

AB Reform Raporu ve Türkiye- Nilgün Arısan Eralp



Geçtiğimiz ay, 18 Eylül 2023’de Avrupa Birliği’nin (AB) geleceğine şekil verecek önemli bir [rapor](#) yayımlandı. Bu rapor hem içeriği, hem de hazırlanması talimatının niteliği açısından önemli bir rapor. Ancak Türkiye-AB ilişkileri açısından çok önemli olabilecek unsurlar içermesine rağmen, bu rapor Türkiye’de sınırlı sayıda uzmanın ve AB hedefine inanmış ve bu konuda sorumluluk sahibi birkaç diplomat ve bürokratin dışında kimsenin ilgisini çekmedi.

Rusya’nın Ukrayna’yı işgali ertesinde kaçınılmaz olarak AB gündemine tekrar giren genişleme öncesinde ve sonrasında AB’de yapılması gereken çok kapsamlı reformları içeren bu raporun hazırlanma talimatı her zaman AB bütünleşmesinin

itici gücü olan iki kurucu devlet olan Almanya ve Fransa tarafından verildi. Kısaca AB'nin geleceğini şekillendirmesi beklenen bir rapordan bahsediyoruz. Raporu kaleme alan uzmanlar genişleme öngörülen 2030 yılından sonraya kalsa bile, AB'nin sağlıklı işleyebilmesi için bu raporda yer alan önerilerin hayata geçirilmesinin gerekli olduğunu öne sürüyorlar ki haksız olduklarını söylemek mümkün değil.

Rusya'nın Ukrayna'yı işgali AB'nin gündemine Ukrayna'ya bir tür koruma kalkanı oluşturulmasının gerekliliği nedeniyle- genişlemeyi bu sefer ciddi bir şekilde tekrar soktu. Ukrayna'nın, ve ardından Moldova'nın adaylıkları da Batı Balkanlar'ın bir süredir fiilen askıya alınmış olan adaylık sürecini kaçınılmaz olarak tekrar canlandırdı. Ancak AB, kurumları özellikle bazı politikaları açısından yeni ve çok farklı yapılardaki ülkeleri içeren bir genişleme sürecine hazır değil. Bu nedenle ABgeçtiğimiz genişleme süreçlerinde karşılaştığı sorunlardan da ders alarak, işlevselliğini yitirmemek için Fransız ve Alman akademisyenler/araştırmacılar tarafından kaleme alınan ve yukarıda değinilen raporu yayımladı. Bu raporun 2024 yılındaki Avrupa Parlamentosu seçimlerinden önce yayımlanmasının ana nedeni de içerdiği önerilerin 2024-2029 yasama yılında gerçekleştirilmesinin öngörülmesi idi.

Raporun İçeriği

Rapor, AB ülkelerinin farklılıklarından kaynaklanan farklı görüşler doğrultusunda esnek bir reform ve genişleme süreci öngörüyor. Raporun üç ana amacı var : (1) AB'nin hareket kapasitesini artırmak; (2) Birliği genişlemeye hazır hale getirmek ve (3) AB'de hukukun üstünlüğünü ve Birliğin demokratik meşruiyetini güçlendirmek.

Bu amaçlara yönelik olarak da Rapor üç bölümden oluşuyor : *Hukukun Üstünlüğü, Kurumsal reformlar ve Reform süreci, genişleme ve derinleşme.*

Hukukun Üstünlüğü

Bu önemli evrensel ilke AB'nin olmazsa olmaz kuralı haline geliyor. Rapora göre bu kuralı yerine getirmeden AB üyesi veya ortak üyesi olmak mümkün değil. Rapor ayrıca AB'nin kendi içinde özellikle Polonya ve Macaristan gibi ülkelere karşı bu ilkeyi koruma kapasitesini güçlendirmek için de çeşitli araçlar getiriyor. Özellikle *son zamanlarda Macaristan'a uygulanan* bütçesel koşulları bir kural haline getirmeyi, yani üye ülkelere sağlanan fonların bir araç olarak kullanılmasını ve Lizbon Antlaşması'nın 7. maddesinin gözden geçirilmesini öneriyor. 2009 yılı sonunda yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'nın 7. maddesine göre bir üye ülke AB'nin demokrasi ve temel özgürlükler konusundaki değerlerini ciddi ve sürekli bir şekilde hiçe sayarsa, AB'nin elinde o ülkenin karar alma mekanizmasındaki oy hakkını askıya alma yetkisi var. Bu süreç sonunda hukukun üstünlüğü ilkesini çiğneyen üye ülkelerin oy hakkının askıya alınması önerisinin Bakanlar Konseyi tarafından yapılabilmesi için söz konusu ülke dışındaki ülkelerin 4/5'ünün oyunun gerekli olması yeterli görülüyor. Ayrıca bu sürecin *-günümüzde olduğu gibi-* sürüncemede kalmaması için de oy hakkının askıya alınması önerisinin üzerinden sonuçsuz bir beş yıl geçerse yaptırımların otomatik olarak yürürlüğe girmesi üzerinde duruluyor.

