

AB HUKUKUNUN TEMEL İLKELERİ ÇERÇEVESİNDE AB'YE KATILIM VE TÜRKİYE'NİN MÜZAKERE ÇERÇEVE BELGESİNDE YER ALAN ESASLAR

Sanem BAYKAL*

Özet

Avrupa Birliği'ne katılımın usulü ve koşulları Avrupa Birliği'nin temel metinlerinde ve AB kurumlarının çeşitli belgelerinde düzenlenmektedir. Söz konusu usul ve koşullar diğer aday ülkeler gibi Türkiye'ye de 1999 yılında Helsinki Zirvesi'nde adaylık statüsünün kabulünden itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Türkiye'nin de dahil olduğu son genişleme evresi ya da dalgası bakımından uygulanan temel esaslar, özellikle katılım müzakerelerinin tabi olduğu koşullar ile bunların Türkiye'nin katılım müzakerelerinin sonucunu nasıl etkileyebileceği bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Bu çerçevede özellikle üzerinde durulacak konu ise katılım müzakerelerinin yürütülme esaslarının düzenlendiği Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesinde yer alan "uzun geçiş dönemleri, özel düzenlemeler, derogasyonlar ve daimi korunma önlemlerine başvuru imkanı" gibi hususların AB hukukunun temel ilke ve esasları çerçevesinde ne ölçüde mümkün, adil ve uygulanabilir olduğudur.

Anahtar Kelimeler: *Avrupa Birliği Hukuku, AB Genişlemesi, Türkiye-AB İlişkileri, AB Katılım Müzakereleri, Türkiye Müzakere Çerçeve Belgesi*

Abstract

The procedure and conditions for accession to the European Union are regulated by the basic legal texts of the Union as well as the various legal documents of its institutions. Those procedure and conditions have been applied to Turkey's

* Doç.Dr., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi AB Hukuku Anabilim Dalı öğretim üyesi, Ankara. Bu çalışmanın araştırma aşamasına katkı sağlayan Bahar Uysal, Ezgi Çerçi, Gonca Aydınöz, Bilgesu Öztekin, Çiğdem Akın ve Eda Çanga'ya içten teşekkürlerimi sunuyorum. Değerli meslektaşım Dr. İlke Göçmen'in konu hakkındaki çalışmalarının ve akademik tartışmalarımızın bu çalışmanın hazırlanmasına katkısını da özellikle belirtmek isterim. Çalışmadaki her türlü eksiklik ise elbette sadece yazarın sorumluluğudur.

accession since the declaration of its candidacy at the Helsinki Summit of 1999 as was the case for other candidate countries. This study deals with the basic principles, conditions and procedures of the current enlargement process which also includes Turkey and the implications thereof on the outcome of the accession negotiations. In that context, the main focus will be on the phrase that “long transitional periods, derogations, specific arrangements or permanent safeguard clauses, i.e. clauses which are permanently available as a basis for safeguard measures” as stipulated in the Negotiation Framework for Turkey and whether such measures could be considered as feasible, applicable or fair on the basis of the fundamental principles of the EU legal order.

Key Words: *European Union Law, EU Enlargement, Turkey-EU Relations, EU Accession Negotiations, Accession Negotiation Framework for Turkey*

Giriş

Avrupa Birliği'ne (AB) katılımın usulü ve koşulları Birliğin temel metinlerinde ve AB kurumlarının çeşitli belgelerinde düzenlenmektedir. Bu metinler aday ülkeler bakımından AB'ye katılımın hukuki çerçevesini oluşturmaktadır. Söz konusu usul ve koşullar diğer aday ülkeler gibi Türkiye'ye de 1999 yılında Helsinki Zirvesinde adaylık statüsünün kabulünden itibaren uygulanmaya başlanmıştır.¹

Başlangıçta, yani adaylık statüsünün ilan edildiği sırada 5. genişleme evresine ve bu evrenin tabi olduğu usul ve koşullara dahil olduğu kabul edilen Türkiye, 2004 ve 2007 tarihlerinde bu dalga içinde yer alan ülkelerin AB'ye girişinin ardından yeni bir genişleme evresi olarak adlandırılan ve daha önceki deneyimlerin ışığında yeniden şekillendirilen 6. genişleme evresi içinde kabul edilmiştir. Söz konusu genişleme evresi “Batı Balkanlar ve Türkiye”yi kapsamakla birlikte Haziran 2010'da katılım müzakerelerine başlayan İzlanda'nın katılım süreci de doğal olarak bu evrenin esas ve koşullarına tabi olarak yürütülmektedir. Bu evrenin temel esas, usul ve koşullarının belirlenmesinde ve uygulanmasında, genişleme konusundaki geçmiş deneyimlerin yol göstericiliğinin yanı sıra kendine özgü niteliği dolayısıyla Türkiye'nin de kapsama dahil olmasının önemli rol oynadığı genel olarak ifade edilen bir husustur.²

Bu genişleme evresi ya da dalgası bakımından uygulanan temel esaslar, özellikle katılım müzakerelerinin tabi olduğu koşullar ile bunların Türkiye'nin katılım

¹ Helsinki European Council, Helsinki Presidency Conclusions, **Bulletin of the European Communities**, No. 12/1999, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2000.

² Bkz. Neill Nugent, “The EU's Response to Turkey's Membership Application: Not Just a Weighing of Costs and Benefits”, **Journal of European Integration**, Cilt 29, No 4, 2007, s. 483; Christophe Hillion, “Negotiating Turkey's Membership to the European Union-Can the Member States Do as They Please?”, **European Constitutional Law Review**, No 3, 2007, s. 270; Fabien Amtenbrink, “On the European Union's Institutional Capacity to Cope with Further Enlargement”, **Reconciling the Deepening and Widening of the European Union**, Steven Blockmans and Sacha Prechal (eds.), TMC Asser Instituut, The Hague, 2007, içinde, s. 120.

müzakerelerinin sonucunu nasıl etkileyebileceği bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Bu çerçevede özellikle üzerinde durulacak konu ise katılım müzakerelerinin yürütülme esaslarının düzenlendiği Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesinde yer alan “uzun geçiş dönemleri, özel düzenlemeler, derogasyonlar ve daimi korunma önlemlerine başvuru imkanı” gibi hususların AB hukukunun temel ilke ve esasları çerçevesinde ne ölçüde mümkün, adil ve uygulanabilir olduğudur.

AB'ye Katılımın Hukuki Çerçevesi

AB'ye üyelik başvurusunun yapılması ve başvurunun değerlendirilme süreci AB Antlaşması'nın 49. maddesinde yer almaktadır.³ Bu madde uyarınca:

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

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

Bu madde hükmü ışığında katılımın koşulları usule ve esasa ilişkin olarak iki farklı temelde ele alınabilir.⁴ Buna göre usule ilişkin koşullar şunlardır:

- Başvurunun AB Konseyi'ne yapılması;
- Başvurunun Avrupa Parlamentosu'na ve ulusal parlamentolara bildirilmesi;
- Konsey'in kararını vermeden önce, Komisyon'a danışmak ve üye tam sayısının çoğunluğuyla karar verecek olan Parlamento'nun muvafakatini almak zorunda olması;
- Konsey'in, başvurunun akıbetine ilişkin kararını oybirliğiyle alması;
- Katılım Antlaşması'nın kendi anayasal kurallarına uygun olarak onaylanmak üzere bütün âkit devletlere sunulması.

Maddede düzenlenen esasa ilişkin koşulları ise şu şekilde saymak mümkündür:

³ AB Antlaşması madde 49.

⁴ Bu ayırım için bkz. Christophe Hillion, “The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy”, *Swedish Institute for European Policy Studies*, 2010/6, s. 8-9. AB'ye katılımın hukuki çerçevesi konusunda Lizbon Antlaşması öncesi bir inceleme için bkz. Dimitry Kochenov, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, Kluwer Law International, Austin, Boston, Chicago, New York, The Netherlands, 2008, s. 12-21 ve s. 57 vd. Genel olarak katılım prosedürünün hukuki temel itibarıyla gelişimine ilişkin bir inceleme için bkz. Frank Hoffmeister, “Earlier Enlargements”, Andrea Ott and Kirstyn Inglis (eds.), *Handbook on European Enlargement*, TMC Asser Press, The Hague, 2002, içinde, s. 87 vd.

- AB Antlaşması'nın 2. maddesinde düzenlenen Birliğin dayandığı temel değerlere saygı gösterilmesi ve bu değerleri desteklemenin taahhüt edilmesi;
- Başvurunun incelenmesinde Avrupa Birliği Zirvesi tarafından kararlaştırılan yeterlilik kriterlerinin dikkate alınması;
- Katılımın şartlarını ve bu katılımın Birliğin üzerine kurulduğu Antlaşmalar'da yapılmasını gerektiren uyarlamaları içeren ve üye devletlerle başvuran devlet arasında yapılacak katılım antlaşmasının imzalanması.

Lizbon Antlaşması ile bu maddeye getirilen temel değişiklikler, üyelik başvurusu konusunda Avrupa Parlamentosu ve ulusal parlamentoların bilgilendirilmesi ve başvurunun incelenmesinde Avrupa Birliği Zirvesi tarafından kararlaştırılan yeterlilik şartlarının dikkate alınacağı hükmünün eklenmesidir. Bunun yanı sıra aday ülkenin niteliğini ortaya koyan ve bir ölçüde de "Avrupalı" olmanın içerdiği değerlerin Lizbon Antlaşması ile bir defa daha ve genişletilerek belirlendiği görülmektedir.⁵

Lizbon Antlaşması öncesi AB Antlaşmasının 6. maddesi "AB'nin üye devletlerin ortak ilkeleri olan özgürlük, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü ilkeleri üzerine kurulduğu" hükmünü içeriyordu.

Lizbon Antlaşması sonrası AB Antlaşmasının 2. maddesinde ise AB'nin "değerleri" şu şekilde ifade edilmektedir:

"Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kurulmuştur. Bu değerler, çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliğinin hakim olduğu bir toplumda üye devletler için ortaktır."

Antlaşmalarda daha önce Birliğin üzerine kurulduğu "ilkeler" şeklinde bir ifade kullanılmışken önce AB Anayasal Antlaşması, ardından da söz konusu girişimin başarısızlığı üzerine hazırlanan Lizbon Antlaşmasında "AB'nin değerleri" ifadesinin tercih edildiği ve söz konusu "değer"lerin sayısının arttığı görülmektedir. Ancak ister "değer" ister "ilke" olarak ifade edilsin AB Antlaşmasında geçen kavramların, üzerinde azami düzeyde uzlaşıya varılmış, olabildiğince nötr ve evrensel değerlerin Avrupa kıtası özelinde ifade ettiği içerik ve anlama işaret ettiği belirtilebilir.⁶ Bunun yanında üye olacak ülkelerin bu değerleri benimsemesinin ötesine geçecek şekilde bu değerlerin desteklenmesi, teşviki ya da ilerletilmesi anlamında bir görev üstlenmesi ve buna uygun

⁵ "Avrupalılık" kavramının katılım prosedürü bağlamında ne ifade ettiği konusunda tartışma için bkz. Kochenov, **op.cit.**, s. 27 vd.

⁶ Mattias Kumm, "The Idea of Thick Constitutional Patriotism and Its Implications for the Role and Structure of European Legal History", **German Law Journal, Special Issue-Confronting Memories**, Cilt 6, No. 2, 2005, s. 319-354; Lynn Dobson, "We Have the Stars, Let's Add the Moon: EU, Turkey, and the Constitutional Values of Free Citizens", **Towards a European Constitution-from the Convention to the IGC&Beyond Conference**, Goodenough College, Londra, 1-2 Temmuz 2004, s. 6- 9.

nitelikler göstermesinin arandığını ileri sürmeye uygun bir yazımın tercih edildiği görülmektedir.

Katılım kriterlerinin ise zımnen de olsa Antlaşmalara dahil edilmiş olması hukuki niteliklerinin güçlenmesine olduğu kadar siyasi ve sembolik önemlerinin altının çizilmesine de hizmet etmektedir.

Bilindiği üzere, ilk kez 1993 Kopenhag Zirvesinde ortaya konulan, ardından 1995 Madrid Zirvesinde geliştirilen Kopenhag Kriterleri, bir Avrupa ülkesinin AB üyeliğine kabul edilebilmesi için sahip olması gereken temel nitelikleri saptamaktadır.⁷ Bunlar siyasal, ekonomik ve hukuki (müktesebat kriteri) olmak üzere üç temel başlık altında düzenlenmektedir. Siyasal kriterlere göre, AB'ye aday ülkelerde demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve azınlıkların korunmasını ve saygı görmesini teminat altına alan kurumların istikrara kavuşturulmuş olması gerekmektedir. Ekonomik kriterlerse, işleyen bir piyasa ekonomisinin mevcudiyetini, AB içindeki rekabet ve piyasa güçleriyle baş edebilme kapasitesini üyelik için koşul saymaktadır. Kopenhag Zirvesinde alınan kararlarda, ayrıca, "Üyelik, adayın siyasi, ekonomik ve parasal birliğe katılım da dahil olmak üzere, üyeliğin getirdiği yükümlülükleri üstlenebileceğini varsayar" cümlesine yer verilerek, AB müktesebatına uyumun temin edilmesi gerekliliği üyelik için bir koşul haline getirilmiştir.

Bu kriterlere 1995 Madrid Zirvesi'nde "[Topluluk] politikalarının uyumlu olarak yürütülmesini teminen, katılım ertesinde aday ülkelerin idari yapılarının uyumlaştırılması gereği" de eklenmiştir. Böylece AB müktesebatının ulusal mevzuata geçirilmesinin gerekli olmakla beraber yeterli olmadığı; asıl önemli olanın etkili biçimde uygulama olduğu vurgulanmış olmaktadır.

