağ olduğudur.¹²⁰ Örneğin Piris'e göre “fıkri mülkiyetin ticari veçheleri” alanının yorumu, ilke olarak, TRIPs anlaşmasının kapsadığı konuların hepsini olmasa da, büyük çoğunluğunu içerecektir.¹²¹ Bununla birlikte, buradaki esas mesele, bu kavramın TRIPs anlaşmasındaki değişiklikleri de içerecek şekilde dinamik mi, yoksa TRIPs anlaşmasının yalnızca mevcut haline göndermede bulunacak şekilde statik mi olduğudur.¹²² Lizbon Antlaşması ile OTP'nin küresel ticaretteki gelişmeleri takip etmek üzere tasarlandığı düşünülürse bu kavramın dinamik olduğu sonucuna varılabilir.¹²³ Üçüncüsü, “doğrudan yabancı yatırımlar” kavramının içeriği, en baştan, tartışmalı olmuştur: Neler “doğrudan”, buna karşılık neler “dolaylı” yatırım sayılacaktır veya “yatırım” kavramı örneğin yalnızca yatırımı serbestleştirmeyi mi, yoksa yatırımı korumayı da mı içermektedir?¹²⁴ Dahası, doğrudan yabancı yatırımlar alanı, bir anda AB'nin münhasır yetkisi içinde sayılmakla, örneğin üye devletler ile üçüncü taraflar arasındaki o zamana kadarki ikili yatırım anlaşmalarının akıbetinin ne olacağı gibi, pek çok zor meseleyi de gündeme

¹¹⁶ (*OECD Understanding on a Local Cost Standard*), dn. 58, s. 1363–1364.

¹¹⁷ *Donckerwolcke*, dn. 23, para 32.

¹¹⁸ Bu yönde örneğin bkz. Koutrakos, dn. 20, s. 41. Ayrıca bkz. dn. 132.

¹¹⁹ Piris, dn. 46, s. 281.

¹²⁰ Bu yönde örneğin bkz. Krajewski, dn. 30, s. 301. Koutrakos, dn. 20, s. 44. Ayrıca bkz. *Daiichi Sankyo and Sanofi-Aventis Deutschland*, dn. 101, paras 51–53.

¹²¹ Piris, dn. 46, s. 281.

¹²² Dimopoulos, dn. 102, s. 108–109. Krajewski, dn. 30, s. 301.

¹²³ Bu yönde örneğin bkz. Dimopoulos, dn. 102, s. 109. Krajewski, dn. 30, s. 301.

¹²⁴ Bu yöndeki tartışmalar ile ilgili olarak bkz. Cremona, dn. 10, s. 486–487. Dimopoulos, dn. 102, s. 110–117. Krajewski, dn. 30, s. 301–304.

getirmiştir.¹²⁵ Bu hususlardan birkaçı zamanla ABAD kararlarına konu olmuştur.

ABAD, Lizbon Antlaşması sonrası dönemde özellikle *Daiichi Sankyo and Sanofi-Aventis Deutschland* kararı,¹²⁶ *Commission v Council (Case C-137/12)* kararı¹²⁷ ve 2/15 sayılı Görüş¹²⁸ ile OTP'ye ilişkin yetkinin içeriği ile ilgili tespitlerde bulunmuştur. Birincisi, *Daiichi Sankyo and Sanofi-Aventis Deutschland* kararı ile TRIPs anlaşmasının ne ölçüde OTP'nin kapsamı içinde kaldığı sorusu yanıtlanmıştır:¹²⁹

“... salt [AB'nin] bir işleminin, örneğin AB'nin akdettiği bir anlaşmanın, uluslararası ticaret açısından olası sonuçlar doğurmaya elverişli olduğu gerçeği, o işlemin [OTP] kapsamında kalıyor olarak sınıflandırılması gerektiği sonucuna varmak için yeterli değildir. Öte taraftan, [AB'nin] bir işlemi, esas olarak ticareti ilerletmeyi, kolaylaştırmayı veya düzenlemeyi amaçlayarak ve ticaret üstünde doğrudan ve derhal etki doğurarak spesifik olarak uluslararası ticaret ile ilgiliyse [OTP'nin] kapsamı içinde kalır.

Öyleyse [AB'nin] fikri mülkiyet alanında benimsediği kurallardan yalnızca uluslararası ticaret ile spesifik bağı olanlar, [ABİHA md. 207(1)'deki] “fikri mülkiyetin ticari veçheleri” kavramının, dolayısıyla [OTP] alanının kapsamı içinde kalmaya elverişlidir.

TRIPs anlaşmasındaki kurallar açısından durum budur. ...”

¹²⁵ Doğrudan yabancı yatırımlar ile ilgili bu tür zorluklara dikkat çeken çalışmalar için bkz. Dashwood et al, dn. 55, s. 948. Koutrakos, dn. 20, s. 46–50. Kuijper et al, dn. 54, s. 406–407. Piris, dn. 46, s. 281–282.

Doğrudan yabancı yatırımlar ile ilgili spesifik çalışmalar için bkz. Chien-Wuei Wu, “Foreign Direct Investment as Common Commercial Policy: EU External Economic Competence After Lisbon”, Paul James Cardwell, ed, *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2011, s. 375–400.

¹²⁶ *Daiichi Sankyo and Sanofi-Aventis Deutschland*, dn. 101.

¹²⁷ Case C-137/12 (Court of Justice) *European Commission v Council of the European Union* [2013] ECLI:EU:C:2013:675.

¹²⁸ *Free Trade Agreement with Singapore (O-2/15)*, dn. 46. 2/15 sayılı Görüş ile ilgili bir inceleme için bkz. Emriye Özlem Şeker, “Avrupa Birliği Adalet Divanının 2/15 Sayılı Görüşünün İncelemesi”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 1, 2017, s. 107–141.

¹²⁹ *Daiichi Sankyo and Sanofi-Aventis Deutschland*, dn. 101, paras 51–53. “Fikri mülkiyetin ticari veçheleri” kavramı ile ilgili başka tespitler için ayrıca bkz. *Free Trade Agreement with Singapore (O-2/15)*, dn. 46, paras 111–130.

O hâlde, OTP'nin bir parçası olarak, TRIPs anlaşmasının tümü artık AB'nin münhasır yetkisi içinde kalmaktadır.¹³⁰

İkincisi, *Commission v Council (Case C-137/12)* kararı ile “hizmet ticareti” kavramı üzerinden AB'nin iç pazardaki yetkisi ile OTP'ye ilişkin yetkisi arasındaki ilişki açıklığa kavuşturulmuştur.¹³¹ Karara göre:¹³²

“... [Şartlı Erişim Temelli veya İçeren Hizmetlerle ilgili Hukuki Koruma Hakkında Avrupa Sözleşmesi]'nin asli hedefi, iç pazarın işleyişini iyileştirmek değildir, bilakis alakalı hizmetler ile ilgili hukuki korumayı [AB]'nin bölgesinin ötesine genişletmek ve böylece bu hizmetlerdeki uluslararası ticareti ilerletmektir.”

Dolayısıyla, böyle bir Sözleşme, ABİHA md. 114 temelinde değil, ABİHA md. 207(4) temelinde akdedilmelidir. Bu karar göstermektedir ki ABİHA md. 207'deki “hizmet ticareti” kavramı artakalan kategori değildir ve iç pazar söz konusu olsaydı iş kurma olarak ele alınacak olan ticari olarak bulunma aracılığıyla hizmet sunumu etkinliğini de içerir.¹³³

Üçüncüsü, 2/15 sayılı Görüş, AB ile Singapur arasındaki Serbest Ticaret Anlaşması'nı ele alarak OTP'nin kapsamı ile ilgili daha bütünlüklü tespitler getirmiştir.¹³⁴ Buna göre öncelikle:¹³⁵

“ yerleşik içtihat hukuku uyarınca ... AB'nin bir işlemi, esas olarak [uluslararası] ticareti ilerletmeyi, kolaylaştırmayı veya düzenlemeyi amaçlayarak ve [uluslararası] ticaret üstünde doğrudan ve derhal etki doğurarak spesifik olarak [uluslararası] ticaret ile ilgiliyse [OTP'nin] kapsamı içinde kalır.

Öyleyse yalnızca öngörülen anlaşmanın ... [AB ile Singapur] arasındaki ticaret ile spesifik bağ gösteren unsurları [OTP'nin] kapsamı içinde kalır.

O hâlde bu anlaşmanın içerdiği taahhütlerin [uluslararası] ticareti ilerletmeyi, kolaylaştırmayı veya düzenlemeyi amaçlayıp

¹³⁰ Paul Craig & Grainne De Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, 6th ed, Oxford University Press, Oxford, 2015, s. 339. Krş. Dashwood et al, dn. 55, s. 947. Ayrıca bkz. Koutrakos, dn. 20, s. 45.

¹³¹ *Commission v Council (Case C-137/12)*, dn. 127, s. 12.

¹³² *Ibid*, paras 67, 76.

¹³³ Cremona, dn. 10, s. 486.

¹³⁴ *Free Trade Agreement with Singapore (O-2/15)*, dn. 46.

¹³⁵ *Ibid*, paras 36–38.

amaçlamadığı ve [uluslararası] ticaret üstünde doğrudan ve derhal etki doğurup doğurmadığı belirlenmelidir.”

Yatırım ile ilgili olarak sadece “bir ekonomik etkinlik yürüten bir şirketin yönetimine veya denetimine etkili katılımı mümkün kılan yatırımlar” doğrudan yabancı yatırım sayılır ve OTP çerçevesinde AB’nin münhasır yetkisi içinde kalır, ancak diğer tür yabancı yatırımlar bu kapsamda kalmaz.¹³⁶ Ayrıca, AB ile Singapur arasındaki anlaşma bakımından olduğu gibi, yatırımın girişi ile ilgili olanların yanı sıra yatırımın korunması ile ilgili taahhütler de; ticareti ilerletmeyi, kolaylaştırmayı veya düzenlemeyi amaçladığı ve ticaret üstünde doğrudan ve derhal etki doğurduğu müddetçe; doğrudan yabancı yatırım kavramının kapsamı içinde kalır.¹³⁷

Üçüncü olarak, Lizbon Antlaşması dönemi yönünden OTP’ye ilişkin yetki üstündeki kısıtlamalar biraz daha açılabilir. Birincisi, taşımacılık alanındaki uluslararası anlaşmalar OTP’nin dışında kalmaktadır.¹³⁸ İkincisi, OTP yetkilerinin kullanımı Birlik ve üye devletler arasında yetkilerin sınırlarının belirlenmesine hâlel getirmeyecektir.¹³⁹ Bu düzenleme,¹⁴⁰ ilk kez getirilmiş olup¹⁴¹ kimilerine göre AB hukukunda “yetkilendirilme ilkesi”nin¹⁴² mevcudiyeti¹⁴³ karşısında herhangi bir yenilik içermiyor gözükmektedir.¹⁴⁴ Piris’e göre ise bu düzenleme, AB’nin iç yetkisinin hiç olmadığı konuların AB’nin münhasır yetkisinin dışında bırakıldığı şeklinde yorumlanmalıdır.¹⁴⁵ Üçüncüsü, OTP yetkilerinin kullanımı, kurucu antlaşmanın uyumlaştırmayı hariç tuttuğu ölçüde, üye devletlerin kanun ve ikincil düzenlemelerinin uyumlaştırılmasına yol açmayacaktır.¹⁴⁶ Bu düzenleme,¹⁴⁷ örneğin istihdam ile

¹³⁶ *Ibid*, paras 82–83.

¹³⁷ *Ibid*, paras 85, 87, 94–96. Bununla birlikte, uyumsuzluk çözümü ile ilgili tespitler için ayrıca bkz. *Ibid*, paras 285–304.

¹³⁸ ABİHA md. 207(5). Ayrıca bkz. *GATS*, dn. 92, para 173. *Free Trade Agreement with Singapore (O-2/15)*, dn. 46, paras 168–224.

¹³⁹ ABİHA md. 207(6).

¹⁴⁰ Bu düzenlemenin yorumu ile ilgili olarak ayrıca bkz. Koutrakos, dn. 20, s. 51–52. Rudolf Streinz, *Europarecht*, 10th ed, C.F. Müller, Heidelberg, 2016, s. 511.

¹⁴¹ Krş. Nice Antlaşması ile değişik ATA md. 133(6).

¹⁴² Lizbon Antlaşması ile değişik ABA md. 5(1).

¹⁴³ Bkz. *Accession to ECHR*, dn. 48, para 24.

¹⁴⁴ Bu yönde örneğin bkz. Krajewski, dn. 30, s. 305. Koutrakos, dn. 20, s. 51. Vooren & Wessel, dn. 8, s. 280.

¹⁴⁵ Piris, dn. 46, s. 282.

¹⁴⁶ ABİHA md. 207(6). Krş. Nice Antlaşması ile değişik ATA md. 133(6).

¹⁴⁷ Bu düzenlemenin yorumu ile ilgili olarak ayrıca bkz. Koutrakos, dn. 20, s. 52.

ilgili olan gibi,¹⁴⁸ iç yetkinin dışladığı uyumlaştırmaya¹⁴⁹ dış yetki aracılığıyla etrafından dolanarak ulaşma ihtimalini açıkça bertaraf etmek için tasarlanmıştır.¹⁵⁰

Buraya kadar OTP'ye ilişkin yetkinin varlığı, niteliği ve içeriği incelenmiştir. Sırada OTP'nin kurumsal işleyişi ele alınacaktır.

3. Kurumsal İşleyiş

OTP, üçüncü olarak, kurumsal işleyişi yönüyle aydınlatılabilir. Bu yönden Lizbon Antlaşması dönemi, kendisinden önceki dönemlere nazaran önemli farklar içermektedir.

3.1. Lizbon Antlaşması'na Kadarki Dönem (1958-2009)

Lizbon Antlaşması'na kadarki dönem boyunca OTP açısından başat aktörler, Komisyon ve Konsey olmuştur. Nitekim AETA md. 113(2-4) uyarınca:¹⁵¹

“2. Komisyon, bu ortak ticaret politikasını uygulamaya koymak için Konseye öneriler sunar.

¹⁴⁸ ABİHA md. 149.

¹⁴⁹ Bkz. ABİHA md. 19(2), 149, 153(2/a), 165(4), 166(3), 167(5), 168(5), 173(3), 195(2), 196(2) ve 197(2).

¹⁵⁰ Bu yönde örneğin bkz. Vooren & Wessel, dn. 8, s. 280. Krş. *Services and Intellectual Property*, dn. 65, para 60.

¹⁵¹ Bu madde Maastricht Antlaşması ile birlikte, içerik olarak aynı kalmakla birlikte, lafzen değiştirilmiştir. Bu tespit ile ilgili olarak ayrıca bkz. Youri Devuyst, “The EC's Common Commercial Policy and the Treaty on European Union - An Overview of the Negotiations”, *World Competition*, Cilt: 16, 1992, s. 69.

Maastricht Antlaşması ile değişik ATA md. 113(2-4) uyarınca:

“2. Komisyon, ortak ticaret politikasını uygulamak için Konseye öneriler sunar.

3. Bir veya daha çok devlet veya uluslararası örgüt ile anlaşmalar müzakere edilmesi gerektiğinde, Komisyon, gerekli müzakereleri açmak için Komisyonu yetkilendirecek olan Konseye tavsiyeler sunar.

Komisyon, bu müzakereleri bu görevinde Komisyona yardımcı olmak için Konseyin atadığı bir özel Komite ile danışarak ve Konseyin kendisine verebileceği talimatlar çerçevesi içinde yürütür.

228. maddenin alakalı hükümleri uygulanır.

4. Konsey, bu maddenin kendisine verdiği yetkiyi kullanırken nitelikli çoğunluk ile hareket eder.”

3. Üçüncü ülkeler ile anlaşmalar müzakere edilmesi gerektiğinde, Komisyon, gerekli müzakereleri açmak için Komisyonu yetkilendirecek olan Konseye tavsiyeler sunar.

Komisyon, bu müzakereleri bu görevinde Komisyona yardımcı olmak için Konseyin atadığı bir özel Komite ile danışarak ve Konseyin kendisine verebileceği talimatlar çerçevesi içinde yürütür.

4. Konsey, bu maddenin kendisine verdiği yetkiyi kullanırken nitelikli çoğunluk ile hareket eder.”

OTP'nin iki “araç” üzerinden hayata geçirildiği gerçeği göz önüne alınırsa,¹⁵² ilk olarak, konuya özerk işlemler üzerinden yaklaşılabilir. Lizbon Antlaşması'na kadarki dönem boyunca Komisyon öneri getirmiş, Konsey de nitelikli çoğunluk ile hareket ederek bu öneriyi Birlik tasarrufuna dönüştürmüştür. Bu norm koyma yönteminin göze çarpan en önemli eksiği Avrupa Parlamentosuna bir rol verilmemesidir. Orijinal kurucu antlaşma bakımından, Eeckhout'un belirttiği gibi, ticaret politikasının teknikliğinin parlamenter denetimin yokluğunu haklı gösterebileceği bir zaman olmuş olabilir.¹⁵³ Buna karşın, buradaki çarpıcılığın asıl kaynağı, her kurucu antlaşma değişikliği ile birlikte norm koymadaki yetkisini arttırmış olan Avrupa Parlamentosunun konu OTP olduğunda Lizbon Antlaşması'na kadar dışta kalmasının tercih edildiği gerçeğidir.

OTP'nin kurumsal işleyişine ikinci olarak uluslararası anlaşmalar üzerinden bakılabilir. Lizbon Antlaşması'na kadarki dönem boyunca işleyiş, özellikle Nice Antlaşması'nın Konseydeki oylama kuralı ile ilgili getirdiği değişiklik saklı kalmak kaydıyla, şöyle olmuştur:

(i) Komisyon, üçüncü taraflar ile anlaşma müzakere edilmesi gerektiğinde Konseye tavsiyeler sunmuştur,

(ii) Konsey, duruma göre, (nitelikli çoğunluk ile hareket ederek) gerekli müzakereleri açmak için Komisyonu yetkilendirmiştir,

¹⁵² Bkz. Case 8/73 (Court of Justice) *Hauptzollamt Bremerhaven v Massey-Ferguson GmbH* [1973] ECR 897, para 4.

¹⁵³ Eeckhout, dn. 8, s. 458. Öte taraftan Thym'e göre örneğin OTP yönünden parlamenter katılımın hariç tutulmasının altında yatan herhangi bir fitri mantık yoktur. Daniel Thym, “Parliamentary Involvement in EU International Relations”, Marise Cremona & Bruno De Witte, eds, *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*, Hart Publishing, Oxford, 2008, s. 214.

(iii) Konsey, duruma göre, (nitelikli çoğunluk ile hareket ederek) yürütülecek müzakereler ile ilgili olarak Komisyona talimatlar vermiştir,

(iv) Komisyon, hem bu talimatlar çerçevesi içinde hem de Konseyin atadığı bir özel Komite ile danışarak müzakereleri yürütmüştür,

(v) Konsey, duruma göre, (nitelikli çoğunluk ile hareket ederek) anlaşmayı akdetmiştir.

Nice Antlaşması,¹⁵⁴ OTP'ye ilişkin uluslararası anlaşmalardaki bu işleyişi başta Konseydeki oylama kuralı yönünden olmak üzere kısmen değiştirmiştir. Birincisi, Konsey ve Komisyon, artık müzakere edilen anlaşmaların Birliğin iç politikaları ve kuralları ile uyumlu olduğunu sağlamakla sorumlu tutulmuştur.¹⁵⁵ İkincisi, Komisyon, Konseyin atadığı özel Komiteye müzakerelerdeki ilerlemeleri düzenli olarak raporlamakla yükümlü tutulmuştur.¹⁵⁶ Üçüncüsü, Konsey, OTP'ye ilişkin uluslararası anlaşmalardaki süreç boyunca kural olarak nitelikli çoğunluk ile hareket edecektir,¹⁵⁷ ancak istisnai olarak şu durumlarda oybirliği ile hareket edecektir:¹⁵⁸ (i) eğer (sınır ötesi sunum modu hariç) hizmet ticareti ve (taklit malların serbest dolaşıma sokulması hariç) fikri mülkiyetin ticari veçheleri ile ilgili uluslararası anlaşmalar, iç kuralların benimsenmesi için oybirliği aranan hükümler içeriyorsa veya Birliğin kurucu antlaşmanın bahsettiği yetkiyi iç kurallar benimseyerek henüz kullanmadığı bir alan ile ilgiliyse, (ii) eğer bir uluslararası anlaşma “yatay anlaşma” ise ve (i) numarada belirtilen durum ile de ilgiliyse veya kültürel ve işitsel-görsel hizmet ticareti, eğitim hizmetleri ve sosyal ve insan sağlığı hizmetleri ile de ilgiliyse.

OTP'ye ilişkin uluslararası anlaşmalardaki bu kurumsal işleyiş ile ilgili olarak iki tespit yapılabilir. Birincisi, tıpkı özerk araçlar bakımından olduğu gibi, Avrupa Parlamentosu, her kurucu antlaşma değişikliği ile birlikte uluslararası anlaşmaların akdedilmesindeki yetkisini arttırmış olsa bile, OTP söz konusu olduğunda Lizbon Antlaşması'na kadar dışta bırakılmıştır. İkincisi, her ne kadar Konsey OTP yönünden geleneksel olarak nitelikli çoğunluk ile hareket etmekteyse de, Nice Antlaşması ile OTP'nin kapsamının genişletilmesinin bedeli, hassas olduğu değerlendirilen birtakım konularda Konseyin oybirliği ile hareket etmesi olmuştur.

¹⁵⁴ Nice Antlaşması ve OTP ile ilgili olarak bkz. dn. 90.

¹⁵⁵ Nice Antlaşması ile değişik ATA md. 300(3).

¹⁵⁶ Nice Antlaşması ile değişik ATA md. 300(3).

¹⁵⁷ Nice Antlaşması ile değişik ATA md. 300(4).

¹⁵⁸ Nice Antlaşması ile değişik ATA md. 300(5).

OTP'nin kurumsal işleyişi, tüm eleştirilere rağmen, orijinal yapıyı kısmen değiştiren Nice Antlaşması ayrık tutulursa, esas köklü değişiklikleri ancak Lizbon Antlaşması ile görebilmiştir.

3.2. Lizbon Antlaşması Dönemi (2009-)

Lizbon Antlaşması döneminde OTP açısından başat aktörler, artık Komisyon ve Konsey ile birlikte Avrupa Parlamentosu olmuş,¹⁵⁹ ayrıca AB Zirvesi ve Yüksek Temsilci OTP'ye etki edebilecek aktörler arasına girmiştir. Öncelikle ABIHA md. 207(2-4) uyarınca:

“2. Avrupa Parlamentosu ve Konsey, olağan yasama usulü uyarınca hareket ederek, tüzükler vasıtasıyla, ortak ticaret politikasının uygulanmasına ilişkin çerçeveyi tanımlayan tedbirleri kabul eder.

3. Bir ya da birden fazla üçüncü ülkeyle veya uluslararası örgütlerle anlaşmalar müzakere edilmesi ve akdedilmesi gerektiğinde, bu maddedeki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla, 218. madde uygulanır.

Komisyon, gerekli müzakereleri başlatması için kendisini yetkilendirecek olan Konseye tavsiyeler sunar. Konsey ve Komisyon, müzakere edilen anlaşmaların Birliğin iç politikaları ve kurallarıyla uyumlu olmasını sağlamaktan sorumludur.

Komisyon, bu müzakereleri, Konsey tarafından bu görevinde kendisine yardımcı olmak üzere atanan özel bir komite ile istişare halinde ve Konseyin kendisine verebileceği talimatlar çerçevesinde yürütür. Komisyon, müzakerelerdeki ilerlemeye ilişkin olarak, bu özel komiteye ve Avrupa Parlamentosuna düzenli olarak rapor sunar.

4. Konsey, 3. paragrafta belirtilen anlaşmaların müzakere edilmesinde ve akdedilmesinde nitelikli çoğunlukla hareket eder.

¹⁵⁹ Bir başka ifadeyle OTP'nin kurumsal çerçevesi, ki bu önceden oldukça diğerlerinden ayrıydı, Lizbon Antlaşması ile birlikte AB'nin diğer karar-alma süreçleri ile genel olarak aynı çizgiye getirilmiştir. Craig & De Búrca, dn. 130, s. 337. Bu meyanda Avrupa Parlamentosunun Lizbon Antlaşması sonrası OTP ile ilgili rolü hakkında bir çalışma için bkz. Marika Armanoviča & Roberto Bendini, *The role of the EP in shaping the EU's trade policy after the entry into force of the Treaty of Lisbon*, DG EXPO/B/PolDep/Note/2014_54 (2014).

Konsey, hizmet ticareti, fikri mülkiyetin ticari veçheleri ve doğrudan yabancı yatırım alanlarındaki bir anlaşmanın müzakere edilmesinde ve akdedilmesinde, bu anlaşma iç kuralların kabul edilmesi için oybirliği gerektiren hükümler içeriyorsa, oybirliğiyle hareket eder.

Konsey, aşağıdaki anlaşmaların müzakere edilmesi ve akdedilmesinde de oybirliğiyle hareket eder:

a) kültürel ve görsel-işitsel hizmetlerin ticareti alanında, Birliğin kültür ve dil çeşitliliğine zarar verme riski taşıyan anlaşmalar,

b) sosyal, eğitim ve sağlık hizmetlerinin ticareti alanında, söz konusu hizmetlere ilişkin ulusal organizasyonu ciddi biçimde bozma ve üye devletlerin bu hizmetleri sunma sorumluluğuna hâlel getirme riski taşıyan anlaşmalar.”

OTP'nin iki “araç” üzerinden hayata geçirildiği gerçeği göz önüne alınırsa,¹⁶⁰ ilk olarak, konuya özerk işlemler üzerinden yaklaşılabilir. Bu bakımdan ABİHA md. 207(2), üç yönden öncülünden farklılaşmaktadır. Birincisi, norm koyma yönünden Komisyon öneri getirir Konsey tasarrufa dönüştürür ikili yapısı, yerini olağan yasama usulü çerçevesinde¹⁶¹ Komisyon öneri getirir ve Avrupa Parlamentosu ile Konsey tasarrufa dönüştürür üçlü yapısına bırakmıştır.¹⁶² Buradaki olağan yasama usulü tercihi, dolayısıyla Avrupa Parlamentosunun yasa koyucu olarak, en az Konsey kadar, norm koyma sürecine katılımı, özellikle AB'deki “demokrasi açığı” tartışmalarını gidermek yönünde atılmış adımların bir uzantısı olarak görülebilir.¹⁶³ Bu yönden Avrupa Parlamentosu, Lizbon Antlaşması ile birlikte “Birliğin işleyişi, temsili demokrasiye dayanır” ve “vatandaşlar, Birlik düzeyinde, Avrupa Parlamentosunda doğrudan temsil edilir” düzenlemeleri getirilmişken¹⁶⁴ OTP gibi bir alanda dışta bırakılmaya devam edilseydi, bu, temsili demokrasi açısından kuşkusuz çelişkili bir durum yaratacaktı. İkincisi, tasarrufun içeriği yönünden önceden “[OTP'yi] uygulamaya koymak” için tedbir almak söz konusuysa artık “[OTP'nin] uygulanmasına ilişkin

¹⁶⁰ Bkz. dn. 152.

¹⁶¹ Detaylı bilgi için bkz. Baykal & Göçmen, dn. 49, s. 289–298.

¹⁶² Bkz. ABİHA md. 289(1).

¹⁶³ Bu doğrultudaki benzer tespitler için bkz. Devuyst, dn. 151, s. 75. Herrmann, dn. 90, s. 25. Kaddous, dn. 30, s. 447. Koutrakos, dn. 39, s. 279. Krajewski, dn. 30, s. 310. Pieter Jan Kuijper, “The Case Law of the Court of Justice of the EU and the Allocation of External Relations Powers: Whither the Traditional Role of the Executive in EU Foreign Relations?”, Marise Cremona & Anne Thies, eds, *The European Court of Justice and External Relations Law*, Hart Publishing, Oxford, 2016, s. 113. Vooren & Wessel, dn. 8, s. 295.

¹⁶⁴ Lizbon Antlaşması ile değişik ABA md. 10(1 ve 2).

çerçeveyi tanımlayan tedbir” alınabilecektir.¹⁶⁵ Eeckhout’a göre “bu dil, ticaret politikasını ilgilendiren genel yasal hükümler getiren ticaret politikası tüzükleri ile bu tür hükümlerin spesifik durumlara uygulanması ve yerine getirilmesi arasında ayrıma gitmek gerektiği izlenimi vermektedir”.¹⁶⁶ Üçüncüsü, tasarruf türü yönünden önceden herhangi bir tasarruf türü kullanılabiliyorken artık yalnızca “Tüzük” kullanılabilecektir.¹⁶⁷ Tüzük tercihi makul karşılanmalıdır; çünkü OTP gibi AB’nin münhasır yetkisi içinde kalan bir politika alanında,¹⁶⁸ özellikle de “[OTP’nin] uygulanmasına ilişkin çerçeveyi tanımlayan tedbir” benimsemek söz konusuysa,¹⁶⁹ “genel uygulama alanına sahip”, “bütünüyle bağlayıcı” ve “tüm üye devletlerde doğrudan uygulanır” olarak tanımlanmış Tüzükler¹⁷⁰ en uygun araç olarak gözükmektedir.¹⁷¹

OTP’nin kurumsal işleyişine ikinci olarak uluslararası anlaşmalar üzerinden bakılabilir. Lizbon Antlaşması ile birlikte işleyiş şöyle olmuştur:

- (i) Komisyon, üçüncü taraflar ile anlaşma müzakere edilmesi gerektiğinde Konseye tavsiyeler sunar,
- (ii) Konsey, duruma göre, (nitelikli çoğunluk veya oybirliği ile hareket ederek) gerekli müzakereleri açmak için Komisyonu yetkilendirir,
- (iii) Konsey, duruma göre, (nitelikli çoğunluk veya oybirliği ile hareket ederek) yürütülecek müzakereler ile ilgili olarak Komisyona talimatlar verir,
- (iv) Komisyon, hem bu talimatlar çerçevesi içinde hem de Konseyin atadığı özel Komite ile danışarak müzakereleri yürütür,
- (v) Komisyon, müzakerelerdeki ilerlemeye ilişkin olarak hem bu özel komiteye hem de Avrupa Parlamentosuna düzenli olarak rapor sunar.
- (vi) Bu arada, Konsey ve Komisyon, müzakere edilen anlaşmaların Birliğin iç politikaları ve kurallarıyla uyumlu olmasını sağlamakta sorumluluk taşır.

¹⁶⁵ Bu kayıt ile ilgili olarak ayrıca bkz. Koutrakos, dn. 20, s. 134. Piriş, dn. 46, s. 283–284. Streinz, dn. 140, s. 515.

¹⁶⁶ Eeckhout, dn. 8, s. 458.

¹⁶⁷ Bkz. ABİHA md. 296.

¹⁶⁸ ABİHA md. 3(1/e).

¹⁶⁹ ABİHA md. 207/2.

¹⁷⁰ ABİHA md. 288.

¹⁷¹ Kaldı ki, Lizbon Antlaşması’nın öncesinde de uygulamada zaten “Tüzükler” kullanılmaktaydı. Bkz. Adam Cygan & Erika Szyszczak, *Understanding EU Law*, 2d ed, Sweet & Maxwell, London, 2008, s. 313. Krş. Cremona, dn. 10, s. 489.

(vii) Avrupa Parlamentosu, akdedilecek anlaşma ile ilgili olarak muvafakat verir.¹⁷²

(viii) Konsey, duruma göre, (nitelikli çoğunluk veya oybirliği ile hareket ederek) anlaşmayı akdedebilir.

OTP'ye ilişkin uluslararası anlaşmalardaki bu kurumsal işleyiş, öncülü ile karşılaştırıldığında, şu iki tespit yapılabilir. Birincisi, tıpkı özerk araçlar bakımından olduğu gibi, Avrupa Parlamentosunun hem müzakerelerdeki ilerlemeye ilişkin düzenli olarak rapor olarak¹⁷³ hem de akdedilecek anlaşma ile ilgili olarak muvafakat verecek olarak¹⁷⁴ sürece katılımı, özellikle AB'deki "demokrasi açığı" tartışmalarını gidermek yönünde atılmış adımların bir uzantısı olarak görülebilir.¹⁷⁵ İkincisi, Konsey, OTP yönünden kural olarak nitelikli çoğunluk ile hareket etmeye devam edecek, ancak, Nice Antlaşması'nın oybirliğini öngören kurallarına kıyasla, daha sınırlı alanlarda da oybirliği ile hareket edecektir. Buna göre Konsey, üç hâlde oybirliği ile hareket edecektir:¹⁷⁶ (i) hizmet ticareti, fikri mülkiyetin ticari veçheleri ve doğrudan yabancı yatırım alanındaki anlaşmalar iç kuralların kabul edilmesi için oybirliği gerektiren hükümler içeriyorsa, (ii) kültürel ve görsel-işitsel hizmetlerin ticareti alanındaki anlaşmalar Birliğin kültür ve dil çeşitliliğine zarar verme riski taşıyorsa, (iii) sosyal, eğitim ve sağlık hizmetlerinin ticareti alanındaki anlaşmalar söz konusu hizmetlere ilişkin ulusal organizasyonu ciddi biçimde bozma ve üye devletlerin bu hizmetleri sunma sorumluluğuna hâlel getirme riski taşıyorsa. Piris'e göre özellikle buradaki "risk taşıyorsa" ifadeleri gelecekte bazı ilginç tartışmalara sebep olabilecektir.¹⁷⁷

OTP'ye ilişkin uluslararası anlaşmalardaki bu kurumsal işleyiş, uluslararası anlaşmalara ilişkin genel işleyiş ile karşılaştırıldığında, şu iki tespit yapılabilir.

¹⁷² ABİHA md. 218(6/a-v). Krş. Krajewski, dn. 30, s. 309.

¹⁷³ Aslında Avrupa Parlamentosu, Lizbon Antlaşması öncesi dönemde de kurumlar arası anlaşmalar ve uygulama gereği müzakereler hakkında bilgilendirilmekteydi. Piris, dn. 46, s. 284. Ayrıca bkz. Shaw, Hunt & Wallace, dn. 91, s. 266.

¹⁷⁴ Bu meyanda Teasdale ve Bainbridge'e göre Komisyonun ve Konseyin uygulamada, müzakere talimatlarının başlangıçta belirlendiği süreç de dâhil, müzakereler hakkında Avrupa Parlamentosunu tam olarak bilgilendirme istekliliği, Avrupa Parlamentosunun yeni veto hakkını kullanmakta hazır bulunması üstünde, muhtemelen, kayda değer bir etkiye sahip olacaktır. Anthony Teasdale & Timothy Bainbridge, *The Penguin Companion to European Union*, 4th ed, Penguin, London, 2012, s. 115. Nitekim bkz. European Parliament resolution on EU trade and investment negotiations with the United States of America (2013/2558(RSP)) pt. 25.

¹⁷⁵ Bkz. dn. 163.

¹⁷⁶ Bu haller tahdidi olarak sayılmıştır. Fischer, dn. 107, s. 334.

¹⁷⁷ Piris, dn. 46, s. 286. Benzer tespitler için bkz. Krajewski, dn. 30, s. 307. Koutrakos, dn. 20, s. 135. Teasdale & Bainbridge, dn. 174, s. 114.

Birincisi, Komisyon, genel işleyişten farklı olarak,¹⁷⁸ OTP alanındaki mutlak müzakerecidir.¹⁷⁹ İkincisi, özel Komite olarak Ticaret Politikası Komitesi, genel işleyişten farklı olarak,¹⁸⁰ OTP alanındaki müzakerelerde mutlaka yer alır. Bu yönden, hem Komisyon bu Komite ile danışarak müzakereleri yürütür hem de müzakerelerdeki ilerlemeye ilişkin olarak bu Komiteyi düzenli olarak rapor aracılığıyla bilgilendirir.¹⁸¹ İlk tespit Komisyonun, ikinci tespit de özel Komite olarak Ticaret Politikası Komitesinin OTP alanındaki vazgeçilemez rollerinin, özellikle bu alandaki uzmanlıkları nedeniyle, tescili olarak değerlendirilebilir.

Ayrıca Lizbon Antlaşması, AB Zirvesinin ve Yüksek Temsilcinin OTP üstündeki olası etkileri ile ilgili açık düzenlemeler getirmiştir. Birincisi, AB Zirvesi, AB'nin dış eyleminin ilkeleri ve hedefleri¹⁸² temelinde Birliğin stratejik çıkarlarını ve hedeflerini belirleyecektir ve bu tür kararlar, ortak dış ve güvenlik politikasına ve Birliğin dış eyleminin diğer alanlarına –dolayısıyla OTP'ye de–¹⁸³ ilişkin olup AB'nin belirli bir ülke veya bölge ile ilişkilerini kapsayabilecek veya tematik bir yaklaşım içerebilecektir.¹⁸⁴ İkincisi, Yüksek Temsilci, Birliğin dış eyleminin farklı alanları arasında ve bunlarla diğer politikalar arasında –dolayısıyla OTP ile diğer alanlar / politikalar arasında–¹⁸⁵ tutarlılığı sağlamak bakımından Konseye ve Komisyona yardımcı olacaktır.¹⁸⁶

Sonuç

Bu çalışma, yukarıda detaylarıyla yer verildiği üzere, OTP'nin ilkelerini ve hedeflerini, OTP'ye ilişkin yetkinin varlığını, niteliğini ve içeriğini ve OTP'ye ilişkin kurumsal işleyişi hem orijinal kurucu antlaşmadan Lizbon Antlaşması'na kadarki dönem hem de Lizbon Antlaşması dönemi açısından hukuki boyutuyla ortaya koymuştur.

İster ABAD kararlarıyla olsun ister üye devletler ve kurucu antlaşma değişikliği aracılığıyla olsun,¹⁸⁷ OTP'nin gelişimi, bir yandan dış, diğer yandan iç

¹⁷⁸ ABİHA md. 218(3).

¹⁷⁹ ABİHA md. 207(3).

¹⁸⁰ ABİHA md. 218(4).

¹⁸¹ ABİHA md. 207(3).

¹⁸² Lizbon Antlaşması ile değişik ABA md. 21.

¹⁸³ Bu yöndeki bir vurgu için ayrıca bkz. Cremona, dn. 10, s. 498.

¹⁸⁴ Lizbon Antlaşması ile değişik ABA md. 22(1).

¹⁸⁵ Bu yöndeki bir vurgu için ayrıca bkz. Müller-Graff, dn. 102, s. 196.

¹⁸⁶ Lizbon Antlaşması ile değişik ABA md. 21(3). Bu yönden Yüksek Temsilcilik makamı, esasen, dış politikaların genel tutarlılığını iyileştirmeyi amaçlamaktadır. Bkz. Rosas & Armati, dn. 106, s. 238–239.

¹⁸⁷ Bu çalışmada ayrıca ele alınmamış olmakla birlikte, AB tasarrufları aracılığıyla OTP'nin gelişimi bakımından da benzer bir tespit yapılabileceği not düşülebilir.

gelişmeleri ana hatlarıyla takip etme gayretinde olmuştur. Dış gelişmeler bakımından, özellikle küresel çaptaki ticaretteki gelişmeler, OTP'nin ilkeleri ve hedeflerinden OTP'ye ilişkin yetkinin varlığına, niteliğine ve içeriğine kadar OTP üstünde etki sahibi olmuştur. Örneğin OTP'nin güttüğü ticareti serbestleştirmek hedefi, AB'nin en baştan itibaren 1947 tarihli GATT ile, dolayısıyla küresel çaptaki ticari düzenlemeler ile, aynı paralelde hareket etme niyetinin göstergesi olarak okunabilir. Küresel çaptaki ticareti takip etme isteğinin bir başka göstergesinin de, 1990'lı yıllar ile başlayıp ancak 2009 yılında Lizbon Antlaşması ile büyük ölçüde sonlanan OTP'nin kapsamının hizmet ticareti ile fikri mülkiyetin ticari veçhelerini içerip içermediği tartışmalarının fitilinin 1994 yılında DTÖ'nün kuruluşu ve bünyesinde GATS ile TRIPs anlaşmasının yer alışı ile ateşlenmesi olduğu belirtilebilir. Bugün içinse OTP, özellikle genişletilmiş içeriği ve münhasır yetki niteliği ile küresel çaptaki ticaretteki gelişmeleri yakalamış gözükmektedir.

İç gelişmeler bakımından, gümrük birliği ve ortak (iç) pazar temelindeki gelişmeler kadar AB'nin ekonomik bütünleşmenin ötesine geçen bir yapıya doğru evrimi de OTP üstünde etki göstermiştir. Örneğin OTP'nin artık Birliğin dış eyleminin ilkeleri ve hedefleri çerçevesinde yürütülecek oluşu, kurulduğunda ekonomi odaklı olan bu yapının söz gelimi ortak dış politika ve güvenlik politikası gibi siyasi birtakım konuları da içine alarak gelişiminin bir sonucudur. OTP'nin içeriğindeki genişleme ve münhasır yetki niteliği de, bir üst paragrafta yer verilen küresel çaptaki ticaretteki gelişmeler kadar, AB'nin kendi içinde gümrük birliğini takiben ortak (iç) pazarı (büyük ölçüde) tamamlamasının da bir çıktısı olarak okunabilir. Keza, OTP'nin kurumsal işleyişi yönünden Avrupa Parlamentosunun OTP'ye ilişkin özerk işlemler ve uluslararası anlaşmalar bakımından başat aktörlerden birisi haline gelişi, AB'deki demokrasi açığını gidermek yönündeki eğilimin geç kalmış bir sonucu sayılabilir. Öyleyse bugün için OTP, AB'deki iç gelişmelerin vardığı düzey ile aynı çizgiye çekilmiştir denilebilir.

Lizbon Antlaşması, OTP ile ilgili pek çok tartışmalı hususta son noktayı açıkça koymuş olmakla birlikte, birtakım yeni sorulara da kapıyı aralamıştır. Dolayısıyla, bugün için *Daiichi Sankyo and Sanofi-Aventis Deutschland* kararı,¹⁸⁸ *Commission v Council (Case C-137/12)* kararı¹⁸⁹ ve 2/15 sayılı Görüşte¹⁹⁰ gösterdiği gibi, ABAD, göreve çağrıldığı ölçüde, bundan sonra da OTP ile ilgili soruları yanıtlamakta öne çıkacak gözükmektedir.

¹⁸⁸ *Daiichi Sankyo and Sanofi-Aventis Deutschland*, dn. 101.

¹⁸⁹ *Commission v Council (Case C-137/12)*, dn. 127.

¹⁹⁰ *Free Trade Agreement with Singapore (O-2/15)*, dn. 46.

Kaynakça

Kitap

- Bache, Ian et al. *Politics in the European Union*, 4th ed, Oxford University Press, Oxford, 2016.
- Barnard, Catherine. *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*, 4th ed, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- Baykal, Sanem & İlke Göçmen. *Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016.
- Bieber, Roland, Astrid Epiney & Marcel Haag. *Die Europäische Union: Europarecht und Politik*, 9th ed, Nomos, Baden-Baden, 2011.
- Craig, Paul & Grainne De Búrca. *EU Law: Text, Cases, and Materials*, 6th ed, Oxford University Press, Oxford, 2015.
- Cygan, Adam & Erika Szyszczak. *Understanding EU Law*, 2d ed, Sweet & Maxwell, London, 2008.
- Dashwood, Alan et al. *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, 6th ed, Hart Publishing, Oxford, 2011.
- Edward, David & Robert Lane. *Edward and Lane on European Union Law*, student ed, Edward Elgar, Cheltenham, 2013.
- Eeckhout, Piet. *EU External Relations Law*, 2d ed, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Fischer, Klemes H. *Der Vertrag von Lissabon: Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008.
- Göçmen, İlke. *Avrupa Birliği Maddi Hukuku: İç Pazar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2017.
- Holdgaard, Rass. *External Relations Law of the European Community: Legal Reasoning and Legal Discourses*, Kluwer Law International, the Netherlands, 2008.
- Kapteyn, P J G et al. *The Law of the European Union and the European Communities*, Kluwer Law International, Alphen Aan Den Rijn, 2008.
- Koutrakos, Panos. *EU International Relations Law*, 2d ed, Hart Publishing, Oxford, 2015.
- Kuijper, Pieter Jan et al. *The Law of EU External Relations: Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- Lenaerts, Koen & Piet Van Nuffel. *Constitutional Law of the European Union*, 3d ed, Sweet & Maxwell, London, 2010.
- Piris, Jean-Claude. *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

- Rosas, Allan & Lorna Armati. *EU Constitutional Law: An Introduction*, 2d ed, Hart Publishing, Oxford, 2012.
- Schütze, Robert. *European Union Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.
- Shaw, Jo, Jo Hunt & Chloë J Wallace. *Economic and Social Law of the European Union*, Palgrave Macmillan, New York, 2007.
- Streinz, Rudolf. *Europarecht*, 10th ed, C.F. Müller, Heidelberg, 2016.
- Teasdale, Anthony & Timothy Bainbridge. *The Penguin Companion to European Union*, 4th ed, Penguin, London, 2012.
- Vooren, Bart Van & Ramses A Wessel. *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.
- Waele, Henri de. *Layered Global Player: Legal Dynamics of EU External Relations*, Springer, Heidelberg, 2011.

Makale, Kitap Bölümü ve Karar İncelemeleri

- Akman, Sait M. “Dış Ticaret Politikası”, Belgin Akçay & İlke Göçmen, eds, *Avrupa Birliği: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar*, 3d ed, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016.
- Aran, Latif. “Kıbrıslı Türkler ile Avrupa Birliği Arasındaki Ticari İlişkilerin Hukuki Çerçevesi ve Doğrudan Ticaret Tüzük Taslağı”, *Prof Dr Tuğrul Arat’a Armağan*, Yetkin Yayıncılık, Ankara, 2012.
- Baere, Geert De & Tina Van den Sanden. “Interinstitutional Gravity and Pirates of the Parliament on Stranger Tides: the Continued Constitutional Significance of the Choice of Legal Basis in Post-Lisbon External Action”, *European Constitutional Law Review*, Cilt: 12, Sayı: 1, 2016.
- Bourgeois, Jacques H J. “The EC in the WTO and Advisory Opinion 1/94: An Echternach Procession”, *Common Market Law Review*, Cilt: 32, Sayı: 3, 1995.
- Cremona, Marise. “EC External Commercial Policy after Amsterdam: Authority and Interpretation within Interconnected Legal Orders”, J H H Weiler, ed, *The EU, the WTO, and the NAFTA: Towards a Common Law of International Trade?*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Cremona, Marise. “A Policy of Bits and Pieces? The Common Commercial Policy After Nice”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Cilt: 4, 2001.
- Cremona, Marise. “The External Dimension of the Single Market: Building on the Foundations”, Catherine Barnard & Joanna Scott, eds, *The Law of the Single European Market: Unpacking the Premises*, Hart Publishing, 2002.
- Cremona, Marise. “The Internal Market and External Economic Relations”, Panos Koutrakos & Jukka Snell, eds, *Research Handbook on the Law of the EU’s Internal Market*, Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2017.

- Dashwood, Alan. "External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty", *Common Market Law Review*, Cilt: 35, 1998.
- Devuyst, Youri. "The EC's Common Commercial Policy and the Treaty on European Union - An Overview of the Negotiations", *World Competition*, Cilt: 16, 1992.
- Dimopoulos, Angelos. "The Common Commercial Policy after Lisbon: Establishing Parallelism Between Internal and External Economic Relations?", *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Cilt: 4, 2009.
- Dimopoulos, Angelos. "The Effects of the Lisbon Treaty on the Principles and Objectives of the Common Commercial Policy", *European Foreign Affairs Review*, Cilt: 15, 2010.
- Everling, Ulrich. "Legal Problems of the Common Commercial Policy in the European Economic Community", *Common Market Law Review*, Cilt: 4, 1966.
- Göçmen, İlke. "Böyle Buyurdu Divan: Uluslararası Anlaşmalar ve Bu Kapsamda 1947 Tarihli GATT ve DTÖ Anlaşması ve Eklerinin Topluluk Hukukunda Doğurduğu Etkiler", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 57, Sayı: 3, 2008.
- Herrmann, Christoph W. "Common Commercial Policy after Nice: Sisyphus Would Have Done a Better Job", *Common Market Law Review*, Cilt: 39, 2002.
- Kaddous, Christine. "The Transformation of the EU Common Commercial Policy", Piet Eeckhout & Manuel Lopez-Escudero, eds, *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Hart Publishing, Oxford, 2016.
- Kapteyn, P J G. "The Common Commercial Policy of the European Economic Community: Delimitation of the Community's Power and the European Court of Justice's Opinion of November 11, 1975", *Texas International Law Journal*, Cilt: 11, 1976.
- Koutrakos, Panos. "The External Dimension of the Internal Market and the Individual", Niamh Nic Shuibhne, ed, *Regulating the Internal Market*, Edward Elgar, Cheltenham, 2006.
- Koutrakos, Panos. "External Action: Common Commercial Policy, Common Foreign and Security Policy, Common Security and Defence Policy", Anthony Arnall & Damian Chalmers, eds, *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015.
- Krajewski, Markus. "Of Modes and Sectors: External Relations, Internal Debates, and the Special Case of (Trade in) Services", Marise Cremona, ed, *Developments in EU External Relations Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008.
- Krajewski, Markus. "The Reform of the Common Commercial Policy", Andrea Biondi, Piet Eeckhout & Stefanie Ripley, eds, *EU Law after Lisbon*, Oxford University Press, New York, 2012.
- Krenzler, Horst Gunter & Christian Pitschas. "Progress or Stagnation: The Common Commercial Policy after Nice", *European Foreign Affairs Review*, Cilt: 6, 2001.

- Kuijper, Pieter Jan. “The Case Law of the Court of Justice of the EU and the Allocation of External Relations Powers: Whither the Traditional Role of the Executive in EU Foreign Relations?”, Marise Cremona & Anne Thies, eds, *The European Court of Justice and External Relations Law*, Hart Publishing, Oxford, 2016.
- Müller-Graff, Peter-Christian. “The Common Commercial Policy enhanced by the Reform Treaty of Lisbon?”, Alan Dashwood & Marc Maresceau, eds, *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
- Şeker, Emriye Özlem. “Avrupa Birliği Adalet Divanının 2/15 Sayılı Görüşünün İncelemesi”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 1, 2017.
- Sevinç, Derya. “Dış Ticaret Politikası”, Belgin Akçay & Gülüm Bayraktaroğlu Özçelik, eds, *Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği: Serbest Dolaşım ve Politikalar*, 2d ed, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012.
- Thym, Daniel. “Parliamentary Involvement in EU International Relations”, Marise Cremona & Bruno De Witte, eds, *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*, Hart Publishing, Oxford, 2008.
- Wu, Chien-Wuei. “Foreign Direct Investment as Common Commercial Policy: EU External Economic Competence After Lisbon”, Paul James Cardwell, ed, *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2011.
- Young, Alasdair R. “Trade Policy”, Erik Jones, Menon Anand & Stephen Weatherill, eds, *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- Armanoviča, Marika & Roberto Bendini. *The role of the EP in shaping the EU’s trade policy after the entry into force of the Treaty of Lisbon*, DG EXPO/B/PolDep/Note/2014_54 (2014).

ABAD Kararları

- Case 8/73 (Court of Justice) *Hauptzollamt Bremerhaven v Massey-Ferguson GmbH* [1973] ECR 897.
- Opinion 1/75 (Court of Justice) (*OECD Understanding on a Local Cost Standard*) [1975] ECR 1355.
- Case 51/75 (Court of Justice) *EMI Records Limited v CBS United Kingdom Limited* [1976] ECR 811.
- Case 41/76 (Court of Justice) *Suzanne Criel, née Donckerwolcke and Henri Schou v Procureur de la République au tribunal de grande instance de Lille and Director General of Customs* [1976] ECR 1921.

Opinion 1/78 (Court of Justice) *International Agreement on Natural Rubber* [1979] ECR 2871.

Case 112/80 (Court of Justice) *Firma Anton Dürbeck v Hauptzollamt Frankfurt am Main-Flughafen* [1981] ECR 1095.

Case 174/84 (Court of Justice) *Bulk Oil (Zug) AG v Sun International Limited and Sun Oil Trading Company* [1986] ECR 559.

Case 59/84 (Court of Justice) *Tezi Textiel BV v Commission of the European Communities* [1986] ECR 887.

Opinion 1/94 (Court of Justice) *Competence of the Community to conclude international agreements concerning services and the protection of intellectual property* [1994] ECR I-5267.

Opinion 2/94 (Court of Justice) *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* [1996] ECR I-1759.

Case C-150/94 (Court of Justice) *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Council of the European Union* [1998] ECR I-7235.

Opinion 1/08 (Court of Justice) *General Agreement on Trade in Services (GATS) - Schedules of specific commitments* [2009] ECR I-11129.

Case C-414/11 (Court of Justice) *Daiichi Sankyo Co. Ltd and Sanofi-Aventis Deutschland GmbH v DEMO Anonimos Viomikhaniki kai Emporiki Etairia Farmakon* [2013] ECLI:EU:C:2013:520.

Case C-137/12 (Court of Justice) *European Commission v Council of the European Union* [2013] ECLI:EU:C:2013:675.

O-2/15 (Court of Justice) *Free Trade Agreement between the European Union and the Republic of Singapore* [2017] ECLI:EU:C:2017:376.

EK: Kurucu Antlaşmanın Ortak Ticaret Politikası ile ilgili Başlıca Maddeleri

Tablo 1: Kurucu Antlaşmanın Ortak Ticaret Politikası ile ilgili Başlıca Maddeleri

Konu	AETA	Avrupa Tek Senedi ile değişik AETA	Maastricht Antlaşması ile değişik ATA	Amsterdam Antlaşması ile değişik ATA	Nice Antlaşması ile değişik ATA	Lizbon Antlaşması ile değişik ABİHA
Ortak Ticaret Politikası (Genel)	110	110 Değişiklik yok!	110 Değişiklik yok!	131 Değişiklik yok!	131 Değişiklik yok!	206 Değişiklik var!
Ortak Ticaret Politikası (Özel)	113	113 Değişiklik yok!	113 Maddi değil, lafzi değişiklik vardır!	133 5. fıkra eklenmiştir!	133 Yeniden kaleme alınmıştır!	207 Yeniden kaleme alınmıştır!

Tablo 2: AETA md. 110 ile ABİHA md. 206 (İngilizce)

AETA md. 110	ABİHA md. 206
By establishing a customs union between themselves the Member States intend to contribute, in conformity with the common interest, to the harmonious development of world trade, the progressive abolition of restrictions on international exchanges and the lowering of customs barriers. The common commercial policy shall take into account the favourable incidence which the abolition of customs duties as between Member States may have on the increase of the competitive strength of the enterprises in those States.	By establishing a customs union in accordance with Articles 28 to 32, the Union shall contribute, in the common interest, to the harmonious development of world trade, the progressive abolition of restrictions on international trade and on foreign direct investment, and the lowering of customs and other barriers.

Tablo 3: AETA md. 113 ve Ardılları (İngilizce)

AETA md. 113	Maastricht Anlaşması ile değişik ATA md. 113 (Maddi değil, lafzi değişiklik vardır.)	Amsterdam Anlaşması ile değişik ATA md. 133 (5. fıkra eklenmiştir.)
1. After the expiry of the transitional period, the common commercial policy shall be based on uniform principles, particularly in regard to tariff amendments, the conclusion of tariff or trade agreements, the alignment of measures of liberalisation, export policy and protective commercial measures including measures to be taken in cases of dumping or subsidies. 2. The Commission shall submit proposals to the Council for the putting into effect of this common commercial policy. 3. Where agreements with third countries require to be negotiated, the Commission shall make recommendations to the Council, which will authorise the Commission to open the necessary negotiations. The Commission shall conduct these negotiations in consultation with a special Committee appointed by the Council to assist the Commission in this task and within the framework of such directives as the Council may issue to it. 4. The Council shall, when exercising the powers conferred upon it by this Article, act by means of a qualified majority vote.	1. The common commercial policy shall be based on uniform principles, particularly in regard to changes in tariff rates, the conclusion of tariff and trade agreements, the achievement of uniformity in measures of liberalization, export policy and measures to protect trade such as those to be taken in the event of dumping or subsidies. 2. The Commission shall submit proposals to the Council for implementing the common commercial policy. 3. Where agreements with one or more States or international organizations need to be negotiated, the Commission shall make recommendations to the Council, which shall authorize the Commission to open the necessary negotiations. The Commission shall conduct these negotiations in consultation with a special committee appointed by the Council to assist the Commission in this task and within the framework of such directives as the Council may issue to it. The relevant provisions of Article 228 shall apply. 4. In exercising the powers conferred upon it by this Article, the Council shall act by a qualified majority. 5. The Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, may extend the application of paragraphs 1 to 4 to international negotiations and agreements on services and intellectual property insofar as they are not covered by these paragraphs.	1. The common commercial policy shall be based on uniform principles, particularly in regard to changes in tariff rates, the conclusion of tariff and trade agreements, the achievement of uniformity in measures of liberalization, export policy and measures to protect trade such as those to be taken in the event of dumping or subsidies. 2. The Commission shall submit proposals to the Council for implementing the common commercial policy. 3. Where agreements with one or more States or international organizations need to be negotiated, the Commission shall make recommendations to the Council, which shall authorize the Commission to open the necessary negotiations. The Commission shall conduct these negotiations in consultation with a special committee appointed by the Council to assist the Commission in this task and within the framework of such directives as the Council may issue to it. The relevant provisions of Article 228 shall apply. 4. In exercising the powers conferred upon it by this Article, the Council shall act by a qualified majority. 5. The Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, may extend the application of paragraphs 1 to 4 to international negotiations and agreements on services and intellectual property insofar as they are not covered by these paragraphs.

Nice Anlaşması ile değişik ATA md. 133 (Yeniden kaleme alınmıştır.) 1. The common commercial policy shall be based on uniform principles, particularly in regard to changes in tariff rates, the achievement of uniformity in measures of liberalisation, export policy and measures to protect trade such as those to be taken in the event of dumping or subsidies. 2. The Commission shall submit proposals to the Council for implementing the common commercial policy. 3. Where agreements with one or more States or international organisations need to be negotiated, the Commission shall make recommendations to the Council, which shall authorise the Commission to open the necessary negotiations. The Council and the Commission shall be responsible for ensuring that the agreements negotiated are compatible with internal Community policies and rules. The Commission shall conduct these negotiations in consultation with a special committee appointed by the Council to assist the Commission in this task and within the framework of such directives as the Council may issue to it. The Commission shall report regularly to the special committee on the progress of negotiations. The relevant provisions of Article 300 shall apply. 4. In exercising the powers conferred upon it by this Article, the Council shall act by a qualified majority. 5. Paragraphs 1 to 4 shall also apply to the negotiation and conclusion of agreements in the fields of trade in services and the commercial aspects of intellectual property, insofar as those agreements are not covered by the said paragraphs and without prejudice to paragraph 6.	ABİHA md. 207 (Yeniden kaleme alınmıştır.) 1. The common commercial policy shall be based on uniform principles, particularly with regard to changes in tariff rates, the conclusion of tariff and trade agreements relating to trade in goods and services, and the commercial aspects of intellectual property, foreign direct investment, the achievement of uniformity in measures of liberalisation, export policy and measures to protect trade such as those to be taken in the event of dumping or subsidies. The common commercial policy shall be conducted in the context of the principles and objectives of the Union's external action. 2. The European Parliament and the Council, acting by means of regulations in accordance with the ordinary legislative procedure, shall adopt the measures defining the framework for implementing the common commercial policy. 3. Where agreements with one or more third countries or international organisations need to be negotiated and concluded, Article 218 shall apply, subject to the special provisions of this Article. The Commission shall make recommendations to the Council, which shall authorise it to open the necessary negotiations. The Council and the Commission shall be responsible for ensuring that the agreements negotiated are compatible with internal Union policies and rules. The Commission shall conduct these negotiations in consultation with a special committee appointed by the Council to assist the Commission in this task and within the framework of such directives as the Council may issue to it. The Commission shall report regularly to the special committee and to the European Parliament on the progress of negotiations.

By way of derogation from paragraph 4, the Council shall act unanimously when negotiating and concluding an agreement in one of the fields referred to in the first subparagraph, where that agreement includes provisions for which unanimity is required for the adoption of internal rules or where it relates to a field in which the Community has not yet exercised the powers conferred upon it by this Treaty by adopting internal rules. The Council shall act unanimously with respect to the negotiation and conclusion of a horizontal agreement insofar as it also concerns the preceding subparagraph or the second subparagraph of paragraph 6. This paragraph shall not affect the right of the Member States to maintain and conclude agreements with third countries or international organisations insofar as such agreements comply with Community law and other relevant international agreements. 6. An agreement may not be concluded by the Council if it includes provisions which would go beyond the Community's internal powers, in particular by leading to harmonisation of the laws or regulations of the Member States in an area for which this Treaty rules out such harmonisation. In this regard, by way of derogation from the first subparagraph of paragraph 5, agreements relating to trade in cultural and audiovisual services, educational services, and social and human health services, shall fall within the shared competence of the Community and its Member States. Consequently, in addition to a Community decision taken in accordance with the relevant provisions of Article 300, the negotiation of such agreements shall require the common accord of the Member States. Agreements thus negotiated shall be concluded jointly by the Community and the Member States. The negotiation and conclusion of international agreements in the field of transport shall continue to be governed by the provisions of Title V and Article 300. 7. Without prejudice to the first subparagraph of paragraph 6, the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, may extend the application of paragraphs 1 to 4 to international negotiations and agreements on intellectual property insofar as they are not covered by paragraph 5.	4. For the negotiation and conclusion of the agreements referred to in paragraph 3, the Council shall act by a qualified majority. For the negotiation and conclusion of agreements in the fields of trade in services and the commercial aspects of intellectual property, as well as foreign direct investment, the Council shall act unanimously where such agreements include provisions for which unanimity is required for the adoption of internal rules. The Council shall also act unanimously for the negotiation and conclusion of agreements: (a) in the field of trade in cultural and audiovisual services, where these agreements risk prejudicing the Union's cultural and linguistic diversity; (b) in the field of trade in social, education and health services, where these agreements risk seriously disturbing the national organisation of such services and prejudicing the responsibility of Member States to deliver them. 5. The negotiation and conclusion of international agreements in the field of transport shall be subject to Title VI of Part Three and to Article 218. 6. The exercise of the competences conferred by this Article in the field of the common commercial policy shall not affect the delimitation of competences between the Union and the Member States, and shall not lead to harmonisation of legislative or regulatory provisions of the Member States in so far as the Treaties exclude such harmonisation.

AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKUNUN ULUSLARÜSTÜ (SUPRANASYONAL) NİTELİĞİ

Haluk GÜNUĞUR*

Genel Olarak

Uluslararası bir soruna çözüm bulmak amacıyla yapılan her antlaşma, o antlaşmaya taraf olan devletleri bağlar ve bu devletler tarafından zorunlu biçimde uygulanır. Bu kural, uluslararası hukukun temel ilkelerinden biri olan “ahde vefa” (*pacta sunt servanda*) anlayışının doğal bir sonucudur. Bir uluslararası antlaşma, içeriği ne olursa olsun, sonuçta bir “uzlaşma belgesidir”. Uzlaşmaya varabilmek bakımından devletler, ulusal çıkarlarından ve egemenliklerinden, sınırlı boyutta da olsa ödün verirler. Verilen ödümler siyasal, ekonomik, coğrafi (toprak) ya da hukuksal olabilir. Ancak verilen ödümler karşılığında devletler, başka ödümler alırlar. Bir anlamda uluslararası ilişkiler, karşılıklı çıkarlar ve ödümler dengesi üzerine kurulmuştur.

Bir uluslararası antlaşmanın temel hedefi bir örgüt kurmaksa, bu antlaşmaya taraf olan devletler, söz konusu örgütün amaçlarına ulaşmasına yardımcı olmak bakımından, bu örgüt lehine kimi egemenlik kısıtlamaları yapma yükümlülüğünü üstlenirler. Hele söz konusu olan hedef, “federal yapıda” bir siyasal bütünleşmeye ulaşmak ise, bu bütünleşme hareketi içinde yer alan ülkelerin “ulusal egemenliklerine” daha çok kısıtlama getirmeleri gerekir. Federal bir anayasaya da ancak böyle ulaşılabilir¹.

* Prof. Dr. Lefke Avrupa Üniversitesi öğretim üyesi.

¹ Constantinesco J., “Fédéralisme-Constitutionnalisme ou Fonctionnalisme?” in MFD (Mélange Fernand Déhousse), éd. Labor, Bruxelles, 1979, s. 22; Aynı konuda bkz. ; Alexandre M., “Le Fédéralisme face aux Idéologies”, L'Europe, N0 : 27, Bruxelles, 1988-89, s. 21 vd.; Ganshof Van Der Meersch W.J., “Les Relations Extérieures des Etats au Système Constitutionnel Régional ou Federal”, RDIDC, t. LXIII, 1986, s.297 vd.; Pescatore P., “Fédéralisme et l'Intégration : Remarques Liminaires”, in Fédéralisme et Cours Suprêmes, L'Intégration des

Avrupa bütünleşmesi sürecini başlatan siyaset adamlarının düşünceleri, başlangıçtan beri örgütün ileride bir “federal yapı” olması yönündeydi². Bugün hala böyle bir federal yapıya henüz ulaşılmasa da, en azından Birliği kuranlara başlangıçtan beri egemen olan fikir hep “federalizm” olmuştur³.

Uluslararası hukukta klasik egemenlik kavramına getirilen kısıtlamalar, Birleşmiş Milletler Örgütünün kurulmasıyla daha belirgin hale geldi. Gerçekten, bu örgütün en önemli organı niteliğindeki “Güvenlik Konseyi”, örgütü bağlayan kararlarını oybirliği ile değil, veto yetkisine sahip üyelerin oylarının da içinde bulunduğu “oyçokluğu” ile alabilmekte⁴. **Giraud**’nun da belirttiği gibi; Güvenlik Konseyinde beş büyüklerin veto koşuluna bağlanmış olsa da, Birleşmiş Milletlerde uygulanan “oyçokluğu kuralı”⁵, uluslararası ilişkilerde uygulamaya konulan çok önemli bir gelişmedir⁶.

Uluslararası örgütler bünyesinde alınan kararlar, örgüte üye ülkeleri doğrudan bağlamaz. Sonuçta bu kararlar yöneldiği üye devletler tarafından uygulamaya konulmak zorundadır. Burada önemli olan nokta, ilgili devletin kararı uygulamaya koymaması halinde “uluslararası sorumluluğu”nun söz konusu olmasıdır. Ulusal düzeyde yetkili organların, uluslararası örgüt kararlarını iç hukuklarında yürürlüğe koymaları, ulusal yetkilerin uygulanmasına getirilen bir kısıtlamadır. Bununla birlikte, ulusal planda yetkili organlar, uluslararası örgüt kararlarının iç hukukta uygulanması konusunda “tek yetkili” durumundadır⁷.

İkinci dünya savaşından hemen sonra Avrupa’da uluslararası nitelikte örgütlerin kurulduğunu görüyoruz. Kurulan örgütler, Avrupa’nın o tarihlerdeki iki temel sorununa çözüm arayışı içinde gündeme gelmiştir. Bunların ilki, savaş sonrasının “yıkık Avrupa”sını kendi ayakları üzerine kaldırmak, ikincisi ise Doğu’dan gelen “yayılımcı Sovyet tehdidi”ne karşı siyasal ve askeri güvenliği sağlamak.

Système Juridique, éd. UGA, Bruxelles, 1973, s. 7; **Streit C.K.**, “Le Fédéralisme dans l’Histoire de la Pensée”, *Le Fédéralist*, N0 : 1, Milano, 1987, s. 76 vd. . **Özsunay E.**, *Avrupa Birliği Hukuku ve Türkiye-AB İlişkileri*, Vedat yay. İstanbul, 2015, s.60 vd.

² **Dagtolglou P.D.**, “La Nature Juridique de la Communauté Européenne” in *Trente Ans de Droit Communautaire (TADC), Perspectives Européennes*, Luxembourg, 1981, s. 35.

³ **Ganshof Van Der Meersch**’in bu konudaki görüşleri için bkz. **Kovar R.**, “La Cour de Justice des Communautés Européennes et l’Integration des Système Juridique”, in *Fédéralisme et Cours Suprêmes*, éd. UGA, Bruxelles, 1973, s. 218.

⁴ Nitekim, son Körfez Krizinde Konsey, kimi üyelerin karşı oy kullanmasına karşın, Irak’a yönelik kuvvet kullanımı kararını alabilmiştir.

⁵ Bu kural Genel Kurulda ve Ekonomik ve Sosyal Konseyde de uygulanmaktadır.

⁶ **Giraud E.**, “Rejet de l’Idée de Souveraineté”, in *Mélange en l’Honneur de Georges Scelle*, t. I, Paris, 1950, s. 256.

⁷ **Ganshof Van Der Meersch W.J.**, “La Constitution Belge et l’Evolution de l’Ordre Juridique International”, *ADSP. Bruxelles*, 1952, s.333.

Bu amaca yönelik olarak kurulan örgütlerden (NATO dâhil) hiçbiri, üyelerinin ulusal egemenliklerine, “hukuksal düzeyde” önemli kısıtlamalar getirmedi. ABD ve SSCB gibi iki süper gücün “siyasal etkinlik alanı” içinde kalan Batı Avrupa ülkeleri, Avrupa Bütünleşmesinin kurucusu olarak kabul edilen **Jean Monnet**’nin de vurguladığı gibi, artık gerek ekonomik, gerekse politik güçlerini bir araya getirerek örgütlenmeliydiler⁸. Bu örgütlenme içinde oluşturulacak kurumlar, son derece önemli yetkilerle donatılmalıydı. *Örgüt amaçlarına, ancak üye devletlerin egemen biçimde kullandığı kimi yetkileri devralmak suretiyle ulaşabilirdi*. Bunun için “egemenlik kısıtlaması” değil “egemen yetkilerin bir bölümünün devri” olgusu gerekliydi⁹. İşte Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu (AKÇT) kuran Paris Antlaşmasıyla, Avrupa Ekonomik Topluluğunu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu (AAET) kuran Roma Antlaşmaları, bu olgunun bilinciyle kaleme alınmıştır. Bu antlaşmalarla kurulan örgüt, üye devletlerden egemen yetkiler devralarak “uluslarüstü” nitelik kazanmıştır. Bu devir olgusu entegrasyon mutfağı olarak kabul edilen AKÇT’de, diğer iki örgüte oranla daha çarpıcı biçimde karşımıza çıkmaktadır.

Uluslarüstülük Kavramı

Uluslarüstülük kavramı yakın bir geçmişe sahip olup, ikinci dünya savaşından, özellikle de 1950 den sonra kurulan Avrupa Bütünleşmesi süreciyle evrimini sürdürmüştür. Kimi hukukçular, Avrupa Birliği’nin temel ögesini “uluslarüstülük” olarak görmektedir. Güçlü ve merkezizyetçi bir Avrupa, ancak üye devletlerin ulusal kimlikleri törpülenebilirse kurulabilir ve hatta “federal yapı”ya ancak bu yolla ulaşılabilir. Bu noktada uluslarüstü örgüt ile federal devlet benzer anlamda kullanılmaktadır¹⁰.

⁸ **Monnet J.**, *Les Etats-Unis de l’Europe ont Commencé*, Paris, 1955, s. 27.

⁹ *Ibid.* s.28

¹⁰ **Constantinesco V.**, *Compétences et Pouvoirs dans les Communautés Européennes*, LGDJ, Paris, 1974, s. 56. Uluslarüstülük konusundaki tartışmalar için bkz. **Arsava F.**, a.g.e., s. 11 vd.; **Cartou L.**, “Evolution des Relations Internationales”, in *Mélanges en l’Honneur du Montagne de la Roque*, fac. de droit de Toulouse, 1986, s. 1; **Günuğur H.**, “Certains Problèmes Juridiques Qu’entraînera l’Adhésion de la Turquie a la CE”, TYHR, vol. 7-8, Ankara, 1987; **Günuğur H.**, “Les Rapports entre le Droit Communautaire et Droit Constitutionnel des Etats Membres”, TPAA, vol. 15-16, Ankara, 1989-1990, s. 190; Günuğur H., “Topluluk Hukuk Düzeni ve Egemenlik Kavramı”, *Türkiye İktisat*, No : 2, Ankara, 1988, s.22 vd. ; **Pazarıcı H.**, “Uluslararası Hukuk Açısından Otuzuncu Yılında AT”, *İKV dergisi*, No : 49, İstanbul, 1987, s. 27 vd. ; **Rigaux F.**, “La Nature Juridique des Communautés”, in *les Nouvelles*, éd. Larcier, Bruxelles, 1969, s. 29 **Wigny P.**, “L’Europe Politique”, in *les Nouvelles*, éd. Larcier, Bruxelles, 1969, s. 101; **Zurcher A.J.**, *The Struggle to Unite Europe*, New York University Press, 1958, s 72 vd.

Uluslarüstülük, uluslararası ilişkilere, “çarpıcı biçimde” AB’nin kurulmasıyla gelen bir yeniliktir. Birlik bünyesinde, hukuk normlarını oybirliği yerine “oyçokluğu” ile belirleyen organların varlığı, bu şekilde belirlenen normların üye devletler ulusal hukuklarında doğrudan etkiler doğurması, uluslarüstülük kavramının ayırıcı nitelikleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu yeni hukuk kavramı, “yetki devrini, hatta ulusal egemenliğin Birlik organlarına kısmen terk edilmesini” gerekli kılmaktadır¹¹. İster yetki devri şeklinde olsun, ister daha ileri giderek, ulusal egemenliğin bir bölümünün Birliğe terk edilmesi şeklinde olsun, her iki olguda da bir “bağımlılık” söz konusudur. Bu bağımlılık üç şekilde ortaya çıkmaktadır:

- 1-Bir üye devlet, özel ya da tüzel kişi gibi antlaşma hükümlerine uymak zorundadır.
- 2-Bir üye devlet, örgütün yetkili organlarının belirlediği normları aynen kabul etmek ve uygulamaya koymak zorundadır.
- 3-Bir üye devlet, kimi zaman karar alma yetkisini elinde tutmakla birlikte, bu yetkiyi ancak Birliğin kontrolü, hatta vesayeti altında kullanabilmektedir.

Yukarıda yaptığımız bu değerlendirmeler ışığında, Avrupa bütünleşmesinin kurulmasıyla uluslararası ilişkilerde gündeme giren “uluslarüstü örgüt”ü, yine Birliğin hukuksal yapısından hareket ederek şöyle tanımlayabiliriz:

“Uluslarüstü örgüt; bir antlaşmayla kurulan, üyelerinin egemenlik yetkilerinin bir bölümünün kullanımını örgüte devrettikleri, oyçokluğu ile bağlayıcı hukuk normları belirleyebilen, belirlenen bu hukuk normları örgüte üye devletlerin ulusal hukuklarında doğrudan ya da dolaylı biçimde uygulanan ve hukuksal sonuçlar doğuran bir kuruluştur”.

Bu tanımdan çıkan unsurları şöylece sıralayabilmek olasıdır:

- 1-Uluslarüstü örgüt bir antlaşmayla kurulmuştur.
- 2-Örgüte üye ülkeler, ulusal egemenliklerinin bir bölümünü örgütün yetkili organlarına devretmişlerdir.

¹¹ **Schuman R.**, “Discours Prononcé devant l’Assemblée du Conseil de l’Europe”, session d’Août, RCE, vol. VI, Paris, 1950, s. 665; Schuman bildirisi ile ilgili ayrıntılı bilgiler için bkz. **Lagrange M.**, “La Cour de Justice des Communautés Européennes du Plan Schuman à l’Union Européenne”, ibid., s. 127 vd. ; **Reuter P.**, “Aux Origines du Plan Schuman”, in MFD, éd. Labor, Bruxelles, 1979, s. 65 vd.

3-Örgüt hukuk normlarını, yerine göre oyçokluğu ile belirleyebilmektedir.

4-Belirlenen hukuk normları, örgüte üye devletleri doğrudan ya da dolaylı biçimde bağlamaktadır.

5-Belirlenen hukuk normları, üye devletler ulusal hukukunda uygulanmakta ve hukuksal sonuçlar doğurmaktadır.

Yukarıda da belirtildiği gibi “uluslarüstülük kavramı”, uluslararası hukukun klasik unsurlarından biri olan “egemenliğin” kullanımının bir ölçüde terk edilmesiyle ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, uluslarüstülük kavramı ile egemenlik kavramı arasında yakın bir ilişki söz konusudur. O halde, Avrupa bütünleşme sürecinin uluslarüstü niteliğini incelemeden önce, klasik egemenlik kavramı üzerinde durmakta yarar vardır.

Egemenlik Kavramı

Etimolojik açıdan ele alındığında “egemenlik”; üstün ya da üstünlük anlamında kullanılan latince kökenli bir deyimdir. Klasik teori, egemenliği “devlet olmanın statik unsuru” olarak algılamaktadır¹². Egemenlik kavramı iki unsuru içermektedir. Bunların ilki “olumsuz” (hiçbir şeyle bağımlı olmama), ikincisi ise “olumlu” (her şeyi zorlayabilme) unsurudur.

Öğretide egemenliğin birçok tanımı yapılmıştır¹³. Bu tanımların hepsinde var olan ortak özellik, egemenlik kavramının, “eş düzeyde ya da daha üst düzeyde” herhangi bir başka güç tanımadığıdır. **Eismein** egemenliği; “yönettiği ya da yönlendirdiği ilişkilerde aynı düzeyde veya üstün bir güce bağımlı olmayan otorite” olarak tanımlamaktadır. Yine **Eismein**’a göre egemen yetki, “karar verme, istediği gibi hukuk normu belirleme ve bu normları uygulama yetkisi”dir¹⁴.

Malberg’e göre egemenlik; “yetkinin en üst kullanım biçimidir”. Bu anlamda egemenliğin, birbirinden ayrılmaz iki yönü bulunmaktadır; “dış egemenlik - iç egemenlik”. Dış egemenlikte devlet, öteki devletlerin hiçbirine bağımlı değildir. Bu anlamı ile egemenlik, “bağımsızlıkla” eş anlamda kullanılmaktadır. İç egemenlik kavramı ise, devletin, uyruğunda bulunan özel

¹² **Pellegrino C.R.**, *Construire le Marché Commun Latino-Américain et supranationalité*, pub. Europa Institut, No : 55, Saarbrücken, 1985, s. 5.

¹³ Bu konudaki görüşler için bkz. **Özman A.**, “Devletlerin Egemenliği ve Milletlerarası Teşekküller”, *AÜHFD*, cilt. XXI, 1964, s. 1 vd.; **Chaltiel F.**, “La Souveraineté Et L’Union Européenne A La Croisée des Chemins”, *Petites Affiches*, Paris, 22.1.2003, s. 9

¹⁴ **Eismein**, **Cubertafond B.**, naklen, “Souveraineté en Crise ?”, *RDP*, No : 1, Paris, 1989, s. 1274.

ve tüzel kişiler, ya da gruplar karşısında “üstün yetkilerle donatılmış olduğu” anlamına gelmektedir¹⁵. Ünlü Fransız hukukçu **Léon Duguit**, egemenliği; “üstün zorlayıcı yetki” olarak tanımlamaktadır¹⁶.

Bir devlet bünyesinde egemenlik, “kuvvetler ayrılığı ilkesi” çerçevesinde; yasama, yürütme ve yargı yetkisi şeklinde, üç ayrı organ tarafından kullanılmaktadır¹⁷. Bu yetkilerin kullanılma yöntemleri de her devletin anayasasında açıkça belirlenmiştir.

Bütünleşme modelleri açısından ele alındığında, egemenliğin bu klasik anlamını giderek yitirdiğine tanık oluyoruz¹⁸. Bütünleşmeyi amaçlayan örgütlerin kurucu antlaşmalarını imzalayan devletler, kurulacak örgütün karar organları lehine, “egemen yetkilerinin bir bölümünü devretmektedirler”. Burada iki kavramı birbirinden ayırmak gerekir. Devlet tarafından kullanılan yetkilerin, yine devletin “özgür iradesiyle” kısıtlandırılması başka şeydir; bu yetkilerin bir bölümünün diğer devlet ya da örgütlere devri başka şeydir. Her ne kadar bu iki kavramda da “devletin özgür iradesi” belirleyici unsur olarak rol oynuyorsa da, egemen yetkilerin kısmen devri olgusu, bu yetkilerin kısıtlanması olgusuna oranla “devletin uluslararası sorumluluğu” açısından çok daha önemli sonuçlar doğurur.

Birlik Hukukunda Egemen Yetkilerin Kullanımının Devri

Yetki kullanımının devri kavramı

Avrupa Birliği’ni uluslararası düzeyde kurulan diğer örgütlerden ayıran en önemli özellik, Birliğin “uluslarüstü yapısı” ve bunun gereği olarak, egemen yetkilerin üye devletler tarafından Birliğe kısmen devri olgusudur. Yetki devri olgusu, ulusal planda kullanılan, “yasama, yürütme ve yargı” yetkilerinin bir bölümünün Birlik kurumlarına devri şeklinde ortaya çıkmaktadır¹⁹. Gerçekten, Birliği kuran antlaşmalar, klasik uluslararası hukukta örneği bulunmayan, “*sui generis*” bir hukuk düzeninin kurulmasına

¹⁵ *Ibid.* s. 1275.

¹⁶ *Ibid.* *idem*.

¹⁷ Egemenlik yetkilerinin dağılımı ve kullanımı ile ilgili ayrıntılı bilgiler için bkz. **Tanchev E.**, “Sovereignty and Distribution of Authority in the Federations and in the Constitution of the European Union”, in *Avrupa Birliğine Katılımın Yeni Üye Devletlerin ve Aday Devletlerin Ulusal Hukuk Düzenlerine Etkisi*, Ankara, 2004, s.81 vd.

¹⁸ **Isoart P.**, “Souveraineté Etatique et Relations Internationales”, in *la Souveraineté au XX ème Siècle*, éd. Armand Colin, Paris, 1971, s. 22.

¹⁹ **Constantinides M-C.**, “Le Rôle des Pouvoirs Publics Nationaux, dans la Mise en Oeuvre du Droit Communautaire”, *RMC*, N0 : 100, 1967, s. 215.

öncülük etmişlerdir. Bununla beraber, değinilen antlaşmaların hiçbir maddesinde, Birliğin uluslarüstü bir örgüt olduğu yolunda açık bir hüküm bulunmamaktadır²⁰. Buna karşılık, Birliğin uluslarüstü niteliği ABAD'ın vermiş olduğu kararlarda açıkça yer almaktadır.

Egemen yetkilerin kullanımının Birliğe kısmen devri olgusunu “bütünleşme hukuku”²¹nun doğal bir sonucu sayan **Pescatore**'a göre; “ortak organların kurulması ve objektif biçimde işlemesi, bütünleşme hukukundan kaynaklanan bir sisteme katılma, ulusal egemenliğe getirilen kısıtlamaları kabul edilebilir ya da katlanılabilir kılmaktadır”²². Egemen yetkilerin devri ile bu devir olgusu sonucunda ulaşılmak istenen “siyasal hedef” arasında çok yakın bir ilişki vardır. Avrupa bütünleşmesinin siyasal hedefi “*Avrupa'nın siyasal birliği*”dir. Bu amaca ulaşmayı olanaksız kılan ya da zorlaştıran kısıtlayıcı unsurlar ortadan kaldırılmak gerekir. Bu açıdan ele alındığında, Avrupa bütünleşmesi yolundaki en önemli hukuksal engel, “ulusal egemenlik kavramı”dır. Kimi üye devletler (özellikle günümüzde BREXİT sürecinde Birlikten ayrılma görüşmelerini sürdüren Birleşik Krallık) bu kavramdan en az düzeyde ödün vermek istemekte, buna karşılık kimi üye devletler (Fransa ve Benelüks ülkeleri) bu konuda olabildiğince liberal bir tutum izlemektedirler. Bu siyasi tablo, Avrupa'nın siyasal ve ekonomik birliği yolunda çok önemli kararların alındığı, Aralık 1991 Maastricht Zirvesinde açıkça ortaya çıkmıştır²³.

Egemen yetkilerin kullanımının bir bölümünün Birliğe devri olgusunu aşağıdaki şemada gösterebiliriz:

²⁰ **Günuğur H.**, “Limitation on Sovereignty Necessitated by Turkish Accession to the EC”, *Turktrade*, No : 2, İstanbul, 1989, s. 30.

²¹ Bu deyim **Pescatore** tarafından kullanılmıştır. Bütünleşme hukuku ile ilgili ayrıntılı bilgiler için bkz. **Pescatore P.**, *Le Droit de l'Intégration*, Leyde, 1972, s. 36.

²² *İbid*, s. 37.

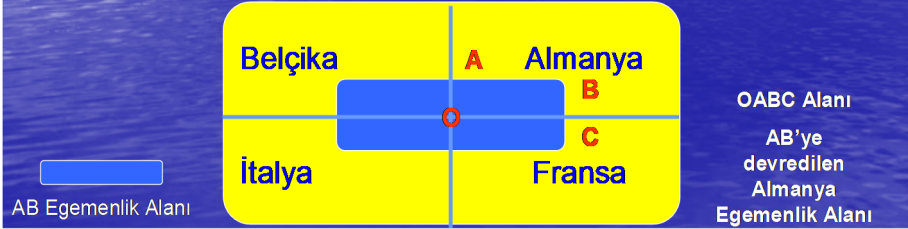
²³ Maastricht Zirvesiyle ilgili ayrıntılı bilgiler için bkz. **Bréhier T.**, “De Maastricht à la Révision de la Constitution”, *Le Monde*, 11.4.1992, Paris; **Günuğur H.**, “Maastricht Zirvesi ve Düşündürdükleri”, *İktisat*, Ankara, 13.1.1992; **Günuğur H.**, “Maastricht Antlaşması ve Avrupa'nın Geleceği”, *Türkiye İş Bankası yayını*, Ekim 1992, s. 6 vd.

Egemenlik Devri

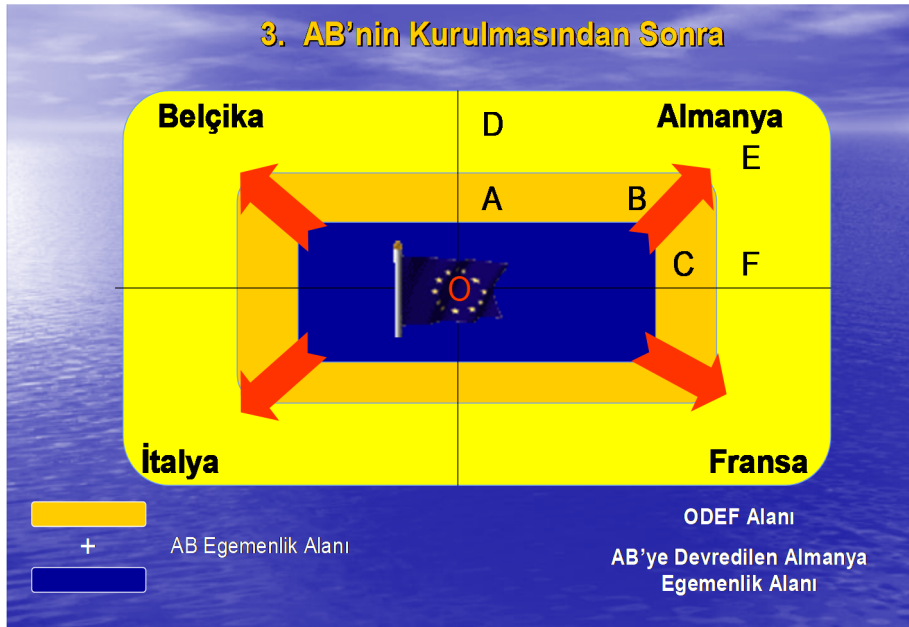
1. Avrupa Bütünleşmesi Öncesi



2. AT'nin Kurulmasından Sonra



3. AB'nin Kurulmasından Sonra



İlk tablo “Avrupa bütünleşmesi öncesi” örnek olarak alınan 4 ülkenin egemenlik alanlarını göstermektedir. Açıkça görüleceği gibi bütünleşme süreci öncesinde bu sürece girecek ülkeler henüz ulusal egemenlik yetkilerini devretmemişlerdir. Ulusal yetkiler tam olarak bu ülkelere kullanılmaktadır.

İkinci tablo, AKÇT, AAET ve ilk kuruluşundaki adı ile AET, kurulduktan sonraki” egemenlik devri olgusunu göstermektedir. Bu tabloda dış dikdörtgenin içinde sınırlı boyutta da olsa bir iç dikdörtgen yer almaktadır. Örgütün egemenlik alanını gösteren bu küçük dikdörtgenin oluşumuna, bütünleşme sürecine katılan her üye devlet, kısmen de olsa ulusal egemenlik yetkilerinin kullanımının bir bölümünü devretmek suretiyle katkıda bulunmaktadır. Örneğimizde Almanya, ulusal egemenlik alanına dâhil olan OABC alanını bütünleşme sürecindeki örgüte devretmiştir. Bu devir olgusu tüm üye devletler için geçerlidir. AB, üye devletlerden devraldığı egemenlik dilimlerini bir araya getirerek kendine bir egemenlik alanı yaratmıştır. Bunun sonucunda örgütün yetkili kılınan organları, tüm üye devletleri bağlayan “hukuk normları”nı koyabilmiş, bu normları üye devletlere uygulatabilmiş ve hukuksal sorunlar çıktığında ise örgütün yargı organı olan Avrupa Adalet Divanı, üye devletler ve onların uyruğunda bulunan gerçek ve tüzel kişiler açısından bağlayıcı yargısal kararlar alabilmiştir.

Üçüncü tablo ise, Maastricht ve özellikle Lizbon Antlaşmalarıyla, Avrupa Topluluğu (AT) aşamasından “Avrupa Birliği”ne geçişte egemenlik yetkilerinin kullanımının devri olgusunu göstermektedir. Tabloda görüleceği gibi, AT aşamasında devredilen ulusal egemenlik yetkilerinin alanı AB aşamasında genişlemiştir. Örnek ülke olarak ele aldığımız Almanya, AT sürecinde sadece OABC alanını Avrupa bütünleşme sürecine katarken, AB sürecinde bu alan genişleyerek ODEF alanına ulaşmıştır. Bir başka deyişle Almanya, daha önce devrettiği egemenlik yetkilerinin kullanım alanına bu kere DEFCBA altıgenini eklemiştir. Bu geometrik yaklaşımın anlamı şudur. AT aşamasında uygulanmayan, ileride AB aşamasında uygulanacak olan kimi politikalar, örneğin “Avrupa Para Birliği”, üye devletlerin örgüte daha çok egemenlik yetkisi devri suretiyle ancak yaşama geçirilebilir. Bir üye devletin elinden egemenliğin simgesi olan “ulusal parasını basma yetkisi”nin alınması başka nasıl açıklanabilir ki? Eğer bugün AB tek para birimi “Euro”ya geçebilmiş ise bu, AT aşamasında yeterli olmayan, ancak AB aşamasında gerekli olan egemenlik yetkilerinin bir bölümünün kullanımının daha örgüte devri sayesinde olmuştur. Tabloda dışa yönelen oklar örgütün egemenlik alanlarının genişleme eğilimini göstermektedir.

Tablolarda yer alan iç dikdörtgen hiçbir zaman dış dikdörtgenle çakışmayacaktır. Böyle olsaydı, üye devletlerin ulusal egemenliklerinin ve iç

hukuk düzenlerinin tamamen ortadan kalkması gerekirdi. Oysa Birlik, bir devletler birliğine ya da Avrupa’da giderek daha sık kullanılmaya başlayan bir deyimle “Federal Devlet”e doğru gitmektedir. Federal yapıdaki devletlerde bile, federasyona dâhil olan devletlerin iç hukukları, sınırlı alanda olsa da varlıklarını sürdürmektedir. Örneğin, İsviçre’de Lozan kantonu ile Zürich kantonu ayrı, ayrı iç hukuk düzenlemelerine sahiptir. Hatta kimi zaman bu hukuk düzenlemeleri birbirlerinden farklı hükümleri içermektedir. Ancak bu hukuksal düzenlemeler, federal hukukun temel ilkelerine aykırı olamazlar.

Birlik hukuku, üye devletler ulusal hukukları arasındaki ilişkilerde de durum pek farklı değildir. Birlik, son hedef olarak belirlediği, federal yapıdaki “Avrupa Birleşik Devletleri”ne dönüşse bile üye devletlerin ulusal hukukları kısmen sınırlanmış olsa da varlığını sürdürecektir. Örneğin, evlenme yaşı, boşanma nedenleri gibi medeni hukuk kuralları, kimi fiillerin bir ülkede suç sayılırken bir diğerinde suç olmaması gibi ceza hukuku kuralları bir üye devletten, diğerine farklılık gösterebilecektir. Aynı değerlendirmeyi, başka hukuk dalları için de (örneğin borçlar hukuku, miras hukuku vb.) yapabiliriz. Üye devletlerin ulusal hukuklarında bulunan bu farklılıklar, bütünleşme sürecinde “ortak kurallar” haline getirilmeyecektir. Bir başka deyişle, değindiğimiz konularda ulusal hukuklar, siyasal bütünleşme sonrasında da varlığını sürdürecektir. Buna karşılık, gümrük hukuku, anti tröst hukuku gibi alanlarda artık üye devletlerin yetkili organlarının norm belirleme yetkisi yoktur. 1996’dan sonra kambiyo hukuku için de aynı değerlendirme geçerli olmuştur. Saydığımız bu hukuk dallarında, gerekli düzenlemeleri yapma yetkisi Birlik organlarıncadır.

Birlik düzeyinde yetkili organlar tarafından kullanılan hukuk kuralı yaratma yetkisi, bir üye devlet için egemenliğin tamamen yitirilmesi anlamına da gelmemektedir²⁴. Burada daha çok, “egemenliğin kullanım alanının bölüşülmesinden” söz etmek olasıdır. Üye devletler, Birliğe devredilen yetkilere saygılı olmak koşuluyla, ulusal düzenlemeleri yapmakta özgürdür. Bir başka deyişle “yetki devri sınırsız değildir” ve antlaşmalarla bu olgu belirlenmiştir²⁵. Birlik kurumları ise, antlaşmalar tarafından kendilerine bırakılan yetkilerin sınırları içinde hareket etmek durumundadırlar²⁶.

²⁴ *Louis J-V., a.g.e., s. 14.*

²⁵ *Tizzano A., “Les Compétences de la Communauté”, in TADC, Perspectives Européennes, Luxembourg, 1981, s. 45.*

²⁶ *Tizzano A., “Quelques Observations sur le Développement des Compétences Communautaires”, Pouvoirs (RFECP), No : 48, 1989, s. 82*

Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) kararları ışığında ulusal yetkilerin kullanımının devri

Birliğe üye devletlerin, egemenliklerinin gereği olarak ulusal düzeyde kullandığı egemenlik yetkilerinin bir bölümünün Birlik organlarına devri olgusuna genel olarak değindikten sonra, ABAD'ın “yetki devri” konusunda vermiş olduğu kararları inceleyeceğiz.

Divan, üye devletlerin egemen yetkilerinin devri konusunda son derece önemli kararlar vermiştir. 15 Temmuz 1964 tarihli ünlü **Costa/Enel** davasında Divan, şu yargıya varmıştır:

“.....Uluslararası anlaşmalardan farklı olarak Birliği kuran antlaşmalar, yeni ve sui generis bir hukuk düzeni yaratmıştır. Bu düzen, üye devletlerin ulusal hukuk düzeni ile bütünlük içindedir. Gerçekten, sınırsız süreli, kendine özgü kurumları olan, hukuksal kişiliğe ve uluslararası düzeyde temsil gücüne sahip bulunan bu Birliği kurarken üye devletler, ulusal yetkilerini sınırlamışlar ve Birliğe çok önemli egemenlik yetkileri devretmişlerdir. Üye devletlerin, belirli alanlarda da olsa, egemen yetkilerini devretmeleri sonucunda, bir hukuksal normlar bütünlüğu (Corps des normes juridiques) yaratılmıştır. Bu normlar, yalnızca üye devletleri değil, aynı zamanda onların uyruklarını da bağlamaktadır...”

Costa/Enel davasında Divan, “uluslarüstü Birlik hukukunun” ayırıcı niteliklerini de ortaya koymaktadır. Bu niteliklere şöylece değinmek olasıdır:

- 1-Birlik hukuku *sui generis* bir hukuktur.
- 2-Birlik hukuku, üye devletlerin hukuk düzenlerinden kopuk değil, aksine bu hukuk düzenleriyle entegre olmuş bir hukuktur.
- 3-Bu nitelikteki bir hukuk düzenini yaratabilmek için üye devletler, ulusal egemenliklerini kısıtlamışlar ve sınırlı alanda da olsa egemenliklerinin kullanımını Birliğe devretmişlerdir.
- 4-Yaratılan bu hukuk düzeni, yalnızca, ortak iradeleriyle düzeni yaratan üye devletleri değil, aynı zamanda devletlerin uyruklularını da bağlar.

Divan, **Costa/Enel** davasıyla, Birlik hukukunun temel niteliği konusunda daha önce vermiş olduğu kararlarına önemli bir yenilik getirmiştir. Geçekten Divan, **Van Gend/Loos** davasında verdiği kararında, Birlik hukukunu yeni bir hukuk düzeni olarak görmekle beraber, bu düzene “uluslararası hukukun içinde” yer vermektedir. Oysa **Costa/Enel** davasıyla Divan, Birlik hukukunu “üye devletlerin hukuku ile entegre bir hukuk” olarak kabul etmiştir.

Divan, **Nuemann** davasında²⁷ verdiği bir başka kararında da, **Costa/Enel** davasındaki kararına paralel bir yaklaşım sergilemiştir. Divan kararında şu hususun altını özellikle çizmiştir:

“..... Üye devletler, örgüt kurumlarına, Birliğin bütününe ilgilendiren konularda karar alma yetkisini vermişler, bu şekilde, daha önce özgür biçimde kullandıkları egemen haklarına bazı kısıtlamalar getirilmesini kabul etmişlerdir.....”

Divan, 1971 yılında **Komisyon/İtalya** davasında²⁸ verdiği kararda, egemen yetkilerin devri deyimi yerine “*üye devletlerin Birliğe verdiği yetkiler*” deyimini kullanmıştır. Ancak, terminolojideki bu nüans, Divanın daha önce vermiş olduğu kararlardan “geriye dönüş” olarak algılanmamalıdır. Çünkü örgüte verilen yetkiler, bir daha hiçbir şekilde geriye alınması söz konusu olmayan yetkililerdir²⁹. Birlik organlarının bir konuda karar almakta gecikmiş olması, bir başka deyişle, bu yetkisini gereken zamanda kullanmamış olması durumunda, söz konusu “yetki üye devletlere geri dönmemektedir”. Divanın bu konuda verdiği önemli kararlar bulunmaktadır.

Gerçekten, **Komisyon/Fransa** davasında³⁰ Divan, Fransa’nın; “Birlik kurumlarının herhangi bir konuda karar almakta gecikmesi ya da hiç almaması halinde, o konuda karar yetkisi üye devletlere geri döner” şeklindeki savını reddederken, **Costa/Enel** davasındaki eski içtihadında yaralan gerekçeleri aynen sıraladıktan sonra; “..... bu nedenle örgüte devredilen yetkilerden geriye dönülmesi ve bu yetkilerin yeniden üye devletler tarafından kullanılması, ancak örgütü kuran antlaşmada bu konuda açık bir hüküm olması halinde söz konusudur. Antlaşmada bu yolda bir hüküm bulunmadığına göre, yetki devrinden geriye dönüş olanaksızdır.....” hükmüne varmıştır.

Öte yandan Divan, aynı konudaki **Komisyon/İngilte** davasında³¹, daha da ileri giderek şu gerekçeleri kararına dayanak yapmıştır: “..... örgüt lehine yetki devri kesindir ve bir bütündür. Birlik Konseyinin bir konuda karar almaması, bu konuda bir üye devlete, tek taraflı olarak karar alma yetkisi vermez..... Örgütün yetki alanı içinde kalan konularda üye devletler, bundan böyle ortak çıkarların ulusal düzeyde yürütülmesi ve denetlenmesiyle yükümlüdür. Bu bakımdan bir üye devlet, belli bir konuda Konseyin uygun bir

²⁷ Divanın bu davada verdiği 13.12.1967 tarihli karar için bkz. RJC 1967, s.589.

²⁸ Divanın bu davada verdiği 13.7.1972 tarihli karar için bkz. RJC, 1972, s.534.

²⁹ **Louis J-V.**, a.g.e., s. 13.

³⁰ Divanın bu davada verdiği 14.12.1971 tarihli karar için bkz. RJC, 1971, s.1003

³¹ Divanın bu davada verdiği 5.5.1981 tarihli karar için bkz. RJC 1981, s. 1045

girişimi olmamışsa, ivedi durumlarda ulusal düzeyde gerekli önlemleri ancak Komisyonla işbirliği halinde alabilir..... Bir üye devlet, Komisyon tarafından belirlenecek koşullara ve ilkelere ters düşen tek taraflı ulusal korunma önlemlerine başvuramaz.....”

Divan, aynı kararın bir başka yerinde : “..... Birliğin temelini oluşturan yapısal ilkelere, üye devletlerin uymaları zorunludur. Birlik yetki alanı içinde kalan konularda bir karar boşluğu olması halinde bile, üye ülkelerin ulusal yetkilerini kullanmamaları gerekir.....” hükmünü getirmiştir.

Birlik Hukukunun Uluslarüstü Nitelikteki Hükümleri

Avrupa Birliğini kuran antlaşmaların hiçbir yerinde Birliğin “uluslarüstü bir örgüt” olduğu yolunda herhangi bir hüküm yer almamaktaydı. Günümüzde Lizbon Antlaşması ile yaşama geçirilen Avrupa Birliği’nin İşleyişi Antlaşması (ABİA) ve yeni AB Antlaşması “Birliğin uluslarüstü yapısı”nı doğrulayan açık ve net herhangi bir hüküm öngörmemiştir. Ancak, antlaşmaların genel niteliği ve kimi hükümlerinin yapısı, bizi Birliğin uluslarüstü bir kuruluş olduğunu kabule zorlamaktadır.

Avrupa Birliği’ne “yeni bir kimlik” veren Avrupa Birliği Antlaşması (Maastricht Antlaşması) Birliğin “uluslarüstü” niteliğini, sözde olmasa da “özde” daha da güçlendirmiştir. Gerçekten bu antlaşmanın ortak dış politika ve savunma³², ekonomik ve parasal birlik³³ ya da Avrupa vatandaşlığı³⁴ ile ilgili hükümleri, üye devletlerin ulusal egemenlik yetkilerine önemli kısıtlamalar getirmiştir. Bu kısıtlamalar Birliğin “uluslarüstü” niteliğini pekiştirmek amacına yöneliktir. Bu paralelde hükümler Lizbon Antlaşması ve getirdiği düzenlemelerle pekiştirilmiştir. Hatta Lizbon süreci ile önemli ölçüde değiştirilerek yürürlüğe konulan yeni AB Antlaşması’nın “Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikasına İlişkin Özel Hükümler” başlığını taşıyan bölümünün 23 – 46 (dâhil) maddeleri uluslarüstülük kavramına gerçek anlamda uygulama alanı yaratmıştır³⁵. Nitekim bu nitelikteki hükümlerin Lizbon Antlaşmasında öngörülmesi nedeniyle güvenlik konularında ortak girişimlerde bulunmaya karşı duruş sergileyen İrlanda Lizbon Antlaşmasını veto etmiştir. Daha sonra İrlanda’nın ortak güvenlik politikası kapsamından

³² Maastricht Antlaşmasının “J” maddesi

³³ Maastricht Antlaşmasının “G / 25” maddesi.

³⁴ Maastricht Antlaşmasının “G / 9” maddesi

³⁵ Bu Antlaşma metni için bkz. **Günuğur H.**, *Lizbon Antlaşması Sonrasında Avrupa Bütünleşmesi*, EKO yay., Ankara, 2012 sayfa 214 vd

çıkartılması sonrasında antlaşma metni bu ülkede yeniden düzenlenen referandumda kabul görmüştür³⁶

Bu kesimde, önce yeni AB Antlaşmasının uluslararası nitelikteki hükümlerine göndermeler yapacak, daha sonra antlaşmanın, Birliğin karar organı niteliğindeki, eski adı Bakanlar Konseyi olan ve Lizbon süreci ile adı sadece “Konsey” olarak yeniden tanımlanan bu organdaki; “nitelikli çoğunlukla karar alma yöntemi”ni ayrıntılı biçimde inceleyeceğiz. Sözü edilen yöntem, uluslararasılığın en çarpıcı örneği olarak karşımıza çıkmaktadır.

Avrupa Birliği’nin İşleyişi Antlaşması’nın (ABİA) uluslararası nitelikteki hükümleri

Madde: 20–25 (eski AT Antlaşması 17–22. maddeler)

AB Antlaşmasının Preambülünde ve AT Antlaşmasının 20 ve devamındaki maddelerinde içeriği ayrıntılı biçimde belirlenen “Avrupa vatandaşlığı” kavramı, ulusal vatandaşlığın yerini almamakla birlikte onu tamamlamaktadır. Hatta “yabancı ülkelerde Birlik üyesi bir devletin diplomatik ve konsüler açıdan koruması, oturduğu ülkede yerel yönetimler ile AP seçimlerinde “seçme ve seçilme hakları” da dâhil, bu kavramın içerdiği birçok hak Avrupa bütünleşmesi sürecinin “uluslararası” niteliğini gösteren örnekler arasında sayılabilir.

Madde: 30 (eski AT Antlaşması 25. madde)

Gümrük birliğini düzenleyen bu madde, üye devletlerin ulusal hukuklarının üstünde hukuksal etkilere sahiptir. Gümrük birliği, Avrupa Birliği’nin temel unsuru ya da “çekirdeği” olarak kabul edilir. Üye devletler arasında ekonomik entegrasyonu sağlamak bakımından gümrük birliği bir “katalizör” olarak ele alınmıştır³⁷.

Gümrük birliğinin bir tanımını vermek gerekirse; “Gümrük birliği, birliğe dâhil üyeler arasındaki ticarete uygulanan gümrük vergilerinin ve eş etkili diğer vergilerin tamamen kaldırıldığı, birliğe dâhil olmayan ülkelere yapılan ithalata tek ve ortak bir tarifinin uygulandığı, üçüncü ülkelere gelen mallardan alınan vergilerin üyeler arasında paylaşıldığı bir birliktir”³⁸.

³⁶ Lizbon Antlaşması öncesi değerlendirmeler için bkz. *Cox, P., Cuntz E., Marc Pierini M., Demiralp O., Roadmap to EU , Türkiye-Avrupa Birliği Yayını, Ankara, 2007 , sayfa 7-35; Lizbon Antlaşması sonrasında yapılan değerlendirmeler için bkz. Günuğur, H., Cox P., Ceka N., Makraduli J., Krasniqi J., Krivokapic R., Mumcu G., Ganter P., Ljubljana Congress, 16-18 April 2009, pub. European Movement, Brussels, 2009, p. 38 vd*

³⁷ *Waelbroeck M., “la Libre Circulation des Marchandises”, in le Droit de la CEE, PUB, vol.1, 1970, s. 37*

³⁸ *Jacquemart C., La Nouvelle Douane Européenne, éd. Jupiter, Paris, 1971, s. 25.*

ABİA'nın 30. maddesine göre;

İthalat ve ihracattaki gümrük vergileri ve eş etkili vergiler üye devletler arasında yasaklanmıştır. Bu yasak mali nitelikteki gümrük vergilerine de uygulanır”.

“Mali nitelikteki gümrük vergileri” deyiminden, ithalatı kısıtlayıcı özelliğine oranla bütçeye gelir sağlayıcı özelliği ağır basan vergiler anlaşılmalıdır. Öte yandan üye devletler, AET Antlaşmasının yürürlüğe girdiği 1 Ocak 1958 tarihinden itibaren, 12 yıllık bir geçiş dönemi içinde birbirlerine uyguladıkları gümrük vergilerini ve eş etkili diğer vergileri kaldıracaklar ve üçüncü ülkelerden gelen mallara karşı “tek ve ortak bir gümrük tarifesi” (OGT) uygulayacaklardı. Bu iki unsurdan oluşacak gümrük birliği, öngörülen 12 yıllık geçiş döneminin tamamlanmasından bir buçuk yıl önce 1.Temmuz.1968 tarihinde kurulmuştur³⁹. Eski AT Antlaşmasının 26. maddesine göre (yeni 31. madde) OGT'deki vergi oranları Bakanlar Konseyi tarafından “oyçokluğu” ile belirlenir ve değiştirilebilir.

Gümrük birliği kurulduktan sonra, üye devletlerin artık ulusal gümrük tarifeleri kalmadığı için, bir üçüncü devletle, gümrüklerle ilgili ticaret anlaşmaları yapma yetkileri de ortadan kalkmıştır. Bu yetki, Birliğe üye devletlerin tümünü bağlayıcı nitelikte ticaret anlaşmaları yapan “ Konsey ve Komisyona” devredilmiştir. Nitekim Tarife ve Ticaret Genel Antlaşması (GATT) bünyesinde “gümrük tarifeleriyle” ilgili görüşmeleri, gümrük birliğinin olduğu 1 Temmuz 1968 tarihinden bu yana üye devletler adına Komisyon yürütmekte ve kararları da Komisyon almaktadır. Burada üye devletlerin “yetki devri” net biçimde ortaya çıkmaktadır.

Madde: 34–37 (eski AT Antlaşması 28–31 maddeler)

Üye devletler arasında ticareti sınırlayıcı nitelikteki “miktar kısıtlamaları”, bir başka deyişle kotalar ve eş etkili önlemler, *Standstill* kuralı gereğince, gerek ithalatta (md. 34), gerekse ihracatta (md. 35) geçiş döneminin tamamlanmasından itibaren kaldırılacaktı. Nitekim bu şekildeki tüm kısıtlamalar öngörülen tarihten 8 yıl önce 31 Aralık 1961 tarihinde kaldırılmıştır. Bu tarihten itibaren, artık üye devletlerin birbirleriyle yaptıkları

³⁹ Gümrük birliği ile ilgili ayrıntılı bilgiler için bkz. **Gökdere A.**, Gümrük Birliği Açısından Avrupa Topluluğu, ATAUM yayını, No : 2, Ankara, 1989, s. 52 vd.; **Günuğur H.**, *L'Association de la Turquie à la CEE Elargie, thèse de doctorat, Aix-en-Provence, 1975, s. 65 vd.*; **Karluk R.**, Avrupa Toplulukları ve Türkiye, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1990, s. 48 vd.; **Tüzün Ç.**, “Türkiye-AET Ortaklığında Gümrük Birliği”, in *Avrupa Topluluğu ve Türkiye, TODAI yayını, Ankara, Nisan 1987, s. 49 vd.*

ticarete kota uygulama yetkileri kalkmıştır. Ancak kamu ahlakı, kamu düzeni, kamu güvenliği, kişi ve hayvan sağlığının korunması vb. nedenleriyle üye devletler ithalat ya da ihracata kota koyabilirler. Bu çok istisnai durumlarda bile ilgili devlet diğer üye devletler arasında ayrımcılık yapamayacak ve bu uygulama “örtülü bir kısıtlama” oluşturamayacaktır (md. 36). Bu tür yasaklar “ulusal tekellere”de uygulanacaktır (md. 37).

Madde: 206 (eski AT Antlaşması 131 madde)

Bu madde geçiş döneminin sona ermesi sonrasında, Birliğin dış ticaret politikasının, ortak ilkeler üzerine kurulduğunu belirlemektedir. Bilindiği gibi 12 yıllık geçiş dönemi, 1 Ocak 1970 tarihinde sona ermiştir. Bu tarihten sonra, üye devletlerin tek, tek üçüncü ülkelerle tarifelere ilişkin “ticaret anlaşmaları” yapma hakları⁴⁰ ellerinden alınmış ve bütünüyle Birliğe devredilmiştir. Gerek çok taraflı olarak GATT bünyesinde, gerekse üçüncü ülkelerle ikili düzeyde ticaret anlaşmaları yapmak gerektiğinde, Komisyon, Konseye öneriler sunar. Konsey de Komisyona yapılacak ticaret anlaşmaları için görüşme talimatı verir. Bu anlaşmalar Komisyonca yürütülür ve sonuçlandırılır. Yapılan anlaşmalar yürürlüğe girer girmez tüm üye devletleri bağlar.

Madde: 258 (eski AT Antlaşması 226 madde)

Bu maddeye göre Komisyon, antlaşmada öngörülen yükümlülüklerinden birini yerine getirmeyen üye devlet aleyhine ABAD’a başvurabilir. Bir başka deyişle, Birliğin kurucu antlaşmalarını imzalayan üye devletler, ABAD’ın zorunlu yargı yetkisini de kabul etmiş olmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak, bir üye devlet Divan önünde taraf olma yükümlülüğünden kaçamaz⁴¹.

Madde: 260 (eski AT Antlaşması 228 madde)

Bu maddeye göre Divan, bir üye devletin, antlaşmalar çerçevesinde üstüne düşen yükümlülüklerden herhangi birini yerine getirmediğine hükmederse, ilgili üye devlet, aleyhine verilen bu hükmün gereklerini yerine getirmek ve sonuçlarına katlanmak zorundadır. Bir başka deyişle, ABAD kararı üye devletleri tüm yönleriyle bağlayıcıdır.

⁴⁰ *Treaty-making power*

⁴¹ *Arat T., a.g.e., s. 50.*

Madde: 267 (eski AT Antlaşması 234 madde)

Antlaşmanın bu maddesi, “ön karar prosedürü”nü belirlemektedir. Buna göre ABAD, Birlik antlaşmalarının, Birlik organlarınca belirlenen kuralların ve Konsey tarafından kurulan organların statülerinin yorumu üzerinde “münhasır yetki”ye sahiptir. Dolayısıyla, ulusal bir mahkeme önünde görülen bir davada, taraflardan biri, bu “yorum konusu”nu ileri sürdüğünde, ilgili mahkeme, kararını vermeden önce, bu konuyu yorumlamasını ABAD’dan isteyebilir (md. 267/2). Sorun, kararlarına karşı başkaca yargı yolu bulunmayan bir üst mahkeme önünde, söz gelimi “yargıtay” da ileri sürülürse, bu mahkemenin hükmünü vermeden önce ABAD’a başvurması zorunludur (md. 267/son). Bu noktada, ulusal mahkemenin yargı yetkisi, ABAD kararını verene kadar ertelenmiş olmaktadır. Bir başka deyişle, “bekletici ön karar sorunu” denilen bu sorun çözümleninceye kadar, ulusal yargı yetkisi hiçbir şekilde kullanılamamaktadır. ABAD kararı, en üst düzeydeki ulusal yargı organını dahi bağlamaktadır. Bir başka deyişle, Divan, hiyerarşik bakımdan, üst ulusal yargı organının da üstünde yer almaktadır.

Madde: 288 (eski AT Antlaşması 249 madde)

Bu maddeye göre Konsey ve Komisyon, antlaşmalarda öngörülen koşullar içinde tüzük ve yönergeler çıkartır, kararlar alır.

“Tüzük” genel kapsama sahiptir, tüm yönleriyle bağlayıcıdır ve üye ülkelerde doğrudan uygulanır.

“Yönerge”, şekil ve yöntem bakımından yetkiyi ulusal kurumlara bırakarak, yöneldiği devleti varılacak sonuçlar bakımından bağlar.

“Kararlar” ise, yöneldiği kişiler için tüm yönleriyle bağlayıcıdır.

Görüleceği gibi, “oyçokluğu” ile çıkartılmış olsa dahi tüzükler, doğrudan, yönergeler ise dolaylı biçimde üye devletleri bağlamaktadır. Birliğin bu hukuk normları, üye devletler ulusal hukuklarındaki normlarla çatışırsa, ulusal normlar değil, Birlik normları uygulanmaktadır. Dolayısıyla, iç hukuk, burada bir kere daha uluslarüstü nitelikteki Birlik hukukunun altında kalmaktadır.

Madde: 299 (eski AT Antlaşması 256 madde)

Bu maddeye göre, Konsey ve Komisyonun, üye devlet uyrukluları hakkında parasal yükümlülük doğuran kararları “zor yaptırım ilâmı”⁴²

⁴² Cebri icra

niteliğindedir. Zor yaptırım, ulusal mahkemelerin kararı ile durdurulamaz, ancak ABAD kararı ile askıya alınabilir. Açıkça görüleceği gibi, Birlik organlarının kararları, yalnızca üye devletleri değil, onların uyrukluğunda bulunan özel ve tüzel kişileri de bağlamaktadır.

Madde: 335 (eski AT Antlaşması 282 madde)

Bu madde, Birliğin, üye devletlerden ayrı bir tüzel kişiliği olduğunu açıkça hükme bağlamaktadır.

Madde: 344 (eski AT Antlaşması 292 madde)

Bu maddeye göre üye devletler, antlaşmanın uygulanmasından ya da yorumlanmasından doğan uyuşmazlıkları, yine bu antlaşmada öngörülenden farklı biçimde çözümlememekle yükümlüdürler. Bir başka deyişle üye devletlerin, herhangi bir hukuksal sorunu Birlik dışında bir yargı veya hakem kuruluna götürmeye hakkı yoktur. Dolayısıyla, üye devletlerin özgür iradeleriyle hakem ya da yargı organı seçme hakları ellerinden alınmıştır. Antlaşmaların uygulanmasından veya yorumlanmasından doğan sorunların çözümünde ABAD tek yetkili organ olarak kalmaktadır.

Madde: 356 (eski AT Antlaşması 312 madde)

Antlaşma sınırsız bir süre için yapılmıştır. Bu hükmün doğal hukuksal sonucu, üye devletlerin “fesih hakkı”na sahip olmamalarıdır.

ABİA’nın yukarıda incelenen maddeleri dışında diğer kimi olgular da Birliğin uluslarüstü niteliğini ortaya koymaktadır. İlk olgu, antlaşmaya “rezerv” konulabileceği yolunda herhangi bir hükmün Birlik hukuk belgelerinde öngörülmemesidir. İkincisi ise, Birliğin daha önce üçüncü ülkelerle yaptığı tüm anlaşmaların (*Acquis Communautaires*), yapıldıkları sırada onlara taraf olmayan ve fakat sonradan AB’ye üye olan katılan yeni devletleri de bağlamasıdır.

AB Antlaşması ve uluslarüstülük

AB Antlaşmasında da bütünleşme sürecinin uluslarüstü niteliğini ön plana çıkartan “ortak dış politika ve güvenlik politikası” da dâhil birçok madde yer almaktadır. Ancak biz buraya antlaşmanın “üyelik haklarının askıya alınması ile ilgili 7. maddesini alacağız.

Madde: 7

Yeni AB Antlaşmasının 7. maddesinin 2. fıkrasına göre;

“Üye devletlerin üçte birinin, Avrupa Parlamentosunun ya da Komisyonun yaptığı gerekçeli öneri üzerine, Avrupa Parlamentosunun olumlu görüşünü aldıktan sonra, Konsey, kendini oluşturan üyelerin beşte dörtlük çoğunluğu ile bir üye devlet tarafından 6. maddenin 1. paragrafında belirtilen ilkelerin⁴³ ciddi ve sürekli biçimde ihlal edildiğine bu devletin görüşünü aldıktan sonra karar verir.

Aynı maddenin 3. fıkrasına göre;

“Bu karar verilirse Konsey, bu üye devlet hükümetinin Konsey bünyesindeki oy hakları da dâhil, söz konusu üye devletin bu antlaşmadan doğan haklarını askıya almaya “oy çokluğu ile” karar verebilir”.

Bu maddeden de anlaşılacağı gibi, bir devletin AB üyeliği askıya alınsa bile üyelikten doğan yükümlülükleri sona ermemekte ve devam etmektedir. Yükümlülüklerin ihlalinin yaptırımını (hakların askıya alınması) ise “oyçokluğu” ile saptanmakta ve bu oylamada ilgili devlet oy hakkını kullanamamaktadır. İşin ilginç yanı bu devletin hakları askıya alınırken, diğer üye devletlere karşı yükümlülükleri devam etmektedir.

⁴³ Özgürlük, demokrasi, insan hakları ve tamal özgürlüklere saygı ve hukuk devleti ilkesi

Kaynakça

- Alexandre M.**, “Le Fédéralisme face aux Idéologies”, *L’Europe*, N0 : 27, Bruxelles, 1988-89
- Bréhier T.**, “De Maastricht à la Révision de la Constitution”, *Le Monde*, 11.4.1992
- Cartou L.**, “Evolution des Relations Internationales”, in *Mélanges en l’Honneur du Montagne de la Roque*, fac. de droit de Toulouse, 1986
- Chaltiel F.**, “La Souveraineté Et L’Union Européenne A La Croisée des Chemins”, *Petites Affiches*, Paris, 22.1.2003
- Constantinesco J.**, “Fédéralisme-Constitutionnalisme ou Fonctionnalisme?” in *MFD (Mélange Fernand Déhousse)*, éd. Labor, Bruxelles, 1979
- Constantinesco V.**, *Compétences et Pouvoirs dans les Communautés Européennes*, LGDJ, Paris, 1974
- Constantinides M-C.**, “Le Rôle des Pouvoirs Publics Nationaux, dans la Mise en Oeuvre du Droit Communautaire”, *RMC*, N0 : 100, 1967
- Cox, P., Cuntz E., Marc Pierini M., Demiralp O.**, *Roadmap to EU, Türkiye-Avrupa Birliği Yayını*, Ankara, 2007
- Cubertafond B.**, “Souveraineté en Crise ?”, *RDP*, No : 1, Paris, 1989
- Dagtolglou P.D.**, “La Nature Juridique de la Communauté Européenne” in *Trente Ans de Droit Communautaire (TADC), Perspectives Européennes*, Luxembourg, 1981
- Ganshof Van Der Meersch W.J.**, “Les Relations Extérieures des Etats au Système Constitutionnel Régional ou Federal”, *RDIDC*, t. LXIII, 1986
- Ganshof Van Der Meersch W.J.**, “La Constitution Belge et l’Evolution de l’Ordre Juridique International”, *ADSP*. Bruxelles, 1952
- Giraud E.**, “Rejet de l’Idée de Souveraineté”, in *Mélange en l’Honneur de Georges Scelle*, t. I, Paris, 1950
- Gökdere A.**, *Gümrük Birliği Açısından Avrupa Topluluğu*, ATAUM yayını, No : 2, Ankara, 1989
- Günuğur H.**, *Lizbon Antlaşması Sonrasında Avrupa Bütünleşmesi*, EKO yay., Ankara, 2012
- Günuğur, H., Cox P., Ceka N., Makraduli J., Krasniqi J., Krivokapic R., Mumcu G., Ganter P.**, *Ljubljana Congress, 16-18 Apris 2009, pub. European Movement*, Brussels, 2009
- Günuğur H.**, “Maastricht Antlaşması ve Avrupa’nın Geleceği”, *Türkiye İş Bankası yayını*, Ekim 1992
- Günuğur H.**, “Maastricht Zirvesi ve Düşündürdükleri”, *İktisat*, Ankara, 13.1.1992
- Günuğur H.**, “Les Rapports entre le Droit Communautaire et Droit Constitutionnel des Etats Membres”, *TPAA*, vol. 15-16, Ankara, 1989-1990

- Günuşur H.**, “Limitation on Sovereignty Necessitated by Turkish Accession to the EC”, *Turktrade*, No : 2, İstanbul, 1989
- Günuşur H.**, “Topluluk Hukuk Düzeni ve Egemenlik Kavramı”, *Türkiye İktisat*, No : 2, Ankara, 1988
- Günuşur H.**, “Certains Problèmes Juridiques Qu’entraînera l’Adhésion de la Turquie a la CE”, *TYHR*, vol. 7-8, Ankara, 1987
- Günuşur H.**, *L’Association de la Turquie à la CEE Elargie, thèse de doctorat, Aix-en-Provence*, 1975
- Isoart P.**, “Souveraineté Etatique et Relations Internationales”, in *la Souveraineté au XX ème Siècle*, éd. Armand Colin, Paris, 1971
- Jacquemart C.**, *La Nouvelle Douane Européenne*, éd. Jupiter, Paris, 1971
- Karluk R.**, *Avrupa Toplulukları ve Türkiye*, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1990
- Kovar R.**, “La Cour de Justice des Communautés Européennes et l’Intégration des Système Juridique”, in *Fédéralisme et Cours Suprêmes*, éd. UGA, Bruxelles, 1973
- Lagrange M.**, “La Cour de Justice des Communautés Européennes du Plan Schuman à l’Union Européenne”
- Monnet J.**, *Les Etats-Unis de l’Europe ont Commencé*, Paris, 1955
- Özman A.**, “Devletlerin Egemenliği ve Milletlerarası Teşekküller”, *AÜHFD*, cilt. XXI, 1964
- Özsunay E.**, *Avrupa Birliği Hukuku ve Türkiye-AB İlişkileri*, Vedat yay. İstanbul, 2015
- Pazarcı H.**, “Uluslararası Hukuk Açısından Otuzuncu Yılında AT”, *İKV dergisi*, No: 49, İstanbul, 1987
- Pellegrino C.R.**, *Construire le Marché Commun Latino-American et supranationalité*, pub. Europa Institut, No : 55, Saarbrücken, 1985
- Pescatore P.**, “Fédéralisme et l’Intégration : Remarques Liminaires”, in *Fédéralisme et Cours Suprêmes, L’Intégration des Système Juridique*, éd. UGA, Bruxelles, 1973
- Pescatore P.**, *Le Droit de l’Intégration*, Leyde, 1972
- Reuter P.**, “Aux Origines du Plan Schuman”, in *MFD*, éd. Labor, Bruxelles, 1979
- Rigaux F.**, “La Nature Juridique des Communautés”, in *les Nouvelles*, éd. Larcier, Bruxelles, 1969
- Schuman R.**, “Discours Prononcé devant l’Assemblée du Conseil de l’Europe”, session d’Août, RCE, vol. VI, Paris, 1950
- Streit C.K.**, “Le Fédéralisme dans l’Histoire de la Pensée”, *Le Fédéralist*, N0 : 1, Milano, 1987
- Tanchev E.**, “Sovereignty and Distribution of Authority in the Federations and in the Constitution of the European Union”, in *Avrupa Birliğine Katılımın Yeni Üye Devletlerin ve Aday Devletlerin Ulusal Hukuk Düzenlerine Etkisi*, Ankara, 2004

- Tizzano A.**, “*Quelques Observations sur le Developpement des Compétences Communautaires*”, *Pouvoirs (RFECP)*, No : 48, 1989
- Tizzano A.**, “*Les Compétences de la Communauté*”, in *TADC, Perspectives Européennes*, Luxembourg, 1981
- Tüzün Ç.**, “*Türkiye-AET Ortaklığında Gümrük Birliği*”, in *Avrupa Topluluğu ve Türkiye*, TODAİ yayını, Ankara, Nisan 1987
- Waelbroeck M.**, “*la Libre Circulation des Marchandises*”, in *le Droit de la CEE*, PUB, vol.1, 1970
- Wigny P.**, “*L’Europe Politique*”, in *les Nouvelles*, éd. Larcier, Bruxelles, 1969
- Zurcher A.J.**, *The Struggle to Unite Europe*, New York University Press, 1958



SİYASİ BOYUT

Derleyen

Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE

AVRUPA BİRLİĞİ’NİN DIŞ İLİŞKİLERİNDE KURAMSAL TARTIŞMALAR

Senem AYDIN DÜZGİT*

Giriş

Avrupa Birliği’nin (AB) dış politikaları değişen küresel konjonktürün de etkisiyle yıllar içinde şekillenmiş, bu da AB’nin dış politika girişimlerinin oluşumunu ve gelişimini açıklayıcı nitelikte kuramsal tartışmaları beraberinde getirmiştir. AB’nin dış politikalarını açıklayan kuramsal yaklaşımların genel hatlarıyla Uluslararası İlişkiler ve Siyaset Bilimi olmak üzere iki ana disiplinden beslendiğini söylemek mümkündür. Bu iki disiplindeki kuramsal kavramlar disiplinler arası bir biçimde bir araya gelerek AB’nin dış ilişkilerinde benimsediği politikaları açıklamaya çalışmış ve böylece AB dış politikası alanındaki erken dönem betimsel yazımların yerini zaman içinde ağırlıklı olarak ampirik olarak desteklenen kuramsal tartışmalar almıştır.

Bu noktada, kuramsal tartışmaların açıklamaya çalıştığı AB dış politikası pratiklerine de açıklık getirmek gerekmektedir. AB dış politikası en klasik anlamıyla AB’nin ortak dış ve güvenlik (*Common Foreign and Security Policy-CFSP*) / güvenlik ve savunma politikalarını (*Common Security and Defense Policy-CSDP*) kapsamaktadır. Fakat bunun da ötesinde, AB’nin üçüncü ülkeler üzerinde çok büyük etkisi olan genişleme, komşuluk, göç, ticaret ve kalkınma politikaları da dış politika alanında değerlendirilebilmektedir. AB, genişleme politikası aracılığıyla Soğuk Savaş sonrası Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri üzerinde dönüştürücü bir etkiye sahip olmuş, daha az etkili olmakla birlikte komşuluk politikası girişimleriyle genişleme dalgasının dışında kalan yakın bölge ülkelerine, kalkınma politikalarıyla da farklı kıtalara ulaşmaya çalışmıştır. Göç politikaları her ne kadar AB sınırlarını ilgilendiren bir iç mesele gibi

* Doç. Dr., Sabancı Üniversitesi, Sanat ve Sosyal Bilimler Fakültesi.

görülebilir olsa da, sınır pratikleri, vize ve serbest dolaşım gibi konular AB'nin bazı üçüncü ülkelerle olan ilişkilerinde hayli belirgin bir rol oynamaktadır. Büyük bir küresel ticari güç olan AB'nin ticaret politikaları da (yaptırımlar dahil olmak üzere) dünya ekonomisindeki ağırlığı nedeniyle küresel siyasi gelişmeleri etkileyebilmektedir.

Kitabın bu bölümünde, AB dış politikası literatürüne en çok etkiye bulunmuş olan üç ana kuramsal yaklaşım üzerinde durulacaktır. Söz konusu üç yaklaşım, ağırlıklı olarak Uluslararası İlişkiler disiplininin AB dış politikası çalışmalarına uyarlanan realizm, liberalizm ve sosyal inşacı yaklaşımlardır. Makalede sırasıyla bu yaklaşımların ana hatları ve AB dış politikasına ne şekilde uyarlandıkları ele alınacaktır. Bu alandaki kuramsal tartışmalara katkıda bulunan başka yaklaşımlar da mevcuttur. Örneğin Siyaset Biliminde ortaya çıkmış olan bürokratik siyaset ya da Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkilerin kesişim noktasında yer alan eleştirel teoriler de AB dış politikalarını anlamlandırmakta kullanılmaktadır. Fakat bu alandaki etkilerinin nispeten daha kısıtlı olması nedeniyle bu yaklaşımlara temel hatlarıyla sonuç bölümünde değinilecektir.

I. Realizm ve AB Dış Politikası: Doğal Bir Ortaklık?

AB dış politikası denildiği zaman genellikle ilk akla gelen kuramsal yaklaşım realizm olmaktadır. Bunun nedeni, realizmin devletlerin çıkarlarının esas olduğunu savunan ve egemenlik devrinin imkansızlığını merkeze alan yapısı ve birçok iç politika alanında belirli düzeylerde egemenlik devrini sağlayarak bütünleşmeyi ilerleten AB'nin klasik ortak dış politika ve güvenlik/güvenlik ve savunma alanlarında devletlerarası bir modelden öteye giden bir bütünleşmeye doğru henüz ilerleyememiş olmasıdır. AB'de ortak dış politika ve güvenlik/güvenlik ve savunma alanlarında alınan tüm kararlarda oybirliği esastır. Bu alanlardaki işbirliği tamamen gönüllülük prensibine dayanmakta, dolayısıyla da bu kurumsal yapının içinde devletler merkezi bir rol oynamaktadır. Nitekim realist akıma mensup bazı gözlemciler, bu durumun realizmin Avrupa bütünleşme sürecinin devletlerin kilit rol oynadığı bu politika alanındaki açıklayıcı gücünü ispat ettiğini ileri sürmüşlerdir. Realizmin AB bütünleşmesini açıklamakta yetersiz kaldığı, ancak konu AB dış politikası olduğunda açıklayıcılığını koruduğu sıkça dile getirilen bir argümandır.¹

¹ Stanley Hoffmann, "Towards a Common Foreign and Security Policy?" *Journal of Common Market Studies* 38, no 2 (2000): 189-98; Philip H. Gordon, "Europe's Uncommon Foreign Policy," *International Security* 22, no 3 (1997/1998): 74-100.

AB'nin özellikle son dönemlerde üye ülkelerin bağımsız dış politikalarının ön plana çıktığı Suriye ve Libya gibi küresel boyuttaki krizlerdeki etkisizliği nedeniyle AB dış politikasının ilk bakışta realist akımı çağrıştırması anlaşılır hale gelmektedir. Buna rağmen AB dış politikası alanındaki bazı gelişmeler, realist paradigmanın bu alandaki açıklayıcı gücüne gölge düşürmüştür. Bu gelişmelerden bir tanesi, AB'nin özellikle 1990'lı yıllardan itibaren klasik ortak dış politika ve güvenlik/güvenlik ve savunma alanlarının dışında kalan, dış politika etkisini farklı araçlarla gören araçlardaki koordinasyonu geliştirmesi ve bu alanlardaki bütünleşmeyi derinleştirmesidir. Bu açıdan bakıldığında realist perspektifin özellikle AB'nin Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerine yönelik genişleme politikasını ve 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'nı takiben uluslarüstü bir mayet kazanan göç politikalarını açıklamada yetersiz kaldığı öne sürülebilir. Zira, devletler dış politika etkileri de olan bu politikalar söz konusu olduğunda egemenlik devrinde bulunabilmiştir. Hatta göç politikasında karar alma sistemi Lizbon Antlaşması ile değiştirilerek uluslarüstü bir yapıya kavuşturulmuştur. Buna karşın, realist kurama getirilen eleştiriler bu alanla sınırlı kalmamış, realizmin özellikle ortak dış politika ve güvenlik/savunma alanlarındaki gelişmelere ilişkin yaklaşımları da sorunsallaştırılmıştır.

