

AVRUPA BİRLİĞİ GENİŐLEMEŐİ'NDE KOŞULLULUK İLKESİ: BATI BALKANLAR VE TÜRKİYE

Sezin İBA GÜRSOY* - Gülayőe ÜLGEN TÜREDİ**

ÖZ

Bu makale Avrupa Birliği (AB) koşulluluk ilkesinin Batı Balkanlar'da ve Türkiye'deki uygulanıő Őekillerini ele almaktadır. Koşulluluk, bir prensip olarak Avrupa Birliği genişleme politikasının en önemli araçlarından biridir. Bu doğrultuda makale ilk önce bu aracın nasıl ortaya çıktığını, Birliğin koşulluluk ilkesini nasıl oluŐturduĐunu tartıŐacaktır. Sonrasında Batı Balkanlar için koşulluluk ilkesi kapsamında uygulanan araçlar incelenecektir. Son olarak Türkiye'nin müzakere sürecinin inişli çıkışlı grafiği koşulluluk ilkesi bağlamında değerlendirilecektir. Koşulluluk ilkesinin AB üyelik yolundaki ölkelere uygulanıŐının karşılaştırmalı olarak iki farklı örneğinin tartıŐıldıĐı bu makale nitel araştırma yöntemini benimsemiŐtir. Buna göre AB koşulluluk ilkesi bağımsız bir değişken olmayıp ölkelerin farklı koşullarına göre Şekillenmiştir. Sonuçta Batı Balkanlar ve Türkiye için iki farklı uygulama alanı ortaya çıkmıştır.

Anahtar Kelimeler: Koşulluluk İlkesi, Avrupa Birliği-Türkiye İlişkileri, Batı Balkanlar, Demokratikleşme, Türk Dış Politikası

EU CONDITIONALITY POLICY IN NEIGHBOURING GEOGRAPHIES: THE WESTERN BALKANS AND TURKEY

ABSTRACT

This article discusses the implementation of the EU conditionality principle in the Western Balkans and Turkey. Conditionality is one of the most important

* Dr. Öğretim Üyesi, Kırklareli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, Kırklareli, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5795-9982>, E-posta: sezin.iba@klu.edu.tr

** ArŐ. Gör. Dr., Kırklareli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, Kırklareli, ORCID: orcid.org/0000-0001-9174-4846, E-posta: gulayse.ulgen@klu.edu.tr



OPEN ACCESS

instruments of European Union enlargement policy. The paper will discuss first how this instrument was created by the Union; and then the specific instruments customised for Western Balkans within the context of the conditionality principle. Finally, bumpy graph of Turkey's negotiation process will be examined in the context of EU's conditionality principle. The article, within which two different examples of the implementation of EU Conditionality for candidate countries are compared, applies a qualitative methodology. Accordingly, the EU Conditionality is not an independent variable but is shaped according to the different circumstances of the countries. All in all, two different applications for the Western Balkans and Turkey are emerged.

Keywords: Conditionality Principle, European Union-Turkey Relations, Western Balkans, Democratization, Turkish Foreign Policy

Giriş

Avrupa Birliği (AB)'nin genişleme politikası, aday ülkelerin demokratik dönüşümlerinde en etkili mekanizma olarak kabul edilmektedir. AB dış politikasının önemli araçlarından da biri olan genişleme politikası, 2004 (Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Letonya, Litvanya, Estonya, Malta, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi) ve 2007 (Romanya ve Bulgaristan) yıllarında kademeli olarak gerçekleşen Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerini (MDAÜ) kapsayan 5. genişleme dalgası sonrası daha ihtiyatlı olarak yönetilmektedir. AB'nin bu genişleme sonrasındaki ihtiyatlı tavrında, hem Birlik içi yapısal sorunlar hem de üyelik yolundaki ülkelerin farklı siyasi ve ekonomik durumları büyük rol oynamaktadır. 2013 yılında Hırvatistan'ın da AB'ye üye olmasının ardından hâlihazırda aday ülke statüsünde beş ülke (Arnavutluk, Karadağ, Kuzey Makedonya, Sırbistan, Türkiye) bulunmaktadır. Aday ülkelere Türkiye (2005), Karadağ (2012), Sırbistan (2014) ile müzakereler fiili olarak başlamıştır.

Özellikle 5. genişleme sonrası genişleme stratejisinde yeniliğe giden AB, aday ülkelerin iç dinamiklerine göre farklı şartlar ortaya koymaktadır. AB genişleme politikası bağlamında iki örnek üzerinden bu farklılıkları ortaya koymaya çalışan makale, AB'nin koşulluluk ilkesini ana kavramsal çerçeve olarak belirlemiştir. Bu doğrultuda makalede AB'nin üyelik yolundaki Batı Balkan ülkelerine ve Türkiye'ye yönelik yaklaşımı, koşulluluk ilkesi temel alınarak değerlendirilmeye çalışılacaktır. Mevcut genişleme gündemi son dönemde Batı Balkanlar'ı ve Türkiye'yi kapsadığı için bu iki örnek ele alınmıştır. Bu anlamda makalenin amacı, koşulluluk ilkesinin Batı

**AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEMESİNDE KOŞULLULUK İLKESİ:
BATI BALKANLAR VE TÜRKİYE**

Balkanlar ve Türkiye vakalarında nasıl uygulandığını ortaya koymaktır. Bu amaç doğrultusunda koşulluluk kavramının ortaya çıktığı 1993 Kopenhag Kriterlerinin ardından yaşanan gelişmeler analize dahil edilmiştir. Yöntem olarak karşılaştırmalı nitel araştırma yöntemi kullanılmış; veri toplamak için konuyla ilgili literatür ve Birliğin ana politika belgeleri incelenmiştir. Koşulluluk ilkesinin AB'nin kullandığı önemli araçlardan biri olduğunu kabul eden çalışma, hem Batı Balkanlar hem Türkiye için Koşulluluk ilkesinin genişlediğini savunurken; uygulanan özel koşulları ve nedenlerini tartışmaya çalışmaktadır.

Esasen AB genişleme stratejisi literatürde sıklıkla tartışılan bir konudur. Koşulluluk ilkesi kapsamında yapılan çalışmalar son dönemde gitgide artmaktadır. Ne var ki koşulluluğun uygulama örnekleri bakımından literatürde karşılaştırmalı çalışmalara çok da rastlanmamaktadır. Bu anlamda makale çoğu zaman ayrı ayrı ele alınan iki vakayı- Batı Balkan ülkeleri ve Türkiye- karşılaştırmalı olarak inceleyerek literatüre katkı sağlamayı hedeflemektedir. Buradan yola çıkarak ilk bölümde kavramsal çerçeve olan koşulluluk ilkesinin ortaya çıkışı, gelişimi ve 5. Genişleme dalgası sonrası değişimi anlatılacaktır. İkinci bölümde Batı Balkan ülkelerinin Birlik ile ilişkileri AB koşulluluk ilkesi kapsamında incelenecektir. Son olarak Türkiye'nin adaylık ve müzakere süreçlerinde koşulluluk ilkesinin dönüşümü ve etkisi analiz edilecektir.

1. AB Koşulluluk İlkesi: Kavramsal Çerçeve

AB, aday ülkelerde değişimi sağlamak ve bu ülkeleri kendi ilke ve standartlarına uyumlu hale getirebilmek için koşulluluk ilkesini bir eylem mekanizması olarak kullanmış ve koşulluluğu stratejik bir araç olarak görmüştür. Koşulluluk ilkesi, üçüncü ülkelere ticari ayrıcalıklar tanımak, yardım ve işbirliği anlaşmaları imzalamak veya ülkelerle politik ilişkiler kurmak gibi ayrıcalıkları kapsamaktadır. 1980'lerden itibaren ekonomik ilkeler kadar politik ilkeler de süreçte önem kazanır hale gelmiştir. Daha çok ilişkilerinde “havuç / sopa stratejisini” kullanan AB, koşulluluk ilkesini 1993'ten itibaren Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine (MDAÜ) üyelik perspektifi sunduktan sonra resmi olarak düzenlemiştir.¹ Bu bağlamda koşulluluk ilkesi, aday ülkelerin üye olmadan önce yerine getirmeleri gereken

¹ Heather Grabbe, “A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants”, *Robert Schuman Centre Working Paper 12/99*, San Domenico di Fiesole (FI), European University Institute 1999, s. 3-4.

bütün siyasi, ekonomik ve müktesebata ilişkin koşulları kapsayan bir prensiptir. Bu prensiple amaçlanan, aday ülkeleri üye olduklarında AB sisteminin bir parçası olarak hazır hale getirmektir.

Koşulluluk ilkesi, ilk olarak Aralık 1961’de yayınlanan Birkelbach Raporu’nda ortaya çıkmıştır. Ülkenin en temel esası olan aday ülkelerde demokrasinin varlığı, bu raporda yerini almıştır.² Rapor, İspanya’nın o dönem hala otoriter yönetim altında olmasına rağmen Avrupa Ekonomik Topluluğu’na yaptığı üyelik başvurusunun reddinde dayanak olarak kullanılmıştır. Bu raporun ardından İspanya’nın Koşulluluk ilkesi AET için Güney Avrupa genişlemesi (İspanya, Portekiz, Yunanistan) yaşanırken tekrar ortaya çıkmıştır. O dönem oldukça ılımlı bir koşulluluk prensibi belirleyen Topluluk, herhangi bir izleme süreci gerçekleştirilmeden sadece demokratik bir rejimde bağımsız seçimlerin ve anayasanın varlığını üyelik için şart koşmuştur.³ Bu talep edilen şartlarla Yunanistan 1981’de AB’ye üye olurken, İspanya ve Portekiz 1986 yılında üye olmuşlardır.

Soğuk Savaş’ın sona ermesinin ardından Haziran 1993’te Avrupa Birliği’nin gelecekteki Üye Devletlerin AB’ye girmesi için kriterleri belirlediği Kopenhag Zirvesi’nde koşulluluk ilkesi değişikliğe uğramıştır. Koşulluluk ilkesinin ekonomik ve yapısal temel esasları Kopenhag Kriterleriyle birlikte şekillenmiştir. Buna göre:

-Siyasi Kriter: Ülkede demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan haklarına ve azınlık haklarına saygıyı teminat altına alan istikrarlı kurumların varlığı.

-Ekonomik Kriter: İstikrarlı piyasa ekonomisinin mevcudiyeti; başta AB olmak üzere dış dünya rekabetine dayanma kapasitesi.

-Uyum Kriteri: Siyasi Birlik ile Ekonomik ve Parasal Birlik de dâhil olmak üzere, AB’nin müktesebatına uyum kapasitesi.⁴

² “Report by Willi Birkelbach on the political and institutional aspects of accession to or association with the Community” (19 December 1961), http://www.cvce.eu/en/obj/report_by_willi_birkelbach_on_the_political_and_institutional_aspects_of_accession_to_or_association_with_the_community_19_december_1961-en-2d53201e-09db-43ee-9f80-552812d39c03.html, (27.08.2015).

³ Geoffrey Pridham, ‘Change and Continuity in the European Union’s Political Conditionality, Aims, Approach, and Priorities’, *Democratization*, 2007, 14:3, s. 451.

⁴ Türkiye - AB Katılım Müzakereleri, https://www.ab.gov.tr/files/rehber/06_rehber.pdf, (01.09.2015).

AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEMESİNDE KOŞULLULUK İLKESİ:
BATI BALKANLAR VE TÜRKİYE

Bu kriterler ile birlikte koşulluluk ilkesi ayrıntılı bir şekilde ortaya konmuş; MDAÜ'nün koşullarına göre (*custom-made*) şekillendirilmiştir. Bu tarih sonrasında koşulluluk, genişlemenin iskeletini oluşturan bir kavram/politika olarak ülkelerin rejim değişikliklerinde önemli rol oynayan bir mekanizma olmuştur. Otoriter yönetim anlayışından uzaklaşarak demokratik sistemlere yönelmeye çalışan bu ülkeler, aralarındaki ekonomik ve politik farklılıklar nedeniyle genişleme süresince zorlanmışlardır. AB'nin yapısal sorunları ile bu farklılıklar birleşince süreç daha da karmaşık hale gelmiştir.⁵ Bu karmaşık süreç, AB'nin herhangi bir üyelik sözü vermediği 1988-1992 yılları arasında imzalanan ortaklık anlaşmaları ile başlamış; 1990-1998 yıllarındaki Avrupa Anlaşmaları'na kadar siyasi koşulluluk ikinci planda tutulmuştur. Avrupa Anlaşmaları ile adaylardan hukuk devleti kapsamında insan haklarına saygılı, çok partili sisteme sahip, adil ve özgür seçimler yapabilen ülkelere dönüşmeleri talep edilmiştir.⁶ Bu çerçevede ülkelerle adaylık süreci önce ikili olarak yürütülmüş; sonrasında PHARE, ISPA ve SAPARD⁷ gibi mali yardım programlarına 10 aday ülkenin hepsi dahil edilmiştir.

Genişlemenin önemli bir aracı olarak kabul edilen Koşulluluk ilkesinin ülkeler bazındaki gelişimi ve yöntemleri incelendiğinde üzerinde durulması gereken üç model vardır. Schimmelfenning'in dış teşvik (*external incentives*), ders çıkarma (*lesson drawing*) ve sosyal öğrenme (*social learning*) olarak sınıflandırdığı bu modeller, genişleme sürecinde AB'nin bu ilke aracılığıyla hedef ülkelerde dönüşümü gerçekleştirdiği yöntemler olarak kabul görmüştür. Koşulluluk ilkesinin temel stratejisi olarak nitelendirilen dış teşvik modeli, Schimmelfenning ve Sedelmier'in açıkladığı üzere, AB'nin aday ülkelere kendi şartlarıyla uyum sağlaması için teşvikler sağladığı; sonunda üyelik perspektifiyle ödüllendirdiği bir stratejidir.⁸ Dış teşvik modeli dışında koşulluluk ilkesi kapsamında üyelik süreçlerinin

⁵ Sevilay Elgün Kahraman, "Rethinking Turkey-European Union Relations in the Light of Enlargement", *Turkish Studies*, Cilt 1, Sayı 1, 2000, s. 7-8.

⁶ Avrupa Antlaşmaları: Macaristan-Polonya (1994), Bulgaristan-Çek Cumhuriyeti-Romanya-Slovakya (1995), Estonya-Letonya-Litvanya-Slovenya (1998).

⁷ PHARE - Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies-Polonya ve Macaristan: Ekonomilerini Yapılandırmak için Yardım, ISPA-Instrument for Structural Policies for Pre-Accession-Katılım Öncesi Yapısal Politikalar Aracı, SAPARD-Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development-Tarımsal ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Eylem Programı.

