

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE REFORM TARTIŞMALARI VE TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNİN GELECEĞİ

DOÇ. DR. ÖZLEM KAYGUSUZ



BOĞAZIÇI ÜNİVERSİTESİ-TÜSİAD DIŞ POLİTİKA FORUMU
ARAŞTIRMA RAPORU

DPF 2018- RR 01



AVRUPA BİRLİĞİ'NDE REFORM TARTIŞMALARI VE TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNİN GELECEĞİ

**Doç. Dr. Özlem Kaygusuz
Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi
Uluslararası İlişkiler Bölümü**

**Boğaziçi Üniversitesi-TÜSİAD Dış Politika Forumu
Araştırma Raporu**

DPF 2018-RR 01

Yazar Hakkında

Doç. Dr. Özlem Kaygusuz, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde öğretim üyesidir. Lisans ve yüksek lisansını Orta Doğu Teknik Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde, doktorasını Bilkent Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi'nde tamamlamıştır. Georgetown Üniversitesi'nde (2003-2004) ve Stanford Üniversitesi'nde (2012) davetli olarak doktora sonrası çalışmalar yürütmüştür. Küreselleşme ve uluslararası düzen, uluslararası güvenlik, güvenlik çalışmaları, eleştirel güvenlik, uluslararası ilişkiler kuramları, demokratikleşme ve Türkiye-AB ilişkileri konularında lisans ve lisansüstü dersler vermekte, yine bu alanlarda akademik çalışmaları, Türkçe ve İngilizce makale ve kitap bölümleri, ulusal ve uluslararası bildirileri bulunmaktadır.

İçindekiler

Executive Summary	5
1. Giriş: Reformun Eşiğinde Avrupa Birliği ve Türkiye-AB İlişkileri	7
2. AB’de Reform Arayışları: Siyasal Bir Kriz mi, Yeniden Yapılanma Süreci mi?	10
3. AB’nin Farklılaştırılmış Bütünleşme Sistemi ve Çok-vitesli Avrupa	20
4. Türkiye-AB İlişkilerinin Siyaseti: Müzakere sürecinden stratejik ortaklığa	26
5. Brexit Süreci Türkiye-AB İlişkileri İçin Bir Model Oluşturabilir mi?	28
6. Sonuç ve Değerlendirme: Türkiye-AB İlişkilerinin İlerletilmesi Nasıl Mümkün Olabilir?	31
Kaynakça	35

Executive Summary

Over the past decade, the European Union and its member states have to face a series of crises, which have led to serious questionings and doubts about the institutional structure and future directions of the Union. Among the several challenges, three have particularly jeopardized the way towards the Union's historical ideal of *Ever Closer Union* and cast clouds over its 60th anniversary which was celebrated on March 25, 2017. First, although its acute phase has passed, the Eurozone crisis has left a legacy of wide disparities and persistent gaps of economic performance among the member states, by revealing a North-South divide in the Union. Secondly, since 2015, in parallel with the intensification of the Syrian civil war, the refugee/immigrant crisis has created another subject of conflict within the Union and gave way to yet another division along with the East-West axis. Finally, after the UK's decision to leave the Union, for the first time in its history, the Union has entered in a position to deal with contraction rather than enlargement. These three challenges have triggered the already simmering anti-EU feelings which have reflected to the dramatic rise of the Eurosceptic and populist parties not only in the peripheral countries but also in the core states of the European Union.

These dynamics, on the other hand, have inevitably brought a shift in European politics and have emphasized the need for a large scale reform and restructuring of the Union. Within this framework, the objective of this report is to evaluate the existing political and institutional structure of European integration, specifically the system of 'differentiated integration' together with the Union's emerging reform agenda, in order to develop a perspective on the possible future directions of the Union and to examine the opportunities the current system of differentiation could offer for putting Turkey's path to membership on a more solid track.

The report consists of five main sections, except the introduction. The introductory part summarizes the current trials of reform in the EU and the recent developments in the EU-Turkey relations, which have been directly influenced by these developments. The introductory part offers a list of questions that are examined and analysed in the follow-up sections of the report.

The second section describes the three major crises that the Union has been experiencing since 2007-2008 and analyses the causes and consequences of these crises, namely, the Eurozone crisis, the refugee crisis, and the Brexit referendum. 2017 was the

year in which the reform agenda of the Union has been made public by successive documents and declarations. This section analyses, respectively, the Bratislava Declaration and the Roadmap of September 2016, the Juncker Commission's White Paper for the Future of Europe which was announced in the 60th anniversary of the Union on 25 March 2017, President Juncker's 6th Scenario in his 'State of the Union Speech' on 23 September 2017 and the reform perspectives of the German and French leaders. The third section dwells on the EU's system of differentiated integration and graded membership and examined the options facing Turkey. From the very beginning, the European Union has never been a monolithic entity which has presented a unique model of integration for its prospective members. On the contrary, along with the successive enlargements, there have emerged various types of integration providing practical solutions for peculiar socio-economic and political conditions and expectations of the candidate states. This section concludes that the method of multi-speed Europe seems to continue in the forthcoming reform process and it offers a theoretical and political prospect for Turkey's full membership regardless of the current deadlock in the relations. The next two sections, in this respect, evaluate Turkey's current situation and argue that the alternative models of integration such as strategic partnership, privileged partnership and any other option that might be invented after Brexit negotiations would be a step backwards for Turkey. In the final section, after assessing the prospects that might emerge after the EU's reform process, the report emphasizes the need for the restoration of a healthy political dialogue with the EU leaders and presents a list of policy options that Turkey might follow in order to untangle the current political deadlock and to put the negotiation process back on track.

1. Giriş: Reformun Eşiğinde Avrupa Birliği ve Türkiye-AB İlişkileri

25 Mart 2017’de kuruluşunun 60. yılını kutlayan Avrupa Birliği, yalnızca Avrupa kıtasında yüzyıllar süren savaşları sona erdiren bir proje değil, tüm dünyada barış, refah ve istikrar arayışlarının ulaşabildiği en ileri aşamadır. Geniş bir tarihsel ve yapısal çerçeveden bakıldığında da 17. yüzyılın sonlarında ortaya çıkan modern devletin, dünyanın başka hiçbir bölgesinde görülmeyen bir ölçekte yeniden yapılandırıldığı, farklı ve özgün bir siyasal girişimi temsil etmektedir. Dolayısıyla, Avrupa Birliği, hem bir barış ve istikrar projesi olması, hem de beş yüzyıllık modern devleti, doğduğu topraklarda uluslarüstü bir bütünleşme içinde yeniden örgütlemesi bakımından, benzersiz bir siyasal deneyimdir (Caporaso, 1996; Reid, 2005; McCormick, 2007; Hix ve Hoyland, 2011).

Ancak bu özgün siyasal deneyimin özellikle son on yılı, 2007-2008 yıllarında başlayan ve etkileri halen devam eden ekonomik bir krizin yanı sıra, birliğin giderek derinleşen bir siyasal kriz içinde de olduğuna ilişkin tartışmalarla geçmiştir. Bu siyasal krizin göstergeleri olarak da, özellikle Brexit (Birleşik Krallık’ın, 23 Haziran 2016’daki referandumun ardından başlayan AB’den ayrılma süreci) ile gündeme gelen Avrupa Birliği’nin çözülmesi olasılığı, Suriye’deki iç savaşın tetiklediği mülteci akınının yönetiminde ortaya çıkan farklılaşma ve tartışmalar ile, 2015-2016 yıllarına damgasını vuran terör saldırılarının ardından, AB kurumlarına karşı giderek artan şüphecilik ve birçoğu çeşitli düzeylerde AB karşıtı olan aşırı sağ partilerin ve popülist söylemlerin Avrupa çapındaki yükselişi gösterilmektedir. 2005 yılından bu yana katılım müzakereleri çerçevesinde yürütülen Türkiye-AB ilişkileri de benzer bir şekilde oldukça gerilimli ve belirsizlikler içeren bir dönemden geçmektedir. Bu belirsizlik ve gerilimlerin en genel bağlamı, kuşkusuz ABD’de Donald Trump’ın başkan seçilmesiyle şiddetini arttıran küresel ekonomik istikrarsızlıklar ve siyasal/jeopolitik güç ilişkilerinde yaşanan dönüşümlerdir. Bölgesel olarak da, özellikle 2015’den bu yana, sadece Türkiye’nin değil, Avrupa Birliği’nin de oldukça yakınında yaşanmakta olan Suriye İç Savaşı’nın keskinleştirdiği terörizm tehdidi, her iki taraf için oldukça sınırlayıcı ve gerilimli bir bağlam yaratmıştır. Dolayısıyla Türkiye-AB ilişkilerinin geleceğini, küresel ve bölgesel olarak oldukça sıkıntılı ve olağandışı koşullar altında tartışmaktayız. Avrupa Birliği bu olağandışı koşulların yarattığı çok boyutlu bir siyasal kriz içinde midir? Eğer öyleyse, bu siyasal kriz içinde Türkiye-AB ilişkilerinin yaşamakta olduğu sorunlar nasıl aşılabılır?

Kuşkusuz gerek içinde bulunduğumuz olağandışı küresel siyasal koşullar, gerekse Euro alanı krizi, sığınmacı krizi ve Brexit, AB'nin daha önce karşılaşmadığı ölçekte ciddi sorunlardır. Ancak bu sorunların yarattığı durumu, 'siyasal bir kriz' olarak nitelendirmek daha derinlikli bir tartışmayı gerektirir. Avrupa Birliği, AB siyasetlerini eleştiren ve Birlik içindeki farklılaşmalardan rahatsız olan başka üyelerin de ayrılma kararı alabileceği bir çözülme sürecine girebilir mi? Mülteci/sığınmacı sorununun yönetiminde yaşanan sıkıntılar, AB'nin bu denli önemli bir sorunda bile ortak politikalar oluşturmakta zorlandığını mı göstermektedir? Euro alanının yönetimi konusundaki reform arayışları, daha demokratik ve bütünleşik bir Avrupa Birliği ile mi sonuçlanacaktır? Yoksa birlik içindeki farklılaşmaları daha da ciddi boyutlara taşıyarak, Avrupa Birliği'nin özgün bütünleşme modelinin tamamen terkedilmesine mi yol açacaktır (De Grauwe, 2010; Herman, 2017)? Bu ve benzeri sorular, AB'nin siyasal bir kriz içinde olup olmadığı tartışmasını çerçevelendiren temel sorular olduğu kadar, halen üyelik müzakeresi yürüten aday ülkelerin nasıl bir birliğe üye olacaklarını netleştirmek için de yanıtlanması gereken sorulardır.

Bu çerçevede bu raporun amacı, Avrupa Birliği'nin mevcut durumunu, halen uygulamada olan farklılaşmış bütünleşme sistemi ve tartışılmakta olan alternatif bütünleşme modelleri çerçevesinde değerlendirerek, günümüzde yaşanan gelişmelerin Birliği nasıl bir geleceğe doğru yönlendirebileceğine dair bir perspektif geliştirmek ve bu perspektif içinden de Türkiye-AB ilişkilerinin nasıl ilerletilebileceğini tartışmaktır. İçinde bulunduğumuz süreçte Avrupa Birliği, özellikle Euro alanının yönetimi ve Brexit'in Avrupa Birliği açısından en makul şekilde sonuçlanması konularının ana başlıklar olduğu bir reform ve yeniden yapılanma sürecindedir. Diğer bir deyişle, birçok yorumcuya göre, aslında Birliğin geçmişinde daha önce pek çok kez gördüğümüz *kriz yoluyla reform* dönemlerinin bir benzeri yaşanmaktadır (Risse-Kappen, 1996; Dinan, 2005). Türkiye-AB ilişkileri ise, müzakerelerin başlamasının ardından geçen on üç yılın ardından, özellikle son iki yıldan bu yana, tam üyelik dışında, farklı ilişki ve işbirliği biçimlerinin tartışılması gerektiği yorumlarının giderek ağırlık kazandığı bir döneme girmiştir. Dolayısıyla, AB'nin siyasal olarak nasıl bir modele doğru ilerlediği, 2019 sonunda netleşeceği düşünülen reform çerçevesinin hangi yenilikleri sunacağı ve ortaya çıkacak yeni yapının Türkiye için hangi olasılıkları ve sınırlılıkları içerdiği çok temel sorular olarak karşımızda durmaktadır. Bu soruların yanıtları, bundan sonraki dönemde Türkiye'nin Avrupa Birliği ile ilgili dış politika karar ve uygulamalarını orta ve uzun vade

için belirleyebilmesi açısından çok önemlidir. Bu rapor, geline aşama itibarıyla bu soruların yanıtlarına dair ortaya çıkan eğilimleri netleştirerek genel bir değerlendirme yapma amacındadır.