Bunlardan en önemlisi, realist kuramcıların AB'nin ortak dış politika ve güvenlik/savunma politikalarının ortaya çıkma sebeplerini açıklama çabasıdır. AB bu alanlarda tam anlamıyla bir birlik sağlamamış olsa da, bu alanlardaki bütünleşme niyetinin ve atılan bazı adımların kendisi bile realizm tarafından açıklanmaya muhtaç kalmıştır. Bu nedenle özellikle neorealist kuramcılar, İkinci Dünya Savaşı'nın bitimini takiben ilk olarak Avrupa Siyasi İşbirliği (*European Political Cooperation-EPC*) olarak kurulan, daha sonra 1990'lı yıllarda Ortak Dış ve Güvenlik Politikası/Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'na evrilen dış politika girişimlerinin neden ve nasıl oluştuğuna yoğunlaşmışlardır. Kendi ulusal çıkarlarına odaklı AB üye devletlerinin niçin ve hangi koşullarda bu alanlarda işbirliğine gittiğini, bu adımların arkasındaki çıkar kaygılarını ve itici faktörleri belirlemeye çalışmışlardır.²

Bu çalışmaların büyük çoğunluğu Kenneth Waltz'un güçler dengesi teorisinden beslenmiştir.³ Bu bağlamda, AB üye devletlerinin ortak dış

² Alexander Reichwein, "Realism and European Foreign Policy: Promises and Shortcomings," içinde *The Sage Handbook of European Foreign Policy*, der. Knud Erik Jorgensen et al. (Londra: Sage, 2015), 100.

³ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: McGraw Hill, 1979), 102-28.

politika hamleleri aracılığıyla, Soğuk Savaş'ın bitimini takiben uluslararası sistemde hegemon rolünü üstlenen Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) bu rolüne karşı bir dengeleme politikası oluşturmaya çalıştığı ve Soğuk Savaş sonrası yeniden şekillenen anarşik sistemde kendi güvenliğini garanti altına alacak bir yapı kurmayı hedeflediği iddia edilmiştir.⁴ Bu alandaki bazı diğer yaklaşımlar ise neorealizmdeki “yumuşak” ve “sert” dengeleme pratikleri arasındaki ayrıma dikkat çekerek AB'nin ABD'ye yönelik olan dengeleme adımlarını “yumuşak dengeleme” girişimleri olarak değerlendirmiştir.⁵ Bu bağlamda amaç “sert dengeleme” politikasından farklı olarak devletler arası yoğun rekabeti körüklemek değil, güçler asimetrisini hafifleterek dış politikada eşitler arası bir ortaklık oluşturmaktır.⁶

Dengeleme politikasını analizin merkezine alan birçok neorealist kuramcıya göre bu politikanın arkasındaki esas AB üyesi devlet Fransa'dır. Bu görüşe göre Fransa, güçlendirilmiş ortak bir dış politika sayesinde dışarıda ABD'yi dengelemeyi, Birliğin içerisinde de Almanya'ya karşı bir denge faktörü oluşturmaya hedeflemiştir.⁷ Birçok neorealist anlatıda, Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle birlikte Batı Avrupa ve Rusya arasında bir “güç boşluğu” doğduğu⁸ ve bu boşluğun özellikle AB üye ülkesi küçük ülkelerde yüksek tehdit algısına yol açtığı da öne sürülmüştür.⁹

Neorealist yaklaşımların bu iddiaları ağır eleştirilere maruz kalmıştır. Bu eleştirilerden en bilinenleri AB'nin ortak dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında hedeflediği kurumsallaşmanın ve önerdiği politikaların kimi zaman koşullu olmakla birlikte, genel hatlarıyla ABD tarafından istikrarlı bir biçimde desteklenmiş olmasıdır. Bu çerçeveden bakıldığında, neorealist kuramın dengeleme iddialarının temeli zayıf kalmaktadır.¹⁰ Bir diğer eleştiri ise özellikle güvenlik ve savunma politikaları alanında var olduğu iddia edilen

⁴ Barry Posen, “European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?” *Security Studies* 15, no 2 (2006): 149-86.

⁵ T.V. Paul, “Introduction: The Enduring Axioms of Balance of Power Theory and Their Contemporary Relevance,” içinde *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*, der. T.V. Paul et. al. (Stanford: Stanford University Press, 2004), 1-29.

⁶ Reichwein, “Realism and European Foreign Policy,” 106.

⁷ Adrian Hyde-Price, “Realism: A Dissident Voice in the Study of CSDP,” içinde *The Routledge Handbook of European Security*, der. Sven Biscop ve Richard G. Whitman (Londra: Routledge, 2013), 18-27; Joseph Grieco, “State Interests and Institutional Role Trajectories: A Neo-Realist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union,” *Security Studies* 5, no 3 (1996): 261-306.

⁸ Reichwein, “Realism and European Foreign Policy,” 102.

⁹ Anders Wivel, *Small States in Europe* (Londra: Ashgate, 2010).

¹⁰ Reichwein, “Realism and European Foreign Policy,” 107-09.

“kapasite-beklenti boşluğu”ndan hareket etmektedir. Christopher Hill’in 1993 yılında yazdığı ve klasikleşen makalesine göre AB’nin dış politika alanındaki hedef ve beklentileri yüksek olmakla birlikte, bu hedefleri gerçekleştirecek kurumsal araçları, üyeler arası fikir birliği sağlama gücü ve dolayısıyla da dış politika etkinliği zayıf kalmıştır.¹¹ Neorealistlerin ikilemi de aslında burada ortaya çıkmaktadır. Realist perspektiften bakıldığında “kapasite-beklenti boşluğu”nu üye devletlerin dış politika alanında egemenlik devrine kuşkulu yaklaşımlarıyla açıklamak mümkündür. Fakat neorealist perspektif uyarınca, dengeleme politikası amacıyla ortak dış politika geliştirmesi gereken AB, halen gerekli askeri kapasiteyi oluşturamamış ve dış politika alanında oluşturulmuş birçok kurumsal yapıya rağmen temel ve tartışmalı dış politika konularında güçlü tek bir ses oluşturmayı başaramamıştır.¹² Bazı analistler, bu eleştirinin aşılabilmesi için neoklasik realizme başvurulması gerektiğini savunmaktadır. Bu görüşe göre neoklasik realizm, devlet politikalarını anlamlandırmada sistemden kaynaklanan etkilerin yanı sıra devlet içi faktörleri ve hatta bilişsel etmenleri de analize dahil etmekte, bu nedenle de AB üye devletlerinin AB dış politikası söz konusu olduğunda benimsedikleri politikaları neorealistlerden daha başarılı bir şekilde açıklayabilme potansiyeli taşımaktadır.¹³ Buna karşın, realizmin bu alt kuramından beslenen AB dış politika çalışmaları halen gelişmekte olup, henüz belirgin bir etkinliğe ulaşmamıştır.

II. Liberalizm AB Dış Politikasını da Açıklar mı?

Tarihsel açıdan, liberal Uluslararası İlişkiler teorisi AB bütünleşmesini açıklamada başat bir yaklaşım olmuştur. Liberalizm, anarşi koşulları altında devletlerin işbirliğinin mümkün olduğu durumlara odaklanan bir teori olarak AB’nin kurumsal gelişimini ve AB bütünleşmesinin dinamiklerini kurumlar, karşılıklı bağımlılık ve demokrasi gibi etmenler bağlamında açıklamaya çalışmış ve bu alandaki çalışmalarda önemli bir etkinlik kazanmıştır. Liberalizmin AB çalışmalarına uyarlandığı en etkili işlerden biri Andrew Moravcsik’in liberal hükümetlerarasıcılık (*liberal intergovernmentalism*)

¹¹ Christopher Hill, “The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role,” *Journal of Common Market Studies* 31, no 3 (1993): 305-28.

¹² Reichwein, “Realism and European Foreign Policy,” 109-10.

¹³ Reichwein, “Realism and European Foreign Policy,” 114; Neoklasik realizmin Avrupa çalışmalarına uyarlanmasına ilişkin bir örnek için bkz. Asle Toje ve Barbara Kunz, derleyen, *Neoclassical Realism in European Politics: Bringing Power Back In* (Manchester: Manchester University Press, 2012).

tezidir.¹⁴ Liberal hükümetlerarasıcılık tezi uyarınca, AB üye devletlerinin bütünleşme alanında aldığı kararlar, devletlerin içinden beslenen ulusal tercih oluşumları tarafından belirlenmektedir. Ulusal tercihler ise ülke içlerindeki karşılıklı ekonomik bağımlılık modelleri tarafından şekillenmektedir. Bir diğer deyişle üye devlet hükümetleri, içerideki belirli ekonomik grupların taleplerini karşılayabilecek ve bu şekilde söz konusu grupların siyasi desteğini alabilecek şekilde uluslararası müzakere pozisyonu belirlerler ve bu çıkarı karşılayacak uluslararası taahhütlere girerler. Devletler yine uluslararası müzakereler aracılığıyla ön planda olurlar, fakat realizmin öngördüğünün aksine kapsamlı işbirliği mümkündür.

Liberal hükümetlerarasıcılık yaklaşımın özellikle Avrupa Tek Senedi'nin (*Single European Act*) ortaya çıkış öyküsüne ilişkin ikna edici bir anlatı sunduğu söylenebilir. Fakat AB'nin özellikle 1990'lı yıllarda, dış politika (genişleme de dahil) ve göç gibi, ekonomi dışındaki alanlarda attığı bütünleşme adımları, bu teorinin gözden geçirilmesini gerektirmiştir.¹⁵ Nitekim Moravcsik, bu alanlardaki işbirliğini açıklayabilmek için devlet tercihlerinin önemli iç ekonomik gruplar tarafından belirlendiği tezinden uzaklaşarak, yönetici ve bürokratların ulusal çıkarlara ilişkin algı ve tercihlerinin devlet politikalarındaki önemi üzerinde durmaya başlamıştır. Örneğin bu anlatı uyarınca, Almanya'nın Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi üyesi olmaması ve dış politika özerkliğinin de kısıtlı oluşu Amsterdam Antlaşması görüşmeleri esnasında AB dış politikası alanında derinleşmeyi savunmasına neden olmuş; İngiltere gibi kendisine özgü tek taraflı dış politika tercihleri olan bir ülkeyse bu alandaki ulusal veto hakkının korunması yönünde tercihte bulunmuştur.¹⁶ Bu bağlamda liberal hükümetlerarasıcılık anlatısı, üye devletlerin belirledikleri dış politika hedeflerini gerçekleştirebilmek amacıyla uluslararası işbirliklerine gidebileceklerini, üye devletlerin ortak çıkarlarının oluşmadığı durumlarda ise ortak dış politika yapımında yol alınamayacağını öne sürmüştür. Bu kuramsal çerçevenin ulusal ve uluslararası alandaki tercih oluşumu ve pazarlık anlatısına sadık kalarak, söz konusu çerçeveyi AB dış politikasına uyarlayan çalışma sayısı yok denecek kadar azdır. Bunlardan en bilineni, ulusal düzeyde muhalefet ve

¹⁴ Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

¹⁵ Derek Beach, "Liberal International Relations Theory and EU Foreign Policy," içinde *The Sage Handbook of European Foreign Policy*, der. Knud Erik Jorgensen et al. (Londra: Sage, 2015), 88.

¹⁶ Beach, "Liberal International Relations Theory and EU Foreign Policy," 88. Ayrıca bkz. Andrew Moravcsik ve Kalypso Nicolaidis, "Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions," *Journal of Common Market Studies* 37, no 1 (1999): 59-85.

belirli toplumsal gruplar karşısında destek kazandırmasına ve üye devletler arasındaki ekonomik bağımlılığın zamanla artmasına bağlı olarak belirli ekonomik çıkarların ancak AB düzeyinde artan işbirliğiyle karşılanması nedeniyle üye devlet hükümetlerinin dış politika alanında AB düzeyinde uluslararası işbirliği yaptıklarının Koenig-Archibugi tarafından iddia edildiği çalışmadır.¹⁷

Liberal hükümetlerarasıcılık anlatısından hareket eden diğer analistler, söz konusu kavramsal çerçeveyi ağırlıklı olarak spesifik bir AB dış politika aracı olarak değerlendirilen genişleme politikasına uyarlamaya çalışmışlardır. Örneğin Vachudova, AB'nin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine yönelik genişlemesinde AB üyeliğinin muhtemel getirilerinin bu ülkelerin zorlu üyelik kriterlerini benimsemesinde büyük rol oynadığını ileri sürmüştür. AB ve aday ülkeler arasındaki büyük güç asimetrisi aday ülkelerin siyasi açıdan çok masraflı olabilecek birçok reformu gerçekleştirmelerini sağlamıştır.¹⁸ Genişleme politikasına odaklanan ve başlangıç noktası olarak liberal hükümetlerarasıcı kuramı alan bazı diğer yaklaşımlar da aday ülkelere ziyade AB üye ülkelerinin genişleme politikasında nasıl birleştiği konusuna ağırlık vermiş ve bunu yaparken anlatılarına hükümetlerarası müzakerelerde bir etken olarak “norm”ları dahil etmişlerdir. Örneğin Schimmelfennig, AB üye ülkeleri arasında ortak bir norm olarak benimsenen demokrasi ve iyi yönetişimin, Orta ve Doğu Avrupa genişlemesini çıkarlarına uygun bulan üye ülkeler tarafından genişleme politikasına mesafeli duran üye ülkeleri ikna etmek için nasıl bir stratejik araç olarak kullanıldığına dikkat çekmiştir. Çıkarları uyarınca genişleme politikasına uzak duran bazı üye ülkeler, genişleme politikasına karşı durarak söz konusu normları ihlal ettikleri suçlamasıyla karşı karşıya kaldıklarında “retorik tuzağa” düşerek genişlemeden yana tavır almıştır.¹⁹

AB bütünleşme sürecini açıklamada önemli bir ağırlık sahibi olan ve AB dış politikası çalışmalarına da uyarlanan bir başka liberal kavramsal çerçeve de yeni-işlevselciliktir (*neofunctionalism*). Yeni-işlevselcilik, liberal

¹⁷ Mathias Koenig-Archibugi, “Explaining Government Preferences for Institutional Change in EU Foreign and Security Policy,” *International Organization* 58, no 1 (2004): 137-74. Ayrıca bkz. Julian Bergmann ve Arne Niemann, “Theories of European Integration,” içinde *The Sage Handbook of European Foreign Policy*, der. Knud Erik Jorgensen et al. (Londra: Sage, 2015), s. 172.

¹⁸ Milada Ana Vachudova, *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism* (Oxford: Oxford University Press, 2005).

¹⁹ Frank Schimmelfennig, “The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action and the Eastern Enlargement of the European Union,” *International Organization* 55, no 1 (2001): 47-80.

hükümetlerarasıcılık gibi bütünleşme sürecinin bütününe açıklamaya çalışan “büyük bir kuram”dır (*grand theory*). Bu kuram da liberal hükümetlerarasıcılık gibi ulusal tercihlerin kaynaklarına ve müzakere sonuçlarına odaklanır, fakat liberal hükümetlerarasıcı yaklaşımdan farklı olarak bütünleşme sürecinin kendisinin “yayılma” (*spillover*) dinamikleri aracılığıyla farklı politika alanlarına sıçrayarak devletlerin kontrolünün dışına çıkabileceğini öngörür.²⁰ Yeni-işlevselci kuram üç farklı yayılma şekli tanımlar: Bunlardan ilki, bir politika alanındaki bütünleşmenin teknik olarak başka bir politika alanındaki bütünleşmeyi tetiklemesine işaret eden “işlevsel yayılma” (*functional spillover*); ikincisi, bütünleşme süreci ilerlerken siyasi ve bürokratik elitin faaliyetlerinin merkezini ve kimliklerini artan düzeyde Avrupa merkezli gördükleri “siyasal yayılma” (*political spillover*); sonuncusu da, Avrupa Komisyonu gibi devletler tarafından oluşturulmuş olan kurumların bütünleşme sürecindeki itici güçlerini kullandığı “pekiştirici yayılma” (*cultivated spillover*) kavramıdır. Bazı çalışmalar, söz konusu yayılma mekanizmalarının daha bütünleşmiş bir AB dış politikası oluşumunda oynadığı rol üzerine odaklanmıştır.²¹ Erken dönem yeni-işlevselci kuramcılara göre, AB üye devletlerinin ekonomik alanlardaki egemenlik devri, bu üç yayılma mekanizması aracılığıyla zamanla dış politika alanına da sirayet edecektir.²² Fakat, zaman içerisinde bu öngörünün tüm dış politika alanlarında eşit ölçüde gerçekleşmediği anlaşılmış, yeni-işlevselci kuramı benimseyen gözlemcilerin birçoğu da yaklaşımlarını revize ederek dış politikanın daha mikro alanlarındaki yayılmacı dinamiklerinin etkilerine odaklanmıştır.

Örneğin Niemann, Orta ve Doğu Avrupa’ya genişleme sürecinde aday ülkelerdeki kamu kurumlarını güçlendirmeyi hedefleyen PHARE programı, Ortak Ticaret Politikası’nın 1996/1997 ve 2003/2004 yıllarındaki reformu ve vize, mülteciler ve göç politikalarının 1996/1997, 2000 ve 2003/2004 yıllarındaki hükümetlerarası konferanslar aracılığıyla ortaklaşması konularına yeni-işlevselci bir çerçeveden yaklaşmış, yayılmacı dinamiklerin hangi koşullar altında mümkün olduğunu irdelemiştir. Niemann’a göre bu alanlardaki AB bütünleşme politikalarını anlamak için yeni-işlevselci kuramın “dış etkenli

²⁰ Beach, “Liberal International Relations Theory and EU Foreign Policy,” 89. Yeni işlevselciliğin kaynak eserleri için bkz. Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957* (Stanford: Stanford University Press, 1958); Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford: Stanford University Press, 1963).

²¹ Beach, “Liberal International Relations Theory and EU Foreign Policy,” 89-90.

²² Phillip C. Schmitter, “Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration,” *International Organization* 23, no 1 (1969): 161-66.

yayılma” (*exogenous spillover*) ve “sosyal yayılma” (*social spillover*) dinamiklerini de dikkate alması gerekmektedir. “Dış etkenli yayılma” AB dışındaki siyasi ve ekonomik ortamın AB politika yapımına olan etkisine işaret ederken, “sosyal yayılma” AB üye ülkelerindeki ve AB bürokrasisindeki elitlerin birbirleriyle olan iletişiminden kaynaklanan sosyalleşmenin AB politikalarına olan etkisine dikkat çekmektedir. Fakat Niemann, erken dönem yeni-işlevselcilerden farklı olarak yayılmacı dinamiklerin otomatik olmadığını altını çizerek “egemenlik bilinci”, “iç politika kısıtları” ve kamuoyunun yaklaşımını içeren “bütünleşmeye yatkın olmayan ortam” nedenleriyle yayılmacı dinamiklerin sekteye uğrayabileceğini yukarıda belirtilen üç vaka üzerinden göstermiştir.²³

Bazı akılcı tercih kurumsalcıları da (*rational choice institutionalism*), özellikle asil-vekil (*principle-agent*) kavramsallaştırmasını AB dış politikasına uyarlamaya çalışmıştır. Asil-vekil kavramsallaştırması asillerin vekillere hangi nedenlerle ve ne şekilde yetki verdiğine ve devredilen edilen yetkilerin asil-vekil arasındaki güç dengesine ve yetki devrinin yapıldığı politika alanları üzerindeki etkisine odaklanır. AB dış politikasına uyarlandığında asilleri üye devletler, vekili ise üye devletleri uluslararası alanda temsil eden AB müzakerecisi oluşturur.²⁴ Fakat bu çalışmalar, AB’nin ortak dış ve güvenlik politikası ya da ortak güvenlik ve savunma politikasından ziyade ağırlıklı olarak AB ticaret politikasına, AB’nin uluslararası örgütlerdeki işleyişine ya da son dönemlerde AB’nin uluslararası çevre ve iklim politikaları görüşmelerindeki pozisyonuna odaklanmıştır.²⁵ Bunun en önemli nedeni, AB üye ülkelerinin uluslararası ticaret görüşmelerinde ve uluslararası örgütlerde Avrupa Komisyonu’nu AB’yi temsil eden vekil olarak tayin etmiş olmalarıdır. Bu yaklaşım kapsamında asillerin (üye devletler) vekillere (Avrupa Komisyonu) yetki vermelerinin

²³ Arne Niemann, *Explaining Decisions in the European Union* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

²⁴ Tom Delreux, “Bureaucratic Politics, New Institutionalism and Principal-Agent Models,” içinde *The Sage Handbook of European Foreign Policy*, der. Knud Erik Jorgensen et al. (Londra: Sage, 2015), 159.

²⁵ Bu yaklaşımların başlıca örnekleri için bkz. Andreas Dür ve Manfred Elsig, “Principals, Agents, and the European Union’s Foreign Economic Policies,” *Journal of European Public Policy* 18, no 3 (2008): 323-38; Bart Kerremans, “What Went Wrong in Cancun? A Principal-Agent View on the EU’s Rationale towards the Doha Development Round,” *European Foreign Affairs Review* 9, no 3 (2004): 363-93; Tom Delreux, *The EU as International Environmental Negotiator* (Surrey: Ashgate, 2011). Yakın dönem bir örnek için, bkz. Tom Delreux ve Thomas Laloux, “Concluding Early Agreements in the EU: A Double Principal-Agent Analysis of Trilogue Negotiations,” *Journal of Common Market Studies* 56, no 2 (2018): 300-17.

ardındaki sebeplere ve vekillerin üzerinde oluşturdıkları kontrol mekanizmalarına odaklanılır. Örneğin Kerremans'a göre, uluslararası ticaret müzakerelerinde üye devletlerin Avrupa Komisyonu'na müzakere yetkisi vermesinin arkasında yatan neden üye devletlerin AB'nin uluslararası alanda tek bir pazar gücü olarak temsil edilmesi ve diğer devletlere karşı pazarlık gücünün artırılması isteğidir.²⁶ Buna karşılık, Avrupa Komisyonu'na yetki devredilmesi Komisyon'un kendi inisiyatifinde hareket ederek üye devletlerin tercihleri dışında pozisyon alması riskini de barındırdığından, üye devletler Komisyon üzerinde bazı kontrol mekanizmaları oluşturmuştur. AB dış politika yazımında yetki ve kontrol mekanizmalarının sonucunda üye devletlerin mi yoksa Komisyon'un mu daha çok gücü elinde bulundurduğu konusunda bir görüş birliği mevcut değildir. Üye devletler ve Komisyon arasındaki güç dengelerini inceleyen gözlemciler, üye devletlerin kendi aralarındaki politika farklarını, politika tercihlerinde üye devletler ve Komisyon arasındaki farkları ve diğer uluslararası örgüt ve platformların rolü ve yapısı gibi AB'ye dışsal faktörleri bu dengede etkili olduğunu düşündükleri için incelemeye almıştır.²⁷

Daha nadir olmakla birlikte, asil-vekil modelini AB'nin ortak dış ve güvenlik politikası ya da ortak güvenlik ve savunma politikası alanlarına uyarlayan bazı çalışmalar da mevcuttur. Örneğin Beach yaptığı bir çalışmada, 2000'li yıllarda AB Dış ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi ve AB Konseyi Genel Sekreterliği görevini yürüten Javier Solana'nın, bulunduğu pozisyonu, üye devletleri ortak dış ve güvenlik politikasının bütçesini önemli ölçüde artırmak ve içeriğini güçlendirmeye ikna etmek amacıyla ne şekilde kullandığını ortaya koymuştur.²⁸

²⁶ Bart Kerremans, "Pro-active Policy Entrepreneur or Risk Minimizer? A Principal-Agent Interpretation of the EU's Role in the WTO," içinde *The European Union's Roles in International Politics*, der. Ole Elgström ve Michael Smith (Oxford: Routledge, 2006), 172-88; Delreux, "Bureaucratic Politics, New Institutionalism and Principal-Agent Models," 160.

²⁷ Bu faktörlerin AB dış politikası alanındaki asil-vekil modeline dayanan analizlerdeki yeri üzerine kapsamlı bir değerlendirme için bkz. Delreux, "Bureaucratic Politics, New Institutionalism and Principal-Agent Models," 160-62.

²⁸ Derek Beach, "The Facilitator of Efficient Negotiations in the Council: The Impact of the Council Secretariat," içinde *Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels*, der. Daniel Naurin ve Helen Wallace (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2008), 219-37.

III. Sosyal İnşacı ve Söylemsel Yaklaşımlar: AB Dış Politikası'nda Kimlik, Norm, Söylem ve Değerlerin Rolü

Soğuk Savaş'ın bitimini takiben Avrupa güvenlik mimarisinde yaşanan değişimler ve AB'nin dış politika da dahil olmak üzere bütünleşme yönünde attığı adımlar sosyal inşacı (*social constructivist*) ve söylemsel (*discursive*) yaklaşımları hem AB çalışmalarının genelinde hem de AB dış politikası alanının özelinde ön plana çıkartmıştır.²⁹ Sosyal inşacı ve söylemsel yaklaşımların realist ve liberal kuramlardan en önemli farkı sosyal dünyanın oluşumunda normlara, değerlere, kimliklere ve söylemlere atfettikleri önemli roldür. Bu kuramsal çerçeveden bakıldığında devletler, aynı insanlar gibi, sosyal ortamlarından ve o ortama ait anlam sistemlerinden bağımsız olarak hareket etmezler.³⁰ Bu bağlamda bu yaklaşımlar, realizm ve liberalizmde esas olan devletlerin stratejik tercihler güden rasyonel ve çıkar odaklı aktörler olduğu varsayımını kabul etmezler. Ancak bu yaklaşımların kendi aralarında da önemli kuramsal farklar bulunmakta, bu fark da en çok sosyal gerçeklik ve söylem arasındaki ilişkiye olan bakış açılarından kaynaklanmaktadır. Bu yaklaşımlardan ince sosyal inşacı (*thin social constructivism*) kuramlar olarak nitelendirilenlerine göre sosyal gerçeklik söylemden bağımsız olarak da var olabilir; bu nedenle kimliklerin, normların, değerlerin, fikirlerin ve söylemlerin devletlerin çıkarlarını ve tercihlerini ne şekilde etki ettiğini incelemek mümkündür. Postyapısalcılık (*poststructuralism*) olarak da bilinen kalın sosyal inşacı (*thick social constructivism*) yaklaşımlar uyarınca ise sosyal gerçeklik ancak söylem aracılığıyla inşa edilebilir; sosyal gerçekliğin söylemden bağımsız olarak var olabilmesi mümkün değildir. Bu nedenle kimlik ve değerler gibi faktörler devlet politikalarına bağımsız etkide bulunan değişkenler olarak ele alınamaz. Dış politikanın kendisi söylemsel bir pratik olarak devletler arası ilişkisel kimlikler inşa ederek bazı politikaları mümkün kılar.³¹

AB dış politikası alanında ince sosyal inşacı kuramsal çerçeveden hareket eden çalışmalar genellikle rasyonalist akıl yürütmeye açıklanması sorunlu

²⁹ AB dış politikası alanındaki sosyal inşacı ve söylemsel çalışmaların kapsamlı bir değerlendirmesi için bkz. Senem Aydın-Düzgit, "Social-Constructivist and Discursive Approaches to European Foreign Policy," içinde *The Sage Handbook of European Foreign Policy*, der. Knud Erik Jorgensen et al. (Londra: Sage, 2015), 137-51.

³⁰ Thomas Risse, "Social Constructivism and European Integration," içinde *European Integration Theory*, der. Antje Wiener ve Thomas Diez (Oxford: Oxford University Press, 2009), 145.

³¹ Sosyal inşacı ve söylemsel yaklaşımlar arasındaki "ince" ve "kalın" ayrımı için bkz. Steve Smith, "Social Constructivisms and European Studies: A Reflectivist Critique," *Journal of European Public Policy* 6, no 4 (1999): 682-91.

olan politikalara odaklanmışlardır. Bu çerçevede AB genişleme politikası ile Ortak Dış ve Savunma Politikası ile güvenlik ve savunma politikalarındaki gelişmeler özellikle mercek altına alınmıştır.³² AB'nin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine yönelik genişleme politikasına bu perspektiften yaklaşan analistler AB genişlemesinin nedenleri üzerinde durmuştur. Genişlemenin, siyasi ve ekonomik yüküne, hatta Fransa gibi bazı temel üye ülkelerin baştaki çekincelerine rağmen gerçekleşmiş olması çoğunlukla normlar, bazen de kimlik temelli olarak açıklanmıştır. Örneğin Fierke ve Wiener, AB'nin Orta ve Doğu Avrupa genişlemesinin AB'nin Soğuk Savaş yıllarında kendisi için kurgulamış olduğu demokratik kimlik ve normatif ideallere bağlılıktan kaynaklandığını ileri sürmüştür. Bu bağlamda genişleme politikasının itici gücü, sadece Batının Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin AB tarafından dışlanması sonucunda yaşayabilecekleri istikrarsızlıktan duyduğu korkudan kaynaklanmamakta, aynı zamanda bu dışlamanın Birliğin Soğuk Savaş yıllarında bu ülkelere vaat etmiş olduğu demokrasi çerçevesinde oluşturduğu normatif kimliğine zarar verecek olmasından duyduğu korkudan beslenmektedir.³³ Sjursen ise, benzer bir kuramsal çerçeveden hareketle, AB genişleme politikasında bazı aday ülkelere niçin öncelik tanındığı sorusuna odaklanmıştır. Burada Fierke ve Wiener'den farklı olarak, genişleme politikasının sadece liberal-demokratik normlara değil aynı zamanda "topluluk bazlı kimlik" anlayışından beslenen bir "akrabalık temelli görev"e yaslandığını iddia etmiştir. Sjursen'e göre Türkiye'nin genişleme politikasında Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin gerisinde kalmasının temel nedeni de özsel bir Avrupa kimliğinin bir parçası olarak görülmemesi ve dolayısıyla da "akrabalık temelli görev"in öznesi olamamasıdır.³⁴

Sedelmeier da benzer bir kuramsal çerçeveden hareket etmiş, fakat bu çalışmaların aksine genişleme politikasını bağımlı değil, bağımsız bir değişken olarak ele almıştır. Bu bağlamda Orta ve Doğu Avrupa genişlemesinin AB'nin kimliğine olan etkisini incelemiş ve genişleme politikasının temel parçası olan demokratik koşulluluk prensibi sayesinde AB'nin uluslararası alanda demokrasi ve insan hakları normlarının savunucusu kimliğini kazandığını savunmuştur.³⁵

³² Bu alandaki başlıca örnekler için bkz. Karen M. Fierke ve Antje Wiener, "Constructing Institutional Interests: EU and NATO Enlargement," *Journal of European Public Policy* 6, no 5 (1999): 721-42; Ulrich Sedelmeier, *Constructing the Path to Eastern Enlargement: The Uneven Policy Impact of EU Identity* (Manchester: Manchester University Press, 2005); Helene Sjursen, "Why Expand? The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy," *Journal of Common Market Studies* 40, no 3 (2002): 491-513.

³³ Fierke ve Wiener, "Constructing Institutional Interests", 737.

³⁴ Sjursen, "Why Expand?", 508.

³⁵ Sedelmeier, *Constructing the Path to Eastern Enlargement*.

İnce sosyal inşacı kuramdan beslenen diğer bazı AB dış politikaları çalışmaları da AB'nin uluslararası kimliğine odaklanmıştır. Bu alandaki en iyi bilinen çalışmalardan biri Ian Manners'ın 2002 yılında yayınlamış olduğu ve AB'nin uluslararası alanda normatif bir güç olduğunu iddia ettiği makalesidir.³⁶ Manners, AB'nin ölüm cezasının kaldırılmasındaki uluslararası rolünden hareketle, AB'nin kendine özgü “tarihsel geçmişi”, “hibrit toplumu” ve “hukuki anayasası”nın belirli AB normlarını doğurduğunu ve bu normların sadece AB dış politikaları aracılığıyla değil, bir varoluş biçimi olarak dünyada normatif bir etkide bulunarak yayıldığını ifade etmiştir.³⁷

Manners'ın bu iddiası AB dış politikası yazımında yoğun tartışmalara neden olmuştur. Bazı gözlemciler AB'nin uluslararası alandaki tek normatif güç olup olmadığına,³⁸ normatif gücün etkisini göstermesini sağlayan mekanizmalara,³⁹ bu gücün farklı bölgelerde ve politika alanları aracılığıyla ne şekilde uygulandığına⁴⁰ ve AB dışı ülkelerde hangi koşullar altında etkili olup olmadığına odaklanmıştır.⁴¹ Diğerleri ise bu kavrama daha eleştirel yaklaşmıştır. AB dış politikasına realist açıdan bakan bazı gözlemciler normlar ve çıkarlar arasında bir çatışma olduğunda AB dış politikasının her zaman çıkar odaklı yönelimlerinin bulunduğunu iddia etmiş,⁴² hatta Manners da bu eleştiriler üzerine AB dış politikasının Avrupa Komşuluk Politikası (*European Neighbourhood Policy*) gibi bazı alanlarının hem çıkar hem de norm odaklı olduğunu savunmuştur.⁴³ Sosyal inşacı kuramın içinden gelen eleştiriler ise normatif güç Avrupa (*normative power Europe*) söylemini sadece zayıf ampirik temeller açısından değil, bu söylemin AB'yi üçüncü

³⁶ Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies* 40, no 2 (2002): 235-58.

³⁷ Manners, “Normative Power Europe,” 241.

³⁸ Thomas Diez, “Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering ‘Normative Power Europe’,” *Millenium: Journal of International Studies* 33, no 3 (2005): 613-36.

³⁹ Tuomas Forsberg, “Normative Power Europe, Once Again: A Conceptual Analysis of an Ideal Type,” *Journal of Common Market Studies* 49, no 6 (2011): 1183-1204.

⁴⁰ Richard Whitman, derleyen, *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives* (Basingstoke: Palgrave, 2011).

⁴¹ Senem Aydın-Düzgit, “Legitimising Europe in Contested Settings: Europe as a Normative Power in Turkey,” *Journal of Common Market Studies* 56, no 3 (2018): 612-27.

⁴² Adrian Hyde-Price, “Normative Power Europe: A Realist Critique,” *Journal of European Public Policy* 13, no 2 (2006): 217-34; Richard Youngs, “Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity,” *Journal of Common Market Studies* 42, no 2 (2004): 415-35.

⁴³ Ian Manners, “As You Like It: European Union Normative Power in the European Neighbourhood Policy” içinde *The Neighbourhood Policy in Perspective – Context, Implementation and Impact*. der. Richard Whitman ve Stefan Wolff (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010), 29-50.

lkelerle ilişkilerinde öz eleştiriden uzak kusursuz bir “medenileştirici g” olarak temsil etmesi yönünden de eleştirmiştir.⁴⁴

İnce sosyal inşacı olarak nitelendirilebilen yaklaşımların bir bölümü de AB dış politikası ile ulusal dış politikalar arasındaki ilişkiye odaklanmıştır. Bu alandaki en bilinen çalışmalardan biri Ben Tonra’nın ODGP’deki gelişmelerin Danimarka, Hollanda ve İrlanda’nın dış politikalarına yaptığı etkileri ele aldığı kitabıdır.⁴⁵ Tonra’ya göre AB’nin Ortak Dış ve Güvenlik Politikası, söz konusu AB ye ülkelerinden gelen dış politika yapıcılarının birbirleriyle çalışma ve birbirlerine danışmasını körükleyerek, hem ulusal dış politikaları sınırlayıcı etkide bulunuyor hem de bu kişilerin yer aldığı politikaların daha etkili olabileceği daha geniş bir siyasi alan yaratarak onları güçlendiriyordu.⁴⁶ Birbirleriyle yakın çalışan ulusal karar alıcılar “sosyalleşme” dinamikleri sayesinde kimlik ve çıkarlarını şekillendiren ortak anlayışlara sahip oluyor ve böylece incelenen üç ye ülkenin ulusal dış politikasında AB’nin temel bir rol oynamasını sağlayarak ulusal dış politikaların Avrupalılaşmasına (*Europeanization*) neden oluyordu.

Bu çalışmayı takiben, ulusal dış politikaların Avrupalılaşmasının arkasındaki “sosyalleşme” dinamikleri ince sosyal inşacı kuramdan beslenen daha birçok analistin ilgi alanında olmuştur.⁴⁷ Wong ve Hill, bu tip çalışmaların en kapsamlılarından olan kitaplarında on AB ye ülkesini inceleyerek, en büyük ye devletlerin dış politika elitlerinde dahi bir miktar sosyalleşme gördüklerini ve ülkelerin dış politikalarında farklı derecelerde Avrupalılaşma tespit ettiklerini iddia etmişlerdir.⁴⁸ Bu çalışmalardan bazıları Konsey alışma Grupları (*Council Working Groups*) ve Konsey Genel Sekreterliği (*Council Secretariat General*),⁴⁹ Daimi Temsilciler Komitesi

⁴⁴ Federica Bicchì, “‘Our Size Fits All’: Normative Power Europe and the Mediterranean,” *Journal of European Public Policy* 13, no 2 (2006): 286-303.

⁴⁵ Ben Tonra, *The Europeanization of National Foreign Policy: Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union* (Aldershot: Ashgate, 2001).

⁴⁶ Tonra, *The Europeanization of National Foreign Policy*, 285-86.

⁴⁷ Bazı başlıca örnekler için bkz. Reuben Wong, *The Europeanization of French Foreign Policy: France and the EU* (New York: Palgrave Macmillan, 2006); Liesbeth Aggestam, “Role Identity and the Europeanisation of Foreign Policy”, içinde *Rethinking European Union Foreign Policy*. der. Ben Tonra ve Thomas Christiansen (Manchester: Manchester University Press, 2004), 81-99.

⁴⁸ Reuben Wong ve Christopher Hill, derleyenler, *National and European Foreign Policy: Towards Europeanization* (Londra: Routledge, 2011).

⁴⁹ Ana Juncos ve Karolina Pomorska, “Invisible and Unaccountable? National Representatives and Council Officials in EU Foreign Policy,” *Journal of European Public Policy* 18, no 8 (2011): 1096-114.

(COREPER)⁵⁰ ve Siyasi ve Güvenlik Komitesi (*Political and Security Committee*)⁵¹ gibi AB dış politikası yapımında ve uygulanmasında kilit rol oynayan belirli AB kurumlarında profesyonel olarak çalışan gruplar arasındaki sosyalleşme dinamiklerine odaklanmıştır.

Postyapısalcı çalışmalar olarak da adlandırılabilen kalın sosyal inşacı yaklaşımlar ise ağırlıklı olarak AB dış politikasının kimlik boyutu üzerinde yoğunlaşmışlardır. Fakat bu yaklaşımlar, ince sosyal inşacı kuramsal çalışmalardan farklı olarak kimliği bir değişken olarak ele almadıkları için AB politikaları aracılığıyla ne çeşit bir Avrupa kimliği inşa edildiği sorusu üzerinde durmuşlardır. Bunu yaparken, özellikle bazı sosyal inşacı analistlerin AB'nin sınırların geçişken olduğu “postmodern” bir Birliğe doğru evrildiği tezine karşı çıkarak, AB'nin özellikle üçüncü ülkelerle olan ilişkilerinde “modern” ulus devletlerin ötekileştirici pratiklerini benimsediğini iddia etmişlerdir.⁵² Avrupa sınırları ve kimliğinin modern ulus devlet modelinde olduğu gibi katı ben/öteki (*self/other*) ayırımından beslenerek oluşturulduğu, AB'nin Akdeniz ülkeleri ve Türkiye olan ilişkileri ile İslam'a yönelik politikaları merkeze alınarak iddia edilmiştir.⁵³ Bu bağlamda AB genişleme politikası bu tip yaklaşımların ana çalışma alanlarından birini oluşturmuştur. Fakat genişleme politikasının karşılaştırmalı incelenmesi, AB dış politikasının tamamen modern ötekileştirici kimlikler inşa ettiği bulgusunu da sorunsallaştırmıştır. Örneğin Rumelili, AB'nin Fas, Türkiye ve Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri'nin üyelik taleplerine karşı geliştirdiği politikaları temel aldığı çalışmada, AB'nin bu ülkelerle olan ben/öteki ilişkisinin modern bir ötekileştirmeden ibaret olmadığını, AB'nin üçüncü ülkeleri ötekileştirme derecesinin inşa edilen kimlik ve farklılığın içeriği, öteki'nin tepkileri ve “ben”in “öteki” ile arasına koyduğu “sosyal mesafe” tarafından belirlendiğini iddia etmiştir.⁵⁴

⁵⁰ Jeffrey Lewis, “The Janus Face of Brussels: Socialisation and Everyday Decision Making in the European Union,” *International Organization* 59, no 4 (2005): 937-71.

⁵¹ Christoph Meyer, *The Quest for a European Strategic Culture: Changing Norms on Security and Defence in the European Union* (Londra: Palgrave Macmillan, 2006).

⁵² Bu alandaki ilk ve en etkili çalışmalardan biri için bkz. Iver Neumann, “European Identity, EU Expansion, and the Integration/Exclusion Nexus,” *Alternatives* 23, no 3 (1998): 397-416.

⁵³ Michelle Pace, “The Ugly Duckling of Europe: The Mediterranean in the Foreign Policy of the European Union,” *Journal of European Area Studies* 10, no 2 (2002): 189-210; Thomas Diez, “Europe's Others and the Return of Geopolitics,” *Cambridge Review of International Affairs* 17, no 2 (2004): 319-35; Senem Aydın-Düzgit, *Türklük, Müslümanlık, Doğululuk: AB'nin Türkiye Söylemleri* (İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları, 2015).

⁵⁴ Bahar Rumelili, “Constructing Identity and Relating It to Difference: Understanding the EU's Mode of Differentiation,” *Review of International Studies* 30, no 1 (2004): 27-47.

Bazı postyapısalcı analizler AB'nin uluslararası alanda ne çeşit bir aktör olduğu sorusu üzerine de yoğunlaşmış, bunu yaparken de çoğunlukla Manners'ın normatif güç Avrupa tezini sorunsallaştırmışlardır. Örneğin Merlingen, AB'nin Makedonya ve Bosna'da yürüttüğü Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası operasyonlarının arkasındaki normatif güç söyleminin negatif etkilerine dikkat çekmiştir. Bu bağlamda normatif güç söyleminin çatışmalı bölgelerdeki "uluslararası ve yerel arasındaki hakimiyet şekillerini" güçlendirebileceğini ifade etmiştir.⁵⁵ Bazı son dönem postyapısal çalışmalarda ise sadece normatif güç söylemine değil, AB'nin dış politika aktörlüğüne ilişkin hâkim akademik anlatıların tümüne eleştirel bir bakış açısıyla yaklaşılarak, AB dış politika literatüründeki kavramsallaştırmaların "ideal Avrupa söylemi"ni inşa etmekte olduğu savunulmaktadır.⁵⁶ AB'nin kalkınma ve dış yardımlar aracılığıyla neoliberal normları geliştirmekte olan ülkelere dayatması konusu da bazı postyapısal çalışmalarda ele alınmıştır.⁵⁷

Sonuç

Bu çalışmada, AB'nin dış ilişkilerini açıklamaya çalışan yazındaki kuramsal tartışmaların genel bir değerlendirilmesi yapılmıştır. Bu alandaki akademik literatür oldukça geniş olmakla birlikte, ana katkılar en genel hatlarıyla realizm, liberalizm ile sosyal inşacı ve söylemsel yaklaşımlar olmak üzere üç temel kavramsal çerçevede gruplanarak anlatılmıştır. Böylece hem benzer kavramsal çerçevelerden hareket eden çalışmalar arasındaki farklar, hem de farklı kavramsal çerçevelerin AB dış politikalarının farklı yönlerine ilişkin açıklayıcı güçleri ortaya konmuştur.

Fakat belirtilmesi gerekir ki, AB dış politikası alanında özellikle Uluslararası İlişkiler kuramlarından beslenen bu üç ana gruplandırmanın dışında kalan çok farklı kuramsal çalışma da mevcuttur. Örneğin bürokratik siyaset (*bureaucratic politics*) yaklaşımları, AB dış politikasının zaman içinde artan ölçüde bürokratik bir yapıya kavuşmasının sonucu olarak gelişmiş ve AB dış politikasını oluşturan bürokratik yapıları incelemiştir. Bu çalışmalar 2000'li

⁵⁵ Michael Merlingen, "Everything is Dangerous: A Critique of 'Normative Power Europe'," *Security Dialogue* 38, no 4 (2007), s. 449.

⁵⁶ Bkz. Münevver Cebeci, "European Foreign Policy Research Reconsidered: Constructing an 'Ideal Power Europe' through Theory?" *Millenium: Journal of International Studies* 40, no 3 (2012): 563-83; Münevver Cebeci, "İdeal Güç Avrupa: Avrupa Birliği-Türkiye İlişkileri Üzerinden Bir Çözümleme," *Marmara Journal of European Studies* 23, no 2 (2015): 41-57.

⁵⁷ Beste İşleyen, "The European Union and Neoliberal Governmentality: Twinning in Tunisia and Egypt," *European Journal of International Relations* 21, no 3 (2015): 672-90.

yıllarda ağırlıklı olarak Konsey'deki bürokratik birimlere odaklanırken, özellikle Lizbon Antlaşması'nın kabulünü takiben AB dış politikası bürokrasisinin yeni merkezi olan Avrupa Dış Eylem Servisi'nin (*European External Action Service*) işleyişine odaklanmıştır.⁵⁸ Son dönem kuramsal çalışmalarda eleştirel yaklaşımların da (artan ölçüde yer bulduğu görülmektedir).⁵⁹ Postyapısal yaklaşımlar da birçok açıdan eleştirel olarak değerlendirilebilir. Fakat eleştirel yaklaşımlar olarak değerlendirilen çalışmalar, postyapısal kuramlardan farklı olarak eleştirdikleri durumu tespit etmenin ötesine geçerek "olması gereken"e, hatta bu yolda yapılması gerekenlere de işaret ederler. Göç politikalarının AB düzeyinde güvenlikleştirilmesi,⁶⁰ Avrupa Güvenlik Stratejisi gibi AB dış politika araçlarının ataerkil yapısı,⁶¹ terörle mücadele politikaları kapsamında yaratılan risk söyleminin özellikle göç ve sınır güvenliği gibi alanlarda birçok liberal olmayan politikayı meşrulaştırması⁶² gibi konulara ilişkin birçok çalışmada eleştirel yaklaşımların izini görmek mümkündür.

Gerek AB üye ülkelerinde yaşanan gelişmeler gerek dünya siyasetinde yaşanan çalkantılar AB dış politikasına da yeni etkilerde bulunmakta, söz konusu etkilerin kuramsal izdüşümleri de gün geçtikçe farklılaşmaktadır. Burada dikkat çeken iki önemli gelişmenin altını çizmek gerekir: Bunlardan ilki, kuramsal yaklaşımların gittikçe daha disiplinler arası bir yapıya bürünüyor olmasıdır. Diğeri ise AB'nin üçüncü ülkelere etki etmekte olan iç politikaları değişime uğrayıp arttıkça, AB dış politikasının ampirik çalışma alanlarının da bir o kadar farklılaşmakta ve genişlemekte olduğudur.

⁵⁸ Bu alandaki çalışmaların kapsamlı bir değerlendirmesi için bkz. Delreux, "Bureaucratic Politics, New Institutionalism and Principal-Agent Models", 152-56.

⁵⁹ Bu çalışmaların kapsamlı bir değerlendirmesi için bkz. Asne Kalland Aarstad, "Critical Approaches to European Foreign Policy" içinde *The Sage Handbook of European Foreign Policy*, der. Knud Erik Jorgensen et al. (Londra: Sage, 2015), 121-36.

⁶⁰ Jef Huysmans, "The European Union and the Securitization of Migration," *Journal of Common Market Studies* 38, no 5 (2000): 751-77.

⁶¹ Maria Stern, "Gender and Race in the European Security Strategy: Europe as a 'Force for Good'," *Journal of International Relations and Development* 14, no 1 (2011): 28-59.

⁶² Jef Huysmans, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU* (Londra: Routledge, 2006).

Kaynakça

- Aarstad, Asne K. "Critical Approaches to European Foreign Policy." İçinde *The Sage Handbook of European Foreign Policy*, derleyenler Knud Erik Jorgensen, Asne Kalland Aarstad, Edith Drieskens, Katie Laatikainen ve Ben Tonra, 121-36. Londra: Sage, 2015.
- Aggestam, Liesbeth. "Role Identity and the Europeanisation of Foreign Policy." İçinde *Rethinking European Union Foreign Policy*. derleyenler Ben Tonra ve Thomas Christiansen, 81-99. Manchester: Manchester University Press, 2004.
- Aydın-Düzgıt, Senem. *Türklük, Müslümanlık, Doğululuk: AB'nin Türkiye Söylemleri*. İstanbul: Ko Üniversitesi Yayınları, 2015.
- Aydın-Düzgıt, Senem. "Social-Constructivist and Discursive Approaches to European Foreign Policy." İçinde *The Sage Handbook of European Foreign Policy*, derleyenler Knud Erik Jorgensen, Asne Kalland Aarstad, Edith Drieskens, Katie Laatikainen ve Ben Tonra, 137-51. Londra: Sage, 2015.
- Aydın-Düzgıt, Senem. "Legitimising Europe in Contested Settings: Europe as a Normative Power in Turkey," *Journal of Common Market Studies* 56, no 3 (2018): 612-27.
- Beach, Derek. "The Facilitator of Efficient Negotiations in the Council: The Impact of the Council Secretariat." İçinde *Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels*, derleyenler Daniel Naurin ve Helen Wallace, 219-37. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2008.
- Beach, Derek. "Liberal International Relations Theory and EU Foreign Policy." İçinde *The Sage Handbook of European Foreign Policy*, derleyenler Knud Erik Jorgensen, Asne Kalland Aarstad, Edith Drieskens, Katie Laatikainen ve Ben Tonra, 86-98. Londra: Sage, 2015.
- Bergmann, Julian ve Arne Niemann. "Theories of European Integration." İçinde *The Sage Handbook of European Foreign Policy*, derleyenler Knud Erik Jorgensen, Asne Kalland Aarstad, Edith Drieskens, Katie Laatikainen ve Ben Tonra, 166-82. Londra: Sage, 2015.
- Bicchi, Federica. "'Our Size Fits All': Normative Power Europe and the Mediterranean," *Journal of European Public Policy* 13, no 2 (2006): 286-303.
- Cebeci, Münevver. "European Foreign Policy Research Reconsidered: Constructing an 'Ideal Power Europe' through Theory?" *Millenium: Journal of International Studies* 40, no 3 (2012): 563-83.
- Cebeci, Münevver. "İdeal Gü Avrupa: Avrupa Birliğı-Türkiye İlişkileri Üzerinden Bir Çözümleme," *Marmara Journal of European Studies* 23, no 2 (2015): 41-57.
- Delreux, Tom. *The EU as International Environmental Negotiator*. Surrey: Ashgate, 2011.

- Delreux, Tom. "Bureaucratic Politics, New Institutionalism and Principal-Agent Models." İçinde *The Sage Handbook of European Foreign Policy*, derleyenler Knud Erik Jorgensen, Asne Kalland Aarstad, Edith Drieskens, Katie Laatikainen ve Ben Tonra, 152-65. Londra: Sage, 2015.
- Delreux, Tom ve Thomas Laloux. "Concluding Early Agreements in the EU: A Double Principal-Agent Analysis of Trilogue Negotiations," *Journal of Common Market Studies*, 56, no 2 (2018): 300-17.
- Diez, Thomas. "Europe's Others and the Return of Geopolitics," *Cambridge Review of International Affairs* 17, no 2 (2004): 319-35.
- Diez, Thomas. "Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe'," *Millennium: Journal of International Studies* 33, no 3 (2005): 613-36.
- Dür, Andreas ve Manfred Elsig. "Principals, Agents, and the European Union's Foreign Economic Policies," *Journal of European Public Policy* 18, no 3 (2008): 323-38.
- Fierke, Karen M. ve Antje Wiener. "Constructing Institutional Interests: EU and NATO Enlargement," *Journal of European Public Policy* 6, no 5 (1999): 721-42.
- Forsberg, Tuomas. "Normative Power Europe, Once Again: A Conceptual Analysis of an Ideal Type," *Journal of Common Market Studies* 49, no 6 (2011): 1183-204.
- Gordon, Philip H. "Europe's Uncommon Foreign Policy," *International Security* 22, no 3 (1997/1998): 74-100.
- Grieco, Joseph. "State Interests and Institutional Role Trajectories: A Neo-realist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union," *Security Studies* 5, no 3 (1996): 261-305.
- Haas, B. Ernst. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958.
- Hill, Christopher. "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role," *Journal of Common Market Studies* 31, no 3 (1993): 305-28.
- Hoffman, Stanley. "Towards a Common Foreign and Security Policy?" *Journal of Common Market Studies* 38, no 2 (2000): 189-98.
- Huysmans, Jef. "The European Union and the Securitization of Migration," *Journal of Common Market Studies* 38, no 5 (2000): 751-77.
- Huysmans, Jef. *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. Londra: Routledge, 2006.
- Hyde-Price, Adrian. "Normative Power Europe: A Realist Critique," *Journal of European Public Policy* 13, no 2 (2006): 217-34.

- Hyde-Price, Adrian. "Realism: A Dissident Voice in the Study of CSDP." İçinde *The Routledge Handbook of European Security*, derleyenler Sven Biscop ve Richard G. Whitman, 18-27. Londra: Routledge, 2013.
- İşleyen, Beste. "The European Union and Neoliberal Governmentality: Twinning in Tunisia and Egypt," *European Journal of International Relations* 21, no 3 (2015): 672-90.
- Juncos, Ana ve Karolina Pomorska. "Invisible and Unaccountable? National Representatives and Council Officials in EU Foreign Policy," *Journal of European Public Policy* 18, no 8 (2011): 1096-114.
- Kerremans, Bart. "What Went Wrong in Cancun? A Principal-Agent View on the EU's Rationale towards the Doha Development Round," *European Foreign Affairs Review* 9, no 3 (2004): 363-93.
- Kerremans, Bart. "Pro-active Policy Entrepreneur or Risk Minimizer? A Principal-Agent Interpretation of the EU's Role in the WTO." İçinde *The European Union's Roles in International Politics*, derleyenler Ole Elgström ve Michael Smith, 172-88. Oxford: Routledge, 2006.
- Koenig-Archibugi, Mathias. "Explaining Government Preferences for Institutional Change in EU Foreign and Security Policy," *International Organization* 58, no 1 (2004): 137-74.
- Lewis, Jeffrey. "The Janus Face of Brussels: Socialisation and Everyday Decision Making in the European Union," *International Organization* 59, no 4 (2005): 937-71.
- Lindberg, N. Leon. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press, 1963.
- Manners, Ian. "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *Journal of Common Market Studies* 40, no 2 (2002): 235-58.
- Manners, Ian. "As You Like It: European Union Normative Power in the European Neighbourhood Policy." İçinde *The Neighbourhood Policy in Perspective – Context, Implementation and Impact*, derleyenler Richard Whitman ve Stefan Wolff, 29-50. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.
- Merlingen, Michael. "Everything is Dangerous: A Critique of 'Normative Power Europe'," *Security Dialogue* 38, no 4 (2007): 435-53.
- Meyer, Christoph. *The Quest for a European Strategic Culture: Changing Norms on Security and Defence in the European Union*. Londra: Palgrave Macmillan, 2006.
- Moravcsik, Andrew. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- Moravcsik, Andrew ve Kalypso Nicolaidis. "Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions," *Journal of Common Market Studies* 37, no 1 (1999): 59-85.

- Neumann, Iver. "European Identity, EU Expansion, and the Integration/Exclusion Nexus," *Alternatives* 23, no 3 (1998): 397-416.
- Niemann, Arne. *Explaining Decisions in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Pace, Michelle. "The Ugly Duckling of Europe: The Mediterranean in the Foreign Policy of the European Union," *Journal of European Area Studies* 10, no 2 (2002): 189-209.
- Paul, T. V. "Introduction: The Enduring Axioms of Balance of Power Theory and Their Contemporary Relevance." İçinde *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*, derleyenler T.V.Paul, James J. Wirtz, ve Michael Fortmann, 1-29. Stanford: Stanford University Press, 2004.
- Posen, Barry. "European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?" *Security Studies* 15, no 2 (2006): 149-86.
- Reichwein, Alexander. "Realism and European Foreign Policy: Promises and Shortcomings." İçinde *The Sage Handbook of European Foreign Policy*, derleyenler Knud Erik Jorgensen, Asne Kalland Aarstad, Edith Drieskens, Katie Laatikainen ve Ben Tonra, 99-121. Londra: Sage, 2015.
- Risse, Thomas. "Social Constructivism and European Integration." İçinde *European Integration Theory*, derleyenler Antje Wiener ve Thomas Diez, 144-60. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Rumelili, Bahar. "Constructing Identity and Relating It to Difference: Understanding the EU's Mode of Differentiation," *Review of International Studies* 30, no 1 (2004): 27-47.
- Schimmelfennig, Frank. "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action and the Eastern Enlargement of the European Union," *International Organization* 55, no 1 (2001): 47-80.
- Schmitter, C. Phillip. "Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration," *International Organization* 23, no 1 (1969): 161-66.
- Sedelmeier, Ulrich. *Constructing the Path to Eastern Enlargement: The Uneven Policy Impact of EU Identity*. Manchester: Manchester University Press, 2005.
- Sjursen, Helene. "Why Expand? The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy," *Journal of Common Market Studies* 40, no 3 (2002): 491-513.
- Smith, Steve. "Social Constructivisms and European Studies: A Reflectivist Critique," *Journal of European Public Policy* 6, no 4 (1999): 682-91.
- Stern, Maria. "Gender and Race in the European Security Strategy: Europe as a 'Force for Good'," *Journal of International Relations and Development* 14, no 1 (2011): 28-59.
- Toje, Asla ve Barbara Kunz, derleyenler. *Neoclassical Realism in European Politics: Bringing Power Back In*. Manchester: Manchester University Press, 2012.

- Tonra, Ben. *The Europeanization of National Foreign Policy: Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*. Aldershot: Ashgate, 2001.
- Vachudova, A. Milada. *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. Reading: McGraw Hill, 1979.
- Whitman, Richard, derleyen. *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*. Basingstoke: Palgrave, 2011.
- Wivel, Anders. *Small States in Europe*. Londra: Ashgate, 2010.
- Wong, Reuben. *The Europeanization of French Foreign Policy: France and the EU*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- Wong, Reuben ve Christopher Hill, derleyenler. *National and European Foreign Policy: Towards Europeanization*. Londra: Routledge, 2011.
- Youngs, Richard. "Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity," *Journal of Common Market Studies* 42, no 2 (2004): 415-35.

AB'NİN GÜVENLİK VE SAVUNMA POLİTİKALARINDA GÜNCEL TARTIŞMALAR

Münevver CEBECİ*

Giriş

Son dönemlerde Avrupa bütünleşmesinin geleceği ile ilgili olarak yaşanan tartışmalar, şüphesiz ki Avrupa Birliği'nin (AB'nin) güvenlik ve savunma politikalarının da yeniden değerlendirilmesini mecbur kılmıştır. Bu bağlamda, Brexit'in (İngiltere'nin Avrupa Birliği'nden ayrılması) yaratacağı etki büyük ölçüde tartışmaların gündemini belirlerken, aynı zamanda Avrupa güvenliğinin İkinci Dünya Savaşı sonrasında beri devam eden temel iki tartışmasını (Atlantikçi-Avrupacı ayrımı ve Transatlantik yük paylaşımı) yeni bir ışık altında ele alma ihtiyacı doğurmuştur. Öte yandan, uluslararası konjonktürün giderek daha büyük ve karmaşık sorunlar ile iyice belirsizleşmesi, Avrupa'nın kendi iç sorunları ile beraber okunduğunda AB'nin güvenlik ve savunma politikaları açısından önemli bir zorluğa işaret etmektedir.

Bu bölümün amacı, Lizbon Antlaşması'ndan bu yana AB'nin güvenlik ve savunma politikaları konusunda süregelen tartışmaların bir değerlendirmesini yapmaktır. Bunun için Avrupa güvenliğinin temel unsurları üzerinden bir çalışma yürütülecektir. Bölümde, AB'nin güvenlik ve savunma politikalarının Brexit ve Avrupa etrafında yaşanan krizlerden nasıl etkilendiği üzerinde durulacak, AB'nin 2016 yılı Haziran ayında yayınladığı Küresel Strateji ve şu ana kadar atmış olduğu kurumsal ve sürece dair adımlar bu bağlamda irdelenecektir. Bölümün temel argümanı, son dönem tartışmaların da gösterdiği şekilde, Avrupa güvenliğindeki savunma harcamaları (Transatlantik yük paylaşımı) tartışmalarının ve Atlantikçi-Avrupacı ayrımının Brexit sonrasında da gündemi belirleyen konular olmaya devam edeceğidir. Bu argümanları

* Doç. Dr., Marmara Üniversitesi, Avrupa Siyaseti ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Avrupa Birliği Enstitüsü.

ilerletmek amacı ile bölüm, önce AB'nin güvenlik ve savunma politikalarını belirleyen iki temel meseleyi (Atlantikçi-Avrupacı ayrımı ve Transatlantik yük paylaşımı) kısa bir tarihi bakış ile ele almaktadır. İkinci olarak, Lizbon Antlaşması ile oluşturulmuş Avrupa güvenlik ve savunma yapılanmasının ana hatlarını ortaya koymaktadır. Üçüncü olarak, Küresel Strateji ile çizilen yeni pragmatik yol haritası analiz edilmektedir. Son olarak, Brexit ışığında Avrupa güvenliğinin iki temel tartışması yeniden değerlendirilmektedir.

I. Avrupa Güvenliğinde Temel Tartışmalar: Atlantikçi-Avrupacı Ayrımı ve Transatlantik Yük Paylaşımı

Bu bölümün amacı, İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinden bu yana Avrupa güvenliği üzerinde meydana gelen temel iki tartışmanın ana hatları ile ortaya konulmasıdır. Bunlardan ilki Atlantikçi-Avrupacı ayrımıdır. Bu ayrımdan kasıt, Avrupa kıtasında güvenliğin Amerika desteği ve NATO aracılığı ile sağlanmasına devam edilmesini isteyen ve başını İngiltere ve Danimarka'nın çektiği bir grup Avrupa devleti ile Avrupa'nın kendi özerk savunma imkân ve kabiliyetlerini geliştirmesi gerektiğini savunan bir grup devlet arasında yaşanan tartışmalardır. İkinci temel tartışma ise, Transatlantik yük paylaşımıdır ve bu tartışmanın tarafları, Avrupa savunması konusunda yükün önemli bir bölümünü sırtlamış olan ABD ve savunma harcamaları konusunda bir hayli isteksiz olan Avrupa devletleridir. Tartışmanın özünü ise, bu iki taraf arasında süregelen daha eşit veya dengeli bir yük paylaşımı hususundaki anlaşmazlık oluşturmaktadır.

A. Atlantikçi-Avrupacı Ayrımı

Avrupa'nın kendine ait, özerk (NATO ve ABD'den bağımsız) bir savunma kabiliyeti geliştirmesi fikri yeni değildir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında bir Avrupa ordusu oluşturulması fikri Winston Churchill tarafından Avrupa Konseyi'ne sunularak, Konsey Meclisinde 11 Ağustos 1950'de yapılan "Avrupa Ordusu Tartışması" oturumunda detaylarıyla müzakere edilmiştir.¹ Fakat, Avrupa savunma kabiliyetinin bir ulus-üstü yapı olarak geliştirilmesi fikri Pleven Planı ile Ekim 1950'de vücut bulmuştur. Birleşmiş bir Avrupa'nın siyasi yapılarına eşlik edeceği düşünülen bir Avrupa

¹ Churchill'in ilgili oturumda yaptığı konuşma için bkz. Council of Europe, "Winston Churchill and the Council of Europe," Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <https://www.coe.int/en/web/documents-records-archives-information/winston-churchill-and-the-ce>.

ordusu² kurulması amacı ile hazırlanmış olan Pleven Planı³, ulusal kuvvetlerin önemli bir bölümünün bu orduya tahsisini içeriyordu. Planda, çatışma zamanları için bir Müttefik Yüksek Komutanlığı oluşturulması, Avrupa Savunma Bakanı gibi hareket edecek bir Komisyonerlik ve tek bir savunma bütçesi ile silah tedarik sürecine sahip olacak bir Avrupa Bakanlar Konseyi kurulması gibi konuları içeriyordu. Tahmin edileceği üzere, bu iddialı bir tasarıydı ve tam olarak kabul görmedi. Bunun üzerine, ulus-üstü unsurları daha hafifletilmiş benzer bir yapı geliştirilmesi Avrupa Savunma Topluluğu (AST) Antlaşması (27 Mayıs 1952) ile tekrar denendi, fakat Fransa'da Parlamento'nun onay sürecinden geçemediği için yürürlüğe girmedi⁴.

Bu başarısız girişimlere rağmen, Avrupa'nın kendi özerk savunma kabiliyetlerine sahip olması fikri, Fransa'nın başını çektiği Belçika ve Lüksemburg gibi bir grup Avrupalı devlet için önem ve geçerliliğini yitirmemiştir. Bu devletler açısından, geliştirilecek olan bu kabiliyetlerin NATO ve ABD'den bağımsız olması ayrı bir önem taşımaktadır ve bu bağlamda kendilerine Avrupalı devletler denilmektedir.

Öte yandan, İngiltere'nin liderliğindeki bir diğer grup devlet ise (Danimarka, Hollanda ve arada İtalya) Avrupa güvenlik ve savunmasının geleceğini NATO'da görmüş ve İttifak'ın aleyhine işleyebilecek herhangi özerk bir Avrupa savunma kabiliyeti geliştirilmesine karşı çıkmıştır. Her ne kadar bir Avrupa ordusu fikri Winston Churchill tarafından savunulmuş olsa da İngiltere Dışişleri Bakanı Ernest Bevin gibi Avrupa savunmasında ABD'nin askeri varlığına ve NATO'nun birincil rolüne öncelik veren Atlantikçiler, ABD'nin Pleven Planı'nı yumuşatarak onaylayan Spofford Planı'na da karşı çıkmışlardır. Spofford Planı temel itibarıyla ABD'nin, Batı Almanya'nın yeniden silahlandırılması için Pleven Planı'nı yumuşatmak amacıyla geliştirdiği bir taslaktır.⁵ Plan, Avrupa'ya Amerikalı bir Müttefik

² “Déclaration de René Plevén sur la Création d'une Armée Européenne (24 octobre 1950),” Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/4a3f4499-daf1-44c1-b313-212b31cad878/publishable_fr.pdf.

³ Plevén Planı ve hakkındaki tartışmalar ile ilgili detaylı bilgi için bkz. “A European Army: The Plevén Plan and its Implications,” *The Commonwealth Journal of International Affairs* 42, no 165-168 (1951): 37-42.

⁴ Bu konu ile ilgili detaylı bir analiz için bkz. Simon Duke, *The Elusive Quest for European Security: From EDC to CFSP* (Hampshire ve Londra: MacMillan, 2000), 12-42.

⁵ Bu dönemde Sovyet tehdidine karşı Batı Almanya'nın yeniden silahlandırılması Avrupa-Atlantik hattındaki en önemli mesele olmuş, Avrupa güvenliği ve savunması ile ilgili tüm tartışmalar bu konu etrafında şekillenmiştir. Bu tartışmalarda Fransa, Plevén Planı'nda açıkça ortaya konulduğu gibi, Almanya'nın yeniden bir orduya sahip olmamasını, bunun

Yüksek Komutanı atanmasını ve Fransızların Paris'te bir Avrupa ordusunun kurulmasına yönelik olarak bir konferans düzenlemelerinin desteklenmesini öngörmüştür. Fakat Bevin, Avrupa ordusu kurulması fikrinin "Atlantik yapıda bir kanser potansiyeli" taşıdığını düşündüğü için plana şiddetle karşı çıkmıştı.⁶ Buna rağmen, Spofford Planı Kuzey Atlantik Konseyi tarafından 18 Aralık 1950 tarihinde kabul edilmiştir.⁷ Öte yandan İngiltere, kurulacak AST'ye Atlantikçi yaklaşımı sebebiyle dâhil olmayacağını belirtmiş, fakat bu yapıyı dışarıdan destekleme taahhüdünde bulunmuştur. AST'nin Fransız vetosuyla ölü bir doküman halini almasından sonra Batı Almanya'nın yeniden silahlandırılması sorunu İtalya ile birlikte Batı Almanya'nın Değiştirilmiş Brüksel Antlaşması ile 1954'te kurulan Batı Avrupa Birliği (BAB) içinde yer alması ve 1955 yılında NATO üyesi olması ile çözülmüş, ama Atlantikçi-Avrupacı ayrımı Soğuk Savaş'ın baskılayıcı etkisine rağmen devam etmiştir.

Soğuk Savaş döneminde Atlantikçi-Avrupacı ayrımını derinleştiren bazı gelişmeler şöyle sıralanabilir: Charles de Gaulle'ün 1959'da dile getirdiği AET içinde Topluluk kurumlarının üzerinde siyasi kontrol sağlayacak bir üst yapının (otoritenin) kurulması isteği, yine de Gaulle'ün Komisyon'u dışlayan bir şekilde, NATO meselelerini de kapsayacak tüm dış politika konularında kapsamlı bir tartışma başlatılması gerekliliği fikri, aynı yılın Haziran ayında ortaya konulan AET üyesi altı devletin dış işleri bakanlarından oluşacak ve yılda dört defa toplanıp uluslararası meseleleri tartışacak bir platform oluşturulmasına yönelik Fransız-İtalyan tasarısı.⁸ Bu konularda Benelüks ülkeleri, İngiltere'yi dışlayan bu tip bir siyasi platformun NATO aleyhine işlemlerinden ve Brüksel'i (Komisyon'u) yalnızlaştırmasından da endişelenerek çekimser kalmış ve ilgili toplantılarda alınan kararların NATO ve Batı Avrupa Birliği (BAB) sorumluluklarına zarar vermemesi konusunda ısrarcı olmuşlardır.⁹ İlerleyen zamanlarda de Gaulle, AET'yi oluşturan altı ülke arasında düzenli siyasi, ekonomik, kültürel ve savunma işbirliğine yönelik zirveler yapılması konusunu yeniden gündeme getirmiş ve Adenauer'ın da desteğiyle, 10-11 Şubat 1961'de, bir siyasi birlik kurulması

yerine kurulacak olan Avrupa Ordusu içinde bir tümenenden de az olacak şekilde Alman asker grupları oluşturulmasını savunmuştur. Bkz. "Déclaration de René Pleven."

⁶ Bevin'den alıntı için bkz. James McAllister, *No Exit: America and the German Problem, 1943-1954* (Ithaca ve Londra: Cornell University Press, 2002), 199.

⁷ Lord Ismay, *NATO: The First Five Years, 1949-1954* (Brüksel: NATO, 1954), 34, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, http://archives.nato.int/uploads/r/null/2/1/216977/NATO-The_first_5_years_1949-1954_by_Lord_Ismay_.pdf.

⁸ Duke, *The Elusive Quest for European Security*, 45-46.

⁹ Duke, *The Elusive Quest for European Security*, 45-46.

amacına yönelik olarak Paris'te bir Zirve gerçekleştirilmesini sağlamıştır.¹⁰ Bu hareketler, Gaulle'ün amacının NATO'yu Avrupa'nın tasarlayacağı yeni bir temele oturtmak olduğunu ortaya koymuştur.¹¹ Buna karşılık Hollanda, içinde İngiltere'nin olmayacağı herhangi bir Avrupa siyasi bütünleşmesine karşı olduğunu belirtmiştir.¹² Diğer yandan, 1961 yılında Fransa tarafından geliştirilen Fouchet Planı ise ABD'nin Avrupa savunması konusunda isteksiz davranmasına yönelik endişeler sonucunda, Avrupa'nın kendi savunmasını oluşturması fikri ile hazırlanmıştır.¹³ De Gaulle'ün 1961 yılında İngiltere'nin AET üyeliği başvurusunu Avrupa siyasi bütünleşmesini engelleyeceği savıyla 1963 ve 1967'de iki kez veto etmesi ve Fransa'nın 1966'da NATO'nun askeri kanadından çekilmesi bu ülkenin Atlantikçi-Avrupacı ayrımında nasıl bir rol oynadığını açıkça ortaya koymaktadır.

Soğuk Savaş sonrasında Avrupalı-Atlantikçi ayrımı kendini Maastricht Antlaşması'na giden Hükümetlerarası Konferans'ta göstermiş ve Konferans ajandasına son anda eklenen Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) tartışmalarının odağına oturmuştur. Birliğin Avrupa bütünleşmesini parasal birliğin kurulmasıyla derinleştirme çabaları, Soğuk Savaş sonrasının fırsat ve meydan okumalarıyla yeni bir boyut kazanmış ve Maastricht Antlaşması'nın bir an önce hazırlanarak onaylanması gerekliliği artmıştır. 1980'li yıllarda BAB'ın daha bağımsız bir Avrupa savunması geliştirilmesi amacıyla yeniden canlandırılması fikri, Soğuk Savaş'ın sona ermesi ve kıtaya doğrudan bir askeri tehdit olasılığının ortadan kalkması ile Avrupalı müttefikler arasında yeni bir temel kazanmıştır. Böyle bir ortamda, üzerinde ancak asgari müşterekte birleşilerek ve detaylandırılmadan hazırlanan ODGP ne Avrupalı ne de Atlantikçileri tatmin etmiş, yine de Antlaşmaya bu politikanın “nihai olarak, zamanla ortak savunmaya dönüşebilecek bir ortak savunma politikasının oluşturulmasını” kapsayacağı hükmü (Madde J.4) eklenmiştir. Öte yandan, BAB'ı Avrupa'nın savunma kolu ve NATO'nun Avrupa kanadı olarak yeniden tanımlayan ve “gerçek” bir Avrupa güvenlik ve savunma kimliğinin bu örgüt içinde geliştirileceğinin altını çizen bir BAB Deklarasyonu da Maastricht Antlaşması'nın ekler kısmında yerini bulmuştur (Deklarasyon No. 30). Buradaki “gerçek” ifadesinin (NATO'nun 1991 Roma Zirvesi ve Stratejik Konsepti'nin kabulü ile İttifak içinde bir Avrupa Güvenlik

¹⁰ Duke, *The Elusive Quest for European Security*, 45-46.

¹¹ Simon J. Nuttall, *European Political Co-operation* (Oxford: Clarendon Press, 1992), 38.

¹² Duke, *The Elusive Quest for European Security*, 45-46.

¹³ Bkz. Duke, *The Elusive Quest for European Security*, 45-46; Sinem Akgül Açıkmeşe ve Cihan Dizdaroğlu, “NATO-AB İlişkilerinde İşbirliği ve Çatışma Dinamikleri,” *Uluslararası İlişkiler* 10, no 40 (2014): 138.

ve Savunma Kimliği geliştirilmesi fikrinin benimsenmiş olduğu göz önünde bulundurulduğunda) Avrupacı müttefiklerin ısrarı ile metinde yer bulmuş olduğunu tahmin etmek mümkündür.

Amsterdam Antlaşması'na giden Hükümetlerarası Konferans (1996) da Atlantikçi-Avrupacı çekişmesine sahne olmuştur. Avrupacılar, bu Antlaşmayla BAB'ın AB ile birleştirilerek onun görevlerini Birliğin üstlenmesini ve bu şekilde özerk bir Avrupa savunma kabiliyetinin oluşturulmasını isterlerken, Atlantikçiler böyle bir gelişmenin NATO'nun aleyhine işleyerek ABD'yi rahatsız edeceğini öne sürmüş ve BAB'ın bağımsız bir örgüt olarak varlığını sürdürmesinde ısrarcı olmuşlardır. Bu konudaki anlaşmazlık ise AB'nin yeni tarafsız üyelerinin araya girmesiyle, BAB'ın ileride AB ile birleşmesinin önünü açık bırakacak şekilde, bu kurumun kriz yönetimi (Petersberg) görevlerinin Antlaşmaya eklenerek AB'nin görevleri haline getirilmesi ve ilgili görevlerin ifa edilmesi için AB'nin BAB'ı görevlendirmesi ara formülü ile çözülmüştür.¹⁴ İngiltere'nin, Blair hükümetinin başa gelmesiyle Avrupa'nın kendi özerk savunma kabiliyetini geliştirmesi konusundaki tutumunu değiştirmesi ise, Fransız-İngiliz St. Malo Zirvesi'nin yolunu açmış ve sonuç olarak 1999 yılında Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'nın (AGSP) geliştirilmesi mümkün olmuştur. Bu gelişmenin ardından, görevini tamamlamış kabul edilen BAB 2000'de bir örgüt olarak ortadan kalkmış, fakat Değiştirilmiş Brüksel Antlaşması geçerliliğini korumuş, ancak 2010 yılı Mart ayında alınan bir karar sonucunda 30 Haziran 2011 itibarıyla feshedilmiştir. Öte yandan AGSP'nin kurum ve mekanizmalarını detaylarıyla belirleyen Aralık 1999'daki Helsinki Avrupa Zirvesi Sonuç Bildirisi, NATO'nun kriz yönetimi operasyonları için ilk merci olduğunu kabul etmiş, sürecin NATO imkân ve kabiliyetlerini gereksiz yere kopyalamaktan uzak olacağını ve kurulacak olan Avrupa Acil Müdahale Gücü'nün Avrupa ordusu anlamına gelmediğini vurgulamıştır. Bu açıdan, Atlantikçi AB üyelerinin Birliğin "NATO'nun aleyhine bir durum yaratacak, İttifak'ın imkân ve kabiliyetlerinin gereksiz yere kopyalanmasına yol açacak ve iki örgüt arasında rekabet yaratacak herhangi bir girişimden"¹⁵ kaçınması gerektiğine dair isteklerinin Bildiride açıkça yer bulduğu söylenebilir. Helsinki sonuçlarına rağmen, Avrupacı AB üyeleri "NATO'nun rolünü kolektif savunma ile sınırlı" tutmaya, AB'nin de "kendi bağımsız askeri ve

¹⁴ Bu durum BAB'ın teorik olarak bağımsız yapısını korumasına rağmen, pratikte AB'nin bir alt kurumu konumuna dönüştürüldüğü şeklinde yorumlanabilir.

¹⁵ Münevver Cebeci, "NATO, AB ve Türkiye: OGSP Açmazı," *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi* 20, no 2 (2012): 108.

sivil kriz yönetimi kabiliyetlerini mümkün olduğunca geliştirmesini ve etkili bir aktörlük sergilemesini” sağlamaya çalışarak AGSP’nin NATO aleyhine gelişmesinde öncü bir tavır takınmışlardır¹⁶.

Atlantikçi-Avrupacı ayrımı özellikle 2003 Irak savaşı sırasında iyice su yüzüne çıkmıştır. Dönemin ABD Savunma Sekreteri Donald Rumsfeld’in eski ve yeni Avrupa arasındaki bölünme olarak lanse ettiği AB içi anlaşmazlığın aslında Atlantikçi-Avrupacı ayrışmanın bir tezahürü ve uzantısı olduğunu iddia etmek mümkündür.¹⁷ ABD’nin Mart 2003’te başlayan Irak’ı işgalinin yarattığı Transatlantik bölünme sadece AB’ye katılmak üzere olan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Fransa ve Almanya gibi AB üyeleri arasında değil, aynı zamanda İngiltere’nin başını çektiği Atlantikçi ülkeler ile Avrupacı ülkeler arasında ortaya çıkmıştır. Nisan 2003’te Fransa, Almanya, Belçika ve Lüksemburg bir Zirve toplantısı düzenleyerek, sadece AB imkân ve kabiliyetlerinin kullanıldığı (sadece-AB) operasyonların komutası için Belçika’nın Tervuren kasabasında özerk bir Avrupa Karargâhı kurulmasına karar vermişlerdir. Bu Zirvede alınan kararların NATO imkân ve kabiliyetlerinin gereksiz yere kopyalanması anlamına geleceği düşünüldüğü için söz konusu kararlar Atlantikçiler tarafından tepkiyle karşılanmış, toplantı bazı analistlerce “Praline Zirvesi” veya “Tervuren Vakası” olarak adlandırılmıştır.¹⁸ İki taraf arasındaki bu sorun, İngiltere’nin arabuluculuk faaliyetleriyle Kasım 2003’te aşılabilmiş ve Avrupacı müttefikler, bağımsız AB karargâhı kararlarından vazgeçmişlerdir. Fakat bu Zirve, “NATO içindeki ayrışmaya ve Avrupacı Müttefiklerin AB’nin çıkarlarını kendi NATO sorumluluklarının nasıl önünde tuttuğuna dair somut bir örnek olmuştur”.¹⁹

AB’nin kriz yönetimi operasyonlarında belirli NATO imkân ve kabiliyetlerini kullanmasının önünü açan, ilgili detayları belirleyen ve NATO-AB işbirliğinin ilkelerini ortaya koyan Berlin Artı düzenlemelerinin 2003 yılı Mart ayı itibarıyla tamamlanmasından sonra AB ilk askeri operasyonu *Concordia*’yı Makedonya’da başlatmıştır. Fakat, AB’nin *Concordia* ve *Althea* gibi NATO imkân ve kabiliyetleri ile gerçekleştirdiği operasyonlardan zamanla deneyim kazanmasıyla “sadece-AB” operasyonlarına yöneldiği ve NATO’nun

¹⁶ Cebeci, “NATO, AB ve Türkiye,” 108.

¹⁷ US Department of Defence, “Secretary Rumsfeld Briefs at Foreign Press Center.” *News Transcript*, Ocak 22, 2003, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <http://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=1330>.

¹⁸ Gabriele Cascone, “ESDP Operations and NATO: Co-operation, Rivalry or Muddling Through?” içinde *European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective*, der. Michael Merlingen ve Rasa Ostrauskaite (Londra ve New York: Routledge, 2008), 148-49.

¹⁹ Cebeci, “NATO, AB ve Türkiye,” 110.

ilk başvuru noktası olması ilkesini göz ardı etmeye başladığı görülmüştür. İlk “sadece-AB” operasyonu olan *Artemis* Haziran 2003’te başlamış ve gerçekleştirilmeden önce ABD ve NATO ile fikir alışverişinde bulunulmamıştır.²⁰ Diğer taraftan, AB ve NATO Darfur’da ortak bir operasyon gerçekleştirilmesi konusunda anlaşma sağlayamamış ve ayrı ayrı operasyonlar gerçekleştirmişlerdir. Bu gelişmeler Atlantikçi ve Avrupacı çevreler tarafından farklı değerlendirmelere yol açmış, 2004 yılından itibaren AB’nin Muharebe Gruplarının (*EU Battlegroups*) oluşturulmasına girişmesi de Atlantikçi kanatta NATO’ya rakip gelişme olarak endişe yaratmıştır.²¹

NATO-AB işbirliği açısından ise, Avrupacı müttefiklerin AB’nin özerkliğini korumak konusunda dikkatli davrandıkları ve bu ilişkide AB çıkarlarını ısrarla savundukları söylenebilir. Bu konuda özellikle Fransa’nın korumacı yaklaşımı pek çok kez açıkça ortaya konulmuştur.²² Öte yandan, 2009 yılında Fransa NATO’nun askeri kanadına dönerken, İngiltere’nin 2010 itibarıyla AB operasyonlarına ve AGSP/“Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası”na (OGSP) olan ilgisini giderek kaybetmeye başladığı da söylenebilir.²³

B. Avrupa Savunma Harcamaları ve Transatlantik Yük Paylaşımı

Transatlantik yük paylaşımı meselesi, İkinci Dünya Savaşı’nın hemen ardından kendini göstermiştir. Avrupa savunmasının savaş sonrası büyük bir yeniden yapılanma sürecine giren kıta devletleri tarafından karşılanamayacağının anlaşılması ile ABD’nin asker gücünü Avrupa’dan çekmemesi ve Avrupalı ülkelerin ekonomilerini Marshall yardımı ile desteklemesi, bu ülkeler için giderek büyüyen Sovyet tehdidine karşı hayati önem taşımıştır. Fakat bu durum, kıta ülkeleri kendilerini yeniden yapılandırıp savunmalarını sağlayabilir duruma gelene kadar Avrupa güvenliğinin yükünün büyük bir kısmının ABD üzerinde olacağını göstermiştir. Fransa ve İngiltere, Avrupalıların kendi güvenliklerini ellerine alma konusunda ciddi ancak yetersiz olduklarının ABD’ye gösterilerek, bu ülkenin

²⁰ Johannes Varwick ve Joachim Koops, “The European Union and NATO - ‘Shrewd interorganizationalism’ in the making?” içinde *The European Union and International Organizations*, der. Knud Erik Jorgensen (Londra ve New York: Routledge, 2009), 108.

²¹ Varwick ve Koops, “The European Union and NATO,” 108-109.

²² Niels Lachman, “NATO-CSDP-EU Relations: Sketching the Map of a Community of Practice,” *The Centre for International Peace and Security Studies Working Paper* 34, 2010, 29, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <http://cepsi-cipss.ca/docs/publications/CIPSS%20Working%20Paper%20Lachmann.pdf>.

²³ Yeliz Şahin, “Brexit ve Trump Çağında AB Güvenlik ve Savunma Politikaları,” *İKV Değerlendirme Notu*, Temmuz 2017, 12, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, https://www.ikv.org.tr/images/files/Brexit_Trump_savunma_degerlendirme.pdf.

Avrupa savunmasının sağlanması için kıtada kalmaya ikna edilmesi ve ayrıca Fransa'nın olası bir Alman dirilişine karşı güvence altına alınması amacıyla Mart 1947'de Dunkirk Antlaşması'nı imzalamıştır. Mart 1948'de bu işbirliğinin kapsamı Benelüks devletlerini de kapsayacak şekilde genişletilerek Brüksel Antlaşması ile Batı Birliği kurulmuştur. Siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel bir işbirliği örgütü olarak tasarlanan Batı Birliği'ne aynı yılın Nisan ayında bir savunma kolu eklenmiş ve bu kuruma Batı Birliği Savunma Örgütü adı verilmiştir. Aynı yılın Haziran ayında Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği (SSCB) Berlin'i ablukaya almış ve Çekoslovakya'da ihtilal yaşanmıştır. Her iki gelişme de Avrupalıların güvenliklerinin kendileri tarafından sağlanması konusunda ciddi endişeler yaratmıştır. Nisan 1949'da imzalanan Kuzey Atlantik Antlaşması (Washington Antlaşması) ile NATO kurulmuş ve ABD kendini Avrupa savunmasına bağlamıştır. Öte yandan, AST girişiminin başarısızlıkla sonuçlanmasının ardından Batı Birliği, Ekim 1954'te Değiştirilmiş Brüksel Antlaşması'nın imzalanmasıyla Batı Avrupa Birliği'ne (BAB'a) dönüşmüştür.

BAB ve NATO arasında BAB'ın kurulduğu günden bu yana organik bir ilişki olduğu söylenebilir. Bunun en önemli sebebi BAB'ın tam üyelerinin hem NATO hem de AET/AB üyesi olmalarıdır. BAB Antlaşması'nın 5. maddesinin NATO Antlaşması'nın 5. maddesini yansıtacak şekilde düzenlendiği ve her iki örgütün de aynı asker tahsisinden yararlandığı (bir başka deyişle bu askerlerin çift bereli olduğu) da göz önünde bulundurulduğunda bu ilişki daha net bir şekilde anlaşılmaktadır.²⁴ Bu durum Brüksel Antlaşması'nı değiştiren Protokol'ün 4. maddesi ile de ifade edilmiş ve BAB'ın askeri konularla ilgili bilgi ve tavsiye için NATO'ya bağlı olduğu belirtilmiştir.²⁵ Hatta bu durum hakkında Simon Duke, "BAB'ın kaderinde en başından bu yana NATO'nun küçük kardeşi olmasının yazdığı"nı öne sürmüştür.²⁶

Soğuk Savaş'ın hemen sonrasında Sovyet tehdidinin de ortadan kalkmasıyla pek çok Avrupacı devlet için artık ABD ve NATO'nun Avrupa'ya sağladığı güvenlik garantisine gerek kalmamış ve bu konuda artık Avrupa'nın zamanının geldiğinin altı çizilmiştir.²⁷ Diğer yandan BAB, Avrupacı devletler

²⁴ Burada altı çizilmesi gereken nokta, BAB Antlaşması'nın 5. maddesinin içerdiği kolektif savuma garantisinin otomatik olduğu ve bu açıdan NATO Antlaşması'nın 5. maddesine kıyasla daha güçlü bir karşılıklı sorumluluk içerdiğidir. Bkz. Duke, *The Elusive Quest for European Security*, 39-40.

²⁵ Duke, *The Elusive Quest for European Security*, 39.

²⁶ Duke, *The Elusive Quest for European Security*, 39.

²⁷ Lüksemburg Dışişleri Bakanı Jacques Poos, Yugoslavya'da yaptığı bir konuşmada "Bu Amerikalıların değil, Avrupa'nın zamanıdır" demiştir. Alan Riding, "Conflict in Yugoslavia; Europeans Send High-level Team," *New York Times*, Haziran 29, 1991. Benzer şekilde, dönemin Avrupa Komisyonu başkanı Jacques Delors da "Biz Amerika'nın işlerine

tarafından kıta güvenliğinde daha özerk bir yapıya kavuşturulmaya çalışılmış (1980’li yıllarda her ne kadar sonuçsuz kalmış olsa da), bu olmayınca ise Soğuk Savaş sonrasında BAB’ın AB ile birleştirilmesi fikri ön plana çıkmıştır. Atlantikçi üyeler için BAB, Avrupa’nın kendi savunmasına yönelik daha fazla yük alması açısından önem arz etmiştir. Öte yandan Atlantikçiler, Sovyet tehdidinin ortadan kalkmasıyla beraber 1990’ların başında Soğuk Savaş sonrası rolünü kriz yönetimi olarak belirleyen BAB’ın ABD ve NATO’yu Avrupa güvenliğinden dışlayan bir şekilde AB ile birleştirilmesine karşı çıkmışlardır.

Avrupa savunmasında yük paylaşımı sorunu Soğuk Savaş sonrasında özellikle de ABD’de yalnızlaşma tartışmaları yeniden gündeme gelmiş ve bunlar özellikle Jacques Poos gibi Avrupalı liderlerin “Avrupa’nın zamanı” gibi söylemleri ile yeni bir boyut kazanmıştır. Bu ortam içinde, ABD’nin Avrupalı müttefiklerinden kıtanın güvenliğini sağlanması konusunda daha fazla yük almalarını istemesi doğal bir gelişme olmuştur. Bu bağlamda NATO, 1991 Roma Zirvesi ve Stratejik Konseptiyle, Avrupa’da gerçekleştirilecek ancak Amerikalı müttefiklerin katılmayı arzu etmediği operasyonlarda NATO’nun Avrupalı üyelerinin kendi güvenliklerini sağlayabilmeleri için İttifakın imkân ve kabiliyetlerini kullanmalarının önünü açacak şekilde bir Avrupa Güvenlik ve Savunma Kimliği’nin geliştirilmesi kararını almıştır. 10-11 Ocak 1994’te Avrupa Güvenlik ve Savunma Kimliği inisiyatifi, NATO içinde daha dengeli bir yük paylaşımını mümkün kılmak amacı ile kabul edilmiştir. Buna yönelik olarak Avrupalı müttefiklerin, Amerikalı müttefiklerin katılmadığı durumlarda NATO imkân ve kabiliyetlerini kullanarak operasyon düzenleyebilmesi için NATO’dan “ayrılabilir ancak ayrı olmayan” (*separable but not separate*) Birleştirilmiş Ortak Görev Kuvvetleri (*Combined Joint Task Forces*) geliştirilmiştir. Birleştirilmiş Ortak Görev Kuvvetleri ile ilgili düzenlemeler ise NATO’nun 1996’da Berlin’de toplanan Bakanlar Konseyi’nde karara bağlanmıştır.²⁸

Tüm bu düzenlemelere rağmen, AB üyesi ülkelerin savunma harcamalarını düşük tutmaları ve Avrupa’nın savunmasına katkıda bulunacak şekilde arttırmaktan kaçınmaları, Transatlantik yük paylaşımı tartışmalarının devam etmesine sebep olmuştur. 2002 yılı sonu ve 2003 yılı başında Berlin

karışmıyoruz. Ümit ediyoruz ki onların da bizim işlerimize karışmayacak kadar saygısı vardır” ifadesini kullanmıştır. Bkz. Owen Harries, “The Collapse of ‘the West’,” *Foreign Affairs* 72, no 4, (1993).

²⁸ Günümüzde Berlin Artı düzenlemeleri diye bildiğimiz ve 2002 yılı sonu ve 2003 yılı başında NATO-AB ilişkilerini bir çerçeveye oturtmak için geliştirilmiş olan düzenlemeler, tamamen buradaki mantık üzerine kurulmuş oldukları için bugün Berlin Artı olarak adlandırılmaktadırlar.

Artı düzenlemeleri ile geliştirilen NATO-AB işbirliği de bu sorunun çözülmesinde belirgin bir rol oynayamamıştır. Bir süre sonra zaten bu işbirliği başka dinamikler yüzünden bloke olma noktasına gelmiştir²⁹.

AB üyesi devletlerin büyük bir kısmının savunma harcamalarına yeterli bütçeyi ayırmaması sadece Transatlantik açıdan değil, AGSP/OGSP'nin gelişimi açısından önemli bir sorun teşkil etmektedir. Avrupalı müttefiklerin savunma harcamalarını arttırmaları özellikle Brexit sonrasında AB'nin savunmasını güçlendirebilmek için şart olmuştur. Brexit ile ilgili gelişmelere geçmeden önce, Lizbon Antlaşması ile güvenlik ve savunma politikaları alanında getirilen yeniliklerin ve AB'nin Küresel Stratejisi'nin incelenmesi bu tartışmaların günümüzdeki yansımalarına ışık tutacaktır.

II. Lizbon Antlaşması ve AB'nin Güvenlik ve Savunma Politikalarının Ana Hatları

Lizbon Antlaşması, dış eylemleri konusunda AB'ye önemli yenilikler getirmiştir. Bu bağlamda en önemli yenilik, sütunlu yapının kaldırılması ve AB'ye tüzel kişilik kazandırılmasıdır.³⁰ Tüzel kişiliğin kazanılması, AB'nin OGSP alanında da uluslararası anlaşmalar yapma yetkisine sahip olması bakımından çok önemlidir. “Etkin olarak kullanılabilirse, bu aslında Birliğin dış politikasında daha aktif, diplomatik olarak daha yetenekli ve daha tutarlı hale gelmesine yardımcı olabilir.”³¹ Sütunlu yapının kaldırılması, Lizbon Antlaşması ile gelen ve AB'nin dış eylemlerine daha fazla tutarlılık getirmek amacı da taşıyan bir başka önemli girişimdir. Ayrıca, “Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası” “Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası” (OGSP) olarak yeniden adlandırılmıştır. AGSP adında yapılan bu değişiklik, ortak savunmaya doğru yeni bir adıma işaret etmektedir.

Önemli bir diğer yenilik ise, Yüksek Temsilcinin “Birliğin Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası için Yüksek Temsilcisi” olarak yeniden tanımlanarak, aynı zamanda Komisyon Başkan Yardımcısı görevini de üstlenmesi olmuştur. Ayrıca, Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisine işlerinde yardımcı olmak için bir Avrupa Dış Eylem Servisi de oluşturulmuştur. Yüksek Temsilci, Birliğin dış eyleminin ve temsilinin tutarlılığını sağlamaktan sorumludur. Lizbon Antlaşması, ayrıca, Birliğin en üst düzeyde temsili açısından da Avrupa Zirvesi

²⁹ Bu gelişmeler için bkz. Cebeci, “NATO, AB ve Türkiye.”

³⁰ Bilindiği üzere, önceden sadece Avrupa Topluluğu'nun tüzel kişiliği vardı.

³¹ Münevver Cebeci, “Reassessing EU and US Foreign Policy: The Lisbon Treaty, the Obama Administration, and Beyond,” içinde *Issues in EU and US Foreign Policy*, der. Münevver Cebeci (Lanham: Lexington Books, 2011), 316.

Başkanı statüsü yaratmıştır. Bu temsilin, Yüksek Temsilci'nin görevlerini gölgelemeyecek şekilde yerine getirilmesi yine Antlaşma ile vurgulanmıştır. Şu ana kadar Yüksek Temsilci Federica Mogherini ve Avrupa Zirvesi Başkanı Donald Tusk görevlerini herhangi bir yetki alanı mücadelesine girişmeden sürdürmüşlerdir. Aynı durum selefleri Herman Van Rompuy ve Catherine Ashton için de geçerli olmuştur. Fakat, ilerleyen zamanlarda yeni dış politika figürlerinin aynı uyumu sağlayıp sağlayamayacağı ise tartışmaya açıktır. Ayrıca, Tusk sonrasında göreve gelecek yeni Zirve başkanının dönem başkanlıkları ile tam bir koordinasyon içinde hareket edip edemeyeceği de açık değildir. Aynı durum, Yüksek Temsilci pozisyonu için de geçerlidir.

Diğer yandan, AB'nin dış ve güvenlik politikaları karar verme mekanizmaları açısından halen yoğunlukla hükümetlerarasıdır; çoğu kararlar oybirliğiyle alınır. Bununla birlikte, nitelikli çoğunluk ile oylamanın (Nitelikli oy çokluğu – NOÇ) kapsamı her ne kadar sınırlı olsa da, Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası'nda daha fazla alanı kapsayacak şekilde genişletilmiştir.³² Buna göre, Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden önce, kararlar sadece bir üye devletin vetosu ile bloke edilebilirken, günümüzde NOÇ ile karar verilecek konular için böyle bir sorun yoktur. Unutulmamalıdır ki, NOÇ ile karar alınması güvenlik ve savunma alanlarında çok kısıtlı olup, ancak Avrupa Zirvesi'nin bir kararının uygulanması için alınacak Birlik tavrı (*position*) ve eylemlerinin (*action*) kararlaştırılması gibi özel durumlarda geçerli olacaktır. Tabii ki üye devletler ulusal politikalarını etkileyebilecek hayati ve belirtilmiş nedenleri öne sürerek, NOÇ ile karar almasına karşı çıkma haklarını saklı tutmuşlardır. Bu durum, üye devletlerin ODGP ve OGSP'nin gidişatını belirlemekte hala en önemli aktörler olduğunu net bir şekilde ortaya koymaktadır.

Lizbon Antlaşması OGSP alanında çok önemli yeni mekanizmalar geliştirmiştir. Bunlardan ilki ileride yeniden ele alınacak olan “Daimi Yapılandırılmış İşbirliği - DYİ”dir.³³ DYİ “en zorlu görevler için askeri kabiliyetleri daha yüksek kriterleri yerine getiren ve bu alanda birbirlerine daha fazla taahhütte bulunan üye devletler”in bir araya gelerek oluşturmayı planladıkları bir mekanizmadır.³⁴ DYİ, istekli olan ve bunu yapma yetisine sahip olan üye ülkeler arasında daha iyi bir koordinasyon sağlanmasını ve

³² Amsterdam Antlaşması bazı Ortak Stratejilerin uygulanması için kullanılacak olan ortak tutum ve müşterek eylemlerin kararlarının NOÇ ile alınmasını öngörmekteydi. Lizbon Antlaşması bu sınırların ötesine geçmiştir.

³³ Bunu Türkçeye Daimi Yapısal İşbirliği olarak çevirenler de vardır, fakat bu bölümün yazarı “yapılandırılmış” terimini kullanmayı tercih etmektedir.

³⁴ Lizbon Antlaşması, Madde 28A(6).

böylelikle katılımcı ülkelerin savunma yeteneklerini daha da geliştirmesini amaç edinmiştir. DYİ, bu ülkelerin AB için çok uluslu kuvvetler tahsis etmelerini, askeri yatırımlarda işbirliği yapmalarını ve savunma aygıtlarını aynı çizgiye getirmeyi taahhüt etmelerini de kapsamaktadır. Öte yandan, AB ülkelerinin savunma tedariki amacı ile Batı Avrupa Silahlanma Grubu'ndan dönüştürdükleri 2004 yılında faaliyete geçen Avrupa Savunma Ajansı ise, Lizbon Antlaşması ile yasal dayanağını bulmuş ve diğer işlevlerinin yanı sıra DYİ'ye katkı sağlayacak üye devletlerin süreç içerisinde oluşturulacak kriterlere uygun olarak sunacakları kabiliyet katkılarını değerlendirmekle görevlendirilmiştir. Fakat bu “yüksek kriterler” çok uzun süre oluşturulmamış ve DYİ ancak yakın zamanda ve Brexit'in getirmiş olduğu zorlayıcı sebeplerle işler hale getirilmeye çalışılmıştır. Bu durumun önemli sebebi, Brexit sürecine dek üye devletlerin bu konuda yeterli siyasi iradeyi göstermemiş olmasıdır.

OGSP alanındaki diğer büyük yenilikler, dayanışma ve karşılıklı yardım hükümleridir. AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'da yer alan dayanışma hükmü (Madde 188R), bir Üye Devletin “terörist saldırı veya doğal ya da insan kaynaklı bir felaketin hedefi” haline gelmesi durumunda, AB ve üye devletlerinin ellerindeki tüm imkânlarla ilgili ülkeye yardım etmek üzere harekete geçmesini şart koşmaktadır. Öte yandan, Lizbon Antlaşması'nın 28A maddesinin 7. paragrafında bir üye devletin kendi topraklarında silahlı saldırganlığın hedefi olması durumunda, diğer üye devletlerin Birleşmiş Milletler Antlaşması'nın 51. Maddesi uyarınca, kendi güçleri dâhilindeki tüm vasıtalarla o ülkeye destek ve yardım yükümlülüğüne sahip olacakları belirtilmiştir. Aynı paragrafta, bu durumun üye ülkelerin kendi güvenlik ve savunma politikalarının özel karakterine zarar vermeyeceği de taahhüt altına almıştır. Bu son hüküm, böyle bir durumun üye devletlerin NATO sorumluluklarının aleyhine işlemeyeceği şeklinde yorumlanabilir.³⁵ Karşılıklı yardım hükmü, Kuzey Atlantik ve Değiştirilmiş Brüksel Antlaşmalarının 5. maddelerine benzediğinden son derece önemlidir ve ilerleyen zamanlarda AB Antlaşmalarında da bahsi geçen “ortak savunma”nın önünü açabilecek bir hükümdür. Bazı analistler, bu hükmün Değiştirilmiş Brüksel Antlaşması'nın 5. maddesinin kolektif savunma taahhüdünün bile ötesine geçtiğini iddia etmektedirler.³⁶ ODGP'nin 1998 St. Malo Zirvesi'nden önceki Atlantikçi-Avrupacı ayırımı yüzünden sekteye uğrayan gelişimi düşündüğünde, Lizbon

³⁵ Gerrard Quille, “The Lisbon Treaty and its Implications for CFSP/ESDP,” *Directorate-General for External Policies of the Union Briefing Paper* DGExPo/B/PolDep/Note/2008_014, Şubat 2008, 8, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200805/20080513ATT28796/20080513ATT_28796EN.pdf.

³⁶ Quille, “The Lisbon Treaty.”

Antlaşması'nın güvenlik ve savunma alanında getirdiği ilerlemenin bir hayli önemli olduğu açıktır.

Lizbon Antlaşması ile ODGP alanında yapılan başka değişiklikler de vardır ve bunlardan bazıları Birliğin güvenlik ve savunma politikalarına daha fazla esneklik katma amacını taşımaktadır. Bunlardan ilki, güçlendirilmiş işbirliğinin sadece dış politika alanı ile sınırlı tutulmayıp, OGSP'yi de kapsayacak şekilde genişletilmesidir. Güçlendirilmiş işbirliği, bir grup üye devletin ODGP ve şimdi de OGSP içinde işbirliğini derinleştirmesine olanak tanır. İkinci yenilik ise, kendi aralarında çok uluslu güçler oluşturan üye devletlerin bunları OGSP'ye sunabilmelerinin önünün açılmasıdır. Lizbon Antlaşması ayrıca, Konseyin bu devletlere belirli bir görevin uygulanmasını devredebileceğini öngörmüş ve AB içinde istekliler koalisyonları oluşturma yolunu açmıştır.

Aynı şekilde, DYİ'nin getirilmiş olması ve yapıcı çekimserliğin (nüfusa dayalı bir hesap değişikliği ile) korunması, ODGP ve OGSP'de gerekli esnekliği sağlamak ile ilgili diğer girişimler olarak adlandırılabilir. Bununla birlikte, bu mekanizmaların AB'de daha fazla uyumdan ziyade bölünmeyi getirme riski de vardır. Bunun sebebi, aynı girişimlerin çok katmanlı bir Avrupa'ya yol açabilme olasılığıdır.³⁷ Özellikle bazı üye devletlerin savunma işbirliğinde geri kalması ve diğerleri ile aralarındaki farkın açılması söz konusu olabilecektir. Bu durum, daha yüksek kriterleri yerine getirerek DYİ'ye giren üyeler ve savunma kabiliyetlerindeki yetersizlik bakımından DYİ dışında kalan devletler açısından geçerli olabilir. Fakat, DYİ'nin son zamanlarda canlandırılmasıyla geliştirilen mekanizmalar, Lizbon Antlaşması'nın DYİ ile ilgili hükümlerinin bu olası olumsuz etkilerinin bir kısmını bertaraf edecek gibi gözükmektedir. Çünkü DYİ daha yüksek savunma kriterlerini sağlayabilen ülkeler tarafından değil, 25 üye ülke ile kurulmuştur ve bu yapısıyla savunma alanındaki bütünleşme açısından yukarıda bahsi geçen farklı katmanlar ve derinleşen kabiliyetler uçurumu risklerini hemen hemen tümüyle ortadan kaldırmıştır.

Bunlara ek olarak, Avrupa Savunma Ajansı'nın (ASA'nın) Lizbon Antlaşması ile hukuki temel kazanması sağlanmıştır.³⁸ ASA, içerdiği silah

³⁷ Sophie Dagand, "The Impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP," *European Security Review*, no 37 (2008): 5-9.

³⁸ 1976 yılında İzlanda dışındaki NATO üyeleri tarafından, bu kuruma bağlı olarak kurulan Bağımsız Avrupa Program Grubu, 1992'de Batı Avrupa Silahlanma Grubu'na (BASG'a) evrilmiş ve BAB çatısı altına girmiştir. BASG, BAB'ın bir örgüt olarak yaşamının bitmesinden sonra da varlığını sürdürmüştü, fakat 2004 yılında alınan bir kararla ASA'ya dönüştürülmüştür. ASA bir AB ajansına dönüştüğünden, bu durum BASG'ın NATO üyesi olup da AB üyesi olmayan Avrupalı ülkeleri açısından bir sorun yaratmıştır; bu sorun bu ülkelerin belirli düzenlemelerle ASA'ya entegre edilmeleri yoluyla giderilmeye

tedariği ve savunma sanayiinin geliştirilmesi ve uyumlulaştırılması mekanizmaları ile üye devletlerin askeri yeteneklerini birbirlerine paralel olarak geliştirmelerine yardımcı olacak ve bu konuda daha fazla tutarlılığa katkıda bulunacak bir araç olarak görülmektedir. Fakat, ASA, kuruluşundan bu yana önemli bir ilerleme kaydedememiştir. Hatta Atlantikçi-Avrupacı ayrımı ASA konusunda da kendini göstermiş ve üye devletler kurumun başlıca amaçlarına ilişkin farklı görüşler ortaya koymuşlardır. Örneğin, Fransa bunu bir “silahlanma ajansı” olarak görme eğilimindedir.³⁹ İngiltere ise Brexit öncesinde bu kuruma sadece bir “yetenek geliştirme ajansı” olarak bakmıştır.⁴⁰

Operasyonel bağlamda Lizbon Antlaşması’nın getirdiği bir başka yenilik ise kriz yönetiminin tüm alanlarını kapsayan Petersberg görevlerinin yeniden belirlenmesidir. Buna göre yeni Petersberg görevleri şunlardır: ortak silahsızlanma harekâtları, insani ve kurtarma görevleri, askeri tavsiye ve yardım görevleri, çatışma önleme ve barışı koruma görevleri, muharip kuvvetlerin barış yapımını da içeren kriz yönetimi görevleri ve son olarak, çatışma sonrası istikrar sağlama.⁴¹ Lizbon Antlaşması ayrıca, tüm bu görevlerin üçüncü ülkelerin kendi topraklarında terörizm ile savaşmasını desteklemeyi de kapsayacak şekilde terörle mücadeleye katkı sağlamak üzere kullanılabileceğini de öngörmüştür.⁴² Petersberg görevlerinin bu şekilde genişletilmesi, AB’nin o güne kadar yapmış olduğu kriz yönetimi operasyonlarından aldığı derslerin ve uluslararası ortamın gerekliliklerinin bir sonucudur.

Genel anlamda bakıldığında, Lizbon Antlaşması’nın OGSP alanında önemli yenilikler içerdiği söylenebilir. Fakat DYİ’nin hayata geçirilmesi fazlasıyla uzun bir zaman almış ve ancak Brexit’in zorlayıcı etkisiyle mümkün olabilmıştır. Öte yandan Lizbon Antlaşması, üye ülkelerin birlikte harekât yapabilir olma özelliklerini geliştirmeleri konusunda yeterli hükümler getirmemiş, tam tersine öngördüğü esnek mekanizmalar ile üye devletlerin arasındaki kuvvet farklılıklarının artmasına yol açabilecek bir durum yaratmıştır. Lizbon Antlaşması’ndan bu yana Birliğin dışişleri, güvenlik ve savunma politikalarında uyum sağlamak için hala birçok reform yapılmaktadır. Yine de bu politikaların etkinliğinin sağlanabilmesi için en

çalışılmıştır. Norveç için bu düzenlemeler yürürlüğe girerken, Türkiye, Kıbrıs Rum Kesimi’nin vetosu yüzünden başından beri üyesi olduğu bu kurumun dışında bırakılmıştır.

³⁹ Quille, “The Lisbon Treaty,” 6.

⁴⁰ Quille, “The Lisbon Treaty,” 6.

⁴¹ Lizbon Antlaşması, Madde 28(B).

⁴² Lizbon Antlaşması, Madde 28(B).

önemli unsur üye ülkelerin daha istekli olmaları ve bu yönde siyasi irade sergilemeleridir.

III. AB'nin Küresel Stratejisi

Jan Techau, AB'nin Küresel Stratejisi'nin daha fazla bütünleşmeye yönelik bir iddia ile değil, "mutlak bir ihtiyaç"tan hareketle ortaya çıkarılmış olduğunu söylemektedir.⁴³ AB'nin son güvenlik stratejisinin Aralık 2003'te tamamen farklı bir uluslararası konjonktürde yazıldığı ve sonrasında gelen uygulama raporunun ise 2008'de kaleme alındığı düşünülürse, Birliğin çok uzun bir süre boyunca uluslararası ortamın gerekliliklerine cevap verebilecek bir stratejiden yoksun şekilde hareket ettiği söylenebilir. Bu da Techau'nun söylediği gibi yeni bir stratejinin belirlenmesini mutlak bir ihtiyaç haline getirmiştir. İki sene süren, AB'nin ortakları ve sivil toplum örgütlerinin de görüşlerinin alındığı yoğun bir hazırlık sürecinin ardından ortaya çıkan belge, AB'nin sadece güvenlik ve savunma politikalarının değil, dış politikasının da yönünü belirlemiştir.⁴⁴ Öte yandan, 2003 Avrupa Güvenlik Stratejisi ile karşılaştırıldığında Küresel Strateji daha eyleme yönelik bir metindir; Lizbon Antlaşması'nın getirmiş olduğu kurumsal yeniliklere ve uluslararası siyasi konjonktüre göre şekillendirilmiştir.⁴⁵ Tocci'ye göre, 2003 Avrupa Güvenlik Stratejisi stratejik bir vizyon sunmayı amaçlamışken, Küresel Strateji eyleme dönük bir politika belgesidir.⁴⁶

Küresel Strateji Avrupalıların kendi güvenlikleri konusunda daha fazla sorumluluk almaları gerektiğini belirtmiştir. Bu bağlamda, bir yandan NATO'nun kendi üyelerinin savunmasını sağladığının altı çizilmiş, Avrupalıların bu tip kolektif savunma çabalarına katkı sunacak şekilde daha donanımlı, daha iyi eğitilmiş ve örgütlü bir hale gelmelerinin şart olduğu anlatılmıştır. Avrupa'nın korunması, AB dışında gelişen krizlere cevap verilmesi, ortakların güvenlik ve

⁴³ Jan Techau, "The EU's New Global Strategy: Useful or Pointless?" *Carnegie Europe*, Temmuz 1, 2016 Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63994>.

⁴⁴ Belgenin hazırlık süreci ile ilgili daha detaylı bilgi için bkz. Nathalie Tocci, *Framing the EU Global Strategy - A Stronger Europe in a Fragile World* (Hampshire ve New York: Palgrave Macmillan, 2017).

⁴⁵ Tocci, *Framing the EU Global Strategy*; Kateryna Pishchikova ve Elisa Piras, "The European Union Global Strategy: What Kind of Foreign Policy Identity?" *The International Spectator* 52, no 3 (2017): 103-120; Mary Kaldor, "A Review of Nathalie Tocci's 'Framing the EU Global Strategy'," *LSE Blog-Euro Crisis in the Press*, Aralık 12, 2017, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <http://blogs.lse.ac.uk/eurocrisispress/2017/12/12/a-review-of-nathalie-tocci-framing-the-eu-global-strategy/>.

⁴⁶ Tocci, *Framing the EU Global Strategy*.

savunma kapasitelerinin artırılmasına yardım edilmesi ve tüm bunların diğer ülkelerin işbirliği ile gerçekleştirilmesi Birliğin görevleri olarak sıralanmıştır. Ayrıca, istemeleri durumunda AB'nin üyelerinin korunmaları görevi hatırlatılarak, Lizbon Antlaşması'nın getirmiş olduğu karşılıklı yardım ve dayanışma hükümlerinin yarattığı sorumluluk vurgulanmıştır. Bu sorumluluğun, terörizm, melez tehditler, siber güvenlik, enerji güvenliği, organize suçlar ve dış sınırların yönetimi gibi tehdit ve sorunların ele alınmasını içerdiği belirtilmiştir. Bu bağlamda Stratejinin vurguladığı bir başka husus, OGSP misyon ve operasyonlarının sınır ötesi suçlar, kaçakçılık ve deniz güvenliği gibi konuları da kapsayacağı olmuştur. Melez tehditlerle ve özellikle siber tehditlerle mücadele de Stratejide yer bulmuş, AB'nin savunma kabiliyetlerinin bu mücadeleler için de kullanılabilecek şekilde geliştirilmesi öngörülmüştür.

Stratejide, AB üyelerinin çoğunluğunun NATO ülkeleri olduğunun ve bu ülkelerin savunmalarının temel unsuru olarak İttifakı gördüğünün altı çizilirken, NATO-AB ilişkilerinin İttifaka üye olmayan Birlik üye devletlerin güvenlik ve savunma politikalarının aleyhine bir durum yaratmaması gerektiği de vurgulanmıştır. Bu da Stratejinin Avrupa savunmasında derinleşmeyi öngörürken, aynı zamanda özellikle Atlantikçi üyelerin endişelerini göz önünde bulundurularak hazırlandığının bir göstergesidir.

Stratejide, üye devletlerin ulusal savunma planlama döngülerinin kademeli olarak eş zamanlı hale getirilmeleri ve karşılıklı uyumlaştırmalarının sağlanması öngörülmüştür. Bu, özellikle AB üyeleri arasında stratejik uyumun geliştirilmesi ve savunma işbirliğinin teşvik edilerek kolaylaştırılması için önemlidir. Aynı zamanda beraber harekât düzenleyebilme kabiliyetlerinin geliştirilmesi açısından da olumlu bir etki yaratacağı söylenebilir.

Stratejinin en önemli özelliklerinden birisi AB'nin komşu bölgelerine yaklaşımının değiştirilmiş olmasıdır. 2003 Avrupa Güvenlik Stratejisi'nin AB'nin etrafında iyi yönetilen ülkelere oluşan bir çember yaratılması fikri artık geride kalmış, Küresel Strateji bunun yerine Birliği doğu ve güneye doğru çevreleyen bölgelerdeki ülkelerin ve toplumlarının dış ve iç şoklar ile krizlere karşı dayanıklılıklarının artırılması prensibini benimsemiştir. Bu ilke ile beraber değerlendirilmesi gereken bir başka husus ise, AB'nin dış ilişkilerinde artık "ilkeli pragmatizm" mantığı ile hareket edeceğinin altının çizilmiş olmasıdır. Bu durum, AB'nin normatif güç olma iddialarını bir kenara bıraktığı şeklinde yorumlanabilir. Çünkü bunun, özellikle devlet dayanıklılığının sadece istikrarın sağlanması ile tesis edilmeye çalışıldığı otoriterleşme eğilimi olan ülkelere, demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü gibi değerlerin göz ardı

edilmesine yol açması olasıdır. Bu durumun AB'nin güvenlik ve savunma politikalarına yansması daha çok operasyonel bazda olacaktır. Çünkü dayanıklılığın desteklenmesi prensibi, AB'nin askeri yardım ve yönlendirme, güvenlik sektörü reformu ve çatışma sonrası istikrarın sağlanması gibi devlet inşası süreçlerine de katkı verecek operasyonlar yapması ile uygulanabilecektir. Bu tip operasyonların otoriterleşme eğilimi gösteren ülkelerde demokratik değerlerin korunması açısından olumsuz sonuçlar doğurmaması için “ilkeli pragmatizm” prensibinin “ilkeli” kısmının özenle korunması gerekmektedir.

IV. Avrupa Güvenlik ve Savunmasına Dair Güncel Tartışmalar: Brexit ve Diğer Etmenler

İngiltere'nin 23 Haziran 2018'de yapılan referandumla AB'den ayrılma kararı almasından bu yana, OGSP'nin nasıl etkileneceği Avrupa'da çeşitli çevrelerde sıklıkla tartışılmaktadır. Ülkelerin Atlantikçi ve Avrupacı yönelimlerinin yanı sıra savunma bütçeleri ile ilgili tartışmalar gündemde önemli bir yer tutmaktadır. Buna ek olarak, İngiltere'nin OGSP'ye üçüncü ülke olarak katılımının ne şekilde sağlanacağı da bir başka tartışma konusudur.

İngiltere Avrupa'nın en büyük askeri güçlerinden ve iki nükleer ülkesinden biridir. Dolayısıyla, Brexit'in Avrupa savunmasında önemli bir boşluk yaratacağı endişesi hem Atlantikçi hem de Avrupacı çevrelerde geçerli bir endişedir. Buna karşılık, Avrupacılar yoğun olarak bunun uzun vadede çok da olumsuz etkilerinin olmayabileceği ve OGSP'nin daha özerk bir temelde gelişebileceği ve derinleşebileceği kanaatini taşımaktadırlar.⁴⁷ Diğer taraftan, Atlantikçi çevreler açısından Brexit pek de olumlu işleyecek bir süreç olarak görülmemektedir. Bu çevreler için lider konumundaki Atlantikçi bir üye ülkenin ayrılışıyla, OGSP'nin Avrupacı üyelerin etkisiyle, uzun vadede NATO ve ABD'den bağımsız olarak ve bu açıdan İttifak'a rakip şekilde gelişmesi ihtimali kaygı vericidir.

Brexit'in Avrupa savunma harcamaları ve dolayısıyla Transatlantik yük paylaşımı açısından da önemli etkilerinin olacağı söylenebilir. Hâlihazırda İngiltere savunması için yaklaşık 43 milyon Sterlin harcamaktadır.⁴⁸ Bu da

⁴⁷ BBC, “Juncker proposes EU Military Headquarters”, Eylül 14, 2016, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <http://www.bbc.com/news/world-europe-37359196>

⁴⁸ NATO-Public Diplomacy Division, “Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017),” *Press Release, Communique* PR/CP(2017)111, Haziran, 29 2017, 6, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/2017_0629_170629-pr2017-111-en.pdf.

gayrisafî yurtiçi hasılasının yüzde 2.14'ünde denk gelmektedir.⁴⁹ Bu durum İngiltere'yi NATO'nun kendi savunmasına en çok para harcayan dördüncü ve Avrupa'nın üçüncü devleti yapmaktadır. Bu da İngiltere'nin çıkışıyla beraber, Transatlantik yük paylaşımında AB dışı ülkelerin payının katlanarak artacağı anlamına gelmektedir. Yani bu durum, ister istemez AB ülkeleri üzerinde daha fazla savunma harcaması yapılması konusunda bir baskı oluşturacaktır. Ayrıca, farklı çalışmalar AB'nin askeri gücünün Brexit sonrasında 1/5 veya 1/4 oranında azalacağını tahmin etmektedir.⁵⁰

Operasyonel açıdan bakıldığında ise, İngiltere gibi karargâh kurma konusunda deneyimli bir ülkenin ve büyük bir deniz gücünün AB'den çıkacak olması kritik bir sorundur. Bu durum 2003 Tervuren Vakasını çağrıştıran bir şekilde AB'nin kendi özerk karargâhını kurması tartışmalarını yeniden alevlendirmiştir. Örneğin, Avrupa Komisyonu Başkanı Jean Claude Juncker, Eylül 2016'da yaptığı "Birliğin Durumu" konuşmasıyla, AB'nin komuta ve kontrol kabiliyetlerinin güçlendirilmesi için bunların tek bir karargâhtan yönetilmesi gerektiğinin altını çizmiştir.⁵¹ Buna yönelik olarak 8 Haziran 2017'de Avrupa Zirvesi, AB Askeri Personeli dâhilinde bir Askeri Planlama ve Yürütme Kabiliyeti (APYK) merkezi kurulmasına karar vermiştir. APYK, icracı olmayan Avrupa misyonlarında komuta ve kontrolün tek bir elden yürütülmesi amacıyla geliştirilmiş statik bir kabiliyettir.⁵² Öte yandan, Brexit sonrasında, İngiltere'nin AB'nin beş operasyonel karargahından biri olan *Eastbury, Hertfordshire*'daki *Northwood* donanma merkezi kapatılacak ve bu karargah İspanya'nın *Cádiz* bölgesindeki *Rota* üssüne taşınacaktır.⁵³

Brexit'in AB'nin küresel bağlamda güvenlik ve savunma aktörlüğü açısından da olumsuz etkisinin olacağı söylenebilir. Unutulmamalıdır ki, İngiltere Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin (BMGK'nin) daimi

⁴⁹ Bu noktada NATO'nun 2014 Galler Zirvesi ile üye devletlerin savunma harcamalarının gayrisafî yurtiçi hasılasının en az yüzde ikisine denk gelecek şekilde arttırmaları gerektiğine dair aldığı karara şu anda uyabilen Avrupa ülkesi sayısının beş (Yunanistan, Estonya, İngiltere, Romanya ve Polonya) olduğunu belirtmekte fayda vardır. NATO-Public Diplomacy Division, "Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017)," 3, 8.

⁵⁰ Şahin, "Brexit ve Trump Çağında AB Güvenlik ve Savunma Politikaları," 12.

⁵¹ BBC, "Juncker Proposes EU Military Headquarters".

⁵² European Council, "EU defence cooperation: Council establishes a Military Planning and Conduct Capability (MPCC)," *Press Release*, Haziran 8, 2017, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/08/military-mpcc-planning-conduct-capability/>.

⁵³ Miguel Gonzalez, "After Brexit, Spain's Rota Base will be New Strategic HQ for the EU", *El Pais*, Nisan 23, 2018, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, https://elpais.com/elpais/2018/04/23/inenglish/1524469967_408328.html

üyelerinden biridir. Birliğin ortak tutumlarının uluslararası platformlarda ortaya konulması ve ilerletilmesinin yanı sıra Lizbon Antlaşması ile bir kez daha altı çizilmiş olan siyasi dayanışma ilkesine uygun hareket edilmesi bakımından da önem teşkil edilen bu durum, AB'nin BMGK'deki temsili açısından olumsuz bir gelişmedir.⁵⁴ Buna karşı olarak ileri sürülecek argüman, BMGK'nin karar alma şeklinin oybirliği olduğu ve dolayısıyla Fransa'nın BMGK'deki varlığının yeterli olabileceğidir. Buna karşın, temsildeki ağırlığın azalmış olduğu su götürmez bir gerçektir.

Brexit'in tamamlanması sonrasında İngiltere'nin AGSP/OGSP'nin iki başat aktöründen biri olma rolünü hangi devletin üstleneceği de başka bir tartışma konusudur.⁵⁵ Almanya'nın böyle bir rol oynamakta isteksiz olduğu bilinmektedir. Savunma harcamaları ve küresel aktörlük açısından İtalya'nın bu tip bir aktörlük sergileyebilmesi de zor görünmektedir. Öte yandan, savunma harcamaları artan ve Atlantikçi tutumu bilinen Polonya'nın içinde bulunduğu kırılgan siyasi durum ve demokrasiden tamamen uzaklaşmakta olduğuna dair işaretler karargâh kurma ve deniz hakimiyeti gibi operasyonel eksikliklerle beraber değerlendirildiğinde, İngiltere'nin yerini dolduramayacağını açıkça göstermektedir. Bu açıdan geriye İsveç gibi tarafsızlığı bilinen, fakat kriz yönetimi kabiliyetleri gelişmiş bir ülkenin İngiltere'nin yerini alma olasılığı kalmaktadır. Her ne kadar Atlantikçi-Avrupacı ayrımı açısından olmasa da, bu ülkenin AB'nin Kongo'daki *Artemis* operasyonunda olduğu gibi Fransa'nın Birlik içindeki gücünü ve olası kolonyal eğilimlerini farklı bir şekilde dengeleyebileceği söylenebilir.⁵⁶

⁵⁴ Lizbon Antlaşması'nın 24. Maddesinin ilgili kısımları (2. ve 3.) şöyledir: "Birlik, dış eyleminin ilke ve hedefleri çerçevesinde, üye devletler arasında karşılıklı siyasi dayanışmanın gelişmesine, genel çıkar meselelerinin belirlenmesine ve üye devletlerin eylemlerinin giderek artan şekilde yakınlaşmasının sağlanmasına dayalı ortak bir dış ve güvenlik politikası yürütecek, belirleyecek ve uygulayacaktır" ve "üye devletler, Birliğin dış ve güvenlik politikasını, sadakat ve karşılıklı dayanışma ruhu içinde aktif olarak ve koşulsuz şekilde destekleyecek ve Birliğin bu alandaki eylemlerine uygun hareket edecektir. Üye devletler, karşılıklı siyasi dayanışmayı pekiştirmek ve geliştirmek için birlikte çalışacaklardır. Birliğin çıkarlarına aykırı veya uluslararası ilişkilerde birleşik bir güç gibi hareket etme etkinliğini bozması olasılığı bulunan herhangi bir hareketten kaçınacaktır."

⁵⁵ Benzer bir tartışma için, bkz. Giovanni Faleg, "The Implications of Brexit for the EU's Common Security and Defence Policy," *CEPS Commentaries*, Temmuz 26, 2016, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <https://www.ceps.eu/publications/implications-brexit-eu%E2%80%99s-common-security-and-defence-policy>.

⁵⁶ İsveç ordusu, Fransız askerlerinin Kongo'da yerel halka işkence yaptığını tespit ederek şikâyetle bulunmuştur. Dirk Eckert, "EU Soldiers Accused of Torturing Civilians in Congo," *Deutsche Welle*, Mart 29, 2008, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3223692,00.html>.

Diğer taraftan İngiltere'nin hangi mekanizmalarla OGSP'ye dâhil edileceği merak konusudur. Bilindiği üzere, bir başka AB üyesi olmayan NATO müttefiki Türkiye'nin katılımı ile ilgili sorunlar NATO-AB işbirliğini önemli ölçüde etkilemektedir. İngiltere'nin çıkışı, aynı durumdaki ve güçlü orduya sahip bir NATO ülkesinin katılımı sorununu da beraberinde getirecektir. AB içinde Avrupalı kanadın Brexit ile güç kazandığı düşünülürse, İngiltere'nin OGSP'ye dâhil edilmesinin de en az Türkiye'nin durumu kadar çetrefilli olacağı söylenebilir.

Brexit dışında günümüzde Avrupa güvenlik ve savunmasını etkileyen başka gelişmeler de vardır. Bunlardan en önemlisi, ABD Başkanlığına Donald Trump'ın seçilmiş olmasıdır. Trump'ın Avrupa'ya şüpheli bakışı, NATO'nun geleceği konusundaki ikircikli yaklaşımı ve Avrupalı müttefiklerin Transatlantik yük paylaşımı konularında daha fazla yük almamaları durumunda NATO'nun da geleceğini tartışmaya açabilecek olduğunun sinyallerini vermesi, kıtanın güvenlik ve savunması açısından ciddi sorunlara işaret etmektedir. Ayrıca, Rusya'nın melez stratejiler kullanarak siber saldırılardan seçim manipülasyonuna kadar uzanan farklı araçlarla Avrupa'yı tehdit eder hale gelmesi, Kırım'ı uluslararası hukuka aykırı bir şekilde ilhak etmesi ve Ukrayna ile AB ile ilişkileri üzerinden de giderek derinleşen bir kriz yaşaması, bu ülkeye AB üyesi ülkelerin enerji bağımlılığı, Küresel Strateji'de de belirtildiği üzere OGSP açısından önemli konulardır ve bu konuların OGSP'nin kapsayıcı bir şekilde geliştirilmesi ile üye ülkelerin savunma kabiliyetlerinin artırılması konusunda zorlayıcı etkileri vardır.

Arap isyanları sonrasında, özellikle Suriye iç savaşı ile kitlesel mülteci akını ile karşılaşan Avrupa, bu meseleye yönelik olarak farklı operasyonlar geliştirmek zorunda kalmıştır. AB, bir yandan Frontex ile kara sınırları güçlendirilirken, diğer yandan donanma faaliyetlerini arttırmıştır. Doğu Akdeniz'de gerçekleştirilen *Sophia* Operasyonu ile AB, 2015'ten bu yana insan kaçakçılarının kullandığı araçları tespit ederek ortadan kaldırma ve bu alanda faaliyet gösteren organize suç ağlarının insan kaçakçılığı faaliyetlerini sekteye uğratma misyonu üstlenmiştir. Buna ek olarak AB, 2013'ten bu yana Libya'nın kara, deniz ve hava sınırlarının yönetimi ve güvenliğinin tesisi amacıyla bir sınır yardım misyonu üstlenmiştir. EUBAM Libya, bir sivil kriz yönetimi misyonudur.

Brexit de dahil, AB'nin yakın çevresinde yaşanan gelişmeler, AB'yi daha etkili ve kaynaklarını daha iyi kullanan bir güvenlik ve savunma aktörü olmaya zorlamaktadır. AB bu meydan okumalarla başa çıkmak amacıyla çeşitli mekanizmalar geliştirmiştir. Bunlardan en önemlileri DYİ'nin

canlandırılması ve silah tedariki ve savunma sanayi konularında somut adımlar atılması olmuştur.

V. OGSP’de Yaşanan Son Gelişmeler

Brexit tartışmalarının başlamasıyla, AB’nin en büyük savunma kabiliyetine ve nükleer silahlara sahip üyesini kaybetmesinin Avrupa savunmasında yaratacağı olası olumsuzlukları bertaraf etmek üzere OGSP’de bir dizi yenilik yapılmıştır. Lizbon Antlaşması’yla getirilmiş DYİ’nin canlandırılması bunlardan ilki ve en önemlisidir. Ayrıca, 2017’de yeni inisiyatifler olarak Koordineli Yıllık Savunma İncelemesi (KYSİ) mekanizması geliştirilmesi ve Avrupa Savunma Fonu (ASF) kurulması öngörülmüştür. DYİ, KSYİ ve ASF üye devletlerin savunma kabiliyetlerinin geliştirilmesi ve uyumlulaştırılması amacına yönelik tamamlayıcı ve karşılıklı olarak güçlendirici araçlar olarak tasarlanmıştır.⁵⁷

KSYİ, Avrupa Savunma Ajansı tarafından yürütülmekte ve ulusal savunma harcama planlarının sistematik olarak izlenmesini amaçlamaktadır. KSYİ deneme sürecini Mayıs-Eylül 2017 döneminde tamamlamıştır ve ikili diyaloglardan oluşan ikinci dönemi de Ekim 2017’de başlamış ve Nisan 2018’de tamamlanmıştır. Üçüncü dönem ise 2018 Haziran ayında başlayacak olan KSYİ analiz dönemidir.⁵⁸ ASF ise, üye devletlerin savunma teknoloji ve araçlarının geliştirilmesinde işbirliğinin artırılması ve maliyetlerin düşürülmesi amacına yönelik olarak Haziran 2017’den bu yana faaliyet göstermektedir. Bu bağlamda, üye ülkeler tarafından ve AB bütçesinden eş finansman yoluyla prototiplerin geliştirilmesi, ürün geliştirme aşamalarının desteklenmesi gibi konularda mali teşvikler sağlanmaktadır. DYİ projeleri de bu kapsamda desteklenmektedir. Ayrıca, DYİ’nin öncelikli alanlarda, KSYİ yoluyla kabiliyet artırıcı projeler geliştirmesi öngörülmektedir. Bu projelere gerektiğinde ASF kapsamında finansal destek sağlanacaktır. ASF’nin 2020 yılı sonrasında savunma araştırmaları ve kabiliyet geliştirilmesi konularında yıllık 5.5 milyar Avro’luk bir yatırım oluşturması beklenmektedir.⁵⁹

⁵⁷ European External Action Service, “Permanent Structured Cooperation (PESCO),” *Fact Sheet*, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_22-06-2018_2.pdf.

⁵⁸ European External Action Service, “Coordinated Annual Review on Defence (CARD),” *Fact Sheet*, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/coordinated_annual_review_on_defence_card_factsheet.pdf.

⁵⁹ European External Action Service, “Defending Europe: The European Defence Fund,” *Fact Sheet*, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/defence_fund_factsheet_0_0.pdf.