⁸ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, "Governance by Conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, Cilt 11, Sayı 4, s. 670.

değerlendirilmesinde iki yaklaşım daha kullanılmaktadır. Bu yaklaşımlardan ilki olan ders çıkarma yönteminde ülkeler koşulluluk ilkesi bağlamındaki teşviklerden veya ikna mekanizmalarından bağımsız olarak; ulusal sorunlarını aşmak için AB değerlerini kendileri bizzat benimsemektedirler. Bu modelde siyasi krizden çıkmak için; AB değerleri, ülkeler tarafından tamamen içsel bir şekilde benimsenir. Ders çıkarma yönteminde asıl önemli olan devletin kendi iç sorunlarını çözmeye AB değerlerine başvurmasıdır.⁹ Yaklaşımlardan diğeri ise AB'nin aday ülkeleri baskılama yoluyla değil ikna yoluyla değerlerini iletme olan sosyal öğrenme yöntemidir. Diğeri bir deyişle, Birlik değerlerinin aday ülkelere herhangi bir baskı yapmadan ikna yoluyla uygulanmasıdır.¹⁰ Üç model bağlamında Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri ve Batı Balkanlar'ın AB üyelik süreçleri incelendiğinde; Schimmelfening ve Sedelmeier'in de vurguladığı üzere "dış teşvik" modeliyle AB koşulluluk ilkesinin daha iyi açıklanabileceği düşünülmektedir.¹¹ Bu modellerden "dış teşvik" yönteminin kullanımdaki başarısı, AB'nin vereceği ödüllerin, aday ülke hükümetlerinin iç politikadaki benimseme maliyetlerini aşmasına bağlıdır. Bir diğeri deyişle, AB koşulluluk ilkesinin başarısı, aday ülkelerin AB'ye uyum sürecinde yapacakları fayda-maliyet analizine dayanmaktadır. Fayda-maliyet analizinde de koşulların açık bir şekilde ortaya konması, üyeliğe doğru atılan adımların hızı ve boyutu, verilen sözlerin tutarlılığı ve son olarak da aday ülkelerin bu koşulları benimseme maliyetleri önemlidir.¹² Türkiye ile ilgili tartışmalarda gündeme gelen güçlendirilmiş işbirliği, imtiyazlı ortaklık, harici farklılaştırılmış entegrasyon gibi üyeliğin dışındaki alternatifler fayda-maliyet analizine örnek olarak gösterilebilir. Bu bağlamda AB'nin tam üyelik dışında bir alternatif sunuyor oluşu, aday ülkenin Birliğe uyum sürecinde yavaş adımlar atmasına neden olmaktadır. Ayrıca AB'nin koşulluluk ilkesindeki tutarlılığı, üyelik yolundaki ülkelerin kurallara uyma potansiyelini arttırmaktadır. Esasen bu ilkenin etkisi, aday ülkelerdeki hükümetlerin politik tutumlarına fazlasıyla bağlıdır. Bu noktada toplumun siyasi tercihlerinin de dolaylı olarak koşulluluk ilkesi üzerinde önemli bir etkisi olduğu ortaya çıkmaktadır. Özellikle 1997-2000 yılları arasında Slovakya, Hırvatistan ve Romanya'da yapılan seçimlerde AB yanlısı hükümetlerin iktidara gelişi toplumun siyasi tercihleriyle açıklanabilir.¹³

⁹ "Aynı yerde", s. 675-676.

¹⁰ "Aynı yerde".

¹¹ "Aynı yerde", s. 672.

¹² "Aynı yerde".

¹³ "Aynı yerde", s. 670.

**AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEMESİNDE KOŞULLULUK İLKESİ:
BATI BALKANLAR VE TÜRKİYE**

Schimmelfennig'in iddiasına göre, AB Koşulluluk ilkesi çerçevesinde belirleyici asıl faktör, hükümetlerin ulusal koşullarına göre yaptıkları fayda-maliyet analizleridir.¹⁴ Hükümetlerin yaptıkları bu fayda-maliyet analizleri genelde siyasidir. Ülkedeki güçlü yerel aktörler ve hükümetler, AB müktesebatının kabulüyle toplumsal tabanlarını kaybetme riski taşıdıkları takdirde, AB'ye üyeliğin maliyetini faydasından fazla olarak değerlendirirler.¹⁵ Fayda-maliyet analizi yapan hükümet için AB koşulluluk ilkesinde ödül konusundaki tutarlılık bu anlamda kilit rol oynamaktadır; nihai ödülün de AB'ye üyelik oluşu AB'nin ilişkilerde elini fazlasıyla güçlendirmektedir.

2. AB Koşulluluk İlkesinin Araçları

AB'nin koşulluluk ilkesi kapsamında aday ülkelerde yapısal dönüşümü sağlamak için kullandığı belli başlı araçlar bulunmaktadır. İlk olarak üyelik sürecini kademeli hale getirerek her aşamada Birliğin aday ülkelere bir sonraki adıma geçiş için izni vermesi yolu benimsenmiştir. 1997 yılında Lüksemburg ve 1999 Helsinki Zirveleriyle belirlenen bu aşamalar şu şekildedir: Ayrıcalıklı ticaret, işbirliği anlaşmaları imzalamak ve yürürlüğe sokmak (Avrupa Anlaşmaları, İstikrar ve Ortaklık Anlaşmaları), müzakerelerin açılması, müzakere başlıklarının tek tek açılıp kapanması, katılım antlaşmasının imzalanması, katılım antlaşmasının ulusal parlamentolar ve Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanması ve tam üyelik.¹⁶ Adayların her bir aşamadan diğerine geçişi, AB'nin o ülkeyi değerlendirmesi neticesinde gerçekleşmektedir. Değerlendirme için Birlik, kendi kriterlerinin sağlanmasında bir yol haritası olarak Katılım Ortaklığı belgelerini kullanmaktadır. Heather Grabbe, koşulluluk ilkesi uyarınca verilen yardımlar ve teşviklerin, özellikle Katılım Ortaklığı belgelerinde yer alan önceliklerin uygulanmasıyla gerçekleştiğini iddia etmektedir.¹⁷ Buna ek

¹⁴ Frank Schimmelfennig, Stefan Engert ve Heiko Knobel, "Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey", *JCSM Journal of Common Market Studies*, Cilt 41, Sayı 3, 2003, s. 6.

¹⁵ Asya Zhelyazkova, Ivan Damjanovski, Zoran Nechev ve Frank Schimmelfennig, "European Union Conditionality in the Western Balkans: External Incentives and Europeanisation", ed. Jelena Dzankic, Soeren Keil ve Marko Kmezic, *The Europeanisation of the Western Balkans A Failure of EU Conditionality*, Palgrave Macmillan, Cham 2019, s. 16.

¹⁶ European Union Enlargement Process, http://oldweb.ikv.org.tr/icerik_en.asp?konu=eu_enlargement, (04.09.2015).

¹⁷ Heather Grabbe, "How Does Europeanization affect CEE Governance? Conditionality, diffusion, and diversity", *Journal of European Public Policy*, Cilt 8, Sayı 6, 2001, s. 1020-1023.

olarak aday ülkelerin sosyo-ekonomik gelişimleri için finansal yardım araçları da kullanılmıştır.¹⁸ Son olarak 1998 yılından itibaren her yıl Ekim ayında yayınlanan İlerleme raporlarıyla izleme ve denetleme mekanizması düzenli bir hale getirilmiştir.

Kavramsal tutarlı bir çerçeve yaratan koşulluluk ilkesi 5. genişlemede oldukça başarılı bir şekilde uygulanmıştır. Bu başarı üyelik perspektifinin net bir şekilde sunulması ve süreç dışında kalmanın aday ülkelere maddi ve manevi maliyetinin ortaya konulması ile açıklanabilir. Siyasi koşulluluğun başarısının arkasındaki faktörleri Schimmelfennig şu şekilde sıralamaktadır:

- 1)Hedef hükümete şartlı AB üyeliği sunulması
- 2)AB genişleme kararlarının kavramsal tutarlılığı
- 3)Hedef hükümetin şartlara uyma maliyetinin düşük olması.¹⁹

MDAÜ'nün AB'ye uyum süreçlerinin günümüzde Batı Balkanlar ve Türkiye'den farklılığı bu noktada ortaya çıkmaktadır. 5. Genişlemeye dahil olan ülkeler için süreç boyunca AB'ye üyelik perspektifi oldukça netken, bu makalenin de iddia ettiği üzere Türkiye ve Batı Balkanlar örneklerinde, üye ülkelerin genişlemeye daha ihtiyatlı yaklaşması ve aralarındaki görüş farklılığı nedeniyle sürecin güvenilirliği ve üyelik perspektifinin netliği zedelenmektedir. Özellikle en başından beri olumsuz bir tutum sergileyen Fransa ve Hollanda'nın aday ülkelerin üyelik süreçlerinde etkili olduğu görülmektedir. Hatta Fransa Devlet Başkanı Emmanuel Macron, Arnavutluk ve Kuzey Makedonya için müzakerelere başlamadan önce Birliğin üyelik sürecinde reforma gitmesi gerektiğini ifade etmiştir. Fransa'nın bu olumsuz tavrı, Almanya Başbakanı Angela Merkel tarafından hayal kırıklığı olarak değerlendirilirken; AB Konseyi Başkanı Donald Tusk ve Komisyon Başkanı Juncker ise, her iki ülkenin görevlerini yaptıklarını asıl AB'nin sözünde durmadığını açıklamışlardır.²⁰ Bu da Birliğin Kuzey Makedonya ve Arnavutluk'un reform performansları üzerinde mutabakata varamadığının bir göstergesidir.

¹⁸ Stabilisation and Association Process, http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/sap_en.htm, (13.09.2015).

¹⁹ Frank Schimmelfennig, "EU Political Accession Conditionality after the 2004 Enlargement: Consistency and Effectiveness, Journal of European Public Policy, Cilt 15, Sayı 6, 2008, s. 921.

²⁰ "Juncker: 'Historic mistake' against Balkan EU hopefuls", <https://euobserver.com/enlargement/146340>, (16.09.2020).

**AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEMESİ'NDE KOŞULLULUK İLKESİ:
BATI BALKANLAR VE TÜRKİYE**

Koşulluk ilkesi ve uygulanma yöntemleri zaman içinde farklı yönlerde doğru evrilmiştir. Pridham, ilkenin amaçlarında ve yöntemlerinde yaşanan değişikliklerin 2004 sonrası ortaya çıktığını düşünmektedir. Değişikliğin nedenlerini dört ana başlıkta toplayan Pridham, öncelikle MDAÜ ile üyelik yolundaki Batı Balkanlar arasındaki yapısal farklılıklara değinmektedir. İkinci olarak 2004 genişlemesi sırasında siyasi koşulluluğun gereklerini yerine getirmeden üyeliğe kabul edilen devletlerin, demokrasi performanslarının bu değişimde rol oynadığını ileri sürmektedir. Pridham ayrıca Avrupa Komisyonu'nun 5. genişleme sonrası Portekiz eski Başbakanı Jose Manuel Barroso başkanlığında daha katı ve negatif koşulluluk olarak adlandırılan bir politikayı benimsediğini ileri sürmektedir. Bu negatif koşulluluk politikası bağlamında o dönemki aday ülkeler Hırvatistan ve Türkiye için müzakere başlıklarının açılıp kapanışında teknik kriterler ağırlaştırılmış ve müzakerelerin durdurulması gibi yeni koşullar belirlenmiştir. Koşulluluk ilkesindeki yönetsel değişiklikler üzerinde duran yazar, son olarak da bu ilkenin dönüşümünde en önemli rolü oynayan “genişleme yorgunluğu” kavramına vurgu yapmaktadır.²¹ Pridham 2004'te üye olan 10 ülkenin ve 2007'de Romanya ve Bulgaristan'ın da katılımıyla, Birliğin yeni üyeleri hazmetme kapasitesinin sınırlarına dayandığının özellikle altını çizmektedir.²²

Bu genişleme sürecinde AB'nin, insan onuru, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygıdan oluşan kuruluş ilkeleri doğrultusunda MDAÜ'nün birtakım yetersizliklerini göz ardı ettiği söylenebilir. Mesela Bulgaristan ve Romanya 2007'de üye olmalarına rağmen halen yargı reformu ve yolsuzlukla mücadele açısından sıkı kontrol altındadır. Bu nedenle AB kendi yapısal sorunlarını ve yeni aday ülkelerin siyasi, ekonomik ve sosyal koşullarını göz önünde bulundurarak koşulluluk ilkesini daha katı bir şekilde yönetmeye karar vermiştir. Dolayısıyla bu genç demokrasilerin politik, yapısal ve ekonomik sorunlarıyla üyeliğe kabul eden Birliğin yeni aday ülkelere karşı oldukça ihtiyatlı bir politika yürütmeye başladığı düşünülebilir.

Koşulluluk ilkesi çerçevesinde Avrupa Komisyonu 2011 yılından itibaren kademeli olarak stratejisini değiştirerek reformların içeriğine ve

²¹ Pridham, “Change and Continuity in the European Union's Political Conditionality: Aims, Approach, and Priorities”, s. 453.

²² Geoffrey Pridham, “Romania and EU membership in comparative perspective: A post-accession compliance problem?-The case of political conditionality”, *Perspectives on European Politics and Society*, Cilt 8, Sayı 2, 2007, s. 173.

önceliğine yönelik çeşitli düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Hatta reformların yasalaşması kadar uygulanmasını da genişleme stratejisinin bir parçası haline getirdiği gözlenmiştir. 2011 Strateji Belgesi'nde Komisyon, 2013'te üye olacağı ilan edilen Hırvatistan'da reformların yargı ve temel haklar, adalet, özgürlük ve güvenlik alanlarında ve rekabet politikası faslındaki uygulamasını özellikle denetlemeye devam edeceğini belirtmiştir.²³ Yani Komisyon sadece reformların yasalaşmasını yeterli bulmayıp uygulamadaki değişimi 2011'de stratejisine dahil etmiştir.²⁴ Ayrıca bir önceki genişlemede zorlu başlıklar olan yargı, içişleri, temel haklar gibi müzakere konuları için de özel açılış ve kapanış kriterleri belirlemiştir. Bu açılış ve kapanış kriterleri Hırvatistan ve Türkiye için hemen uygulanmaya konmuştur. 2013'te Hırvatistan'ın üyeliğinin ardından Birlik daha kapsamlı bir strateji belirleyerek müzakerelerin 23.(Yargı ve Temel Haklar) ve 24.(Adalet, Güvenlik ve Özgürlük) başlıklarını öncelikli olarak açmaya ve müzakereler bitene kadar da açık tutmaya karar vermiştir.²⁵ Mesela Karadağ'ın müzakere çerçeve belgesine bakıldığında, bu iki müzakere başlığı üzerinde ayrıntılı bir şekilde durulduğu görülmektedir. Müzakereler boyunca açık kalacak olan bu iki fasıldaki gelişmeler, eğer diğer müzakere başlıklarındaki süreçle aynı hızda ilerlemez ise Komisyon'a sürece müdahale yetkisi tanınmıştır. Komisyon bu yetkisini, kendi inisiyatifiyle veya 3. bir üye ülkenin talebiyle diğer fasılların açılıp kapanmasını engelleyerek kullanabilir.²⁶ Yeni üye ülkelerde halen sorun yaratan konuları müzakere sürecinde çözmeyi hedefleyen AB, politik reformlara uyumu ve uygulamayı kolaylaştırmak için ilerleme değerlendirmeleri, izleme ve teknik destek gibi önlemleri içeren teknik bir çerçeve hazırlamıştır. Bu çerçeveyi de özellikle Arnavutluk'un ve Karadağ'ın adaylıklarını değerlendirirken kullanmıştır.²⁷

²³ "Communication From the Commission to the European Parliament and the Council", Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf, (07.04.2020).

