

## AVRUPA BİRLİĞİNDEN ÇEKİLME HAKKI: SONUN BAŞLANGICI MI? \*

A. Aslı BİLGİN\*\*

### ÖZET

Lizbon Antlaşmasının yürürlüğe girmesiyle kurucu antlaşmalara dahil olan çekilme hakkı, Birlik üyesi her devlete herhangi bir önkoşul getirmeksizin Birlikten çekilme hakkı tanımaktadır. Çekilme hakkını gerek uluslararası hukuk gerek Birlik hukuku kapsamında ele aldığımız çalışmamızda “Avrupa halkları arasında daha sıkı bir Birlik kurmak” hedefi ile yola çıkılan Avrupa Birliğinde çekilme hakkına ilişkin düzenleme yapılmasına neden ihtiyaç duyulduğu ve söz konusu düzenlemenin Birliğin geleceğini nasıl etkileyeceği başlıca araştırma konuları arasındadır. Yapılan düzenlemeyle çekilme hakkı hukuki bir zemine kavuşturularak belirsizlik giderilirken, üye devletlerin egemenlik yetkilerinin devamına vurgu yapılmıştır. Üye devletlere Birlikten çekilme hakkı tanınması her ne kadar entegrasyon amacına ters gibi görünse de daha ileri düzeyde entegrasyonu desteklemeyen üye devletleri Birlik içerisinde tutmak da entegrasyonun geleceğine zarar verecektir.

**Anahtar Kelimeler:** Avrupa Birliği, Çekilme, Entegrasyon, Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi, Öncelik İlkesi

### THE RIGHT TO WITHDRAW FROM THE EUROPEAN UNION: IS IT THE BEGINNING OF THE END?

#### ABSTRACT

Concomitant with the entry into force of Lisbon Treaty, a withdrawal clause is included in founding treaties which enables unconditional withdrawal option to every member state from the Union. The need for that clause in the Union and its possible effect(s) on the future of the European integration, whose aim is to establish an ever closer union among European citizens, are discussed in light of international and European Union Law. While the withdrawal clause clarifies ambiguity on the right of withdrawal from the Union, it also emphasizes the sovereign rights of the member states. Even though it may seem like a controversy to the integration aim of the Union,

\* Bu makaleye ilişkin araştırma YÖK Bursu ile gidilen Roma II Üniversitesinde gerçekleştirilmiş olup, çalışmaya katkılarından dolayı Prof. Dr. Luigi Daniele’ye teşekkür ederim. (I would like to thank Prof. Luigi Daniele for not only giving me the opportunity to do research at University of Rome II-Tor Vergata but also his contribution.)

\*\* Yrd. Doç. Dr. Çukurova Üniversitesi Hukuk Fakültesi Devletler Genel Hukuku ABD Öğretim Üyesi.

*not to recognize a right of withdrawal to member states who are opposed to advanced integration would also jeopardize the future of European integration.*

**Keywords:** *European Union, Withdrawal, Integration, Vienna Convention on the Law of Treaties, Supremacy principle*

## **Giriş**

Kuruluşundan itibaren üye devletler arasında giderek daha sıkı hale gelen bir işbirliğinin temellerini atmayı hedefleyen Avrupa Birliğinin\*\* kurucu antlaşmalarında üyelikten çekilmeye ilişkin herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Bu durum bazı yazarlarca “dügün gününde boşanmaktan söz etmek<sup>1</sup>” benzetmesi ile değerlendirilmekte, sıkı bir entegrasyon öngören Birliğin ilk günden çekilmekten bahsetmemesinin bilinçli bir seçim olduğu düşünülmektedir. Her ne kadar Birlik kurucu antlaşmalarında açık bir hüküm yer almasa da çekilme konusu üye devletler tarafından birçok kez dile getirilmiş ancak bugüne kadar hayata geçirilmemiştir<sup>2</sup>.

Üye devletlere Birlikten çekilme hakkı öngören ilk düzenleme “Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma” Taslağında yer almış, söz konusu antlaşmanın yürürlüğe girememesi sonucu aynı hüküm Lizbon Antlaşması ile değişik Avrupa Birliği Antlaşması m. 50’de muhafaza edilmiştir. Bugün itibariyle Birlikten çekilme hakkı tüm üye devletlere tanınmış olup, çekilmeye ilişkin prosedür ucu açık da olsa ilgili maddede hüküm altına alınmıştır. İlginç olan gerek yürürlüğe giremeyen Anayasal Antlaşma Taslağında gerekse Lizbon Antlaşmasında neredeyse her hüküm üzerinde yoğun tartışmalar gerçekleştirilirken Birlikten çekilme konusu üzerinde yeterince durulmaması diğeri bir deyişle diğeri maddeler kadar ilgi çekmemesidir. Oysa Lizbon Antlaşmasına kadar geçen süreçte gerçekleştirilen bir çok antlaşma değişikliğinde gündeme gelmeyen bu konu neden ve nasıl antlaşma metinlerine dahil olmuştur? Lizbon Antlaşması bilindiği üzere 2009 yılında yürürlüğe girmiş olup, antlaşmalarda o tarihe kadar çekilme hakkına ilişkin herhangi bir

---

\*\*\*Çalışmamızda, Lizbon Antlaşmasınının 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmiş olması nedeniyle ve metin içerisinde terim birliği sağlamak adına Avrupa Birliği ifadesi kullanılmış olup, Avrupa Topluluğu veya Topluluk ifadesine sadece Divan içtihadına sadık kalmak amacıyla, Divan kararlarına yapılan atıflarda yer verilmiştir.