Öte yandan DYİ, Brexit sonrasında AB üyeleri arasında savunma işbirliğini güçlendirebilecek bir süreç olarak görülmektedir. Temel amacı üye ülkelerin savunma yeteneklerini ortaklaşa geliştirmesi ve AB askeri operasyonları için kullanılabilir hale getirmesidir. DYİ katılımcı üye devletler tarafından üstlenilen taahhütlerin bağlayıcılığı sebebiyle diğer AB savunma inisiyatiflerinden farklıdır. Unutulmamalıdır ki, OGSP bugüne kadar operasyonel bazda gönüllülük üzerinden işlemiştir; dolayısıyla DYİ'nin içerdiği bağlayıcılık onu farklı kılmaktadır.⁶⁰

DYİ'nin Brexit sonrası canlandırılması süreci şu şekilde gelişmiştir: Eylül 2017'de, istekli üye ülkeler savunma yatırımı, kabiliyet gelişimi ve operasyonel hazırlık gibi konularla ilgili ortak taahhütlerin bir listesi üzerinde karara varmışlardır. Katılımcı devletlerin bakanları, 13 Kasım 2017'de Yüksek Temsilciye ve Konsey'e DYİ Hakkında Bildiriyi sunmuşlardır. Bu bildiri DYİ'yi kurma yolunda atılmış olan ilk resmi adım olarak nitelendirilmektedir. Bu bildiri ile katılımcı devletlerin üstlenmeyi taahhüt ettikleri yirmi bağlayıcı ortak taahhüdün bir listesini oluşturulmuş ve DYİ'nin yönetişimine ilişkin öneriler sunulmuştur. DYİ ve 25 ülkeden oluşan katılımcı listesi Konsey tarafından 11 Aralık 2017'de kabul edilmiştir.⁶¹ DYİ çerçevesinde Avrupa Tıbbi Komutanlığı, AB Eğitim Misyonu Yetkinlik Merkezi ve Siber Hızlı Tepki Takımları oluşturulmasını ve siber güvenlikle ilgili olarak karşılıklı yardımlaşma mekanizmaları geliştirilmesini de içeren 17 işbirliği projesi kabul edilmiştir. Bu projeler Mart 2018'de Konsey tarafından onaylanmış ve DYİ bu şekilde uygulamaya konulmuştur. Konseyde DYİ ile ilgili kararlar sadece katılımcı ülkeler arasında ve oybirliği ile alınmaktadır. Bunun tek istisnası üyeliğin askıya alınması ve yeni üyelerin kabulü konusunda NOÇ kullanılmasıdır. Öte yandan, Bildiride açıkça belirtildiği üzere, DYİ proje bazlı bir mekanizmadır. Projeler farklı katılımcı devletlerden oluşan gruplar tarafından yönetilecektir. Ayrıca üçüncü ülkelerin Konsey davetiyle bu projelere katılabilmesinin önü de açılmaya çalışılmaktadır. Öte yandan, DYİ'nin sekretarya işlerinin ASA, Avrupa Dış Eylem Servisi ve Askeri Personel tarafından ortaklaşa yürütülmesi kararlaştırılmıştır. DYİ'nin yürütülmesinde değerlendirme önemli bir yer tutmaktadır. Bunun için katılımcı ülkelerin birbirlerine karşı bağlayıcı taahhütlerinin yerine getirilmesini değerlendirmek üzere her yıl bir Ulusal Uygulama Planı (UUP) hazırlamaları kuralı getirilmiştir. Yüksek Temsilci ise DYİ hakkında her yıl Konseye bir rapor sunmakla görevlendirilmiştir. Katılımcı

⁶⁰ European External Action Service, "Permanent Structured Cooperation."

⁶¹ DYİ'ye sadece Malta ve Danimarka katılmamaktadır. Brexit sebebi ile İngiltere bu inisiyatifte yer almamaktadır.

devletlerin ilgili taahhütlerini yerine getirip getirmediği ile ilgili son kararı ise bu rapora göre Konsey verecektir.⁶²

Brexit sonrasında DYİ'nin savunma konusunda bütünleşmeye ivme kazandıracak bir inisiyatif olacağı düşünülmektedir. Özellikle yatırım, kapasite geliştirme ve operasyonel hazırlık gibi alanlarda daha fazla koordinasyon ve gelişmiş işbirliği sağlayacağı düşünülen DYİ'nin üye ülkelerin silah sistemlerinin farklılıklarını azaltmaya olanak tanınması ve AB üyeleri arasındaki beraber hareket yapabilirliği güçlendirmesi de beklenmektedir.⁶³ DYİ konusunda Avrupa Dış Eylem Servisinin hazırladığı bilgi notunda, DYİ'nin geliştirilmesinin üye devletlerin egemenliklerine zarar vermeyeceğinin, tam tersine onların stratejik özerkliğini güçlendireceğinin altı çizilmektedir.⁶⁴ Bu da dış politika ile güvenlik ve savunma alanlarında egemenliğin üye devletler için hala çok önemli ve vazgeçilemez olduğunun ve oluşturulacak DYİ gibi mekanizmaların ancak ve ancak üye devletlerin istekleri ve siyasi iradeleri doğrultusunda geliştirilebileceğinin en açık göstergesidir. Yani Avrupa güvenlik ve savunmasının en önemli unsuru hala üye devletler ve onların göstereceği siyasi iradedir.

Sonuç

Avrupa güvenliğinin İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinden bu yana temel tartışmaları olan Avrupacı-Atlantikçi ayrımı ve savunma harcamalarının artırılması/Transatlantik güç paylaşımı meselelerinin günümüzde de geçerliliğini koruduğu ve gündemi belirlediği söylenebilir. Bu bölümde her iki temel tartışmanın günümüzde OGSP'deki yansımaları irdelenmiştir.

Bu çalışmanın vardığı sonuçlar şöyle sıralanabilir: AB Brexit sonrasında askeri gücünün çok önemli bir bölümünü yitirecektir. Bu da AB üyelerini hem savunma harcamalarını arttırmaya hem de OGSP içinde daha çok derinleşmeyi sağlayacak yeni mekanizmalar oluşturmaya sevk etmektedir. Bu durumun Atlantikçi-Avrupacı ayrımı ve Transatlantik yük paylaşımı açısından önemli sonuçlarının olacağını söylemek mümkündür. Öncelikle AB içinde Atlantikçi kanadın önemli bir güç kaybına uğradığı aşikârdır. Bu da onlar için Avrupacı kanadın Avrupa savunmasının daha özerk bir yapıya kavuşturulması girişimlerini

⁶² Bu paragrafta verilen bilgiler, DYİ konusunda Avrupa Dış Eylem Servisinin hazırladığı bilgi notunun bir özettir. European External Action Service, "Permanent Structured Cooperation."

⁶³ European External Action Service, "Permanent Structured Cooperation."

⁶⁴ European External Action Service, "Permanent Structured Cooperation."

eskisi kadar kolaylıkla önleyemeyecekleri anlamına gelmektedir. Öte yandan, ABD Başkanı Trump'ın da belirsiz, öngörülemez yaklaşımı ve Rusya'nın giderek artan müdahaleci tavrı göz önüne alındığında, AB üyelerinin savunma harcamalarını arttırma ve özerk kabiliyetleri geliştirme konusunda adım atmaları da zorunlu hale gelmektedir. AB bu konuda çeşitli mekanizmalar geliştirmiş ve kabiliyetlerini çeşitlendirmek için çaba harcamıştır. DYİ sürecinin canlandırılması ve savunma harcamaları ve silah tedariki için daha etkili mekanizmaların başlatılması bunlara verilecek önemli örneklerdir. Öte yandan, Arap isyanları sonrasında ortaya çıkan Avrupa'ya mülteci akını AB'nin misyonlarını çeşitlendirerek geliştirmesine sebep olmuştur. Tüm bu gelişmeler, Yüksek Temsilci Federica Mogherini'nin Mayıs 2018'de yaptığı bir konuşmada Avrupa güvenlik ve savunmasının hiç bugünkü kadar gerçek ve başarılabılır olmadığını söylemesine yol açmıştır.⁶⁵ Fakat, Mogherini bu konudaki gidişatı ancak ve ancak üye ülkelerin siyasi iradelerinin belirleyeceğinin de altını çizmiştir.⁶⁶

Bu çalışmanın da vardığı en önemli sonuç, Avrupa güvenliğini şekillendiren başlıca tartışmaların özünde ve geçmişinde olduğu gibi, günümüzde yaşanan sorunun da üye ülkelerin Avrupa savunmasında daha fazla sorumluluk üstlenme konusunda gösterdiği siyasi irade eksikliği olduğudur. Çünkü, ister Atlantikçilerin istediği gibi NATO'yu temel alan bir anlayış benimsensin isterse Avrupacıların öngördüğü özerk savunma yönünde adımlar atılsın, gerek daha dengeli bir Transatlantik yük paylaşımı gerekse bağımsız kabiliyetler geliştirilmesi için kurulacak her mekanizmanın ve yapılması gereken her savunma harcamasının ardında siyasi iradenin bulunması zorundadır. Bu olmadığı takdirde, tarihten bu yana gelen tartışmalar konjonktürün getirdiği küçük farklılıklarla aynı şekilde devam edecektir.

⁶⁵ European External Action Service, "Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the European University Institute's State of the Union," Mayıs 11, 2018, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/44432/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-european-university-institute%E2%80%99s_en.

⁶⁶ European External Action Service, "Speech by High Representative."

Kaynakça

- “A European Army: The Pleven Plan and its Implications.” *The Commonwealth Journal of International Affairs* 42, no 165-168 (1951): 37-42.
- Akgül-Açıkmeşe Sinem ve Cihan Dizdaroğlu. “NATO-AB İlişkilerinde İşbirliği ve Çatışma Dinamikleri.” *Uluslararası İlişkiler* 10, no 40 (2014): 131-63.
- BBC, “Juncker proposes EU Military Headquarters.” Eylül 14, 2016, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. <http://www.bbc.com/news/world-europe-37359196>.
- Cascone, Gabriele. “ESDP Operations and NATO: Co-operation, Rivalry or Muddling Through?” İçinde *European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective*, der. Michael Merlingen ve Rasa Ostrauskaite, 143-58. Londra ve New York: Routledge, 2008.
- Cebeci, Münevver. “NATO, AB ve Türkiye: OGSP Açmazı.” *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi* 20, no 2 (2012): 95-120.
- Cebeci, Münevver. “Reassessing EU and US Foreign Policy: The Lisbon Treaty, the Obama Administration, and Beyond.” İçinde *Issues in EU and US Foreign Policy*, derleyen Münevver Cebeci, 309-331. Lanham: Lexington Books, 2011.
- Council of Europe. “Winston Churchill and the Council of Europe.” Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. <https://www.coe.int/en/web/documents-records-archives-information/winston-churchill-and-the-ce>.
- Dagand, Sophie. “The Impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP.” *European Security Review*, no 37 (2008): 5-9.
- “Déclaration de René Pleven sur la Création d'une Armée Européenne (24 octobre 1950).” Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/4a3f4499-daf1-44c1-b313-212b31cad878/publishable_fr.pdf.
- Duke, Simon. *The Elusive Quest for European Security: From EDC to CFSP*. Hampshire ve Londra: MacMillan, 2000.
- Eckert, Dirk. “EU Soldiers Accused of Torturing Civilians in Congo.” *Deutsche Welle*, Mart 29, 2008. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3223692,00.html>.
- European Council. “EU Defence Cooperation: Council Establishes a Military Planning and Conduct Capability (MPCC).” *Press Release*, Haziran 8, 2017. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/08/military-mpcc-planning-conduct-capability/>.
- European External Action Service. “Permanent Structured Cooperation (PESCO),” *Fact Sheet*. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_22-06-2018_2.pdf.
- European External Action Service. “Coordinated Annual Review on Defence (CARD).” *Fact Sheet*. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/coordinated_annual_review_on_defence_card_factsheet.pdf.

- European External Action Service. "Defending Europe: The European Defence Fund," *Fact Sheet*. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/defence_fund_factsheet_0_0.pdf.
- European External Action Service. "Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the European University Institute's State of the Union." Mayıs 11, 2018. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/44432/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-european-university-institute%E2%80%99s_en.
- Faleg, Giovanni. "The Implications of Brexit for the EU's Common Security and Defence Policy." *CEPS Commentaries*, Temmuz 26, 2016. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. <https://www.ceps.eu/publications/implications-brexit-eu%E2%80%99s-common-security-and-defence-policy>.
- Gonzalez, Miguel. "After Brexit, Spain's Rota Base will be New Strategic HQ for the EU." *El Pais*, Nisan 23, 2018, Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. https://elpais.com/elpais/2018/04/23/inenglish/1524469967_408328.html
- Harries, Owen. "The Collapse of 'the West'." *Foreign Affairs* 72, no 4, (1993).
- Kaldor, Mary. "A Review of Nathalie Tocci's 'Framing the EU Global Strategy'." *LSE Blog-Euro Crisis in the Press*, Aralık 12, 2017. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. <http://blogs.lse.ac.uk/eurocrisispress/2017/12/12/a-review-of-nathalie-toccis-framing-the-eu-global-strategy/>.
- Lachman, Niels. "NATO-CSDP-EU Relations: Sketching the Map of a Community of Practice." *The Centre for International Peace and Security Studies Working Paper* 34, 2010. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <http://ceps-cipss.ca/docs/publications/CIPSS%20Working%20Paper%20Lachmann.pdf>.
- Lord Ismay. *NATO: The First Five Years, 1949-1954* (Brüksel: NATO, 1954). Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. http://archives.nato.int/uploads/r/null/2/1/216977/NATO-The_first_5_years_1949-1954_by_Lord_Ismay.pdf.
- McAllister, James. *No Exit: America and the German Problem, 1943-1954*. Ithaca ve Londra: Cornell University Press, 2002.
- NATO-Public Diplomacy Division. "Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017)." *Press Release, Communique* PR/CP(2017)111, Haziran, 29 2017. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf.
- Nuttall, Simon J. *European Political Co-operation*. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- Pishchikova, Kateryna ve Elisa Piras. "The European Union Global Strategy: What Kind of Foreign Policy Identity?" *The International Spectator* 52, no 3 (2017): 103-120.
- Quille, Gerrard. "The Lisbon Treaty and its Implications for CFSP/ESDP." *Directorate-General for External Policies of the Union Briefing Paper* DGExPo/B/PolDep/Note/2008_014, şubat 2008. Erişim Tarihi: Ağustos 13,

2018. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200805/20080513ATT28796/20080513ATT28796EN.pdf>.
- Riding, Alan. "Conflict in Yugoslavia; Europeans Send High-level Team." *New York Times*, Haziran 29, 1991.
- Şahin, Yeliz. "Brexit ve Trump Çağında AB Güvenlik ve Savunma Politikaları." *İKV Değerlendirme Notu*, Temmuz 2017. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018. https://www.ikv.org.tr/images/files/Brexit_Trump_savunma_degerlendirme.pdf.
- Techau, Jan. "The EU's New Global Strategy: Useful or Pointless?" *Carnegie Europe*, Temmuz 1, 2016. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63994>.
- Tocci, Nathalie. *Framing the EU Global Strategy - A Stronger Europe in a Fragile World*. Hampshire ve New York: Palgrave Macmillan, 2017.
- US Department of Defence. "Secretary Rumsfeld Briefs at Foreign Press Center." *News Transcript*, Ocak 22, 2003. Erişim Tarihi: Ağustos 13, 2018, <http://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=1330>.
- Varwick, Johannes ve Joachim Koops. "The European Union and NATO: 'Shrewd Interorganizationalism' in the Making?" İçinde *The European Union and International Organizations*, derleyen Knud Erik Jorgensen, 101-30. Londra ve New York: Routledge, 2009.

AB’NİN DÖNÜŞTÜRÜCÜ GÜCÜ VE BATI BALKANLAR’DA DEMOKRATİKLEŞME SÜRECİ: BAŞARILANLAR VE BAŞARILAMAYANLAR

Birgül DEMİRTAŞ*

Giriş

Balkanlar’da savaşların sona erdiği 2000’lerin başından itibaren Avrupa Birliği (AB), bölgede kuşkusuz en önemli aktör haline geldi. 1990’lardaki savaşlar sırasında uluslararası toplumun ve bölge halklarının beklentilerini karşılayamayan ve şiddetin durmasını sağlayamayan Birlik, Kosova Savaşı’nın sona ermesinin ardından başlattığı inisiyatiflerle ve bölge ülkelerine sunduğu üyelik perspektifiyle, en etkili bölgesel güç konumuna ulaştı.

Balkanlar bölgesi Avrupa kıtasının coğrafi bir parçası olmasına rağmen, Soğuk Savaş döneminde sosyalist ülkelerle Avrupa Topluluğu’nun ilişkileri ancak küresel politika izin verebildiği ölçüde gerçekleşebilmişti. İki kutup arasında gerginliğin yaşandığı dönemde özellikle Varşova Paktı üyesi ülkelerle ilişkiler nispeten sınırlıyken, yumuşama (*détente*) döneminde ilişkiler gelişme göstermişti. Buna karşılık, her hâlükârda farklı kutuplarda yer almanın izin verdiği ölçüde siyasi, ekonomik ve kültürel ilişkiler sürdürülebilmisti.

Bu çalışmada, Batı Balkanlar kavramı, Balkanlar bölgesinde henüz AB üyesi olmamış ülkeleri kapsayacak şekilde kullanılmakta; dolayısıyla kavram, Sırbistan, Makedonya, Bosna Hersek, Kosova, Karadağ ve Arnavutluk’u kapsamaktadır. Arnavutluk dışındaki diğer ülkeler, eski Yugoslavya’nın bir

* Prof. Dr., TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü.

parçasını oluşturmaktaydı. Bu bölgenin günümüzde toplam nüfusu yaklaşık 19 milyondur.¹

1989'da Berlin Duvarı'nın yıkılması her ne kadar AB'nin Orta Avrupa ülkelerine yönelik genişleme sürecini başlatmış olsa da, Batı Balkanlar için bu sürecin başlayabilmesi ancak 1999 yılını bulmuştur. Birlik, 1999 yılından itibaren bölge ülkelerine yönelik stratejiler geliştirmeye çalışmış olsa da, gerek AB'nin kendi iç sorunları gerekse Batı Balkan ülkelerinin çatışma-sonrası yaşadıkları meydan okumalar, Brüksel-Batı Balkanlar ilişkilerinin sorunlarla dolu olmasını beraberinde getirmiştir. 2018 yılına kadar bölgeden sadece Slovenya ve Hırvatistan, bütünleşme sürecini başarıyla tamamlayabilmiştir.

Öte yandan, Soğuk Savaş'ın bitmesinin ardından Avrupa Birliği, demokrasinin yayılmasını teşvik etmeyi, dış politikasının önemli unsurlarından birisi haline getirdi. AB üçüncü ülkelerle imzaladığı ticaret ve işbirliği anlaşmalarına 1990'ların ortasından itibaren insan hakları maddesini dahil etti. Buna göre, AB'nin anlaşma hükümlerine uyabilmesi için ilgili ülkenin temel insan hakları normlarına saygı göstermesi gerekmektedir.

Bunun yanında AB, 1993'te kabul edilen Kopenhag kriterleri uyarınca üye olmak isteyen ülkelerden de demokrasi, insan hakları, azınlık haklarına saygı duyma, işleyen bir piyasa ekonomisine sahip olma ve Birlik müktesebatını yerine getirme koşullarını gerçekleştirmelerini istedi. Her yıl yayınladığı ilerleme raporlarıyla da aday ve potansiyel aday ülkelerdeki demokratikleşme ve AB'ye uyum durumunu değerlendirdi.

Bu çalışma, AB'nin 2000'lerin başından bu yana Batı Balkanlar'ın demokratikleşmesi üzerindeki etkisini inceleyecektir. Birlik, hangi yöntemlerle bu komşu bölgede demokrasinin konsolidasyonunu teşvik etmeye çalışmıştır? Hangi durumlarda başarılı olmuş, hangi durumlarda başarılı olamamıştır? AB'nin demokrasinin teşvik edilmesi uygulamalarından hangi dersler çıkartılabilir? Bu makale, bu soruları yanıtlamaya çalışacaktır.

İlk bölümde, demokrasinin yayılmasıyla ilgili kavramsal bir çerçeve çizilecektir. Farklı demokrasi kavramsallaştırmalarının ele alınacağı bu bölümde, uluslararası aktörlerin demokrasiyi teşvik etmesiyle ilgili hangi farklı yaklaşımlar olduğu ele alınacaktır. İkinci bölüm, AB'nin demokrasiyi teşvik uygulamalarının tarihçesini analiz edecektir. Bir sonraki bölüm,

¹ Batı Balkan ülkelerinin nüfusu Türkiye nüfusunun yaklaşık yüzde 25'ine, bölge coğrafyası ise Türkiye coğrafyasının yüzde 28'ine tekabül etmektedir.

AB'nin Balkanlar politikasını analiz edecektir. Ardından, AB'nin Batı Balkanlar ülkelerinin demokratikleşmesi konusunda izlediği politikalar mercek altına alınacak ve AB'nin politikalarının başarılı ya da başarısız olduğu durumlar incelenecektir.

I. AB ve Demokratikleşme: Kavramsal Çerçeve

Demokrasinin nasıl tanımlanabileceği konusu hem tarihsel süreç içerisinde büyük değişikliğe uğramış hem de bu kadim tartışmaya rağmen üzerinde uzlaşılan bir tanım bulunamamıştır.² Kökeni antik Yunan'daki *demos* (halk) ve *kratos* (yönetim) kelimelerine kadar geri götürülen demokrasi, en basit anlamıyla halkın kendi kendisini yönetmesi demektir. Soğuk Savaş döneminde her iki blok, farklı demokrasi anlayışlarını savunarak asıl demokrasinin kendi ülkelerinde olduğunu iddia etmiş ve kendi demokrasi anlayışlarını yaymaya çalışmıştır.

Günümüz literatüründe demokrasi kavramının iki unsuru mutlaka içermesi gerektiği vurgulanmaktadır: rekabet ve katılım.³ İlk unsur, farklı siyasi partilerin adil ve özgür seçimlerde rekabet etmesini ifade etmektedir. İkinci unsur ise, yönetici elitin halkın çıkarlarını ve düşüncelerini dikkate almasını, temel hak ve özgürlüklerin korunmasını ve azınlıkların korunmasını ihtiva etmektedir.

Demokratikleşme kavramı ise Tilly'e göre "daha geniş, daha eşit, daha korunaklı ve iki tarafı daha çok bağlayan danışma" mekanizmasına doğru bir geçişi yansıtmaktadır.⁴ Eğer bir ülkede siyasi katılımın düzeyi yükselirse, kaynaklara ve fırsatlara eşit katılım sağlanırsa, devletin keyfi zorlayıcı gücü azalırsa, ancak o zaman o ülkede demokratikleşme eğiliminden bahsedilebilir. Bir ülkenin başarılı bir şekilde demokratikleşebilmesi için eşitsizlikleri yok etmeye çalışması ve halk içindeki farklı grupları sisteme entegre etmeye çalışması gerekir.⁵

² Bu bölümün yazılmasında kısmen şu çalışmadan faydalanılmıştır: Birgül Demirtaş, "Justice and Development Party's Understanding of Democracy and Democratization: Cultural Relativism and the Construction of the West as the 'Other'," içinde *Iran and the Caucasus* (baskıda).

³ Samuel P. Huntington, *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman ve Londra: University of Oklahoma Press, 1991).

⁴ Charles Tilly, *Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), 59.

⁵ Tilly, *Democracy*, 188.

Demokrasinin bir başka tanımı, farklı ve muhalif görüşlerin sistem içinde ifade edilmesine imkan vermesidir.⁶ Huntington'a göre ekonomik kalkınma ve demokratikleşme süreci arasında doğrudan bağlantı vardır. Przeworski'ye göre ise bir demokrasinin konsolide olabilmesi için demokratik kurumların temel norm olarak görülmesi ve hiç kimsenin demokratik süreçlerin dışında hareket etmeyi düşünmemesi gerekir. Demokratik süreçlerin sonunda kaybedenlerin, yine aynı kurumsal süreçte şanslarını tekrar denemeyi düşünmesi gerekir.⁷ Tilly'e göre demokrasinin dört farklı tanımı öne sürülebilir: İlki, anayasal perspektife vurgu yapar. Buna göre, siyasi faaliyetlerin yasalara göre düzenlenmesi gerekir. İkinci yaklaşım, temel haklara, özgürlüklere, eşitliğe, refaha ve güvenliğe vurgu yapan yaklaşımdır. Prosedürel yaklaşım ise seçimlerin rekabetçi bir ortamda yapılıp yapılmadığına odaklanır ve seçimler sonucunda iktidarların değişip değişmediğini inceler. Süreç odaklı yaklaşım ise, siyasi faaliyetlerin meydana geldiği süreci inceler ve etkili katılım, oy eşitliği ve vatandaşların katılımı konularını analiz eder.⁸

Bu bağlamda başka önemli bir konu da demokrasiler ve otoriter siyasi sistemler arasında pek çok gri alan olduğudur. Sadece Orta Avrupa ve Balkanlar'daki değil, ABD ve bazı Batı Avrupa ülkelerinin siyasetindeki son yıllardaki yeni olgular da bu konuyu daha fazla gündeme getirmiştir.

Kaba bir sınıflandırma yapacak olursak seçimleri ön plana çıkartan ilk grup demokrasiler, "prosedürel minimalist demokrasiler" olarak adlandırılabilir. Fareed Zakaria'ya göre bu grup ülkelere liberal-olmayan (*illiberal*) demokrasiler adı verilebilir.⁹ Bazı uzmanlar bu modeli çoğunlukçu model olarak da adlandırmaktadır. Bunun karşısındaki ikinci model ise, adil ve özgür seçimlerin yanı sıra farklı görüşlerin ifade edilmesine imkan veren, güçlü sivil toplum kuruluşlarının var olabildiği, katılımcılığı ve kapsayıcılığı önemseyen konsolide demokrasidir.

Literatürde tartışılan önemli bir konu da dış aktörlerin demokratikleşme süreci üzerindeki etkileridir. Farklı bir devlet ya da bir uluslararası kuruluş, bir ülkedeki demokrasinin evrim sürecini nasıl etkileyebilir? Dünya tarihini düşündüğümüzde, ülkelerin demokrasi tecrübelerini etkileyen pek çok dış aktörün mevcut olduğunu görmekteyiz. Dış aktörler, devletlerin

⁶ Huntington, *The Third Wave*, 28.

⁷ Adam Przeworski, *Democracy and the Market, Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 26.

⁸ Tilly, *Democracy*, 7-11.

⁹ Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs* 76, no 6 (1997): 22-43.

demokratikleşme deneyimlerini nasıl etkilemektedir? Dört farklı etkileme yönteminden bahsedebiliriz:¹⁰ İlki kontrol yöntemidir. Bu yöntemde göre, dış aktör ilgili devletin tüm siyasi kurumlarını doğrudan kontrolü altına alır. Zaman zaman askeri güç kullanımını da içeren bu yöntem, devletin “zorla” demokratikleştirilmesini sağlayabileceği gibi, bazı durumlarda mevcut demokratik kurumların yıkılıp o devletin otoriterleşmesi amacını da taşıyabilir. İkinci Dünya Savaşı sonrası ittifak devletlerinin Almanya’yı işgalinin ardından ülkede demokrasinin inşasını dayatmaları ve yine aynı dönemlerde Kızıl Ordu’nun Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde işgal politikalarıyla bu ülkelerde otoriter siyasi yapılar kurdurması ve bu ülkeleri Moskova kontrolüne sokması dış aktörlerin siyasal rejime etkileriyle ilgili iki farklı örnek olarak verilebilir.¹¹

İkinci yöntem ise yayma yöntemidir. Bu yöntemde göre, demokratikleşme konusundaki örnek bir ülke, diğer ülkeler üzerinde olumlu etki yaratabilir. Bir ülkenin başarılı bir demokratikleşme süreci, diğer ülkeler tarafından cezbedici bulunabilir ve özendirici bir etki yaratabilir. Bu bağlamda, 1945 sonrası ve 1990’ların başındaki demokratikleşme dalgaları örnek olarak verilebilir. Zamanın ruhu (*Zeitgeist*), bazen demokrasiyi bir yumuşak güç unsuru olarak vurgulayabilir ve yayılmasına katkı sağlayabilir.

Üçüncü yöntem, uyum olarak adlandırılabilir. Buna göre demokratik değerlere uyum çabası ön plana çıkmaktadır. Nedensellik konusunu özellikle vurgulayan uyum yaklaşımı, demokratikleşme çabasının altında iki neden olabileceğini belirtir: İlki araçsal uyum olarak adlandırılan, sonucunda bir “havuç” elde etmek için gösterilen uyum çabasıdır. İkinci neden ise inşacı yaklaşımın üzerinde durduğu içselleştirme olabilir. Buna göre devletler, sosyalleşme süreçleri sonunda demokrasinin önemini kavrayarak demokratik normları içselleştirirler. Bu durumda herhangi bir ödül almak için değil, sadece demokratik değerlere ve normlara inandıkları için demokrasinin kurumlarını oluşturmaya çalışırlar. Burada, önemli bir nokta, hem araçsal uyumun hem de içselleştirmenin aynı anda olabileceğidir; illa ki sadece biri mevcut olmak durumunda değildir.¹²

Dördüncü yöntem ise koşulluluktur (*conditionality*). Buna göre, ilgili ülke belli demokratik ilkeleri uygulaması koşuluyla belli ödüllere sahip

¹⁰ Paul J. Kubicek, “International Norms, the European Union, and Democratization: Tentative Theory and Evidence,” içinde *The European Union and Democratization, Europe and the Nation State*, der. Paul J. Kubicek (Londra: Routledge, 2003), 4-7.

¹¹ Kubicek, “International Norms,” 4-5.

¹² Kubicek, “International Norms,” 5-6.

olabilecektir. Söz konusu ödülleri, AB'ye tam üyelik, üyelik sürecinde ilerleme kaydetme veya ekonomik yardım alma olabilir. Koşulluluk yöntemi, ilgili ülkenin istenen demokratik kriterleri yerine getirmesi için onu çeşitli araçlarla bazen teşvik etmek, ikna etmek hatta bazen zorlamak için de kullanılabilir. AB'nin tam üyelik müzakerelerine başlamak için yerine getirilmesini şart koştuğu Kopenhag kriterleri, yine AB'nin üçüncü ülkelerle anlaşmalarına dahil ettiği insan hakları kriterleriyle ilgili madde, vize serbestliği için öne sürdüğü koşullar, koşulluluk politikasına örnek olarak verilebilir.¹³

Buna karşılık, AB'nin ya da diğer aktörlerin öne sürdüğü koşulların, sonuçta ilgili ülkenin elde edeceği ödül ne olursa olsun, mutlaka yerine getirileceğini düşünmek büyük hayalperestlik olur. AB'nin koşulluluk politikasının etkili olabilmesi, ilgili ülkenin siyasi kültürü, demokratikleşme geçmişi, ulusötesi ağbağlantıları, veto oyuncuları ve küresel dinamikler gibi farklı dinamiklere bağlıdır. Balkan ülkelerinin AB'yle ilişkilerinde de makalede açıklanacağı gibi başarılı olan koşulluluk örnekleri olduğu gibi, başarısız vakalar da mevcuttur.

AB'nin koşulluluk bağlamında en fazla uyguladığı yöntemlerden birinin demokrasi teşviki (*democracy promotion*) olduğu belirtilebilir. Demokrasinin teşvik edilmesi, ilgili ülkede demokrasiye geçiş sürecini başlatmak ya da demokrasiyi geliştirmek ve konsolide etmek amacıyla bir devletin ya da uluslararası bir kuruluş ya da bir aktörün uyguladığı güç kullanımını dışarıda bırakan mekanizmaların kullanıldığı politikalar olarak tanımlanabilir.¹⁴

Birlik, en azından prensipte, üçüncü ülkelerle ilişki geliştirirken temel insan hakları normlarının uygulanmasını talep etmektedir. Tam üyelik müzakerelerine başlama ya da tam üyeliği gerçekleştirme süreçlerinde demokratik kurumların inşa edilmesini talep etmektedir.

Bu bölümde, çalışmanın kavramsal çerçevesi oluşturulmaya çalışılmış ve bu bağlamda öncelikle demokrasi kavramının tanımı tartışılmıştır. İkinci olarak, demokratikleşmede dış aktörlerin rolünün ne olabileceği ve hangi farklı yöntemleri kullandıkları tartışılmıştır. Bir sonraki bölüm, AB'nin demokrasi teşviki politikalarının tarihçesini ele alacaktır.

¹³ Kubicek, "International Norms," 7.

¹⁴ Sandra Lavenex and Frank Schimmelfennig, "EU Democracy Promotion in the Neighbourhood: From Leverage to Governance," *Democratization* 18, no 4 (2011): 888.

II. AB'nin Demokratikleştirme/Demokratikleştirememe Tarihçesi

Her ne kadar AB'nin demokrasi teşviki politikaları 1990'lardan itibaren kurumsallaştırılmış ve sistematik hale getirilmiş olsa da, Soğuk Savaş döneminde Topluluğun üyelik kriteri olarak demokrasiye vurgu yapması süreci başlamıştır. Kurucu antlaşmalar olan Paris ve Roma Antlaşmaları, demokrasi ve insan hakları kavramlarından bahsetmemiştir. Fakat 1961 tarihli Birkelbach Raporu, demokratikleşmenin Avrupa Topluluğu'na (AT) üye olmak ya da ortaklık ilişkisi kurmak isteyen ülkeler için nasıl da şart olarak koşulmaya başlandığının önemli bir göstergesidir. Aralık 1961'de Avrupa Parlamentosu üyesi Willi Bilkerbach tarafından hazırlanan rapor, bu bağlamda tarihsel bir öneme sahiptir. Raporun demokratikleşmeye verdiği önem aşağıdaki ifadelerde net bir şekilde vurgulanmıştır:

“Topluluğa katılmak isteyen bir ülkenin siyasi rejimi, ilgisizlikle karşılanamaz. Liberal siyasi bir örgütlenmeyle birlikte devletin demokratik varlığını garanti etmek, üyelik için bir koşuldur. Hükümetlerinin demokratik meşruiyeti olmayan devletler ile halkı doğrudan ya da özgürce seçilmiş temsilcileri tarafından hükümet kararlarına katılmayan devletler, Avrupa Topluluklarını oluşturan halklar camiasına kabul edilemezler.”¹⁵

Rapora dayanarak, Franco diktatörlüğü altındaki İspanya'nın ortaklık statüsü için yaptığı başvuru reddedilmiştir. Böylece AB, tarihinde ilk defa demokrasiyi, üye olmak ya da ortaklık statüsü almak isteyen ülkeler için bir önkoşul olarak öne sürmüştür. Bu bağlamda, Soğuk Savaş döneminde AB'nin siyasi koşulluluğu öne sürmeye başladığını belirtebiliriz. Nitekim İspanya, Portekiz ve Yunanistan ancak demokrasiye geçtikten sonra AT'ye tam üye olabilmıştır. Buna karşılık, demokrasilerinin konsolide olması süreci üyelikten sonra gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, Soğuk Savaş döneminde dahi AT'nin demokratikleşme konusuna önem verdiği ve tam üye olmak isteyen ülkeleri bu yönde teşvik ettiği belirtilebilir.

1973 tarihli Avrupa Kimliği Bildirgesi (*Declaration on European Identity*) de temsili demokrasi, insan haklarına saygı ve hukukun üstünlüğü

¹⁵ Aktaran Ryan Phillips, “The Moral Permissibility of the EU's Decision to Adopt Democratic Membership Conditionality” (Western Political Science Association'ın yıllık toplantısından sunulan tebliğ, Hollywood, Mart 27-30, 2013), Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, [https://wpsa.research.pdx.edu/papers/docs/Ryan%20Phillips %20The%20EU's%20democratic %20 conditionality%20for%20membership%20-%20WPSA.pdf](https://wpsa.research.pdx.edu/papers/docs/Ryan%20Phillips%20The%20EU's%20democratic%20conditionality%20for%20membership%20-%20WPSA.pdf).

prensiplerini, Avrupa kimliğinin temel unsurları arasında sayarak Topluluğun bu değerlere verdiği önemi teyit etmiştir.¹⁶

AB'nin kendi çevresini demokratikleştirme konusuna odaklanması ise ancak iki kutuplu sistemin sona ermesinin ardından olmuştur. Yeni dönemde demokrasi, insan hakları, azınlık hakları gibi konular sadece iç politikanın değil, artan bir şekilde uluslararası ilişkilerin de konusu haline gelmiştir. Birlik hem Orta Avrupa ülkeleri için geliştirdiği Polonya ve Macaristan'a Yönelik Ekonominin Yeniden Yapılanması (*Poland and Hungary Aid for the Reconstructing of Economy* – PHARE) Programı'na hem de Bağımsız Devletler Topluluğu'na Teknik Yardım (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States* - TACIS) Programı'na demokrasinin geliştirilmesi unsurlarını da eklemiştir.¹⁷ Böylece, ekonomik teşvikler ve ilişkilerin geliştirilmesi havuçları sunularak hem devlet mekanizmasının demokratikleşmesi hem de bu ülkelerde sivil toplumun güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri üzerinde AB'nin dönüştürücü gücü kısmen de olsa gerçekleşmiş olsa bile Bağımsız Devletler Topluluğu ülkeleri için aynı etkiden söz etmek mümkün değildir. AB'nin demokratikleştirici etkisi, ancak belli koşullar gerçekleştiğinde kendisini gösterebilmektedir.

Bunun yanında, AB'nin üçüncü ülkelere yönelik politikalarında demokrasi vurgusunun başka bir örneği Afrika ülkeleriyle ilişkileridir. AB'nin Afrika ülkeleriyle işbirliğini geliştirmek için hazırladığı 1989 tarihli Dördüncü Lome Konvansiyonu'na -önceki Lome konvansiyonlarından farklı olarak- demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü şartları eklenmiştir.¹⁸ Fakat bu kriterleri yerine getiren ülkelerin AB'nin ekonomik yardımlarından yararlanabilecekleri vurgulanmıştır.

AB, 1995'ten itibaren üçüncü ülkelerle imzaladığı tüm ticaret ve işbirliği anlaşmalarına insan hakları maddesini de dahil etmiştir. Buna göre, AB'nin anlaşma imzalanan ülkelere yönelik ekonomik yardım ya da ticarete kolaylık

¹⁶ "Declaration on European Identity," *Bulletin of the European Communities*, no 12 (1973), 118-122.

¹⁷ European Commission, "Evaluation of the Phare and Tacis Democracy Programme," Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/evinfo/1997/951432_ev_en.pdf.

¹⁸ Beken Saatçioğlu, "Avrupa Birliği ve Demokratikleşme," içinde *Avrupa Birliği: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar*, der. Belgin Akçay ve İlke Göçmen (Ankara: Seçkin, 2012), 659.

gibi taahhütleri yerine getirebilmesi için tarafların insan haklarına saygı göstermesinin beklendiği vurgulanmıştır.¹⁹

AB'nin demokrasi teşviki politikasını, sadece kendi iç dinamikleri değil aynı zamanda küresel faktörler de etkilemektedir. SSCB'nin çökmesinin ardından küresel insan hakları rejiminin gelişebilmesi için uygun uluslararası konjonktürün oluşması Brüksel'in de yeni dönemde dış ilişkilerinde bu konuyu temel unsurlardan biri haline getirmesine yol açmıştır.

Maastricht Antlaşması, bu konudaki dönüm noktalarından biridir. Antlaşma, Birliğin demokratik prensipler üzerine kurulduğunu vurgulamakla kalmamış, aynı zamanda geliştirilen Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'nın amaçlarından bir tanesi olarak "demokrasi ve hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygı ve temel özgürlüklerin geliştirilmesi ve konsolide edilmesini" vurgulamıştır (Madde 11/1).²⁰ Buna göre AB, diğer ülkelerle ilişkilerini geliştirirken sadece kendi değerlerini ve kendi çıkarlarını korumayacak, aynı zamanda bu ülkeleri demokrasi hedefi doğrultusunda dönüştürmeye çalışacaktı.

AB'nin demokrasi teşviki politikalarında bir başka dönüm noktası, 1993 tarihli Kopenhag Zirvesi'dir. Zirvede kabul edilen Kopenhag kriterleri olarak adlandırılan ilkelere göre tam üye olmak isteyen ülkelere bir yol haritası sunulmuştur. AB'ye üye olmak isteyen Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine yönelik belirtilen kriterler, daha sonraki süreçlerde aday olan ülkeler için de uygulanmıştır. Kopenhag kriterleri, üç temel unsurdan oluşmaktadır. İlk olarak siyasi kriterler gelmektedir. Buna göre üye olmayı hedefleyen ülkelerin demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıkların korunması ilkelerini yerine getirerek kurumların istikrarını sağlamaları beklenmektedir. İkinci olarak, ekonomik kriterler vurgulanmakta, buna göre aday ülkelerin işleyen bir piyasa ekonomisine sahip olmaları ve Birlik içindeki piyasa baskısı ve rekabetçi güçlerle başa çıkabilmeleri istenmektedir. Üçüncü kriter ise aday ülkenin Birlik müktesebatını ulusal sistemine dahil etmesidir.

Lizbon Antlaşması'nın 2. maddesi de Birliğin demokratik değerler üzerine kurulduğunu vurgulamıştır. 21. maddede de AB'nin dış ilişkilerini kurgularken demokrasiyi ve hukukun üstünlüğünü temel alacağını altı çizilmiş, aynı zamanda sadece bu ülkeleri benimseyen üçüncü ülkelerle

¹⁹ Karen Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World* (Cambridge: Polity Press, 2008).

²⁰ Antlaşma'nın 130(u) maddesi de kalkınma işbirliği geliştirilirken aynı prensiplerin uygulanacağını belirtmektedir.

ilişkilerini geliştirmeye çalışacağı ifade edilmiştir. Bu bağlamda, Lizbon Antlaşması, Maastricht Antlaşması'nın belirttiği temel ilkeleri tekrar vurgulamış ve demokrasi teşvikinin AB dış politikasının temel ilkeleri arasında olduğunu vurgulamıştır. Fakat Birliğin üçüncü ülkelerle ilişkilerinde bu ilkeleri ne kadar tutarlı uyguladığı tartışmalıdır. AB otoriter ülkelerle de ilişkilerini sürdürmeye devam etmekte ve her demokrasi yolunda geriye gideni cezalandırmaktan uzak davranmakta, hatta zaman zaman demokratikleşemeyen ülkelerin AB üyelik sürecinde tavizler vermektedir. Bosna Hersek'in polis reformunun tartışıldığı kısımda bu konuya tekrar değinilecektir.

Bu bölüm, AB'nin demokrasi teşviki politikalarının tarihçesini analiz etmeye çalışmıştır. Buna göre, Soğuk Savaş döneminde Topluluk, demokrasiyi üyelik için bir önkoşul olarak ortaya koymaya başlamış, 1990'ların başından itibaren de bu politikasını antlaşmalara dahil ederek daha sistematik hale getirmiştir. Bir sonraki bölüm AB-Balkan ülkeleri ilişkilerinin temel dinamiklerini ortaya koymayı amaçlamaktadır.

III. AB'nin Batı Balkanlar Politikasının Anatomisi²¹

Batı Balkanlar bölgesi, Avrupa kıtasının coğrafi olarak bir parçasını oluşturmaya rağmen, bölgenin “Avrupalı” olup olmadığına ve Avrupa bütünleşmesi sürecinin bir parçası olup olmaması gerektiğine dair tarihsel olarak farklı algılamalar vardır. Günümüzde Avrupa Birliği'nin (AB) Batı Balkanlar politikalarını tarihsel olgular, bölgenin yaşamakta olduğu sorunlar ile Birliğin kendi iç meseleleri ve gelecek vizyonu etkilemektedir.

İki kutuplu sistemin geçerli olduğu dönemde Batı Avrupa ve Batı Balkanlar'ın farklı ideolojilerin etkisi altında kalarak, birbirlerinden farklı siyasal ve ekonomik rejimler oluşturmaları ilişkilerin önünde bir engel teşkil etti. Soğuk Savaş'ın bittiği dönemde ise Yugoslavya'nın dağılma sürecinde yaşanan savaşlar, sadece olası bir bütünleşmeyi engellemekle kalmadı, aynı zamanda Avrupa'nın bölgeye yönelik tarihsel önyargılarını yeniden diriltti ve bölge yeniden Avrupa için güvenlik tehdidi olarak algılanmaya başladı.

AB'nin Batı Balkanlar ilişkilerinin analiz edildiği bu bölümde ilk önce, tarihsel perspektiften AB ve Batı Balkanlar ilişkilerine bakılacaktır. Ardından,

²¹ Bu bölüm yazılırken yazar şu çalışmasından yararlanmıştır: Birgül Demirtaş, “AB'nin Batı Balkanlar'a Genişlemesi: Uzak Üyelik Modeli'nin Fırsatları, Zorlukları ve Çelişkileri,” içinde *Türkiye-AB İlişkileri, Yeni Açılımlar*, der. Belgin Akçay (Ankara: Seçkin, 2015), 53-62.

Soğuk Savaş bittikten sonraki süreçte Yugoslavya’da yaşanan savaşlar çerçevesinde Avrupa’nın politikaları incelenecektir. Daha sonra, Kosova Savaşı’ndan 2008 ekonomik krizine kadar olan süreçte ilişkiler mercek altına alınacak ve de ekonomik krizden bu yana ilişkiler analiz edilecektir.

A. Tarihsel Perspektiften Avrupa’nın Balkanlar Algılamaları

Tüm coğrafi isimlendirmeler gibi Balkanlar kavramı da belli bir tarihsel bağlam çerçevesinde oluştu. Osmanlıca sıradağlar anlamına gelen Balkanlar kavramı, ilk başlarda İmparatorluğun Avrupa’daki topraklarını coğrafi olarak nitelendirmek için kullanılan bir kavramken, 19. yüzyılda siyasi bir anlam kazanmaya başladı. Osmanlı bu bölgeyi nitelendirmek için Rumeli kavramını da kullandı. Avrupalı seyyahların söz konusu dönemde bu bölgeye yaptıkları seyahatler, bir yandan bu coğrafyaya yönelik ilgiyi arttırdı, öte yandan kullanılan söylem bu coğrafyanın Avrupa’nın ötekisi olarak nitelendirilmesine yol açtı. 20. yüzyıl başlarında kullanılmaya başlanan “Balkanlaşma” (*Balkanization*) kavramı da devletlerin parçalanması, mikro devletlerin kurulması ve bu devletlerin de aralarında gergin ilişkiler bulunmasını ifade etti. Bir yandan Balkanlaşma kavramı, öte yandan bölge için kullanılan “barut fıçısı” ve “kaynayan kazan” türünden benzetmeler, Balkanlar’ın Avrupa’nın ötekisi olarak konumlandırılmasına zemin hazırlamıştır. Avrupalı aydınlar Balkanlar’ı “geri kalmış, sürekli çatışma halinde, gayrimedeni” olarak tanımlarken, dolaylı olarak kendi coğrafyalarını kendisini “medeni, gelişmiş, barışçıl” olarak nitelemiş oldu.²² Böylece 19. yüzyılda başlayan, 20. ve 21. yüzyılda da devam eden süreçte Balkanlar bölgesi Avrupa’nın önemli ötekilerinden bir tanesi oldu.

Uluslararası sistemin yapısı ve bölgenin iç dinamikleri değişmiş olsa da Batı’nın Balkanlar bölgesini sabit bir şekilde algılamasının en iyi örneklerinden bir tanesi *Carnegie Endowment for International Peace* adlı ABD merkezli düşünce kuruluşunun Balkan savaşlarının ardından 1914’te yayınlamış olduğu raporu, sadece ünlü Amerikalı diplomat George Kennan’ın önsözünü ekleyerek, aynen 1993’te tekrar yayınlaması oldu.²³

²² Avrupa’nın Balkanlar kavramsallaştırmasıyla ilgili olarak bakınız: Maria Todorova, *Imagining the Balkans* (New York: Oxford University Press, 1997); Şaban Çalış ve Murat Önsöy, “Kavramsal Çerçeve: İsimlendirme ve Bölgesel Kimliğin İnşası,” içinde *Balkanlar’da Siyaset*, der. Şaban Çalış ve Birgül Demirtaş (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2012), 6-10.

²³ Carnegie Endowment for International Peace, *The Other Balkan Wars: A 1913 Carnegie Endowment Inquiry in Retrospect*, 1993, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, <http://carnegieendowment.org/1993/01/01/other-balkan-wars-1913-carnegie-endowment->

Bölgeye yönelik indirgemeci ve önyargılı Batı bakış açısının önemli bir kanıtı da “antik nefretler” söylemi oldu. Balkanlar’la ilgili bazı yayınlarda ve karar alıcıların söyleminde ortaya çıkan bu kavram, Balkan halkları arasında ezelden ebede kadar süren temel nefret unsurlarının olduğunu, bu milletlerin geçmişte olduğu gibi günümüzde de birbirleriyle çatıştıklarını ve dolayısıyla kuvvetle muhtemel gelecekte de çatışacaklarını varsaymaktadır.²⁴ Dondurulmuş ve negatif imajlarla yüklü Balkan anlatısı, genelde Batı’nın, özelde de Avrupa’nın bölgeye yönelik yaklaşımını belirledi. Soğuk Savaş’ın bitmesi ilk başta Balkanlar’ın yeni döneme uyum sağlamasıyla ilgili umut vadetmiş olsa da, Yugoslavya coğrafyasında başlayan savaşlar Avrupa’nın güvenliğini de doğrudan etkiledi. Bir sonraki bölüm, Soğuk Savaş’ın bittiği dönemde AB’nin Balkanlar politikasını analiz edecektir.

B. Soğuk Savaş Sonrası Dönemde AB ve Batı Balkanlar

Berlin Duvarı’nın Kasım 1989’da yıkılmasıyla başlayan süreçte Avrupa’nın en büyük umudu, kıtada kalıcı bir barışı sağlayabilmek, eski dönemin tehdit ve korkularından kurtulabilmektir. Yeni dönemi Maastricht Antlaşması sayesinde derinleşme yolunda tarihi bir adım atarak karşılayan Avrupa Birliği, Ortak Dış ve Güvenlik Politikasını (ODGP) ikinci sütun olarak oluşturmuştu. ODGP’nin sınındığı ilk konulardan biri Yugoslav savaşları oldu. Bu savaşlar, hem diğer ülkelere yayılma tehlikesi hem de yol açtığı göç akımlarından dolayı Avrupa için de ciddi bir güvenlik sorunsalı haline dönüştü. Üstelik uluslararası hukukun iki temel ilkesi olan toprak bütünlüğünün korunması ve kendi kaderini tayin hakkı arasında AB’nin yaşadığı çelişkiler de anılmaya değer. Yugoslavya’nın ilk dağılma sinyalleri verdiği dönemde toprak bütünlüğünü vurgulayan Avrupa ülkelerinin çoğunluğu, daha sonraki aşamalarda kendi kaderini tayin hakkına dayanan politikalar izledi.

Balkanlar’da yaşanan güvenlik sorunlarının, diğer bölgelerde yaşanan güvenlik sorunlarından farkı, bu coğrafyanın Avrupa kıtasının bir parçasını oluşturmasından kaynaklanmaktadır. Bir başka deyişle, Balkan sorunları, Avrupa’nın da sorunudur. Bu bağlamda, 1990’ların başı düşünüldüğünde, Orta Doğu’da Saddam Hüseyin yönetimindeki Irak ordusunun Kuveyt’i işgali

inquiry-in-retrospect/d9w. Bu raporun analiziyle ilgili olarak bkz. Predrag Simić, “Balkans and Balkanisation: Western Perceptions of the Balkans in the Carnegie Commission’s Reports on the Balkan Wars from 1914 to 1996”, *Perceptions* 18, no 2 (2003): 113-134.

²⁴ Etnik nefretler kavramının analiziyle ilgili olarak bkz. Noel Malcolm, “Bosnia and the West: A Study in Failure”, *The National Interest*, no 39 (1995): s. 4.

sırasında uluslararası toplumun liderliğini ABD üstlenmişken, Yugoslavya savaşları sırasında bu sorumluluğun Avrupa'ya ait olması gerektiğini Avrupalı liderler kendileri de ifade etmişlerdir. AB Konseyi Dönem Başkanı Jacques Poos'nun konuyla ilgili tarihi ifadeleri şöyledir: “Yugoslavya krizine ara bulucu olarak müdahale etme şansı Avrupa'nın saatidir... Eğer bir problem Avrupalılar tarafından çözülecekse bu Yugoslavya problemi olacaktır. Yugoslavya, Avrupa ülkesidir ve Avrupa varken bu sorumluluk başka kimseye düşmez.”²⁵

Buna karşılık AB, 1990'larda Yugoslavya meselesiyle ilgili aktif davranmadı ve sorunun çözümünde belirleyici aktör olamadı. Birleşmiş Milletler'le birlikte ve de kendi başına pek çok diplomatik inisiyatif geliştirmesine rağmen kalıcı ateşkesin sağlanmasında etkili olamadı. Savaş sona erdiren, 1994'ten itibaren ABD'nin dikkatini bölgeye yöneltmesi ve ABD öncülüğünde Sırp askeri hedeflerine yönelik başlayan hava saldırıları oldu. AB 1997'de Balkanlar'a yönelik yeni bir inisiyatif başlattı. Bölgesel Yaklaşım (*Regional Approach*) adı verilen bu politikaya göre bölge ülkelerinde demokrasinin geliştirilmesi karşılığında AB'yle ekonomik ve siyasi ilişkiler geliştirilecekti. Fakat Kosova'da 1998'de şiddet olaylarının artması bu politikanın uygulanmasını sekteye uğrattı.

Kosova meselesinde de benzer bir süreç tekrar edilmişti. Avrupa Birliği ülkeleri 1998'de Kosova savaşının başlamasının ardından, Bosna Savaşı'nda olduğu gibi aktif bir diplomasi izledi. Temas Grubu²⁶ kapsamında Almanya ve Fransa birlikte hareket ederek, Slobodan Milošević yönetimini şiddet uygulamakta vazgeçirmeye çalıştı. Bu kapsamda Alman Dışişleri Bakanı Klaus Kinkel ve Fransız Dışişleri Bakanı Hubert Védrine, Milošević'e yönelik bir mektup kaleme alarak Arnavut tarafıyla diyaloga geçmesini istedi. İki bakan Mart 1998'de Belgrad'ı ziyaret ederek tüm askeri operasyonların sona erdirilmesini istedi; aksi takdirde Yugoslavya'ya yönelik yeni yaptırımlar uygulanabileceği “sopa”sını gösterdi.

Sorunun çözümüne yönelik Temas Grubu'nun son diplomatik girişimlerinden birisi, Şubat 1998'de Fransa'nın *Rambouillet* kentinde yapılan görüşmeler oldu. Sırp ve Kosovalı Arnavut tarafların bir araya getirildiği bu görüşmelerde bir an önce ateşkes ilan edilmesi, uzlaşmayla çözüme

²⁵ Aktaran Mark Almond, *Europe's Backyard War: The War in the Balkans* (Londra: Heinemann, 1994) 31-32.

²⁶ Temas Grubu Bosna Savaşı sırasında 1994'te kuruldu. Üye ülkeler ABD, Rusya, Britanya, Almanya ve Fransa'ydı. İtalya 1996'da Temas Grubu'na katıldı.

ulaşılması, azınlıklara saygı gösterilmesi ve Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) nezdinde özgür ve adil seçimlerin yapılması istendi. Buna göre, Kosova'nın nihai statüsünün belirlenmesi geleceğe ertelendi. Kosovalı Arnavutlar en baştaki tereddütlerine rağmen uluslararası toplumun baskısıyla anlaşmayı kabul etmek zorunda kalsa da, özellikle nihai statünün gelecekte belirlenecek olmasını Kosova'nın bağımsızlığı için açık kapı olarak değerlendiren Milošević yönetimi anlaşmayı kabul etmedi.

Bu görüşmelerin başarıya ulaşamamasının ardından ABD öncülüğündeki NATO güçleri Sırp hedeflerine yönelik olarak 24 Mart 1999'da hava saldırılarını başlattı.²⁷ Haziran 1999'da sona eren müdahaleyle birlikte AB, Batı Balkanlar'da daha aktif bir rol oynamaya başladı. Sonuç olarak, Yugoslavya krizinin bölgesel istikrarı etkilemeye başladığı 1991'den 1999'a kadar "Avrupa'nın saati"nin henüz Batı Balkanlar için işlemeye hazır olmadığı anlaşıldı. Ama geçen süreç göstermişti ki, AB kendisine en yakın komşu bölge olan Batı Balkanlar'da etkili olmadıkça, uluslararası politik sistemde çevre rolü oynamaktan kurtulamayacaktı. Brüksel, AB'nin uluslararası toplumda sözü dinlenen bir aktör olmasını istiyorsa, önce kendine en yakın olan bu bölgede sorunların çözümünde etkisini hissettirebilmeliydi. Bu çerçevede, bir sonraki bölüm Kosova Savaşı'ndan sonra AB'nin bölgeye yönelik politikalarını ele alacaktır.

C. Kosova Savaşı Sonrası AB Politikaları: Bölgede Temel Aktör Olma Süreci

Avrupa, aslında daha savaş devam ederken, Kosova'daki şiddet olaylarının ardından bölgeyle ilişkilerinde yeni bir sürecin başlayacağını işaretlerini verdi. Daha NATO müdahalesi devam ederken, Nisan 1999'da Alman Dışişleri Bakanı Joschka Fischer'in hazırladığı plan açıklandı: Buna göre, Sırpların tüm askeri saldırılarını durdurması ve soruna siyasi bir çözüm bulması isteniyordu. Bir sonraki ay düzenlenen G-8 Zirvesi'nde Fischer Planı kabul edildi.²⁸

Kosova müdahalesinin sona ermesi ve Milošević'in ateşkesi kabul etmesinin ardından Avrupa Birliği'nin inisiyatifiyle Köln'de Zirve düzenlenerek Güneydoğu Avrupa İstikrar Paketi imzalandı. O dönemde Pakt, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde ABD'nin başlattığı Marshall Planı'na

²⁷ AB'nin Kosova politikasıyla ilgili bir analiz için bkz. Birgül Demirtaş, "AB'nin Kosova Politikası: Karmaşık Sorunlar, Sorunlu Yanıtlar," *Avrupa Birliği ve Komşuları: Fırsatlar ve Zorluklar*, der. Bezen Balamir Coşkun ve Birgül Demirtaş, çev. Sinem Demirkaya (Ankara: Elips, 2012), 73-95.

²⁸ "Verdienstvolles Drängen im Lärm der Bomben," *Süddeutsche Zeitung*, Mayıs 7, 1999.

benzetilmektedir. Güneydoğu Avrupa İstikrar Paketi'nin üyeleri şu ülke ve kuruluşlardan oluşmaktaydı: Arnavutluk, Bosna Hersek, Hırvatistan, Makedonya, Bulgaristan, Romanya, Moldova, Sırbistan ve Karadağ, AB üyesi ülkeler, ABD, Rusya, Türkiye, Kanada, Japonya, Norveç, İsviçre, BM, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı, IMF, Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası, Karadeniz Ekonomik İşbirliği ve Orta Avrupa İnisiyatifi. Pakt, demokratikleşme ve insan hakları, güvenlik ve ekonomik konularda işbirliğini öngörmektedir.²⁹ Aynı yıl, AB bölge ülkeleriyle İstikrar ve Ortaklık Süreci'ni başlatarak; siyasi ve ekonomik işbirliği, bölgesel işbirliği ve iyi komşuluk ilişkileri konusunda bölge ülkelerinin ilerlemesini sağlayarak, AB bütünleşme sürecine bu ülkeleri de dahil etmek istediğinin sinyallerini verdi. 2008'de bu kurum, Bölgesel İşbirliği Konseyi'ne dönüştü.

İlerleyen yıllarda da Birlik, Batı Balkanlar'a üyelik perspektifi sağlamada ciddi adımlar atmaya devam etti. Bu bağlamda, 2000 yılında yapılan Feira Zirvesi'nde Batı Balkan ülkelerinin üye olma potansiyeli üzerinde duruldu. 2003'te gerçekleştirilen Selanik Zirvesi ise AB-Batı Balkanlar ilişkilerinde dönüm noktası oldu. Bu Zirve'de ilk kez bölge ülkelerine açık bir üyelik perspektifi verildi ve şu ifade Zirve Bildirgesi'nde yer aldı: "Balkanlar'ın geleceği Avrupa Birliği'ndedir."³⁰

İstikrar ve Ortaklık Süreci, bölge ülkelerinden bazı ek şartları da yerine getirmelerini şart koştu. Kopenhag artı olarak nitelendirilen bu şartlar; 1993'te Kopenhag Zirvesi'nde belirtilen demokrasi ve insan hakları, işleyen piyasa ekonomisi ve müktesebata uyum kriterleri yanında Eski Yugoslavya Uluslararası Ceza Mahkemesi'yle işbirliği, mültecilerin dönüşüne olanak sağlama, Dayton Anlaşması hükümlerine bağlılık ile bölgesel işbirliği ve iyi komşuluk ilişkileri gibi ek şartları içermektedir. Sonuçta, bu süreç bugüne kadar bölge ülkelerinden bir tek Slovenya ve Hırvatistan'ın üye olmasıyla sonuçlanabildi.

Kosova'nın bağımsızlığı meselesi ise AB dış politikasının birlikte davranmayı başaramadığı konulardan bir tanesi olarak varlığını sürdürdü. 28 AB üyesi ülkeden beş tanesi Kosova'nın bağımsızlığını tanımadı.³¹

²⁹ Bu konuyla ilgili değerlendirme için bkz. Demirtaş, "AB'nin Kosova Politikası," 84-88.

³⁰ AB'nin Soğuk Savaş sonrası politikalarının analizi için bkz. Aydın Babuna, "European Integration, Bosnia Herzegovina and Stability in the Western Balkans: A New Strategy," *Perceptions* 19, no 2 (2014): 1-32.

³¹ Kosova'nın bağımsızlığını tanımayan ülkeler şunlardır: Yunanistan, Güney Kıbrıs, Slovakya, Romanya ve İspanya. Yunanistan ve Güney Kıbrıs, Kıbrıs meselesiyle ilgili

Sonuç olarak, 1999-2008 arası dönemde AB, Batı Balkanlar'ın bütünleşmesiyle ilgili bazı önemli adımlar atmış olmakla beraber, sadece Hırvatistan'ın tam üyeliği gerçekleşebildi. Balkanlar'daki negatif barışın pozitif barışa³² dönüşebilmesi için daha fazla çaba gerektiğinin anlaşıldığı bu dönemde, 2008'de başlayan küresel ekonomik krizin Avrupa kıtasına sıçramasıyla birlikte genişleme süreci daha da belirsiz hale geldi.

Altı ülkeden beşinin 1990'larda ve 2000'lerin başında savaş yaşadığı Batı Balkanlar bölgesi, bugün hala pek çok açıdan yaralarını sarmaya çalışmaktadır. Bölgenin karşı karşıya kaldığı başlıca meydan okumalar şunlardır:³³

- *Etnik milliyetçilik ve siyasi hayata yansımaları*: Özellikle Bosna Hersek ve Makedonya'da etnik kimlikler, siyasi tercihleri belirlemede hala temel unsurdur. İnsanlar, hangi etnisiteye mensuplarsa o etnisiteyi temsil eden siyasi partiye oy vermektedir. Tüm halkı temsil eden siyasi partilerin sayısı bu ülkelerde çok azdır.
- *Tartışılan sınırlar*: Bölgede bazı sınırlar ve toprak parçalarıyla ilgili farklı tartışmalar mevcuttur. Sırbistan'ın Kosova'yı tanımaması, Bosna Hersek'te Sırp Cumhuriyeti (*Republika Srpska*) yönetiminin ayrılma konusunda referanduma gideceğini ısrarla açıklaması bölgenin istikrarı açısından ciddi sorunlar teşkil etmektedir.
- *Devlet inşa süreçlerinin devam etmesi*: Bosna Hersek ve Kosova gibi ülkelerde devlet kurumlarının inşa süreci devam etmektedir. Bosna Hersek'te Yüksek Temsilcilik Ofisi hala varlığını devam ettirmekte ve geniş yasal yetkilerini sürdürmektedir.
- *Ekonomik sorunlar*: Bölge ekonomileri sosyalizmden kapitalizme geçiş sürecini hala yaşamaktadır. Sosyalist ekonomik sistem ortadan kalkmış, ama yerine liberal sistem henüz tam olarak kurulamamıştır. Çoğu ülke hala yüksek işsizlik oranları ve düşük büyüme grafikleriyle uğraşmaktadır. Üstelik 2008'de başlayan küresel ekonomik kriz durumu daha da ağırlaştırmıştır.
- *Göçmenler ve yerinden edilmiş kişiler*: Bölgede hala binlerce kişi savaş zamanında terk etmek zorunda kaldıkları evlerine dönememiştir.

çekincelerinden; Slovakya, Romanya ve İspanya ise kendi içlerindeki azınlık meselelerinden dolayı Kosova'yı tanımamaktadır.

³² Barış Çalışmaları (*Peace Studies*), barışı negatif ve pozitif olarak ikiye ayırmaktadır. Bu ayrıma göre negatif barış, savaşın olmadığı, ama sorunların ve gerginliğin devam ettiği durumu ifade etmekte; pozitif barış ise temel sorunların da halledildiği ve kalıcı barışa ulaşıldığı durumu belirtmektedir.

³³ Bölgenin sorunlarıyla ilgili kapsamlı bilgi için bakınız: Birgül Demirtaş, "Balkanlarda Güvenlik Meseleleri," 213-218.

- *Geçmişle yüzleşmenin dayanılmaz ağırlığı:* Yugoslavya'nın dağılma savaşları sırasında yaşananlarla objektif bir şekilde yüzleşebilmek Balkanlar için hala uzaktır. Tüm taraflar hala sadece kendilerinin mağdur, diğer tarafın saldırgan olduğunu iddia etmekte ve hiçbir taraf kendi hatasıyla yüzleşmeyi istememektedir.

Yukarıda özetlenmeye çalışılan bölgesel sorunların yanı sıra, 2009'dan itibaren AB'nin yaşadığı ekonomik kriz ve özellikle bu krizin Yunan ekonomisinde açtığı büyük tahribat genişleme sürecini daha da sekteye uğrattı.

Tablo 1 – Batı Balkan Ülkelerinin AB'ye Üyelik Sürecindeki Durumları

Müzakerelere başlayanlar	Sırbistan, Karadağ
Aday ülkeler	Makedonya, Arnavutluk
Potansiyel aday ülkeler	Bosna Hersek, Kosova

* Ağustos 2018 itibarıyla

AB, bugün zor bir politikayı gerçekleştirmeye çalışmaktadır: Bir yandan, kendi içinde Brexit, aşırı sağ partilerin üye ülkelerde ve Avrupa Parlamentosu'nda artan gücü, ekonomik meseleler, ayrılıkçı milliyetçilik gibi boğuşmak zorunda kaldığı devasa sorunların ağırlığı, görünür gelecekte genişleme sürecinin olamayacağını göstermektedir. Öte yandan, Batı Balkanlar'ın üyelik hayali devam etmektedir. Zaten Avrupa Birliği Komisyonu Başkanı Jean-Claude Juncker de 2014'de görevi devraldıktan sonra yaptığı açıklamada beş sene boyunca yeni bir genişleme olmayacağını ifade etmiştir. Bu bağlamda Brüksel'in temel çabası, tam üyeliği belirsiz bir geleceğe öteleyerek, bugün uyum reformlarının kısmen de olsa yapılmasını sağlamaya çalışmaktır. Bunun için vize liberalleşmesi gibi ara ödülleri sunulmakta ve tam üyelik hayalleri canlı tutulmaya çalışılmaktadır.

Bu bağlamda, AB politikasının çelişkileri göze çarpmaktadır. AB kısa vadede güvenlik kaygılarını ön plana çıkarmaktadır, fakat uzun vadede ise kalıcı güvenliği ancak tam üyelik sürecinin sağlayacağını bilincindedir. Bir başka mesele de Brüksel'in ve Batı Balkanlar'ın öncelikleri arasındaki farklılıktır. AB kendi güvenliğini öncelikli mesele olarak görürken, bölgenin

önceliği ekonomik kalkınmadır.³⁴ Bir başka mesele ise bölgedeki devlet inşası ve hem ulus inşası ile AB bütünleşme süreçlerinin yarattığı karmaşadır.³⁵ Öte yandan, bölge ülkelerinden kapsamlı reformlar yapmaları beklenmekte, fakat AB'nin bölgeyle başarılı bütünleşme için kurumsal olarak hangi reformları yapması gerektiği tartışılmamaktadır.

Günümüzde Brüksel'in gözden kaçıramayacağı bir başka temel mesele de Rusya'nın değişen dış politikasıdır. 2014'de Rusya'nın Kırım'ı ilhak etmesi, gözleri Balkanlar'a çevirmiştir; buradaki güç boşluklarından Putin'in giderek daha fazla yararlanmaya çalışması meselesi önemlidir.³⁶ Rusya'nın hem bölge ülkelerinin enerji sektörlerinde artan ağırlığı hem de yumuşak güç unsurlarını Balkanlar'da daha fazla devreye sokması dikkat çekicidir. Bu bağlamda AB, bölge ülkelerinin üyelik hayalini canlı tutmak için yeni bazı inisiyatifler başlatmıştır. Balkan ülkelerini *tam üye yapmadan*, ama *tam üyelik hayalini canlı tutarak* onları Brüksel'i yörüngesinde tutmanın bir yöntemi olarak, Balkan liderleriyle her yıl bir araya gelme ve teknik konularda işbirliğini arttırmanın yolları aranmaya başlanmıştır.

Bu kapsamda yapılan ilk toplantıda, 2014'te Almanya ve Britanya'nın inisiyatifiyle Batı Balkan ülkeleri dışişleri bakanları Berlin'de bir araya gelmiştir. Berlin süreci olarak adlandırılan bu inisiyatif, daha sonra her yıl yapılan Zirve toplantılarıyla devam etmiştir. 2015'te Viyana'da, 2016'da Paris'te ve 2017'de Trieste'de altı Batı Balkan ülkesi lideri, AB ve bazı üye ülkelerin liderleriyle yapılan toplantılar özellikle altyapı, ekonomi ve insanlar arası etkileşim konularına yönelmiştir.

AB'nin Batı Balkan ülkeleriyle yaptığı bu toplantıların önemli kavramlarından biri bağlantısallık (*interconnectivity*) olmuştur. Bu kavram,

³⁴ Gemma Collantes-Celador ve Ana E. Juncos, "The EU and Border Management in the Western Balkans: Preparing for European Integration or Safeguarding EU External Borders?" *Southeast European and Black Sea Studies* 12, no 2 (2012): 201-220.

³⁵ AB'nin Batı Balkanlar'da devlet inşası süreciyle ilgili kapsamlı bir çalışma için bkz. Soeren Keil and Zeynep Arkan, derleyenler, *The EU and Member State Building: European Foreign Policy in the Western Balkans* (Londra: Routledge, 2015).

³⁶ Ukrayna krizinin AB'nin politikalarına etkisiyle ilgili olarak bakınız: Bodo Weber ve Kurt Bassuener, "The Western Balkans and the Ukraine Crisis: A Changed Game for EU and US Policies?" *Democratization Policy Council Policy Paper*, 2014, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, <http://www.democratizationpolicy.org/pdf/briefs/DPC%20Policy%20Paper%20Western%20Balkans%20&%20Ukraine%20crisis.pdf>. Rusya'nın bölgeye yönelik değişen politikalarının analizi için ayrıca bkz. Dimitar Bechev, *Rival Power, Russia in Southeast Europe* (New Haven: Yale University Press, 2017); Didem Ekinci, *Russia and the Balkans After the Cold War* (Rangendingen: Libertas, 2013).

AB'nin özellikle enerji ve ulaşım altyapısı konusunda bölge ülkelerine destek vererek, hem Balkan devletlerinin birbirleri arasındaki bağlantıları güçlendirme hem de bu alanlarda bölgede AB standartlarını uygulamalarını teşvik ederek AB'yle bağlantılarını güçlendirmeleri olarak tanımlanabilir.³⁷

AB'nin bu Zirvelerde başka bir önceliği de bölge ülkeleri arasındaki ekonomik işbirliğini teşvik etmek olmuştur. Bölge ülkelerinin her birinin tek başlarına küçük pazarlardan oluşmaları nedeniyle, altı bölge ülkesinin ekonomik işbirliği yaptıkları takdirde 20 milyonluk bir pazara sahip olacakları vurgulanmıştır.

AB'nin önem verdiği üçüncü alan ise insani etkileşim olmuştur. Özellikle gençlerin işbirliği yapması ve gençlik projelerine destek verilmesi vurgulanmıştır. AB'nin desteğiyle Tirana merkezli Bölgesel Gençlik İşbirliği Merkezi kurulmuştur. Diğer bölge ülkelerinde de şubeleri olan Merkez tarafından hazırlanan gençlik projeleri AB tarafından desteklenmiştir.³⁸

Özetle, AB'nin bölgede güçlenen Rusya etkisi ve bölgede giderek silikleşen AB perspektifini canlandırmak için 2014'te başlattığı Berlin süreci, daha çok teknik konulara odaklanmaktadır. Demokrasi ve hukukun üstünlüğü konuları, daha çok iyi yönetim bağlamında Zirve sonuç bildirgelerine yansımış olsa da Zirve toplantılarının odak noktasını teşkil etmemiştir. Dolayısıyla, bir sonraki bölümde de analiz edileceği üzere, AB, Batı Balkanlar'da artan demokrasi sorunlarına rağmen, bu konuya odaklanmayı tercih etmemekte ve bölge üzerindeki siyasi dönüştürücü gücünün sınırlı olmasını bir anlamda kabullenmiş olmaktadır. AB'nin bölgedeki demokratikleşme sorunlarını görmezden gelme çabası, bir anlamda da Batı Balkan ülkelerini kısa ve orta vadede tam üye olarak almak istemediğinin bir göstergesidir.

Öte yandan, AB'nin demokratikleşme koşulu uygulanmaya çalışıldığı durumlarda bile tutarsız bir şekilde hayata geçirilmektedir. Örneğin, Bosna Hersek'le olan İstikrar ve Ortaklık Anlaşması Saraybosna kriterleri yerine getirmediği halde onaylanmış ve yürürlüğe girmiştir.³⁹

AB'nin Batı Balkanlar politikası demokratikleşmeden ziyade istikrar odaklı olmaya devam etmektedir. Bölge ülkelerinden birinde istikrarı bozma

³⁷ Trieste Western Balkan Summit, Declaration by the Italian Chair, Aralık 7, 2017, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, http://www.esteri.it/mae/en/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/trieste-western-balkan-summit-declaration.html.

³⁸ <http://www.rycowb.org/>

³⁹ Bazı medya yorumlarına göre bu Bosna Hersek için hak edilmemiş bir başarıydı: Thomas Fuster, "Unverdienter Erfolg für Bosnien," *Neue Zürcher Zeitung*, Mayıs 29, 2015.

potansiyeli olan bir siyasi kriz çıktığında Brüksel, eskisine nazaran hızlı bir şekilde tepki vermektedir. Örneğin, Makedonya’da 2015’te ortaya çıkan siyasi krizde Brüksel normalde davrandığından daha hızlı harekete geçerek iktidar ve muhalefet partileri arasında arabuluculuk yapmıştır.

Günümüzde AB’nin Batı Balkan ülkeleriyle ilişkisi, daha önceki bütünleşme süreçlerinden farklı bir özellik taşımaktadır. Türkiye örneği hariç, ilk kez uzaktaki bir üyelik hayalinin reform süreçlerindeki rolü tartışılmaktadır. Gelecekle ilgili üç senaryodan bahsedilebilir: İlk olarak, Yunanistan’daki ekonomik krizin bir şekilde çözüme kavuşturulması ve AB’nin genişlemeye ilgili bir takvim belirlemesi, bölge ülkelerinin de reform süreçlerini hızlandırdığı ve sonunda entegrasyonun gerçekleştiği senaryodan söz edilebilir. İkinci senaryo mevcut belirsiz durumun devam ettiği Brüksel’in bu ülkeleri tam üye *yapacakmış* gibi davrandığı, Batı Balkanlar’ın da kriterleri yerine *getiriyormuş* gibi davrandığı senaryodur. Üçüncü senaryo ise, ya AB’nin ya da bölge ülkelerinin bütünleşmenin mümkün olmadığını fark etmeleri ve ona göre bir yol haritası belirlemeleridir. Hangisinin geleceğe damga vuracağını hem uluslararası konjonktür, hem Birliğin kendi içindeki dinamikler, hem de bölge ülkelerinin dönüşüm süreci belirleyecektir. Mevcut konjonktür, en muhtemel gelecek senaryosunun belirsizliğin kasıtlı olarak sürdürüleceği ikinci senaryo olduğunu işaret etmektedir.

IV. AB ve Balkanlar’ın Demokratikleşmesi Üzerindeki Etkisi

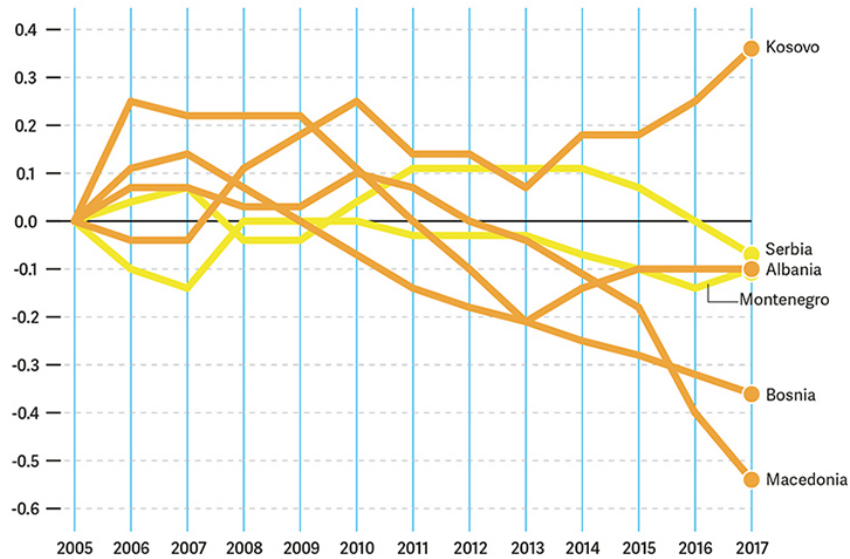
Bosna ve Kosova savaşlarının sona ermesi, Makedonya’daki çatışmaların da Ohri Barış Anlaşması’yla sonuçlanmasının ardından 21. yüzyıl Balkanlar için umut dolu başlamıştı. Bölge hem kapsamlı demokratikleşme hem de ekonomik kalkınma için hazır gözüktüyordu. Bir başka deyişle, Avrupalılaşıma dalgasının Batı Balkanlar bölgesini kapsamı bekleniyordu. Bu süreçte, Batı Balkan ülkeleri çok partili siyasi yaşama geçebildi ve seçimleri büyük ölçüde sorunsuz bir şekilde gerçekleştirmeye başlayıp minimalist demokrasi konusunda adımlar arttı. Fakat ne var ki özellikle 2008 ekonomik krizinin bölgede etkilerini göstermesiyle, beklenen ekonomik kalkınmanın kısa zamanda gelmeyeceğinin anlaşılması ve AB üyelik perspektifinin giderek belirsizleşmesinin ardından halkların demokratik konsolidasyon umutları başka bir bahara kaldı.

Freedom House’un çalışmaları, özellikle 2010’dan bu yana genel anlamda bölge ülkelerinde demokratikleşme sürecinin geriye gittiğini ortaya koyuyor. Tablo 1’de gösterilen 2016 verileri, demokratik kriterler açısından

bölge ülkelerinin 2004 yılına geri döndüğünü gösteriyor.⁴⁰ Makedonya’da 2015 ve 2016’da yaşanan siyasi kriz, Karadağ’da Rusya destekli askeri darbe yapılmaya çalışıldığı iddiaları, Bosna Hersek’te etnik bölünmeden dolayı işlemeyen siyasal sistem, Kosova’da parlamentosunda bir muhalefet partisinin sıkıttığı biber gazı nedeniyle defalarca siyasi sürecin tıkanması, Sırbistan’da giderek güçlenen bir siyasi lider, Arnavutluk’ta iktidar partisiyle muhalefet arasındaki sürtüşmeler her bir bölge ülkesinde demokratik kurumların tehdit altında olduğuna işaret etmektedir.

Tablo 2. Balkan Ülkelerindeki Demokrasi Değerlerindeki Değişim (2005-2017)

CHANGES IN BALKAN COUNTRIES’ DEMOCRACY SCORES SINCE NATIONS IN TRANSIT 2005

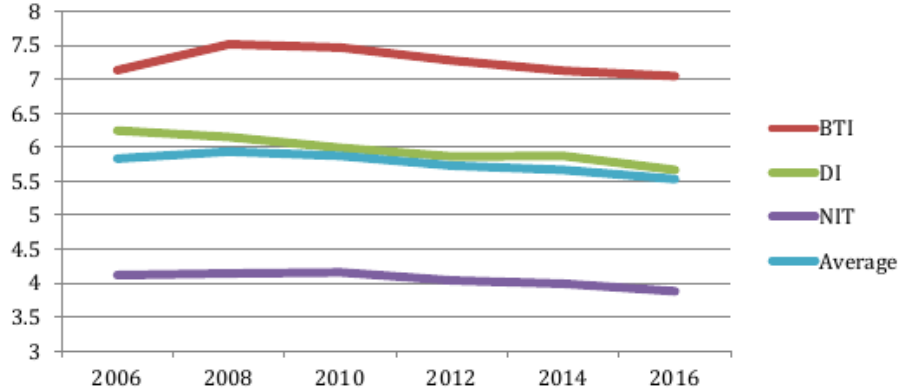


Kaynak: Zselyke Csaky, “Back Where We Started in the Balkans”, Nisan 20, 2016, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, <https://freedomhouse.org/blog/back-where-we-started-balkans>

Diğer demokratikleşme indeksleri de bölgedeki geriye gidişi ortaya koymaktadır. Sadece *Freedom House*’un değil, aynı zamanda *Bertelsmann Dönüşüm İndeksi* ve *Economist Intelligence Unit*’in Demokrasi İndeksi, demokratik kriterler açısından özellikle 2010’dan itibaren bölge ülkelerinin nasıl geriye gittiklerini göstermektedir.

⁴⁰ Zselyke Csaky, “Back Where We Started in the Balkans,” Nisan 20, 2016, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, <https://freedomhouse.org/blog/back-where-we-started-balkans>.

Tablo 3. Balkanlar'daki Demokrasi Kriterlerinin Farklı İndekslere Göre Karşılaştırmalı Bir Analizi



Kaynak: BTI: Bertelsmann Transformation Index; DI: Democracy Index, Economist Intelligence Unit; NIT: Nations in Transit, Freedom House. *The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism and EU Stabilitocracy*, Mart 2017, 5, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, <http://www.biepag.eu/wp-content/uploads/2017/03/BIEPAG-The-Crisis-of-Democracy-in-the-Western-Balkans.-Authoritarianism-and-EU-Stabilitocracy-web.pdf>.

Brüksel, tüm işaretlere rağmen Balkanlar'daki bu geriye gidişi görmezden gelmiş, her yıl yapılan Zirvelerde teknik işbirliği ve ekonomi konuları ön plana çıkartılırken, demokratikleşme ve temel insan hakları meseleleri ikinci plana atılmıştır. AB, istikrar uğruna otoriterleşmeyi görmezlikten gelmeyi tercih etmiştir. Suriye'den Avrupa'ya yoğun bir şekilde mülteci krizinin yaşandığı 2015 yılı Avrupa istikrarı için Balkanlar'ın ne kadar önemli olduğunu göstermiştir. Bu bağlamda, Birlik, komşu Balkanlar coğrafyasında politikalarının odak noktasını temel insan hakları ve özgürlüklerinin uygulanması ve hukukun üstünlüğünün sağlanmasına değil, günü kurtarmaya yarayan ekonomik havuçlara yönelmiştir. Batı Balkanların otokrat liderleri, AB radarına takılmadan rejimlerini sürdürebilmiştir.⁴¹ Bu durumda, ironik bir şekilde bölge ülkeleri AB'yle ilişkilerini geliştirdikçe, içerideki tek adam rejimlerinin otoriterlik derecesini arttırabilmiştir.

Bu noktada, Batı Balkan ülkelerinin her birinin demokratikleşme karnesine ve AB'nin etkisine kısaca bakmak faydalı olacaktır. Arnavutluk, 2009'da İstikrar ve Ortaklık Anlaşması'nı imzalamış, 2014'te de aday ülke olmuştur. Tiran yönetiminin AB sürecinde ilk hedefi üyelik müzakerelerine

⁴¹ Freedom House, *The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism and EU Stabilitocracy*, Mart 2017, 3-4, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, <http://www.biepag.eu/wp-content/uploads/2017/03/BIEPAG-The-Crisis-of-Democracy-in-the-Western-Balkans.-Authoritarianism-and-EU-Stabilitocracy-web.pdf>

bir an önce başlayabilmektir. *Freedom House*, Arnavutluk’u kısmen özgür ülke – melez rejim kategorisinde sınıflandırmaktadır. 2008’de 3,82 olan Arnavutluk’un demokrasi puanı, 2017’de 4,14’e düşmüştür (Kullanılan ölçeğe göre 1 en yüksek demokratik gelişim düzeyini, 7 en düşük düzeyi göstermektedir). Demokratikleşme karnesinde kısıtlı düzeyde tek iyileşen durum, seçim süreciyle ilgili olmuştur.⁴² AB’nin ilerleme raporu da, pek çok uluslararası anlaşmayı imzalamış olan Tiran yönetiminin insan hakları konusunda uygulamada hala sorunlar yaşadığını ifade etmektedir. Ayrıca hala seçim sürecini yöneten yetkililerin tarafsız olamamaları, partilerin seçim kampanyasının şeffaf olmaması ve ifade özgürlüğü konusunda yaşanan sorunları da vurgulanmaktadır.⁴³ Dolayısıyla Arnavutluk, AB siyasi koşulluluğunun kısmen etkili olabildiği, seçim demokrasisini gerçekleştiren, fakat demokratik konsolidasyonu tam olarak sağlayamamış bir ülkedir.

Bosna Hersek, Dayton Barış Anlaşması’yla getirilen etnisiteye dayalı karmaşık anayasal sisteminden dolayı Arnavutluk’a kıyasla daha zorlu bir demokratikleşme süreci yaşamaktadır. Ülkenin demokrasi skoru 2008’de 4,11 iken, 2017’de 4,54’e düşmüştür.⁴⁴ Üstelik bu düşüş, resmi düzeyde Brüksel-Saraybosna diyalogunun arttığı bir zamanda gerçekleşmiştir. Bosna Hersek’in üç kurucu etnisite olan Boşnak, Hırvat ve Sırlara dayalı siyasal sisteminin karar almayı zorlaştırması nedeniyle yıllarca sürüncemede kalan İstikrar ve Ortaklık Anlaşması nihayet 2015’te yürürlüğe girmiştir. AB’nin bu Anlaşmanın yürürlüğe girmesi için şart olarak koştuğu polis reformu ise yapılmamış, Bosna Hersek yönetimi sadece kozmetik ufak düzenlemeler yapmakla yetinmiştir. Brüksel, kendisinin koyduğu koşulu kendisi görmezden gelerek siyasi koşulluluğu uygularken tutarsız davranmasının örneğini göstermiş ve Anlaşmanın yürürlüğe girmesini kabul etmiştir. Bosna Hersek içindeki iki unsurdan biri olan Sırp Cumhuriyeti’nin Devlet Başkanı Miloras Dodik, kendi polislerinin olmasının AB’ye katılmaktan daha önemli olduğunu

⁴² Freedom House, *Nations in Transit 2017-Albania: Country Profile*, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/albania>.

⁴³ European Commission, *Albania 2016 Report*, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_albania.pdf ve Freedom House, *Nations in Transit 2017-Albania*.

⁴⁴ Freedom House, *Nations in Transit 2017-Bosnia Herzegovina: Country Profile*, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/bosnia-and-herzegovina>.

belirtmiştir. Dodik AB'nin Bosna Anayasası'nın reformuna dair teşviklerini ise "gereksiz macera" olarak nitelemiştir.⁴⁵

Bosna Hersek'teki etnisiteler arası anlaşmazlık, en basit reform tasarılarının bile kabul edilebilmesini engellemektedir. Anayasaya göre sadece Boşnak, Hırvat ve Sırp kökenlilerin devlet başkanı adayı olmasına ve Halk Meclisi'ne seçilebilmesine izin verilmektedir. Söz konusu üç etnisite dışında kalan Yahudi, Roman ya da diğer kökenden olan vatandaşların bu kurumlara seçilebilmesine olanak tanınmamaktadır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Sejdic-Finci kararına göre Bosna Hersek'in ilgili kanunu değiştirmesi gerekmektedir. Fakat bu kadar temel insan haklarına aykırı bir madde bile değiştirilememiştir. Bunun yanında yargının bağımsızlığı ve basın özgürlüğü konusunda ciddi sorunlar devam etmektedir.⁴⁶ Tüm bunlara ilaveten, Bosna Hersek'teki tüm seçilmiş siyasetçileri görevden alma ve Parlamento'nun çıkardığı yasaları iptal etme yetkisi devam eden Yüksek Temsilcilik Ofisi görevini devam ettirmektedir. Tüm bu sorunlara, Sırp Cumhuriyeti Devlet Başkanı Dodik'in bağımsızlık referandumu tehditleri eklendiğinde Bosna Hersek'in sadece demokratikleşmesi sürecinin değil, ülke bütünlüğünün korumasının da ne kadar tehdit altında olduğu anlaşılabilir. AB, Bosna Hersek'te demokratik reformlar yapılması sürecinde belirgin bir etkiye sahip olamamıştır. Savaş yaşamış ve etnik olarak bölünmüş ülkelerde, AB koşulluluğunun uygulanmasının ne kadar zor olduğunu gösteren örneklerden biri Bosna Hersek'tir.

Karadağ, bağımsızlığını kazandığı 2006'dan bu yana hem AB hem de NATO'ya üyeliğini temel dış politika hedefi yapmasına rağmen demokratikleşmede ancak kısmi başarı elde etmiştir. *Freedom House*'a göre demokratikleşme skoru 3,79'dan 3,89'a düşmüştür. Yarı konsolide olmuş demokrasi olarak nitelendirilmektedir.⁴⁷ 2010'dan beri aday ülke olmasına ve 2012'den beri tam üyelik müzakereleri yürütüyor olmasına rağmen ifade özgürlüğü, medya bağımsızlığı gibi konularda özellikle uygulamada ciddi

⁴⁵ Vedran Džihic ve Angela Wieser, "Incentives for Democratisation? Effects of EU Conditionality on Democracy in Bosnia and Herzegovina," *Europe-Asia Studies* 63, no 10 (2011), 1812-1814 ve 1817.

⁴⁶ European Commission, Bosnia Herzegovina 2016 Report, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_bosnia_and_herzegovina.pdf.

⁴⁷ Freedom House, *Nations in Transit 2017-Montenegro: Country Profile*, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/montenegro>.

sorunlar yaşamaktadır.⁴⁸ Ekim 2016 seçimleri sırasında bazı Rus ve Sırp vatandaşlarının adının karıştığı bir darbe girişimi yaşandığı iddia edilmiş ve bunun Karadağ'ın NATO üyeliğine Rusya'nın karşı çıkmasıyla ilgili olduğu Karadağ yetkililerince ima edilmiştir. Milo Đukanović'in 1991'den 2016'ya kadar –kısa süreler hariç- ya devlet başkanı ya da başbakan olması, tek adam hakimiyeti tartışmalarına yol açmıştır. Karadağ, hem AB üyelik süreci hem de demokratikleşme konusunda diğer komşu ülkelerden daha ileride olsa da yine de koşulluluğun gereği olan kapsamlı demokratikleşmeyi gerçekleştirememiştir.

Kosova her ne kadar 2008'de Sırbistan'dan bağımsızlığını ilan etmiş olsa da tanınma sorunu kısmen devam etmekte ve beş AB üyesi tarafından hala tanınmamaktadır. Dünyada da bu çalışmanın kaleme alındığı sırada 114 ülke Kosova'yı tanımakta, BM Güvenlik Konseyi daimi üyelerinden Rusya ve Çin ise Kosova'yı tanımamaktadır. Batı Balkan ülkelerinden ise Sırbistan ve Bosna Hersek, Kosova'yı tanımamaktadır. Kosova'nın demokratikleşmesi 2008'de 5,21 skoruna sahipken, 2017'de 4,96'a çıkmış olsa bile bölgenin en sorunlu demokratikleşme süreçlerinden birine sahiptir.⁴⁹ Her ne kadar anayasasıyla azınlıklara belli haklar tanımış olsa da demokratikleşmenin diğer alanlarında ciddi sorunlar hala devam etmektedir. Bir yandan kamu yönetiminin siyasallaşması, yolsuzluk, ifade özgürlüğü sorunları; diğer yanda da iktidar-muhalefet partileri arasındaki kutuplaşma ciddi sorunlar olarak varlıklarını devam ettirmektedir.⁵⁰ Öyle ki, AB'nin arabuluculuğunda sağlanan Sırbistan-Kosova anlaşmasını ve ilaveten Karadağ ile sınır anlaşmasını protesto eden Vetëvendosje Partisi milletvekilleri, Meclis'te defalarca biber gazı sıkarak oturumları engellemiştir. AB'nin iktidar elitleri düzeyinde tuttuğu müzakere ve arabuluculuk süreçlerinin, halka ulaşmamasının, Avrupalılaştırmanın ne kadar sınırlı kalmasına yol açtığı en iyi örneklerinden biri Kosova'dır. Makedonya her ne kadar 1991'de bağımsızlığını ilan etmiş ve Yugoslavya'nın dağılma savaşlarının bir parçası olmamayı başarmışsa da çeşitli açılardan zorlu süreçler yaşamaktadır. İlk olarak, Yunanistan'ın ülkeyi Makedonya Cumhuriyeti olarak değil de Eski Yugoslavya Cumhuriyeti Makedonya olarak tanıması, Üsküp yönetiminin AB ve NATO gibi kurumlarla ilişkilerinin gelişmesinde sıkıntılar yaşamasına yol açmıştır. Birlik,

⁴⁸ European Commission, Montenegro 2016 Report, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf.

⁴⁹ Freedom House, *Nations in Transit 2017-Kosovo: Country Profile*, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/kosovo>.

⁵⁰ European Commission, Kosovo 2016 Report, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_kosovo.pdf.

isim probleminin çözümü konusunda yeterince inisiyatif kullanmamış, bu da Makedonya'yla AB ilişkilerinde kapsamlı iyileşmenin olamamasının başlıca nedenlerinden birisi olmuştur. Makedonya'nın demokrasi notu 3,86'dan 4,43'e gerilemiş ve ülke geçiş süreci-melez ülke statüsünde yer almıştır.⁵¹ 2006-2016 arası iktidarda olan VMRO-DPMNE'nin büyük parti olduğu koalisyon hükümeti döneminde Makedonya demokratikleşme sürecinde geriye gitmiştir. 2005'ten beri aday ülke statüsünde olmasına rağmen yargı bağımsızlığı ve ifade özgürlüğü gibi temel konularda bile ciddi sorunlar vardır.⁵² 2015'te muhalefet partisi liderinin yayınladığı tapeler sonucu ülkede siyasi istikrarsızlık patlak vermiş, bunun üzerine AB Acil Reform Öncelikleri (*Urgent Reform Priorities*) yayınlayarak, Makedonya'daki demokratikleşme sürecini daha sıkı kontrolü altına almaya çalışmıştır.⁵³ Makedonya'nın durumu göstermektedir ki, aday bir ülkede otoriterleşme eğilimi varsa, ancak bu durum istikrarsızlığa yol açmıyorsa AB harekete geçmemektedir. Ne zaman otoriterleşme siyasal krize yol açarsa ve ülkeyi istikrarsızlığa sürüklerse siyasi koşulluluk ilkelerini daha güçlü ve net bir şekilde vurgulamaya çalışmaktadır.

Sırbistan, bölgenin istikrarı açısından en önemli ülkelerden biridir. Belgrad'daki milliyetçi rejimin 1990'lardaki savaşların temel aktörü olduğu hatırlandığında, Sırbistan'ın bölgede kalıcı barış için ne kadar önemli olduğu ortaya çıkmaktadır. Sırbistan'ın demokrasi skoru, 3,79'dan 3,82'ye düşmüş ve en çarpıcı düşüş medya bağımsızlığı konusunda yaşanmıştır.⁵⁴ 2012'de aday ülke statüsü kazanan ve 2014'ten itibaren de müzakereleri yürüten Belgrad, diğer bölge ülkelerinin de kronik sorunu hale gelen yolsuzluk ve yargı bağımsızlığı meselelerinden muzdariptir.⁵⁵ AB'nin koşulluluğu demokrasinin hala konsolide olmasını sağlayamadığı gibi, müzakerelerin sürdüğü dönemde bile pek çok demokratikleşme kriteri açısından Sırbistan geriye gitmiştir.

⁵¹ Freedom House, *Nations in Transit 2017-Macedonia: Country Profile*, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/macedonia>.

⁵² European Commission, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report*, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf.

⁵³ European Commission, *Urgent Reform Priorities for the Fomer Yugoslav Republic of Macedonia*, Haziran 2015, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, https://ec.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_en.pdf.

⁵⁴ Freedom House, *Nations in Transit 2017-Serbia: Country Profile*, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/serbia>.

⁵⁵ European Commission, *Serbia 2016 Report*, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf.

Özetle, 2000'lerin başından bu yana AB'nin bölge ülkeleriyle arasındaki ilişkileri istikrar ve ortaklık anlaşmalarıyla kurumsallaştırmaya çalıştırmasına ve zikzaklarla dolu da olsa bölge ülkelerinin AB üyelik sürecinde mütevazı bazı ilerlemeler kaydetmesine rağmen bölgede demokrasi, Kosova hariç, diğer tüm ülkelerde geriye gitmiştir. Kosova'daki ilerleme ise sınırlı bir orandadır ve Priştine bu iyileşmeye rağmen hala bölgenin en kötü demokratikleşme sorununa sahiptir. Bir başka deyişle, formel Avrupalılaşma, demokratikleşme teşviki konusunda başarılı olamamıştır.

Sonuç

Bu çalışma, Avrupa Birliği'nin Batı Balkan ülkelerinde demokratikleşme konusundaki dönüştürücü etkisini incelemeye çalışmıştır. AB'nin komşu ülkelerde demokrasinin teşvik edilmesi çabalarına iki kutuplu sistem zamanında başladığı, fakat bu çabaların ancak 1990'ların başında sistematik hale geldiği ve üyelik kriteri olabildiği vurgulanmıştır.

Batı Balkanlar'da yer alan Arnavutluk, Bosna Hersek, Karadağ, Kosova, Makedonya ve Sırbistan, 1990'larda zorlu bir süreç geçirmiştir. Bu ülkelerin büyük çoğunluğu doğrudan savaş yaşamış, savaşların dışında kalmayı başarmış Arnavutluk ve Makedonya ise siyasi, güvenlik ve ekonomik açılardan yanı başlarındaki savaşlardan etkilenmişlerdir. Makedonya, Yugoslavya'nın dağılma savaşlarını yaşamamışsa da, 2001'de kısa süreli çatışmalar yaşamıştır. Çatışma, iç savaş, savaş yaşamış ülkelerde demokratikleşmenin gerçekleşmesinin ne kadar zor olduğu Balkanlar örneğinde görülmektedir. Üstelik çok etnisiteli sosyal yapılar ve bunların Bosna Hersek ve Makedonya örneklerinde görüldüğü gibi siyasi sistemin temelini oluşturması Batılı anlamda konsolide demokrasilerin ortaya çıkmasını zorlaştırmaktadır.

AB'nin Batı Balkanlar politikası, farklı evrelerden geçmiştir. 1990'lardaki başarısız aktörlük sürecinin ardından 2000'lerin başında Birlik, bölge ülkelere üyelik perspektifi vererek değişim sürecini başlatmayı ve bu ülkeleri Brüksel yörüngesine almayı planlamıştır. Burada da demokrasi teşviki yöntemlerinden siyasi koşulluluğu temel almıştır.

Gelinen noktada AB süreci, bölge ülkelerinde ancak minimalist demokrasiyi gerçekleştirebilmiş durumdadır. Tüm bölge ülkelerinde farklı siyasi partiler bulunmakta ve bunlar seçim sandığında yarışabilmektedir. Bu seçimler genelde Batılı standartlara uygun bir şekilde yapılsa bile, sonuçları ciddi şekilde etkilemeyecek oranda da olsa bazı sorunlar yaşandığını AGİT gözlemcileri ortaya koymaktadır.

2000'lerin başından bu yana bölge ülkeleri Avrupalılaşıma yolunda bazı adımlar atmışlardır. Tüm ülkeler istikrar ve ortaklık anlaşmalarını imzalamışlardır. AB üyeliği her birinin resmi söylemlerinde başlıca dış politika hedeflerinden biridir. AB kısmi reformların ara ödülü olarak Kosova hariç tüm bölge ülkelerine vize serbestliği uygulamaya başlamıştır. Ne var ki tüm bu gelişmelere karşın bölgede genel olarak demokratikleşme düzeyinde düşüş yaşanmıştır. Bir başka deyişle, Avrupa Birliği'yle ilişkiler gelişirken ve resmi düzeyde Avrupalılaşıma artarken demokrasi seviyeleri düşüşe geçmiştir.

Bunun küresel konjonktürden, AB'den ve bölge ülkelerinden kaynaklanan çeşitli nedenleri vardır: İlk olarak, 2008'de başlayan kriz küresel popülist bir siyasal dalganın ortaya çıkmasına imkan tanımıştır. ABD'den Macaristan'a, Polonya'dan Yunanistan'a kadar uzanan bu dalganın Batı Balkanlar gibi demokrasi kültürünün zayıf olduğu ve bu konudaki tarihsel altyapının pek olmadığı ülkelere uzanmaması beklenemezdi.

AB'den kaynaklanan nedenlerden ilki, en başta AB'nin başarılı koşulluluğun temel şartı olan tam üyelik konusunda net bir takvim vermekten kaçınmasıdır. Balkanlı liderler, ne zaman gerçekleştireceklerini kestiremedikleri tam üyelik havucu için sahip oldukları güçlerinden fedakarlık yapmayı tercih etmemektedir. İkinci neden ise AB'nin tutarsız politikalarıdır. Bosna Hersek'te önce polis reformu konusunda bastırıp, sonra bundan vazgeçip yüzeysel değişikliklerle yetinerek İstikrar ve Ortaklık Anlaşması'nı imzalamayı kabul etmesi bunun bir örneğidir. Üçüncü neden, AB'nin istikrar olduğu sürece otoriterleşmeye göz yummasıdır. Ne zaman otoriter politikalar istikrarı tehdit ederse o zaman harekete geçmekte ve demokrasi teşvikini hatırlamaktadır. Makedonya'da 2015'ten bu yana yaşananlar bunun önemli bir kanıtıdır.

Bölge ülkelerine gelince, 1990'ların savaşlarıyla ciddi bir yüzleşme yaşanmaması ve tüm etnik grupların hala "sadece kendilerinin mağdur", "ötekinin saldırgan" olduğu imajını canlı tutması, gelecek için yeni bir demokratikleşme ve uzlaşma vizyonu yaratmanın önünde ciddi bir engeldir. İkinci olarak, etnisiteye dayalı siyasal sistemler ciddi bir kısır döngüye yol açmaktadır. Siyasi liderler, her seçimde daha çok oy almak için milliyetçilik kozuna sarılmakta, sonuçta halktaki milliyetçilik damarı daha çok kabarmaktadır. Özellikle Bosna Hersek'te yaşananlar bunun kanıtıdır.

Sonuçta, AB görünüşte bölge ülkelerini kendi yörüngesinde tutmaya ve istikrarsızlıktan korumaya çalışmakta, bölgedeki liderler de Brüksel'in istediği reformları sadece sınırlı ölçüde gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Bölgede demokrasilerin konsolide olabilmesi için sivil toplumun daha güçlü hale gelmesi, dar milliyetçiliği reddeden alternatif siyasi görüşleri savunan partilerin ortaya çıkması ve Brüksel'in üyelik havucunu net bir şekilde sunması gerekmektedir.

Kaynakça

- Almond, Mark. *Europe's Backyard War: The War in the Balkans*. Londra: Heinemann, 1994.
- Babuna, Aydın. "European Integration, Bosnia Herzegovina and Stability in the Western Balkans: A New Strategy." *Perceptions* 19, no 2 (2014): 1-32.
- Bechev, Dimitar. *Rival Power, Russia in Southeast Europe*. New Haven: Yale University Press, 2017.
- Carnegie Endowment for International Peace. *The Other Balkan Wars: A 1913 Carnegie Endowment Inquiry in Retrospect*, 1993. Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018. <http://carnegieendowment.org/1993/01/01/other-balkan-wars-1913-carnegie-endowment-inquiry-in-retrospect/d9w>.
- Collantes-Celador, Gemma ve Ana E. Juncos. "The EU and Border Management in the Western Balkans: Preparing for European Integration or Safeguarding EU External Borders?" *Southeast European and Black Sea Studies* 12, no 2 (2012): 201-220.
- Csaky, Zselyke. "Back Where We Started in the Balkans," Nisan 20, 2016. Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018. <https://freedomhouse.org/blog/back-where-we-started-balkans>.
- Çalış, Şaban ve Murat Önsoy. "Kavramsal Çerçeve: İsimlendirme ve Bölgesel Kimliğin İnşası." İçinde *Balkanlar'da Siyaset*, derleyenler Şaban Çalış ve Birgül Demirtaş, 6-10. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2012.
- "Declaration on European Identity." *Bulletin of the European Communities*, no 12 (1973): 118-122.
- Demirtaş, Birgül. "Justice and Development Party's Understanding of Democracy and Democratization: Cultural Relativism and the Construction of the West as the 'Other'." İçinde *Iran and the Caucasus* (baskıda).
- Demirtaş, Birgül. "AB'nin Batı Balkanlar'a Genişlemesi: Uzak Üyelik Modeli'nin Fırsatları, Zorlukları ve Çelişkileri." İçinde *Türkiye-AB İlişkileri, Yeni Açılımlar*, derleyen Belgin Akçay, 53-62. Ankara: Seçkin, 2015.
- Demirtaş, Birgül. "AB'nin Kosova Politikası: Karmaşık Sorunlar, Sorunlu Yanıtlar." *Avrupa Birliği ve Komşuları: Fırsatlar ve Zorluklar*, derleyenler Bezen Balamir Coşkun ve Birgül Demirtaş, çeviren. Sinem Demirkaya, 73-95. Ankara: Elips, 2012.
- Džihic, Vedran ve Angela Wieser. "Incentives for Democratisation? Effects of EU Conditionality on Democracy in Bosnia and Herzegovina." *Europe-Asia Studies* 63, no 10 (2011): 1803-25.
- Ekinci, Didem. *Russia and the Balkans After the Cold War*. Rangendingen: Libertas, 2013.

- European Commission. "Evaluation of the Phare and Tacis Democracy Programme." Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018. http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/evinfo/1997/951432_ev_en.pdf.
- European Commission, Albania 2016 Report, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_albania.pdf ve Freedom House, *Nations in Transit 2017-Albania*.
- European Commission, Bosnia Herzegovina 2016 Report, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_bosnia_and_herzegovina.pdf.
- European Commission, Kosovo 2016 Report, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_kosovo.pdf.
- European Commission, Montenegro 2016 Report, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf.
- European Commission, *Serbia 2016 Report*, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf.
- European Commission, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report*, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf.
- European Commission, *Urgent Reform Priorities for the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, Haziran 2015, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_en.pdf.
- Freedom House. *Nations in Transit 2017-Albania: Country Profile*. Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018. <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/albania>.
- Freedom House. *Nations in Transit 2017-Bosnia Herzegovina: Country Profile*. Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018. <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/bosnia-and-herzegovina>.
- Freedom House. *Nations in Transit 2017-Kosovo: Country Profile*. Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018. <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/kosovo>.
- Freedom House. *Nations in Transit 2017-Macedonia: Country Profile*. Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018. <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/macedonia>.
- Freedom House. *Nations in Transit 2017-Montenegro: Country Profile*. Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018. <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/montenegro>.
- Freedom House. *Nations in Transit 2017-Serbia: Country Profile*. Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018. <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/serbia>.

- Freedom House. *The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism and EU Stabilitocracy*, Mart 2017, 3-4, Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018, <http://www.biepag.eu/wp-content/uploads/2017/03/BIEPAG-The-Crisis-of-Democracy-in-the-Western-Balkans.-Authoritarianism-and-EU-Stabilitocracy-web.pdf>.
- Fuster, Thomas. "Unverdienter Erfolg für Bosnien," *Neue Zürcher Zeitung*, Mayıs 29, 2015.
- Huntington, Samuel P. *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman ve Londra: University of Oklahoma Press, 1991.
- Keil, Soeren ve Zeynep Arkan, derleyenler, *The EU and Member State Building: European Foreign Policy in the Western Balkans*. Londra: Routledge, 2015.
- Kubicek, Paul J. "International Norms, the European Union, and Democratization: Tentative Theory and Evidence." İçinde *The European Union and Democratization, Europe and the Nation State*, derleyen Paul J. Kubicek, 1-30. Londra: Routledge, 2003.
- Lavenex, Sandra ve Frank Schimmelfennig. "EU Democracy Promotion in the Neighbourhood: From Leverage to Governance." *Democratization*, 18, no 4 (2011): 885-909.
- Malcolm, Noel. "Bosnia and the West: A Study in Failure." *The National Interest*, no 39 (1995): 3-14.
- Phillips, Ryan. "The Moral Permissibility of the EU's Decision to Adopt Democratic Membership Conditionality." (Western Political Science Association'ın yıllık toplantısından sunulan tebliğ, Hollywood, Mart 27-30, 2013). Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018. <https://wpsa.research.pdx.edu/papers/docs/Ryan%20Phillips%20The%20EU's%20democratic%20conditionality%20for%20membership%20-%20WPSA.pdf>.
- Przeworski, Adam. *Democracy and the Market, Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Saatçioğlu, Beken. "Avrupa Birliği ve Demokratikleşme." İçinde *Avrupa Birliği: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar*, derleyenler Belgin Akçay ve İlke Göçmen, 653-73. Ankara: Seçkin, 2012.
- Simić, Predrag. "Balkans and Balkanisation: Western Perceptions of the Balkans in the Carnegie Commission's Reports on the Balkan Wars from 1914 to 1996." *Perceptions* 18, no 2 (2003): 113-134.
- Smith, Karen. *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press, 2008.
- Tilly, Charles. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

- Trieste Western Balkan Summit, Declaration by the Italian Chair, Aralık 7, 2017.
Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018. http://www.esteri.it/mae/en/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/trieste-western-balkan-summit-declaration.html.
- Todorava, Maria. *Imagining the Balkans*. New York: Oxford University Press, 1997.
- “Verdienstvolles Drängen im Lärm der Bomben,” *Süddeutsche Zeitung*, Mayıs 7, 1999.
- Weber, Bodo ve Kurt Bassuener. “The Western Balkans and the Ukraine Crisis: A Changed Game for EU and US Policies?” *Democratization Policy Council Policy Paper*, 2014. Erişim Tarihi: Ağustos 14, 2018. [http://www.democratizationpolicy.org/pdf/briefs/DPC%20Policy%20Paper%20Western%20Balkans %20&%20; Ukraine%20crisis.pdf](http://www.democratizationpolicy.org/pdf/briefs/DPC%20Policy%20Paper%20Western%20Balkans%20&%20Ukraine%20crisis.pdf).
- Zakaria, Fareed. “The Rise of Illiberal Democracy.” *Foreign Affairs* 76, no 6 (1997): 22-43.

AVRUPA BÜTÜNLEŞMESİNİN DIŞ POLİTİKA ARAYIŞLARI: DÜNYÜ, BUGÜNÜ VE GELECEĞİ

Atila ERALP*

Giriş

Avrupa tarihinde İkinci Dünya Savaşı önemli bir dönüm noktası olmuştur. Bu döneme kadar Avrupa tarihine savaşlar damgasını vururken ve devletler arasında temel “değişim” savaşlar yoluyla sağlanırken, İkinci Dünya Savaşı’nın yarattığı büyük yıkımdan sonra, Batı Avrupa’nın siyasi ve iktisadi seçkinleri uluslararası sistemde yer almanın ancak eski uzlaşmazlık ve gerginliklerin ortadan kaldırılmasıyla mümkün olacağını görmüşler ve yeni arayışlara yönelmişlerdir. Bu arayışlarla temelde savaşı sorgularken, Avrupa’nın bunalım ve yıkımdan çıkışının artık ulus devletlerin geleneksel güç mücadeleleri ve devlet-merkezli yolları ile değil, yeni bir ilişki tarzı ve bakışla olması gerektiğini ortaya koymuşlardır. Bu arayışlar ise somut ifadesini Avrupa bütünleşmesi fikrinde ve pratiğinde bulmuştur.

Avrupa bütünleşmesi dönemin en önemli siyasi sorunu olan “Almanya sorunu”nun geçmişteki yaklaşımlarla değil, Fransa ve Almanya (Federal Almanya) arasındaki kronikleşen sorunların yeni bir yaklaşımla çözülmesinin mümkün olduğunu göstermiştir.¹ Bu çerçevede Avrupa bütünleşmesi, Almanya’nın dışlanması yerine normalleşmesi sürecine önemli katkıda

* Prof. Dr., Uluslararası İlişkiler Bölümü, Orta Doğu Teknik Üniversitesi; Kıdemli Araştırmacı, İstanbul Politikalar Merkezi, Sabancı Üniversitesi. Bu yazıya katkılarından dolayı Dr. Zerrin Torun ve doktora öğrencilerim Nurdan Selay Bedir ve Ebru Ece Özbey’e teşekkürlerimi sunarım. Bu yazıda incelenen konular yıllarca Avrupa Çalışmaları Yüksek Lisans programında verdiğim derslerde ele alınmıştır. Bu derslere katılan öğrencilerimin soruları ve görüşleriyle bu yazının oluşmasına önemli katkıları olmuştur. Bu yazıyı onlara ithaf etmek istiyorum.

¹ Almanya sorunu ve savaş sonrası Batı İttifakı’ndaki temel gelişmelerin kapsamlı incelemesi için bkz. Alfred Grosser, *The Western Alliance: European American Relations Since 1945* (Londra: Macmillan Press Ltd., 1980).

bulunurken, diğer yandan da Avrupa'nın küçük devletleri ile büyük devletleri arasındaki ilişki tarzını değiştirerek, Avrupa devletleri arasındaki uzlaşmazlıklarla yoğunlaşan ilişki türünü işbirliği ve bütünleşme yönünde şekillendirmiştir. Kısaca ifade etmek gerekirse, Avrupa bütünleşmesi, Avrupa'nın "savaş yoluyla değişim" sürecinden "barışsal değişim" sürecine yönelmesine önemli katkılarda bulunmuştur.

Kapsamlı bir değişim projesi olan Avrupa bütünleşmesi ekonomik alanda büyük gelişme gösterirken ve ülkeler ekonomi alanında egemenlik devrini de içeren yaklaşımları zamanla benimserken, dış politika alanındaki çeşitli arayışlara rağmen ekonomi alanındakine benzer bir bütünleşmenin sağlanamadığını ve hatta ortak yaklaşımlar oluşturma zorluklarla karşılaştığını gözlemliyoruz. Kitabın bu bölümünde, dış politika alanında farklı dönemlerdeki arayışlar incelenecektir. Bu alanda bütünleşememenin nedenleri ve sonuçları İkinci Dünya Savaşı sonrası ortamda şekillenmeye başladığı için kitabın bu bölümü "tarihin", bugün ve hatta gelecek üzerindeki etkilerini göstermek çabasıyla İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemin ve Soğuk Savaş ortamının incelenmesi ile başlayarak günümüze doğru ilerleyecektir. Bölümün sonunda, Avrupa Birliği'nin (AB) geleceğe dönük dış politika arayışları da tarihin etkisi dikkate alınarak değerlendirilecektir.

I. İkinci Dünya Savaşı'ndan Soğuk Savaşa: Barışsal Değişim ve Dış Politika

Uzun asırlar boyunca savaşın daha normal bir ilişki tarzı olduğu Avrupa'ya hâkim olan İkinci Dünya Savaşı'nın yarattığı derin bunalım, Fransa ve Federal Almanya'nın başını çektiği, İtalya ve küçük Batı Avrupa devletlerinin de katıldığı yeni yaklaşım ve ilişki tarzlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. En özlü ifadesini Tilly'de bulan "savaşların devletleri, devletlerin savaşları yarattığı" dönem, Avrupa'da İkinci Dünya Savaşı'yla birlikte sona ermiştir.² Bu döneme kadar ulus-devletlerin şekillendirdiği Avrupa'da savaşlar normal ilişki tarzı olarak belirmişken, savaşın nihayet yıkıma yol açtığı, kazananın olmadığı ve Avrupa'nın düşüşüne neden olduğu anlaşılmaya başlanmıştır. Ayrıca, bu ortamda 20. yüzyıla damgasını vuran "Almanya sorunu"nun da Almanya'nın dışlanmasıyla değil, Batı Avrupa'yla bütünleştirilerek ve yeni bir yaklaşımla ele alınması gereği ortaya çıkmıştır. Bu yeni yaklaşımların özünde Avrupa'daki siyasi aktörler arasındaki ilişkileri savaş yoluyla değiştirmenin önüne geçecek

² Avrupa tarihinde devlet ve savaş ilişkisini inceleyen bir başyapıt için bkz. Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992* (Cambridge MA: Blackwell, 1990).

ve barış içinde değişimi sağlamaya yönelik, egemenlik paylaşımı ve devrini de içeren bakışlar bulunur. Bu döneme damgasını vuran Jean Monnet'nin "Topluluk Yöntemi" anlayışı ve Altiero Spinelli'nin "Federalist Manifestosu" barış içinde değişimi sağlamaya yönelik yöntemin "uluslarüstü" (*supranational*) kurumsallaşma olduğunda birleşirler.³ Hem Monnet hem de Spinelli Avrupa'da gerginliklere ve büyük yıkıma yol açan savaşların önlenmesi, aşırı milliyetçiliğin ve devletlerarası uzlaşmazlıkların ortadan kaldırılması için alışlagelmiş işbirliği modellerinin artık yeterli olmadığını vurgulamışlar, egemenlik devrini ve bu durumun karar alma mekanizmalarına yansımaları içeren uluslarüstü kurumsallaşmanın yeni bir Avrupa oluşumu için gerekli olduğunu savunmuşlardır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası Batı Avrupa'da özellikle Fransa ve Federal Almanya arasında oluşan işbirliği ve barışsal ilişkiler geliştirme ortamı, Soğuk Savaş sürecinde Batı İttifakı'nın güçlendirilmesi hedefiyle ABD yönetimleri tarafından da desteklenmiş ve pekiştirilmiştir. Güçlü bir Batı İttifakı'nın ancak yıkık Batı Avrupa'nın inşası ve siyasi istikrarın sağlanması yoluyla oluşturulabileceği anlaşılmış ve özellikle Fransa ve Federal Almanya arasındaki gerginliklerin giderilmesi düşüncesine öncelik verilmiştir. Hem İkinci Dünya Savaşı sonrası ortam hem de hızla gelişen Soğuk Savaş şartları Almanya sorununun Avrupa bütünleşme süreci içinde, hatta Avrupa bütünleşmesinden daha kapsamlı bir siyasi proje olan Batı İttifakı'nın güçlendirilmesi çerçevesinde ele alınmasına neden olmuştur.

Almanya sorununun çözümünü hedefleyen Avrupa'da bütünleşme ve Batı İttifakı'nı oluşturma çabaları, somut icraat olarak ekonomik bütünleşmeye ve "uluslarüstü" kurumsallaşmaya ağırlık verilerek başlamıştır.⁴ Fransa ile Almanya arasında tarihsel gerginliklere yol açmış kömür ve çelik gibi stratejik alanlarda klasik uluslararası örgütlenmenin işbirliğine dayalı modelinden farklı olarak egemenlik devrinin karar alma mekanizmasına yansıtacağı uluslarüstü kurumsallaşma modeline dayanan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu kurulmuştur. Monnet'nin Topluluk Yöntemi'nin etkilediği bu kurumsallaşma modeli ekonomik gibi görünen bu önemli stratejik alanda bir yandan egemenlik devrini içerirken, diğer yandan

³ Jean Monnet'nin görüşleri için bkz. Jean Monnet, *Memoirs* (Londra: Collins, 1978). Altiero Spinelli'nin Federalist Manifestosu için bkz. Altiero Spinelli ve Ernesto Rossi, "For a Free and United Europe: A Draft Manifesto," içinde *Debates on European Integration*, der. Mette Eilstrup-Sangiovanni (Londra: Palgrave-Macmillan, 2006), 37-42.

⁴ Avrupa bütünleşmesinin tarihi için yararlı birçok temel kaynak bulunmaktadır. Türkçeye çevrilen önemli bir kaynak için bkz. Desmond Dinan, *Avrupa Birliği Tarihi*, çeviren. Hale Akay (İstanbul: Kitap Yayınevi, 2008).

da yalnızca Fransa, Federal Almanya ve İtalya gibi büyük devletlerin değil, Avrupa'nın küçük devletlerinin de (Benelüks ülkeleri) dahil olmasını ve onlara karar alma mekanizmalarında da nüfuslarına göre ağırlıklı söz hakkı verilmesini öngörmüştür. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun "barışsal değişim" sürecine en önemli katkısı Federal Almanya'nın stratejik alanlarda egemenlik devrini sağlarken, Almanya'nın Avrupa bütünleşme sürecine dahil olmasını ve böylece diğer Batı Avrupa devletleriyle ilişkilerinin "normalleşmesine" ön ayak olmasıdır.

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'ndan ilham alan Batı Avrupa'nın siyasi seçkinleri uluslarüstü kurumsallaşma modelini daha hassas alanlar olan dış politika ve savunma alanlarına da taşımak istemişlerdir. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ile eşzamanlı Avrupa Savunma Topluluğu (AST) projesinin de bu dönemde Fransız yöneticiler tarafından önerilmesi dikkat çekicidir.⁵ Bu öneride de Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nda olduğu gibi savunma alanında egemenlik devrini içeren kurumsallaşma arayışı ve Batı Avrupa'nın büyük devletleriyle küçük devletlerini bir araya getirmeyi hedefleyen Monnet'in Topluluk Yöntemi ağırlıktaydı. Avrupa Savunma Topluluğu düşüncesi, Federal Almanya'nın askeri alanda güçlenmesini denetim altında tutmayı ve bu gelişmenin Avrupa bütünleşmesi bünyesinde şekillenmesini sağlamayı amaçlıyordu. Fakat, bu süreçte iktisadi anlamda Federal Almanya'nın inşasında Avrupa bütünleşmesi temel rol oynarken, savunma alanında Almanya'nın normalleşme ve güçlenmesinin Avrupa bütünleşmesinin bünyesinde gerçekleşmesinin zorlukları ortaya çıkıyordu. Bu konuda ilk çatlaklar Fransa Parlamentosu'nda AST'nin onaylanmaması ile ortaya çıktı. Fransız Parlamentosu'nda etkinliği artan Gaullist Parti bu alanda egemenlik devrine karşı çıkarken, farklı nedenlerle muhalefet eden Komünist Parti gibi diğer siyasi güçleri de yanına alarak Parlamento'da onay verilmesini engelledi. ABD yönetimi AST projesine karşı çıkmasa da Batı İttifakı'ndaki savunma işbirliğinin NATO şemsiyesinde gerçekleşmesini arzuluyordu. ABD yönetimi, Avrupa Savunma Topluluğu önerisi sekteye uğrayınca inisiyatif olarak Federal Almanya'nın NATO'ya dahil olmasını sağladı.

Bu dönemdeki gelişmeler Almanya sorununun iki farklı çözümüne işaret etmektedir. Federal Almanya'nın ekonomik inşası Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ile Avrupa Ekonomik Topluluğu kurumsallaşmalarıyla Avrupa bütünleşme süreci içinde gerçekleşirken, askeri/savunma alanındaki normalleşmesinin ABD liderliğindeki Transatlantik yönelişteki NATO

⁵ Wolfgang Wessels, *Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı*, çeviren. Kerem Savran ve Ayşegül Mihçioğlu (Ankara: Zeplin Yayıncılık, 2010).

şemsiyesinde siyasi olarak mümkün olduğu gözler önüne serilmektedir. ABD'nin Soğuk Savaş döneminde önemli dış politika ve savunma alanlarında Batı İttifakı'nı güçlendirme projesine öncelik tanıyarak kendisinin liderlik ettiği NATO gibi kuruluşlara ağırlık verdiği ortaya çıkmaktadır. Avrupa bütünleşmesinin ekonomik alanda başarılı uygulamalar yaratmasına karşın savunma ve dış politika alanlarında aynı biçimde uygulanmasının kolay olmadığı açıklığa kavuşmaktadır. Ekonomik bütünleşme alanında egemenlik devrini içeren uluslarüstü kurumsallaşma, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ile başlayan ve Avrupa Ekonomik Topluluğu'yla devam eden süreçte ağırlık kazanırken, savunma alanında uluslarüstü kurumsallaşmanın siyasi olarak mümkün olmadığı gözler önüne serilmiştir. Bu durumun ortaya çıkmasında bir yandan ABD'nin savunma alanında kendi liderliğindeki ve egemenlik devrini içermeyen hükümetlerarası bir kuruluş olan NATO'ya öncelik vermesi etkiliyken, diğer yandan da özellikle Fransa'da de Gaulle'ün güçlenmesi ve Cumhurbaşkanı olmasıyla birlikte, Avrupa bütünleşmesinin uluslarüstü kurumsal yapısını sorgulaması ve dış politika/savunma alanlarında egemenlik devrini içermeyen hükümetlerarası modeli yoğun bir şekilde savunması belirleyici olmuştur. Avrupa bütünleşmesinin ilk dönemine uluslarüstücü yaklaşımlar damgasını vururken, de Gaulle'ün etkisiyle hükümetlerarası yaklaşım yükselişe geçmiştir. Hükümetlerarası yaklaşım ulus-devletlerin merkezi rolünü vurgularken, Avrupa'daki devletlerin kendi çıkarlarına uygun olduğundan iktisadi alanda bütünleşmeye yönelebileceklerini, fakat hayati çıkarlarını yansıtan dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında bütünleşmeye yanaşmayacaklarını ortaya koymuştur.⁶ Soğuk Savaş dönemindeki bu gelişmeler, Avrupa bütünleşmesinin dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında bütünleşmekte büyük zorluklar yaşayacağını göstermektedir.

Uluslarüstü ve hükümetlerarası yaklaşımlar arasında Avrupa bütünleşmesini etkileyen bu tartışma 1960'larda Avrupa'nın dış politika, savunma/güvenlik alanlarında "Avrupa" merkezli mi yoksa "Atlantik" merkezli mi yönelişe ağırlık verilmesi hususunda daha da karmaşık bir hal aldı. 1960'larda bu tartışmanın yansıdığı iki önemli konu 1961-1962 yıllarına damgasını vuran de Gaulle'ün büyük öncelik verdiği "Fouchet Planı" ve aynı döneme denk gelen Birleşik Krallık'ın Avrupa Topluluğu'na üye olma girişimidir. Bu konulardaki tartışmalar özellikle dış politika alanını etkilemiş ve ileride gelişmeleri de şekillendirecek önemli sonuçlar doğurmuştur.

⁶ Hükümetlerarası yaklaşım için bkz. Stanley Hoffmann, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe," *Daedalus* 95, no 3 (1966): 862-915.

De Gaulle, Avrupa Topluluğu'nun icraate geçtiği 1958 yılında Fransa Cumhurbaşkanı olduktan sonra Avrupa bütünleşmesinin ilk dönemine damgasını vuran ve temelden karşı çıktığı uluslarüstü kurumsallaşmaya alternatif hükümetlerarası yaklaşımı hayata geçirmeye yöneldi. Hükümetlerarası modelin kendisinin öncelik verdiği dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında benimsenmesinin daha olanaklı olduğunu düşünerek, bu alanlarda hükümetlerarası işbirliğini öngören Fouchet Planını tartışmaya açtı.⁷ Bu önerisinin temel dayanağını uluslarüstü kurumsallaşmayı benimseyen Avrupa Savunma Topluluğu Antlaşması'nın onaylanmamasında ve Roma Antlaşması'nda dış politika/savunma alanında boşluk olmasında buluyordu. De Gaulle bu boşluğu Fransa'nın önderliğinde siyasi bir işbirliği yaratarak doldurmayı amaçlıyordu. De Gaulle, Fransa'nın ve Avrupa'nın dış politika ve güvenlik/savunma alanında daha etkili olmasını istiyordu; bunun ise ancak işbirliği içinde birlikte hareket etmeleri halinde mümkün olabileceğini düşünüyordu. De Gaulle bu öneriyle Avrupa'nın ABD önderliğindeki Atlantik İttifakı'ndan bağımsız hareket edebilen ve uluslararası alanda kendi ağırlığı olan bir aktör/güç olmasını arzuluyordu. Soğuk Savaş'ın iki kutuplu dünyasında Sovyetler Birliği ve ABD'den farklı üçüncü gücün gerekli olduğunu, böyle bir gücün ancak birlikte hareket edilerek sağlanabileceğini düşünüyordu. Fouchet Planı, temelde dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında siyasi işbirliğini hedeflerken, en önemli karar alma mekanizmasını hükümetlerarası modele uygun bir şekilde devlet ve hükümet başkanlarının yer aldığı siyasi zirveler ve hükümetlerin temsil edildiği "Bakanlar Konseyi" olarak belirliyordu.

Fouchet Planı, hem önerdiği hükümetlerarası model hem de "Atlantik" işbirliğinden uzaklaşma potansiyeli ve yaratacağı Batı Avrupa-ABD gerginliğinden dolayı önemli tartışmalara yol açtı. Batı Avrupa'nın küçük devletleri özellikle Hollanda ve Belçika bu önerinin Batı Avrupa'yı stratejik ortağı ABD'den uzaklaştıracağını savunurken, aynı zamanda Avrupa bütünleşmesinin temelindeki "birlik" ortamını da zedelediğini dile getirmişlerdir. Bu endişeleri zamanla İtalya ve Federal Almanya da paylaşmaya başlamıştır. Bu tartışmalar esnasında Birleşik Krallık'ın Avrupa Topluluğu'na üyelik başvurusu tartışmaları daha da alevlendirmiş, özellikle Hollanda ve Belçika temsilcileri Birleşik Krallık'ın başvurusunun sonuçlarının beklenmesi gereğine işaret etmişlerdir. Bu tartışmalar sonucu de Gaulle'ün büyük öncelik verdiği Fouchet Planı'nın hayata geçirilmesi mümkün olamamıştır. Bu gelişme ise dış politika, güvenlik/savunma

⁷ Fouchet Planı hakkında kapsamlı bir çalışma için bkz Anthony Teasdale, "The Fouchet Plan: De Gaulle's Intergovernmental Design for Europe," *LEQS Paper* 117/2016 (2016).

alanlarında uluslarüstü çabanın ardından önemli bir hükümetlerarası girişimin de pratiğe dönüştürülmesinin kolay olmadığını ortaya çıkardı. Bu gelişmeler, Batı Avrupa’da içten içe süregelen “Avrupa”ya ağırlık veren yaklaşımlar ile “Atlantik”e yönelik bakışlar arasındaki tartışmaların su yüzüne çıkmasını sağladı.

Birleşik Krallık’ın Avrupa Topluluğu’na adaylık başvurusu bu tartışmaların daha da alevlenmesine ve keskinleşmesine yol açtı. Birleşik Krallık’ın Avrupa Topluluğu başvurusu Avrupa bütünleşmesi sürecini etkileyen “hükümetlerarası-uluslarüstü” kurumsallaşma ve “Avrupa mı, Atlantik mi” tartışmalarının iç içe geçmesine ve yoğun bir şekilde yaşanmasına uygun ortam sağladı. Birleşik Krallık baştan beri Avrupa bütünleşmesi hususunda egemenlik devrini içeren uluslarüstü kurumsallaşma modeline karşı çıkıyor ve devletlerin egemenlik hakkının korunduğu hükümetlerarası modeli savunuyordu. Bu konuda Fransa Cumhurbaşkanı de Gaulle ile bir fikir birliği sağlanıyordu; fakat de Gaulle’ün büyük önem atfettiği dış politika ve güvenlik/savunma sorunlarında Birleşik Krallık “Atlantikçi” bir tutum sergileyerek, ABD ile ilişkileri ve NATO’nun ağırlığını vurguluyordu. Avrupa-Atlantik tartışmasının yarattığı bu çalkantılı ortamda, de Gaulle Birleşik Krallık’ın üyeliğinin Batı Avrupa’da “Atlantikçi” yaklaşımı güçlendireceği endişesiyle ve Fouchet Planı’nın sekteye uğramasının hayal kırıklığıyla, Birleşik Krallık’ın üyelik başvurusunu veto etti. De Gaulle’ün bu konudaki tutumu Cumhurbaşkanlığı süresince de devam etti.⁸ De Gaulle, veto sürecinde düzenlediği önemli basın toplantısında Birleşik Krallık’ı veto etmesinin en önemli nedenlerinden biri olarak, Birleşik Krallık’ın Amerika’nın Avrupa’daki “truva atı” olduğunu vurgulamış ve bu üyeliğin Avrupa Topluluğu’nu olumsuz yönde şekillendireceğini belirtmiştir.

Bu dönemdeki gelişmeler Avrupa bütünleşmesinin özellikle dış politika ve güvenlik/savunma alanlarındaki yaşadığı sorunları ve açmazları göstermesi açısından önem arz etmektedir. Dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında hem uluslarüstü hem de hükümetlerarası çabalar olmuş, ancak bu çabalar egemenlik devrinin zorluklarının yanı sıra “Avrupacı-Atlantikçi” siyasi tartışmaların da alevlenmesi ile önemli çalkantılar yaşamış ve istenilen sonuçlara ulaşamamıştır. Bu alandaki tartışmalar, özellikle “boş sandalye krizi” ile birlikte, Avrupa bütünleşmesinin evrimini etkileyerek 1960’ların

⁸ Desmond Dinan, *Ever Closer Union*, 4. Baskı (Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2010), 41-45.

ortalarından itibaren bu sürecin durgunluğa girmesine neden olmuştur.⁹ Avrupa bütünleşmesinin durgunluk süreci Avrupa Tek Senedi ile ilgili reform çalışmalarının başladığı 1980'lere kadar sürmüştür.