²⁴ "Aynı yerde".

²⁵ "Communication From the Commission to the European Parliament and the Council", Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014", https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf, (20.09.2020).

²⁶ Council of the European Union(29 Mart 2012)I General EU Position, Negotiating Framework of Montenegro, <http://eupregovori.bos.rs/progovori-opregovorima/uploaded/Montenegro-negotiating-framework.pdf>, (07.04.2020).

²⁷ Antoneta L. Dimitrova, "The EU's Evolving Enlargement Strategies: Does Tougher Conditionality Open the Door for Further Enlargement?", *MAXCAP Working Paper*, Sayı 30, Temmuz 2016, s. 10.

**AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEMESİ'NDE KOŞULLULUK İLKESİ:
BATI BALKANLAR VE TÜRKİYE**

Birliğin yaptığı bu strateji değişikliği ile Ekim 2015'den itibaren Batı Balkan ülkeleri için karşılaştırmalı bir yöntem belirlenmiştir. Böylelikle ülkeler arasında rekabet yaratarak önemli reformların uygulanmasını sağlamaya çalışmaktadır. Ayrıca etnik bir savaş geçmişi olan bölge için "Kopenhag artı" şeklinde nitelendirilen özel kriterler belirlenmiştir.²⁸ Bu kriterler arasında bölgesel çatışmaların çözümü ve işbirliği, devletlerarası karşılıklı ihtilafların çözümü, bölgeye özel olarak Dayton Barış Antlaşması'na ve Ohrid, Belgrad, Kumanova ve Sırbistan-Kosova Arasındaki İlişkilerin Normalleşmesine dair Anlaşma gibi politik sözleşmelere uyum, Eski Yugoslavya Uluslararası Savaş Suçları mahkemesi ile işbirliği, mültecilerin geri dönüşü yer almaktadır.²⁹

3. AB Koşulluluk İlkesinin Batı Balkanlar Örneğinde Uygulanması

AB'nin Batı Balkanlarla olan ilişkisi, MDAÜ ile ikili düzeyde başlayan yakınlaşma stratejisinin aksine; nispeten bölgesel düzeyde yürütülmüştür. Öncelikle bu ülkelerin yakın tarihli bir savaştan çıkmış olmaları AB üyelik süreçlerini etkilemiştir. Üyelik süreçlerinde Yugoslavya'nın dağılışı ve savaşın ardından imzalanan Dayton Anlaşması'yla³⁰ ortaya çıkan anayasal düzenin istikrarı; bölgedeki ülkeler arasındaki işbirliğine bağlı hale getirilmiştir.³¹

Esasen 1990'lı yıllarda Slovenya, Bulgaristan ve Romanya ile birlikte değerlendirilen Batı Balkanlar, AB'nin Güneydoğu Avrupa stratejisine dâhil edilmiştir. Güneydoğu Avrupa stratejisi bağlamında bölgesel işbirliğini

²⁸Christophe Solioz "The EU: wider and deeper with the Balkans", <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/eu-wider-and-deeper-with-balkans/>, (20.09.2020).

²⁹Directorate-General For External Policies Policy Department, "The Western Balkans and EU Enlargement: Lessons learned, ways forward and prospects ahead", [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO_IDA\(2015\)534999_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/534999/EXPO_IDA(2015)534999_EN.pdf), (07.09.2020).

³⁰ Dayton Anlaşması(1995): 14 Aralık 1995 tarihinde Paris'te Bosna-Hersek adına Aliya İzzetbegoviç, Hırvatistan adına Franko Tudjman ve Yugoslavya Federal Cumhuriyeti adına Slobodan Milošević tarafından imzalanmıştır. Bosna-Hersek Devleti, 10 kantondan oluşan Bosna-Hersek Federasyonu ve Sırp Cumhuriyeti olarak iki entiteye ve Brcko adında küçük bir özerk bölgeye ayrılmıştır. Ahmed Zilic, "The Dayton Agreement: Challenges of Change", speech at International Conference, Berlin, September 12 and 13, 2003, s. 2. <http://www.suedosteuropagesellschaft.com/pdf-berlin/zilic.pdf>, (05.09.2008).

³¹ Dimitar Bechev, "Carrots, sticks, and norms: the EU and regional cooperation in Southeast Europe", *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Cilt 8, Sayı 1, Nisan 2006, s. 32.

arttırmak için 1996 ve 1997 yıllarında sırayla Royaumont Süreci ve Bölgesel Yaklaşım gibi çeşitli politikalar başlatılmıştır. Royaumont süreci, eski Yugoslavya Cumhuriyetleri olan Bosna-Hersek, Hırvatistan, Sırbistan, Karadağ, Makedonya, Slovenya'dan başka ayrıca Arnavutluk, Macaristan, Bulgaristan, Romanya ve Türkiye'yi de kapsamaktadır. Süreç ekonomik anlamda işbirliğinden ziyade sosyo-kültürel alanda işbirliğini hedeflemiştir.³² Halk ve sivil toplum arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi için diyalog kanalları kurarak demokratikleşmeyi hızlandırmaya çalışan Royaumont Süreci, Mart 1995'te ortaya çıkan Avrupa İstikrar Pakti³³ Barış Süreci'nin araçlarından biri olarak varlığını sürdürmüştür.³⁴ Daha çok sosyo-kültürel alanda işbirliğini kapsayan Royaumont Süreci'nin ekonomik açıdan da desteklenmesi gerekliliği ortaya çıkınca, Kasım 1996'da AB Bakanlar Konseyi tarafından "Bölgesel Yaklaşım" politikası başlatılmıştır.

Güney Doğu Avrupa'nın beş ülkesini - Bosna-Hersek, Hırvatistan, Yugoslavya Federal Cumhuriyeti (Sırbistan ve Karadağ), Makedonya ve Arnavutluk - kapsayan Bölgesel Yaklaşım, bu ülkeler arasındaki ilişkilerin gelişmesini hedeflemiş, aynı zamanda ülkelerle Birlik arasındaki ikili ilişkilerin de yönetilmesinde bir araç olarak kullanılmıştır. Arnavutluk ve Makedonya dışındaki savaştan çıkmış diğer üç ülkede istikrarı ve barışı sağlamaya yönelik genel şartların dışında Koşulluluk ilkesi bağlamında özel birtakım şartlar da sunulmuştur. Örneğin, otonom ticaret rejimine tabii olarak ekonomik işbirliği için Bosna-Hersek, Hırvatistan ve Yugoslavya Federal Cumhuriyeti'ne (Sırbistan ve Karadağ) "demokrasinin temel prensiplerine ve insan haklarına saygı" koşulu öne sürülmüştür. Bosna-Hersek ve Hırvatistan bu işbirliğinden faydalanırken; Yugoslavya Federal Cumhuriyeti koşulları sağlayamadığı için dışarıda bırakılmıştır.³⁵ Ülkelerin finansal yardım ve ekonomik işbirliği anlamında PHARE programından yararlanabilmesi için de "demokratik reformlar yapılması,..., azınlık ve insan haklarına saygı,....

³² Elif Uçkan Dağdemir, "Batı Balkan Ülkeleri ile Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Olasılıkları Üzerine bir Değerlendirme", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 59, Sayı 1, Ocak 2004, s. 92,

<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/450/5071.pdf>, (06.09.2015).

³³ Avrupa İstikrar Pakti: İyi komşuluk ilişkilerini teşvik ederek, sınırlar ve etnik azınlıklar konusundaki sorunları çözümlenerek ve bölgesel temelde demokratik kurumları destekleyerek, Orta ve Doğu Avrupa devletlerinin istikrarını arttırmaktır. AGİT'in Mart 1995'teki toplantısında imzalanmıştır.

³⁴ The Royaumont Process An Initiative for Stability and Good Neighbourliness in South-Eastern Europe, <http://www.hri.org/MFA/thesis/autumn98/royaumont.html>, (06.09.2015).

³⁵ Regional Approach, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-98-76_en.htm?locale=en, (06.09.2015).

**AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEMESİNDE KOŞULLULUK İLKESİ:
BATI BALKANLAR VE TÜRKİYE**

*yerinden edilmiş veya mültecilere geri dönüş hakkı tanınması, ..., komşularla iyi ilişkiler kurarak mal, hizmet ve kişilerin serbest dolaşımının sağlanması...vb.*³⁶ şartlar bütün hedef ülkeler için ortaya konulmuştur. Savaştan çıkan üç ülke özelinde de “*barış antlaşmasının şartlarına uyma, ..., Uluslararası Eski Yugoslavya Ceza Mahkemesi’yle savaş suçlularının yakalanması konusunda işbirliği...vb.*” gibi ek şartlar da getirilmiştir.

Bu gelişmeleri takiben, 1999 yılının ikinci yarısında yeni bir girişim daha başlatılmıştır. AB dönem başkanlığını yürüten Almanya’nın önderliğinde; BM, AGİT, Avrupa Konseyi, NATO, OECD gibi uluslararası örgütlerin, IMF, Dünya Bankası, Avrupa Yatırım Bankası gibi uluslararası finans kuruluşlarının; ABD, Rusya, Japonya, Kanada, Norveç, İsviçre gibi ülkelerin de katılımıyla 10 Haziran 1999’da Köln’de Güneydoğu Avrupa İstikrar Paktı kabul edilmiştir.³⁷ 30 Haziran 1999’da Saraybosna’da imzalanan Pakt’a bölge ülkelerinden Bosna-Hersek, Hırvatistan, Arnavutluk, Makedonya, Romanya, Bulgaristan, Macaristan, Türkiye ve Slovenya katılmıştır. Kosova Savaşı’yla ilgili 1244 No’lu Güvenlik Konseyi kararının alınmasıyla aynı anda toplanan AB Bakanlar Konseyi Toplantısı’nda Pakt’ın amacı, bölgede istikrarın sağlanmasıyla barışın, insan haklarına saygının, demokrasinin ve maddi refahın tesis edilmesi olarak belirlenmiştir.³⁸ Uluslararası toplumun Kosova Savaşı sonrası yaşadığı sorgulama süreci, Pakt’ın ivedilikle ortaya konması gibi önceki bölgesel işbirliği çalışmalarına nazaran daha uzun vadeli stratejilerin belirlenmesine de katkıda bulunmuştur. Gerçi Birliğin Pakt ile eş zamanlı olarak Balkanlar’a üyelik perspektifi sunması; işleyişi daha da karmaşık hale getirmiştir. Pakt kapsamında olan Eski Yugoslavya cumhuriyetleri için süreç henüz başlamamışken; 1999 Helsinki Zirvesi’nde Romanya ve Bulgaristan’la müzakerelerin açılması hem Eski Yugoslavya cumhuriyetleri hem de Romanya ve Bulgaristan’ı kapsayan bütüncül bir strateji geliştirilmesini zorlaştırmıştır.³⁹

AB, eski Yugoslavya cumhuriyetleri dışında kalan Romanya, Bulgaristan, Macaristan, Slovenya gibi gelişmişlik düzeyi farklılık gösteren

³⁶ “Aynı yerde”.

³⁷ Charalambos Tsardanidis, “Güneydoğu Avrupa İstikrar Paktı’ndan Bölgesel İşbirliği Konseyi’ne”, s. 146,

http://tasam.org/Files/Icerik/File/guneydogu_avrupa_istikrar_paktindan_bolgesel_isbirligi_konseyine_2000443f-4978-40d0-b37b-4cbe8e54b074.pdf, (12.09.2015).

³⁸ Rafael Biermann, “The Stability Pact for South Eastern Europe - potential, problems and perspectives”, http://aei.pitt.edu/288/1/dp_c56_biermann.pdf, (12.09.2015).

³⁹ Dağdemir, *a.g.m.*, s. 95.

ülkelerin AB üyeliklerinin ardından Batı Balkanlar ülkelerine tam üyelik yerine bölgesel işbirliği düzeyinde yaklaşmıştır. Bir süre sonra AB tarafından Batı Balkanlar ile bölgesel olarak yürütülen işbirliği çabaları yerini ülke düzeyinde iki taraflı işbirliği süreçlerinin yürütüldüğü İstikrar ve Ortaklık Süreci'ne bırakmıştır.⁴⁰ İstikrar ve Ortaklık Süreci vasıtasıyla koşulluluk ilkesi kapsamında Hırvatistan, Arnavutluk, Sırbistan ve Karadağ, Bosna Hersek ve Makedonya ile anlaşmaya dayalı ilişkiler kurulması planlanmıştır.⁴¹ Bu süreçte ilk olarak koşulluluk ilkesi kapsamında aday ülkelerle *İstikrar ve Ortaklık Anlaşması (Stabilisation and Association Agreement)* imzalanmıştır. Bu anlaşmalar aracılığıyla Batı Balkan ülkelerinin kendi aralarında bölgesel işbirliğine gitmeleri amaçlanmıştır.⁴² İlaveten, Birlik bu ülkelere otonom ticari ayrıcalıklar uygulayarak karşılıklı ticari ilişkileri de geliştirmeyi hedeflemiştir.

Anlaşmanın müzakere süreci, Komisyon'un tavsiyesi ve daha sonra Konsey'in onayıyla başlamaktadır. Avrupa Komisyonu'nun anlaşma sürecindeki ülkelerin reform performanslarıyla ilgili fizibilite raporu, Konsey tarafından değerlendirilir. Konseyin de onayıyla müzakerelerin başlaması için resmi teklif hazırlanır. Konseyin teklifi onaylaması neticesinde Komisyon'la aday ülke arasında müzakereler başlar. Anlaşma müzakerelerinin olumlu veya olumsuz sonuçlanması, aday ülkenin AB koşulluluk ilkesine uyumuna bağlıdır. Örneğin, Srebrenica katliamının en önemli faillerinden biri olan Ratko Mladiç'in yakalanması ve Eski Yugoslavya Uluslararası Ceza Mahkemesi'ne teslim edilmesiyle ilgili süre ihtarına uymadığı için 2006 yılında Sırbistan'la İstikrar ve Ortaklık Anlaşması müzakereleri dondurulmuştur. 2007'de Komisyon raporunda Sırbistan'ın mahkemeye işbirliği yapmadığı sürece anlaşmanın imzalanmayacağı açıkça belirtilmiştir.⁴³ 2008'de Sırbistan ile anlaşmayı imzalayan AB, onay sürecini mahkemeye işbirliği, zanlıların tutuklanması ve transferi şartlarının

⁴⁰ "Aynı yerde", s. 98.