Rapor, giriş bölümü dışında, beş ana bölümden oluşmaktadır. Giriş bölümünden sonraki ikinci bölüm, özellikle 2008'den itibaren Avrupa Birliği'nin bir reform sürecine girmesine neden olan ekonomik ve siyasal gelişmeleri ele alarak, bu döneme damgasını vuran üç temel sorunun, -Euro alanının yönetimi, mülteci/sığınmacı sorununun yönetimi ve Birleşik Krallık'ın ayrılmasının ardından 27'ler Avrupa'sının yeni mimarisi- AB için kalıcı ve sağlam bir yeniden yapılanma sürecini kaçınılmaz hale getirdiğini ortaya koyacaktır. Bu çerçevede bu reform sürecinin çeşitli aşamaları olarak, Brexit referandumunun ardından açıklanan *Bratislava Bildirgesi*, Juncker Komisyonu'nun Birliğin 60. yılı vesilesiyle, reform tartışmalarına bir çerçeve oluşturmak amacıyla ortaya koyduğu *Beyaz Kitap*, yine Komisyon Başkanı Juncker'in 23 Eylül 2017'de 'Birliğin Durumu' konuşmasında açıkladığı 6. *Senaryo* ile, AB'nin iki merkez üyesi, Fransa ve Almanya'nın siyasal liderliklerinin reform perspektifleri irdelenecektir. Bu bölüm esas olarak AB'deki reform tartışmalarının içinde bulunduğumuz dönemde hangi aşamada olduğunu ve ortaya çıkan eğilimleri netleştirecektir. Üçüncü bölüm, Avrupa Birliği'nin kuruluşundan bu yana, art arda ilerleyen genişleme dalgalarının sonucu olarak ortaya çıkan ve halen yürürlükte bulunan *Farklılaştırılmış Bütünleşme* modelini tanıtacaktır. Farklılaştırılmış bütünleşmeyi karakterize etmek için kullanılan *A la Carte Avrupa*, *Çok-vitesli Avrupa/Multi-speed Europe* ve *Değişken geometrili Avrupa/Variable geometry Europe* modelleri, hangi özelliklere sahiptir ve içinde bulunduğumuz dönemde, hangi düzeylerde ve hangi alanlarda uygulanmaktadırlar? Burada esas sorun, farklılaştırılmış bütünleşme yapısının geçici mi, yoksa kalıcı mı olduğudur. Dolayısıyla bu bölümde, son dönemlerde daha sık kullanılmaya başlanan *Çok-vitesli Avrupa'nın*, nihai bir siyasal hedef olmaktan çok, siyasal bütünleşme hedefine giden yolda benimsenen bir yöntem olup olmadığı, özellikle Juncker'in 6. Senaryosu üzerinden değerlendirilecektir. Raporun üçüncü bölümünde, müzakerelerin sekiz başlıkta askıya alındığı 2006 yılından itibaren Türkiye-AB ilişkilerinin seyri kısaca özetlenerek, özellikle son iki yıl içinde giderek artan, tam üyelik dışı, farklı işbirliği ve ilişki modeli arayışlarının ve daha çok telaffuz edilmeye başlanan *Stratejik Ortaklık* teriminin ne anlama geldiği tartışılacaktır. 26 Mart 2018 tarihinde Varna'da gerçekleştirilen Türkiye-AB toplantısında, Türkiye ile müzakere sürecinin devam ettiği AB Komisyonu Başkanı Jean Claude Juncker tarafından

resmen açıklanmıştır.¹ Geline bu aşamada, müzakerelerin canlandırılması, özellikle Gümrük Birliği'nin revizyon sürecinin başlaması nasıl mümkün olabilir? Kısa ve orta vadede Türkiye hangi adımları atabilir? Bu bölümde, tarafların politika önceliklerinin nasıl belirlendiği ve mevcut durumun nasıl değerlendirilebileceği tartışılacaktır. Raporun beşinci bölümü ise, yine Türkiye-AB ilişkileri ile ilgili olarak, son dönemde sıklıkla dile getirilen önemli bir soruyu ele almaktadır: Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılmasının ardından, birlikle ilişkilerinin birçok alanda sıkı bir şekilde devam edecek şekilde yeniden düzenlenmesi, Türkiye'nin de dahil edilebileceği yeni bir angajman modeli yaratabilir mi? Raporun bu bölümü, halen devam eden Brexit müzakerelerinin mevcut durumunu, Birleşik Krallık-AB ilişkileri ile Türkiye-AB ilişkilerinin, benzerlikler ve farklılıklarını kısaca tartışarak değerlendirmeye çalışacaktır. Son olarak sonuç bölümünde, AB'nin içinde bulunduğu reform sürecinin, tam üyelik perspektifinin terkedilmediği, yeni ve Türkiye'yi tam üyeliğe taşıyabilecek, işlevsel bir çerçevenin oluşturulmasıyla sonuçlanmasının mümkün olup olmadığı tartışılacaktır. AB'deki reform önerileri ve ortaya çıkan eğilimler, bu ilişkilerin ilerletilebilmesi için hangi olanakları ve sınırlılıkları içermektedir? Sınırlılıkları azaltmak ve/veya ortadan kaldırmak, daha da önemlisi, olanakları genişleterek somut politikalara dönüştürebilmek nasıl mümkün olabilir? Bu temel sorunsal çerçevesinde sonuç bölümü raporun özgün saptamalarını ve siyaset olasılıkları üzerine değerlendirmelerini içerecektir.

2. AB'de Reform Süreci: Siyasal Bir Kriz mi, Yeniden Yapılanma Süreci mi?

Birçok yorumcuya göre, Avrupa Birliği'nin son on yılına, 2007-2008 küresel ekonomik krizi ile tetiklenen ve Birliğin kurulduğu 1957'den beri görülmemiş boyutlarda belirsizlik, yönsüzlük ve ayrışma yaratan bir kriz damgasını vurmuştur. Bu çok boyutlu kriz, bütünleşme sürecini ciddi ölçüde sıkıntıya sokmuş, AB kurumlarına güveni sarsmış ve Birliğin mevcut yapısının birçok alanda reforme edilmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır (Ruffert, 2011; Moravscik, 2012; Börzel, 2016). Bu reform alanlarının başında Euro alanının yönetimi gelmektedir. 2008'de Euro alanı krizi olarak başlayan, ancak 2010'dan itibaren Yunanistan, Portekiz, İspanya ve İtalya gibi

¹ <https://www.ntv.com.tr/dunya/juncker-muzakerelerin-devam-edeceginin-garantoruyum,BKpyqaqsl0evafjUYgh5Eg>. Erişim tarihi, 28 Mart 2018.

lkeleri etkileyen bir borç krizine dönüşen ekonomik kriz, içinde bulunduğumuz dönemde atlatılma aşamasındadır. AB ekonomileri, tekrar yükselmeye balayan büyüme rakamları ve işsizlik oranlarındaki dmeyle kendisini gösteren bir toparlanma sürecindedir. Ancak bu ciddi kriz, ardında kredi alan ve veren ülkeler arasında netleen bir birinci sınıf merkez/ ikinci sınıf evre, diğer bir deyişle kredi veren Kuzey/borç alan Güney ayrışması, kemer sıkma ve kurtarma politikalarının yarattığı yaygın bir huzursuzluk ve AB leğinde kendini gösteren sınıfsal farklılaşma kaygıları bırakmıştır.² Dolayısıyla, özellikle krizin ardından ortaya çıkan birinci/ikinci sınıf ülkeler ayrımının ortadan kaldırılması, gelecekte bu tür krizlerin önlenmesi ve daha az hasarla atlatılabilmesi için ortak mekanizmaların ve kurumların oluşturulmasını içeren bir Euro alanı reformu en acil sorundur.

AB'yi yapısal bir reform zorunluluğu ile karşı karşıya bırakan ikinci önemli sorun, Suriye İç Savaşı'nın tetiklediği, Avrupa ülkelerine yüz binlerce insanın yasadışı ve yasal yollardan göç etmeye çalışmasıyla ortaya çıkan sığınmacı krizidir. Bu kriz de özellikle 2015'ten itibaren coğrafi olarak bölgeye yakın ülkeler için acil bir sorun haline gelmiş, ye ülkeler arasında ayrışmalar ve gerilimler yaratmıştır. Sığınmacı sorunu özellikle Almanya, İtalya, Avusturya ve İsveç gibi sığınmacı kabul eden ülkelerle, hiçbir şekilde bu sorunun parçası olmak istemeyen Orta ve Doğu Avrupa lkeleri arasında ciddi gerilimlere neden olmuş ve AB'nin ortak politika geliştirme kapasitesinin sorunlarını ortaya çıkarmıştır. Diğer yandan yoğun mülteci akını, kendileri de halen ekonomik krizin etkileriyle uğramakta olan evre ülkelerdeki kaygı ve huzursuzlukları arttırmış ve AB kurumlarına güvenin ciddi ölçüde sarsılmasına neden olmuştur. Aslında bu sorun, sadece evre Avrupa lkelerinde değil, genel olarak tüm AB leğinde, birlik karşıtı aşırı sağ ve popülist partilerin güçlenmesinin ana nedenidir. Bugün AB yeleri içinde, aşırı sağ ve çeşitli düzeylerde AB karşıtı, popülist partisi olmayan tek bir ülke yoktur. Bu partiler, özellikle sığınmacı krizinin artan şiddetine paralel olarak seçim başarılarını arttırmakta, iktidar ortağı olmakta ve merkez siyasette konumlanmaktadırlar (Akkerman, de Large ve Rooduijn, 2016; Kriesi ve Pappas, 2015). AB'nin mülteci akınına

² AB lkeleri arasında ekonomik performanslar ciddi farklılıklar göstermeye devam etmekte, bazı ülkelerde yüksek borçluluk, finans sektöründeki yapısal sorunlar, genel bir dme eğilimi göstermekle birlikte farklılaşan işsizlik oranları, AB lkelerinin 2/3'sinde gelir dağılımının bozulmuş olması gibi sorunlar devam etmektedir. Veriler için bkz., http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics#Recent_developments_in_unemployment_at_a_European_and_Member_State_level; http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/565884/EPRS_BRI%282015%29565884_EN.pdf. Erişim tarihi, 20 Mart 2018.

karşı geliştirebildiği tek ortak politika, Türkiye ile imzalanan ve AB açısından istikrarlı ve kalıcı bir çözüm getirmeyen Mart 2016 tarihli göç alanında Türkiye-AB Ortak Bildirisidir. Sığınmacı krizi ve devam eden mülteci akını, Avrupa çapında toplumlar, hükümetler ve AB kurumları tarafından aynı zamanda bir güvenlik sorunu olarak da görülmektedir. Bütün bu boyutları ile bu meselenin ortak normlar ve kurumlarla aşılabilmesi yine reform sürecinin en önemli boyutlarından biridir. Yine bu çerçevede ele alınabilecek diğer önemli bir siyasal sorun, Macaristan, Polonya ve Romanya gibi AB ülkelerinde yaşanan demokratik gerileyiş, yükselen otoriter siyaset ve hukuk devleti normunun uğradığı erozyondur. Bu üye ülkelerdeki mevcut hükümetler, zaman zaman oldukça sertleşen AB karşıtı ve milliyetçi söylemleriyle, AB içinde olumsuz bir siyasal eğilimin temsilcisi durumundadırlar. Avrupa Birliği'nin bu olumsuz eğilime karşı zayıf ve etkisiz politikalar uyguladığı ve dönüştürücü gücünün zayıfladığı eleştirileri de giderek yaygınlık kazanmaktadır (Öniş ve Kutlay, 2017:19-22). Dolayısıyla AB reformunun, AB'nin kendi içinde ve yakın çevresinde, temel değerleri olan hukuk devleti, temel hak ve özgürlüklerin korunması, yürütmenin demokratik denetimi gibi ilkelerin yaşama geçirilmesi konularındaki kapasitesini de içermesi söz konusu olabilir.

Son olarak 23 Haziran 2016'da Birleşik Krallık'ta yapılan referandum sonucunda alınan AB'den ayrılma kararı, birçok farklı boyutu olan yeni bir krizi AB liderlerinin önüne getirmiştir. Brexit, AB tarihinde bir ilktir; çünkü kuruluşundan bugüne dek AB, sürekli genişleyen ve çevresindeki birçok ülkenin katılmak istediği, cazip bir ekonomik ve siyasal yapı ve hatta bir uygarlık ölçütü olma iddiasındadır. Bu açıdan bakıldığında aslında birçok yorumcuya göre Brexit, siyasal bir travmadır. AB liderleri, ciddi bir ekonomik yük getiren, AB'nin küresel prestijini sarsan ve Avrupa şüpheciliğini (*Euroscepticism*) besleyen bir ayrılma sürecini, en hasarsız şekilde atlatmak durumundadırlar. Avrupa Birliği kısa vadede Brexit müzakerelerini tamamlamak ve Birleşik Krallık ile yeni bir ticaret anlaşması yapmak; orta vadede de kurumsal yapısını yeniden düzenlemek, bütünleşmeyle ilgili siyasal hedeflerini netleştirmek ve özellikle ortak savunma ve güvenlik politikaları geliştirmek zorundadır. Brexit sürecinin en önemli ve daha uzun vadeyi ilgilendiren boyutu ise, bu ayrılışın harekete geçirebileceği çözülme dinamiklerini engelleyecek şekilde, AB içindeki farklılaşmaları giderek azaltmak ve AB'yi tüm AB vatandaşlarının refah ve güvenlik beklentilerini karşılayan bir istikrar alanı haline getirmektir. Brexit müzakerelerinin 2019 başlarında tamamlanması ve 2019 Mart ayında ayrılmanın gerçekleşmesi beklenmektedir. İçinde bulunduğumuz

dönem itibarıyla başka üye ülkelerin de bu tür bir arayışa gireceğine dair ciddi bir veri yoktur. Ancak bu ayrılışın yaratacağı etkilerin, esas olarak ayrılış gerçekleştikten sonra netleşeceği söylenebilir. Dolayısıyla Brexit ile ilgili olarak kısa, orta ve uzun vadeli amaçların belirlediği reformlar da AB açısından bir zorunluluk haline gelmiştir.