<sup>1</sup> WEILER, s. 282.

<sup>2</sup> 1981 yılında Grönland Birlikten ayrılmış olup, Grönland’ın Birliğe üye bir devlet olmaması nedeniyle farklı bir durumdur.

düzenleme yer almamaktadır. Bu kapsamda yanıtlanması gereken bir diğer soru Lizbon Antlaşması öncesinde Birlikten çekilmenin hukuki dayanağının olup olmadığı ve uluslararası hukuk kapsamında Birlikten çekilmenin mümkün olup olmadığıdır.

Çalışmamızın temel amacı Avrupa Birliği Antlaşması m. 50’de yer alan çekilmeye ilişkin düzenlemeye ihtiyaç olup olmadığının tespitidir. Diğer bir deyişle söz konusu düzenlemeye neden gereksinim duyulduğunu ve mevcut düzenlemenin Birliğin geleceğini ne şekilde etkileyebileceği olasılıklarını değerlendirmektir. Bu nedenle çalışmamızın ilk bölümünde uluslararası hukuk kapsamında çok taraflı bir uluslararası antlaşmaya taraf olan üye devletlerin söz konusu antlaşmalardan çekilme hakkının mevcudiyeti, bu hakkın ne şekilde düzenlendiği ve bu düzenlemelerin Birlik için geçerliliği değerlendirilecektir. Çekilmeye ilişkin yasal düzenleme yeni de olsa çekilme konusu bir çok kez üye devletlerce gündeme getirildiğinden Lizbon Antlaşması öncesi ve sonrası olmak üzere Birlik hukukunun çekilme hakkına yaklaşımı ikinci bölümde ele alınacak konu başlığını oluşturmaktadır. Son bölümde ise çalışmamızın temel amacı olan m. 50’ye ihtiyaç olup olmadığı, bunun nedenleri ve entegrasyon üzerindeki olası etkileri üzerinde durulmaktadır.

### **I. Uluslararası Hukuk Kapsamında Antlaşmalardan Çekilme Hakkı**

Uluslararası antlaşmalar, uluslararası hukukun yetkili kıldığı kişiler arasında bir hukuki sonucun doğması için uluslararası hukuka uygun olarak karşılıklı yapılan irade beyanı olarak tanımlanabilir<sup>3</sup>. Uluslararası hukukun asli kaynaklarından biri olan antlaşmalar, uluslararası hukukun süjelerinden biri olan devletlerin bilinçli olarak uluslararası hukuk yaratmalarına imkan veren tek yöntemdir<sup>4</sup>. Devletler arasında kurulan bir antlaşma ilişkisi neticesinde antlaşma tarafları antlaşma hükümleri ile bağlı olup, antlaşma hükümlerine uygun hareket etme yükümlülüğü altındadırlar. Dolayısıyla kurulan bir antlaşma ilişkisinin ne şekilde sona erdirilebileceğine de taraflar karar verebilir. Antlaşmada, antlaşmanın sona ermesine ilişkin bir düzenlemenin yer alması halinde taraflar buna uygun hareket etme yükümlülüğü altındadırlar.

Uluslararası hukukun bir diğer önemli asli kaynağı ise uluslararası örf ve adet hukukudur. Belirtmek gerekir ki, antlaşmalar ve örf ve adet hukuku arasında herhangi bir hiyerarşi olmadığı gibi birbirlerini tamamlayıcı niteliği haizdirler. Diğer bir deyişle, uluslararası antlaşma hükümlerinin uluslararası

---

<sup>3</sup> PAZARCI, s. 43.

<sup>4</sup> DIXON, s. 26.

örf ve adet hukukuna uygun olması halinde herhangi bir sorun söz konusu olmayıp aksine antlaşma hükümlerinde yer almayan durumlar uluslararası örf ve adet hukuku uygulanarak tamamlanabilmektedir.

Uluslararası hukuk kapsamında devletler arasında yapılan yazılı anlaşmaların yapılışı ve uygulanışına dair kuralları düzenlemek amacıyla 1969 yılında Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi (VAHS) kabul edilmiş ve antlaşmalar hukuku alanında geçerli olan uluslararası örf ve adet kurallarının büyük bir kısmı bu Sözleşme ile kodifiye edilmiştir<sup>5</sup>. 1969 yılında kabul edilip, 1980 yılında 34 devletin<sup>6</sup> onayıyla yürürlüğe giren Sözleşmenin kendisi bir uluslararası hukuk sözleşmesi olup, kural olarak Sözleşme taraflarını bağlamakta ve sadece devletler arasında yazılı olarak yapılan antlaşmalara uygulanmaktadır<sup>7</sup>. Her ne kadar 1969 yılında kabul edilse de, sözleşmenin geriye yürümezliği ilkesi benimsenmiş ve Sözleşmenin sadece devletler tarafından bu sözleşmenin kendileri için yürürlüğe girmesinden sonra akdedilen antlaşmalara uygulanacağı hüküm altına alınmıştır<sup>8</sup>. Ancak, Uluslararası Adalet Divanı içtihadından anlaşıldığı üzere, Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesinin aynı zamanda antlaşmalar hukuku kapsamında geçerli olan bazı uluslararası örf ve adet hukuku kurallarını kodifiye etmiş olması uluslararası örf ve adet kurallarının 1980 tarihi öncesinde akdedilen veya Sözleşmeye taraf olmayan devletlere uygulanmasına engel teşkil etmemektedir<sup>9</sup>. Nitekim, konumuzla bağlantılı olarak Uluslararası Adalet Divanı uluslararası antlaşmalardan çekilmeye ilişkin Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesinde yer alan düzenlemelerin mevcut uluslararası örf ve adet kurallarının kodifiyesi olarak kabul edilebileceğini bir çok kararında dile getirmiştir<sup>10</sup>.

Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi m. 26'da hukukun genel ilkelerinden biri ve aynı zamanda antlaşmalar hukukunun vazgeçilmezi

<sup>5</sup> Bkz. Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi Giriş Kısmı, ([http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1\\_1\\_1969.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf), erişim 11 Eylül 2013).

<sup>6</sup> Bugün itibarıyla Sözleşmeye taraf 113 devlet bulunmaktadır. Bkz. ([http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg\\_no=XXIII~1&chapter=23&Temp=mtdsg3&lang=en](http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XXIII~1&chapter=23&Temp=mtdsg3&lang=en), erişim 11 Eylül 2013).

<sup>7</sup> Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi m. 1-2/a.

<sup>8</sup> Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi m. 4.

<sup>9</sup> Case Concerning Kasikili/Sedudu Island (Botswana v. Namibia) ICJ 13 December 1999; Danube Dam Case (Hungary v. Slovakia) ICJ 25 September 1997; Case Concerning Sovereignty over Pedra Branca (Malaysia v. Singapore) ICJ 23 May 2008.

<sup>10</sup> Case Concerning The Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) ICJ 27 June 1986; Fisheries Jurisdiction case ( UK v. Iceland) ICJ 2 February 1973; ZBIRAL, s. 301.

olan ahde vefa ilkesi hüküm altına alınmış olup, yürürlükteki bir uluslararası antlaşmanın tarafı olan devletlerin antlaşma ile bağlı oldukları ve yükümlülüklerini iyi niyetle yerine getirmeleri gerektiği belirtilmiştir<sup>11</sup>. Diğer bir deyişle ahde vefa ilkesi nedeniyle tarafların istedikleri zaman taraf oldukları antlaşmalardan doğan yükümlülüklerinden kaçamayacakları aksi durumun uluslararası hukuk kapsamında bir güvensizlik meydana getireceği anlaşılmaktadır<sup>12</sup>. Öte yandan yine aynı maddede yürürlükteki her antlaşmanın tarafları bağladığı ifadesi, antlaşmayı sona erdirmeye veya çekilmeye ilişkin bir hüküm ihtiva etmeyen süresiz bir antlaşmaya taraf olan bir devletin hiçbir şekilde antlaşmadan doğan yükümlülüklerini sona erdiremeyeceği anlamında yorumlanırsa katı bir hukuki uygulama ile karşı karşıya kalınacaktır<sup>13</sup>. Bu nedenle VAHS’de uluslararası antlaşmalar açısından önem arz eden güvensizlik ve katı uygulama arasında denge kurmak amacıyla bir antlaşmanın sona erdirilmesi, feshedilmesi veya taraflardan birinin antlaşmadan çekilmesinin ancak antlaşma veya VAHS hükümlerinin uygulanması sonucunda mümkün olacağı kabul edilmiştir<sup>14</sup>.

Uluslararası hukuk kapsamında devletler arasında imzalanan antlaşmaların ne şekilde sona ereceği veya fesih/çekilmenin<sup>15</sup> hangi durumlarda mümkün olduğu antlaşma taraflarınca antlaşmada bu konuda yapılacak bir düzenleme ile belirlenebilir. Bunun yanı sıra antlaşmada bu konuya ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiş olması halinde ise belli durumların varlığı antlaşmadan çekilmek veya fesih bildiriminde bulunmak için yeterli kabul edilmektedir. Bu konu Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi beşinci bölüm kesim üçte “Antlaşmaların Sona Erdirilmesi ve Yürürlüğünün Askıya Alınması” başlığı altında antlaşmada çekilmeye veya sona erdirmeye ilişkin düzenleme olup olmamasına göre farklı alternatifler ışığında düzenlenmiştir<sup>16</sup>. Bu kapsamda VAHS m.54 uyarınca, bir antlaşmanın taraflarından birinin antlaşmadan çekilmesi<sup>17</sup>

---

<sup>11</sup> DOĞAN, s.106-108.

<sup>12</sup> MALANCZUK, s. 141.

<sup>13</sup> MALANCZUK, s. 141.

<sup>14</sup> VAHS m. 42/2.

<sup>15</sup> İki taraflı bir antlaşmanın taraflarından birinin irade beyanıyla söz konusu antlaşmayı geçersiz kılma işlemine fesih adı verilirken, çok taraflı antlaşmanın taraflarından birinin tek taraflı irade beyanıyla antlaşmayı kendisi için sona erdirmeye işlemine çekilme adı verilmektedir. Bkz. PAZARCI, s. 97; VILLINGER, s. 700.

<sup>16</sup> Çalışmamızda çekilme konusu ele alındığı için mevcut düzenlemeler bu başlık altında değerlendirilecektir.

