

İK V DEĞERLENDİRME NOTU

VİYANA ZİRVESİ'NDEN 2015 GENİŞLEME
PAKETİ'NE DOĞRU BATI BALKANLAR

Yeliz Şahin
İK V Uzmanı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



Viyana Zirvesi'nden 2015 Genişleme Paketi'ne doğru Batı Balkanlar

Yeliz ŞAHİN

İKİV Uzmanı

AB üyesi olmayı bekleyen altı Batı Balkan ülkesinin liderleri ile Almanya, Fransa, İtalya, Avusturya, Slovenya ve Hırvatistan'ın liderleri ve üst düzey AB yetkilileri, 27 Ağustos 2015 tarihinde Batı Balkan ülkelerinin AB ile bütünleşme sürecini ele almak üzere Avusturya'nın başkenti Viyana'da düzenlenen İkinci Batı Balkanlar Zirvesi'nde bir araya geldi. AB genişleme politikasının hız kaybettiği görüşünün hâkim olduğu bir dönemde toplanan Viyana Batı Balkanlar Zirvesi, Batı Balkan ülkelerinin AB üyelik perspektifinin canlandırılması açısından önem taşıyor. Kasım 2014'te Jean-Claude Juncker başkanlığında göreve başlayan Avrupa Komisyonu genişleme politikasının önümüzdeki 5 yıl içinde izleyeceği rotaya ilişkin ipuçları verecek olan Genişleme Paketini 14 Ekim'de açıklamaya hazırlanıyor.



Genel Tespitler

- ✓ Genişleme sürecinin durduğu izleniminin hâkim olduğu mevcut durumda, Batı Balkanların AB üyelik perspektifinin gerçekçi olduğunun ve gerekli reformları gerçekleştirmeleri halinde AB ile daha yakın ilişkiler, nihayetinde de AB üyeliği ile ödüllendirilecekleri taahhüdünün yinelenmesi önem taşıyor.
- ✓ Batı Balkan ülkelerinin AB ile bütünleşme sürecinde karmaşık bir tablo hüküm sürüyor.
- ✓ Katılım müzakerelerinde hızla yol alan Karadağ, müzakerelerde 20 faslı açarak ve 2 faslı geçici olarak kapatmış durumda.
- ✓ AB arabuluculuğunda sürdürülen üst düzey Belgrad-Priştine diyalogu kapsamında Kosova ile ilişkilerin normalleştirilmesi doğrultusunda yaşanan önemli gelişmeler, AB'nin çok yakında Sırbistan'ın katılım müzakerelerinde ilk fasılların açılmasını önerebileceği beklentisini güçlendirdi.
- ✓ Komisyonun, siyasi çalkantıların AB'nin araya girmesi ile son bulduğu Makedonya'ya bu yıl da katılım müzakerelerine başlanmasını tavsiye edip etmeyeceği ise merak konusu.
- ✓ 2014'te aday ülke statüsü elde eden Arnavutluk'un katılım müzakerelerine başlayabilmesi için ise AB tarafından sunulan kilit öncelikleri yerine getirmesi gerekiyor.
- ✓ AB'nin koşulluluk politikasını ciddi anlamda sınavan Bosna-Hersek, nihayet 2008 yılından bu yana beklemede olan SAA'nın yürürlüğe girmesini sağlayarak önemli bir aşama kaydetti.
- ✓ AB ile bütünleşme yolunun başında olan Kosova da AB ile SAA imzalanması yolunda önemli mesafe kaydetti.
- ✓ Juncker başkanlığındaki Komisyon ilk Genişleme Paketini Ekim ayında açıklamaya hazırlanıyor. Genişleme politikasının izleyeceği yörüngeye ilişkin bilgi verecek olan 2015 yılı Genişleme Paketi, yeni Komisyonun İlerleme Raporlarının metodolojisine getirdiği belirtilen önemli değişiklikler nedeniyle de merakla bekleniyor.

Mülteci Krizi ve İkili Anlaşmazlıkların Çözümü

Batı Balkanlar Viyana Zirvesi, 2014 yılında Almanya'nın öncülüğünde başlatılan ve AB'nin Batı Balkanların üyelik perspektifine bağlılığının bir göstergesi niteliğine olan "Berlin Süreci" kapsamında beş yıl süreyle düzenlenecek zirvelerin ikinci halkasını oluşturuyor. Bu kapsamdaki zirvelerden ilki, 28 Ağustos 2014 tarihinde Berlin'de gerçekleştirilmiştir.