Kopenhag AB Zirvesi Sonuçlarında, ayrıca, AB'nin yeni üyeyi sindirebilme kapasitesine sahip olması gerektiği üzerinde durulmuş, Avrupa Birliğinin yeni üyenin katılımından sonra da bütünleşme ivmesini sürdürebilmesinin önemine işaret edilmiştir. Bu kavrama aşağıda ayrıntılı biçimde yer verilecektir.

Lizbon Antlaşmasının, AB Antlaşmasının 49. maddesine getirdiği Avrupa Parlamentosu ve üye devletlerin ulusal parlamentolarının üyelik başvurusu konusunda bilgilendirilmesi gereği ve üyelik için uygunluğun/yeterliliğinin değerlendirilmesinde zımni olarak Kopenhag ve Madrid Kriterleri'ne atıf yapılması şeklindeki değişikliklerle genişleme sürecinin daha belirgin bir çerçeveye kavuşturulduğu ifade edilebilir. Katılım sürecinin sonunda çoğu durumda ulusal anayasal sistemlerin bir gereği olarak ulusal parlamentoların onayının zorunlu olmasının yanı sıra, sürecin pek çok aşamasında siyasi ve/veya hukuki olarak, ancak en son aşamada katılım antlaşmasının onayında her hal ve karda hukuki olarak, Avrupa Parlamentosunun olumlu görüşü gerekeceğinden bu

⁷ Bkz. AB'nin Haziran 1993 Kopenhag ve Aralık 1995 Madrid Zirveleri Sonuç Kararları. Kopenhag kriterlerinin Komisyonca denetimi hakkında eleştirel bir yaklaşım için bkz. Dimitry Kochenov, "Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and rule of law", **European Integration online Papers (EIoP)**, Cilt 8, No 10, 2004, <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-010a.htm>>.

bildirim zorunluluğu doğal görülmelidir. Ancak, örneğin *Christophe Hillion*'a göre bu durum ve özellikle ulusal parlamentoların sürece sembolik olarak da olsa dahil edilmesi, aynı zamanda üye devletlerin genişleme süreci üzerindeki yönlendirici rol ve etkilerinin artışına da delil teşkil etmektedir.⁸

AB Antlaşması m. 49'a göre katılım antlaşmalarının yürürlüğe girmesinin üye devletlerin ulusal hukuklarında da onaylanmasını gerektirmesi nedeniyle, bazı üye devletlerin onay sürecini zorlaştırıcı düzenlemeler benimsemeleri de üye devletlerin süreç üzerindeki etkilerindeki bu artışa işaret eder şekilde yorumlanabilecektir. Bugüne kadar katılım antlaşmalarının üye devletlerin ulusal hukuklarında onaylanmasında bir sorunla karşılaşılmamış olsa da, artan üye devlet sayısının ve bazı üye devletlerin katılım antlaşmalarının onaylanmasına yönelik olarak anayasalarında zorlaştırıcı hükümler, örneğin halkoyuna başvurma gibi- öngörmelerinin, böyle bir sorunun ortaya çıkma ihtimalini artırdığı değerlendirilmiştir.⁹ Bu çerçevede, uluslararası anlaşmaların ulusal hukuklarında yürürlüğe girmesi için gereken onay prosedürlerinin belirlenmesi yetkisi üye devletlerde bulunmaktadır. Ancak yine de üye devletlerin tümüyle kendi münhasır yetkilerinde kalan alanlarda bile AB üyeliğinin gerekleri çerçevesinde sadakat yükümlülüğüne ya da dürüst işbirliği ilkesine uygun davranmaları ve Birliğin hedeflerine ulaşmasını sağlayacak tedbirleri almaya, Birliğin hedeflerine ulaşmasını tehlikeye düşürebilecek tedbirleri almaktan kaçınmaya yönelik bir tutum benimsemeleri gerektiği de ileri sürülebilecektir.¹⁰ Böyle bir durumun ahde vefa ilkesi bağlamında da değerlendirilmesi gerekebilecektir.

Bu yükümlülük bugün için AB Antlaşmasının 4. maddesinin 3. paragrafında düzenlenen "dürüst işbirliği ilkesi"nden kaynaklanmaktadır. Hüküm uyarınca,

"Üye devletler, Antlaşmalardan veya Birlik kurumlarının tasarruflarından kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak üzere, genel veya özel her türlü uygun tedbiri alırlar.

Üye devletler, Birliğin görevlerinin yerine getirilmesini kolaylaştırırlar ve Birliğin hedeflerinin gerçekleştirilmesini tehlikeye düşürebilecek her türlü tedbirden kaçınırlar."

Bugün ulusal mevzuatını ve hatta anayasasını değiştirerek yeni bir üye devletin Avrupa Birliğine katılımını düzenleyen katılım antlaşmasının onayını referandum yolu

⁸ Hillion, *op.cit.*, 2010, s. 1-49. Hillion, bu çalışmada, üye devletlerin genişleme politikasındaki artan etkilerini inceledikten sonra, bu etkinin azaltılmasına yönelik olarak, Avrupa Birliği Adalet Divanı nezdinde Avrupa Birliği Antlaşması'nın üyelik başvurusuna ilişkin 49. maddesine dayanarak iptal ve hareketsizlik davalarının açılacağı ve Komisyon'un, üye devletlerin AB Antlaşması m. 4/3'te öngörülen sadakat yükümlülüğünü (dürüst işbirliği ilkesini) ihlal etmesine dayanarak harekete geçebileceği şeklindeki hukuki çarelere yer vermiştir.

⁹ *Ibid.*, s. 30-33.

¹⁰ *Ibid.*, s. 37-38. Buna karşılık Matthias Kumm, üye devletlerin bu şekilde bir referanduma gitmelerini demokratik meşruiyet tartışmaları bağlamında yerinde görmektedir. Bkz. Kumm, *op.cit.*, s. 319-354.

ile gerçekleştirmeye yönelik düzenlemeler yapan veya yapmayı tartışan üye devletler olduğu görülmektedir. Bu kapsamda bir örnek olarak görülebilecek olan Fransa, 2004'ten beri tartıştığı Hırvatistan'dan sonraki adayların katılım antlaşmalarını referanduma sunma yönündeki Anayasa değişikliğini 2008'de gerçekleştirmiştir. Burada çeşitli öneriler arasında AB nüfusunun %5'inden fazla nüfusa sahip aday ülkelerin üyeliğinin doğrudan referanduma sunulması da yer almış, bu ihtimal doğrudan Türkiye'nin kastedildiği izlenimini doğurmuş ve Türkiye'nin tepkisini çekmiştir. Bu öneri Fransız Senatosunda reddedilmiş ve sonuçta onaylanan değişiklikte, AB'ye yeni üye olacak ülkeler için doğrudan referandum şartı korunmakla birlikte, Meclis ve Senato üyelerinin beşte üçünün talebi halinde cumhurbaşkanının söz konusu ülkenin üyeliğinin onaylanmasını parlamentonun onayına bırakması hükmü getirilmiştir.

AB'nin kurucu metinlerinde Birliğe katılım koşullarını ağırlaştırdığı ileri sürülebilecek bu değişikliklerin nedenleri arasında AB siyasi çevrelerinde genişlemeye karşı duyulan isteksizliğin yanı sıra, aday ülkelerin ekonomik, sosyal, hukuki ve özellikle insan hakları ve hukukun üstünlüğü alanı başta olmak üzere siyasal alanda istenen düzeye gelmelerinin sağlanması gereği belirtilebilir.

Bu çerçevede AB'ye üyelik için başvuran bazı ülkelerin istikrarlı siyasi ve ekonomik sistemlere sahip olmamaları nedeniyle AB'nin, özellikle Kopenhag siyasi kriterlerinin yerine getirilmesinde AB müktesebatının yetersiz kaldığı konularda, liberal demokrasi ve serbest pazar ekonomisini destekleyen bölgesel ve uluslararası örgütlerin düzenlemelerine atıfta bulunduğu görülmektedir.¹¹ Ancak aday ülkelerin katılım sürecinde gösterdiği gelişmenin, AB müktesebatının kapsamının daha sınırlı olması nedeniyle tam üye olduktan sonra yavaşladığına da işaret edilmiştir.¹² AB'nin genişleme politikasındaki söz konusu çifte standardın giderilmesine yönelik olarak Birliğin kabul ettiği kriterlerince AB'nin genişleme politikasında üye devletlerin kontrolünü ve dolayısıyla bu politikanın hükümetlerarası niteliğini artırdığı belirtilmektedir.¹³

Konuyu farklı çalışmalarında inceleyen *Christophe Hillion*, özellikle 1993 yılında "Kopenhag Kriterleri"nin ilan edilmesiyle genişleme sürecinin sadece "prosedür" olmanın ötesine geçerek bir "politika" haline geldiğini ve bu politikanın yetersizliklerinin giderilmesi için Birlik düzeyinde alınan tedbirlerin üye devletlerin genişleme politikası üzerindeki kontrolünü giderek arttırdığını vurgulamaktadır.¹⁴ AB, genişleme politikasını, Avrupa'da normatif bir güç olarak kimlik oluşturmanın bir aracı şeklinde kullanmak istediği halde, üye devletlerin aday ülkeleri farklı hukuki kurallara

¹¹ Hillion, *op.cit.*, 2010, s. 14-15. Hoffmeister da bu kriterlerin Kopenhag Zirvesi öncesi açıkça belgelere geçirilmemiş olmakla birlikte bütünleşmenin başlangıcından beri geçerli olduğunu belirtmektedir. Hoffmeister, *op.cit.*, s. 93-96. Benzer görüş için bkz. Kochenov, *op.cit.*, s. 33; Lorand Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2005, s. 50 vd.

¹² Hillion, *op.cit.*, 2010, s. 16. Benzer bir değerlendirme için bkz. House of Lords, European Union Committee, 10th Report of Session 2012-2013, *The Future of EU Enlargement*, HL Paper 129, 6 March 2013, özellikle s. 13 vd. ve s. 21 vd.

¹³ Hillion, *op.cit.*, 2010, s. 18 vd.

¹⁴ AB Antlaşması madde 4/3.

tabi tutması, Birliğin çifte standart uyguladığı yönünde eleştirilere neden olmuştur.¹⁵ *Hillion*, genişleme sürecinin yönlendirilmesinde üye devletlerin rolünün giderek arttığını, bir diğer ifadeyle genişleme politikasının ulusallaştığı tespitinin dayanaklarını ortaya koyarken bu çerçevede AB'nin normatif bir güç olmak isterken, genişleme politikası bağlamında hukuka uygun hareket ettiği yönündeki imajının sarsıldığı tespitini yapmaktadır.¹⁶ Gerçekten de genişleme politikasında AB kurumlarının rolünün zamanla artmasının yanında, üye devletlerin, aday ülkelerin katılım kriterlerini yerine getirip getirmediklerinin değerlendirilmesinde artan rolünün, genişleme politikasının hükümetlerarası niteliğini gösterdiği belirtilebilir. Bu bakımdan *Hillion*, Birliğin genişleme sürecinde kendi güvenilirliğini ya da bir başka ifadeyle kredibilitesini veya inandırıcılığını sağlamak için aldığı önlemlerin üye devletleri genişleme politikasında daha fazla söz sahibi yaparak, genişleme politikasının hükümetlerarası hale gelmesine yol açtığını ileri sürmektedir.¹⁷ Yazara göre, bu durum, AB'nin genişleme politikasının güvenilirliğinin, inandırıcılığının, meşruluğunun ve etkililiğinin hem AB üye devletlerinin halkları hem de aday ülkeler tarafından sorgulanmasına neden olmaktadır.¹⁸

Genişleme politikasının geliştirilmesine yönelik olarak müzakere fasıllarının açılması ve kapanmasına ilişkin açılış ve kapanış kriterleri öngörülmesinin, AB Antlaşmasınının 49. maddesinin yorumlanma şeklinin, genişleme politikasında sindirme kapasitesi kavramına atfedilen önemin artmasının ve üye devletlerin -örneğin genişleme konusunda referandum hükmü getirme gibi- ulusal hukuklarında aldıkları tedbirlerin üye devletlerin genişleme politikasının oluşturulması ve uygulanmasında daha fazla kontrol sahibi olması sonucunu doğurduğu görülmektedir.

Esasen genişleme süreci AB'nin anayasal sistemi üzerinde değişiklik anlamına geldiğinden, başlangıçtan bu yana aynen kurucu antlaşma değişikliklerinde olduğu gibi yeni üye kabulünde de AB kurumlarının belli oranda rolü ve etkisi bulunmakla beraber bu rol ve etkinin sınırlı olduğu, katılım konusunda temel kararların üye devletler tarafından alınmasının sürecin doğal niteliğine uygun olduğunun ileri sürülmesi de mümkün görünmektedir.¹⁹

Aşağıda, Avrupa Birliğinin halihazırda devam etmekte olan ve 2006 Genişleme Stratejisinde ilan edilen, ama öncesinde özellikle Türkiye'nin müzakerelere başlaması kararının alındığı 17 Aralık 2004 AB Zirvesinde kararlaştırılarak Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesinde ifade edilen esaslar çerçevesinde üye devletlerin genişleme sürecinde sahip oldukları rolün ve etkinin giderek artıp artmadığı ile bunun nedenleri ve sonuçları AB hukukunun temel ilkeleri perspektifinden ele alınmaya çalışılacaktır.

¹⁵ Bu konuda bkz. Örneğin Kochenov, **op.cit.**, s. 33-36.