AB'nin geçmişten getirdiği demokratik açık, siyasal seçkinlik, AB kurumlarına dönük güvensizlik, şeffaflık ve meşruiyet tartışmaları gibi sorunları, AB'nin güçlü ve işleyen bir demokratik kamusal alan oluşturamamış olması tartışmalarıyla birlikte ele aldığımızda, yukarıda değindiğimiz bu sorunlar, AB'nin ancak yapısal ve kurumsal reformlarla aşabileceği bir kriz döneminde olduğunu net bir şekilde göstermektedir. Peki, bu kriz varoluşsal, siyasal bir kriz midir? Bu noktada vurgulanması gereken husus şudur: Avrupa bütünleşmesinin üzerine bina edildiği temel değerler, liberal ekonomi, demokrasi, hukukun üstünlüğü, hesap verebilirlik, sekülerizm ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile güvence altına alınan temel insan hakları ve özgürlükleridir. Bu değerlerin yaşama geçirilmesini, Avrupa ölçeğinde kabul edilmiş *dayanışma*, *ölçülülük* ve *oydaşma* yöntemleri üzerinden sağlanır. Gerek bu temel değerler, gerekse bu temel değerlerin hayata geçirilmesinde kullanılan yöntemler bakımından Avrupa Birliği'nin varoluşsal bir krizde olduğunu iddia etmek mümkün değildir. Diğer yandan yine AB'nin varoluşsal bir kriz içinde olduğunu iddia etmek için, krizin bütünleşmenin diğer alanlarına doğru da yayıldığından bahsedebilmek gerekir ki, bu da bugün için söz konusu değildir. Tersine tüm bu sorunlar, özellikle Brexit kararının ardından etkin bir reform sürecini artık kaçınılmaz kılmıştır ve birçok yazara göre, AB yeni bir *kriz yoluyla bütünleşmenin derinleştirilmesi* sürecine girmiştir. Ancak içinde bulunduğumuz zorlayıcı siyasal koşullar altında, özellikle Euro alanının yönetimi ve sığınmacı krizi çerçevesinde, yapısaldan çok pratik adımların atıldığını, *practical union* yani hızlı çözüm önceliği ile atılan adımların ağırlıkta olduğunu ve özellikle Euro alanı yönetimiyle ilgili reform müzakerelerinin de devam ettiğini vurgulamak gerekir.

Dolayısıyla Avrupa Birliği'nin içinde bulunduğu durumu daha geniş bir tarihsel ve toplumsal bağlamda ele aldığımızda, varoluşsal bir kriz olarak değil, bir yeniden yapılanma ve reform süreci olarak nitelendirmek daha anlamlıdır. Bu yeniden yapılanma süreci hangi aşamadadır? İlk olarak vurgulamak gerekir ki, bütün bir bütünleşme süreci açısından baktığımızda, Euro krizi yeni kurumlar yaratmış ve bu bakımdan daha fazla bütünleşmeye doğru bir yol açmıştır. Avrupa İstikrar Mekanizması, Mali Kontrat (*Fiscal Compact*), Bankacılık Birliği (*Banking Union*) gibi yapılar ve Avrupa

Merkez Bankası'na tanınan yeni denetleme yetkileri, kimi yazarlara göre, bütünleşmenin tipik mekanizması olan taşma (*spillover*) etkisinin tipik bir örneğidir; çünkü parasal birlik, mali bütünleşme talebi yaratmıştır (Cooper, 2011). Bu finansal kriz aynı zamanda, AB kurumlarının otoritesini üye ülkeler üzerinde genel olarak artırmıştır (Bauer & Becker, 2014:214-215). Ancak bu durumun doğrudan bütünleşmenin derinleşmesini de beraberinde getirdiği düşünülmemelidir. Borç krizi sonrası oluşturulan yapılar, özellikle Avrupa İstikrar Mekanizması uluslararası değil, hükümetlerarası bir yapıdır.³ Euro krizi, genel olarak yapısal değil, acil tedbirlerle aşmaya çalışıldığı için, aslında AB ölçeğinde esneklik uygulamalarının da önemli bir örneğini oluşturmuştur. İleride değinileceği gibi, bu süreçte ortaya çıkan pratik çözümlerin, kalıcı yapısal düzenlemelere dönüştürülmesi, içinde bulunduğumuz dönemde en temel meseledir ve aşağıda ele alınacağı gibi, Euro alanının yönetimiyle ilgili müzakereler, özellikle Almanya ve Fransa arasında devam etmektedir.⁴ Yine benzer bir biçimde sığınmacı krizindeki aciliyetler ve ulusal önceliklerin farklılaşması, *practical union* mantığının ağır basmasına neden olmuştur. Bu çerçevede vurgulamak gerekir ki, aslında Brexit kararı, AB liderlerinin *practical union* yaklaşımını her iki alanda da yapısal bir reform sürecine doğru dönüştürme zorunluluğunu net bir şekilde göstermiştir.

Bu çerçevede Juncker Komisyonu'nun Brexit kararının hemen ardından, reform tartışmalarının belirli bir çerçeveye kavuşturulması amacıyla bazı somut adımlar atmaya başladığını görüyoruz. Eylül 2016'da toplanan Bratislava Zirvesi, esas olarak Birliğin 60. yılının kutlanacağı 25 Mart 2017'ye kadar bir teşhis süreci başlatan ve bu konudaki siyasal kararlılığın vurgulandığı bir toplantı olmuştur. *Bratislava Bildirgesi ve Yol Haritası*, AB'nin temel ihtiyacının vatandaşların AB'den özellikle göç, güvenlik ve ekonomi alanlarındaki beklentilerinin tam olarak karşılanması olduğunun altını çizen, somut öneriler getiren, aslında bir güven tazeleme ve dayanışma metnidir.⁵ Bu çerçevede esas önemli dönüm noktası ise, 1 Mart 2017 tarihinde yayımlanan ve 25 Mart 2017 tarihinde, Birliğin kuruluşunun 60. yıldönümü vesilesiyle Komisyon Başkanı

³ Avrupa İstikrar Mekanizmasını, Euro alanı üyesi ülkelerin maliye bakanları yönetmektedir. Avrupa Merkez Bankası ve Mali İşler Komiseri gözlemci statüsündedirler. Dolayısıyla, kriz yönetimi hükümetlerarası yöntemle yürütülmüştür. Aslında AB, tam bütünleşme alanlarından bir olan Euro alanında, yeni bir hükümetlerarası kurum yaratmıştır.

⁴ Hatta Kasım 2011'de Cannes'da toplanan G-20 zirvesinde, isteyen ülkelerin Euro alanından ayrılacakları ilk kez kabul edilmişti. AB liderleri bu tutumla, finansal krizin farklı üye ülkelerde yarattığı baskıyı hafifletmeyi amaçlamıştır.

⁵ <http://www.consilium.europa.eu/media/21250/160916-bratislava-declaration-and-roadmapen16.pdf>. Erişim tarihi, 20 Mart 2018

Juncker tarafından açıklanan *Beyaz Kitap*'tır. İlerleyen bölümlerde, ortaya koyduğu farklılaşma tartışması bakımından ele alınacak olan Beyaz Kitap, siyasal bir metin olarak Brexit'e verilen bir yanıttır. Bütünleşmenin ilerleyeceği tek ve kesin bir model sunmak yerine AB'nin karşı karşıya olduğu seçenekleri çerçvelendiren beş senaryoyu netleştirmiş ve '*Avrupa'nın Geleceği*' tartışmasını resmen başlatmıştır.⁶ Birçok yorumcuya göre, kendi döneminde AB Komisyonu'nun, AB tarihinin gördüğü en 'siyasal' komisyon olacağını vurgulayan Juncker, aslında siyasal bir tartışmayı tetiklemek istemiştir ve bunda da başarılı olduğu söylenebilir (Peterson, 2017: 359; Russack, 2017: 3). Beyaz Kitap'ın ardından Komisyon, 2017 yılı boyunca Avrupa Parlamentosu, üye ülke parlamentoları, sivil toplum örgütleri, bölgesel ve yerel örgütler nezdinde düzenlenen bir dizi '*Avrupa'nın Geleceği*' konulu toplantıda, sosyal refah, ekonomik ve parasal birliğin derinleştirilmesi, küreselleşmenin kontrol altına alınması, Avrupa savunması ve finans alanlarında tartışmalar yürüttü ve bu konularda hazırlanan metinlerde (*Reflection Papers*) bir dizi öneri ve kurumsal reform tasarısını somutlaştırdı.⁷ Juncker'in reform sürecinde Komisyon'un pozisyonunu netleştirdiği esas metin ise, 13 Eylül 2017 tarihindeki *Birliğin Durumu (State of the Union)* konuşması oldu. Bu konuşmada Juncker, Beyaz Kitap'ta yer almayan bir 6. Senaryo açıklayarak, *Daha Bütünleşmiş ve Demokratik Bir Birlik (A More Integrated and Democratic Union)* vurgusu yaptı. AB'nin siyasal hedefinin, tam siyasal bütünleşme olduğunu net bir şekilde vurguladı. Kimi yorumculara göre Juncker bu konuşmayla, Birleşik Krallığı kaybeden Komisyon başkanı olarak değil; AB bütünleşmesini yeniden ateşleyen başkan olarak tarihe geçmeye çalışıyordu (Eder ve Herszenhorn, 2017). Siyasal amacı ne olursa olsun, AB'nin ulusüstü yürütme organının başı olarak Juncker'in Beyaz Kitap'ta ortaya koyduğu 3. Senaryo, yani Çok-vitesli Avrupa seçeneğini desteklememesi ve tam bütünleşmiş bir AB vizyonunu ortaya koymuş olması bir çelişki değil; konumunun gerektirdiği en tutarlı siyasal pozisyondu. Juncker 6. Senaryo'yu Mart 2019'a kadar gerçekleştirilmek üzere AB dönem başkanlığını yürütecek ülkelere iletti. Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılma tarihinin 29 Mart 2019 olduğunu, yine Mayıs 2019'da Avrupa Parlamentosu seçimlerinin de yapılacağını düşündüğümüzde, 2019'un AB tarihinde bir dönüm noktası olacağını vurgulamak gerekir. Juncker'in 6. Senaryosu neleri içermektedir ve AB'nin mevcut farklılaşmış bütünleşme yapısından

⁶ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf. Erişim tarihi, 20 Mart 2018.

⁷ Komisyon 2017 yılı boyunca bahsedilen temalarda beş *Reflection Paper* yayımlamıştır. https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe/white-paper-future-europe-way-ahead_en

'*Daha Yakın Birlik (Ever Closer Union)*' idealine geçmesi mümkün müdür? Bu tartışmaya bir sonraki bölümde geçmeden önce, AB'nin iki lider ülkesi Fransa ve Almanya'nın reform perspektiflerini de ortaya koymak gerekiyor.

Fransa Cumhurbaşkanlığı'na seçildiğinde, tüm bir seçim kampanyasını AB'de reform temasıyla yürüten Emmanuel Macron, uzun yıllar sonra net ve iddialı bir AB vizyonu olan ilk lider olarak Avrupa çapında heyecan yarattı. Juncker'in Birliğin Durumu Konuşması ve Almanya'daki genel seçimlerin hemen ardından Sorbonne Üniversitesi'nde 26 Eylül 2017'de yaptığı tarihi konuşma, AB reformu tartışmasına getirdiği somut öneriler ve bu reform sürecinin Almanya ve Fransa liderliği altında gerçekleştirilebileceğinin altını çizmesi bakımından oldukça önemlidir.⁸ Macron'un konuşması, bir reform sürecinin esas olarak Komisyon'un değil; Fransa-Almanya liderliği altında gerçekleştirilebileceğini ve burada da kritik meselenin Euro alanı yönetimi konusundaki uzlaşma olduğunu netleştirmiştir. Juncker'den farklı olarak Macron, Bratislava Bildirgesi'nde göç, güvenlik ve ekonomi olarak belirlenen politika alanlarının, sadece AB içindeki somut sorunlar açısından ele alınamayacağını, bu sorunların küreselleşme ile ilişkisinin kurulmasının gerektiğini vurgulamış; küreselleşmenin yarattığı bu krizlerle, ancak ortak Avrupa değerleriyle mücadele edilebileceğini belirtmiştir. Macron'un bu sofistike vizyonu, kuşkusuz Avrupa kimliğini ortak değerler temelinde güçlendirebilecek ve eksikliği hep tartışılan Avrupa kamusal alanının oluşturulmasına olanak tanıyabilecek önemli bir müdahaledir.