Altyapı, bağlantılar, bölgesel işbirliği ve gençlik konularına odaklanması beklenen Zirve, Batı Balkan ülkelerini de yakından ilgilendiren AB'nin İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana karşı karşıya kaldığı en ciddi mülteci krizinin gölgesinde gerçekleşti. Bilindiği üzere Batı Balkanlar, Almanya ve Avusturya gibi AB üye ülkelere ulaşmak isteyen göçmenlerin en sık kullandıkları geçiş güzergâhlarından birini oluşturuyor. AB Sınır Güvenliği Ajansı Frontex'in verilerine göre, Makedonya, Sırbistan, Bosna-Hersek, Karadağ ve Kosova

üzerinden AB topraklarına geçiş yapan göçmenlerin sayısı bir önceki yılın aynı dönemine kıyasla yaklaşık 8 kat artarak Ocak-Temmuz 2015 döneminde 100 bini aştı. Ekonomik ve siyasi açıdan kırılğan nitelikteki Batı Balkan ülkeleri arasında özellikle Makedonya ve Sırbistan son dönemde artan düzensiz göç baskılarına dayanmakta zorlanıyor. Zirveden iki gün önce AB'nin söz konusu iki ülkeye 1,5 milyon avro tutarında insani yardım vereceğini açıklamasına karşın Sırbistan Dışişleri Bakanı Dačić'e göre maddi yardım mülteci krizinin ele alınması için tek başına yeterli değil¹. Zirvenin sonunda kabul edilen bildiride, AB'nin Batı Balkan ülkeleri ile düzensiz göç baskısına karşı dayanışma içerisinde bulunduğu mesajı verildi. Bunun bölge ülkeleri ile göç ve sınır güvenliği konularında daha fazla iş birliği ile desteklenmesi ise AB'nin mülteci krizini yönetmekteki başarısı açısından belirleyici olacak.

Batı Balkan ülkelerinin aralarındaki ikili anlaşmazlıkları birbirlerinin AB ile bütünleşme sürecini sekteye uğratmak için kullanmama taahhüdünde bulunması, Viyana Zirvesi'nde öne çıkan konular arasında yer aldı. Bunun yanında taraflar, ikili anlaşmazlıkların çözümü konusunda kaydedilen gelişmeleri 2016 yılında Paris'te düzenlenecek olan Üçüncü Batı Balkanlar Zirvesi'nde değerlendirme sözü verdi. Birliğe 2004 yılında üye olan Slovenya'nın, komşusu Hırvatistan'ın üyelik sürecinde önce Piran Koyu'na ilişkin sınır anlaşmazlığını daha sonra da *Ljubljanska Banka*'nın borcuna ilişkin anlaşmazlığı Zagreb'den bazı tavizler koparabilmek üzere kullanması halen hafızalarda. Öte yandan Makedonya'nın Avrupa-Atlantik kurumlarıyla bütünleşme süreci isim anlaşmazlığını bahane eden AB üyesi komşusu Yunanistan'ın vetosu nedeniyle açmaza girmiş durumda. Bu örnekler göz önünde bulundurulduğunda Batı Balkan ülkelerinin aralarındaki ikili anlaşmazlıkları AB üyelik sürecinde birbirileri lehinde kullanmama kararı, bir iyi niyet beyanı olarak önem taşıyor.

2015 yılı Genişleme Paketine Doğru Batı Balkanlar

Batı Balkan ülkelere AB üyelik perspektifi sunulan 2003 tarihli Selanik Zirvesi'nden 12 yıl sonra, genişlemenin "poster çocuğu" Hırvatistan'ın 2013 yılında Birliğe üye olmasının ardından Batı Balkanlarda genişleme sürecinin hız kestiği görüşü hüküm sürüyor. Avro Alanı krizinin etkilerinin sürmesi ve genişleme yorgunluğuna ilişkin tartışmalar, genişlemenin AB'nin öncelikler listesinde alt sıralara gerilediği izlenimini yaratıyor. Avrupa Komisyonu Başkanı olarak göreve gelen Jean-Claude Juncker'in görev süresi boyunca yeni bir genişlemenin gerçekleşmeyeceği yönündeki söylemi de bu yöndeki görüşleri güçlendirir nitelikte. "Avrupa'nın barut fıçısı" olarak anılan ve yirmi yıl önce kanlı savaflara sahne olan bölgede bugün istikrarın hüküm sürmesi, AB ile bütünleşme perspektifinin ve AB'nin yumuşak gücünün sonucu. Buna karşılık, Eski Yugoslavya'dan miras kalan ikili anlaşmazlıklar, tartışmalı sınırlar, yaygın yolsuzluk, tamamlanmamış