¹⁶ *Hillion*, **op.cit.**, 2010, s. 7. Birleşik Krallık Parlamentosunun yakın tarihli genişleme raporunda da benzer tespitlere yer verilmektedir. Bkz. House of Lords, **op.cit.**, s. 23-26.

¹⁷ *Hillion*, **op.cit.**, 2010, s. 18 vd.

¹⁸ **Ibid.**, s. 18 vd.

¹⁹ Benzer görüş için bkz. Kirstyn Inglis, "Pre-Accession and Accession Treaty Legal Practice: Insights and Lessons for the Future", Haluk Kabaalioglu, Andrea Ott and Allan Tatham, **EU and Turkey: Bridging the Differences**, Economic Development Foundation (İKV), Pub. No. 250, 2011, s. 7.

*Avrupa Birliği'nin Yeni Genişleme Stratejisi ve Türkiye'ye Uygulanışı*²⁰

AB'nin Türkiye'nin adaylık sürecinde uyguladığı strateji, 1990'lardan önce de kullandığı, fakat Soğuk Savaş'ın ardından tam olarak şekillendirdiği dış politika aracı olan "koşullu genişleme" yaklaşımının somut bir göstergesi niteliğindedir.²¹ Koşullu genişleme stratejisi esas itibarıyla 1997 Lüksemburg Zirvesinde benimsenmiş ve MDAÜ ülkeleri ile GKRY ve Malta'yı kapsayan 5. genişleme dalgası boyunca uygulanmıştır.²²

Aşağıda Avrupa Birliği'nin 2006 yılında somutlaştırdığı ve yeni bir genişleme evresinin stratejisi olarak ilan ederek Türkiye'ye de uyguladığı, ancak bu çerçevede 17 Aralık 2004 AB Zirvesi ve burada konan esaslar üzerinden geliştirilen Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesinde ilk defa ortaya koyduğu genişleme stratejisinin temelleri ve arka planı ana hatlarıyla ele alınacaktır.

AB'yi 2000'lerin ikinci yarısında mevcut genişleme stratejisini revize etmeye ve 2006 yılında yeni bir Genişleme Stratejisi benimsemeye yönelten 2 etken mevcuttur: Genişlemeyi ve derinleşmeyi bir arada gerçekleştirme ve böylece genişleme sonrası AB içinde aidiyet ve karşılıklı sadakat ve güveni güçlendirerek devam ettirme zorunluluğu ile genişleme sonrası kurumsal yapıyı ve politikaları etkili işleyişe kavuşturma gereksinimi.²³

2006 genişleme stratejisinde, adı "Batı Balkanlar ve Türkiye'ye Genişleme" olarak belirlenen bu 6. evrenin esasları, koşulları ve usulleri düzenlenmektedir. Strateji Belgesinde 6. evre genişlemeye uygulanacak bu esas, koşul ve usuller 3 ilke altında ifade edilmektedir: Taahhütlerin konsolidasyonu, katı koşulluluk ve iletişim. Bunun yanı sıra entegrasyon (sindirme) kapasitesi de Kopenhag kriterlerinde de öngörüldüğü üzere dikkate alınması gereken bir husus oluşturmaktadır.²⁴

Buna göre; aday ülkelerin üyelik kriterlerini yerine getirmekte gösterecekleri hız ve başarı üyeliğe yaklaşımlarında anahtar rol oynayacak; Birlik yeni genişlemelerde temkinli bir tutum izlerken halihazırda taahhütte bulunduğu devletler olan Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya ile Batı Balkanlar için bu taahhüt konsolide edilecek, yani

²⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz. Sanem Baykal-Tuğrul Arat, "AB'yle İlişkiler", Baskın Oran (Ed.), **Türk Dış Politikası III. Cilt**, İletişim Yayınları, 2013, içinde, s. 379-382.

²¹ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Sanem Baykal, "1999 Helsinki'den 2004 Brüksel'e-Mukadder Üyelikten Ucu Açık Müzakerelere: Türkiye-AB İlişkileri", Mustafa Aydın ve Çağrı Erhan (eds.), **Beş Deniz Havzasında Türkiye**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2006, içinde, s. 145 vd.

²² Genel olarak bkz. Ott-Inglis, **op.cit.**; Kochenov, **op.cit.**; Inglis, **op.cit.**, 2011, s. 1-28.

²³ Kirstyn Inglis, "EU Enlargement: Membership Conditions Applied to Future and Potential Member States", Steven Blockmans and Adam Lazowski (eds.), **The European Union and Its Neighbours**, TMC Asser Instituut, the Hague, 2006, s. 61 vd.; Amtenbrink, **op.cit.**, s. 111 vd.

²⁴ Commission of the European Communities, **Communication from the Commission to the European Parliament and the Council-Enlargement Strategy and Main Challenges-Including Annexed Special Report on the EU's Capacity to Integrate New Members**, Brussels, 8.11.2006 COM (2006) 649.

taahhütlere saygı gösterilecek; üye ve aday ülkelerin karşılıklı gayretleri ve AB kurumlarının da desteği ile kamuoylarının genişlemeye hazırlanması öncelikli bir unsur haline gelecektir.²⁵

Avrupa Parlamentosu (AP) üyesi Maria Eleni Koppa tarafından hazırlanarak 22 Kasım 2012 tarihinde Avrupa Parlamentosu Genel Kurulunda kabul edilen “Genişleme: Politikalar, Kriterler ve Avrupa Birliği’nin Stratejik Çıkarları” başlıklı rapor, söz konusu genişleme stratejisinin içeriği ve uygulanması konusunda Parlamentonun bakış açısını ortaya koymaktadır.²⁶

Raporda, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri için katılım kriterlerinin kabul edildiği 1993 Kopenhag Zirvesinden yaklaşık yirmi yıl sonra, bu kriterler halen sürecin temelini oluşturmakla birlikte, genişleme politikasının ve ilgili usullerin, mevcut müzakerelere hanel getirmeksizin yeniden değerlendirilmesinin zamanının geldiği belirtilmektedir. Bu çerçevede 1960’lardan beri Avrupa Birliği’nin (AB) gündeminde olan genişleme politikasının Avrupa’da barışa, istikrara, refaha katkıda bulunduğu vurgulanmakta; üyelik perspektifinin, AB’ye katılmak isteyen ülkeleri, siyasi, ekonomik ve hukuki reformları yapmaya teşvik ettiği belirtilerek, genişlemenin, AB’nin yumuşak gücünün esası ve dış politikasının önemli bir unsuru olduğu ifade edilmektedir.

Bu çerçevede önem taşıyan kavram “entegrasyon kapasitesi” kavramıdır. Buna göre, entegrasyon kapasitesi; yeni üyelerin Birliğin siyasi hedeflerini gerçekleştirme hızına katkı sağlaması ve buna zarar vermemesi; Birliğin etkili ve güçlü bir kurumsal çerçeveye sahip olması; Birliğin mali kaynaklarının, toplumsal ve ekonomik uyumun sağlanması ve ortak politikaların uygulanması konusunda ortaya çıkan güçlükleri aşmaya yeterli olması ve genişlemenin sonuçları hakkında, kamuoyunu bilgilendirmeye yönelik kapsamlı bir iletişim stratejisinin mevcut olmasını kapsamaktadır. Birlik de bu süreçte, entegrasyon kapasitesini geliştirmekten sorumlu kabul edilmektedir.

Bundan başka Raporda özellikle işaret edilen bir husus, koşulluluk ilkesi çerçevesinde, aday ve potansiyel aday ülkelerden AB’de halihazırda uygulanmakta olan standartlardan daha yüksek standartlar istenmemesinin, şeffaf ve adil kriterler belirlenmesinin önem taşıdığıdır. Hatta Avrupa Parlamentosuna göre, AB’ye katılım koşullarının inandırıcılığını sağlayabilmek adına, üye devletlerin AB’nin temel haklarına, işleyen demokratik kurumlarının varlığına ve hukukun üstünlüğüne dair

²⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. Sanem Baykal-Tuğrul Arat, “AB’yle İlişkiler”, Baskın Oran (Ed.), **Türk Dış Politikası III. Cilt**, İletişim Yayınları, 2013, içinde, s. 379-382. Bu konuda ayrıca bkz. Steven Blockmans, “Consolidating the Enlargement Agenda for South Eastern Europe”, **Reconciling the Deepening and Widening of the European Union**, Steven Blockmans and Sacha Prechal (eds.), TMC Asser Instituut, The Hague, 2007, içinde, s. 60 ve özellikle s. 82 vd.; Amtenbrink, **op.cit.**, s. 112 vd.; Stubb Report on the institutional aspects of the European Union’s capacity to integrate new Member States, A6-0393/2006 (16.11.2006); House of Lords, **op.cit.**, s. 45-53.

²⁶ European Parliament 2009-2014, Plenary Sitting, **Report on Enlargement: policies, criteria, and the EU’s strategic interests** (2012/2025 (INI), Committee on Foreign Affairs, Rapporteur: Maria Eleni Koppa, A7-0274/2012, 3.10.2012.

yükümlülüklerini yerine getirmelerinin önem taşıdığından hareketle, bu doğrultuda Komisyonun bir izleme mekanizması oluşturması da önerilmektedir.

Bunun yanı sıra, katılım sürecinin amacının üyelik olmakla birlikte, müzakereler tamamlanmadığı sürece, aday ülkeye katılım tarihi verilmemesi gerektiği de Parlamento Raporunda ifade edilmektedir.

Yine Parlamentonun, açılış ve kapanış kriterleri çerçevesinde daha şeffaf bir yaklaşım getirerek, katılım sürecinin etkinliğini geliştirmek isteyen Komisyonu desteklediği, bu sayede sürecin daha adil ve tarafsız olarak ölçülebilir hale geleceği, bu kapsamda, Komisyonun İlerleme Raporlarındaki taleplerinde daha kesin ve açık olması, açılış ve kapanış kriterleriyle aday ya da potansiyel aday ülke için ek koşullar getirmemesi, genel üyelik kriterlerini somut adımlara dönüştürmeyi hedeflemesi gerektiği belirtilmektedir.

Ancak, bütün Avrupalı devletlerin tam üye olmayı seçmeyeceği, bazılarının da katılım kriterlerini tamamen yerine getiremeyebileceği, bu yüzden AB Antlaşmalarının gözden geçirileceği bir dahaki dönemde, halen devam etmekte olan katılım müzakerelerini etkilemeyecek şekilde, Parlamentonun “kısmi üyeliği/ortak üyeliği” (“associate membership”) yeni bir kategori olarak tartışmaya açmasının uygun olacağı saptaması yapılmaktadır.

Aşağıda ele alınacağı üzere, esasen 2005 yılı itibarıyla geliştirilmeye ve uygulanmaya başlayan bu esaslar, Türkiye'nin aşağıda ele alınacak müzakere çerçevesinin temel unsurlarının belirlenmesinde temel etken konumundadır.

*Türkiye'ye Uygulanan Katılım Stratejisi ve Müzakerelerin Yürütülüş Esasları*²⁷

Üyelik müzakerelerinde Türkiye için uygulanacak stratejinin ana kurgusu esasen Komisyon tarafından belirlenmiş; 17 Aralık 2004'teki AB Zirvesi Sonuç Kararlarıyla da bu tavsiye büyük ölçüde benimsenmiştir. Müzakere sürecinin doğası gereği ucu açık nitelik taşımasına karşın, müzakerelerin hedefinin “katılım” yani üyelik olduğu AB Zirvesi Sonuç Kararlarında yer almıştır. Yine bu çerçevede, Sonuç Kararlarında “*Kopenhag Kriterlerinin tümü göz önünde tutulmak suretiyle, üyeliğin yükümlülüklerini tam olarak üstlenmeye hazır olmadığı durumda bile, aday ülkenin en güçlü araçlarla Avrupa yapılarına kenetlenmesinin güvence altına alınması gerektiği*” de belirtilmektedir.²⁸

²⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. Baykal-Arat, **op.cit.**, s. 365-370.

²⁸ Commission of the European Communities, **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament-Recommendation of the European Commission on Turkey's progress towards accession**, Brussels, 6.10.2004 COM (2004) 656 final; Commission of the European Communities, **2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession**, COM (2004) 656 final, Brussels, 6.10.2004 SEC (2004) 1201; Commission Staff Working Document, **Issues Arising from Turkey's Membership Perspective**, Brussels, COM (2004) 656 final, 6.10.2004, SEC (2004) 1202.

Türkiye'ye uygulanan katılım stratejisinin yukarıda ele alınan ve Birliğin genişleme stratejisini gözden geçirmesine yol açan faktörler ve bu çerçevede ulaştığı esaslarla belirlendiği, söz konusu esasların Türkiye'nin katılım stratejisine tam olarak yansıtıldığı görülmektedir.