⁴¹ Florian Trauner, "From membership conditionality to policy conditionality: EU external governance in South Eastern Europe", *Journal of European Public*, Volume 16, No. 5, s. 778.

⁴² "Stabilization and Association Agreement", http://www.dei.gov.ba/dei/bih_eu/sporazum/default.aspx?id=9812&langTag=en-US, (13.09.2015).

⁴³ AB Komisyonu, "Sırbistan 2007 yılı İlerleme Raporu", SEC(2007) 1435, Brüksel, 6 Kasım 2007, s. 4-5.

**AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEMESİ'NDE KOŞULLULUK İLKESİ:
BATI BALKANLAR VE TÜRKİYE**

sağlanmasına bağlamıştır.⁴⁴ Bu şartların sağlanmasının ardından Sırbistan ile İstikrar ve Ortaklık Anlaşması ancak 1 Eylül 2013'te yürürlüğe girmiştir.⁴⁵

Bosna Hersek ile imzalanan İstikrar ve Ortaklık Anlaşması, ülkede hala yüksek temsilci aracılığıyla süregelen BM yönetimi sürecin daha yavaş ilerlemesine neden olsa da 1 Haziran 2015'te yürürlüğe girmiştir. 2002-2011 yılları arasında görev alan dört BM yüksek temsilcisi, aynı zamanda AB temsilcisi olarak da görev yapmışlardır. Hatta 2011'de ayrı bir AB temsilcisinin atanması, Birliğin Bosna Hersek politikasında olumlu bir adım olarak algılanmıştır.⁴⁶ Tüm bu sürecin sonunda Bosna Hersek resmi üyelik başvurusunu 15 Şubat 2016'da gerçekleştirmiştir.

Diğer aday ülkelerden 2014'te adaylık statüsü kazanan Arnavutluk, Komisyonun 29 Mayıs 2019 tarihli Strateji Belgesi'nde müzakerelere başlanabileceği tavsiye kararı ile müzakere sürecine girmiştir. Makedonya ise Yunanistan ile yaşadığı isim sorunu nedeniyle adaylık statüsü almasına (2005) ve Komisyonu'nun müzakerelere başlayabilir tavsiye kararına (2009) rağmen her hangi bir ilerleme sağlayamamıştır. 12 Haziran 2018'de Yunanistan ve Makedonya arasında imzalanan Şubat 2019'da yürürlüğe giren Prespa Anlaşması ile Makedonya'nın ismi "Kuzey Makedonya Cumhuriyeti" olarak kabul edilmiş; bunu takiben AB Genel İşler Konseyi, Makedonya ile 2019 yılı Haziran ayında müzakerelere başlanabileceğini belirtmiştir.⁴⁷ Kuzey Makedonya'nın Yunanistan ile isim sorununu çözmesinin ardından yeni bir gelişme olarak Haziran 2019'da müzakerelere başlaması Komisyon'un tavsiye kararı ile kabul görmüştür. Karar, hem AB'ye üzerinde düşünmek için az zaman bırakması hem de teknik nedenlerle 17-18 Ekim 2019'daki Zirveye ertelenmiştir. Almanya parlamentosunun müzakerelerin başlaması lehine sonuçlanan oylaması sayesinde Arnavutluk ve Kuzey Makedonya ile müzakerelere başlama kararının bu Zirvede alınacağına kesin gözüyle bakılmıştır.⁴⁸ Fakat Konsey, 20 Haziran 2019 tarihli toplantısında

⁴⁴ AB Komisyonu, "Sırbistan 2008 yılı İlerleme Raporu", SEC (2008) 2698, Brüksel, 5 Kasım 2008, s. 5.

⁴⁵ Serbia, http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/serbia/index_en.htm, (13.11.2015).

⁴⁶ <http://www.ohr.int/ohr.info/gen-info/>, (13.11.2015).

⁴⁷ "BİR BAKIŞTA AB/Avrupa Birliğinin Genişlemesi/Aday Ülkeler/Kuzey Makedonya", https://www.ab.gov.tr/makedonya_267.html, (26.03.2020).

⁴⁸ "German Parliament Backs Albania, North Macedonia EU Talks", <https://balkaninsight.com/2019/09/27/german-parliament-backs-albania-north-macedonia-eu-talks/>, (30.09.2019).

müzakereleri açma kararını Ekim 2019'daki toplantısına ertelemiştir.⁴⁹ Bu erteleme kararında Almanya'nın ulusal parlamentosundan onay alma şartı ve Hollanda'nın Fransa ile birlikte genişlemeye dair olumsuz tutumu etkili olmuştur. Ekim'deki toplantıdan önce MDAÜ'nün çoğunlukta olduğu İtalya ve Avusturya dahil toplam 13 ülke genişlemenin Batı Balkanlar özelinde canlandırılması gerektiğini savunan bir bildiri yayınlamışlardır.⁵⁰ Buna rağmen, 17-18 Ekim 2019 tarihli AB Konseyi toplantısında sonuç değişmemiş ve genişleme konusunun Mayıs 2020'de Zagreb'de düzenlenecek olan AB-Batı Balkanlar Zirvesi'ne bırakılması kararı alınmıştır.⁵¹

Kuzey Makedonya ve Arnavutluk cephesinde ise AB, Batı Balkanlar'a karşı tutarlı olmamakla eleştirilmiştir.⁵² Yapılan bu eleştiriler Fransa'nın Kasım 2019'da üye ülkelere reformla ilgili bir ön çalışma göndermesini engellememiştir. Bu çalışma 35 müzakere başlığının 7 tane birbirini takip eden tematik politika alanıyla değiştirilmesini önermektedir. Devletlerin kademeli katılımı sayesinde Birliğe üye olmak isteyen ülkelerin üyelikten önce bazı politika alanlarına katılabileceği, daha fazla mali destek alabileceği ve üyelik koşullarından uzaklaştığı durumlarda da yaptırımların gündeme gelebileceği üzerinde durulmuştur.⁵³ Fransa'nın bu ön reform çalışması, Avrupa Komisyonu'nun Şubat 2020'de yayınladığı genişleme politikası ile ilgili öneri belgesine katkı sağlamıştır. Bu öneri belgesindeki müzakere başlıklarının 6 tematik grup altında düzenlenmesi, belirli AB politikalarına katılım, daha fazla mali destek gibi yenilikler içermektedir.⁵⁴ Tüm bu yaşanan gelişmeler üzerine AB Genel İşler Konseyi, Mayıs 2020 AB-

⁴⁹ "Outcome of the European Council and Euro Summit, 20-21 June 2019", [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631755/EPRS_BRI\(2019\)631755_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631755/EPRS_BRI(2019)631755_EN.pdf), (26.03.2020).

⁵⁰ "Thirteen members prod 'old EU' to respect enlargement, support Skopje, Tirana," <https://www.euractiv.com/section/politics/news/thirteen-members-prod-old-eu-to-respect-enlargement-support-skopje-tirana/>, (26.03.2020).

⁵¹ "Conclusions of European Council Meeting(17-18 October Meeting)", <https://www.consilium.europa.eu/media/41123/17-18-euco-final-conclusions-en.pdf>, (26.03.2020).

⁵² "EU blocks Albania and North Macedonia membership bids", <https://www.bbc.com/news/world-europe-50100201>, (26.03.2020).

⁵³ Theresia Töglhofer, "No Time to Lose for the EU: Overcoming the Accession Stalemate in the Western Balkans", *DGAP Policy Brief*, Aralık 2019, s. 4.

⁵⁴ "European Commission presents its proposal for a new enlargement methodology", <https://europeanwesternbalkans.com/2020/02/05/european-commission-presents-its-proposal-for-a-new-enlargement-methodology/>, (26.03.2020).

**AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEMESİNDE KOŞULLULUK İLKESİ:
BATI BALKANLAR VE TÜRKİYE**

Batı Balkanlar Zirvesi'ni beklemeden 24 Mart 2020'de Arnavutluk ve Kuzey Makedonya ile müzakereleri başlatma kararı almıştır.

Koşulluluk ilkesinin Batı Balkanlar özelinde bölgesel ve ulusal istikrarın sağlanmasını odak noktası haline getirdiği görülmektedir. AB, bölgedeki ülkeler arasında ihtilafa sebep olan Kosova'nın bağımsızlığı, Makedonya'nın isim sorunu veya Bosna-Hersek Cumhuriyeti'ndeki toplumsal barış gibi sorunları koşulluluk ilkesi bağlamında bir koşul/şart olarak belirlemiştir. Bu süreçte istikrara destek için Batı Balkan ülkelerine yönelik vize serbestisi, yapısal kalkınma için finansal ve teknik destek, demokratik kurumların hayata geçirilmesi, Avrupa Tek Pazarı'na giriş ve nihai olarak da üyelik gibi alternatifler sunulmuştur.⁵⁵ Bu olumlu gelişmelerin yanı sıra 2007 genişlemesinden farklı olarak müzakere başlıklarının çeşitlendirilmesi ve hukukun üstünlüğü ve yargı reformunun birinci plana alınması sonucu müzakerelere 23. ve 24. başlıklardan başlanacağı kararı, sürecin Batı Balkanlar açısından inandırıcılığını zedelemiştir. Ayrıca bölgede var olan ikili ihtilaflarının çözümünün yerel siyasi aktörler için maliyeti de Batı Balkan ülkelerini bu süreçte oldukça düşündürmüştür.⁵⁶

AB üyelik sürecinde Karadağ'ın ve Sırbistan'ın diğer ülkelere nazaran önde olması, koşulluluk ilkesiyle doğrudan ilintilidir. Karadağ, siyasi koşulluluk kapsamında herhangi bir bölgesel ihtilafa taraf olmadığı için -kötü demokratik karnesine rağmen- üç buçuk yıl gibi kısa bir sürede müzakereleri açma noktasına gelmiştir. Sırbistan ise Kosova ile olan sorunlu ilişkisi nedeniyle adaylık statüsünü 2012 yılında Avrupa Birliği Genel İşler Konseyi'nin Belgrad-Priştine Diyalogunda gelinen noktayı tatmin edici bulmasının ardından kazanmıştır.⁵⁷ Kuzey Makedonya ile müzakerelerin açılması ancak Yunanistan ile 2018'de Prespa Anlaşması'nın imzalanıp isim sorununun çözümüyle gerçekleşmiştir. Devletlerarası sorunların çözümünün öncelikli olması ister istemez koşulluluk ilkesinin siyasi ve ekonomik kriterlerinin bölgede ikinci planda kalmasına neden olmuş; bu da dolaylı

⁵⁵ Tanja A. Börzel ve Sonja Grimm "Building Good (Enough) Governance in Postconflict Societies & Areas of Limited Statehood: The European Union & the Western Balkans", *Daedalus*, Cilt 147, Sayı 1, Kış 2018, s. 120.

⁵⁶ Milenko Petrovic, "Powerful Norms with Weak and Inconsistent Policy Support: The EU's Normative Power and the Europeanisation of the post-communist Western Balkans", <https://ir.canterbury.ac.nz/bitstream/handle/10092/18369/ISAMPpaperfinal.docx.pdf?sequence=2>, (08.04.2020).

⁵⁷ "Council of the European Union, Press Release", 28 Şubat 2012, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/128271.pdf, (08.04.2020).

olarak bölge ülkelerinde demokrasinin ve hukukun üstünlüğüne etki etmiştir.⁵⁸ Bu sürecin geri dönüşü için 2014 yılında Berlin Süreci başlatılmış, daha sonra Bosna-Hersek'in sosyo-ekonomik problemleri için de 2015-2018 Reform Ajandası kabul edilmiştir.

Batı Balkanlar nezdinde bütüncül bir şekilde yürütülen koşulluluk politikasının önemli bir parçasını yukarıda sözü edilen Almanya Başbakanı Merkel'in inisiyatifiyle 2014 yılında başlatılan "Berlin Süreci" olarak anılan AB-Batı Balkanlar Zirveleri oluşturmaktadır. Zirveler, Avrupa Komisyonu'nun, uluslararası finansal kuruluşlarının ve sürece katılan AB üyelerinin (Avusturya, Hırvatistan, Fransa, Almanya, İtalya, Slovenya, Birleşik Krallık) katkılarıyla gerçekleşmektedir. Berlin Süreci, AB yolunda reformları kolaylaştırmak için ülkeler arası sorunların çözülmesini ve geliştirilmesini amaçlamıştır. Bu bağlamda zirvelerde bölgede ekonominin canlandırılması, sivil toplumun geliştirilmesi özellikle gençlik ve kültürel faaliyetlerin artırılması hedeflenmektedir. Bu da aslında Birliğin Batı Balkanlar'ı dışarıdan alternatif araçlarla da desteklemeye devam ettiğini göstermektedir. Son aylarda yaşanan COVID 19 krizi ile mücadelede Birliğin Batı Balkan ülkelerini tanı testleri ve sağlık ekipmanları konusunda finansal yardımıyla (38 milyon Avro) destekleyecek olması da AB süreci açısından önemlidir.⁵⁹

4. AB Koşulluluk İlkesi ve Türkiye

AB koşulluluk ilkesinin aday ülkeler üzerinde dönüştürücü gücünün en etkili olduğu dönem, resmi adaylık statüsünün verilmesiyle müzakere başlangıç tarihinin alınması arasındaki süreçtir.⁶⁰ Müzakerelerin en kısa sürede başlaması için çaba gösteren aday ülkeler, AB tarafından istenilen koşulları hızlı bir şekilde yerine getirme eğilimindedirler. Daha önce değinildiği üzere Batı Balkan ülkeleri gibi Türkiye de bu kuralın istinasız gerçekleştiği aday ülkelerden biridir. AB koşulluluk ilkesinin Türkiye açısından dönüştürücü gücünün ilişkiler kronolojik olarak incelendiğinde Batı Balkan ülkeleriyle aynı döneme rast geldiği görülmüştür. Batı Balkan ülkelerine göre adaylık sürecine görece daha erken başlayan Türkiye'nin

⁵⁸ Milenko Petrovic, *a.g.m.*, s. 9.

⁵⁹ Gülsüm Alan, "Covid-19: AB'den Batı Balkan ülkelere 38 milyon euro para yardımı", <https://tr.euronews.com/2020/03/31/covid-19-ab-den-bat-balkan-ulkelerine-38-milyon-euro-para-yard-m>, (31.03.2020).