Macron'un konuşmasında özel vurgu yaptığı üç kavram ise *Daha Yakın Birlik (Ever Closer Union)* fikrini, AB düzeyinde tanımladığı *cumhuriyetçi* bir vizyon içinde, oldukça etkileyici bir şekilde formüle ettiğini göstermektedir: *Egemenlik, birlik ve demokrasi*. *Egemenlik*, AB'nin güçlendirilmiş kurumlarının Avrupa halklarının egemenliğinin cisimleşmiş hali olduğunu vurgulamaktadır. Bu egemenliğin halklar adına *Birlik* tarafından kullanılması ve bu Birliğin *demokratik* olması bir bütün olarak Avrupa'nın cumhuriyetçi düşünsel mirasının ifadeleridir. Bu vurguların, Alman idealizminin büyük temsilcisi Immanuel Kant'ın 1795 tarihli '*Ebedi Barış Üzerine Felsefi bir Deneme*' adlı yapıtında ortaya koyduğu *sonsuz barış* koşulları olduğu gözden kaçmamalıdır. Diğer yandan Macron, AB'nin geleceği tartışmasının toplumsallaştırılmasını, '*Yurttaş Konvansiyonları*' ile bu tartışmaya geniş toplumsal

⁸ International.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html. Erişim tarihi, 10 Mart 2018.

kesimlerin dahil edilmesini de önermiştir. Avrupa'nın geleceğinin sadece liderlerin değil, vatandaşların da sorumluluğu olduğunu vurgulaması, AB'nin her şeyden önce vatandaşlarını koruması gerektiği ve sosyal dayanışma vurgusu, yine Macron'un reform perspektifinin Euro-alanının yönetimi ve savunma gibi alanlarda atılacak adımlarla sınırlı olmadığını göstermektedir.⁹

Bu derinlikli ve sofistike çerçeveye rağmen, Macron'un pozisyonu muğlak değildir: Açık bir şekilde *Daha Yakın Bir Birlik* vizyonunu korumakta; ancak önümüzdeki on yıl içinde, gerek Fransız-Alman uzlaşmasının sağlanması; gerekse AB'nin bu yapısal dönüşümünün mutlaka başlatılması için, belirli bir yöntemsel esnekliğin de gerektiğini savunmaktadır. Diğer bir deyişle Çok-vitesli Avrupa, bu reform sürecinde de, bir yöntem olarak korunmak durumundadır. Kısa vadede AB ülkeleri arasındaki ekonomik, sosyal ve mali farklılıkların kapanması mümkün değildir; ancak AB'nin bu reformları hızla hayata geçirmesi artık bir zorunluluktur. Dolayısıyla Macron, temelde daha Avrupalı ve Bütünleşmiş Bir Avrupa vizyonunu korurken, Euro alanını *merkez Avrupa (core Europe)* olarak düşünmektedir. Euro alanı içindeki ülkeler bu reformları planlamalı ve hayata geçirmelidir.

Macron'un reform önerilerinin daha somut boyutları nelerdir? Almanya ile siyasal, ekonomik ve sosyal işbirliğinin geliştirilmesi; Avrupa genelinde ortak mali ve sosyal politikaların uygulanması; AB içindeki farklılaşmaları azaltmak için vergi politikalarının daha fazla uyumlulaştırılması; ulusal ordularla birlikte hareket edecek ve ortak bir stratejik kültürün gelişmesini sağlayacak acil savunma gücü; ortak Avrupa savunma bütçesi, Avrupa İstihbarat Ajansı, finansal işlem vergisi, Apple, Facebook gibi teknoloji şirketlerinin vergilendirilmesi, çevre standartları düşük ülkelerle yapılan ticarete karbon vergisi konması, dijital mallar için yeni bir telif rejimi, Avrupa diploması veren Avrupa üniversiteleri kurulması, ortak bir sığınmacı politikası gibi bir dizi öneri, Macron'un önerilerinin oldukça kapsamlı bir reform programı olduğunu, bütünleşmeyi derinleştirmeyi ve Avrupa'yı daha Avrupalı yapmayı hedeflediğini göstermektedir. Kurumsal önerileri ise, AB Komisyonu'nun yirmi yedi yerine on beş üyeden oluşması ve Avrupa Parlamentosu seçimlerine AB üyesi olmayan ülkelere de temsilci seçilmesi ve

⁹ Macron'un önerilerinin Alman siyaset filozofu Habermas tarafından yapılan önemli bir değerlendirmesi için bkz. <http://www.spiegel.de/international/europe/juergen-habermas-on-the-european-vision-of-emmanuel-macron-a-1174721.html>. Erişim tarihi 14 Nisan 2018.

ulusaşırı milletvekilliği gibi yenilikler içermekte ve daha demokratik bir AB perspektifini ortaya koymaktadır.

Macron'un AB reformu programının önceliği ise Euro alanıdır; yeni bir kriz olasılığına karşı Euro alanının güçlü kurum ve mekanizmalara kavuşturulmasıdır. Macron, kendi bağımsız bütçesi olan, özerk bir maliye bakanı tarafından yönetilen ve temel kararları alan ayrı bir parlamentosu olan bir Euro alanı önerisi getirmiştir. Euro alanının bugünkü yapısı düşünüldüğünde bunlar gerçekten yapısal reform önerileridir. Birçok yorumcuya göre Macron, AB yönetimine dair geleneksel Fransız yaklaşımı olan daha merkezi bir karar alma yapısı önermektedir.¹⁰ Diğer yandan bu güçlendirilmiş Euro alanının kamu projelerini destekleyen büyük bir bütçesi olmalı ve bu bütçeyle işsizliğin yüksek olduğu AB ülkelerinde kamu yatırımları yapılmalıdır. Bu son öneriler özellikle geçen krizde büyük zarar gören güney ülkelerine dönük olarak, kurtarma paketleriyle sınırlı olmayan, yapısal bir dayanışma mekanizması kurulması demektir. Macron'un bu önerileri kesin olarak uygulanacak bir reform paketi olarak değil; her biri ayrı ayrı Almanya ile uzlaşmayı gerektiren öneriler olarak ortaya koyduğunu vurgulamak gerekir. Yine birçok yorumcuya göre Macron, hem Almanya ve Fransa dışındaki ülkelerin dışlanma endişesi yaşamamalarını, hem de Almanya'nın mutlaka bu ortak liderliği kabul etmesini çok önemsemektedir. Bu noktada oldukça ihtiyatlı bir tutum da benimsemiştir.

Almanya'da 24 Eylül 2017'deki genel seçimlerden pek de parlak olmayan bir başarı ile çıkan Angela Merkel'in ise, birçok konuda Macron ile aynı düşüncede olmadığı bilinmektedir.¹¹ Buna rağmen Macron'un reform sürecinde ortak hareket etme çağrısını kabul etmiştir ve iki lider, birçok görüşmenin ardından 22 Ocak 2018'de, 55 yıl önce Konrad Adenauer ile Charles de Gaulle'ün savaş sonrası Alman-Fransız dayanışmasını kurdukları Elysée Antlaşması'nın bir yenisini imzalamak üzere ortak bir deklarasyon yayımlamışlardır.¹² Genel olarak Merkel'in reform perspektifi daha sınırlıdır ve özellikle Macron'un karar almanın merkezileşmesi önerisine olumlu bakmadığı vurgulanmaktadır. Merkel, Euro alanının yönetiminde ulusal sorumluluğa daha fazla yer verilmesini, tek bir Euro alanı maliye bakanı olabileceğini; ancak yetkilerinin çok fazla

¹⁰ <https://www.politico.eu/article/5-takeaways-from-macrons-big-speech-on-europes-future/>. Erişim tarihi, 20 Mart 2018.

¹¹ <https://www.theguardian.com/business/2017/sep/11/macron-merkel-eurozone-france-germany>. Erişim tarihi, 22 Mart 2018.

¹² <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-emmanuel-macron-pledge-to-drive-forward-european-reform/>. Erişim tarihi, 22 Mart 2018.

genişletilmemesi gerektiğini, büyük bir bütçenin etkili ve verimli bir şekilde kullanılamayabileceğini düşünmektedir. Yine vergilendirme ve Avrupa düzeyinde kamu harcamalarının desteklenmesi gibi meseleler, Merkel için soru işaretleridir. Bu görüş ayrılıklarına rağmen Merkel ve Macron'un ortak hareket edebilecekleri birçok alan da vardır. Bankacılık Birliği'nin tamamlanması, Avrupa İstikrar Mekanizması'nın kurumsal bir fon haline getirilmesi öncelikli meselelerdir. Özellikle bu fonun hükümetlerin desteği ile borç verme kapasitesinin güçlendirilmesi, karar almanın oy birliğinden nitelikli çoğunluğa geçmesi, finansal programların, Komisyon, Avrupa Merkez Bankası ve tek tek hükümetler arasında müzakere edilmesi yerine Avrupa Para Fonu'nun belirleyici yapı olması mümkün olabilir. Sonuç olarak, içinde bulunduğumuz dönemde Fransa'nın Almanya'yı ikna etmeye çalıştığı temel çerçeve şudur: AB ölçeğinde derin yapısal reformlar artık yapılmak zorundadır, finansal federalizm yolunda makul adımlarla, yani Bankacılık Birliği ve Avrupa Para Fonu'nun kurumsallaştırılmasıyla başlanabilirse, daha geniş bir AB reformu kapısı da açılmış olacaktır.

Bu girişimler sonucunda 22 Ocak 2018'de bir araya gelen iki lider, AB reformunu ilerletmek üzere genel bir anlaşmaya varmış durumdadırlar. Her iki tarafın maliye bakanları ve heyetleri arasında Euro alanı müzakereleri halen devam etmektedir ve Haziran 2018'de ortak bir reform çerçevesinin açıklanması beklenmektedir. Bu noktada belirtmek gerekir ki, Avrupa'daki reform tartışması sadece hükümetler ve AB yöneticileri arasında kalmamış; üniversiteler, iş dünyası ve medyanın da dahil olduğu geniş bir tartışmaya dönüşmüştür. Son dönemdeki küreselleşme analizleri ile ilgi uyandıran iktisatçı Thomas Piketty'nin de aralarında olduğu bir grup Fransız anayasa hukukçusu ve iktisatçı, Euro alanının daha demokratik bir yönetime kavuşturulabilmesi için, Macron'un da altını çizdiği bağımsız bir parlamento ve anayasa önerisinde bulunmuşlardır (Hennette, Piketty, Sacriste ve Vauchez, 2017) Yine Fransa ve Almanya'dan ondört iktisatçı akademisyen, aynı anda Le Monde ve Frankfurter Allegemeine Zeitung'da ortaklaşa yayımladıkları Euro alanı tasarısında liderlere ve AB yöneticilerine birçok uyarı ve tavsiyede de bulunmuşlardır.¹³ Buna göre, Euro alanı halihazırda oldukça kırılgan bir yapıdadır, krizlere açıktır. Hem Almanya'nın ısrarcı olduğu gibi daha fazla mali disipline, hem de Fransa'nın altını çizdiği gibi daha fazla risk paylaşımına ihtiyaç duymaktadır. Bu noktada liderler, uygulaması zor, katı kuralları

¹³ <https://www.politico.eu/article/french-german-economists-launch-their-own-eurozone-plan/>. Erişim tarihi, 10 Mart 2018.

dayatmaktan vazgeçmeli, atacakları her adımda net olmalıdırlar.

Almanya ve Fransa arasında gerçekleşecek uzlaşmanın kilit önemde olduğu açıktır; ancak bu adımların atılması ile ilgili beklentileri yükselten, siyasal olarak Merkel'in AB reformunu kilitleyen lider olmayı göze alamayacak olmasıdır. Bankacılık Birliği konusundaki uzlaşma görece mümkün görünmektedir; ancak Avrupa Para Fonu'nun Almanya'yı sorunlu Güney ekonomilerini finanse etmek zorunda bırakabileceği kaygısı da önemli bir direnç noktası oluşturmaktadır.¹⁴ Yine içinde bulunduğumuz süreçte, Almanya'nın bu kaygılarına karşı Fransız liderin AB içinde dayanışmayı artırma çabası içinde olduğu, özellikle Mart 2018'deki AB Zirvesi'nde İspanya, İtalya, Portekiz gibi ülkelerin desteğini almaya çalıştığı; buna karşılık Hollanda etrafında toplanan sekiz Kuzey ülkesinin ise, Macron'a muhalif bir pozisyon aldıklarını belirtmek gerekir.¹⁵

Sonuç olarak Avrupa Birliği'nde 2019 yılı sonuna kadar tüm bu tartışmaların belirli bir noktaya ulaşacağı öngörülebilir. Açık bir şekilde Fransa ve Almanya'nın liderleri, esnekliğin devam etmesinden yanadır; Euro alanı içinde daha derin bir bütünleşme konusunu müzakere halindedirler. Bu çerçevede Euro alanını bir bütün olarak tutabilmek en önemli amaçtır. Kuşkusuz Avrupa Birliği reformu, sadece Avrupa özelinde, yukarıda ele alınan koşullardan değil, küresel dinamiklerden de etkilenecektir. Özellikle ABD yönetiminin küresel ticaret ilişkilerini istikrarsızlaştırma riski içeren kimi adımları ve yarattığı belirsizlikler, AB liderlerini, reformları bir an önce gerçekleştirerek, AB'nin küresel pozisyonunu güçlendirme konusunda zorlayabilir. Peki, bu reformların gerek yürütülme yöntemi, gerekse içeriği, AB'yi Juncker ve Macron'un paylaştığı '*Daha Yakın Birlik*' idealine götürebilir mi? Aşağıdaki bölüm, Avrupa bütünleşmesinin halen işlerlikte olan farklılaştırılmış bütünleşme modelinin özelliklerini ele alarak, yukarıda ortaya konmaya çalışılan reform eğilimlerinin, AB'yi nasıl bir modele doğru yönlendirebileceğini tartışacaktır.

3. AB'nin Farklılaşmış Bütünleşme Sistemi ve Çok Vitesli Avrupa

Avrupa Birliği kuruluşundan bu yana geçen altmış yılın her on yılında, temel

¹⁴ <http://www.cer.eu/publications/archive/bulletin-article/2017/macron-merkel-and-future-euro>. Erişim tarihi, 10 Mart 2018.