<sup>17</sup> GÜNDÜZ, s. 198.

- antlaşma hükümlerine göre
- herhangi bir zamanda diğer taraf devletlerle istişare ettikten sonra bütün tarafların rızası ile mümkün olabilmektedir.

Söz konusu maddeden yola çıkılarak antlaşmada, çekilmeye ilişkin hüküm olması halinde buna göre hareket edilebileceği veya antlaşmada çekilmeye ilişkin herhangi bir hüküm olmasa dahi tarafların tamamının rızası ile antlaşmadan çekilmenin her zaman için mümkün olduğu söylenebilir. Dolayısıyla asıl mesele antlaşmada çekilmeye ilişkin herhangi bir hükmün bulunmaması halinde çekilmenin mümkün olup olmadığının tespittir. Nitekim, VAHS m. 56 Antlaşmanın sona ermesine ve çekilmeye ilişkin hiçbir hüküm ihtiva etmeyen antlaşmalardan çekilmenin hangi durumlarda mümkün olduğunu düzenlemiştir. Buna göre,

- tarafların çekilme ihtimalini kabul etme niyetlerinin tespit edilmesi veya
- çekilme hakkının antlaşmanın niteliğinden zımnen çıkarılması halinde çekilmenin mümkün olduğu öngörülmüştür.

VAHS m. 56'nın yorumundan antlaşmalarda sona ermeye ve çekilmeye ilişkin herhangi bir düzenleme yer almaması halinde tarafların tamamının çekilmeye rıza göstermesi durumu hariç olmak üzere çekilmenin mümkün olmayacağı, ancak maddede belirtilen iki istisnai durumdan herhangi birinin varlığı halinde çekilmenin gündeme gelebileceği belirtilmektedir. Maddede dikkati çeken nokta m.56'ya başvurabilmek için antlaşmada hem sona ermeye hem de çekilmeye ilişkin düzenleme bulunmaması koşulunun öngörülmüş olmasıdır<sup>18</sup>. Maddenin aksi ile yorumundan antlaşmada sona ermeye ve çekilmeye ilişkin bir düzenleme bulunması halinde m. 56'ya başvurulamayacağı, ilgili hükmün m. 54 olduğu anlaşılmaktadır. Tarafların antlaşmanın sona ermesine ilişkin bir düzenlemeye yer verip, çekilmeye ilişkin bir hüküm öngörmemesi taraflara çekilme hakkı tanınmak istenmediği şeklinde yorumlanmakta ve taraflardan birinin çekilmek istemesi halinde m. 54/b uyarınca bütün tarafların rızası aranmaktadır<sup>19</sup>. Nitekim antlaşmada çekilmeye ilişkin düzenlemenin bulunması halinde ise zaten m. 54/a uyarınca çekilme mevcut düzenlemeye dayanılarak gerçekleştirilebilecektir. Sonuç olarak, VAHS m.56'ya dayanabilmek için hem sona ermeye hem de çekilmeye ilişkin herhangi bir düzenlemenin antlaşmada bulunmaması gerekmektedir.

<sup>18</sup> VILLIGER, s. 701.

<sup>19</sup> DÖRR / SCHMALENBACH, s. 975; VILLIGER, s. 700.

Öte yandan maddede öngörülen her iki durumun da oldukça muğlak ifade edilmiş olması, tarafların kabul etme niyetlerinin veya antlaşmanın niteliğine bakılarak çekilme hakkının varlığının nasıl tespit edileceği sorusunu gündeme getirmektedir. Her ne kadar yapılan düzenleme ile çekilme hakkının varlığını tespitite “tarafların çekilme ihtimalini kabul etme niyetleri” veya “antlaşmanın niteliği”ne bakılması gerektiği düzenlenerek iki ayrı bağımsız koşul yaratılmış olsa da tarafların kabul etme niyetlerinin varlığının ortaya koyulabilmesi antlaşmanın niteliğinin de gözönüne alınmasını gerektirmektedir<sup>20</sup>. Dolayısıyla maddede yer verilen bu iki ayrı koşulun aslında çekilme hakkının varlığını tespitite birlikte yorumlanması gerektiği söylenebilir. “Tarafların çekilme ihtimalini kabul etme niyetleri” nin tespiti mevcut antlaşmanın yorumlanması suretiyle ortaya çıkarılacaktır<sup>21</sup>. Nitekim VAHS m. 31 uyarınca antlaşmanın yorumlanmasında esas alınacak metinler düzenlenmiş olup buna göre, başta anlaşmanın giriş ve ekleri de dahil olmak üzere bütünü ile eğer varsa antlaşmanın akdedilmesi ile bağlantılı olarak bütün taraflar arasında yapılmış olan antlaşmayla ilgili herhangi bir anlaşma ve bir veya daha fazla tarafça yapılan ve diğer taraflarca antlaşmayla ilgili bir belge olarak kabul edilen herhangi bir belge yorum kapsamında değerlendirilmektedir. Bunların yanı sıra antlaşmanın bütünü ile birlikte<sup>22</sup>:

- Taraflar arasında andlaşmanın yorumu veya hükümlerinin uygulanması ile ilgili olarak yapılan sonraki (tarihli) herhangi bir anlaşma,
- Tarafların andlaşmanın yorumu konusundaki mutabakatını tespit eden andlaşmanın uygulanması ile ilgili daha sonraki herhangi bir uygulaması.
- Taraflar arasındaki ilişkilerde milletlerarası hukukun tatbiki kabil herhangi bir kuralı da gözönüne alınmaktadır.