Zirve Kararlarının 23. paragrafında müzakerelerin tabi olacağı esaslar aşağıdaki şekilde yer almış ve 3 Ekim 2005 tarihinde AB Konseyi tarafından karara bağlanan Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesine de bazı uyarlamalarla geçirilmiştir²⁹:

- Müzakereler, daha önceki genişlemelerden alınan dersler ışığında, her bir aday ülkenin özgül durumunu esas alan ayrı bir müzakere çerçevesinde düzenlenecektir;
- Müzakereler Türkiye'nin kendi başarısına dayanacak, hızını da Türkiye'nin üyelik koşullarını yerine getirmede kaydettiği ilerleme belirleyecektir;
- Müzakereler, bir tarafta üye ülkelerin, diğer tarafta aday ülkenin yer aldığı ve kararların tüm ülkelerin oybirliği ile alınacağı, Hükümetlerarası Konferans formatına göre yürütülecektir.
- Müzakerelerin esası, her bir spesifik politika alanını kapsayan fasıllara ayrılacaktır.
- Her müzakere faslının geçici olarak kapatılmasında ve gerektiğinde açılmasında, Komisyon'un tavsiyesi üzerine Konsey tarafından oybirliğiyle bazı kriterler saptanabilecek; bu kriterler, ilgili müzakere faslına bağlı olarak, müktesebata uyum sağlanmasına, müktesebatın tatmin edici bir düzeyde uygulanmasına ve AB ile akdi ilişkilerden doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesine ilişkin olacaktır.
- Uzun geçiş süreleri, derogasyonlar, spesifik düzenlemeler veya daimi korunma hükümleri (yani, korunma tedbirlerinin alınmasına dayanak teşkil eden, daimi surette ileri sürülebilecek hükümler) öngörülebilir; Komisyon, gerektiğinde bu hükümleri, kişilerin serbest dolaşımı, yapısal politikalar ve tarım gibi alanlarda, hazırlayacağı her bir müzakere çerçeve önerisine dahil edecek; ayrıca, kişilerin serbest dolaşımının nihai olarak gerçekleştirilmesine ilişkin karar alma süreci, üye devletlere azami rol verilmesine imkân sağlayacaktır.
- Genişleme, Birliğin bütünleşme sürecini güçlendirmelidir. AB'nin Türkiye'yi sindirme kapasitesi, hem Birliğin hem de Türkiye'nin genel çıkarları açısından çok önemlidir.
- Müzakereler sırasında, AB'nin de kendisini Türkiye'yi sindirebilecek hale getirmesine imkân sağlayacak önlemler alınacak; her halükârda, bundan sonra açılacak müzakereler, 2014'te yürürlüğe girecek Mali Çerçeveden önce kesin olarak kapatılamayacaktır. Aday ülkenin Birliğe katılımının mali veçheleri, ilgili Mali Çerçeve kapsamında ele alınmalıdır. Müzakerelere henüz başlamamış ve Birliğe katılımı mali reform gerektirecek kadar büyük mali sonuçlar doğuracak adaylarla müzakereler, bu konuda gerek duyulabilecek mali reformlarla birlikte ancak 2014 sonrası dönemi kapsayan Mali Çerçevenin oluşturulmasından sonra tamamlanabilecektir.

²⁹ Bkz. Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesi; Council of the European Union, **Accession Negotiations with Turkey**, Brussels, 12 October 2005. Türkçe çevirisi için bkz. www.abgs.gov.tr.

- Ortak hedefi katılım olmakla birlikte, doğası gereği sonuçları önceden garanti edilemeyeceği için, müzakereler açık uçlu olacaktır.
- Tüm Kopenhag kriterleri göz önünde bulundurularak, üyelik yükümlülüklerini tam olarak üstlenecek durumda olmaması halinde, aday ülkenin Avrupa yapılarına mümkün olan en güçlü bağlarla kenetlenmesi sağlanacaktır.
- Müzakereler, Türkiye'nin siyasi kriterleri yeterli ölçüde karşılayacağı varsayımına dayanak başlatılmıştır; Birliğin üzerine inşa edildiği temel ilkelerin sürekli ve ciddi ihlali halinde askıya alınabilir.
- Türkiye'de, Birliğin temelini oluşturan özgürlük, demokrasi, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin ciddi ve sürekli olarak ihlal edilmesi durumunda, Komisyon kendi inisiyatifiyle veya üye devletlerin üçte birinin talebi üzerine müzakerelerin askıya alınmasını tavsiye eder ve müzakerelerin tekrar başlatılması için gerekli koşulları önerir. Konsey, böyle bir tavsiye üzerine, Türkiye'yi de dinledikten sonra, nitelikli çoğunlukla, müzakerelerin askıya alınıp alınmamasını ve tekrar başlatılması için gerekli koşulları karara bağlar. Üye devletler, Hükümetlerarası Konferansta oybirliği genel kuralına halel gelmeksizin, Konsey kararı doğrultusunda hareket eder. Avrupa Parlamentosu bilgilendirilir.
- Aday ülke ile AB arasındaki diyalogun, sivil toplumun da katılımıyla güçlendirilmesi ve kamuoylarının birbirlerine yakınlaşmasını sağlayacak şekilde geliştirilmesi gereklidir.

Komisyon tarafından önerilen, Zirve tarafından benimsenen ve Müzakere Çerçeve Belgesine de geçirilen şekliyle Türkiye bakımından 3 temel unsura dayanan bir müzakere süreci söz konusu olacaktır:

1. Kopenhag siyasi kriterlerinin istisnasız olarak uygulanması, siyasi reformların derinleştirilmesi ve içselleştirilmesi;
2. AB müktesebatının üstlenilmesi ve uygulanması;
3. Sivil toplumla diyalogun güçlendirilmesi ve bu çerçevede hem AB ülkelerinin kamuoylarına, hem de Türkiye kamuoyuna yönelik olarak bir iletişim stratejisinin yürütülmesi.

Bu kapsamda, Türkiye bakımından AB müktesebatına³⁰ uyum şunları içerecektir:

³⁰ Müktesebat kavramı Türkiye'nin Müzakere Çerçeve Belgesinde şu şekilde ifade edilmektedir: "Katılım, Birliğin müktesebatı olarak bilinen ve Birliğin sistemi ve kurumsal çerçevesine bağlı hak ve yükümlülüklerin kabulü anlamına gelmektedir. Türkiye söz konusu müktesebatı, katılım anında olduğu şekliyle uygulamalıdır. Öte yandan katılım, mevzuat uyumuna ilaveten, müktesebatın zamanlı ve etkin uygulanması anlamına da gelmektedir. Müktesebat sürekli olarak evrim geçirmekte ve aşağıdaki hususları içermektedir:

- Birliği kuran Antlaşmaların içeriği, ilkeleri ve siyasi hedefleri;
- Antlaşmaları takiben yürürlüğe giren yasa ve kararlar, Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın içtihatları;
- Kurumlararası anlaşmalar, kararlar, açıklamalar, tavsiyeler, ve yönergeler gibi Birliğin kapsamı içerisinde kabul edilen bağlayıcı ya da bağlayıcı niteliği olmayan diğer hukuki işlemler;

- İlgili AB müktesebatını iç hukukuna aktarma; yani hukuk ya da mevzuat uyumu;
- İlgili AB müktesebatının uygulanmasına yönelik idari ve adli kapasitesini güçlendirme ve bu alanda altyapı yatırımlarına da imkân sağlayacak mali kaynakların tespiti ve hayata geçirilmesi; ve
- İlgili AB müktesebatının Türkiye’de etkili biçimde uygulanmasını sağlayacak yaptırım ve başvuru yollarının temini.

Yukarıda da değinildiği üzere, 1995 Madrid Zirvesi sonuçları uyarınca, AB’ye üyelik müzakerelerinin hızlı ve düzgün işlemesi ve nihai hedefi olan üyeliğe ulaştırması bakımından AB müktesebatının iç hukuka aktarımı zorunlu olmakla birlikte, yeterli değildir; aynı zamanda söz konusu müktesebatın gerektiği gibi uygulanması da önemlidir. Müktesebatın etkili ve gerektiği gibi uygulanması ve bunun için gerekli idari altyapının ve adli örgütlenmenin temini veya mevcut kurum ya da organların yeni uygulamaya adaptasyonu da gerçekleştirilmek durumundadır. Merkezî idarenin (bakanlıklar dahil), yerel yönetimlerin ve diğer ulusal/yerel kurumların AB mevzuatını etkili olarak ve eşgüdümlü biçimde uygulayacak kapasite artışına, idari örgütlenmeye ve bütçe olanaklarına kavuşturulması zorunlu görülmektedir.

Türkiye’ye Uygulanan Müzakere Esas ve Koşullarının Hukuki Etki ve Sonuçları

Her müzakere faslının açılışı ve kapanışı için kriterler öngörülmesi, bu kriterlerin belirlenmesi ve yerine getirilip getirilmediğine karar verilmesinin üye devletlerin oybirliği ile verilen kararına bağlı olması, üye devletlerin genişleme politikasındaki kontrolünü artırıcı bir unsur olarak değerlendirilmiştir.³¹ Bu bağlamda üye devletlerin açılış ve kapanış kriterleri veya aday ülke tarafından bunların yerine getirilip getirilmediği hususunda uzlaşamamaları, müzakere fasıllarının açılmamasına veya kapanmamasına neden olacaktır. Üye devletlerin açılış ve kapanış kriterlerinin yerine getirilip getirilmediğine yönelik değerlendirmelerde her zaman sadece katılım kriterleri çerçevesinde objektif ve somut duruma göre hareket etmeyip, söz konusu aday ülke ile olan ulusal sorunlarını da değerlendirmelerinde göz önünde bulundurmaları, üye devletlerin ulusal tutumlarının genişleme politikasındaki etkisini gösterir nitelikte kabul edilebilir.³²

Müzakere Çerçeve Belgesinin “Müzakerelerin İçeriği” başlıklı kısımda müktesebattan kaynaklanan hak ve yükümlülüklerin Türkiye tarafından üstlenilmesinin,

-
- Ortak Dış ve Güvenlik Politikası çerçevesindeki ortak eylemler, ortak tutumlar, deklarasyonlar, sonuçlar ve diğer tasarruflar;
 - Adalet ve İçişleri çerçevesinde mutabakata varılan ortak eylemler, ortak tutumlar, imzalanan sözleşmeler, kararlar, açıklamalar ve diğer işlemler;
 - Birliğin üye devletlerle ortaklaşa, Birliğin ve üye Devletlerin Birliğin faaliyetlerine ilişkin olarak kendi aralarında akdettikleri uluslararası anlaşmalar.” Bkz. Müzakere Çerçeve Belgesi paragraf 10.

³¹ Hillion, **op.cit.**, 2010, s. 30 vd.

³² **Ibid.**, s. 30. Ayrıca bkz. House of Lords, **op.cit.**, s. 23-26.

müktesebatta spesifik uyarlamalar yapılmasını gerektirebileceği gibi, istisnai olarak, katılım müzakereleri sırasında belirlenmesi gereken geçici tedbirlerin alınmasına da neden olabileceği belirtilmektedir. Bu uyarlamalar, Türkiye'nin özellikleri de dikkate alınarak kararlaştırılacaktır.

Müzakere Çerçeve Belgesi uyarınca Birlik, Türkiye tarafından yapılan geçiş düzenlemesi taleplerini, bunların süre ve kapsam bakımından sınırlı olması ve müktesebatın uygulanması için açıkça belirlenmiş aşamaları içeren bir planla desteklenmesi halinde kabul edebilecektir. Her halükârda, geçiş düzenlemeleri Birliğin kurallarına ve politikalarına değişiklik getirmemeli, bunların düzgün işleyişini aksatmamalı ve rekabetin önemli ölçüde bozulmasına neden olmamalıdır.

Burada, Türkiye'nin AB katılım sürecinin çerçevesi bağlamında özellikle üzerinde durulacak olan husus, 2004 Zirve kararlarında belirtildiği üzere, Müzakere Çerçeve Belgesine göre de, "uzun geçiş süreleri, derogasyonlar, spesifik düzenlemeler veya daimi korunma hükümleri öngörülmesi"nin söz konusu olabileceğidir. AB, Türkiye'nin lehine olacak istisnaların geçici olmasını önerirken, bir ölçüde sindirme kapasitesi ile de ilgili görülebilecek biçimde Türkiye'nin çok temel bazı AB politikalarından ve ilkelerinden dışta bırakılması ihtimalini belirtme ihtiyacını duymuştur.

Müzakere Çerçeve Belgesinde düzenlendiği şekliyle: "Uzun geçiş süreleri, derogasyonlar, spesifik düzenlemeler veya daimi korunma hükümleri (yani, korunma tedbirlerinin alınmasına dayanak teşkil eden, daimi surette ileri sürülebilecek hükümler) öngörülebilir. Komisyon, gerektiğinde bu hükümleri, kişilerin serbest dolaşımı, yapısal politikalar veya tarım gibi alanlarda hazırlayacağı önerilere dahil eder. Ayrıca, kişilerin serbest dolaşımının nihai olarak gerçekleştirilmesine ilişkin karar alma süreci, üye devletlere azami rol verilmesine imkan sağlamalıdır. Geçiş düzenlemeleri veya korunma hükümleri, rekabete ve iç pazarın işleyişine olan etkilerine göre gözden geçirilmelidir."

Korunma önlemi ya da korunma hükmü AB hukukunda bir araçtır. Her ülkeye karşı başvurulması söz konusu olabilir ama önemli özelliği geçici olması, istisna teşkil etmesidir. AB'nin yeni Genişleme Stratejisi çerçevesinde Türkiye'ye ve Türkiye gibi aynı sürece tabi diğer aday ülkelere yönelik olarak getirilmesi söz konusu olabilecek olan, korunma önlemlerine sürekli/daimi olarak başvurulabilmesi imkanındır. Esasen AB hukukunda korunma önlemi imkanı hep mevcuttur, ancak bu imkan geçici bir tedbir niteliğindedir.³³ Türkiye ve sonrasındaki aday ülkelere uygulanabilecek korunma önlemindeki fark böyle bir tedbire kalıcılık kazandıracak ve bazı politikaların uygulama kapsamından ilgili yeni üyeyi dışta bırakacak biçimde sürekli başvurma imkanının tanınmasıdır.

³³ Özellikle genişleme sonrası serbest dolaşım ile ilgili derogasyonlar için bkz. Andrea Ott, "A flexible future for the European Union: the way forward or a way out?" Steven Blockmans and Sacha Prechal (eds.), **Reconciling the Deepening and Widening of the European Union**, TMC Asser Instituut, The Hague, 2007, içinde, s. 147-150 ve Inglis, **op.cit.**, 2011, s. 13 vd.