Uzun süren durgunluk döneminde dış politika alanında tek kırırdanma 1969 yılında düzenlenen Lahey Zirvesi'nden sonra Avrupa Siyasi İşbirliği (ASİ) mekanizmasının şekillenmesi olmuştur.¹⁰ Bu dönemde, Fransa'da de Gaulle'ün Cumhurbaşkanlığı'ndan istifa etmesi ve Federal Almanya'da Savaş sonrası ilk kez Sosyal Demokratların Willy Brandt'la başbakanlığı üstlenmesiyle birlikte dış politika alanında işbirliği arayışları tekrar ön plana çıkmıştır. Uluslararası sistemde Soğuk Savaş'ın yumuşaması (*détente*) ve ABD ile Sovyetler Birliği arasındaki gerginliklerin azalması da bu çabalara uygun bir ortam sağlamıştır. Daha önceki tecrübelerden ders çıkaran Fransız ve Alman yöneticiler bu kez daha az iddialı bir yaklaşım sergileyerek ve dış politika ile güvenlik/savunma alanlarını birbirinden ayırarak yalnızca dış politika alanına ağırlık veren bir tutum takınmışlardır. Bu yaklaşımla bir yandan savunma/güvenlik alanındaki işbirliğinin NATO şemsiyesi altında sürmesi benimsenirken, öte yandan daha önceki yaklaşımlardan farklı olarak dış politika alanındaki işbirliğinin Avrupa Topluluğu'nun kurumsal yapısından bağımsız olarak altı Avrupa Topluluğu üyesi arasında "fili" olarak başlaması öngörülmüştür. Bu tutumla, Avrupa bütünleşmesi sürecinin sürekli karşılaştığı "uluslarüstü-hükümetlerarası" tartışmasından uzak durulması amaçlanmıyordu. Aynı zamanda da Fransız ve Alman yöneticiler önem verdikleri dış politika alanındaki siyasi konuları, diğer Avrupa Topluluğu üyeleri ile birlikte ele almak ve mümkünse ortak politikalar oluşturma olanağına kavuşuyorlardı. Bu alanda Avrupa Siyasi İşbirliği'nin önemli katkılarından birisi de Brandt'la birlikte Federal Almanya dış politikasının önde gelen boyutu haline gelen "Doğu'ya açılma" (Ostpolitik) politikasını tek başına değil, diğer Avrupa Topluluğu üyeleri ile paylaşarak uygulamaya koyması olmuştur. Avrupa Siyasi İşbirliği, Fransa'nın öncelik verdiği Ortadoğu konularında özellikle İsrail-Filistin sorununda, Avrupa Topluluğu üyelerinin ortak pozisyonlar geliştirmesi için yararlı bir platform

⁹ Boş sandalye krizi, Fransa Cumhurbaşkanı de Gaulle'ün kendi bakanlarını Bakanlar Konseyi'nden çekmesiyle başlamıştır. Bu kriz, de Gaulle'ün hükümetlerarası yaklaşımının en belirgin yansıması olarak dönemin Komisyon Başkanı Hallstein'in Avrupa Topluluğu'nun ağırlığını arttırmak üzere uluslarüstü kurumsallaşma yönünde getirdiği öneriler üzerine alevlenmiştir. Bu konuda bkz. Dinan, *Ever Closer Union*, 36-39.

¹⁰ Avrupa Siyasi İşbirliği'ni tarihi süreçte inceleyen bir çalışma için bkz. Federica Bindi, "European Union Foreign Policy: A Historical Overview," içinde *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, der. Federica Bindi ve Irina Angelescu (Washington DC: Brookings Institution Press, 2010), 13-40.

oluşturmuştur. Ortadoğu konularının alevlendiği bu dönemde, Avrupa Topluluğu üyeleri, ABD yaklaşımlarından bağımsız ve farklı tutumlara yönelme ortamı bulmuşlardır. Başlarda “fiili” olarak işleyen Avrupa Savunma İşbirliği, Avrupa Tek Senedi’nin 1986 yılında kabul edilmesinden sonra Avrupa Topluluğu kurumsal yapısının parçası olmuş ve Soğuk Savaş sonrası tekrar canlanan dış politika ve güvenlik/savunma alanındaki arayışlara katkıda bulunmuştur.

II. Soğuk Savaş Sonrası Ortam: Ortak Dış ve Güvenlik Politikası

Avrupa’yı derinden etkileyen Soğuk Savaşın sona ermesi Avrupa bütünleşme sürecinde yeni gelişmelere yol açarken, dış politika alanında da yeni arayışları ortaya çıkarmıştır.¹¹ Avrupa’da iki kutupluluğun ve bölünmüşlüğün yansıması olan Almanya, Soğuk Savaş’ın sona ermesiyle birleşmiş ve Almanya’nın normalleşme serüveni çok önemli bir aşama kaydetmiştir. Berlin Duvarı’nın yıkılması ve Almanya’nın birleşmesinin Avrupa bütünleşmesini nasıl etkileyeceği Avrupa’da önemli endişelere yol açmış, bu endişeleri gidermek için Almanya yöneticilerinin özellikle, Başbakan Kohl’un Avrupa bütünleşmesi yönünde sergilediği olumlu yöneliş etkili olmuştur. Başbakan Kohl’un hem ekonomik bütünleşmeyi daha ileri aşamalara taşımak hem de dış politika alanında birliktelik yönündeki çabaları, Almanya birleşmesi ile Avrupa bütünleşme süreçleri arasında olumlu ilişkiler kurulmasını sağlamıştır.

Soğuk Savaş’ın sona ermesini simgeleyen diğer çok önemli gelişme Sovyetler Birliği’nin dağılması olmuştur. Bu gelişme, bir yandan Batı ve Doğu olarak bölünmüş Almanya ve Avrupa’nın birleşme potansiyelini ortaya çıkarırken, diğer yandan Sovyet tehdidi üzerine oluşturulmuş ABD liderliğindeki Batı ittifakının aynı şekilde sürdürülemeyeceğini gözler önüne seriyordu. Soğuk Savaş döneminde dış politika özellikle güvenlik/savunma alanlarında ABD ile birlikte davranan Batı Avrupa’nın bu alanlarda ABD’den daha bağımsız hareket etme potansiyelini ortaya çıkıyordu. Bu gelişme, Avrupa bütünleşmesi sürecinde dış politika alanında yeni arayışlar için uygun bir ortam yaratıyordu. Buna karşılık, Yugoslavya’nın parçalanması ve içine düştüğü savaş ortamı bir yandan Batı Avrupa’nın dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında hızlı ve ortak hareket etmesini gerektirirken, diğer yandan Batı Avrupa’nın birlikte ve etkili biçimde hareket etmesinin

¹¹ Bu dönemdeki dış politika arayışları için bkz. Anthony Forster ve William Wallace, “Common Foreign and Security Policy: From Shadow to Substance?,” içinde *Policy Making in the European Union*, der. Helen Wallace ve William Wallace, 4. Baskı (Oxford: Oxford University Press, 2000), 461-91.

zorluklarını ve açmazlarını gözler önüne seriyordu. Yugoslavya'nın dağılması ve savaş ortamı Avrupa bütünleşmesinin dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında tarihin de etkisiyle nasıl hazırlıksız yakalandığını gösterirken, aynı zamanda bu hayati sorunda çaresizliğini ve yaşadığı tramvayı da sergiliyordu. Avrupa bütünleşmesinin Christopher Hill'in "yetenek-beklentiler boşluğu" şeklinde belirlediği dış politika ve güvenlik/savunma alanlarındaki dramatik açmazı bu döneme damgasını vurmuştur.¹²

Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle Avrupa bütünleşmesinin ne yönde şekilleneceğinin belirlenmeye çalışıldığı, hem yeni arayışların hem de temel sorunların ve açmazların yaşandığı bu ortamın en belirgin yansıması Avrupa bütünleşme sürecini Avrupa Topluluğu yapısından Avrupa Birliği aşamasına taşıyan Maastricht Anlaşması'nı yaratan hükümetlerarası konferanslar olmuştur.¹³ Bu çalkantılı ortamda Avrupa'nın geleceğini şekillendirecek ekonomik bütünleşmenin ve dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında siyasi birlikteliğin nasıl sağlanacağını belirlemek üzere iki ayrı hükümetlerarası konferans 1991 yılında toplanmıştır. Önemli bir dönüm noktasında düzenlenen bu toplantılar bir yandan Avrupa bütünleşmesinin Soğuk Savaş sonrası kurumsal yapısını şekillendirirken, diğer yandan Soğuk Savaş döneminden süregelen tartışma ve açmazlarını da yansıttı. Ekonomik bütünleşme alanında Komisyon Başkanı Delors'un önerileri doğrultusunda ve Fransa ile Almanya'nın öncülüğünde bütünleşme yönünde belirgin adımlar atılması ve tek pazarın ekonomik ve parasal bütünleşme yönünde ilerlemesi kararlaştırıldı. Ekonomik alanındaki bütünleşme çabalarının dış politika ve güvenlik/savunma alanına da yansıması düşünürken, bu alandaki hükümetlerarası konferans "siyasi birlik" hususunda Soğuk Savaş dönemine damgasını vuran "hükümetlerarası-ulusüstü" tartışmasının sürdüğünü ve bazı üyelerin egemenlik paylaşımı ve devri konularında tavırlarını ve hassasiyetlerini sürdüğünü gösterdi. Bu tartışmalar sonucunda, Komisyon Başkanı Delors'un vizyoner bir şekilde dile getirdiği Soğuk Savaş sonrası Avrupa bütünleşmesinin gereksinim duyduğu siyasi birlik fikrinin gerçekleşmesi sekteye uğradı. Bu sonucun ortaya çıkmasında Soğuk Savaş döneminden beri süregelen "Avrupa-Atlantik" eksenindeki tartışmaların da ortamın değişmesine karşın devam etmesinin etkisi oldu. Hem Yugoslavya'nın dağılma ve savaş süreci hem de 1990-1991 yıllarında Irak'ın Kuveyt'i işgaliyle başlayan Birinci Körfez Savaşı, Avrupa'da bu eksendeki

¹² Christopher Hill, "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualising Europe's International Role," *Journal of Common Market Studies* 31, no 3 (1993): 305-28.

¹³ Hükümetlerarası konferansların incelenmesi için bkz: Forster ve Wallace, "Common Foreign and Security Policy," 471-73.

tartışmaları tekrar alevlendirdi ve Birleşik Krallık'ın yanı sıra Portekiz ve Hollanda gibi bazı AB üyelerinin de Atlantikçi tutum takımlarının sonucu, bu alandaki Delors ile Almanya ve Fransa'nın çabalarını olumsuz yönde etkiledi.

Bu yoğun tartışmaların sonucunda ortaya çıkan Avrupa Topluluğu'nu Avrupa Birliği'ne dönüştüren Maastricht Antlaşması, ekonomi alanındaki egemenlik devrini parasal bütünleşme alanında geliştiren uluslarüstü kurumlaşma öngörürken, dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında egemenlik devrini içermeyen hükümetlerarası kurumsallaşma ile yetinmek zorunda kaldı.¹⁴ Maastricht Anlaşması'nın oluşturduğu “üç sütunlu” kurumsallaşma yapısında ekonomik alan bütünleşmeyi yansıtan bir şekilde Avrupa Komisyonu'nun ağırlıklı taşıdığı bir sütunda yer alırken, dış politika ve güvenlik/savunma alanları hükümetlerin etkili olduğu işbirliği alanı olarak şekilleniyordu. Avrupa Siyasi İşbirliği mekanizmasına hâkim olan işbirliği yaklaşımının bu yeni kurumsallaşma arayışında da sürdüğü gözlenmektedir. Temelde işbirliği yaklaşımı bu Antlaşma'da da sürerken, dış politika ve güvenlik/savunma alanlarındaki işbirliğinin daha önceki dönemden farkı “ortak” pozisyon ve “ortak” eylemle yürütülmesinin yanı sıra “ortak” strateji geliştirmesini de öngörmesidir. Fakat, bu araçların “ortak” bir şekilde kullanılması hükümetlerarası kurumsallaşmanın yapısı icabıyla oybirliği ile karar alınmasını gerektiriyordu. Üye ülkeler arasında dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında Avrupa-Atlantik eksenini gibi temel konularda bile farkların olduğu bir ortamda, “ortak” yaklaşımlar geliştirmenin kolay olmadığı ve bu konudaki açmazların devam ettiği ortaya çıkıyordu.

Maastricht Anlaşması dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) oluştururken, Avrupa Siyasi İşbirliği'nde olduğu gibi dış politikaya ağırlık vermeyi sürdürmüş, ama bu kez dış politika ve güvenlik/savunma alanları arasında yakın ilişki olduğundan ve Soğuk Savaş sonrası AB'nin bu alanlarda kendi ve bağımsız yaklaşımlarını ortaya koyması gerektiğinden hareketle güvenlik alanını da ODGP'nin parçası haline getirmiştir. Bu önemli değişikliğe karşın, güvenlik/savunma alanlarında Yugoslavya Savaşı'nın ve Birinci Körfez Savaşı'nın yarattığı ayrılık ve açmazları aşamayan AB'nin güvenlik alanında ağırlığını arttıracak ve dış politika ile güvenlik/savunma alanlarını birleştirecek “ortak” politikalar geliştirmesi mümkün olmadı. Bu alanda Soğuk Savaş döneminde yaratılan, fakat uzun zaman fazla işlevi olmayan Batı Avrupa Birliği'nin (BAB) canlandırılması ve ODGP ile birlikte etkin bir şekilde işlemesi gündeme

¹⁴ Forster ve Wallace, “Common Foreign and Security Policy,” 473-77; Bindi, “European Union Foreign Policy,” 26-28.

gelmişse de, AB'nin güvenlik/savunma alanlarındaki kurumsallaşması “kâğıt” üzerinde kaldı. Bu alanda Yugoslavya Savaşı'nda oynadığı etkin rol nedeniyle ABD liderliğindeki NATO etkisini sürdürmeye devam etti. Bu dönemde güvenlik/savunma alanlarındaki arayışlar ve dış politika ile güvenlik/savunma alanları arasındaki ilişki kurma çabaları da sürdü. Bu girişimlerin sürmesinde bir yandan ABD ile AB arasında bu alanlarda Soğuk Savaş'tan beri farklılaşan gündemin etkisi olurken, diğer yandan da Yugoslavya Savaşı'nın yarattığı “travma” ve çaresizliğe AB'nin tekrar düşmemesi yönündeki endişeler de rol oynuyordu. Özellikle Balkanlarda süregelen gerginlikler ve Kosova Savaşı'nın yarattığı sorunlar, 1990'ların sonunda Birleşik Krallık ve Fransa arasında Saint Malo'da gerçekleşen ikili görüşmenin ardından AB'yi yeni arayışlara yöneltti.¹⁵ Bu arayışlar savunma kapasitesinin geliştirilmesini amaçlayan Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası'nın (OGSP) oluşmasına yol açarken, güvenlik/savunma alanlarıyla dış politika arasında yakın ilişkiler kurulmasını da hedefliyordu. Bu arayışta önemli aşama Amsterdam Antlaşması ile oluşturulan Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası Yüksek Temsilciliği kurumu ile gerçekleşti. Bu yapılanmayla dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında işbirliğinin artırılması ve koordinasyonun sağlanması amaçlanırken, bu göreve NATO Genel Sekreterliği yapmış ve bu alanları birleştirme ve temsil yeteneğine sahip Javier Solana'nın getirilmesi de önemli bir aşama ve ivme sağlıyordu. Dış politika ve güvenlik/savunma alanlarındaki bu kurumsallaşma çabaları uzun vadede olumlu olmasına karşın, kısa vadede karşılaşılan önemli uluslararası sorunlarda AB'nin “ortak” politikalar, eylemler ve stratejiler konusunda sorunlarını ve açmazları aşamıyordu. Bu durumun önemli göstergesi İkinci Körfez Savaşı'nda tekrar su yüzüne çıktı. ABD'nin Irak'ı işgaliyle 2003 yılında başlayan İkinci Körfez Savaşı, AB'de “Avrupa-Atlantik” eksenli tartışmalarını tekrar alevlendirdi. Fransa ve Almanya ABD'nin Irak'taki müdahalesine karşı çıkarken, Birleşik Krallık'la birlikte birçok AB üyesi de ABD'nin başını çektiği koalisyonu destek verdi. Fransa, Almanya ile Birleşik Krallık arasında yaşanan bu tartışmalar AB'ye yeni katılan Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin birçoğunun da ABD'nin müdahalesini benimsemesiyle “ortak” pozisyon üretmekte daha büyük zorluklarla karşılaşılacağını gösteriyordu.

Bu dönemdeki ekonomik bütünleşme ve parasal birlik yönündeki gündemle birlikte meydana gelen “derinleşme” girişimleri ve Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerini içeren “genişleme” dalgası dış politika ve

¹⁵ Forster ve Wallace, “Common Foreign and Security Policy,” 486.

güvenlik/savunma alanlarında yeni arayışları ve çabaları ikinci plana geriletti.¹⁶ Avrupa bütünleşmesi 2000’li yıllarda “derinleşme-genişleme” dinamiğinin etkisi altına girerken, Merkezi ve Doğu Avrupa’ya doğru genişleme ve Avrupa’nın batı ve doğusunun birleşmesi temel gündem haline geliyordu. AB, Soğuk Savaş’ın sona ermesiyle ortaya çıkan bu potansiyeli genişleme politikasına 1990’lar boyunca verdiği ivmeyle 2004 yılında on ülkenin üye olmasıyla sonuçlandırdı. Bu önemli çaba ve ekonomik bütünleşme yolunda atılan adımlar AB’nin Soğuk Savaş’ın sona erdiği dönemde Avrupa içi sorunlara odaklanmasına yol açtı. Genişleme politikasının aynı zamanda “dönüştürme” işlevi olması nedeniyle, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerine doğru genişlemenin bu ülkelerin iç yapılarını etkileme gücünün yanı sıra dış yönelişlerini de “dönüştürme” işlevinin olabileceği düşünülüyordu. Genişleme politikasının kısa vadede olmasa bile uzun vadede AB’nin “ortak” dış politikasının oluşması ve genişlemesine katkıda bulunacağı umut ediliyordu.

Genişleme politikasının yanı sıra bu dönemde 2004 yılından itibaren AB’nin kendi etrafında “dostlar çemberi” yaratmayı amaçlayan Avrupa Komşuluk Politikası’nı da geliştirmeye yöneldiğini gözlemliyoruz. Barcelona Süreci ile 1990’ların ortasında başlayan Avrupa-Akdeniz ortaklık yaklaşımının 2000’lerde hem Avrupa’nın güneyinde hem de doğusunda ekonomik, siyasi ve toplumsal işbirliğini artırarak iyi komşuluk ilişkileri yaratmaya yönelmesi ve bu yönelişi somut politikalar ve maddi imkânlarla desteklemesi hedefi dikkat çekmektedir. Hem genişleme politikası hem komşuluk politikası Soğuk Savaş döneminde Batı Avrupa’da oluşturulan “barışsal değişim” ortamını, Avrupa’nın ve Avrupa’nın yakın çevresinin daha çalkantılı ortamlarına yayılarak genişletilmesini hedeflemektedirler. Bu yaklaşımlarla Avrupa’da ve yakın coğrafyasında istikrarın sağlanması düşünülürken, Avrupa bütünleşmesinin temel değerleri yayılarak dış politika alanında da AB’nin etkisinin artacağına inanılıyordu. Soğuk Savaş sonrası Avrupa bütünleşmesinin 1990’lar ve 2000’lerin ilk yarısındaki “derinleşme-genişleme” açısından “altın çağı”nda bu hedefler kendilerine uygun gelişme ortamı bulurken, 2000’lerin sonuna doğru uluslararası sistemde ve Avrupa’da gelişen “kriz” ortamında bu hedeflerin gerçekleşmesinin önünde güçlükler bulunmaktaydı.

¹⁶ Soğuk Savaş sonrası AB’nin genişleme politikasının incelenmesi için bkz. Karen E. Smith, “Enlargement, the Neighbourhood and the European Order,” içinde *International Relations and the European Union*, der. Christopher Hill ve Michael Smith, 2. Baskı (Oxford: Oxford University Press, 2011), 299-323.

Avrupa bütünleşmesinin “altın çağı”nın dönüm noktası, 2000’li yılların ilk dönemine damgasını vuran Anayasa Antlaşması süreci olmuştur. Anayasa Antlaşması’yla AB, Soğuk Savaş sonrası ortama uygun ve genişlemenin ortaya çıkardığı zorlukları kurumsal derinleşme ile aşmayı hedefleyen kapsamlı yeni bir kurumsal yapı oluşturmak istiyordu. Toplumsal katılım süreçlerini de içeren yoğun bir tartışma ortamının ardından üye devletlerin üzerinde anlaştığı Anayasa Antlaşması, Fransa ve Hollanda’da yapılan referandumlardan 2005 yılında çıkan “hayır” oyuyla sekteye uğradı.

Anayasa Antlaşması birçok konuda olduğu gibi dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında da önemli kurumsal reform içeriyordu. Dış politika alanında en büyük yenilik AB’nin ilk defa bir Dışişleri Bakanı’na kavuşuyor olmasıydı. Böylece AB’nin dış ilişkilerde hedeflediği ortak politikaların oluşması kolaylaşacak ve AB’nin uluslararası ortamda daha etkin temsili sağlanacaktı. Anayasa Antlaşması’nın sekteye uğramasıyla bu hedefler gerçekleşemedi ve AB hem genişleme hem de derinleşme politikaları yönünde büyük yara aldı. Bu yaraları sarmak için artan girişimler sonucunda 2000’lerin sonunda Lizbon Reform Antlaşması ortaya çıktı. Bu Antlaşma, Anayasa Antlaşması’nın temel hükümleri korumaya çalışsa da, beklenen etkiyi gerçekleştiremedi ve “derinleşme-genişleme” sürecinin sekteye uğramasını engelleyemedi. Lizbon Reform Antlaşması’nın getirdiği en önemli kurumsal yenilik Maastricht Antlaşması’nın oluşturduğu “üç sütunlu” kurumsal yapıyı kaldırması ve kurumsal yapıyı tek bir çatı altında toplaması olmuştur.¹⁷ Bu yeni kurumsal yönelişin dış politika ve güvenlik/savunma alanlarına yansımaları Ortak Dış ve Güvenlik Yüksek Temsilcilik kurumunun AB çatısı altında AB’nin Dış Politika ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilciliği’ne dönüştürülmesidir. Böylece, bir yandan Yüksek Temsilci’nin AB’yi temsil etme ve ortak pozisyonlar oluşturma kapasitesi artırılırken, diğer yandan AB’de uluslararası ve hükümetlerarası yapı arasındaki kopukluğun giderilmesi ve uyumun sağlanması amaçlanıyordu. Bu Antlaşmaya kadar Komisyon bünyesinde yer alan temelde dış ekonomik ilişkilere odaklanan Dış İlişkiler Komiserliği kaldırılıyor ve bu konu Yüksek Temsilci’nin sorumluluk alanına giriyordu. Yüksek Komiser, Komisyon ile uyumu sağlamak üzere aynı zamanda Komisyon’un Başkan Yardımcılığı görevini üstleniyordu.

Yüksek Temsilcilik kurumu ile Komisyon arasındaki dış ilişkiler alanında iki başlılığın kaldırılmasıyla, Yüksek Temsilci’nin AB’nin önemli

¹⁷ Nicola Verola, “The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon,” içinde *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe’s Role in the World*, der. Federica Bindi ve Irina Angelescu (Washington DC: Brookings Institution Press, 2010), 41-50.

dış ekonomik araçlarını dış politika alanında da kullanabilmesinin yolu açılıyor; iki şapkalı hale getirilen Yüksek Temsilcilik kurumu güçlendiriliyordu. Bu önemli kurumsal değişikliklere destek olmak amacıyla Yüksek Temsilcilik görevi, AB'nin diplomatik hizmetlerini geliştirmek üzere "Avrupa Dış Eylem Servisi" ile takviye ediliyordu.

Bu yenilikler Lizbon Reform Antlaşması'nın dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında önemli değişiklikler içerdiğini göstermektedir. Buna karşılık, 2000'lerin sonu ve 2010'lar boyunca Lizbon Reform Antlaşması'nın uygulanması ve Avrupa bütünleşmesinin ivmesi açısından uygun ortam sağlanmasından uzaklaşıyordu. Uluslararası ortamda yoğunlaşan iktisadi ve siyasi sorunlar ve AB'nin içine düştüğü ekonomik ve parasal kriz, Lizbon Reform Antlaşması'nın uygulanmasını zorlaştırıyordu. AB'nin 2008 yılından itibaren yaşadığı "kriz" ortamı, bir yandan Lizbon Reform Antlaşması'nın gerektirdiği kurumsal yapının oluşmasının sürekli gecikmesine neden olurken, diğer yandan dış politika alanında farklı yönelişleri ortaya çıkartıyor ve "ortak" politikaların oluşmasında sorunlar yaratıyordu. Kısaca, Lizbon Reform Antlaşması geç kalıyor ve "zamanın ruhu" değişiyor, Lizbon Antlaşması'nın koyduğu hedefler sekteye uğruyordu.

III. Avrupa Bütünleşmesinin Geleceği, Küresel Strateji ve Dış Politika

Soğuk Savaş döneminde ve sonrasında dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında önemli arayışlar olmasına karşın, bu arayışlar önceki bölümlerde izah edildiği gibi "uluslarüstü-hükümetlerarası" ve "Atlantik-Avrupa" tartışmalarının ortasında kalmış ve bu tartışmaları "ortak" yaklaşımlar aşamamıştır. Soğuk Savaş döneminde hem "uluslarüstü" hem de "hükümetlerarası" yaklaşımlar bu alanda denenmiş, fakat her iki yaklaşım da başarıya ulaşamamıştır. Avrupa Siyasi İşbirliği mekanizmasıyla 1970'lerden sonra hükümetlerarası modelin dış politika alanındaki ağırlığı daha belirgin hale gelmiştir. Bu durumun Soğuk Savaş sonrasında Maastricht Antlaşması'yla şekillenen ODGP'de de sürdüğünü gözlemliyoruz. AT/AB üyelerinin değişik denemelerden sonra dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında hükümetlerarası modeli benimsemeleri ve bu modeli kurumsallaştırmaya çalışmaları dikkat çekmektedir. Hem Anayasa Antlaşması'nda hem de Lizbon Reform Antlaşması'nda Yüksek Temsilcilik kurumu güçlendirilmeye ve "Avrupa Dış Eylem Servisi" ile takviye edilerek, hükümetlerarası model daha etkin hale getirilmeye ve bu yolla "ortak" politikaların oluşmasına katkıda bulunulmaya çalışılmıştır. Hükümetlerarası

modelin benimsenmesine karşın, dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında “ortak” politikaların oluşması “Atlantik-Avrupa” eksenindeki çatlağın sürmesi sonucu kolay olmamıştır. Birleşik Krallık’ın bu konudaki süregelen “Atlantikçi” tutumuna Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin birçoğunun da katılmasıyla, AB’deki “Atlantikçi” yönelişin etkisi artmıştır. Körfez Savaşları’nda yansımaları belirgin bir şekilde gördüğümüz gibi, bu çatlak önemli uluslararası sorunlarda su yüzüne çıkmış ve AB’de “ortak” politikaların oluşumunu olumsuz yönde etkilemiştir.

Ortak politikaların oluşumunu geçmişten gelen bu etkinin dışında AB’nin 2008 yılından itibaren yaşadığı “çoklu kriz” ortamı da zorlaştırmıştır.¹⁸ Parasal ve ekonomik sorunların 2000’lerin sonlarında yoğunlaşmasıyla birlikte AB üyelerinin temel gündem maddesi parasal ve ekonomik sorunlar olmuş; içe dönen AB’de dış politika ve güvenlik/savunma alanları ikinci plana düşmüştür. Ekonomik kriz ortamı ülkelerin kendi dar çıkarlarına ağırlık vermesine ve “ortak” arayışlardan uzaklaşmasına da neden olmuştur. Özellikle ekonomik krizden farklı etkilenen Avrupa’nın Kuzey’i ve Güney’i farklı tutumlara ve politikalara yönelmişlerdir. AB’nin yaşadığı bu çalkantılı ortamda Rusya nüfuz alanını genişletmeye başlamış, AB’nin komşuluk ilişkilerinde önemli yeri olan Gürcistan ve Ukrayna’ya müdahalelerde bulunmuş ve AB’nin içine düştüğü kriz ortamından yararlanmaya çalışmıştır. Rusya’yla ilgili AB üyeleri arasında farklı yaklaşımlar olduğundan dolayı, bu konuda “ortak” politikaların belirlenmesi kolay olmamış ve alınan kararlar da yeterince uygulanamamıştır.

Ekonomik ve jeopolitik büyük sorunlara Ortadoğu bölgesini derinden etkileyen “Arap Baharı’nın” sekteye uğramasıyla alevlenen Libya ve Suriye’deki savaş ortamlarının da eklenmesiyle AB daha da büyük açmazlara sürüklendi. Özellikle Suriye ve Libya’daki savaş ortamlarının büyük insani dramalara ve göç dalgalarına yol açmasıyla AB kendisini göçmen krizinin ortasında buldu. Büyük sayılarda insanın Avrupa’ya göç etmeye çalışması ve AB’nin bu konuda “ortak” tutum belirlemede zorlanması, üye ülkelerin kendi dar çıkarlarını ön plana çıkarttı. Bu durum, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinde göçmenlere karşı yoğun olumsuz tutumların ortaya çıkmasıyla birlikte, başta Almanya olmak üzere, Avrupa’nın Batı’sı ile Doğu’su arasında önemli çatlaklara yol açtı. Ekonomik kriz ortamında ortaya çıkan Kuzey ve Güney Avrupa farklılaşmasına, “göçmen kriziyle” Batı ve Doğu Avrupa çatlağı da eklendi. Bütün bu gelişmeler, Soğuk Savaş döneminden süregelen

¹⁸ Avrupa’nın yaşadığı “çoklu-kriz” ortamının incelenmesi için bkz. Ivan Krastev, *After Europe* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2017).

“Atlantik-Avrupa” çatlağını daha da derinleştirdi ve “ortak” politikaların oluşumunu olumsuz yönde etkiledi.

AB’nin yaşadığı kriz ortamı, aynı zamanda uluslararası sistemin türbülansa yakalandığı ve büyük değişimin yaşandığı döneme denk geldi. Uluslararası sistem son on yılda çok-kutuplu yapıya doğru evrilirken, Batı’nın göreceli düşüşü ve yeni aktörlerin de önem kazanmasıyla birlikte, Avrupa bütünleşmesi sürecini de derinden etkileyen temel bir paradigma değişikliği gözler önüne seriliyordu.¹⁹ Bu paradigma değişiminin en önemli yansıması devlet-merkezli ve güç-odaklı yaklaşımların çok-kutuplu dünyayı şekillendirmesinde kendini gösteriyordu. Rusya’nın hem yakın bölgesinde hem de küresel ilişkilerde artan etkisini de yansıtan bu paradigma değişikliği, AB’nin kuralları temel alan “yumuşak gücün” önemli olduğu çok-taraflı işbirliklerine yönelik anlayışını sekteye uğratıyordu. Bu çalkantılı ortamda kendine uygun ortam bulan popülist ve radikal söylemler siyasi etkilerini artırarak uluslararası alanda güç kazanmaya başlıyorlar, Avrupa’nın kendi içinde bile bazı ülkelerde iktidara gelerek, birçok ülkede ise etkin muhalefet rolü oynayarak, ağırlıklarını artırıyorlardı. Popülist siyasi eğilimler Avrupa’da aynı zamanda merkezde yer alan sağ ve sol siyasi partilerin de gündemini etkileyerek dar bakışların ve ulusal çıkarların ön plana gelmesine yol açıyorlardı. Bu gelişmelerin etkisiyle Lizbon Reform Antlaşması’nın yarattığı kurumsal yapı ve “ortak” dış politika oluşturma amacı yeterince etkin olamıyor, “yetenek-beklenti” açmazı bir kez daha belirginleşirken, ülkelerin dar çıkarları ortak çıkarlara üstün geliyordu. Özellikle, AB’nin dış politika alanındaki “üç büyükleri” olan Fransa, Almanya ve Birleşik Krallık’ın dış politika yönelişleri bu ortamı en açık şekilde yansıtıyordu; bu ülkeler Suriye, Libya ve önemli Ortadoğu konuları başta olmak üzere birçok uluslararası konuda farklı tutum sergiliyorlardı.²⁰

Uluslararası ortamdaki bu paradigma değişikliğinden ve yaşadığı kriz ortamından etkilenen AB, yakın dönemde bu ortama uyum sağlamak için yeni arayışlara yönelmek zorunda kaldı. Bu arayışlar somut ifadelerini AB’nin dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında yeni yönelişlerini yansıtan “Küresel Strateji”de ve gözden geçirilen yeni “Avrupa Komşuluk Politikası”nda

¹⁹ Uluslararası sistemdeki paradigma değişikliği ve AB’ye etkisini inceleyen yararlı bir çalışma için bkz. Stefan Lehne, “Is There Hope For EU Foreign Policy?,” *Carnegie Europe*, Aralık 5, 2017, http://carnegieendowment.org/files/CP_322_Lehne_EU1.pdf.

²⁰ Dış politikadaki “üç büyükler”in yaklaşımları için bkz: Stefan Lehne, “The Big Three in EU Foreign Policy,” *Carnegie Europe*, Temmuz 5, 2012, http://carnegieendowment.org/files/eu_big_three1.pdf.

buldu.²¹ Yüksek Temsilci Mogherini'nin ön ayak olduğu AB'nin "Küresel Stratejisi" AB'nin altın çağlarında Solana'nın önderliğinde oluşan "Güvenlik Stratejisi"nin değişen şartlarda yeterli olmamasından hareketle yeni bir yaklaşım ve öncelikler ortaya koyuyor. Yeni yaklaşım, AB'nin "yumuşak gücünün" önemini belirtiyor, fakat toplumların ve devletlerin yaşanılan çalkantılı ortamda direncini geliştirmek için güvenlik konularına ağırlık verilmesini ve AB'nin "sert gücünün" de geliştirilmesi gerektiğini vurguluyor. AB'nin savunduğu değerlerden ayrılmadan değişen ortama uyum sağlamak için "reelpolitik" çerçevede davranmasının öncelik kazandığını savunuyor.

Küresel Strateji ve gözden geçirilen yeni komşuluk politikası AB'nin küreselleşen dünyada etkin olabilmesi için dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında daha proaktif olmasını öneriyor. Yeni yaklaşım bunu sağlamak için AB'nin diğer aktörlerle "ortaklıklar" yaratmasının gerektiğini altını çiziyor. Bu alanda AB'nin önemli potansiyeli olduğunu, kurumsal ve uzlaşmacı kültürünün diğer aktörlere nazaran AB'yi avantajlı kıldığını, ancak bu potansiyelin yeterince kullanılmadığını ortaya koyuyor. Bu ortaklıkların özellikle enerji, göç ve güvenlik gibi somut alanlara ağırlık vermesinin, bu çalkantılı ortamda toplumların ve devletlerin direncini artırmak için gerekli olduğu belirtiliyor. Hem yakın komşularla hem de küresel ortamda ortaklık ilişkilerinin geliştirilmesiyle, Rusya'nın ve aynı yönde davranan aktörlerin güç-merkezli yaklaşımlarının uluslararası sistemde ağırlık kazanmasının önüne geçilmesi amaçlanıyor. Bu çerçevede, özellikle AB'nin güvenlik/savunma politikasına ve askeri kapasitesini geliştirmesine önem vermesinin altı çiziliyor. Lizbon Reform Antlaşması'nın bu alanda bazı kurumsal yenilikler getirmesine karşın, "çoklu kriz" ortamında "geliştirilmiş işbirliği" mekanizması gibi yeni kurumsal olanakların uygulamaya konulamadığını hatırlatmak gerekiyor.

Küresel Strateji ve sonrası gelişmeler, AB'nin güvenlik/savunma alanındaki kapasitesini arttırmak yönünde önemli adımlara yol açtı. AB'nin yirmi beş üyesinin yakın zamanda benimsediği PESCO (*Permanent Structured Cooperation* – Kalıcı Yapılandırılmış İşbirliği) yapılanması bu alanda dikkati çeken bir girişimdir.²² Lizbon Reform Antlaşması'nın "geliştirilmiş işbirliği"

²¹ Global Strateji için bkz. European Union Global Strategy, <https://europa.eu/globalstrategy/en>; Avrupa Komşuluk Politikası için bkz: <https://eeas.europa.eu>.

²² PESCO düzenlenmesinin incelenmesi için bkz: Senem Aydın-Düzgit, "PESCO and Third Countries: Breaking the Deadlock in European Security," *İstanbul Policy Center*, Ocak 2018, http://ipc.sabanciuniv.edu/wp-content/uploads/2018/01/Pesco_and_Third_Countries_AD%C3%BCzgit.pdf.

mekanizmasını hayata geçiren ve isteyen AB üyeleri arasında güvenlik/savunma işbirliğini ve kapasitesini artırmayı amaçlayan bu yapılanma, üçüncü ülkelere de potansiyel olarak açık bir yaklaşım sergilemektedir. Bu yapılanmaya henüz üçüncü ülkeler dahil edilmemiştir; oysa, AB'nin Küresel Strateji'de benimsediği "ortaklık" yaklaşımının etkin hale getirilmesi için AB üyesi olmayan üçüncü ülkelerle de savunma/güvenlik alanlarında "ortaklık" kurması gereklidir. Bu alanda kurulacak olası "ortaklık" ilişkilerinin dış politika alanına da yansması ve AB'yi dış politika alanında da daha etkin hale getirecek işbirliği ilişkilerini artırması beklenebilir. AB'nin dış politika ve güvenlik/savunma politikalarına daha ağırlık verdiği içinde yaşadığımız çalkantılı ortamda, hem komşu bölgelerde hem de küresel olarak "ortaklık" ilişkilerini geliştirmesi önem arz etmektedir.

Avrupa bütünleşme süreci son on yılda yaşadığı "çoklu krizleri" büyük sorunlar yaşamasına karşı dağılmadan atlatmasının ardından 2017 yılından itibaren toparlanma ortamına girmiştir. Avro krizinin yarattığı ekonomik durgunluktan çıkılması ve ekonomik büyümenin göstergelere yansması, Avrupa bütünleşmesinin canlanmasına ve "Avrupa'nın geleceği tartışmasının" yeniden başlamasına neden oldu. Küresel Stratejinin de etkilediği Avrupa'nın geleceği tartışması, Avrupa'nın geleceğini şekillendirmek için Avrupa bütünleşmesinin alışlagelmiş şekliyle ilerlemeyeceğine, yeni bakışlara ve politikalara ihtiyaç duyduğuna işaret etmektedir. Avrupa Komisyonu Başkanı Juncker'in başlattığı bu tartışmaya, Avrupa'nın Fransa Cumhurbaşkanı Macron gibi önde gelen siyasi liderleri de katılmış ve canlı bir tartışma ortamına girilmiştir.²³ Temelde bu tartışma, Avrupa'nın yaşadığı sorunları daha fazla bütünleşme ile aşabileceğine dikkat çekmekte ve bunun nasıl sağlanabileceği üzerine farklı senaryoları tartışmaya açmaktadır. Komisyon Başkanı Juncker, Avrupa bütünleşmesinin sorunlarının ancak dayanışmayı artırarak bütün üyelerin katılımıyla daha fazla bütünleşilerek aşılabileceğini belirtirken, Fransa Cumhurbaşkanı Macron "farklı" bir Avrupa yaratmak gerektiğini vurguluyor ve bunun ancak Avrupa bütünleşmesinin esnek yapılanması ve kademeli bütünleşmeye yönelmesiyle mümkün olabileceğini ortaya koyuyor.

²³ Avrupa'nın geleceği tartışmalarının yansıdığı önemli görüşler için bkz. European Commission, "White Paper on the Future of Europe: Reflections and Scenarios for the EU 27 by 2025," *European Commission*, Mart 1, 2017, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white-paper-on-the-future-of-europe-en.pdf>; Emmanuel Macron, "Sorbonne Speech of Emmanuel Macron – Full Text/English version," *Ouest France*, Eylül 26, 2017, <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>.

Her iki yaklaşım, küreselleşmenin ve popülist radikal eğilimlerin güçlenmesinin yarattığı sorunlardan AB'nin ancak bütünleşerek çıkabileceği ortak noktasında buluşuyorlar. Üye devletlerin ne kadar büyük olsalar da küreselleşen ve “çok-kutuplu” hale gelen dünyada etkilerinin sınırlı olacağını, ancak “ortak” davranırlarsa ağırlıklarının olabileceğini dile getiriyorlar. Tartışmada farklılık yaratan nokta bu bütünleşmenin nasıl sağlanacağı hususunda ortaya çıkıyor; Avrupa çapında yaygınlaşan ve önemli sonuçları olabilecek bu tartışmanın bir süre daha devam edeceği ve 2019 yılında bazı önemli kararlara yol açması beklenmektedir.

Avrupa'nın geleceği tartışması, dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında Küresel Strateji'deki yaklaşımı pekiştirirken, AB'nin bu alanlarda daha etkin olması gereğine işaret etmektedir. Bu alanlardaki tartışmada, özellikle savunma/güvenlik konuları ağırlık kazanıyor ve bu alanda AB'nin kapasitesinin geliştirilmesine öncelik veriliyor. PESCO yapılanmasının benimsenmesi bu alanda adım atılmaya başlandığını göstermektedir. Bu alandaki “ortak” yapılanmanın dış politika alanında da “ortaklıklara” ortam sağlayıp sağlamayacağı dikkatle takip edilmesi gereken bir husus haline gelmektedir.

Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılma kararı bir yandan AB'nin dış politika alanındaki etkisini azaltma potansiyeli taşıırken, diğer yandan da “Atlantikçi” eğilimi güçlü olan ve önemli uluslararası konularda ABD politikalarına destek veren Birleşik Krallık'ın artık üye olmaması, AB'nin dış politika alanında “ortak” yaklaşımlar geliştirmesine olanak sağlayabilir. Trump'ın ABD Başkanı olmasıyla, ABD'nin kendi önceliklerine yönelmesi ve ABD-Avrupa ilişkilerinde yaşanan değişiklik ve gerginlikler dikkate alındığında, Avrupa'da “Atlantikçi” eğilimlerin zayıfladığı bir ortama girebilir. Bu gelişme ise AB'nin ABD'den daha bağımsız kendi politikalarını geliştirmesi için daha uygun bir ortam yaratabilir. Bunun işaretlerinin AB'nin Rusya politikasında ve İsrail-Filistin konusunda Kudüs'le ilgili son tartışmada görebiliyoruz. Trump yönetiminde ABD'nin öncelikleri değişirken, AB de kendi önceliklerini değişen ortamda belirlemeye yönelmiş gözükmemektedir; bu durum AB'nin ortak çıkar ve politikalara yönelmesi şeklindeki baskıları arttırabilir. Almanya'da uzun bir süreçten sonra hükümetin kurulması ve Almanya-Fransa işbirliğinin artmasının beklendiği ortamda, AB'nin “ortak” çıkar ve politikalarının nasıl şekilleneceği ve hangi konulara öncelik verileceği büyük önem arz etmektedir. Fransa-Almanya, aralarındaki işbirliğinin ekonomik bütünleşme konularının yanı sıra, dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında da geliştirilmesini ve “ortak” davranılmasını hedefledikleri ilk işaretler olarak dikkat çekmektedir. Bu alanlarda Fransa-Almanya arasında ortak yaklaşımlar ve işbirliği yaratılırsa, bu

gelişme AB'nin diğer ülkelerini de etkileyebilir ve "ortak" dış politika için uygun bir ortam oluşabilir.

Sonuç

Bu bölümde, Avrupa bütünleşmesinin dış politika arayışlarının İkinci Dünya Savaşı sonrası başlayan ve Soğuk Savaş döneminde de süren "uluslarüstü-hükümetlerarası kurumsallaşma" ve "Atlantik-Avrupa" eksenindeki geçmişten beri süregelen tartışmaların etkisinde kaldığı görülmektedir. Tarihsel kurumsalcılığın "izlek bağımlılığı" (*path-dependency*) savını doğrulayan bir şekilde, bu tartışmalar dış politika alanındaki tartışmaları şekillendirmiş, değişik dönemlerdeki arayışlarda aynı açmazlar ortaya çıkmıştır. İzlek bağımlılığı kavramı tarihsel kurumsalcılık yaklaşımında nedensellik ilişkisini açıklayan ve etkenlerin geçmişin mirası olan ortamın tesiriyle etkilerini sürdürebileceklerini anlamaya yarayan faydalı bir araçtır.²⁴ Avrupa bütünleşmesinin bu alanda neden kolay gelişmediğini ve açmazlarını anlamakta bu tartışmaların yarattığı izlek bağımlılığının önemli rolü dikkatleri çekmektedir. Uluslarüstü ve hükümetlerarası kurumsal boyuttaki ve "Atlantik-Avrupa" eksenindeki tartışmalar geçmişten miras kalarak dış politika alanındaki etkilerini uzun zaman sürdürebilmişlerdir. Avrupa Birliği bu iki tartışmanın etkisiyle dış politika alanında "bütünleşememenin" sancıları ve açmazlarını uzun süre yaşarken, ortak politikanın oluşturulmasında da başarılı olamamıştır.

Soğuk Savaş sonrası ortamda dış politika alanında "uluslarüstü-hükümetlerarası" kurumsallaşma arayışlarında Maastricht Antlaşması'nın ürünü olan ODGP gibi uluslarüstü kurumsallaşma modelinin benimsenmediği ortaya çıkmış ve hükümetlerarası modelin etkinlik kazanmasıyla "ortak" dış politika arayışına yönelinmiştir. Bu arayış zamanla güvenlik ve savunma alanlarıyla da ilişkilendirilerek, güçlendirilmeye çalışılmıştır. Buna karşılık, bu dönemde de geçmişten beri süregelen "Atlantik-Avrupa" eksenindeki tartışmalar ağırlığını sürdürmüş ve "ortak" politikaların oluşumunu olumsuz yönde etkilemiştir. Özellikle, AB'nin dış politika alanında "üç büyüğü" olan Fransa, Almanya ve Birleşik Krallık arasında bazı temel farklılıklar olması ve önemli uluslararası olaylarda bu farklılıkları sergilemeleri, ODGP'nin gerektirdiği "ortak" politikaların hayata geçirilmesini engellemiştir. AB'nin

²⁴ Tarihsel kuramsalcı yaklaşım ve izlek bağımlılığı kavramının incelenmesi için bkz: Paul Pierson, "The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis," içinde *Debates on European Integration*, der. Mette Eilstrup-Sangivanni (Londra: Palgrave-Macmillan, 2006), 304-24; Peter A. Hall ve Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies* 44, no 5 (1996): 936-57.

yaşadığı çoklu kriz ortamı da ülkelerin kendi içlerine dönmelerine ve dar çıkarlarına odaklanmalarına neden olmuştur. Bu dönemde artan radikal popülist eğilimler de “ortak” yaklaşım ve politikalar yerine dar çıkarların ön plana çıkmasını pekiştirmiştir.

Bu bölümün son kısmında, Avrupa bütünleşmesinin yeni bir ortama girdiği belirtilmiş ve bu ortamda şekillenen Küresel Strateji ve Avrupa’nın geleceği tartışmalarının dış politika arayışlarına yeni bir ivme kazandırdığı dile getirilmiştir. Küreselleşen ve hızla değişen uluslararası ortamda, AB’nin etkin olabilmesinin yalnızca ekonomik bütünleşme yoluyla gerçekleşmeyeceği, dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında da yeni bakış ve politikalar gereksinim duyduğunun altı çizilmektedir. AB’nin bu etkinliği sağlamak için hem kendi içinde “ortak” politikalar geliştirmeye ihtiyacı artarken hem de yakın çevresi ve küresel ilişkilerinde “ortaklıklar” yaratma gereği önem kazanmaktadır. Birleşik Krallık’ın AB üyeliğinden çıkması, “Atlantikçi” eğilimi zayıflatırken, AB’de “Avrupa” ekseninin ağırlık kazanması potansiyelini taşımakta ve “ortak” politikaların geliştirilmesi adına daha uygun bir ortam oluşturmaktadır. ABD-Avrupa ilişkilerinde de Trump faktörünün etkisiyle yaşanan gerginlikler, AB’nin kendi önceliklerine önem vermesinin ve daha bağımsız hareket etmesinin yolunu açmaktadır. Bu gelişmeler Avrupa bütünleşmesinin dış politika ve güvenlik/savunma alanlarında “ortak” hareket etmesine ve uluslararası alanda da “ortaklıklar” oluşturmaya yol açacak mıdır? Bu alandaki izlek bağımlılığı gelişen yeni ortamın etkisiyle aşılabilecek midir? Bu alanda AB’de tekrar yeni beklentiler oluşmaktadır, fakat Hill’in veciz ifadesiyle ortaya koyduğu “yetenek-beklenti boşluğunu” AB’nin aşım aşamayacağı önümüzdeki dönemin temel gündem maddelerinden birini oluşturmaktadır.

Avrupa bütünleşmesi, İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa’nın savaşlarla ilgili tarihinde dönüm noktası olmuş ve barışsal değişim ortamının yaratılmasını sağlamıştır. Fakat, yaşadığımız çalkantılı uluslararası ortamda AB’nin barışsal değişim ortamını sürdürebilmesi zorlaşmaktadır. Fransa ve Almanya arasındaki gerginliklerin azaltılması, sorun yaratan konularda işbirliği ve bütünleşme yoluyla sağlanan ve zamanla Avrupa’nın diğer ülkelere yaygınlaştırılan barışsal değişim ortamı, Avrupa’nın şiddet ve savaşla ilişkisini gözden geçirmesine ve Elias’ın tabiriyle “uygarlaşma sürecine” (*civilization process*) neden olmuştur.²⁵ Bu ortamda AT/AB “sivil” bir aktör olarak ortaya çıkmış,

²⁵ Norbert Elias’ın “uygarlaşma sürecinin” en kapsamlı incelenmesi için bkz. Norbert Elias, *The Civilizing Process: Sociogenetic and Psychogenetic Investigations* (Oxford: Blackwell, 2000).

Savaş öncesi dönemlerdeki devlet ve güç-merkezli yaklaşımlardan uzaklaşmıştır. Batı Avrupa’da sağlanan bu barışsal değişim ortamı, genişleme politikalarıyla da Avrupa’nın değişik bölgelerine yaygınlaştırılmıştır. Buna karşın, Avrupa’da bu gelişmeler yaşanırken, özellikle Avrupa’ya yakın bölgelerde, genelde de uluslararası sistemde “savaş” olgusunun varlığını sürdürdüğünü, devlet-güç merkezli yaklaşımların da ağırlıklarını kaybetmediğini gözlemlemekteyiz. Bu ortama uyum sağlamak amacıyla AB’nin “yumuşak” gücünü askeri kapasitesini artırarak takviye etmeye çalışması dikkat çekmektedir. Göçmen krizinin etkisiyle de AB’nin bu ortamda sınırlarını daha “sert” yöntemlerle korumaya çalışması ve sınırlarını çizmeye yönelmesi de öncelik kazanmaktadır. Son dönemdeki bu gelişmeler, AB’yi ne yönde etkileyecektir? Şiddet ve savaşla ilişkisinde kendi içinde “uygarlaşma sürecine” yönelen Avrupa, uluslararası alanda bu yaklaşımını yaygınlaştıramazsa, uluslararası sistemdeki artan şiddet ve savaş ortamından nasıl etkilenecektir? Linklater’in veciz bir şekilde ifade ettiği gibi AB’nin yalnızca kendi içinde şiddet ve savaşla ilişkisinde önemli mesafeler kaydetmesi değil, aynı zamanda uluslararası alanda ne yapacağı Avrupa bütünleşmesinin nasıl şekilleneceği hususunda aydınlatıcı ipuçları verecektir.²⁶ Günümüzde ve geleceğe dönük dış politika arayışlarında AB’nin kendi içinde “ortak” politikalar yakın çevresinde ve global ilişkilerinde de “ortaklıklar” oluşturarak bu temel açmazı aşım aşamayacağı yalnızca kendi açısından değil, aynı zamanda içinde yaşadığımız çalkantılı uluslararası ortam açısından da artan bir önem arz etmektedir.

²⁶ Andrew Linklater’ın, Elias’ın yaklaşımından hareketle AB’nin “uygarlaşma sürecini” incelediği ve AB’nin özellikle uluslararası yaklaşımlarını da bu yaklaşımla gözden geçirdiği önemli çalışması için bkz. Andrew Linklater, “A European Civilizing Process,” içinde *International Relations and the European Union*, der. Christopher Hill ve Michael Smith, 2. Baskı (Oxford: Oxford University Press, 2011), 435-57.

Kaynakça

- Aydın-Düzgit, Senem. "PESCO and Third Countries: Breaking the Deadlock in European Security," *İstanbul Policy Center*, Ocak 2018, http://ipc.sabanciuniv.edu/wp-content/uploads/2018/01/Pesco_and_Third_Countries_AD%C3%BCzgit.pdf.
- Bindi, Federica. "European Union Foreign Policy: A Historical Overview." İçinde *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, derleyenler Federica Bindi ve Irina Angelescu, 13-40. Washington DC: Brookings Institution Press, 2010.
- Dinan, Desmond. *Avrupa Birliği Tarihi*. Çeviren Hale Akay. İstanbul: Kitap Yayınevi, 2008.
- Dinan, Desmond. *Ever Closer Union*. 4. Baskı. Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2010.
- Elias, Norbert. *The Civilizing Process: Sociogenetic and Psychogenetic Investigations*. Oxford: Blackwell, 2000.
- European Commission. "White Paper on the Future of Europe: Reflections and Scenarios for the EU 27 by 2025," *European Commission*, Mart 1, 2017, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white-paper-on-the-future-of-europe-en.pdf>.
- European Union External Action. <https://eeas.europa.eu>.
- European Union Global Strategy. <https://europa.eu/globalstrategy/en>.
- Forster, Anthony ve William Wallace. "Common Foreign and Security Policy: From Shadow to Substance?." İçinde *Policy Making in the European Union*, derleyenler Helen Wallace ve William Wallace, 461-491. 4. Baskı. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Grosser, Alfred. *The Western Alliance: European American Relations Since 1945*. Londra: the Macmillan Press Ltd., 1980.
- Hall, Peter A. ve Rosemary C. R. Taylor. "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies* 44, no 5 (1996): 936-57.
- Hill, Christopher. "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualising Europe's International Role," *Journal of Common Market Studies* 31, no 3 (1993): 305-28.
- Hoffmann, Stanley. "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe." *Daedalus* 95, no 3 (1966): 862-915.
- Krastev, Ivan. *After Europe*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2017.
- Lehne, Stefan. "Is There Hope For EU Foreign Policy?." *Carnegie Europe*, Aralık 5, 2017, http://carnegieendowment.org/files/CP_322_Lehne_EU1.pdf.
- Lehne, Stefan. "The Big Three in EU Foreign Policy." *Carnegie Europe*, Temmuz 5, 2012, http://carnegieendowment.org/files/eu_big_three1.pdf.

- Linklater, Andrew. "A European Civilizing Process." İçinde *International Relations and the European Union*, derleyenler Christopher Hill ve Michael Smith, 435-57. 2. Baskı. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Macron, Emmanuel. "Sorbonne Speech of Emmanuel Macron – Full Text / English version." *Ouest France*, Eylöl 26, 2017, <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>.
- Monnet, Jean. *Memoris*. Londra: Collins, 1978.
- Pierson, Paul. "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis." İçinde *Debates on European Integration*, derleyen Mette Eilstrup-Sangivanni, 304-24. Londra: Palgrave-Macmillan, 2006.
- Smith, Karen E. "Enlargement, the Neighbourhood and the European Order." İçinde *International Relations and the European Union*, derleyenler Christopher Hill ve Michael Smith, 299-323. 2. Baskı. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Spinelli, Altiero ve Ernesto Rossi. "For a Free and United Europe: A Draft Manifesto." İçinde *Debates on European Integration*, derleyen Mette Eilstrup-Sangiovanni, 37-42. Londra: Palgrave-Macmillan, 2006.
- Teasdale, Anthony. "The Fouchet Plan: De Gaulle's Intergovernmental Design for Europe." *LEQS Paper* No. 117/2016 (Ekim 2016).
- Tilly, Charles. *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992*. Cambridge MA: Blackwell, 1990.
- Verola, Nicola. "The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon." İçinde *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, derleyenler Federica Bindi ve Irina Angelescu, 41-50. Washington DC: Brookings Institution Press, 2010.
- Wessels, Wolfgang. *Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı*. Çeviren Kerem Savran ve Ayşegöl Mihçioğlu. Ankara: Zeplin Yayıncılık, 2010.



İKTİSADİ BOYUT

Derleyen
Belgin AKÇAY

BREXİT'İN OLASI EKONOMİK ETKİLERİ

Belgin AKÇAY,
Gökçe ŞİMŞEK*

Giriş

Brexit, Birleşik Krallık'ın Avrupa Birliği (AB) üyeliğinden ayrılmasının kısaltılmış ifadesidir. 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'na kadar AB'nin kurucu antlaşmalarında, Birlikte yer alan bir devletin üyelikten çekilmesini içeren bir maddeye yer verilmemiştir. AB'nin temel antlaşmalarını¹ tadil eden bu Antlaşma ile, Avrupa Birliği Antlaşması'na yeni bir madde (50. madde) eklenmiş ve üye devlete, kendi anayasal kurallarına bağlı olarak AB üyeliğinden tek taraflı olarak üyelikten çekilme hakkı tanınmıştır.² Böylece çekilme hakkı, yasal zemine kavuşturularak AB Müktesebatı'nın bir parçası haline getirilmiştir. Ancak Lizbon Antlaşması'na kadar üyelikten çekilme, kurucu antlaşmalarda yer almasa da, bu konunun AB gündeminde yer aldığı ve uluslararası hukuk kapsamında değerlendirildiği görülmektedir.³

* Prof.Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, İktisat Bölümü. Dr., Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler (Ekonomi-Maliye) Anabilim Dalı.

¹ AB'nin temel antlaşmaları, Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma ve Avrupa Birliği Antlaşması'dır. Kurucu antlaşmanın ismi, Lizbon Antlaşması ile Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (ABİHA) olarak değiştirilmiştir.

² Avrupa Birliği Antlaşması, 50. madde.

³ Daha fazla bilgi için Bkz. A. Aslı Bilgin, "Avrupa Birliği'nden Çekilme Hakkı: Sonun Başlangıcı mı?", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt XVIII, Sayı 3-4, 2014, s.205-243.

AB üyeliğinden çekilmeyi kapsayan 50. maddeye göre, Birlikten çekilmek isteyen üye devletin, çekilme kararını Avrupa Konseyine (Zirve) bildirmesi, çekilme sürecinin başlatılması için yeterlidir. Çekilme başvurusunun ardından tarafların, gelecekteki ilişkilerini belirlemek üzere müzakere süreci başlatmaları ve bir Çekilme Anlaşması (Withdrawal Agreement) imzalamaları öngörülmektedir. Üyelikten çekilme hakkının AB müktesabatına girişinden sonra, AB üyeliğinden ilk çekilme başvurusu, Birleşik Krallık'tan,⁴ gelmiştir. Aslında Birleşik Krallık'ın AB üyeleri arasında "ilk"leri temsil eden bir ülke olduğu ileri sürülebilir. Örneğin, Birleşik Krallık üyelik başvurusu, iki kez kabul edilmeyen ilk Avrupa ülkesidir.⁵ Aslında davet edilmiş olmasına rağmen ne 1951 yılında faaliyete geçen, bugünkü AB'nin nüvesini teşkil eden Avrupa ve Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT)'na ne de 1958 yılında kurulan o tarihteki ismiyle Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)'na üye olmuştur. Çünkü davet edildiğinde Birleşik Krallık'ın önerisi, ulus-üstü bir kurumsal bir yapıya sahip bölgesel bir blok oluşturmalarının yerine Batı Avrupa Serbest Ticaret Alanı oluşturulması yönünde idi.⁶ Ancak bu önerisinin diğer kurucu üyeler tarafından kabul görmemesi üzerine AET'nin dışında kalmayı tercih etmiş ve alternatif olarak Avrupa Serbest Ticaret Birliği (EFTA)'nin yaratılmasına öncülük etmiştir.⁷ Daha sonra 1963 ve 1967 yıllarında AB'ye üye olmak üzere müracaat etmişse de bu başvuruları, Fransa tarafından veto edilerek AB'ye katılımı engellenmiştir. Bu ülkenin AB'ye katılımı, ancak üçüncü başvurusu sonrasında, 1973 yılında gerçekleşmiştir.

Diğer taraftan gereken koşulları sağlamasına rağmen, ekonomik ve parasal birlik (EPB) alanının dışında kalmak (opt-out) için ilk girişimde bulunan devlet, yine Birleşik Krallık'tır. Diğer taraftan AB ülkeleri arasında en çok ayrıcalığa sahip olan üye devlet, yine Birleşik Krallık'tır. Bu örnekler çoğaltılabilir. AB'ye katıldığından beri "A La Carte Avrupa"dan⁸ yana olan Birleşik Krallık,

⁴ Bu ülkenin ismi, Türkçe literatürde yaygın olarak İngiltere olarak kullanılsa da olsa da ülkenin resmi adı Birleşik Krallık (United Kingdom) olup dört devletten (Galler, İngiltere, İskoçya ve Kuzey İrlanda) oluşmaktadır. Bu çalışmada ülkenin resmi adının kullanımı tercih edilmiştir.

⁵ Birleşik Krallık'ın iki defa yaptığı üyelik müracaatı, 1963 ve 1967 yıllarında Fransa tarafından iki kez veto edilmiştir.

⁶ Allan F. Tatham, **Enlargement of the European Union**, The Netherlands, Wolters Kluwer Law, 2009, s. 8.

⁷ 1960 yılında kurulan EFTA, Avusturya, Birleşik Krallık, Danimarka, İsveç, İsviçre, Norveç ve, Portekiz tarafından kurulmuştur. Daha sonra İzlanda (1970), Finlandiya (1986) ve Lihtenşayn (1991), EFTA'ya katılmıştır. Bugün İsviçre, İzlanda, Lihtenşayn ve Norveç hariç diğerleri, AB üyesidir.

⁸ AB üyesi ülkelerin, Birliğe farklı seviyelerde (değişken geometri) veya farklı hızlarda (çok vitesli) entegre olmaları anlamına gelmektedir.

üyeliğinin başlangıcından itibaren ayrıcalıklar elde etme yönünde bir eğilim sergilemiş ve ayrıcalıkları zaman içinde artmıştır. Halihazırda sahip olduğu ayrıcalıklar arasında ekonomik ve parasal birlik alanının dışında kalma (opt-out) avantajına sahip olması, adalet ve içişlerinde işbirliği konularındaki yasal düzenlemelere katılıp katılmama konusundaki imtiyazlı pozisyonu, Temel Haklar Şartı'nın ve Schengen Alanı'nın dışında kalması, AB bütçesine yapması gereken katkının 2/3'ünün 1985 yılından beri kendisine iade edilmesi (İngiliz Çeki) sayılabilir.⁹ Sahip olduğu bu ayrıcalıklarla, Birleşik Krallık'ın AB'ye üyeliğinin başlangıcından beri diğer üye ülkelerle benzer konuma sahip olmadığı açıktır. Öte yandan elde ettiği bu ayrıcalıklara rağmen, diğer üyelerle aynı haklara sahip olmuş ve AB'nin tüm karar mekanizmalarında yer almıştır.

Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılma fikrinin güçlendiren nedenlerin başında Lizbon Antlaşması ile birlikte genişleyen ortak politika alanları, Birlik üyelerinden gelen göçmen sayısındaki artış ve buna bağlı olarak sosyal güvenlik sisteminde ortaya çıkan sorunlar ve barınma ve hizmet sektörü kaynaklı yaşanan olumsuzluklar ve 2007-2008 küresel krizi ve ardından Avro krizi sebebiyle uygulamaya konulan Avro + Paketi gibi düzenlemelerden duyulan rahatsızlık gelmektedir.¹⁰ Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden yaklaşık dört yıl sonra, dönemin Başbakanı David Cameron tarafından gündeme getirilen AB'den çekilme konusu, 23 Haziran 2016 tarihinde İngiliz seçmenin tercihinə sunulmuştur. Birleşik Krallık'ta yaklaşık %72 oranında katılımı ile gerçekleşen referandum, az bir farkla da olsa (%51,89) Brexit için oy kullananların yani AB'den ayrılmayı savunan taraftarların lehine sonuçlanmıştır. Bu durum, yeni bir referandum yapılması tartışmalarını gündeme getirirse de ülke yönetimi, halkın kararına saygı duyduğunu açıklayarak tartışmaları sonlandırmıştır. Bu devletin, 29 Mart 2017'de AB'den ayrılma kararını Avrupa Konseyi'ne bildirmiş ve böylece Birleşik Krallık'ın üyelikten çekilme süreci başlamıştır. Başlangıçta bu sürecin, iki yıl içerisinde tamamlanarak 29 Mart 2019'da neticelenmesi öngörülmekte idi. Ancak gerek Birleşik Krallık yetkilileri gerek

⁹ Daha fazla bilgi için Bkz. Belgin Akçay ve A. Aslı Bilgin, "Brexit ve İngiltere: Nedenleri ve Ekonomik Etkileri", B.Akçay ve A. Ege (der.), **Avrupa Birliği Üzerine Yazılar**, Seçkin Yayınevi, 2017, ss.230-233.

¹⁰ Daha fazla bilgi için Bkz.David Coleman, "A Demographic Rationale for Brexit", **Population and Development Review**, Cilt 42, No 4, 2016, s. 682; Matthew Goodwin and Caitlin Milazzo, "Taking Back Control? Investigating the role of immigration in the 2016 vote for Brexit", **The British Journal of Politics and International Relations**, Cilt 19, No 3, 2017, s. 451; Robert Ackrill, "Explainer: What is the EU Common Agricultural Policy?", 15 Nisan 2016, <<http://theconversation.com/explainer-what-is-the-eu-common-agricultural-policy-56329>> (11 Ağustos 2017).

Avrupa Birliği yetkililerinin söylemleri, bu sürecin öngörülen bu sürede tamamlanamacağını göstermektedir.¹¹

Referandumun Brexit lehine sonuçlanması, AB bünyesinde olduğu gibi uluslararası düzeyde de beklenmeyen bir gelişme olmuş ve şok etkisi yaratmıştır. 2009 yılının son çeyreğinde başlayan devlet borç krizleriyle uluslararası gündemi uzun süre meşgul eden AB'nin geleceğine ilişkin tartışmalar, yeniden gündeme taşınmıştır. Bu durumun, çekilmek isteyen ülkenin AB'nin ikinci en büyük ekonomisi olmasından da kaynaklandığı söylenebilir. Diğer taraftan referandum sonuçları, Birleşik Krallık'ın birliğine yönelik yeni bir tehdidi de beraberinde getirmiştir. AB'de kalma (Bremain) taraftarı olan İskoçya¹² ve Kuzey İrlanda hükümetleri, Birleşik Krallık'tan ayrılmayı kendi bölgelerinde referanduma götüreceklerini açıklamıştır.

Gelinen noktada Birleşik Krallık'ın 45 yıla ulaşan AB üyeliği dikkate alındığında bu ülkenin AB'den ayrılmasının, iki taraf için de bir maliyet yaratacağı açıktır. Bu çalışmada, Brexit'in gerçekleşmesi durumunda iki tarafta ortaya çıkabilecek muhtemel ekonomik etkiler tartışılmaktadır. Çalışmanın **ilk** bölümünde iki taraf arasındaki ekonomik ilişkiler ve entegrasyon düzeyi ortaya konmakta, **ikinci** bölümde Brexit'e ilişkin olası senaryolar ile, çekilmenin Birleşik Krallık ve AB ekonomisi üzerindeki etkileri incelenmektedir. Sonuç bölümü ise, araştırmanın sonucunda ulaşılan bulguları içermektedir.

I. Birleşik Krallık'ın Avrupa Birliği ile Ekonomik Entegrasyonu

Birleşik Krallık, 1973 yılında AB'ye katılarak, Ortak Pazar'ı hedefleyen bir ekonomik entegrasyon ilişkisinin tarafı olmuştur. Daha sonra AB terminolojisinde Ortak Pazar'ın yerini Tek Pazar (İç Pazar) almıştır.¹³ Ortak Pazar diğer bir ifadeyle Tek Pazar, gümrük birliği temeline dayanmakta ve malların, sermayenin, kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımını

¹¹ *The Guardian*, 28 February 2018, <<https://www.theguardian.com/uk/commentisfree>>, (29.02.2018).

¹² İskoçya Bölgesel Parlamentosu, Bölgesel Hükümetin ikinci bağımsızlık referandumu tasarısını Mart 2017'de kabul etmiştir. Ancak İskoçya Bölgesel Hükümeti Başbakanı Nicola Sturgeon, Haziran 2017'de referandum sürecinin, Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılığına ilişkin şartlar netleşene dek askıya aldığını açıklamıştır.

¹³ Ortak Pazar, genelde Tek Pazarın yaratılmasında ilk aşama olarak kabul edilmektedir. Ama hem Ortak Pazar hem de Tek Pazar, dört serbestinin gerçekleştiği ekonomik entegrasyon aşamasıdır. Aradaki fark, Ortak Pazarda sadece görünmeyen ticari engellerin bir kısmının varlığını sürdürmesidir. Ama iki kavramın kapsamı açısından büyük bir fark olmadığı için ekonomik entegrasyon literatüründe ve AB terminolojisinde eş anlamlı olarak kullanıldığı görülmektedir. Bkz. William Molle, **The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy**, Beşinci baskı, Ashgate Publishing Ltd, 2006.

kapsamaktadır. Bu entegrasyon aşamasında ekonominin yönetimi ulusal yetkidedir ve gümrük birliği ilişkisinin gereği olarak makroekonomik politika araçlarından sadece dış ticaret politikasının belirlenmesinde ulusal yetkiden vazgeçme söz konusudur. Zaman içinde uluslararası piyasalarda ve Birlik içi koşullardaki değişim, AB'nin çok daha ileri bir entegrasyon hedefine yönelmesine (ekonomik ve parasal birlik-EPB) yol açmıştır.

1 Ocak 1999 tarihinde EPB Alanı (Avro Bölgesi) oluşturulduğunda, Birleşik Krallık katılım koşullarını karşılamasına rağmen, ulusal yetkinin AB'nin üstü (supranasyonal) kurumlarına daha çok devrini gerektiren bu ileri bütünleşme aşamasının dışında kalmayı tercih etmiştir. Halihazırda Birleşik Krallık, Avro Bölgesi'nin dışındaki 9 ülkeden biri olup¹⁴ AB ile ekonomik entegrasyon ilişkisi, Tek Pazar düzeyindedir. AB Tek Pazarı'na erişimini ise üç kanaldan sağlamaktadır. Bunlar; AB içi mal ticaretinde görünen ticaret engellerinin (tarife ve kotaların) kaldırılması, AB içinde gümrük birliği ilişkisinin kurulması, AB içi mal ticaretinde görünmeyen ticaret engellerinin (düzenlemeler, standartlar, rekabet ortamını bozan engeller) kaldırılması ve hizmet piyasalarına ayrımcı olmayan şekilde erişimin garantilenmesidir.

Tek Pazar'ın parçası olmak, Birleşik Krallık'a AB üyesi ülkelerinin piyasalarına ve AB'nin yaptığı serbest ticaret anlaşmaları ile üçüncü ülkelerin piyasalarına erişme imkânı vermektedir. AB gümrük birliğinin parçası olmak, Birleşik Krallık'ı her bir ülke ile ayrı ticaret anlaşması yapmaktan da kurtarmaktadır.¹⁵ Tek Pazar'a serbest erişim karşılığında, diğer üyeler gibi Birleşik Krallık'tan, Tek Pazar'a ilişkin mevzuatı içselleştirmesi ve AB bütçesine katkı yapması beklenmektedir. Ancak Birleşik Krallık'ın AB bütçesine katkısı, "İngiliz Çeki" sayesinde AB'nin ikinci büyük ekonomisi olmasına rağmen Almanya ve Fransa'dan daha azdır.

Sonuç olarak, 45 yıl önce AB'ye üye olan Birleşik Krallık, üyeliğinin başlangıcından itibaren AB ile ekonomik entegrasyon ilişkisini Tek Pazar'ın ötesine taşımasa da, EPB dışında kalan diğer AB üyesi devletlere göre daha

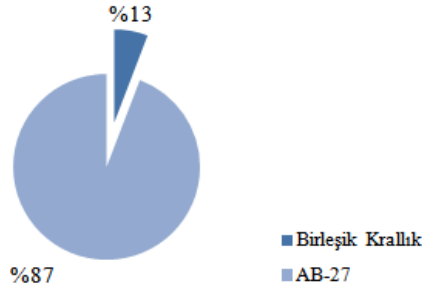
¹⁴ 1999 tarihinde Ekonomik ve Parasal Birlik alanı (Avro bölgesi) oluşturulduğunda, katılım koşullarının tümünü yerine getiriyor olmasına rağmen Birleşik Krallık, ulusal yetkinin AB'nin supranasyonal kurumlarına daha çok devrini gerektiren bu ileri aşamanın dışında kalmayı tercih ederek, Avrupa Tek Pazarı'nın parçası olarak AB ile ekonomik entegrasyon ilişkisini sürdürmeye devam etmiştir.

¹⁵ Kierzenkowski vd. (2016) tarafından yapılan hesaplamalara göre AB'nin, Meksika ve Güney Kore ile yaptığı serbest ticaret müzakereleri dörder yıl sürmüş, İsviçre ile müzakereler ise 10 yıl sürmüştür. Bkz. Rafal Kierzenkowski, Nigel Pain, Elena Rusticelli ve Sanne Zwart, The Economic Consequences of Brexit: A Taxing Decision, OECD Economic Policy Paper, No.16, Nisan 2016, s.17.

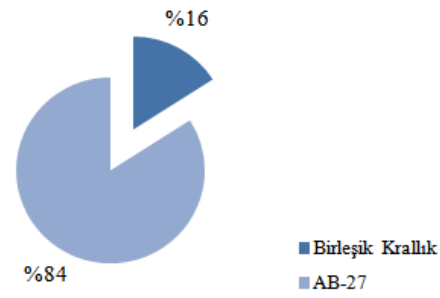
fazla imtiyazlı pozisyona sahip olmuştur. Bugün itibarıyla Birleşik Krallık'ın AB ile ilişkisi, ekonomi yönetiminde ulusal yetkilerinden taviz vermeksizin Avrupa Tek Pazarı'nın tüm imkânlarına erişebilmesine imkan veren bir üyelik ilişkisi olarak tanımlanabilir.

AB'nin ikinci büyük ekonomisi olan Birleşik Krallık, AB'de önemli yere sahiptir. 2017 yılı sonu itibarıyla 511,8 milyona ulaşan AB nüfusunun yaklaşık %13'ü Birleşik Krallık'ta yaşamaktadır. 66,181 milyon nüfusuyla Birleşik Krallık, Almanya ve Fransa'nın ardından AB'nin en kalabalık üçüncü ülkesidir (Grafik 1). 2.619 trilyon ABD Doları'na ulaşan üretim hacmi (GSYİH)¹⁶ ile de AB'nin toplam üretiminde %16'lık paya sahip olup kişi başına gelir düzeyi AB ortalamasının %10 üzerindedir.¹⁷

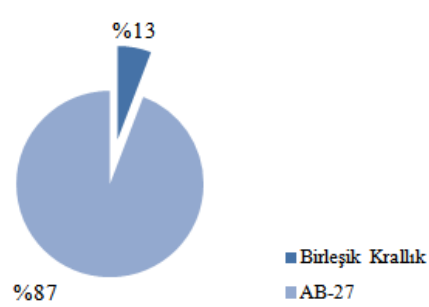
Grafik 1. Birleşik Krallık Nüfusunun AB Nüfusu İçerisindeki Payı



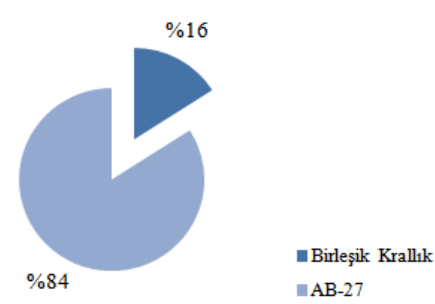
AB Üretimindeki Payı



Grafik 2. Birleşik Krallık Üretiminin AB Nüfusu İçerisindeki Payı



AB Üretimindeki Payı



Kaynak: Eurostat.

¹⁶ <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20170410-1>>, (15 Kasım 2017).

¹⁷ <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_per_capita_consumption_per_capita_and_price_level_indices>, (15 Kasım 2017).

2007-2008 küresel finansal krizinden en çok etkilenen AB üyeleri arasında yer alan Birleşik Krallık, 2009 yılında rekor bir küçülmeyle (-%4,3) karşı karşıya kalmışsa da kısa sürede toparlanarak 2011 yılında %3,1 oranında büyümüş ve böylece kriz öncesi büyüme oranını yakalamıştır. Ancak yıllık büyüme oranı 2016 yılında %1,8 düzeyine gerileyerek¹⁸ AB ortalamasının (%1,9) altında kalmıştır (Tablo 1).

Tablo 1. Birleşik Krallık ve AB (28) Ekonomileri (2016 yılı sonu itibarıyla)

	Birleşik Krallık	AB (28) Ortalaması
Kişi Başına GSYİH (\$) ⁽¹⁾	42.609	33.248
Büyüme Oranı (%)	1,8	1,9
İşsizlik Oranı (%)	4,2	7,3
Cari Denge/GSYİH (%)	-2,1	1,1
Dış Ticaret Hacmi (Milyar €) ⁽²⁾	706	706
Mal İhracatı	184	306
Mal İthalatı	306	184
Hizmet İhracatı	122	94
Hizmet İthalatı	94	122
Enflasyon Oranı (%)	2,7	1,7
Kamu Borcu/GSYİH (%)	87,2	84,1
Bütçe Dengesi/GSYİH (%) ⁽³⁾	-3	-1,7
Faiz Oranı (uzun vadeli -%) ⁽³⁾	1,2	1,1

Kaynak: Eurostat, World Bank.

Kaynak: Eurostat, World Bank.

(1) GSYİH, cari fiyatlarla satınalma gücü paritesine göre hesaplanmış değeri kapsamaktadır.

(2) Ticaret rakamları, 2015 yılına ait verilerini kapsamaktadır.

(3) 2016 yılına ait verileri kapsamaktadır.

Diğer taraftan Birleşik Krallık'ın işsizlik oranı açısından çoğu AB üyesi ülkeden daha iyi durumda olduğu görülmektedir. Birleşik Krallık'ta işsizlik oranı, 2011 yılında %8,1'e çıkarak son 20 yılın rekor düzeyine ulaşmıştır. Bu yıla müteakkip işsizlik oranı, gerilemeye başlamış ve 2017 yılının ilk çeyreğinde ortalama işsizlik oranı, %4,2 düzeyine düşmüştür. Temmuz 2017 itibarıyla Birleşik Krallık'ın işsizlik oranı, AB-28 ortalamasının (%7,3) yanı sıra Avrupa Komisyonu tarafından 2011 yılında kabul edilen

¹⁸ <[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Real_GDP_growth_2006-2016_\(%25_change_compared_with_the_previous_year;%25_per_annum\)_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Real_GDP_growth_2006-2016_(%25_change_compared_with_the_previous_year;%25_per_annum)_YB17.png)>, (12 Haziran 2017).

“Makroekonomik Dengesizlik Prosedürü” kapsamında ekonomi için tehdit sınırı olarak belirlenmiş işsizliğe ilişkin eşik değerin (%10) de oldukça altında bulunmaktadır.¹⁹

Diğer taraftan son yaşanan kriz, Birleşik Krallık’ın cari dengesini olumsuz yönde etkilemiştir. Kriz öncesi dönemde ülkenin cari açık/GSYİH oranı, -%2,4 düzeyinde iken krizle birlikte iki kat artmıştır. 2016 yılı sonu itibarıyla cari fazla veren AB (28) (%1,1) ile mukayese edildiğinde Birleşik Krallık, AB ortalamasının oldukça üzerinde bir cari açık/GSYİH oranına sahiptir. Ancak 2017 yılı sonu itibarıyla geçmiş yıllarla mukayese edildiğinde cari açığının oldukça gerilemiş olduğu görülmektedir (-%2,1). Ayrıca cari açığı, “Makroekonomik Dengesizlik Prosedürü” kapsamında Avrupa Komisyonu tarafından belirlenmiş tehdit sınırının (-%4) da oldukça altındadır.²⁰

Birleşik Krallık ekonomisinin, yaklaşma kriterleri (Maastricht kriterleri)²¹ açısından kriz öncesi döneme göre önemli farklılıklar sergilediği görülmektedir. Birleşik Krallık, Avro Bölgesi’nde yer almamasına rağmen, 2007-2008 küresel finansal krizi öncesi dönemde, AB üyesi ülkeler arasında yaklaşma kriterlerinin tümünü karşılayan istisnai ülkeler arasında yer almaktaydı.²² Ancak bu pozisyonunu, spekülative konut balonunun patlamasının ardından karşı karşıya kaldığı derin ekonomik krizle birlikte kaybettiği ve henüz önceki pozisyonuna dönemediği ve özellikle mali ve fiyat

¹⁹ Avrupa Komisyonu, Yunanistan ile başlayan ve diğer AB ülkelerine yayılan devlet borç krizleri ile üye ülke ekonomilerinin yakından takibi ve gelecekteki olası kriz riskini asgari düzeyde tutabilmek üzere 2011 yılında “Makroekonomik Dengesizlik Prosedürü”nü uygulamaya koymuştur. Bu kapsamda, ekonominin temel makro göstergeleri için, bir ekonomiye potansiyel tehdit oluşturabilecek eşik değerler belirlemiştir. İşsizliğe ilişkin kabul edilen tehdit sınırı %10’dur. Daha fazla bilgi için Bkz. EC, Scoreboard For The Surveillance of Macroeconomic Imbalances, Occasional Paper No.92, Şubat 2012, Brüksel.

²⁰ Avrupa Komisyonu tarafından “Makroekonomik Dengesizlik Prosedürü” kapsamında, cari denge ile ilgili cari açık ve cari fazlayı kapsayan iki eşik değeri belirlenmiştir. Cari açığa ilişkin tehdit sınırı (cari açık/GSYİH) -%4, cari fazlaya ilişkin (cari fazla /GSYİH) eşik değeri ise %6 olarak belirlenmiştir. Bkz.EC, 2012, s.6.

²¹ EPB alanına katılabilmek için üye devletlerin karşılamaları gereken üç kriter vardır: Yaklaşma kriterleri (Maastricht kriterleri), mevzuata uygunluk kriteri ve diğer kriterler. Yaklaşma kriterleri, AB’ye üye ülkelerin EPB alanına katılabilmeleri için karşılamaları gereken koşullar arasında yer almaktadır ve üye devletin mali durumuna ilişkin iki kriter ile (borç kriteri ve bütçe kriteri) fiyat istikrarı, faiz kriteri ve döviz kuru kriteri olmak üzere toplam beş kriterden oluşmaktadır. Daha fazla bilgi için Bkz. Belgin Akçay, “Avrupa Birliği’nin Ekonomik Kriterleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 56, Sayı 3, 2007, s.11-52.

²² <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco_en>, (17.06.2017).

istikrarı kriterleri açısından belirlenen referans değerlerin oldukça üzerine çıkmış olduğu gözlenmektedir.

Yakınlaşma kriterlerinden bütçe kriterinde referans değer, üye ülkenin bütçe açığı/ GSYİH rasyosunun -0.3% 'ü,²³ borç kriterinde, kamu borcunun GSYİH'ya oranının 60% olarak belirlenmiştir. Fiyat istikrarı ve faiz kriterlerinin referans değerleri ise en düşük enflasyona (HICP)²⁴ ve faiz düzeyine sahip üç üye ülkenin ortalaması dikkate alınarak belirlenmektedir. Tablo 1'de görüldüğü üzere Birleşik Krallık'ın kamu borcu/GSYİH oranı (87.2%) yüksek düzeyini korumakta olup kamu borcu referans düzeyi ile AB ortalamasının (84.1%) üzerindedir. Öte yandan krizle birlikte 2008 yılında 10.47% 'ye ulaşarak rekor kıran bütçe açığı, düşme trendine girmiş ve AB referans değeri düzeyine gerilemiştir. Halihazırda ülkenin bütçe açığı/GSYİH oranı, kriz dönemine göre yaklaşık üç kat azalmış ve referans değer seviyesine düşmüş olsa da Birleşik Krallık, AB ortalamasının yaklaşık iki katı oranında bütçe açığına sahiptir (-0.3%).²⁵ Aynı zamanda 2016 yılı itibarıyla AB üyesi ülkeler arasında Fransa ve İspanya'nın ardından en yüksek bütçe açığına sahip üye ülkedir.

Diğer taraftan krizin olumsuz etkileri, Birleşik Krallık'ın enflasyon oranına da yansımış ve 2011 yılında 4.5% düzeyine çıkmıştır. Ancak enflasyon oranı, bu yılı takiben gerilemeye başlayarak 2017 yılı başında Avrupa Merkez Bankası (AMB)'nin fiyat istikrarı hedefinin oldukça altında kalmıştır. Ancak halihazırda 2.7% 'lik enflasyon düzeyi, 1.7% olan AB-28 ortalamasının üzerindedir (Tablo 1).

Temel makroekonomik veriler, Birleşik Krallık ekonomisinin yaşadığı derin krizin etkilerine rağmen, üye ülkeler arasında AB'nin ikinci büyük ekonomisi olma pozisyonunu koruduğunu göstermektedir. Tek Pazar'ın parçası olarak AB ile ticari entegrasyonu ileri düzeyde olan Birleşik Krallık'ın AB üyeleri arasında başta gelen ticaret ortakları, Almanya, Hollanda ve Fransa'dır. Halihazırda AB ile arasındaki toplam ticaret hacmi 706 milyar Avro olup bunun üçte ikisini mal ticareti (490 milyar Avro), üçte birini ise (216 milyar Avro) hizmet ticareti oluşturmaktadır (Tablo 1). Diğer taraftan, mal ticaretinin büyük kısmını, AB'den Birleşik Krallık'a yapılan ihracat (306

²³ Mali İstikrar Antlaşması ile bütçe kriterine ilişkin referans değer, antlaşmaya taraf olan ülkeler daha aşağıya (1.5%) çekilmiştir. Bkz. Belgin Akçay, "Ortak Pazardan Ekonomik Parasal Birliğe", Nejat Doğan ve Betül Yücel Duran (der.), **Avrupa Birliği**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2017, s.171-173.

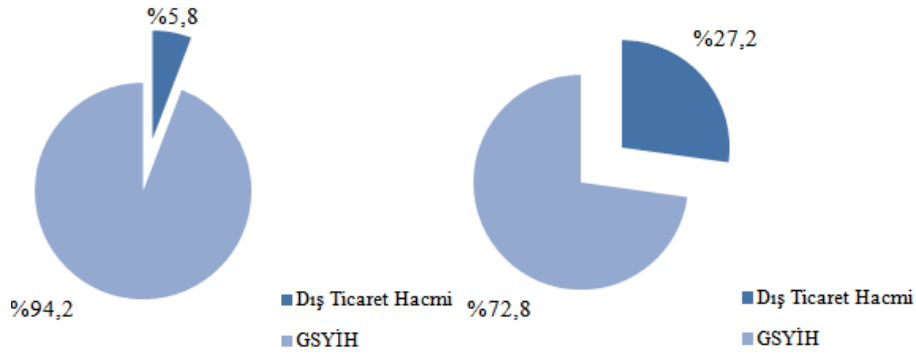
²⁴ Uyumlandırılmış tüketici fiyat endeksi.

²⁵ 2016 yılında en düşük enflasyona sahip ülkeler sırasıyla Bulgaristan, GKRY ve Slovakya'dır. Bkz. EC, **Statistical Annex of European Economy**, Spring 2017, s.56.

milyar Avro) oluşturmakta ve ülkenin yıllık tarım ürünleri tüketiminin %70'i AB ülkelerinden ithal edilmektedir.²⁶ Birleşik Krallık'ın AB'ye yaptığı ihracatın (184 milyar Avro) AB'den yaptığı ithalatın altında kalması (306 milyar Avro), AB ile ticaretinde 122 milyar Avro'luk dış ticaret açığına sebep olmaktadır.

Hizmet ticareti açısından ise, mal ticaretinin tam tersi söz konusudur. Birleşik Krallık, AB ile hizmet ticaretinde fazla vermektedir. AB'nin Birleşik Krallık'a yaptığı hizmet ihracatı (94 milyar Avro), ithalatından daha düşük olduğundan, Birleşik Krallık ile olan hizmet ticareti nedeniyle dış ticaret açığı vermektedir. Diğer taraftan, mal ticareti ile mukayese edildiğinde toplam hizmet ticaretinin AB toplam gelirindeki payı %1,8 olup mal ticaretinin payından daha düşüktür. Benzer durum, hizmet ticaretinin ülke geliri içindeki payı %8,4 olan Birleşik Krallık için de geçerlidir. AB üyesi ülkelere yaptığı ihracatı her yıl ortalama %2,5 oranında büyüyen Birleşik Krallık'ın toplam ihracatının yaklaşık yarısını (%44) ve toplam GSYİH'sının yaklaşık üçte birini (%27,2) AB'ye yaptığı ticaret oluşturduğundan, Birleşik Krallık ekonomisi için, AB ile yaptığı ticaret çok önemlidir (Grafik 2).

Grafik 2. Birleşik Krallık ve AB Arasındaki Toplam Ticaretin GSYİH içindeki payı (%) Avrupa Birliği Birleşik Krallık



Kaynak: Tablo 1'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Hizmet sektörü, özellikle finansal hizmetler, Birleşik Krallık ticaretinde en çok ticaret fazlası yaratan sektör konumundadır.²⁷ Finansal hizmetlerin

²⁶ Department for Exiting the European Union, The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union White Paper, 2 Şubat 2017, s.39.

²⁷ John Armour, "Brexit and Financial Services", *Oxford Review of Economic Policy*, Cilt 33, No 1, 2017, s. 54-55.

ülkenin GSYİH'sı içindeki payı %7 ile 12 arasında değişmekte, brüt vergi gelirleri içindeki payı %11 ve toplam istihdamdaki payı %7-12 olarak hesaplanmaktadır. Üstelik finansal hizmetler sektöründe net ihracatçı konumunda olan Birleşik Krallık,²⁸ yatırım bankacılığı, kompleks sigorta, varlık yönetimi gibi alanlarda da küresel lider konumundadır. Bu ülkenin finansal hizmetlerden elde ettiği gelirlerin %24'ü, AB ülkelerinden gelmektedir. Bu gelirin de %54'ü bankacılık sektöründen gelmektedir.

Diğer taraftan dünya sıralamasında ABD ve Çin'den sonra en çok doğrudan yatırım alan üçüncü ülke olan Birleşik Krallık, AB'nin de en çok doğrudan yabancı yatırım (DYY) alan ülkeleri arasında yer almaktadır.²⁹ 2016 yılında ülkeye gelen DYY girişi rekor kırmış ve AB'nin en çok yatırım alan ülkelerinin (İrlanda, Hollanda ve Fransa) üzerine çıkmıştır.³⁰ Aynı yıl Birleşik Krallık'a gelen 253,7 milyar Dolar tutarındaki DYY, 2005 yılından beri ülkeye gelen en yüksek DYY'dir ve aynı yıl AB'ye gelen toplam DYY'nin %17'sine tekabül etmektedir.

Bunun yanı sıra Birleşik Krallık, AB üye ülkelerinden nitelikli işgücünün en fazla göç ettiği AB ülkelerinin başında gelmektedir. Tek Pazar'ın eğitim düzeyi yüksek bireyleri, serbest olarak ülkeye girmekte, çalışmakta ve emekli olduktan sonra da Birleşik Krallık'ta kalmaya devam etmektedir. Sahip olunan nitelikli işgücü, pek çok yabancı büyük şirketin ve finans kuruluşunun genel merkezlerini Londra'da tesis etmesinin önemli nedenlerinden birisidir. Halihazırda üye ülkelerden 3 milyondan fazla AB vatandaşı Birleşik Krallık'ta yaşamaktadır.³¹ Buna karşılık yaklaşık 700.000'e yakın Birleşik Krallık vatandaşı da başta İspanya, İrlanda, Almanya, Hollanda, Belçika olmak üzere çeşitli AB ülkelerinde yaşamını sürdürmektedir.

Görüldüğü gibi AB'nin en büyük ekonomilerinin başında gelen Birleşik Krallık'ın tam üye olarak AB'de geçirdiği yaklaşık yarım asırlık dönemde, iki tarafın ekonomileri arasında ilişkiler çok boyutlu olarak yakınlaşmış, güçlenmiş ve karşılıklı bağımlılık önemli ölçüde artmıştır. Bu durumda Brexit'in gerçekleşmesinin iki tarafı da ekonomik olarak etkileyeceği ve bir maliyet getireceği açıktır.

²⁸ Armour, 2017, s.54.

²⁹ Department for Exiting the European Union, 2017, s.41.

³⁰ Szu Ping Chan, "Foreign investors back Brexit Britain" **The Telegraph**, 27 Nisan 2017, <<http://www.telegraph.co.uk/business/2017/04/27/foreign-investors-back-brexit-britain/>>(17.05.2017).

³¹ Sergio Carrera, Elspeth Guild ve Ngo Chun Luk, "What does Brexit mean for the EU's Area of Freedom, Security and Justice?", **CEPS Commentary**, 11 Temmuz 2016, s.1.

II. Brexit'in Olası Ekonomik Etkileri

A. Brexit'e İlişkin Olası Senaryolar

Brexit'in Birleşik Krallık ve AB ekonomisine etkilerine ilişkin literatürde Brexit sonrası ortaya çıkacak olası ekonomik etkilerin, iki tarafın Brexit sonrasında ilişkilerini sürdürme yönünde aralarında bir anlaşma yapıp yapmamasına bağlı olarak araştırıldığı görülmektedir. Mevcut literatürde, çekilme sonrasında taraflar arasında, ekonomik ilişkinin sürdürülmesine yönelik bir anlaşmanın yapılması, iyimser senaryo olarak ele alınmış ve yapılan anlaşmanın kapsamına bağlı olarak farklı senaryolar dikkate alınarak Brexit'in tarafların ekonomileri üzerindeki yaratacağı maliyet hesaplanmıştır. Literatürde genelde dikkate alınan senaryolar, Norveç Modeli, İsviçre Modeli, Türkiye Modeli, Kanada Modeli ve Dünya Ticaret Örgütü Modeli olmak üzere beş grupta toplanabilir.

Norveç Modeli, Birleşik Krallık'ın Avrupa Ekonomik Alanına (European Economic Area-AEA) dahil olarak Birlik üyeliğinden çekilmesini içermektedir. AEA, 1992 yılında AB üyesi ülkelerle Avrupa Serbest Ticaret Birliğinde (EFTA) yer alan üç ülke (Norveç, İzlanda ve Lihtenştayn) arasında oluşturulmuş ve 1994 yılında yürürlüğe girmiştir. AEA'nın amacı, EFTA üyesi bu ülkelerin AB Tek Pazarına tam olarak katılımlarının sağlanmasıdır. AEA, malların, hizmetlerin, sermayenin ve kişilerin serbest dolaşımının gerçekleştiği bir ekonomik alandır.³² Diğer bir ifadeyle, EFTA ülkeleri, AB üyesi olmaksızın Avrupa Tek Pazarı'na erişebilmektedir. AEA'da yer alan ülkeler, Tek Pazar'a ilişkin mevzuatın büyük kısmını kabul etmekle birlikte, AB üyesi ülkeleri arasındaki gümrük birliğinin gereği olarak uygulanan ortak dış ticaret politikasının, tarım, balıkçılık, dış ve güvenlik ve adalet ve iç işlerine ilişkin politikaların dışında kalmaktadırlar. Diğer taraftan, AEA'nın parçası olan bu ülkeler, Birlik bütçesine katkı da yapmaktadırlar. Ancak bu katkı oranı, AB üyesi ülkelerin yaptıkları katkıdan daha azdır. Birleşik Krallık'ın, AB ile Brexit sonrasında AEA'nın parçası olmasını sağlayan bir anlaşma yaparak üyelikten ayrılması ile bu ülke, büyük ölçüde Tek Pazarın parçası olmaya devam edecektir. Ayrıca böyle bir anlaşmanın tarafı olmak, Birleşik Krallık'ın 1973 yılında ayrılmış olduğu EFTA'ya da geri dönüşü anlamına gelmektedir.

İsviçre Modeli, Birleşik Krallık'ın AB ile İsviçre arasındaki serbest ticaret anlaşmasına benzer bir anlaşma yaparak çekilmesi durumunu kapsamaktadır.

³² Daha fazla bilgi için Bkz Christa Tobler et al. **Internal Market Beyond the EU: EEA and Switzerland**, European Parliament, January 2010, s.9-13. <<http://www.efta.int/eea/eea-agreement/eea-basic-features#1>> (14 Aralık 2017).

İsviçre, EFTA üyesi olmasına rağmen, yapılan referandumda İsviçre halkı, AEA'na katılmama yönünde karar vermiştir. Halihazırda AEA'nda yer almayan İsviçre ile AB arasında ticaretin liberalizasyonunu sağlamak amacıyla sektörel işbirliği yapılması söz konusudur. Bu bağlamda, taraflar arasında kişilerin serbest dolaşımını, ticaretin önündeki teknik engellerin kaldırılmasını, tarım, bilim, kamu ihaleleri, hava ve kara yolu trafiği ve güvenlik, iltica ve Shengen üyeliğini kapsayan sayısı ona ulaşan ikili antlaşma imzalanmıştır. Aslında bu antlaşmalar, büyük ölçüde AEA antlaşmasıyla benzer olmakla beraber daha dar kapsamlıdır. Örneğin ikili antlaşmalar hizmetler sektörünü kısmen kapsamaktadır. Yine Norveç Modeline benzer şekilde, AB ile İsviçre arasında bir gümrük birliği ilişkisi söz konusu değildir ve tüm AB mevzuatına tabi değildir ve Schengen alanının parçasıdır. Ek olarak, İsviçre AEA'da yer alan ülkeler gibi AB bütçesine katkı yapmaktadır. Ayrıca, İsviçre ile AB arasındaki bu ikili antlaşmalar, AEA antlaşması gibi dinamik ve şeffaf değildir. Norveç Modelinden farklı olarak, İsviçre, AB karar mekanizmalarında aktif olarak yer almamakta, iki taraf arasındaki ilişkinin yönetimi, çok sayıda ortak komite ile yapılmaktadır. Bu da ilişkinin hantal bir yapıya sahip olmasına neden olmaktadır. Aralarında resmi bir denetim kurumu da söz konusu olmayan bu ilişkide, AB mevzuatında değişiklik yapılması durumunda taraflar arasında hızlı bir bilgi alışverişi de söz konusu değildir. Dolayısıyla, Birleşik Krallık'ın İsviçre Modelini tercih etmesi durumunda Tek Pazar'ın büyük ölçüde parçası olsa dahi İsviçre gibi AB karar mekanizmalarında aktif olarak katılımı mümkün olamayacaktır.³³

Türkiye Modeli, Birleşik Krallık'ın AB ile gümrük birliği ilişkisi kurarak çekilmesini ifade etmektedir. Halihazırda AB'ye katılım süresinde aday ülke statüsünde bulunan Türkiye, mevcut AB üyelerinden farklı olarak üye olmaksızın, 1996 yılında AB ile gümrük birliği ilişkisi kuran tek ülkedir. Bu model, Birleşik Krallık ile AB üyeleri arasında dört serbestiden sadece malların serbest dolaşımının sağlanmasını ve bu ülkenin AB'nin üçüncü ülkelere karşı uyguladığı ortak ticaret politikasına da dahil olmasını kapsamaktadır. Diğer bir ifadeyle, gümrük birliği ilişkisi, taraf olan ülkeye, üçüncü ülkelere karşı ulusal düzeyde belirlenmiş bir dış ticaret politikası uygulamasını engellemekte olup taraflar arasında Norveç ve İsviçre modellerinden daha ileri ekonomik

³³ Stephan Breitenmoser, **Sectoral Agreements between the EC and Switzerland: contents and context**, CMLR, 2003. Fritz Breuss, "Austria and Switzerland-Experiences with and without EU membership", **Austrian Economic Quarterly**, Sayı.1, 2006, s.13-39. Tobler et al., 2010, s.41-43.

entegrasyon ilişkisini ifade etmektedir.³⁴ Ancak her ne kadar makroekonomik politikalardan dış ticaret politikasının belirlenmesinde ulusal yetkiden vazgeçilme durumu söz konusu olsa da ve Shengen Alanının parçası olursa da, Türkiye modeli, Norveç Modeli ve İsviçre Modelinden ekonomik açıdan daha dar kapsamlıdır ve sadece malların serbest dolaşımını kapsamaktadır. Norveç modelinden farklı olarak AB'nin tüm müktesabatının kabul edilmesi, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı söz konusu değildir. Birleşik Krallık'ın bu modeli tercih ederek Birlik üyeliğinden çekilmesi durumunda, tam olarak Tek Pazarın parçası olması ve Birlik karar mekanizmalarına katılması söz konusu olamayacağı gibi, üçüncü ülkelere karşı Birlik ortak dış ticaret politikasını uygulaması gerekecektir.

Kanada Modeli, Birleşik Krallık ve AB arasında AB ile Kanada arasında yapılan anlaşmanın benzerinin yapılarak, bu ülkenin AB üyeliğinden çekilmesini içermektedir. AB ile Kanada arasında bir serbest ticaret alanı oluşturmak üzere 2009'da başlayan müzakereler sonucunda 2016 yılında imzalanan, Kapsamlı Ekonomi ve Ticaret Anlaşması (Comprehensive Economic Trade Agreement-CETA), 21 Eylül 2017'de yürürlüğe girmiştir. Bu anlaşma, AB'nin bugüne dek üçüncü ülkelerle imzaladığı en kapsamlı ticaret anlaşmasıdır. CETA, klasik serbest ticaret anlaşmasından daha kapsamlı olmasına rağmen, Norveç ve İsviçre modellerinden daha dar bir içeriğe sahiptir. CETA'da ticarete engel teşkil eden gümrük vergilerinin kaldırılması yanında, tarife dışı engellerin (sübvansiyonlar, kamu ihalesi, fikri mülkiyet hakları ve standartlar) de kaldırılması söz konusudur. Ama, Norveç ve İsviçre modellerinde olduğu gibi, taraf olan ülkenin, AB Tek Pazarının tümüyle parçası olması söz konusu değildir.³⁵ CETA'nın ilk aşamasında taraflar arasındaki gümrük vergilerinin sanayi ve balıkçılık ürünlerinde %100'ü kaldırılırken tarım ürünlerinde anlaşmanın yedinci yılında, sanayi ürünlerindeki bütün gümrük vergilerinin kaldırılması öngörülmektedir. Ayrıca diğer modellerden farklı olarak, taraf olan ülkenin Birlik bütçesine katkı yapması söz konusu değildir.³⁶

³⁴ Şubat 2018 itibarıyla Birleşik Krallık Başbakanı Theresa May, AB'den ayrıldıktan sonra Gümrük Birliği'nde kalınmasının söz konusu olmayacağını açıklamıştır.

³⁵ Stephen Woolcock, (2011) "European Union trade policy: the Canada – EU closer economic relations and trade agreement (CETA) towards a new generation of FTAs?" Huebner, Kurt, (ed.) **Europe, Canada and the Comprehensive Economic Partnership**. Routledge, London, 2011, s.21-40. Christian Deblock ve Michèle Rioux, "From economic dialogue to CETA", **International Journal**, Winter Sayı. 11, 2010, s.39-56.

³⁶ Anlaşmanın ekonomik etkilerine ilişkin; AB'den Kanada'ya yapılan ihracatta ihracatçılar tarafından ödenen yıllık yaklaşık 590 milyon Avro'luk tarife ödemesine son verilmesinin önemli bir tasarrufa neden olacağı, özellikle küçük işletmelerin tekrarlanan ürün testleri ve

Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Modeli ise, AB ile Birleşik Krallık arasında herhangi bir ticaret anlaşması yapılmaksızın, çekilme sonrasında iki taraf arasındaki ilişkinin DTÖ Anlaşması bağlamında yürütülmesini ifade etmektedir. DTÖ'nün uluslararası ticarete temel ilkesini, anlaşmaya taraf olan ülkeler arasında ayrımcılık yapılmaması teşkil etmektedir. Brexit sonrasında DTÖ modelinin tercih edilmesi durumunda, Birleşik Krallık, ticaret yaptığı ülkeler arasında ayırım yapmamaktadır ve bir ülkeye tanıdığı avantajı, koşulsuz olarak diğer üye ülkelere de tanımakla yükümlüdür. Diğer bir ifadeyle, bu modelde Birleşik Krallık'ın AB üyesi ülkelerle arasındaki ticaret ilişkisinin, diğer herhangi bir ülke ile olan ticaret ilişkisinden farkı yoktur.

Yukarıda açıklanan modeller arasında DTÖ Modeli, 'kötümser' senaryoyu, diğerleri ise 'iyimser' senaryoları temsil etmektedir. İyimser senaryolar arasında yer alan Norveç Modeli de, AB ile Birleşik Krallık arasında en ileri düzeyde ekonomik ilişkinin kurulduğu modeli temsil etmektedir.

B. Brexit'in Birleşik Krallık Ekonomisine Olası Etkileri

Birleşik Krallık'ın AB'ye üyeliğinin üzerinden geçen yaklaşık yarım asır, Tek Pazar'ın parçası olarak ülkenin AB ile entegrasyonunu başlangıçtan çok daha ileri düzeye taşımıştır. AB üyesi olmak, Birleşik Krallık halkının refahını artırıcı etki yapmıştır. 1973-2014 döneminde ülkenin kişi başı yıllık geliri, reel olarak iki kat artmıştır. AB üyesi olmayan ABD, Avusturalya, Kanada ve Yeni Zelanda gibi diğer gelişmiş ülkelerin aynı dönemdeki reel gelirleriyle karşılaştırıldığında Birleşik Krallık'ın reel gelir artışının, bu ülkelerin üzerinde gerçekleştiği görülmektedir.³⁷ Bunda AB Tek Pazarının ortağı olarak sahip olunan avantajların (ölçek ekonomilerinden yararlanma, mal ve hizmet üretiminde uzmanlaşma vb.) katkısı yadsınamaz. Ek olarak AB'nin üçüncü ülkelerle yaptığı serbest ticaret anlaşmaları,³⁸ Birleşik Krallık'a küresel ticaretteki Pazar payını önemli ölçüde genişletme imkânı vermiştir. Bu nedenle, AB üyeliğinden çekilerek Tek Pazar ile bağlantının azaltılmasının ya da tümüyle koparılması bu ülkeye bir ekonomik maliyet getireceği açıktır.

gümrük prosedürlerinden dolayı kaybettikleri zaman ve para kaybının ortadan kalkacağı, AB şirketlerinin kamu ihalelerine katılmasının kolaylaşacağı ileri sürülmektedir. Bkz. EC, "EU-Canada trade agreement enters into force", 20 Eylül 2017, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1723>, 24.01.2018.

³⁷ Kierzenkowski vd., 2016, s.9.

³⁸ Bugüne kadar AB'nin üçüncü ülkelerle yaptığı 52 serbest ticaret anlaşması uygulamaya girmiştir. Bkz. Akçay ve Bilgin, 2017, s.238.

Diğer taraftan Brexit'in ekonomik etkilerini Birleşik Krallık cephesinden inceleyen mevcut literatürde, ağırlıklı olarak İngiltere Ulusal Enstitüsü'nün Küresel Ekonometrik Modeli'nin (National Institute Global Econometric Model-NIGEM)³⁹ kullanıldığı görülmektedir (örneğin; Pain ve Young, 2004; Mansfield, 2014; Boot vd., 2015).

Pain ve Young (2004), NIGEM'i kullanarak Birleşik Krallık'ın üyelikten ayrılması sonrasında doğrudan yabancı yatırımlar ve ortak tarım politikası açısından bu ülkenin karşılaşacağı olası etkileri tahmin etmişlerdir. Bu çalışmanın bulguları, çekilme sonrasında Birleşik Krallık'ın reel GSYİH'nın %2.25 oranında azalabileceğini göstermektedir.⁴⁰

CEPR (2013), iki senaryoyu dikkate alarak Birleşik Krallık'ın AB dışında kalmasının, ülkenin refahı üzerindeki etkilerini araştırmıştır. Birinci senaryo (iyimser senaryo), Birleşik Krallık'ın AB ile, AB ve ABD arasında bir serbest ticaret alanı oluşturmayı amaçlayan Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı (TTIP) anlaşmasına benzer bir anlaşma yaparak ayrıldığı durumu dikkate almaktadır. Bu senaryoya göre, taraflar arasında standart bir serbest ticaret anlaşmasından ziyade, TTIP gibi daha geniş kapsama sahip olan bir serbest ticaret anlaşması yapıldığı durum incelenmektedir. DTÖ modelini kapsayan ikinci senaryo (kötümser senaryo) ise, DTÖ'nün 'en çok kayırlan ülke (most-favourite nation)' prensibi bağlamında Birleşik Krallık'ın AB'den çekildiği durumu içermektedir. Çalışmada birinci senaryonun ve ikinci senaryonun, Birleşik Krallık ekonomisinde yaratacağı refah kaybının sırasıyla %1,24 ve %1,77 olacağı hesaplanmıştır. Çalışmanın sonuçları, Birleşik Krallık'ın ilişkiyi herhangi bir serbest ticaret anlaşması yapmaksızın sonlandırması halinde refah kaybının, Tek Pazar ile bağlantısını sürdürdüğü diğer senaryoya göre %40 daha fazla olacağını ortaya koymaktadır.

Diğer araştırmacılar gibi, Brexit'in ex-ante etkilerini tahmin ederken, analizinde NIGEM'i kullanan Mansfield (2014), AB ile herhangi bir ticaret anlaşması yapmadan Birleşik Krallık'ın üyelikten ayrılması durumunda

³⁹ Bu model, İngiltere'nin ekonomik araştırma kuruluşu olan Ekonomik ve Sosyal Araştırma Enstitüsü (National Institute of Economic and Social Research) tarafından üretilmiş olan ve çok ülkeli tahmine izin veren bir makro ekonomik modeldir. Son 30 yıldır hem OECD gibi uluslararası kurumlar, maliye bakanlıkları ve merkez bankaları hem de bazı özel kurumların üyelikleri ile fonlanmaktadır. Hesaplanabilir Genel Denge (Computable General Equilibrium-CGE) Modeli olarak da bilinmektedir. Hem İngiltere ekonomisi hem de global ekonomi için yapılan tahminlerde kullanılmaktadır. Daha fazla bilgi için Bkz. <<https://www.niesr.ac.uk/national-institute-global-econometric-model-nigem>>, (21 Haziran 2017).

⁴⁰ Nigel Pain ve Garry Young, "The macroeconomic impact of UK withdrawal from the EU", **Economic Modelling**, Cilt 21, 2004, s.387–408.

(kötümser senaryo) ülkenin GSYİH'sı %2,6 oranında azalacağı sonucuna ulaşmıştır. Ancak Avrupa Ekonomik Alanı'na dahil olabileceği bir anlaşma yaparak çekilmesi durumunda ise (iyimser senaryo) ticari açıdan hem AB hem de üçüncü ülkelerle yaptığı ticarete sahip olduğu avantajlı konumu büyük ölçüde koruyacaktır. Bu durumda ise Birleşik Krallık'ın GSYİH'sının %1,1 oranında artacağı tahmin edilmektedir.⁴¹

Boot vd. (2015), Pain ve Young (2004) ve Mansfeld (2014) ile benzer ticaret modelini kullanmışlardır. Ancak onlardan farklı olarak kullandıkları model, iki taraf arasında daha kapsamlı ticaret ilişkilerini dikkate alarak uzun dönemli (2013-2030) analiz yapmaktadır. Ayrıca Birleşik Krallık'ın bir anlaşma yapmaksızın çekilme durumunun (DTÖ Modeli) yanı sıra kapsamı değişen serbest ticaret anlaşmalarını içeren dört farklı senaryoya göre Brexit'in ekonomik etkilerini incelemişlerdir. Tahmin sonuçlarına göre Birleşik Krallık, AB ile herhangi bir ticaret anlaşması yapmadan üyelikten çekilirse GSYİH'sının %2,2 oranında azalmasıyla karşı karşıya kalacak, çok kapsamlı bir ticaret alanı (Norveç Modeli) oluşturmaya yönelik bir anlaşma yaparak üyelikten çekilmesi halinde ise ülkenin GSYİH'sı %1,55 oranında artacaktır.⁴²

Ottaviano vd. (2014), yukarıda belirtilen çalışmalardan farklı bir ticaret model (Yeni Kantitatif Ticaret Modeli-New Quantative Trade Model) uygulayarak, Brexit'in ekonomik etkilerini incelemişlerdir. Bu model, tam rekabet koşullarında işleyen ekonomi varsayımına dayanmakta olup ekonomik büyümeyi artırıcı etki yapan ölçek ekonomileri ya da teknolojik gelişme vb. hususları dikkate almamıştır. İyimser senaryo (İsviçre Modeli) İsviçre'nin AB ile mevcut ilişkisine benzer bir ilişki kuracak şekilde ikili anlaşma yapılması durumunu kapsamaktadır.⁴³ Yani iki taraf arasındaki ticarete gümrük vergisi uygulanmazken, tarife dışı engeller de azaltılmaktadır. Kötümser senaryo (DTÖ Modeli) ise, Birleşik Krallık'ın herhangi bir ayrıcalıklı konuma sahip olmadığı bir durumu ifade etmektedir. İyimser senaryoya göre yapılan tahminler, Birleşik Krallık'ta kişi başına GSYİH'nın %1,1, kötümser senaryoya göre ise iyimser

⁴¹ Daha fazla bilgi için Bkz. Thomas Hertel, "Global Applied General Equilibrium Analysis Using the Global Trade Analysis Project Framework", Dixon, Peter ve Dale W. Jorgenson, (eds) **Handbook of Computable General Equilibrium Modeling**, Cilt 1B, North Holland, 2013, s.815-876.

⁴² Stephen Boot vd., "What if ...? The consequences, challenges and opportunities facing Britain outside the EU", **Open Europe Report**, Sayı 3, Londra, 2015.

⁴³ İsviçre, EFTA (Avrupa Serbest Ticaret Alanı)'nın dört üyesinden biridir. Ancak diğer üç EFTA ülkesi gibi Avrupa ekonomik Alanı (European Economic Area)'nda yer almamakta, AB ile ekonomik ilişkilerini sayıları ona ulaşan ikili anlaşmalara dayalı olarak yürütmektedir.

senaryodan yaklaşık üç katı daha fazla (%3,1) oranda azalacağına işaret etmektedir. Ancak her iki senaryoda da Birleşik Krallık'ın avantajı, tam üye olarak AB bütçesine yaptığı katkıyı üyelikten ayrıldıktan sonra artık yapmamasıdır. Adı geçen çalışmada bu kazancın, ülkenin GSYİH'nın %0,53'üne tekabül edeceği hesaplanmıştır.

Ottaviano vd. (2014) ile benzer ticaret modelini kullanan Aichele ve Felbermayr (2014) ve Dhingra vd. (2016), onlardan farklı olarak çekilme müzakerelerinin farklı sürelerde sonuçlandırılmasını da içeren üç alternatif senaryoyu test ederek, Brexit'in ekonomik etkilerini incelemişlerdir. Bu senaryolar; 'yumuşak çıkış (soft exit)', 'hızlı çıkış (deep cut)' ve 'tümüyle dışlanma' şeklindedir. Çalışmanın sonuçları, yumuşak çıkış senaryosunda Birleşik Krallık'ın kişi başına düşen gelirinin 2030 yılına kadar %0,6 azalacağını, iki taraf arasındaki mevcut ilişkilerin hızla sonlandırılması durumunda ise gelir düşüşünün, birinci senaryodan iki ila dört kat daha fazla (%1,5 ila %2,8 arasında) olacağını göstermektedir. Tümüyle dışlanma senaryosunda (DTÖ model) yani, AB ile herhangi bir anlaşma yapılmaksızın üyelikten çekilmesi durumunu içermekte olan bu durumda ise, kişi başına düşen gelirin, ilk iki senaryodan da çok daha fazla azalacağı tahmin edilmektedir. Birleşik Krallık'ın her üç senaryoda da kazancı ise, Ottaviano vd. (2014)'nin çalışmasında da belirtildiği gibi sadece çekilen ülkenin AB bütçesine yaptığı katkıyı tasarruf etmesidir.⁴⁴

Dhingra vd. (2016) ise, iki senaryo (iyimser ve kötümser senaryo) bağlamında hem ticaret hem de yaşam standartları açısından üyelikten çekilmenin etkilerini incelemişlerdir. Ayrıca önceki çalışmalardan farklı olarak, hem uzun hem de kısa dönem etkilerini araştırmışlardır. Hem kötümser senaryoya (DTÖ Modeli) hem de iki iyimser senaryoyu (İsviçre ve Norveç Modelleri) dikkate alarak Brexit'in olası etkilerini hem AB ülkeleri hem de Birleşik Krallık açısından tahmin etmişlerdir. Onların bulguları, her iki iyimser senaryoda da ülkenin gelir kaybına uğrayacağını göstermektedir. Örneğin Norveç Modeli'nde Birleşik Krallık'ın hanehalkı ortalama geliri %3,1 (850 pound) oranında; kötümser senaryoda iki katı oranında (1700 pound) azalmaktadır. Öte yandan tahminler, AB üyesi ülkelerde toplam üretimin, 12-28 milyar pound düşeceğini; Birleşik Krallık'ta ise bu azalmanın iki kat daha fazla (26-55 milyar pound) olacağını; iki taraf arasında çekilme sonrasında azalan ticaretin, uzun vadede Birleşik Krallık'ta verimliliği de olumsuz etkileyeceğini göstermektedir. Birleşik Krallık'ın mali kazancının

⁴⁴ Rahel Aichele vd., "Going Deep: The Trade and Welfare Effects of TTIP", CESifo Working Papers, Sayı 5150, Aralık 2014.

ise, Ottaviano vd. (2014)'dan daha düşük olacağı sonucuna ulaşılmıştır. Dhingra vd. (2016)'nin bulgularına göre, bu ülkenin AB bütçesine yapacağı net katkıdan çekilme sonrasında muaf olması durumunda tasarrufun %0,09 ilâ %0,31 arasında olacağı görülmektedir.⁴⁵

Ticari entegrasyonun Birleşik Krallık refahı üzerinde yaratacağı etkileri tahmin etmede standart ticaret modellerinin yetersiz kaldığını ileri süren Gonand (2016), Birleşik Krallık ekonomisinde toplam verimliliği artıran ticaret etkilerini, hem statik hem de dinamik model çerçevesinde analiz etmiştir. Ayrıca Gonand (2016), firma düzeyinde yaptığı incelemesinde uzun dönemde ihracatçı firmaların tercihlerinden ve ithalatçı firmalar aracılığı ile ortaya çıkabilecek teknolojik gelişmelerden kaynaklı değişimlerin, toplam refah üzerindeki etkilerini de incelemiştir. Gonand (2016)'ın dinamik modelinin bulguları, Brexit sonrasında, ülkenin üretim hacminin uzun dönemde (15 yılı aşan süre) %7'nin üzerinde, statik modele göre ise %0,5 oranında gerileyeceğini göstermektedir.

Oxford Economics (2016), Birleşik Krallık'ın çekilmesinin sonuçlarını, Dhingra vd. (2016) gibi hem kısa hem uzun dönem (2030 yılına kadar) için analiz etmiştir. Bu çalışmada, olası etkiler, Birleşik Krallık'ın AB ile ticari ilişkilerinin yanında maliye politikası seçimi, AB mevzuatına tabi olmamanın etkisi ve göç açısından incelenmiştir. Söz konusu çalışmada, Birleşik Krallık'ın AB ile gümrük birliği anlaşması yapması ve göçe kısıt getirmemesi durumu, iyimser senaryoyu; iki taraf arasında herhangi bir anlaşmanın olmadan çekilmenin gerçekleşmesi durumu ise kötümser senaryoyu temsil etmektedir. Çalışmanın bulgularına göre, her iki senaryoda da, Birleşik Krallık çekilme maliyeti ile karşılaşacaktır. Uzun vadede, iyimser senaryonun gerçekleşmesi durumunda ülkenin reel geliri %0.1 oranında, kötümser senaryoda ise 2030 yılına kadar çok daha fazla (%3,9) azalacaktır.

Birleşik Krallık'ın Ekonomi ve Finans Bakanlığı (HM Treasury), üç senaryoya (Norveç Modeli, İsviçre Modeli ve DTÖ Modeli) dayalı olarak üyelikten çekilmenin 15 yılı kapsayan süredeki etkilerini araştırmıştır.⁴⁶ Bakanlık, önceki çalışmaların pek çoğuna benzer modeli (NIGEM) kullanmış ve uzun dönemli analiz yapmıştır. Tahmin sonuçları, AB'den çekilmesinin, her üç durumda da Birleşik Krallık ekonomisini olumsuz etkileyeceğine işaret etmektedir. Çalışmaya göre, Birleşik Krallık AB bütçesine yaptığı katkıdan

⁴⁵ Swati Dhingra vd., "The costs and benefits of leaving the EU, the Centre for Economic Performance", 23 Kasım 2016, s.1-3, < <http://eprints.lse.ac.uk/83612/1/dp1478.pdf>> (16 Mart 2017).

⁴⁶ HM Treasury, 2016.

tasarruf etse dahi, azalan ticaret ve yatırım hacmiyle ülkenin yıllık geliri, iki taraf arasında yapılacak anlaşmanın kapsamına göre değişen oranlarda azalacaktır. Ek olarak, ekonominin dışa açıklık derecesi ve karşılıklı bağımlılığı da olumsuz etkilenecektir. Her üç senaryoda da ülke ekonomisinin, %3 ila %7 arasında küçüleceği ve hanehalkı yıllık gelirinin 2600 pound ile 5200 pound arasında gerileyeceği sonucuna ulaşılmıştır.

Kierzenkowski vd. (2016) tarafından yapılan OECD çalışmasında yukarıda ele aldığımız çalışmalar gibi Brexit'in etkileri üç senaryo bağlamında analiz edilmiştir.⁴⁷ NIGEM modeli kullanılsa da, öncekilerden farklı olarak çalışmanın tahminleri, uzun vade (2014-2030) yanında orta vadede (2014-2020) ortaya çıkacak olası etkileri de içermektedir. Buna rağmen çalışmanın bulguları, Oxford Economics (2016) ve Ekonomi ve Finans Bakanlığı (2016)'nın bulguları ile örtüşmektedir ve tüm senaryolarda İngiliz ekonomisinin olumsuz etkileneceğini göstermektedir. Çalışmanın sonuçları, taraflar arasında yapılacak ikili anlaşmanın kapsamına bağlı olarak İngiliz ekonomisinin, değişen oranlarda küçüleceğine işaret etmektedir. Ekonominin küçülmesinin, %2,7 ilâ %7,7 oranında gerçekleşeceği, kişi başına düşen gelirin 1500 ilâ 5000 pound arasında azalacağı tahmin edilmektedir. Öte yandan sonuçlar, uzun vadeli ekonomik maliyetin orta vadeden daha ağır olacağını göstermekte ve aksine çekilme olmazsa ve talep edilen reformlar, AB tarafından icraata geçirildiği takdirde ise, AB üyesi olarak Birleşik Krallık'ta refah artışı sağlanacağı yönündedir.

Ramiah vd. (2017), Brexit'in gerçekleşmesi ile Birleşik Krallık'tan AB'ye yapılacak ihracatın gümrük vergilerine tabi olmasının, AB piyasasına engelsiz erişim imkânının ortadan kalkmasının, Londra'nın finans merkezi olma pozisyonunun zarar görmesinin ve ortaya çıkan mevcut belirsizliğe bağlı olarak yatırımların düşmesinin potansiyel maliyetleri oluşturduğunu ileri sürmektedir. Öte taraftan Ramiah vd. (2017), önceki çalışmalardan farklı olarak, Birleşik Krallık için AB düzenlemelerine bağımlı olma zorunluluğunun ortadan kalkmasının, AB'ye yapılmakta olan katkıların son verilmesinin yanında AB üyesi olmayan ülkelerle yeni ticaret anlaşmaları yapılabilecek olmasına fırsat yaratacağından bu durumun, ülkeye avantaj sağlayabileceğini ileri sürmektedir.⁴⁸

⁴⁷ Rafal Kierzenkowski, The Economic Consequences of Brexit: A Taxing Decision, OECD Economic Policy Paper, No.16.2016, s.30-35.

⁴⁸ Ramiah et al., 2017, s.2508.

Avrupa Komisyonu (2017) tarafından Birleşik Krallık ekonomisine ilişkin hazırlanan son raporlar da yukarıda belirtilen çalışmaları teyit etmektedir. Brexit'in yarattığı belirsizlik atmosferi, Birleşik Krallık ekonomisinde büyümenin gerileyeceği, ekonominin 2018 yılında %1,3, 2019 yılında %1,1 oranında büyüyeceği; ayrıca firmaların belirsizlik sebebiyle yatırım kararlarını gözden geçirecekleri tahmin edilmektedir.⁴⁹

Sonuç olarak, Brexit'in, İngiliz ekonomisi üzerindeki olası etkilerine odaklanan mevcut literatürde, ticaret modeli olarak ekseriyetle NIGEM'in kullanıldığı ve AB'nin üçüncü ülkelerle yapmış olduğu halihazırdaki mevcut ikili anlaşmalarından hareket ederek benzer senaryolar bağlamında çekilmenin olası fayda ve maliyetinin hesaplandığı görülmektedir. Bu çalışmaların ortak yönü, Birleşik Krallık'ın çekilme sonrasında AB bütçesine katkısından muaf olması nedeniyle bir tasarruf sağlasa da bu ayrılışın ülke ekonomisi için en iyimser senaryoda bile (Norveç Modeli) bu ülkenin ekonomisini olumsuz yönde etkileyeceğini ve uzun dönemde üyelikten ayrılmanın maliyetinin daha da artacağına işaret etmeleridir. Öte yandan çalışmaların bulguları, bu maliyetin büyüklüğünün, çekilme müzakereleri sürecinde Birleşik Krallık'ın AB ile ekonomik ilişkilerinin nasıl şekilleneceğine ve taraflar arasında yapılan anlaşmanın kapsamına bağlı olarak değişeceğini göstermektedir. Diğer bir ifadeyle AB üyeliğinden çekilmenin, taraflar arasındaki anlaşmanın kapsamı ne olursa olsun İngiliz ekonomisine her koşulda bir maliyet getireceği tahmin edilmektedir.

Aslında Brexit'in bu ülke piyasalarındaki etkileri, daha referandum sonuçlarının kesinleşip Brexit'in lehinde sonuç çıktığının açıklanmasının hemen ardından ortaya çıkmıştır. Referandumun ertesi günü Birleşik Krallık borsasında Brexit kararının ilk etkileri, sonuçların kesinleşmesinin hemen ardından ortaya çıkmış ve referandumun ertesi günü Birleşik Krallık borsasında FTSE 100 indeksi %3 oranında düşerken, pound, ABD doları karşısında %9 oranında değer kaybetmiştir.⁵⁰ Böylece pound, dolar karşısında 1985 yılından itibaren en düşük seviye olan 1,3229 dolara kadar gerilemiştir.⁵¹ Öte yandan poundun avro karşısında değer kaybı ise %7 olmuştur.⁵²

⁴⁹ European Commission, **European Economic Forecast**, Institutional Paper 063, Kasım 2017, s.128

⁵⁰ FTSE 100 indeksi (Financial Times Stock Exchange 100 Index), Londra borsasında işlem gören en büyük 100 şirketi kapsamaktadır. Bu indeks, Londra borsasının performansının en iyi göstergelerinden biri olarak kabul edilmektedir. Daha fazla bilgi için Bkz. <<https://www.share.com>> (17.06.2017).

⁵¹ Till Nikolka ve Panu Poutvaara, "Brexit- Theory and Empirics", CESifo Forum, No.4/2016, Aralık, s.68.

⁵² Bkz. <<https://www.share.com>> (17.06.2017).

Benzer durum, ÷lkeye hem DYY hem de portföy yatırımları biçiminde gelen yabancı sermaye bağlamında da geçerlidir. Her ne kadar referandumun yapıldığı 2016 yılında, önceki yıllara kıyasla Birleşik Krallık'a rekor düzeyde DDY girişı olmuşsa da bu durumun, referandumdan Brexit aleyhine sonuç çıkacağı beklentisinden kaynaklandığı ileri sür÷lebilir. Birleşik Krallık'ın AB ile entegrasyon ilişkisinin, çekilme sonrasında nasıl devam edeceğine ilişkin belirsizliğin de yabancı sermayeyi, özellikle uzun vadeli yatırımları etkileyeceğı ve durum netleşene kadar Birleşik Krallık'ı cazip bir yatırım ülkesi olmaktan çıkaracağı açıktır. Nitekim Ekim 2016'da 1015 şirket arasında yapılan anketler, Brexit sonrasındaki belirsizliğin, özel yatırımların ertelenmesine, azaltılmasına, hatta durdurulmasına sebep olduğu ve bu tutarın daha çekilme müzakereleri başlamadan 65,5 milyar Dolara ulaştığını göstermektedir.⁵³ Janse (2016), Japon otomobil devi Toyota'nın mevcut yatırımlarını gözden geçirdiğine, Çin'in yatırımlarını Bulgaristan'a yönlendirdiğine, küresel düzeyde faaliyet gösteren ve 13 milyar Dolar'lık aktif büyüklüğe sahip ABD menşeli Varlık Yönetim Fonu'nun (Marathon) yatırımlarını diğer AB ÷lkelerine yönlendirdiğine dikkat çekmektedir.⁵⁴ Öte yandan çekilme sonrasında Birleşik Krallık'ın, AB ile gümrük birliği ilişkisini muhafaza edememesi ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) kurallarının uygulanması durumunda, Birleşik Krallık'tan ihraç edilen ürünlere gümrük tarifesı uygulanacağından, Birleşik Krallık'ın yatırım açısından cazip ÷lke olma pozisyonunun, uzun dönemde olumsuz etkilenebileceğı öngör÷lebilir.

Diğer taraftan yabancı sermayeyi bu bölgeye çeken diğer bir neden, ÷lkenin sahip olduğu nitelikli işgücü kapasitesi ve AB ile Tek Pazar ilişkisi nedeniyle bu kapasiteyi gerektiğinde artırabilme potansiyeline sahip olmasıdır. Çekilme sonrasında kişilerin serbest dolaşımı bağlamında AB üyeleri ile arasındaki mevcut yapının sona ermesi, bu ÷lkenin nitelikli işgücü kapasitesini de olumsuz etkileyebilir. Bunun dolaylı olumsuz etkisinin, yabancı sermaye bağlamında da hissedilebileceğini ve yabancı sermaye girişı üzerinde caydırıcı etki yapabileceğı de gözardı edilmemelidir.

AB üyeliğinden çekilme sonrasında Birleşik Krallık'ın ekonomik olarak elde edeceği net kazancın ise, AB bütçesine yaptığı net katkıdan kaynaklanacak tasarruf ile sınırlı kalacağı gör÷lmektedir. AB ortalamasının üzerindeki geliriyle Birleşik Krallık, AB bütçesine net katkı sağlayan ÷lkeler arasındadır. 2000-2014

⁵³ Nikolka ve Potvaara, 2016, s.68.

⁵⁴ Kanliv Anev Janse, How Brexit Could Boost the European Union, Knowledge@Wharton, 21 Eylül 2016, s.6, < <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/how-brexit-could-boost-the-european-union/> > (25 Aralık 2016).

dönemine ilişkin AB bütçesi dikkate alındığında, Ferrer and Rinaldi (2016)'nin hesaplamalarına göre, GSMH ve katma değer vergisi kaynaklı yapılan katkı, üçüncü ülkelerden ithal ettiği ürünlerden aldığı gümrük vergileri vb. kendi öz kaynaklarından yapılan tüm katkılar dikkate alındığında, Birleşik Krallık'ın AB bütçesine yaptığı toplam katkının, Birlik bütçesindeki payı yaklaşık %10 düzeyindedir (1.525 milyon Avro).⁵⁵ Ancak, Birleşik Krallık'ın kalkınma politikası, ortak tarım politikası, Horizon 2020 programı kapsamında rekabet gücünü artırmak amacıyla ülkenin AB bütçesinden aldığı destekler düşüldüğünde Birleşik Krallık'ın net katkısının toplam AB bütçesinin yaklaşık %5'i (7.087 milyon Avro) kadar olduğu görülmektedir. Çekilme durumunda Birleşik Krallık'ın tasarruf edeceği bu tutarın, AB açısından çok yüksek bir kayıp olmayacağı söylenebilir.⁵⁶

Diğer taraftan AB'den çekilmek, Birleşik Krallık'ın yapısal fonlar ve yatırım teşvik programlarından (daha yoksul bölgelere yapılan tarımsal destek vb.) yararlanmasını sonlandıracaktır. Ayrıca Avrupa Yatırım Fonu ve Avrupa Yatırım Bankası'nın kaynaklarına ulaşması da mümkün olamayacaktır. Avrupa Yatırım Bankası aktif büyüklüğü açısından dünyanın en büyük çok taraflı kredi veren finansal kurumudur. Banka'nın %16,11 oranında hissesine sahip olan Birleşik Krallık, Bankadan en fazla proje finansman kredisi alan ülkeler arasındadır. İngiliz Maliye ve Finans Bakanlığı 2002 yılından beri Banka'dan sağladığı finansmanın iki kattan daha fazla artığına işaret etmektedir. Nitekim Birleşik Krallık, sadece son beş yılda (2011-2015) Avrupa Yatırım Bankası'ndan 33 milyar Dolar'lık proje finansman kredisi sağlamıştır.⁵⁷ Diğer taraftan 2015 yılında AB çapında yatırımları desteklemek üzere Avrupa Komisyonu ile Avrupa Yatırım Bankası birlikte 'Stratejik Yatırımlar için Avrupa Fonu (European Fund for Strategic Investments)'nu kurmuştur. 16 milyar Avro'ya kadar AB bütçe garantisine sahip olan bu Fon, Avrupa Yatırım Bankası'nın ek kredi açabilmesini mümkün kılmaktadır.⁵⁸ İngiliz Ekonomi ve Finans Bakanlığı 2016 yılı sonuna kadar Birleşik Krallık'ın bu Fondan yaklaşık 1 milyar Avro'luk bir finansman desteği alacağını tahmin etmektedir.⁵⁹ Birleşik Krallık, üyelikten çekilerek, ülkenin risk sermaye (venture capital) fonlarının en büyük yatırımcısı

⁵⁵ Jorge Núñez Ferrer ve David Rinaldi, "The Impact of Brexit on the EU Budget: A non-catastrophic event", CEPS Policy Brief, No. 347, 7 Eylül 2016, s.1-2.