Tarafların antlaşmada yer alan bir terime özel bir mana vermek istedikleri anlaşıldığı taktirde söz konusu terimin taraflarca verilmek istenen manada yorumlanması gerekmektedir.

VAHS m. 31 genel yorum kuralı olarak kabul edilmekte olup, bu madde aracılığıyla yapılan yorumun teyid edilmesi veya yapılan yoruma rağmen ifadenin muğlak olduğu düşünülüyorsa tamamlayıcı yorum araçlarına

<sup>20</sup> DÖRR / SCHMALENBACH, s. 977-978.

<sup>21</sup> VILLIGER, s.701.

<sup>22</sup> GÜNDÜZ, s. 193.

başvurulabileceği VAHS m. 32’de düzenlemiştir. Bu kapsamda antlaşmanın hazırlık çalışmaları en önemli tamamlayıcı kaynak olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla m. 31 uyarınca yapılan yorumun yerindeliği veya yapılan yoruma rağmen ifadenin halen anlaşılmaz olduğu durumlarda gerçek niyetin tespit edilebilmesi için antlaşmanın hazırlık çalışmalarının da dikkate alınması gerekmektedir.

VAHS’de öngörülen bir diğer çekilme hali ise m. 61’de “sonraki imkansızlık” başlığı altında yer almaktadır. İmkansızlığın antlaşmanın ifası için kaçınılmaz olan bir nesnenin daimi olarak ortadan kalkması veya tahrip olmasından ileri gelmesi halinde tarafların antlaşmadan çekilmesinin mümkün olduğu düzenlenmiştir.

VAHS’de çekilme konusunda yer verilen son düzenleme VAHS m.62’de yer verilen ve hukukun genel ilkelerinden biri olan “*rebus sic stantibus*” ilkesidir. Buna göre, bir antlaşmanın akdedilmesi sırasında tarafların antlaşmaya taraf olma isteklerinin temelini teşkil eden şartlarda taraflarca öngörülmeyen esaslı bir değişikliğin meydana gelmesi hali ile meydana gelen değişikliğin tarafların yükümlülüklerinde köklü değişiklik yaratması durumlarında antlaşmadan çekilme hatta antlaşmanın sona ermesi dahi söz konusu olabilir. Nitekim meydana gelen değişiklik neticesinde tarafların yükümlülüklerinde dengesizlik meydana gelmesi aynı zamanda antlaşmanın hedef ve amacını yitirmesine neden olabilir<sup>23</sup>. VAHS m. 62’de yer alan bu düzenlemenin de m. 56 gibi yoruma açık olduğu dolayısıyla ne tür değişikliklerin esaslı ve köklü kabul edilip çekilme hakkına başvurmaya imkan yaratacağı net değildir. Maddenin uluslararası hukukun en temel prensiplerinden biri olan ahde vefa ilkesine bir istisna teşkil ettiği açık olup<sup>24</sup>, bu nedenle taraf olunan bir antlaşmadan kaynaklanan yükümlülükleri sona erdirebilmek imkanı katı yorumlanarak, maddenin kötü niyetli kullanımının önüne geçilmelidir. Aksi durum ahde vefa ilkesi ile şartlarda sonradan meydana gelen bir değişiklik neticesinde taraflardan birinin yükümlülüklerinde negatif bir etki yaratması eşitlik ve adalet ilkesini karşı karşıya getirecektir<sup>25</sup>. Nitekim, antlaşmanın temelini teşkil eden şartlarda esaslı değişiklik ifadesinden tarafların antlaşmayı imzalamasına neden olan koşullarda meydana gelecek değişikliğin kastedildiğini; yükümlülüklerde köklü değişiklik ifadesinden ise meydana gelen değişikliklerin tarafların yükümlülüklerinin kapsamını

---

<sup>23</sup> VILLIGER, s. 769.

<sup>24</sup> DÖRR/SCHMALENBACH, s. 1069.

<sup>25</sup> DÖRR/SCHMALENBACH, s. 1068.



etkilemesi anlaşılmaktadır denilebilir<sup>26</sup>. Bu nedenle ahde vefa ile eşitlik ve adalet ilkesinin dengede tutulması, tarafların fayda - maliyet dengesi doğrultusunda imzalamış oldukları bir antlaşmanın şartlarında ve tarafların yükümlülüklerinde önceden öngörülemez bir değişiklik nedeniyle mağdur duruma düşmeleri engellenmek istenmiştir. Ahde vefa ile eşitlik ve adalet ilkelerinin yanı sıra, VAHS m.62'de yer verilen bu durum antlaşmaların güvenliği ve uluslararası ilişkilerde istikrarın sağlanması açısından da önemi haizdir<sup>27</sup>. Taraflar akdetmiş oldukları bir antlaşmanın meydana gelen her değişiklik neticesinde yerine getirilmemesi endişesi ile antlaşma imzalamaya yanaşmayacaklar gibi mevcut bir antlaşmanın meydana gelen bir değişiklik nedeniyle sona erme veya çekilme ihtimalini gündeme getirmesi uluslararası ilişkilerde istikrarsızlığı da beraberinde getirecektir<sup>28</sup>. “*Rebus sic stantibus*” ilkesi ile hangi durumlarda antlaşmanın sona ermesi veya çekilmenin mümkün olduğu ortaya konularak, bu tarz endişelerin giderilmesine de hizmet etmek amaçlanmıştır.