AB'nin kurucu antlaşmalarında farklı politika alanları ile ilgili olarak korunma tedbiri içeren hükümlere yer verildiği görülmektedir. Bunlar arasında Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşmanın (ABİHA) 66. maddesinde sermayenin serbest dolaşımı kapsamında 3. ülkelere yönelik olarak sermaye hareketlerinde geçici korunma tedbirine başvurulabilmesi³⁴; yine ABİHA'nın 114/10. maddesinde üye devletlerin ulusal mevzuatlarının uyumlaştırılması kapsamında korunma hükmü imkanına yer verilmesi³⁵ ve aynı Antlaşmanın 191/2. maddesi çerçevesinde çevrenin korunması bağlamında üye devletlere korunma tedbiri talep etme imkanının tanınması³⁶ yer almaktadır. Bu tedbirlerin ortak özelliği geçici olmalarıdır.

Bunun yanı sıra AB'ye yeni giren ülkelerin Katılım Antlaşmalarına da benzer hükümler konduğu görülmektedir.³⁷ Bu yönde son ve uygulaması da yakın zamanda gerçekleşmiş bir örneği Romanya'nın Katılım Antlaşması oluşturmaktadır. Bu çerçevede Avrupa Komisyonu İspanya'nın, iş gücü piyasalarında yaşanan ciddi olumsuzluklar nedeniyle Romen işçiler için serbest dolaşımı geçici olarak kısıtlamaya ilişkin korunma tedbiri almaya yönelik 28 Temmuz 2011 tarihli talebini 11 Ağustos 2011 tarihinde kabul etmiştir.³⁸ Burada hukuki dayanak oluşturan hüküm Bulgaristan ve Romanya'nın Katılım Senedinin 23. maddesinde bahsedilen Ek VII'nin "Kişilerin Serbest Dolaşımı" başlıklı 1. Kısımın 7. paragrafıdır.³⁹

Romanya ve Bulgaristan'ın Katılım Antlaşmaları 25 Nisan 2005 tarihinde imzalanmış ve iki ülke 1 Ocak 2007 tarihinde Avrupa Birliği'ne üye olmuştur.

³⁴ ABİHA madde 66 uyarınca "İstisnai durumlarda, üçüncü ülkelere yönelik veya bu ülkeler kaynaklı sermaye hareketleri, ekonomik ve parasal birliğin işleyişi bakımından ciddi zorluklara neden olduğunda ya da böyle bir tehlike oluşturduğunda, Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine ve Avrupa Merkez Bankası'na danıştıktan sonra, mutlak surette gerekli olması kaydıyla, altı ay aşmayan bir süre için üçüncü ülkelere karşı korunma tedbirleri alabilir."

³⁵ ABİHA madde 114/10 "Yukarıda belirtilen uyumlaştırma tedbirleri, gerekli durumlarda, üye devletlere, 36. maddede belirtilen ekonomiyle ilgili olmayan gerekçelerden bir veya daha fazlasına dayanarak, bir Birlik denetim usulüne tabi olan geçici tedbirler alma yetkisi veren bir korunma hükmü içerir."

³⁶ ABİHA madde 191/2 uyarınca: "Birliğin çevre politikası, Birliğin çeşitli bölgelerindeki koşulların farklılığını dikkate alarak, yüksek seviyeli bir koruma hedefler. Bu politika, ihtiyatlılık ilkesi ile önleyici eylem, çevreye verilen zararın öncelikli olarak kaynağında giderilmesi ve kirlenme öder ilkelerine dayanır.

Bu çerçevede, çevrenin korunmasına ilişkin gereklere cevap veren uyumlaştırma tedbirleri, gerektiğinde, bir Birlik denetim usulüne tabi olarak, üye devletlere ekonomiyle ilgili olmayan çevresel gerekçelerle geçici tedbirler alma imkanı veren bir korunma hükmü içerir."

³⁷ Genişleme ve serbest dolaşım bağlantısına ilişkin olarak bkz. Sergio Carrera, "What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged Union?", **CEPS Working Document**, No. 208/October 2004, s. 1-25, özellikle s. 7 vd.

³⁸ 2011/503/EU: Commission Decision of 11 August 2011 Authorising Spain to Temporarily Suspend the Application of Articles 1 to 6 of Regulation (EU) No 492/2011 of the European Parliament and of the Council on Freedom of Movement for Workers Within the Union with Regard to Romanian Workers Official Journal of the EU (OJ) (L207) 22 (Aug. 12, 2011). Press Release, **The Commission Accepts That Spain Can Temporarily Restrict the Free Movement of Romanian Workers**, MEMO/11/554 (Aug. 11, 2011), EUROPA.)

³⁹ Romanya'nın Katılım Antlaşması ve Katılım Senedi için bkz. <http://eur-lex.europa.eu>.

Romanya ve Bulgaristan Katılım Antlaşmalarında yer alan, yeni üye ülkelere gelecek işçiler hakkındaki geçiş düzenlemesi aşağıdaki şekildedir:

- Mevcut üye ülkeler katılım tarihinden sonra 2 yıl süre ile kendi ulusal mevzuatlarını ya da ikili anlaşma hükümlerini uygularlar.

-Mevcut üye ülkeler bu geçiş düzenlemesini katılım tarihini müteakip en çok 5. yılın sonuna kadar sürdürebilirler.

- Bu geçiş düzenlemesi mevcut üye ülkelerin iş gücü piyasalarının ciddi sorunlarla karşılaşması durumunda katılım tarihini müteakip en çok 7. yılın sonuna kadar uygulanabilir.

Görüldüğü üzere Romanya'nın Katılım Antlaşması ile işçilerin serbest dolaşımına ilişkin olarak 7 yıllık bir geçiş düzenlemesi öngörülmüş, 31 Aralık 2013 tarihinde sona erecek olan bu süre (2 yıl+3 yıl+2 yıl olmak üzere) üç aşamaya bölünmüştür. Geçiş düzenlemeleri esasen yeni üye ülkelerin AB mevzuatına uyum sağlamalarını kolaylaştırmak amacını taşımakla birlikte "Kişilerin Serbest Dolaşımı" başlığı altında yer alan geçiş düzenlemesi ile Bulgaristan ve Romanya'ya sınırlama getirilmiştir. İspanya, 1 Ocak 2009 yılında başlayan 2. dönemin başında işgücü piyasasını Romen işçilere açmıştır.

Avrupa Birliği'nde işçilerin serbest dolaşımına ilişkin 68/1612 sayılı Konsey Tüzüğü'nün 1 ila 6. maddelerinden sapma (derogasyon) olarak Romanya'dan mevcut üye ülkelere gelecek işçiler hakkındaki geçiş düzenlemesine rağmen katılım tarihini müteakip 7. yıl bitmeden söz konusu Tüzüğün ilgili maddelerini uygulayan İspanya gibi üye ülkelerin iş gücü piyasalarının ciddi sorunlarla karşılaşması, yaşam standardının tehlike altında olması ve istihdamın bir iş kolu ya da bölgede tehdit altında olması halinde ancak "korunma tedbiri ya da hükmü" mekanizmasına başvurmak yoluyla kısıtlamalara gidebilirler.

Bu durumda:

- Avrupa Komisyonu'na bilgi vererek Tüzüğün ilgili maddelerinin uygulanmasının şartlar normale dönene kadar kısmen veya tamamen askıya alınmasını isteyebilirler.

- Komisyon böyle bir talebin yapılması halinde en fazla iki hafta içerisinde bu konuda karar verir ve Konsey'e bildirimde bulunur.

- Her bir üye ülke Komisyon'un Konsey'e yaptığı bildirim takiben 2 hafta içerisinde Konsey'e kararın gözden geçirilmesi veya iptali talebinde bulunabilir. Konsey talebin yapılmasını takiben 2 hafta içerisinde nitelikli oy çokluğu ile karar alır.

Avrupa Komisyonu'nun İspanya'nın, işçilerin serbest dolaşımı konusunda ilk defa gündeme gelen "korunma tedbiri" uygulanmasına ilişkin talebini haklı bulduğu kararı bundan sonraki aşamada Konsey'e bildirildikten sonra, üye ülkelerin her birinin bildirim tarihinden itibaren 2 hafta içerisinde bu kararın değiştirilmesini veya iptalini isteme hakkı bulunmaktadır. Kararın nihai hale gelmesinden sonra Komisyon, İspanyol işgücü piyasalarındaki değişimi izlemek suretiyle gerekli şartların oluşması halinde korunma tedbiri uygulamasını kaldırabilecektir. Bunun olmaması halinde bu

uygulamanın İspanya'nın belirttiği tarih olan 31 Aralık 2012 tarihi itibarıyla sona ermesi öngörülmüştür.

Komisyon bu kararıyla, İspanya'nın Romenlerin iş gücü piyasalarına girişini 31 Aralık 2012 tarihine kadar geçici olarak kısıtlayabilmesine izin vermektedir. Bu kısıtlama bütün sektörleri ve bütün bölgeleri kapsamakla birlikte, halen İspanyol iş gücü piyasasında aktif olarak çalışan Romen işçiler bu durumdan etkilenmeyecektir.

Komisyon kararına gerekçe olarak, İspanya'nın içinde bulunduğu ekonomik koşulların güçlüğü ve işgücü piyasasında seyreden yüksek işsizlik oranının (%21) neden olduğu karmaşa ve huzursuzluk gösterilmektedir. İspanya'da yaşayan Romenlerin nüfusu 2006 yılında 388.000 iken bu rakam 2010 yılında 823.000'e çıkmış olup, 2011 yılının ilk yarısı itibarıyla Romenlerin %30'u işsizdir.⁴⁰

İşte, Türkiye'nin Müzakere Çerçeve Belgesi uyarınca, bu gibi tedbirlere, ama aynı zamanda "uzun geçiş süreleri", "derogasyonlar", "spesifik düzenlemeler" gibi önlemlere de "kişilerin serbest dolaşımı, yapısal politikalar veya tarım gibi" alanlarda daimi olarak başvurulması söz konusu olabilecektir. Bunların o aşamaya ulaşıldığında katılım antlaşmasına geçirilip geçirilmeyeceği hususunda herhangi bir kesinlik olmadığı gibi, bir kısım üye devletin kendi iç kamuoylarını yatıştırmak amaçlı bu ihtimalleri açık tutmak istediği de ileri sürülebilir. Bu hükümlerin Türkiye'nin katılım antlaşmasında yer alması halinde hukuki etkisi, tam üyelik anlayışı ile bağdaşıp bağdaşmadığı, bunlara karşı hukuken bir başvuru imkanı bulunup bulunmadığı ve Türkiye'nin böyle bir katılım antlaşmasını siyaseten kabul edip etmeyeceği de bugün için belirsiz ve tartışmalı konular olarak kalmaya devam etmektedir.

Çalışmanın bundan sonraki kısmında daimi korunma hükümlerinin Türkiye'nin katılım antlaşmasına dahil edilmesine karşı geliştirilebilecek hukuki argümanlar konusu üzerinde durulacaktır. Ancak bu konuda ABAD'ın yargı yetkisi ve bu yetkinin kapsamı konusu, bir başka deyişle, üyelik öncesi dönemde ama özellikle üyelik sonrasında katılım antlaşmasının hukuka uygunluk değerlendirmesine tabi tutulmasının mümkün olup olmadığı ya da böyle bir argümanın hukuki dayanakları, ayrı ve kapsamlı bir inceleme konusu oluşturduğu düşüncesiyle bu çalışma kapsamında ele alınmayacaktır.⁴¹

⁴⁰ Press Release, **The Commission Accepts That Spain Can Temporarily Restrict the Free Movement of Romanian Workers**, MEMO/11/554 (Aug. 11, 2011), EUROPA.)

⁴¹ *Christophe Hillion*'un iki çalışmasında, genişleme politikasında üye devletlerin etkisinin azaltılmasına yönelik başvurulabilecek hukuki çareler incelenmiştir. Bu çerçevede ilk olarak ABAD'ın genişlemeye ilişkin konularda yargılama yetkisi olup olmadığı sorusu ele alınmış, yargılama yetkisini haiz olduğu sonucuna varıldıktan sonra da üye devletlerin AB Antlaşması m. 49'un usule ve esasa ilişkin koşullarını ve AB Antlaşması m. 4/3'te düzenlenen sadakat yükümlülüğünü (dürüst işbirliği ilkesini) ihlallerinin hukuken nasıl ileri sürülebileceği değerlendirilmiştir. ABAD'ın genişlemeye ilişkin konularda yargılama yetkisinin Lizbon Antlaşması değişiklikleri öncesi dönemde AB Antlaşması'nın 46. maddesine, Lizbon sonrasında ise aynı Antlaşma'nın 19., 49. ve ABİHA'nın 275. maddelerine dayandığı belirtilmiştir. Ancak Divan'ın genişlemeye ilişkin konularda yargı yetkisinin kullanımında ve yargısal inceleme yapmak bakımından temkinli davrandığını gösteren *Mattheus* kararı da vurgulanmıştır. Bkz. C-93/78 *Lothar Mattheus v. Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost eG*. [1978] ECR 2203. Bkz.

Müzakere Çerçeve Belgesinin Bazı Unsurlarının AB Hukuk Düzeninin Temel Esasları Bakımından Durumu

Bu çerçevede *Christophe Hillion*, AB'nin temel ilke ve politikalarından kalıcı olarak dışta kalma ihtimalinin öngörüldüğü bir katılım antlaşmasının gerçek anlamda bir katılım antlaşması olup olmadığını sorgulamakta ve bu konuda ileri sürülebilecek bir takım argümanlara değinmektedir.⁴² Aşağıda söz konusu argümanlar ele alınarak, bu tarz hükümlerin Türkiye'nin olası katılım antlaşmasına dahil edilmesinin AB hukuku açısından ne ölçüde mümkün olabileceği değerlendirilecektir.