⁵⁶ 1990 öncesinde AB bütçesinin en az 2/3'ü, OTP için kullanıldığından ve İngiltere'de tarım küçük olduğunda, bu imkandan yararlanamadığından "İngiliz Çeki" uygulaması kapsamında 1985 yılından beri İngiltere'nin AB bütçesine katkısı azalmıştır.

⁵⁷ HM Treasury, 2016, s.69-70; Janse, 2016, s.4-5.

⁵⁸ Daha fazla bilgi için Bkz. <<http://www.eib.org/efsi/what-is-efsi/index.htm>> (05 Haziran 2017).

⁵⁹ HM Treasury, 2016, s.72.

olan, Avrupa Yatırım Fonu'nun imkânlarından da mahrum kalacaktır. Fon'un, 2011-2015 döneminde sayısı 144'ü bulan İngiliz risk sermayesi şirketine 2,5 milyar Dolar'lık taahhüt verdiği ve bunun Fon'un toplam taahhüdünün %37'sine tekabül ettiği dikkate alınır, bu imkânın kaybedilmesinin ülke ekonomisi açısından önemli bir kayıp olacağı açıktır.⁶⁰

Yukarıda sıralanan maliyetlere, Birleşik Krallık, AB üyeliğinden ayrılmasını müteakip yeni ekonomik düzene uyum sağlarken katlanılacak maliyetler ve "Birlik'ten çıkış faturası (divorce/exit bill)" da eklendiğinde, üyelikten çekilmenin ekonomik faturası, bu ülke için daha da yükselmektedir.⁶¹ Öte yandan, Birleşik Krallık'ın Brexit sebebiyle maruz kalacağı maliyetlerin hissedilir etkilerine henüz çekilme müzakereleri devam ederken de maruz kalacağını da göz ardı etmemek gerekir. Ancak tahminler, ayrılma tamamlandığında asıl büyük faturanın çıkacağına işaret etmektedir.⁶²

Sonuç olarak, üyelikten çekilmenin, Birleşik Krallık'ı elde edeceği avantajın oldukça üzerinde bir ekonomik maliyete maruz bırakacağı görülmekte olup tahminler, maliyetin büyüklüğünün, üyelikten ayrılma sonrasında iki taraf arasındaki ilişkinin derinliğine bağlı olarak değişeceğini göstermektedir.

C. Brexit'in AB Ekonomisine Olası Etkileri

Brexit'in, Birleşik Krallık ekonomisinin yanında Birlik düzeyinde de ekonomik etkiler yaratması, tarafların 45 yılı aşan süredir devam eden ekonomik entegrasyon ilişkisi dikkate alındığında sürpriz bir sonuç değildir. Aslında zımnî hedefi, tüm Avrupa'yı kapsayan bir siyasi birlik oluşturmak olan AB'nin açık hedefi, bir Avrupa ekonomik birliğinin yaratılmasıdır. Bu nedenle AB cephesinden Brexit, bugüne kadar başarıyla ilerlemiş olan AB bütünleşme projesi açısından bir geri adımı teşkil etmektedir.

Birliğin ikinci büyük ekonomisinde yapılan referandumda sandıktan AB'den ayrılma yönünde çıkan sonucunun ilk etkileri, Birleşik Krallık piyasalarında olduğu gibi diğer AB üyesi ülkelerde de ortaya çıkmıştır. Referandumun ardından borsa endeksi, Portekiz'de %9, İrlanda'da %10, İtalya'da %14,5, Yunanistan'da %15,5, İspanya'da %14,4, Fransa'da %10 ve

⁶⁰ Janse, 2016, s.6.

⁶¹ Paul J.J. Welfens ve David Hanrahan, "The Brexit Dynamics: British and EU27 Challenges After the EU Referendum", *Intereconomics* 2017, s.305.

⁶² Vikash Ramiah, Huy Pham ve Imad Moosa, "The sectoral effects of Brexit on the British economy: early evidence from the reaction of the stock market", *Applied Economics*, 2017, Cilt 49, Sayı 26, s.2508.

Almanya’da %9 oranında gerilerken, Birlik düzeyinde hisse senedi piyasalarında değer kaybı 2 trilyon dolar’ı aşmıştır.⁶³ Hisse senedi piyasalarındaki dalgalanmaların, büyük ölçüde Birleşik Krallık’ın finansal hizmetler sektöründeki önemi yanında, bu ülkenin AB’den ayrılış sürecine ilişkin belirsizlikten kaynaklandığı söylenebilir. Dolayısıyla Brexit’in olumsuz etkileri, referandum sonuçlarının kesinleşmesinin daha başlangıcında Birleşik Krallık ekonomisine benzer şekilde AB piyasalarında da görülmeye başlamıştır.

Diğer taraftan uluslararası kredi derecelendirme kuruluşları, referandumun üzerinden geçen bir yılı aşkın süreye karşın, Brexit sürecine ilişkin belirsizliğin siyasi ve mali riskleri arttırdığı yönündeki değerlendirmelerini halâ sürdürmektedir. Brexit’in kısa vadede belirsizliği artırdığını vurgulayan Hartwell ve Horvath (2017), bu durumun 2007-2008 finansla krizin küreselleşmesinin tetikleyicisi olarak kabul edilen ABD’nin 158 yıllık geçmişe sahip en büyük uluslararası finansal kurumu olan Lehman Brothers’ın iflasının açıklandığı dönemde ortaya çıkan belirsizlikten çok daha yüksek olduğunu ileri sürmektedirler.⁶⁴

Brexit’in Birlik ekonomisi üzerindeki olası etkileri tahmin etmeye yönelik yapılan ampirik çalışmalar, bu etkileri ağırlıklı olarak dış ticaret sektörü, AB bütçesi ve AB’nin yaptığı dış yardımlar bağlamında ele almaktadırlar (Lawless ve Morgenroth, 2016; European Parliament, 2017; Haas ve Rubio, 2017; Belke ve Gros, 2017; Welfens ve Hanrahan, 2017).

Söz konusu çalışmalar, Brexit’in AB ekonomisi üzerindeki en belirgin etkisinin Birleşik Krallık’takine benzer şekilde dış ticaret sektöründe ortaya çıkacağına işaret etmektedir. Birlik ile Birleşik Krallık arasındaki mal ticaretinin GSYİH içindeki payı incelendiğinde, AB’nin Birleşik Krallık’tan yaptığı 184 milyar Avro’luk mal ithalatı, Birlik GSYİH’sının %1,5’ini, Birleşik Krallık’ın AB’den yaptığı 306 milyar Avro’luk mal ithalatı ise, bu ülkenin GSYİH’sının %11,9’unu oluşturduğu görülmektedir (Tablo 1). Benzer şekilde AB’nin Birleşik Krallık’a yaptığı mal ihracatının toplam GSYİH içindeki payı %2,5 iken, Birleşik Krallık’ın AB’ye yaptığı mal ihracatının bu ülkenin toplam GSYİH içindeki payı, %7,1’dir. Hizmet ticareti açısından, AB’nin Birleşik Krallık’tan yaptığı 122 milyar Avro’luk hizmet ithalatı, GSYİH’sının %1’ini ve Birleşik Krallık’ın AB’den yaptığı 94 milyar Avro’luk mal ithalatı, GSYİH’sının %3,6’sını oluşturmaktadır. Benzer şekilde AB’nin Birleşik

⁶³ Richard C. K. Burdekin, Eric Hughson ve Jinlin Gu, “A first look at Brexit and global equity markets”, **Applied Economics Letters**, Cilt 25, Sayı 2, 2018, s.137.

⁶⁴ Nauro Ferreira Campos vd., “An assessment of the impact of Brexit on euro area stability”, **European Parliament Monetary Dialogue**, 28 Kasım 2016, s.38.

Krallık'a yaptığı hizmet ihracatı GSYİH'sının %0,8'ini, Birleşik Krallık'ın AB'ye yaptığı hizmet ihracatı GSYİH'sının %4,7'sini oluşturmaktadır.⁶⁵ Sonuç olarak, veriler, AB ile Birleşik Krallık arasındaki ticaretin, Birleşik Krallık için çok daha önemli olduğunu göstermektedir.

Brexit'in AB ekonomisi üzerindeki etkilerini ticaret boyutuyla ele alan ampirik çalışmaların önemli kısmı, bu etkileri iki senaryo bağlamında incelemektedirler. Birinci senaryo, az da olsa iki taraf arasındaki ticaretin önüne engel konacağı beklenetisine dayanan iyimser senaryoyu (Norveç Modeli), ikinci senaryo da, taraflar arasındaki ticaret engellerinin oldukça artacağı beklentisine dayanan kötümser senaryoyu (DTÖ Modeli) kapsamaktadır. Kötümser senaryonun etkilerini tahmin eden Lawless ve Morgenroth (2016), taraflar arasında DTÖ'nün 'en çok kayırılan ülke (most-favourite nation)' prensibinin uygulamaya konulması durumunda AB'nin Birleşik Krallık'a olan ihracatının %30, Birleşik Krallık'ın AB'ye olan ihracatının %22 oranında düşeceğini tahmin etmişlerdir.⁶⁶ Bununla birlikte Belke ve Gros (2016)'a göre, söz konusu düşüşün, AB toplam ihracatında %2 oranında bir gerilemeye neden olacağını ileri sürmüşlerdir. Brexit'in AB üretim hacmi üzerinde ticareti kaynaklı ortaya çıkacak olası kayıpların, iyimser senaryoda ortalama %0,08, kötümser senaryoda ise ortalama %0,44 düzeyinde olacağı tahmin edilmektedir.⁶⁷

Brexit'in Birlik ekonomisi üzerindeki diğer bir etkisinin, AB bütçesi bağlantılı ortaya çıkması beklenmektedir. Brexit ile birlikte AB, bu ülkenin Birlik bütçesine yaptığı katkıdan mahrum kalacaktır. Nitekim Avrupa Parlamentosu Tarım ve Kırsal Kalkınma Komitesi tarafından yapılan çalışmada,⁶⁸ Brexit'in AB bütçesinde yıllık 10,2 milyar avro açığa neden olacağı tahmin edilmektedir. Birleşik Krallık'ın AB bütçesine yaptığı katkının ortadan kalkmasının 2020 yılından sonra daha hissedilir etkilerinin olacağını belirten Welfens ve Hanrahan (2017), Birleşik Krallık tarafından AB bütçesine yapılan katkının,⁶⁹ diğer üye ülkelerce finanse edilmeye başlanacağını ya da Birlik düzeyindeki harcamaların kısılması yoluna gidileceğini vurgulamaktadırlar. Avrupa Parlamentosu Tarım ve

⁶⁵ Ansgar Belke ve Daniel Gros, "The Economic Impact of Brexit: Evidence from Modelling Free Trade Agreements", *Atlantic Economic Journal*, Kasım 2017, Cilt 45, Sayı 3, s.320-321.

⁶⁶ Martina Lawless ve Edgar Morgenroth, "The product and sector level impact of a hard Brexit across the EU", ESRI Working Paper, No 550, Economic and Social Research Institute, Dublin, 2016.

⁶⁷ Belke ve Gros, 2017, s.324.

⁶⁸ Jörg Haas ve Eulalia Rubio, Possible impact of Brexit on the EU budget and, in particular, CAP funding, European Parliament Research for AGRI Committee, Ekim 2017, s.6.

⁶⁹ Bu katkının net olarak yaklaşık 7,6 milyar Sterlin olduğu tahmin edilmektedir. Bkz. Welfens ve Hanrahan, 2017, s.305.

Kırsal Kalkınma Komitesi, özellikle Almanya, Hollanda ve İsveç'in bütçeye katkısının oransal olarak artması gerektiğinin, harcamaların kısılması durumunda ise Ortak Tarım Politikası'na ilişkin harcamalar üzerinde baskı yaratılma olasılığının altını çizmektedir.⁷⁰ Bu noktada tahminler, Birlik üyelerinden Almanya'nın bütçeye ilave katkısının yaklaşık 2,5 milyar avro artacağı yönündedir.⁷¹ Bu durum, Brexit sonrası AB'nin iç dengelerinde Almanya lehine bir değişim olacağına ilişkin beklentiler de dikkate alındığında, Birlik'e ekonomik katkısı artan Almanya'nın politik düzeyde de Birlik'in öncü gücü olmasına katkı yapacağı açıktır.

Öte yandan Birlik üyesi ülkelerin, Birlik bütçesine yapmaları gereken katkıdaki artış konusunda seçmenlerini ikna edebilmelerinin de politik açıdan sıkıntı yaratması da yüksek bir olasılıktır. Bu durumda ise özellikle Doğu Avrupa ülkelerinde Brexit benzeri referandumların gündeme gelebileceği beklenmektedir.⁷² Ancak, Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılmasının Birlik bütçesi üzerinde oluşturacağı etkinin büyüklüğünde, üyelikten çekilme sonrasında iki taraf arasındaki ilişkilerin kapsamının ne şekilde belirleneceğine bağlı olacağı açıktır. Yapılan analizlerde Birleşik Krallık'ın AB ile Avrupa Ekonomik Alanı'nda yer alan ülkelere benzer bir serbest ticaret anlaşmasının (Norveç Modeli) yapması halinde, Birlik bütçesine katkısının yaklaşık 3,5 milyar avro olabileceği,⁷³ taraflar arasında herhangi bir ticaret anlaşmasının yapılmadığı durumda (DTÖ Modeli) ise AB'nin yaklaşık 4,5 milyar avro tutarında gümrük vergisi kaynaklı gelir elde edebileceği⁷⁴ tahmin edilmektedir. Norveç modelinin gerçekleşmesi durumunda Brexit sonrasında AB'nin, Birlik bütçesinde ortaya çıkacak kaybın 1/2 ilâ 1/3 arasındaki kısmının telafi edebileceği öngörülmektedir.

Birleşik Krallık'ın üyelikten çekilmesinin diğer bir etkisinin AB tarafından üçüncü ülkelere yapılan kalkınma yardımları üzerinde görüleceği ve Brexit'in AB'nin dış yardımlarını olumsuz etkileyeceği tahmin edilmektedir. Birleşik Krallık, örneğin 2015 yılında 18,7 milyar dolar dış yardım yapmıştır. AB'nin dış yardımlarından bu tutarın düşmesi, dünyanın en çok mali yardım yapan entitesi olma niteliğini yitirmesini de beraberinde

⁷⁰ Haas ve Rubio, 2017, s.6.

⁷¹ Philip Blenkinsop, "From trade to migration: how Brexit may hit the EU economy", 24.06.2016, <https://uk.reuters.com/article/uk-britain-eu-economy-europe/from-trade-to-migration-how-brex-it-may-hit-the-eu-economy-idUKKCN0ZA0KE>, (01.12.2017).

⁷² Bkz. Welfens ve Hanrahan, 2017, s.305.

⁷³ Campos vd., 2016, s.18.

⁷⁴ Jorge Nunez Ferrer, "The Impact of Brexit on the EU Budget-a Non-Catastrophic Event", **CEPS Policy Brief**, No 347, Eylül 2016.

getirebilir.⁷⁵ Diğer taraftan, Brexit sonrasında Birleşik Krallık'ın daha milliyetçi, realist ya da muhafazakar bir yapıya sahip olabileceği senaryoları üzerinden yapılan analizlerde, milliyetçi perspektifin benimsenmesi durumunda bu ülkenin yaptığı dış yardımları %30 oranında azaltacağı ve bunun da küresel düzeyde yapılan toplam yardım tutarında %3 oranında bir gerilemeye neden olacağı tahmin edilmektedir.⁷⁶ Küresel düzeyde önde gelen mali yardım yapan pozisyonunu yitirmek istemeyen AB ülkelerinin yardım kalemlerinde artışa gitmeleri ise, üye ülkeler için Brexit'in doğurduğu yeni bir maliyet kalemi olarak ortaya çıkacaktır.

Brexit'in AB ekonomisi üzerinde yaratacağı diğer bir etkinin, finansal hizmetler sektörü aracılığıyla ortaya çıkacağı tahmin edilmektedir. Brexit ile dünyanın en büyük finans merkezi olan Londra, AB sınırları dışında kalacaktır. Ancak Birleşik Krallık'ta faaliyet gösteren finans kuruluşlarının Brexit'in akabinde AB üyesi ülkelereki müşterileriyle mevcut ilişkilerini eskisi gibi sürdüremeyecek olmaları, finansal hizmetlerin diğer AB üyesi ülkelere yönelmesine de neden olabilecektir. Brexit'in AB-27'nin finansal hizmet piyasalarına etkisini inceleyen Sapir vd. (2017), Londra'daki perakende ve toptan bankacılık varlıklarının 2014 yılının sonu itibarıyla 10,2 trilyon Avro'ya ulaştığına ve bunun yaklaşık yarısını, toptan bankacılık varlıklarının oluşturduğuna işaret etmektedir. Toptan bankacılık hizmetlerinin yaklaşık %35'inin müşterilerinin ise AB-27'de ikamet ettiği, Birleşik Krallık'taki bankacılık varlıklarının %17'sinin (1,8 trilyon avro) Brexit ile birlikte diğer coğrafyalara yönelebileceği tahmin edilmektedir.⁷⁷

Yukarıda belirtilen etkilere ek olarak Brexit, AB'yi coğrafi olarak 243.610 km² küçültüp demografik olarak 65,808 milyon kişi azaltırken, Birleşik Krallık'ın AB toplam üretimine yaptığı %16 oranındaki katkıdan mahrum bırakacaktır. Birliğin Almanya'dan sonra en kalabalık ikinci üyesi konumundaki Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılması, AB'nin toplam nüfusunda %13 oranında bir düşüşe neden olacaktır. Böylece, 2017 yılı sonu itibarıyla 511,8 milyon nüfusu ile Çin ve Hindistan'ın ardından dünya nüfusunda en büyük paya sahip (%6,7) olan AB'nin payının, Birleşik Krallık'ın üyelikten çekilme sonrasında yaklaşık olarak %1'e yakın gerileyeceği tahmin edilmektedir.⁷⁸

⁷⁵ European Parliament, Directorate-General For External Policies, **Possible impacts of Brexit on EU development and humanitarian policies**, 2017, s.6.

⁷⁶ European Parliament, 2017, s.25.

⁷⁷ Andre Sapir, Dirk Schoenmaker ve Nicolas Véron, "Making the Best of Brexit for the EU-27 Financial System", **Peterson Institute for International Economics**, Şubat 2017, s.1.

⁷⁸ Gérard-François Dumont, "Brexit : quelles conséquences démographiques?", **Population & Avenir**, Cilt 729, Sayı 4, 2016, s.3.

Diğer taraftan Birliğin, küresel siyasette uğrayacağı itibar kaybına dikkat çeken Welfens ve Hanrahan (2017), Birliğin ikinci büyük ekonomisi olan adı geçen üyesinin Birlikten ayrılmasının, AB'nin toplam üretiminde ortaya çıkan düşüşün, Birliğin ekonomik gücünün yanı sıra siyasi gücünü de olumsuz yönde etkileyeceğini, bunun özellikle AB'nin uluslararası müzakerelerdeki pozisyonunu zayıflatacağına dikkat çekmektedirler.⁷⁹

Görüldüğü gibi Brexit'in AB ekonomisine etkilerinin, Birleşik Krallık ekonomisine kıyasla daha sınırlı düzeyde kalması tahmin edilmekle birlikte, daha ziyade AB'nin uluslararası alandaki ekonomik ve siyasi güç pozisyonunu olumsuz yönde etkileyeceğini göstermektedir.

III. Sonuç

Birleşik Krallık halkının Brexit'ten yana karar alması, AB bütünleşme sürecinde siyasi ve ekonomik açıdan önemli bir kırılma noktası olmuştur. Böyle bir karar, aynı zamanda Avrupa coğrafyasında “Bölünmez Birlik” tabusunu yıkmış, “Pandoranın Kutusu”nun açılıp açılmayacağı yönündeki tartışmaları da beraberinde getirmiştir.

1973 yılında başlayan Birleşik Krallık ile AB arasındaki ekonomik entegrasyon ilişkisi, taraflar arasında malların, sermayenin, kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımını mümkün kılan Tek Pazar boyutunda olsa da, Birleşik Krallık'ın tam üye olarak AB ile geçirdiği yaklaşık yarım asırlık dönem, iki tarafın ekonomileri arasında ilişkileri çok boyutlu olarak yakınlaştırıp güçlendirirken, karşılıklı bağımlılığı da önemli ölçüde artırmıştır. Dolayısıyla Brexit'in, iki tarafa da ekonomik bir maliyet getireceği açıktır.

AB üyesi olarak zengin ve büyük bir pazarın içerisinde yer almak, Birleşik Krallık halkının refahını artırıcı bir etki yapmış ve 1973-2014 döneminde kişi başına düşen yıllık geliri, reel olarak iki katı artmıştır. AB üyesi olmayan ABD, Avusturalya, Kanada ve Yeni Zelanda gibi diğer gelişmiş ülkelerin aynı dönemdeki reel gelirleriyle karşılaştırıldığında, Birleşik Krallık'ın reel gelir artışının, bu ülkelerin oldukça üzerinde gerçekleştiği görülmektedir. Ayrıca, bu ülkenin AB üyeleriyle yaptığı ticaret, GSYİH'sının yaklaşık üçte birini (%27,2) oluşturmaktadır. Bu ülke ile yapılan ticaretin, Birlik ticareti içinde payı ise çok daha düşüktür (%4). Bu nedenle yapılan tahminler, Brexit'in ekonomik etkilerinin Birlik düzeyinden daha fazla Birleşik Krallık ekonomisinde ortaya çıkacağını ve özellikle de ticaret sektöründe hissedileceğini göstermektedir.

⁷⁹ Paul Welfens ve David Hanrahan, “The Brexit Dynamics: British and EU27 Challenges After the EU Referendum”, *Intereconomics*, Cilt 52, Sayı 5, 2017, s.302.

Ayrıca Birlik içi ticarete, bu ülkenin küresel ticaret pazarını daha fazla genişletmesine imkân veren AB'nin üçüncü ülkelerle yapmış olduğu serbest ticaret anlaşmaları da eklenince, ülkenin üyelikten çekilerek AB ile mevcut ilişkisini sürdürememesinin faturasının daha da ağırlaşma olasılığında yüksektir.

Öte taraftan, Birleşik Krallık'ın AB üye ülkelerinden nitelikli işgücünün en fazla göç ettiği AB ülkelerinin başında gelmektedir. Bu ülke de 3 milyondan daha fazla AB vatandaşı yaşarken, bir milyona yakın İngiliz vatandaşı da diğer AB ülkelerinde yaşamaktadır. Bu durum taraflar arasında yapılacak Çekilme Anlaşmasının kapsamının, halihazırda yaklaşık 4 milyon kişinin de hayatını etkileyebileceğini göstermektedir.

Nitekim Brexit'in ekonomik maliyetinin farkında olan Birleşik Krallık, bu maliyeti mümkün olduğu kadar aşağıya çekmeye çalışmaktadır. Bu ülkenin, çekilme sürecindeki stratejisini ve önceliklerini kapsayan Beyaz Kitap (Brexit White Paper) bu isteği yansıtmaktadır.⁸⁰ Örneğin, Beyaz Kitapta ticaret öncelikli konuların ilk sıralarında yer almaktadır. Ayrıca Beyaz Kitap, Birleşik Krallık'ın çekilme stratejisinin, AB ile bir "Ortaklık Anlaşması (Association Agreement)" yaparak değil Tek Pazarla ilişkilerinin mümkün olduğu kadar mevcut şekliyle sürdürebileceği bir "Stratejik Ortaklık (Strategic Partnership)" ilişkisi kurmaya odaklı olduğunu göstermektedir. Bu ise Birleşik Krallık'ın, Birlikten çekilmesinin ekonomik maliyetini tahmin etmeye yönelik referandum öncesi ve sonrasında yapılan tüm çalışmalarda dikkate alınan senaryolar arasında 'en kapsamlı ve en iyimser senaryo' olarak kabul edilen Norveç Modelinden yani Avrupa Ekonomik Alanına dahil olarak ayrılma senaryosundan da daha ileri düzeyde bir ilişki kurabileceği bir anlaşma yaparak, üyelikten çekilmeyi hedeflediğini göstermektedir.

Ancak 45 yılı kapsayan uzun süreli bir ilişkinin, Brexit sonrasında yeni bir düzeye taşınması hem kısa zamanda hem de kolay bir şekilde olmayacağı da beklenmektedir. Nitekim çekilme sürecinin resmen başlamasından itibaren yaşanan gelişmeler, bu durumu teyit etmektedir. Diğer taraftan Brexit'in Birleşik Krallık ekonomisine muhtemel olumsuz etkilerinin AB-27'ye göre daha fazla olacağı yönündeki tahminlerin, Çekilme Müzakere sürecinde AB'nin pozisyonunu güçlendireceği de açıktır. Bütün bunların yanı sıra AB'nin, uluslararası arenada gerek ekonomik gerek siyasi olarak Birleşik Krallık gibi etkin bir küresel aktörü karşısına almak yerine yanında tutma isteğinin baskın çıkarak, bu ülkenin isteklerine karşı daha tavizkâr bir tutum izlemesi de yüksek bir olasılıktır.

⁸⁰ Department for Exiting the European Union, 2017.

Kaynakça

- Aichele, Rahel et al., “Going Deep: The Trade and Welfare Effects of TTIP”, CESifo Working Papers No. 5150, December 2014.
- Ackrill, Robert, "Explainer: What is the EU Common Agricultural Policy?", 15 Nisan 2016, <<http://theconversation.com/explainer-what-is-the-eu-common-agricultural-policy-56329>> (11 Ağustos 2017).
- Akçay, Belgin, “Avrupa Birliği’nin Ekonomik Kriterleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt.56, No.3, s.11-52.
- Akçay, Belgin ve Bilgin, Aslı, “Brexit ve İngiltere: Nedenleri ve Ekonomik Etkileri”, .Akçay ve A.Ege (der.), **Avrupa Birliği Üzerine Yazılar**, Seçkin Yayınevi, 2017, ss.223-266.
- Armour, John, “Brexit and financial services”, **Oxford Review of Economic Policy**, Cilt.33, No.1, 2017, s. 54–69.
- Akman, M. Sait, “Could TTIP become an all-inclusive project? Some remarks concerning alternative responses”, M.Sait Akman, Simon J. Evenett and Patrick Low (eds.), **Catalyst? TTIP's impact on the Rest**, CEPR Press, 2015, ss.51-58.
- Belke, Ansgar ve Gros, Daniel, “The Economic Impact of Brexit: Evidence from Modelling Free Trade Agreements”, **Atlantic Economic Journal**, Cilt 45, Sayı 3, 2017, s.317-331.
- Bilgin, A. Aslı, “Avrupa Birliğinden Çekilme Hakkı: Sonun Başlangıcı mı?”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt XVIII, No 3-4, 2014, s. 205-243.
- Blenkinsop, Philip, “From trade to migration: how Brexit may hit the EU economy”, 24.06.2016, <<https://uk.reuters.com/article/uk-britain-eu-economy-europe/from-trade-to-migration-how-brexit-may-hit-the-eu-economy-idUKKCN0ZA0KE>>, (1 Aralık 2017).
- Boot, Stephen et al., What if ...? The consequences, challenges and opportunities facing Britain outside the EU, **Open Europe Report**, No. 3, London, 2015.
- Breitenmoser, Stephan, **Sectoral Agreements between the EC and Switzerland: contents and context**, CMLR, 2003.
- Breuss, Fritz, “Austria and Switzerland-Experiences with and without EU membership”, **Austrian Economic Quarterly**, Sayı.1, 2006, s.13-39.
- Burdekin Richard C. et al., “A first look at Brexit and global equity markets”, **Applied Economics Letters**, Cilt 25, Sayı 2, 2018, s.136-140.
- Campos, Naura F. et al., “An assessment of the impact of Brexit on euro area stability”, European Parliament Monetary Dialogue, 2016.
- Carrera, Sergio et al, “What does Brexit mean for the EU’s Area of Freedom, Security and Justice?” CEPS Commentary, 11 July 2016. CEPR (Centre for Economic Policy Research), Trade and investment, Balance of Competence Review, Project Report, November, London, 2013.

- Chan, Szu Ping, "Foreign investors back Brexit Britain" **The Telegraph**, 27 April 2017, <<http://www.telegraph.co.uk/business/2017/04/27/foreign-investors-back-brexit-britain/>> (17 Mayıs 2017)
- Coleman, David, "A Demographic Rationale for Brexit", **Population and Development Review**, Cilt 42, No 4, 2016, s. 681-692.
- Deblock, Christian ve Rioux, Michèle, "From economic dialogue to CETA", **International Journal**, Winter Sayı. 11, 2010, s.39-56.
- Department for Exiting the European Union, The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union White Paper, 2 February 2017. Mayıs
- Dhingra, Swati et al. 'The costs and benefits of leaving the EU', the Centre for Economic Performance, 23 November 2016.
- Dumont Gerard F. "Brexit : quelles conséquences démographiques?", **Population & Avenir**, Cilt 729, Sayı 4, s.3-13.
- EC (European Commission), Scoreboard For The Surveillance of Macroeconomic Imbalances, Occasional Paper No.92, February 2012, Brussels.
- EC (European Commission), **Statistical Annex of European Economy**, Spring 2017.
- European Commission (EC), "EU-Canada trade agreement enters into force", 20.09.2017, <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1723>>, (24 Ocak 2018).
- European Commission (EC), <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20170410-1>>, (15 Kasım 2017).
- European Commission (EC), <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_per_capita_consumption_per_capita_and_price_level_indices>, (15 Kasım 2017).
- European Commission (EC), <[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Real_GDP_growth_2006-2016_\(%25_change_compared_with_the_previous_year;%25_per_annum\)_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Real_GDP_growth_2006-2016_(%25_change_compared_with_the_previous_year;%25_per_annum)_YB17.png)>, (12 Haziran 2017).
- European Commission (EC), European Economic Forecast, Institutional Paper 063, 2017.
- European Commission (EC), Scoreboard For The Surveillance of Macroeconomic Imbalances, Occasional Paper No.92, 2012.
- European Parliament, Possible impacts of Brexit on EU development and humanitarian policies, Directorate-General For External Policies, 2017.
- Ferrer, Jorge Núñez et al, **Study on the Potential and Limitations of Reforming the Financing of EU Budget**, Background Study for the High Level Group on Own Resources under service contract No 14/PO/04, Final Version, 3 June 2016 (a).
- Ferrer, Jorge Núñez ve Rinaldi, David, The Impact of Brexit on the EU Budget: A non-catastrophic event", CEPS Policy Brief, No. 347, 7 September 2016 (b).
- Friel, Raymond, "Secession from the European Union: Checking out of the proverbial Cockroach Motel" **Fordham International Law**, Cilt 27, No 2, 2003, s. 590-641.

- Giandomenico Majone, **Rethinking the Union of Europe Post-Crisis**, Cambridge University Press, Cambridge 2014.
- Goodwin, Matthew ve Milazzo, Caitlin, "Taking Back Control? Investigating the role of immigration in the 2016 vote for Brexit", **The British Journal of Politics and International Relations**, Cilt 19, No 3, 2017, s. 450-464.
- Haas, J. ve Rubio, E., Possible impact of Brexit on the EU budget and, in particular, CAP funding, European Parliament Research for AGRI Committee, 2017.
- Hertel , Thomas, "Global Applied General Equilibrium Analysis Using the Global Trade Analysis Project Framework", Dixon, Peter and Dale W. Jorgenson, (eds) **Handbook of Computable General Equilibrium Modeling**, Vol. 1B, North Holland, 2013, s.815-876.
- HM Treasury, **HM Treasury analysis: the long-term economic impact of EU membership and the alternatives**, April 2016.
- Janse, Kanliv Anev, "How Brexit Could Boost the European Union, Knowledge@Wharton, 21.09.2016, <<http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/how-brexit-could-boost-the-european-union/>>, (25.12.2016).
- Kierzenkowski, Rafal et al., The Economic Consequences of Brexit: A Taxing Decisio, OECD Economic Policy Paper No. 16, April 2016.
- Lawless, M. ve Morgenroth, E., "The product and sector level impact of a hard Brexit across the EU", ESRI Working Paper, No 550, Economic and Social Research Institute, Dublin, 2016.
- Molle, William, **The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy**, Beşinci Baskı, Ashgate Publishing Ltd, 2006.
- Nikolka, T.ve Poutvaara, P., "Brexit- Theory and Empirics", CESifo Forum, No.4/2016.
- Nikolka, Till ve Poutvaara, Panu, "Brexit- Theory and Empirics", CESifo Forum, 4/2016, December, s.68-75
- Ottaviano, Gianmarco et al, The costs and benefits of leaving the EU, the Centre for Economic Performance, 13 May 2014.
- Oxford Economics, Assessing the Economic Implications of Brexit, Executive Summary, London, 2016.
- Pain, Nigel ve Young, Garry, "The macroeconomic impact of UK withdrawal from the EU", **Economic Modelling**, Cilt. 21, 2004, s.387–408.
- Paolo, Natali, Egenhofer, Christian ve Molnar, Gergely, Energising the TTIP: Political economy of trade policy rationale. Paper No. 9 in the CEPS-CTR project "TTIP in the Balance" and CEPS Special Report No. 113/July 2015.
- Ramiah, Vikash et al, "The sectoral effects of Brexit on the British economy: early evidence from the reaction of the stock market", **Applied Economics**, Cilt 49, Sayı 26, 2017, s.2508-2514.

- Sapir, Andrea. et al., “Making the Best of Brexit for the EU-27 Financial System”, **Peterson Institute for International Economics**, 2017.
- Tatham, Allan F., **Enlargement of the European Union**, The Netherlands, Wolters Kluwer Law, 2009.
- Tobler, Christa et al., **Internal Market Beyond the EU: EEA and Switzerland**, European Parliament, January 2010.
- Welfens, Paul ve Hanrahan, David, “The Brexit Dynamics: British and EU27 Challenges After the EU Referendum”, **Intereconomics**, Cilt 52, Sayı 5, 2017, s.302-307.
- Woolcock, Stephen, “European Union trade policy: the Canada – EU closer economic relations and trade agreement (CETA) towards a new generation of FTAs?” Huebner, Kurt, (ed.) **Europe, Canada and the Comprehensive Economic Partnership**. Routledge, London, 2011, s.21-40.
- <<http://www.eib.org/efsi/what-is-efsi/index.htm>>, (05 Haziran 2017).
- <<https://www.niesr.ac.uk/national-institute-global-econometric-model-nigem>>, (21 Haziran 2017).

ORTAK TARIM POLİTİKASI: DÜN – BUGÜN – YARIN

A. Halis AKDER*

Giriş

Ortak Tarım Politikası 1950’li yılların sonlarına doğru tasarlanmaya, 1960’lı yıllarda uygulanmaya başladı. Bugün hala gelişerek sürüyor. Bu yazının geçmişe dönük kısmının amacı Ortak Tarım Politikasının tarihini yazmak değil. Amaç bugün uygulanan politikaların geçmişle olan bağlantısını göstererek bugünü, son gelişmeleri daha iyi kavramaktır. İleri doğru olabilecekleri daha iyi kestirebilmek, tartışabilmek için de gene eski uygulamaları ve bugünü iyi anlamak gerekiyor.

Ortak Tarım Politikası birçok açıdan özgündür. İlk defa altı ülke, gönüllü olarak aralarında kararlaştırdıkları bir sektör politikasını dış dünyaya karşı da beraberce uygulamıştır. Ortak Tarım Politikası uzun süre Avrupa Birliğinin tek ekonomik bütünleşme politikasını oluşturmuştur.¹ Başlangıç yıllarında Ortak Tarım Politikası ülkelere göre hiçbir farklılık göstermeden, esneklik olmadan, bugüne göre çok daha katı biçimde uygulanmıştır.

Bu yazıda Ortak Tarım Politikası dün, bugün, yarın biçiminde üç aşamada sunulmaya çalışılmıştır. 2013 yılına kadar olan süre “geçmiş” olarak kabullenilmiş, 2014-2020 “bugün”, 2020 sonrası için süren tartışmalar “yarın” olarak kabullenilmiştir. Geçmişteki en önemli kırılma 1992 MacSharry Reformu ile gerçekleşmiştir. Fishler Reformlarını (2003) yeni Ortak Tarım Politikasının başlangıcı daha doğrusu bugünkü Ortak Tarım Politikasının başlangıcı olarak kabul edilmektedir.

* Prof. Dr. ODTÜ İİBF öğretim üyesi.

¹ Grace Skogstad ve Amy Verdun, “The Common Agricultural Policy, Continuity and Change”, Grace Skogstad ve Amy Verdun (der.), **The Common Agricultural Policy, Policy Dynamics in a Changing Context**, Routledge, London, New York, 2012, s.9.

Başlangıçtaki Tarımsal Destek Araçları

Ortak Tarım Politikasının araçlarının, mekanizmaların tam olarak oluşturulması altmışlı yıllar boyunca devam etmiştir. Desteklemenin temeli en önemli mekanizması sınırda ithalat fiyatlarının değişken bir vergiyle dünya fiyatlarının çok üzerine çıkarılmasına ve buna karşılık gelen ihracat sübvansiyonlarının verilmesine dayanıyordu. Üye ülkeler, kendi çıkarları doğrultusunda her yıl müzakere ederek üç fiyat belirliyordu. “Hedef fiyat” (*target price*), iç piyasada sürdürülmek, erişilmek istenen fiyattı. Başlangıçta söz konusu fiyat düzeyi objektif yöntemlerle hesaplanmak istendi. Hedeflenen “Tarım sektöründeki ortalama geliri tarım dışı sektörlerdeki gelire eşitlenmesi sağlayacak fiyat ne kadar olmalı?” sorusunun cevabını bulmaktı. “Eşik fiyat” (*threshold price*) ise, hedef fiyattan taşıma giderlerinin çıkarılmasıyla elde ediliyordu. Arzulanan hedefe göre eşik fiyat, dünya fiyatlarından birkaç misli yüksekteydi ve hem arzulanan hedef gelire erişmek hem de fiyat istikrarını sağlamak üzere eşik fiyat değişmiyor buna karşılık gümrükler dünya fiyatlarındaki artış ya da düşüşe göre değişiyordu. Gümrük vergilerinden elde edilen gelir ortak bütçenin önemli bir kaynağını oluşturuyor ve bu fonla politika kısmen finanse ediliyordu. Üçüncü fiyat, “müdahale fiyatı” idi (*intervention price*). Ürün fazlası nedeniyle ortak (iç) pazarda fiyat önceden belirlenmiş kritik düzeyin altına inerse, müdahale kurumları garanti edilmiş bu fiyatla alım yapıyor bunu stokluyor ya da dünya fiyatının biraz altında ihracat yapılabilecek bir sübvansiyon sağlıyordu.² Bu mekanizma AB’nin tarım ürünleri piyasasına iç, daha önemlisi dış gelişmelerden tam bir yalıtım sağlıyordu.

Eleştiri ve Değişim Baskısı

İlk yirmi-beş yıl Ortak Tarım Politikasının destekleme mekanizmalarında önemli bir değişiklik olmadı.³ Ancak değişim yönündeki baskılar birikti. Bunların bir kısmı politikanın işleyişine yöneltilen eleştirilerden kaynaklandı bir kısmı da işleyişinin dışındaki gelişmelerden. Ortak Tarım Politikası açıklanmış hedefler açısından değerlendirilecek olursa 1970’li yıllar boyunca, gıda güvencesi, verimlilik artışı, gelir ve fiyat istikrarı konusunda başarılı olmuştur. Ama sorunsuz değildi. Ortak Tarım Politikasının tüketicilere artan bir yük getiriyordu. Ayrıca bu yük üye ülkelerin tüketicileri arasında eşit

² A. Halis Akder, “Ortak Tarım Politikası”, B. Akçay, İ. Göçmen (der.) “Avrupa Birliği, Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar, Seçkin Yayınevi, 2012, s. 406-407.

³ Alison Burrell, “Looking Back, Looking Ahead”, G. Skostad, A. Verdun (Der.), **The Common Agricultural Policy, Policy Dynamics in a Changing Context**, Routledge, London, New York, 2012 s 16.

dağılmıyordu. Bu mekanizmayla net ithalatçı üye ülkelerin tüketicilerinin, tarım ürünleri net ihracatçısı ülkelerin üreticilerini desteklediği biçimde de değerlendirilebilir. Genel bir başarıdan söz edilse bile yükü eşit dağılmıyordu.

Yüksek fiyatlar bir yandan verimliliği diğer yandan üretimi artırıyordu. Ancak bu verimlilik artışı gelir düşüklüğü problemini çözemediği gibi yoğun girdi kullanımı çevre sorunlarını ciddi boyutlara taşıdı. Üretim artışı ithalatı kısıtıkça, ortak bütçenin en önemli gelir kaynağı ithalat vergisi de azalarak ortak bütçe sorununa dönüştü.

1980’li yıllardan sonra OTP’nin sağladığı desteklerin küçük değil büyük işletmelere gittiği de eleştirilere eklendi. Başka deyişle desteğe en az ihtiyacı olan büyük ve etkin işletmeler bu politikadan en fazla yararlanıyordu. Yüksek fiyatların neden olduğu üretim fazlasının yüksek sübvansiyonla ihracatı AB içinde israf olarak algılanırken, sonuçta dünya fiyatlarının düşüşü aynı ürünün ihracatçısı üçüncü ülkelere zarar veriyordu. Diğer yandan destek Kuzey ve Akdeniz ülkeleri arasında da orantılı dağılmadığı, kuzeydeki tipik ürünlerin daha güçlü desteklendiği görüldü.

Başlangıçta kur-enflasyon sorunu” Ortak Tarım Politikasının peşini bırakmadı. Tarımsal destek fiyatları ECU (*European Currency Unit* / Avrupa Para Birimi) cinsinden bir yıl önceden ilan ediliyordu. Ancak o yıl içinde ülkelerdeki enflasyon farklarına göre, destek fiyatları ülke parasına göre hem göreceli hem de mutlak olarak değişiyor, destek derecesi enflasyonla artıyordu. Çözüm olarak üye ülkeler arasındaki tarım ürünleri ticaretinden, enflasyon farklarını giderici bir ödeme (*monetary compensatory amount*) alınmaya başladılar. Bu konuda çok sayıda değişikliğe gidildi ancak Avro’ya geçişle sorun ortadan kalktı.

İlk genişlemeyle katılan ülkelerin daha liberal bir dış ticaret gelenekleri vardı, ikinci genişlemeyle katılan Akdeniz ülkelerinin ise tarımları daha zayıftı. Genişleme başlangıçtaki homojenliği bozdu. Başlatılan diğer ortak politikalar, tek pazar (single market), parasal birlik, bölgesel politika, enerji politikası hem Ortak Tarım Politikasının “tek” ortak politika olmasını sonlandırdılar, hem bütçeyi paylaşmaya başladılar hem de etkileşimle değişim potansiyel yarattılar.

Sürekli Reform

Yüksek fiyat politikasının (1) bütçeye getirdiği ve artan yükü, (2) yüksek fiyatlarla tüketicilere getirdiği yük, (3) özellikle tarım ihracatçısı üye olmayan

lkelerle dış ticaret konusunda doğan gerilimler, (4) sağlanan desteğin küçük ve büyük işletmelere eşit dağılmaması, (5) yüksek fiyatların yoğun girdi kullanımını özendirmesi ve bunun neden olduğu evre sorunları, (6) tarımsal yapıları ve politika gelenekleri farklı ülkelerin Topluluğa katılması, (7) yeni ortak politikaların geliştirilmesi ve bunların etkileşimi Ortak Tarım Politikasına yneltiren eleştirilerin ve reform baskısının kaynağını oluşturdular.

İlk reform nerisi hiç gecikmeden 1968 yılında geldi. Radikal neriler içeren haliyle uygulanmadı ama önemli etkileri oldu. “Mansholt Planı” olarak bilinen “Ortak Tarım Politikası zerine Memorandum” ilk reform nerisi olarak hazırlandı, gündeme geldi⁴. Plan kullanılan politika araçlarının ve yüksek fiyatların mevcut tarımsal yapıyla taşınamayacak bir üretim fazlası ve yk getireceğini öngörüyordu. zm olarak ifti-çiftlik sayısını (kk işletmeleri) beş milyon kadar azaltmayı buna karşılık 80-120 hektarlık, 40-60 ineğe bakan modern işletmelerin kurulmasını öneriyordu. Böylelikle tarımda yüksek gelir düzeyine yüksek fiyatlarla değil ölçek ekonomisinden yararlanarak, etkinlik artışıyla erişilecekti. Özellikle kk tarım işletmecilerden gelen güçlü (politik) eleştiri geri adım attırdı plan sulandırılarak Avrupa tarımında “yapısal iyileştirme” hareketi olarak yürürlüğe girdi. 1972 yılı yine de ilk Ortak Tarım Politikası reformu olarak değerlendirilebilir. Ancak önemli bir başarı elde edilemedi. Modernleşme ve yapısal iyileştirme çabaları tarım piyasalarında oluşan arz talep dengesizliğini gideremedi hatta artırdı.

Mansholt’un öngördüğü üretim fazlası sorunu kısa süre içinde gerçekleşti, Ortak Tarım Politikası 1980’li yıllarda tketelemeyen tereyağı dağları, şarap glleri, diğer üretim fazlalarıyla boğuşuyordu. Bu hem bütçe krizine yol açtı hem de kamuoyunu politika hakkında olumsuz etkiledi. Bundan sonra bütçelerin zorlandığı yıllar “reform” yılları oldu. Ancak başlangıçta bütçe sorununu yaratan nedenlerin köküne inilmediği için reform başarıları sınırlı kaldı.

Süt Kotaları (1984)

1980’li yılların bakış açısından (karar alıcılar) politikacılar süt ve süt ürünleri fazlasına, bütçeye getirdiği yüke bir çözüm bulmak durumundaydılar.

⁴ S. Mansholt o sırada Komisyon’un başkan yardımcısıydı ve Ortak Tarım Politikasından sorumluydu. Mansholt’un bununla karıştırılmaması gereken bir de 1960 yılında hazırladığı rapor vardır.

Ama Ortak Tarım Politikasının bu aşamada üstlendiği rol küçük üreticinin ve dezavantajlı yörelerin koruyucusu olmaktı. Bütçe yükünü azaltmak için önce, 1977’de ortak sorumluluk vergisi (*co-responsibility levy*) konuldu.⁵ Üretim belirlenen miktarı aşarsa fazlanın tüm maliyet sorumluluğu üreticiye ait olacaktı. Kolayca anlaşılabileceği gibi bu önlem süt üretimi fazlasının nedenlerini gidermeğe yönelik değildi, bütçe sorununu azaltmaya yönelik bir uygulamaydı. Sonuç istenen yönde gerçekleşmedi. Hiçbir ülke çözüm için fiyat düşürmeye razı olmadı. Tarım zaten yüksek sabit maliyetle (üretim ne olursa olsun ödenecek bedel) maliyet aynı kalacağından ancak yüksek bir fiyat düşüşü üretimi düşürebilmek için etkili olabilirdi. Bu da en çok küçük üreticinin canını yakardı. Fiyat düşürme önerileri boşa çıkınca 1984 yılında kota rejimine geçildi. Ülkelere dağıtılan kotalar iki farklı şekilde kullanılabilirdi. Kota tarım işletmelerine ya da mandıralara dağıtılıyordu. Burada dikkat çekici iki nokta var. Birincisi, karar vericilerin (politikacıların) yüksek fiyat politikasından vazgeçmeme gerekçesi küçük üreticileri korumaktı ancak bu tüketicilerin üretim fazlasının gerektirdiği fiyat düşüşünden yararlandırılmaması anlamına geliyordu. İkincisi, sütün bütçeye maliyeti kotayla sınırlamasına rağmen, kotanın denetimi için yeni ve önemli bir kota yönetim (işlem) maliyeti yaratılmış olunuyordu. Örneğin 1992’de İtalya söz konusu kotayı hala “yönetim” nedenlerini gerekçe göstererek uygulamamıştı.⁶

Bütçeye İstikrar Sağlayıcı Önlemler (1988)⁷

1980’li yıllarda bütçe sorunu tam bir krize dönüştü. Ortak Tarım Politikası sonucu oluşan üretim fazlası için bütçeden sürekli daha fazla harcanıyordu. Yük toplam bütçenin yüzde yetmişine ulaşmıştı. Topluluğa Yunanistan, İspanya ve Portekiz’in katılmasıyla harcamalar daha da hızlandı. Bütçe gelirleri ise o denli artmıyordu. Üretim fazlası zaten en önemli gelir kaynağı olan ithalatı, ithalat vergi gelirini düşürmüştü. Bu nedenle bütçe için yeni bir kaynak bulmak gerekiyordu. Bu nedenle katma değer vergisinden önce yüzde bir, daha sonra yüzde 1.4lük bir pay bütçeye aktarıldı. Böylelikle Ortak Tarım Politikasının yükü artık sadece tüketicilerin değil aynı zamanda vergi mükelleflerinin de sırtına yüklenmiş oldu. Bütün bunlar, Avrupa Tek Senedi (Single European Act) ile birlikte Topluluğun finansal sisteminin ve

⁵ 1986’dan sonra buğdaydan da alındı.

⁶ A. Kay, **The Reform of the Common Agricultural Policy**, Cabi Publishing, Wallingford, UK, 1998, s.40.

⁷ İngilizcesi “Budget Stabilizers”.

bütçe disiplinin güçlendirilmesini zorunlu hale getirdi. Bu da topluluk politikalarına yeni ekonomik ve sosyal hedefler konulmasıyla sonuçlandı.

Söz konusu bütçe reformu o sırada komisyon başkanı olan Jacques Delors tarafından 1988 yılında başlatıldı. Bu birinci “Delors Paketi” olarak anılmaktadır. Bunu 1992’de ikincisi takip etti. 1988 paketindeki en önemli reform hareketi bütçeye yeni bir kaynak kazandırmak oldu. Üyeler artık milli gelirlerinin (en fazla) yüzde 1.15’ini ortak bütçeye aktaracaktı ve harcamalar planlanan beş yıllık bütçeye göre yapılacaktı. 1992’de bu oranlarda ufak değişiklikler oldu.

1986 yılından sonra bütçe yükü şampiyonluğu süt sektöründen tahıllara ve yağlı tohumlara geçti. Süt kotalarına rağmen, tarımın bütçe yükü artışı durmadı. Burada amaçlanan, önemli ürünler için öngörülen üretim miktarının ve veya buna bütçeden ayrılan desteğin aşılmasıyla, bir sonraki yılın desteklemesinde (ya da fiyatından) otomatik olarak öngörülmüş bütçenin yeterliliği ölçüsünde indirime gidilmesiydi. Ancak çok başarılı olunamadı; çünkü istikrar sağlayıcı önlemleri tetikleyecek azami miktarlar yüksek tutulmuştu. Aslında hem süt kotaları hem de istikrar sağlayıcılar, tek başlarına yürürlüğe girmediler. Problem bütçe olduğundan, bütçe sorununu çözmek üzere “reform” olarak nitelenmese de başka refakatçi önlemlerle birlikte uygulandılar: örneğin erken emekliliğin teşviki, daha ekstansif üretim yöntemlerinin özendirilmesi, ağaçlandırma ve gönüllü nadasa (*set-aside*) bırakma. Toprağı ekmek gönüllülük esasına göre uygulanıyordu. Toprağının en az yüzde yirmisini üretimden beş yıl için çekenlere bir ödeme yapılıyordu. Toprak hiç ekilmeyebileceği gibi (kara nadas), üzerinde orman ağaçlandırması yapılabilir, gıda dışı ürünler (keten gibi) hatta nohut, mercimek, fiğ yetiştirilebilirdi. Bu uygulamanın üretim fazlasını azaltabileceği düşünülmüştü. Umulan olmadı. En verimsiz topraklar üretimden çekildi, kalan çok daha entansif biçimde işlendi.⁸ Geriye bakınca, hayal kırıklıklarına rağmen 1984 ve 1998’deki değişikliklerin 1992’deki yeni ve daha önemli reforma yol açıcı bir etki yaptığı düşünülebilir.

Yeni Ortak Tarım Politikasının Başlangıcı (1992-2013)

1992 uygulamaya başlanan MacSharry reformu 1992 Ortak Tarım Politikasının sürekli reform sürecinde bir kırılma noktası olarak kabul edilebilir. Böyle bir reformun önerilmesinin ve politikacılar tarafından kabul

⁸ S. M. Senior Nello, **The European Union, Economics, Policies and History**, McGraw-Hill, 2009, s.294-295.

edilmesinin çeşitli nedenleri olabileceği açıktır. Zayıf nedenler arasında eski reformların başarısızlığı dile getirilebilir. Aynı biçimde sorunların alınan önlemlere rağmen sürmesi reform için objektif gereksinim olduğu biçiminde de yorumlanabilir. Bütçe sorunu, genişleme (beklentisi) ve kamunun giderek benimsediği çevre, hayvan refahı, gıda kalitesi ve güvenilirliği sorunlarıdır. Ancak en güçlü neden 1986 başlayan 1990'larda süren ve AB yüzünden çıkmaza giren Uruguay Turlarıdır⁹.

OTP'nin sonucu Avrupa'da üretim tüketimden çok hızlı artmış, stoklar oluşmuş, bu stoklar tıkanık olan dünya piyasalarında dünya fiyatı daha da düşürülerek büyük sübvansiyonlarla satılmış, bu da AB'nin ticaret ortaklarına zarar vermiştir. İhracatçı, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkeler Avustralya'nın Cairns kentinde toplanarak Uruguay Turları sırasında bir koalisyon oluşturmuş, özellikle ihracat sübvansiyonlarının azaltılması konusunda AB'ye önemli ölçüde baskı yapmaya başlamışlardır.

Çok taraflı müzakereleri çıkmazda tutmak ve başarısızlıkla sonuçlandırmak, üstlenilmek istenmeyen bir sorumluluktur. AB'nin müzakereleri sonuçlandırabilmesi için radikal bir reforma gereksinimi vardı. Kaldı ki OTP'nin sonuçları, içinde bulunduğu durum, artık amaçlarıyla olan tutarlılığını kaybetmişti. Fiyat desteklerinin yüzde sekseni, işletmelerin, en büyük, etkin yüzde yirmisine gidiyordu. Tarımda nüfusun azalması önlenememiş ve bunca desteğe rağmen tarımda kişi başına gelir çok az artabilmişti. Reformun kabul edilmesinin diğer nedenleri arasında, üretime dayalı fiyat destekleri ciddi çevre sorunları yaratması ve batı toplumlarında bu konuda bir hassasiyetin gelişmiş olması sayılabilir. Öte yandan Doğu Avrupa'da komünist sistemin çökmesi ve bu ülkelerin ileride AB ile bütünleşme beklentisi de kuşkusuz reformu kabul ettiren nedenler arasında sayılabilir.

Uruguay Turlarının tıkanmasını yalnız "tarım anlaşması" ile ilgili bir konu olarak görmek zaten eksik bir değerlendirme olabilir. Uruguay turları sanayi ürünlerin dış ticaretini, başka konuları da içeren bir paketti. Paketin tümü kabul edilirse anlaşmaya ulaşılmış olacaktı. Örneğin Almanya'nın sanayi ürünleri dış ticaretine yönelik çıkarları tarımdan çok daha önemliydi. Başka deyişle tarım anlaşması yüzünden ortaya çıkan tıkanıklık yüzünden AB'ye yalnız ABD, ve Tarım ürünleri ihracatçısı ülkelerin (CAIRNS grubunun) baskısı değil bunun yanında AB'nin içinden diğer ekonomik sektörlerin de reform beklentisi vardı.

⁹ S. Tangermann, "An Ex-post Review of the 1992 MacSharry Reform", K. A. Ingersent. (der.), **The Reform of the Common Agricultural Policy**, Macmillan Press Ltd, 1998 s.12-35.

Böylelikle politika düzenleyici otoritenin uluslararası bir kuruluşa, Dünya Ticaret Örgütüne, devredilmesinin iç pazarla ilgili politikada reforma yol açtığı söylenebilir¹⁰ Bunu “küreselleşme etkisi” olarak yorumlamamak daha doğru olabilir, küreselleşme daha çok pazarların bütünleşmesi ile ilgili bir konudur. Avrupa Birliği 1992-2008 arasında Ortak Tarım Politikasının dünya ticaretinde saptırıcı etki yapan destek araçlarını adım adım, giderek değiştirmiş, tümüyle kaldırmamış ama bu yöndeki olumsuz etkileri sınırlamaya çalışmıştır. 2008’de Doha Gelişme turlarının Hindistan ve ABD anlaşmazlığı ile tıkanmasıyla uluslararası ticaret kurallarına uyum kaygısı da azalmış, çok uluslu bir tarım politikası düzenlemesinden, yeniden ikili ticaret anlaşmalarına bununla reformlar, 2013’den sonra, yeniden iç pazar beklentilerine göre biçimlendirilmeğe başlamıştır.

MacSharry¹¹ Reformu (1992)

Reformun “yeni” olan tarafı neydi? Önce reform söylemindeki yeniliğe işaret edilebilir. OTP’nin yarattığı gelir dağılımı sorunu ilk defa önemli bir reform gerekçesine dönüştü. OTP’nin üçüncü ilkesi, ortak bütçe anlayışının bu aşamada “finansal dayanışmanın” ve herhangi bir miktar vermek değil; ihtiyacı olana gerekeni vermeye dönüştüğü görülüyor. Politika araçları açısından reformun getirdiği en önemli yenilik “telafi” anlayışıyla düzenlenen doğrudan ödemeler ve buna eşlik eden diğer önlemlerdir. Başka deyişle doğrudan gelir desteği ile desteğin yükü tüketicinin üzerinden alınmaya ve vergi yükümlülerin üzerine kaydırılmaya başlanmıştır.

1992’de uygulanmaya başlanan reform Ortak Tarım Politikasının yapısını dönüştürdü. En belirgin değişiklik bitkisel üretim sektöründe oldu. Tahıllar, yağlı tohumlar ve yem bitkilerinde destek fiyatları neredeyse üçte bir oranında düşürüldü. Bunu kırmızı et (*beef*) daha az bir düşüşle izledi. Dünya fiyatlarına yaklaşılarak hem rekabet gücü yükseltildi hem de Uruguay Müzakerelerini sonuçlandırmak üzere tıkanıklık giderildi. Fiyatların düşüşünden doğan kayıp telafi edici doğrudan gelir desteği ile giderilmeye çalışıldı. Üretimi belli bir sınırı (92 ton) aşan işletmeler zorunlu olarak paralı-nadas programları (*set-aside*) uygulamaya başladı¹². Reform tarımda her alt sektörü kapsamadı. Örneğin “şeker” gibi önemli bir

¹⁰ C. Dugbjerg, Responding to Non-Linear Internationalisation of Public Policy: The World Trade Organization and Reform of the CAP 1992–2013, **Journal of Common Market Studies**, Cilt. 35, No.3, May 2017, s. 486-501.

¹¹ Ray MacSharry o sırada Komisyon’da tarımdan sorumlu komiserdi.

¹² Belli ürünlerin ekilmemesi karşılığında verilen gelir desteği.

ürüne hiç dokunulmadı. Piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırabilmenin yanında refakatçi önlemlere de yer verildi: çevre ve ağaçlandırma konusu gündeme oturdu, kırsal gelişmede çiftçinin rolü kabul edildi, yoksul çiftçilere odaklanmaya çalışıldı, çiftçilerin erken emekliliği özendirildi. Önceki reformlara göre olumlu, başarılı ve bir dönüm noktası olarak değerlendirildi. Ancak sorunların tümü giderilemedi. Hatta “telafi” yüksek tutulduğu için bütçe yükü değil azalmak, arttı.

MacSharry reformunun önemi, başardıklarından çok getirdiği yeniliklerle, kendisinden sonra gelecek yeni tip reformlara yol açmış olmasıdır. Bunlardan en önemlisi, AB’nin 1995’te DTÖ’nün Tarım Anlaşmasını imzalaması ve uyum için taahhütte bulunmasıdır. AB bu anlaşma sonucu 2013’de ihracat sübvansiyonlarını tümüyle zorunlu olmadığı halde kaldırmayı planlamış, doğrudan gelir desteğine geçerek, fiyatlarda önemli düşüşler sağlamış, gümrüklerinin alacağı en yüksek tavan değerlerini aşağı çekmiş, iç piyasada kendi çiftçilerine sağladığı desteği aşağı çekmeyi taahhüt etmiştir. Aslında MacSharry Reformu ve GATT Uruguay Turları sonunda imzalanan DTÖ’nün Tarım Anlaşması yeni reformlara gereksinim yaratmış, yeni anlayıştaki reform süreci devam etmiştir.

Gündem 2000

Gündem 2000 bir bakıma Mac Sharry Reformlarının devamıydı. Aynı anlayışla, Ortak Tarım Politikasının süren uluslararası anlaşmalara uyumunu sağlamak üzere düzenlendi. 1997 yılında hazırlandı, 1999 yılında yürürlüğe girdi¹³. Tahılların yanı sıra kırmızı et ve süt ürünlerinde de ürüne bağlı destek indirimleri sürdü. Süt fiyatları yüzde 15 azaltıldı; ancak kotalar sürdürüldü. Fiyatların aşağı çekilmesi rekabet gücünü daha da artırdı. Öte yandan reform ortamı 1992’den çok farklıydı. Reform için acil bir baskı yoktu, Gündem 2000 bir yanıyla ileri dönük bir reformdu. Bir amacı da Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin üyeliğinin sağlanabilmesiydi.¹⁴ Başlangıçta önemsiz ama sonradan öne çıkan bir uygulama da “dönem arası değerlendirme” (mid-term review) başlatıldı.

Yenilik olarak iki destek aracı geliştirildi. Çapraz Uyum, çevre dostu uygulamalara bağlandı (cross compliance) ve gelir desteklerine özellikle

¹³ “Europe’s Agenda 2000, Strengthening and widening the European Union” Draft of Commission information brochure for the general public on Agenda 2000, Priority Publications Programme 1999, X/D/5, Final Version 31.8

¹⁴ Isabella Garzon, **Reforming the Common Agricultural Policy, History of a Paradigm Change**, Palgrave MacMillan, 2006, s. 77.

çiftlik düzeyinde bir üst sınır getirilerek, bu fazla desteğin kesilip (modulation) kırsal kalkınma amaçlı kullanılması önerildi. Ancak bu aşamada bunların uygulamaları sınırlı kaldı. Kırsal gelişme de eskiye göre çok farklı biçimde canlandırıldı ve OTP'nin ikinci ayağını¹⁵ oluşturdu. Kırsal gelişmeyle çiftçilere ve ailelerine tarım dışı istihdam ve gelir seçenekleri oluşturulmaya, yapısal ve çevresel kaygılar politikaya katılmaya, gıda kalitesi ve güvenliği iyileştirilmeye çalışıldı. Toprak ve su kirlenen uygulamalardan vazgeçme, desteği alabilmenin koşulu oldu. Reform sırasında kırsal gelişmeye önem verilmesinin nedenleri arasında da genişleme var. Yeni üyelerin kırsal gelişmeye daha kolay uyum gösterip daha çok yararlanabilecekleri düşünüldü. Yerel yönetimlerin sunulan bu yeni kırsal gelişme yönlendirme fonlarının dışında üç kaynak daha aynı amaçlarla kullanılabiliyor: Bölgesel Gelişme Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Balıkçılığı Yönlendirme için Finansal Araçlar.

Genişleme 2004 ve 2007

OTP'de değişimin önemli bir kaynağı da AB'nin genişlemesidir. Genişleme, her şeyden önce tarımsal nüfusu ve tarım alanını çok artırmıştır. Yeni üyelerle sürdürülen en hararetli konular, doğrudan ödemeler, kotaların belirlenmesi, üretici birlikleri, gıda güvenliği, hayvan refahı gibi konulardır. Sonuçta tek tip olmasa da politikalar uyum için geçiş dönemleri, muafiyetler öngörülmüştür.

Fischler Reformu (2003)

Fischler Reformu (2003) Sağlık Yoklamasıyla (2009)¹⁶ birlikte bugünkü Ortak Tarım Politikasının başlangıç, köşe taşlarını oluşturdular. Fishler reformu doğrudan ödemelerin üretimle bağlantısını daha da keserek, “tek çiftlik ödemesi” (single farm payment) uygulamasını getirdi. Burada gözden kaçmaması gereken amaç değişikliğidir. Eskiden ürünlere göre verilen destek artık çiftçinin gelirini arttırmak için verilecekti. Fakat ödemelerin yüzde yirmibeşinin üretimle ilişkilendirilmesine izin verildi.

Tek ödemeyi alabilmenin koşulu “çapraz uyumdu”. Çapraz uyum, üreticilerin çevre, hayvan sağlığı, refahı ve gıda güvenliğine ilişkin

¹⁵ İngilizcesi: Pillar

¹⁶ Health Check

yönergelere uyması anlamına geliyordu. En önemli destek, doğrudan ödeme ya da tek ödeme büyük farklılar gösteren biçimde uygulandı.

Eski ürün deseni ortalamasına göre (historical), bölgesine göre sabit bir ödeme miktarı (regional flat-rate) ve bunların karışımları, statik ve hibrid tek ödemeler söz konusuydu. Ülkeler bunlardan birini değil, karışımlarını da seçebiliyordu. Daha sonra, genişlemeyle gelen ülkeler sisteme, tek-alan-ödemesiyle katıldılar. Eski onbeş üye ülke arasından Fransa dahil çoğu üretimle ilişkilendirilmiş desteği tercih etti. Almanya, İrlanda ve İngiltere tümüyle üretimden bağımsız desteği benimsedi. Daha önceleri Topluluğun ürünlere göre farklılaştırdığı tarım desteği, ülkelerin gereksinimine göre ortak çerçeve içinde farklı destek anlayışına dönüştü. Bu esneklik bir bakıma Ortak Tarım Politikasının yeniden millileştirme yönünde adım atılması biçiminde yorumlandı ama Birliğin bütünleşmesi açısından bir olumsuzluk yaratmadı.

Bu reform piyasaya yönelmeyi, tüketicinin tercihlerini, kipleme¹⁷ ile kırsal gelişmeyi ve çevre konularını öne çıkarıyordu. 2003 yılı reformları 2004–2005 yıllarında da devam etmiştir. Süt, koyun, kırmızı et pirinç, tahıllar (çavdara müdahale kaldırıldı), durum buğdayı, yağlı tohumlar, kuru yem, sert kabuklu meyveler ve nişastalık patatesle başlatılan ortak pazar re-organizasyonu, 2005 yılında Akdeniz ürünleri ile pamuk, tütün, zeytinyağı, sofralık zeytin, şerbetçi ile devam ettirmiş, 2006’da bunlara şeker, 2007’de meyve sebze, 2008’de şarap başlı başına reformlar olarak eklenmiştir. Reformların üretim den bağımsız destek anlayışı daha çok uluslararası anlaşmalara uyumu, çapraz uyum ise iç piyasaya yönelik çevre (çok işlevli tarım) boyutuna işaret ediyordu.

Sağlık Kontrolü (2009)

OTP, nasıl daha etkili olur ve uygulamaları nasıl basitleştirilebilir? Tarıma başlangıçta fiyat yoluyla yapılan müdahaleler sürdürülmeli mi, nasıl? Gelecekte hangi sorunlarla mücadele edilecek, hangi önlemler alınmalı? OTP’nin sağlık kontrolü ile (*check-up*) cevap aradığı sorular bunlardı. Birinci soruya ilişkin, doğrudan desteklerin üretimle ilişkisinin daha da azaltılması, bu alandaki istisnalara son verilmesi istendi. Bu Fischler dönemindeki “yeniden milli tarım politikalarına dönüş” konusunda geri adımdı hem de Doha Müzakerelerine yönelik bir pozisyon hamlesiydi. Çapraz uyumun daha iyileştirilmesi daha çok topluluğun kendi içinden gelen taleplere dönük bir

¹⁷ Modülasyon.

istekti. İkinci soruya ilişkin, DTÖ, Doha Müzakereleri nasıl sonuçlanırsa sonuçlansın, ihracat sübvansiyonlarına son verilmesi, toprakların üretimden çekilmesine (*set-aside*) son verilmesi, 2015'te son bulacak süt kotaları için yumuşak iniş sağlanması konusunda kararlılığın devam ettiğini tekrarladı. Son soruya ilişkin, tarımda risk yönetimi, iklim değişikliği, bio-yakıtlar, su yönetimi, biyolojik çeşitliliğin korunmasının önemi ve bu alanlara kaynak aktarabilmek için kırsal gelişmenin daha da güçlendirilmesi gerektiği üzerinde duruldu.

Devam Eden Sorular (?)

Fischler ve Sağlık Yoklaması reformları eski sorunlara çözüm getirirken, devreye sokulan yenilikler yeni sorunlar yaratmaya başladılar. Bunlar genelde doğrudan ödemelerin meşruluğunu sorguluyordu. Doğrudan ödemeyi hak edilecek ölçüde “kamu malı” üretiliyor mu? Böyle kamu malını Topluluk kaynaklarıyla üretmek “yerindelik” (subsidiarity) ilkesiyle bağdaşır mı?

Dünle bugün arasındaki en belirgin değişim tarım ürünlerinin desteklendiği bir sistemden tarım üreticilerinin desteklendiği bir sisteme geçiştir. Daha önce adım adım gelişen reformların ortak bir yanı var mıydı? Tarıma verilen desteğin azaltılmaya çalışılması, tarım ürünleri fiyatlarının piyasaya duyarlılığının artırılması, bu duyarlılığı azaltan destek araçlarından vazgeçme en ortak özellikler olarak görülebilir. 1992'den sonra verilen destekler daha doğrusu doğrudan “gelir” ödemeleri “ne ürettiğinden bağımsız” fakat “sürdürülebilir çevreye uyumlu tarım” yapma koşuluyla verildi. 2013 yılı öncesi AB'nin toplam bütçesinin neredeyse üçte biri bu doğrudan ödemeler için harcanıyordu. Ancak dikkatli değerlendirilecek olursa doğrudan gelir ödemelerinin üreticilerin gelirleriyle orantılı bir ilgisi yoktu. Olsa ya gelirlerine ters oranlı ya da ihtiyacı olana destek biçiminde uygulanırdı. Çevre için ödemeler de üretilen kamu malının niteliğine, maliyetine göre farklılık göstererek ödenirdi. Ancak uygulamalar toprağa bağlı ve sabit oranlarla verilmeğe çalışılıyor bu da ortak bütçenin çok önemli bir kaynağının çok eskiye göre daha yerinde ama hala kesin, belirgin olmayan bir amaca yönelik harcandığı biçiminde yorumlanabilir. 2014-2020 reformlarının hazırlık tartışmalarında bu kaygılara yer verilmişti.¹⁸

¹⁸ Givonni Anania and Maria R.P. D'Andrea, “The 2013 Reform of the Common Agricultural Policy”, J. Swinnen (der.), **The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy, An Imperfect Storm**, Centre for European Policy Studies, Rowan&Littlefield, 2015

Bugünün Ortak Tarım Politikası: 2013-2020 Reformu

Bugünün Ortak Tarım Politikasının temelleri 2010 yılında atılmaya başlanmıştır. Üç yıl süren tartışmalar, pazarlıklar sonucu 2014'ten sonra uygulamaya geçilmiştir. 2014-2020 reformu bugünün Ortak Tarım Politikası olarak nitelendirilebilir. Bugünkü Ortak Tarım Politikasında desteklenme üç boyutta öbeklenmiş sorunlarla gerekçeleniyor: (1) ekonomik boyut: gıda güvenliği hatta küreselleşme, düşen verimlilik, fiyat dalgalanması, yüksek girdi maliyetlerinin yarattığı baskı ve gıda zincirinde durumu zayıflayan tarım üreticisi desteklemesi birinci boyutunda yer alıyor. (2) Çevre boyutu: kaynak verimliliği: toprak ve su kalitesi, doğal yaşam üzerindeki tehdit, biyolojik çeşitlilik gibi sorunlar ikinci boyutu oluşturuyor. (3) Bölgesel (territorial) sorunlar: kırsal alanların işgücü ve işyeri kaybı. Bütün bu sorunlar üç uzun dönemli hedef olarak da ifade edilebilir: gıda üretimi, doğal kaynakların sürdürülebilir yönetimi ve iklim değişikliğine uyum ve dengeli bölgesel gelişme.

Reform 1990'larda başlayan sürecinin devamıdır ve yenilik getirmektedir. Avrupa Parlamentosu ilk defa karar alma sürecine katılmıştır. Yeni Ortak Tarım Politikası iki ayak (two pillars) üzerinde durmaya devam etmekle birlikte bunların arasındaki ilişkiler güçlendirilmiştir. Böylelikle tarım politikası daha bütüncülleşmiştir. Doğrudan ödemelerin mimarisi yenilenmiş, daha amaca yönelik hale getirilmiş, daha eşitlikçi, daha yeşil (çevreci), daha güçlü güvenlik ağı ve kırsal gelişme sağlanmaya çalışılmıştır. Daha sürdürülebilir daha rekabetçi topluluk tarımı için adımlar atılmıştır.¹⁹

Aralık 2013'de iki yıl süren müzakerelerden sonra 2014-2020 döneminin Konsey topluluğun bütçesini, "Çok Yıllık Finansal Çerçeveyi" kabul etti ve 1 Ocak 2014 tarihinde yürürlüğe koydu. 28 üyeli Topluluğun bütçe tutarı 959 988 milyon Avroydu. Bu 27 üyeli 2007-2013 bütçesinden reel olarak yüzde üçbuçuk daha azdı. Böyle bir azalma ilk defa oluyordu. Hemen hemen Ortak Tarım Politikasına karşılık gelen "Sürdürülebilir Büyüme, Doğal Kaynaklar" başlığına konulan maddi kaynak bir evvelki döneme göre % 42.3'ten % 38.9'a düştü. Özellikle birinci ayak, doğrudan ödemelere 277 851 milyon Avro, bütçenin %28.9'u ayrıldı. Bir evvelki dönemde bu pay %32.1 di. Daha düşük bir oranla kırsal gelişmeye ayrılan kaynaklar da düştü. Diğer başlıklar altında tarıma ayrılan kaynaklar da dikkate alındığında düşüş değişmiyor.²⁰

¹⁹ <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf>(1 Ağustos 2017)

²⁰ Roberto Hanke et. al, **Implementation of the First Pillar of the CAP 2014-2020 in the Member States**, 2015 <<http://www.europarl.europa.eu/studies>> (1 Ağustos 2017), s. 27-28

Bütçe müzakereleri ile yeni Ortak Tarım Politikaları için müzakereler birlikte yürütüldü. Bu yalnız kaynak miktarını bilerek tartışmaya devam etmekle ilgili değildi. Bütçe tartışmaları bir ölçüde politikanın da tartışılmasını gerektiriyordu. Sonuçta ayrı ayrı yürütülen iki müzakere birbirini tamamladı. Örneğin **Doğrudan ödemelerin dışsal yakınlaşmasıyla**²¹ hektar başına Avrupa Birliği ortalamasının üzerinde ödeme yapılanlardan azaltılarak daha düşük olan ülkelere aktarılması “politik anlaşma” sonucu değil, çok yıllık finansal çerçeve müzakereleriyle yürürlüğe geçti. Benzer biçimde “**Gerileyen Oranda Destek**”²², “**Desteğe Üst Sınır Koyma**”²³, “**Yeşillenme**”²⁴, “**Ayaklar Arası Kaynak Aktarma Esnekliği**”²⁵, “**Finansal Disiplin**”²⁶, “**Kırsal Gelişme**”²⁷, “**Kriz İçin Rezerv**”²⁸ bütçe müzakereleri sonucu yeni Ortak Tarım Politikasının eskisine göre değiştirilmiş ve yeni araçları oldular.

Doğrudan ödemelerin gerekçe vurgusu reformla birlikte “üretimden bağımsız destek” anlayışından “hedeflenmiş destek” anlayışına kaydırıldı. 2003 reformunun gelir desteği gelir artırmanın ötesinde üretimden bağımsız ama net belirlenmiş amaçlarla ilişkilendirildi. Çok amaçlı doğrudan ödemelerin artık yedi bileşeni var: (1) temel ödeme, (2) yeşillenme, (3) genç çiftçiler için ödeme, (4) yeniden dağıtım ödemesi (5) doğal kısıtlar altında ü her ülke tarıma yapılan ödeme, (6) Üretime bağlı destek (7) Küçük çiftçi destekleri. Bunlardan ilk üçü zorunlu olarak uygulanıyor daha sonraki dördü isteğe bağlı.

Birinci ayak desteklerinin, doğrudan ödemelerin bölümlenmesi Ortak Tarım Politikasının destek araçlarını çoğalttı. Çoğaltmaktan daha önemlisi her bölümü ayrı bir hedefe yönlendirerek eskiye göre daha hedefe yönelik bir politika oluşturuldu. Eskiden her ülke belirlenmiş Ortak Tarım Politikasına harfiyen uymak zorundaydı. Yeni Ortak Tarım Politikası iki Ayak arasındaki bağlantıları artırarak, doğrudan ödemelerde zorunlu ve gönüllü katılım sağlayarak herkesin aynı politikaya uymasını değil, amaçlarla belirlenmiş, uyulmak zorunda olan bir çerçeve içinde her ülkenin Ortak Tarım Politikasını kendine en uygun biçimde uygulamasına olanak tanıdı.

²¹ External convergence of direct payments

²² Degressivity, Hanke et. al, 2015.

²³ Capping

²⁴ Greening

²⁵ Flexibility between Pillars

²⁶ Financial Discipline

²⁷ Rural Development

²⁸ Reserve

Doğrudan Ödemeler ve İki Ayak Arasında Aktarma Esnekliği

Her üye ülke yıllık doğrudan ödemelerin (tavan değerine göre) %15'ini İkinci Ayağa (Kırsal Gelişme) aktarabilir. Böyle bir uygulama yapmayan ülkeler ters yönde bir aktarmaya karar verebilirler. İkinci Ayaktan Birinciye %15'lik bir aktarma yapabilirler. Bulgaristan, İspanya, Estonya, Letonya, Litvanya, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovakya, Finlandiya, İsveç ve İngiltere, bu oniki ülkenin aldığı doğrudan ödemeler Topluluk ortalamasının yüzde doksandan az olduğundan, ikinci ayaktan birinciye %25'e varan aktarma yapabileceklerdir. Doğrudan ödemelerin Kırsal Gelişmeye (İkinci Ayak) aktarılması yeni ya da yenilik olarak değerlendirilmemeli. Fischler reformunda “zorunlu modülasyon” hatta Gündem 2000'nin gönüllü modülasyon (kiplene) aynı yönde uygulamaları. Tersine ise, yalnız yeni üyelere tanınan bir ayrıcalıkken, şimdi bütün ülkeler kaynaklarını kendi beceri ve istekleri doğrultusunda izin verilen ölçü içinde istedikleri gibi kullanmalarına olanak sağlıyor.

Aktif Çiftçi ve Doğrudan Ödeme Alabilmenin Asgari Koşulları

Doğrudan ödemeler toprak sahiplerine yapıldığından, tarımla uğraşmayan ya da söz konusu toprak üzerinde tarım önemsiz, uç bir faaliyetse, bunlara ödeme yapmamak için yeni Ortak Tarım Politikası (2015), yardımı hak eden “aktif çiftçiyi” kısmen de kimlerin hak etmediğini belirlemeye çalışmıştır. MacSharry reformlarında sadece toprağı iyi koşullarda tutmak şartı vardı başka değışle tarımsal üretim yapmadan destek almak mümkündü. Desteğın üretimle ilişkisinin kesilmesinin, alana bağılı desteğın amaçlanmamış bir sonucu da hak etmeye destek vermek biçiminde ortaya çıktı. 2008'de Sağlık Yoklaması sırasında ülkelere “aktif çiftçiyi” tanımlayıp ona göre destek vermek önerilmişti. 2014-2020 reformu bunu zorunlu kıldı ancak üye ülkeler bu konuda genelde kabul edilen ölçütlerden daha katısını uygulamakta serbest bırakıldılar. Aslında kimin “aktif çiftçi” olduğı yerine kimin olmadığını belirlemek daha kolay. Hayvan otlatmaya ya da işlemeye elverişli arazisi üzerinde üye ülkenin belirlediğı asgari faaliyeti yerine getirmeyenler “Aktif Çiftçi” değildir. Ayrıca bir tür kara listeden söz edilebilir. Örneğın hava alanları, spor sahaları, demir yolları, sular idaresi, tarımsal faaliyette bulunmayan toprak sahipleridir. Eğer buralarda sürdürülen önemli hatta zorunlu bir tarımsal faaliyet varsa toprak sahibi kanıtlamakla yükümlüdür. Eğer alınan tarımsal destek toplam gelirlerinin en az yüzde beşiyse kara listedekiler bile hala destek alabilirler. Ayrıca kara listedekiler bile yılda 5000 Avroyu geçmeyen bir destek alıyorsa bu onlara ödenmeye devam edilecektir. Buna karşılık yıllık 100 Avrodan düşük destekler ödenmeyecek, bir hektardan küçük topraklar destek kapsamına alınmayacaktır.

(1) Temel Ödeme²⁹

Temel ödeme daha önceki tek ödeme sisteminin yeniden ayarlanmış biçiminden başka bir şey değildir. Tek alan ödeme sisteminden³⁰ destek alan ülkeler buna (değişiklik olmadan) 2020 yılı sonuna kadar devam edebilirler. Dikkatten kaçmaması gereken bir konu temel ödemelerin önceden belirlenmediğidir. Temel ödeme ve gönüllü harcamalar yerine getirildikten sonra geriye kalan ödeme miktardır. Bu durumda temel ödeme, doğrudan ödemeler için öngörölmüş tavan değerinin %0 ile %70'i arasında bir değerde kalacağı varsayılabilir. Bu uygulamayla destek almaya hak kazananların kapsamı genişletildi. 2013 yılında meyve, sebze, patates, tohumluk patates, süs bitkileri yetiştiricileri, üzüm bağcıları, koşulları yerine getirdiği halde daha önce müracaat etmemiş olanlar yeniden destek kapsamına alındı.

İçsel Yakınlaşma³¹

2013 reformu ile (üye) ülke içindeki hektar başına temel ödemelerin 2019 yılına kadar birbirine daha yakın düzeye getirilmesi kararlaştırıldı. Daha önce tek ödeme sistemini kullanmış ülkeler bunu üç farklı yöntemle yerine getirebilecektir. (1) Tam Yakınlaşma: her yerde (ülkenin tümünde ya da seçilmiş bölgelerinde) hektar başına aynı temel ödemenin yapılması ile uygulanır. (2) 2019 yılında tam yakınlaşma: 2019 yılına kadar farkların azalarak ortadan kaldırılmasını öngörmektedir. (3) Kısmi yakınlaşma: 2019 yılına kadar temel ödeme farkları azalacak ancak azalmış düzeyinde hala sürecektir. Temel doğrudan ödeme artık olarak hesaplandığından diğer ödemelerdeki değişiklikler içsel yakınlaşma için yapılacak uygulamaları etkileyecektir. Çelişkili durumları gidermek için oldukça karmaşık önlemler de önerilmektedir.

Yeni Üyeler İçin Ödeme Sistemi

Daha çok yeni üyeler için öngörölmüş olana “tek alan ödeme sistemi” 2014 yılında sona erecekti ancak yeni reformla 2020 yılına kadar yeniden uzatıldı.³² Bu ülkeler arasından genel temel ödeme sistemine geçmek isteyenlere değişik yöntemler sunulmaktadır.

²⁹ Basic Payment

³⁰ Single Area Payment Scheme

³¹ Internal Convergence

³² Uygulama süresi daha önce de “Sağlık Yoklamasıyla” 2014 yılına kadar uzatılmıştı.

Rezerv Parası

Üye ülkeler temel ödemenin yüzde üçünü geçmeyen bir miktarı öncelikle yeni ve genç çiftçiler için rezerv edeceklerdir. Yüzde üçün yetersiz kaldığı durumlarda miktar artırılabilir. Bu ihtiyat parası, toprağın terkedilmemesi, çiftçilerin karşılaştıkları dezavantajları tazmin etmek, istisnai nedenlerle destek alamamış çiftçilere yardım için, tek alan ödemelerinde karşılaşılabilecek durumlara, genç çiftçilere ve küçük işletmeleri desteklemek üzere kullanılabilir.

(2) İklim ve çevre açısından faydalı uygulamalar için ödeme (yeşillenme³³)

Reformla doğrudan ödemelerin (ulusal tavan değerinin) yüzde otuzu yeşil ödemelere ayrılacaktır. Yeşil ödemeyi alabilmek için bir tarım işletmesi üç gereği yerine getirmesi bekleniyor. (1) Ürün deseninin çeşitlendirilmesi, mevcut otlakların korunması, alanın bir kısmını “Ekolojik Odak Alanı” olarak ayırmak³⁴. İlgili yönergeler uygun davrandıkları sürece kuş ve su barındıran alanlar yeşil ödeme gereklerini karşılamaktadır. Organik tarım alanlarının da bu gerekleri otomatikman yerine getirdiği varsayılmaktadır. Ürün deseninin çeşitlendirilmesi koşulu 10 hektardan büyük işletmeler için geçerlidir. On ile otuz hektar arasındaki işletmelerin en az iki, otuzdan büyüklerin en az üç çeşit ürün yetiştirmeleri öngörülmektedir. Ana ürün alanın %75’inden fazlasına ekilemez, iki ana ürün alanın %95’inden fazlasını kaplayamaz.

Ekolojik odak alanlarının amacı biyoçeşitliliği artırmak. Bunu onbeş hektardan büyük işletmelerin yerine getirmesi bekleniyor. Bu büyüklükteki işletmeler alanlarının yüzde beşini ekolojik odak alanı olarak tutmak zorundalar. Bu eşik bazı durumlarda yüzde yediye yükseltilebilir. Nerenin biyolojik odak alanı olarak kabul edilebileceğinin ölçütleri bir bakıma üye ülkelere bırakılmıştır. Eldeki listede sayılanlar, nadas alanı, sekiler (teraslar), manzara öğeleri, sınır alanları, genel kırsal gelişme programlarından destek alan tarımsal-ağaçlandırma alanları, orman kenarları, ağaçlandırılmış alanlar, toprağa nitrojen kazandıran ürünler. Bu uygulamalar bölgesel düzeyde de uygulanabilir. Elverişli durumlarda çiftçiler ortak uygulamayı tercih edebilirler.

Kırsal kalkınma programlarının benzer konularına (aynı kamu malı için) iki kere ödeme yapılmasını önlemek üzere bazı ölçütler geliştirilmiştir. Öte yandan

³³ Greening

³⁴ Ecological Focus Areas (EFAs).

yeşil ödeme koşullarını yerine getirmemenin yaptırımını olduğu belirtilebilir. Koşulları yerine getirmeme yalnız bu amaçla yapılan ödemelerden vazgeçme değil, diğer doğrudan ödemelerin azalmasıyla da sonuçlanabilir. Ancak bazı özel durumlarda bu koşullara uymadan cezasına katlanmak işletme açısından hala daha karlı bir çözüm olabilir. Başka değişle bu yeni aracın herkesi çevre ve iklim konusunda alınması istenen önlemlere zorlayacağı varsayılmaz.

(3) Genç Çiftçiler İçin Ödeme

Genç Çiftçiler için yapılan doğrudan ödemeler zorunludur. Bu ödeme kırsal gelişme (ikinci ayak) programındaki başlangıç³⁵ ödemesini tamamlamak üzere de ödenebilir. Bu ödemeler toplamın yüzde ikisi kadar olabilir, temel ödemeyi ya da tek alan ödemesini alabilecek koşulları yerine getiren genç çiftçilere ödenir. Ayrılan para yeterli olmazsa eksik ihtiyat parasından karşılanabilir. Genç çiftçi bir işletmenin ilk defa başına geçen ve kırk yaşını aşmamış kişidir. Ülkeler bu tanıma beceri ve eğitim gerekleriyle ilgili ek kısıtlar koyabilir. Bu amaçla yapılan ödemelerin süresi beş yıldır.

(4) Yeniden Dağıtım İçin Ödeme³⁶

Yeniden dağıtım ödemesi doğrudan ödemelerin gönüllü olarak yerine getirilebilecek bir uygulamasıdır. Amacı desteğin bir kısmını büyük işletmelerden küçüklere aktarmaktır. Ülkeler bütçelerinin yüzde otuza kadar olan kısmını yeniden dağıtım için kullanabilir. Hiçbir çiftçi ülke ya da bölge ortalamasının yüzde altmışbeşinden fazlasını yeniden dağıtım desteği olarak alamaz. Otuz hektarın üstündeki işletmeler bu destekten yararlanamaz. Üst limitler aşılmamak üzere ülkeler farklı ödeme miktarı kararlaştırabilir. Eğer bir ülke milli kaynaklarının yüzde beşinden fazlasını yeniden dağıtıyorsa, doğrudan ödemelerde 150 000 Avronun üzerindeki ödemelerden azalan oranda indirim uygulamadan³⁷ muaf tutulabilir. Her iki uygulamanın da amacı benzemektedir, yeniden dağıtım büyük işletmelerden küçüklere, diğerinde yüksek destek alan işletmelerden kırsal gelişme programlarına kaynak aktarılmaktadır.

(5) Doğal Kısıtlar Altındaki Alanlar İçin Ödemeler

Kırsal gelişme kurallarına göre işledikleri alanlar kısmen ya da tamamen doğal kısıtların etkisinde kalan alanlar için ülkeler gönüllü olarak doğrudan

³⁵ Start-up payment

³⁶ Redistributive Payment

³⁷ Degressive payment

bir destek verebilir. Amacı kırsal gelişmedir. Böyle yörelerde insanları tutabilmek amacıyla verilen diğer destekleri tamamlamaktır. Ülkeler toplam kaynaklarının yüzde beşini bu tür ödemelere ayırabilir. Bu ödemeden yalnız doğrudan ödemelerin temel ödemesini almaya hak kazanmış üreticiler yararlanabilir.

(6) Üretime Bağlı Gönüllü Destek³⁸

Eğer üye ülkelerin birinde özel bir üretim biçimi, özgün bir tarım sektörü, ekonomik, sosyal ya da çevre açısından önemli bir rol oynuyorsa, bu ürünün üretimini sürdürmek için ülke doğrudan destek kaynaklarının yüzde sekizi yetiştirilen ürünün alanına (Hayvancılıkta hayvan başına) bağlı olarak verilebilir. Duruma göre desteğin oranı yüzde sekizin üstüne çıkarılabilir.

Bütün sektörlerin aksine, Bulgaristan, Yunanistan, İspanya ve Portekiz’de pamuğa üretime bağlı olarak verilen destek 2014-2020 boyunca devam edecektir. Ancak bu ülkelerin pamuk için hektar başına verecekleri destek miktarı farklılaşacaktır.

(7) Küçük Çiftçi Ödeme Sistemi³⁹

Amaç küçük ödeme söz konusu olduğundan hem desteği alacak kişinin hem de kamunun bürokratik işini basitleştirmektir. Ancak desteği verecek ülke gönüllü olarak kabullendikten sonra o ülkedeki çiftçiler için de gönüllü bir uygulamadır. Vaktinde başvurmak önemli ancak bazı ülkeler başvuruları otomatikman yapıldığını varsaydığından sistemden vaktinde çıkmak da önemlidir. Kolaylaştırılmış sistem temel ödeme, tek alan ödemesi, yeşil ödeme, genç çiftçi ödemesi, yeniden dağıtım ödemesi, ürüne bağlı destekleri, pamuk desteğinin yerine verilmektedir. Sisteme dahil olanlar yeşil ödeme koşullarını yerine getirmekten, çapraz uyumdan sorumlu değildir. Ödeme yıllık tek seferde de yapılabilir. Yıllık ödeme 500 Avro’dan az olamaz 1.250 Avroyu geçemez.

Gerileyen Oranda Destek

Reform daha eşitlikçi bir destek dağılımı sağlayabilmek için yüksek desteklerin azalan oranda desteklenmesini öngördü. Bu amaçla aldığı toplam desteğin 150. 000 Avroyu geçen işletmelere her yıl zorunlu olarak yüzde beş daha

³⁸ Voluntary coupled support

³⁹ Small farmer scheme

az doğrudan ödeme desteği yapılacak. Buradan artan kaynaklar kırsal gelişme programlarına aktarılabilir. Söz konusu ülke gönüllü yeniden dağılım programına başvurmuşsa azalan oranda destek verme yükümlülüğünden muaf tutulur.⁴⁰

Çapraz Uyum⁴¹

“Çapraz Uyum” alınan Ortak Tarım Politikası desteği ile yerine getirilmesi gereken koşullar arasındaki ilişkiyi 2013 reformundan sonra da sürdürmektedir. Bu koşullar kamunun çiftçilerden uymalarını bekledikleri kuralların yerine getirilmesidir. Kurallar çevre, kamu ve hayvan sağlığı ve hayvan refahı ile ilgilidir. 2003 te yürürlüğe girdiği biçimiyle çapraz uyum, doğrudan ödemeler, kırsal gelişme ve şarap sektörü ödemelerini kapsamaktadır. 2013 reformunun amaçları arasında toprağın ve doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı ve korunması, iklim değişikliğinin önlenmesi, bölgesel gelişmişlik sorunlarını gidermek de var. Bu çerçevede çapraz uyuma ilişkin değişiklikler yapıldı. Amaçlar netleştirildi, yasal taban yeniden toparlandı, çapraz uyumun kapsamı basitleştirildi. Desteği tam alabilmek için kurallara uymak şart. Avrupa Birliğinin çevre, kamu ve hayvan sağlığı, hayvan refahı, toprak yönetimi yasalarına uymayanların destekleri azaltılacaktır. Bu azalma konunun ciddiyetine ve tekrarlanmasına orantılı olacaktır. Çapraz uyum iki elemandan oluşmaktadır: (1) Resmi Yönetim Gerekleri:⁴²Bunlar çevre, gıda güvenliği, hayvan, bitki sağlığı ve hayvan refahı hakkında 13 yasal standarttır. (2) İyi tarım ve çevre koşulları⁴³ da toprağın iyi tarım ve çevre koşulları altında tutulmasıyla ilgili toprak koruma ve bakımı, topraktaki organik madde, toprağın yapısı, doğal hayatın bozulmasının önlenmesi ve su yönetimi ile ilgili standartlardır. Üretim den bağımsız ve bağımlı doğrudan ödemeler, kırsal gelişme ödemeleri, (şarap) bağcılıkla ilgili destek ödemeleri çapraz uyumla ilişkilendirilmiştir.

İkinci Ayak (Kırsal Gelişme)

Yeni kırsal gelişme programlarının başlangıcı Gündem 2000 olarak kabul edilebilir. Elbette daha önce de kırsal gelişme programları vardı. Ancak dar ve sorunlu (gerileyen) alanlarla sınırlıydı. İlk defa Gündem 2000’le Avrupa Birliğinin tüm kırsal alanlarını kapsayan genel bir politika oluşturuldu. Ancak bu genel kapsamın içine iki ayrı sistem yerleştirilmiş oldu. Birincisi bölgesel gelişme

⁴⁰ Hanke et. al, 2015, s.27-42.

⁴¹ Cross-compliance

⁴² Statutory Management Requirements (SMRs)

⁴³ Good agricultural and environmental conditions (GAECs)

ya da birliktelik⁴⁴ yaklaşma-uyum politikasının uzantısı olarak kırsal gelişme, diğeri ise Ortak Tarım Politikası'nın tamamlayıcısı olarak kırsal gelişmedir. Gündem 2000 ayrıca kırsal gelişme program çerçevesini bir "menüden program seçimi" anlayışıyla dönüştürmüştür.⁴⁵

2007-2013 döneminde programların yapısı yeni önceliklerle yeniden odaklandırıldı. Odaklanılan alanlar tarım-gıda ekonomisi, çevre, bütün sektörleri içeren kırsal ekonomi ve nüfustu. Kırsal gelişme strateji ve programları dört aks üzerine oturtuldu:

1. Aks: Tarım ve ormancılığın rekabet gücünü artırmak (Tarımda insani ve fiziksel sermayeyi hedefleyen önlemler).
2. Aks: Çevre ve kır koşullarını iyileştirmek (Doğal kaynakları koruma önlemleri, doğal değeri yüksek tarım ve ormancılık sistemlerini, kültürel manzaraları sürdürmek – korumak).
3. Aks: Kırsal alanda yaşam kalitesini artırmak, kırsal ekonomiyi çeşitlendirmek (Kırsal alanlarda yerel altyapıyı ve insan sermayesini geliştirmek, büyüme ve her sektörde işyeri yaratma koşullarını artırmak).
4. Aks: Lider yaklaşımı (Yerel ve aşağıdan yukarı yaratıcı yönetişimli projeler geliştirmek).

Ortak Tarım Politikasının "sağlık yoklaması" daha çok birinci ayak üzerinde yaptığı değişikliklerle, artan zorunlu modülasyon, kırsal gelişmeye daha fazla kaynak aktarmaya çalıştı ama kırsal gelişmeye yüklenen yeni hedefleri de artırdı. İklim değişikliği ile mücadele, yenilenebilir enerji üretimi, su yönetimi, biyolojik çeşitlilik ve yenilikçilik⁴⁶ kırsal gelişmenin hedefine konuldu.

Amaç ve Öncelikler

2013 reformu ilk üç aksda bir değişiklik yapılmadan bunların yeni ortak kırsal politikayı çerçeveleyecek öncelikler, amaçlara doğrultusunda yerine getirilmesini öngördü. Bu öncelikler bir kısmı eskiden de vardı. En yenilerinin yenilikçilik ve risk yönetimi olduğu söylenebilir. Bütün bu amaçlar Avrupa 2020 stratejisi⁴⁷ ile de ilişkilendiriliyor.

⁴⁴ cohesion

⁴⁵ Francesco Mantino, The Reform of EU Rural Development, Policy and the Challenges ahead, Notre-Europe, Policy Paper 40, 2010, s. 5-6.

⁴⁶ Innovation

⁴⁷ EC, **Europe 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable, and Inclusive Growth**, 3 Marc 2010.

Öncelikler kırsal gelişme programlarının oluşturulmasını sağlıyor ancak bu önceliklerin her biri daha dar “odak alanlara” ayrılıyor.⁴⁸

- (1) Tarım, ormancılık ve kırsal alanlarda bilgi transferi ve yenilikçiliği geliştirmek:
 - 1.A. Yenilik, işbirliği, bilgi tabanının güçlendiği kırsal alan
 - 1.B. Tarım, gıda üretimi, ormancılık, araştırma ve yenilik arasındaki ilişkileri güçlendirme
 - 1.C. Yaşam boyu eğitim, tarım ve ormancılıkta meslek eğitimi
- (2) Her türlü tarımın rekabet gücünü ve tarım işletmelerinin yaşayabilirliğini artırmak,
 - 2.A. Tüm tarım işletmelerinin performansını iyileştirmek, tarım işletmelerinin yeniden yapılanmasını ve modernleşmesini kolaylaştırmak.
 - 2.B. Yetenekli çiftçilerin tarım sektörüne katılımını kolaylaştırmak, yeni nesil çiftçi oluşturmak
- (3) Tarımı gıda zinciri organizasyonu ve risk yönetimiyle geliştirmek,
 - 3.A. Birincil üreticilerin rekabet gücünü artırarak gıda zincirine daha iyi entegre etmek
 - 3.B. Tarım işletmesi risk önlenmesi ve yönetimi
- (4) Tarıma ve ormancılığa bağlı ekosistemleri korumak ve canlandırmak,
 - 4.A. Biyoçeşitliliği canlandırmak, korumak, geliştirmek
 - 4.B. Su yönetimini iyileştirmek
 - 4.C. Toprak erozyonunu önlemek, toprak yönetimini iyileştirmek
- (5) Gıda ve Ormancılık sektöründe kaynak etkinliği ve düşük karbonlu, iklim değişikliğine dirençli ekonomiye geçmek
 - 5.A. Tarımda su kullanım etkinliğini artırmak
 - 5.B. Tarımda ve gıda işlenmesinde enerji kullanım etkinliğini artırmak
 - 5.C. Yenilenebilir enerji kaynaklarını ve arzını artırmak
 - 5.D. Tarımın sera gazı ve amonya emisyonlarını düşürmek
 - 5.E. Tarım ve Ormancılıkta Karbon(dioksit) yönetimini artırmak
- (6) Kırsal alanlarda sosyal bütünleşmeyi, yoksullukla mücadeleyi, ekonomik gelişmeyi artırmak

⁴⁸ Alan Matthews, “CAP Reform Post 2020 – Challenges in Agriculture”. Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Agriculture and Rural Development, European Parliament, 2016, s. 13-14.

- 6.A. Küçük işletmelerin, çeşitlendirilmesi, oluşturulması ve geliştirilmesi, küçük işyeri açmanın kolaylaştırılması
- 6.B. Kırsal alanlarda yerel gelişmeyi güçlendirmek
- 6.C. Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin (ICT) kırsal alanlarda kullanımını, niteliğini, erişebilirliğini artırmak

Ülkelerin bu çerçevede içinde hazırladıkları Projeler Kırsal Gelişme için Avrupa Tarım Fonu tarafından finanse ediliyor. 2014-2020 için bu fonda 100 milyar Avroluk bir fon var. Ülkelerin kendileri de bu amaçla 61 milyar Avroluk bir katkıda bulunacaklar. Şimdiye kadar 28 ülkeden 118 değişik kırsal gelişme programı gelmiş durumdadır.

Yarın: 2020'den Sonra

Geçirdiği bunca değişime rağmen Ortak Tarım Politikası bugün hala Avrupa Birliğinin en kapsamlı ortak politikası olarak kaldı. Bütçenin neredeyse yarısı, müktesebatin da yarısı tarıma ayrılmış durumda. Ancak bugün geleceğe yönelik tartışmalarda tarımın bugünkü konumu tartışılıyor.⁴⁹ Ortak Tarım Politikası artık Topluluğun “yerindelik ilkesini” (subsidiarity) karşılayabilir mi? Bütçe doğru yere harcanıyor mu? Kuşku duyanların sayısı oldukça arttı.

Ortak Tarım Politikasının 2013 yılında tamamlanan, bugün uygulanmakta olan 2014-2020 reformu 2014'te bir yıllık geçiş süresinden sonra 2015 yılından bu yana uygulanıyor. 2020'den sonra “reform nasıl olmalı?” tartışmaları da uygulama ile birlikte başladı. Bu kadar erken başlamasının çeşitli nedenleri var.⁵⁰

Reform paydaşlarının önemli bir kısmını memnun edemedi. Bazı yenilikler geldi ancak bunlarla ilgili deneyim olmadığından, örneğin karar sürecine Avrupa Parlamentosu daha çok da bütçe kanadından katıldı, beklenmeyen sonuçlarla karşılaşmış olabilir. Üreticiler doğrudan ödemelerle erişmede, genellikle nedenini anlamakta zorlandıkları, artan, uzun süren denetim bürokrasisinden, sürecinden yakınıyor. Çevreciler çok umut bağladıkları 2013 reformundan umduklarını bulamadılar. Hedeflemelerin hala başarılmadığını düşünenler oldukça fazla. Ülkelerin ilgili makamların programların hayata geçirilmesinin eskiye göre daha karmaşık hale geldiğini

⁴⁹ Mark Brady et al., The CAP and Future Challenges, Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis, October, No.11, 2009.

⁵⁰ Matthews, 2016, s. 16

ileri sürebiliyorlar. Gerçekten de esneklik reformun getirdiği olumlu bir değişim gibi görünse de madalyonun öbür yüzünden artan karmaşıklık çıkıyor. Bu da “kolaylaştırma”⁵¹ konusunu 2020 sonrası reformun gündemine taşıyor.

Bazı sorunlar da reform hemen başladıktan sonra daha belirginleşti. Getirilen esneklik ve yeniden dağıtım çabalarına rağmen eski ve yeni Topluluk üyelerinin hektar başına aldıkları destek farkı azalsa bile reformdan sonra da sürmektedir. Azalan oranda destekleme ya da desteğe üst sınır koymak gibi yenilikler umulan sonuçları vermemiştir.⁵²

“2020’den sonraki Ortak Tarım Politikası nasıl olmalı?” sorusu kamuya açık bir tartışma olarak 2014-2020’de olduğu gibi sürüyor. Çok sayıda ve olabileceklerin çeşitli yönlerini öne çıkaran eleştiriler ve öneriler var. En çok eleştirilen, 2014-2020’deki değişiklikleri de yeterli bulunmayan, hatta uygulamadan kaldırılması istenen destek, doğrudan ödemelerdir.⁵³ Bunun için bir dizi gerekçe oluşturulmuştur. Doğrudan ödemeler 1992’de politika değişikliğinden ötürü ortaya çıkan çiftçi zararının telafisi, tazminatı olarak yürürlüğe girmiştir. Aradan geçen bunca yıldan sonra yeni politikalara uyumun sağlanmış olması beklenir. Doğrudan ödeme desteği için yapılan değişiklikler, oluşturulan yeni gerekçeler de ikna edici bulunmuyor, desteğin meşruiyeti şiddetle eleştiriliyor. Doğrudan ödemelerin yerindelik ilkesini yerine getirdiği tartışmalıdır. Bu destekler toprak değerine kapitalize olduğundan, toprak kiralayan çiftçilerin gelirini arttırdığını söylemek mümkün değil. Çevre konularına kaydırılsa bile, alana bağlı sabit bir miktarda ödendiğinden farklı koşullar ve maliyetler karşısında eşitsizlik ve etkinsizlik yarattığı açıktır. Bunca eleştirinin sonucunda doğrudan desteklerin kaldırılmasını isteyenler, tarıma verilen destek tümüyle kaldırılсын demiyor. Desteklerin başka türlü verilmesini öneriyorlar. Meşruiyet açısından tarımın kamu malı üreten, diğer gıda, hammadde üretimi le bileşik ürün olarak ortaya çıkan kamu mallarının: manzara, iklim değişikliği, çevre sorunlarıyla kaynak etkinliğini artırarak mücadele, toplumsal bütünlük gibi faaliyetlerin iyi hedeflenerek desteklenmesi en sık yapılan öneriler arasında. Öte yandan kaynaklar risk yönetimi, rekabet artırıcı önlemlerin desteklenmesine kaydırılabilir. Doğrudan ödeme yerine, koşullu, sözleşmeli anlaşmalar, giderilecek çevre sorunları ülke tarafından belirlenmiş programlara destek aktarılabilir. Bu aşamada aynı projelerin

⁵¹ simplification

⁵² Matthews, 2016, s. 16

⁵³ Stefan Tangemann, “CAP Reform and the Future of Direct Payments, **Intereconomics**, Forum, 2012/6, s.321-326. Allan Buckwell . et al., CAP - Thinking Out of the Box: Further modernisation of the CAP – why, what and how? RISE Foundation, Brussels, 2017, s.9.

finansmanında ülkeler milli bütçelerinden katkı yapabilirler. Topluluk tarafından ülkeler ayrılan bütçeler ihtiyaçlarına ve daha önceki dönemlerdeki performanslarına göre ayarlanabilir.

İkinci ayak, kırsal destekleme, birinci ayağa göre daha az değişti ve daha az eleştiriliyor. Ancak bu gözlem bu ayağın meşruiyetinin tartışılmadığı sorunsuz olduğu anlamına gelmiyor.

Ortak Kırsal Gelişme hiçbir aşamada, övüldüğü, kâğıt üzerinde ifade edildiğine oranla kaynak ayrılan bir program olamadı. Söylemlerde artan önemine karşılık bütçedeki payı neredeyse sabit kaldı. Bunun çeşitli nedenleri olabilir. En önemlileri kırsal gelişme programlarının işlem maliyetinin⁵⁴ yüksekliği ve hedeflemenin net olarak yapılamamasıdır. 2020'den sonra ne yapılmalı sorusunun en kabul gören cevabı on maddeli Cork 2 Deklarasyonu'nda bulunabilir⁵⁵: (1) kırsal refaha destek vermek (2) kırsal değer zincirlerini güçlendirmek (3) kırsal uygulanabilirliği ve canlılığa yatırım yapmak (4) kırsal çevreyi korumak (5) Doğal kaynakları yönetmek (6) İklim değişikliği ile ilgili mücadeleyi desteklemek (7) bilgi ve yeniliği desteklemek (8) kırsal yönetimi geliştirmek (9) Basitleştirme ve bitirmeği ilerletmek (10) performans ve sorumluluğu iyileştirmek. Kırsal gelişme programlarının yalnız tarım değil, çok sektörlü olması ve şimdiye kadar ki program tercihlerine bakıldığında, ülkelerin kırsal tanımındaki farklılıktan proje tercihlerindeki farklılıkların büyüklüğü, sanki ulusal programlar olarak düzenlenseler daha başarılı olunurdu izlenimini vermektedir. Toplulukla ilgili, ortaklık sağlayan önemli boyutu tarım değil, birliktelik (cohesion) politikası olarak belirlemektedir.

En özetle Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasını, eskiye göre daha basitleştirmek, daha modernleştirmek, rekabet gücünü artırmak, hedefe yönelik olması gibi değişiklikleri 2020 sonrası için de planlayacaktır. Bugünkü ortamın uluslararası ilişkilerin zayıflamasıyla oluştuğu unutulmamalıdır. Yakın zamanda yeniden canlanması az bir olasılık da olsa, canlanırsa umulmadık yönde gelişmeler de gündeme gelebilir. Ancak artık emin olunabilecek, Ortak bir Tarım Politikasından çok, Ortak bir Tarım Politikası Çerçevesinin tartışıldığıdır. Bu çerçeve içinde ülkeler Tarım ve Kırsal Gelişme Politika tercihleri açısından farklılık gösterecekt

⁵⁴ Transaction costs

⁵⁵ <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/.../cork-declaration-2-0_en.pdf> (10 Temmuz 2017)

Kaynakça

- Akder, A. Halis, “Ortak Tarım Politikası”, Belgin Akçay ve İke Göçmen (der.) **“Avrupa Birliği, Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar**, Seçkin, 2012, s.373-400.
- Brady, Mark et al., The CAP and Future Challenges, Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis, October, No.11, 2009.
- Buckwell, Allan et al. (2017), CAP - Thinking Out of the Box: Further modernisation of the CAP – why, what and how?, RISE Foundation, Brussels..
- Burell, Alison, “Looking Back, Looking Ahead”, G. Skostad, A. Verdun (Der.), **The Common Agricultural Policy, Policy Dynamics in a Changing Context**, Routledge, London, New York, 2012.
- EC, **Europe 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable, and Inclusive Growth**, 3 Marc 2010.
- Garzon, Isabella, **Reforming the Common Agricultural Policy, History of a Paradigm Change**, Palgrave MacMillan, 2006.
- Givonni Anania and Maria R.P. D’Andrea, “The 2013 Reform of the Common Agricultural Policy”, J. Swinnen (der.), **The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy, An Imperfect Storm**, Centre for European Policy Studies, Rowan&Littlefield, 2015
- Hanke, Roberto et. al, **Implementation of the First Pillar of the CAP 2014-2020 in the Member States**, 2015 <<http://www.europarl.europa.eu/studies>> (1 Ağustos 2017).
- Mantino, Francesco, The Reform of EU Rural Development, Policy and the Challenges ahead, Notre-Europe, Policy Paper 40, 2010.
- Matthews, Alan, “CAP Reform Post 2020 – Challenges in Agriculture”. Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Agriculture and Rural Development
- Skogstad, Grace ve Verdun, Amy, “The Common Agricultural Policy, Continuity and Change”, Grace Skogstad ve Amy Verdun (der.), **The Common Agricultural Policy, Policy Dynamics in a Changing Context**, Routledge, London, New York, 2012.
- Tangermann, Stefan, “CAP Reform and the Future of Direct Payments, **Intereconomics**, Forum, 2012/6.
- <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/.../cork-declaration-2-0_en.pdf> (10 Temmuz 2017)
- <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf>(1 Ağustos 2017)

MARE NOSTRUM'DAN AVRUPA AKDENİZ ORTAKLIĞINA: OLMAYACAK DUAYA AMİN DEMEK!

Canan BALKIR*

Giriş

Avrupa Birliği'nin komşularına yönelik yaklaşımı tarihsel olarak iki farklı stratejiye dayanmıştır. Bunlar; genişleme politikası ve bölgede istikrar sağlamaya yönelik ortaklıklardır. Genişleme dalgaları AB'nin siyasi coğrafyasını değiştirirken AB'yi yeni sınırlar, yeni fırsatlar ve zorluklarla karşı karşıya bırakmış ve bu durum da Birliğin genişleme dışı politikalar geliştirmesinde etken olmuştur. Birlik komşu ülkelere tam üyelik dışında da alternatifler sunmakta veya bu ülkeler kendi tercihleriyle AB'ne tam üye olmak istememekte ve genişleme dalgalarının dışında kalmaktadırlar. EFTA ülkelerinden Norveç ve İsviçre ikinci gruba örnektir. Kurumsal olarak Birlik üyesi olmayan bu ülkelerin birçok konuda politikaları Birliğin politikalarına çok yakın olmasına rağmen, AB üyesi olmayı seçmemişlerdir. Fakat bu tercihleri, ekonomi politikalarını AB ekonomi politikaları ile uyumlaştırarak Avrupa Ekonomik Alanı'nı kurmalarına mani olmamıştır.

Komşu ülkelere sunulan politikalardan ilki Akdeniz'in güneyindeki ülkelere yöneliktir. Birçoğu Avrupa devletinin eski sömürgesi olan Akdeniz ülkeleriyle ticari ve ekonomik ilişkilerde yaşanan karşılıklı bağımlılık, bölgenin barışı, güvenliği ve küreselleşen ekonomiye eklenmesi açısından, yakın ilişkilerin kurulmasını zorunlu kılmıştır. 1970'li yıllarda Avrupa, Akdeniz ile ilişkilerini geliştirme ve uyumlaştırma gereğini duymuş

* Jean Monnet Profesörü (Avrupa Ekonomik Entegrasyonu).

ve Avrupa-Akdeniz Ortaklığı'nın temelleri 19-20 Ekim 1972 tarihli Paris Zirvesi'nde atılmıştır.

İkinci önemli politika ise, beşinci genişleme sürecinden sonra geliştirilmiştir. Doğu'ya genişleme AB'nin siyasi coğrafyasını değiştirmiş, yeni sınırlar, yeni fırsatlar, yeni zorluklar yaratmış ve AB'nin doğu ve güney komşularıyla ilişkilerini yeniden şekillendirme ihtiyacını doğurmuştur. AB'nin yeni yaklaşımının ortaya çıkış nedenini dönemin Dış İlişkiler Komiseri Chris Patten 11 Mart 2003 tarihinde şöyle dile getirmektedir. “...AB'nin en başarılı dış politika aracı olan AB üyeliği vaadi, artık sürdürülebilir değildir. Genişlemiş AB'nin içinde yarattığımız istikrar, güvenlik ve refahı ihraç etmemiz için yeni yollar bulmaya ihtiyacımız var. Komşularımızla ilişkilerimizde daha açık bir vizyon üzerinde anlaşmalıyız.”¹ Bir taraftan daha fazla genişlemenin AB'nin etkin işleyişine zarar vermesi endişesi, diğer taraftan genişlemenin durması halinde çevre ülkelerde reform sürecinin zayıflaması ve bölgedeki istikrarsızlığın artması endişesine AB'nin yanıtı “Avrupa Komşuluk Politikası” olmuştur. Avrupa Komisyonu'nun 11 Mart 2003'te “Daha Geniş Avrupa-Komşuluk: Doğu ve Güney Komşularımızla İlişkilerimize Dair Yeni Bir Çerçeve” başlıklı belgeyi yayınlaması ile ilk adım atılmıştır. Mayıs 2004'te Avrupa Komisyonu “Avrupa Komşuluk Politikası Strateji Belgesi”ni sunmasının ardından 2004 ve 2005 yıllarında komşu ülkelere ilişkin “ülke raporlarını” ve “eylem planlarını” yayınlamaya başlamıştır.

Komşuluk politikasında da temel amaç Akdeniz politikasında olduğu gibi istikrar sağlamak olup, araç bölgesel işbirliğidir. Akdeniz politikasını belirleyen Barselona Süreci, tarifeler üzerine yoğunlaşmış bir ticari bütünleşme önerirken, Komşuluk Politikası bir adım daha ileri giderek “komşulara” ekonomik işbirliğinin birçok alanına, özellikle tek pazara, katılım fırsatı sunmakta ve “kurumlar hariç her şey”² mantığına dayanmaktadır. Gerçekten de yeni Komşuluk Politikası “içeridekiler” ile “dışarıdakiler” arasındaki sınırların belirsiz hale getirildiği ve üye yapma baskısını üzerinde hissetmeden AB'nin çevre ülkelerdeki gelişmelerde söz sahibi olabileceği bir yapıdır. Bu politika üyelik perspektifi olan Türkiye ve

¹ European Commission, “**Wider Europe – Neighbourhood: proposed new framework for relations with the EU's Eastern and Southern Neighbours**”, IP/03/358, Brussels, 11 March 2003, <europa.eu/rapid/press-release_IP-03-358_en.doc> (5 Temmuz 2017).

² Romano Prodi, **A Wider Europe- A Proximity Policy as the Key to Stability**, Brüksel, 5-6 Aralık 2002
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/news/prodi/sp02_619.htm (5 Temmuz 2017).

Hırvatistan gibi ülkeleri kapsamadığı gibi, İstikrar ve Ortaklık Paketi kapsamındaki Batı Balkan ülkelerini de kapsamamıştır.

Son olarak bu zincire eklenen yeni bir halka “Doğu Ortaklığı Projesi” dir. Bu proje, bazı üyeleri Avrupa Komşuluk Politikası’na da dâhil olan altı eski Sovyet Birliği cumhuriyetine, Azerbaycan, Beyaz Rusya, Ermenistan, Gürcistan, Moldova ve Ukrayna’ya bölgesel perspektif getirmekte ve bu bölgede sosyoekonomik gelişimi ve işbirliğini artırmayı amaçlamaktadır. 1999’da AB, Rusya, Norveç ve İzlanda’nın ortak politikası olarak başlatılan Kuzey Boyutu (Northern Dimension) da, Avrupa Komşuluk Politikası kapsamında 2006’da yenilenmiştir.³ 2007’de Bulgaristan ve Romanya gibi Karadeniz ülkelerinin AB’ye üye olmasıyla, Avrupa Komisyonu Karadeniz’de bir bölgesel girişim teklif etme ihtiyacını hissetmiş ve 2008’de Kiev’de gerçekleşen AB-Karadeniz ülkeleri dışişleri bakanları toplantısında Karadeniz Sinerjisi’nin hayata geçirilme kararı alınmıştır.⁴ Karadeniz Sinerjisi bağlamında özellikle çevre, ulaşım ve enerji sektörlerinde işbirliği vurgusu yapılmaktadır.⁵

Akdeniz Politikasının Öyküsü⁶

Akdeniz Bölgesinin tarih boyunca çeşitli dillerde farklı isimleri ve bu isimlerin de farklı anlamları bulunmaktadır. İncil’de bölgeye Büyük Deniz ya da Batı Denizi adı verilirken, İbranice’de bu bölgeye Orta deniz adı verilmiştir. Türkçe ve Arapçada bölgeye “Akdeniz” ismi verilmiş olmasına rağmen Arapçada bahr al-abyad (Akdeniz) kelimesinden sonra al- Mutawassit (“orta”) ifadesi de eklenmektedir.⁷ İngilizce’de ise Akdeniz anlamına gelen “Mediterranean”, iç kara anlamına gelen Latince mediterraneus kelimesinden türetilmiştir. Romalılar bu bölgeye Mare Nostrum “Bizim Deniz”adını vererek açıkça denizin sahibi olduklarını iddia etmişler.

³ European External Action Service (EEAS), “**Northern Dimension**”, <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/347/northern-dimension_en> (5 Temmuz 2017).

⁴ European External Action Service (EEAS), “**Black Sea Synergy**”, <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/346/black-sea-synergy_en> (6 Temmuz 2017).

⁵ European Commission, “**Black Sea Synergy**”, <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-78_en.htm?locale=en> (6 Temmuz 2017).

⁶ Bu bölümde yazarın kendi çalışması olan Canan Balkır (der.), **Avrupa-Akdeniz Ortaklığı Mare Nostrum’dan Birarada Yaşamaya**, DEÜ SBE Yayını, İzmir, 2007, s.9-45, çalışmasından yararlanılmıştır.

⁷ Thomas Demmelhuber, **The Euro-Mediterranean Space as an Imagined (Geo-) Political, Economic and Cultural Entity**, Center for European Integration Studies, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn, 2006, s.5.

Akdeniz, coğrafi olarak Süveyş Kanalı'ndan girip Cebeli Tarık Boğazı'ndan çıkan gemilerin geçiş alanı olarak tanımlanabilir. Çeşitli kültür ve geleneklerin yan yana olduğu bu bölge, diller ve dinler açısından çok zengindir. Bölgede ortak bir kimlikten bahsedilemezse de çeşitli ortak paydalar tanımlanabilir. Akdeniz'de sürdürülen “güç oyunu” yüzyıllar boyunca bir Akdeniz varlığına ve bunu bağlı çeşitli alt varlıkların gelişimine neden olmuştur. Roma İmparatorluğundan sonra, Mısırlılar'a medeniyet sunduğu savıyla hareket eden Napoleon Bonaparte ile devam eden bu “güç oyunu”ndaki temel oyuncu hep Avrupa ülkeleri olmuştur. Avrupa'nın dünya ekonomisinin merkezi olduğu dönemlerde Akdeniz de Avrupa ticaretinin merkezi olmuştur. Bunun tek istisnai durumu on altıncı yüzyılda, Fransa ve İtalya kıyıları dışındaki bütün Akdeniz kıyılarının Osmanlı İmparatorluğu'nun denetimi altına girerek Akdeniz'in adeta bir Osmanlı gölü haline dönüşmesidir. 16ncı yüzyılın sonunda Akdeniz'in batısını egemenliği altına alan İspanya'nın Atlantik'in ötesine yönelmesi ve Osmanlı İmparatorluğu'nun doğuya çekilmesiyle ticari kapitalizmin liderleri İngiltere, Fransa ve Hollanda Akdeniz bölgesine girmişler, süreç içinde Fransa ve İngiltere Akdeniz'e egemen olarak güney kıyısındaki ülkeleri sömürgeleştirmişlerdir. Akdenizli Arap âlimler Yunan eserlerini tercüme ederek Avrupa'nın aydınlanma döneminin yolunu açsalar da, 15nci yüzyılın sonunda Kuzey Amerika'nın keşfi Avrupa'nın ilgisinin Atlantik ötesi bölgelere kaymasına neden olunca, bölgenin parlak dönemi bitmiştir.

1869'da Süveyş Kanalı'nın açılması ile Akdeniz Avrupa'dan Uzak Doğu'ya geçen gemilerin transit geçiş alanı haline gelmiş ve Batı sömürgeciliğine hizmet etmiştir. AB'nin Akdeniz ülkeleri ile ilişkilerinin temeli Avrupa Ekonomik Topluluğunun yeni kurulmuş olduğu 1960'lı yıllara kadar gitmektedir. Topluluk Akdeniz ülkeleri ile ortaklık ve ticaret anlaşmaları imzalamıştır. Fas, Tunus (1969), Mısır, Lübnan (1969) ve İsrail (1970) ile tercihli ticaret anlaşmaları, İsrail ile Ticaret Anlaşması (1964) imzalanırken; Yunanistan (1961), Türkiye (1963), Malta (1970) ve Kıbrıs (1972) ile ortaklık anlaşmaları imzalanmıştır. 1990larda Sovyetler Birliği'nin dağılması sonrası da ABD bölgede önemli aktör olarak kalmıştır. 1991'de Çöl Fırtınası Operasyonu ve yönlendirdiği süreç Amerikan diplomasisinin bölgede etkin ve kalıcı yerleşmesine yol açmıştır. AB ise soğuk savaş sonrası bölgedeki boşluğu doldurabilmek için 1995 yılında Barselona sürecini başlatarak Akdeniz'e yönelik önceki politikalarına göre daha kapsamlı ve bütüncül bir yaklaşım benimsemiştir. 1997 Amsterdam ve 1998 Viyana Zirvelerinde dış politika ve güvenlik politikasının güçlendirilmesi doğrultusunda alınan kararlar sonucu Akdeniz için bir ortak strateji geliştirilmiştir.

Global Akdeniz Politikasından Barselona Sürecine

Avrupa-Akdeniz Ortaklığı'nın ikinci aşaması 19-20 Ekim 1972 tarihli Paris Zirvesidir. Zirvede, Akdeniz ülkeleri ile yapılan tarım ve sanayi ürünlerini kapsayan sınırlı anlaşmaların global bir yaklaşımla ele alınması gereği ortaya konmuştur.⁸ Paris Zirvesi'nde Akdenizli ülkelerle Topluluğun coğrafi yakınlığı vurgulanarak, bu ülkelerin Afrika ile köprü görevi gördüğü, ortak güvenlik ve ticari ilişkilerin yanı sıra enerji sağlamada bölgenin önemi vurgulanmış ve temel amacı Topluluk ile Akdeniz ülkeleri arasında yakın ticari ve mali ilişkiler geliştirmek olan Global Akdeniz Politikası benimsenmiştir. Akdeniz ülkeleri ile yapılan İşbirliği Anlaşmaları ile bu ülkelerin sanayi ürünlerine Topluluk piyasasına gümrüksüz giriş imkânı tanınmıştır. Bu anlaşmalar her beş yılda bir yenilenecek mali protokollerle tamamlanacaktı. Bu politika o yıllarda Türkiye, Yunanistan, Cezayir, Fas, Tunus, Lübnan, Suriye, Kıbrıs Rum Kesimi, İsrail, Malta, İspanya, Mısır ve Portekiz'i kapsamasına rağmen, ülkeler arasındaki görüş farklılıkları, 1973 Arap-İsrail savaşı ve petrol krizi gibi sorunlar nedeniyle fazla gelişmemiştir. Buna rağmen, Yunanistan'ın 1981, İspanya ve Portekiz'in 1986 yılında Topluluğa üye olması, Akdeniz politikasının başarısı olarak yorumlanmıştır.

1989'da Berlin Duvarı'nın yıkılması, Sovyetler Birliği'nin dağılması ile eski Doğu Bloğu ülkelerinin AB üyeliği için başvurusu, AB'nin, Akdeniz'in güneyindeki ülkelerle ilişkilerini daha dikkatli bir şekilde ele almaya ve geleneksel olarak sürdürdüğü dış ticaret imtiyazlarına dayalı yaklaşımı ve proje yardımlarına dayanan mali işbirliği politikasını gözden geçirmesine neden olmuştur. Avrupa Komisyonu 12 Temmuz 1989'da "Topluluğun Akdeniz Politikasının Yeniden Yönlendirilmesi" adıyla bir bildiri yayınlamıştır. Bu bildiride, Akdeniz'de refah ve istikrarın, Topluluk refah ve istikrarı için de önemli olduğu vurgulanmış, Akdeniz ülkelerindeki ekonomik reformların ve demokrasi hareketlerinin desteklenmesi gerekliliğine değinilmiştir.⁹ Gerçekten de 1973'de Kopenhag Zirvesi sonrası Akdeniz ülkeleri ile beşer yıllık işbirliği anlaşmaları imzalanmış ve mali protokollerle güçlendirilmiştir. AB ile üye olmayan Akdeniz ülkeleri arasında kalıcı ve kurumsal bir işbirliği çerçevesinin oluşturulması, 1992 Lizbon, 1994 Corfu ve Essen toplantılarında geliştirilerek, nihayet 1995 Cannes toplantısında, Avrupa Komisyonu tarafından sunulan "Avrupa-Akdeniz Ortaklığı" önergesinin benimsenmesiyle son halini almıştır. Bunu, 27-28 Kasım 1995

⁸ Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, **Avrupa-Akdeniz Ortaklığı'na Bakış**, Ankara, 1999, s.4

⁹ Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, 1999, **a.g.e.**, s.4.

tarihlerinde Barselona'da Avrupa-Akdeniz Konferansı izlemiş ve AB üyeleri ile Akdeniz ülkeleri, Türkiye, Cezayir, Mısır, İsrail, Ürdün, Lübnan, Malta, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY), Fas, Suriye, Tunus, Filistin bu konferansa katılmıştır. AB Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ile Moritanya, Arap Birliği ve Mağrip Birliği de ayrı bir statüde toplantıya iştirak etmişlerdir. Libya, Arnavutluk ile eski Yugoslavya'daki çatışmalara taraf ülkeler toplantıya katılmamışlar, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Rusya gözlemci sıfatıyla toplantıyı izlemişlerdir. Arnavutluk ve Hırvatistan gibi ülkeler kökenleri Balkanlarda olduğu savıyla ortaklık dışında tutma kararı alırken, Akdeniz ülkesi olmayan Ürdün, özellikle Orta Doğu Barış Süreci'ndeki önemli rolü nedeniyle Avrupa-Akdeniz oluşumunun bir parçası olmuştur. Görüleceği gibi, hangi ülkelerin oluşuma dâhil olacağına dair verilen kararda coğrafi tanımlardan çok jeopolitik tanımlar belirleyici olmuştur.

Barselona Konferansı sonunda yayınlanan bildirge¹⁰ ile Avrupa-Akdeniz ortaklığı üç temel amaç çevresinde kurgulanmıştır. Bunlar:

- Siyasi diyalog ve güvenlik alanlarında ortaklık: Siyasi diyalogun ve güvenliğin arttırılmasıyla oluşacak ortak bir barış ve istikrar alanı yaratmak;
- Ekonomik ve mali ortaklık: Ekonomik ve mali işbirliği yoluyla ve Akdeniz ülkelerinin zaman içinde, kendi aralarında ve AB ile gerçekleştirecekleri serbest ticaret bölgesi sayesinde ortak bir refah alanı yaratmak;
- Sosyal, kültürel ve insani boyutlarda ortaklık: Sivil toplumlar arasındaki kültür alışverişini ve anlayışı teşvik edecek biçimde sosyal, kültürel ve insani dayanışmayı geliştirmek.

Barselona sürecinde bu hedeflere ulaşmak için, birbirini tamamlar nitelikte iki araç geliştirilmiştir. Bunlar, “ikili ortaklık anlaşmaları” ve “bölgesel diyalog”dur. İkili boyut, AB ile Akdenizli ülkeler arasında ortaklık anlaşmaları çerçevesinde yürütülen ilişkilerdir. Bölgesel boyut ise, politik, ekonomik ve kültürel alanlarda özellikle ortak sorunların çözülmesinde bölgesel işbirliğidir. Bölgesel diyalog, ikili işbirliğini tamamlayıcı nitelikte olacak ve sürecin üç temel alanına yönelecektir. Siyasi alanda, demokrasi ve insan haklarına saygının geliştirilmesi, kamu kurumlarının saydamlık ve etkinliğinin arttırılması, bölgede dengelerin tesis edilmesi ve güven ortamının

¹⁰ European External Action Service (EEAS), “**Barcelona Declaration**”, <www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf> (5 Temmuz 2017).

oluşması desteklenecektir. Ekonomik ve mali alanlarda, bankacılık ve sermaye piyasaları dâhil özellikle gümrük mevzuatı, menşe kuralları, istatistikler, normlar ile hayvan ve bitki sağlığı mevzuatı olmak üzere, ekonomik geçişin sağlanması ve rekabetin desteklenmesi ile serbest ticaret alanının oluşturulması için destek verilecektir. Ulaştırma, enerji, telekomünikasyon ve bilgi teknolojisi, bölgesel işbirliği, turizm, çevre, bilim ve teknoloji, su ve balıkçılık alanlarında gerekli önlemler alınacaktır. Bilgi aktarımı ve ortak girişimlerin ve iş olanaklarının gelişmesi için, araştırma ve geliştirme merkezleri ile ekonomik uygulayıcılar arasında iletişim ağlarının kurulması desteklenecektir.

Barselona süreci 2010 yılında kurulması planlanan Avrupa-Akdeniz Serbest Ticaret Bölgesi (AASTB) hedefiyle Akdeniz Havzası'nda ortak bir refah alanı yaratarak, Akdeniz'in kuzeyi ve güneyi arasındaki yapısal ekonomik asimetrinin azaltılmasını amaçlamıştır. Kurulacak ticaret bölgesi temel olarak sanayi ürünleri ticaretini kapsayacaksa da hizmet ticaretinin de gelecekte dâhil edilmesi düşünülmüştür. Tarım ürünleri ticaretinde ise tercihli ticaret koşulları uygulanmaya devam edecektir. Avrupa Akdeniz Serbest Ticaret Bölgesi, AB ile her bir Akdeniz ülkesi arasında imzalanan Avrupa-Akdeniz Serbest Ticaret Anlaşmalarına dayalı olacaktır.

Avrupa Akdeniz Ortaklığının politik ve ekonomik konuları kapsayan birinci ve ikinci ayağı kadar kültürel, sosyal ve insani konuları kapsayan üçüncü ayağına sürecinin başlangıcında yeni sömürgeci çağrışımlar yaptığı endişesi ile şüpheyile yaklaşmış olsa da, özellikle 11 Eylül sonrası üçüncü ayağın çatışmaları önlemedeki önemi anlaşılmıştır. Sürecin bu ayağını teşkil eden sosyal, insani ve kültürel konularda taraf ülkeler çeşitli toplantı ve etkinlikler düzenlemiş ve kültürel mirasın bilincine varılması ve korunması ile ilgili projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla MEDA fonları yönlendirilmiştir.

İşbirliği Anlaşmalarının Yerine Ortaklık Anlaşmaları

Akdeniz ortaklığının uygulanmasında temel araç Avrupa Birliği ile Barselona sürecindeki Akdenizli ülkelerle müzakere edilen Ortaklık Anlaşmaları olmuştur. Bu anlaşmalar 1970lerin İşbirliği Anlaşmalarının (Cooperation Agreements) yerine geçmiştir. İşbirliği Anlaşmaları Cezayir, Mısır, Ürdün, Lübnan ve Suriye ile yapılmıştı. İlk dönem ortaklık anlaşmaları (Association Agreements first-generation) ise Kıbrıs, Malta, Türkiye ve Yunanistan ile yapılmış, daha sonrakiler ise Tunus, İsrail, Fas ve Filistin Yönetimi ile imzalanmış, Suriye, Mısır, Ürdün, Lübnan ve Cezayir ile

müzakereler daha uzun bir döneme yayılmıştır. İlk dönem Ortaklık Anlaşmaları AB üyeliği hedefine yönelikken, ikinci dönem anlaşmalarda bu hedef bulunmamaktadır. Libya gözlemci statüsünde bazı toplantılara katılmış; Batı Şeria ve Gazze ise bölge "territory" statüsünde Barselona sürecine katılmıştır.