Kurumsal reformlar

Avrupa Parlamentosu'nun üye sayısının 751 ile sınırlı tutulması, Avrupa Komisyonu üye sayısını üye devlet sayısının 2/3'ü ile sınırlandırılması veya hiyerarşik bir sisteme bağlanması Raporda yer alan yenilikler arasında. Hiyerarşik sistem derken bazı Komisyon üyelerinin diğerlerinden daha fazla ağırlık taşıması, bunlara da "Lider Komisyon Üyesi" denmesi gündeme getirilmiş.

Öngörülen kurumsal reformlar arasında en önemlisi ise AB'de karar alma sürecinin reformu. Burada öngörülen değişiklik bir sonraki genişleme dalgasından önce oybirliği ile alınan kararların hepsinin nitelikli çoğunlukla alınabilmesi. Oybirliği kuralının, üye ülkelere veto hakkı vermesi nedeniyle zaman zaman AB'nin karar alma sürecini çok yavaşlattığı gerçeğinden yola çıkılıyor. Raporda yer alan öneriye göre, nitelikli çoğunlukla alınan kararlar herhangi bir üye devletin ulusal çıkarlarına karşı ise, o ülke rezervini not düşebilecek ama alınan kararı engelleyemeyecek. Ayrıca demokratik meşruiyetin sağlanabilmesi

için ortak dış ve güvenlik politikası dışındaki konularda Bakanlar Konseyi'nin Avrupa Parlamentosu ile ortak karar alması zorunluluğunun getirilmesi de Rapor'daki öneriler arasında.

Genişleme ve Derinleşme

Rapor AB'nin içinde üye ülkelerin farklı politika uygulayabilmesi için gerekli mekanizmaların var olduğunu belirterek artık özellikle hukukun üstünlüğü ve temel AB değerleri konusunda bu farklılaşmanın mümkün olmadığını vurguluyor.

Genişlemenin olabildiğince sorunsuz gerçekleşebilmesi için dört farklı üyelik halkası öngörüyor : İç Halka, Birinci Halka, İkinci Halka ve Üçüncü Halka.

- **İç halka:** En derin bütünleşmeyi gerçekleştiren üye ülkelerden oluşan katman. Ekonomik ve Parasal Politika ve Schengen gibi politikaları benimseyen ülkeler bu katmanda yer alacak. Ayrıca bu katmanda yer almak isteyen diğer ülkeler gerekli koşulları yerine getirdikleri takdirde burada yer alabilecek.
- **İkinci halka:** AB'nin siyasi hedeflerini ve AB antlaşmasının 2. maddesinin hükümlerini benimseyen tüm mevcut ve gelecek AB ülkeleri bu katmanda yer alacaklar. 2. Madde Birliğin, "insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kurulu" olduğunu ve "bu değerlerin çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliğinin hakim olduğu bir toplumda üye devletler için ortak" olduğunun altını çiziyor.
- **Üçüncü halka:** Bu katmanda AB tek pazarı etrafında bir ortaklık ilişkisi öngörülüyor.
- **Dördüncü halka:** Bu katman AB ile herhangi bir bütünleşme aşaması öngörmüyor. Daha çok AB açısından jeopolitik öneme sahip ülkelerle kurulacak ikili ilişkileri içeriyor.

Rapor Türkiye'ye Ne Söylüyor ?

Her şeyden önce Türkiye için AB üyeliği sadece söylemde kalan değil de gerçek bir stratejik hedef ise Alman ve Fransız hükümetlerinin talimatıyla hazırlanan ve 2024-2029 yasama yılında çok büyük ihtimalle hayata geçecek önerileri içeren bu raporun titizlikle incelenmesi gerekiyor. Daha sonra da karar vericiler ile konunun uzmanlarının çalıştığı akademik kurumlar ve düşünce kuruluşları ile birlikte bir strateji geliştirilmesi, konuya ciddiyetle yaklaşılması çok önemli.

Raporun Türkiye'ye verdiği en önemli mesaj, artık AB ile bir tür bütünleşme gerektiren, yani gümrük birliği ve ortak üyelikten AB üyeliğine kadar her tür süreçte hukukun üstünlüğünün AB'nin kırmızı çizgisi niteliğini kazanmış olması. Çeşitli AB kurumlarından bu yönde gelen eleştirileri "iç işlerimize müdahale" olarak algılayıp sert tepki vermek yerine, artık bu eleştirileri ciddiye alıp yargı bağımsızlığını sağlamak ve korumak zorundayız. Tabii AB'nin başta jeopolitik olmak üzere çeşitli çıkarları nedeniyle ikili ilişkiler kurmak zorunda olduğu, evrensel değerlerden uzaklığı da bu şekilde iyice tescil olmuş bir ülke olarak kalmak istemiyorsak.