Madde metninin bütününe bakıldığında şartların esaslı şekilde değiştiği gerekçesine dayanılarak antlaşmadan çekilme veya antlaşmanın sona ermesini talep edebilmek için temel üç koşulun öngörüldüğü ve ancak bu üç koşulun bir arada mevcudiyeti halinde m. 62'ye dayanılabileceği anlaşılmaktadır. Bunlardan ilki, mevcut şartlarda meydana gelen değişikliğin taraflarca öngörülmemiş olması olup, değişiklik siyasi, hukuki, ekonomik veya sosyal nedenlerden kaynaklanıyor olabilir. İkinci koşul, VAHS m. 62/1-a'da belirtildiği üzere meydana gelen değişikliğin tarafların antlaşma yapma niyetlerini etkileyecek nitelikte olmasıdır. Diğer bir deyişle meydana gelen değişiklik antlaşmanın akdedilmesi sırasında mevcut olsaydı tarafların bu antlaşmaya hiç taraf olmayacağı veya antlaşmanın farklı bir şekilde yapılmasına neden olacak nitelikte olmalıdır<sup>29</sup>. VAHS m.62/1-b'de düzenlenen son koşul ise, meydana gelen değişikliğin tarafların yükümlülüklerinin kapsamını etkilemesi halidir. Bu ifade, Uluslararası Adalet Divanı tarafından *Fisheries* kararında yorumlanmıştır<sup>30</sup>. Buna göre, “antlaşmada öngörülen sorumluluktan esaslı şekilde farklı bir performans gösterilmesine neden

---

<sup>26</sup> BERGLUND, s. 152.

<sup>27</sup> DÖRR/SCHMALENBACH, s. 1077.

<sup>28</sup> BERGLUND, s. 151.

<sup>29</sup> VILLIGER, s. 774.

<sup>30</sup> Fisheries Jurisdiction case ( UK v. Iceland) ICJ 2 February 1973.

olacak boyutta antlaşmadan doğan sorumluluklarda artış meydana gelmesi"<sup>31</sup> diğer iki koşulun da varlığı halinde çekilme hakkına dayanabilmek için yeterli kabul edilmiştir. Hatta sorumluluklarda meydana gelen artış nedeniyle, ilgili tarafın bundan böyle antlaşmadan doğan sorumluluklarını yerine getirmesi beklenemez hale gelmiş olması koşulun sağlandığı anlamına gelmektedir<sup>32</sup>.

VAHS m.62/2'de ise bahsedilen üç koşulun varlığına rağmen söz konusu antlaşmanın sınır tesisine ilişkin olması veya esaslı değişikliğin buna başvuran tarafın antlaşmadan doğan veya herhangi bir uluslararası yükümlülüğünün ihlali sonucunda meydana gelmesi halinde *rebus sic stantibus* ilkesinin ileri sürülemeyeceğini düzenleyerek, maddeye başvuru imkanını sınırlandırmıştır.

İlgili maddenin son fıkrasında ise birinci fıkrada öngörülen koşulların varlığı halinde sona erme veya çekilme talebinin dışında antlaşmanın askıya alınması talebinde de bulunulabileceği öngörülmüştür.

Sonuç olarak, uluslararası hukuk kapsamında antlaşmalardan çekilme, antlaşmada bu konunun düzenlenmesi halinde ilgili hükme göre veya tarafların tamamının çekilmeye rıza göstermesi halinde (VAHS m. 54); antlaşmada çekilmeye ilişkin herhangi bir düzenlemenin yer almaması durumunda VAHS m. 56'da yer verilen koşulların tespiti halinde; antlaşmanın konusuna ilişkin imkansızlık halinin varlığı durumunda (VAHS m.61) ve son olarak şartlarda esaslı değişiklik meydana geldiği durumlarda VAHS m. 62'de yer verilen koşulların mevcut olması halinde mümkündür.

## **II. Avrupa Birliği Hukuku Kapsamında Çekilme Hakkı**

2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile Birlikten çekilme kurucu antlaşmalara dahil olmuş olsa da çekilme konusu bu tarihten önce bir çok üye devlet tarafından Birlik gündemine getirilmiş ancak hiç bir zaman fiilen hayata geçirilmemiştir. Bu nedenle Avrupa Birliğinden çekilme hakkını Lizbon Antlaşması öncesi ve sonrası olmak üzere iki ayrı başlık altında ele almak çekilmeye ilişkin herhangi bir düzenleme olmadan da çekilmenin mümkün olup olmadığını tespit etmek açısından önemi haizdir.

---

<sup>31</sup> Fisheries Jurisdiction case ( UK v. Iceland) ICJ 2 February 1973, para 43.

<sup>32</sup> DÖRR/SCHMALENBACH, s. 1089.