Serbest ticaret bölgesinin gerçekleştirilmesi için Ortaklık Anlaşmalarının yanı sıra Akdenizli Ortakların kendi aralarında da serbest ticaret anlaşmaları yapmaları gerekmektedir. Ayrıca, Akdenizli Ortakların 12 yıllık bir geçiş dönemi içinde AB'den gelecek sanayi ürünleri ithalatına konan gümrük vergilerini kademeli olarak kaldırmaları beklenmektedir. Ortakların AB'ye gönderdikleri sanayi ürünleri ihracatı zaten vergiden muaftır. Pazara tercihli girişi olan tarım ürünleri ticareti ise, kademeli olarak karşılıklılık esasına göre serbestleştirilecektir. Yüksek gümrük tarifeleri ile korunan sanayilerin olduğu bu ülkelerde ticaretin serbestleştirilmesinin kısa dönemli ekonomik ve politik faturası yüksek olması nedeniyle, reformlara verilecek toplumsal desteği arttırmak ve geçiş sürecini hızlandırmak için gerekli finansal destek MEDA (*Mediterranean Development Aid*) Programı çerçevesinde düzenlenmiştir.

Avrupa, Barselona süreci ile birlikte Akdenizli ortaklarını demokrasi açısından da desteklemeyi hedeflemiştir. Bu ülkelerde ekonomik reformlarla ekonomik büyüme ve refah yaratılacak, bu ekonomik büyüme ve refah, demokratik değerlerin doğal taşıyıcıları olan burjuvazinin gelişmesine imkân oluşturacak ve sonuçta ekonomideki değişim politikada da değişimi getirecektir.¹¹ Ama beklenen olmamış, Mısır örneğinde olduğu gibi 1990'lardaki ekonomik serbestleşmeden yararlanan sınırlı bir zümre politik sınırlamaları tetiklemiş ve işgücünün örgütlenmesini olumsuz etkilemiştir.¹²

Barselona süreci demokrasi açısından ve politik kriterler açısından çok başarılı olmasa da, ilk on yılında Akdenizli Ortakların ticaret artışı dünya ticaret artışı oranının üzerinde olmuş, dünya ticaretindeki payları artmış ve ülkelerin çoğunun makroekonomik göstergelerinde iyileşme görülmüştür. Üyeler arasında ticaretin serbestleştirilmesi yönünde teşvik edici adımlar atılmıştır. Filistin Yönetimi hariç Akdenizli Arap ortaklar 1998 yılında Arap Birliğini yeniden canlandırmaya karar vermişler, Cezayir ise buna 2002 yılında katılmıştır. Birliğin amacı Büyük Arap Serbest Ticaret Bölgesini (Greater Arab Free Trade Area-GAFTA) kurmaktır. Arap Birliğinin 22

¹¹ Haizam Amirah Fernandez ve Richard Youngs, **The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade**, Real Institution Elcano, Fride, 2005, s. 25.

¹² Fernandez ve Youngs, 2005, **a.g.e.**, s.30.

ülkesinden 18'i kendi aralarındaki tarifeleri hedef olarak belirledikleri 2005 yılında sıfırlamışlar, ancak tarife dışı engeller alanında kısmen başarı sağlayabilmişlerdir.¹³ 1 Ocak 2006 da ise Mısır, Ürdün, Fas ve Tunus aralarında Serbest Ticaret Bölgesi kurulması hedefine yönelik Agadir Anlaşması imzalanmıştır. Türkiye’de AB ile gerçekleştirdiği Gümrük Birliği çerçevesinde Akdeniz ülkeleri ile AB’nin yaptığı anlaşmaların uyguladığı tavizleri taşıyan serbest ticaret anlaşmaları imzalamıştır.¹⁴

Sosyo-Ekonomik Gelişme, Demokratikleşme ve Sivil Toplumun Güçlendirilmesinin Finansmanı

Avrupa-Akdeniz Ortaklığı’nın temel mali aracını oluşturan Meda Programı¹⁵ Barselona Bildirgesi’nin hedefleri esas alınarak, ikili ve bölgesel olarak, üç temaya yöneliktir. Bunlar ekonomik geçiş destek ve sosyo-ekonomik gelişme, demokratikleşme ve sivil toplumun güçlendirilmesidir. MEDA kapsamında hibeler ikili anlaşmalar ve bölgesel programlar dâhilinde dağıtılmıştır. AB fonlarının dağıtılması konusunda yapılan en önemli eleştiri verilen desteklerin genellikle muhafazakar Müslüman sivil toplum kuruluşlarına kapalı olması ve sadece Batı tarzı örgütlenmiş sivil toplum kuruluşlarına yöneltilmesidir. 2007 yılı itibariyle MEDA programı sona ermiştir.

2007-2013 döneminde Doğu Avrupa ülkeleri, Güney Kafkasya ülkeleri, Rusya ile birlikte Akdeniz ülkelerine sağlanacak mali yardımlar, “Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı” (AKOA) kapsamına alınmıştır. Bu mali aracın önemli bir kısmı ülke programları çerçevesinde siyasi, ekonomik ve sosyal reformları desteklemeye yönlendirilmiş, geriye kalan miktarı ise bölgesel işbirliği ve sınır-ötesi işbirliğine ayrılmıştır. Söz konusu yıllar arasında Akdeniz ülkelerine bölgesel programlar kapsamında 343,3 milyon Euro ayrılırken, ülke programları kapsamında ise toplam olarak 2 milyar 962 milyon Euro tahsis edilmiştir. 11 Mart 2014’te yayınlanan bir regülasyonla,

¹³ Javad Abedini, “The Greater Arab Free Trade Area (GAFTA): an Estimation of Its Trade Effects”, *Journal of Economic Integration*, Cilt.23, No.4, 2008, s. 849.

¹⁴ Türkiye’nin Akdenizli Ortaklarla imzaladığı Serbest Ticaret Anlaşmaları için bkz. T.C. Ekonomi Bakanlığı, “Yürürlükte Bulunan STA’lar”, <<http://www.ekonomi.gov.tr/portal/faces/home/disIliskiler/SerbestTic/SerbestTic-YururlukteBulunanSTA>> (21 Haziran 2017).

¹⁵ Avrupa-Akdeniz Ortaklığı Çerçevesindeki Ekonomik ve Sosyal Yapılarda Gerçekleştirilecek Reformlara Eşlik Edecek Mali ve Teknik Önlemlere (MEDA) İlişkin 1488/96 (EC) Sayı ve 23 Temmuz 1996 Tarihli Konsey Yönetmeliği.

AKOA'nın yerini Avrupa Komşuluk Aracı (AKA) almıştır.¹⁶ Bu düzenleme kapsamında 16 komşuluk politikası ülkesine -ki bunlardan 10 tanesi Akdeniz ülkeleridir- üç tip program aracılığıyla fon aktarılması kararlaştırılmıştır. Bu üç tip program bütçedeki ağırlıkları sırasıyla, ikili programlar, çok ülkeli programlar ve sınır ötesi işbirlikleridir.¹⁷ İkili programlarda Birliğin öncelikleri; insan hakları, hukukun üstünlüğü, kurumsal işbirliği ve kapasite inşası, sivil toplumun desteklenmesi, sürdürülebilir ve kapsayıcı ekonomik kalkınma, ticaret ve özel sektörün geliştirilmesi, tarımsal ve kırsal kalkınma, doğal kaynakların sürdürülebilir yönetimi, enerji, ulaşım, eğitim, hareketlilik ve göç yönetimi gibi konular öne çıkmaktadır.¹⁸ 2011'den sonra, Arap Baharı protestolarını takiben, Avrupa Birliği komşuluk politikasına 'more for more' prensibini eklemiştir: Buna göre komşu ülkelerin ekstra reform çabaları, ekstra finansal ve diğer desteklerle ödüllendirilmektedir.¹⁹ 2014-2020 yılları için Avrupa Komşuluk Aracı'na 15.4 milyar Avro fon ayrılmıştır.²⁰ Akdeniz ülkelerinin sadece ikili programlar kapsamında bu bütçeden 7.1 milyar Avroya kadar destek alması öngörülmektedir.

¹⁶ "Regulation (EU) No 232/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a European Neighbourhood Instrument", <ec.europa.eu/sites/default/files/enp-regulation-11032014_en_0.pdf> (22 Haziran 2017).

¹⁷ Regülasyon No 232/2014, Annex II.

¹⁸ Regülasyon No 232/2014, Annex II.

¹⁹ European Union External Action Service, "**European Neighbourhood Policy (ENP)**", <https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/330/european-neighbourhood-policy-enp_en> (22 Haziran 2017).

²⁰ European External Action Service, "**Financing the ENP**", <https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8410/financing-enp_en> (22 Haziran 2017).

Tablo 1: Avrupa Komşuluk Politikası Kapsamında Akdeniz Ülkelerine Aktarılması Öngörülen Fon Miktarı ve Yatırım Alanları

Akdeniz Ülkeleri	AKA kapsamında ayrılan fon (milyon Avro) – 2014-2020	İlk dönem (2014-2017) için öngörülen tahsisatın alanları
Cezayir	221-270	Adalet reformu ve kamu hayatında vatandaş katılımının güçlendirilmesi (%25), İşgücü piyasası reformu ve istihdam yaratımı (%30), Ekonomi yönetimi ve ekonomide çeşitlendirmeye destek (%30), Kapasite geliştirilmesi ve sivil topluma destek (%15).
Mısır	756-924	Yoksulluğun hafifletilmesi ve yerel sosyoekonomik kalkınma (%40); Yönetim, şeffaflık ve iş iklimi (%20), Yaşam ve çevre kalitesi (%40).
Ürdün	567-693	Kamusal alanda güçlendirilmiş hesap verilebilirlik ve hakkaniyet için hukukun üstünlüğünün sağlanması (%25), İstihdam ve özel sektör gelişimi (%30), Yenilenebilir enerji ve enerji etkinliği (%30), Kapasite geliştirilmesi ve sivil topluma destek (%15).
Lübnan	315-385	Adalet ve güvenlik sistemi reformu (%15); Sosyal uyumun sağlanması, sürdürülebilir ekonomik kalkınmanın teşviki ve dezavantajlı grupların korunması (%40); Enerji ve doğal kaynakların şeffaf ve sürdürülebilir yönetimini teşvik (%20), Kapasite geliştirilmesi ve sivil topluma destek (%25).
Libya	126-154	Demokratik yönetim (%45), Gençlik: aktif vatandaşlık ve sosyoekonomik bütünleşme (%28), Sağlık (%16), Kapasite geliştirilmesi ve sivil topluma destek (%11).
Fas	1323-1617	Temel sosyal hizmetlere adil erişim (%30), Demokratik yönetim, hukukun üstünlüğü ve hareketliliğe destek (%25), İstihdam, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme (%25), Kapasite geliştirilmesi ve sivil topluma destek (%20).
Filistin	1833-2241	Yerel ve ulusal düzeyde yönetime destek (%5), Özel sektöre ve ekonomik kalkınmaya destek (%5), Su ve arazi alanında gelişime destek (%5), Doğu Kudüs'e destek (<%5), Geçici destek önlemleri (yıllık programlama) (%80).
Tunus	725-886	Kapsayıcı büyüme, rekabet edebilirlik ve bütünleşme reformları (%40), Demokrasinin temel unsurlarının güçlendirilmesi (%15), Sürdürülebilir bölgesel ve yerel kalkınma (%30), Kapasite geliştirilmesi ve sivil topluma destek (%15).

Kaynak: Ülkelerin ikili program belgelerinden derlenmiştir. Bkz: European External Action Service, “Financing the ENP”, < https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8410/financing-enp_en > (22 Haziran 2017).

Barselona'dan Komşuluk Politikasına Geçiş

27 Kasım 2005 tarihinde Barselona'da 10 yıl sonra Avrupa Birliği ülkeleri ile Akdeniz bölgesindeki komşuları, ilk kez hükümet başkanları düzeyinde bir araya geldiler. AB dönem başkanı İngiltere Başbakanı Tony Blair'in başkanlığında toplanan zirveye AB ülkelerinin liderlerinin tümünün katılmasına rağmen, 10 Akdeniz ülkesinden sadece Türkiye ve Filistin Yönetimi en üst düzeyde temsil edildi. Bu durum güney komşularının AB siyasetini boykot etmeleri olarak görüldü. Barselona sokaklarında göstericiler Avrupa-Akdeniz ortaklığının, Kuzey Afrika'da yoksulluğu giderme ve Orta Doğu'ya barış getirme konusunda beklenen hedeflere ulaşamadığı mesajını verdiler. Cezayirli devlet bakanı Abdülaziz Bilhadim, "Avrupalıların birkaç avro karşılığında reform talep etmesini, bizi küçük düşürücü bir tutum olarak değerlendiriyoruz"²¹ diyerek Avrupalıları ağır bir dille eleştirdi.²² Gerçekten de, Akdeniz'e sağlanan AB maddi ve manevi desteği bölgede yaşanan geniş çaplı sorunlarla mücadelede çok yetersiz kalmıştı. AB'nin yaptığı yardımın hem miktar olarak yetersiz kalması hem de çeşitli kriterlere bağlı olması ve karşılığında reform beklentisinin olması Arap ülkelerinin tepkisini çekmişti. Körfez ülkelerinin Akdeniz'deki Arap ülkelerine verdiği kredi, yardım ve yaptığı yatırımın boyutu, AB'nin kısıtlı fonlarıyla tezat teşkil etmiştir. Bu durum ileriki yıllarda da devam etmiş, 2015 ve 2016 için AB bölgedeki IŞİD tehdidine karşı yalnızca bir milyar avro ayırmışken, aynı amaç için sadece Suudi Arabistan'ın Lübnan'a 2014 yılında yaptığı yardım dört milyar dolar olmuştur.²³

Avrupa-Akdeniz Ortaklığı'nın ilk on yılında, ekonomik boyutta da elde edilen sonuçlar beklentilerin oldukça gerisinde kalmış, süreç, daha çok tarife indirimlerine odaklanılmış ve Akdeniz ülkelerine gerçekleştirmeleri gereken yapısal reformlarla ilgili yeterince teşvik sağlanamamıştır. Akdeniz'in kuzey ve güney kıyıları arasındaki gelir düzeyi farkı azalmamış ve güney komşuların gelir düzeyi AB gelir düzeyinin satın alma gücü paritesine göre sadece % 18'i kadar olmaya devam etmiştir. Ayrıca 11 Eylül saldırıları, Kasablanka, Madrid ve İstanbul bombalamaları ile ABD'nin Irak işgali sonrası Orta Doğu ve Körfez bölgesinde başlayan istikrarsızlık ve terörizm, güvenlik ve tehdit

²¹ BBC, "Avrupa-Akdeniz Ortaklığı Zirvesi", <http://www.bbc.co.uk/turkish/europe/story/2005/11/051128_euomed.shtml> (1 Kasım.2006).

²² Emerson, 2004, **a.g.e.** "...küçük teşvikler sunarken ağır yükümlülükler getiren zayıf bir komşuluk politikası kötü sonuçlar doğurabilir. AB'nin gerçek niyetleri konusunda şüphe uyandırabilir.

²³ Sally Khalifa Isaac, "EU Action in the Mediterranean: Structural Impediments Post-2011", **Middle East Policy**, Cilt. XVIII, No: 4, Winter 2016, s. 97.

kavramlarının yeniden tanımlanmasını gündeme getirmiştir. Tüm bu değişiklikler Akdeniz politikasının da yeniden gözden geçirilmesini gerektirmiştir. AB'nin Akdenizli komşuları ile ilişkilerine yeni bir boyut Avrupa Komşuluk Politikası²⁴ tarafından getirilmiştir.

Barselona Süreci, tarifeler üzerine yoğunlaşmış bir ticari bütünleşme önerirken, Komşuluk Politikası bir adım daha ileri giderek “komşulara” ekonomik işbirliğinin birçok alanına, özellikle tek pazara katılım fırsatı sunmaktadır. AB standartlarına yaklaşma karşılığında Para-Pazar-Mobilité (3M- Money-Market-Mobility) olarak adlandırılan teşviklerin yanı sıra reformların yürütülmesi için ayrılan finansal destek, kısa vadede ya Avrupa Komisyonu tarafından yardım yoluyla ya da Avrupa Yatırım Bankası (European Investment Bank) ve Avrupa Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası (European Bank for Reconstruction and Development) tarafından sağlanan düşük faizli krediler yoluyla sağlanmaktadır. Uzun dönemde daha büyük bir ekonomik potansiyel yaratacak olan destek ise komşu ülkelerle imzalanacak Derin ve Kapsamlı Serbest Ticaret Anlaşması'dır.²⁵ Bu anlaşma sadece AB ile Akdeniz ülkeleri arasındaki ticarete engellerin kaldırılması olarak değil, Akdeniz ülkelerinin gümrükler, standartlar gibi değişik alanlarda ortak ticaret kurallarını ve süreçlerini benimsemesini sağlayacak kapsamlı bir stratejinin parçası olarak görülmektedir²⁶.

Komşuluk politikasında da genişleme stratejisinde olduğu gibi politik ve ekonomik koşulluluk mekanizmaları kullanılmaktadır. Koşulluluk (havuç sopa yaklaşımı) burada daha çok olumlu koşulluluktur, diğer bir deyişle iyi performans için teşvik. Normların içselleştirilmesi olan “sosyalleşme” ise sivil toplum ilişkilerini içerir. Sonuç olarak koşulluluk komşu ülkelerde siyasi, ekonomik, sosyal ve kurumsal bir dönüşüm sürecinin başlamasının önünü açmaktadır.

Komşuluk Politikası, AB ile komşularının birlikte oluşturacağı iki taraflı Eylem Planları yoluyla uygulanmaktadır. Eylem Planları, her bir komşu ülke

²⁴ Mart 2003-Avrupa Komisyonu'nun “**Daha Geniş Avrupa-Komşuluk: Doğu ve Güney Komşularımızla İlişkilerimize Dair Yeni Bir Çerçeve**” başlıklı belgeyi sunması; Mayıs 2004- Avrupa Komisyonu'nun Avrupa Komşuluk Politikası Strateji Belgesini sunması; Haziran 2004- Genel İşler Konseyi'nin Ermenistan, Gürcistan ve Azerbaycan'ın da komşuluk politikasına dâhil edilmesi kararı.

²⁵ DKSTA'nı şu ana kadar Moldova ve Gürcistan Ortaklık Anlaşmasının uzantısı olarak imzalamıştır.

²⁶ Eberhard Rhein, “Euro-Med Free Trade Area for 2010: Whom Will It Benefit?”, **Perspectives on Development The Euro-Mediterranean Partnership**, George Joffe (Ed.), Frank Cass Publishers, London, 1999, s. 5.

için reform hedefleri belirlemekte ve buna karşılık AB'nin bu ülkelere sağlayacağı desteği ve diğer taahhütlerini ortaya koymaktadır. Planlarda ekonomik alandaki temel vurgu, komşu ülkelerde gerçekleşecek yapısal reformlar yoluyla işleyen piyasa ekonomilerinin kurulmasıdır²⁷. Komşuluk Politikası, mevcut araçların yerine geçmediği için Eylem Planları, Avrupa Akdeniz Ortaklık Anlaşmaları'nın yerini almayacak, bu Anlaşmaların üzerine inşa edilecektir²⁸. AB'nin amacı yakın komşularında istikrar ve iyi yönetişime katkıda bulunmak ve AB'nin doğusunda ve Akdeniz kıyılarında iyi yönetilen demokratik ülkeler halkası oluşturmaktır.

Akdenizli Ortaklar Açısından Politikalar Başarılı Oldu mu?

Uluslararası alanda ekonomik bölgeselleşme hareketlerini inceleyen geleneksel kurama göre; bir bölgede işbirliğine dayalı ilişkilerin gelişebilmesi için önemli koşullardan birisi, ilgili ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeylerinin birbirine yakın olmasıdır. Diğer bir ifade ile, bölgesel bir kurumlaşmaya gidecek ülkelerin sosyoekonomik yapılarının, siyasi kurum ve uygulamalarının benzer özellikler taşıması beklenmektedir. Ancak, Akdeniz alanı, bu geleneksel beklentiyi karşılamaktan oldukça uzak olup siyasi, ekonomik ve kültürel olarak birbirinden çok farklı yapılardan oluşmaktadır²⁹. Merkezin zengin ülkeleri, genellikle kendi çevrelerinde ekonomik etki sağlayacakları bir alan oluşturma çabası içindedir. Bu doğrultuda komşu ülkelerle (çevre) ticari ve ekonomik ilişkilerini güçlendirmekte ve bu şekilde onları kontrol etmeye çalışmaktalar. Ekonomik yazında gelişmiş merkez ülkeler ile gelişmekte olan çevre ülkelerin bütünleşmesinde emek ve sermaye merkez ülkeler lehine hareket edeceği ve bu durumun çevre ülkelerin rekabet gücünü olumsuz etkileyeceği belirtilmektedir. Fakat bütünleşmenin üye ülkelerin dış ticaretlerinde artış sağlayacağı da ifade edilmektedir. Öte yandan, merkez ve çevre ülkeler arasındaki ekonomik ve ticari bağımlılığın derecesi de simetrik değildir. Çevre ülkeler, ekonomik gelişme için merkez ülkelere bağımlıdırlar³⁰. Zengin AB ile komşu Akdeniz ülkeleri arasındaki ilişkileri de bu kapsamda değerlendirmek mümkün görünmektedir. Bu anlamda Avrupa-Akdeniz Serbest Ticaret Bölgesi projesi, merkez (AB) ile çevreyi (Akdeniz ülkeleri) biraraya getiren bir bölgeselleşme

²⁷ Rhein, 1999, a.g.e., s. 20.

²⁸ Emerson ve Noutcheva, 2005, a.g.e., s. 9.

²⁹ Fulvio Attina, "The Euro-Mediterranean Partnership Assessed: The Realist and Liberal Views", *European Foreign Affairs Review*, Cilt. 8, 2003, s. 2.

³⁰ İrfan Kaya Ülger, *Avrupa Birliğinde Siyasal Bütünleşme*, Gündoğan Yayınları, İstanbul, 2002, s. 38-39.

girişimi olarak ele alınabilir. Bu girişimin Akdeniz'in kuzey ve güney kıyıları arasındaki siyasi ve sosyo-kültürel ilişkilere de olumlu yansıtacağı ve bu şekilde ekonomik ve mali ortaklık dışındaki diğer iki unsuru da güçlendirerek Akdeniz'de barış, istikrar ve güvenliğe katkı sağlayacağı varsayılmıştır³¹. Uzun vadede ise AB ile Akdeniz ülkeleri arasında insan hakları, temel özgürlüklerin korunması, hukukun üstünlüğü, piyasa ekonomisi gibi değerlere ilişkin mevcut farklılıkları azaltmayı hedeflemektedir³².

AB siyasi ve ekonomik çekim merkezidir. Birliğin Gayri Safi Hasılası, dünya Gayri Safi Hasılasının yaklaşık beşte biri; Birliğin ticareti dünya ticaretinin yaklaşık beşte biri ve dünyadaki doğrudan yabancı yatırımların üçte ikisi AB kökenlidir. AB, aynı zamanda, üçüncü ülkelerde demokrasiyi teşvik eden en aktif dış aktörlerden biridir. Fakat özellikle Arap Baharı'nın ardından demokrasinin teşvikinin tek başına yeterli olmadığının anlaşılmıştır. Ayrıca, üçüncü ülkelerin demokrasiyi ne denli benimseyecekleri AB'nin sağlayacağı teşviklerle yakından ilgilidir. Birliğe tam üyelik teşviki masada olmadığı için özendirici olacak teşvikler ekonomik bütünleşme ve vize serbestisi başlıklarıdır.

Ekonomik bütünleşmeden beklenen önemli etkilerinden birisi de Akdeniz ülkelerindeki yerel üreticiler için AB kaynaklı rekabet baskısının artırması ve bunun üretimde verimliliği artırmasıdır. Sanayi üretimi için gerekli ara malı ucuza ithal edilebilecek, bu da üretimin maliyetini artırarak fiyatı cazip hale getirecektir. Ayrıca, ticari liberalleşme üretim faktörlerinin daha etkin bir biçimde tahsis edilmesini ve karşılaştırmalı üstünlüklere göre uzmanlaşmayı teşvik edeceği de beklentiler arasındadır. Bu durumun ise uzun vadede Akdeniz ülkelerinin refah düzeyine olumlu yönde etki edeceği beklentisi bulunmaktadır³³. Ayrıca, standartlar açısından AB ile uyum ekonomik etkinliği artıracak ve AB ile ticareti özendirecektir³⁴. Görüleceği gibi, üyelik perspektifi getirilmediği için sunulan en önemli teşvik kişilerin ve malların AB'ye erişimini serbestleştirmekle sınırlıdır ki bu da Birlik üyeleri açısından bile tartışmalı bir teşviktir. Başta tarım sektörü olmak üzere, korumacı çıkar grupları bu serbestleştirmeye karşıdır.

³¹ Jon Marks, "The European Challenge to North African Economies: the Downside to the Euro-Med Policy", **Perspectives on Development The Euro-Mediterranean Partnership**, George Joffe (der.), Frank Cass Publishers, London, 1999, s. 49.

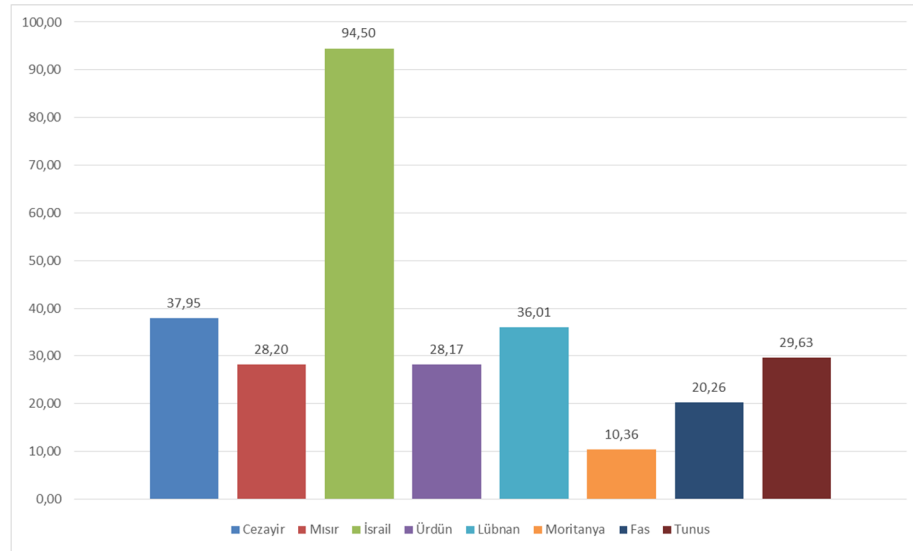
³² Attina, 2003, **a.g.e.**, s. 187-188.

³³ Saleh M. Nsouli, Amer Bisat ve Oussama Kanan, "The European Union's New Mediterranean Strategy", **Finance&Development**, 1996, <<http://www.worldbank.org/fandd/englis/pdfs>>(20 Haziran.2006).

³⁴ Nsouli, Bisat ve Kanan, 1996, **a.g.e.**

Bu beklentiler ne ölçüde gerçekleşmiştir? Temel sorun budur. Akdeniz ortaklığı ile hedeflenen ekonomik yakınsamada ne derece yol kat edilmiştir? Bu konuda iyimser olmak zordur. Akdeniz ülkelerinin ekonomik yapıları ve gelişmişlik düzeyleri halen AB ülkelerinden çok farklıdır. 2015 yılında AB'nin kişi başına düşen geliri 38,7 bin dolar iken, Akdeniz ülkelerinin kişi başına düşen milli gelirlerinin medyanı 11,4 bin dolardır.³⁵ Kişi başına düşen milli gelir açısından Birliğe en yakın olan ülke olan İsrail'de kişi başına gelir AB ortalamasının %94.5'i kadardır. En kötü durumda olan ülke ise %10.36 ile Moritanya'dır.³⁶ Diğer ülkelerin de AB ortalamasını yakalama yolunda hızlı yol aldıklarını söylemek güçtür.

Şekil 1: 2015 - Akdeniz Ülkelerinin AB Ortalamasına kıyasla Kişi Başına GSYH (AB Kişi Başına GSYH= 100)



Kaynak: Dünya Bankası'nın satın alma gücü paritesine göre hesaplanmış milli gelir verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Not: Moritanya'nın 2014 yılı milli geliri kullanılmıştır.

³⁵ Aşırı değerlerin veri setini etkilememesi için aritmetik ortalama yerine medyan seçilmiştir.

³⁶ Cezayir ve Batı Sahra'ya komşu olan Moritanya, Akdeniz'e kıyısı olmamasına rağmen Avrupa-Akdeniz Ortaklığı'na dâhildir. Avrupa Komisyonu'na göre Moritanya, "Avrupa'ya yakınlığı, suç ve yasadışı göçle mücadeledeki rolü sebebiyle Batı Afrika'da stratejik bir ülkedir." Bkz. "Mauritania", <https://ec.europa.eu/europeaid/countries/mauritania_en> (19 Temmuz 2017).

Akdeniz ülkeleri, İsrail ve Türkiye haricinde, yüksek gelir grubunda olmayan gelişmekte olan ekonomilerdir. Bu ülkelerin fakirlik döngülerini kırabilmeleri için yüksek ve enflasyonsuz büyümeye ihtiyaçları vardır. Son 15 yıldaki büyüme kaydı incelendiğinde, bu ülkelerin ortalama büyümesinin sadece 2004 ve 2007 yılları arasında yüzde 5'in üzerine çıktığı görülmektedir. Aynı dönemde AB'nde en düşük büyüme oranları 2.61 ve 2.93 ile güney ülkelerinde finans krizinin etkilerinin hissedildiği 2011 ve 2012 yıllarında kaydedilmiştir.

Tablo 2: Akdenizli Ortakların Büyüme Oranları (%)

Seçilmiş Akdeniz Ülkeleri	GSYH Büyüme (%) 1990-1999	GSYH Büyüme (%) 2000-2010	2015
Cezayir	1.6	3.87	3.76
Mısır	4.4	4.90	4.20
İsrail	5.2	3.78	2.51
Ürdün	4.9	6.14	2.38
Fas	2.7	4.68	4.51
Suriye*	6.0	4.78	-
Tunus	5.2	4.27	0.99

Kaynak: Dünya Bankası verilerinden hesaplanmıştır.

*Suriye'nin GSYH büyüme oranı ortalaması 2000-2007 yıllarını kapsamaktadır. 2008'den sonra Suriye için veri mevcut değildir.

Bu ülkelerde üretim ve istihdamın sektörel kompozisyonuna baktığımızda, ekonomilerin genelinde üretim ve istihdam emek yoğun sanayiye, petrol sanayiine ve tarıma dayanmaktadır. Verimli arazi ve kullanılabilir su sıkıntısı bulunan yerler dışında, tarım sektörü üretim ve istihdamda önemli yer tutmaktadır. İstihdamda %1'lik payla İsrail bölge için bir istisna sayılabilir. İsrail'in tarım arazisi kısıtlı ve kitle istihdamına uygun değildir ve bu nedenle, teknoloji yoğun yöntemlerle (gelişmiş verimli sulama yöntemleri, genetik mühendisliği gibi) tarımsal üretim yapılmaktadır. Akdeniz ülkelerinde en yüksek tarım istihdam oranı %37.2 ile Fas'tadır. Fas'ın milli gelirinde ise tarım %14.4'lük bir yer tutmaktadır. Tarım istihdamında Fas'ı %25.8 ile Mısır ve %15.3 ile Tunus takip etmektedir. Tablodan da görüleceği gibi, İsrail hariç, Akdeniz ülkeleri tarımda değişen oranlarda düşük verimlilik ve teknoloji yetersizliği gibi sorunlarla boğuşmaktadır. AB'nde ise, çeşitli şekillerde teşvik edilen verimli bir tarım sektörü söz konusudur.

Tablo 2: Seçilmiş Akdeniz Ülkelerinde Üretim ve İstihdamın Sektörel Kompozisyonu (2015)

Avrupa-Akdeniz Ortaklığı Ülkeleri	GSYH'de Tarım (%)	GSYH'de Sanayi (%)	GSYH'de Hizmetler (%)	İstihdam Tarım (%)	İstihdam Sanayi (%)	İstihdam Hizmetler (%)
Cezayir	12.67	38.89	48.44	8.78*	30.43*	25.51*
Mısır	11.18	36.32	52.50	25.84	25.09	49.07
İsrail	-	-	-	1.02	17.4	79.79
Ürdün	4.17	29.64	66.19	-	-	-
Lübnan	4.82	16.59	78.60	-	-	-
Moritanya*	20.78	39.25	39.97	-	-	-
Fas	14.48	29.22	56.30	37.2*	17.7*	44.9*
Suriye**	17.94	32.97	49.09	13.23***	31.43***	55.33***
Tunus	10.45	28.20	61.35	15.3****	33.26****	51.05****

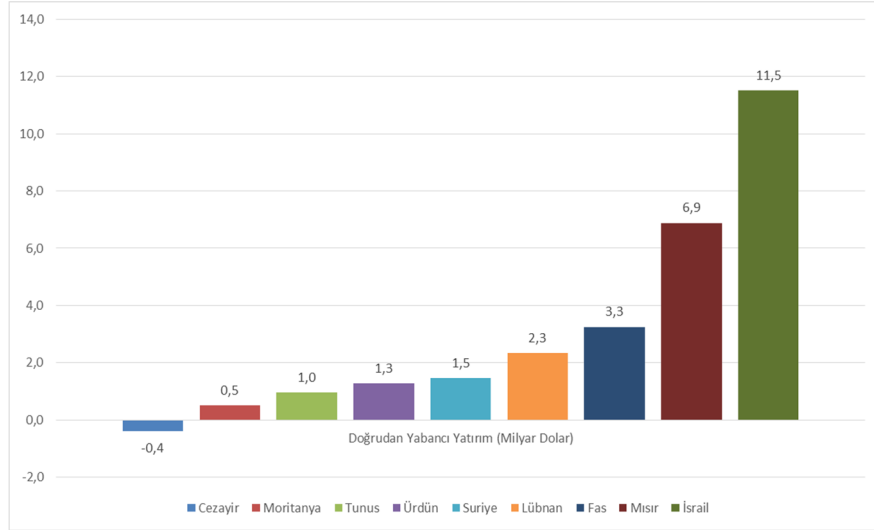
*2014 **2007 ***2011 ****2013

Kaynak: Dünya Bankası veri tabanı.

Akdeniz ülkelerinin ekonomik kalkınmaları açısından yabancı sermayenin çekilebilmesi büyük önem taşımaktadır. Barselona sürecinde çizilen senaryoya göre, ekonominin serbestleştirilmesi, gümrük vergilerinin düşürülmesi, para rejiminin serbest bırakılması, devletin ekonomik süreçten elini çekmesi ile birleşince ekonomik ortam yabancı yatırımcı için cazip hale gelecek, gelen yabancı yatırım istihdamı arttıracak ve bu ülkelerden AB'ye olan göç sorunu da kendiliğinden çözülecektir. Gerçekleşme ise AB'nin çizdiği senaryodan çok farklı olmuştur. 2000'li yıllarda gelişmekte olan ülkelere giden yabancı sermaye akımının Akdenizli ortaklara yönelen kısmı %1'den azdır.³⁷ Gelen sermaye de petrol ve doğalgaz sektöründe yoğunlaşmıştır.

³⁷ Fernandez ve Youngs ,2005, **a.g.e.**, s.40

Şekil 2: Akdeniz Ülkelerine Doğrudan Yabancı Sermaye Girişi (Milyar Dolar) - 2015



Not: Moritanya için 2014 yılının, Suriye için 2007 yılının rakamları kullanılmıştır.

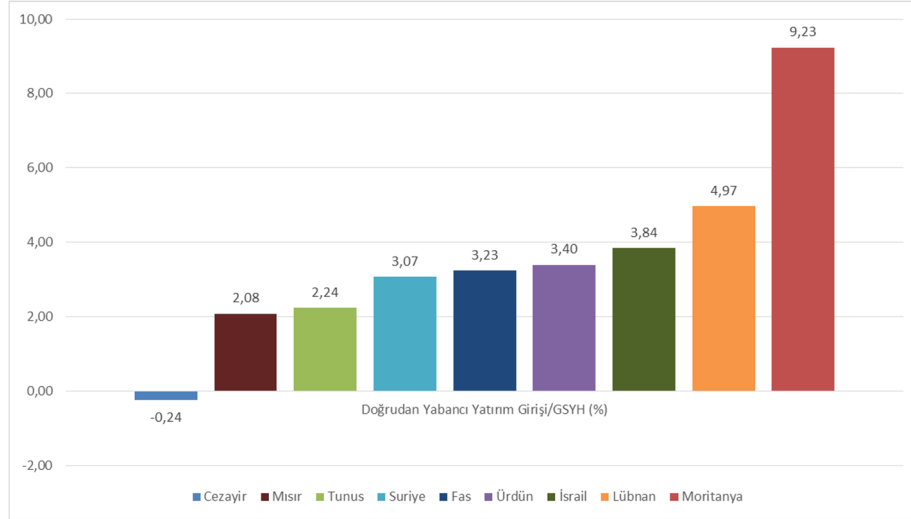
Kaynak: Dünya Bankası verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Bu ülkeler arasında en çok doğrudan yabancı yatırımı İsrail çekmektedir. İsrail'i; Mısır, Fas ve Lübnan takip etmektedir. AB'nin üçüncü ülkelerde gerçekleştirdiği doğrudan yabancı yatırımlar içinde Akdeniz ülkelerinin payı oldukça düşük (%2 civarı) olduğu gibi, bu ülkelerin AB'nin gelişmekte olan ülkelere yönelen yatırımları içindeki payı da 1990'lı yılların başından itibaren %12'den %5'lere gerilemiştir.

Yatırımcılar bir ülkeye para yatırırken siyasal istikrar, beşeri ve fiziksel altyapı, bürokratik işlemlerin az zaman alması, özel mülkiyete getirilen kısıtlamalar, yatırıma vergi kolaylıkları ve kâr transferini gerçekleştirebilmeleri için finansal açıklık gibi unsurları dikkate almaktadırlar. Dünya Bankası'nın İş Yapma Raporu (Doing Business Report), 2017 iş yapma endeksine göre³⁸ 190 ülke içinde Akdeniz ekonomilerinden iş yapma kolaylığı en yüksek olan ekonomi 52nci sıra ile İsrail'dir. İsrail'i 68. sıradaki Fas ve 77. sıradaki Tunus takip etmektedir. Ürdün 118, Mısır 122, Lübnan 126, Cezayir 156 ve Moritanya 160nci sıradadır. En kötü durumda olan ise 178nci sırayla halen iç savaş halindeki Suriye'dir.

³⁸ World Bank Group, **Doing Business 2017: Equal Opportunity for All**, Washington, DC: World Bank. DOI: 10.1596/978-1-4648-0948-4, 2017, s. 14.

Şekil 3: Akdeniz Ülkelerinde Doğrudan Yabancı Yatırım Girişi/GSYH Oranları (%)



Not: Moritanya için 2014 yılının, Suriye içinse 2007 yılının rakamları kullanılmıştır.

Kaynak: Dünya Bankası verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Akdenizli Komşuların Artan Ticari Bağımlılığı

Avrupa -Akdeniz ticaretine bakıldığında, Akdeniz ülkeleri ile ticaretin AB'nin toplam ithalatı içindeki payının %7.6, toplam ihracatı içindeki payının ise %10.6 civarında olduğu görülmektedir (2015 itibariyle)³⁹. Öte yandan, Akdeniz ülkeleri ticareti içinde AB'nin payı yüzde elliye yakındır. Bu durum, Akdeniz ülkelerinin Birliğe olan ticari bağımlılığını göstermektedir. Dış ticaret politikasında liberalleşme arttığı ölçüde, Akdenizli komşuların, özellikle küçük ve orta ölçekli sanayilerin AB sanayinin rekabetçi baskısından olumsuz etkilenmemesi için teşviklere gereksinimi artacaktır.

³⁹ European Commission, "European Union, Trade in goods with MEDA (excluding EU) - (Mediterranean Countries In The Euro-Mediterranean Partnership)", <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_117658.pdf> (23 Haziran 2017).

Tablo 3: AB ile Akdeniz Ülkeleri Arasındaki Ticaret

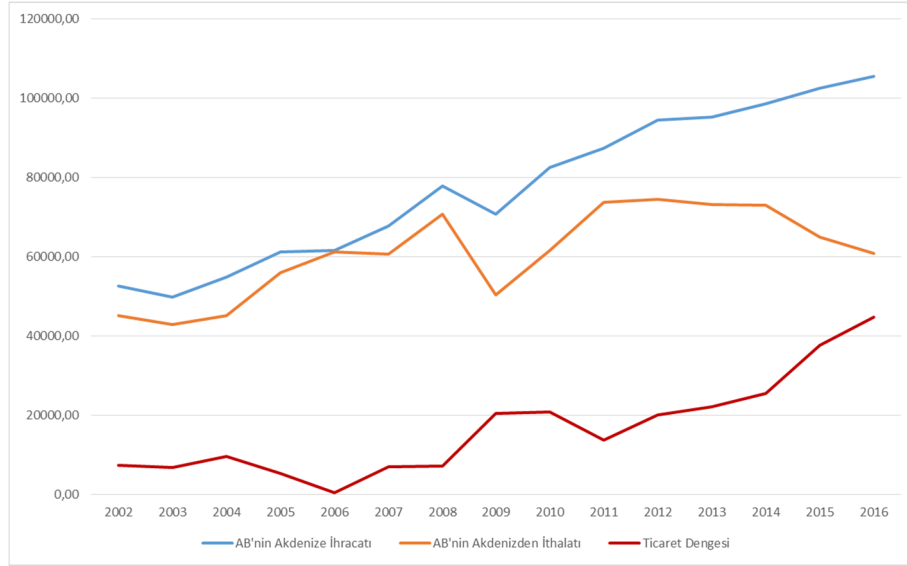
Yıllar	AB'nin Akdeniz'den İthalatı (milyon Avro)	AB'nin Toplam İthalatındaki Payı (%)	AB'nin Akdeniz'e İhracatı (milyon Avro)	AB'nin Toplam İhracatındaki Payı (%)	AB-Akdeniz Dış Ticaret Dengesi (milyon Avro)	Akdeniz'in İthalatında AB payı (%)	Akdeniz'in İhracatında AB payı (%)
2001	68.201	6.93	73.407	8.22	5.206	46.66	49.53
2005	88.171	7.50	101.671	9.58	13.499	46.75	49.40
2010	108.218	7.1	151.493	11.2	43.275	45.72	49.42
2015	131.352	7.6	190.030	10.6	58.678	43.27	49.96

Kaynak: European Commission, "European Union, Trade in goods with MEDA (excluding EU) - (Mediterranean Countries In The Euro-Mediterranean Partnership)", <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_117658.pdf> (23 Haziran 2017) belgesindeki verilerden derlenmiştir.

Görüleceği gibi, AB, Akdeniz ülkeleri ile olan ticaretinde 1990'lardan bu yana ticaret fazlası vermektedir. Akdeniz ülkeleri arasında sadece Cezayir ve Suriye'nin, petrol ihracatlarından dolayı, AB'ye karşı ticaret fazlası verdiği yıllar olmuştur. Fakat küresel finansal kriz AB ve Akdeniz ülkeleri arasındaki ticarete bir dönüm noktası olarak ortaya çıkmaktadır. 2008'e kadar Akdeniz ülkelerinin AB'ye ihracatı istikrarlı bir şekilde artmış, ancak küresel krizin ardından Akdeniz ülkelerinin ihracatı hızlı bir şekilde düşmüştür. Sadece 2009 yılında Akdeniz ülkelerinin AB'ye ihracatı yaklaşık %40.5 oranında azalmıştır. Kriz sonrası toparlanma döneminde ise AB'nin ihracatı Akdeniz ülkelerinininkinden çok daha hızlı ve istikrarlı biçimde artmıştır. 2011 yılından itibaren ise Akdeniz ülkelerinin AB'ye ihracatı nominal değerde dahi azalış trendine girmiştir.⁴⁰ Böylece, Akdeniz ülkelerinin AB'ye karşı ticari açıkları, 2001 yılında 11 milyar 814 milyon Avro iken, 2015 yılında 60 milyar Avro'ya yaklaşmıştır. Akdeniz ülkeleriyle ticarete tek tek bakıldığında, AB'nin uzunca süredir neredeyse hiçbir Akdeniz ülkesiyle ticaretinde açık vermediği görülmektedir.

⁴⁰ 2012 yılında ancak %0.92 kadar ihracatta artış kaydedilmişken; 2013'de %1.8, 2014'te 0.1, 2015'te %12.5, 2016 yılında ise %6.7 oranında azalış söz konusudur.

Şekil 4: AB ile Akdeniz Ülkeleri Arasındaki Ticaret (2002-2016)⁴¹



Kaynak: Eurostat verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

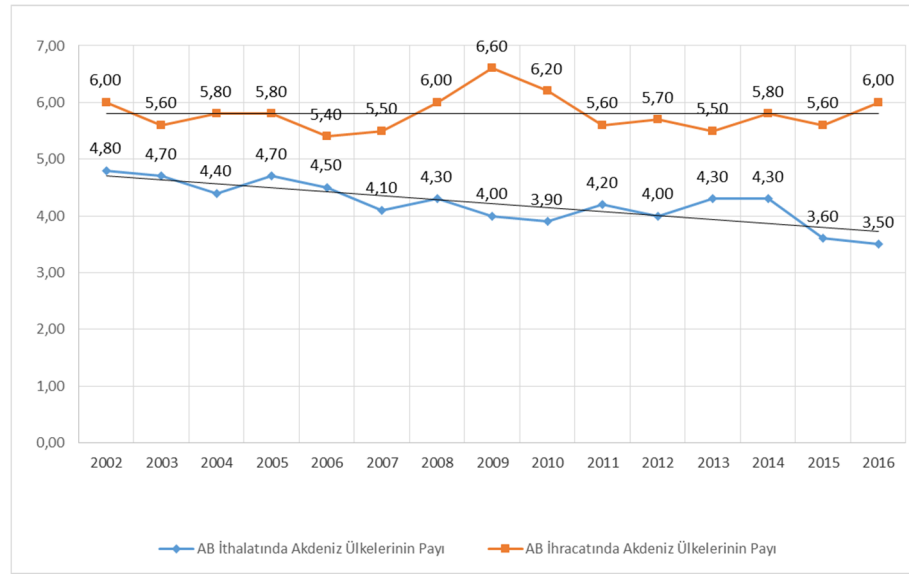
AB, Akdeniz ülkeleri ile olan ticaretinde 1990'lerden bu yana ticaret fazlası vermektedir. Sadece Cezayir ve Suriye'nin, petrol ihracatlarından dolayı, AB'ye karşı ticaret fazlası verdiği yıllar olmuştur. Fakat küresel finansal kriz AB ve Akdeniz ülkeleri arasındaki ticarete bir dönüm noktası olarak ortaya çıkmaktadır. 2008'e kadar Akdeniz ülkelerinin AB'ye ihracatı istikrarlı bir şekilde artmış, hatta 2006 yılında neredeyse dış ticaret dengesine ulaşılmıştır. Ancak küresel krizin ardından Akdeniz ülkelerinin ihracatı hızlı bir şekilde düşmüştür. 2009 yılında AB'nin Akdeniz'e ihracatı yaklaşık %10 azalırken, Akdeniz ülkelerinin AB'ye ihracatı yaklaşık %40.5 oranında azalmıştır. Kriz sonrası toparlanma döneminde AB'nin ihracatı Akdeniz ülkelerinininkinden daha hızlı ve istikrarlı biçimde artmıştır. 2011 yılından itibaren ise Akdeniz ülkelerinin AB'ye ihracatı nominal değerde dahi azalış trendine girmiştir: 2012 yılında ancak %0.92 kadar ihracatta artış kaydedilebilmişken; 2013'de %1.8, 2014'te 0.1, 2015'te %12.5, 2016 yılında ise %6.7 oranında azalış söz konusudur. Böylece, Akdeniz ülkelerinin AB'ye karşı ticari açıkları, 2001 yılında 11 milyar 814 milyon Avro iken, 2015

⁴¹ Analize dâhil edilen Akdeniz ülkeleri: Cezayir, Mısır, İsrail, Ürdün, Lübnan, Moritanya, Fas, Suriye ve Tunus.

yılında 60 milyar Avroya yaklaşmıştır. Akdeniz ülkeleriyle ticarete tek tek bakıldığında, AB'nin uzunca süredir neredeyse hiçbir Akdeniz ülkesiyle ticaretinde açık vermediği görülmektedir.

Ticaret dengesinde Akdeniz ülkelerinin aleyhine gerçekleşen bu eğilimi, Akdeniz ülkelerinin AB'nin ithalatındaki payında da gözlemlemek mümkündür. 2002 yılında bu oran %4.8 iken, 2016 yılında %3.5'e düşmüştür. Grafikte görüldüğü üzere AB'nin ithalatında Akdeniz ülkelerinin payının çizgisi aşağı doğru gitmektedir. Akdeniz ülkelerinin AB'nin ihracatındaki payı ise 2002-2016 arası dönemde %6 civarlarında seyretmiştir. Bu serinin eğilim çizgisi ise yatay eksene paralel bir görünüm arz etmektedir. Bu eğilimde yapısal ekonomik faktörlerin yanı sıra, Arap Baharı ve sonrası siyasi istikrarsızlık, iç savaş gibi önemli olumsuz faktörler rol oynamaktadır.

Şekil 5: AB'nin Ticaretinde Akdeniz Ülkelerinin Payı (%)



Kaynak: Eurostat verilerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Akdeniz ülkelerinin, AB ile olan ticari bütünleşmesine paralel olarak, kendi içlerinde de bütünleşmeleri, sürecin başarılı bir biçimde işleyebilmesi için en önemli önkoşullardan birisidir. Çünkü, eğer AB ile ticari bütünleşme sağlanırken Akdeniz ülkeleri birbirlerine karşı ticari engeller uygulamaya devam ederlerse bu ülkeler açısından genellikle “merkez-uç” (hub-spoke)

etkisi olarak belirtilen bir maliyeti ortaya çıkacaktır. Birbirlerinin piyasasına doğrudan giriş olanağı bulunmayan Akdeniz ülkelerine (uç) yatırım yapmak/ ticaret yapmak yerine, Akdeniz piyasalarına giriş olanağı ticari bütünleşme sayesinde artmış olan AB ülkesini (merkez) tercih edecektir.⁴² Akdeniz ülkeleri arasında bölge içi ticaret genel olarak %5 gibi düşük oranda seyretmektedir. Güney Akdeniz’deki zayıf ticari ilişkilerin arkasında yatan faktörler arasında; ülkelerin benzer ürün yapıları, bölgesel çatışmalar ve bunlara bağlı olarak bölgesel işbirliğine duyulan siyasi isteksizlik, Akdeniz ülkelerinin geleneksel korumacı ticaret politikaları ve yetersiz ulaşım altyapıları bulunmaktadır.⁴³

Akdeniz Politikasının Başarısız Olmasında Temel Faktörler

Akdeniz ülkelerine yönelik AB politikası; Barselona süreci, Akdeniz Ortaklığı, Akdeniz İçin Birlik ve nihayetinde komşuluk politikası ve bu yapıların uzantıları ekseninde devam etmiştir. Bu politikalar dizisinin şemsiyesi sayılabilecek 1995’te başlayan Barselona sürecinin neredeyse hiçbir hedefi gerçekleştirilememiştir.⁴⁴ Bu başarısızlığın sebebini AB’nin Akdeniz politikasının etkinliğini sınırlayan, hem AB’den hem de bölgenin kendisinden kaynaklanan çeşitli faktörlerde aramak gerekmektedir. Her şeyden evvel AB’nin Akdeniz oluşumuna İsrail’i dâhil ederken bazı Arap ülkelerini dışarıda bırakması, Akdeniz Ortaklığının bölgeyi ayrıştırıcı bir Batı oyununu olarak eleştirilmesine neden olmuştur.⁴⁵

Fakat en temel sorun “kimlik ve medeniyet” konusudur. Akdeniz’in iki yakası kimlikte, kültürde, tarihte ve sosyal süreçte ciddi farklılıklarla birbirinden ayrılmaktadır.⁴⁶ Avrupa’nın sömürgeci geçmişi Arap ülkeleri tarafından unutulmamıştır. Benzer şekilde, Ortaçağ’daki Müslümanların yayılması ve Osmanlı fetihleri de, Batılıların toplumsal hafızalarında yer

⁴² Sedef Eylemer, “Akdeniz’de Ortak Bir Refah Alanı Yaratma Aracı Olarak Avrupa-Akdeniz Serbest Ticaret Bölgesi: Umut ile Gerçek Arasında”, **Avrupa-Akdeniz Ortaklığı Mare Nostrum’dan Birarada Yaşamaya**, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Yayını, İzmir, 2007, s.98.

⁴³ Gonzalo Escibano ve Josep Maria Jordan, “Sub-Regional Integration in the MENA Region and the Euro-Mediterranean Free Trade Area”, **Mediterranean Politics**, Cilt. 4, No. 2, Summer 1999, s. 136-137.

⁴⁴ Richard Youngs, “**20 Years of the Euro-Med Partnership**”, 18.05.2015,< <http://carnegieeurope.eu/2015/05/18/20-years-of-euro-mediterranean-partnership-pub-60337>> (2 Temmuz 2017).

⁴⁵ Isaac, 2016, **a.g.e.**, s. 94.

⁴⁶ Isaac, 2016, **a.g.e.**, s. 93.

etmiştir. Avrupa'nın Batı medeniyeti olgusunun en önemli parçası oluşu, AB'nin 'Akdeniz kimliği' ve bölgede yeni bir 'biz duygusu' yaratma çabalarının samimi bulunmamasına ve bu tür girişimlerin Batı değerlerinin Arap bölgesine ihracı olarak görülmesine yol açmaktadır.⁴⁷

Samuel Huntington'a göre, ekonomik bölgeselcilik ortak kültürel paydanın olduğu durumlarda başarılı olabilmektedir. Avrupa Birliği'nin Avrupa kültürü ve Batı Hristiyanlığı ortak zeminine dayanması da buna örnektir.⁴⁸ Avrupa-Akdeniz ortaklığı için benzer bir ortak zemin göstermek zordur. Çünkü Arap ülkeleri İslam medeniyetinin, Avrupa da Batı medeniyetinin parçasıdır ve şüphesiz ki bu medeniyet tanımında din merkezi bir rol üstlenmektedir. Din geçirgenliği olmayan bir kimlik unsurudur. Huntington'ın deyimiyle "Bir insan yarı Arap, yarı Fransız olabilir, hatta aynı zamanda iki ülkenin vatandaşı da olabilir. Ancak yarı Katolik yarı Müslüman olması [imkansızdır]."⁴⁹ Keskin kültürel sınırlar salt Avrupa ve Arap ülkeleri arasında değil, Akdeniz ülkelerinin kendi aralarında da mevcuttur. Kuzey Afrika'daki Arap ülkeleri kendilerini Akdeniz bölgesinden ziyade Arap bölgesinin alt bölgeleri olarak, hatta Akdeniz bölgesi içinde Doğu ve Batı alt bölgeler olarak ayırmış algılarken⁵⁰, Avrupalı ülkeler ise kendilerini Transatlantik Batı bölgesine ait hissetmektedir.⁵¹ Görüleceği gibi, coğrafi yakınlık bölge bilinci inşasında yeterli bir faktör değildir. Akdeniz'i, iki yakayı birleştiren bir unsur olarak değerlendirmek ne kadar geçerli bir saptamaysa, onu iki farklı dünyayı birbirinden ayıran bir unsur olarak görmek de o derece geçerlidir.⁵²

Diğer bir önemli konu ise AB'nin söylemi ve eylemi arasındaki farktır. AB bölge kimliği yaratma misyonunu sürdürdüğünü söylese de, uygulamada bu durum süreç içinde değişmiştir. Bölgede ortak kimlik duygusu oluşturma, daha çok Akdeniz için Birlik'e⁵³ bırakılmış görülmektedir. Zira Avrupa Komşuluk

⁴⁷ Isaac, 2016, **a.g.e.**, s. 94.

⁴⁸ Samuel Huntington, "The Clash of Civilizations?", **Foreign Affairs**, Summer 1993, s. 6.

⁴⁹ Huntington, 1003, **a.g.e.**, s. 6.

⁵⁰ Doğu Akdeniz, batıya nazaran daha çok Orta Doğu bölgesinin parçası olarak algılanmaktadır.

⁵¹ Isaac, 2016, **a.g.e.**, s. 94.

⁵² Isaac, 2016, **a.g.e.**, s. 94.

⁵³ Akdeniz İçin Birlik, Akdeniz havzasında işbirliğini teşvik eden, 43 ülkenin (28 AB üyesi ve 15 doğu ve güney Akdeniz ülkesi) üye olduğu hükümetlerarası bir kurumdur. Söz konusu kurum, 13 Temmuz 2008'de Paris Akdeniz Zirvesi'nde, Barselona süreciyle başlayan Avrupa Akdeniz Ortaklığı'nın bir devamı olarak kurulmuştur. AİB üç prensibe dayanmaktadır: özel projeleri destekleyen bölgesel işbirliği, 'ortak sahiplik' yani birliğin yönetiminde Kuzey Akdeniz ve Güney Akdeniz'in eşit haklara ve eş başkanlığa sahip olmaları, 'değişken geometri' yani birlik içinde daha küçük grupların, tüm üyelerin onayıyla,

Politikasında, Barselona sürecinden gelen ‘bölge kimliği yaratma’ fikri terk edilerek, ‘farklılaştırılmış iki taraflılık’ konsepti benimsenmiştir.⁵⁴ Bu çerçevede AB’nin Arap Baharı ve demokrasi konusunda da tutarlı bir duruş sergilediğini söylemek güçtür. Arap Baharı ilk ortaya çıktığında AB hızlı ve proaktif bir politika izlemeye çalışmış ve olayları bölgede demokrasi adına bir fırsat olarak değerlendirmiştir. AB, 2011’de Akdeniz politikasında önemli değişikliklerin işareti olan ‘Güney Akdeniz’le Demokrasi ve Refah için Ortaklık’ tasarısını sunmuştur. Bu girişim ortaya koyulurken, Arap ülkelerinde gerçekleşen ‘tarihi gelişmelerin’ önemli bir değişim sürecini yansıttığını ve sadece bölge insanı için değil, AB başta olmak üzere tüm dünya için kalıcı sonuçları olacağını değerlendirirken; bu olayların bölge insanı için daha iyi yaşam şartları, insan hakları, çoğulculuk, hukukun üstünlüğü, sosyal adalet umudu taşıdığına değinilmiştir.⁵⁵ Buna göre, Avrupa Birliği pasif bir seyirci olarak kalmamalı, savunduğu prensip ve değerleri, komşularının da yararlanma dileğini tüm kalbiyle desteklemelidir.⁵⁶ Ancak protestolar, devrim çabaları karmaşılaştıkça AB’nin değer odaklı bu normatif tutumu değişmiş; güvenlik endişeleri, terörizm ve enerji arzına dair konular öne geçmiştir. Aslında Arap Baharı’ndan önce de Akdeniz’de demokrasinin teşviki çelişkilerle doluydu. Ortadoğu rejimlerinin yasa dışı göçle mücadele ve istikrarın sürdürülmesi konularında AB ile işbirliği yapmaları karşılığında AB, bu rejimlerdeki demokrasi ve insan hakları ihlallerine göz yumuyordu.⁵⁷ Retorikte devam eden güçlü demokrasi, insan hakları ve sosyal adalet vurgusuna rağmen, AB’nin söylemleri ile uygulamaları arasındaki makasın açılması inanılabilirliğinin zedelenmesine neden oldu. Avrupa Komşuluk Politikası da demokratikleşme konusunda çok güçlü bir dil kullanmasına rağmen, uygulamada demokrasi teşviki konusunda zafiyet gösterdi.⁵⁸ Akdeniz’de demokrasinin teşvikine dair uygulama ve retorik arasındaki bu fark, AB’nin ‘normatif güç’ savını olumsuz etkilemekte ve Birliğin temelde enerji arzı

ortak çıkarlarına uygun projelerde işbirliği yapabilmeleri. <<http://ufmsecretariat.org/who-we-are/>> (21 Temmuz 2017).

⁵⁴ Rafaella A. Del Sarto ve Tobias Schumacher, “From EMP to ENP: What’s at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean”, **European Foreign Affairs Review**, 10: 17-38, 2005, s. 21.

⁵⁵ European Commission, “**Partnership for democracy and prosperity with the Southern Mediterranean**”, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Arx0024>> (3 Temmuz 2017), s. 2.

⁵⁶ European Commission (Partnership for democracy and prosperity with the Southern Mediterranean), s. 2.

⁵⁷ Assem Dandashly, “The EU Response to Regime Change in the Wake of the Arab Revolt: Differential Implementation”, **Journal of European Integration**, Cilt.37, No.1, 2015, s. 38.

⁵⁸ Patricia Bauer, “The European Mediterranean Policy after the Arab Spring: Beyond Values and Interests”, **Middle East Critique**, Cilt.24, No.1, 2015, s. 30.

güvenliği, göç kontrolü, siyasi İslam'ın kontrol altına alınması gibi konular çerçevesinde otoriter rejimlerle işbirliği yapan salt çıkar odaklı bir aktör olarak algılanmasını güçlendirmektedir.⁵⁹

AB politikasının tutarlı ve etkin olabilmesi için en azından çekirdek üyelerin bölge ile ilgili çıkarlarının uyumlu olması gerekmektedir. Halbuki, üye devletlerin Akdeniz'le ilgili birbirlerinden farklı politikalar izledikleri görülmektedir. Arap Baharı'nın etkisi Libya'ya vardığında Fransa askeri müdahalenin başını çekerken Almanya çekimser kalmıştır. Fransa, Kuzey Afrika'ya yönelik finansmanın AB şemsiyesinden ziyade, Fransız ulusal programları aracılığıyla yapılmasına uğraşmıştır.⁶⁰ Sonuç olarak, üye ülkelerin bölgeyle olan ticareti ve enerji ihtiyacı farklı olduğundan Akdenizli komşularla ilişkileri de farklılaşmaktadır.

Akdenizli komşulardan kaynaklanan bir sorun da siyasi gücün küçük bir elit grubun elinde olması ve asker, polis, iş dünyası gibi grupların da rejimden imtiyaz koparma peşinde olmalarıdır.⁶¹ Bu sosyal yapılanma, Akdenizli Arap komşularda sivil toplumun gelişimini ve dolayısıyla AB'nin norm ve değerlerinin yerel STK'lar aracılığıyla desteklenmesini zorlaştırmaktadır. Ayrıca proje bazlı desteğin karmaşık projelendirme süreci de işbirliğinin etkinliğini azaltmaktadır. Fas'taki bir Komisyon görevlisi konuyu açıklarken *".... Değişim isteyen yerel aktörler, gerekli eğitim verilmeden kendilerinden talep edilen karmaşık başvuru prosedürlerinden, külfetli ve uzun planlama süreçleri ve finansal yönetim ve raporlama koşullarından şikâyetçiler."* demiştir.⁶² Genel olarak, AB desteği, diğer aktörlerin mali desteklerine kıyasla, çok daha fazla ön koşullara, prosedürlere ve değerlendirme süreçlerine bağlandığı için tepki çekmektedir.

⁵⁹ Örneğin, Libya ile tutumu dikkate alındığında, Libya'da protestolar başladığında önce değer odaklı bir tutum takınmışken, süreç içinde iç savaş nedeniyle istikrarsızlığın ve güvenlik sorununun sürmesi, bölgedeki militanların silahsızlandırılmaması, yasa dışı göçün artışı gibi faktörler etkili oldukça, Libya'ya karşı daha çok göç kontrolü ve güvenlik odaklı politika benimsemeye başlamıştır. Diğer taraftan Tunus olumlu bir istisna olarak gösterilebilir. Bu ülkedeki yerleşik siyasi partilerin, sendikaların ve eğitimli bir orta sınıfın varlığı ve önceden AB'nin Bin Ali rejimine verdiği desteğe rağmen Birliğin Tunus'ta meşru bir aktör olarak görülmesi, AB destekli reform politikaları için uygun bir yerel iklim oluşturmuştur.

⁶⁰ Isaac, 2016, **a.g.e.**, s. 99.

⁶¹ Bauer, 2015, **a.g.e.**, s. 32.

⁶² Michelle Pace, "Paradoxes and contradictions in EU democracy promotion in the Mediterranean: the limits of EU normative power", **Democratization**, Cilt.16, No.1, 2009, s. 45.

AB'nin Akdeniz'deki politikasının etkinliğinin sınırlayan başka bir önemli faktör ise diğer aktörlerin bölgedeki artan etkileridir. Çin bölge ile özellikle enerji alanında ilişkilerini arttırırken, Körfez ülkeleri finansal kaynaklarıyla bölgede fark yaratma çabalarına devam ediyorlar. AB, Arap Baharı'nı demokrasi ve AB değerleri için bir pencere olarak değerlendirirken, Baas rejimleriyle tarihsel olarak yakın ilişkiler içinde olan Rusya bu olayları, özellikle Libya müdahalesinin ardından, millî güvenliğine tehdit olarak görmüş ve Suriye'deki iç savaşa askerî olarak müdahil olarak bölgedeki siyasi gücünü arttırmıştır. Rusya'nın sert gücü, AB'nin yumuşak ve normatif güç savına karşı bir alternatif olarak yükselmiştir. Başka bir örnek ise Mısır'dır. Suudi Arabistan, Kuveyt, Birleşik Arap Emirlikleri gibi Körfez ülkeleri Müslüman Kardeşler'in yönetimden düşürülmesinden sonra Mısır'ı 12 milyar dolar ile desteklemeyi taahhüt etmişlerdir.⁶³ Körfez ülkelerinin sadece Mısır'a taahhüt ettiği bu rakam, AB'nin tüm komşuluk politikası ülkelere altı senelik ayırdığı (2014-2020) 15.4 milyar Avroluk bütçeyle boy ölçüşür derecededir.

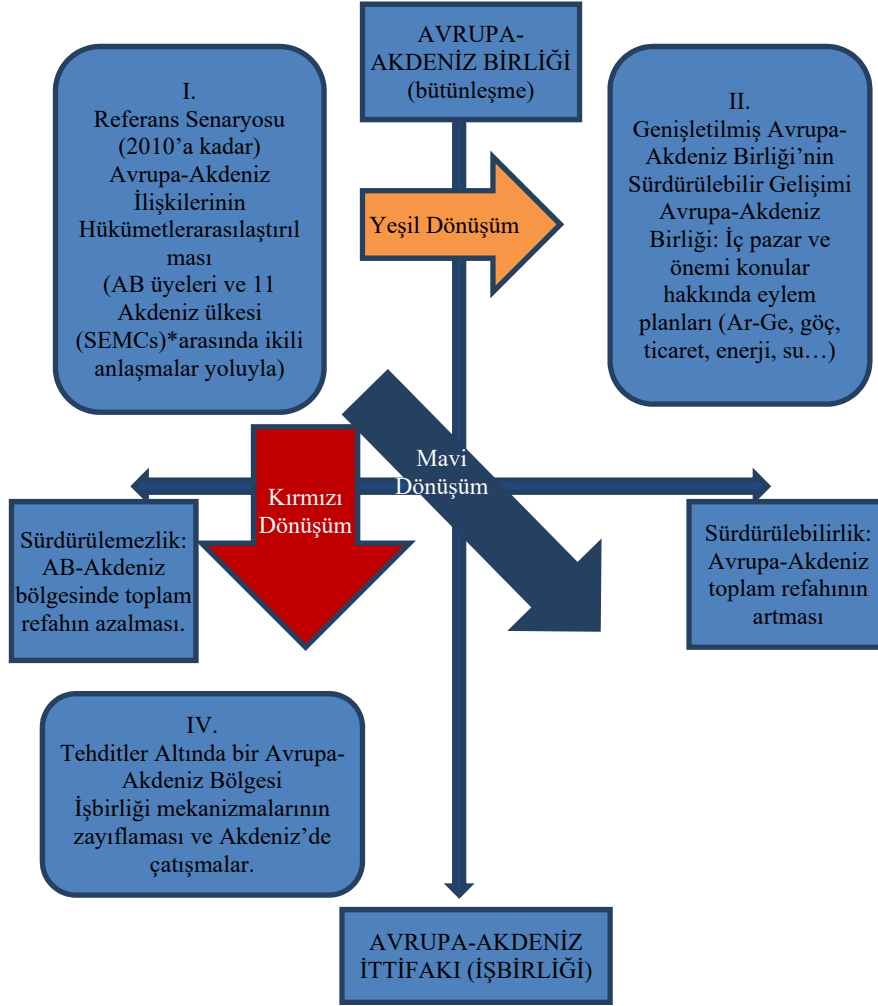
Akdeniz Ortaklığının Geleceği

Akdeniz Ortaklığının gerçekten bir geleceği var mı? Bu konu sadece Akdeniz'in güneyindeki ülkeleri değil, AB'ni de yakından ilgilendirdiği için 17 araştırma kuruluşunun işbirliği ile gerçekleştirilen MEDPRO (*Mediterranean Prospects*) projesini AB finanse etmektedir.⁶⁴ Proje 2030 yılında Avrupa-Akdeniz bölgesi ilişkilerini çeşitli senaryolar altında incelemektedir.⁶⁵ Hükümetlerarası eksende ve ikili anlaşmalar yoluyla *status quo*'nun devam ettirildiği Avrupa-Akdeniz ilişkilerinin 2010 yılına kadar olan durumu referans noktası olarak alınmış ve geleceğe yönelik üç ayrı senaryo çizilmiştir (Şekil 6).

⁶³ Dandashly, 2015, **a.g.e.**, s. 49.

⁶⁴ "About MEDPRO", < <http://www.medpro-foresight.eu/content/about-medpro> > (12 Temmuz 2017).

⁶⁵ Analize dâhil edilen Akdeniz ülkeleri: Cezayir, Mısır, İsrail, Ürdün, Lübnan, Libya, Fas, Filistin, Suriye, Tunus ve Türkiye.



Kaynak: Rym Ayadi ve Carlo Sessa, "What Scenarios for the Euro-Mediterranean in 2030 in the wake of the Arab Spring?", Mediterranean Prospects, MEDPRO Policy Paper No. 2, 2011, s. 2.

(*)SEMCs: Güney ve doğu Akdeniz ülkeleri (Cezayir, Mısır, İsrail, Ürdün, Lübnan, Libya, Fas, Filistin, Suriye, Tunus, Türkiye)

Avrupa Birliği değer odaklı politikalarını, koşullar kötüleştiğinde güvenlik odaklı politikalar lehine değiştirerek otoriter rejimlerle işbirliği yapınca, Akdeniz ülkeleriyle ilişkilerinde siyasi reformlar ve insan hakları gündemin alt sıralarına inmiş, terörle mücadele, yasadışı göçün önlenmesi için sınır kontrolü gibi

konular gündemin ön sıralarına çıkmıştır. ⁶⁶ Bu tutumu temsil eden son adımlardan biri de, Akdeniz İçin Birlik'in kurulması olmuştur. ⁶⁷

Günümüzde Akdeniz bölgesinde, siyasi özgürlüklerin ve hukuk devletinin gerilemesi maalesef istisnadan ziyade bir norm olmuştur. ⁶⁸ İstikrarsızlaşma sürerken demografik gelişmeler de sorunları karmaşıklştırmaktadır. Akdeniz ülkelerinin doğum oranları son yıllarda stabil hale gelmekle beraber, çalışma çağındaki nüfusun 2030'a kadar artması beklenmektedir. ⁶⁹ Temel eğitimde önemli yol kat edilmiş olsa da, arz ve talep edilen yeteneklerin uyumsuzluğu, güvenlik sorunları gibi faktörler istihdama engel olmakta ve Avrupa'ya doğru ekonomik nedenli göçü tetiklemeye devam etmektedir. Bölgedeki ekonomik büyüme, düşük verimlilik, yetersiz kurumsallaşma, pazarın parçalı oluşu, bütünleşme eksikliği ve yeterince yabancı yatırımın gelmemesi gibi etkenlerden olumsuz etkilenmektedir. ⁷⁰ Tabii ki bu gelişmeler her ülkede aynı boyutta yaşanmamaktadır. ⁷¹ Ürdün, Fas ve Tunus gibi reformlar yapan ülkeler daha yüksek büyüme oranları kaydetmektedirler. ⁷² Şayet Avrupa-Akdeniz ilişkileri bu senaryo altında devam ederse, 2010 yılında dünya gayrisafi hasılasının %2.7'sini oluşturan Akdeniz bölgesinin, 2030'da %3'ünü temsil etmesi beklenmektedir ki bunun önemli kısmı Türkiye ve İsrail kaynaklı olacaktır. ⁷³ Diğer bir deyişle, Güney Akdeniz ile Kuzey arasındaki ıraksama durumunun devam edeceği söylenebilir.

Referans senaryosundan daha kötü bir durumu temsil eden ve "Tehditler Altında Avrupa-Akdeniz Bölgesi" olarak adlandırılan senaryoya göre ise (Bkz. Şekil 6), bölgede kısa süren çatışmaların uzaması ve bunların ülkeden ülkeye sıçraması sonucu, derin siyasi belirsizlikler ve artan sosyoekonomik sorunlar öngörülmekte ve neticede Akdeniz'in birleştirici bir unsur yerine medeniyetleri ayıran bir çizgi haline dönüşmesi beklenmektedir. ⁷⁴ Referans

⁶⁶ Rym Ayadi ve Carlo Sessa, "Scenarios Assessment and Transitions towards a Sustainable Euro-Mediterranean in 2030", **Mediterranean Prospects**, MEDPRO Policy Paper No. 9., 2013, s. 1.

⁶⁷ Ayadi ve Sessa, 2013, **a.g.e.**, s. 2.

⁶⁸ Ayadi ve Sessa, 2013, **a.g.e.**, s. 2.

⁶⁹ Rym Ayadi ve Alia El Mahdi, "Human Capital, Inequality and Migration in Southern and Eastern Mediterranean Countries", **Mediterranean Prospects**, MEDPRO Policy Paper No. 8, 2013, s. 1.

⁷⁰ Ayadi ve Sessa, 2013, **a.g.e.**, s. 2.

⁷¹ Ekonomik gelişmişlik açısından Türkiye ve İsrail'i analize dahil etmemek gerekmektedir.

⁷² Marek Dabrowski ve Luc De Wulf, "Economic Development, Trade and Investment in Southern and Eastern Mediterranean Countries: An Agenda towards a Sustainable Transition", **Mediterranean Prospects**, MEDPRO Policy Paper No. 4, 2013, s. 1.

⁷³ Rym Ayadi ve Carlo Sessa, "What Scenarios for the Euro-Mediterranean in 2030 in the wake of the Arab Spring?", **Mediterranean Prospects**, MEDPRO Policy Paper No. 2, 2011, s. 1.

⁷⁴ Ayadi ve Sessa, 2013, **a.g.e.**, s. 4.

senaryosundan bu duruma geçiş ‘kırmızı dönüşüm’ olarak adlandırılmaktadır. İnatçı yüksek işsizlik, büyüyen gelir eşitsizliği, iş iklimindeki bozukluk, yozlaşmışlık, nepotizm, kötü yönetim ve elitlerin gösteriş tüketimi gibi Arap Baharı olaylarını tetikleyen ve sonrasında da gerginlik kaynağı olan faktörlerin⁷⁵ devam ettiği ve var olan çatışmaların şiddetlendiği bu olumsuz senaryoya göre, 2015-2030 arası görülecek ekonomik kayıp kümülatif gayrisafi hasılanın asgari %12.7’sine denk gelecektir, bu çerçevede ihracat %20, ithalat %13 azalacak; yerli ve yabancı yatırımda %13’ten fazla, ve özel tüketimde %13.4’lük düşüş gerçekleşecektir.⁷⁶ Araştırmacılara göre bu tahminler iyimser olabilir, gelecek bundan daha da kötü olabilir.

Bölgeye sürdürülebilir büyüme getirecek senaryo ise Avrupa Ekonomik Alanı’na benzer bir ortak pazar kurulmasını içermektedir. Kurulacak bu ‘Avrupa-Akdeniz Birliği’ (*EU-MED Union*) taraflar arasında derin sosyoekonomik ilişkiler kuracak, mal, sermaye ve insan hareketliliğini serbestleştirecek, Akdeniz ülkelerinin AB iç pazarıyla bütünleşmesini sağlarken doğal olarak AB müktesebatının Akdeniz ülkelerince benimsenmesine yol açacaktır.⁷⁷ AB üyeliği olmasa da, Avrupa-Akdeniz Birliği üyeliği, Akdeniz havzasında istikrarın artırılması için önemli bir teşvik kaynağı olacaktır. Akdeniz ülkelerindeki ekonomiye dair yasaların AB müktesebatı ekseninde uyumlaştırılması, bu ülkelerin hem kendi aralarındaki hem de AB ile olan ekonomik ilişkilerini kolaylaştıracaktır. Referans senaryodan Avrupa-Akdeniz Birliği’ne geçiş ‘yeşil dönüşüm’ olarak tanımlanmıştır. Zira yeşil dönüşüm, AB’nin enerji⁷⁸ ve çevre gibi anahtar sektörlerdeki politikalarının zeminini oluşturan yeşil büyüme stratejilerini içerecektir.⁷⁹ Yeşil dönüşümün referans senaryoya kıyasla, %7 ek GSYH, %11’e yakın ek yatırım, %11’den daha fazla ek özel tüketim, %5 ek ihracat ve %7 ek ithalat yaratması tahmin edilmektedir.⁸⁰ Bu senaryonun gerçekleşmesi ve bütünleşmenin artmasıyla beraber, Avrupa Komşuluk Politikası ve Akdeniz İçin Birlik gibi çok taraflı girişimlerin yeniden gözden geçirilmesi gerekecektir.

AB-Akdeniz ilişkilerinin geleceği ile ilgili diğer bir senaryoda ise Bölge kendi içinde heterojenleşmektedir. Bu senaryoda, güneyde ve doğuda Akdeniz bölgeleri ile Kuzey’de AB, bütünleşmeye gitmeyen ayrı yapılar olarak kalmakta,

⁷⁵ Dabrowki ve De Wulf, 2013, **a.g.e**, s. 2.

⁷⁶ Ayadi ve Sessa, 2013, **a.g.e**, s. 4.

⁷⁷ Ayadi ve Sessa, 2013, **a.g.e**, s. 5.

⁷⁸ Akdeniz bölgesinin dünya petrol üretimindeki payı %6, gaz üretimindeki payı ise %5 olup, uluslararası transit ticareti kapsamındaki petrol ve gaz enerji hatlarının yaklaşık %25’i Akdeniz’den geçmektedir.

⁷⁹ Ayadi ve Sessa, 2011, **a.g.e**, s. 3.

⁸⁰ Ayadi ve Sessa, 2013, **a.g.e**, s. 5.

ancak işbirliği yaparak ‘AB-Akdeniz İttifak(lar)’ı’ oluşturmaktadırlar.⁸¹ Bu da Akdeniz’de Batı Akdeniz, Güney Akdeniz, Doğu Akdeniz, Mağrip ve Maşrik gibi alt bölgelerin birbirinden bağımsız olarak AB ile işbirliğine gidebileceğine işaret etmektedir.⁸² Bu senaryoda AB müktesebatının Akdeniz ülkelerince benimsenmesine ve iç pazar bütünleşmesine yer yoktur. AB-Akdeniz ilişkileri hükümetlerarası ve bölgelerarası zeminde ilerleyecektir. Sonuç olarak Avrupa-Akdeniz İttifakı; alt bölgeleri kendi özel sorunları, fırsatları ve meydan okumaları olan ayrı coğrafi yapılar olarak tanımlayarak, ilişkiler farklılaştırılmış çok taraflılık ve bölgesel işbirliği zemininde ilerleyecektir.⁸³ Bu senaryoya geçiş sivil toplumun, siyasi karar alıcıların ve vatandaşların katılımıyla gerçekleşecektir: Sürecin merkezi gerçekten Akdeniz olacağından, bu senaryoya ‘mavi dönüşüm’ adı verilmiştir.⁸⁴ Mavi dönüşüm sonucu, referans senaryoya kıyasla %4.6 daha fazla GSYH, %7.4 ek yatırım, %7.3 ek özel tüketim, %6.1 ek ihracat ve %14.2 ek ithalat gerçekleşmesi beklenmektedir.⁸⁵

Sonuç

Akdenizi gerçek bir refah ve barış alanına çevirecek senaryoda kısa dönemde AB’nin ülkelere göre farklılaştırılmış eylem planları ile demokrasi, insan hakları, iyi yönetim, hukukun üstünlüğü gibi norm ve değerlerin kuvvetlendirildiği siyasi rejimlere geçişi desteklemesi beklenmektedir. Orta ve uzun dönemde ise demokratikleşmenin yanı sıra Akdeniz ülkelerinin AB müktesebatını benimsemesi, AB ile Akdeniz ülkeleri arasında derin ve kapsayıcı ticaret anlaşmalarının gündeme gelmesi, güney- güney işbirliğinin gelişmesi, ve diğer sosyo-ekonomik ilerlemelerin sonucunda Avrupa- Akdeniz Ekonomik Alanı (Euro-Mediterranean Economic Area) kurulması gerçekleşecektir. Fakat böyle bir senaryonun ayak sesleri halen duyulmamaktadır. Düzensiz göçü kontrol etme ve enerji arzının güvenliğini sağlama gibi öncelikler nedeniyle, AB bölgedeki mevcut otoriter rejimlerle işbirliğini devam ettirmekte ve insan hakları ihlalleri konusunda sert bir tavır takınmaktan uzak durmaktadır. Sonuç olarak, AB, Akdenizli komşuların hem ekonomik liberalizasyonunda hem de demokratikleşmesinde kendinden beklenen rolü oynayamamış ve Akdeniz bir refah denizi olamamıştır. Zaten olması bir hayaldi...

⁸¹ Ayadi ve Sessa, 2013, **a.g.e.**, s. 5.

⁸² Ayadi ve Sessa, 2013, **a.g.e.**, s. 6.

⁸³ Ayadi ve Sessa, 2013, **a.g.e.**, s. 6.

⁸⁴ Ayadi ve Sessa, 2013, **a.g.e.**, s. 6.

⁸⁵ Leonidas Paroussos, Kostas Fragkiadakis, Ioannis Charalampidis, Stella Tsani ve Pantelis Capros, “Macroeconomic Scenarios for the Euro-Mediterranean Area, **Mediterranean Prospects**, MEDPRO Policy Paper No. 7, 2013.

Kaynaklar

- A Secure Europe in a Better World- European Security Strategy, Adopted by European Council in Brussels, 12.12.2003.
- Abedini, Javad. "The Greater Arab Free Trade Area(GAFTA): an Estimation of Its Trade Effects", **Journal of Economic Integration**, Cilt.23, No.), 2008, s. 848-872.
- "About MEDPRO", <<http://www.medpro-foresight.eu/content/about-medpro>> (12 Temmuz 2017).
- Açıkmeşe, Sinem Akgül, "Management of Security in EU's Neighborhood: Union's Tactics Revisited", **Perceptions: Journal of International Affairs (Special Issue on Redefining Regional Security in Wider Europe and the Broader Middle East)**, Cilt. X, No. 3, 2005
- Akçapar, Burak, Mensur Akgün, Meliha Altunışık ve Ayşe Kadioğlu, **Geniştirilmiş Orta Doğu ve Kuzey Afrika'da Demokratikleşme Tartışması: Türkiye'den Sivil Bir Tespit**, İstanbul Çalışması # 3, İstanbul, Türkiye, 25-27 Haziran 2004.
- Ayadi, Rym ve Alia El Mahdi, "Human Capital, Inequality and Migration in Southern and Eastern Mediterranean Countries", **Mediterranean Prospects**, MEDPRO Policy Paper No. 8, 2013.
- Ayadi, Rym ve Carlo Sessa. "Scenarios Assessment and Transitions towards a Sustainable Euro-Mediterranean in 2030", **Mediterranean Prospects**, MEDPRO Policy Paper No. 9,, 2013.
- Ayadi, Rym ve Carlo Sessa, "What Scenarios for the Euro-Mediterranean in 2030 in the wake of the Arab Spring?", **Mediterranean Prospects**, MEDPRO Policy Paper No. 2, 2011.
- Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, **MED Programları El Kitabı Avrupa Akdeniz Ortaklığı Rehberi**, Ankara 1996
- Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, **Avrupa-Akdeniz Ortaklığı'na Bakış**, Ankara 1999
- Avrupa Komisyonu, "Avrupa Komşuluk Politikası", Erişim: 01.Kasım.2006, <http://ec.avropa.eu/world/enp/policy_en.htm> (12 Temmuz 2017).
- Balkır, Canan, "Avrupa-Akdeniz Ortaklığı Mare Nostrum'dan Birarada Yaşamaya", Canan Balkır (der.), **Avrupa-Akdeniz Ortaklığı Mare Nostrum'dan Birarada Yaşamaya**, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Yayını, İzmir, 2007, s.9-45.
- Bauer, Patricia. "The European Mediterranean Policy after the Arab Spring: Beyond Values and Interests", **Middle East Critique**, Cilt.24, No.1, 2015, s. 27-40.
- BBC, "'Avrupa-Akdeniz Ortaklığı Zirvesi'", http://www.bbc.co.uk/turkish/europe/story/2005/11/051128_euromed.shtml> (1 Kasım 2006).
- BBC, "29 Kasım 2005 Basın Özeti", Erişim: http://www.bbc.co.uk/turkish/pressreview/story/2005/11/051129_pressreview.shtml> (5 Kasım 2006).

- Bozkurt, Enver, Mehmet Özcan ve Arif Köktaş, **Avrupa Birliği Hukuku**, Asil Yayın Dağıtım, 2006.
- Brezezinski, Zbigniew, “Büyük Ortadoğu'ya Dikkat”, **New York Times**, 8 Mart 2004.
- Dabrowski, Marek ve Luc De Wulf. “Economic Development, Trade and Investment in Southern and Eastern Mediterranean Countries: An Agenda towards a Sustainable Transition”, **Mediterranean Prospects**, MEDPRO Policy Paper No. 4, 2013.
- Dandashly, Assem. “The EU Response to Regime Change in the Wake of the Arab Revolt: Differential Implementation”, **Journal of European Integration**, Cilt.37, No.1, 2015, s. 37-56.
- Del Sarto, Raffaella A. ve Tobias Schumacher, ‘From EMP to ENP: What’s at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?’, **European Foreign Affairs Review**, Cilt.10, No. 1, Spring 2005, s.17-38.
- Delegation of European Commission to Japan, “Facts and Figures- 2005”, <http://www.deljpn.ec.europa.eu/relation/showpage_en_relations.figures.php > (20 Şubat 2007).
- Demmelhuber, Thomas, **The Euro-Mediterranean Space as an Imagined (Geo-) political, Economic and Cultural Entity**, Center for European Integration Studies, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn 2006.
- DTM, “Avrupa Birliği Komşuluk Politikası”, <http://www.dtm.gov.tr/ab/CesitliCalismalar/AB%20Komsuluk.htm> (15 Kasım 2006).
- Emerson Michael ve Gergana Noutcheva, ‘From Barcelona Process to Neighbourhood Policy.Assessment and Open Issues’, **CEPS Working Document**, No. 220, Mart 2005, <http://www.ceps.be> > (03 Mart 2007).
- Eralp, Atilla, “Avrupa Birliğinin Değişen Dinamikleri”, Voyvoda Caddesi Toplantıları 2005–2006 4 Ocak 2006,<http://www.obarsiv.com/vct_0506_atilaeralp.html > (5 Kasım 2006).
- Escribano, Gonzalo ve Josep Maria Jordan, “Sub-Regional Integration in the MENA Region and the Euro-Mediterranean Free Trade Area”, **Mediterranean Politics**, Cilt.4, No. 2, Summer 1999.
- European Commission, **The Barselona Process, Five Years on 1995–2000**, Lüksemburg, 2000.
- European Commission, “Allocation of Micro Projects”, , <http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/pdf/eidhr_annual_work_programme_2006_annex_i_en.pdf > (10 Aralık 2006).
- European Commission, “Communication from the Commission: European Neighbourhood Strategy Paper,” Brussels, 12/5/2004 COM (2004) 373 Final, 2004.

European Commission, “Communication from the Commission; Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours” Brussels, 11.03.2003, COM(2003) 104 final, 2003.

European Commission, “Euro-Mediterranean Partnership; MEDA Programme”, <http://ec.europa.eu/europeaid/projects/med/foreword_en.htm> (10 Aralık 2006).

European Commission, “Partnership for democracy and prosperity with the Southern Mediterranean”, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Arx0024>> (3 Temmuz 2017).

European Commission, “European Union, Trade in goods with MEDA (excluding EU) - (Mediterranean Countries In The Euro-Mediterranean Partnership)”, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_117658.pdf> (23 Haziran 2017). .

European Commission, “The Policy: Funding”, <http://ec.avropa.eu/world/enp/faq_en.htm> (1 Kasım 2017).

European Commission, European Neighbourhood Policy “Which Countries Already Have ENP Action Plans? What About the Others ?”, <http://ec.avropa.eu/world/enp/faq_en.htm> (1 Kasım 2017).

European Commission, “European Initiative for Democracy and Human Rights”, <http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/eidhr_en.htm> (1 Kasım 2017).

European Commission, “Mauritania”, <https://ec.europa.eu/europeaid/countries/mauritania_en> (19 Temmuz 2017).

European External Action Service (EEAS), “Barcelona Declaration”, <www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf> (5 Temmuz 2017).

European External Action Service (EEAS), “Black Sea Synergy”, <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/346/black-sea-synergy_en> (6 Temmuz 2017).

European Commission, “Black Sea Synergy”, <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-78_en.htm?locale=en> (6 Temmuz 2017).

European Union External Action Service, “European Neighbourhood Policy (ENP)”, <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/330/european-neighbourhood-policy-enp_en> (22 Haziran 2017).

European External Action Service, “Financing the ENP”, <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8410/financing-enp_en> (22 Haziran 2017).

European External Action Service (EEAS), “Northern Dimension”, <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/347/northern-dimension_en> (5 Temmuz 2017).

European Neighbourhood Policy, “Why isn’t Turkey included ?”, <http://ec.europa.eu/world/enp/faq_en.htm#2> (1 Kasım 2017).

- European Neighbourhood Policy, "Geographical Coverage", <http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm> (2 Kasım 2017).
- Eurostat, "Mediterranean Countries".
- Eylemer, Sedef, "Akdeniz'de Ortak Bir Refah Alanı Yaratma Aracı Olarak Avrupa-Akdeniz Serbest Ticaret Bölgesi: Umut ile Gerçek Arasında", Canan Balkır (der.), **Avrupa-Akdeniz Ortaklığı Mare Nostrum'dan Birarada Yaşamaya**, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Yayını, İzmir, 2007, s.81-107.
- Fernandez Haizam Amirah ve Richard Youngs, **The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade**, Real Institution Elcano, Fride 2005.
- Freedom House, "Combined Average Ratings-Independent Countries 2004", <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=207&year=2004>> (10 Aralık 2006).
- González, Irene Menéndez, "Arab Reform: What Role for the EU?", Egmont Paper No. 8, Brussels, IRRI-KIIB, 2005, < www.irri-kiib.be/paperegm/ep8.pdf > (10 Aralık 2006).
- High Level Advisory Group, "Dialogue Between People and Cultures in the Euro-Mediterranean Area", Europe Aid Cooperation Office DG, **EU-Med Report**, Issue No.68, Brussels, 2003, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_117658.pdf> (10 Aralık 2006).
- Huntington, Samuel, "The Clash of Civilizations?", **Foreign Affairs**, Summer 1993, s. 22-49.
- İKV, **Avrupa Birliği'nin Akdeniz Politikası**, İKV Dergisi, Ankara 1994.
- İKV, **Avrupa-Akdeniz Ortaklığı Mali Aracı MEDA ve Türkiye**, İKV Yayınları 169, Ankara, 2002.
- Isaac, Sally Khalifa. "EU Action in the Mediterranean: Structural Impediments Post-2011", **Middle East Policy**, Cilt. XVIII, No. 4, Winter 2016, s. 92-102.
- Karakaş, Yusuf, **Avrupa Birliği'nde Siyasal Entegrasyon**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2002.
- Marchetti, Andreas, **Ten Years Euro-Mediterranean Partnership, Defining European Interests for the Next Decade**, Center for European Integration Studies, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn 2006
- Marchetti, Andreas, **The European Neighbourhood Policy Foreign Policy at the EU's Periphery**, Center for European Integration Studies, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn, 2006.
- Marks, Jon, "The European Challenge to North African Economies: the Downside to the Euro-Med Policy", **Perspectives on Development The Euro-Mediterranean Partnership**, George Joffe (Ed.), Frank Cass Publishers, London, 1999.

- Middle East NGO's Gateway, "Final Declaration 16th session of the Arab Summit, Held on the 22-23 May 2004 in Tunis", <<http://www.mengos.net/articles/o4/general/finalsummitdelcarationE.htm>>(20 Nisan 2007).
- Moschella, Manuela, "European Union's Regional Approach Towards Its Neighbours: the European Neighbourhood Policy vis-à-vis Euro-Mediterranean Partnership", *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*; The Jean Monnet Centre "Euro-Med", Department of Political Studies, 2004, <<http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/moschella.pdf>>(10 Nisan 2006).
- Nsoli, Saleh M., Amer Bisat ve Oussama Kanan, "The European Union's New Mediterranean Strategy", **Finance & Development**, 1996, <<http://www.worldbank.org/fandd/englis/pdfs>>(20 Haziran 2006).
- Pace, Michelle. "Paradoxes and contradictions in EU democracy promotion in the Mediterranean: the limits of EU normative power", **Democratization**, Cilt.16, No.1, 2009, s. 39-58.
- Paroussos, Leonidas, Kostas Fragkiadakis, Ioannis Charalampidis, Stella Tsani ve Pantelis Capros, "Macroeconomic Scenarios for the Euro-Mediterranean Area, **Mediterranean Prospects**, MEDPRO Policy Paper No. 7, 2013.
- Prodi, Romano, "A Wider Europe- A Proximity Policy as the Key to Stability", Brussels, 5-6 December 2003, <http://ec.europa.eu/comm/external_relations/news/prodi/sp02_619.htm>(23 Mayıs 2006).
- Rafaella A. Del Sarto ve Tobias Schumacher, "From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean", **European Foreign Affairs Review**, Cilt.10,2005, s. 7-38.
- "Regulation (EU) No 232/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a European Neighbourhood Instrument", <eeas.europa.eu/sites/eeas/files/enp-regulation-11032014_en_0.pdf>(22 Haziran 2017).
- Rhein, Eberhard. "Euro-Med Free Trade Area for 2010: Whom Will It Benefit?", **Perspectives on Development The Euro-Mediterranean Partnership**, George Joffe (Ed.), Frank Cass Publishers, London, 1999.
- Said, Edward W., **Orientalism**, London, 1978.
- Schumacher, Tobias, 'Riding on the Wind of Change: The Future of the Euro-Mediterranean Partnership', **International Spectator**, No. 2, 2004.
- Quefelec, Stephane. "Euro-Mediterranean Trade in Agricultural Products", **Eurostat Statistics in Focus**, Theme 6, 2004, < <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>>(8 Temmuz 2006), s. 1-2.
- Türkiye Cumhuriyeti Ekonomi Bakanlığı, "Yürürlükte Bulunan STA'lar", <<http://www.ekonomi.gov.tr/portal/faces/home/disIliskiler/SerbestTic/SerbestTic-YururlukteBulunanSTA>> (21 Haziran 2017).

- Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, “Türkiye Yatırımda Akdeniz’in Çekim Merkezi”, Erişim:18.Aralık.2006. <<http://www.tisk.org.tr/duyurular.asp?ayrinti=True&id=2068>>(18 Aralık 2006).
- U.S. Department of State, “Middle East Partnership Initiative”, <<http://mepi.state.gov/mepi/>>(12 Nisan 2007).
- United Nations Development Programme, “Towards Freedom in the Arab”, **World Arab Human Development Report 2004**, New York, United Nations Publications, 2005.
- United Nations High Commissioner for Human Rights, “Sana'a Declaration on Democracy, Human Rights and the Role of the International Criminal Court, January 2004. <http://www.ohchr.org/english/law/compilation_democracy/arab_region.htm>(28 Ocak 2007).
- United Nations Programme on Governance in the Arab Region, Alexandria Statement, March 2004, <<http://www.pogar.org/themes/reforms/documents/alexandria.pdf>> (18 Ocak 2007).
- Ülger, İrfan Kaya. **Avrupa Birliğinde Siyasal Bütünleşme**, Gündoğan Yayınları, İstanbul, 2002.
- Williams, Allan, “Turkey: The Mediterranean Context”, **Turkey and Europe**, Canan Balkır ve Allan Williams (der.), Pinter Pub Ltd, Londra, 1993.
- World Bank Group, **Doing Business 2017: Equal Opportunity for All**, Washington, DC: World Bank. DOI: 10.1596/978-1-4648-0948-4, 2017.
- Youngs, Richard, ‘Ten Years of the Barcelona Process: A Model for Supporting Arab Reform?’, **FRIDE Working Paper**, No. 2, Madrid, January 2005.
- Youngs, Richard. “20 Years of the Euro-Med Partnership”, 18.05.2015, <<http://carnegieeurope.eu/2015/05/18/20-years-of-euro-mediterranean-partnership-pub-60337>> (2 Temmuz 2017).
- Youngs, Richard. “European Approaches to Security in the Mediterranean”, **The Middle East Journal**, Cilt.57, No. 3, Summer, 2003.
- Zaim, Fouad, “The Third Generation of Euro-Mediterranean Association Agreements: A View from the South”, **Mediterranean Politics**, Cilt.4, No. 2, Summer, 1999.

AVRUPA BİRLİĞİNİN GELECEĞİ HAKKINDA

Sübiday TOGAN*

Avrupa Birliği'nin geleceğinin tartışıldığı bu yazının ilk bölümünde İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'da sağlanan gelişmeler üzerinde duruyoruz. Daha sonra ikinci bölümünde Avrupa Birliği'nin son on yıl içinde karşılaştığı temel sorunlar altında finansal krizi, terörizm ile göçmen krizini, son olarak da popülist milliyetçilik konusunu ele alıyoruz. Çalışmanın son ve üçüncü bölümünde Avrupa'nın geleceği ile ilgili çeşitli senaryoları inceliyoruz.

İkinci Dünya Savaşı Sonrasında Avrupa'da Sağlanan Gelişmeler

60 milyon insanın hayatını kaybettiği birinci ve ikinci dünya savaşlarından sonra bazı Avrupalı lider ve düşünürler, barışı sürdürülebilmenin tek yolunun ülkelerin ekonomik ve siyasi yönlerden birleşmesi olduğu fikrine vardılar. Bu çerçevede 1951 yılında, Belçika, Federal Almanya, Lüksemburg, Fransa, İtalya ve Hollanda'dan oluşan 6 üye ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, 1957 yılında ise Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) kuruldu. Topluluk 1967 yılında Avrupa Topluluğu (AT), 1992 yılında ise Avrupa Birliği (AB) adlarını aldı.

Birliğin temel ilkeleri Avrupa Birliği Antlaşmasının (Treaty on the European Union) 2. maddesinde ifade edilmektedir. Bu maddeye göre Birlik, insan onuru, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin haklarını da içeren insan haklarına saygı değerlerine dayanmaktadır Tüm Üye Devletler için ortak olan bu değerler çoğulculuk, fark gözetmeme, hoşgörü, adalet, dayanışma, ve kadınlar ile erkekler arasındaki eşitlik ilkelerinden oluşmaktadır. Antlaşmanın 3. maddesine göre Birliğin amacı barışı sağlamak, birliğin değerlerini korumak ve halklarının

* Prof.Dr., Bilkent Üniversitesi, İktisat Bölümü.

refahını geliştirmektedir. Antlaşmanın 6. maddesine göre Birlik üyeleri, 'Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi'nde belirtilen hak, özgürlük ve ilkelerini korumayı ve 'Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri Koruma Sözleşmesi' ne taraf olmayı kabul etmektedir. İktisadi açıdan ise Birliğin amacı Birlik içinde mal, hizmet, sermaye ve işgücünün serbest dolaşımını ve sermayenin yerleşme özgürlüğünü sağlamak suretiyle dengeli ve sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmektedir.

Birlik, yukarda belirtilen amaçları son 60 sene içinde büyük ölçüde gerçekleştirdi. İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinden sonra geçen 70 yıl içinde Avrupa, tarihinin en uzun barış ve istikrar dönemini gördü. Bu başarısından dolayı Avrupa Birliği'ne 2012 yılında Nobel Barış Ödülü verildi. Diğer taraftan 1957 senesinde bugün AB'de mevcut olan 28 üye devletinden yalnızca onikisi demokrasi ile yönetilmekteydi. Bugün ise 28 ülkenin tamamı demokrasi ile yönetilmekte. Özgürlükler açısından bakıldığında AB'nin Freedom House'a (2017) göre dünyada en özgür ülke topluluklarında biri olduğu görülmektedir.

AB'nin en büyük başarısı iktisadi alanda görülmüştür. 1957 senesinde kurulan AET'de mamul mallardaki gümrük vergileri 1 Temmuz 1968'de kaldırıldı ve bu arada ortak tarım ve ticaret politikaları 1960'ların sonundan itibaren uygulanmaya başlandı. Ancak, bu dönemde mal, hizmet, sermaye ve işgücünün serbest dolaşımı ve sermayenin yerleşme özgürlüğü sağlanamadı. 17 Şubat 1986'da 'Avrupa Tek Senedi' imzalandı, ve bu senet ile Topluluk 1 Ocak 1993'e kadar tek pazar oluşturmayı kendisine hedef edindi. Bunda başarılı olan Topluluk 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile 1999'a kadar AB'de parasal birliğin tamamlanmasına karar verdi ve Avrupa ortak para birimi olan Avro 1 Ocak 2002 tarihinde resmen tedavüle girerek 12 AB ülkesinde kullanılmaya başlandı.

Tablo 1 AB ve ABD'de son 60 yılda sağlanan iktisadi gelişmeleri özetlemektedir. AB'de nüfus 1957 yılında 185,7 milyon iken ABD'de nüfus 172 milyondur. Nüfus AB'de hızla artarak 2015 yılında 513,8 milyona, ABD'de ise 322 milyona ulaşmıştır. Fert başına gelire baktığımızda fert başına gelirin 1957-1992 döneminde AB'de ABD'ye göre daha hızlı arttığını görüyoruz. AB fert başına gelirin ABD fert başına gelire oranı 1957 yılında %60,9 iken bu oran 1992 yılında %71,8'e yükselmiştir. Ancak 1992-2015 döneminde ABD fert başına geliri AB fert başına gelire göre daha hızlı arttığından AB fert başına gelirin ABD fert başına gelire oranı 1992 yılında %71,8 iken bu oran 2015 yılında %66,6'ya düşmüştür. Benzer gelişmeleri verimlilikte de görüyoruz. AB verimliliğinin ABD verimliliğine

oranı 1957 yılında %57,14 iken bu oran 1992 yılında %79,6'ya yükselmiştir. Ancak 1992-2015 döneminde her iki ülkede de verimlilikte önemli değişiklikler görülmezken AB verimliliğinin ABD verimliliğine oranı 2015 yılında %76,12 olarak gerçekleşti.

İstihdam oranına baktığımızda bu oranın her iki ülkede benzer şekilde geliştiği görülmektedir. Dolayısıyla 1992 yılında AB istihdam oranının ABD istihdam oranına oranı %83,1 iken bu oran 2015 yılında %85,65 olarak gerçekleşmiştir. Diğer taraftan kamu harcamalarının GSYH'da oranına baktığımızda bu oranın 1992-2015 döneminde hem AB hem de ABD'de düşmüş olduğunu görüyoruz. 1992 yılında kamu harcamalarının GSYH'ya oranı AB'de %51,1 iken bu oran 2015 yılında %47,3 düşmüş, ABD'de ise oran 1992 yılındaki %38,7 değerinden %37,7'e düşmüştür.

Tablo 1: Avrupa Birliği'nde Gelişmeler

Değişken	Birim	1957	1992	2015
AB Nüfusu	Milyon	185,7	348,4	513,8
ABD Nüfusu	Milyon	172	257	322
AB'de Fert Başına GSYH	2015 yılı fiyatlarıyla ABD Doları	10,017	26,561	37,178
ABD'de Fert Başına GSYH	2015 yılı fiyatlarıyla ABD Doları	16,437	36,985	55,825
AB'de Verimlilik	Saat başına katma değer (ABD Doları)	12	35	51
ABD'de Verimlilik	Saat başına katma değer (ABD Doları)	21	44	67
Yatırım	GSYH'ya Oran		22,2	19,7
AB'de İstihdam Oranı	Çalışan Nüfusa Oran		59	66
ABD'de İstihdam Oranı	Çalışan Nüfusa Oran		71	69
Kadın Katılım Oranı	Çalışan Kadın Nüfusa Oran		46	51
İşsizlik Oranı	İşgücüne Oran		9	9
AB'de Kamu Harcamaları	GSYH'ya Oran		51,1	47,3
ABD'de Kamu Harcamaları	GSYH'ya Oran		38,7	37,7

Kaynak: McKinsey Global Institute (2017)

Avrupa'da uygulanan sosyal model ile refah düzeyini hızla arttıran AB kendi içindeki gelir eşitsizliklerini önemli oranda ortadan kaldırdı. AB'de yaşam süresi dünya ortalamasına göre hızla artarken Avrupalı çalışanlar yılda dört hafta ücretli tatil hakkına sahip oldular, Avrupalı kadınlar da en az 14 hafta doğum izni alabilmektedir. Cinsiyet ayrımcılığının giderilmesinde büyük başarılar sağlayan AB, kaynakların etkin dağılımını da fiziki ve fikri mülkiyet haklarını en üst düzeyde koruyarak sağladı. Bunlara ilaveten AB sürdürülebilirlik konusunda da önemli gelişmelere imza attı. “Asit yağmuru ve ozon tabakasının incilmesi” problemlerinin çözümlerinde önemli başarılar sağlayan AB'de şehirler dünyada en düşük hava kirliliği seviyesine sahipler. İklim değişikliğiyle mücadele konusunda sürdürülebilir kalkınmanın ekonomik gelişme ile elele gerçekleştirebileceğini gösteren AB, CO₂ emisyonlarını 1990 ile 2015 yılları arasında yüzde 22 oranında azalttı. Ayrıca, enerji üretiminde de yenilenebilir enerji kaynaklarının payını zaman içinde arttırabildi. Bu gelişmeler sonunda AB 'Birleşmiş Milletler İnsani Gelişme Endeksi' ne göre dünyada en gelişmiş ülke grubu olarak belirlendi.

İkinci dünya savaşı sonrasında fert başına gelir ile refah düzeyini hızla arttırabilen AB bunu büyük ölçüde uygulamış olduğu liberal dış ticaret politikalarına borçludur. İlk önce Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Antlaşması (GATT) daha sonra da Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Antlaşmasından yararlanan AB küreselleşmenin nimetlerinden yararlanmıştır. Ancak DTÖ çerçevesinde 2001 yılında başlamış olan Doha çok taraflı ticaret görüşmelerinin daha çok gümrük vergilerinin indirilmesi gibi hususlarda yoğunlaşması ve dünya ticaretinde gittikçe önem kazanan global üretim zincirlerinin (global value chains (GVC)) önem verdiği

- Sanayi malları ticaretinde önemli olan standartlar, uygunluk değerlendirmeleri, piyasa gözetimi ve denetimi konularında taraflar arasında uyum
- Gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı konularında taraflar arasında uyum
- AB ile ABD arasında hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi
- Yabancı sermaye yatırımları ile ilgili hususlar
- Kamu ihaleleri ile ilgili hususlar
- Fikri ve sınai mülkiyet hakları ile ilgili hususlar
- Ticaretin kolaylaştırılması ile ilgili hususlar
- Rekabet politikaları
- İşgücü ve çevre konuları ile ilgili hususlar.

gibi konuların bu görüşmelerde ele alınamaması sonucu olarak Doha görüşmeleri bir antlaşma ile sonuçlanamadı. Bunun üzerine AB konuyu tercihli ticaret antlaşmaları çerçevesinde çözmeye çalıştı ve ABD, Kanada Japonya gibi ülkeler ile kapsamlı (comprehensive) serbest ticaret antlaşmaları imzalamak için girişimlerde bulundu. Bunlar arasında en önemlileri AB'nin Kanada ile imzalamış olduğu Kapsamlı Ekonomik ve Ticaret Anlaşması (Comprehensive Economic and Trade Agreement - CETA) ve ABD ile imzalamak istediği Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı'dır (Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)).

Avrupa Birliği'nin Son On Yıl İçinde Karşılaştığı Temel Sorunlar

Son on yılda AB'nin karşılaştığı temel sorunlar 2007 yılında ABD'de başlayan ve Avrupa'ya yayılan finansal kriz yanında terorizm, göçmen krizi ve popülist milliyetçiliğin yükselmesi olarak özetlenebilir.

Finansal Kriz

Avrupa'da 1992 Tek Pazar Programı o kadar başarılı oldu ki Avrupa Komisyonu Başkanı Jacques Delors, bu başarısına dayanarak Avrupa'nın ekonomik bütünleşmesinde radikal bir ilerlemeyi, yani bir para birliği oluşturmayı önerdi. Delors bu adımın Avrupa'yı siyasi bütünleşmeye götüreceğine inanmıştı. Ancak, para birliği Avrupa'yı siyasi bütünleşme yerine aşağıda gösterildiği üzere finansal krize soktu.

Bilindiği üzere para birliğinde, bir grup ülke mevcut para birimlerini bırakarak ortak bir para birimi belirlerler. Dolayısıyla para birliğinde döviz kurları geri dönüşü olmaksızın birbirine sabitlemiş bir grup ülke olarak tanımlanır. Oluşturulan para birliğinin başarılı olabilmesi ise büyük ölçüde para birliği oluşturulmadan önce temel bazı kurumsal ön koşulların gerçekleşmesine bağlıdır. Söz konusu koşullar şöyle sıralanabilir:

- Para birliğinde faiz oranlarını belirleme, para emisyonu hakkında karar verme ve ortak döviz kurunu yönetme yetkisine sahip bir kurum bulunmalıdır. Para birliğinin merkez bankası olarak isimlendirilen ve işlevsel bağımsızlığı olan bu kurumun temel amacı fiyat istikrarını sağlamak olmalıdır. Para birliği içinde sermaye kontrolleri uygulanmamalıdır. Böylece para birliğinde yaratılan para değişim aracı fonksiyonun yanında değer biriktirme aracı olma ve rezerv para fonksiyonlarını da ifa etmelidir.

- Para birliğinde üye ülkelerin ulusal bankacılık düzenleme ve denetleme kurumlarının uyguladığı politikalar arasında önemli farklar olmamalı, ve mümkün olması durumunda birlikte tek bir bankacılık düzenleme ve denetleme kurumu olmalıdır.
- Para birliğinde oluşabilecek bir finansal kriz durumunda birliğin merkez bankası, finansal kurumların borç alabilecekleri son merci olma görevini üstlenmelidir. Ancak bu durumda birliğin merkez bankasının ödeme gücü (solvency) hiç bir şekilde sarsılmamalıdır. Merkez bankasının vergi koyma yetkisi olmadığı için birlik merkez bankası üye ülke hazinelerinin kaynakları ile desteklenmek durumundadır.
- Para birliği içinde merkez bankasının finansal kurumlara kaynak sağlamak için başvurulacak son mercii olma görevi nedeniyle kriz durumlarında ortaya çıkacak mali yükün üye ülkeler arasında nasıl dağıtılacağı taraflar tarafından açık olarak bilinmeli ve kriz durumunda da mali yük bu kurala göre üye ülkeler arasında dağıtılmalıdır. Ancak bu koşul politik entegrasyon durumunda sağlanabileceği için politik entegrasyonun parasal birlik içinde en kısa sürede tamamlanması gerekmektedir.

1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması para yaratma yetkisini, Avrupa Merkez Bankasına (European Central Bank) devretti. 1999 yılında Avro, üye ülkelerin para birimi oldu, ve 2002 yılında da Avro banknotları ve metal paraları dolaşıma girdi. Böylece Avro bölgesi kurulmuş oldu. Ancak Avrupa para birliğinde yukarda belirtilen ön koşullardan birincisi dışında hiç bir koşul sağlanmadı.

Avro bölgesinde finansal krizin ortaya çıkışını açıklarken ilk önce 2007-2008 ABD finansal krizini ele alıp, bu krizin AB ekonomisini nasıl etkilediğini inceleyelim. ABD ekonomisi 1990'lı yıllardan başlayarak 2007 yılının son çeyreğine kadar nerede ise sürekli olarak büyümüş ve büyüme 2000'li yıllarda hız kazanmıştı. Bilindiği üzere ABD ekonomisi için en önemli göstergelerden biri konut sektöründeki (housing) gelişmelerdir. 1998 ile 2006 yılları arasında konut satışları hızla artmış, konut fiyatları da bu artışa paralel olarak %100 oranında yükselmişti. ABD'de konut satışları mortgage kredileriyle (ipotekli uzun vadeli konut kredisi) finanse ediliyordu. Ele alınan dönemde bu krediler daha sonra krediyi veren kurum tarafından yatırımcı finans kuruluşlarına satılıyor; yatırımcı finans kuruluşları mortgage kredilerini risk sınıflarına ayırarak çeşitli kaynaklardan gelen çok sayıdaki krediden yeni menkul değerler yaratıyor; yaratılan mortgagelara dayalı yeni menkul değerler kredi derecelendirme kuruluşları tarafından derecelendiriliyor; ve söz konusu varlıklar yurt içi ve yurt

dışında bulunan çeşitli yatırımcılara (bankalar, emekli sandıkları, sigorta şirketleri ve diğer kuruluşlar) satılıyordu. Konut fiyatları arttığı sürece bu süreç, ilgili olan herkesi memnun etmekteydi. Sorun, konut fiyatları düşmeye başlayınca ortaya çıktı. Konut fiyatları düşmeye başlayınca yatırım bankaları tarafından yaratılmış olan menkul değerlerin fiyatları belirlenemez oldu. Söz konusu menkul değerleri tutan iktisadi birimler bu varlıkları hızla ellerinden çıkartmaya çalışıyorlardı. Ancak alıcı yoktu. Bu durumda da menkul değerlerin fiyatları önemli oranlarda düşüyordu. Söz konusu değerleri tutan iktisadi birimler zarar etmeye başladılar ve bu birimlerin bir çoğu da iflas etti.

AB düzenlemeleri AB iktisadi birimlerinin ABD'de yaratılmış olan varlıkları satın almalarına her hangi bir kısıtlama getirmemişti. Bu nedenle AB iktisadi birimleri (bankalar, emekli sandıkları, sigortalar ve diğer kuruluşlar) görelî olarak AB varlıklarına göre daha yüksek getiri sağlayan ve kredi değerlendirme kuruluşları tarafından değerlendirilmiş olan varlıkları satın almakta hiç bir sakınca görmediler. AB iktisadi birimleri için problem ABD'de konut fiyatları düşmeye başlayınca ortaya çıktı. Bu durumda da AB iktisadi birimleri önemli oranlarda zarar ettiler ve bazı iktisadi birimler de iflas etti.

Şimdi de Avro bölgesindeki gelişmeleri ele alalım. Avrupa Merkez Bankası (AMB) kurulduğu andan itibaren sıkı para politikası uygulayarak Avro bölgesinde enflasyon oranının oldukça düşük düzeyde gerçekleşmesini sağladı. Sermaye hareketlerinin serbest olduğu ve sermaye kontrollerinin uygulanmadığı durumda faiz hadleri tüm Avro bölgesi üye ülkelerinde eşitlenmek durumundaydı. Tahvil satın alan iktisadi birimler açısından Alman devlet tahvilleri ile diğer Avro bölgesi üye devletlerinin devlet tahvilleri arasında fark görülmediğinden örneğin Yunanistan'da faiz oranları Alman faiz oranlarına yakınsamak durumundaydı. Gerçekten de Avro bölgesinde enflasyon beklentilerinin düşmesi nedeniyle Yunan faiz oranları Alman faiz oranlarına yakınsadı. Halbuki Yunanistan'da iktisadi birimler uzun süreden beri yüksek faiz oranlarına alışmışlardı. AMB altında faiz oranları düşünce o ülkelerdeki tüketiciler ile kamu sektörü, harcamalarını önemli oranlarda arttırdı. Kamu sektöründeki harcamalar daha çok toplumsal programlara giderken hane halkları konut yapımına yöneldi.

Harcamalardaki artış iki gelişmeye neden oldu. Kamu harcamalarındaki artışların vergi artışları ile dengelenmemesi sonunda ilgili ülkelerdeki bütçe açıkları arttı, bu da kamu borcu/GSYH oranında artışlara neden oldu. Bütçe açıkları/GSYH oranları bir çok AB ülkesinde Maastricht Anlaşmasında üst limit olan %3'ün, kamu borcu/GSYH oranları ise üst limit olan %60 oranının üzerine çıktı. Bu da ilgili ülkelerde mali sürdürülebilirliğin sorgulanmasına yok açtı.

Tablo 2: 2006-2010 Döneminde Güney Avrupa Ülkelerinde Bütçe Dengesi/GSYH, Kamu Borcu/GSYH, Cari İşlemler Dengesi/GSYH, ve Dış Borç/GSYH Oranları

Ülke	Değişken	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Yunanistan	Bütçe Dengesi/GSYH	-5,946	-6,707	-10,176	-15,141	-11,20	-10,28	-6,52	-3,67	-4,01	-3,36	0,04
	Kamu Borcu/GSYH Oranı	10,574	10,103	109,416	126,745	146,25	172,10	159,59	177,95	180,94	179,35	181,33
	Cari İşlemler Dengesi/GSYH	-11,49	-15,19	-15,11	-12,35	-11,38	-10,01	-3,83	-2,04	-1,64	0,12	-0,63
	Dış Borç/GSYH Oranı			152,00	176,00	185,00	188,00	237,00	237,00	238,00	251,00	245,00
	Bütçe Dengesi/GSYH Oranı	-3,587	-1,527	-2,692	-5,269	-4,25	-3,71	-2,93	-2,90	-3,01	-2,69	-2,43
İtalya	Kamu Borcu/GSYH Oranı	102,557	99,776	102,388	112,531	115,394	116,51	123,35	129,01	131,77	130,04	132,60
	Cari İşlemler Dengesi/GSYH	-1,50	-1,39	-2,82	-1,89	3,42	-3,01	-0,36	0,96	1,88	1,62	2,74
	Dış Borç/GSYH Oranı			105,00	114,00	115,00	113,00	119,00	119,00	124,00	126,00	126,00
	Bütçe Dengesi/GSYH Oranı	-4,328	-3,009	-3,766	-9,806	-11,171	-7,38	-5,66	-4,84	-7,17	-4,36	-2,3
Portekiz	Kamu Borcu/GSYH Oranı	61,619	68,439	71,666	83,609	96,183	111,39	126,22	129,04	130,60	129,99	130,3
	Cari İşlemler Dengesi/GSYH	-10,67	-9,74	-12,13	-10,42	-10,15	-6,00	-1,79	1,56	0,06	0,07	0,84
	Dış Borç/GSYH Oranı			203,00	226,00	227,00	219,00	238,00	227,00	237,00	223,00	216,00
	Bütçe Dengesi/GSYH Oranı	2,197	2,00	-4,424	-10,958	-9,385	-9,61	-10,47	-7,01	-6	-5,13	-4,64
İspanya	Kamu Borcu/GSYH Oranı	38,907	35,51	39,399	52,705	60,066	69,46	85,67	95,38	100,37	99,77	99,26
	Cari İşlemler Dengesi/GSYH	-8,99	-9,65	-9,25	-4,28	-3,92	-3,18	-0,23	1,52	1,08	1,37	2,00
	Dış Borç/GSYH Oranı			148,00	161,00	156,00	160,00	166,00	160,00	168,00	169,00	168,00

Kaynak: Uluslararası Para Fonu, World Economic Outlook Verileri, Nisan 2017 ve Statistical Data Warehouse, European Central Bank

Tablo 2, Yunanistan, İtalya, Portekiz ve İspanya için 2006-2016 döneminde bütçe dengesi/GSYH, kamu borcu/GSYH, ödemeler dengesinde cari işlemler dengesi/GSYH, ve dış borç/GSYH gerçekleşen değerleri göstermektedir. Tablodan görüldüğü üzere örneğin Yunanistan'da bütçe açığı/GSYH oranı 2009 yılında %15,14, kamu borcu/GSYH oranı ise 2011 yılında %172,1 olarak gerçekleşmişti. Yapılan çalışmalar Yunanistan'da mali sürdürülebilirliğin sağlanmadığını, mali sürdürülebilirliği sağlayabilmek için ülkenin sıkı maliye politikası uygulayarak kamu harcamalarını kısmasını ve kamu gelirlerini arttırması gerektiğini göstermekteydi.

AB ülkelerinde kamu ve özel sektör harcamalarının artması cari işlemler açığı olan ülkelerde cari işlemler açıklarının büyümesine, dış borç/GSYH oranlarının ise hızla artmasına neden oldu. Bir çok iktisatçı, parasal birlik içinde cari işlemlerdeki açıklar ile dış borç/GSYH oranındaki artışların önemli olmadığına inanıyorlardı. Cari işlemlerde açık veren ve dış borç/GSYH oranı yüksek olan ülkelerin tahvilleri piyasalarda alıcı bulmada zorlanıyordu. Yatırımcılar bu ülkelerin faiz ödemeleri ile ana para ödemelerini zamanında yapamayacaklarını düşünmeye başlayınca bu ülkeler tahvil satmakta iyice zorlandılar ve söz konusu ülkelerde faiz oranları hızla arttı.

Yunanistan'da cari işlemler açığı/GSYH oranının 2008 yılında %15,1, dış borç/GSYH oranının ise 2012 yılında %237 olarak gerçekleştiğini görüyoruz. Yapılan çalışmalar Yunanistan'ın cari işlemlerde sürdürebilirlik sorunu ile karşılaştığını göstermektedir. Ülke bu sorunların üstesinden gelebilmek için temelde para, maliye ve döviz kuru politikası uygulayabilirdi. Ancak parasal birlik altında ülkenin döviz kuru sonsuza dek sabitlenmişti. Parasal birlik içinde ülke para politikasını da kullanamıyordu. Dolayısıyla ülkenin ödemeler dengesi sorunlarını çözebilmek için uygulayabileceği tek politika aracı maliye politikası idi. Cari işlemlerde sürdürebilirliği sağlayabilmek için ülke daraltıcı maliye politikası uygulamak zorunda idi. Cari işlemlerde sürdürebilirlik sorunu ile karşılaşan Yunanistan kamu harcamalarını azaltırken kamu gelirlerini de arttırmaya çalıştı. Tabii ki bu Yunanistan'da GSYH'nın azalmasına, işsizlik oranının ise artmasına neden oldu. Tablo 3'ten görüldüğü üzere işsizlik oranı Yunanistan'da 2013 senesinde yüzde 27,5'a çıkmıştı. Son derece yüksek bir oran olan %27,5 değeri altında Yunanistan ve benzer konumda olan AB ülkelerinde gerginlikler arttı, hoşnutsuzluk başladı, bu da kendisini siyasi alanda gösterdi.

Tablo 3: 2006-2010 Döneminde Güney Avrupa Ülkelerinde İşsizlik Oranları

Ülke	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Yunanistan	9,0	8,4	7,8	9,6	12,7	17,9	24,4	27,5	26,5	24,9	23,8
İtalya	6,8	6,1	6,7	7,7	8,4	8,4	10,7	12,1	12,6	11,9	11,7
Portekiz	7,6	8,0	7,6	9,4	10,8	12,7	15,5	16,2	13,9	12,4	11,1
İspanya	8,4	8,2	11,2	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,4	22,1	19,6

Uluslararası Para Fonu, World Economic Outlook Database, Nisan 2017

Terörizm ve Göçmen Krizi

Terörizm bir siyasi davayı zorla kabul ettirmek için karşı tarafa korku salacak, cana ve mala kıyacak davranışlarda bulunma, yıldırımcılık, tedhişçilik, ve yıldırıcılık olarak tanımlanmakta. Teröristlerin hedef aldıkları ülkenin canına ve malına olabildiğince zarar vermeye çalıştıkları kabul edilmektedir.

Avrupa Birliği'nde terörizmin durumu ve mevcut eğilimler her sene AB Polis Teşkilatı Europol tarafından değerlendirilmektedir. Bu teşkilat tarafından yayınlanan 2012-2017 TE-SAT raporlarına göre terörizm AB'nin en önemli sorunlarından biri haline gelmiştir.

2011 yılında gerçekleşen terörist saldırılar sonunda hiç kimse yaşamını yitirmemişken 2012 yılında 17 kişi terörist saldırıları sonucu hayatını kaybetmiştir. Terörist saldırılar sonunda hayatını kaybedenlerin sayısı 2013 yılında 13 iken bu sayı 2014 yılında 4, 2015 yılında 151, 2016 yılında ise 142 olmuştur.

TE-SAT raporlarındaki istatistiklere göre etnik-milliyetçi ayrılıkçı teröristler en çok eylem yapan teröristler olmalarına rağmen AB'de en çok korku salan eylemler cihatçı teröristler tarafından gerçekleştirilenlerdir. Örnek olarak son senelerde gerçekleştirilen bazı eylemleri ele alacak olursak Kasım 2015'te Paris'te futbol stadyumunda gerçekleştirilen cihatçı eylemde 130 kişi; Mart 2016 da Brüksel'de havaalanı ve metro'da gerçekleştirilen cihatçı eylemlerde 34 kişi; Temmuz 2016 da Nice'te kamyonun halkın üzerine sürülmesi ile gerçekleştirilen cihatçı eylemde 84 kişi hayatını kaybetmişti.

AB'nin yaşadığı mülteci krizinin nedenleri ve sonuçlarını tartışmadan önce mülteci, sığınmacı ve göçmen arasındaki anlam farklılıklarını ele almanız gerekiyor. Mülteci (refugee) uluslararası hukuka göre ırkı, dini, milliyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle zulüm göreceği konusunda haklı bir korku taşıyan ve bu yüzden ülkesinden ayrılan ve korkusu

nedeniyle geri dönemeyen veya dönmek istemeyen kişi olarak tanımlanıyor. Yani mültecilere uluslararası antlaşmalarla özel statü ve hukuki korunma sağlanıyor. Henüz bu korumadan faydalanamayanlar ise “sığınmacı” (asylum-seeker) olarak nitelendiriliyor. Sığınmacı, mülteci olarak uluslararası koruma arayan ancak statüleri henüz resmi olarak tanınmamış kişilere deniyor. Diğer taraftan “göçmen” (migrant) ise, ülkesinden ekonomik veya diğer nedenlerle gönüllü olarak ayrılan kişi demek. Yani göçmenler ülkelerini kendi istekleri doğrultusunda terk ederken, mülteciler ve sığınmacılar ülkelerini terk etme zorunda kalan ya da terk ettirilen kişilerden oluşuyor.

AB'de yaşanan sığınmacı krizinin temel nedeni Ortadoğu ve Kuzey Afrika'da Arap Baharı sonrasında ortaya çıkan iç savaşlardır. Özellikle Suriye iç savaşının ürettiği sığınmacılar Türkiye, Ürdün ve Lübnan gibi ülkelerde misafir edilmektedirler. AB uzunca bir dönem bu sorunla yüzleşmedi. Sığınmacı meselesi 2014 yılının ortalarından itibaren sığınmacıların Avrupa'ya doğru hareketlenmesiyle birlikte AB'nin temel sorunlarından birisi haline geldi.

Tablo 4, 2009-2016 döneminde AB'ye yapılan kanunsuz geçişleri göstermektedir. Tablodan görüldüğü üzere 2013 senesinde 78.700 kanunsuz geçiş yapılırken bu sayı 2014 senesinde 230.800'e, 2015 senesinde ise 1.049.400'e çıkmıştır. 2015 ve 2016 yıllarında alınan tedbirlerle kanunsuz geçişlerin sayısı 2016 yılında 374.318'e düşmüştür.¹

Tablo 4: 2009-2016 Döneminde AB'ye Kanunsuz Geçişler

	Doğu Akdeniz Güzergahı (Yunanistan)	Orta Akdeniz Güzergahı (Yunanistan)	Diğer Güzergahlar	Toplam
2009	39.972	11.043	10.242	61.260
2010	55.688	4.450	6.245	66.383
2011	57.000	64.300	9.800	131.300
2012	37.200	15.200	8.200	60.500
2013	24.800	45.300	8.600	78.700
2014	50.800	170.700	9.300	230.800
2015	885.400	154.000	10.000	1.049.400
2016	182.534	181.126	10.658	374.318

Kaynak: European Stability Initiative ve (2017)

¹ Bkz. European Stability Initiative, **The Refugee Crisis through Statistics**, Berlin, 2017.

Suriye'deki iç savaş, sığınmacı krizinin ana nedeni olmaya devam etmekte. Ancak Afganistan ve Somali'de şiddet olayları, Eritre'deki insan hakları ihlalleri, ve Kosova'daki ekonomik kriz de sığınmacı krizinin tetikleyicileri arasında. Yunanistan'a gitmeyi hedefleyenlerin büyük kısmı, Türkiye'den ahşap tekne ya da şişme botlarla açılarak Yunan adalarına ulaşmaya çalışıyorlar. Diğer taraftan Libya'dan İtalya'ya yapılan yolculuk ise çok daha tehlikeli. Akdeniz'deki ölümler 2015 yılında 3.784 olurken 2016 yılında bu sayı 5.143'e çıktı. Almanya, Avrupa'ya gelen sığınmacıların ilk tecih ettiği ülke olmaya devam ediyor. 2015 yılında 476.620 iltica başvurusu alan Almanya'da iltica başvuru talebi 2016 yılında 745.265'e çıktı. Almanya'yı İtalya, Fransa ve Avusturya takip etmekte. Her ne kadar yüz binlerce kişi sığınma başvurusunda bulunsun da başvuruları kabul edilenlerin sayısı çok daha az. 2014 yılında AB'de iltica başvuru sayısı 627.780 idi. Ancak, AB ülkeleri sadece 184 bin 665 kişinin iltica talebini kabul etti.

Sığınmacılar AB içersinde büyük bir krize yol açtı, ve AB üyesi ülkeler arasındaki anlaşmazlıklar da giderek derinleşti. Avrupa Birliği'nin Mayıs 2015 te aldığı karara göre Yunanistan ve İtalya'da bulunan 160 bin mülteci üye ülkeler arasında dağıtılacaktı. Ancak bu karar hala tam olarak uygulanabilmiş değil. Örneğin Almanya'nın Eylül 2015 ile 24 Ocak 2017 arasında 27.536 sığınmacıyı kabul etmesi gerekiyordu. Ancak Almanya bu dönemde sadece 1.349 sığınmacıyı mülteci olarak kabul etti. Diğer taraftan Avusturya, Macaristan ve Polonya anlaşmanın öngördüğü şekilde sığınmacıların sorumluluğunu almayı kabul etmiyor. Hatta Macaristan üzerine düşen bin 294 mülteciyi ülkeye sokmamak için referanduma bile gitti.

Popülist Milliyetçilik

2015 senesi AB için son derece güç bir sene oldu. 7 Ocak 2015 tarihinde Fransa'nın başkenti Paris'te mizah dergisi Charlie Hebdo'nun merkezine silahlı kişilerce saldırıldı. 17 kişinin ölümüne neden olan saldırıyı El-Kaide üstlendi. 13 Kasım 2015 tarihinde Paris eş zamanlı gerçekleştirilen silahlı ve bombalı saldırılarla kana bulandı, ve söz konusu cihatçı saldırılarda 130 kişi hayatını kaybetti. Diğer taraftan AB yukarıda açıklanan Yunanistan'daki iktisadi kriz yanında sığınmacı krizi ile de karşılaştı. 2016 yılı ise 2015 yılından daha iyi bir yıl olmadı. 2016 içinde terörist saldırılar devam ederken AB'nin karşılaştığı sığınmacı krizi problemin büyük ölçüde Türkiye'ye havale edilmesi sonunda AB için biraz hafifledi. Diğer taraftan Yunanistan ekonomisinde 2016 yılında olumlu gelişmeler görülse bile iktisadi kriz etkilerini göstermekte ve işsizlik önemli boyutlarda seyretmekteydi. Bu arada

AB’de ilk defa bir üyenin, Birleşik Krallık, Brexit referandumunu sonunda AB’den ayrıldığı görüldü. Bu gelişmeler AB’de popülist politikaların güçlenmesine yardımcı oldu. Terör tehdidi, müslüman ülkelere AB’ye gelen sığınmacılar ve iktisadi gelişmeler popülist politikaları savunan kimselerin, özellikle de sağ görüşlü politikacıların güçlenmelerine neden oldu.

Toplumu iki homojen ve düşman gruba ayıran popülizme göre gruplar bir tarafta halk, diğer tarafta ise yozlaşmış elitlerden oluşmaktadır. Popülistler halkın temsilcisi olduklarını belirtmekte ve onlara göre AB’de halen uygulanmakta olan politikaların halkın genel isteklerini yansıtmadığı belirtilmektedir.

İkinci dünya savaşından sonra uygulanan liberal politikaların başarılı olması AB’de popülist politikaların uygulanmasını uzun süre engelledi. Ancak, 1980’li yıllarda Fransa’da işsizliğin artması, göç ve sığınmacı problemlerinin önem kazanması ile Ulusal Cephe hareketi güçlenmeye başladı. Günümüzde ise popülizmin Yunanistan, Macaristan, İtalya, Polonya ve Slovakya’da önemli oranlarda güçlendiğini görüyoruz. Popülizmin gelişmesi çoğu zaman küreselleşme altında uygulanan liberal politikalar ve 2008 sonrasında yaşanan iktisadi kriz ile açıklanmaktadır.

Liberal politikalar genellikle Washington ortak görüşüne (consensus) verilen isimdir. Bu politikalar altında liberal dış ticaret politikaları ile kural-temelli uluslararası ticaret ve yatırım sistemi kastedilmektedir. Dünya liberal politikalar altında GSYH’sını 2008 ABD finansal krizine kadar önemli oranlarda arttırdı. Bu arada AB GSYH’sı da hızla arttı. Ancak liberal sistemin ürettiği kazanç tüm toplum kesimlerine aynı oranda yayılmadı.