Açıkcası, mevcut koşullarda ne AB ne de Türkiye'de, en azından karar alıcılarda Türkiye'nin katılımı konusunda bir istek ve heves yok. Ancak Türkiye'nin AB ile ilişkileri konusunda sıklıkla dile getirdiği ve yeşil ve dijital dönüşüme uyumun gerekliliğinin de etkisiyle artık ticari ilişkilerimiz için asli önem taşıyan "Gümrük Birliğinin güncelleştirilmesi" hedefi de söz konusu rapora göre, hukukun üstünlüğü ilkesine sıkı sıkıya bağlı olacak. Hatta öyle ki, Türkiye'nin üyeliğe ehil olduğunu hükme bağlayan Ortaklık Anlaşmamız olan Ankara Anlaşması'nın bile yürürlükten kalkma tehlikesi belirmiş durumda. Artık söz konusu ülkeyi AB tek pazarı ile ilişkilendirecek herhangi bir ortaklık ilişkisinin ön koşulu da hukukun üstünlüğü. Türkiye büyük ölçüde ticari bütünleşme gerçekleştirdiği AB pazarındaki görece ayrıcalığını kaybetme tehlikesi ile karşı karşıya kalmak istemiyorsa bu evrensel ilkeyi ciddiye almalı.

Raporda Türkiye açısından önem taşıyan bir başka husus ise Kıbrıs'ın üyeliği.

Rapor'un 44. sayfasında adada kapsamlı bir çözüm olmadan Kıbrıs'ın üye yapılmasının stratejik bir hata olduğunu kabul eder biçimde "aralarında husumet bulunan iki aday ülkenin hiç birinin bu sorun giderilmeden üye olamayacağı" şeklinde bir hükmün kabul edilmesini öneriyor. Raporun yazarlarından bazıları da özel görüşmelerde bu bölümün bu amaçla yazıldığını kabul ediyor. Kısacası Türkiye, AB üyeliği ve/veya Gümrük Birliği güncelleştirilmesi hedefi konusunda ciddi ise, bir akademik çalışmanın çok ötesine geçen ve önerilerinin yakında gerçekleşmesi kuvvetle muhtemel olan bu raporu ciddiye almalı.

*Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform ,
Sailing on High Seas Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century, Paris-
Berlin-18 September 2023.



Nilgün Arısan Eralp, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

Nilgün Arısan Eralp 1961 yılında doğdu. Lisans derecesini Orta Doğu Teknik Üniversitesi İktisat bölümünden alan Eralp Leicester Üniversitesi'nden Kalkınma Ekonomisi, London School of Economics'den ise Avrupa Birliği (AB) alanında yüksek lisans derecesi aldı. Eralp, 1987 ile 1996 yılları arasında AT ile İlişkilerden Sorumlu Devlet Bakanlığı, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığı ve Başbakanlık, Gümrük Birliği Koordinatörlüğü gibi birimlerde danışmanlık yaptı. 1990 ile 1992 arasında Devlet Planlama Teşkilatı AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü'nde uzman olarak görev yaptı. 1996 yılında bir yıllık süre ile Avrupa Komisyonu ve İktisadi Kalkınma Vakfı ortaklığında yürütülen 'Gümrük Birliği Bilgi Ağı' projesinin yöneticiliğini üstlenen Eralp 1997 ile 2000 yılları arasında Devlet Planlama Teşkilatı AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü'nde Politika ve Uyum Dairesi Başkanı olarak görev aldı. Bu görevden ayrıldıktan sonra 2009 yılına kadar Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nde (ABGS) Ulusal Program Dairesi Başkanlığı görevini sürdürdü. Eralp bu dönem zarfında ABGS'yi temsilen Ankara

Üniversitesi, Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi'nde (ATAUM) Yönetim Kurulu Üyeliği yaptı. Eralp, 2009 yılından bu yana TEPAV'da AB Çalışmaları Merkezi Direktörü olarak çalışmaktadır.

Bu yazıya atıf için : Nilgün Arısan Eralp, "AB Reform Raporu ve Türkiye" , *Panorama*, Online , 25 October 2023, <https://www.uikpanorama.com/blog/2023/10/25/nae/>

Copyright@UIKPanorama. All on-line and print rights reserved. Opinions expressed in works published by the *Panorama* belongs to the authors alone unless otherwise stated, and do not imply endorsement by the IRCT, Global Academy, or the Editors/Editorial Board of Panorama.