⁶⁰ Burak Erdenir, "The EU's Democratic Conditionality in Turkey's Political Reform Process", *TODAIE's Review of Public Administration*, Cilt 6, Sayı 4, Aralık 2012, s. 130.

**AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEMESİNDE KOŞULLULUK İLKESİ:
BATI BALKANLAR VE TÜRKİYE**

gelişimi dalgalı bir seyir izlemektedir. 1999 Helsinki Zirvesi'nde resmi adaylık statüsü kazanan Türkiye, 2005 yılında müzakerelere başlangıç tarihi alana kadar koşulluluk ilkesine uygun olarak demokratikleşme yolunda birçok ciddi reform gerçekleştirmiştir. Fakat 2005 sonrasında müzakereler hem AB'den kaynaklı yapısal sorunlar hem de Türkiye'deki siyasi koşulların yol açtığı iç politika kaygıları nedeniyle durma noktasına gelmiştir. Türkiye, "Avrupa Birliği'nin Genişlemesinin Ardından Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında Bir Ortaklık Yaratın Anlaşmaya Ek Protokol" e dayanan deniz ve hava limanlarını Güney Kıbrıs Rum Yönetimi de dahil olmak üzere 10 ülkeye açma sözünü yerine getirmediği için, Aralık 2006 itibarıyla AB Konseyi belirlediği 8 faslın⁶¹ açılmayacağı ve hiçbir faslın geçici olarak kapatılmayacağı kararı almıştır. İlişkilerde bu şekilde başlayan *de facto* donma süreci, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin Türkiye ile ilişkilerin normalleşmesine bağlı olarak 6 faslında⁶² ilerleme kaydedilmesini tek taraflı olarak 2009'da bloke etmesiyle devam etmiştir. 2015 yılının başlarından itibaren patlak veren mülteci krizi ile birlikte; müzakere taraflarının çıkarları gözetilerek 18 Mart 2016 Mutabakatı'yla ilişkilerdeki *de facto* donma sona erse de, AB-Türkiye ilişkileri koşulluluk ilkesi yerine mülteci meselesine bağlı olarak ilerlemeye devam etmektedir.

1999-2005 olarak sınırlandırılan ilk dönem, Türkiye'de birbirini takip eden iki hükümetin de demokratik koşulluluk ilkesi çerçevesinde kapsamlı reformlara yer vermiştir. Ekim 2001'den Haziran 2004'e kadar toplamda sekiz uyum paketi kabul edilmiştir. Ayrıca Ocak 2002'de yeni Medeni Kanun yürürlüğe girmiş; yeni Türk Ceza Kanunu ise Eylül 2004'te onaylanmıştır. DSP-ANAP-MHP hükümeti tarafından kabul edilen ilk üç uyum paketinde, koşulluluk bağlamında Kopenhag kriterlerinin özellikle siyasi yönünün karşılaması amaçlanmıştır. Bu reform paketlerinde siyasi koşulluluk açısından en önemli yenilikler idam cezasının kaldırılması, terörle mücadele kanununda yapılan değişiklikler, Türkçe dışındaki dillerde yayın yapılması ve Avrupa İnsan Hakları Beyannamesinin ihlali kararı verilen Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nde görülen davaların tekrar ele alınması olarak sıralanmaktadır.⁶³ Uyum paketlerinin yanı sıra Türkiye önceden çekince koyduğu "Kişisel ve Siyasal Haklar" Uluslararası BM sözleşmelerini,

⁶¹ Malların Serbest Dolaşımı, İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi, Mali Hizmetler, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Balıkçılık, Taşımacılık Politikası, Gümrük Birliği.

⁶² İşçilerin Serbest Dolaşımı, Enerji, Yargı ve Temel Haklar, Adalet, Özgürlük ve Güvenlik, Eğitim ve Kültür, Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası.

⁶³ "Türkiye'de Siyasi Reform: Uyum Paketleri ve Güncel Gelişmeler", <https://www.ab.gov.tr/files/pub/tsr.pdf>, (26.03.2019).

“Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar” Uluslararası BM sözleşmelerini de imzalamıştır.

AB'nin demokratik koşulluluğun sağlanması açısından Türkiye'yi eleştirdiği konuların başında, asker-sivil ilişkilerinin normalleştirilmesi gelmektedir. Bu çerçevede Temmuz 2003'te kabul edilen 7. Uyum Paketi'nde Milli Güvenlik Kurulu'nun görev alanının daraltılması ve MGK'nın genel sekreterinin asker yerine sivillerden seçilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.⁶⁴ Buna ek olarak 8. Uyum paketinde MGK Genel Sekreterliği temsilcisinin RTÜK'te üyeliği sona erdirilirken Genel Kurmay Başkanlığı'nın Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK)'nda yer alan temsilcisinin de üyeliğini düşürmeye yönelik düzenlemeler yapılmıştır.⁶⁵

2005'te müzakerelerin başlamasına kadar yapılan reformlarla, koşulluluk ilkesinin Türkiye'nin demokratikleşmesine büyük katkı sağladığı açıktır. Bu süreçte AB'nin sunduğu üyelik perspektifinin de etkisiyle Türkiye'deki iktidar ve halk tarafından benimsenmesi, AB koşulluluk ilkesinin 2005'e kadar başarılı bir mekanizma olarak kabul edilmesinde önemli bir etken olmuştur.⁶⁶ Gerçi bu görüşün aksine Kubicek, bu süreçte demokratikleşmenin tamamen Birlik tarafından dışarıdan mı yönetilen yoksa aday ülke tarafından içselleştirilen bir model mi olduğunu sorgulamıştır. Sürecin siyasi otorite tarafından içselleştirilmediğine vurgu yapan Kubicek, reformların ödev gibi algılanarak gerçekleştirildiğini ve uygulamanın da bu nedenle zayıf kaldığını iddia etmektedir.⁶⁷ 2005 sonrası Türkiye-AB ilişkilerinde yaşanan duraklama, tarafların süreçteki beklentilerinin ve uygulamanın farklılığını ortaya koymaktadır.

5. 2005-2014 Yılları Arası Müzakereler: Yapısal ve Siyasal Duraklama

Müzakereler, hem Birliğin yapısal sorunları hem de Türkiye'nin iç siyasi koşulları nedeniyle etkilenmiştir. Bu süreci “seçici Avrupalılaştırma”

⁶⁴ “Avrupa Birliği Uyum Yasa Paketleri”, <http://www.ab.gov.tr/files/pub/abuyp.pdf>, (11.03.2016).

⁶⁵ “Avrupa Birliği Uyum Yasa Paketleri”, <http://www.ab.gov.tr/files/pub/abuyp.pdf>, (11.03.2016).

⁶⁶ Paul Kubicek, “Political Conditionality and European Union's Cultivation of Democracy in Turkey”, *Democratization*, Cilt 18, Sayı 4, 2011, s. 918.

⁶⁷ Paul Kubicek, “The European Union and Grassroots Democratization in Turkey”, *Turkish Studies*, Cilt 6, Sayı 3, 2005, s. 361-362.

**AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEMESİNDE KOŞULLULUK İLKESİ:
BATI BALKANLAR VE TÜRKİYE**

olarak nitelendiren Yılmaz, siyasi elitlerin AB koşulluluk ilkesini iç siyasete uygun biçimde seçici olarak uyguladıklarını belirtmektedir.⁶⁸ Birliğin kendi içindeki yapısal sorunlara bakıldığında ise özellikle 5. genişleme sonrası Birlik içi fikir ayrılıkları göze çarpmaktadır. Bu fikir ayrılıklarının özellikle üyelik müzakerelerinde ortaya çıkışı, üye devletlerin ulusal çıkarlarının AB'nin karar alma sürecinde hala en önemli belirleyici olduğunu göstermektedir. Genişleme kararlarının oy birliği ile alınmıyor oluşu, AB üyelerinin her birinin müzakere sürecini yavaşlatmasına veya engellemesine neden olmaktadır. Bu bağlamda AB'nin yapısal sorunları koşulluluk ilkesinin tutarlılığını sorgulanabilir hale getirerek, Türkiye özelinde müzakerelerin işlevini ve üyeliğin inandırıcılığını da zedelemiştir.

Türkiye'nin üyelik sürecinin diğer genişlemelerden daha farklı olduğu görülmektedir. Örneğin 5. genişlemede 31 olan müzakere faslı Türkiye ve Hırvatistan'ın müzakere çerçeve belgelerinde 35'e çıkarılmıştır.⁶⁹ Türkiye'nin üye ülkelerle olan ikili ilişkileri müzakere sürecinin doğrusal bir ilerleme göstermemesinde bir başka faktör olarak değerlendirilmektedir. İkili ilişkilerde kilit rolü oynayan ülkelerden biri 2004'de üye olan Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'dir. 2006 yılında Komisyon, Türkiye'nin Temmuz 2005'te imzaladığı Ek Protokolü Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'ni de kapsayacak şekilde genişletmesi yönünde tavsiye kararı vermiştir. Tavsiye kararı Konseyin Aralık 2006 zirvesinde kabul edildikten sonra, 8 müzakere başlığı Komisyon tarafından Ek Protokol'ün uygulanmaması nedeniyle bloke edilmiştir.⁷⁰ Ayrıca Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin Türkiye ile ilişkilerin normalleşmemesi nedeniyle 2009'da 6 başlığı daha bloke etmesiyle müzakereler tıkanma noktasına gelmiştir.⁷¹ Bu blokajlara ek olarak Birliğin 2011'de genişleme politikası stratejisini değiştirdiği görülmüştür. Bu değişiklikte hukukun üstünlüğü ve yargı reformunu birinci plana alması sonucu müzakerelere 23. ve 24. başlıklar olan Yargı ve Temel Haklar ve Adalet-Özgürlük ve Güvenlik ile başlanması kararı alınmıştır. Müzakere

⁶⁸ Gözde Yılmaz, "From Europeanization to De-Europeanization: The Europeanization Process of Turkey in 1999-2014", *Journal of Contemporary European Studies*, Cilt 24, Sayı 1, 2016, s. 87.

⁶⁹ Meltem Müftüler-Baç ve Aylin Ece Çiçek, "A Comparative Analysis of the European Union's Accession Negotiations for Bulgaria and Turkey", *MAXCAP(Maximizing the Integration Capacity of the European Union)*, Working Paper Series, Sayı 7, Nisan 2015 http://www.maxcap-project.eu/system/files/maxcap_wp_07.pdf, (01.03.2016).

⁷⁰ Malların Serbest Dolaşımı, Gümrük Birliği, Balıkçılık, Taşımacılık Politikası, Dış İlişkiler, İş Kurma Hak, ve Hizmet sunumu Serbestisi, Mali Hizmetler, Tarım ve Kırsal Kalkınma.

⁷¹ Eğitim ve Kültür, Enerji, Yargı ve Temel Haklar, Adalet- Özgürlük ve Toplum, Dış ve Güvenlik Politikası, İşçilerin Serbest Dolaşımı.

süreçlerine yeni başlayan Karadağ ve Sırbistan bu başlıklarla sürece başlasalar da, Türkiye, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin bu başlıkları bloke etmesi sebebiyle bu stratejinin bir parçası olamamıştır.⁷² Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin haricinde Fransa'nın da müzakerelerin nihai sonucunun Türkiye'nin tam üyeliği oluşuna mesafeli yaklaşımı 5 başlığın daha açılmasına engel olmuştur.⁷³

Bunun yanı sıra Türkiye'ye yönelik hükümetlerarası işbirliğinin derinleştirilmesinin yanı sıra tam üyeliğe alternatif farklı modeller üzerinde durulmaktadır. Almanya ve Fransa'nın tartıştığı bu modeller, Türkiye'nin müzakere sürecinde farklı bir yol izlenebilir mi sorusunu gündeme getirmiştir. İşbirliğinin derinleşmesi bağlamında tartışılan üyelik modelleri "İmtiyazlı Ortaklık" (*privileged partnership*), "Genişletilmiş Ortak Üyelik" (*Extended Associated Membership*), "Avrupa Ekonomik Alanı Artı" (*European Economic Area Plus*) ve Harici Farklılaştırılmış Entegrasyon (*Differentiated Integration*)'dır. Bunlardan 2002'de ortaya atılan imtiyazlı ortaklık modeli, Türkiye ve AB arasında belli alanlarda karşılıklı anlaşmaya dayanan güçlü bir ortaklık kurulmasını öngörmektedir. İmtiyazlı ortaklık modelinin kamuoyunda en çok tartışılan öneri olmasında Türkiye'nin AB ile çevre, kültür, eğitim, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası gibi birçok alanda hâlihazırda işbirliği yapıyor olması önemli rol oynamaktadır.⁷⁴ Diğer bir model olan Genişletilmiş Ortak Üyelik kapsamında ise öncelikle ticari ve ekonomik alanlarda işbirliğinin geliştirilmesi hedeflenmektedir. Avrupa Ekonomik Alanı Artı modeli, daha çok Komşuluk politikası bağlamında Ukrayna, Gürcistan gibi üçüncü ülkelerle ortaklık ilişkilerinin sürdürülmesi için önerilmiştir.⁷⁵ Harici Farklılaştırılmış Entegrasyon ise AB üyesi olmayan üçüncü ülkelerin AB içerisindeki karar alma süreçlerine ve mekanizmalarına dahil olmadan müktesebatın farklı bölümleriyle uyum sağlamayı içeren bir diyalog mekanizmasıdır.⁷⁶ İşbirliği bağlamında ortaklık kurulmasını

⁷² Meltem Müftüler-Baç, "The European Union Enlargement: A Preliminary Look into External and Internal Scope Conditions", *MAXCAP (Maximizing the Integration Capacity of the EU)*, Sayı 4.3, 2015, s. 4.

⁷³ Tarım ve Kırsal Kalkınma, Ekonomik ve Parasal Politika, Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu, Mali ve Bütçesel Hükümler ve Kurumlar.

⁷⁴ Cemal Karakaş, "Üye Olmadan Entegrasyon Mümkün mü? Türkiye'nin AB Üyeliğinin Hukuki Dayanakları ve Tam Üyelik Alternatifleri", *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 16, Kış 2007-2008, s. 34-36.

⁷⁵ "Aynı yerde", s. 37-38.

⁷⁶ Ebru Turhan, "Avrupa Birliğinin 3. Ülkelerle Harici Farklılaştırılmış Entegrasyon Modelleri ve Türkiye AB İlişkilerinin Geleceği", *Journal of Political Sciences*, Cilt 27, Sayı 1, 2018, s. 100.

AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEMESİNDE KOŞULLULUK İLKESİ:
BATI BALKANLAR VE TÜRKİYE

hedefleyen tüm bu modeller Türkiye'ye yönelik tam üyelik dışında bir çözüm arayışıdır; dolayısıyla da 1999'da aday ülke ilan edilen Türkiye özelinde AB koşulluluk ilkesinin tutarlılığının giderek zedelendiğini söylemek mümkündür.