Rekabetçi küresel piyasa koşullarında AB, ABD ve Japon şirketleri üretimi başka ülkelere özellikle de gelişmekte olan ülkelere kaydırırken gelişmiş ülkelerdeki işçiler işlerini kaybettiler. Bu gidişatı daha da kızıştıran 2008 ABD finansal krizi ve birkaç yıl sonra Avrupa’yı vuran Avro krizi oldu. Her ikisinde de, elitler tarafından tasarlanan liberal sistem dış kaynaklı şoklar karşısında bir çöküş yaşadı. Bu başarısızlıkların faturası ise elitler tarafından değil de sıradan işçiler tarafından ödendi. Söz konusu işçiler ülkelerinde yapılan parlamento seçimlerinde liberal politikaları savunan partiler yerine popülist politikaların uygulanmasını öneren kesimlere destek vermeye başladılar. Bilindiği üzere AB’de liberal politikalar hem sağ hem de sol partiler tarafından savunulmakta idi. Aralarındaki fark minimal düzeyde idi. İşte bu ortamda seçmenler alternatif politikalar öneren Fransa’da Ulusal Cephe’ye, Macaristan’da Fidesz partisine, Polonya’da Hukuk ve Adalet Partisine,

Yunanistan'da Syriza partisine, Almanya'da ise Almanya için Alternatif Partisine yöneldiler. Tüm bu popülist hareketlerin evrensel değerlere sırt çeviren, dış dünyayı bir tehdit olarak gören, içe dönük bir milliyetçi yanı var. Tüm bu partiler Avrupa Birliği (EU), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Ticaret Örgütü (WTO) gibi kurumlara karşılar. Onlar rekabetin ve serbest ticaretin yararlarına inanmıyorlar. Ülkelerinde korumacı politikaların uygulanmasını savunan bu partiler ayrıca mültecilerin sınır dışı edilmelerini de istiyorlar AB'de yapılan seçimlerde bu partiler başarılı oldular. İngiltere'de Brexit oylamasından sonra ABD'de Trump'ın tahminleri alt üst eden başarısı popülist milliyetçiliğin önümüzdeki senelerde dünyadaki gelişmeleri büyük ölçüde belirleyebileceğini gösteriyor.

AB'nin Geleceği

AB Komisyonu, Brexit, sığınmacı krizi, terör tehdidi, iktisadi kriz, yeni ABD yönetiminin açıklamaları ve siyasi gelişmeler gölgesinde, Birliğin geleceğine ilişkin 5 senaryoyu içeren bir belgeyi Mart 2017'de yayımladı. 'Avrupa'nın Geleceği' adını taşıyan Beyaz Kitapta yer alan senaryolar "aynen devam", "sadece ortak pazar", "daha fazlasını yapmak", "daha azını daha verimli yapmak" ve "birlikte daha fazlasını yapmak" başlıkları altında sıralandı.²

İlk senaryoya (aynen devam) göre, 27 üye mevcut rotaya sadık bir şekilde yoluna devam edecek ve reform ajandasını uygulama ve güncellemeye yoğunlaşacak. Tek pazar, enerji, ulaştırma ve dijital sektörleri de içine alacak şekilde genişletilecek ve üçüncü ülkelerle yeni ticaret anlaşmaları yapılacak. Para birliği konusunda, finansal sektörün denetlenme ve düzenlenme fonksiyonlarının güçlendirilmesi ve mali sürdürülebilirliğin sağlanabilmesinde kademeli bir ilerleyiş sağlanacak. AB bütçesi, reform ajandasına uygun şekilde modernize edilecek. Schengen, sığınmacı ve güvenlik konularında, ortak bir sığınma başvurusu sitemine ilişkin ilerleme sağlanacak ve dış sınırların yönetiminde işbirliği aşamalı olarak hızlandırılacak.

İkinci senaryoya (sadece ortak pazar) göre, üye ülkeler artan bir şekilde tek pazarın belirli alanlarına odaklanacak. Tek pazar güçlendirilirken, ülkeler tüketici hakları, sosyal politikalar ve çevre standartları konularında ortak bir çözüm aramayacaklar. Hizmetlerin serbest dolaşımı tam olarak garanti edilmeyecek. Para birliği konusunda işbirliği sınırlı olacak. Ülkeler yeni sorunları çoğunlukla kendi başlarına ele alacak ve çözecekler. AB bütçesi tek

² Bkz. European Commission **Future of Avrope: Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025**, White Paper, Brüksel, 2017.

pazarın öngördüğü temel işlevleri finanse edecek şekilde düzenlenecek. Sığınmacı krizi, güvenlik ve savunma gibi alanlarda ortak bir çözüm söz konusu olmayacak. Schengen, sığınmacı ve güvenlik konularında, tek bir politika uygulanmayacak, güvenliğe ilişkin daha fazla işbirliği ikili düzeyde ele alınacak ve iç sınır kontrolleri daha sistematik hale gelecek.

Üçüncü senaryoya (daha fazlasını yapmak isteyenler) göre AB değişken geometri sistemini uygulayacak. Bu sisteme göre üye ülkelerin bir kısmı bir araya gelerek savunma, iç güvenlik, vergilendirme veya sosyal konular gibi belirli politika alanlarında işbirliğine gidebilecekler. Entegrasyon bu ülkeler arasında geliştirilirken diğer üye ülkelerin geliştirilen kurallara uymaları beklenmeyecek. AB tek pazarı güçlendirirken üçüncü ülkelerle yeni ticaret anlaşmaları yapabilecek. Para birliğinde olanlar kendi aralarında vergilendirme ve sosyal standartlar gibi konularda işbirliği yapabilecek. Schengen, sığınmacı ve güvenlik konularında üye ülkeler mevcut politikaları uygularken bazı ülkeler ayrı bir işbirliğine girebilecek.

Dördüncü senaryoya (daha azını daha verimli yapmak) göre, üye ülkeler belirli öncelikli konularda daha hızlı ve daha kararlı bir şekilde hareket edebilecek ve limitli kaynaklarını sınırlandırılmış belirli alanlarda kullanabilecekler. Böylece Birlik ülkeleri, rekabet politikasının uygulanması konusunda sahip olduğu hızlı karar alma mekanizmasını seçilen diğer alanlarda da uygulayabilecekler. Tek pazar konusunda ortak bir asgari düzey belirlenecek bu konularda alınacak kararlar ile dış ticaret politikaları AB düzeyinde uygulanacak. Devlet yardımları ile ilgili politikalar üye ülkeler tarafından uygulanacak. Tüketicilerin korunması, çevre ve sağlık konularında üye ülkeler minimum düzeyler belirleyecek ve bu düzeyleri sağlayacak politikaları uygulayacaklar. Para birliği konusunda, avro bölgesini sağlamlaştırmak ve istikrarını temin etmek için belirli adımlar atılacak ancak üye ülkeler istihdam ve sosyal politikaya ilişkin alanlarda daha az işbirliği yapacaklar. AB bütçesi, öncelikli alanlara göre yeniden şekillendirilecek. Schengen, sığınmacı ve güvenlik konularında, tek bir ortak politika uygulanacak.

Son ve beşinci senaryoda (birlikte daha fazlasını yapmak), üye devletler kendi aralarında daha fazla güç, kaynak ve karar alma yetkilerini paylaşacak. Bir nevi 'AB federasyonu' öngören bu senaryoya göre üye devletler arasında her alandaki işbirliği, daha önce hiç olmadığı kadar ileri taşınacak. Kararlar AB düzeyinde alınacak ve daha hızlı bir şekilde uygulanacak. Tek pazar, standartların uyumlaştırılması yoluyla daha da güçlendirilecek ve ülkelere uygulama zorunluluğu getirilecek. Dış ticaret konuları sadece AB düzeyinde ele alınacak. Para birliği konusunda daha güçlü bir birlik finansal ve maliye

politikalarındaki birliği oluşturmak suretiyle kurulacak ve AB bütçesi modernize edilecek. Schengen, sığınmacı ve güvenlik konularında, bir önceki senaryoda olduğu gibi tek bir politika uygulanacak.

Finansal kriz, terörizm, sığınmacı krizi, İngiltere'nin AB'den ayrılması, AB içinde gelir dağılımının bozulması, Batı Avrupa'da popülist politikaların uygulanmasını arzu eden siyasi partilerin güç kazanması ve Orta ve Doğu Avrupa'da AB karşıtı liberal olmayan politikaların uygulanmasını öneren siyasi partilerin iktidara gelmeleri ile karşılaşan AB'de ele alınan beş senaryoya bazı üye ülkelerin önümüzdeki senelerde AB'den ayrılmaları ile AB'nin tamamen dağılması senaryolarını da eklemek yerinde olacaktır. Ancak bu senaryolardan hangisinin önümüzdeki senelerde gerçekleşeceğini tahmin etmek imkansız görünmektedir.

Kesin olan avro'nun Avrupa'nın geleceğinde yer almayacağıdır. Avro'nun başarılı olabilmesi için politik birlik şarttır. Para birliğinin oluşmasını sağlayan Alman Başbakanı Helmut Kohl ile Fransa Cumhurbaşkanı François Mitterand para birliğinin ekonomik entegrasyonun derinleşmesine neden olacağını ve AB'de siyasi birliğin zamanla oluşacağını öngörüyorlardı. Ancak, böyle bir birlik kurulamadı ve yakın zamanda kurulması da öngörülüyor. AB Avro olmadan da devam edebilir ve bunda da çok daha başarılı olabilir.

Kesin olan bir diğer husus tek pazarın önümüzdeki senelerde daha da geliştirilerek devam edeceğidir. Sanayi malları ile tarım mallarında tek pazarı oluşturan AB bunu mutlaka hizmetler sektöründe de gerçekleştirebilecektir. Diğer taraftan AB sığınmacı sorununa çözüm bulacak ve göçmen sorunu da kendi menfaatlerine uygun bir şekilde çözecektir.

Kaynakça

European Commission **Future of Avrope: Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025**, White Paper, Brüksel, 2017.

European Stability Initiative, **The Refugee Crisis through Statistics**, Berlin, 2017.

McKinsey Global Institute, **Rome Redux: New Priorities for the Avropean Union at 60**, Discussion Paper, Brüksel, 2017.



TÜRKİYE - AB BOYUT

Derleyen
Çağrı ERHAN

TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİNDE GELECEK SENARYOLARI VE KAMUOYU ALGILARI

Sinem AKGÜL AÇIKMEŞE,
Özgehan ŞENYUVA*

Giriş

Avrupa Birliği'nin özellikle Brexit süreci ile birlikte bütünleşmenin evrimini yoğun biçimde tartışmaya başladığı son yıllarda,¹ Türkiye'nin AB ile geleceğinin nasıl şekilleneceğine dair senaryoların da sıklıkla gündeme getirildiğini görüyoruz. Türkiye'nin yaklaşık yirmi yıllık adaylık serüveninin ilk yıllarında, 2001-2006 arasındaki benzersiz siyasi reform hamlesi ve 2005'te başlayan müzakerelerle beraber oluşan olumlu hava, 2006'dan itibaren yerini Türkiye'deki iç dinamiklerin ve Avrupa'daki ekonomik ve popülist krizlerin etkisiyle daha çok inişlerle dolu bir seyre bırakmıştır.² Mart 2016'daki göç mutabakatıyla birlikte

* Prof. Dr., Uluslararası İlişkiler Bölümü, Kadir Has Üniversitesi; Doç. Dr., Uluslararası İlişkiler Bölümü, Orta Doğu Teknik Üniversitesi.

¹ European Commission, *White Paper on the Future of Europe: Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025*, COM(2017)2025, MarT 1, 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf.

² Türkiye-AB ilişkilerinin tarihçesi ve dönemlemeleri hakkında bkz. Tuğrul Arat, Sonuç: Türkiye-AB ilişkilerinin Gelişmesinde Bazı Saptamalar ve Genel bir Değerlendirme, içinde *Yarım Asrın Ardından Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri*, Belgin Akçay ve Sinem Akgül Açıkmeşe (der.) (Ankara: Turhan Kitabevi, 2013): 541-70; Hanna-Lisa Hauge, Atila Eralp, Wolfgang Wessels, Nurdan Selay Bedir, *Mapping Milestones and Periods of Past EU-Turkey Relations*, Feuture Working Paper, Eylül 2016, http://www.feuture.uni-koeln.de/sites/feuture/pdf/Deliverable_Narratives_1.2_final_neu.pdf; Atila Eralp ve Özgehan Şenyuva, "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Tarihsel Gelişimi ve Dönüşümü," içinde Türkiye, Avrupa ve Avrupa Birliği, Cemal Haşimi (der.) (İstanbul: Meydan, 2011): 23-51. Siyasi reform süreci hakkında bkz. Sinem Akgül Açıkmeşe, "Cycles of Europeanization in Turkey: The Domestic Impact of EU Political Conditionality", *UNISCI Discussion Papers*, no 23 (2010): 129-49; Sinem Akgül Açıkmeşe ve Fulya Hisarlıoğlu, "Avrupa Koşulluluğu ve Türkiye'de Siyasi Reform Süreci," içinde *Yarım Asrın Ardından Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri*, Belgin Akçay ve Sinem Akgül Açıkmeşe (der.) (Ankara: Turhan Kitabevi, 2013): 101-29.

ilişkilerdeki atalardan kurtulmak için bir umut ışığı doğsa da, özellikle 2016'dan itibaren Türkiye'nin Avrupa yolculuğunun rota değiştirmesi gerektiğine dair tartışmalar yoğunlaşmaya başlamıştır. Önceki dönemlerde, özellikle Almanya ve Fransa liderleri tarafından "ayrıcalıklı ortaklık" olarak sıklıkla dillendirilen ve Türkiye tarafından defalarca reddedilen bu alternatif rota arayışı, günümüzde "stratejik ortaklık" söylemiyle yeniden karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede, Birliğin kendi geleceği "farklılaştırılmış bütünleşme" modelleri içinde değerlendirilirken, Türkiye'nin AB ile geleceğine dair stratejik ortaklık senaryoları "harici farklılaştırılmış bütünleşme" modeli içinde ele alınmaktadır.³

Türkiye'nin AB ile üyelik ilişkisinin geleceğine dair bu senaryoları analiz etmeyi amaçlayan bu çalışma, öncelikle Türkiye'nin üyelik sürecinin fiilen sona erip ermediği sorusuna cevap arayacak, ardından alternatif bir rotanın mümkün olup olmadığına ilişkin bir değerlendirmeye yer verecektir. Türkiye için üyelik hedefini dışlayan veya geçici de olsa rafa kaldıran bir modelin tasarlanmasının Türkiye'de ve Avrupa'da kamuoyunun düşüncelerine nasıl yansıdığı/yansıyacağı da bu çalışmada ele alınacak konular arasındadır.

I. Üyelik Sürecinin Sonu mu?

Türkiye ve Avrupa Birliği arasında, AB Antlaşması'nın 49. maddesine dayalı üyelik ilişkisinin belirsiz bir süreliğine rafa kaldırıldığı gerçeği, Brüksel'deki politika-yapıcılar tarafından sarıh biçimde dillendirilmese de, özellikle 2016'dan bu yana dolaylı mesajlarla Türk tarafına aktarılmaktadır. Bu mesajlardan *ilki*, katılım müzakerelerinin resmen ya da fiilen durdurulmasına dair son dönemdeki tartışmalarda karşımıza çıkar. Bir başka deyişle AB, Türkiye'nin üyelik sürecine resmi bir nokta koymamakta, fakat bu sürecin ayrılmaz parçası niteliğindeki katılım müzakerelerinin resmen askıya alınmasını ve/veya *de facto* olarak işlemez hale getirilmesini farklı kurumsal seviyelerde görüşmektedir. Örneğin Avrupa Parlamentosu, Türkiye-AB ilişkilerini ele aldığı 24 Kasım 2016'daki oturumunda 479 olumlu oyla "katılım müzakerelerinin geçici olarak dondurulmasını", Komisyonun Türkiye hakkındaki 2016 raporunu görüştüğü 6 Temmuz 2017'deki oturumunda ise 477 olumlu oyla "müzakerelerin anayasa reform paketinin değiştirilmeden uygulanması halinde resmi olarak askıya alınmasını" Komisyon ve üye devletlere tavsiye etmiştir.⁴

³ "Farklılaştırılmış bütünleşme", AB'ye üye devletlerin farklı alanlarda daha derinleşmiş bir model içinde Birliği tasarlamalarını içeren bir kavram iken, bu kavramın -Türkiye de dahil olacak şekilde- üçüncü ülkelere uyarlanması durumu "harici farklılaştırılmış bütünleşme" olarak anılır.

⁴ European Parliament, *European Parliament Resolution of 24 November 2016 on EU-Turkey Relations*, 2016/ 2993 (RSP), 2016, <http://www.europarl.europa.eu/sides/>

Avrupa Parlamentosu'nun bu tavsiye kararlarının dayanağını 3 Ekim 2005'te başlayan müzakerelerin yol haritasını çizen Müzakere Çerçeve Belgesi'nin 5. bendi oluşturur. Buna göre, Türkiye'nin "özgürlük, demokrasi, insan hakları, temel hürriyetler ile hukukun üstünlüğü ilkelerini ciddi ve sürekli biçimde ihlal etmesi" halinde, Komisyonun tavsiyesi uyarınca, Konsey nitelikli çoğunluk ile müzakerelerin askıya alınmasına karar verebilecektir.⁵ Avrupa Parlamentosu'nun bağlayıcı nitelik taşımayan tavsiye kararı siyasi bir baskı yaratsa da, AB Komisyonu, Müzakere Çerçeve Belgesi'nde belirtildiği şekilde kendi inisiyatifi ya da üye devletlerin 1/3'ünün talebi doğrultusunda üyelik görüşmelerinin kesilmesine dair bu resmi mekanizmayı işletecek süreci henüz başlatmamıştır.

Buna karşılık, 2005'ten bu yana sadece 16 fasılda görüşmelerin sürdürülebilmesi, Kıbrıs'ın tek taraflı siyasi blokajı ve 11 Aralık 2006'da Genel İşler Konseyi'nin Türkiye'nin Kıbrıs'la ilgili Ek Protokol yükümlülüklerini yerine getirmemesi gerekçesiyle aldığı sınırlayıcı karar ile toplam 14 faslın müzakerelere açılmaması ve hiçbir fasılda müzakerelerin kapatılmamasına ek olarak,⁶ 13 Aralık 2016'da gerçekleşen Genel İşler Konseyi toplantısında mevcut koşullar altında yeni bir fasıl açılmasının düşünülmediği ifade edilmiştir.⁷ AB Yüksek Temsilcisi Federica Mogherini'nin "katılım süreci devam ediyor, askıya almadık, sonlandırmadık, fakat şu aşamada yeni bir fasıl açmayı planlamıyoruz" sözleri her ne kadar uzlaşmacı görünse de,⁸ Aralık 2016'daki bu son kararlar, üye devlet liderlerinin Türkiye ile hali hazırda tıkanmış müzakere sürecine nokta koymak yerine, üyelik görüşmelerini işlemez hale getirerek, Türkiye'nin üyelik sürecini fiilen askıya aldıkları yadsınamaz bir gerçektir.

getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0450+0+DOC+XML+V0//EN; European Parliament, *European Parliament Resolution of 6 July 2017 on the 2016 Commission Report on Turkey*, 2016/2308(INI), 2017, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0306+0+DOC+XML+V0//EN>.

⁵ Council of the European Union, *Negotiating Framework*, 12823/1/05 REV I, Ekim 12, 2005, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/NegotiatingFrameowrk/Negotiating_Frameowrk_Full.pdf.

⁶ Müzakere sürecindeki güncel durumla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı, https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/yatay_muzakere_tablosu_30_06_2016_tr.pdf.

⁷ Council of the European Union, *Outcome of the Council Meeting: 3511th Council Meeting-General Affairs*, 15536/16, Aralık 13, 2016, <https://www.consilium.europa.eu/media/21524/st15536en16.pdf>.

⁸ *Remarks by High-Representative/Vice President Federica Mogherini at the Joint Press Conference with Minister for Foreign Affairs of Malta George Vella*, Nisan 28, 2017, https://eeas.europa.eu/delegations/iraq/25302/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-joint-press-conference-minister_e.

Üyeliğin yakın gelecekte mümkün olmadığına yönelik dolaylı mesajlardan *ikincisi*, Türkiye'nin özellikle siyasi kriterleri yerine getirmediği gerekçesine dayanarak, Avrupa Birliği'nden uzaklaştığına dair özellikle Temmuz 2016'daki darbe girişiminin ardından yaygınlaşan söylemlerde gizlidir. Komisyon Başkanı Juncker'in Eylül 2017'de "Birliğin Durumu" konuşmasındaki "Türkiye Avrupa Birliği'nden bir süredir dev adımlarla uzaklaşıyor" yorumu,⁹ Genişleme ve Komşuluk Politikası'ndan sorumlu Komisyon üyesi Hahn'nın Mayıs 2017'de Reuters'e verdiği demeçteki "Türkiye Avrupa perspektifinden uzaklaşıyor" ve Nisan 2018'deki basın açıklamasındaki "Türkiye, özellikle hukukun üstünlüğü ve temel haklar alanlarında AB'den büyük adımlarla ayrılmaya devam ediyor" ifadeleri bu tür söylemlere en yakın dönemde verilebilecek örnekler arasındadır.¹⁰ Benzer şekilde, Avrupa Parlamentosu 18 Nisan 2017'deki oturumunda, "Kopenhag kriterlerinin temelini oluşturan hukukun üstünlüğü ve insan hakları alanlarında gerileme bulunduğunu" belirterek, "Türkiye ile AB arasındaki herhangi bir siyasi bağın ancak demokrasi, hukukun üstünlüğü ve temel haklara saygıya dayalı koşulluluk hükümleri ile kurulabileceğini" ifade etmiştir.¹¹ Komisyon da 2018 Türkiye Raporu'nda, "Türkiye hükümetinin AB'ye katılım taahhüdünü gerekli önlem ve reformlarla karşılamadığını; aksine Türkiye'nin Avrupa Birliği'nden uzaklaştığını" vurgulamış; demokrasi, hukukun üstünlüğü ve temel haklara saygı konularında Türkiye'nin performansına yönelik eleştirileri çok ağır bir dille kaleme almıştır.¹² Dolayısıyla, Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirmemesi nedeniyle, 2006'dan bu yana Brüksel'den yöneltilen eleştirilerin dozu giderek artmış, AB kurumlarının temsilcileri ve üye devlet liderleri özellikle 2016'dan sonra ülkede yaşanan iç gelişmelerin etkisiyle Türkiye'nin Avrupa rotasından saptığını çeşitli vesilelerle iddia etmişlerdir.¹³

⁹ European Commission, *President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017*, Speech/17/3165, Eylül 13, 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm.

¹⁰ "Hahn: Turkey Taking 'Huge Strides' away from EU," *Euractiv*, Nisan 18, 2017, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/hahn-turkey-taking-huge-strides-away-from-eu/>; "Turkey's EU Dream is Over, For Now, Top Official Says," *Reuters*, Mayıs 2, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-turkey-eu/turkeys-eu-dream-is-over-for-now-top-official-says-idUSKBN17 Y0U0>.

¹¹ European Parliament, *European Parliament Resolution of 6 July 2017*.

¹² European Commission, *Commission Staff Working Document: Turkey 2018 Report*, SWD 2018(153 final), Nisan 17, 2018, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-turkey-report.pdf>.

¹³ Avusturya Şansölyesi Sebastian Kurz'un "Türkiye son bir kaç yıldır Avrupa ve Avrupa değerlerinden uzaklaştı" açıklaması için bkz. "Kurz: EU Must Stop Turkey Accession Talks

Türkiye'nin siyasi kriterleri yerine getirmedigine ve Avrupa'dan uzaklastigina dair tüm bu eleştirilere karşın, Brüksel'de Türkiye'nin üyelik sürecini nihai olarak sonlandırma konusunda bir oydaşma yoktur.¹⁴ AB'nin işleyiş felsefesi ve mevzuatı uyarınca Birliğin temel değerlerini oluşturan siyasi kriterlerden herhangi bir aday ülkenin sürekli ve sistematik bir şekilde sapması, o ülke için üyelik sürecinin resmi olarak rafa kaldırılmasını gerektirirken, AB Türkiye açısından böyle bir tasarrufta bulunmamakta, şimdilik sadece üstü kapalı vurgularla yetinmektedir.

Türkiye'nin üyelik sürecinin sonunun gelip gelmediğine dair sinyallerden *üçüncüsünü* ise Türkiye-AB arasında farklı alanlardaki işbirliğinin derinleştirilmesi önerileri ile beraber gündeme getirilen “stratejik ilişki”, “stratejik ortaklık” ya da salt “ortaklık” söylemlerinde bulabiliriz.¹⁵ AB karar-alıcılarının söylemlerinde ve Birliğin resmi metinlerinde son dönemlerde Türkiye'nin adaylığının yanı sıra ortak bir ülke olarak tanımlanmasına sıklıkla rastlıyoruz. Özellikle son yıllarda, liderlerin “stratejik ortak” ifadesini kullanmaktan çekinmediklerini, buna karşılık kurumların resmi metinlerinde bu ifade yerine Türkiye'nin farklı işlevsel alanlarda “önemli bir ortak” olarak tanımlandığının altını çizmek gerekir. Örneğin, Haziran 2018'de Genel İşler Konseyi Türkiye'yi “aday ülke ve pek çok alanda ana ortak” olarak

Immediately,” *Kathimerini*, Temmuz 17, 2018, <http://www.ekathimerini.com/230745/article/ekathimerini/news/kurz-eu-must-stop-turkey-accession-talks-immediately>; Fransa Cumhurbaşkanı Emmanuel Macron'un Türkiye'nin AB'nin “değer ve ilkelerine aykırı önlemler aldığını” ve “Avrupalı olmadığını” vurguladığı konuşması için bkz. “You don't Understand' Fury as Macron brands Turkey 'Anti-European,” *Sunday Express*, Ağustos 29, 2018, <https://www.express.co.uk/news/world/1010174/emmanuel-macron-news-turkey-european-union-latest>; Almanya Şansölyesi Angela Merkel'in televizyonda seçim kampanyası sırasında kullandığı “Türkiye, AB üyesi olmamalıdır” ifadesi için bkz. “Merkel Says Turkey should not Become an EU Member,” *Financial Times*, Eylül 3, 2017, <https://www.ft.com/content/cf9f2566-90cc-11e7-a9e6-11d2f0ebb7f0>.

¹⁴ Türkiye'de demokrasi, hukukun üstünlüğü ve temel haklara saygı temelli siyasi kriterlerin yerine getirilmesindeki gerileme dinamikleri Avrupa-dışlaşma (*de-Europeanisation*) kavramı ile açıklanır. Bu çerçevede ayrıntılı bilgi için bkz. Beken Saatçioğlu, “De-Europeanisation in Turkey: The case of the Rule of Law,” *South European Society and Politics* 21, no 1 (2016): 133-146; Münevver Cebeci, “De-Europeanisation or Counter-Conduct, Turkey's Democratisation and the EU,” *South European Society and Politics* 21, no 1 (2016): 119-132.

¹⁵ Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinde egemen söylem ve bu söylemin zaman içinde değişim ve dalgalanmasını 1959-2017 yılları arasında inceleyen bir çalışmaya göre, son yıllarda Avrupa Birliği tarafından egemen söylem çoğunlukla özel aday (*special candidate*) veya stratejik ortak (*strategic partner*) olarak karşımıza çıkar. Daha kapsamlı bir analiz için bkz. *Infographic on Narratives of EU-Turkey Relations: Predominant Narratives between Turkey and Europe (1959-2017)*, http://www.feuture.uni-koeln.de/sites/feuture/user_upload/FEUTURE_2ndIT-01.png.

tanımlamıştır.¹⁶ Komisyon ise 2018 yılı genişleme stratejisini özetlediği belgede, Türkiye için “Suriyeli mültecilere desteği de içerecek şekilde, ortak çıkar alanlarında işbirliği ve üst-düzey diyalogun sürdürüldüğü temel bir ortak ve aday ülke” ifadesini kullanmıştır.¹⁷ 2016’da Türkiye’yi “AB için kilit öneme sahip stratejik ortak” olarak tasvir eden Parlamento, bu ifadesini 2017’de değiştirmiş ve “AB-Türkiye arasındaki iyi ilişkilerin stratejik önemini” vurgulayarak, Türkiye’yi AB için önemli bir ortak ülke olarak değerlendirmiştir.¹⁸ Komisyon, Konsey ve Parlamento’nun bahsi geçen bu metinlerinde, Türkiye-AB arasındaki “stratejik” önemdeki ilişkilerin göç, dış politika ve güvenlik, terörizmle mücadele, enerji, taşımacılık, ekonomi ve ticaret alanlarında ilerletilmesi fikri desteklenmektedir.

AB’nin dış politikasının özel bir aracı olması nedeniyle Birliğin kurumsal seviyede kullanmaktan imtina ettiği düşünülen “stratejik ortaklık” kavramı, AB kurumlarının liderlerince herhangi bir hassasiyet içermeksizin Türkiye ile ilişkileri tanımlamak amacıyla özgürce kullanılmaktadır. Örneğin, AB Başkanı Donald Tusk 2015’te, “Türkiye, AB için kilit *stratejik bir ortaktır*, aynı zamanda da aday ülkedir”; Yüksek Temsilci Mogherini 2017’de, “Türkiye sadece bir aday ülke değil, aynı zamanda Avrupa Birliği için pek çok farklı alanda *stratejik ortaktır*”; Komisyon Başkanı Juncker 2018’de, “Türkiye’nin Avrupa Birliği için gerçek bir *stratejik ortak* olmasını istiyoruz” ve Komisyon üyesi Hahn da 2018’de, “Türkiye ile yeni bir stratejik ortaklık için çalışmalıyız” ifadelerini kullanmıştır.¹⁹ Bu ve benzeri söylemlerde dikkati

¹⁶ Council of the European Union, *General Affairs Council: Council Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process*, 10555/18, Haziran 26, 2018, <https://www.consilium.europa.eu/media/35863/st10555-en18.pdf>.

¹⁷ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 2018 Communication on EU Enlargement Policy*, COM (201) 450 final, Nisan 17, 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417_strategy_paper_en.pdf.

¹⁸ European Parliament, *European Parliament Resolution of 14 April 2016 on the 2015 Commission Report on Turkey*, 2015/2898 (RSP), 2016, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0133+0+DOC+XML+V0//EN>; European Parliament, *European Parliament Resolution of 6 July 2017*.

¹⁹ Bkz. Council of the EU, *Press Remarks by President Donald Tusk after the Meeting of EU Heads of State or Government with Turkey*, 882/15, Kasım 29, 2015, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29/tusk-remarks-after-eu-turkey/pdf>; *Remarks by High-Representative/Vice President Federica Mogherini at the Joint Press Conference with Minister for Foreign Affairs of Malta George Vella; Remarks by President Juncker at the Joint Press conference with President Tusk, Prime Minister Borissov and President Erdoğan following the EU- Turkey Leaders' Meeting in Varna*, Speech/18/2607, Varna, Mart 26, 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-2607_en.htm;

çeken, liderlerin bu aşamada Türkiye’yi hem stratejik ortak hem de aday ülke olarak değerlendirerek, bu statülerin birbirlerinin yerlerine geçmediği ve birbirlerine alternatif olmadıkları izlenimi yaratmaya çalıştıklarıdır. Fakat bu ortak çıkar alanlarındaki derinlemesine işbirliği arayışının, üyeliğin gerçekleşmeyeceği senaryo için de bir hazırlık olduğunu akılda tutmak gerekir.

II. Üyeliğin Alternatifi Var mı?

Türkiye’nin AB’ye üyelik sürecinin alternatifinin var olup olmadığı tartışmalarının temelini Müzakere Çerçeve Belgesi’nin 2. bendindeki şu ifadede bulmak mümkündür:

Müzakerelerin ortak hedefi üyeliktir. Bu müzakereler, sonucu önceden garanti edilemeyen ucu açık bir süreçtir. Birliğin hazmetme kapasitesi de dahil, tüm Kopenhag kriterleri göz önünde bulundurularak, Türkiye’nin üyelik yükümlülüklerini tam olarak üstlenecek durumda olmaması halinde Avrupa yapılarına mümkün olan en güçlü bağlarla kenetlenmesi sağlanmalıdır.

Avrupa Birliği’nin 2005’te başlayan müzakerelerin herhangi bir aşamada sekteye uğraması ve üyeliğin yükümlülüklerinin yerine gelmemesi halinde gündemine alacağı B Planına yeşil ışık yaktığı bu dönemde, Almanya’da Türkiye’ye üyeliğin yerine “ayrıcalıklı ortaklık” modelinin önerilmesi fikri geliştirilmişti. İlk olarak Almanya’da Hristiyan Demokratlar (CDU/CSU) tarafından formüle edilen bu modele göre, Türkiye’ye 1963’te imzalanan Ankara Anlaşması’nın ötesine geçen özel bir statü önerilecek; Türkiye bu statü kapsamında örneğin, bazı sınırlamalarla Ortak Pazara dahil olabilecek, Topluluk programlarına katılabilecek, Birliğin dış ve güvenlik politikası kapsamındaki girişimlerde yer alabilecek, Adalet ve İçişlerinde İşbirliği politikası kapsamında terörle mücadele gibi alanlarda Birlik ile eşgüdüm içinde hareket edebilecekti.²⁰ Dönemin Alman Hristiyan Demokrat Birlik

“Commissioner Hahn Calls for End to Turkey’s EU Accession Talks,” *Kathimerini*, Kasım 6, 2018, <http://www.ekathimerini.com/234386/article/ekathimerini/news/commissioner-hahn-calls-for-end-to-turkeys-eu-accession-talks>

²⁰ Adam, Szymanski, *Germany and the Question of Turkey’s Membership in the European Union*, Polish Institute of International Affairs-Materiaty Studialne PISM Research Papers, No 4, Mart 2007, https://www.files.ethz.ch/isn/93301/2007_4.pdf. Ayrıcalıklı ortaklığın neler içerebileceğine dair değerlendirmeler için bkz. Wolfgang Quaißer ve Steve Wood, *EU Member Turkey? Preconditions, Consequences and Integration Alternatives*, Forost Arbeitspapier No 25, Ekim 2004: 58, http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2008/806/pdf/forost_Arbeitspapier_25.pdf.

Partisi (CDU) Başkanı ve daha sonra da Şansölye Angela Merkel ile Fransa'da Cumhurbaşkanı Sarkozy'nin farklı aralıkla yeniden gündeme taşıdığı içeriği net olarak kesinleştirilmemiş bu model, üyeliği tamamen dışlaması itibarıyla Türkiye tarafından çeşitli dönemlerde düzenli olarak reddedilmiştir.²¹

Müzakere Çerçeve Belgesi'nin 2. bendindeki hükmü, sadece üyelik yerine geçecek ayrıcalıklı ortaklık benzeri bir model önerisi olarak sınırlı biçimde yorumlamamak gerekir. Bu hüküm, Avrupa Birliği'nin, Türkiye üyelik yükümlülüklerini tam olarak yerine getirene kadar, üyelik perspektifini resmen ortadan kaldırmadan, ülkeyi Birliğin yapı, kurum ve politikalarına sıkı biçimde bağlayacak önlemleri alabileceği şeklinde de okunabilir. Bu çerçevede, Müftüler-Baç'ın ayrıcalıklı ortaklıktan farklı olduğunu belirttiği ve "Türkiye'yi AB kurum ve politikalarına farklı katmanlarda bağlayacak katılım alternatifi" olarak tanımladığı "harici farklılaştırılmış bütünleşme" (*external differentiated integration*) modelini gelecek senaryoları içinde dikkate almak gerekir.²² Bu modele göre, AB'ye tam üyelik gerçekleşme dahi, Türkiye ile ekonomik alanda, dış politika ve güvenlik konuları ile enerji, eğitim, adalet ve içişleri politikalarında daha ileri bir işlevsel işbirliği tesis edilecektir.²³ Bir başka deyişle, farklılaştırılmış bütünleşme modelini üyeliğin yerine geçmeyen, fakat gelecekte üyelik olmasa da Türkiye'yi AB'ye en güçlü bağlarla bağlayabilecek; buna karşılık bir gün üyelik sürecinin canlandırılması durumunda ise Türkiye'nin AB'ye hızla yaklaşmasını sağlayacak bir alternatif olarak düşünmek mümkündür.

²¹ Türkiye'nin farklı dönemlerden tepkilerine örnek olarak bkz. "Ayrıcalıklı Ortaklık Ahlaksız Teklifdir," *Hürriyet*, Ekim 26, 2017, <http://www.hurriyet.com.tr/dunya/ayricalikli-ortaklik-ahlaksiz-tekliftir-40622860>; "Erdoğan'dan AB'ye: Ayrıcalıklı Ortaklık Teklifi Samimiyetsizlik," *Radikal*, Şubat 2, 2010, <http://www.radikal.com.tr/politika/erdogandan-abye-ayricalikli-ortaklik-teklifi-samimiyetsizlik-979868/>; "Turkey Rejects Proposal for Privileged Partnership with EU," *Euractiv*, Şubat 16, 2004, <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/turkey-rejects-proposal-for-privileged-partnership-with-eu/>.

²² Meltem Müftüler Baç, "Turkey's Future with the European Union: An Alternative Model of Differentiated Integration," *Turkish Studies* 18, no 3 (2017): 418. Mevcut farklılaştırılmış bütünleşme paradigmaları ve alternatif modeller hakkında ayrıca bkz. Cemal Karakaş, "EU–Turkey: Integration without Full Membership or Membership without Full Integration? A Conceptual Framework for Accession Alternatives," *Journal of Common Market Studies* 51, no 6 (2013): 1057-1073; Ebru Turhan, "Avrupa Birliği'nin Üçüncü Ülkelerle Harici Farklılaştırılmış Entegrasyon Modelleri ve Türkiye-AB İlişkilerinin Geleceği: Neoliberal bir Yaklaşım," *Siyasal: Journal of Political Sciences* 27, no 1 (2018): 95-120.

²³ Tocci de Türkiye-AB ilişkilerinin geleceğine dair senaryoları incelediği çalışmasında üyeliğin gerçekleşmesi ve üye olamama opsiyonları dışında üçüncü bir yol olarak artan işlevsel işbirliği modelini incelemiştir. Bkz., Nathalie Tocci, *Turkey and the European Union: Scenarios for 2023*, Feuture Background Paper, Eylül 2016, <http://www.feuture.eu>.

AB kurum ve liderleri tarafından son dönemde dile getirilen stratejik ortaklık da önerildiği içerik itibarıyla, Türkiye açısından farklılaştırılmış bütünleşmenin ayrı sıfatla anıldığı bir kavramdır. Kapsamının çok muğlak olduğu ve üzerinde fazla bir çalışmanın bulunmadığı bu ortaklık ilişkisinde, Türkiye ile göç, Gümrük Birliği'nin modernizasyonu çerçevesinde ticaret ve ekonomi, dış ve güvenlik politikası ile enerji gibi ortak çıkarların bulunduğu konularda derinlemesine işbirliği yapılması önerilmektedir.

Retorikte kalan ve ne AB'nin genel küresel ilişkilerinde, ne de Türkiye için henüz içi doldurulmamış stratejik ortaklık modeli, "AB'nin günümüzde en önemli uluslararası ortakları ve en anlamlı bölgesel ortakları ile siyasi ilişkilerini yürüttüğü" bir mekanizmadır.²⁴ 2003 yılında benimsenen Avrupa Güvenlik Stratejisi'nde bahsi geçen "stratejik ortaklık" kavramı, Eylül 2010'daki Zirve'de "dünyadaki kilit oyuncularla" tesis edilen ve "Avrupa hedef ve çıkarlarını izleyebilmek için faydalı bir araç olarak" tanımlanır.²⁵ Holslag Çin-AB arasındaki stratejik ortaklığın değerlendirmesini yaptığı çalışmasında, stratejik ortaklıkların temel özelliklerini şu şekilde sıralar: i) ortak çıkar ve beklentilerin varlığı, ii) uzun bir zaman dilimi, iii) çok-boyutluluk, iv) küresel menzile, v) diğer ilişki modellerinden ayrılmayı sağlayacak bağımlılık unsuru. Tüm bu unsurların bir araya gelmesiyle birlikte, söylemde varlığı belirtilen stratejik ortaklığın somut politikalara dönüşebileceği belirtilir.²⁶ Benzer şekilde, Bendiek de "açıkça belirlenmiş hedef, uzun bir zaman dilimi ve iyi planlanmış eylemler dizisi" ile gerçek bir stratejik ortaklık tesis edilebileceğini vurgulamıştır.

Pratik açıdan bakıldığında ise, AB'nin stratejik ortaklık kurma amacı, hangi yöntemleri kullanacağı ve kimlerle işbirliği yapacağı konularında net

²⁴ Annegret Bendiek ve Heinz Kramer, "The EU as a Would-Be Global Actor: Strategic Partnerships and Interregional Relations" içinde *Europe and New Leading Powers: Towards Partnership in Strategic Policy Areas*, Jörg Huasr, Günther Maihold ve Stefan Mair (der.) (Baden-Baden: Nomos, 2010): 23. Stratejik ortaklık hakkında farklı kaynaklar için bkz. Laura C. Ferreira-Pereira ve Alena Vysotskaya Guedes Vieira, "Introduction: The European Union's Strategic Partnerships: Conceptual Approaches, Debates and Experiences," *Cambridge Review of International Affairs* 29, no 1 (2016): 3-17; Daniel Hamilton ve Frances Burwell, *Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic US-EU Partnership*, (Washington DC: Atlantic Council, 2009); Michael Smith, "EU Diplomacy and the EU-China Strategic Relationship: Framing, Negotiation and Management," *Cambridge Review of International Affairs* 29, no 1 (2015): 78-98.

²⁵ European Council, *Presidency Conclusions*, Eylül 16, 2010, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/116547.pdf.

²⁶ Jonathan Holslag "The Elusive Axis: Assessing the EU-China Strategic Partnership," *Journal of Common Market Studies* 49, no 2 (2011): 295.

bir tutumu bulunmamaktadır.²⁷ Yine de bahsi geçen bu kriterler göz önüne alındığında ve Birliğin bugüne kadar Türkiye ile ilgili yayınladığı resmi metinler incelendiğinde, AB'nin Türkiye ile geliştireceğini imâ ettiği ve dış politikası kapsamında bazı üçüncü ülkelerle tesis etmeye çalıştığına benzer stratejik bir ortaklığı henüz kağıt üzerinde dahi kurgulamadığı görülmektedir.²⁸ Dolayısıyla, AB'nin “Türkiye için üyeliğin alternatifi var mı” sorusuna niyet beyanlarından öte verebileceği somut bir cevabı bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Türkiye’de politika-yapıcıların yanı sıra kamuoyu da üyelik hedefini dışlayan veya onu geçici de olsa rafa kaldıran bu tür bir modele sıcak bakmamaktadır. Bu tür öneriler, Türkiye kamuoyu tarafından üyeliğe alternatif olarak sunulan daha düşük kapsamlı ve teselli amaçlı tek yönlü yaklaşımlar olarak algılanmaktadır.

III. Türkiye’de Kamuoyu ne Düşünüyor?

Türkiye kamuoyunun Avrupa’ya, Avrupa Birliği’ne ve Türkiye’nin AB üyeliğine bakışı zaman içinde değişiklikler ve dalgalanmalar sergilemektedir. Bu dalgalanmaların sürekli ve tek yönlü değil, olumlu-olumsuz arasında gidip gelmesi de kamuoyunun Avrupa konusunu ideolojik ve kimliğe dayalı sabit bir yaklaşımla değil, Türkiye ve Avrupa arasındaki ilişkilerin siyasi ve ekonomik gidişatına göre ele aldığına işaret eder. Bu da teorik olarak 1970’lerden itibaren kabul görmeye başlayan kamuoyu-dış politika ilişkisinde bir tutarlılık ve gelişmelere bağlılık olduğu önermesine uymaktadır.²⁹ Keza, Atıla Eralp de Türkiye-AB ilişkilerinin anlık durumdan çok dönemsel ve zamansal bir bağlam çerçevesinde, değişiklikler üzerinden incelenmesinin daha doğru bir yaklaşım olduğunu savunur ve onar yıllık dönemler içinde Türkiye-AB ilişkilerinin yakınlaşma ve ayrışma içerisinde gidip geldiğini

²⁷ Bendiek ve Kramer, “The EU as a Would-Be Global Actor,” 23, 24, 28.

²⁸ Avrupa Birliği’nin bugüne kadar stratejik ortaklık kapsamında ilişkilerini yürüttüğü ülkeler şu şekilde sıralanabilir: ABD, Kanada, Çin, Japonya, Güney Kore, Rusya, Hindistan, Güney Afrika, Brezilya, Meksika. Bkz. Ferreira-Pereira ve Vieira, “Introduction: The European Union’s Strategic Partnerships,” 4.

²⁹ Ole R. Holsti, “Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus, Mershon Series: Research Programs and Debates,” *International Studies Quarterly*, No 36, 1992, 439-66.

ortaya koyar.³⁰ Kamuoyu üzerine yapılan çalışmalar da bu döngünün kamuoyunun yaklaşımında karşılık bulduğunu göstermektedir.³¹

2000'lerden itibaren Türkiye'nin Avrobarometre (*Eurobarometer*) araştırmasına dahil edilmesiyle, kamuoyunda özellikle AB üyeliğine bakış konusunda dönemsel ve eğilim (*trend*) analizleri yapmak mümkün olmuştur. Son dönemde de Kadir Has Üniversitesi'nin de düzenli olarak dış politika kamuoyu araştırmaları yapması ve Avrupa konularını da sorularına eklemesiyle, Avrobarometre dışında yerli ve sürekli bir veri kaynağı ile analizler yapma imkanı oluşmuştur.³² Daha önce belirtildiği üzere, AB konusunda Türkiye kamuoyunda belirgin bazı temel eğilimler olduğu bu verilerden görülmektedir.

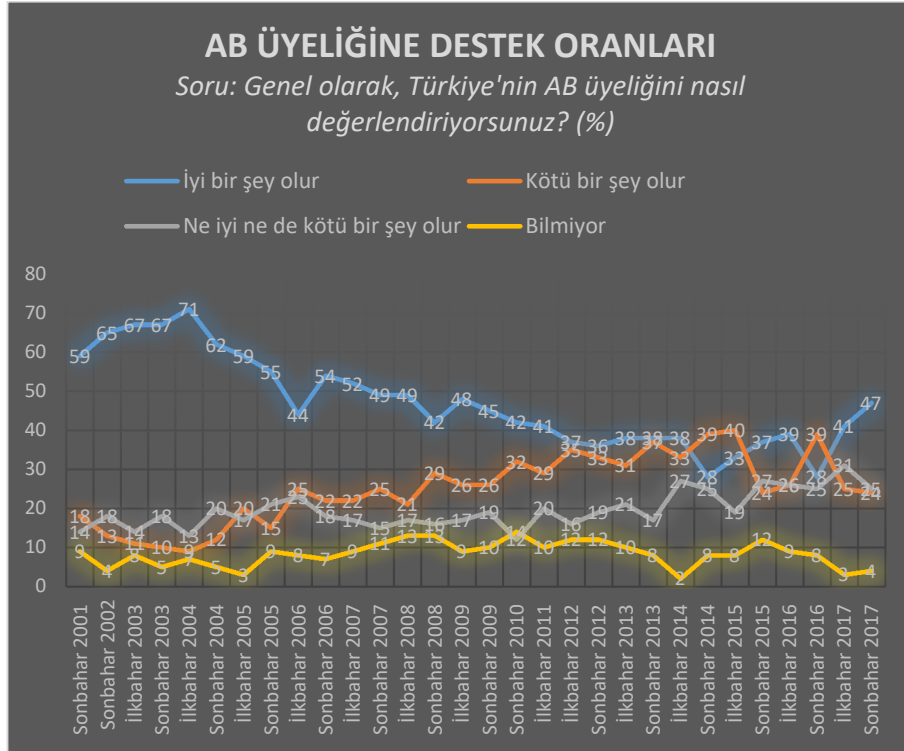
İlk temel eğilim, AB üyeliği konusunda Türkiye kamuoyunun hayli değişken ve zaman zaman yaşanan gelişmelere sert tepkiler gösteren bir yapıda olduğunu gösterir. Örneğin, "Transatlantik Eğilimler" verisine göre, 2004 yılında Türkiye kamuoyunun yüzde 73'ü AB'ye üyeliğin "iyi bir şey" olacağını düşünürken, bu oran 2010 yılında neredeyse yarı yarıya düşerek yüzde 38'lik bir orana gerilemiştir. Türkiye'nin üyeliğinin "iyi bir şey" olacağına dair düşünenlerin sayısında 2014 yılında tekrar bir yükseliş gözlenmiş ve aynı çalışmaya göre bu oran yüzde 53'e çıkmıştır.³³ *PEW Global* gibi veri setlerinde de benzer bir şekilde üyeliğe destek ile karşı çıkma arasında bir dalgalanma görülmektedir. Bu dalgalanmalar Grafik 1'deki Avrobarometre verisinde daha net olarak görülmektedir.

³⁰ Atila Eralp, "The Role of Temporality and Interaction in the Turkey-EU Relationship," *New Perspectives on Turkey* (2009): 149-70.

³¹ Özgehan Şenyuva, "Türkiye Kamuoyu ve Avrupa Birliği 2001-2008: Beklentiler, İstekler ve Korkular," *Uluslararası İlişkiler* 6, no 22 (2009): 97-123, Ali Çarkoğlu ve Çiğdem Kentmen, "Diagnosing Trends and Determinants in Public Support for Turkey's EU Membership," *South European Society and Politics* 16, no 3 (2011): 365-79.

³² 2015'ten bu yana her yıl gerçekleştirilen araştırmanın önceki yıllarla karşılaştırmalı 2018 raporu için bkz. Mustafa Aydın, Sinem A. Açıkmeşe, Cihan Dizdaroğlu ve Onur Kara, *Türk Dış Politikası Kamuoyu Algıları Araştırması-2018*, Kadir Has Üniversitesi Türkiye Çalışmaları Merkezi, Haziran 2018, http://ctr.s.khas.edu.tr/sources/CTRS-TDP-2018_vfinal.pdf.

³³ The German Marshall Fund of the United States, *Transatlantic Trends: Key Findings 2014*, <http://www.gmfus.org/publications/transatlantic-trends-2014>.



Grafik 1: AB Üyeliğine Destek Oranları³⁴

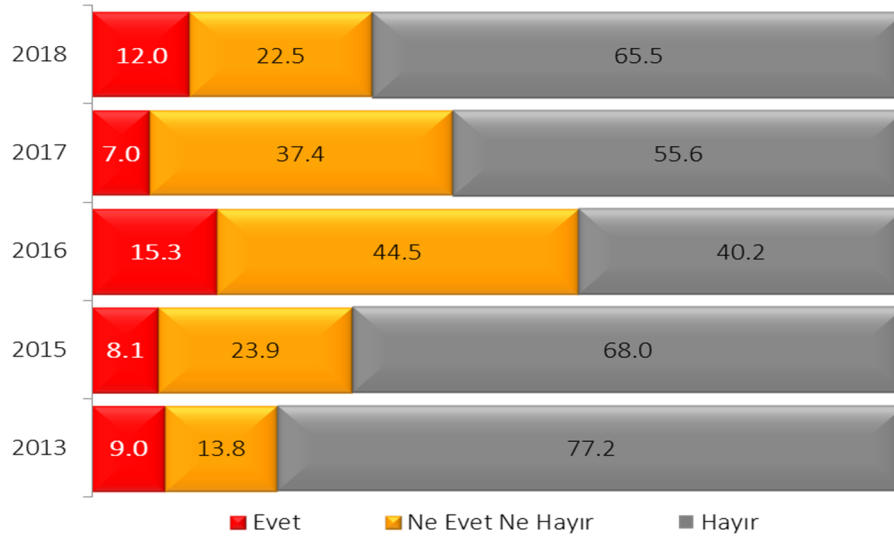
Burada Türkiye'nin AB üyeliğine yönelik destekte yaşanan bu dalgalanmaların duygusal veya rastgele olmadığı argümanı savunulmaktadır. Basit bir kronolojik analiz ile AB üyeliğine verilen destekte görülen büyük çıkış veya inişlerin herbirinin Türkiye-AB ilişkilerinde, Avrupa'da ve Türkiye'de yaşanan siyasi gelişmeler ile bağlantılı olduğu görülmektedir. Örnek olarak, 2004 ve 2005 yıllarında gözlenen rekor destek oranları, Türkiye'nin üyeliği konusunda yaşanan somut olumlu gelişmelerin bir yansıması ve onaylanması şeklinde tezahür etmiştir. 2002'de Türkiye'nin başlattığı bir dizi reform ile üyelik sürecinin hız kazanması ile eş zamanlı olarak Avrupa Birliği ile üye devletlerden gelen olumlu mesajların Türkiye'deki kamuoyu önderleri ve siyasetçiler tarafından somut ve açık bir

³⁴ Tablo, Avrobarometre verilerinden yazarın kendi hesaplamaları ile hazırlanmıştır. Tüm Avrobarometre rapor ve verilerine <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/General/index> adresinden erişim sağlanabilir.

şekilde karşılık bulması sonucunda halkın üyeliğe verdiği destek artmaya başlamıştır. 2004'te Komisyonun üyelik müzakerelerine başlama tavsiyesinde bulunması ve Aralık 2004'te gerçekleştirilen Zirvede Türkiye ile müzakerelerin 2005 itibarıyla başlatılması kararının alınması, Türkiye AB ilişkilerindeki en olumlu ve somut gelişmeler olmuştur. Mart 1995'teki Gümrük Birliği kararından beri yaşanan bu somut gelişmelere Türkiye kamuoyu kayıtsız kalmamış, üyeliğe verilen destek rekor seviyelere çıkmıştır.

Keza, bu noktadan sonra Türkiye AB ilişkilerinin tekrar ayrışma dönemine girmesi ve özellikle AB üyesi bazı devletlerin liderlerinin Türkiye karşıtı görüş ve söylemleri ile müzakerelerin siyasi kararlarla sekteye uğratılması kamuoyunca değerlendirilmiş ve bir önceki dönemde karşımıza çıkan destek seviyelerine bir daha rastlanmamıştır. Fakat AB üyeliği konusu her zaman gündemde olmuş ve ilişkilerin gidişatına göre rasyonel değişiklikler göstermiştir. Bu nedenle, Türkiye ile AB ilişkilerinin somut bir çerçeve içinde (örneğin müzakerelerin tekrar başlaması veya vizesiz seyahat gibi) tekrar olumlu bir düzleme girmesiyle Türkiye kamuoyunun da üyeliğe verdiği desteğin yeniden olumlu düzleme geçme olasılığı hayli yüksektir.

Mevcut kamuoyu verilerinin analizlerinden ortaya çıkan iki önemli husus daha bulunmaktadır. Bunlardan ilki, Türkiye kamuoyunun, tam üyelik konusunda Avrupa Birliği'ne yönelik bir güven sorunu yaşadığıdır. Kadir Has Üniversitesi araştırması verilerine göre, Türkiye kamuoyunun yüzde 65'i AB'nin Türkiye'ye karşı güvenilir ve samimi davranmadığını düşünmektedir. Burada bir yıla özgü bir durum değil, farklı yıllar boyunca devam eden bir eğilim görülmektedir (Grafik 2).

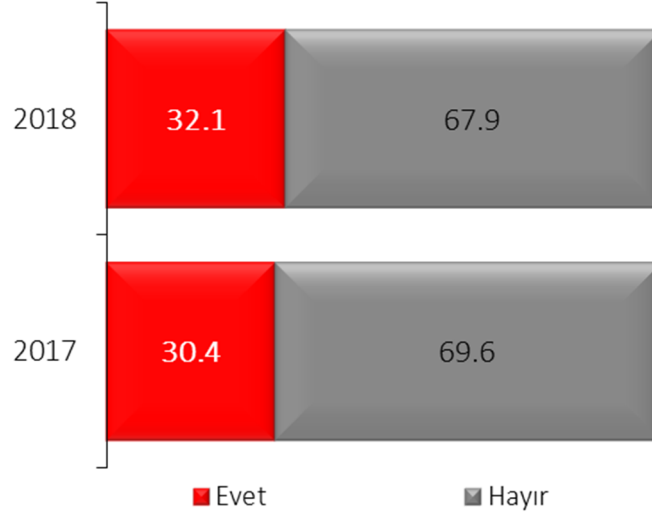


Grafik 2: AB'ye Duyulan Güven (%)³⁵

Avrupa Birliği'ne duyulan güvensizlik, müzakerelerin ilerleyen aşamalarında veya AB ile gerçekleştirilmesi söz konusu olacak üyeliğe alternatif bir ilişki yapılanmasında sorun yaratabilecektir. Avrupa Birliği'ni güvenilmez bulan bir kamuoyu, üyelik müzakerelerinin sürdürülmesi dışında yapılacak her öneriye şüphe ile yaklaşacak, bu durumda da üyelik dışı herhangi bir modeli müzakere edecek Türk siyasetçi ve uzmanların opsiyonları ve hareket alanları kısıtlanacaktır.

Eldeki mevcut veriler de üyelik dışı bir modelin Türkiye kamuoyu tarafından destek görmediğini net bir şekilde ortaya koymaktadır. Kadir Has üniversitesi kamuoyu araştırmasına göre, Türkiye ile AB arasında tam üyelik yerine farklı bir model kurulmasına verilen destek ancak yüzde 30 civarında kalırken, böyle bir modele karşı çıkanların oranı yüzde 70 civarındadır (Grafik 3).

³⁵ Burada, "sizce AB, Türkiye'ye karşı güvenilir ve samimi davranıyor mu?" sorusu (N=1000) sorulmuştur. Bkz. Aydın, Açıkmeşe, Dizdaroğlu ve Kara, *Türk Dış Politikası Kamuoyu Algıları Araştırması-2018*.



Grafik 3: Türkiye-AB Arasında Farklı bir Modele Verilen Destek (%)³⁶

Yukarıda da belirtildiği üzere, bu sorunun sorulduğu dönemde herhangi somut bir model tartışması veya önerisinin Türkiye’ye resmi olarak sunulmadığını da dikkate almak lazım. Buna karşılık, herhangi bir önerme olmadan bile, daha önceleri Merkel ya da Sarkozy gibi Avrupalı liderler tarafından gündeme getirilmiş ve Türkiye tarafından açıkça reddedilmiş ayrıcalıklı ortaklık tartışmalarının Türkiye kamuoyunda yaratmış olduğu olumsuz önyargıyı tespit etmek mümkündür. Daha önce de tartışılan AB’ye karşı duyulan güvensizlik ile birleştiğinde, bu olumsuz önyargının stratejik ortaklık gibi üyeliğe alternatif bütünleşme tartışmalarına yansımaları da beklenebilir.

IV. Avrupa Kamuoyu ve Türkiye Karşıtlığı

Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne tam üyeliği konusunda uzun zamandan beri farklı kesimlerden yükselen olumsuz görüşler, Türkiye’de kısaca “bizi istemiyorlar” şeklinde özetlenen yaklaşımın daha fazla kişi tarafından kabul edilmesine ve yayılmasına yol açmıştır. Her ne kadar bu tür bir yaklaşım, kestirmeci bir anlayış ile ilişkinin hukuki, siyasi, kültürel ve ekonomik

³⁶ Burada, “sizce Türkiye ve AB arasında üyelik yerine farklı modelde ilişki kurulmalı mıdır?” sorusu (N=1000) sorulmuştur. Bkz. Aydın, Açıkmeşe, Dizdaroğlu ve Kara, *Türk Dış Politikası Kamuoyu Algıları Araştırması-2018*.

boyutlarını göz ardı etse de, zaman içinde sıklıkla başvurulmuş etkili bir görüş haline gelmiştir. Bu yaklaşım çerçevesinde, gerek kanaat önderleri ve siyasetçiler gerekse de kamuoyu, Avrupa’da Türkiye’nin üyeliğinin de ötesinde egemen bir Türkiye karşıtlığı olduğu konusunda daha fazla fikir birliği içine girmişlerdir. Bu görüş, Türkiye’de giderek güçlenen AB karşıtlığına zemin oluşturmakta ve bu karşıtlığı güçlendirmektedir.

Türkiye’nin AB üyesi olması konusunda tüm Avrupa’yı, daha doğru bir ifadeyle Avrupa Birliği üyesi ülkelerdeki tüm siyasetçiler ve kamuoyu ile ekonomik ve sosyal aktörleri bağlayan bir görüşün varlığı iddia edilemez. Türkiye konusu farklı ülkelerde farklı saiklerle devam eden ve zaman içinde farklı aktörlerin farklı pozisyonlar alabildiği bir tartışma yaratmıştır ve bu tartışmanın anlaşılabilmesi için Avrupa, ulusal ve yerel düzeylerinde detaylı analizler yapılması gerekmektedir.³⁷ Örneğin, 2008 yılında Nathalie Tocci tarafından derlenen ve ülke düzleminde Türkiye-Avrupa ilişkilerinin analiz edildiği çalışmanın vardığı sonuca göre, “Avrupa Birliği genelinde mevcut bir AB-Türkiye tartışmasından bahsetmek mümkün değildir. Fakat, birbirlerinden farklı ama örtüşen bir dizi Avrupa tartışmasından bahsedilebilir. Bu tartışmalar farklı aktörleri, farklı çıkar ve düşünceleri temsil eden bir nevi Avrupa mozaığıdır.”³⁸ Benzer şekilde, Türkiye hakkında Avrupa’da yaşanan farklı tartışmaları inceleyen bir başka çalışmanın vardığı şu sonuçlar da önemlidir:

Türkiye’nin üyeliği Avrupa’daki daha büyük bir tartışma bağlamında buzdağının görünen kısmını oluşturmaktadır. Her ne kadar Türkiye konusundaki tartışma büyük ölçüde göç-kimlik-din ekseninde yürüse de, Türkiye’nin üyeliği tartışması Avrupa’nın geleceğiyle ilişkili bir dizi çözüme kavuşmamış tartışma ile de yakından ilişkilidir: AB’nin kurumsal yapısı; yakın zamanda gerçekleşen Doğu Avrupa’ya yönelik genişlemenin etkileri; Avrupa’nın sınırları; İslam sorunu; göç ve göçmenlerin entegrasyonu. Avusturya, Fransa ve Almanya gibi ülkelerdeki kamuoyunun yalnızca Türkiye’nin üyeliğine karşı olmakla kalmayıp, AB’nin daha fazla genişlemesine de karşı olması şaşırtıcı değildir.

³⁷ Avrupa Birliği üye ülkelerinde kamuoyu ve diğer farklı aktörlerin Türkiye ile ilgili tartışma ve yaklaşımları için ülke bazlı detaylı bir araştırmaya FEUTURE projesi kapsamında ulaşılabilir: <http://www.feuture.uni-koeln.de/de/eu-28-country-reports/>.

³⁸ Natalie Tocci (der.), *Talking Turkey in Europe: Towards a Differentiated Communication Strategy* (Roma: Quaderni IAI, 2008), https://www.iai.it/sites/default/files/quaderni_e_13.pdf.

Dolayısıyla Türkiye'nin üyeliğine verilen desteğin ya da bu üyeliğe karşı duruşun doğru bir analizini gerçekleştirebilmek için daha geniş tartışmaları da yakından incelemek gerekmektedir. Türkiye'nin AB ile bütünleşmesi konusuna destek ya da karşı duruş bağlamında birleşik bloklardan söz edilemeyeceği ortadadır. Her iki tarafta da farklı nedenler ve nedenselliklere rastlamak mümkündür. Türkiye'nin üyeliğinden yana olan kesimler için bu nedenleri tek tek belirlemek ve hukuki, mantıki ve teknik açılardan tartışmaya katılmak anlamlı olacaktır.³⁹

Son dönemde özellikle Batı Avrupa'da yükselen radikal sağ söylem ve popülizm çerçevesinde, Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliği konusunun eski dönemlere nazaran kamuoyu nezdinde daha fazla yer aldığı görülmektedir. Bu nedenle, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin bir kısmının kamuoyunda Türkiye'ye bakışın önemi ve ağırlığının arttığı iddia edilebilir. Yükselen popülizm ve radikal sağ partilerin oy oranlarındaki artış, merkez sağ ve sol siyasetçileri kamuoyunun öncelik ve hassasiyetlerine daha fazla dikkat etmeye zorlamaktadır. Bir başka deyişle, yükselen populist taktikler, kamuoyunun siyasetteki ağırlığını arttırmaktadır. Bu nedenle, kamuoyunun Türkiye AB ilişkilerine bakışı, tüm görüş ve ideolojideki siyasetçilerin pozisyonlarını da etkilemektedir.⁴⁰

Çok kapsamlı istatistiki analizlere girmeden bile, Avrupa Birliği üye ülkelerinde kamuoyunun Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliğine karşı olduğu ve bu karşıtlığın zaman içinde yükseldiğini görmek mümkündür. Bir diğer deyişle, Türkiye'nin üyeliğine verilen destek yıllar içinde düşmektedir.⁴¹ Bu konuda iki temel verinin yeterli fikir verdiği düşünülmektedir. İlki, Avrupa Birliği

³⁹ Özgehan Şenyuva ve Sait Akşit, "Avrupa'dan Türkiye'ye Bakış: Genel Değerlendirmeler," Sait Akşit, Özgehan Şenyuva ve Çiğdem Üstün (der.), *Avrupa Birliği Ülkelerinden Türkiye'nin Üyeliğine Bakış* (Ankara: Zeplin, 2009): 182-93.

⁴⁰ Bu sebeple, farklı ülke kamuoylarının Türkiye'nin üyeliğine yaklaşımlarına genel bir bakış faydalı olacaktır. Avrupa kamuoyu ve Türkiye'nin üyeliği konusunda kapsamlı bir analiz için bkz. Jacob Lindgaard, *EU Public Opinion on Turkish EU Membership*, FEUTURE Online Paper No 25, Ekim 2018, http://www.feuture.uni-koeln.de/sites/feuture/user_upload/Online_Paper_No_25_final.pdf.

⁴¹ Bu düşüşün sebepleri ve Türkiye karşıtlığını besleyen temel faktörlerin kapsamlı bir analizi için bkz. Meltem Müftüler Baç, Emre Hatipoğlu ve Ekrem Karakoç, *Explaining Variation in Public Support to Turkey's EU Accession: Turco-scepticism in Europe*, Maxcap Working Paper No 4, Temmuz 2014, http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_04_0.pdf.

konularında en uzun süreli kamuoyu verisini toplayan Avrobarometre'nin Türkiye ile ilgili sorusundan ortaya çıkmaktadır (Tablo 1):⁴²

Tablo 1: Avrobarometre Verilerine Göre Türkiye'nin Avrupa Birliği Üyeliğine Destek Oranları (%)

	Destekliyorum	Karşıyım	Fikrim Yok
Şubat 96	36.45%	43.88%	19.68%
Mart 97	32.43%	44.65%	22.92%
Mart 99	29.42%	47.29%	23.28%
Ekim 99	30.14%	47.01%	22.85%
Nisan 00	30.31%	47.07%	22.62%
Kasım 00	30.30%	47.91%	21.79%
Ekim 01	34.00%	46.21%	19.79%
Ekim 02	31.67%	48.85%	19.49%
Mayıs 05	34.63%	52.49%	12.88%
Eylül 06	26.78%	60.24%	12.97%
Mart 08	29.57%	57.43%	13.00%
Kasım 10	30.51%	58.55%	10.94%

Türkiye'nin üyeliğine verilen destek 1996 yılından 2010 yılına kadar ciddi bir düşüş göstermiş ve zaman içinde Türkiye-AB ilişkilerinde yaşanan önemli gelişme ve ilerlemelere rağmen (örneğin 2005 yılında tam üyelik müzakerelerinin başlamasına rağmen) karşı olanların oranı 2010 yılında neredeyse yüzde 60'a ulaşmıştır. Türkiye-AB ilişkilerinde son dönemde yaşanan gerginlik ve sorunlar da Avrupa Birliği üye ülkeleri kamuoylarında karşılık bulmuştur. Türkiye ile sürekli olumsuz cevap ve tutumların ortaya çıkmasıyla Avrobarometre, Türkiye'nin üyeliği ile ilgili bu soruyu askıya almıştır.

Avrupa'da Türkiye'nin üyeliğine verilen desteğinin düşmeye başladığının ikinci temel göstergesi ise daha yakın tarihli bir *YouGov* araştırmasının sonuçlarıdır. Bu çalışma 2016 yazında belirli AB üyesi

⁴² Şubat 1996-Kasım 2010 arasındaki verileri gösteren 2010 yılı Avrobarometre değerlendirmesi için şu soru sorulmuştur: "Aşağıdaki ülkelerin her birinin, gelecekte AB'ye üye olmasından yana mısınız, değil misiniz?" <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart/themeKy/14/groupKy/71/savFile/703>.

ülkelerde yapılmış ve temel olarak Avrupa Birliği'nin genişlemesi sorunsalını ele almıştır. Bu araştırmanın sonuçları, Türkiye karşıtlığının ne kadar yükseldiğini ortaya çarpıcı olarak koymuştur. Türkiye'nin AB üyeliğine karşı çıkanların oranı yaklaşık yüzde 76 seviyesine çıkarken, üyeliğe destek oranı ise ortalama yüzde 7 civarında kalmıştır.⁴³

Tablo 2: YouGov Verilerine Göre Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliğine Destek Oranları (%)

	Britanya	Almanya	Fransa	Danimarka	İsveç	Finlandiya	Norveç
Türkiye AB üyesi olmalı	8	5	8	6	7	5	11
Türkiye AB üyesi olmamalı	67	86	74	82	73	83	65

Her ne kadar *YouGov* araştırması yapısal olarak ve zamanlama açısından ciddi sorunlar içerse de, Türkiye'nin üyeliğinin geleceğine dair genel bir fikir vermektedir. Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliği, Avrupa ülkelerinin vatandaşlarından ciddi bir tepki görmekte ve destek oranları hiç olmadığı kadar düşük seviyelerde seyretmektedir. Türkiye'nin olası bir AB üyeliğini kamuoylarına anlatmak ve onları ikna etmek konusunda Avrupalı siyasetçi ve kanaat önderlerini ciddi anlamda zorluklar beklemektedir. Putnam'ın klasik önermesini dikkate alacak olursak, Türkiye'nin üyeliğine karşı çıkan kamuoyları nedeniyle üyelik konusundaki müzakerelerin iki düzlemde de

⁴³ YouGov, *Turkey Less Popular Choice to Join the EU than Even Russia*, Ağustos 2016, <https://yougov.co.uk/news/2016/08/03/turkey-less-popular-choice-join-eu-even-russia/>. *YouGov* araştırmasıyla ilgili üç önemli nokta dikkate alınmalı ve sonuçlar yorumlanırken bu üç durumun muhtemel olumsuz etkileri hesaba katılmalıdır. İlk olarak, bu araştırmanın saha çalışması 20-27 Temmuz 2016 tarihleri arasında yapılmıştır. 15 Temmuz'da Türkiye'de gerçekleşen darbe girişiminin hemen ardından yapılan bu araştırmada, Avrupalı vatandaşların Türkiye'den gelen görüntü ve Türkiye hakkında yapılan haberlerden olumsuz etkilenmiş olma ihtimalleri çok yüksektir. İkinci olarak, bu çalışma sadece yedi Avrupa ülkesinde (altı AB üyesi ve Norveç) yapılmış ve daha çok Kuzey ülkeleri dahil edilmiştir. Geleneksel olarak Türkiye karşıtı tutum sergileyen Güney Kıbrıs, Avusturya ve Hollanda kamuoyları ve geleneksel olarak Türkiye'nin üyeliğine daha olumlu bakan İspanya, İtalya ve Romanya kamuoyları dahil edilmemiştir. Son olarak, bu çalışmada soru sorulurken bir zaman aralığı veya gelecek unsuru belirtilmemiş, sanki üyelik çok yakınmış şeklinde bir algıya zemin hazırlanmıştır.

sorunlu geçeceğini iddia edebiliriz⁴⁴. Kamuoyları tarafından baskı gören Avrupalı siyasetçiler, Türkiye'nin üyeliği konusunda olumsuz yaklaşım sergileyip müzakere sürecinde kendi olumsuz kamuoylarını da tatmin edecek sert girişimleri tercih etme eğilimleri göstereceklerdir.

Sonuç

Avrupa Birliği Türkiye ile atalet içindeki katılım-temelli ilişkisine bir türlü nokta koyamamakta, tüm eleştirilere ve Avrupa'daki Türkiye karşıtı kamuoyu beklentilerine rağmen üyelik sürecini resmi olarak sonlandıramamaktadır. Bu çekincenin altında yatan nedenler arasında ilk olarak, Mart 2016'da varılan göç mutabakatı çerçevesinde Türkiye'nin Avrupa'ya göçmen akışındaki kilit rolü sayılabilir.⁴⁵ İkinci olarak, 2000'lerin başında Türkiye'nin iç siyasi dönüşümünü etkileyen çıpanın -marjinal kalmış olsa dahi- varlığının devam etmesi arzusu ile ülkenin siyasi ve stratejik açıdan Avrupa'ya yabancılaştırılmaması kaygısı Birliğin Türkiye'ye bakışını şekillendirmektedir. Ayrıca, 1987'den beri devam eden bu sürecin başarısızlıkla sonuçlanması halinde, Brexit krizi ile mücadele eden Birliğin karnesine yeni bir eksinin yazılacağı düşüncesi AB'nin diğer bir çekincesi olarak değerlendirilebilir. AB'nin Türkiye'ye üyelik kapılarını tamamen kapatmasını engelleyen önemli faktörlerden bir diğeri de Birliğin benimsediği vatandaş-temelli yaklaşımdır. Türkiye'de kamuoyunun önemli bir kesiminin Avrupa Birliği üyeliğini kemikleşmiş biçimde desteklemeye devam etmesi Birlik tarafından göz ardı edilmemektedir. Örneğin Mogherini, Nisan 2017'deki AB Dışişleri Bakanlarının gayri-resmi toplantısında, "Türkiye vatandaşları katılım sürecindeki müzakereler konusunda da görüşme ve çalışmalarımızın merkezindedir" açıklamasını yaparak, AB'nin Türk halkının Avrupa değerlerinden ve fırsatlarından uzaklaşmasını istemediğini imâ etmiştir.⁴⁶ Son olarak, amaç, kapsam ve kurumsal mekanizması ile işleyebilecek sağlam bir stratejik modelin henüz yaratılamaması, AB'nin Türkiye'den neden temelli kopmadığının gerekçeleri arasında değerlendirilebilir. Bu saiklerle Türkiye'ye üyelik kapılarını kapatmayı göze

⁴⁴ Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization* 42, no 3 (1988): 427-460.

⁴⁵ 18 Mart 2016'daki göç mutabakatıyla sağlanan pozitif ivmeyle ilgili ayrıntılar için bkz. European Commission, *EU-Turkey Statement: Two Years On*, Nisan 2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_eu-turkey-two-years-on_en.pdf.

⁴⁶ *Remarks by High-Representative/Vice President Federica Mogherini at the Joint Press Conference with Minister for Foreign Affairs of Malta George Vella.*

alamayan Avrupa Birliği'nin, Türkiye ile geleceğine dair alternatif senaryoları, özellikle 2016'dan bu yana yine de sıklıkla dillendirdiğini yeniden hatırlatalım. Bir başka deyişle Avrupa Birliği, ne Türkiye'nin üyeliğini sonlandırabilmekte, ne de Türkiye için üyeliğe temelli alternatif olabilecek veya yeliği şimdilik rafa kaldıracak, amaç ve yöntemleriyle sağlam bir model tesis edebilmektedir.

Zaten yelikten farklı bu tür bir bütünleşme modeline Türkiye'de sadece liderler değil, kamuoyu da şüphe ile yaklaşmakta ve kategorik olarak karşı çıkmaktadır. Ayrıcalıklı ortaklık, stratejik ortaklık ve benzeri önerilerin, Türkiye'yi tam ye yapmamak için icat edilmiş oyalama taktikleri olduğu kanaati etkili olmaktadır. yelik dışı alternatiflerin müzakeresinin kapsamlı ve zor olacağı açıktır. Keza, bu tür bir müzakere sürecini yönetecek hükümetin, üyelik hedefinden uzaklaşma ve daha azına ikna olma eleştirisine maruz kalma ihtimali çok yüksektir. Bu nedenle, üyelik dışı herhangi bir modelin geliştirilmesi söz konusu olursa, etkili bir kamuoyu iletişim ve dahiliyet stratejisi en baştan devreye sokulmalı, bu sürece farklı kanaat önderlerinin katılımı sağlanmalı ve süreç şeffaf bir şekilde yürütülmelidir.

Bu noktada Türkiye, AB ile ilişkilerinde girdiği bu ıkmazda, AB ile ipleri temelli koparmak ve/veya AB'nin farklı mecralardaki alternatiflerini aramak yerine, AB tarafından da gündeme getirildiği üzere enerji, ekonomi, ticaret, güvenlik, g gibi konularda mevcut işbirliğinin derinleştirilmesine odaklanmalıdır. Katılım sürecinin kağıt üzerinde dahi olsa devamı, Türkiye'nin siyasi süreçlerindeki çıpa etkisinin varlığını sürdürmesi açısından önemlidir. Bu erevede Türkiye, AB kurumları ve ye devletlerle tüm diyalog kanallarını açık tutarak ve süreci canlandırmaya odaklanarak Avrupa Birliği ile geleceğine dair senaryolarını yazmaya çalışmalıdır.

Kaynakça

- Akgül Açıkmeşe, Sinem. "Cycles of Europeanization in Turkey: The Domestic Impact of EU Political Conditionality." *UNISCI Discussion Papers*, no 23 (2010): 129-49.
- Akgül Açıkmeşe, Sinem ve Fulya Hisarlıoğlu. "Avrupa Koşulluluğu ve Türkiye’de Siyasi Reform Süreci." İçinde *Yarım Asrın Ardından Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri*, derleyenler Belgin Akçay ve Sinem Akgül Açıkmeşe, 101-29. Ankara: Turhan Kitabevi, 2013.
- Arat, Tuğrul. "Sonuç: Türkiye-AB İlişkilerinin Gelişmesinde Bazı Saptamalar ve Genel bir Değerlendirme." İçinde *Yarım Asrın Ardından Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri*, derleyenler Belgin Akçay ve Sinem Akgül Açıkmeşe, 541-70. Ankara: Turhan Kitabevi, 2013.
- Aydın, Mustafa, Sinem A. Açıkmeşe, Cihan Dizdaroğlu ve Onur Kara. *Türk Dış Politikası Kamuoyu Algıları Araştırması-2018*. Kadir Has Üniversitesi Türkiye Çalışmaları Merkezi, Haziran 2018. http://ctrs.khas.edu.tr/sources/CTRS-TDP-2018_vfinal.pdf.
- "Ayrıcalıklı Ortaklık Ahlaksız Tekliftir." *Hürriyet*. Ekim 26, 2017. <http://www.hurriyet.com.tr/dunya/ayricalikli-ortaklik-ahlaksiz-tekliftir-40622860>.
- Bendiek, Annegret ve Heinz Kramer. "The EU as a Would-Be Global Actor: Strategic Partnerships and Interregional Relations." İçinde *Europe and New Leading Powers: Towards Partnership in Strategic Policy Areas*, derleyenler Jörg Huasr, Günther Maihold ve Stefan Mair, 21-42. Baden-Baden: Nomos, 2010.
- Cebeci, Münevver. "De-Europeanisation or Counter-Conduct, Turkey’s Democratisation and the EU." *South European Society and Politics* 21, no 1 (2016): 119-132.
- "Commissioner Hahn Calls for End to Turkey’s EU Accession Talks." *Kathimerini*. Kasım 6, 2018, <http://www.ekathimerini.com/234386/article/ekathimerini/news/commissioner-hahn-calls-for-end-to-turkeys-eu-accession-talks>.
- Council of the European Union. *Negotiating Framework*. 12823/1/05 REV I, Ekim 12, 2005, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/Negotiating_Frameowrk/Negotiating_Frameowrk_Full.pdf.
- Council of the EU. *Press Remarks by President Donald Tusk after the Meeting of EU Heads of State or Government with Turkey*. 882/15, Kasım 29, 2015, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29/tusk-remarks-after-eu-turkey/pdf>.
- Council of the European Union. *Outcome of the Council Meeting: 3511th Council Meeting-General Affairs*. 15536/16, Aralık 13, 2016, <https://www.consilium.europa.eu/media/21524/st15536en16.pdf>.

- Council of the European Union. *General Affairs Council: Council Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process*. 10555/18, Haziran 26, 2018, <https://www.consilium.europa.eu/media/35863/st10555-en18.pdf>.
- Çarkoğlu, Ali ve Çiğdem Kentmen. "Diagnosing Trends and Determinants in Public Support for Turkey's EU Membership." *South European Society and Politics* 16, no 3 (2011): 365-79.
- Eralp, Atila ve Özgehan Şenyuva. "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Tarihsel Gelişimi ve Dönüşümü." *İçinde Türkiye, Avrupa ve Avrupa Birliği*, derleyen Cemal Haşimi, 23-51. İstanbul: Meydan, 2011.
- Eralp, Atila. "The Role of Temporality and Interaction in the Turkey-EU Relationship." *New Perspectives on Turkey* (2009): 149-70.
- "Erdoğan'dan AB'ye: Ayrıcalıklı Ortaklık Teklifi Samimiyetsizlik." *Radikal*. Şubat 2, 2010, <http://www.radikal.com.tr/politika/erdogandan-abye-ayricalikli-ortaklik-teklifi-samimiyetsizlik-979868/>.
- European Commission. *White Paper on the Future of Europe: Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025*. COM(2017) 2025, Mart 1, 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf.
- European Commission. *President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017*. Speech/17/3165, Eylül 13, 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm.
- European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 2018 Communication on EU Enlargement Policy*. COM (201) 450 final, Nisan 17, 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417_strategy_paper_en.pdf.
- European Commission. *Commission Staff Working Document: Turkey 2018 Report*. SWD 2018 (153 final), Nisan 17, 2018, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-turkey-report.pdf>.
- European Commission. *EU-Turkey Statement: Two Years On*. Nisan 2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_eu-turkey-two-years-on_en.pdf.
- European Council. *Presidency Conclusions*. Eylül 16, 2010, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/116547.pdf.
- European Parliament. *European Parliament Resolution of 14 April 2016 on the 2015 Commission Report on Turkey*. 2015/2898 (RSP), 2016, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0133+0+DOC+XML+V0//EN>.
- European Parliament. *European Parliament Resolution of 24 November 2016 on EU-Turkey Relations*. 2016/ 2993 (RSP), 2016, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0450+0+DOC+XML+V0//EN>.

- European Parliament, *European Parliament Resolution of 6 July 2017 on the 2016 Commission Report on Turkey*. 2016/2308(INI), 2017, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0306+0+DOC+XML+V0//EN>.
- Ferreira-Pereira, Laura C. ve Alena Vysotskaya Guedes Vieira. "Introduction: The European Union's Strategic Partnerships: Conceptual Approaches, Debates and Experiences." *Cambridge Review of International Affairs* 29, no 1 (2016): 3-17.
- "Hahn: Turkey Taking 'Huge Strides' away from EU." *Euractiv*. Nisan 18, 2017, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/hahn-turkey-taking-huge-strides-away-from-eu/>.
- Hamilton, Daniel ve Frances Burwell. *Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic US-EU Partnership*. Washington DC: Atlantic Council, 2009.
- Hauge, Hanna-Lisa, Atila Eralp, Wolfgang Wessels ve Nurdan Selay Bedir. *Mapping Milestones and Periods of Past EU-Turkey Relations*. FEUTURE Working Paper, Eylül 2016, http://www.feuture.uni-koeln.de/sites/feuture/pdf/Deliverable_Narratives_1.2_final_neu.pdf.
- Holslag, Jonathan. "The Elusive Axis: Assessing the EU-China Strategic Partnership." *Journal of Common Market Studies* 49, no 2 (2011): 293-313.
- Holsti, Ole R. "Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus, Mershon Series: Research Programs and Debates." *International Studies Quarterly*, No 36, 1992: 439-66.
- Infographic on Narratives of EU-Turkey Relations: Predominant Narratives between Turkey and Europe (1959-2017)*, http://www.feuture.uni-koeln.de/sites/feuture/user_upload/FEUTURE_2ndIT-01.png.
- Karakaş, Cemal. "EU-Turkey: Integration without Full Membership or Membership without Full Integration? A Conceptual Framework for Accession Alternatives." *Journal of Common Market Studies* 51, no 6 (2013): 1057-1073.
- "Kurz: EU Must Stop Turkey Accession Talks Immediately." *Kathimerini*. Temmuz 17, 2018, <http://www.ekathimerini.com/230745/article/ekathimerini/news/kurz-eu-must-stop-turkey-accession-talks-immediately>.
- Lindgaard, Jacob. *EU Public Opinion on Turkish EU Membership*. FEUTURE Online Paper No 25, Ekim 2018, http://www.feuture.uni-koeln.de/sites/feuture/user_upload/Online_Paper_No_25_final.pdf.
- "Merkel Says Turkey should not Become an EU Member." *Financial Times*. Eylül 3, 2017, <https://www.ft.com/content/cf9f2566-90cc-11e7-a9e6-11d2f0ebb7f0>.
- Müftüler Baç, Meltem, Emre Hatipoğlu ve Ekrem Karakoç. *Explaining Variation in Public Support to Turkey's EU Accession: Turco-scepticism in Europe*. Maxcap Working Paper No 4, Temmuz 2014, http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_04_0.pdf.

- Müftüler Baç, Meltem. "Turkey's Future with the European Union: An Alternative Model of Differentiated Integration," *Turkish Studies* 18, no 3 (2017): 418.
- Putnam, Robert D. "Diplomacy and Domestic politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization* 42, no 3 (1988): 427-60.
- Quaisser Wolfgang ve Steve Wood. *EU Member Turkey? Preconditions, Consequences and Integration Alternatives*. Forost Arbeitspapier No 25, Ekim 2004, http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2008/806/pdf/forost_Arbeitspapier_25.pdf.
- Remarks by High-Representative/Vice President Federica Mogherini at the Joint Press Conference with Minister for Foreign Affairs of Malta George Vella*. Nisan 28, 2017, https://eeas.europa.eu/delegations/iraq/25302/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-joint-press-conference-minister_e.
- Remarks by President Juncker at the Joint Press conference with President Tusk, Prime Minister Borissov and President Erdoğan following the EU- Turkey Leaders' Meeting in Varna*. Speech/18/2607, Mart 26, 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-2607_en.htm.
- Saatçioğlu, Beken. "De-Europeanisation in Turkey: The case of the Rule of Law." *South European Society and Politics* 21, no 1 (2016): 133-46.
- Smith, Michael. "EU Diplomacy and the EU-China Strategic Relationship: Framing, Negotiation and Management." *Cambridge Review of International Affairs* 29, no 1 (2015): 78-98.
- Szymanski Adam. *Germany and the Question of Turkey's Membership in the European Union*. Polish Institute of International Affairs-Materiaty Studialne PISM Research Papers, No 4, Mart 2007, https://www.files.ethz.ch/isn/93301/2007_4.pdf.
- Şenyuva, Özgehan. "Türkiye Kamuoyu ve Avrupa Birliği 2001-2008: Beklentiler, İstekler ve Korkular." *Uluslararası İlişkiler* 6, no 22 (2009): 97-123.
- Şenyuva, Özgehan ve Sait Akşit. "Avrupa'dan Türkiye'ye Bakış: Genel Değerlendirmeler." İçinde *Avrupa Birliği Ülkelerinden Türkiye'nin Üyeliğine Bakış*, derleyenler Sait Akşit, Özgehan Şenyuva ve Çiğdem Üstün: 182-93. Ankara: Zepelin, 2009.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı. https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/yatay_muzakere_tablosu_30_06_2016_tr.pdf.
- The German Marshall Fund of the United States. *Transatlantic Trends: Key Findings 2014*. <http://www.gmfus.org/publications/transatlantic-trends-2014>.
- Tocci, Nathalie. *Turkey and the European Union: Scenarios for 2023*. FEUTURE Background Paper, Eylül 2016, <http://www.feuture.eu>.
- Tocci, Natalie (der.). *Talking Turkey in Europe: Towards a Differentiated Communication Strategy*. Roma: Quaderni IAI, 2008, https://www.iai.it/sites/default/files/quaderni_e_13.pdf.

- Turhan, Ebru. "Avrupa Birliği'nin Üçüncü Ülkelerle Harici Farklılaştırılmış Entegrasyon Modelleri ve Türkiye-AB İlişkilerinin Geleceği: Neoliberal bir Yaklaşım." *Siyasal: Journal of Political Sciences* 27, no 1 (2018): 95-120.
- "Turkey Rejects Proposal for Privileged Partnership with EU." *Euractiv*. Şubat 16, 2004, <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/turkey-rejects-proposal-for-privileged-partnership-with-eu/>.
- "Turkey's EU Dream is Over, For Now, Top Official Says." *Reuters*. Mayıs 2, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-turkey-eu/turkeys-eu-dream-is-over-for-now-top-official-says-idUSKBN17 Y0U0>.
- "You don't Understand' Fury as Macron brands Turkey 'Anti-European.'" *Sunday Express*. Ağustos 29, 2018, <https://www.express.co.uk/news/world/1010174/emmanuel-macron-news-turkey-european-union-latest>.
- YouGov. *Turkey Less Popular Choice to Join the EU than Even Russia*. Ağustos 2016, <https://yougov.co.uk/news/2016/08/03/turkey-less-popular-choice-join-eu-even-russia/>.

TÜRKİYE'DE KAMUOYUNUN AB'YE BAKIŞININ GENEL SEYRİ (1987-2017)

Erhan AKDEMİR*

Giriş

31 Temmuz 1959'da Türkiye'nin o zamanki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu'na başvurusuyla başlayan Türkiye – Avrupa Birliği (AB) ilişkileri, 12 Eylül 1963'te imzalanan ve 1 Aralık 1964'te yürürlüğe giren Ankara Antlaşması ile ortaklık sürecine girmiştir. 1970'lerde Türkiye'deki iç siyasi sorunlarla kesintiye uğrayan ve 1980 darbesi ile daha da kötüleşen ilişkiler, 1987'deki tam üyelik başvurusu ile yeniden bir canlanma dönemine geçiş yapmıştır. Türkiye'nin 14 Nisan 1987'de AB'ye yaptığı üyelik başvurusu ise ilişkilerde yeni bir dönüm noktası olmuştur. Aralık 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye AB'ye aday ülke ilan edilmiştir. 17 Aralık 2004'te yapılan AB Zirvesi'nde ise Türkiye ile müzakerelerin 3 Ekim 2005'te başlatılması kararlaştırılmıştır. Bugün itibari ile Türkiye'nin AB ile sürdürdüğü tam üyelik müzakere sürecinde AB müktesebatındaki 35 başlıktan 16'sı müzakereye açılmış ve bunlardan da bir tanesi; “Bilim ve Araştırma” faslı geçici olarak kapanmıştır.

Türkiye açısından evrensel çağdaş hedeflere ulaşmak; demokratikleşme ve özgürlük alanlarının genişlemesi, sosyo-ekonomik refah seviyesinin yükselmesi ve toplumsal kalkınmasının sağlanması anlamına gelmektedir. Bu çerçevede söz konusu bu hedeflere erişebilmek için en etkili araçlarından biri hiç kuşkusuz AB üyelik sürecidir. Kapsamlı bir kalkınmayı beraberinde getiren bu sürecin sürdürülebilir olması ve köklü bir şekilde yerleşmesi için ise hem yapısal reformların gerçekleştirilmesine hem de toplumda zihinsel bir dönüşüme ihtiyaç vardır.

* Dr.Öğr.Üyesi, Anadolu Üniversitesi İİBF öğretim üyesi.

Bu bakımdan kamu kurum ve kuruluşlarından medyaya, sivil toplum yapılarından üniversitelere ve iş dünyasına kadar farklı siyasal aktörlerin AB'ye yönelik algılarının ve desteklerinin ne oranda olduğu ve hangi nedenler bağlamında değişiklikler gösterdiğinin analizi oldukça önemli bir araştırma alanıdır. Bu itibarla kitabın bu bölümünde Türkiye'de kamuoyunun AB'ye bakışının genel seyri (1987-2017) ortaya konmaya çalışılacaktır. Çalışmada ayrıca yukarıda dile getirilen siyasal aktörlerin Türkiye – AB ilişkileri ve AB hakkında algı, tutum, davranış ve bilgi düzeyleri; nedenleriyle beraber analiz edilecektir.

Günümüz AB'si kurumsal anlamda kendisini demokrasi, hukukun üstünlüğü, kuvvetler ayrılığı ve özgürlükler gibi ortak değerler çerçevesinde tanımlasa da, halen ve önümüzdeki yıllarda AB'nin nasıl bir oluşum olduğu ve nasıl bir oluşuma doğru evrileceği konusunda gerek AB içerisinde gerekse de AB üyesi ülkeler arasında farklı bakış açıları mevcuttur. AB siyasi bir birlik mi? Kültürel bir birlik mi? Ekonomik bir birlik mi? Yoksa coğrafi bir birlik mi? Aslında tüm bu sorular için, farklı AB'lerden, AB içerisinde farklı görüşlerden ve bu farklı tanımlara göre de Türkiye'yi AB'de farklı yerlere oturtan yorumlardan bahsedebiliriz.¹ Tüm bu sınıflandırmalar ve Türkiye'nin AB ile bütünleşme süreci bağlamında Türkiye'de de gerek AB'nin kendisi gerekse de Türkiye-AB ilişkileri kamuoyunda yoğun bir tartışmayı beraberinde getirmiştir, getirmeye de devam etmektedir. Bu itibarla çalışmada Türkiye'nin AB ile yürüttüğü üyelik müzakere sürecini de göz önünde bulundurarak Türkiye'de kamuoyunun AB'ye bakışının nasıl şekillendiği incelenmiştir. Bu noktada Türkiye kamuoyunun AB'yi siyasi bir birlik mi? Kültürel bir birlik mi? Ekonomik bir birlik mi? Yoksa coğrafi bir birlik mi? olarak değerlendirdiği gözlemlenmeye çalışılacaktır.

Türkiye Kamuoyunun AB'ye Bakışını Etkileyen Faktörler

Türkiye kamuoyunun AB'ye bakışını etkileyen faktörleri iç ve dış faktörler olarak iki düzeyde ele alabiliriz. İç faktörlerden kastedilen Türkiye iç politikasında AB hakkında tartışmaları ve algıları etkileyen durumlar, gelişmeler ve karar alıcıların pozisyonlarıdır. Bu çerçevede siyasal karar alıcıların dönemsel olarak AB'ye yaklaşımları, kamuoyunun da AB'ye bakışını doğrudan etkilemektedir. Bununla birlikte kamuoyunun AB

¹ Josep R. Llobera, *Modernliğin Tanrısı: Batı Avrupa'da Milliyetçiliğin Gelişimi*, Fransızcadan çev. Emek Akman ve Ebru Akman, Ankara, Phoenix Yayınevi, 2007, s. 225–226.

hakkındaki algı, tutum ve davranışını şekillendiren bir diğer etken de medyadır. Medyanın sahip olduğu yayın çizgisi ile bağlantılı olarak AB ile ilgili haberleri sunuş biçimi de kamuoyunun AB'ye bakışını olumlu ve olumsuz şekilde doğrudan etkilemektedir. Örneğin 16-17 Aralık 2004 tarihli AB Zirvesi'nde üyelik müzakerelerinin başlaması için elde edilen tarihi kararın hemen ardından siyasi karar alıcıların ve medyanın verdiği olumlu tepkiler kamuoyunun da AB'ye olumlu bir bakışı sergilemesine yol açmıştır. Ancak günümüzde siyasi iradenin ve medyanın AB'ye dönük olumsuz bakışları kamuoyunun da AB'ye olumsuz bakışının temel nedenini oluşturmaktadır. Yine örneğin, Türkiye'nin Aralık 1997'deki Lüksemburg Zirvesi'nde aday ülke ilan edilmemesi sonrası dönemin karar alıcıları ve kamuoyunun AB'ye bakışı ile Türkiye'nin AB'ye aday ülke olarak kabul edildiği Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesi sonrası AB'ye bakışlarda büyük farklılıklar bulunmaktadır.

Diğer yandan, medya kuruluşlarının AB'ye üyelik sürecine ilişkin oluşturdukları olumlu veya olumsuz 'atmosfer' ve AB üyeliğinin Türkiye'de yaşayanların tümü için olumlu veya olumsuz bir gelişme olacağına ilişkin yaklaşımlar, kamuoyunun bu gelişmeler hakkında yeterli bilgi sahibi olduğu anlamına da gelmemelidir.²

İç faktörler açısından Türkiye kamuoyunun AB'ye bakışını etkileyen diğer bir önemli faktör ise AB'nin algılanışına ilişkindir. Burada da iki farklı grup bulunmaktadır. Bu gruplardan ilki Türkiye'nin AB'ye üyeliğini oldukça güçlü bir şekilde savunmakta ve AB'yi 'sihirli bir sopa' olarak algılamaktadır. Diğer grup ise AB'ni büyük bir 'öcü' olarak nitelendirmekte ve AB'nin Türkiye'yi bölmek için gizli bir ajandası olduğu görüşünü savunmaktadır. Bu grup ayrıca, AB'nin Türkiye'yi asla ve asla üye olarak kabul etmeyeceğini düşünmekte ve bu süreçle birlikte AB'nin Türkiye'de dini ve etnik çatışmaları, ayrımcılıkları destekleyeceğinin altını çizmektedir.

Bu çerçevede her iki grubun da AB'ye yönelik tavırları uçta bir bakış açısına sahip görünmektedir. Bu iki grubun AB'yi algılayış tarzları ise büyük bir sabır ve emek isteyen sürecin tam olarak kavranamamasına ve AB'nin gündelik iç politik tartışmalar çerçevesinde ele alınmasına neden olmaktadır. Ayrıca her iki grubun da konuya bu tür bir yaklaşım tarzı ile bakmaları onların AB'ye verdikleri ya da verecekleri tepkilerinin de sağlıklı olmasına yol açmaktadır.

² Ayşe İnal ve Tezcan Durna, "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Medyası", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 8, Sayı:2, 2009, s.74.

Türkiye kamuoyunun AB'ye bakışını etkileyen dış faktörleri ise AB'de yaşanan Türkiye tartışmaları olarak ele alabiliriz. Türkiye'nin AB'ye kabul olup olmaması konusunda gerek AB'nin karar alıcı mercilerinde gerek AB kamuoylarında yoğun ve sert tartışmalar yaşanmaktadır. Bu tartışmalar bir yandan AB üyesi ülkelerin iç siyasetlerinde kullanılırken diğer yandan da Türkiye tartışması üzerinden oy elde etme kavgaları hızla artmaktadır. AB üyesi ülkelerde yaşanan tartışmaların yanında AB kurumlarında da Türkiye oldukça hararetli tartışmalara neden olmaktadır. Buna örnek ise Avrupa Parlamentosu'nda yaşanan Türkiye tartışmaları ve raporlarıdır. AB içerisinde her iki alanda yaşanan bu tartışmalar ve bu tartışmalardan çıkar sağlamak isteyen kesimlerin Türkiye'ye yönelik söylem ve eylemleri de doğal olarak Türkiye kamuoyunda AB algısının şekillenmesine ve çoğunlukla da olumsuz bir şekilde şekillenmesine neden olmaktadır. Örneğin Kıbrıs konusundaki gelişmeler, kimi AB üyesi ülkelerin göç ve göçmen olgusuna yönelik tavırları, müzakere çerçeve belgesinde yer alan ve Türkiye'nin tam üyeliğini kısıtlayan unsurlar gibi alanlarda AB'nin Türkiye'ye karşı takındığı tavır bugün Türkiye kamuoyunda oluşan AB karşıtlığının temel nedenlerini oluşturmaktadır. Kimi AB üyesi ülkelerdeki (Almanya, Fransa, Avusturya, Danimarka ve Hollanda) aşırı sağ partilerin din ve kültürel farklılık temelli söylemler kullanarak Türkiye'nin AB'ye tam üyeliğine karşı çıkmaları ve bu söylemleri de gerek ulusal gerekse de Avrupa Parlamentosu seçimlerinde yüksek sesle tekrarlamaları da Türkiye kamuoyunda oluşan AB karşıtlığının temel nedenleri arasında sayılabilir.

Ayrıca, bu davranışların AB kurumlarınca sık sık baskı aracı olarak kullanıldıkça da Türkiye'de AB üyeliği konusu "milli gurur"dan feragat edilip edilmeyeceğinin tartışıldığı kısır bir ortama mahkûm olmaktadır.

Öte yandan, 3 Ekim 2005'de başlayan Türkiye'nin AB'ye üyelik müzakere süreci, Türkiye'de AB hakkında, ekonomik, siyasi ve kültürel temelli tartışmaların daha da alevlenmesini beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede, Türkiye'nin AB üyeliğine destek verilip verilmediği ve Türkiye'de AB ve AB üyeliğinin nasıl algılandığını ortaya koymaya çalışılan birçok araştırma yapılmıştır. Çarkoğlu'nun da ortaya koyduğu gibi Türkiye'nin AB sürecinin hız kazanmasına paralel olarak 2000'li yıllarda bu alandaki kamuoyu araştırmaları da giderek artmıştır.³

³ Ali Çarkoğlu, "Who Wants Full Membership? Characteristics of Turkish Public Support for EU Membership", *Turkish Studies*, 2003, Cilt: 4, Sayı: 1, s. 171 – 194.

Kamuoyu Araştırmaları

Yukarıda aktarılanlar ışığında kitabın bu bölümünde Türkiye kamuoyundaki AB algısına ve bu kamuoyunun Türkiye–AB ilişkilerini nasıl değerlendirdiğine değinilecektir. Bu noktada kamuoyu araştırmaları, birincil elden ve ikincil elden kaynaklar olmak üzere iki farklı düzeyde incelenecektir. Birincil elden kaynaklar kısmında yürütücülüğü yazar tarafından yapılan ve yine yazarın araştırmacı olarak yer aldığı kamuoyu çalışmalarını değerlendirilecektir. İkincil elden kaynaklar kısmında ise, başta AB’nin kamuoyu araştırma birimi olan Eurobarometer’in yaptığı araştırmalar olmak üzere Türkiye’de sivil ve resmi kuruluşların 1987’den günümüze kadar gerçekleştirdiğı kamuoyu çalışmalarını analiz edilecektir. Kamuoyu çalışmalarının analizleri ise ulaşılan çalışmaların orta koyduğı veriler ışığında gerçekleştirilecektir.

Birincil Elden Kamuoyu Yoklamalarının Değerlendirilmesi

Birincil elden kamuoyu yoklamalarında üç farklı çalışma analiz edilecektir. Çalışmalardan ilk ikisi Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi bünyesinde sonuncu ise Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü bünyesinde gerçekleştirilmiştir.

Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi (ATAUM) tarafından 18 Ocak 2010 tarihinde açıklanan *Kamuoyu ve Türk Dış Politikası Anketi’nde katılımcıların yüzde 55,3’ü Türkiye’nin AB’ye Üye Olmasını İstiyor Musunuz?* sorusuna genel olarak “evet” biçiminde yanıt vermişlerdir. Bu oranın yüzde 32,9’u sadece “evet”, yüzde 22,4’ü de “kesinlikle evet” şeklindedir. Anket katılımcılarının yüzde 25,2’si ise genel olarak “hayır” biçiminde yanıt vermiştir. Bu hayır yanıtları içerisinde sadece “hayır” yanıtının oranı yüzde 16,5 iken, “kesinlikle hayır” cevaplarının oranı yüzde 8,7’dir. Ankette, “fark etmez” şeklinde görüş bildirenlerin oranı ise yüzde 16,1’dir. Yüzde 3,4 ise “fikrim yok” yanıtını vermiştir. Ankete göre, her ne kadar yüzde 55,3’lük kesim Türkiye’nin AB üyeliğini destekliyor olsa da, “Sizce Türkiye AB’ye Ne Zaman Tam Üye Olabilir?” sorusuna katılımcıların yüzde 32,8’i tam üyeliğin “hiçbir zaman” gerçekleşmeyeceğı yönünde görüş belirtmişlerdir. Ankete katılanların yüzde 20,5’i olası bir üyeliğı “5–10 yıl sonra”, yüzde 17,1’i “11–15 yıl sonra”, yüzde 15,2’si “20 yıldan fazla”, yüzde 9,5’i 16–20 yıl sonra”, yüzde 4,8’i ise “5 yıldan az” bir sürede öngörmektedir. Öte yandan katılımcıların, yüzde 83,9’u “Sizce AB Türkiye’ye karşı güvenilir ve samimi davranıyor mu?” sorusuna genel olarak

“hayır” yanıtı vermiştir. Bu cevaplar içerisinde sadece “ hayır” diyenlerin oranı, yüzde 48, “kesinlikle hayır” diyenlerin oranı yüzde 35,9’dur. Soruya, genel olarak evet diyenlerin oranı yüzde 11,6’dır. Genel evet oranı içerisinde sadece “evet” diyenlerin oranı yüzde 9,4, “kesinlikle evet” diyenlerin oranı ise yüzde 2,2’dir. Soruya yüzde 4,5 oranında “fikrim yok” cevabı verilmiştir. Anket soruları içerisinde yer alan “Türkiye–AB ilişkilerinde sizce en büyük sorun nedir?” sorusuna, katılımcıların yüzde 32,4’ü, din ve kimlik farklılığı cevabını vermiştir. Ayrıca, anketin gerçekleştirildiği tüm illerde din ve kimlik farklılığı cevabı, Türkiye ve AB arasındaki temel sorun olarak birinci sırada belirtilmiştir. Bu cevabı, yüzde 15,8’lik bir oranla Kıbrıs, yüzde 14,4’lük oranla Türkiye’nin ekonomik sorunları takip etmiştir. Daha sonra sırasıyla, demokrasi ve insan hakları (yüzde 10,7), AB ülkelerinin teröre destek vermesi (yüzde 9,8), Türkiye’nin nüfusunun fazlalığı (yüzde 7,2) cevapları gelmektedir. Anket sonucuna göre katılımcıların AB üyeliğine destek oranı ise yüzde 55,3’tür⁴.

ATAUM’un “AB’nin Türkiye’nin Bürokratik Dönüşümüne Etkileri” başlıklı bir diğer araştırmasında ise Bakanlıklarda çalışan toplam 262 AB Uzmanına anket uygulanmış ve ayrıca 20 üst düzey mülakat gerçekleştirilmiştir. Ankete katılanların yüzde 41,3’ü AB ve AB işleri uzmanıdır. Katılımcıların yüzde 66,8 i Türkiye’nin AB üyeliğini desteklemekte, yüzde 28,2’si şartlı evet cevabını vermektedir. Katılımcıların toplamda yüzde 5’i “Hayır” ve “Şartlı hayır” yanıtını vermişlerdir. Türkiye’nin AB’ye üye olmasını istiyor musunuz? sorusuna katılımcıların yüzde 83,2’si “Evet” yanıtını vermiştir. “Hayır” yanıtının oranı ise yüzde 9,2’dir. Katılımcıların yüzde 7,6’sı ise “Fikrim yok” şeklinde görüş bildirmişlerdir. Sizce Türkiye AB’ye ne zaman tam üye olabilir? şeklindeki bu soruya katılımcıların yüzde 41,2’si “11-20 yıl” içinde görüşünü savunmuşlardır. “5-10 yıl” içinde diyenlerin oranı ise yüzde 29,4’dur. “20 yıldan fazla” görüşünü benimseyenlerin oranı ise yüzde 13,4’dür. Katılımcıların yüzde 16’sı da “Hiçbir zaman” şeklinde yanıt vermişlerdir. Katılımcılar “Sizce AB Türkiye’ye karşı güvenilir ve samimi davranıyor mu?” sorusuna yüzde 88,2’lik bir oranla “Hayır” yanıtını vermişlerdir. Bu soruyu “Evet” şeklinde değerlendirenlerin oranı ise yüzde 6,5’dir. Soruya “Fikrim yok” biçiminde yanıt verenlerin oranı ise yüzde 5,3’dür.⁵

⁴ Çağrı Erhan, Erhan Akdemir, Hatice Yazgan ve Utku Kırıldökme, *Kamuoyu ve Türk Dış Politikası Anketi*, Ankara, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, 2010, s. 53 – 55.

⁵ Çağrı Erhan, Erhan Akdemir ve Hatice Yazgan, *AB’nin Türkiye’nin Bürokratik Dönüşümüne Etkileri*, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, 2012.

“Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü Öğrencilerinin Avrupa Birliği Algısı” başlıklı çalışma da birincil elden kaynaklar kısmında dile getirilmesi gereken bir diğer saha araştırmasıdır. Kasım 2016’da açıklanan araştırmaya toplam 745 öğrenci katılmıştır. Katılımcıların yüzde 61’i Türkiye’nin AB’ye üye olmasını desteklerken yüzde 39’u olan 289 kişi ise bu durumu desteklememiştir. Araştırmaya katılan öğrencilerin 51’i Türkiye’nin AB’ye hiçbir zaman üye olamayacağını düşünürken, yüzde 22’si ise 11-20 yıl arasında, yüzde 17’si 5-10 yıl arasında, yüzde 10’u ise 21-50 yıl arasında üye olacağını düşünmektedir. Yine katılımcıların yüzde 87’si AB’nin Türkiye’ye yönelik politikalarında samimi davranmadığını ifade ederken, yüzde 13’ü ise samimi davrandığını ifade etmiştir. Türkiye-AB ilişkilerindeki en büyük sorunun irdelendiği soruya verilen yanıtlar analiz edildiğinde katılımcılar yüzde 35 oran ile din farklılığının en büyük sorun olduğuna ilişkin görüş belirtirken yüzde 21 oran ile Türkiye’de demokrasinin gelişmemiş olması ikinci en büyük sorun olarak belirtilmektedir. Bununla birlikte katılımcıların yüzde 14’ü AB’nin kültürel çeşitlilik anlamına geldiğini düşünürken yüzde 13’ü seyahat özgürlüğü olduğunu düşünmektedir.⁶

Yukarıda aktarılan saha araştırmalarının ortak özelliği yaş ve eğitim durumuna göre yapılan demografik dağılımların ortaya çıkardığı sonuçtur. Buna göre 18-45 yaş aralığındaki katılımcıların ve eğitim durumu lisans ve lisansüstü diplomaya sahip katılımcıların AB’ye daha fazla destek verdikleri görülmektedir. Yine yukarıda aktarılan araştırma sonuçlarına göre Türkiye-AB ilişkilerindeki en büyük sorun olarak din farklılığı görülmektedir.

İkincil Elden Kamuoyu Araştırmalarının Değerlendirilmesi

Bu bölümde kamuoyu araştırmaları üç farklı dönem çerçevesinde ele alınacaktır. İlk olarak Türkiye’nin Avrupa Topluluğuna tam üyelik başvurusunda bulunduğu tarihten adaylık statüsünü elde ettiği tarihe kadarki süre zarfı incelenecektir. İkinci dönemde adaylığın elde edilişinden katılım müzakerelerinin başlangıcına olan zaman aralığı analiz edilecektir. Son olarak ise katılım müzakerelerin başlangıcından günümüze olan süreç mercek altına alınacaktır.

⁶ Erhan Akdemir, “Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü Öğrencilerinin Avrupa Birliği Algısı”, *Açıköğretim Uygulamaları ve Araştırmaları Dergisi*, 2017, Cilt 3, Sayı 1, s. 9-38.

Tam Üyelik Başvurusundan Adaylığa (1987 – 1999)

1980'deki askeri müdahale sonrası, 22 Ocak 1982'de AB, Türkiye ile ilişkilerini dondurma kararı almış ve bu durum ilişkilerin 1986'ya kadar soğumasına neden olmuştur. 16 Eylül 1986 tarihli Ortaklık Konseyi toplantısından sonra Türkiye-AB ilişkilerinde yeniden canlanma süreci başlamıştır. 14 Nisan 1987'de ise Türkiye, Avrupa Toplulukları'na, Roma Antlaşması'nın 237. AKÇT Antlaşması'nın 98. ve EURATOM Antlaşması'nın 205. maddelerine istinaden tam üye olmak üzere müracaat etmiştir. Türkiye'nin Topluluğa 1987 yılında yapmış olduğu tam üyelik müracaatı AB konusunda Türkiye'deki çeşitli siyasal aktörler tarafından memnuniyetle karşılanmış ve bu atmosfer içerisinde kamuoyu da AB'ye taraftar bir pozisyon almıştır. Bu çerçevede söz konusu başvurunun hemen ardından Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği'nin (TÜSİAD) yaptırdığı kamuoyu araştırmasına göre, araştırmaya katılanların yüzde 60'ı Türkiye'nin Topluluğa katılmasına taraftar olduğunu, yüzde 58,1'inin ise Türkiye'nin Topluluğa hemen üyeliğinden yana olduğu ortaya çıkmıştır.⁷ TÜSİAD'ın 1978 yılında kendi üyeleri arasında yaptırdığı çalışmada da üyelerin yüzde 64'ü AB üyeliğinden yana olduklarını belirtmişlerdir.⁸ 16 Nisan 1987 tarihinde Milliyet-DATA Kamuoyu Araştırma Kurumu'nun araştırmasına göre ise halkın büyük bir çoğunluğu Türkiye'nin AB'ye üyeliği lehinde görüş bildirmiştir. 7 ilde 1346 kişi ile yapılan ankete cevap verenlerin yüzde 61,1'i Topluluğa üyeliğe 'evet' cevabını vermiştir. Milliyet'in 1986'da SİAR'la birlikte yaptığı araştırmada 'evet' diyenlerin oranı ise yüzde 51,5'dir. Evet diyenlerin oranındaki artışın nedeni Topluluk lehinde yapılan yayınlar ve Topluluğun kamuoyunda tanınmasının rolü olduğu söylenebilir.⁹ 1989 yılında Tercüman Gazetesi'nin yaptırdığı gençlik araştırmasında "Türkiye'nin AET'ye girmesi konusunda ne düşünüyorsunuz?" sorusuna gençlerin yüzde 63,95'i üyeliği desteklediklerini bildirmişlerdir. 1990 yılında Hürriyet gazetesinin KAMAR ile birlikte gerçekleştirdiği araştırmada ise AB üyeliğine 'evet' diyenlerin oranı yüzde 72,3 olarak saptanmıştır.¹⁰ Yılmaz Esmer tarafından 1993'te İstanbul'da ve 1994'te Konya ve İstanbul'da gerçekleştirilen çalışmaları da bu kapsamda öncü çalışmalar olarak kabul edebiliriz. Esmer tarafından Ocak 1993'de İstanbul'da 434 kişi ile gerçekleştirilen araştırmada "Türkiye'nin aşağıdakilerden hangisinin bir parçası olması gerektiğini

⁷ Veysel Bozkurt, *Avrupa Birliği ve Türkiye: Siyasal Kurumlar, Çıkar Grupları, Kamuoyu, Ortaklık Belgeleri*, Bursa, Vipaş, 2001, s. 307.

⁸ Osman Özsoy, *AB Yolunda Türkiye: Türkiye'nin Avrupa Birliği Üyeliğinin Türkiye'ye ve AB'ne Etkileri*, İstanbul, Türk Genç İşadamları Vakfı AB Yayınları:1, 2002, s. 43.

⁹ Bozkurt, op. cit., s. 307.

¹⁰ Deniz Vardar, "Türkiye'nin Batı Avrupa Kurumlarına Girişi ve Kamuoyu", *Türk Dış Politikasının Analizi*, Faruk Sönmezoğlu (Der.), İstanbul, Der Yayınları, 2001, s. 560.

düşünüyorsunuz” sorusuna katılımcıların yüzde 47,9’u ‘Avrupa Topluluğu’, yüzde 21,7’si ‘İslam dünyası’, yüzde 20,5’i ise ‘Türk Dünyası’ yanıtını vermişlerdir.¹¹

90’lı yılların ortasına doğru geldiğimizde Türkiye-AB ilişkilerinin ana gündem konusu gümrük birliği olmuştur. Ankara Anlaşması’nda Türkiye’nin Avrupa Ekonomik Topluluğuna entegrasyonu için ortaya koyulan üç dönemin sonuncusu olan “son dönem”de, Türkiye ile Topluluk arasında bir gümrük birliği tesis edilmesi öngörülmüştür. Bu çerçevede 3 Mart 1995 tarihinde AB üyesi ülkelerin daimi temsilcileri (COREPER), Türkiye ile AB arasında Gümrük Birliği konusunun ele alınacağı Ortaklık Konseyi’nin toplanmasına karar vermişlerdir. Bu kararın ardından 6 Mart 1995 tarihinde Ortaklık Konseyi’nin otuz altıncı toplantısı taraflar arasında yapılmıştır. Toplantı sonucunda Türkiye-AB Gümrük Birliğinin 1995 yılı içinde gerçekleştirilmesi kararı alınmıştır. Bu mutabakat neticesinde de 1 Ocak 1996 tarihinde Türkiye-AB Gümrük Birliği fiilen başlamıştır.¹² 90’lı yılların ortasına denk gelen Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği kararı, Türkiye kamuoyunda AB ile ilgili gelişmelerin yakından takip edilmesini de beraberinde getirmiş ve AB üyeliğinin gündemde kalmasına yol açmıştır. Özellikle de Gümrük Birliği’ne katılımın, sanki AB’ye katılım şeklinde sunulması ve bu katılımın Türkiye’yi ekonomik olarak olumlu etkileyeceğine dair iyimser bir havanın oluşturulması söz konusu dönemde kamuoyunun AB algısını da AB’ye ‘evet’ şeklinde etkilemiştir. Gümrük Birliği sonrası ise öncesine kıyasla, taraflar arasında çok daha sıcak gelişme ve kararların alındığı bir dönem olmuştur. 1997 yılındaki Lüksemburg Zirvesi’nde Türkiye için bir karar çıkmazken Aralık 1999 Helsinki Zirvesi’nde Türkiye “aday üye” ilan edilmiştir. Bu gelişme ise Türkiye kamuoyu ve medyasında AB taraftarlığını önemli ölçüde lehte şeklinde etkilemiştir.

Necat Erder’e ait 1996 ve 1998 tarihli araştırmalar bu kapsamda değerlendirilebilir. Erder’in söz konusu tarihlerdeki çalışmalarında Türkiye’nin AB üyeliğine destek oranları 1996’da yüzde 54,8 ve 1998’de yüzde 61,8 olarak ölçülmüştür. AB’ye karşı olanların oranları ise 1996’da yüzde 15,9 ve 1998’de yüzde 16,7’dir. Araştırmaya göre katılımcıların yüzde 72’si AB’yi isteme nedenlerini ‘ekonomik nedenler’ olarak belirtmiştir. Katılımcıların yüzde 17,9’u ise ‘sosyal, siyasal, hukuksal’ nedenlerle AB’yi tercih ettiklerini dile getirmişlerdir. AB’ye karşı olma nedenlerine bakıldığında ise ‘AB’nin

¹¹ Yılmaz Esmer, “Türk Kamuoyu ve Avrupa”, *Türkiye Avrupa’nın Neresinde? Gümrük Birliği Anlaşması’nın Düşündürdükleri*, (der.). Bülent Gökay, çev. Selda Paydak, Ankara, Ayraç Yayınevi, 1997, s. 125-126.

¹² Rıdvan Karluk, *Avrupa Birliği*, İstanbul, Beta Yayınları, 2011, s. 459-460.

Türkiye’yi dışlaması’ yüzde 27,1 ile birinci sırada, ‘dini, kültürel ve ahlaki’ nedenler ise yüzde 26,2 ile ikinci sıradadır. Söz konusu araştırmaların katılımcı sayıları ise 1996’da 2.396 ve 1998’de 1.800’dür.¹³

Adaylıktan Katılım Müzakerelerinin Başlangıcına (2000 – 2005)

Türkiye’nin Aralık 1999’daki Helsinki Zirvesi’nde aday ülke statüsü elde etmesinin ardından temel beklentisi katılım müzakerelerinin biran evvel başlaması olmuştur. Bu doğrultuda 14-15 Aralık 2001 tarihlerinde yapılan Laeken Zirvesinden, 16 – 17 Aralık 2004 tarihli Brüksel Zirvesi’ne kadar geçen sürede Türkiye tarafından başta Ekim 2001’de gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleri olmak üzere siyasi ve ekonomik kriterlere uyum yönünde kaydedilen reformlar AB tarafından destek görmüş ve bu durumun neticesi olarak da 16 – 17 Aralık 2004 Brüksel Zirvesi’nde 3 Ekim 2005 tarihinde Türkiye ile tam üyelik müzakerelerine başlanacağı kararı verilmiştir. Bu dönem ayrıca Türkiye’de kamuoyunun AB’ye desteğinin en yoğun olduğu dönemlerden birisi de olmuştur.¹⁴ Bunun da temel nedenlerinden birisi siyasal karar alıcıların ve medyanın AB’ye yaklaşımları ve gösterdikleri sempattir.

Bu kapsamda makalenin bu bölümünde 2000 ile 2005 yılları arasında Türkiye kamuoyundaki AB’ye bakış ele alınacaktır. Buradaki ilk çalışma Ceza Hukuku, Kriminoloji ve İnsan Hakları Derneği’ne (ÇEKİNHAD) aittir. ÇEKİNHAD tarafından Şubat 2000 tarihinde 5454 kişi üzerinde yapılan anket çalışmalarının sonuçlarına göre kamuoyunun yüzde 75’i Helsinki Zirvesi sonrasında Türkiye’nin aday ülke olarak kabul edilmesini olumlu karşılamıştır. Aynı ankete katılanların yüzde 10’u fikri olmadığını, yüzde 15’i ise olumsuz yönde görüşü olduğunu bildirmiştir.¹⁵

Boğaziçi Üniversitesi’nce Kasım 2001’de 20 ilde 3086 kişi ile görüşülerek yapılan araştırmada da katılımcıların yüzde 74’ü Türkiye’nin AB’ye katılmasına yönelik olumlu görüş bildirmiştir. Üyeliğe karşı çıkanların oranı ise yüzde 18’dir. Benzer şekilde Yılmaz’ın “Türkiye’de Avrupa şüphecilği: Türk Halkının AB Konusundaki Şüpheleri, Kaygıları ve

¹³ Necat Erder, *Türkiye’de Siyasi Parti ve Seçmenleri Toplum Düzeni*, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı, İstanbul, Boyut Matbaacılık, 1999, s. 79-80.

¹⁴ Ali Çarkoğlu ve Gitta Glöpker-Kesebir, “Comparing Public Attitudes on EU Membership in Candidate Countries: The Cases of Croatia, Macedonia and Turkey from 2004 to 2011”, *Southeast European and Black Sea Studies*, 2016, Cilt: 16, Sayı: 2, s. 256.

¹⁵ Bozkurt, *op. cit.*, s. 310.

Korkuları” başlıklı kamuoyu yoklamasında, Türk halkının yüzde 75’inin AB üyeliğini istediği sonucu ortaya çıkmıştır¹⁶

2003 yılına ait bir araştırma ise Ege Sanayicileri ve İşadamları Derneği'ne (ESİAD) aittir. Derneğin ulusal düzeyde yaptığı "AB anketi" sonuçlarına göre, katılımcıların yüzde 76'sı "Türkiye'nin AB'ye üye olması gerektiğini" düşünmektedir. 6 bin 9 kişinin katıldığı ankette, soruları cevaplandıranların yüzde 40'ını üniversite, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler ile mesleki teşekküllerin mensupları, yüzde 33'ünü sivil toplum kuruluşları üyeleri, yüzde 19'unu öğrenciler, yüzde 1'ini medya ve yüzde 7'sini de 'diğer' kategorisine mensup kişiler oluşturmuştur. "Sizce Türkiye AB'ye üye olmalı mı?" sorusuna ankete katılanların yüzde 76'sı 'Evet', yüzde 12'si 'Hayır' derken, yüzde 12'si ise soruya yanıt vermiştir. Türkiye'nin AB'ye üye olma tarihi konusundaki bir soruyu da ankete katılanların yüzde 21'i '2008-2010 yılları', yüzde 37'si '2010-2015', yüzde 29'u ise '2015'ten sonra' olarak yanıtlamıştır.¹⁷

Altunışık tarafından 2004 yılında yedi farklı şehirde (Sakarya, Düzce, Kocaeli, İstanbul, Eskişehir, Ankara ve Afyon) toplam 971 kişi ile gerçekleştirilen çalışmaya göre de, katılımcıların yüzde 72,9'u "Türkiye AB üyesi olmalıdır" şeklinde görüş bildirmişlerdir. Katılımcıların yüzde 20,7'si ise AB'ye üyeliğin 'hiçbir zaman' gerçekleşmeyeceğini ifade etmiştir. Yüzde 45'i ise AB'ye üyeliğin 6 yıl ve daha fazla süre içerisinde gerçekleşeceğini dile getirmişlerdir.¹⁸

Yukarıda aktarılan verilerin de ortaya koyduğu gibi 2000–2005 yılları arasında Türkiye kamuoyunda AB'ye destek önemli oranda yüksektir. Bu durumun en temel nedeni Aralık 1999 tarihinde elde edilen adaylık statüsü ve sonrasında taraflar arasında gelişen ilişkilerdir. Bu kapsamda Türkiye'nin adaylık statüsünü elde edişinden sonraki temel beklentisi ise AB ile katılım müzakerelerinin başlaması olmuş ve bunun için ön şart niteliğinde olan Kopenhag Siyasi Kriterlerini yerine getirmek amacıyla yoğun bir reform sürecine girmiş ve kapsamlı anayasal ve yasal değişiklikler bu dönemde "uyum yasa paketleri" bünyesinde gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede, Şubat 2002-Temmuz 2004 döneminde çıkarılan sekiz uyum paketiyle 53 yasanın

¹⁶ İbrahim S. Canbolat, *Avrupa Birliği: Uluslarüstü Bir Sistemin Tarihsel, Teorik, Kurumsal, Jeopolitik Analizi ve Genişleme Sürecinde Türkiye ile İlişkiler*, İstanbul, Alfa, 2002, s. 308-309.

¹⁷ Esiad'ın Ulusal AB Anketi
<http://www.ab.gov.tr/29072.html> (28.06.2017).

¹⁸ Remzi Altunışık, "Türk Tüketicisinin AB Üyeliğine Karşı Tutumları ve AB Üyeliği Sonrası Alışveriş Alışkanlıklarına Yönelik Beklentileri", *Avrupa Birliği Üzerine Notlar*, Der. Oğuz Kaymakçı, Ankara, Nobel, 2005, s. 387.

218 maddesinde değişiklik yapılmıştır. Tüm bu gelişmeler ve siyasi irade ve medyanın da AB sürecine verdiği destek söz konusu dönemde kamuoyunda da AB'ye verdiği desteği oldukça yukarılara taşı mıştır.

Katılım Müzakerelerin Başlangıcından Günümüze (2006 – 2017)

3 Ekim 2005 tarihinde Türkiye ile tam üyelik müzakereleri başlamıştır. Söz konusu tarihten günümüze kadar olan süreçte ise kamuoyunda AB'ye olan destek ve güven giderek azalmıştır. Bu durumun iki nedeni bulunmaktadır. Bunlardan ilki Kıbrıs sorunu ile ilgilidir.¹⁹ Kıbrıs sorununa bağlı gelişmeleri de bu aşamada iki şekilde ele alabiliriz. Bunlardan ilki Nisan 2004'de Kuzey ve Güney Kıbrıs'da Annan Planı'nın kabulüne yönelik yapılan referandum ve sonucuna ilişkindir. Plan Kıbrıslı Türklere yüzde 65 kabul, Kıbrıslı Rumlardan ise yüzde 76 red almıştır. Bu sonuç itibariyle de söz konusu plan uygulamaya geçememiştir. Plan'ın hayata geçirilememiş olmasına rağmen AB'nin hem referandum ncesi Kıbrıslı Türklere verdiği sözleri yerine getirmemiş olması hem de Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin 1 Mayıs 2004 tarihinde AB'ye ye olması Birliğin inandırıcılığı ve güvenirliği konusunda Türkiye kamuoyunda oldukça ciddi bir endişe yaratmıştır. İkincisi hadise ise 11 Aralık 2006 tarihinde Kıbrıs sorunu nedeniyle AB Konseyi'nin Türkiye ile yürütülen müzakere fasıllarından sekizini müzakerelere amama kararı almasıdır. Annan Planı sonrasında AB tarafından alınan bu kararlar Türkiye kamuoyunda AB'nin Türkiye'ye yönelik olarak ifte standart uyguladığı ve verdiği sözleri tutmadığı algısını ciddi oranda yükseltmiştir.

3 Ekim 2005 tarihinde taraflar arasında üyelik müzakerelerinin açılmasından günümüze kadar olan süreçte Türkiye kamuoyunda AB'ye olan desteğin ve güvenin giderek azalmasına yol açan ikinci neden ise kimi AB yesi ülkelerdeki Türkiye karşıtlılığının ciddi şekilde artış kaydetmesidir. Bu karşıtlılık özellikle de Türkiye'nin reform sürecinde ivme yakaladığı dönemde artış kaydetmiştir. Siyasi anlamda Türkiye'nin geekleştirdiği reformlar Türkiye'nin AB yeliğini olası hale getirmiştir. Bu durumdan rahatsız olan sağ ve aşırı sağ gruplar bu gelişme karşısında Türkiye'nin yeliğine yönelik kültür ve kimlik temelli karşı ıkışlar sergilemişlerdir. Bu tavır ise Türkiye kamuoyu tarafında yakından takip edilmiş ve makalede yer alan araştırma sonuçlarında da görüldüğü gibi AB karşıtlılığının önemli bir nedeni durumuna gelmiştir.

¹⁹ iğdem Nas, "Türkiye–AB İlişkilerinde Kamuoyu Algıları", *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Algılar*, Belgin Akçay (Der.), Ankara, Avrupa Birliği ve Küresel Araştırmalar Derneği Yayınları No: 4, 2016, s. 25.

Bu çerçevede makalenin bu bölümünde, yukarıda aktarılan bilgiler doğrultusunda, başta AB'nin resmi kamuoyu şirketi olan Eurobarometer tarafından yapılan çalışmalar olmak üzere Türkiye genelinde ve yerelinde çeşitli üniversiteler, düşünce kuruluşları ve diğer sivil aktörler tarafından gerçekleştirilen araştırmalara yer verilecektir. Bu kapsamda Eurobarometer'in Türkiye geneline ilişkin uzun döneme yayılan araştırmaları bulunmaktadır. Eurobarometer sonuçlarında, 2001 yılında Türkiye kamuoyunun AB üyeliğine verdiği destek yüzde 59'dur. 2004 yılına kadar bu destek artarak devam etmiş, 2004 yılında yüzde 71 ile en yüksek seviyesine ulaşmıştır. 2001 yılında "üyelik kötü bir şey olur" diyenlerin oranı yüzde 18 iken, en düşük oran 2004 yılında yüzde 9 ile yakalanmıştır. 2004 yılından sonra destekte ciddi düşüşler kaydedilmiştir. 2005'te destek oranı yüzde 59'a gerilemiştir. 2007'de ve 2008'de destek yüzde 50'nin altına düşmüştür.²⁰ Eurobarometer'in özellikle de Türkiye'nin AB ile müzakerelere başladığı tarih olan 3 Ekim 2005'den günümüzde kadar geçen on yıllık süre zarfındaki veri ve analizleri de oldukça dikkate değerdir. Eurobarometer'in Güz 2006 raporuna göre Türkiye kamuoyunun yüzde 54'ü (Bahar 2006 da yüzde 44'ü) AB'ne üyeliğinin iyi bir şey olacağını düşünmektedir. Bu oran 2005 yılının aynı döneminde yüzde 55'dir. Bu konuda üyeliğin kötü olacağını düşünenler ise yüzde 22 civarındadır. Ne iyi ne kötü olur diyerek kararsız bir tavır sergileyenlerin oranı ise yüzde 18 gibi yüksek bir seviyedir. 2004'ün Ekim öncesindeki anketiyle sonuçlar karşılaştırılınca bu sonuçlar AB üyeliği fikrinin çekiciliğini gitgide yitirmekte olduğu izlenimi vermektedir. Öyle ki, AB üyeliğinin kötü bir şey olacağı fikrini destekleyenler 2004 başında ancak yüzde 9 iken bu oran Bahar 2005'te iki katından biraz fazla olarak yüzde 20'ye çıkmış; kararsız kitle ancak yüzde 13 iken yüzde 4 puan artışla yüzde 17'ye gerilemiştir. Yine söz konusu araştırmaya göre Türkiye'de AB'ye güven oranı ise yüzde 41'dir.²¹

Güz 2005'de AB üyeliğinin kötü bir şey olacağını düşünenler yüzde 15 düzeyine gerilerken, ne iyi ne kötü bir şey olur diyerek kararsızlık gösteren kitle yüzde 21 ile en yüksek düzeyine ulaşmıştır. Bahar 2006'da ise AB üyeliğinin iyi bir şey olacağını düşünenler ilk kez yüzde 50'nin altına inmiş ve her dört kişiden biri de üyeliğin kötü bir şey olacağını savunmuştur. Bahardan güze gelindiğinde AB üyeliğinin iyi bir şey olacağını düşünenler yeniden yüzde 54 düzeyine ulaşmıştır. Yani kısaca, Türk kamuoyu 2004

²⁰ Özgehan Şenyuva, "Türkiye Kamuoyu ve Avrupa Birliği 2001-2008: Beklentiler, İstekler, Korkular", *Uluslararası İlişkiler*, 2009, Cilt: 6, Sayı: 22, s. 99-101.

²¹ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, *Eurobarometre 66 Ulusal Rapor: Türkiye*, Güz 2006.

http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb66/eb66_tr_nat.pdf (30.06.2017).

yılından bu yana AB üyeliği konusunda gitgide kafalarda soru işaretlerinin arttığı bir dönemden geçiyor izlenimi vermiştir.