¹ Justin Huggler, "Angela Merkel calls on EU to help Western Balkans face migrant influx", *The Telegraph*, 27.08.2015, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/serbia/11829354/Angela-Merkel-calls-on-EU-to-help-Western-Balkans-face-migrant-influx.html>. Erişim tarihi: 04.09.2015.

demokratik kurumlar, kırılğan ekonomik durum, yüksek işsizlik oranları gibi birçok farklı sınıma ile karşı karşıya bulunan Batı Balkan coğrafyasında istikrarın sürmesi ve bölge ülkelerinin AB'nin yörüngesinden uzaklaşmaması, AB üyelik perspektifinin canlı tutulmasına bağlı. Genişleme sürecinin durduğu izleniminin hâkim olduğu mevcut durumda, bölge ülkelerinin AB üyelik perspektifinin gerçekçi olduğunun ve gerekli reformları gerçekleştirmeleri halinde AB ile daha yakın ilişkiler, nihayetinde de AB üyeliği ile ödüllendirilecekleri taahhüdünün yinelenmesi açısından Almanya Şansölyesi Merkel'in ortaya koyduğu Berlin Süreci gibi girişimler önem taşıyor.

2015 yılı Genişleme Paketinin açıklanmasına bir ay kala, Batı Balkan ülkelerinin AB ile bütünleşme süreci karmaşık bir görünüm sergiliyor. Batı Balkanların "yıldız öğrencisi" Karadağ, Haziran 2012'de başladığı katılım müzakerelerinde hızla yol alarak diğer ülkelerden sıyrılıyor; müzakereye açılan 20 fasıldan 2'si geçici olarak kapanmış durumda. Ülkenin hukukun üstünlüğü konularını kapsayan iki kilit fasılda -23'üncü ve 24'üncü fasıllar- özellikle örgütlü suçlar ve yolsuzlukla mücadele konusundaki performansı ise AB tarafından dikkatle izlenmeye devam ediliyor.

Nisan 2013'te Kosova ile ilişkilerin normalleştirilmesine yönelik tarihi anlaşmanın sağlanmasının ardından Ocak 2014'te AB ile katılım müzakerelerine başlayan Sırbistan ise ilk müzakere fasıllarını açacağı tarihi bekliyor. Viyana Zirvesi'nin arifesinde, AB arabuluculuğunda sürdürülen üst düzey Belgrad-Priştine diyalogu kapsamında Sırbistan ile Kosova arasındaki ilişkilerin normalleştirilmesi doğrultusunda dönüm noktası niteliğinde dört önemli anlaşmanın imzalanması, AB'nin çok yakında Sırbistan'ın katılım müzakerelerinde ilk fasılları açmasına yeşil ışık yakabileceği yönündeki beklentiyi güçlendirdi. Bilindiği üzere, Sırbistan'ın katılım müzakerelerinde Kosova ile ilişkilerin normalleştirilmesi "Diğer Konular" başlıklı 35'inci fasıl kapsamında ele alınıyor ve Sırbistan'ın bu konudaki performansı, en az Avrupa Komisyonunun "yeni yaklaşım" doğrultusunda öncelik verdiği hukukun üstünlüğü alanını kapsayan 23'üncü ve 24'üncü fasıllar kadar önem taşıyor.

Belgrad-Priştine diyalogu kapsamında varılan dört anlaşma, Priştine yönetimini tanımayan etnik Sırların çoğunlukta olduğu Kosova'nın kuzeyindeki illerin yönetiminin Sırp çoğunluklu belediyeler birliği çatısı altında toplanmasını, Kosova'ya uluslararası telefon kodu verilmesini, Mitroviça Köprüsü'ne 2011 yılında etnik Sırlarca yerleştirilen barikatların kaldırılarak serbest dolaşımın sağlanmasını öngörüyor. Taraflar arasında Sırp çoğunluklu belediyeler birliğinin yetkilerine ilişkin yorum farklılıkları kısa sürede su yüzüne çıksa da varılan anlaşma, AB ile bütünleşme perspektifinin bölgede en hassas konuların çözüme kavuşturulması konusunda geçerliliğini koruduğunu gösteriyor. Bunun ötesinde Belgrad-Priştine ekseninde normalleşmeye yönelik sinyaller bölgedeki diğer ülkelere de olumlu şekilde yansıyor.