Bunlara ilaveten Türkiye ile yürütülen müzakereler, Türkiye'nin üye ülkelerle arasındaki ikili ilişkilerin durumu nedeniyle de zarar görmektedir. Aslında teknik ve bürokratik olarak Komisyon tarafından yönetilen müzakere süreci, üye ülkelerin müdahil olmasıyla esasen politik bir süreç haline gelmektedir. AB koşulluluk ilkesinin aday ülkenin müktesebatını kendi iç hukukuna aktarmasına dayanan stratejisi, Türkiye nezdinde inandırıcılığını yitirmektedir. Ayrıca Birliğin Türkiye için nihai tam üyelik hedefini alternatif üyelik formüllerini tartışmaya açması ödül mekanizması kavramının inandırıcılığını da ortadan kaldırmaktadır. Türkiye ile tartışmalarda bahsi geçen "imtiyazlı ortaklık", "genişletilmiş ortaklık", "Avrupa ekonomik alanı artı" veya "harici farklılaştırılmış entegrasyon" gibi alternatif formüller esasen müktesebatın büyük bir kısmının üstlenilmesini fakat karar alma mekanizmalarında sınırlı bir rolü temsil etmektedir. Ayrıca farklı entegrasyon aşamalarını içeren "çok vitesli Avrupa" kavramı çerçevesinde "*kademeli entegrasyon*", "*farklılaştırılmış entegrasyon*" ve "*a la carte Avrupa*" gibi ülkelerin farklı boyutlarda AB ile ilişki kurabileceği -halihazırda Birlik içerisinde kullanılan- alternatif modeller de ortaya atılmıştır.⁷⁷

Türkiye için tam üyelik süreci bu bağlamda inandırıcılığını ve tutarlılığını yitirirken, fayda-maliyet analizi yapan siyasi elitler açısından da iç siyasette bir baskı unsuru olmaktan uzaklaşmıştır. 2005 sonrası siyasi elitin, sivil-asker ilişkilerine ve yargı reformuna yönelik yeniliklere öncelik vermesi, müzakere sürecinin gidişatında iç siyasi koşulların önemini bir kez daha ortaya koymaktadır. AB koşulluluk ilkesinin tutarlılığının ve inandırıcılığının azalması da, hükümetin müzakere sürecinden uzaklaşıp, iç siyasete dönüşünde etkili olmuştur.⁷⁸

2008'den itibaren politik reformların onaylanmasında başlayan yavaşlama, 2014 yılında kadar kademeli olarak sürmüştür. Bu yıllarda Türkiye iç siyasetinde yaşanan dalgalanmaların yanı sıra Temmuz 2012'de Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin AB dönem başkanlığı görevini üstlenmesi

⁷⁷ Cemal Karakaş, "Türkiye'nin AB Üyeliği Tartışması: AB-Türkiye İlişkilerinde Aşamalı Entegrasyon", *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 3, Sayı 9, 2007, s. 8-9.

⁷⁸ Yılmaz, *a.g.m.*, s. 92-93.

de yavaşlamada etkili olmuştur. Birliğin yapısal sorunları ve Türkiye'nin iç siyasetine ilişkin faktörler müzakere sürecini doğrudan etkilerken; Arap Baharı'nın ardından patlak veren mülteci krizi Eylül 2015 itibariyle Türkiye-AB ilişkilerinin açıkça odak noktası haline gelmiştir.

6. 2015 Mülteci Krizi Sonrası Türkiye-AB İlişkilerinde Koşulluluk İlkesi

2011'de patlak veren Suriye iç savaşı, Türkiye üzerinden Balkanlar'a oradan da Avrupa'ya yönelen büyük çaplı mülteci gruplarının oluşmasına neden olmuştur. Son veriler ışığında Türkiye'de bulunan Suriyeli mülteci sayısı, İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Müdürlüğü tarafından 3 milyon 649 bin 750 olarak ilan edilmektedir.⁷⁹ Türkiye, Suriye iç savaşı sonrası transit ülke konumuna girerek zorlu bir rol üstlenmiştir. Birlik kendi ülkelerinin nihai rota olduğunu düşünerek, Orta Doğu'da değişen politik ve coğrafi koşullar karşısında, “yeniden yerleştirme programı” adı altında bir takvim içerisinde üye ülke bazında birtakım kotalar belirlemiştir. Bu kotalar doğrultusunda Almanya'nın ülke olarak 800.000 mülteciyi kabul edeceğini açıklaması ile AB üye ülkeleri arasında bir mülteci sorunu baş göstermiştir. Eylül 2015 Zirvesi'nde alınan karar ile birlikte 120.000 Suriyeli mültecinin iki yıl içerisinde İtalya, Yunanistan ve İspanya'ya yerleştirileceği ifade edilirken, 40.000 göçmenin de diğer AB ülkelerine dağıtılacağı duyurusunun zorunluluk şeklinde sunulması Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve Romanya tarafından tepkiyle karşılanmıştır.⁸⁰ MDAÜ'nün bu tutumu karşısında Birlik, krizi ancak kaynak veya transit ülkelerle çözme yoluna giderek 25 Ekim 2015'te Brüksel'de Balkan ülkeleri ile bir toplantı düzenlemiştir. Bu toplantıda ortaya atılan 17 maddelik eylem planı çerçevesinde ortak bir tutum izlenerek alınması gereken önlemler belirlenmiştir.⁸¹ Bunu takiben 11-12 Kasım'da Malta'da yapılan toplantıda AB tarafından 1,8 milyar dolar değerinde bir fon oluşturulması kararlaştırılmıştır.⁸² En önemli transit ülke olan Türkiye'nin bu toplantılara

⁷⁹ “Geçici Koruma”, <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>, (30.09.2019).

⁸⁰ “AB'den 120 bin Yeni Mülteci Kotası”, http://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/09/150909_ab_gocmen_plani, (10.03.2016).

⁸¹ “Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action”, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_en.htm, (10.03.2016).

⁸² Meltem Müftüler Baç, “The Revitalization of The Turkish European Union Relations: Old Wine in New Bottles?”, *Istanbul Politikalar Merkezi IPC-MERCATOR Policy Brief*, Aralık 2015, s. 3.

**AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEMESİ'NDE KOŞULLULUK İLKESİ:
BATI BALKANLAR VE TÜRKİYE**

dâhil edilmeyişi ise kısa vadede mülteci krizinin çözüm ihtimalini ortadan kaldırmıştır.

Krizin başlangıcından itibaren mültecileri kapsayıcı bir politika benimseyen Almanya, Türkiye'nin dâhil olmadığı bir çözümün imkânsızlığı sebebiyle 1 Kasım 2015 seçimleri öncesi harekete geçmiştir. 18 Ekim 2015'te İstanbul'a gelen ve mülteci krizinde kilit rol oynayan Almanya Başbakanı Merkel, Cumhurbaşkanı Erdoğan ile yaptığı görüşmede, AB'nin vereceği 3 milyar Avro yardım ve müzakerelerin tekrar canlandırılması karşılığında Türkiye'nin mülteci krizinde AB'nin temel ortağı olması teklifinde bulunmuştur.⁸³ Bu teklif çerçevesinde mülteci başvurularını inceleyecek olan Türkiye, belirlenen sayıda kişiyi Avrupa'ya gönderirken, kalan kişileri ülke sınırları içindeki kamplarda misafir etmeye devam edecektir. Hatta her yıl Ekim ayında yayınlanan ilerleme raporlarının, 2015'te Türkiye'deki 1 Kasım seçimlerinin sonrasına bırakılarak 10 Kasım'da ilan edilmesi de; Türk ve yabancı basında AB ve Türkiye arasındaki bahsedilen siyasi pazarlığa dayandırılmıştır. Tüm bu gelişmeler ışığında, mülteci krizi meselesi bir taraftan duraklama döneminde bulunan AB-Türkiye ilişkilerini canlandırma maksadı taşırken; diğer taraftan AB koşulluluk ilkesinin üye ülkelerin çıkarları söz konusu olduğunda göz ardı edilebilecek bir strateji olduğunu da açıkça ortaya çıkarmaktadır.

10 Kasım 2015'te yayınlanan 2015 İlerleme Raporu, Türkiye'deki güncel duruma vurgu yaparak reformlardaki yavaşlamayı açıkça belirtmiştir. Ayrıca Kürt sorununda çözüm sürecinin sekteye uğraması ve %10'luk seçim barajı her raporda yer aldığı gibi bu seferde eleştirilen konular arasında yer almıştır. Hukukun üstünlüğü, ifade özgürlüğü, toplanma özgürlüğü açısından Türkiye'nin 2015 değerlendirmesi raporda yer almıştır. Öte yandan yargı bağımsızlığı özelinde kuvvetler ayrılığı ilkesinin zedelendiği de raporda belirtilmiştir.⁸⁴ Her ne kadar 2015 İlerleme Raporu, Türkiye ile ilgili olumlu profil sunmasa da, AB için öncelikli çözülmesi gereken mülteci krizi ikili ilişkilerdeki ivmenin rapordan sonra da korunmasını sağlamıştır. 29 Kasım 2015'te yapılan Türkiye-AB arasındaki ikili zirve sonrası alınan kararlarda, Türkiye Vize Serbestisi Yol Haritası için belirlenen koşulları yerine getirdiği takdirde Ekim 2016 itibariyle Türkiye vatandaşlarının Schengen bölgesine vizesiz girebileceği konusu yer almıştır. Vize serbestisi için, Türkiye'den

⁸³ "Merkel: Kontrolsüz bir krizle karşı karşıyayız", https://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/10/151018_merkel_davutoglu, (10.10.2019).

⁸⁴ "AB Türkiye İlerleme Raporu", http://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/2015_turkiye_raporu.pdf, (11.03.2016).

imzalaması ve uygulaması beklenen Geri Kabul Anlaşması'nın Haziran 2016 tarihinden itibaren yürürlüğe girmesi ön koşul olarak belirlenirken; bu antlaşma çerçevesinde planlanan mülteci girişlerinin kontrolünün de Türkiye verilecek 3 milyar Avro'luk insani yardımla sağlanması planlanmıştır.⁸⁵ Bu bağlamda müzakere görüşmelerinin canlandırılması öngörülerek 14 Aralık 2015'te Hükümetlerarası Konferans'ta 17. müzakere başlığı olan Ekonomi ve Parasal Politika'nın açılması karara bağlanmıştır.

29 Kasım 2015'te üzerinde mutabakata varılan ikili Ortak Plan çerçevesinde ilerleyen ilişkiler, Türkiye'nin 7 Mart 2016 ikili zirvesinde somut bir teklif sunmasıyla nihai noktaya gelmiştir. Türkiye'nin önerdiği teklif, 3 milyar Avro'luk insani yardımın 2018'e kadar bir 3 milyar Avro ek fon ile artırılması; aynı zamanda AB'nin yeni genişleme stratejisi bağlamında 23. ve 24. Başlıkların açılması yönündedir. Bu teklif ayrıca Geri Kabul Anlaşması uyarınca Türkiye'nin geri aldığı her bir Suriyeli için AB'nin de Türkiye'den bir Suriyeli alması ve Türkiye vatandaşlarının Haziran 2016'dan itibaren Schengen bölgesine vizesiz girebilmesi şartlarını da kapsamaktaydı. Bu bağlamda Avrupa Konseyi Başkanı Donald Tusk'ın sunduğu altı ilke, varılacak antlaşmanın ana hatlarını ortaya koymaktaydı. Bu ilkelere ilki Türkiye'den Yunan adalarına geçen mültecilerin uluslararası hukuka uygun olarak geri gönderilmesini içerirken; ikinci ilke Yunan adalarından gelen her bir mülteci için Türkiye'den AB'ye bir mülteci gitmesine dayanmaktaydı. Diğer iki ilke ise Türkiye'ye mülteciler için verilecek fonun hızlandırılması ve Suriye'deki koşulların iyileştirilmesi için ortak hareket edilmesini kapsamaktaydı. Tusk'ın üzerinde durduğu en son ilke ise, Türkiye'nin AB üyeliği sürecinin hızlandırılarak yeni başlıkların açılmasını ve Haziran 2016 itibarıyla Türkiye vatandaşlarının Schengen bölgesine girebilmesini hedeflemekteydi. Esasen Türkiye kamuoyunu en çok ilgilendiren ilke "vizesiz Avrupa" hedefi, Vize Yol Haritası kapsamında ülkenin yerine getirmesi gereken 72 kritere dayanmaktaydı.⁸⁶ 4 Mart 2016 tarihi itibarıyla açıklanan rapora göre, Türkiye 35 şartı yerine getirmiştir. Geri kalan adımları da raporun sunulacağı tarih olan Haziran 2016'ya kadar yerine

⁸⁵ "Meeting of heads of state or government with Turkey - EU-Turkey statement", 29/11/2015, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-6194_en.htm, (11.03.2016).

⁸⁶ "Roadmap Towards a Visa-Free Regime with Turkey", http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131216-roadmap_towards_the_visa-free_regime_with_turkey_en.pdf, (14.03.2016).

**AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEMESİ'NDE KOŞULLULUK İLKESİ:
BATI BALKANLAR VE TÜRKİYE**

getirirse, Türkiye vatandaşlarının Schengen bölgesine vizesiz seyahat edebileceği varsayımı üzerinde ciddiyetle durulmaktaydı.⁸⁷

18 Mart 2016 AB Zirvesi'nde Türkiye ile AB arasında imzalanan mutabakat neticesinde alınan karara dayanarak; Türkiye'den 4 Nisan 2016'ten itibaren Yunan adalarına geçen her mültecinin Türkiye'ye iade edileceği ve bunun karşılığında iade edilen her Suriyeli mülteciye karşılık AB ülkelerine bir Suriyeli mülteci yerleştirilecektir. Esasen Türkiye mültecilere üs olarak konumlandırılırken, alınan karar doğrultusunda 3 milyar Avro yardım yapılacak; 2018'in sonuna kadar bu yardım ek 3 milyar Avro ile fonlanacaktır. Karşılıklı siyasi çıkarlar doğrultusunda varılan mutabakatta Türkiye vatandaşlarına Haziran 2016 tarihi itibarıyla vize serbestliği tanınması öngörülürken aynı zamanda müzakerelerin canlandırılarak 33. başlık olan Mali ve Bütçesel Hükümler faslının Hollanda dönem başkanlığı (1 Ocak 2016-1 Temmuz 2016) sırasında açılacağı karara bağlanmış ve açılmıştır. Kısa vadeli siyasi çıkarların dikkate alındığı kararların yanı sıra Suriye'deki duruma yönelik uzun vadede insani koşulların iyileştirilmesi ve yasadışı göçün önlenerek Gönüllü İnsani Kabul Programı'nın çalıştırılması da mutabakatın maddeleri arasında yer almıştır.⁸⁸

Mutabakatın nihai hali gözden geçirildiği takdirde, metin aday ülke ile AB arasında yapılan bir mutabakattan daha çok siyasi çıkarlarını ön planda tutan iki aktörün konjonktüre göre pozisyon alması şeklinde yorumlanabilir. Turhan'ın belirttiği üzere, bu mutabakat şekillendirilirken hayata geçirilen diyalog mekanizmaları, (senede iki kere düzenli AB-Türkiye zirveleri gerçekleştirilmesi, Yüksek Düzeyli Politik ve Ekonomik Diyaloglar kurulması, Yüksek Düzeyli Enerji Diyalogu'nun daha düzenli gerçekleştirilmesi vb.) koşulluluk çerçevesinde bir "ödül mekanizması" olarak değerlendirilebilir.⁸⁹ Mülteci krizinin çözümünde Türkiye'nin dışarıda kaldığı bir formülün mümkün olmadığını gören Birlik, bu çerçevede koşulluluk ilkesini müzakerelerde ikinci plana atmış; hem mekanizmanın tutarlılığını ve inandırıcılığını sorgulatmış, hem de sürecin karşılıklı siyasi çıkarlara bağlı olduğunu gözler önüne sermiştir. Bu mutabakat ile Türkiye müzakerelerin hızlanmasını amaçlarken; Batı Balkan ülkelerinin elde ettiği vizesiz Avrupa hakkını elde etmeyi umut etmiştir. Ne var ki, Türkiye'nin 72

⁸⁷ "18 Mart AB-Türkiye Zirvesi öncesi 6 ilke belirlendi", <http://t24.com.tr/haber/18-mart-ab-turkiye-zirvesi-onesi-6-ilke-belirlendi,332371>, (16.03.2016).