Sahip olduğu nitelikli insan kaynağı, araştırma ve geliştirme olanakları, bilimsel sonuçlar elde etme kabiliyeti, ilişkili olduğu uluslararası ağlar, dinamik ve yenilikçi yapısı göz önünde bulundurularak üniversitelerin AB sürecinin yönetilmesi ve yönlendirilmesinde etkinliğinin artırılması da son derece önemlidir. Bu çerçevede üniversiteler tarafından AB'ye yönelik olarak gerçekleştirilen kamuoyu araştırmaları oldukça önemlidir. Bu çerçevede ilk olarak Aralık 2005 tarihinde Dicle Üniversitesi'nin 230 öğrencisine uygulanan anket sonuçlarını ele alabiliriz. Söz konusu araştırmaya göre AB'ye destek yüzde 84'dür. Ancak yukarıda verilen örneklerde de olduğu gibi burada da katılımcıların sadece yüzde 36'sı Türkiye'nin AB'ye tam üye olabileceğine inanmaktadır.²²

Marmara Üniversitesi Avrupa Birliği Enstitüsü tarafından gerçekleştirilen ve 2005 “Üniversite Gençliğinde Avrupa Birliği Algısı: Marmara Üniversitesi 2004 ve 2014 Anketlerinin Bir Değerlendirmesi ” adlı çalışma da bu kapsamda oldukça önemlidir. Enstitü tarafından müzakere sürecinin başlamasından önce 2004 yılında yapılan çalışmayla, yine Enstitü tarafından bu sefer 2014 yılında yapılan çalışmanın karşılaştırmasının yapılması bakımından çalışma literatüre önemli bir katkı niteliğindedir. Çalışmanın toplam katılımcı sayısı 1653 kişidir. Bu öğrenci grubunun yüzde 84'ü lisans, yüzde 16'sı ise yüksek lisans ve doktora öğrencisidir. 2004 yılındaki çalışmada Marmara Üniversitesi öğrencilerinin % 53'ü AB imajı için “olumlu” ve “çok olumlu” şeklinde görüş bildirmişlerdir. 2014'de ise bu oran yüzde 37'ye gerilemiştir. Araştırmacılara göre 2004'teki olumlu atmosferin temel nedeni AB'nin Türkiye ile tam üyelik müzakerelerini başlatma kararı almış olması ve toplumsal heyecanın doruk noktasına ulaşması olarak açıklanmaktadır. 2014'teki sonuçların olumsuz kayması ise yine araştırmacılara göre Türkiye-AB ilişkilerinin son yıllarda tamamen durma noktasına gelmiş olması ile paralellik göstermektedir. Araştırmada katılımcıların “AB ne ifade etmektedir” sorusuna verilen cevapta 2004'te belirgin şekilde öne çıkan kavram yüzde 46 katılım oranıyla “Ekonomik ve sosyal refah” olmuştur. Bunu yüzde 15 ile “Demokrasi ve hukukun üstünlüğü” kavramı takip etmiştir. “Hristiyan Birliği” tanımı ise yüzde 7 oranındadır. 2014 çalışmasında ise “Hristiyan Birliği” tanımlamasının belirgin şekilde arttığı görülmektedir. Bu soruya verilen yanıtlara detaylı bakıldığında AB'nin “çok” ve “tamamen” Hristiyan Birliği olduğunu düşünenlerin oranı yüzde

²² İlhan Kaya, Taner Kılıç ve Ahmet Yıldırım, “Dicle Üniversitesi Öğrencilerinin Türkiye'nin Avrupa Birliği Üyeliğine İlişkin Görüş ve Beklentileri”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 2008,Cilt: 7, Sayı: 23, s. 254-273

41,5'dir. Katılımcıların yüzde 18'i ise AB'nin kesinlikle Hristiyan Birliği olmadığı görüşünü belirtmiştir. Yine söz konusu anket sonuçlarına göre 2004'te ankete katılanların yüzde 51'i AB'yi Türkiye'nin işbirliği yapması gereken ülkeler grubu arasında ilk sırada gösterirken bu oran 2014'te yüzde 25'e gerilemiştir. Her iki ankette de AB'ye güven ise yüzde 38 ve yüzde 21'dir. Türkiye'nin AB üyeliğinin önündeki engellere ilişkin olarak ise 2004 yılında katılımcılar yüzde 16 oranında, 2014 yılında ise yüzde on dokuz oranında 'Kültürel ve dinsel farklılık' yanıtlarını vermişlerdir. Öte yandan Türkiye'nin AB'ye girmesini destekliyor musunuz?" sorusuna "evet" diyenlerin oranı 2004'te % 68 iken bu oran 2014'te % 51'e düşmüştür. Bu araştırmanın da diğer araştırmalar da olduğu gibi ortaya koyduğu bir diğer önemli sonuç da AB'nin Türkiye'ye adil davranmadığıdır. Az evvel dile getirilen AB'ye destek oranlarına rağmen AB'nin Türkiye'ye adil davranmadığı savunanların oranı yüzde seksendir.²³

Netice itibariyle AB Enstitüsü'nün 2004 yılında yaptığı anket çalışmasında öğrencilerin AB sürecine bakışları ve bu sürecin Türkiye üzerindeki etkilerine yönelik görüşleri saptanmıştır. Bir önceki bölümde de ifade edildiği gibi, 17 Aralık 2004'de AB'den üyelik müzakereleri için tarih alındığı bir dönemde yapılan söz konusu anket çalışmasının sonuçları AB lehinde cereyan etmiştir. Müzakere sürecinin başladığı ve devam ettiği bir döneme işaret eden 2014 yılındaki araştırmada ise üniversite öğrencilerinin giderek AB'den uzaklaştığı saptanmıştır.

2006 yılında Türk Avrupa-Atlantik Gençlik Komitesi'nin (YATA TURK) Türkiye'de üniversite öğrencileri üzerinde yaptığı araştırmada bize önemli bilgiler sunmaktadır. Alman Marşal Fonu tarafından desteklenen araştırma Boğaziçi, Sabancı, Galatasaray, Ankara, İstanbul, ODTÜ, Dicle, Uludağ, Ege, Çukurova, Yeditepe, Dokuz Eylül, 19 Mayıs, Bilgi Üniversitelerinden 785 öğrenci üzerinde yapılmıştır. Anket sonuçlarına göre Türkiye'nin AB'ye üyeliğine olumsuz bakan öğrencilerin oranı yüzde 49'dur.²⁴

Burada 2006 yılına ait bir diğer özgün çalışmayı da aktarmak gerekmektedir. Söz konusu özgün çalışma Türkiye'nin az gelişmiş ve gelişmiş bölgelerindeki 15 il merkezinde (Elazığ, Diyarbakır, Batman, Malatya, Adıyaman, Bingöl, Van, Şanlıurfa, Gaziantep, Mersin, İstanbul, İzmir,

²³ Emirhan Göral ve et al. *Üniversite Gençliğinde Avrupa Birliği Algısı: Marmara Üniversitesi 2004 ve 2014 Anketlerinin Bir Değerlendirmesi*, Marmara Üniversitesi Yayın No: 828, Avrupa Birliği Enstitüsü Yayın No: 17, İstanbul 2014.

²⁴ "Üniversitelilerin yüzde 60'ı Türkiye ve dünyadaki gelişmeleri takip etmiyor"
<http://www.memurlar.net/haber/60091/> (13.07.2017).

Ankara, Bursa ve Mardin) bulunan devlet ve özel ilköğretim okullarının sekizinci sınıflarında öğrenim gören, toplam 894 öğrenciyi kapsamaktadır. Araştırmada elde edilen sonuçlara göre öğrencilerin yüzde 74,4'ü Türkiye'nin AB'ye girmesi gerektiği yönünde görüş bildirmişlerdir. Ancak, makalede ortaya konan önemli bir konu burada da karşımıza çıkmaktadır. O da; Türkiye'nin AB'ye girmesi konusunda söz konusu gruptaki öğrencilerin yüzde 74.4'lük kesimi destek verse de aynı gruptaki öğrencilerin yüzde 59.7'sinin, Türkiye'nin AB'ye giremeyeceği yönünde görüş belirtmeleridir. Öte yandan, araştırmaya katılan öğrencilerin yüzde 78,3'ü de 'AB'yi daha yakından tanımak istediklerini' belirtmişlerdir.²⁵

2007 yılına ait veriyi ise BBC Dünya Servisi'nin öncülük ettiği uluslararası kamuoyu yoklamasından elde edebiliriz. Anket sonuçlarının değerlendirme raporuna göre, AB konusunda karışık duygulara sahip olunan Türkiye'de, 'olumlu' şeyler düşündüğünü söyleyenler ile AB'yi olumsuz görenlerin sayısı, hemen hemen dengelenmiş durumdadır. Ancak Türkiye'de ankete cevap verenler arasında, AB hakkında görüş bildirmemeyi yeğleyen kayda değer sayıda kişi de bulunmaktadır. Görüş bildirenler arasında ise, 2006 yılındaki ankette AB'ye sıcak bakanlar yüzde 40 iken, 2007'de bu oran yüzde 30'a inmiş durumdadır. AB'ye olumsuz baktığını söyleyen Türklerin oranı ise yüzde 16'dan, yüzde 32'ye tırmanmış durumdadır.²⁶ BBC Dünya Servisi'nin söz konusu çalışmasının 2010 yılındaki verilerinde ise Türkiye'de AB'ye olumlu bakanların oranı yüzde 29'da kalmıştır. AB'nin etkisi genelde olumsuz diyenlerin oranı ise yüzde 45'dir.²⁷

2008–2010 yıllarına ait veriler için ise tekrardan Eurobarometer'e dönebiliriz. Eurobarometer'in Güz 2010 verilerine göre Türkiye kamuoyunun yüzde 42'si (Güz 2009'da yüzde 45'i) AB üyeliğinin iyi bir şey olacağını düşünmektedir. AB üyeliğinin iyi bir şey olacağını düşünen yüzde 44'lük oranın da altında bir düzey yüzde 42 ile daha önce bir tek Güz 2008'de gözlenmiştir. Bahar 2009'a gelindiğinde, Güz 2007 ve Bahar 2008'de gözlemlenen ve AB üyeliğinin iyi bir şey olacağını düşünen yüzde 49'luk bir kitleye yakın bir düzey yeniden yakalanmış, ancak Güz 2009'a gelindiğinde bu oran yeniden yüzde 45 düzeyine inmiş ve Güz 2010 için yeniden gözlenen en düşük oran olan yüzde 42

²⁵ Burhan Akpınar, "Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türk İlköğretim Öğrencilerinin Avrupa Birliği İmajı", *Eğitimde Politika Analizleri ve Stratejik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, 2006, s. 7-10.

²⁶ Haber7.com, "Türkler dünya ülkelerine nasıl bakıyor?". <http://www.haber7.com/dunya/haber/515741-turkler-dunya-ulkelerine-nasil-bakiyor?wr=1> (13.07.2017)

²⁷ BBC Türkçe, "ABD'ye en olumsuz bakan ülke Türkiye". http://www.bbc.com/turkce/haberler/2010/04/100419_us_views.shtml (13.07.2017)

düzeyine geri dönmüştür.²⁸ Türkiye'nin AB üyeliğinin iyi bir şey olduğunu söyleyenlerin oranındaki düşüşle birlikte bir başka soruda "her şeyi göz önünde bulundurduğunuzda Türkiye AB'ne üye olmakla fayda sağlar mı sağlamaz mı?" sorusuna da verilen olumlu cevap oranının da düştüğü gözlenmektedir. Bahar 2009'da AB üyeliğinin Türkiye'ye fayda sağlayacağını düşünenler yüzde 7 düzeyinde iken Güz 2009'da bu oran yüzde 50, Güz 2010'da ise ancak yüzde 42 düzeyindedir.²⁹ AB'ne dair verilen değişik ifadelere ne oranda doğru ya da yanlış yanıt verildiğine bakıldığında Türkiye (yüzde 38) AB genelinin (yüzde 63) çok altında bir doğru cevap yüzdesi yakalamaktadır. Eurobarometre araştırması kapsamında başka hiçbir ülkede bundan daha düşük bir doğru bilgi düzeyi yoktur. Eurobarometre'nin Güz 2014 verilerine göre ise Türk halkının sadece yüzde 28'i Türkiye'nin AB üyeliğinin "iyi" olduğunu düşünürken, AB üyeliğinin "kötü" olduğuna inanların oranı yüzde 39'dur. Benzer şekilde Türk halkının sadece yüzde 36'sı AB üyeliğinin ülkeye yarar sağlayacağına inanırken, yüzde 54'ü üyeliğin Türkiye'ye fayda sağlamayacağı görüşündedir.³⁰ 2015–2016 verilerini kapsayan 83–86 numaralı araştırmalarda ise Türkiye kamuoyunun AB'ye güvenin en fazla yüzde 46'ya çıktığını, en az güven oranının da yüzde 57 oranında olduğunu görmekteyiz.

USAK (Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu) tarafından 1.110 kişi üzerinde ve dört farklı şehirde (Ankara, İstanbul, İzmir ve Bursa) gerçekleştirilen ve Ağustos 2009'da açıklanan USAK Dış Politika Algılama Anketi sonucuna göre katılımcıların yüzde 56.36'sı Türkiye'nin geleceğini AB'de görmektedir. Ancak Türkiye'nin AB'ye girememesinin temel nedenini 'dinî ve kültürel farklar' olarak görenlerin oranı ise yüzde 56.36'dır. Bu yanıtı yüzde 15.45 ile 'demokratikleşme sorunları' ve yüzde 10.91 'ekonomik farklar' takip etmektedir.³¹

2010 ve 2011'de International Republican Institute tarafından gerçekleştirilen Türkiye Kamuoyu Araştırmalarında yer alan AB'ye yönelik 4 sorudan elde edilen verilere göre katılımcıların yüzde 56'sı (2010'da yüzde 65'i) Türkiye'nin üyeliğinin iyi bir şey olacağını düşündüğü, yüzde 55'i ise referandum olması durumunda üyeliği destekleyeceklerini (2010 yüzde 63)

²⁸ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, *Eurobarometre 74 Ulusal Rapor: Türkiye*, Güz 2010.

http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb74/eb74_tr_tr_nat_pre.pdf (30.06.2017).

²⁹ Ibid. s.6.

³⁰ European Commission, *Standard Eurobarometer 82: The Key Indicators Results For Turkey* http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb82/eb82_fact_tr_en.pdf (30.06.2017).

³¹ Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu (USAK), *Dış Politika Algılama Anketi*, 2009, s.12.

belirtmiştir. Bu araştırmalarda da katılımcılar AB üyeliğinin olumsuz yanı olarak dini değerlerin zayıflaması görüşünü belirtmişlerdir.³²

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) tarafından 2010 yılında gerçekleştirilen Dış Politika Algısı araştırmasında da katılımcıların yüzde 69'u Türkiye'nin AB üyesi olmasını istiyorum yanıtını vermiştir. Yukarıda aktarılan diğer araştırmalarda olduğu gibi üyeliğe verilen desteğin gerekçesi olarak ekonomik niteliktekiler öne çıkmaktadır. Üyeliğe karşı çıkış nedenleri arasında ise ahlaki-kültürel değerlerin farklılığı yüzde 10 oranına sahiptir. Benze şekilde katılımcıların yüzde 30'u Türkiye'nin asla üye olamayacağını savunurken, Türkiye'nin üyeliği önündeki en büyük engel olarak Türkiye'nin Müslüman bir ülke olmasını görenlerin oranı yüzde 22'dir.³³

Türkiye kamuoyunda AB hakkında algı ve tutumları merak edilen bir diğer siyasal aktör de iş dünyasıdır Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği tarafından AB Türkiye Odalar Forumu (ETCF) projesi olarak gerçekleştirilen Türkiye'de AB üyeliği için şirketlerin hazırlıkları: Türkiye'deki özel sektörün görüşleri araştırması da bu kapsamda oldukça önemlidir Türk iş dünyasına yönelik en kapsamlı çalışma olan ve 2011 yılında 3721 işletme ile gerçekleştirilen araştırma sonucuna göre katılımcıların AB üyeliğine destek oranı yüzde 75'dir.³⁴ İş dünyasına yönelik bir diğer önemli araştırma da Yıldırım, Çalış ve Benli'ye aittir. Yıldırım, Çalış ve Benli çalışmalarında Türkiye'de işçi konfederasyonlarının Türkiye'nin AB üyeliğine bakışlarını incelemişlerdir. Söz konusu araştırmada AB'ye destek yüzde 57 olarak ölçülmüştür. Ancak daha önceki örneklerde de karşılaştığımız gibi desteğin var olması sürecin üyelikle sona ereceğine yönelik olumlu bir algı ortaya koymamaktadır. Keza burada da katılımcıların yüzde 48'si Türkiye'nin AB'ye kabul edilmeyeceğini ifade etmişlerdir.³⁵ 2005 yılında Türkiye'de işçi sınıfının AB üyeliğine bakışına yönelik İstanbul'da 13 işkolunda çalışan 900 ücretli çalışan ile yapılan çalışmada ise AB üyeliğini destekleyenlerin oranı yüzde 44,4 olarak belirlenmiştir. Buna karşılık AB üyeliğine olumlu bakanların yüzde 45'i, AB üyeliğinin gerçekleşeceğine inanmamaktadır.³⁶

³² The International Republican Institute, *Turkish Public Opinion Survey*, IRI, 2011.

³³ Mensur Akgün, et al., *Türkiye'de Dış Politika Algısı*, TESEV, Dış Politika Programı, 2011.

³⁴ AB-Türkiye Odalar Forumu Türkiye'de AB Üyeliği İçin Şirketlerin Hazırlıkları: Türkiye'de Özel Sektörün Görüşleri -2013, EUROCHAMBERS-TOBB, 2013.

³⁵ Engin Yıldırım, Şuayyip Çalış ve Abdurrahman Benli, "Turkish Labour Confederations and Turkey's Membership of the European Union", *Economic and Industrial Democracy*, Cilt: 29, Sayı: 3, 2008, s.368-370.

³⁶ Özgür Müftüoğlu ve Rana Çetin, "Ücretli Çalışanların Türkiye'nin Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Düşünceleri" 20 Eylül 2005.

Türk-Avrupa Eğitim ve Bilimsel Araştırmalar Vakfı (TAVAK) tarafından Haziran 2012’de 8 ilde 1110 kişi ile yapılan anketlere göre “Türkiye AB’ye üye olacaktır” diyenlerin oranı yüzde 17’dir. 2011’deki aynı araştırmada ise bu rakam yüzde 34.8 olarak ölçülmüştür.³⁷

2012 yılında Kadir Has Üniversitesi tarafından Türkiye’nin çeşitli illerinde 18 yaş ve üzeri 1000 kişiye yüz yüze görüşme tekniğiyle gerçekleştirilen Türkiye Sosyal-Siyasal Eğilimler Araştırması’nda Türkiye’nin AB üyeliğini destekleyenlerin oranı yüzde 50,4 olarak bulunmuş buna karşılık Türkiye’nin AB’ye üye olamayacağını düşünenlerin oranı ise yüzde 65,6 düzeyinde çıkmıştır.³⁸ 2013 yılı araştırmasında ise AB üyeliğini destekleyenlerin oranının yüzde 51,8’e yükseldiği, Türkiye’nin üye olamayacağını düşünenlerin oranının ise yüzde 64,7’ye gerilediği göze çarpmaktadır.³⁹ Ayrıca, halkın AB’yi destekleme oranı 2015’te yüzde 65,1 iken 2016’da bu yüzde 45,7’ye gerilemiştir. Türkiye’nin AB’ye üye olabileceğini düşünme oranında da önemli düşüş gözlemlenmiş ve bu oran da yüzde 38,3’ten yüzde 27’ye gerilemiştir.⁴⁰

Burada üzerinde durmamız gereken bir diğer analiz ise Konrad Adenauer Stiftung Derneği tarafından desteklenen ve Alkan’ın öncülüğünde gerçekleştirilen “Türkiye’deki Üniversite Öğrencilerinin Avrupa Birliği Algısı” başlıklı anket çalışmasıdır. 8 ildeki 14 üniversitedeki bin lisans ve yüksek lisans öğrencisini hedef alan çalışmada, öğrencilerin yüzde 42,4’ünün Türkiye’nin AB üyeliğine olumsuz yaklaştığı ortaya çıkmıştır. Katılımcıların neredeyse tamamının AB üyeliği hakkında bilgi sahibi olduğunu belirttiği ankette, gençlerin yüzde 23’ü AB hakkında oldukça bilgili olduğunu ifade etmiştir. Katılımcıların yüzde 62’si ise kısmen bilgili olduklarını dile getirmiştir. Çalışmanın ortaya koyduğu diğer bir çarpıcı tablo ise üniversitelilerin yüzde 34’ünün Türkiye’nin hiçbir zaman AB üyesi olamayacağı görüşüne sahip olmalarıdır. Buna karşın katılımcıların sadece yüzde 15’i gelecek 5-10 yıl içinde Türkiye’nin AB’ye gireceğine

<http://www.sendika.org/2005/09/ucretli-calisanlarturkiyenin-avrupa-birligi-uyelig-i-uzerine-dusunceleri-disk-gida-is> (22.06.2017).

³⁷ AB’ye destek dibe vurdu!

<http://www.haberturk.com/dunya/haber/769291-abye-destek-dibe-vurdu> (29.06.2017).

³⁸ Kadir Has Üniversitesi, *Türkiye Sosyal-Siyasal Eğilimler Araştırması*, 2012, İstanbul, Kadir Has Üniversitesi, 2013.

³⁹ Kadir Has Üniversitesi, *Türkiye Sosyal-Siyasal Eğilimler Araştırması*, 2013, İstanbul, Kadir Has Üniversitesi, 2014.

⁴⁰ Khas Türkiye Sosyal-Siyasal Eğilimler Araştırması 2016 Sonuçları Açıklandı
<http://www.khas.edu.tr/news/1498> (24.07.2017).

inanmaktadır. Buna rağmen, Türkiye'nin AB üyeliği dışında bir seçeneğinin olmadığını düşünenlerin oranı ise yüzde 70'dir.⁴¹

Türkiye genelinin ve üniversite öğrencilerinin AB ve Türkiye-AB ilişkilerine yönelik algı ve tutumlarının ortaya konmasından sonra makalenin bu bölümünde ülke yerel kamuoyunun da söz konusu algı ve tutumlarını incelemeye geçebiliriz. Yazgan ve Aktaş tarafından yapılan Çankırı iline ilişkin araştırmada daha önce aktarılan araştırmalarla paralellik arz etmektedir. Bu çalışmada da katılımcıların AB'ye desteği yüzde 40 oranındadır. Karşıtların oranı ise yüzde 38'dir. Yani burada da destek oranı daha fazladır. "Kararsızım" veya "fikrim yok" diyenlerin oranı ise sırasıyla yüzde 12 ve yüzde 10'dur. Yine yukarıda aktarılan sonuçlara benzer şekilde kamuoyunun AB'ye destek oranı destek olunmamaya göre yüksek olsa da "Sizce Türkiye, Avrupa Birliği'ne ne zaman üye olabilir?" sorusuna ise "hiçbir zaman" diyenlerin oranı yüzde 6'dır. Katılımcıların yüzde 82'si de, yine yukarıdaki sonuçlarla paralellik arz edecek şekilde, AB'nin Türkiye'ye adil ve güvenilir davranmadığını düşünmektedir. Kültür ve kimlik bazlı sonuçları göz önünde bulundurduğumuzda da "Türkiye, Avrupa Birliği'ne girerse, kültürel yozlaşma olabileceğini düşünüyor musunuz?" sorusuna katılımcıların yüzde 67'si 'evet' şeklinde yanıt vermişlerdir.⁴² Yerele ilişkin güncel ikinci çalışma olarak Tonus tarafından gerçekleştirilen *Eskişehir'de Avrupa Birliği Algısı Türkiye Genelinden Farklı mı?* araştırmasının sonuçlarını inceleyebiliriz. Söz konusu araştırmada Eskişehir kamuoyunda Türkiye'nin AB üyesi olmasını destekleyenlerin oranı yüzde 53 iken, desteklemeyenlerin oranı yüzde 22 olarak ölçülmüştür. Katılımcıların yüzde 75'i ise Türkiye'nin sahip olduğu kültürel ve dini değerleri Türkiye'nin AB üyeliğinin önünde bir engel olarak görmektedir. Katılımcıların yüzde 46,5'i de AB'nin Türkiye'yi hiçbir zaman üye olarak almayacağını ifade etmiştir.⁴³

Ekonomi ve Dış Politika Araştırmalar Merkezi-EDAM'ın 2015 yılında Türkiye çapında (Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Manisa, Erzurum, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kırklareli, Konya, İçel, Samsun, Zonguldak, Denizli, Malatya) 1500 kişi ile yapmış olduğu kamuoyu

⁴¹ M. Nail Alkan, *Türkiye'deki Üniversite Öğrencilerinin Avrupa Birliği Algısı*, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2013.
http://www.kas.de/wf/doc/kas_35820-1522-12-30.pdf?131023094810 (29.062017).

⁴² Hatice Yazgan ve Altan Aktaş, "Türkiye- Avrupa Birliği İlişkilerinde Kamuoyu Faktörü: Çankırı İli Örneği", *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2012, Cilt:2, Sayı: 2, s. 13-17.

⁴³ Özgür Tonus, "Eskişehir'de Avrupa Birliği Algısı Türkiye Genelinden Farklı mı?", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 2015, Cilt:14, Sayı:2, s. 73 – 77.

araştırmasına göre katılımcıların yüzde 23'ü Türkiye için işbirliği yapılması gereken ülke/ülke grubunun Avrupa Birliği olduğunu belirtirken yüzde 11'i Arap ülkeleri yanıtını vermiştir. Katılımcıların yüzde 9'u Rusya, yüzde 8'i ABD ve yüzde 7'si de Çin yanıtı verirken; yüzde 8'lik bir kesimse diğer ülkelerle işbirliği yapılmasını tercih ettiğini belirtmiştir.⁴⁴

Nisan 2015 tarihinde 2.489 katılımcıyla gerçekleştirilen ve İKV tarafından Realta Araştırma Şirketi'ne yaptırılan, Türkiye kamuoyunda AB'ye ilişkin bilgi ve farkındalık düzeyinin belirlenmesi ile Türkiye'de AB üyeliğine destek konusundaki görüşlerin incelendiği araştırmanın sonuçlarına göre de Türkiye kamuoyunun yüzde 61,8'i Türkiye'nin AB üyeliğini desteklemektedir. Yine araştırma katılımcılarının yüzde 73'ü Türkiye'nin AB üyeliğine olan inancının azaldığını ifade etmektedir. Araştırmaya göre, Türkiye'nin AB üyesi olacağına inananların oranı yüzde 30, önümüzdeki beş yıl içerisinde Türkiye'nin AB üyesi olmasını bekleyenlerin oranı ise yüzde 23'tür. AB üyeliğini desteklemeyenlerin sebeplerine bakıldığında da AB'nin Türkiye'ye yaklaşımında uyguladığı çifte standart (yüzde 26) ve AB üyeliğinin Türk kültür ve kimliğine zarar vereceği kaygısı (yüzde 26) öne çıkmaktadır.⁴⁵

Görülmektedir ki, 2000–2005 döneminin aksine 2006–2017 döneminde kamuoyunun AB'ye bakışı yukarıda aktarılan gelişmeler bağlamında olumsuz bir tutuma doğru yönelmiştir. Bu bölüme ilişkin olarak ayrıca ifade etmek gerekir ki, birincil elden kamuoyu yoklamalarının değerlendirilmesi sırasında elde edilen veriler ikincil elden kamuoyu yoklamalarının değerlendirilmesinde de geçerliğini korumaktadır. Buna göre 18–45 yaş aralığındaki katılımcıların ve eğitim durumu lisans ve lisansüstü diplomaya sahip katılımcıların AB'ye daha fazla destek vermektedir. Yine yukarıda aktarılan araştırma sonuçlarına göre Türkiye-AB ilişkilerindeki en büyük sorun olarak din farklılığı görülmektedir.

Sonuç

Yukarıda aktarılan kamuoyu yoklamaları ışığında çalışma Türkiye kamuoyunun AB'ye bakışına ilişkin beş temel bulguya ulaşmıştır. Buna göre ilk olarak, 30 yıllık süre zarfında Türkiye'de kamuoyu dönemsel olarak artışlar azalışlar seyreitse de her zaman AB üyeliğinden yana bir tavır sergilemiştir.

⁴⁴ Ekonomi ve Dış Politika Araştırmalar Merkezi – EDAM, *Türkiye'de Dış Politika Ve Kamuoyu Anketleri*, 2015, Sayı:2.
<http://www.edam.org.tr/tr/File?id=2164> (29.06.2017).

⁴⁵ İktisadi Kalkınma Vakfı, *Türkiye Kamuoyunda AB Desteği ve Avrupa Algısı*, 2015.
http://50yil.ikv.org.tr/belgeler/ikv_turkiyenin_AB_ye_bakisi_tr/html/index.html (22.06.2017).

Bununla birlikte çalışmanın ulaştığı ikinci bulgu ise her ne kadar kamuoyunda her dönem AB'ye yönelik destekten bahsedilse de söz konusu kamuoyunun AB'ye güven ve samimiyet oranı da yine her dönem düşük seyretmiştir. Yine yukarıda aktarılan çeşitli kamuoyu çalışmalarının ışığında elde edilen üçüncü bulgu ise Türkiye kamuoyunun AB ile ilişkilerde en önemli sorun olarak değerlendirdiği konu din ve kimlik farklılığıdır. Çalışmanın ortaya koyduğu dördüncü bulgu ise ikinci ve üçüncü bulgular bağlamında kamuoyunda Türkiye'nin AB'ye tam üye olabileceğine olan inancın oldukça düşük olduğudur. Çalışma kapsamında ulaşılan beşinci bulgu ise Türkiye kamuoyunun 18–45 yaş aralığı ve eğitim durumu lisans ve lisansüstü diplomaya sahip olanları AB'ye daha fazla destek vermektedir. Tüm bu verilere göre, söz konusu süreçte Türkiye kamuoyunda AB'ye yönelik değerlendirmeler, ülkenin son yıllardır gösterdiği reform çalışmalarının dışında, siyasi iradenin ve medyanın günlük AB algılayışı ve bakışından doğrudan etkilenebilmektedir. Bununla birlikte Türkiye kamuoyunun AB'ye yönelik tutumu belirli bir kalıp çerçevesinde gelişen ve kolektif belleklerde yer etmiş imaj ve algılar üzerinden de şekillenmektedir.

Netice itibarıyla, son otuz yıllık süre zarfında Türkiye kamuoyunun AB algısı, tutumu ve desteği siyasi, ekonomik ve kültürel yaşanmışlıklara bağlı olarak iniş ve çıkışlarla kaplanmış. Otuz yıllık süreç bu anlamda beklentilerin aksine Türkiye kamuoyunun AB'ye bakışını kalıcı bir olumlu algıya, tutuma ve desteğe dönüştürmemiş tam tersine özellikle de son on yıllık dönemi de göz önünde bulundurarak daha da olumsuz bir duruma doğru taşımıştır. Türkiye ile AB arasında daha güçlü bir işbirliği ve yakınlık getirmesi beklenen tam üyelik müzakere sürecinin, tam tersine sonuçlar doğurmasını beraberinde getirebilecek bu süreçten kurtulmanın yolu ise iki önemli duruma ve tutuma bağlıdır. Bu durumlar ve tutumlar AB'ye ve Türkiye'ye ait durum ve tutumlardır. Bunlardan ilki AB'nin siyasi irade göstererek Türkiye'ye vermiş olduğu sözleri yerine getirmesi ve katılım müzakerelerinin siyasal ve kültürel ön yargılardan arındırılmış bir vaziyette devam ettirilmesidir. Bu şekildeki bir tutum ve davranış uzun yıllardır var olan ve yukarıda da detaylı şekilde ele alınan Türkiye kamuoyundaki AB'ye güven eksikliğini kalıcı şekilde olumlu bir havaya taşıyabilecektir. Türkiye açısından ise gerek siyasi iradeler gerekse de medya AB konusunda kamuoyunu tarafsız, gerçek ve kapsamlı bilgiler ışığında aydınlatmalıdır. Aksi tutum ve davranışlar bugün olduğu gibi kamuoyunda hayal kırıklıklarının yaşanmasına ve bilgi eksikliğinden kaynaklanan gereğinden fazla duygusal tepkilerin verilmesine yol açmaktadır. Böyle bir AB yaklaşımı ise hem AB'nin Türkiye kamuoyuna yönelik sunduğu ekonomik ve sosyal fırsatların kaçırılmasına hem de Türkiye'nin ekonomik ve siyasal çıkarlarının korunmasının zorluğuna yol açmaktadır.

Kaynakça

- AB-Türkiye Odalar Forumu Türkiye'de AB Üyeliği İçin Şirketlerin Hazırlıkları: Türkiye'de Özel Sektör Engin Yıldırım, Şuayyip Çalış ve Abdurrahman Benli, "Turkish Labour Confederations and Turkey's Membership of the European Union", *Economic and Industrial Democracy*, Cilt: 29, Sayı: 3, 2008, s.368-370.
- Akdemir Erhan, "Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü Öğrencilerinin Avrupa Birliği Algısı", *Açıköğretim Uygulamaları ve Araştırmaları Dergisi*, 2017, Cilt 3, Sayı 1, s. 9-38.
- Akgün Mensur, et al., **Türkiye'de Dış Politika Algısı**, TESEV, Dış Politika Programı, 2011.
- Akpınar Burhan, "Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türk İlköğretim Öğrencilerinin Avrupa Birliği İmajı", *Eğitimde Politika Analizleri ve Stratejik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, 2006, ss. 1-34.
- Alkan M. Nail, *Türkiye'deki Üniversite Öğrencilerinin Avrupa Birliği Algısı*, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2013.
- Altunışık Remzi, "Türk Tüketicisinin AB Üyeliğine Karşı Tutumları ve AB Üyeliği Sonrası Alışveriş Alışkanlıklarına Yönelik Beklentileri", *Avrupa Birliği Üzerine Notlar*, Der. Oğuz Kaymakçı, Ankara, Nobel, 2005.
- Bozkurt Veysel, *Avrupa Birliği ve Türkiye: Siyasal Kurumlar, Çıkar Grupları, Kamuoyu, Ortaklık Belgeleri*, Bursa, Vipaş, 2001.
- Canbolat S. İbrahim, *Avrupa Birliği: Uluslararası Bir Sistemin Tarihsel, Teorik, Kurumsal, Jeopolitik Analizi ve Genişleme Sürecinde Türkiye ile İlişkiler*, İstanbul, Alfa, 2002.
- Çarkoğlu Ali, "Who Wants Full Membership? Characteristics of Turkish Public Support for EU Membership", *Turkish Studies*, 2003, Cilt: 4, Sayı: 1, s. 171 – 194.
- Çarkoğlu Ali ve Gitta Glöpker-Kesebir, "Comparing Public Attitudes on EU Membership in Candidate Countries: The Cases of Croatia, Macedonia and Turkey from 2004 to 2011", *Southeast European and Black Sea Studies*, 2016, Cilt: 16, Sayı: 2, ss. 255-274.
- Erder, Necat, *Türkiye'de Siyasi Parti ve Seçmenleri Toplum Düzeni*, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı, İstanbul, Boyut Matbaacılık, 1999.
- Erhan Çağrı, Erhan Akdemir ve Hatice Yazgan, *AB'nin Türkiye'nin Bürokratik Dönüşümüne Etkileri*, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, 2012.
- Erhan Çağrı, Erhan Akdemir, Hatice Yazgan ve Utku Kırıldökme, *Kamuoyu ve Türk Dış Politikası Anketi*, Ankara, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, 2010.

- Esmer Yılmaz, “Türk Kamuoyu ve Avrupa”, *Türkiye Avrupa’nın Neresinde? Gümrük Birliği Anlaşması’nın Düşündürdükleri*, (der.). Bülent Gökay, çev. Selda Paydak, Ankara, Ayraç Yayınevi, 1997.
- Göral Emirhan, Lale Özdemir, E. Serra Yurtkoru, Muzaffer Dartan, *Üniversite Gençliğinde Avrupa Birliği Algısı: Marmara Üniversitesi 2004 ve 2014 Anketlerinin Bir Değerlendirmesi*, Marmara Üniversitesi Yayın No: 828, Avrupa Birliği Enstitüsü Yayın No: 17, İstanbul 2014.
- İnal Ayşe ve Tezcan Durna, “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Medyası”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 8, Sayı:2, 2009, s.65-87.
- Kadir Has Üniversitesi, *Türkiye Sosyal-Siyasal Eğilimler Araştırması*, 2012, İstanbul, Kadir Has Üniversitesi, 2013.
- Kadir Has Üniversitesi, *Türkiye Sosyal-Siyasal Eğilimler Araştırması*, 2013, İstanbul, Kadir Has Üniversitesi, 2014.
- Karluk Rıdvan, *Avrupa Birliği*, İstanbul, Beta Yayınları, 2011.
- Kaya İlhan, Taner Kılıç ve Ahmet Yıldırım, “Dicle Üniversitesi Öğrencilerinin Türkiye’nin Avrupa Birliği Üyeliliğine İlişkin Görüş ve Beklentileri”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 2008,Cilt: 7, Sayı: 23.
- Llobera R. Josep, *Modernliğin Tanrısı: Batı Avrupa’da Milliyetçiliğin Gelişimi*, Fransızcadan çev. Emek Akman ve Ebru Akman, Ankara, Phoenix Yayınevi, 2007.
- Müftüoğlu Özgür ve Rana Çetin, *Ücretli Çalışanların Türkiye’nin Avrupa Birliği Üyeliliği Üzerine Düşünceleri*, 20 Eylül 2005.
- Nas Çiğdem, “Türkiye – AB İlişkilerinde Kamuoyu Algıları”, *Avrupa Birliği ve Türkiye’de Algılar*, Belgin Akçay (Der.), Ankara, Avrupa Birliği ve Küresel Araştırmalar Derneği Yayınları No: 4, 2016, s. 23 – 30.
- Özsoy Osman, *AB Yolunda Türkiye: Türkiye’nin Avrupa Birliği Üyeliliğinin Türkiye’ye ve AB’ne Etkileri*, İstanbul, Türk Genç İşadamları Vakfı AB Yayınları:1, 2002.
- Şenyuva Özgehan, “Türkiye Kamuoyu ve Avrupa Birliği 2001-2008: Beklentiler, İstekler, Korkular”, *Uluslararası İlişkiler*, 2009, Cilt: 6, Sayı: 22.
- The International Republican Institute, *Turkish Public Opinion Survey*, IRI, 2011.
- Tonus Özgür, “Eskişehir’de Avrupa Birliği Algısı Türkiye Genelinden Farklı mı?”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 2015, Cilt:14, Sayı:2.
- Vardar Deniz, “Türkiye’nin Batı Avrupa Kurumlarına Girişi ve Kamuoyu”, *Türk Dış Politikasının Analizi*, Faruk Sönmezoğlu (Der.),İstanbul, Der Yayınları, 2001.
- Yazgan Hatice ve Altan Aktaş, “Türkiye- Avrupa Birliği İlişkilerinde Kamuoyu Faktörü: Çankırı İli Örneği”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2012, Cilt:2, Sayı: 2.
- http://www.kas.de/wf/doc/kas_35820-1522-12-30.pdf?131023094810

- Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu (USAK), *Dış Politika Algılama Anketi*, 2009. <http://www.sendika.org/2005/09/ucretli-calisanlarturkiyenin-avrupa-birligi-uyelig-i-uzerine-dusunceleri-disk-gida-is>
- İktisadi Kalkınma Vakfı, *Türkiye Kamuoyunda AB Desteği ve Avrupa Algısı*, 2015. http://50yil.ikv.org.tr/belgeler/ikv_turkiyenin_AB_ye_bakisi_tr/html/index.html
- 1 ü n Görüşleri -2013, EUROCHAMBERS-TOBB, 2013.
- “Esiad'in Ulusal AB Anketi” http://www.ab.gov.tr/_29072.html
- Ekonomi ve Dış Politika Araştırmalar Merkezi – EDAM, *Türkiye’de Dış Politika Ve Kamuoyu Anketleri*, 2015, Sayı:2. <http://www.edam.org.tr/tr/File?id=2164>
- AB'ye destek dibe vurdu! <http://www.haberturk.com/dunya/haber/769291-abye-destek-dibe-vurdu>
- Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, *Eurobarometre 66 Ulusal Rapor: Türkiye*, Güz 2006. http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb66/eb66_tr_nat.pdf
- Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, *Eurobarometre 74 Ulusal Rapor: Türkiye*, Güz 2010. http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb74/eb74_tr_tr_nat_pre.pdf
- European Commission, *Standard Eurobarometer 82: The Key Indicators Results For Turkey* http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb82/eb82_fact_tr_en.pdf
- BBC Türkçe, “ABD'ye en olumsuz bakan ülke Türkiye” http://www.bbc.com/turkce/haberler/2010/04/100419_us_views.shtml
- Haber7.com, “Türkler dünya ülkelerine nasıl bakıyor?” <http://www.haber7.com/dunya/haber/515741-turkler-dunya-ulkelerine-nasil-bakiyor?wr=1>
- “Üniversitelilerin yüzde 60'ı Türkiye ve dünyadaki gelişmeleri takip etmiyor” <http://www.memurlar.net/haber/60091/>
- European Commission, *Eurobarometer 62 Public Opinion In The European Union*, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/yearFrom/1974/yearTo/2016/surveyKy/455>
- Khas Türkiye Sosyal-Siyasal Eğilimler Araştırması 2016 Sonuçları Açıklandı. <http://www.khas.edu.tr/news/1498>

KÜRESEL FİNANSAL KRİZ, MÜLTECİ KRİZİ VE İSLAMOFOBİZM BAĞLAMINDA TÜRKİYE - AB İLİŞKİLERİ

Bianca KAISER,
Ayhan KAYA*

Giriş

Bu makalenin amacı, 2000’li yılların sonundan itibaren AB ülkelerinin pek çoğunu derinden sarsan Küresel Finansal Kriz ile birlikte 2010’lu yıllara damgasını vuran Mülteci Krizinin Türkiye-AB arasındaki ilişkileri nasıl etkilediği sorusuna yanıt aramaktır. Bu çerçevede, makalenin getireceği önerme, ilişkilerin finansal kriz ve mülteci krizi ile birlikte yine AB ülkelerinde yükselişini devam ettiren Popülist-Islamofobist¹ siyasal ve toplumsal dalgadan büyük oranda etkilenmekte olduğudur. Bu nedenle, makalenin altını çizdiği argüman şu şekilde kısaca ifade edilebilir: Türkiye ve AB arasındaki ilişkiyi büyük ölçüde araçsal ve kültürelist paradigmlar belirlemeye devam etmektedir. Bu argümanı kısaca açmak gerekirse, bir yandan, sayıları 3,5 milyonu bulan Suriyeli, Afganistanlı, Iraklı, Pakistanlı, Somalili mültecilerin ülkemizde kalmaları ve AB sınırlarını zorlamamaları için başta Almanya ve Hollanda olmak üzere Avrupa Birliği çevrelerinin Türkiye ile olan müzakere sürecini araçsallaştırdıkları görülürken, diğer yandan Batı’da yaşanmakta olan populist ve İslamofobik siyasal ve toplumsal

* Prof. Dr., Uluslararası İlişkiler Profesörü, Prof. Dr., Bilgi Üniversitesi İİBF öğretim üyesi.

¹ Makalede zaman zaman kullanılacak olan “İslamofobizm” kavramı “İslamofoby” kavramı yerine kullanılmıştır. Yazarlar, “İslamofoby” kavramının Müslümanlara karşı hissedilen korkuyu doğalmış gibi yansıttığını düşünürken, “İslamofobizm” kavramının aslında yer yer hissedilen korkunun ideolojik bir zemine oturtulması gerektiğini düşünmektedir. Dolayısıyla İslamofobizme bir ideoloji olarak bakılması gerektiğini düşünmektedirler. Avrupa özelinde tarihselci bir değerlendirme yapıldığında bugün yaşanmakta olan İslamofobizmin XIX. Yüzyıl sonunda yaşanan Anti-Semitizme benzediği varsayılabilir. Konu ve kavramsallaştırma hakkında daha detaylı bir tartışma için bkz., Kaya (2015).

iklimin yine ilişkileri kültürelist paradigmaya hapsettiği görülmektedir. Makalede yapacağımız analizler yoğunluklu olarak AB çevreleri açısından konuların nasıl ele alındığı ve Türkiye ile ilişkilerin hangi paradigmlar üzerinden tartışıldığı şeklindeki noktalarda odaklanacaktır.

Bu makale, “Türkiye ve AB ilişkileri tam üyelik perspektifinden uzaklaştı mı” sorusuna yanıt arayacaktır. Bu soruyu yanıtlayabilmek için, son yıllarda yaşanan küresel finansal kriz ve mülteci krizi gibi sadece Türkiye ve AB ülkelerini değil aynı zamanda bütün dünyayı etkisi altına alan iki yapısal krizin Türkiye-AB ilişkilerine etkileri ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır. Küresel Finansal krizin 2008 yılı, mülteci krizinin ise 2011 yılı itibarıyla dünyayı etkilemeye başladığı bilinmektedir. Türkiye her ne kadar finansal krizden AB ülkeleri kadar etkilenmemiş olsa dahi, AB ülkelerinde yaşanan iktisadi, toplumsal ve siyasal istikrarsızlıkların aşırı sağ ve sol populist siyasal ve toplumsal hareketleri derinleştirdiği göz önünde bulundurulacak olursa küresel krizin AB’nin genişlemesi gibi bir ihtimali imkansız kıldığı ve dolayısıyla Türkiye ile olan müzakereleri sekteye uğrattığı görülmektedir. Öte yandan, tarihsel, dinsel, kültürel ve ulusal farklılıkları daha ön plana çıkaran populist ve İslamofobist retoriğin yine AB ve Türkiye arasında var olan kültürel ve dinsel sınırları daha da derinleştirmek gibi bir etki yarattığı ve bu etkinin doğrudan küresel finansal krizle ilgili olduğu anlaşılmaktadır. Madalyonun öte yanında bulunan Türkiye’nin ise bu koşullar altında siyasal ve toplumsal olarak AB perspektifinden giderek uzaklaştığı görülmektedir. Bir yandan özellikle yanıbaşındaki komşusu Yunanistan’ın yaşadığı derin krizin etkisiyle kamuoyunun ekonomik kriz içerisinde bulunan AB’ye ilgisi azalırken, öte yandan Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin bölgesinde uzun yıllardan bu yana AB’nin dönüştürücü gücünün etkisiyle yarattığı yumuşak güç (soft power) olma iradesinin kendisine sağladığı ekonomik, politik ve kültürel hegemonya girişimlerinin sonuçlarını almaya başladığı ve bu nedenle de AB’den siyasal, kültürel ve ekonomik olarak da kopmaya başladığı gözlenmiştir.

AB’nin yaşadığı küresel finansal krizin Türkiye ile olan ilişkilerini çok olumsuz bir iklime taşıdığı görülmektedir. Ancak, makalenin ikinci ayağını oluşturacak olan mülteci krizi ve İslamofobyaya bağlamında Türkiye-AB ilişkilerinin farklı bir çerçeveye oturmaya başladığı iddiasına yer verilecektir. 11 Eylül 2001 yılında yaşanan İkiz Kule terör eylemlerinin ardından Batı’da yükselmeye başlayan İslamofobyaya, 2011 yılında başlayan ve öncelikli olarak Türkiye’yi büyük ölçüde etkileyen mülteci krizi ile birlikte Türkiye-AB ilişkilerinin çok farklı bir eksene oturmaya başladığı görülmüştür. 2015 yılının yaz aylarına kadar AB tarafından pek hissedilmeyen Mülteci sorunu, önce

Kuzey Afrika ülkelerinden İtalya ve Malta gibi AB ülkelerine ve daha sonra Afrika mülteci rotasının kapatılmasıyla birlikte Ege adalarından Yunanistan'a geçen yüzbinlerce mültecinin vaarlığıyla birlikte AB üyesi ülkeleri fazlasıyla meşgul etmeye başlamıştır. Mülteci krizinin AB ülkelerinde yarattığı kamuoyu baskısı ve özellikle de aşırı sağ popülizmin ve İslamofobizmin ipoteği altına girmiş olan İngiltere, Hollanda, Fransa gibi çok sayıdaki AB üyesi devletlerin arzularıyla Türkiye-AB Mülteci Anlaşmasının Mart 2016'da hayata geçirilmesi sağlanmıştır. AB içinde ve Türkiye'de özellikle Avrupa değerleri üzerinden bu anlaşmanın büyük tartışmalara yol açtığı görülmüş ve Avrupa değerlerinin hiçe sayıldığı iddia edilmiştir. Bu anlaşma ile Türkiye – AB ilişkilerinin niteliğinin, tam üyelik hedefiyle bir ülkenin kazanılmasından ziyade Birliğin kısa ve orta vadeli çıkarları çerçevesinde aday bir ülke ile uluslararası mülteciler hukuku kurallarına pek de uygun olmayan ve daha çok kısa dönemli çıkarlar üzerine inşa edilen farklı bir ilişki biçimine geçilmiştir. Bu yeni durum belki de, Mülteci Anlaşması müzakerelerini neredeyse kişisel olarak yürüten Almanya Şansölyesi Angela Merkel'in yıllar önce dile getirdiği "imtiyazlı ortaklık" fikrinin hayata geçirilmesi gibi yorumlanabilecek bir gelişme olarak karşımızda durmaktadır. Hatta, mevcut Gümrük Birliği Antlaşmasının kapsamının genişletilmesini öngören hazırlıklar da dikkate alındığında söz konusu "imtiyazlı ortaklık" fikrinin büyük ölçüde karşılıklı ekonomik ve ticari çıkarlar üzerine inşa edilmesi fikrinin ağırlık kazandığı sonucuna ulaşılabilir. Ancak, söz konusu durum hiç şüphe yok ki, AB içinde siyasal liderliğin el değiştirmesi ve Sosyal Demokrat ve Liberal değerlerin daha öncelikli olmaya başlamasıyla birlikte yeniden değişebilir.

Bu makalede sırasıyla birinci bölümde Avrupa ve Avrupa Birliği açısından Birinci Dünya Savaşından bu yana sosyo-ekonomik, demografik ve politik krizlerin ne anlam ifade ettiği ve ne tür yapısal dönüşümleri beraberinde getirdiklerine değinilecektir. Yapısal dönüşümlerin büyük ölçüde Keynesyan refah devletinin doğuşu ve ardından neo-liberal çözülme şeklinde özetleneceği ilk bölümün ardından ikinci bölümde yakın zamanlarda AB'nin ne tür krizlerle karşı karşıya geldiği analiz edilecektir. Küresel finansal kriz, İslamofobyaya ve mülteci krizinin detayları tartışıldıktan sonra 2010lu yıllar itibarıyla Türkiye-AB ilişkilerini belirleyen temel eksen olan Mülteci krizinin ilişkileri nasıl araçsallaştırdığı üzerinde durulacaktır. Makalenin üçüncü bölümünde ise, AB'de Müslüman kökenli insanların entegrasyonu ve İslamofobizm tartışmalarının, AB – Türkiye ilişkilerinin nasıl bir kültürelist siyasal zemine hapsettiği konusu irdelenecektir.

1. 20. Yüzyılda İktisadi Krizlerin Toplumsal ve Siyasal Yansımaları

Dünya ekonomisi, sömürgecilik ve milliyetçilik çağı olarak bilinen ve I. Dünya Savaşına değin devam eden 19. Yüzyılın özellikle ikinci yarısında yaşanan bir takım dalgalanmalara rağmen büyümeye devam etmiştir. Sanayileşmenin yoğun olarak yaşandığı bu dönemde dünya ekonomisi, teknolojik ilerlemeye, sürekli ancak dengesiz ekonomik büyümeye ve giderek artan küreselleşmeye tanık olmuştur. Yaşanan teknolojik ilerlemeler ve ekonomik büyüme, dünya çapında işbölümünün giderek yayılmasına ve karmaşık boyutlara ulaşmasına neden olurken, aynı zamanda “felaketler çağı” olarak da bilinen 1914 ve 1945 arasındaki ekonomik, sosyal ve siyasal dengeleri büyük ölçüde sarsmıştır. 1929-1936 yılları arasında yaşanan Büyük Buhran’ın en üst noktaya varacak şekilde bir felaket olmasına karşın, bu dönemde dünya ortalaması dikkate alındığında ekonomik büyüme durmamış, sadece yavaşlamıştır. Bu dönemde, uluslararası ticaret başta olmak üzere, küreselleşme yönündeki hareketlilikte büyük bir yavaşlama meydana gelmiştir. Avrupa’yı da büyük ölçüde sarsan bu tür buhranların ve istikrarsızlıkların önemli toplumsal ve siyasal yansımaları olmuştur. Sözgelimi, I. Dünya Savaşına doğru yol alırken, 1914’ten önceki son on beş yıl içinde yaklaşık 15 milyon kişi Avrupa’dan Amerika Birleşik Devletleri’ne yerleşmek amacıyla göç etmiştir. Savaş döneminde bu rakam 5 milyona gerilemiştir.

1929 Büyük Ekonomik Buhran, savaşın etkisiyle de güç dengelerini büyük ölçüde değiştirmiştir. I. Dünya Savaşı bir anda, Amerika Birleşik Devletleri’ni dünyanın en büyük gücü haline getirmiştir. Gerek I. Dünya Savaşı sonunda Woodrow Wilson’un savunduğu 14 İlke ve gerekse II. Dünya Savaşı sırasında ABD’nin savaşa katılmadan önce Franklin D. Roosevelt’in İngiltere ile imzaladığı Atlantik Şartı Protokolü (Ağustos 1941)², sömürü altında bulunan ulusların kendi kaderlerini tayin hakkını savunurken, kullanılan yeni ‘özgürlükçü’ söylem ile ABD’nin küresel hegemonyasını sağlamayı amaçlıyorlardı. ABD’nin dünya siyasetine yön veren küresel bir aktör haline gelmesi, hiç şüphesiz, 19. Yüzyılın ilk yarısında yaşanan siyasal ve ekonomik gelişmelerle birlikte açıklanabilir.

Günümüzde etkileri hâlâ yaşanmakta olan küresel finansal kriz, mülteci krizinin ve yükselen aşırı sağ popülizmin gerek AB gerekse Türkiye için ne

² ABD, Atlantik Şartı Protokolü’ne eklettiği bir madde ile İngiltere’nin yanında savaşa girmesinin ön koşulu olarak savaş bitiminde Britanya’nın sömürgelerine kendi kaderlerini tayin hakkı tanımasını şart koşmuştur.

anlama geldiğini çözebilmek için çaba harcarken, belki geçmişteki krizlerin yol açtığı dönüşümleri kısaca hatırlamak bizlere yardımcı olabilir. Hatta, geçmişte yaşanan büyük çaplı sosyo-ekonomik ve demografik krizlerin Avrupa'yı ne şekilde etkilediğini hatırlamak, günümüzde yaşanan aşırı sağ popülist siyasetin Avrupa'yı ve dünyayı nereye götürebileceği yönünde bazı düşünce egzersizleri yapmamıza da yardımcı olacaktır. Büyük Buhran Avrupa'nın toplumsal ve siyasal hayatında önemli dönüşümlere yol açmıştır. Sözgelimi, Büyük Buhran bu dönüşüm sürecinde İngiltere'deki gibi sol partilere karşı (1931), Almanya (1933)'da ulusalcı, savaş yanlısı ve fiilen saldırgan partilerin zafer kazanmasına neden olmuştur. Popülist ve aşırı sağ eğilimlerin güç kazandığı ülkelerin siyasal kültürleri bu eğilimleri ya iktidara taşımış ya da iktidara gelmelerini engellemiştir. Sözgelimi, Almanya'da Sosyal Demokratlar 1920'li yıllarda proleter kökenlerine vurgu yapan ve tarımdan geçimin sağlayan kesimleri dışlayan bir siyasal söylem üretmek suretiyle kırsal kökenli yığınları Nasyonal Sosyalistlerin cenahına itmiştir. Öte yandan, Alman Sosyal Demokratlarıyla aynı köklere sahip olan İsveç Sosyal Demokratları ise Büyük Buhranın yol açtığı yıkımdan kurtulabilmek için geniş bir toplumsal ittifak yapmayı yeğlemiş ve işçiler ile birlikte kırsal kesimleri de bu ulusal mutabakatın içine dahil etmiştir. Bu iki örnekten görüleceği üzere, Büyük Buhranın ardından yapılan siyasal tercihlerden biri Almanya örneğinde olduğu gibi tarihin en olumsuz deneyimlerinden biri olan Nazizm'i getirirken bir diğeri ise İsveç örneğinde olduğu gibi Sosyal Demokrat anlatının kök saldığı İsveç Demokrasisini üretmiştir.

1931-1933 arasında Buhran'ın en yoğun olarak etkilerini hissettirdiği dönemde, Batı Avrupa'da radikal sağın gücü hızla artarken, sol görülmemiş büyük ölçüde güç kaybetmiştir. Bugün olduğu gibi o gün de solun bu şekilde zayıflaması, sadece sosyalistleri ve komünistleri etkilememiş, aynı zamanda Hitler'in zaferiyle birlikte Almanya'da Sosyal Demokrat Partisi'nin tamamen ortadan kalkmasına, Avusturya'da ise Sosyal Demokrat Parti'nin dağılmasına yol açmıştır. Aynı şekilde, İngiliz İşçi Partisi 1931'de üyelerinin yarısını kaybetmiş ve 1913'e kıyasla büyük bir güç kaybetmiştir. Aşırı sağ siyasal oluşumlar Avrupa'da güç kazanırken bir yandan tarihi düşmanlarına vurgu yaparak ve öte yandan kendi ülkelerinde "içimizdeki düşman" sendromunu besleyerek kitleleri peşlerinden sürüklemişlerdir. Sözgelimi Almanya'da Adolf Hitler, bir yandan Fransa, İngiltere ve Sovyetler Birliği şeklindeki "dış düşmanlar"a vurgu yaparak ve öte yandan anti-Semitizm ideolojisiyle yahudileri "içimizdeki düşmanlar" olarak tanımlamış ve kitleleri bu "düşmanlar" karşısında endoktrine etmiştir. Theodor Adorno, Eric Fromm, Herbert Marcuse ve Theodor Horkheimer gibi düşünürlerin dahil olduğu

Frankfurt Okulu düşünürlerinin altını çizdikleri “kitle toplumu” yoksulluğun, yalnızlığın, yabancılaşmanın, dışlanmanın, güvensizliğin ve belirsizliğin hüküm sürdüğü siyasal iklimde Avrupa ülkelerinde bu şekilde kök salmış ve beraberinde Nazizm, Faşizm ve Frankoizm gibi rejimleri getirmiştir.³

Sosyal-Ekonomik Yıkımların Panzehiri: Refah Devletinin Doğuşu

II. Dünya Savaşı'nın yol açtığı yıkımın ardından Avrupa'da kapitalist devletler önemli bir yol ayrımına gelmişlerdir: yıkımın ardından ortaya çıkan toplumsal hareketlere karşı baskıcı bir yöntemle karşı mı konulacak, yoksa bu merkezkaç hareketleri merkezci kılabilen demokratik uzlaşma politikaları mı izlenecekti. Bu sorunun cevabını İngiltere örneğine bakarak vermek mümkün. Sosyal Bilimlerde çok önemli bir yeri olan *Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar* makalesini yazan sosyolog T.H. Marshall (1950) bu süreci ayrıntılı bir şekilde anlatmıştır. Marshall'a göre İngiltere, II. Dünya Savaşının neden olduğu yaraları, tam istihdamı hedef edinen Keynesyan ekonomi politikaları ve ücretsiz eğitim ve sağlık hizmetleri, işsizlik sigortası, emeklilik ödemeleri gibi sosyal hakları devreye sokarak sarmanın yollarını aramış ve başarıya ulaşmıştır. 1950'li ve 1960'lı yıllar Avrupa siyaseti büyük ölçüde sosyal hakların yaygınlaştığı ve devletlerin kendi halklarının rızalarını almak üzere çaba gösterdiği yıllar olmuştur. Bu dönemde ekonomik büyüme hız kazanmış, ideolojik bloklar arasında yaşanan farklılıkların giderek azaldığı görülmüştür. Daniel Bell, Ralph Dahrendorf, Hannah Arendt gibi sosyal bilimcilerin altını çizdikleri “ideolojilerin sonu” şeklindeki yaklaşımın da kökeninde Avrupa'da yaşanan bu iyimserlik hali yatmaktadır. Ancak, tam istihdama dayalı bu ekonomi-politik çok uzun bir zaman sürmeyecek, 1973 yılında yaşanan Arap-İsrail Savaşı'nın ardından 1974 yılında ortaya çıkan Dünya Petrol Kriziyle son bulacaktır.

Neo-Liberalizmin Yükselişi ve “İçimizdeki Düşman” Sendromu

1970'lerde ortaya çıkan dünya petrol krizi, işsizlik, enflasyon, düşük büyüme oranları ve refah devleti harcamalarının azaltılması gibi sonuçları beraberinde getirmiş ve devletin giderek minimal bir hal almasına, dolayısıyla devletin ekonomi alanından giderek uzaklaşmasına neden olmuştur. Refah Devletinin yaygınlaştırdığı adalet, yeniden bölüşüm ve paylaşım türü söylemlerin yerini ihtiyatçılık (*prudentalism*), bireysellik ve özelleştirme anlatıları almıştır. Öte yandan, SSCB'nin çöküşü 1980'li ve 90'lı yıllar

³ Bu konuda ayrıntılı tartışmalar için Frankfurt Okulu'na ilişkin çalışmalara bkz., Bottomore (1997), Held (1984), Horkheimer ve Adorno (1996) ve Jay (1989).

milliyetçi, etnik, yerel ve dinsel hareketlerin küreselleştiği bir dönem yaşanmıştır. Modern ulus-devlet ve toplum projesinin tehdit altına girdiği bu dönemde ortaya çıkan yerel merkezkaç kuvvetler ulus-devletlerin meşruiyetlerinin sorgulanmasına neden olmuştur. Aslında 1970’li yıllarda başlayan ve Jürgen Habermas (1976)’ın *meşruiyet krizi* olarak tanımladığı ulus-devletlerin içine girdiği bu bunalım evresi günümüzde de büyük ölçüde devam etmektedir. Farklılıklara ve kültürlere vurgu yapan postmodernite, küreselleşme ve tüketim ideolojisi söylemleriyle de derinleşen bu evre sınıfsal, ideolojik, ulusal anlatıların da sorgulandığı bir sürece tekabül eder.

Devletin giderek minimalleştiği ve meşruiyet krizi yaşamaya başladığı Avrupa’da, 1970’ler ve sonrasında gençlik hareketleri, kadın hareketleri, etnik hareketler, dinsel hareketler ve çevresel hareketler gibi bir takım yeni toplumsal hareketler ortaya çıkmıştır. Özellikle 1974 Dünya Petrol Kriziyle birlikte geçtiğimiz kırk yıla damgasını vuran bu tür kimlik temelli hareketler Avrupa’da demokratik devletlerin karşılaştığı önemli sorunlar olmuştur. Dünya nüfusunun kentleşme, göç ve uluslaşma süreçleriyle birlikte özellikle kuzey yarımkürede heterojenleşmesi ve bir anlamda global ve yerel ölçekte çevrenin merkeze taşınması, ‘kültürel, etnik ve dinsel farklılık’ olgusunu kamusal alanda daha görünür kılmıştır (Brown, 2006).

Krizlerin Beslediği Avrupa Birliği: Küresel Finansal Kriz, Islamofobya ve Mülteci Krizi

Başlıbaşına bir sosyal-ekonomik ve siyasal sorun olan II. Dünya Savaşı sonrasında 1952 yılında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (ECSC) olarak kurulan, daha sonra 1957 tarihli Roma Anlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu’na (EEC) dönüşen ve 1967 yılında Avrupa Topluluğu (EC) adını alan birlik, 1991 tarihli Maastricht Anlaşması ile Avrupa Birliği (EU) adını almıştır. Ekonomik nitelikli bir örgütlenme olarak başlayan bu birlik bir süre sonra siyasal bir birliğe dönüşmüştür. Maastricht Anlaşması bu açıdan Birliğin hayatında dönüm noktasıdır. Bu anlaşma ile Avrupa Topluluğu ortak siyasal, sosyal, iktisadi, kültürel ve askeri değerler üzerine inşa edilen bir birliğe dönüştürülmek istendi. Bu sürecin başlangıcını ‘Avrupa Halkları’ ve ‘haklar arasında birlik’ söylemini ön plana çıkaran ve 1974 Dünya Petrol krizinin Topluluk üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmayı amaçlayan 1975 tarihli Tindemans Raporu teşkil eder.⁴ Bu raporda, Avrupa Topluluğu’nun kendi bayrağına sahip olması ilkesi benimsenmiştir. Böylelikle, dönemin Avrupa Topluluğu, ekonomik krizden

⁴ Tindemans Raporu için bkz., http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf

kurtulabilmek için ekonomik nitelikli birliği Siyasal birliğe dönüştürmek, genişlemek ve Avrupalılık kimliğine vurgu yapmak şeklinde yollar bulmuştur kendine. Nitekim, Avrupa Birliği bayrağının 29 Mayıs 1986 yılında ilk defa göndere çekilişine Beethoven'ın 9. Senfonisinin dördüncü bölümünden 'Neşeye Övgü' eşlik etmiş ve bu bölüm Topluluk marşı olarak kabul edilmiştir. Daha sonra, ECSC'nin kuruluş günü olarak kabul edilen Robert Schuman'ın konuşmasının yapıldığı 9 Mayıs tarihi Topluluk günü olarak benimsenmiştir. 1988 yılında Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları zirvesinde okullarda okutulan edebiyat, yurttaşlık, tarih, coğrafya, dil ve müzik eğitimi müfredatına bir Avrupalılık boyutu kazandırılması kararlaştırılmıştır. Buradaki amacın, ortak değerleri tarihte aramak değil geleceği kurgulayarak saptama çabası olduğu söylenebilir.

Maastricht Anlaşmasında açık bir şekilde dile getirilen Avrupa Birliği yurttaşlığı, ortak dış siyaset, ortak göç politikaları, ortak askeri politikalar ve ortak para kullanımı gibi noktalar da dikkate alındığında aşağıdan yukarıya değil, ancak yukarıdan aşağıya doğru akan bir Avrupalı kimliği oluşturma çabasının son otuz yıla damgasını vurduğu görülür. Bu Avrupalılık tanımı, tekrar altının çizilmesi gerekirse, geçmişe, tarihsel semboller ve mitlere referanstan çok, geleceğe ve geleceğin halklarına referansla ifade edilmektedir. Böylesine bir kimlik, hiç şüphesiz, postnasyonal, seküler ve çoğulcu bir anlayışla yeni Avrupa'nın sınırlarının belirginleştirilmesi gerektiği tezini ön plana çıkarmaktadır. Yeni Avrupa tanımı öylesine bir 'Avrupalılık' kimliği dayatmaktadır ki, bu kimlik 'kültürel çeşitlilik' (*cultural diversity*) ve 'çeşitlilik içinde birlik' (*unity in diversity*) söylemleriyle beslenmeyi gerektirmektedir.⁵

Bir yandan 1974 sonrasında giderek siyasal nitelik kazanan ve özü itibariyle ekonomik bir birlik olan Avrupa Birliği, diğer taraftan muhafazakârlık, ırkçılık, milliyetçilik ve yabancı düşmanlığı gibi bir takım eğilimler sarmalına girmiştir. 1970'ler ile birlikte özellikle Islamofobya ve göçmen karşıtlığının egemen olduğu bir siyasal düzleme geçilmiştir. Bilindiği üzere, 1973 yılında yaşanan Arap-İsrail

⁵ "Çeşitlilik içinde birlik" söyleminin AB içerisinde yaygınlık kazanmasında en önemli rolü Komisyon eski Başkanı Romano Prodi oynamaktadır hiç şüphesiz. Bu söylemin altını çizdiği bazı konuşmaları için bkz., R. Prodi, 8 Mart 2001: "Europe: a family governed by common rules," Joint Seim and Senate commissions on European integration, foreign affairs and European law: Warsaw (speech 01/110); 4 Nisan 2001: "Bring the family together," Academy of Sciences: Budapest (speech 01/158); 26 Nisan 2001: "Are we really on the road to European Integration?" Bayrische Hypo & Vereinsbank AG: Munich, (speech 01/187); 7 Haziran 2001: "Where do we go from here?" National Assembly of the Republic of Slovenia: Ljubljana (speech 01/271); R. Prodi, 27 Kasım 2001: "Europe at a crossroad," Bertelsmann Forum: Gutersloth (speech 01/585).

savaşının ardından petrol ihracatçısı OPEC ülkeleri Batı'ya petrol sevkiyatında kısıntıya gitmek suretiyle İsrail'e destek verdiğini düşündükleri Batılı ülkeleri cezalandırmaya çalışmışlardır. Öte yandan Batılı toplumlar ise yaşadıkları petrol krizinin ve iktisadi buhranın sorumlusu olarak Ortadoğulu Müslüman ülkeleri görmüşler ve buna paralel olarak geliştirdikleri İslamofobik yaklaşımı kendi ülkelerinde bulunan Müslüman göçmenler ve onların çocukları üzerinde de sergilemişlerdir (Kaya, 2015).

İslamofobiyayı ve zaman zaman radikalleşen bir takım İslami hareketleri anlamak açısından 1970'li yılların anahtar öneme sahip olduğu görülmektedir. Sözelimi, 1974 yılındaki petrol krizi ile birlikte Belçika hükümetinin Suudi Arabistan hükümeti ile gizli bir anlaşma yaptığı ve ucuz petrol karşılığında Belçika'nın İslam dinini resmi din olarak tanıdığı ve Suudi hükümetine ülkede İslam'ın kurumsallaşması için parasal kaynak aktarılmasına izin verdiği bilinmektedir. Suudi hükümeti, RABITA adlı örgüt ile Belçika'da ve daha sonra diğer Batı Avrupa ülkelerinde daha etkin olmanın yollarını ararken, hatırlanacağı üzere 1980 askeri darbesi sonrasında Kenan Evren cuntasının yurtdışında çalışan Türk İmamların maaşlarının yine RABITA tarafından ödenmesine izin verdiği de bilinmektedir (Kaya, 2012). Diğer bir değişle, reel siyasetin izinin sürülmesinin bugün yaşananları anlamak açısından önemli olduğunun altını çizmekte fayda vardır.

Yaşanan bütün bu olumsuzluklar, giderek neo-liberal bir karakter kazanan Batılı ulus-devletlerin sorunlu yaklaşımlarıyla birlikte ele alındığında, sorunların giderek derinleştiği gözlemlenmiştir. Bir yandan, Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle birlikte ortadan kalkan 'dış düşman' sendromunun yokluğunda kendi iktidarlarını yeniden üretebilmek için göçmenleri hedef alan 'içimizdeki düşman' sendromunu üretirken, öte yandan 2008 yılı itibariyle yaşanan küresel finansal krizin yoksullaştırdığı ülkelerde Müslümanlar ve göçmenler işsizliğin, şiddetin, gerilimin sorumlusu olarak gösterilmeye başlanmıştır. Sözelimi, 1991 yılında birleşen Almanya'da birleşmenin yol açtığı işsizlik ve yoksulluk gibi bir takım sorunların çözülebilmesi için dönemin Helmut Kohl hükümetinin, Doğu Almanlar arasındaki işsizliğin nedeni olarak "onların işlerini elinden alan Türkleri" hedef olarak gösterdiği ve bu tarihten sonra ülkede ırkçı, yabancı düşmanı ve İslamofobik söylemlerin güç kazandığı bilinmektedir (Kaya, 2000). Diğer bir deyişle, Almanya örneğinde de görüleceği üzere Avrupa'da "içimizdeki yabancılar ulusal güvenliğimize, sosyal güvenliğimize, etno-kültürel ve dinsel bütünlüğümüze karşı tehdit oluşturuyorlar" şeklinde bir algı ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede kitlelerin muhafazakar siyasetçiler ve medya tarafından Müslümanlar ve göçmenler karşısında mobilize edildikleri görülmüştür. Ancak 22 Temmuz

2011 tarihinde Norveç'te yaşanan katliam, Batılı ülkelerde yaşanan ırkçı saldırılardaki sayıca artış ve daha pek çok olumsuz gelişme Batılı iktidarların ve siyasal çevrelerin ettikleri nefret tohumlarının ve korku politikalarının ürünlerini biçmeye başladıklarına işaret etmektedir.⁶ Diğer bir deyişle, 1974 yılından bu yana giderek katmerlenen yoksulluk, dışlanmışlık, eşitsizlik ve işsizlik gibi yapısal sorunları çözemeyen Batılı neo-liberal iktidarlar, adeta İslamofobiyi siyasal bir ideoloji olarak kullanmak suretiyle ne pahasına olursa olsun sadece yurttaşlarının oylarının peşinden koşmuşlar ve İslamofobyanın olası olumsuz toplumsal ve siyasal sonuçlarını hiç hesaba katmamışlardır. İşte, bugünlerde yüzünü yeniden gösteren aşırı sağ ve ırkçılık, sadece oy peşinde koşan ve günü kurtarmayı kendisine hedef edinen bağınaz iktidarların neden olduğu olumsuz gelişmelerdir.

2008 yılıyla birlikte baş gösteren ve özellikle Yunanistan, İtalya, İspanya, Portekiz gibi güneydeki üye devletleri derinden etkileyen küresel finansal krizin etkileri yine aynı dönemde etkisini hissettirmeye başlayan mülteci krizi ile birlikte AB üzerinde derin etkiler bırakmıştır. Mülteci krizi ile harmanlanan küresel finansal kriz özellikle AB yurttaşları arasında bir yandan popülizm, İslamofobia ve yabancı düşmanlığı gibi söylemleri ve davranışları tetiklerken Müslüman ve göçmen kökenli gruplar içerisinde de İslamist radikalizmin saf kazanmasına zemin hazırlamıştır. Yunanistan ve İtalya üzerinde yoğun bir finansal ve siyasal baskı yaratan, Almanya ve İsveç gibi AB bünyesinde en fazla sayıda mülteci barındıran ülkeler üzerinde finansal etkileri olan, İngiltere'de İngiliz Bağımsızlık Partisi UKIP'in büyük ölçüde yalanlar üzerine inşa edilen Brexit propagandalarına malzeme sağlayan ve Macaristan, Polonya ve Slovakya gibi ülkelerin ırkçı ve İslamofobik yüzlerini açığa vuran Mülteci Krizine ve bu krizin AB ve Türkiye üzerinde yarattığı etkilere daha ayrıntılı bakmakta fayda olduğu kanısındayız (Kaya ve Kayaoğlu, 2017).

2. Mülteci Krizi ve AB: İlişkilerin Araçsallaştırılması

1951 Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesi'nin yaptığı tanıma göre Mülteci, "ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle,

⁶ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz., BBC web sitesi, 23 Temmuz 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-14259356>, siteye giriş tarihi 25 Temmuz 2017.

yararlanmak istemeyen kişidir”.⁷ İkinci Dünya Savaşından sonra ilk kez bu kadar büyük sayıda yaklaşık 60 milyon insanın zorla yerinden edildiğine tanık oluyoruz. Yaklaşık 60 milyon insanın 28 milyonu ülke içinde yerinden edilenler. 32 milyonu ise başka bir ülkenin sınırlarına giden yine zorunlu göç mağdurlarıdır. 32 milyon mültecinin, sadece 1,6 milyonunun sığınma için başvurabildiğini görüyoruz. Dolayısıyla eğer ülke içinde yer değiştirenleri hesabımızın dışında bırakacak olursak, uluslararası hukuk yaklaşık 30 milyon insanın haklarını korumaktan çok uzakta. Kaldı ki, özellikle 2000li yılların başından bu yana Birleşmiş Milletlerin ülke içinde zorla yerinden edilen insanların sorunlarıyla da ilgilenmeye başladığını hatırlatmakta fayda var. Ama ne olursa olsun, bugün bakıldığında uluslararası hukukun zorla yerinden edilen insanların çok ama çok azının (yaklaşık % 3,3) sorunlarına çözüm bulma konusunda techizatlı olduğu görülmektedir.⁸ İkinci Dünya Savaşı’ndan bu yana yaşanan en büyük mülteci hareketine tanık olan uluslararası toplum özellikle Akdeniz’de yaşanan ve giderek daha büyük bir hacme ulaşan mülteci ölümleri karşısında yeterince etkili önlemler alamamaktadır. Avrupa Birliği üyeleri konuyu ulusal güvenliği tehdit eden bir mesele olarak ele alıp göçmen kaçakçılarına karşı verdiği mücadeleyi askeri yöntemleri kullanarak artırmaktan öteye gidememiştir. 3. Dünya ülkelerinin yüksek nitelikli kalifiye insanlarına kapılarını sonuna kadar açan Avrupa Birliği, savaştan, yokluktan, yok olmaktan kaçan insanların kendilerini ve ailelerini daha güvenli topraklara atabilmek için verdikleri inanılmaz mücadelede yeterince insani öğeler içeren yaklaşımlar sergilemekten oldukça uzaktır. Türkiye ise bu dönemde dünyada en çok mülteciyi barındıran ülke olarak tarih sahnesindeki yerini almıştır.

2015 yılında, AB Komisyonu tarafından özellikle Yunanistan ve İtalya üzerine büyük bir yük bindiren ve 2013 yılında imzalanmış olan Dublin III Mülteci Protokolünün değişmesine karar verilmiştir. Böylece, bu iki ülke üzerindeki mülteci yükünün ve sorumluluğun kısmen paylaşılması kararlaştırılmış ve AB üyesi ülkeler tarafından 160.000’lik bir mülteci kitlenin üye ülkelerin büyüklüklerine, nüfusuna ve GSMH değerlerine göre dağıtılmasına karar verilmiştir.⁹ Dört ülke ise açıkça bu kota dağılımına

⁷ Sözleşmenin Türkçe çevirisi için Göç İdaresi’nin ilgili web sayfasına bkz., <http://www.goc.gov.tr/files/files/multec%4b1ler%4b1nhukuk%4b1statusune%4b1%4b1%4b1sk%4b1nsozlesme.pdf>

⁸ International Committee of the Red Cross. (2015). “Crisis in Syria and the Region”. <https://www.icrc.org/en/where-we-work/middle-east/syria>, giriş tarihi 16 Mayıs 2017.

⁹ Kota çalışmaları ve ayrıntıları hakkındaki tartışmalara ilişkin bir örnek olması açısından bkz., http://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/09/150909_ab_gocmen_plani

katılmadığını bildirmişti: Romanya, Slovakya, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti.¹⁰ Yine hatırlayalım, Slovakya yetkilileri, “biz sadece Hristiyan mülteci alırız” şeklinde bir ifade kullanmışlardı. Yani özellikle Doğu Avrupa ülkelerinde seküler değerler üzerine inşa edilmiş modern Avrupalılık kimliğinin sorgulanmaya başladığı görülmektedir. Sovyetler Birliği’nin ve Doğu Bloğunun çözülmesi ile birlikte Doğu Avrupa ülkelerinde “koparıldığımız Avrupa kimliğine yeniden geri dönüyoruz” şeklinde bir kamuoyu oluşturulmuştu. Böylesine bir kamuoyu oluşturulurken, Avrupalılık düşüncesinin Hristiyanlıkla eş değer olduğuna vurgu yapılmıştı. 12’lerin Avrupası’nda Hristiyanlık çok da önemli bir unsur değilken Avrupalılık kimliği daha laik, daha politik, sivil değerler üzerinden inşa edilirken, Doğu Avrupa ülkeleri Avrupa Birliği’ni Hristiyanlık üzerinden ve bu nedenle de belki Hristiyan olmayana karşı ırkçı, yabancı düşmanı bir tavır sergileyerek inşa etmeye başladılar. Burada zaten bir problem vardı ve bu problemin tekrar mülteci krizinde yeniden hareketlendiğini görüyoruz. Macaristan Başbakanı milliyetçi Viktor Orban’ın ifadelerini anımsayalım: “biz Avrupa’nın Hristiyan sınırlarını koruyoruz”.¹¹ Avrupa’da çoğunluğun böyle bir Avrupa algısını kabul etmesi mümkün değil. Dolayısıyla Avrupa bugün mülteci meselesiyle aslında kendi kimliğini de yeniden tartışmak durumunda ve tartışıyor.¹²

Öte yandan, zaman içerisinde görüldü ki, mülteci ya da sığınma adayları daha çok Almanya ve İsveç’e doğru akın etmeye başlamışlardır. Sayıları giderek artan mülteciler başta Almanya, İsveç, Fransa ve İngiltere olmak üzere AB’nin tamamında aşırı sağ ve popülist siyasi oluşumların güç kazanmasına neden oldu. Almanya’nın daha çok hedefteki ülke olmasının nedenlerinden bir tanesi de, hiç şüphesiz bu devletin mültecilere daha iyi olanaklar sağlıyor olmasıdır. Diğer bir önemli neden ise, bu insanların zaten oralarda akrabalarının olmasıdır. Sosyal *network*leri, ağları var bu insanların Almanya ve İsveç gibi ülkelerde. Zaten göç süreçlerinde bizim öncelikli olarak baktığımız noktalardan bir tanesi mültecilerin, göçmenlerin, akranlarının ve tanıdıklarının olduğu, aynı dili konuştukları insanların olduğu coğrafyalara doğru yönelmeleridirler (King, 2012). Almanya da bu anlamda oldukça iyi bir hedef ülke diye düşünülebilir. Aynı şeyin Türkiye coğrafyası için de geçerli

¹⁰ Özellikle Viktor Orban’ın polemiksel çıkışları ve benzeri tartışmalar için bkz., Helsinki Yurttaşlar Derneği (2016).

¹¹ Bkz., <http://www.milliyet.com.tr/orban-hristiyan-kokenlere-tehdit-gundem-2112445/>

¹² Doğu Bloğunun çökmesiyle birlikte bağımsızlıklarını kazanan Doğu Avrupa ülkelerinde Hristiyanlık üzerinden Avrupa ile eklemlenme ve bu yönde inşa edilen siyasal söylemler hakkında daha ayrıntılı çalışmalardan birine örnek olması için bkz., András et al. (2009).

olduğunu unutmayalım. İstanbul'da bugün itibariyle yaklaşık 570.000 kadar Suriyelinin olduğu ve bu rakamın yaklaşık % 90'ının Halep'ten gelen ve Arapça konuşan Sünni kitleler olduğu görülmektedir. Bu kitlelerin daha çok tanıdıklarının veya akrabalarının bulundukları semtlerde yaşamayı tercih ettikleri görülmektedir. Hatta daha da geçmişe gidilecek olursa, Halep şehrinin Osmanlı İmparatorluğu'nun İstanbul ve İzmir'den sonra gelen en büyük üçüncü kozmopolitan kenti olduğu düşünülürse Halep'in Anadolu coğrafyası ve İstanbul ile olan tarihi, kültürel, toplumsal, dinsel ve ticari ve hatta politik ilişkiselliğinin altı çizilebilir. İşte bu tarihsel ilişkisellikler ve ulus-aşırı toplumsal ağlar göç yollarını belirleyen önemli unsurlardır.¹³

Avrupa Birliği ve Krizin Tespitinde Yaşanan Zorluklar: Mare Nostrum'dan TRITON'a

Sadece 2014 yılı rakamlarına bakıldığında Almanya'nın 202,815, İsveç'in 81,325, İtalya'nın 64,625, Fransa'nın 64,310, Macaristan'ın 42,775 (özellikle Ukrayna ve Rusya'dan) ve İngiltere'nin ise 31,945 iltica başvurusu aldığı görülmektedir. 2012 yılında Almanya için iltica başvuru sayısının 77,650 kişi olduğu düşünülürse iki yılda iltica başvurusunda % 160'lık bir artışın olması çok dikkat çekicidir. Nüfus oranlarına göre bakıldığında en çok iltica başvurusunu sırayla İsveç, Macaristan, Avusturya, Malta, İsviçre, Danimarka, Norveç ve Almanya'nın aldığı görülmektedir.¹⁴

Yakın zamana kadar İtalya tarafından yürütülen ve AB tarafından desteklenen *Mare Nostrum* Programı'nın aylık maliyeti 9 milyon Euro ve toplam mürettebat sayısı 900 kişiden oluşurken Akdeniz'de devriye gezmekte ve her gün yaklaşık 400 mülteciyi hayati tehlike içeren botlarından kurtarmaktaydı. Kurulduğu 2013 yılı Ekim ayı itibariyle yaklaşık 160.000 mültecinin hayatını kurtaran ve uluslararası sulara da seyreden *Mare Nostrum* programı, maliyetinin yüksek olması ve kurtarılan mültecilerin sayısının fazlalığının özellikle Afrika'dan çok sayıda mülteciyi denize açılma konusunda daha da cesaretlendirdiği gerekçesiyle 2014 yılı sonu itibariyle sonlandırıldı. Bunun yerine Üye Ülkelerinin Dış Sınırlarının Yönetimi için Operasyonel İşbirliği Ajansı FRONTEX'in liderliğinde oluşturulan TRITON programının uluslararası sulara geçmeden AB kıyılarını denetlemesi kararlaştırıldı. 2,9 Milyon Euro'luk bütçesi ve 65 kişilik insan gücü olan TRITON Programının kapasitesi oldukça sınırlıdır ve kitlesel ölümlerin önüne geçebilmekten çok uzaktır. Giderek artan ve sonu kitlesel ölümlerle

¹³ Bu konuda daha ayrıntılı bir analiz için bkz., Kaya and Kırac (2016).

¹⁴ <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26116868>

sonuçlanan trajediye biraz olsun çare bulabilmek için Nisan 2014'ün sonunda toplanan AB liderleri maalesef beklentileri karşılayamamış ve sadece Göçmen Kaçakçılığını öneleyebilmek için Libya kara sahasına gerekirse askeri operasyon düzenlemek ve TRITON'un askeri kapasitesini artırmak gibi bir takım askeri önlemler almıştır ve şu anda bu tür askeri operasyonların hayata geçirilebilmesi için Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyinin onayını beklemektedir (Pro Asyl., 2014).

Başta Eritre, Nijerya, Somali ve Sudan olmak üzere savaşların, etno-kültürel ve dinsel gerilimlerin olduğu ülkelerden yüzlerce yıldır varolan göç yollarını izleyerek Akdeniz sahillerine ulaşan göçmenlerin yanı sıra, İtalya ve Malta'yı en güvenli geçiş güzergâhı olarak gören binlerce Ortadoğulu, Suriyeli, Iraklı, Afganistanlı, Pakistanlı ve Hindistanlı göçmen de farklı güzergâhları izleyerek Libya, Tunus gibi Akdeniz'de kıyısı bulunan ülkelere geliyorlar. Merkezi Libya'da yer alan, göçmenlerin kendi ülkeleriyle varmak istedikleri İtalya ve Malta gibi AB ülkelerinde de uzantıları olan insan kaçakçısı şebekelerinin olduğunu tespit edilmiştir. Göçmen kaçakçılığının giderek büyüyen uluslararası bir sektör haline geldiğini biliyoruz. Arap Baharı sonrasında istikrarını yitiren Kuzey Afrika ülkelerinde ve özellikle Libya'da palazlanan bu sektörün Cezayir, Mısır, Tunus, Fas, Türkiye, Yunanistan, İtalya, Malta ve İspanya gibi ülkelere yayılmış geniş bir ağı bulunmaktadır. Her bir mülteciden yaklaşık 1500 Euro tahsil eden göçmen kaçakçıları bu yolla büyük servetler elde edebilmektedirler. Sadece Suriye değil, özellikle yıllardır siyasal istikrarsızlığın hüküm sürdüğü Irak, Eritre, Somali, Nijerya, Kongo, Gambia, Etiyopya, Mali, Gana, Sudan, Senegal, Gine, Pakistan, Bangladeş ve Hindistan gibi ülkelerden son onbeş yılda sadece İtalya'ya giriş yapan mültecilerin sayısının 262.000 olduğunu düşünürsek, özellikle Afrika ve Ortadoğu ülkelerinde yaşanan sorunların Akdeniz'de sınırı bulunan İtalya, İspanya, Yunanistan, Portekiz ve Malta gibi AB ülkelerinde ne tür bir yük oluşturduğu kolaylıkla anlaşılabilir. Bu sayı ayrıca göçmen kaçakçılarının elde ettikleri servetin büyüklüğü konusunda da bir fikir verebilir (Fassin, 2015).

Dublin III Protokolünün Sorunları ve Kota Sistemi

AB ülkelerine giriş yapan mültecilerin sayısında 2015 yılı itibariyle büyük bir artış görülmektedir. Sadece 2016 yılının ilk beş ayında 63.500 mültecinin AB'ye giriş yaptığı bilinmektedir. Yine aynı zaman zarfında 2.000 kadar mültecinin hayatını kaybettiğini biliyoruz. Bu sayı geçen yılın ilk beş aylık rakamının yaklaşık 10 katı kadardır. Bizlerin hayatlarına rakamlarla giren bu insanların bireysel öykülerini bilmiyoruz ve onları tanımıyoruz.

Rakamlarla konuşmaya devam ettikçe de onları toplumsal, ulusal, ekonomik ve kültürel güvenliğimizi tehdit eden unsurlar olarak görmeye devam edeceğiz. Bu insanların hayatımızda daha anlamlı bir yer bulabilmeleri için akademinin, medyanın, sivil toplum kuruluşlarının ve uluslararası örgütlerin bu insanların kişisel öykülerini daha bilinir hale getirmesi gerekiyor (Doomernik, 2013).

AB tarafından 2013 yılında kabul edilen Dublin III Protokolüne göre, mültecilerin giriş yaptıkları AB ülkesinde iltica başvurusunu yapması gerekmektedir. Ancak, çok sayıda mülteciyi ölümden kurtaran İtalya gibi bir ülkenin sadece coğrafi konumu ve Afrika kıtasına yakınlığı nedeniyle mültecilerin ilk uğrak noktası olması itibarıyla mültecilerin iltica başvurularını alma konusunda oldukça isteksiz davranmıştır. Bu açıdan Dublin III Protokolünün AB'ye üye devletlerin kitlesel iltica başvurularında ortaya çıkacak yükün paylaştırılmasını mümkün kılmadığı görülmektedir. Bugün fazlasıyla tartışılan Dublin III Protokolünün değiştirilmesi ve yükün daha adil şekilde dağıtılmasını sağlayacak Kota Sistemine geçilmesi planlanmaktaydı. Ancak biraz sonra aktarılacağı üzere 2016 yılının Mart ayında Türkiye ile AB arasında imzalanan Mülteci Mutabakatının ulaştığı görece başarının ardından Almanya, söz konusu Protokolün nihayi aşamada değişmesine sıcak bakmamıştır.

Almanya tarafından önerilen Kota Sistemi İtalya, Yunanistan, Malta, İspanya ve Portekiz gibi ülkelerin üzerindeki yükü almak ve bu yükü üye devletlerin tamamına mümkün olduğunca adil bir şekilde yaymayı amaçlamaktadır. Üye ülkelerin nüfusuna, gayrisafi milli hasılasına, işsizlik oranlarına ve yüzölçümüne bakılmak suretiyle İtalya gibi ülkelere giriş yapan mültecilerin dağıtılması planlanmaktadır. Buna göre ilk aşamada 20.000 mültecinin dağıtılması planlanırken sırasıyla Almanya, Fransa, İngiltere, İspanya, Polonya, Hollanda ve İsveç'in diğer ülkelere göre daha fazla mülteci kabul etmesi söz konusu olabilir. Ancak Kota Sistemi henüz beklenen başarıyı gösterebilmiş değil. Almanya, İspanya, İtalya, Portekiz, Malta ve Yunanistan gibi ülkelerin desteklediği bu projeyi öncelikle İngiltere, Danimarka, İrlanda, Fransa, Slovakya ve Estonya hararetle karşı çıkmaktadırlar. Özellikle İngiltere hükümeti seçimleri ve ülkede yükselen UKIP adlı aşırı sağ popülist siyasal partinin tabanını bahane ederek yükü paylaşma konusunda sürekli çekingen bir tavır sergilemektedir (Amadeu-Antonio-Stiftung, 2015).

2015 Mayıs ayının başında Avrupa Birliği Komisyonu tarafından yapılan bir çalışma Kota Sisteminin detaylarını sunarken bu sistemin hayata geçirilmesi için 50 milyon Euro'luk bir bütçeyi öngörmüştür. Ayrıntılara göre mültecilerin % 18.4 kadarı Almanya, % 14.2 kadarı Fransa, % 11.8 kadarı da

İtalya tarafından kabul edilecek bu sistemi kabul etmeyen İngiltere, Danimarka ve İrlanda ise hesaplamaya dahil edilmeyecekti. Ancak, 15 Mayıs 2015 tarihinde Fransa'nın da Kota Sistemi hakkında çekincelerini dile getirmesiyle birlikte planların tekrar gözden geçirilmesi gerekmiştir. Komisyonun yaptığı çalışmada FRONTEX'in bütçesinin artırılması ve kalifiye göçmenlerin istihdamını içeren Mavi Kart uygulamasının Birlik düzeyinde daha kolay hale getirilmesi için de bir takım düzenlenmenin yapılması gerektiği dile getirilmiştir (Frontex, 2015).

Küresel adalet duygusunun neredeyse tamamen kaybolduğu ve ulusal çıkarların herşeyin önüne geçtiği modern zamanlarda, ailelerinin hayatlarını ve geleceklerini güvence altına almak için ölümü bile göze alan ve savaş, yoksulluk, kuraklık ve yokluk gibi tehditlerden uzaklaşmaya çalışan göçmenlerin görece istikrarlı ülkelerde ve özellikle Batı'da yaşayan insanların hayatlarına sadece rakamlar şeklinde girebildiğini görüyoruz. Köle tüccarlığına yüzlerce yıl tanıklık etmiş ve dört yüz yıl boyunca milyonlarca Afrikalı'nın yok oluşuna sahne olmuş Akdeniz'in günümüzde yeniden kan gölüne döndüğüne tanık oluyoruz. Bir yandan dinsel farklılıkların, diğer yandan etno-kültürel farklılıkların ve belki de en önemlisi sınıfsal farklılıkların ve mevsimsel faktörlerin yerle bir ettiği Afrika ve Ortadoğu'nun makûs talihini bir türlü yenemediğini görüyoruz. Dünyanın görece daha istikrarlı coğrafyaları olan Batılı ülkelerde ise, yine kültürel ve dinsel perspektiflerle donanmış popülist ve aşırı sağ yaklaşımların hakim olduğu da görülmektedir. Batılı yöneticilerin en azından yaşamakta olan bu kitlesel ölümleri biraz olsun durdurmak ve ölümü bile göze alarak yeni bir hayat kurmaya çalışan insanların çılgınlıklarına kulak kabartmaları gerekiyor. Askeri yöntemleri kullanarak insan kaçakçılarına karşı mücadele etmek sorunu ortadan kaldırmıyor. Aksine, giderek bir orta çağ kalesine benzeyen ve sınırlarını sürekli güçlendiren Avrupa Birliği'nin bir anlamda yol açtığı insan kaçakçılığı sektörü sorunun çok küçük bir parçasıdır.

Birleşmiş Milletler gibi özellikle Batılı güçlerin kontrolünde bulunan uluslararası örgütler, Afrika ve Ortadoğu gibi coğrafyalarda ortaya çıkan mülteci sorununu bugüne kadar belli yöntemlerle çözmeye çalışmışlardır. Bu yöntemlerin en başında da, söz konusu krizin olduğu ülkeye yakın olan ülkelerde kamplar kurmak, bu insanları kamplarda barındırmak ve yaşamlarını idame ettirmelerini sağlamak gelmektedir. Uganda veya Filistin'deki örnekler bakıldığında, bu kampların 40-50 yıldır var olduğunu görüyoruz (Karal, 2015). Bu tür kampların sayıları oldukça fazladır. Bugün Türkiye'de de kamplar oluşturuldu. Suriye sınırında ve sınıra yakın bölgelerde 22 adet Mülteci kampı bulunmaktadır. Bu aslında, Birleşmiş Milletler

Güvenlik Konseyi'nde söz sahibi olan modern gelişmiş kapitalist devletlerin bu tür krizleri çözme şeklidir. Özellikle kamplar şeklinde ortaya çıkan bu tür “çözüm yöntemleri”, 1950'lerden ve 1960'lardan bugüne değin varlıklarını devam ettiriyorlar.

Hatırlanacağı üzere, henüz Türkiye'den Ege Denizi'ni geçerek kitlesel olarak Yunanistan'a giden mültecilerin sayısında ciddi bir artış olduğu dönemde, yani 2015 yılında, Almanya ve Avusturya Dışişleri Bakanlığı yetkilileri İzmir'de bir kamp oluşturulmasını önermişlerdi.¹⁵ Hemen bir kamp oluşturmak ve krizi mümkün olduğunca Avrupa Birliği'nin sınırlarının dışında tutmak AB'nin öncelikli hedefi olmuştur. Bu bağlamda AB'nin bu yaklaşımı bir süre başarılı olsa da, 2015 yaz aylarında 3 yaşındaki Aylan bebeğin ölümünün medyaya yansıdığı o trajik fotoğraf ile birlikte Avrupa kamuoyunda ciddi baskılar ortaya çıkmaya başlamış ve AB devletleri sorumluluğu paylaşma yolunda bazı çabalar içine girmişlerdir. Ancak, Türkiye ile 2015 yılı sonunda varılan Mültecilere yönelik anlaşma çerçevesinde AB'nin yine bildik yöntemleri kullanarak mülteci meselesini çözmeye çalıştığına tanık olduk.

AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı (18 Mart 2016)

AB tarafından Türkiye'ye iki yılda ödenmesi öngörülen yaklaşık 6 milyar Euro karşılığında, Türkiye'nin sınır kontrollerini artırmak suretiyle mültecilerin Yunanistan'a geçişini engellemeye çalışması konusunda bir mutabakat imzalanmıştır. 18 Mart 2016 tarihinde yürürlüğe giren Türkiye-AB Mülteci Mutabakatı uyarınca Türkiye, Ege sınırlarını mülteci hareketliliğini engelleyebilmek için daha sıkı koruma altına alacak, 20 Mart 2016 tarihinden itibaren Türkiye üzerinden AB sınırlarına yasal olmayan yollardan giriş yapan göçmenleri 2013 yılında yürürlüğe giren AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması gereğince geri almayı kabul edecek, bu yolla Türkiye'ye geri kabul edilen her bir göçmen karşılığında Geçici Koruma kapsamında bulunan birer mültecinin AB ülkelerine yerleştirilmesi kararlaştırılmıştır.¹⁶ Dönemin Başbakanı Ahmet Davutoğlu başkanlığında yürütülen müzakerelerin ardından Türkiye, sadece mültecilerin toplumsal entegrasyonu konularında harcanacak 6 milyar Euro kadarlık bir tutarın iki yıl içinde Türkiye'ye ödenmesini sağlarken, bir yandan da Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının AB ülkelerinde vizesiz seyahat

¹⁵ Bu konudaki bir haber için bkz. <http://www.hurriyet.com.tr/almanya-ab-turkiyede-buyuk-bir-multeci-kampi-kurmali-29931851> ziyaret tarihi 21 Mayıs 2017.

¹⁶ AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. T.C. Dışişleri Bakanlığı resmi web sayfası, http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-arasinda-18-mart_ta-varilan-mutabakata-iliskin-soru-cevaplar.tr.mfa ziyaret tarihi 21 Mayıs 2017.

edebilmeleri için gerekli yasal düzenlemeleri yapma koşuluyla mutabakatın geçerli olması konusunda Avrupa Birliği Komisyonu ile mutabık kalınmıştır. Ancak, 15 Temmuz'da yaşanan başarısız darbe girişimi ve Türkiye'de yaşanan İŞİD ve PKK kaynaklı terör eylemlerinin yarattığı siyasal iklimle birlikte vize serbestisi için gerekli olan 72 yasal düzenlemeden beş kadarının gerçekleştirilememesi nedeniyle vizesiz seyahat konusu en azından bir süreliğine rafa kaldırılmıştır.

Vize serbestliği diyalogunda teknik boyutun başarıyla sonlandırılabilmesi için Türk yetkili makamların yerine getirmekle yükümlü olduğu son 5 kriter şunlar: Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Stratejisi ve Eylem Planı ile GRECO tavsiyelerini uygulamaya devam edilmesi (Kriter 42); cezai meselelerde bütün AB Üye Devletleri ile yetkili makamlar arasında doğrudan irtibata geçilmesiyle suçluların iadesinin sağlanması da dahil olmak üzere etkin işbirliğinin sağlanması (Kriter 47); Europol ile Operasyonel İşbirliği Anlaşması'nın uygulanması (Kriter 54); özellikle denetimden sorumlu kurumun yapısı olmak üzere her alanda AB standartlarında bir kişisel verilerin korunması mevzuatı oluşturulması (Kriter 56); ve organize suçla ve terörle mücadeleye ilişkin mevzuatın, kişi güvenliği ve özgürlüğü, adil yargılanma hakkı; ifade, toplanma ve dernek kurma özgürlüğü alanlarında AİHM içtihadı, AİHS hükümleri ve AB üye ülke ulusal mevzuatlarına uyumlu hale getirilmesi (Kriter 65).¹⁷

Göründüğü kadarıyla, AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı büyük ölçüde başarıya ulaşmıştır. AB açısından ulaşılan başarının ölçüsünü görebilmek için Türkiye'den Yunanistan adalarına geçen mülteci sayısındaki radikal düşüşe bakılabilir. Sözgelimi, 2016 yılının ilk üç ayında bu sayı 151 bin 452 iken, aynı yılın geri kalan dokuz ayında sadece 21 bin 995 kişinin Türkiye sınırlarından Yunanistan adalarına geçiş yaptığı tespit edilmiştir (ESI, 2017). 2014 ve 2015 yıllarında yaşanan mülteci akınının önü kesilmiş ve AB'den sağlanan kaynaklarla birlikte önce geçici koruma altında bulunan Suriyeli ve Iraklıların en azından yasal olarak çalışma hakkı elde etmeleri sağlanmış ve Türkiye toplumuna istihdam ve eğitim başta olmak üzere farklı alanlarda entegrasyonlarının sağlanması için önemli adımlar atılmaya başlanmıştır. Ancak, Türkiye-AB ilişkileri açısından bakıldığında zaman, durum biraz daha farklı görünmektedir. AB çevrelerinin söz konusu mülteci mutabakatını gerçekleştirirken, Türkiye toplumunun içinde bulunduğu duruma ve Kopenhag Kriterleri olarak da tanımlanan demokrasi, insan hakları, ifade özgürlüğü gibi önemli bir takım AB değerlerinin karşı karşıya olduğu

¹⁷ Konu hakkında daha ayrıntılı bilgi için İktisadi Kalkınma Vakfı'nın web sayfasına bkz. <http://www.ikv.org.tr/ ziyaret tarihi 21 Mayıs 2017>.

tehditlere aldırmaksızın sadece AB'nin öncelikli çıkarlarını gözettiği konusunda değerlendirmeler yapılmıştır. Bu eleştiriler gerek Türkiye içinden gerekse AB çevrelerinden gelmiştir (Okuy ve Zaragoza-Cristiani, 2016).

Öte yandan, bu anlaşma hakkında AB çevrelerinde daha başka tartışmaların yapıldığını hatırlamak da fayda olacaktır. Söz konusu mülteci mutabakatının AB literatüründe tanımlandığı şekliyle bir anlaşma olmadığı, sadece bir mutabakat olduğu görülmektedir. Bu nedenle, mutabakatın metni adeta bir basın bildirisi gibi Avrupa Birliği Komisyonunda yayınlanmış, diğer hukuki süreçlerden geçmemiştir.¹⁸ Bu mutabakat “*statement*” olarak ifade edilmiştir. Kaldı ki, AB çevrelerinde yapılan tartışmalar, bu mutabakatın aslında AB'yi temsil etmediği, daha çok Almanya'nın liderliğinde dönemin AB Başkanlığını yürüten Hollanda ile birlikte dizayn ettiği ve Türkiye ile gerçekleştirilen üst düzey pazarlıklar neticesinde nihai hale getirildiği bilinmektedir. 2015 yılı sonu ve 2016 yılı başında Almanya Şansölyesi Angela Merkel'in Türkiye'yi sık sık ziyaret ettiği ve hem Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan hem de Başbakan Ahmet Davutoğlu ile detayları görüştüğünü hatırlamak mümkün. Mutabakata ilişkin yapılan bir diğer eleştiri ise, metnin içeriğinin Berlin merkezli bir araştırma kuruluşu olan *European Stability Initiative* [Avrupa İstikrar İnisiyatifi] tarafından hazırlandığı ve Almanya hükümetine sunulduğu yönündedir. Mülteciler konusunda yeterince uzmanlaşmadığı bilinen kuruluşun getirdiği öneride daha çok insan unsurunun değil sayıların ön plana çıkarıldığı görülmektedir. Bu nedenle, söz konusu metin sosyal bilimciler ve sivil toplum kuruluşları tarafından eleştirilmiştir (Rankin, 2016). Öte yandan, Mutabakata ilişkin bir diğer eleştiri de, 2013 yılında yürürlüğe giren ve AB sınırlarına giriş yapan mültecilerin iltica işlemlerinin giriş yaptıkları ülkelerde gerçekleştirilmesi gerektiğini bildiren Dublin III Mülteci Yönetmeliğinin İtalya, Yunanistan ve Malta gibi Akdeniz ülkelerine getirdiği aşırı yükün ve sorumluluğun azaltılmasına ilişkin çabaların önünü tıkadığı yönündedir.¹⁹ Bu değerlendirmeye göre, AB-Türkiye Mülteci Mutabakatının görece başarısının Dublin III Yönetmeliğinin revizyonunu engellediği ve Almanya ile Hollanda'nın statükocu tavrını devam ettirmesine neden olduğu ifade edilmektedir (Tubakovic, 2017). Öyle ki, Mutabakatın devreye girmesi ile birlikte Ege'de yaşanan dram büyük ölçüde Orta Akdeniz kıyılarına taşınmış ve özellikle İtalya mültecilerin

¹⁸ AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı için bkz. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

¹⁹ Dublin Yönetmelikleri konusunda ayrıntılı bilgi için bkz., http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra.../handbook-law-asylum-migration-borders_tr.pdf

yaşadığı dramı ve sayısız ölümü engelleyebilmek için kaldırabileceği yükün çok üzerinde bir sorumlulukla karşı karşıya bırakılmıştır.

Bütün bu olumsuzluklarına ve yöneticilerinin sık görüşlülüğüne rağmen bizi Avrupa Birliği adına ümitlendiren iki unsurun altını çizerek bir sonraki kısma geçmek istiyoruz. Birinci nokta, kitlesel ölümlerin sokaklara döktüğü genç Avrupa Birliği yurttaşlarının eylemleri ve çılgınlıkları. Avrupa sivil toplumunun bu genç yurttaşları Akdeniz’de olup bitenlere baktıkça rakamları değil insanları görüyorlar ve bu insanların kişisel öykülerini duymaya çalışıyorlar. İkinci nokta ise Afrika ve Ortadoğu ülkelerinin Avrupa Birliği ülkelerinde yaşayan diasporaları. Bu diasporik gruplar kendi anavatanlarıyla toplumsal, kültürel, siyasal ve iktisadi ağlar kurmak suretiyle istikrarsızlığın yaşandığı bu coğrafyalara istikrarı getirmeye çalışan aktörler olarak ön plana çıkıyorlar. Avrupa Birliği’nin bu bağlamda yapması gereken şeylerden bir tanesi de 2008 yılına kadar farklı Afrika ülkelerinde açtıkları İstihdam Merkezleri (*Job Centres*) konusundaki çalışmalarını sürdürmek ve Afrika kökenli diasporik grupların da desteğini alarak bu ülkelerde sosyo-ekonomik ve siyasal istikrarın yeniden inşa edilmesine katkı sağlamaya çalışmalıdır (Kaya, 2012).

3. İslamofobizmin Sürekliliği ve Charlie Hebdo Katliamı

Türkiye ve AB ilişkilerini son on yılda en çok etkileyen iki unsurdan bir diğeri de hiç şüphesiz Avrupa Birliği sınırları içinde İslam’a ve Müslümanlara yönelik olarak değişen ve giderek negatif bir seyir izleyen algıdır. Bu çerçevede, belki de Avrupa’da ve dünyanın pek çok yerinde 11 Eylül ile başlayan olumsuz İslam algısı, 2015 yılında yaşanan Charlie Hebdo katliamı ve İŞİD bağlantılı diğer katliamlar ile birlikte daha da keskin bir karakter kazanmıştır. Hiç şüphe yok ki, bu olumsuzluklar Avrupa Birliği kamuoyunda Türkiye hakkında ortaya çıkan algının da olumsuz yöne doğru seyretmesi konusunda önemli rol oynamıştır. Bu nedenle, Charlie Hebdo katliamı sonrasında ortaya çıkan tartışmaları anımsamakta fayda var. İnsanlar, Charlie Hebdo saldırısına, 11 Eylül ve sonrasında insanlara yüklediği güvenlikçi politik kültürün ürünü olan refleksler ile tepki verdi. “17 kişinin ölümüne neden olan zincirleme saldırı, Fransa’nın 11 Eylül’ü mü?” şeklinde birtakım tespitleri beraberinde getirdi. Olaylar yorumlanırken ‘İslamofobi’, ‘güvenlik devleti’ gibi terimler kullanılmaya başlandı. Çatışmalar Hristiyan-Müslüman, Yahudi-Müslüman karşıtlığı üzerinden tanımlandı. Bu saldırının bize göre en önemli boyutu, katliam sonrasında saldırıların Fransız hükümeti tarafından nasıl bir çerçevede değerlendirilip, nasıl karşılık verildiği şeklinde ortaya çıkan bazı ipuçlarıdır. Bu ipuçlarına göre, ‘medeniyetler çatışması’ veya ‘medeniyetler ittifakı’ gibi

paradigmalar geride bırakılıp tamamıyla farklı bir düşünce tarzına doğru gidildiği görülmektedir. Medeniyetler İttifakı veya Medeniyetler Çatışması şeklindeki paradigmalar, medeniyeti dine indirger ve kültürler arasına sınırlar koyar, insan gruplarını birbirlerinden kalın çizgilerle ayırır. Her ikisi de bölücüdür, parçalayıcıdır. Hatırlanacağı üzere, 11 Eylül sonrasında Bush yönetimi dünyaya din perspektifinden bakan, İslamofobik ve Evangelist bir bakış açısına sahip çıkan bir iktidarın reflekslerini sergiledi.²⁰

Varlığını hâlâ devam ettirdiğini düşündüğümüz “medeniyetler çatışması” paradigmasının Avrupa Birliği içinde göçmenlerin entegrasyonuna ilişkin tartışmaların da ana zeminini oluşturduğunu söylemek mümkün. Son otuz yılda refah devletinden giderek ödün verilmek suretiyle, neo-liberalizm bizleri, bireyin daha ön plana çıkarıldığı, herkesin kendisini korumak zorunda olduğu, herkesin bir anlamda kendi koruma kalkanlarını üretmek durumunda olduğu bir *ethico-politik* zemine taşıdı. Bununla birlikte, toplumsal bütünlük yerine cemaatlerin varlığı neo-liberal devlet tarafından desteklendi. Bir anlamda devlet toplumsal bütünlüğü koruma görevini cemaatlere ihale etti. Cemaatten kastımız, etno-kültürel, dinsel ve epistemik değerler üzerine inşa edilen insan topluluklarıdır. Bu neo-liberal yapı içinde maddi, sosyal ve kültürel sermayesi olanlar kendilerini ve ailelerini koruyabildiler. Ancak yoksullar, el emeklerinden başka kullanacakları sermayeleri olmayanlar, küresel kapitalizmin ihtiyaç duyduğu iş kollarına kendilerini entegre edemeyenler göz ardı edilmiştir ve siyasal ve sosyo-ekonomik kaynakların paylaşım süreçlerinde dışlanmışlardır. Dolayısıyla sorunların büyük ölçüde yapısal olduğu kanaatindeyiz. Bugün karşımızda olan şiddet ve çatışmanın bu yapının ürünü olduğunu düşünüyoruz.

Fransa özelinde 2005 Banliyö eylemlerinde binlerce Kuzey Afrikalı genç adeta Fransız İhtilali’ndeki yoksul insanların yaptığı gibi bir hak arayışında bulundular ve güvenmedikleri devlete ait ne varsa yaktılar. Çocuk oyun alanlarından, okullardan, belediye otobüslerine kadar. O dönemin İçişleri Bakanı Nicolas Sarkozy hemen bu çatışmaların El Kaide ile bağlantılı olduğunu gündeme getirmişti, ancak daha sonra ilgisi olmadığı anlaşıldı. Hatta zor koşullarda yaşayan Kuzey Afrika kökenli gençlerin önemli bir kısmı kendilerine “Müslüman Ateistler” diyorlardı. Bu önemli bir sıfattı, çünkü dinin giderek etnikleştiğini ve siyasallaştığını gösteren bir işaretti aslında.

O dönemde yine Kuzey Afrikalı göçmen kökenli gençler arasında şu retorik çokça kullanılıyordu: “Biz bugüne kadar anne-babalarımızın bize öğrettiği şekilde

²⁰ 11 Eylül ve sonrasında ortaya çıkan İslamofobik siyasal atmosferin ayrıntılı analizleri için bkz., Bigo (2002); Brown (2006); ve Cesari (2006).

Martin Luther King benzeri bir pasif direniş sergiledik. Ancak bunun pek de bir anlam ifade etmediğini gördüğümüzden, artık Malcom X gibi daha radikal olmaya başlıyoruz.” 2005’te zaten bugün yaşananların belirtilerini görmüştük. Giderek yükselen bir gerilim vardı. Muhtemeldir ki, bu tür radikal nitelikli muhalefet etme biçimlerinin varlığı, giderek yükseliş gösteren El Kaide ve İŞİD gibi örgütlerin daha kolay bir şekilde savaşçı devşirebilmelerine olanak tanımaktadır. Katliamın faili Kouachy Kardeşlerin kimsesiz oluşları ve yetimhanede büyümüş olmaları gerçeği gözönünde bulundurulduğunda, radikal İslami örgütlerin ne tür gençleri savaşçı olarak devşirdiklerini ve yaşadıkları toplumda yalnızlık ve dışlanmışlık hissi yaşayan bu insanları nasıl bir “dava”ya inandırdıkları gibi konular daha net olarak tartışılacaktır. “Home-grown teröristler” (yerli teröristler) şeklinde nitelenebilecek bu tür insanların gerek Londra gerek Paris gibi metropollerde ne tür koşullarda yetiştikleri ve daha sonra radikal örgütler tarafından nasıl devşirildikleri konusu daha ayrıntılı şekilde araştırılmalıdır (Kaya, 2012).

Fransız araştırmacı Olivier Roy ve ekibinin 2016 yılında yayınladıkları araştırmanın sonuçlarına göre, İŞİD gibi radikal örgütlerin özellikle geçmişlerinde din bilgileri pek olmayan, şiddete ve suça bulaşmış ikinci ve üçüncü kuşak Müslüman gençlerle birlikte İslam dinin henüz seçen ve geçmişi yine karanlık olan yapısal bir takım sorunların pençesine kapılmış gençleri kendi saflarına doğru devşirdiğini göstermektedir. Roy ve ekibi, El Kaide ve İŞİD gibi radikal örgütlerin gerçekleştirdiği cinayetlerin ve katliamların İslam dini ile ilgili olmadığını söylerken, aslında *İslam dininin radikalleşmediğini*, tersine radikalizmin *İslamileştiğini* vurgulamaktadır. Unutulmamalıdır ki, radikal uçlar her daim vardır ve var olmaya devam edeceklerdir. Sosyo-ekonomik ve politik anlamda marjinalleşen grupların sıklıkla radikalleştiği görüldükçe, bu tür radikal örgütlenme biçimlerinin kendilerine bir takım ideolojiler aradığı bilinir. Kendilerini ifade etme biçimleri olarak ortaya çıkan bu ideolojiler geçmişte komünizm, sosyalizm, çevrecilik ve anarşizm iken bugün bu tür sol nitelikli ideolojilerin büyük ölçüde hükümlerini yitirdikleri görülmektedir. İşte, hegemonik kapitalizmin eleştirisi niteliğindeki muhalif sol ideolojilerde yaşanan tıkanmanın İslam dininin radikal bir takım gruplar tarafından politik-ideolojik bir şekilde kullanılmasına yol açtığı görülmektedir.²¹

Fransa 2005’ten sonra önemli bir mesafe kat etti aslında. Özellikle göçmen kökenli ailelerin yaşadığı HLM (*habitation à loyer modéré*) yani

²¹ Olivier Roy’un çalışmasının ayrıntılarının Türkçe özeti için bkz., <http://medyascope.tv/2015/12/06/olivier-roy-cihadcilik-bir-kusaga-ozgu-nihilist-bir-isyandır/>

bizdeki TOKİ benzeri toplu konut binalarında yaşam şartlarını düzeltmeye çalıştı. Hatırlarsak 2004-2005'te sıkça banliyölerde yaşayanların evlerinde trafo kaynaklı yangınlar sebebiyle öldüklerine ilişkin haberlere rastladık. Artık böyle haberler gelmiyor Fransa'dan. Ancak gerçekleştirilen iyileştirmeler muhtemelen oralarda yaşayan insanların hissettikleri dışlanmışlığı gidermedi. Hâlâ Fransız Parlamentosu'nda Müslüman kökenli tek bir seçilmiş milletvekili yok. Zaman zaman hükümette yeralan Kuzey Afrikalı Müslüman kökenli bakanlar ise seçilmiş değil atanmış kişilerdir. Altı milyon kadar Müslüman'ın yaşadığını düşünürsek, Fransa siyasal kültüründe eşitsizlik bağlamında önemli sorunların olduğunu görürüz. Görünen o ki, içinde bulundukları ortamlarda, sosyo-ekonomik, siyasal ve kültürel sermayesi olmayanlar aşırı uçlara gidebiliyorlar. Bu tür beyaz Fransızlar Front Nationale gibi aşırı sağa giderken, benzeri sınıfsal özelliklere sahip bazı Müslümanlar köktendinciliğe gidebilmektedirler. Ama Batı'da azınlıkta yaşayan İslam'ın ürettiği liberal, demokratik, barışçıl söylem ise aslında biraz önce ifade ettiğimiz radikal uçlardan çok daha güçlüdür ve etkilidir.

Charlie Hebdo katliamı öncesine ve sonrasına ayrı ayrı bakmak gerekiyor. Bu katliamdan önce aslında Avrupa'da yükselen aşırı sağ hareketler ne kadar İslam karşıtı görünse de, her ne kadar AB karşıtı söylemleri kullansa da, kendi bağlamı dışındaki meseleleri kullanarak meşruiyet alanını genişletmeye çalışsa da, popülist hareketlerin yükselme sebebi, Batı'da yaşanan iç siyasal ve sosyo-ekonomik sorunlardır. Neo-liberalizmin giderek yükselmesine tepkidir aslında. Ana akım merkez partilerin yıllardan beri ev ödevlerini layıkıyla yapmıyor olmalarıdır popülist aşırı-sağın yükseliyor olmasının başlıca nedeni. Merkezdeki siyasal partilerin yoksulluk, eşitsizlik, işsizlik ve sanayisizleşme süreçlerinin ortaya çıkardığı yapısal meseleleri çözmekten giderek uzaklaşıp, daha farklı birtakım yönetim araçları kullandıklarını biliyoruz. Örneğin, ana akım muhafazakâr siyasal partilerin 'öteki'ni giderek bir günah keçisi haline getirdiklerini görüyoruz. Sağ siyaset çok daha önceki zamanlarda ürettiği anti-Semitist yaklaşımlarla kendine başka günah keçileri üretmişti. Bu tür sağ iktidarlar, günah keçisi olarak sergilediği Öteki karşısında çoğunluk toplumunu popülist bir retorik kullanmak suretiyle seçim zamanlarında daima kendi yanlarına çekmeye çalışırlar. Dikkat edilirse, pek çok Avrupa ülkesinde yapılan kamuoyu yoklamalarında halkın geleneksel kurumlara karşı büyük bir güvensizlik içinde olduğu ortaya çıkıyor. Medya, merkez siyasal partiler, sağlık kurumları gibi... Bütün bunların üzerine 2008 krizini de eklediğimiz zaman iyice dibe vuran ekonomik göstergelere paralel popülist sağın yükseldiğini görüyoruz. 2014 yılı sonunda Almanya'nın eski doğu eyaletlerinde ortaya çıkan PEGİDA

eylemleri aslında bu durumun en iyi göstergesidir. Müslümanların olmadığı bir yerde Müslüman karşıtı eylemlerin varlığı olsa olsa, kendi sosyo-ekonomik ve politik koşullarından memnun olmayan insanların, giderek egemen bir dil haline gelen İslamofobik dili kullanmak suretiyle dikkat çekmek ve meşruiyet edinme çabalarına işaret eder.²²

Sonuç

Görünen o ki, Türkiye ve AB arasındaki ilişkiyi büyük ölçüde araçsal ve kültürelist paradigmlar belirlemeye devam etmektedir. Bir yandan, sayıları 3,5 milyonu bulan Suriyeli, Afganistanlı, Iraklı, Pakistanlı, Somalili mültecilerin ülkemizde kalmaları ve AB sınırlarını zorlamamaları için başta Almanya ve Hollanda olmak üzere Avrupa Birliği çevrelerinin Türkiye ile olan müzakere zürecini araçsallaştırdıkları görülürken, diğer yandan Batı’da yaşanmakta olan İslamofobik ve popülist siyasal ve toplumsal iklimin yine ilişkileri kültürelist paradigmaya hapsettiği görülmektedir. Finansal kriz, mülteciler krizi ve İslamofobyaya üçgenine sıkıştırılmış olan Türkiye-AB ilişkilerinin seyrini olumluya doğru çevirebilmek için Türkiye’nin üzerine pek çok sorumluluk düştüğü gibi AB çevrelerine de büyük sorumluluklar düşmektedir. Bu yazının konusu Türkiye’nin bu yöndeki sorumlulukları olmadığından sonuç bölümünde sadece AB’nin üzerine düşen sorumlulukları özetleyerek yazıyı tamamlamak istiyoruz.

Gerek Batı’da yaşanan ve göçmenler üzerinden dile gelen gerilimlerden kurtulabilmek ve gerekse günümüzde sayıları neredeyse 22 milyonu aşan mültecilerin dramlarını belli ölçüde çözebilmek için öncelikli olarak eşitlikçi, bölüşümcü, paylaşımcı bir küresel adalet anlayışının yeniden tesis edilmesi gerekiyor. Bunun için refah devleti projesinin daha sağlıklı bir şekilde hayata geçirilmesine ihtiyacımız var. İkinci Dünya Savaşından sonra olduğu gibi tam istihdamcı bir ekonomi anlayışını benimsemek gerekiyor. Özellikle kendini koruyamayan, çocuklarını özel okullara gönderemeyen, özel sağlık sigortalarından, emeklilik sigortalarından yararlanamayan insanların hizmet almasına imkân tanıyacak eşitlikçi sosyal hak düzeninin getirilmesi ve bu hakların genişletilmesi gerekiyor. İaşe ve yardımlar üzerine kurulu bir devlet anlayışından hak temelli devlet anlayışına geçmek gerekiyor.

AB ülkelerinde aşırı sağın artan ölçüde zemin ve güç kazanmasına neden olan başlıca sorunun ülke içindeki kaynakların paylaşım süreçlerinde yaşanan

²² PEGIDA ve benzeri aşırı sağ popülist örgütlenmeler için bkz, Friedrich Ebert Stiftung (2015).

gerilimler olduğunu düşünüyoruz. Sorunların çoğunun kökeninin içerde olduğunu, ancak iktidarların bu sorunların kökenini dış güçlere, göçmenlere, yabancılara ve İslam dinine atfetmek suretiyle geniş kitleleri yanıltmaya çalıştıklarını düşünüyoruz. Bu bir ideolojidir, yani gerçekte olmayanı varmış gibi gösterme sanatıdır. Bu nedenle, özellikle 11 Eylül terör eylemlerinin ardından yükselişe geçen İslamofobyaya, diğer bir değişle İslam korkusu kavramı yerine, belki de İslamofobizm kavramını kullanmanın ve karşı karşıya olduğumuz şeyin doğal bir korku olmayıp, bir ideoloji olduğunun altını çizmemiz gerekiyor.

Neo-liberalizm her zaman özgürlüğün altını çizer, ancak eşitlik olmadan özgürlüğün altını çizmek çok da fazla bir şey ifade etmiyor. Göçmen kitleler ile çoğunluk toplumun arasındaki makasın son otuz yılda neredeyse kapanmayacak denli açıldığını görüyoruz. Bütün bu olup bitenleri böylesi bir bağlam içerisinde değerlendirmek mümkün. Etrafımızdaki dünyayı artık İslamofobi ya da medeniyetler çatışması gibi paradigmlar üzerinden değil daha sosyo-ekonomik ve politik paradigmlar üzerinden anlamaya ve yorumlamaya çalışmalıyız. Ancak bu bakış açısını yaygınlaştırmaya çalışırsak, işte o zaman küreselleşme süreçlerinden olumsuz etkilenen yerleşik toplumların, göçmenlerin ve mültecilerin sorunlarının çözümüne dolaylı ve dolaysız yollardan katkıda bulunabiliriz. Ancak böylesine bir zeminde kültürel, dinsel, milliyetçi reflekslerden belli ölçüde kurtulup Türkiye ve AB ilişkilerini daha doğru zeminlere taşımamız mümkün olabilir.

Dünya Savaşlarının ve 1929 Büyük Buhranının küllerinden doğan, önce iktisadi ve daha sonra siyasal ve kültürel bir nitelik kazanan Avrupa Birliği 1974 dünya petrol krizinin genişleyerek, büyüyerek ve Avrupalılık kimliğine vurgu yaparak üstesinden gelmiştir ve krizden adeta güçlenerek çıkmıştır. Krizden sonraki dönemde üye ulus-devletlerin çıkarları yerine topluluğun ortak çıkarlarına vurgu yapılmıştır. Ancak daha sonraki yıllarda özellikle 2000’li yıllarda ‘demokratik açığı’ sürekli gündeme getiren sağ siyasal oluşumlar, kullandıkları milliyetçi ve popülist retorikle ulusal çıkarları ön planda tutarak Birliğin küresel bir siyasal aktör olmasına engel olmuşlar ve vizyoner yaklaşımlar sergilememişlerdir. Bu süreçte ortaya çıkan 2008 krizinde bu tür nedenlerden olsa gerek, Avrupa Birliği yeterince hızlı kararlar alamamış ve krizin daha da derinleşmesine neden olmuştur. Avrupa Birliği deneyiminin krizlerin ardından doğan ve güçlenen bir deneyim olduğu, 17.5 trilyon dolarlık gayri safi hasıla ile NAFTA’dan sonra dünyanın en büyük

ikinci ekonomik birliği olduđu²³ göz önünde bulundurulursa AB'nin muhtemelen bu krizden de yeni bir takım siyasal ve yapısal dönüşümler geçirmek suretiyle kurtulacağı varsayımında bulunabiliriz. Muhtemelen, kurtuluşu, daha hızlı karar alma mekanizmaları yaratabilmek için Parlamento ve Komisyon gibi uluslarüstü mejanizmaları güçlendirmek ve yeniden bir küresel güç haline gelebilmesini sağlayacak vizyoner liderler yoluyla olacaktır. Neo-liberal ekonomi politiğin yön verdiği popülist ve sığ bir korku siyaseti 'üretmek içindeki düşman' sendromunu yeniden üreten ve kültürelist-dinsel ayrımlara vurgu yapan siyaset yerine, Macron'un Fransası'nda olduğu gibi *normalleşen*, büyümeyi hedef alan, bir Birlik olduğunu hatırlayan, dönüştürücü-demokratikleştirici özelliklerine yeniden işlerlik kazandıran ve Türkiye'yi daha etkin bir ortak olarak ve hatta üye olarak gören bir siyaset ancak böylesine bir dönüşümün habercisi olabilir. Unutulmamalıdır ki, Avrupa tarih boyunca adeta bir anka kuşu gibi daima küllerinden doğmasını bilmiş, her zaman bütünleşme ve çözölme şeklinde bir diyalektik örgü sergilemiştir. İtalya'da 25 yaş altı gençlerin % 35'i, İspanya ve Yunanistan'da ise % 50'si işsizlik sarmalına girmişken, Avrupa Birliği'nin son bir kaç yıldır kronikleşen işsizlik ve ekonomik küçölme gibi sorunlara ivedilikle çözüm bulması gerekmektedir. Siyasal olarak geçtiğimiz onyılda daha çok içe kapanık bir çizgiyi benimseyen AB, bu krizden ancak ve ancak kendini yeniden dış dünyaya açarak, tam istihdamı sağlayarak, büyüyerek, genişleyerek ve derinleşerek çıkabilecek gibi görünmektedir.

²³ 2011 yıl sonu itibariyle NAFTA'nın gayri safi hasılası 18 trilyon dolar iken, Rusya, Çin, Kazakistan, Özbekistan ve Kırgızistan'ı içeren Şangay Beşlisi'nin ise 9.3 trilyon dolar olarak saptanmıştır.

Kaynakça

- Amadeu-Antonio-Stiftung. (2015). Rassistische Gewalt gegen Flüchtlinge nimmt dramatisch zu. *Press Release*, 30.6.2015. Retrieved from <https://www.amadeu-antonio-stiftung.de/aktuelles/2015/pressemitteilung-verfassungsschutzbericht-2014/>. Erişim tarihi 1 Temmuz 2017
- András, Kovaks, Aniko Horváth and Zsuzsanna Vidra (2009). 'The state of the art: various paths to modernity' *Identities and Modernities in Europe*. Kingston University London, Faculty of Arts and Social Sciences <http://fass.kingston.ac.uk/public/ime/> (WP4 Hungary).
- Bigo, Didier (2002). "To reassure and protect, after September 11," New York: Social Science Research Council. <http://www.ssrc.org/sept11/essays/bigo.htm>
- Bottomore, Tom (1997). *Frankfurt Okulu* (Ç. A. Çiğdem). Ankara: Vadi Held, David (1984). *Introduction to Critical Theory*. Berkeley and Los Angeles: University of California.
- Brown, Wendy (2006). *Regulating aversion: Tolerance in the age of identity and empire*. Princeton: Princeton University Press.
- Cesari, Joselyn (2006). "Securitization and religious divides in Europe: Muslims in Western Europe after 9/11: Why the term Islamophobia is more a predicament than an explanation", http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_Challenge_Project_report.pdf
- Doomernik, John (2013). Migrant Smuggling between Two Logics: Migration Dynamics and State Policies. *The International Spectator*, 48(3), 113–129.
- ESI, European Stability Initiative (2017, Ocak). On Solid Ground? Twelve facts about the EU-Turkey Agreement. *ESI Working Paper*. <http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=1>
- Fassin, Didier (2015) "The Moral Economy of Asylum. Critical Reflections on the 2015 Refugee Crisis in Europe", *Revista De Dialectologia Y Tradiciones Populares* 70: 277-290.
- Friedrich Ebert Stiftung (2015). *Understanding PEGIDA*. Social Europe / Friedrich-Ebert-Stiftung London 2015
- Frontex. (2015). *Annual Risk Analysis 2015*. April 2015, No. 4613 / 2015.
- Habermas, Jürgen (1976). *Legitimation Crisis*. London: Heinemann.
- Helsinki Yurttaşlar Derneği (2016), *Saha Dergisi*, Sayı 2 (Ocak), http://www.hyd.org.tr/attachments/article/184/HYD_saha2.pdf
- Horkheimer, Max ve Theodor W. Adorno (1996). *Aydınlanmanın Diyalektiği II* (Ç. O. Özügül). İstanbul: Kabalcı.
- International Committee of the Red Cross. (2015). "Crisis in Syria and the Region". <https://www.icrc.org/en/where-we-work/middle-east/syria>, erişim tarihi 16 Haziran 2017.

- Jay, Martin (1989). *Diyalektik İmgelem*. (Çev. Ünsal Oskay), İstanbul: Ara.
- Kaiser, Bianca and Ayhan Kaya (2015). "Transformation of Migration and Asylum Policies in Turkey," in Aylin Güney and Ali Tekin (eds.), *Europeanization of Turkey: Polity, Politics and Policies*. London: Routledge: 94-115.
- Karal, Dilek (2016). "Ethico-Political Governmentality of Immigration and Asylum: The Case of Ethiopia," *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, SBE, ODTÜ, Ankara.
- Kaya, Ayhan (2000). *Berlin'deki Küçük İstanbul*. İstanbul Buke Yayınları
- Kaya, Ayhan (2012). *İslam, Migration and Integration: The Age of Securitization*. London: Palgrave MacMillan.
- Kaya, Ayhan (2013). *Europeanization and Tolerance in Turkey: The Myth of Toleration*. London: Palgrave.
- Kaya, Ayhan (2015), "Islamophobia as an Ideology in the West: Scapegoating Muslim-Origin Migrants", in Anna Amelina, Kenneth Horvath, Bruno Meeus (eds.), *International Handbook of Migration and Social Transformation in Europe*, Wiesbaden: Springer, Chapter 18. ISBN: 9783319236650
- Kaya, Ayhan and Ayşegül Kayaoğlu (2017). "Individual Determinants of anti-Muslim prejudice in the EU-15," *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, Vol.14, No. 53: 45-68.
- Kaya, Ayhan ve Aysu Kırac (2016). *İstanbul'daki Suriyeliler: İhtiyaç Analizi Araştırması*. İstanbul: Hayata Destek Derneği.
- King, Russell (2012) "Theories and Typologies of Migration: An Overview and a Primer," *Willy Brandt Professorship Working Paper Series*, Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare, Malmö.
- Okyay, Aslı ve Jonothan Zaragoza-Cristiani (2016). The Leverage of the Gatekeeper: Power and Interdependence in the Migration Nexus between the EU and Turkey. *The International Spectator*, DOI: 10.1080/03932729.2016. 1235403
- Pro Asyl. (2014). Europas Schande: „Triton" und „Mare Nostrum" im Vergleich. *News Release*, http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/europas_schande_triton_und_mare_nostrum_im_vergleich. Erişim Tarihi 1 Haziran 2017.
- Rankin, Jennifer (2016). Council of Europe condemns EU's refugee deal with Turkey. *The Guardian*, 20 Nisan, <https://www.theguardian.com/world/2016/apr/20/eu-refugee-deal-turkey-condemned-council-of-europe>
- Roy, Olivier (2015). "Radikalliğin İslamileşmesi," <http://medyascope.tv/2015/12/06/olivier-roy-cihadcilik-bir-kusaga-ozgu-nihilist-bir-isyandır/>
- Tubakovic, Tamara (2017, Mart). Beyond Crisis? Critical Juncture and Challenging the Status Quo on Dublin. *Unpublished Conference Paper*, EUI Migration Working Group Session, European University Institute.
- Visier, Clair (2015). "Charlie Hebdo: A Brief History," AB Enstitüsü web sayfası, http://eu.bilgi.edu.tr/media/files/French_Brief_2.pdf