Hillion tarafından da belirtildiği üzere, AB Antlaşması'nın 49. maddesinin amacı, Avrupa Birliği'ne üye olmak isteyen ülkeler bakımından bu hedefi gerçekleştirmek için gerekli yöntem ve koşulların belirlenmesidir. Bu doğrultuda, söz konusu madde, bir aday ülkeyi, Birliğe tam üye olacak hale getirme hedefi ve etkisi taşımayan başka antlaşmaları tesis etmek amacıyla kullanılamayacaktır. Katılım antlaşmasına AB'nin "İç Pazar" hedefini tehlikeye düşürecek biçimde serbest dolaşıma ilişkin kalıcı kısıtlamalar getirilmesi halinde, imzalanacak bu antlaşmanın katılım antlaşması olma vasfının ortadan kalkacağı ileri sürülebilir.⁴³ Bu sav, örtülü olarak, kişilerin serbest dolaşımına yer vermeyen bir katılım antlaşmasının gerçek bir üyelik sağlamayacağı anlamında kullanılmaktadır. Nitekim *Nugent'a göre* de Türkiye ile ilgili olarak kişilerin serbest dolaşımı gibi alanlarda kalıcı korunma önlemlerine başvurulması, Avrupa Birliği üyesi bir devlet olmanın anlamını belirsiz hale getirecektir.⁴⁴

Bu bağlamda Türkiye'nin katılım antlaşması kişilerin serbest dolaşımına, yapısal politikalara ve tarım politikasına ilişkin kalıcı korunma hükümleri içerirse, bu antlaşmanın tam üyelik değil, başka bir ilişki modeli önerdiği, bu çerçevede dayanağının AB Antlaşmasının 49. maddesi değil ABİHA'nın 216 ve/veya uygulanacak usul açısından 218. maddeleri olarak ele alınması gerektiği ileri sürülebilecektir.⁴⁵

Hillion, **op.cit.**, 2010; *Christophe Hillion*, "Negotiating Turkey's Membership to the European Union-Can the Member States Do as They Please?", **European Constitutional Law Review**, Cilt 3, No 02, 2007, s. 269-284. Divanın katılım antlaşmaları ve bunlara dayalı olarak çıkarılan AB tasarrufları konusundaki denetim yetkisinin icrası ile ilgili bazı yakın tarihli kararlarının yorumu için bkz. *Kirstyn Inglis*, "Annotation on Cases C-237/04, 413/04 and 414/04", **Common Market Law Review**, 2009, s. 641-663 ve *Hoffmeister*, **op.cit.**, s. 101-102. Burada değerlendirilmesi gereken temel husus ise ABAD'ın, önüne gelmesi muhtemel bir davada bir katılım antlaşması hükmünün kendisi gibi AB hukuk düzeni bakımından birincil hukuk niteliğindeki bir kurucu antlaşma hükmüne aykırılık nedeniyle iptal kararı vermeye yetkisi olduğuna dair bir yargısal değerlendirmede bulunup bulunamayacağıdır. Bu husus, ABAD'ın yetkisinin kaynağı, antlaşma hükümlerinin değiştirilemez üstün değerleri düzenleyen bölümler içerip içermediği gibi kapsamlı ve değer hükmü ifade eden, hukuki olan ve olmayan soruların cevaplanmasını gerektirdiğinden son derece tartışmalıdır; uzun ve ayrıntılı bir incelemeyi gerekli kılmaktadır.

⁴² Bkz. *Hillion*, **op.cit.**, 2007, s. 273. Ayrıca bkz. *Hillion*, **op.cit.**, 2010.

⁴³ *Hillion*, **op.cit.**, 2007, s. 275 vd.

⁴⁴ *Neill Nugent*, "The EU's Response to Turkey's Membership Application: Not Just a Weighing of Costs and Benefits", **Journal of European Integration**, Cilt 29, No 4, 2007, s. 495.

⁴⁵ *Hillion*, **op.cit.**, s. 273 vd.

Madde 49 çerçevesinde müzakere edilip sonuçlandırılan bir anlaşmanın temel serbestilere ilişkin daimi sınırlamalar içermesi halinde bu anlaşma tam üyeliğe yönelik olmayacağından; bu anlaşmanın katılım antlaşması değil sadece özel nitelikli bir “uluslararası anlaşma” olduğu argümanına dayanılabilecektir. Böylece, katılım antlaşmasının AB Antlaşması m. 49’a uygunluğunun sağlanması için tekrar müzakere edilmesi talep edilebileceği gibi, anlaşmanın hukuki dayanağı ve kabul usulü de tartışma konusu yapılabilecektir.⁴⁶

Hillion’un bu çerçevede başvurduğu son argüman, genişlemenin Birliğin amaçları arasında değerlendirilerek, üye devletlerin Birliğin bu hedefine ulaşmasını tehlikeye atacak eylem ve işlemlerde bulunması halinde AB Antlaşması m.4/3’te düzenlenen sadakat yükümlülüğüne aykırı hareket ettiklerinin ileri sürülebileceğine ilişkindir.⁴⁷ Bu çerçevede özellikle Konsey’in tam üyelik başvurusunu kabul ettiği ve müzakerelerin başladığı bir aday ülkeye ilişkin olarak, Komisyon’un üye devletlerin veya AB kurumlarının Birliğin genişleme hedefini tehlikeye düşüren eylem ve işlemlerine karşı harekete geçebileceği, üye devletlerin ulusal hukuklarında Birliğin genişleme hedefini tehlikeye atacak nitelikte kabul edilen düzenlemelerin de bu kapsamda olduğu değerlendirilmiştir. Yukarıda da belirtildiği üzere bu ilkeye göre “üye devletler Birliğin hedeflerine erişmeyi tehlikeye atabilecek her türlü önlemi almaktan kaçınmalıyken”; kalıcı korunma önlemleri, hem kişilerin serbest dolaşımının sağlandığı bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı anlayışıyla, hem de iç pazar hedefiyle çelişecektir.⁴⁸

Bu noktada, *Hillion*, Divan’ın *Mattheus*⁴⁹ Kararı’na atıf yaparak, Divan tarafından AB Antlaşmasının 49. maddesinde yer alan katılım prosedürünün iyi tanımlanmış kesin sınırlara sahip olduğunu, katılımın koşullarının ise bu maddede belirtilen makamlar tarafından belirleneceğini, böylece, bu tür bir katılımın hukuki koşullarının içeriğinin, önceden yargı yoluyla belirlenmesinin mümkün olmadığını tespit edildiğini ortaya koymuştur.⁵⁰

Bu çerçevede genişlemeye ilişkin bir hususta karar verilebilmesi için önce ilgili konunun esasına ilişkin hukuki koşulların belirgin hale getirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Her ne kadar Divan, genişleme politikasının sınırlarını AB hukukunun birincil kaynaklarının çizdiğini belirtse de, bu sınırların içeriğine ilişkin bir belirleme yapma yoluna gitmemiştir. Öte yandan, Avrupa Komisyonu, ilgili davada Divana sunduğu görüşünde katılım antlaşmaları ile getirilebilecek üç tür kısıtlamadan bahsetmektedir. İlk olarak, derogasyonlar ancak sınırlı bir süre için öngörülebilir. İkinci olarak, kurucu antlaşma uyarlamaları yalnızca katılım nedeniyle gerekli olması halinde yapılabilecektir. Son olarak da üye devletler Birlik mevzuatına uyarlama yaparken Birliği yöneten temel ilkelerden sapamaz.

⁴⁶ *Ibid.*, s. 274.

⁴⁷ *Ibid.*, s. 275 vd.

⁴⁸ Lizbon Antlaşması ile değişik ABA m. 4/3 ve 2/2 ve 3.

⁴⁹ C-93/78 *Lothar Mattheus v. Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost eG*. [1978] ECR 2203.

⁵⁰ *Hillion*, *op.cit.*, s. 273 vd.

Komisyon tarafından ortaya konan bu kısıtlamaların Divanca kabul görüp görmeyeceği veyahut da ne ölçüde kabul göreceği belirsizdir. Bununla birlikte, Divan, 1/91 sayılı Avrupa Ekonomik Alanı Anlaşması (*European Economic Area Agreement*) (EEA) Görüşü'nde⁵¹, katılım antlaşmalarına konulacak hükümlerin sınırlarıyla ilgili olabilecek bazı hususlara da değinmiştir. Avrupa Ekonomik Alanı Anlaşması, AB hukuk düzeninin temel hükümlerini oluşturan kuralları da içermektedir. Divan, bu kuralları içeren anlaşmayı, yargı düzeni çerçevesinde dört serbestinin gelecekteki yorumu yönünden koşullar getirmesi nedeniyle "Topluluğun/Birliğin yegâne temeli" olan dört temel serbestiyle bağdaşır bulmamaktadır. Nitekim dört serbestinin birörnek yorumlanması gereği, "Avrupa Birliği'nin yegâne temeli" olup; bu gerekçe bağdaşmayan bir uluslararası anlaşma bu haliyle akdedilemeyecektir. Ayrıca bu görüş, bir yandan dört serbestinin bir bütün teşkil ettiği ve bu bütünün Avrupa Birliği'nin temelini oluşturduğu yönündeki görüşü destekler niteliktedir.⁵²

Hillion üyelik başvurusunun esasa ilişkin koşullar açısından incelenmesinde, öncelikli olarak katılım antlaşmalarının içermesi gereken temel hususlar üzerinde durmuştur. Bu çerçevede, Birliğin üzerine kurulduğu temel değerler arasında "uyrukluğa dayalı ayrımcılık yasağı"nın bulunduğunu ve Birliğin temel hedeflerinden olan iç pazarın etkili işleyişinin bu ilkeye dayandığını belirtmiştir.⁵³ Zira AB'nin dayandığı malların, kişilerin, sermayenin ve hizmetlerin serbest dolaşımı ilkesinin gerçekleşmesi, uyrukluğa dayalı ayrımcılık yasağının mevcudiyetine ve korunmasına bağlıdır. Ayrıca bu haklar hakkında, özellikle kişilerin serbest dolaşımına ilişkin öngörülecek bir kalıcı sınırlama, AB vatandaşı olmaktan kaynaklanan hakların kullanılmasına engel olacaktır. Katılım antlaşmalarına bu özgürlüklere ilişkin kalıcı sınırlamalar getirilmesi, uyrukluğa dayalı ayrımcılık yasağına aykırılık oluşturacaktır.

Hillion, AT Antlaşmasının 17/1. maddesine de değinerek burada, üye devlet vatandaşlarının Birlik vatandaşı olduğunun düzenlendiğini, bu düzenleme uyarınca Türkiye'nin Birliğe üye olduğu andan itibaren Türk vatandaşlarının, üye devlet vatandaşı olarak Avrupa Birliği vatandaşlığına da sahip olacağını belirtmiştir.⁵⁴ Aynı hükmün ikinci paragrafında Birlik vatandaşlarının, Antlaşma ile bahsedilen haklardan yararlanacağı düzenlenmektedir. Antlaşma'nın 20. maddesinde ise bu haklar–diğerlerinin yanında–; üye devletlerin ülkelerinde serbestçe dolaşma/seyahat ve ikamet hakkı olarak belirtilmiştir. Maddede bu haklara yönelik sınırlamalara da atıf yapılmakta olup bunlar genel olarak kabul edildiği üzere serbest dolaşım hakkı bakımından; kamu düzeni, kamu güvenliği veya halk sağlığıdır. Bu sınır, ilgilinin kişisel durumu göz önünde tutularak ve uyrukluğa bağlı olmaksızın belirlenebilir. İkamet hakkına ilişkin

⁵¹ Opinion 1/91 *Draft agreement between the Community, on the one hand, and the countries of the European Free Trade Association, on the other, relating to the creation of the European Economic Area* [1991] ECR I-6079 par. 3, 6.

⁵² İlke Göçmen, "AB-Türkiye Müzakere Sürecinde Kişilerin Serbest Dolaşımına Kalıcı Koruma Önlemleri Getirilmesi Sorunu", <http://www.eulaws.eu/wp-content/uploads/2011/04/Kalici-Koruma-Onlemleri.pdf>.

⁵³ *Hillion*, **op.cit.**, 2007, s. 275-278.