Avrupa Komisyonunun 2009'dan bu yana katılım müzakerelerine başlanması yönündeki tavsiyesine rağmen komşusu Yunanistan ile isim sorununun çözüme kavuşturamadığı

için halen katılım müzakerelerine başlayamamış olan Makedonya’da siyasi kutuplaşma ve etnik gerginliğin birbirini tetiklediği bir kısır döngü oluşmuş biçimde. Muhalefetin 2014 yılı seçimlerine hile karıştırıldığı gerekçesiyle parlamento çalışmalarını 15 ay süren boykotu, AB’nin girişimi ile 1 Eylül 2015 tarihinde sona erdi. Makedonya’da Başbakan Nikola Gruevski’nin adının karıştığı telekulak skandalı, yargının bağımsızlığı, basın ve özgürlüğü ile seçim sistemine ilişkin eksiklikleri gözler önüne serdi. Bu konuların ele alınmasında AB tarafından Haziran 2015’te ortaya konulan Acil Reform Önceliklerinin uygulanması büyük önem taşıyor. 2014 yılında, katılım müzakerelerine başlanması yönündeki tavsiyesini sürdürmesinin ülkede temel haklar alanındaki geri gidişin önlenmesine bağlı olacağı uyarısında bulunan Komisyonun bu yıl, katılım müzakerelerine başlanmasını tavsiye edip etmeyeceği ise merak konusu. Öte yandan, Makedonya’nın AB’nin yörüngesinde kalmasının sağlanması, bu geri gidişin önlenmesi için şart.

Haziran 2014’te aday ülke statüsü elde eden Arnavutluk ise AB’nin katılım müzakerelerine başlamayı bekliyor. Avrupa Komisyonu’nun 2010 yılında Arnavutluk’un üyelik başvurusuna ilişkin görüşünde belirttiği üzere Tiran’ın katılım müzakerelerine başlayabilmesi için AB tarafından sunulan 12 kilit önceliği yerine getirmesi gerekiyor. Arnavutluk’un katılım müzakerelerine başlayabilmesi için kamu yönetimi reformu, yargı reformu, yolsuzlukla ve örgütlü suçlarla mücadele ve temel hakların korunması alanlarında olmak üzere kilit reformlara hız vermesi gerekiyor.

AB’nin koşulluluk politikasının limitlerini gözler önüne süren ve AB ile bütünleşme yolunda oldukça zaman kaybeden Bosna-Hersek de Almanya ve İngiltere’nin girişimi sonucu gerekli reformları uygulama taahhüdünde bulunarak AB’ye “gerçekçi bir üyelik başvurusunda” bulunması için önkoşul kabul edilen İstikrar ve Ortaklık Anlaşması’nın (*Stabilisation and Association Agreement – SAA*) Haziran 2015’te yürürlüğe girmesini sağladı. Buna karşılık potansiyel aday ülke konumundaki Bosna-Hersek’in üyelik başvurusunda bulunması, verilen reform taahhütlerinin uygulanmasına bağlı olacak. Dayton Barış Anlaşması’nın 20’nci yılında, ülkedeki iki entiteden biri olan Bosna Sırp Cumhuriyeti’nin devlet düzeyinde savcı ve hâkimlerin yetkilerini referanduma taşıma planlarının gerçekleşmesinin, ülkenin AB ile bütünleşme süreci üzerinde olumsuz etkilere yol açacağını öngörmek zor değil. Aynı girişimi 2011 yılında Bosna-Hersek ile yargı alanında yapısal diyalog başlatarak önleyen AB’nin, Dayton Anlaşması ile oluşturulan yapıyı ciddi anlamda tehlikeye sokabilecek bu hamleyi önlemek için bu kez ne yapacağı ise merak konusu.

Potansiyel aday ülke Kosova, Nisan 2013’te Sırbistan ile ilişkilerin normalleştirilmesi yönünde anlaşmaya varılmasıyla AB ile bütünleşme yolunda önemli adımlar attı. AB ile Kosova arasında SAA müzakerelerinin tamamlanmasının ardından AP ve AB Konseyi’ne iletilen anlaşmanın, onaylandıktan sonra 2016 yılının başında yürürlüğe girmesi bekleniyor. Kosova’nın kısa vadede AB’den en önemli beklentisi ise diğer beş Batı Balkan ülkesi gibi vatandaşları için Schengen Alanı’na dâhil AB üye ülkelerine vizesiz seyahat