⁸⁸ Factsheet on the EU-Turkey Statement, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm, (19.03.2016).

⁸⁹ Turhan, *a.g.m.*, s. 113.

maddelik yol haritasında yer alan Terörle Mücadele Kanunu'nda ve Veri Güvenliği Kanunu'nda değişikliğe gitmemesi ayrıca 21 Temmuz 2016'da ilan edilen ve iki yıl süren OHAL, AB olan ilişkileri kötü bir şekilde etkilemiştir. Umutların tükenmesi, Türkiye'ye verilen sözlerin yerine getirilmemesi son yaşanan mülteci kriziyle birleşince taraflar arasındaki ilişkiler olumsuz bir noktaya doğru evrilmiştir.

Türkiye-AB müzakerelerinde son gelişmelere paralel olarak değinilmesi gereken diğer bir önemli husus da gümrük birliği meselesidir. Türkiye-AB Ortaklık Konseyi'nin 6 Mart 1995 tarihli toplantısında kabul edilen karar sonrasında 1 Ocak 1996 tarihinden itibaren uygulanmaya konan Gümrük Birliği geçen 25 yıldan sonra günümüzde ihtiyaçlara cevap veremez bir hal almıştır. Türkiye, Gümrük Birliği'nin güncellenmesi konusunda üye ülkeler tarafından Komisyon'un yetkilendirilmesini beklemektedir. Bu haliyle Türkiye'nin karar alma süreçlerinde yer alamıyor oluşu ve AB'nin üçüncü ülkelerle imzaladığı Serbest Ticaret Anlaşmalarının getirdiği yükümlülükler, konuyla ilgili güncellemeyi hayati hale getirmektedir. Ayrıca Gümrük Birliği'nin kapsamının genişletilerek tarım, hizmet ve kamu alımlarını da kapsar hale getirilmesinin de üzerinde durulmaktadır. Bu doğrultuda Avrupa Komisyonu ile yürütülen teknik müzakereler Nisan 2015'te sonuçlanmış ve Gümrük Birliği'nin güncellenmesiyle ilgili rapor, 12 Mayıs 2015 tarihinde resmîyet kazanmıştır. Komisyon'un Aralık 2016'da güncelleme ile ilgili müzakerelerin başlamasına yönelik yetki talebine rağmen süreç hala başlamamıştır.⁹⁰ Sürecin başlamamasında AB-Türkiye ilişkilerinin mülteci meselesi ekseninde yürütülmesinin etkisi büyüktür. Buna ilaveten 18 Haziran 2019 tarihinde Genel İşler Konseyi, Türkiye'nin AB'den uzaklaşmaya devam ettiğini açıklayan kararında "AB-Türkiye Gümrük Birliği'nin güncelleştirilmesine yönelik başka bir çalışmanın öngörülmediğini" de ayrıca belirtmiştir.⁹¹ Buna ilaveten Birliğin özellikle Almanya'nın gümrük birliğindeki modernizasyonu Türkiye'deki demokrasi ve istikrarın gelişimine bağladığı görülmektedir. Buna en önemli örnek olarak Alman Ekonomi Bakanlığı Müsteşarı Thomas Bareiss'in açıklamaları verilebilir:

⁹⁰ Çiğdem Nas, "Turkey-EU Customs Union: Its Modernization and Potential for Turkey-EU Relations", *Insight Turkey*, Summer 2018, Cilt 20, Sayı 3, <https://www.insightturkey.com/customs-union/turkey-eu-customs-union-its-modernization-and-potential-for-turkey-eu-relations>, (08.04.2020).

⁹¹ Council of the EU, "Council conclusions on enlargement and stabilisation and association process", <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/18/council-conclusions-on-enlargement-and-stabilisation-and-association-process/>, (08.04.2020).

**AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEMESİNDE KOŞULLULUK İLKESİ:
BATI BALKANLAR VE TÜRKİYE**

“Hükümetimiz ve Avrupa Birliği, Türkiye’nin demokratik ve ekonomik istikrarına büyük önem atfetmektedir. Sorunsuz işleyen bir Gümrük Birliği de bunun bir parçasını oluşturmaktadır. Güçlendirilmiş ekonomik işbirliği ve her düzeyde görüş alışverişi, Türk-Alman ilişkilerinin iyileştirilmesine katkı sağlayabilir. İlişkilerde iyileştirme sağlanabilmesi, siyasi sorunların daha yapıcı bir çözüme kavuşturulmasını kolaylaştıracaktır.”

Sözleriyle Avrupa Birliği’nin ve Alman hükümetinin Türkiye’de demokrasiye ve ekonomik istikrara ne denli önem verdiğinin altını çizmektedir.⁹²

Tüm bunların yansısı 2011’de patlak veren ve hala devam eden Suriye krizi de, Birliğin Türkiye ile ilişkisine başka bir değişken daha eklemiştir. Şu anki ilişkilerin ana temasını oluşturan mülteci sorununun müzakereler için Türkiye’nin elini mi güçlendireceği yoksa tam tersi uzun vadede sorun mu yaratacağını değerlendirmek şimdilik pek mümkün gözükmemektedir. Suriye’de 34 Türk askerinin Şubat 2020’de hayatını kaybetmesinin ardından Türkiye’nin, ilk politik hamlesi Batı sınırlarını açarak, geçişi kontrol etmeyeceğini açıklamak olmuştur. Bu açıklamadan sonra yüksek sayıda mülteci Edirne Pazarkule sınır kapısına dayanırken, bir kısmı da kendi imkânlarıyla Yunan adalarına geçmeye çalışmıştır. 2015’ten beri mülteci krizini mali destek ile dışsallaştırma yöntemini seçen Birlik, sınırlarına dayanmış mültecilere yönelik çözümü sınır kontrollerini arttırmakta bularak meseleyi sadece güvenlik boyutuna indirgemıştır. Hem AB hem de Türkiye mülteci meselesine indirgenen ilişkilerini bu bağlamda yürütmeye şimdilik kararlı gözükmektedirler. 9 Mart 2020’de Brüksel’de Cumhurbaşkanı Erdoğan ile Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu, AB Konseyi Başkanı Charles Michel ve Komisyon Başkanı Von der Leyen ile bir araya gelmiştir.⁹³ Görüşmeden çıkan sonuç 18 Mart 2016’da imzalanan Mutabakat’ın üzerinde çalışılacağı yönünde olmuştur. Dolayısıyla Birlik sorunu yine dışsallaştırma yöntemiyle Türkiye üzerinden çözmeye çalışmaktadır. Mart ayının başından beri gündemde olan COVID-19 salgını

⁹² “Almanya: Gümrük Birliği modernizasyonu gündemde değil”, <https://www.dw.com/tr/almanya-g%C3%BCmr%C3%BCk-birli%C4%9Fi-modernizasyonu-g%C3%BCndemde-de%C4%9Fil/a-47270615>, (16.09.2020).

⁹³ “Brüksel’de Erdoğan’ın basın toplantısı”, <https://www.dw.com/tr/br%C3%BCkselde-erdo%C4%9Fans%C4%B1z-bas%C4%B1n-toplant%C4%B1s%C4%B1/a-52698220>, (08.04.2020).

şu an için mülteci meselesinin arka plana atılmasına neden olmuştur. Kısa vadede AB-Türkiye ilişkilerinin mülteci meselesinden ayrı bir kulvarda ilerlemesi pek mümkün gözükme de; Türkiye'nin AB'ye kademeli entegrasyonunun Gümrük Birliği'nin güncellenmesi yoluyla devam etmesi en olası seçenek olarak tarafların önünde durmaktadır.

Sonuç

AB koşulluluk ilkesi, 5. Genişleme olarak anılan MDAÜ'nin genişleme süreci ile birlikte tam anlamıyla tutarlı bir çerçeveye oturtulmuştur. Bu çerçevede üyelik koşulu için belli kriterler ortaya koymanın zorunluluğu, genişleme sürecinde farklı siyasal sistemden gelen ülkelerin varlığı ile açıklanmıştır. Birlik, 1993 yılında kabul ettiği Kopenhag Kriterleri'yle birlikte kendine önündeki yeni genişleme dalgaları için siyasi, teknik ve ekonomik bir yol haritası çizmiştir. AB açısından genişlemenin aracı olarak kurgulanan koşulluluk ilkesi, ödül olarak sunulan üyelik perspektifiyle birlikte aday ülkelerin uyum süreçlerini kontrol altında tutmaya yarayan bir mekanizmadır. Fayda-maliyet analizi yapan ülkeler açısından, sonunda üyelikle ödüllendirilecekleri süreç boyunca; koşulluluk ilkesi doğrultusunda hareket etmeleri rasyonel bir tercih olmaktadır. Bu bağlamda koşulluluk ilkesinin etkili olabilmesi, ilgili ülkenin siyasi kültürü, demokratikleşme geçmişi, ulusötesi bağlantıları ve uluslararası sistemdeki farklı dinamiklere bağlıdır.⁹⁴

Aday ülkelerde üyelik yolunda siyasi, ekonomik ve politik dönüşümü yönetmek amacıyla kullanılan koşulluluk ilkesi, halihazırdaki üye olan ülkelerle farklı olarak yönetilse dahi nihai olarak tam üyelik perspektifi sunan ve çeşitli finansman araçlarıyla aday ülkeleri desteklemeyi amaçlayan bir politikadır. Bu politikanın ortaya çıkışı, dönüşümü ve uygulamada nasıl farklılık gösterdiği üzerine odaklanan bu makale koşulluluk ilkesinin hem Batı Balkanlar hem de Türkiye açısından MDAÜ'den farklı kriterlerin sürece katılımıyla genişlediği ve farklı bir boyut kazandığı argümanı ile hakim anlayıştan farklı bir yaklaşım ortaya koymaktadır. Bu farklılıkta 5. genişlemeden çıkarılan dersler çok önemli rol oynamaktadır. 5. genişlemeyle AB'ye dahil olan Bulgaristan, Macaristan ve Romanya gibi ülkelerin siyasi koşulluluk bağlamındaki yetersiz performansları, Birlik'in hukukun

⁹⁴ Birgül Demirtaş, "AB'nin Dönüştürücü Gücü ve Batı Balkanlar'da Demokratikleşme Süreci, Başarılanlar ve Başarılmayanlar", *ATAUM*, 2018, s. 184.

**AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEMESİNDE KOŞULLULUK İLKESİ:
BATI BALKANLAR VE TÜRKİYE**

üstünlüğü, yolsuzlukla mücadele ve kurumsallaşma gibi alanları aday ülkeler için öncelikli hale getirmesine neden olmuştur⁹⁵. MDAÜ'deki politik kültürün muhafazakarlığı AB'yi zorlarken; yaklaşık 25 yıl önce uluslararası bir müdahaleyle imzalanan bir barış anlaşmasıyla sona eren etnik bir iç savaştan çıkan bu ülkelerin daha büyük siyasi sorunları Birlik'in içine taşınacaktır. Bu duruma bir de Türkiye'nin iç ve dış politikadaki inişli çıkışlı grafiği eklendiğinde AB'nin koşulluluk ilkesini yeni adaylara göre şekillendirdiği gözlenmektedir.

AB'nin koşulluluk ilkesinin etkinliğine Batı Balkan ülkeleri özelinde bakıldığında 5. Genişleme ile şekillenen konjonktürün avantajları ve dezavantajları ortaya çıkmaktadır. Batı Balkanlar'ın 25 yıl önce kanlı bir iç savaştan çıkmış olması; koşulluluk ilkesi kapsamına Eski Yugoslavya Uluslararası Ceza Mahkemesi'yle işbirliği, Dayton Barış Antlaşması'nın uygulanması veya yerinden edilmiş kişilerin ülkelerine dönmesi gibi bölgeye yönelik özgün koşulların de girmesine neden olmaktadır. Ayrıca Sırbistan, Karadağ ve Sırp Cumhuriyeti'nin Rusya ile olan yakın ilişkileri AB'ye üyelik sürecinde belli zamanlarda kriz yaratmaktadır. En yakın örneği, Rusya'nın, Sırbistan'ın Kosova'nın bağımsızlığını tanımama kararını desteklemesi üzerine; Sırbistan da 2014'te Rusya'nın Kırım'ı ilhakı sırasında AB tarafından Rusya'ya karşı uygulanan yaptırım rejimine katılmamasıdır.

Halihazırda bu ülkeler arasında 2006'da müzakerelere başlayan Hırvatistan, 2013 yılında AB'ye üye olarak baştan beri süreçte var olan başat konumunu korumuştur. Karadağ ve Sırbistan'ın üyelik yolundaki doğrusal ilerleyişi sürmektedir. Sırayla 2012 ve 2014'te müzakerelere başlayan Karadağ ve Sırbistan da; 2005'te müzakerelere başlayan Kıbrıs ve Ek protokol nedeniyle 13 siyasal blokajlı başlığı bulunan Türkiye'ye göre süreçte daha hızlı ilerlemektedir. Karadağ müzakere sürecine bakıldığında ise Temmuz 2019 itibarıyla 35 başlıktan 32'si açık durumdadır; bunlardan Rekabet Politikası'nda tarama süreci tamamlanmış olup 3 başlık da geçici olarak kapanmıştır. Sırbistan'da ise 17 başlıkta tarama süreci tamamlanmış; 17 başlık ise açık haldedir.⁹⁶ Karadağ ve Sırbistan'ın üyeliği konusunda

⁹⁵ Heather Grabbe, "Six Lessons of Enlargement Ten Years On: The EU's Transformative Power in Retrospect and Prospect", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 52, Annual Review, 2004, s. 41.