¹⁵ <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/eurozone-macrons-proposals-for-reform-threaten-to-fall-flat/>. Erişim tarihi, 20 Mart 2018.

olarak bütünleşmenin nasıl derinleştirilebileceğini tartışmış, bu tartışmaları siyasete dönüştürmüş, hem derinleşmesini hem de genişlemesini önceden belirlenmiş stratejilerle yönetmişken; özellikle 2008'deki Euro krizinden bu yana, bütünleşmeyi değil Birlik içinde fiilen ortaya çıkan farklılaşmayı nasıl yöneteceğini tartışmaktadır (Schimmelfennig, 2016: 789). Diğer bir deyişle bütünleşmenin değil, farklılaşmanın stratejilerini kurmakta olan bir AB ile karşı karşıyayız. Bu durum, AB Komisyonu Başkanı Juncker tarafından hazırlanan *Beyaz Kitap*'ta temel hatları ile ortaya konmuş ve AB mimarisinin evrilebileceği beş ayrı senaryo tanımlanmıştır. Buna göre:

- 1) **Carrying on:** AB mevcut statükoyu devam ettirebilir.
- 2) **Nothing but the Single Market:** Birliğin diğer hedefleri bir yana bırakılarak, Tek Pazar olarak yola devam edilebilir.
- 3) **Those who want more do more:** Farklılaşmış bir Avrupa içinde daha ileri düzeyde bütünleşme isteyenler, federal bir Avrupa'ya doğru ilerleyebilirler; diğer üyeler daha düşük bir bütünleşme düzeyinde kalabilir.
- 4) **Doing less more efficiently:** Birlik, sınırlı amaçlarda ama daha etkin derinleştirilebilir. AB'nin mevcut durumda karşı karşıya olduğu sorunların büyüklüğü bu seçeneği zayıflatmaktadır.
- 5) **Doing much more together:** Daha fazla bütünleşme, krizi fırsata dönüştürerek Birliğin derinleşme ve genişlemesine hız kazandırılabilir.¹⁶

Beyaz Kitap'ın ardından, genel olarak Komisyon'un bu senaryolar içinde en fazla 3. Senaryoyu desteklediği yorumlarının ağırlık kazandığını görüyoruz. Birçok yorumcuya göre, 3. Senaryo, *Farklılaştırılmış Avrupa'nın* artık kabul edilmiş bütünleşme biçimi olduğunu teyit etmekteydi. Ancak Beyaz Kitap'tan kısa bir süre sonra, 13 Eylül 2017'de, Juncker'in *Birliğin Durumu* konuşmasında açıkladığı 6. Senaryo, tüm üye devletlerin bütünleşmeyi tamamlamasının amaçlandığının altını çizerek, farklılaştırılmış entegrasyonun AB için kalıcı bir model olamayacağını vurgulamış oldu. Bu noktada tekrar vurgulamak gerekir ki, AB'nin 1957'den beri temel hedefi olan *Daha Yakın Birlik* hedefinin bu kadar kritik bir momentte, AB'nin başbakanı konumundaki Juncker tarafından vurgulanması şaşırtıcı değil; aslında beklenebilecek bir durumdur. Ancak bize bu tartışmanın ne kadar siyasallaştığını ve yoğunlaştığını göstermesi bakımından önemlidir. Gerçekten de, AB içinde siyaseten aciliyet içermeyen bir esneklik/farklılaşma

¹⁶ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf. Erişim tarihi, 20 Mart 2018.

tartışması çok uzun bir zamandan beri yapılmakta olmasına rağmen, gerek siyasal alanda, gerekse akademik literatürde, özellikle 2015'ten bu yana, çok daha yoğun bir tartışmaya dönüşmüş durumdadır (Koenig, 2015: 4).

Peki, Avrupa Birliği'nin mevcut yapısı nasıl bir farklılaşma içermektedir? *Farklılaştırılmış bütünleşme* ya da *AB bütünleşmesinde esneklik* ne demektir? Esneklik, AB üye devletlerinin, belirli politika alanlarında farklı hak ve yükümlülüklerle sahip olma hakkıdır. Bütünleşme siyaseti açısından esneklik yaklaşımının benimsenmesi, üye ülkeler arasındaki farklılıkları uzlaştırmak ve yönetmek işlevi gören bir entegrasyon stratejileri modeli ortaya çıkarmıştır ki, bu modele de *farklılaştırılmış entegrasyon* adı verilmiştir (Stubbs, 1996; Kölliker, 2001:127; Koenig, 2015:15). Avrupa Birliği üye sayısındaki artış ve yeni üye olan ülkelerin farklı nitelikteki sorun, öncelik ve entegrasyon kapasiteleri nedeniyle kaçınılmaz olarak geliştirilmiş olan bu yaklaşım, her genişleme dalgasında daha da ilerletilerek uygulanmış ve giderek gelişen kurallar, kurumlar ve prosedürler çerçevesinde bütünleşmenin fiili yapısı haline gelmiştir. Ancak farklılaştırılmış entegrasyon, sadece üye devletleri ilgilendiren bir durum değildir. AB üyesi olmayan devletler de, AB ile çeşitli politika alanlarında girdikleri farklı angajmanlar sonucunda, dışsal bir farklılaşma modelinin parçası olmuşlardır. Bu çerçevede farklılaştırılmış bütünleşme, içsel ve dışsal farklılaşma olarak iki biçimde ortaya çıkmıştır (Leuffen, Rittberger ve Schimmelfennig, 2012). AB'nin halen yürürlükte olan farklılaşmış entegrasyon sisteminde üye ülkeler ve üye olmayan ülkeler için toplam on üç entegrasyon biçimi mevcuttur ve bunların on biri halen işlerliktedir (Schimmelfennig, 2016: 799). Üye ülkeler için dört ana entegrasyon biçimi vardır:

Tam Entegrasyon: Merkez ülkeler olarak kabul edilen Avusturya, Belçika, Almanya, İtalya, Lüksemburg, İspanya, Portekiz, Yunanistan, Finlandiya, Hollanda, Slovakya, Slovenya, Malta, Litvanya, Letonya, Estonya.

Parasal Birlik: İrlanda ve Güney Kıbrıs.

Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı: İsveç, Çekya, Macaristan, Polonya.

Ekonomik Birlik: Danimarka, Birleşik Krallık (çıkış kararından önce), Bulgaristan, Hırvatistan, Romanya.

Üye olmayan ülkeler için ise dokuz model oluşmuştur: Katılım müzakereleri yürütme (Türkiye, Karadağ, Sırbistan), adaylık (Arnavutluk, Makedonya), iç pazara üyelik (Norveç), ortaklık (Bosna-Hersek, Gürcistan, Moldova, Ukrayna), ikili antlaşmalar (İsviçre), serbest ticaret bölgesi (yok), işbirliği antlaşmaları (Ermenistan, Azerbaycan),

ticaret antlaşmaları (Beyaz Rusya) ve herhangi bir kurumsal ilişki kurulmaması (Kosova). Bu modeller de dışsal farklılaşma modelleridir; yani üye olmayan ülkelerle geliştirilen özgün ilişki biçimleridir. Bu modellerde elde edilen bütünleşme düzeylerini belirleyen iki temel standart vardır: Birincisi, AB'nin kurucu değerleri olan liberal siyasal kriterleri benimsemiş ve uyguluyor olmak ve ikinci olarak da Birliğin çok düzeyli yönetim yapısına adapte olacak bir yönetim kapasitesinin geliştirilmesi. Bu standartlarda ilerleyen üye ya da üye olmayan ülkeler, ilerledikçe bir üst düzey bütünleşme aşamalarına geçerler (Schimmelfennig, 2016: 799-801).

Kavramsal tartışmalara baktığımızda da, AB içinde gelişen farklılaşmış entegrasyon üzerine 1990'lardan bu yana oldukça gelişmiş, geniş bir literatür vardır. Bu konudaki en bilinen çalışmalardan biri, AB'nin zaman, coğrafya ve konu temelinde farklılaşan bütünleşme modelleri geliştirdiğini ortaya koymuş ve üç temel model tanımlamıştır: *A la carte Avrupa*, *Değişken geometrili Avrupa* ve *Çok-vitesli Avrupa* (Stubbs, 1996). *A la carte Avrupa*, üye ülkelerin AB ile bütünleşecekleri politika alanlarında zaman ve mekâna bağlı olmaksızın seçim yapabilmelerini ve kalıcı olarak bazı politika alanlarının dışında kalmalarını içerir. *Değişken geometrili Avrupa*, yine bazı üye ülkelerin zamandan ve konudan bağımsız olarak, coğrafi olarak farklılaşmalarını içerir ve sonuç olarak ortaya çıkan yapı *Halkalar Avrupası (Circular Europe)* olarak adlandırılır. Bu modelde de, AB'nin nihai olarak ulaşacağı, monolitik bir yapı öngörülmemekte ve kalıcı bir farklılaşmadan bahsedilmektedir. Son olarak *Çok-vitesli Avrupa* ise, son hedef olarak tam bütünleşmiş, siyasal bir Avrupa'yı hedefleyen, ancak bu hedef doğrultusunda atılan adımlara, her üyenin hazır olduğu zaman katılmasına olanak veren bir esneklik modelidir ki, halen AB'nin uygulamada olan entegrasyon modelidir. Birçok yorumcuya göre, son gelişmeler *A la carte Avrupa* modelini geçersizleştirmiştir; çünkü kalıcı ayrıcalıklar isteyen iki devletten biri, yani Birleşik Krallık AB'den ayrılma kararı vermiştir. Ancak AB'nin geleceğini, diğer iki modelden hangisinin temsil ettiği konusunda hala oldukça karmaşık bir tartışma da devam etmektedir. Bu tartışmanın sonucu üzerine net bir perspektif verebilmek için, AB'yi bu noktaya getiren süreci ve mevcut AB hukukunun bu modellerden hangisine daha yakın olduğunu biraz daha detaylı ele almak gerekmektedir.

Başlangıçta hemen vurgulamak gerekir bu tartışmanın seyrini, daha önceki dönemlerden ayıran en önemli gelişme, aslında bu yapının ortaya çıkmasının ana nedeni olan üyenin, yani Birleşik Krallık'ın ayrılmaya karar vermiş olmasıdır. Brexit'ten önce,

farklılaşmanın AB'nin kalıcı yapısı olacağı fikri hakimdi; çünkü Birleşik Krallık'ın talep ve itirazları bu farklılaşmayı adım adım ilerleten ana dinamik olmuştu (De Witte, 2017: 154). İlk olarak Maastricht Antlaşması ile, üye ülkelere Topluluk Hukuku'nun bazı alanlarına hiç katılmama ya da kısmen katılma hakkı verildi; çünkü o dönemde ekonomik ve parasal birliğin hayata geçirilmesi ancak bu şekilde mümkün olacaktı. Antlaşma ile, İngiltere ve Danimarka'ya *opt-out* adı verilen, ekonomik ve parasal birliğin dışında kalma hakkı verildi. Bu elbette kimi kurumsal düzenlemelerin yapılmasını da gerektirdi. Maastricht Antlaşması, daha bu erken aşamada, bugün uygulandığı şekliyle '*değişken geometrili Avrupa*'nın yasal mekanizmalarını kurdu. Daha az sayıda bakanla toplanabilen Avrupa Konseyi'nin ikincil bir hukuk yapabilmesi, bu yasama sürecine diğer kurumların orjinal kompozisyonlarında katılması, sonuç olarak ortaya çıkan hukukun normal hukuk statüsünde olması yasal olarak mümkün hale getirildi (De Witte, 2017: 155). Dolayısıyla, üye devletler arasında yasa yapma, uygulama ve birliğin kurumsal yapısı içinde hayata geçirilen yapısal bir farklılaşma, hukuksal bir model olarak oluşturulmuş oldu. Maastricht Antlaşması'ndan kısa bir süre sonra, Birleşik Krallık, bu sefer İrlanda'nın katılımıyla, AB sınırları içinde serbest dolaşım, göç ve sığınmacı alanlarını ilgilendiren yeni bir *opt-out* rejiminin itici gücü oldu.¹⁷ Lizbon Antlaşması'yla da, kolluk işbirliği ve ceza yargılamaları alanında, geleceğe dönük olarak da kullanabileceği yeni *opt-out*'lar elde etti. Bütün bu ayrıcalıklar, Birleşik Krallığı birlik içinde tutmaya yetmedi.