⁵⁴ **Ibid.** Lizbon Antlaşması sonrası vatandaşlığa ilişkin hükümler ABİHA madde 18 ve devamında düzenlenmiştir.

sınır bakımından ise vatandaşların üye devletlerin sosyal yardım sistemi üzerinde aşırı bir yük oluşturmaması gerektiği belirtilmiştir.⁵⁵

İşte bu nedenlerle *Hillion*, bu nitelikte kalıcı kısıtlamalar içeren anlaşmaların, katılım antlaşması olarak kabul edilemeyeceğini belirterek, Divan'ın bir düzenlemenin nasıl adlandırıldığından çok, içeriği ve hukuki etkilerine göre değerlendirilmesi gerektiği yönündeki içtihadı uyarınca, AB'nin dayandığı temel özgürlüklere ilişkin kalıcı kısıtlamalar içeren katılım antlaşmasının, içeriği ve yarattığı hukuki etkiler açısından katılım antlaşması niteliğini yitireceğini belirtmektedir.⁵⁶

Bu çerçevede *Hillion*'un argümanları bağlamında aşağıdaki değerlendirmelerde bulunulması mümkündür:

Öncelikle, Divan'ın *EEA* Anlaşması Görüşü'nün, dört temel serbestinin bir bütün olduğu argümanının temelini oluşturabileceği yönündeki görüşün yerinde olduğu ifade edilmelidir. İç Pazar kavramının bir bütün ifade ettiği Kurucu Antlaşma'daki İç Pazar tanımında en açık hâliyle ortaya konmaktadır. Buna göre İç Pazar, "içinde malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbestçe dolaştığı ve iç sınırları olmayan bir alan"dır.⁵⁷ O halde, İç Pazar ve bu bakımdan dört temel serbesti, bir bütün oluşturmaktadır. Ayrıca, Kurucu Antlaşma'nın kimi hükümlerinde bu kavrama bir bütün olarak yer vermesi, bu savı güçlendirmektedir. Örneğin, uyumlaştırma yapılabilecek alanlar belirlenirken "ortak (iç) pazarın tesisini ya da işleyişini doğrudan etkileyen" ifadesi yer almakta ve yine Birlik, "İç Pazar" yönünden paylaşımlı yetki kullanmaktadır.⁵⁸

Divan içtihadı da iç pazar ve dört serbestinin bütünlüğünü göstermektedir. Öncelikle, Divan'a göre: "Ortak [İç] Pazar kavramı, [...] ulusal pazarları gerçek bir iç pazardaki koşullarla mümkün olduğu kadar yakın koşullar getiren tek bir pazar içinde birleştirmek için, Topluluk [Birlik] içi ticaretteki tüm engellerin ortadan kaldırılmasını içerir."⁵⁹ Divan içtihadı, serbestiler arasındaki bütünlüğün üst bir seviyede olduğunu gösterecek örnekler barındırmaktadır. Bunlar arasından en çarpıcı iki örnek, örneğin *Gebhard*⁶⁰ kararı ile serbestilerden bir bütün hâlinde bahsedilmesi ve bir serbestiye ilişkin davalarda bir başka serbestiye ilişkin kararların kıyasen uygulama alanı bulmasıdır.⁶¹ Dolayısıyla, hem Birlik hukukunun temeli olan, hem de tüm serbestilerin bir arada bulunduğu bir bütünü ifade eden İç Pazar kavramı bakımından, kişilerin serbest dolaşımı gibi bu bütünün ayrılmaz bir parçasını oluşturan bir konuda kalıcı

⁵⁵ Göçmen, *op.cit.*, s. 1-3.

⁵⁶ *Hillion*, *op.cit.*, 2007, s. 273-275.

⁵⁷ ABİHA madde 26/2.

⁵⁸ Bkz. ABİHA madde 4, 114/1 ve 115. Bkz. Göçmen, *op.cit.*, s. 1-3.

⁵⁹ Case 15/81 *Gaston Schul Douane Expediter BV v Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Roosendaal* [1982] ECR I-1409 par. 33. Bkz. *Ibid.*, s. 1-3.

⁶⁰ Case C-55/94 *Reinhard Gebhard v Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano* [1995] ECR I-4165 par. 37. Bkz. *Ibid.*, s. 1-3.

⁶¹ *Ibid.*, s. 1-3.

korunma önlemlerinin getirilmesi uygun, adil ve AB hukuku bakımından mümkün olarak değerlendirilmeyecektir.

Divan, kimi kararlarında her bir serbestinin bir “AB hukuku temel ilkesi” ya da “temel” niteliğini vurgulayan benzer bir ifade kullanmaktadır. O halde, gerek Kurucu Antlaşma’daki vurgu, gerek Divan kararları, İç Pazarın temel niteliğini ortaya koymaktadır. Bu durum, özellikle, Divan’ın *EEA* Anlaşması Görüşü ışığında önem taşımaktadır. Dolayısıyla İç Pazar veya dört temel serbesti, “Topluluğun yegâne temeli” olarak görülürse, bununla bağdaşmayan bir katılım antlaşması akdedilemeyecektir.⁶²

İkinci olarak, Birliğin üzerine kurulduğu temel esasların, genişleme sürecine ilişkin hususların belirlenmesinde AB kurumlarının ve üye devletlerin takdir yetkilerinin sınırlarını oluşturduğu, uyrukluğa dayalı ayrımcılık yasağının da bu esaslar arasında yer aldığı argümanının hukuken ileri sürülebilir nitelikte olduğu değerlendirilmektedir. Katılım antlaşmasında kişilerin serbest dolaşımına ilişkin kalıcı sınırlamalar öngörülmesi halinde, bu sınırlamaların uyrukluğa dayalı ayrımcılık yasağına aykırılık teşkil edeceği ve Birliğin işleyişinin dayandığı temel özgürlüklerin etkili şekilde kullanılmasını engelleyeceği görüşü doğrultusunda, bu şekilde kalıcı sınırlamalar içeren bir antlaşmanın katılım antlaşması olarak nitelenemeyeceği yönündeki argümanın da hukuken ileri sürülebilir nitelikte olduğu söylenebilecektir.⁶³

Kişilerin serbest dolaşımı imkanının katılım antlaşması ile herhangi bir yeni üye devlete tanınmaması, Kurucu Antlaşmalar’ın uyrukluğa dayalı ayrımcılık yasağı ilkesini içeren hükümlerine ve dolayısıyla AB hukukuna aykırılık teşkil edecektir. Uyrukluğa dayalı ayrımcılık, ABİHA’nın 18. maddesinde genel olarak ve 45. maddenin 2. paragrafında üye devletlerin işçilerinin Birlik içinde serbest dolaşımı bakımından yasaklanmıştır.

Uyrukluğa dayalı ayrımcılık yasağı ABİHA m. 18’de “*Bu Antlaşmalar’ın uygulama alanı çerçevesinde ve Antlaşmalar’da öngörülen belirli hükümlere halel gelmeksizin, uyrukluktan kaynaklanan nedenlerle yapılan her türlü ayrımcılık yasaktır.*” şeklinde düzenlenmiştir. Uyrukluğa dayalı ayrımcılık yasağının Birliğin dayandığı temel değerler arasında yer aldığı, bu çerçevede katılım antlaşmasında düzenlenen kalıcı sınırlamaların bu ilkenin etkili şekilde uygulanmasına aykırılık oluşturacağı savunulabilir. Öncelikle, AB hukukunda serbest dolaşım haklarına ilişkin olarak öngörülen istisnaların, vatandaşlığa bağlı olmaksızın kişisel durum göz önünde bulundurularak ele alındığı görülmektedir. Örneğin işçilerin serbest dolaşımı bakımından ABİHA m. 45/4’te, üye devletlere kamu hizmeti sektöründeki istihdama erişim bakımından sınırlama getirme izni verilmesi ancak işlevsel bir anlama sahip bir kamu hizmeti kavramını ifade etmektedir. Aynı maddenin üçüncü paragrafı uyarınca işçilerin serbest dolaşımı ile bağlantılı hakların kamu düzeni, kamu güvenliği veya halk sağlığına dayanılarak sınırlandırılması da ancak ilgili kişinin spesifik durumu ve kişisel

⁶² *Ibid.*, s. 1-3.

⁶³ Ancak katılım antlaşmasının yürürlüğe girmesi öncesi sürece ilişkin hususların AB kurumları ve üye devletler tarafından gündeme getirilebileceği düşünüldüğünde bunun gerçekleşme olasılığının oldukça düşük olduğu değerlendirilmektedir.

davranışı dikkate alınarak mümkündür. Buna karşın, kişilerin serbest dolaşımı yönünden alınacak kalıcı korunma tedbirleri, kişisel davranış nedeniyle değil, bir kişinin Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olması nedeniyle serbest dolaşım hakkını kısıtlayacaktır. Böyle bir halde katılım antlaşması, uyrukluğun nedeniyle ve üye devletler arasında eşitlik ilkesine aykırı biçimde temel serbestilerden farklılaştırılmış bir yararlanma durumu ortaya çıkaracaktır.⁶⁴

Bu doğrultuda, yeni üye devlet vatandaşlarının katılım antlaşmalarında kendilerine yönelik getirilen kalıcı kısıtlamaların, Birlik hukukunun üzerine kurulduğu temel değerlere aykırı olduğu argümanını ileri sürmesi mümkündür.⁶⁵

Bu süreçte katılım antlaşmasına yönelik ileri sürülebilecek iddiaların özellikle eşitlik ilkesinin ihlalinin gündeme getirilmesi yoluyla olabileceği de düşünülmektedir. Birlik hukukunun genel ilkesi olan eşitlik ilkesi, iç pazar bağlamında uyrukluğa dayalı ayrımcılık yasağı ve üye devletlerin eşitliği şeklinde yansıma bulmakta, etki göstermektedir.⁶⁶ Divan da eşitlik ilkesini Birlik hukukunun bir genel ilkesi olarak kabul etmektedir. Kişilerin serbest dolaşımının kalıcı bir biçimde Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları yönünden sınırlanması, uyrukluğun temelinde ayrımcı bir uygulama olarak eşitlik ilkesine açıkça aykırı olacaktır.

Öte yandan, AB Antlaşması m. 4/2'de Birliğin, üye devletlerin Kurucu Antlaşmalar önündeki eşitliğine saygı göstereceği düzenlenmektedir. Divan da 1973 tarihli *Commission of the European Communities v Italian Republic* Kararı'nda⁶⁷ bir devletin Birliğe üyeliğinden kaynaklanan avantaj/hak ve yükümlülükleri arasındaki dengeyi tek taraflı olarak bozmasının, üye devletlerin eşitliğini tartışmaya açacağını belirtmiştir. Ayrıca Divan, 1979 tarihli *Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* Kararı'nda⁶⁸ Ortak (İç) Pazarın düzgün işleyişi için asli olan kimi kurallara ilişkin olarak üye devletlerin eşitliğinden bahsetmektedir.⁶⁹

⁶⁴ Hillion, *op.cit.*, 2007, s. 277 vd.

⁶⁵ Ayrıca yeni üye ülkenin, korunma önleminin alınmasına ilişkin koşulların karşılanmadığını ileri sürerek söz konusu önlemin hukuka uygunluğunun denetlenmesi bakımından konuyu yargıya taşıması da olasıdır. Yine katılım antlaşmasının AB hukukunun temel ilkelerine aykırı hükümlerine dayanılarak karara bağlanan ikincil düzenlemelerin hukuka aykırılığının da AB kurumları, yeni giren üye devlet de dahil olmak üzere üye devletler ve bireyler tarafından ileri sürülmesi imkan dahilinde olabilecektir. Bkz. Hillion, *op.cit.*, 2007, s. 279 vd.

⁶⁶ AB hukuku bağlamında eşitlik ilkesinin anlamı ve uygulanma kapsamı ile hakkında genel bilgi için bkz. Takis Tridimas, *The General Principles of EU Law*, 2nd Edition, Oxford University Press, Oxford-New York, 2006, s. 59 vd.

⁶⁷ C- 39/72 *Commission of the European Communities v Italian Republic* [1973] ECR 101 paragraph 5.

⁶⁸ C- 231/78 *Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* [1979] ECR 1447 paragraph 9.

⁶⁹ Ancak burada eşitlik ilkesinden üye devletler arasında her anlamda mutlak bir eşitliğin kastedilmediği de belirtilmelidir. Bu konuda ayrıntılı bilgi ve konu ile ilgili ABAD içtihadı için bkz. Jean Claude Piris, *The Lisbon Treaty-A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, s. 85-86.

Bu bakımdan, kişilerin serbest dolaşımına kalıcı korunma önlemi getirilmesi, bu ilke ile uyumlu gözükmemektedir. Bu uyumsuzluk, esas olarak, iç pazarın bir bütün olmasından kaynaklanmaktadır. Burada, iç pazara bir bütün olarak dahil olan devletler ile kişilerin serbest dolaşımı kısmına dahil olmayan devletler arasındaki eşitlik ya da Birlik üyeliğinin avantajları/hakları ve yükümlülükleri arasındaki denge bozulmuş olacaktır. Bu çerçevede Emerson'a göre, kişilerin serbest dolaşımına kalıcı korunma önlemleri getirilmesi, üye devletlerin, tüm üye devletlerin eşitliğini güvence altına alan AB'nin hukuki ve siyasi ilkelerinin içeriğini boşaltmaya karar verdikleri anlamına gelmektedir.⁷⁰

Eşitlik ilkesinin Birlik vatandaşlığı çerçevesinde de gündeme gelmesi mümkündür. Birlik vatandaşlığının düzenlendiği ABİHA m. 20⁷¹, Birlik vatandaşlarının Antlaşmalarda öngörülen haklardan yararlanmasının ve yükümlülüklerine tabi olmasının güvence altına alındığını belirterek, Avrupa Birliği vatandaşlarına tanınan hakların neler olduğunu açık olarak saymıştır. Bu hakların, Antlaşmalarda belirlenen koşullar ve sınırlar çerçevesinde ve bu Antlaşmalara uygun olarak kabul edilmiş tedbirler vasıtasıyla kullanılacağı ayrıca belirtilmiştir. Divana göre de AB vatandaşlığı, üye devlet vatandaşlarının temel statüsü olacaktır.⁷² Birlik vatandaşlığının uyrukluğa dayalı ayrımcılık yasağı çerçevesinde de korunduğu düşünüldüğünde,⁷³ kişilerin serbest dolaşımına yönelik katılım antlaşmalarında öngörülecek kalıcı sınırlamaların Antlaşmalara aykırılık oluşturacağı değerlendirilmektedir.

Buna karşılık Kıbrıs sorununun çözümü ile ilgili olarak Antlaşmalara getirilebilecek geçici ve kalıcı derogasyonların hukuki niteliğini ve AB hukuku bağlamında kabul edilebilirliğini inceleyen *Cremona* ve *Skoutaris*, esasen derogasyona

⁷⁰ Michael Emerson, "Vade Mecum for the Next Enlargements of the European Union", **CEPS Policy Brief**, No: 61, December 2004, s. 2.