imkânı elde edebilmek. Bilindiği üzere, Kosova Batı Balkan ülkeleri arasında vatandaşları AB üye ülkelere vizesiz seyahat edemeyen tek ülke konumunda bulunuyor. Sırbistan, Karadağ ve Makedonya vatandaşları Aralık 2009'dan, Arnavutluk ve Bosna-Hersek vatandaşları ise Kasım 2010'dan bu yana Schengen Alanı'na dâhil AB üye ülkelere vizesiz seyahat ediyor. Kosova'da 1998-1999 savaşı sırasında Kosova Özgürlük Ordusu (KLA) yetkililerinin adının karıştığı iddia edilen suçların ele alınması için özel savaş suçları mahkemesi kurulması, muhalefetin itirazlarına rağmen Ağustos ayında onaylandı. AB'nin oldukça önem verdiği bu konuda ilerleme sağlanmasının ve Belgrad ile normalleşme sürecinde kilit konularda anlaşmaya varılmasının İlerleme Raporuna olumlu şekilde yansıtacağını söylemek mümkün.

2015 Genişleme Stratejisine Doğru: İlerleme Raporları versiyon 2.0

Juncker başkanlığındaki Komisyonda Komşuluk Politikası ve Genişleme Müzakereleri Genel Müdürlüğü (DG NEAR) adını alan Genişleme Genel Müdürlüğü'nün yetkilileri, Genişleme Stratejisi ve İlerleme Raporlarına son şeklini verirken Batı Balkan ülkelerinde önemli ilerlemeler kadar bazı konularda gerilemelerin yaşandığı görülüyor. Juncker Komisyonu'nun Komşuluk Politikası ve Genişleme Müzakerelerinden Sorumlu Üyesi Hahn tarafından açıklanacak ilk genişleme paketi olan 2015 yılı Genişleme Paketi, genişleme politikasının önümüzdeki 2020 yılına kadar izleyeceği rotayı da ortaya koyacak.

Brüksel kulislerinde İlerleme Raporlarının metodolojisinde birtakım değişikliklere gidildiği yönünde söylentiler dolaşiyor. Son dönemde işlevselliği giderek daha fazla tartışılan İlerleme Raporlarının metodolojisine getirilecek değişikliklerle İlerleme Raporlarının şeffaflığının ve kredibilitésinin artırılarak, kilit alanlarda ülkeler arasında karşılaştırma yapmayı kolaylaştıracak şekilde yeniden dizayn edilmesi bekleniyor. Buna karşın İlerleme Raporlarının özündeki konularda büyük bir değişiklik olması öngörülüyor. Diğer bir deyişle Barroso döneminde açıklanan; müzakerelerde hukukun üstünlüğü, ekonomik yönetim ve rekabet gücü ile kamu yönetimi reformu sütunları üzerinde yükselen ve temel konuların öncelikli olarak ele alınmasını öngören "fundamentals first" yaklaşımının Juncker döneminde de sürdürüleceğini söyleyebiliriz. Bunun yanında öncelikli olarak ele alınacak fasıllar arasına yukarıda bahsi geçen konularla ilişkili olan (sırasıyla 5, 18 ve 32 numaralı) Kamu Alımları, İstatistik ve Mali Kontrol fasıllarının eklenmesi öngörülüyor². Metodolojide bu yıl yapılacak değişiklikler ile ortaya koyulacak yeni nesil İlerleme Raporları (veya İlerleme Raporları versiyon 2.0) için 2015 yılının pilot yıl olarak görüldüğünü söyleyebiliriz. Söz konusu değişikliklerin pratikte nasıl işleyeceğini 14 Ekim'de 2015 yılı Genişleme Paketi açıklandığında göreceğiz. Ancak açık olan tek şey, Hahn'ın AB Delegasyon Başkanları Konferansı'nda yaptığı konuşmada da belirttiği gibi genişleme sürecinin artık teknik müzakerelerin

² Avrupa Komisyonu, "Roadmap 2015-2016 Enlargement Package", http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_near_001_enlargement_package_2015_en.pdf. Erişim tarihi: 04.09.2015.

hızla tamamlanmasına değil, genişleme politikası kapsamındaki ülkelerde yaratacağı derin dönüşüme odaklanacağı³.

³ Johannes Hahn, “European External Action Service Annual Heads' of Delegation conference”, Avrupa Komisyonu, 03.09.2015, https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/hahn/announcements/european-external-action-service-annual-heads-delegation-conference_en. Erişim tarihi: 04.09.2015.