Dolayısıyla aslında Euro krizinden çok önce uygulanmaya başlanan bir modelin geçici olamayacak kadar yapılandırılmış olmasından söz etmekteyiz. Ekonomik ve parasal birlik, başından beri asimetrik bir yapıya sahiptir. Para politikası ile uyumlu bir maliye politikası oluşturulamamış, başta vergi politikası, iş gücü piyasasının düzenlenmesi ve rekabet politikaları olmak üzere maliye politikası alanındaki pek çok konuda, ülkeler ulusal yetkilerini kullanmaya devam etmişlerdir (De Grauwe, 2010; Öniş ve Kutlay, 2012: 5-7). Euro krizi ise Euro alanı içinde, merkez ve çevre ülkeler ayrımını daha da netleştirmiştir. Genel olarak vurgulamak gerekir ki, AB içindeki farklılaşmış entegrasyon içinde, hem farklılaşmış bir üyelik anlayışı hem de bütünleşme alanlarında farklı düzeylerde merkezileşme ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu noktada altı çizilmesi

¹⁷ Doğu genişlemesinin ardından Avrupa içindeki farklılaşmayı nitelendirmek için *Halkalar Avrupası/ Circular Europe* ya da *Europe of Concentric Circles* kavramı daha fazla kullanılmaya başlandı. Çünkü bir seferde on ülkeyi kabul eden AB, bu üyelerin tam entegrasyona uygun olmadığını görerek, fiili durumun AB için yeni bir entegrasyon biçimine dönüşmesi gerekebileceğini görmüştü.

gereken husus şudur: Bu farklılaşmış entegrasyon yapısı aslında amaçlanmış bir sonuç değildir; genişleme süreçlerinde karşılaşılan sorunlara karşı, fiilen geliştirilen çözümler sonucunda ortaya çıkmıştır. Genişleme ve derinleşme süreçlerinde karşılaşılan tıkanıklıklar mevcut üyelik biçimleri ile aşılamadıkça, aslında başlangıçta tasarlanmamış bir *kademeli üyelik sistemi (graded membership)* kendiliğinden ortaya çıkmıştır. Diğer bir deyişle farklı ülkelerle yürütülen müzakerelerde başarısız oldukça, Birlik farklı entegrasyon biçimleri keşfetmiştir (Schimmelfennig, 2016: 798). Öyle ki, bu biçimler bulunamasaydı genişleme mümkün olmayacaktı. Üstelik bu kademeli üyelik sistemi de monolitik değildir ve kendi içinde de farklılaşmıştır.

Bu çerçevede, mevcut AB hukuku, üç ana biçimde, tüm üye ülkelerin karar almaya dahil olmadığı bir *değişken geometri* pratiğine olanak tanımaktadır (De Witte, 2017: 156): Antlaşmalarla düzenlenen *opt-out* rejimleri, örneğin EPB ve Euro alanı; yine antlaşmalarla düzenlenen, ancak durum özelinde ortaya çıkan *güçlendirilmiş işbirliği* rejimi, örneğin yeni Avrupa patent sistemi ve son olarak da farklı gruplar oluşturan üye ülkeler arasında yapılan *ayrı anlaşmalarla (inter se agreements)* sağlanan esneklik. Bu son biçim formel olarak AB antlaşmalarıyla düzenlenmemiştir; ancak Birlik hukuku ile yakından ilişkilidir. Örneğin Avrupa İstikrar Mekanizması Antlaşması bu yöntemle kabul edilmiştir.

De Witte'ye göre (2017) bu yapı, Çok-vitesli Avrupa terimiyle adlandırılmayacak kadar yerleşmiş, hukuksal mekanizmaları kurulmuş bir yapıdır. Bu yasal altyapı ve bunun dışında yer alan bir dizi içsel ve dışsal farklılaşma çerçevesi, üye ve üye olmayan devletlerin ortak politikalar izlemek istememelerinden kaynaklanmaktadır ve bu durumun değişeceğine dair bir işaret de yoktur. Dolayısıyla, içinde bulunduğumuz süreçte AB'nin gelecekte alacağı biçimle ilgili iki düşüncenin çarpıştığını görüyoruz. Birincisi, De Witte'nin iddia ettiği gibi, AB'nin mevcut yapılanmasının oldukça yerleşmiş bir farklılaşmayı zaten düzenlemiş olduğu, bu nedenle de Birleşik Krallık'ın ayrılmasına rağmen *değişken geometrili Avrupa'nın* AB bütünleşmesinin kalıcı formu olduğudur. Diğer bir deyişle, geçici bir yöntem olduğu düşünülen Çok-vitesli Avrupa, aslında kalıcılışmak zorundadır. İkinci görüşe göre ise, özellikle Juncker'in 6. Senaryo'da vurguladığı, Macron'un da genel bir Avrupa vizyonu olarak koruduğu *Daha Yakın Birlik* idealinin ortadan kalkmadığıdır. Bu tartışmayı yukarıdaki bilgiler ışığında şöyle toparlamak mümkündür: *Daha Yakın Birlik*, tarihsel olarak AB'nin varlık sebebi olan en genel siyasal vizyondur ve terkedilmesi mümkün değildir. Ancak bu vizyonun hayata

geçebilmesi yönünde elde edilen başarılar, özellikle son otuz yıldır bir yöntem olarak benimsenen *farklılaşmış bütünleşme sistemi* sayesinde elde edilmiştir. Gerek AB'nin karşı karşıya olduğu reform ihtiyacının artık kaçınılmaz hale gelmesi, gerekse giderek ağırlaşan küresel ve bölgesel koşullar, bu mevcut sistem içinde reformların ilerletilebileceğini göstermektedir. Dolayısıyla, çok-vitesli Avrupa'nın bir yöntem olarak orta vadede korunmaya devam edileceğini, bu noktada Avrupa'nın fazla bir seçeneğinin olmadığı görülmektedir. Bu durum da kuşkusuz siyaset alanının açık olması, AB ile farklı ilişkiler geliştirilebilecek Türkiye gibi aday ülkeler bakımından –kısa vadedeki koşullar ne kadar zorlayıcı olursa olsun- farklı gelecek tasavvurlarının mümkün olduğu anlamına gelmektedir. Buradaki kilit siyaset pozisyon şudur: Nasıl AB *Daha Yakın Birlik* vizyonunu terk etmiyorsa, Türkiye de –bu vizyonla çelişkili gibi görünse de- tam üyelik perspektifini kaybetmemelidir. Türkiye'nin üyelik müzakerelerinde yaşanan tıkanıklıkların doğru bir biçimde tespit edilmesi durumunda, bu tıkanıklıkları aşacak yeni bir entegrasyon biçimi bulunması teorik ve siyaset olarak mümkündür; bu yol açıktır. Aşağıdaki bölüm, Türkiye-AB ilişkilerinin mevcut durumunu kısaca ortaya koyarak, Türkiye'nin önündeki siyaset olanaklarını tartışacaktır.

4. Türkiye-AB İlişkilerinin Siyaseti: Müzakere Sürecinden Stratejik Ortaklığa

Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri, içinde bulunduğumuz ağır küresel ve bölgesel koşullar altında, oldukça zorlu ve belirsizlikler içeren bir dönemden geçmektedir. Başlangıcından bu yana, Türkiye'nin ekonomik ve siyaset gelişimine ciddi katkılar sağlamış olan AB adaylığı, bugün gerek iç siyaset gündemin, gerekse dış politikanın öncelikli konusu olmaktan çıkmış durumdadır. Türkiye'nin adaylık sürecinin başlarında, müzakerelerin başlaması için hazırladığı Ulusal Program'da belirtildiği gibi, mevcut siyaset koşullar ne olursa olsun, AB üyeliği Türkiye için bir Cumhuriyet projesidir ve bu perspektifin kaybedilmemesi gerekir. AB adaylığı en başından itibaren, Türkiye'nin gerek ekonomik ve siyaset gelişiminde elde edilen başarıların; gerekse, bölgesel ve küresel ölçekte bir kalkınma ve demokratik referans kaynağı olmasının en önemli çerçevesi olmuştur (Öniş, 2010: 361-376; Avcı ve Çarkoğlu, 2014; Grigoradis, 2009: 155-156; Kirişçi, 2011:335). 2006'da müzakerelerin sekiz başlıkta askıya alınmasının ardından, bir yandan Türkiye'deki ekonomik ve siyaset reformların duraklaması; diğer

yandan Avrupa’da Türkiye karşıtlığının yükselmesiyle başlayan üyelik perspektifi kaybı, diğer birçok nedenle birlikte Türkiye-AB ilişkilerini beklenmedik bir hızda geriletmeye başlamıştı (Kubicek, 2011: 918-919; Kaygusuz, 2010: 422-436). Bu dönemden itibaren, AB’nin iki büyük ülkesinde iktidara gelen liderler, Almanya’da Şansölye Merkel ve Fransa’da da Cumhurbaşkanı Sarkozy, Türkiye’nin tam üyeliğine açıkça karşı çıkarak alternatif ilişki biçimlerinden söz etmeye başladılar. Bu dönemde ortaya atılan *imtiyazlı ortaklık (privileged partnership)*, *genişletilmiş ortak üyelik (extended associated membership)* ve *Avrupa Ekonomik Alanı Artı (EEA+)*, Türkiye’yi ekonomik olarak Birliğe bağlı tutarken, Konsey’de karar alma mekanizmalarına hiçbir şekilde dahil etmeyen ve üyelik olasılığını ortadan kaldıran modellerdi (Karakaş, 2007-2008: 39). Bu nedenle de Türkiye tarafından şiddetle reddedildiler. 2011’den itibaren reformların durmasıyla birlikte Avrupalılaşmada yaşanmaya başlayan gerileme, 2013’e gelindiğinde müzakereleri fiilen donma noktasına getirdi (Aydın-Düzgit ve Kaliber, 2016; Yılmaz, 2016: 88; Öniş ve Kutlay, 2017: 15-16). 2015 sonrasında ise, her iki taraf için de güvenlik sorunlarının siyasal alanı ve üyelik müzakerelerini domine ettiği, buna paralel olarak ilişkilerin sınırlandığı ve zaman zaman ciddi gerilimlerin yaşandığı, özellikle Türkiye’deki anayasa referandumu ve Avrupa’daki seçim süreçlerinin siyasal ve toplumsal ilişkileri yıprattığı bir uzaklaşma dönemi başladı. Avrupa’da Türkiye ile ilişkilerin bir şekilde korunması anlayışı hiç kaybolmadı; ancak bu ilişkilerin çerçevesinin değiştiği fikri de yaygınlaşmaya başladı. Türkiye-AB ilişkileri son iki yıldır, tam üyelik dışında, farklı ilişki ve işbirliği biçimlerinin tartışılması gerektiği yorumlarının giderek ağırlık kazanmasına sahne oldu. Özellikle Brexit’in ardından bazı AB liderlerinin Türkiye ile ilişkileri başka bir çerçevede yürütmek için ‘stratejik ortaklık’ terimini kullanmaya başladıklarını görüyoruz.¹⁸ Hemen belirtmek gerekir ki, stratejik ortaklık, siyasal dilde yoğun bir şekilde kullanılmasına rağmen, belirli bir tanımı, kesin bir çerçevesi olan, analitik bir kavram değildir. Daha çok mevcut çerçevesini kaybeden ilişkilerin önemini koruduğunu belirtmek için kullanılan, muğlak bir terimdir. Esas olarak özellikle siyasetçiler tarafından, çok önemli siyaset alanları olarak görülen

¹⁸ Ocak 2018’de, AB Genişleme ve Komşuluk Politikası Komiseri Hahn’ın kullandığı bu ifade çok dikkat çekti. <http://www.dw.com/tr/hahn-stratejik-ortaklik%C4%B1%C4%9Fa-vo%C4%9Funla%C5%9Fal%C4%B1m/a-42689640?maca=tur-rss-tur-all-1495-rdf>.

Stratejik ortaklık terimini kullanmasa da, Cumhurbaşkanı Erdoğan’ın 5 Ocak 2018’deki Fransa gezisi sırasında Emmanuel Macron’un da, Türkiye ile bir ortaklık kurulması gerektiğini beyan etmişti. <http://www.dw.com/tr/macron-ab-kap%C4%B1s%C4%B1n%C4%B1-kapatt%C4%B1/a-42047999>, Her iki haber için, erişim tarihi, 10 Mart 2018.

güvenlik, enerji, askeri ve teknolojik işbirliği ve silahlanma gibi konularla ilişkili olarak kullanılmaktadır. Ancak bu alanlardaki farklı ve değişken işbirliklerini tanımlamak için kullanılan bu kavram, diğer yandan da derinleşmeyen, tarafların birbirlerinden uzun vadeli beklentilerinin olmadığı, salt çıkarlara dayalı bir işbirliği anlayışına da referans verir. Diğer bir deyişle, bu terimin Türkiye-AB ilişkileri için kullanılmaya başlanması, Türkiye-AB ilişkilerinin çok-boyutlu olmaktan çıkarak, özellikle güvenlik, göç, enerji ve askeri teknoloji gibi alanlardaki sınırlı bir işbirliğine indirgeneceği anlamına gelmektedir. Henüz yaygın olarak kullanılmasa da, Türkiye açısından bir gerilemeyi ifade ettiğini söylemek mümkündür. Dolayısıyla, 26 Mart 2018 tarihinde, AB Konsey ve Komisyon başkanları ile Türkiye Cumhurbaşkanı arasında Varna’da yapılan toplantıda, üyelik müzakerelerinin devam edeceğinin somut olarak teyit edilmesi bu bakımdan önemlidir ve içinde bulunduğumuz zorlayıcı siyasal koşullara rağmen, Türkiye açısından AB perspektifini açık tutmanın mümkün olduğu anlamına gelir. Bu siyasal koşullar değiştiğinde, Türkiye’nin halen üyelik müzakereleri yürüten bir ülke statüsünde olması önemli olacaktır.

Yukarıdaki bölümlerde ortaya konmaya çalışıldığı gibi, Avrupa Birliği, önümüzdeki en az on yılı kapsayacağı düşünülen bir yeniden yapılanma/ reform sürecini farklılaştırılmış bütünleşme sistemi içinde yürütmek durumundadır. Bu on yıl içinde, Batı Balkan ülkeleri, -Makedonya, Arnavutluk, Kosova ve Bosna-Hersek- de, AB ile üyelik müzakereleri yürütecekler ve bazıları da tam üye olacaklardır. Batı Balkan ülkelerinin üyeliği, Türkiye açısından özellikle önemlidir; çünkü bu ülkelerin üyeliği ile İslam kültür ve kimliği, AB kimliğinin bir parçası haline gelecektir. Bu zamana kadar sadece Türkiye’nin üyeliği bağlamında tartışılan bu konu, daha geniş bir perspektifte ele alınarak, kuşkusuz Avrupa’daki kimlik tartışmasını Türkiye’nin lehine bir şekilde etkileyecektir. Dolayısıyla, Türkiye-AB ilişkilerini içinde bulunduğumuz dönemin sınırlılıklarına hapsetmemek ve daha geniş bir çerçeve içinde ele almak gerekir.