⁷¹ ABİHA m. 20.

"1. Bu Antlaşma ile Birlik vatandaşlığı tesis edilmiştir. Bir üye devletin uyruğu olan herkes Birlik vatandaşıdır. Birlik vatandaşlığı ulusal vatandaşlığın yerini almayıp ona ilavedir.

2. Birlik vatandaşları, Antlaşmalar'da öngörülen haklardan yararlanır ve yükümlülüklerine tabidir. Birlik vatandaşları, diğer hakların yanı sıra, aşağıdaki haklara sahiptir:

(a) Üye devletlerin topraklarında serbestçe dolaşma ve ikamet etme hakkı,
(b) ikamet ettikleri üye devlette, o devletin vatandaşlarıyla aynı şartlarda Avrupa Parlamentosu seçimlerinde ve yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı,
(c) uyruğu olduğu üye devletin temsil edilmediği üçüncü bir ülkenin topraklarında, üye devletlerden herhangi birinin diplomatik makamları veya konsolosluk makamlarınca, o üye devletin uyruklarıyla aynı şartlarda korunma hakkı,
(d) Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme, Avrupa Ombudsman'ına başvurma ve Birlik kurumlarına ve danışma organlarına Antlaşmalar'ın dillerinden birinde başvurma ve aynı dilde cevap alma hakkı.

Bu haklar, Antlaşmalar'da belirlenen koşullar ve sınırlar çerçevesinde ve bu Antlaşmalar'a uygun olarak kabul edilmiş tedbirler vasıtasıyla kullanılır."

⁷² C-184/99 *Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* [2001] ECR I-6193 par. 31.

⁷³ Lizbon Antlaşması, ayrımcılık yasağı ile Birlik vatandaşlığını aynı başlık altında birleştirerek, bu iki konu arasındaki bağlantıya vurgu yapmaktadır. Bkz. ABİHA Kısım İki'nin Başlığı.

başvurulmasının hukuki olmaktan çok siyasi bir mesele olduğunu belirtmektedir.⁷⁴ Her ne kadar üye devletlerin Antlaşmaların efendisi olma durumunun da bazı sınırlara tabi olduğu ileri sürülebilirse de, yazarlara göre, derogasyona başvuru imkanının sınırı AB Antlaşmasının 2. maddesinde ve bağlantılı biçimde 49. maddede sayılan AB'nin üzerine inşa edildiği değerlerdir.⁷⁵ Üye devletler serbest dolaşımı bazı durumlarda (örneğin Aaland Adaları, Malta'da ikinci ev edinimi gibi) kalıcı olarak da sınırlayabilmekte olup, temel özgürlükler temel hak statüsünde değerlendirilemeyeceğinden bu sınırlamalar AB hukukunun temel esaslarına uygun kabul edilebilecektir.⁷⁶

Sonuç

Üye devletlerin ve/veya Birlik kurumlarının daimi olarak, Türk vatandaşlarının iç pazarda serbest dolaşım hakkını askıya alabileceğini, tarım ve yapısal politika çerçevesinde yer alan fonların dağıtımına ilişkin olarak Türkiye'yi diğer üye devletlerden ayrı tutmaya karar verebileceği yönünde katılım antlaşmasında yer alabilecek bir düzenleme, özellikle de kişilerin serbest dolaşımına ilişkin bu şekilde bir sınırlama getirilmesi, Avrupa bütünleşmesinin yapısını ve gelişimini tehdit edebilecek niteliktedir. Bu bağlamda, serbest dolaşımın, AB müktesebatının temel unsurlarından olduğu ve Avrupa bütünleşmesinin temel kural ve ilkelerinin zeminini oluşturduğu vurgulanmalıdır.

Üye devletlerin eşitliği ilkesinin, AB'nin bir işbirliği ve dayanışma idealini ifade etmesinin tezahürü olmasının ve bu çerçevede Birliğin hak ve yükümlülüklerin dengeli varlığı üzerine inşa edilmiş bir hukuki ve siyasi yapı olma niteliğinin bir üye devleti ve onun vatandaşlarını Birliğin temeli olan bazı alanlardan sürekli dışlama etkisi doğurabilecek hükümlerle tehlikeye atılmasının da hakkaniyete, adalete ve iyi niyete uygun olmadığı, normatif düzeyde ve siyasi platformda ileri sürülebilecektir. Nitekim, böyle bir durum hukukun üstünlüğü, dayanışma, eşitlik gibi AB'nin temel değerlerini tehdit edeceği gibi, Birlik hukukunun yeknesak ve tutarlı biçimde uygulanması bakımından da sorun teşkil edecektir.⁷⁷

Türkiye'ye ilişkin Müzakere Çerçeve Belgesinde müzakerelere ilişkin ilkeler arasında genişlemenin, Birliğin ve üye devletlerin dahil olduğu -gittikçe derinleşen/yakınlaşan ve ilerleyen- bütünleşme sürecini güçlendirmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu gereklilik temel bir prensip olarak hem üye devletlere hem de Birlik kurumlarına yönelik olduğundan, üye devletlerden ve Birlik kurumlarından, katılım antlaşmasının Birliğin temel ilkelerine zarar vermesini engelleyecek şekilde davranmalarının beklendiğini göstermektedir.

⁷⁴ Marise Cremona- Nikos Skoutaris, "Speaking of the de...rogations: accommodating a solution of the Cyprus issue within the Union legal order", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Cilt 11, No 4, December 2009, s. 383 vd.

⁷⁵ *Ibid.*, s. 389-394.

⁷⁶ *Ibid.*, s. 390.

⁷⁷ Ott, *op.cit.*, s. 152-153.

Dolayısıyla AB hukukunun temel esasları bakımından yerinde olmayan böyle bir katılım antlaşması ihtimali ortaya çıktığında -ya da çıkarsa- yukarıda ele alınan ve geliştirilmesi söz konusu olabilecek hukuki argümanlarla böyle bir antlaşmanın kabul edilmemesi, böyle bir ihtimalin yaratabileceği olumsuzlukların baştan engellenmesine yönelik olarak da bu hususun çeşitli düzey ve platformlarda dile getirilmesi uygun olabilecektir. Burada unutulmaması gereken bir husus da Müzakere Çerçeve Belgesinin taraflar bakımından herhangi bir hukuki bağlayıcılığı bulunmadığıdır.

Peki, böyle bir katılım antlaşması ile gerçekleşecek Birlik üyeliği, Avrupa Birliğinin geleceğine ilişkin uzun süredir varolan, ancak özellikle son dönemlerde Avrupa'nın ekonomik kriz olarak başlayıp siyasi ve toplumsal alana da sirayet ederek derinleşen krizi dolayısıyla daha da yoğun biçimde gündemde olan farklılaştırılmış ya da esnek entegrasyon modellerinin bir uygulaması olarak değerlendirilebilir mi? Bu sorunun cevabı ancak bir başka çalışmanın konusunu oluşturabilecek ölçüde kapsamdır.

Kaynakça

Fabien Amtenbrink, "On the European Union's Institutional Capacity to Cope with Further Enlargement", Steven Blockmans and Sacha Prechal (eds.), **Reconciling the Deepening and Widening of the European Union**, TMC Asser Instituut, The Hague, 2007.

Lorand Bartels, **Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements**, Oxford University Press, Oxford-New York, 2005.

Sanem Baykal, Tuğrul Arat, "AB'yle İlişkiler", Baskın Oran (Ed.), **Türk Dış Politikası III. Cilt**, İletişim Yayınları, 2013.

Sanem Baykal, "1999 Helsinki'den 2004 Brüksel'e-Mukadder Üyelikten Ucu Açık Müzakerelere: Türkiye-AB İlişkileri", Mustafa Aydın ve Çağrı Erhan (eds.), **Beş Deniz Havzasında Türkiye**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2006.

Steven Blockmans, "Consolidating the Enlargement Agenda for South Eastern Europe", Steven Blockmans and Sacha Prechal (eds.) **Reconciling the Deepening and Widening of the European Union**, TMC Asser Instituut, The Hague, 2007.

Sergio Carrera, "What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged Union?", **CEPS Working Document**, No. 208/October 2004.

Marise Cremona, Nikos Skoutaris, "Speaking of the de...rogations: accommodating a solution of the Cyprus issue within the Union legal order", **Journal of Balkan and Near Eastern Studies**, Cilt 11, No 4, December 2009.

Commission of the European Communities, **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament-Recommendation of the European**

Commission on Turkey's progress towards accession, COM (2004) 656 final, Brussels, 6.10.2004.

Commission of the European Communities, 2004 **Regular Report on Turkey's progress towards accession**, SEC (2004) 1201, (COM (2004) 656 final), Brussels, 6.10.2004.

Commission Staff Working Document, **Issues Arising from Turkey's Membership Perspective**, SEC (2004) 1202, (COM (2004) 656 final), Brussels, 6.10.2004.

Commission Decision No:2011/503/EU of 11 August 2011 **Authorising Spain to Temporarily Suspend the Application of Articles 1 to 6 of Regulation (EU) No 492/2011 of the European Parliament and of the Council on Freedom of Movement for Workers Within the Union with Regard to Romanian Workers** Official Journal of the EU (OJ), L207, Aug. 12, 2011.

Commission of the European Communities, **Communication from the Commission to the European Parliament and the Council-Enlargement Strategy and Main Challenges-Including Annexed Special Report on the EU's Capacity to Integrate New Members**, COM (2006) 649 final, Brussels, 8.11.2006.

Council of the European Union, **Accession Negotiations with Turkey**, Brussels, 12 October 2005. (Türkçe çevirisi için bkz. www.abgs.gov.tr).

Lynn Dobson, "We Have the Stars, Let's Add the Moon: EU, Turkey, and the Constitutional Values of Free Citizens", **Towards a European Constitution-from the Convention to the IGC&Beyond Conference**, Goodenough College, Londra, 1-2 Temmuz 2004.

Michael Emerson, "Vade Mecum for the Next Enlargements of the European Union", **CEPS Policy Brief**, No: 61, December 2004.

European Parliament 2009-2014, Plenary Sitting, **Report on Enlargement: policies, criteria, and the EU's strategic interests** (2012/2025 (INI)), Committee on Foreign Affairs, Rapporteur: Maria Eleni Koppa, A7-0274/2012, 3.10.2012.

İlke Göçmen, "AB-Türkiye Müzakere Sürecinde Kişilerin Serbest Dolaşımına Kalıcı Koruma Önlemleri Getirilmesi Sorunu", <http://www.eulaws.eu/wp-content/uploads/2011/04/Kalici-Koruma-Onlemleri.pdf>.

Helsinki European Council, Helsinki Presidency Conclusions, **Bulletin of the European Communities**, No. 12/1999, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2000.

Christophe Hillion, "The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy", **Swedish Institute for European Policy Studies**, SIEPS 2010:6, Stockholm, November 2010.

Christophe Hillion, "Negotiating Turkey's Membership to the European Union-Can the Member States Do as They Please?", **European Constitutional Law Review**, Cilt: 3, No: 02, 2007.

Frank Hoffmeister, "Earlier Enlargements", Andrea Ott and Kirstyn Inglis (eds.), **Handbook on European Enlargement**, TMC Asser Press, The Hague, 2002.

House of Lords, European Union Committee, 10th Report of Session 2012-2013, **The Future of EU Enlargement**, HL Paper 129, 6 March 2013.

Kirstyn Inglis, "EU Enlargement: Membership Conditions Applied to Future and Potential Member States", Steven Blockmans and Adam Lazowski (eds.), **The European Union and Its Neighbours**, TMC Asser Instituut, the Hague, 2006.

Kirstyn Inglis, "Annotation on Cases C-237/04, 413/04 and 414/04, **Common Market Law Review**, 2009.

Kirstyn Inglis, "Pre-Accession and Accession Treaty Legal Practice: Insights and Lessons for the Future", Haluk Kabaalioglu, Andrea Ott and Allan Tatham (eds.), **EU and Turkey: Bridging the Differences**, Economic Development Foundation (İKV), Pub. No. 250, 2011.

Dimitry Kochenov, "Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and rule of law", **European Integration online Papers (EIoP)**, Cilt: 8, No. 10, 2004, (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-010a.htm>).

Dimitry Kochenov, **EU Enlargement and the Failure of Conditionality**, Kluwer Law International, The Netherlands, 2008.

Mattias Kumm, "The Idea of Thick Constitutional Patriotism and Its Implications for the Role and Structure of European Legal History", **German Law Journal, Special Issue-Confronting Memories**, Cilt: 6, No. 2, 2005.

Neill Nugent, "The EU's Response to Turkey's Membership Application: Not Just a Weighing of Costs and Benefits", **Journal of European Integration**, Cilt: 29, No: 4, 2007.

Andrea Ott, "A flexible future for the European Union: the way forward or a way out?" Steven Blockmans and Sacha Prechal (eds.), **Reconciling the Deepening and Widening of the European Union**, TMC Asser Instituut, The Hague, 2007.

Jean Claude Piris, **The Lisbon Treaty-A Legal and Political Analysis**, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

Press Release, **The Commission Accepts That Spain Can Temporarily Restrict the Free Movement of Romanian Workers**, MEMO/11/554, Aug. 11, 2011, (EUROPA).

Stubb Report on the Institutional Aspects of the European Union's Capacity to Integrate New Member States, A6-0393/2006 (16.11.2006).

Takis Tridimas, **The General Principles of EU Law**, 2nd Edition, Oxford University Press, Oxford-New York, 2006.