⁹⁶ "Müzakerelere Başlayan Aday Ülkelerin İlerleme Durumu", https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/mzakerelere_balayan_aday_ulkelerin_ilerleme_durumu_temmuz_2019_tr.pdf, (30.09.2019).

oldukça iyimser bir yaklaşımda olduğunu kabul eden Birlik, bu ülkelere tahmini tarih olarak 2025 yılını vermiştir.

Türkiye'nin 1999'dan 2005'e kadar devam eden adaylığa kabul ve müzakere süreci ise, koşulluluk ilkesinin başarısını açıkça gösterse de devam eden yıllar iç ve dış faktörlerden kaynaklanan sorunlar nedeniyle ilişkilerde inişli çıkışlı bir grafiğe neden olmuştur. Bu durum, AB'nin uluslararası karakterinin hala belli alanlarda tartışılıyor olması ve üye ülkelerle adaylar arasındaki ikili ilişkilerin müzakere süreçlerinde kilit rol oynaması ile açıklanabilir. İlişkinin iki tarafının masaya farklı bakış açılarıyla oturuyor oluşu da müzakerelerin seyrinin diğer ülkelere nazaran farklı bir yönde seyretmesine sebep olmuştur. Batı Balkanlar'ın aksine Türkiye ile müzakerelerin yavaş ilerliyor oluşu, Türkiye'nin reform performansıyla alakalı olduğu kadar AB'nin yapısal sorunlarına da dayanmaktadır. Birgül Demirtaş son yıllarda Avrupa'nın Brexit, ayrılıkçı ya da milliyetçi hareketler, Parlamento'nun artan gücü ve ekonomik meselelerle mücadele ettiği düşünüldüğünde görünür gelecekte Birliğin genişleme sürecinin olamayacağını iddia etmektedir.⁹⁷ AB kendi yapısal sorunlarına bir de Covid-19 pandemisi eklenince, ülkelerin virüse yönelik farklı performansları ve ekonomik sonuçlarla ilgili ilave tedbirleri tartışadursun, genişleme konusunda ne kadar aktif olabileceği meçhuldür.

Koşulluluk ilkesi 2 farklı vaka açısından değerlendirildiğinde; Batı Balkanlar ülkelerinin adaylık ve üyelik süreci ile Türkiye'nin AB sürecinin farklı seyrettiği gözlenmiştir. 1995'ten itibaren bu politika çerçevesinde Batı Balkanlar'a yönelik bölgeyi bütüncül olarak ele alan Berlin Süreci gibi programlar oluşturulurken, Türkiye'nin bu grubun dışında tutulduğu ve müzakere sürecinin farklı bir rotada yürütüldüğü söylenebilir. Ayrıca Türkiye ile ilgili tam üyelik dışında farklı seçeneklerin açıkça dile getiriliyor oluşu AB tarafından Batı Balkanlar için uzak bir gelecekte de olsa dahi tam üyeliğin tek nihai hedef olduğunu fakat Türkiye için üyelik dışı imkânların tartışıldığını ortaya koymaktadır. Ayrıca 5 Şubat 2020'de AB Komisyonu tarafından açıklanan genişleme politikası ile ilgili öneri belgesinde Batı Balkanlar ayrıntılı olarak ele alınırken, Türkiye'nin müzakere sürecine hiç atf yapılmamıştır. AB, Covid-19 pandemisiyle mücadele ederken bile 24 Mart 2020'de Arnavutluk ve Kuzey Makedonya ile müzakerelere başlama kararını almıştır. Zagreb'te Mayıs 2020'de yapılması planlanan AB-Batı Balkanlar Zirvesi'nde bölge için ayrıca bir ekonomik ve kalkınma programı

⁹⁷ Demirtaş, *a.g.m.*, s. 186.

**AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEMESİ'NDE KOŞULLULUK İLKESİ:
BATI BALKANLAR VE TÜRKİYE**

düzenleneceği özellikle belirtilmiştir. Süreçte politik diyalogun bu zirveler aracılığıyla destekleneceği de öneri belgesinde yer almıştır.⁹⁸ Pandeminin gölgesinde 6 Mayıs'ta sanal olarak gerçekleşen Zirve'nin sonunda genel bir şekilde Batı Balkanlar'ın Avrupa perspektifinin desteklendiği ifadesi kullanılmıştır. Ayrıca bölgenin sosyo-ekonomik ve güvenliğe dayalı sorunlarına değinilmiştir⁹⁹. Bu doğrultuda Batı Balkanlar için genişleme sürecinde bir ivme kazanıldığı fakat Türkiye ile ilgili müzakerelerde fiilen bir durma yaşandığı söylenebilir. İlişkilerdeki tıkanmanın nedenleri arasında, Türkiye'nin üyelik süreciyle ilgili üzerine düşen yükümlülükleri yerine getirmemesi buna karşılık Parlamento'nun Türkiye ile müzakerelerin askıya alınmasına ilişkin tavsiye görüşü de sıralanabilir.

Makale, AB koşulluluk ilkesinin yakın coğrafyada neredeyse aynı süreçlerden geçen iki ayrı vakanın uygulamadaki farklılıklarına yanıt aramaya çalışmıştır. Bu doğrultuda, Türkiye ile ilgili sürecin demokratikleşme ve hukukun üstünlüğü, ek protokol mülteci krizi gibi öznel koşulları içinde barındırdığı gözlenmiştir. Son dönem yaşananlara paralel olarak AB projesinin geleceği hakkındaki şüpheler hem reformları hem de müzakere süreçlerini yavaşlatmış gibi gözükmektedir. Bu bağlamda Türkiye için nispeten mülteci sorunu ekseninde ilerleyen ilişkiler koşulluluk ilkesinin inandırıcılığını dolayısıyla AB'nin itibarını zedelemektedir. AB'nin kurucu değerlerine ve önceden belirlenen kriterlerin karşılanmasına dayalı etkili ve inandırıcı bir genişleme politikasının sürdürülmesi, aslında AB'nin itibarını ve yumuşak gücünü yeniden kazanmasına da imkân verecektir.

⁹⁸ "European Commission presents its proposal for a new enlargement methodology", <https://europeanwesternbalkans.com/2020/02/05/european-commission-presents-its-proposal-for-a-new-enlargement-methodology/>, (26.03.2020).

⁹⁹ "EU-Western Balkans Zagreb summit, 6 May 2020", <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2020/05/06/>, (09.09.2020).

KAYNAKÇA

BAÇ, Meltem Müftüler, “The European Union Enlargement: A Preliminary Look into External and Internal Scope Conditions”, *MAXCAP (Maximizing the Integration Capacity of the EU)*, ss. 1-20.

_____, “The Revitalization of The Turkish European Union Relations: Old Wine in New Bottles?”, *Istanbul Politikalar Merkezi IPC-MERCATOR Policy Brief*, Aralık 2015, ss. 1-12.

_____, ÇİÇEK Aylin Ece, “A Comparative Analysis of the European Union’s Accession Negotiations for Bulgaria and Turkey”, *MAXCAP (Maximizing the Integration Capacity of the European Union), Working Paper Series*, No.7, Nisan 2015, ss. 1-34.

BECHEV, Dimitar, “Carrots, sticks, and norms: the EU and regional cooperation in Southeast Europe”, *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Cilt 8, No. 1, Nisan 2006, ss. 27-43.

BIERMANN, Rafael, “The Stability Pact for South Eastern Europe - potential, problems and perspectives”, Discussion Paper, 1999.

BÖRZEL, Tanja A. ve GRIMM, Sonja, “Building Good (Enough) Governance in Postconflict Societies & Areas of Limited Statehood: The European Union & the Western Balkans”, *Daedalus*, Cilt 147, Sayı 1, Kış 2018, ss. 116-127.

DAĞDEMİR, Elif Uçkan, “Batı Balkan Ülkeleri ile Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Olasılıkları Üzerine bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 59, Sayı 1, ss. 89-117.

DEMİRTAŞ, Birgül, “AB’nin Dönüştürücü Gücü ve Batı Balkanlar’da Demokratikleşme Süreci, Başarılanlar ve Başarılmayanlar”, *ATAUM*, 2018, ss. 179-210.

DIMITROVA, Antoneta.L., “The EU’s Evolving Enlargement Strategies: Does Tougher Conditionality Open the Door for Further Enlargement”, *MAXCAP Working Paper*, Sayı 30, Temmuz 2016, ss. 1-24.

AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEMESİNDE KOŞULLULUK İLKESİ:
BATI BALKANLAR VE TÜRKİYE

ERDENİR, Burak, “The EU’s Democratic Conditionality in Turkey’s Political Reform Process“, *TODAIE’s Review of Public Administration*, Cilt 6, Sayı 4, Aralık 2012, ss. 129-158.

GRABBE, Heather, “How Does Europeanization affect CEE Governance? Conditionality, diffusion, and diversity”, *Journal of European Public Policy*, Cilt 8, Sayı 6, 2001, ss. 1013-1031.

_____, “A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants”, *Robert Schuman Centre Working Paper*, Cilt 12, Sayı 99, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 1999.

_____, “Six Lessons of Enlargement Ten Years On: The EU’s Transformative Power in Retrospect and Prospect”, *Journal of Common Market Studies*, Cilt 52, Annual Review, ss. 40-56.

KAHRAMAN, Sevilay Elgün, “Rethinking Turkey-European Union Relations in the Light of Enlargement”, *Turkish Studies*, Cilt 1, Sayı 1, 2000, ss. 1-20.

KARAKAŞ, Cemal, “Türkiye’nin AB Üyeliği Tartışması: AB - Türkiye İlişkilerinde Aşamalı Entegrasyon”, *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 3, Sayı 9, 2007, ss. 1-15.

_____, “Üye Olmadan Entegrasyon Mümkün mü? Türkiye’nin AB Üyeliğinin Hukuki Dayanakları ve Tam Üyelik Alternatifleri”, *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 16, Kış 2007-2008, ss. 23-49.

KUBICEK, Paul, “Political Conditionality and European Union’s Cultivation of Democracy in Turkey”, *Democratization*, Cilt 18, Sayı 4, 2011, ss. 910-931.

_____, “The European Union and Grassroots Democratization in Turkey”, *Turkish Studies*, Cilt 6, Sayı 3, 2005, ss. 361-377.

NAS, Çiğdem, “Turkey-EU Customs Union: Its Modernization and Potential for Turkey-EU Relations”, *Insight Turkey*, Cilt 20, Sayı 3, Yaz 2018, ss. 43-60.

PRIDHAM, Geoffrey, ‘Change and Continuity in the European Union’s Political Conditionality, Aims, Approach, and Priorities’, *Democratization*, Cilt 14, Sayı 3, 2007, ss. 446-471.

_____, ‘Romania and EU membership in comparative perspective: A post-accession compliance problem? – The case of political conditionality’, *Perspectives on European Politics and Society*, 2007, Cilt 8, Sayı 2, ss. 168-188.

SCHIMMELFENNIG, Frank, ‘EU Political Accession Conditionality after the 2004 Enlargement: Consistency and Effectiveness’, *Journal of European Public Policy*, Cilt 15, Sayı 6, 2008, ss. 918-937.

_____, ENGERT, Stefan ve KNOBEL, Heiko, ‘Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey’, *JCSM Journal of Common Market Studies*, Cilt 41, Sayı 3, 2013, ss. 1-5.

_____, SEDELMEIER, Ulrich, ‘Governance by Conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe’, *Journal of European Public Policy*, Cilt 11, Sayı 4, 2004, ss. 669-687.

TSARDANIDIS, Charalambos, ‘Güneydoğu Avrupa İstikrar Paketi’nden Bölgesel İşbirliği Konseyi’ne’, 3. *Uluslararası Balkan Kongresi*, 2010, ss. 143-159.

TRAUNER, Florian, ‘From membership conditionality to policy conditionality: EU external governance in South Eastern Europe’, *Journal of European Public*, Cilt 16, Sayı 5, ss. 774-790.

TURHAN, Ebru, ‘Avrupa Birliğinin 3. Ülkelerle Harici Farklılaştırılmış Entegrasyon Modelleri ve Türkiye AB İlişkilerinin Geleceği’, *Journal of Political Sciences*, Cilt 27, Sayı 1, ss. 95-120.

YILMAZ, Gözde, ‘From Europeanization to De-Europeanization: The Europeanization Process of Turkey in 1999-2014’, *Journal of Contemporary European Studies*, Cilt 24, Sayı 1, 2016, ss. 86-100.

ZHELYAZKOVA, Asya, DAMJANOVSKI, Ivan, NECHEV, Zoran ve SCHIMMELFENNIG, Frank, ‘European Union Conditionality in the

AVRUPA BİRLİĞİ GENİŞLEMESİ'NDE KOŞULLULUK İLKESİ:
BATI BALKANLAR VE TÜRKİYE

Western Balkans: External Incentives and Europeanisation”, ed. Jelena Dzankic, Soeren Keil ve Marko Kmezic, *The Europeanisation of the Western Balkans A Failure of EU Conditionality*, Palgrave Macmillan, İsviçre 2019, ss. 15-37.

Rapor

AB Komisyonu, Sırbistan 2007 İlerleme Raporu, SEC(2007) 1435, Brüksel, 6 Kasım 2007.

AB Komisyonu, Sırbistan 2008 İlerleme Raporu, SEC(2008) 2698, Brüksel, 5 Kasım 2008.

AB Komisyonu, Türkiye 2015 İlerleme Raporu, SWD(2015) 216, Brüksel, 10 Kasım 2015.

AB Konseyi, Karadağ Müzakere Çerçeve Belgesi, 29 Mart 2012.

İnternet Siteleri

<http://ec.europa.eu>, (13.11.2015).

<http://eur-lex.europa.eu>, (24.08.2015).

<https://europeanwesternbalkans.com>, (26.03.2020).

<http://europa.eu>, (19.03.2016).

<http://t24.com.tr>, (16.03.2016).

<http://www.ab.gov.tr>, (15.09.2015).

<http://www.abgs.gov.tr>, (01.09.2015).

<http://www.bbc.com>, (24.08.2015).

<http://www.cvce.eu>, (27.08.2015).

<http://www.dei.gov.ba>, (13.09.2015).

<http://www.diab.gov.tr>, (15.09.2015).

<http://www.hri.org>, (06.09.2015).

<http://www.mfa.gov.tr>, (02.02.2016).

<http://www.ohr.int>, (13.11.2015).

www.delme.ec.europa.eu, (13.11.2015).

<https://www.dw.com>, (08.04.2020).

<http://tasam.org>, (12.09.2015).