5. Brexit Süreci Türkiye-AB İlişkileri İçin Bir Model Oluşturabilir mi?

Britanya’nın 23 Haziran 2016’daki referandum sonucunda aldığı AB’den ayrılma kararı, Avrupa bütünleşmesi tarihinin en önemli dönüm noktalarından biri olmuştur ve ‘Birliğin Geleceği’ tartışmasını kuşkusuz yepyeni bir seviyeye taşımıştır. Ayrılma kararının ardından yapılan ilk yorumlarda, Birlik içindeki farklılaşma taleplerinin her

zaman Britanya'dan geldiği, dolayısıyla Britanya'nın ayrılışının AB'yi *Daha Yakın Birlik* idealine kesinlikle daha da yaklaştıracığı dile getirilmişti. Buna göre, artık özellikle güvenlik ve ortak savunma alanlarında yeni kurum ve mekanizmaların geliştirilmesi önündeki en önemli engel nihayet kalktığı gibi; Schengen ve Euro alanlarında da, daha derin bir bütünleşmenin önü açılmaktaydı. Diğer yandan, Britanya'nın katkısı olmayan bir Avrupa güvenliğinin hiçbir zaman özerk ve güçlü bir şekilde kurulamayacağı ve Birlik içinde Britanya ile yakın ilişkileri olan çevre ülkelerinin, Birlik'ten daha da uzaklaşabileceği endişeleri dile getirilmekteydi. Bütünleşmenin genel tarihi açısından ele aldığımızda, Britanya'nın ayrılışı elbette ki AB açısından bir başarısızlık hikâyesidir ve somut etkilerinin ayrılma gerçekleşikten sonra netleşeceği öngörülebilir. Bu nedenle de, 29 Mart 2019'da gerçekleşecek bu ayrılıştan önce, AB'nin kendi içindeki reform tartışmasını verimli bir şekilde sonuçlandırması ve reformlara başlaması beklenmektedir. Aralık 2017 itibarıyla, AB ile Britanya arasındaki Brexit müzakereleri ikinci aşamaya geçmiştir. Taraflar ilk aşamada, İngiltere ve AB vatandaşlarının hakları, "boşanma faturası" ve Kuzey İrlanda-İrlanda Cumhuriyeti sınırı konularında ilke düzeyinde anlaşmaya varmışlardır. Buna göre, AB'deki Britanya ve Britanya'daki AB vatandaşlarının hakları korunacak, Kuzey İrlanda-İrlanda Cumhuriyeti sınırı "gevşek" olacak ve Britanya'nın AB'ye yapacağı ödeme de en az 35 milyar Sterlin olacaktır.¹⁹ İkinci aşamada ise, Britanya ile AB arasındaki ilişkilerin gelecekte nasıl olacağının masaya yatırılması, geçiş sürecinin planlanması ve ticari ilişkilerin çerçevesinin çizilmesi söz konusudur.

Birçok yorumcuya göre, yumuşak bir geçiş anlayışı içinde, yirmi bir aylık bir geçiş süreci üzerinde anlaşılrsa da, bu sürenin daha uzun olma olasılığı oldukça yüksektir.²⁰ Çünkü Britanya'nın artık karar alma hakkının olmadığı bazı AB uygulamalarının içinde kalması beklenmektedir: Avrupa mahkemelerinin kararlarına uymak, kısmi serbest dolaşıma izin vermek ve AB bütçesine hala bir miktar katkıda bulunmak gibi. Üçüncü aşamada ise, AB-Britanya ilişkilerinin 31 Aralık 2020'de bitecek geçiş dönemi sonrası düzenlenecektir. Bu aşamada en çok dile getirilen olasılık, AB ile Britanya arasında, AB ile Kanada arasındaki Kapsamlı Ekonomik ve Ticaret Antlaşması'na benzer bir antlaşmanın yapılması ve dış politika, güvenlik, terörizmle mücadele ve yargı

¹⁹ <http://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-42366180>. Erişim tarihi, 20 Mart 2018.

²⁰ <https://www.newstatesman.com/politics/uk/2016/11/brexit-will-leave-britain-poorer-and-smaller-europe-will-feel-hurt-just-much>. Erişim tarihi, 20 Mart 2018.

bağlayıcılığı gibi konuların da, bu işbirliği çerçevesine taşınmasıdır.²¹ Dolayısıyla, Britanya'nın karar alma mekanizmalarına katılmadığı bir Birlik ile, oldukça sıkı bir ilişki içinde olmaya devam etmesi söz konusudur. Kimi yorumculara göre bu zorlu durum, AB ile Britanya arasında hiç bitmeyen bir geçiş sürecine bile dönüşebilir.

Brexit kararından bu yana, Britanya'nın AB ile ilişkisinin nasıl bir model içinde devam edeceği yoğun bir şekilde tartışılmaktadır. Bu çerçevede ön plana çıkan önerilerden biri, '*Kıtasal Ortaklık*' (*Continental Partnership- CP*) modeli olmuştur (Pisani-Ferry vd. 2016: 6-8). CP, Genel olarak bütünleşmiş Tek Pazar'ı korumak amacıyla, Britanya'nın mal, hizmet, sermaye ve geçici bir iş gücü dolaşımı sistemi içinde kaldığı ve tüm bu alanlardaki ilişkilerin yeni bir *hükümetlerarası ortaklık (intergovernmental partnership)* çerçevesinde yürütüldüğü bir modeldir. Diğer bir deyişle Britanya, siyasal yönü olmayan, ekonomik bir ortaklık üzerinden yürüyecek, dışsal bir bütünleşme çerçevesi içinde kalacak ve karar almadaki yerini de koruyacaktır. Diğer bir deyişle, Britanya ile esas olarak siyasal bütünleşme ve işgücünün serbest dolaşımını içermeyen, ancak karar almada yer aldığı yeni bir ortaklık modeli geliştirilebilir. Burada Türkiye açısından dikkat çekici nokta şudur: Siyasal bütünleşme ve iş gücünün serbest dolaşımı, aslında Türkiye-AB ilişkilerini de tıkayan iki temel meseledir. Dolayısıyla, bu konuları içermeyen bir bütünleşme modeline Türkiye'nin katılımına, AB kurumlarının, hükümetlerinin ve toplumlarının daha olumlu bakması mümkün olabilir. Eski Alman Dışişleri Bakanı Sigmar Gabriel'in Brexit sonucu ortaya çıkacak modelin, Türkiye ve Ukrayna için de kullanılabileceği önerisi de, bu genel anlayışı yansıtmaktadır.²² Ancak burada bir farkın da altını çizmek gerekir. Britanya artık AB üyesi olmadan, bu model içinde ilişkilerini yürütecektir; Türkiye ise üyeliğe aday bir ülkedir. Diğer bir deyişle, Britanya bu modeli, üye olmayan bir ülke olarak uygulayacakken, Türkiye'nin üyeliğe aday bir ülke olarak, benzer bir mekanizmaya dâhil olması ileri bir adım olmayabilir. Diğer yandan, eğer Brexit süreci uzar ve hiç bitmeyen bir geçiş dönemi söz konusu olursa, bu süreci esas almak, Türkiye için zaman ve enerji kaybı anlamına gelecektir. İçinde bulunduğumuz aşamada Birleşik Krallık, yukarıda sayılan müzakere konularının hepsinde olumsuz bir tutumdadır ve bu nedenle de AB'nin mevcut farklılaştırılmış ilişki

²¹ <https://www.project-syndicate.org/commentary/brexit-phase-two-long-term-deal-by-mark-leonard-2018-01>. Erişim tarihi, 20 Mart 2018.

²² <https://www.politico.eu/article/sigmar-gabriel-post-brexit-britain-can-be-model-for-turkey-and-ukraine/>. Erişim tarihi, 16 Nisan 2018.

modellerinin hiçbirine dahil olamamaktadır.²³ Dolayısıyla Türkiye'nin bir yandan bu süreci yakından takip ederken, diğer yandan da kendi özgün konumu ve bulunduğu aşamayı temel alarak, tam üyelik perspektifi içinde, içsel bir farklılaşma modeli arayışını da sürdürmesi gerekir.

6. Sonuç ve Değerlendirme: Türkiye-AB İlişkilerinin İlerletilmesi Nasıl Mümkün Olabilir?

Bu noktada soru şudur: Türkiye- AB ilişkileri, AB'nin mevcut farklılaştırılmış bütünleşme sistemi içinde nasıl ilerletilebilir? Türkiye, bu sistem içinde, üye olmadan önce bir ülkenin elde edebileceği en yüksek statüye sahiptir. Dolayısıyla fiilen müzakereler hangi aşamada olursa olsun, Türkiye bu statüyü kolay elde etmemiştir ve terk etmemelidir. Katılım müzakeresi yürütme dışındaki seçeneklerin her biri, daha düşük pozisyonlardır ve AB'nin bütünleşme kriterlerinden uzaklaşmayı temsil ederler. Bu nedenle Türkiye'nin amacı, Birliğin dışında kalarak daha düşük düzeyde bir ilişki biçimine gerilemek olmamalıdır. Tersine, Türkiye Birliğe üye olarak, mevcut ya da Türkiye özelinde geliştirilebilecek entegrasyon modellerinden birine dahil olabilir. Diğer bir deyişle Türkiye dışarda kalarak değil, üye olarak AB'nin dış halkalarından birinde yer alabilir. Tam üyelikle tam entegrasyon farklı şeylerdir. Türkiye tam entegrasyona dahil olmayabilir; ancak bu aşamada tam üyelik perspektifini terk etmesi, bu olasılığı da ortadan kaldırır.

Bu temel anlayış içinde, Türkiye'nin önünde iki temel görev vardır: Birincisi, önümüzdeki süreç boyunca, AB üyeliğinin tekrar iç ve dış siyasal gündemin öncelikli maddesi haline getirilmesi ve tüm AB kurumları ile sağlıklı bir siyasal diyalogun yeniden tesis edilmesi gerekir. AB reformu, Türkiye'nin dışarıdan izleyeceği bir süreç olmamalıdır. İlişkilerdeki düzelmeye paralel olarak, Birliğin nasıl bir dönüşüme doğru gittiği yakından takip edilmeli; bu takip süreci için özel heyet ve komisyonlar oluşturulmalıdır. İkinci olarak da, siyasal nedenlerle askıya alınan başlıklar da dahil olmak üzere, tüm başlıklarda nasıl ve ne kadar yol alındığını/alınabileceğini, nerelerde tıkanıklıklar yaşandığını/yaşanabileceğini net bir şekilde tespit ederek, daha önce başka

²³ Brexit müzakerelerinin ikinci aşama konuları bakımından, Birleşik Krallık'ın açmazları ve mevcut ilişki modelleriyle yaşanan uyumsuzluğu gösteren bir tablo için bkz. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/slide_presented_by_barnier_at_euco_15-12-2017.pdf. Erişim tarihi, 16 Nisan 2018.

üyelere yapıldığı gibi, *bu tıkanıklıkları aşacak bir entegrasyon modeli geliştirmek üzere* altyapı çalışması yürütmeli, öneriler geliştirmeli ve bu çalışmaları AB bürokratları ile paylaşmalıdır. Özetle Türkiye-AB ilişkilerinin siyaseti, güvenlik ve strateji alanlarıyla sınırlanmamalı; tersine, tüm politika alanlarında tekrar diplomasinin işleyeceği sağlıklı bir çerçeveye kavuşturulmalıdır.

Bu genel perspektif içinde, Türkiye'nin mevcut kriz ortamından çıkmak için izleyebileceği stratejiler şunlar olabilir:

1) Türkiye, gerek tek tek AB ülkeleri, gerekse AB kurumları ile ilişkilerinde, siyasal tansiyonu düşürme yolunda somut adımlar atmalı ve müzakerelerle ilgili yeni bir 'ortak anlayış gündemi' oluşturmalıdır. Bu gündemin ana maddesi ise koşulluluğun tam olarak uygulanması olmalıdır. Gerek Türkiye'de, gerekse Avrupa Birliği'nde farklı toplumsal kesimler ve sivil toplum aktörleri, Türkiye ile ilişkilerin koşulluluk çerçevesinde yürütülmesi için yoğun bir çaba göstermektedirler. TÜSİAD'ın Türkiye içinde ve dışındaki çok yönlü etkinlikleri, benzer bir şekilde BusinessEurope'un *Avrupa'nın Geleceği Raporu*'nda Türkiye ile müzakerelerin koşulluluk çerçevesinde devam etmesi çağrısı²⁴ çok önemlidir. Türkiye, her üyeye uygulanan koşulluluğun uygulanmasını talep etmeli; ancak aynı zamanda standart bir katılım müzakeresi sürecini, Ulusal Program'a bağlı bir şekilde ve kendi sorumlulukları çerçevesinde yürüteceğini taahhüt etmelidir.