### **A. Lizbon Antlaşması Öncesinde Avrupa Birliğinden Çekilme**

1951 tarihli Paris<sup>33</sup> ve 1957 tarihli Roma<sup>34</sup> Antlaşmalarıyla temelleri atılan Birlikte kurucu antlaşmalarda çekilmeye ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamakla birlikte, Anayasal Antlaşma taslağı hariç olmak üzere Lizbon<sup>35</sup> Antlaşmasına kadar geçen süreçte yapılan tadil antlaşmalarında da çekilme hakkına ilişkin düzenlemeye yer verilmemiştir. Ancak her ne kadar çekilme hakkına ilişkin bir düzenleme olmasa da 1951 yılında imzalanıp 1952 yılında yürürlüğe giren Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu Kuran Paris Antlaşmasında antlaşmanın süresi 50 yıl olarak tayin edilmiş ve Antlaşma 23 Temmuz 2002 yılında sona ermiştir. Paris Antlaşmasının aksine Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Roma Antlaşması m. 240'da ise Antlaşmanın sona ermesine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmadığı gibi Antlaşmanın süresiz olduğu düzenlenmiş<sup>36</sup>, benzer şekilde çekilme hakkına yer verilmemiştir. Söz konusu Antlaşmaların hazırlık çalışmalarının da yayınlanmamış olması nedeniyle kurucu antlaşmalarda çekilme hakkına değinilmeme nedeni tam olarak bilinmemekle beraber bu durum üç farklı olasılığı gündeme getirmektedir<sup>37</sup>. Bunlardan ilki kurucuların bilinçli olarak bu hükme yer vermemiş olması ve bu suretle tarafların çekilme olasılığını engellemek istemeleridir. Bu olasılığın, 28 Şubat 1957 tarihinde gerçekleştirilen Roma Antlaşması görüşmelerinde Alman delegasyon lideri Carl Friedrich Ophuls'un Almanya'nın birleşmesi halinde Alman Federal Hükümetinin Antlaşmayı tekrar gözden geçireceğini<sup>38</sup> belirtmiş olması nedeniyle kabulü pek mümkün değildir. Nitekim Alman delegasyon başkanının bu ifadesi Alman hükümetinin birleşme halinde Antlaşmaya taraf olma durumunu gözden geçireceği hatta Antlaşmadan çekilebileceği anlamına gelmektedir. İkinci olasılık, kurucuların çekilme hakkına ilişkin düzenlemeyi akıllarına getirmemiş olmaları diğer bir deyişle gözden kaçırmış olmalarıdır. Oysa, Fransa çekilme hakkına Antlaşmada yer verilmesi önerisinde bulunmuş

---

<sup>33</sup> Paris Antlaşması için bkz. (<http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties-founding.html>, erişim 21 Temmuz 2014).

<sup>34</sup> Roma Antlaşması için bkz. (<http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties-founding.html>, erişim 21 Temmuz 2014).

<sup>35</sup> Lizbon Antlaşması için bkz. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>, erişim 21 Temmuz 2014).

<sup>36</sup> Avrupa Birliği Antlaşması m. 53.

<sup>37</sup> HILL, s. 338.

<sup>38</sup> HOLZNER /HOLZNER, s. 297.

ve bu önerisi reddedilmiştir<sup>39</sup>. Dolayısıyla bu konunun gözden kaçırıldığını söylemek de pek mümkün görünmemektedir. Bu durumda Hill'in de belirttiği gibi çekilme hakkına ilişkin bir düzenlemeye Antlaşmalarda yer verilmemek suretiyle taraf devletleri bu fikirden uzaklaştırma amacı güdüldüğü en güçlü olasılık olarak değerlendirilebilir<sup>40</sup>. Antlaşmanın süresiz olması, Birliğin amaçlarından birinin Avrupa halkları arasında giderek daha sıkı hale gelen bir Birlik oluşturmak olduğunun belirtilmesi ve çekilme hakkına değinilmemesi bu olasılığı güçlendirmektedir. Kurucu Antlaşmalar da öngörülmemiş olan bu hakka yer veren 1984 tarihli Spinelli Anayasal Antlaşma Taslağı ve 1993 tarihli Avrupa Anayasası Taslağı, 1996 tarihli hükümetlerarası konferans öncesinde bir sonraki antlaşma değişikliğinde çekilme hakkının öngörülmesi teklifi de reddedilmiştir<sup>41</sup>. Bütün bu gelişmeler çekilme hakkının basit bir gözden kaçmanın ötesinde gündeme getirilmek istenmediği fikrini doğrular niteliktedir.

Çekilme hakkı Lizbon Antlaşmasına kadar antlaşma metinlerine dahil olmasa da üye devletlerce çekilme konusu bir kaç kez gündeme getirilmiş ancak fiilen uygulamaya geçirilmemiştir<sup>42</sup>. 1965 yılında Birlikte yaşanan ve "boş sandalye krizi" olarak adlandırılan olay her ne kadar bir çekilme talebi olarak gündeme gelmemiş olsa da krizin çözülememiş olması halinde bu yolda atılmış ilk adım olarak değerlendirilebilir<sup>43</sup>.

Boş sandalye krizinin ardından 1974 yılında İngiltere'de yapılan genel seçimler sonucu iktidara gelen İşçi Partisi ekonomik nedenlerle Birlik üyelik koşullarının gözden geçirilmesi amacıyla Birlik üyeliğinin devamı konusunu referanduma sunmuştur. Referandumdan çıkan sonucun Birlik üyeliğinin devamı yönünde olması nedeniyle çekilme konusu kapanmış ve 1981 yılına kadar tekrar gündeme gelmemiştir. 1981 yılında yine İşçi Partisi, gelecek seçimlerde galip gelmeleri durumunda referanduma dahi başvurmaksızın İngiltere'nin bazı ekonomik gerekçelerle<sup>44</sup> Birlik üyeliğinden çekilebileceğini dile getirmiştir<sup>45</sup>.