2) Türkiye siyasal kriterlerle bağlı olduğunu en üst düzeyde teyit etmeli, bu konuda Avrupa Konseyi ve AB kurumlarından gelen eleştirileri dikkate alarak gerekli reform sürecini hızla başlatmalıdır. Siyasal normalleşmenin başlatılması, OHAL uygulamasına son verilmesi, hukuk devleti normlarının yeniden tesis edilmesi, basın, ifade ve düşünce özgürlükleri ile temel insan hak ve özgürlüklerinin AB siyasal kriterleri doğrultusunda yeniden düzenlenmesi ve yaklaşan seçimlerin güven ortamında yapılması hayati önemdedir. 17 Nisan 2018 tarihinde açıklanan 2018 Türkiye Raporu, özellikle hukukun üstünlüğü, yargı bağımsızlığı ve insan hakları alanlarındaki gerilemeye dikkat çekmekte, bu konuların öncelikli olarak ve Avrupa Konseyi ile yürütülecek güçlendirilmiş işbirliği içinde ele alınması çağrısında bulunmaktadır. Bu konularda herhangi bir ilerleme sağlanmadan ve OHAL'in devamı halinde, müzakere

²⁴ https://www.business-europe.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/2017-09-06_future_of_europe_-_the_business_way_forward.pdf. Erişim tarihi, 2 Nisan 2018.

sürecinin normal seyrine dönmesinin imkansız olduğu çok açıktır.²⁵

3) Türkiye, yukarıda sözü edilen, AB'nin reform ve yeniden yapılanma sürecini yakından takip edecek yapılar oluşturmali ve bu sürecin bir parçası olmaya gayret etmelidir.

4) Yine yukarıda sözü edilen özgün entegrasyon modeliyle ilgili çalışmalar hızla başlatılmalıdır. Bunun için de, müzakere süreci gerçekçi bir taramaya tabi tutulmalı ve Türkiye her başlıkta, kendi değerlendirme ve öneri metinlerini (*reflection papers*) ortaya koymalıdır.

5) Gümrük Birliği'nin güncellenmesi, Türkiye-AB ilişkilerinin içinde bulunduğumuz dönemde ilerletilebilmesi açısından en elverişli alanlardan biridir. AB, son yıllarda imzaladığı STA'lar kapsamında tarım, hizmetler, yatırımlar ve kamu alımları gibi alanlarda üçüncü ülkelerle Türkiye ile olan Gümrük Birliği'nden daha kapsamlı ticari ilişkiler yürütmektedir. Bu durumun yarattığı asimetrinin giderilmesi, ayrıca GB ile ilgili anlaşmazlıkların çözümü için bir mekanizma oluşturulması konusu, Türkiye için oldukça önemlidir. Bu çerçevede Avrupa Komisyonu ile yürütülen teknik müzakereler 27 Nisan 2015 tarihinde tamamlanmış olmasına rağmen, yakın dönemde birçok AB lideri bu müzakerelerin başlaması ile ilgili AB içinde tam bir mutabakat olmadığı yönünde açıklamalarda bulunmuştur.²⁶ Burada vurgulamak gerekir ki, GB'nin güncellenmesi ve özellikle ekonomik alanda kurulabilecek diğer işbirlikleri de, hem tüm AB kurumları ile sağlıklı bir siyasal diyalogu, hem de siyasal kriterlerin uygulanır durumda olmasını gerektirir. AB'nin tüm kurumlarıyla siyasal diyalogun düzeltilmesinin önemi, bir kez daha bu konuda da karşımıza çıkmaktadır.

6) Küresel terörizm ve mülteci sorunu, Avrupa'nın ana güvenlik sorunlarını oluşturmaktadır ve Türkiye ile işbirliği yapmak zorunda olduğu alanlardır. Ancak bu sorun Türkiye tarafından siyasal bir pazarlık konusu yapılmak yerine, sunulan katkıların Avrupa kamuoyunun kazanılmasında kullanılması gerekir. Avrupa'da '*Türkiye'nin parçası olduğu sorunlar*' yerine, '*Türkiye'nin parçası olduğu çözümler*' söylemi ön plana çıkarılmalıdır. Mülteci sorunundaki işbirliği, katılım müzakereleri süreci dışında ele alınmalıdır. Avrupa'da bütünleşme karşıtı ve göçmen karşıtı kesimler, aynı zamanda Türkiye'nin üyeliğine de karşıdirlar. Dolayısıyla AB içinde, AB'nin ortak değerlerine

²⁵ <http://www.hurriyet.com.tr/dunya/avrupa-birliginden-en-olumsuz-rapor-40806035>;
<https://www.politico.eu/article/recep-tayyip-erdogan-turkey-commission-says-turkey-made-big-steps-away-from-eu-report/>. Erişim tarihi, 16 Nisan 2018.

²⁶ <https://www.ntv.com.tr/dunya/merkelden-gumruk-birligi-aciklamasi,Zb9JtJTafUeaRvXXYlgVzg>. Erişim tarihi, 2 Nisan 2018.

dayalı bir reform gündemine sahip siyasal kesimler ile Türkiye, aslında aynı zeminde yer almaktadır ve bu konu maalesef tam tersi gibi düşünülmektedir. Mülteci meselesinin siyasal bir koza çevrilmesi ise, bütünleşme ve Türkiye karşıtlarını daha da güçlendirmektedir. Ancak elbette ki, özellikle güvenlik alanındaki iş birliği Avrupa'daki Türkiye karşıtlığını azaltacak bir şekilde kullanılabilir.

Sonuç olarak Türkiye önümüzdeki kısa dönemde, AB'nin nasıl bir farklılaşma modeline doğru evrileceğini yakından takip etmeli, diğer yandan da tam üyelik perspektifi içinde ve siyasal kriterlerle bağlı bir biçimde; müzakere sürecindeki sorunlara göre oluşturulacak bir entegrasyon biçimini, AB kurumları ile birlikte oluşturmak üzere harekete geçmelidir. Stratejik ortaklık, işlevsel işbirliği, hatta Brexit sonunda oluşabilecek kıtasal ortaklık gibi alternatifler, Türkiye'nin mevcut durumundan geriye gidiştir. Daha önce ifade belirtildiği gibi, nasıl AB *Daha Yakın Birlik* vizyonunu terk etmiyorsa, Türkiye de, tam üyelik vizyonunu terk etmemelidir.

KAYNAKÇA

- Akkerman, T., de Lange Sarah L., ve Rooduijn, M. (2016). *Radical right-wing populist parties in Western Europe: Into the mainstream*, Abingdon, Oxon, Routledge.
- Avcı, G. ve Çarkoğlu, A. der., (2014) *Turkey and the EU: Accession and reforms*, New York, London, Routledge.
- Aydın-Düzgit, S. ve Kaliber, A. (2016). Encounters with Europe in an era of domestic and international turmoil: Is Turkey a de-Europeanising candidate country?, *South European Society and Politics*, 21(1), s.1-14.
- Bauer, M. W., ve Becker, S. (2014). The unexpected winner of the crisis: The European Commission's strengthened role in the economic governance, *Journal of European Integration*, 36(3), s.213-229.
- Börzel, T. (2016). From EU governance of crisis to crisis of EU governance: Regulatory failure, redistributive conflict and euroceptive publics, *Journal of Common Market Studies*, 54(1), s. 8-31.
- Caparaso, J. (1996). The European Union and forms of state: Westphalian, regulatory, or post-modern?, *Journal of Common Market Studies*, 34(1), s. 29-52.
- Cooper, Ian (2011). The Euro crisis as the revenge of neofunctionalism, *Euobserver*, <https://euobserver.com/opinion/113682>, Erişim tarihi, 28 Mart 2018.
- De Grauwe, P. (2010). Crisis in the Euro Zone and how to deal with It? *CEPS, Policy Brief*, No.204.
- De Witte, B. (2017). The future of variable geometry in a post-Brexit European Union, *Maastricht Journal of Comparative Law*, 24(2), s.153-157.
- Dinan, D. (2005). *Ever closer union: An introduction to European integration*. Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Eder, F. ve Herszenhorn, D.M. (2017). State of Juncker, *Politico*, 9/6. <https://www.politico.eu/article/jean-claude-juncker-interview-state-of-the-union/>. Erişim tarihi, 1 Mart 2018.
- Grigoradis, I.N. (2009). *Trials of Europeanization*. NY, Palgrave Macmillan.
- Hennette, S., Piketty, T., Sacriste, G., Vauchez, A. (2017). *Avrupa'nın demokratikleştirilmesi için bir antlaşma teklifi*. İstanbul, Türkiye İş Bankası Yayınları.
- Herman, C. (2017). Crisis, structural reform and dismantling of the European social model(s), *Economic and Industrial Democracy*, 38(1), s. 51-68.
- Hix, S. ve Hoyland, B. (2011). *The political system of the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Karakaş, C. (2007-2008). Üye Olmadan Entegrasyon Mümkün mü? Türkiye'nin AB Üyeliğinin Hukuki Dayanakları ve Tam Üyelik Alternatifleri. *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 4(16), Kış, s.23-49.
- Kaygusuz, Ö. (2010). Türkiye-AB ilişkilerinin Möbius şeridi: AKP reformculuğu ve AB çokkültürlülüğü, İ. Uzgöl ve B. Duru (Eds.), *AKP kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu* (s.410-438). Ankara: Phoenix.
- Kirişçi, K. (2011). The Kurdish issue in Turkey: Limits of European Union reform. *South European Society and Politics*, 16(2), s.335-349.
- Koenig, N. (2015). A differentiated view of differentiated integration. *Policy Paper, Jacques Delors Institut*, http://www.delorsinstitut.de/2015/wpcontent/uploads/2015/07/20150723_DifferentiatedIntegration_JDIB_Nicole-Koenig.pdf. Erişim tarihi, 1 Mart 2018.

- Kölliker, A. (2001). Bringing together or driving apart the Union? Toward a theory of differentiated integration. *West European Politics*, 24 (4), s.125-151.
- Kriesi H. ve Pappas,T.S. (2015). *European populism in the shadow of great recession*. Colchester, ECPR Press.
- Kubicek, P. (2011). Political conditionality and European Union's cultivation of democracy in Turkey. *Democratization*, 18(4), s. 910-931.
- Leuffen, D., Rittberger, B., Schimmelfennig, F. (2012). *Differentiated integration: Explaining variation in the European Union*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- McCormick, John P. (2015). *Weber, Habermas ve Avrupa devletinin dönüşümü*. İstanbul, Türkiye İş Bankası Yayınları.
- Moravcsik, A. (2012). Europe after the crisis, how to sustain a common currency. *Foreign Affairs*, 91(3), s.54-68.
- Öniş, Z. (2010). Contesting for Turkey's Political Centre: Domestic Politics, Identity Conflicts and Controversy over EU Membership. *Journal of Contemporary European Studies*, 18(3), s.361-376.
- Öniş, Z ve Kutlay, M. (2012). Ekonomik bütünleşme/ siyasal parçalanmışlık paradoksu: Avro krizi ve Avrupa Birliği'nin geleceği. *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 9(33), s.3-22.
- Öniş, Z. ve Kutlay, M. (2017). Global shifts and the limits of the EU's transformative power in the European periphery: Comparative perspectives from Hungary to Turkey. *Government and Opposition*, 1-28. doi:10.1017/gov.2017.16
- Peterson, J. (2017). Juncker's Political European Commission and the EU in crisis. *Journal of Common Market Studies*, 55(2), s.349-367.
- Pisani-Ferry, J., Röttgen, N., Sapir, A., Tucker, P., Wolff, G.B. (2016). Europe After Brexit: A proposal for continental partnership. bruegel.org/2016/08/europe-after-brexit-a-proposal-for-a-continental-partnership/. Erişim tarihi, 20 Mart 2018.
- Reid, T.R. (2005), *The United States of Europe: The new superpower and the end of American supremacy*. London, Penguin Books.
- Risse-Kappen, T. (1996). Exploring the nature of the beast: International relations theory and comparative policy analysis meets the European integration. *Journal of Common Market Studies*, 34(1), s.53-80.
- Ruffet, M. (2011). The European debt crisis and European Union law. *Common Market Law Review*, 48, s.1777-1806.
- Russack, S. (2017). How is Juncker's last-chance Commission faring at mid-term. *Sieps, European Policy Analysis*, 4, s.1-12.
- Schimmelfennig, F. (2016). Good governance and differentiated integration: Graded membership in the European Union. *European Journal of Political Research*, 55, s.789-810.
- Stubb, Alexander C-G. (1996). A categorization of differentiated integration. *Journal of Common Market Studies*, 34(2), s.283-295.
- Yılmaz, G. (2016). From Europeanization to de-Europeanization: The Europeanization process of Turkey in 1999-2014. *Journal of Contemporary European Studies*, 24(1), s.86-100.



BOĞAZIÇI ÜNİVERSİTESİ-TÜSİAD DIŞ POLİTİKA FORUMU ARAŞTIRMA RAPORU

Boğaziçi Üniversitesi-TÜSİAD Dış Politika Forumu

Boğaziçi Üniversitesi
Kuzey Kampüs, Kuzey Otopark Binası
Kat: 1, No: 118, 34342 Bebek, İstanbul
Telefon ve Faks: (0212) 359 7156
E-posta: dpf@boun.edu.tr
Web: www.dispolitikaforumu.com

Boğaziçi University-TÜSİAD Foreign Policy Forum

Boğaziçi University
Kuzey Kampüs, Kuzey Otopark Binası
Kat: 1, No: 118, 34342 Bebek, İstanbul, TURKEY
Telephone and Fax: +90 212 359 7156
Email: dpf@boun.edu.tr
Web: www.dispolitikaforumu.com