---

<sup>39</sup> HILL, s. 338; HARBO, s.140.

<sup>40</sup> HILL, s. 338.

<sup>41</sup> HARBO, s.140.

<sup>42</sup> Grönland'in üye devlet statüsüne sahip olmaması nedeniyle Birlikten ayrılması farklı bir statüde değerlendirilmektedir.

<sup>43</sup> Bkz. s. 229.

<sup>44</sup> Bahsedilen ekonomik gerekçeler İngiltere'nin Topluluk bütçesine katkısının yüksek oranda olması, Kuzey Denizi yağının değerinin artması, Birlik üyeliğinin ardından İngiltere endüstrisinin düşüşe geçmiş olması gibi gerekçelerdir. Bkz. HILL, s.336-337; HARBO, s.140.

<sup>45</sup> FRIEL, Fordham International Law, s. 591,597; HILL, s. 336.

1981 yılında İşçi Partisinin İngiltere'nin üyeliği konusunda yapmış olduğu bu açıklamanın yanı sıra benzer bir açıklama Yunanistan'da yapılacak seçimler öncesi PASOK Partisi tarafından dile getirilmiştir. Yapılan açıklamaya göre Partinin seçimleri kazanması halinde Yunanistan'ın tam üyeliğinin referanduma sunulacağı belirtilmiş ancak Partinin seçimleri kazanmasına rağmen referanduma başvurulmamıştır. Bunun en büyük sebebi o dönemde Yunanistan Cumhurbaşkanı olan Constantine Caramanlis'in Yunanistan'ın Birlik üyeliğini destekliyor olmasıdır<sup>46</sup>.

Entegrasyon sürecini tehdit eden ancak hiç bir şekilde hayata geçirilmeyen bu girişimlerin yanı sıra Birliğin oluşumundan bugüne ilk ve tek çekilme 1985 yılında gerçekleşmiştir. 1973 yılında Birliğe katılan Danimarka'nın o dönemde kolonisi olan Grönland katılım öncesinde yapılan referandumda Birlik üyeliğine karşı çıkmış olsa da Danimarka'nın Birlik üyesi olmasıyla Roma Antlaşması m. 227 uyarınca Danimarka'nın bir parçası olarak Birliğe katılmıştır<sup>47</sup>. Dolayısıyla Birlik ve Grönland arasında doğrudan bir üyelik ilişkisinden bahsedilemeyeceği gibi 1985 yılında gerçekleşen çekilme işleminin Birlik üyesi bir devletin çekilmesinden farklı olduğunu belirtmek gerekir<sup>48</sup>. Danimarka'nın Birlik üyeliğine ilk günden karşı çıkan Grönland 1953 yılında anayasada yapılan bir değişiklikle önce eyalet statüsüne ve 1979'da özerk yönetime kavuşmuştur. 1982 yılında yapılan referandum sonucunda Birlikten ayrılma yönünde oy kullananların %52 gibi bir orana sahip olması neticesinde Birliğin ekonomik anlamda birçok getirisi bulunmasına rağmen resmen çekilme talebinde bulunmuştur<sup>49</sup>. Grönland'ın Birlik üyeliğine karşı çıkışının altında yatan temel neden Birlik balıkçılık politikası nedeniyle getirilen kısıtlamalar olmakla beraber Brüksel bürokrasisinin uzak ve karmaşık olması, kendi iradesi dışında Danimarka'nın üyeliği nedeniyle Birliğin bir parçası olmak zorunda kalmış olmak gibi nedenler de etkili olmuştur<sup>50</sup>. Grönland'ın talebi üzerine yapılan görüşmeler neticesinde Grönland'e Roma Antlaşması m. 131-136'da yer verilen "deniz aşırı toprak ve ülke statüsü" tanınması kararlaştırılmıştır<sup>51</sup>. Henüz Birlikten çekilmeye ilişkin herhangi bir hükmün Birlik antlaşmalarında yer almadığı

---

<sup>46</sup> HILL, s. 336.

<sup>47</sup> FRIEL, s. 409-411.

<sup>48</sup> VAUBEL, s., BLAGOEV, s. 196; WEISS, s. 173; ZBIRAL, s. 299.

<sup>49</sup> MASON, s.; HARBO, s. 140.

<sup>50</sup> HARBO, s. 140.

<sup>51</sup> HOLBERG, s. 15.

1985 yılında çekilme bütün üye devletlerin Grönland'ın bu talebine onay vermesi üzerine gerçekleştirilmiştir<sup>52</sup>.

2012 yılının sonları ve 2013 yılının başlarında ise İngiltere'nin Birlikten tamamen çekilebileceği bir kez daha gündeme gelmiştir. Tekrar bu konunun gündeme gelme nedeni ise İngiltere'nin Birliğin birçok uygulamasının dışında kalmasına rağmen, entegrasyonun ekonomik birliğin yanı sıra siyasi birliğe yönelmesi ile Birliğe devredilen yetkilerden duyulan rahatsızlık denilebilir<sup>53</sup>. İngiltere'nin Birlik üyeliğinin devam edip etmeyeceği konusu 2015 yılında yapılacak seçimler sonucunda Cameron'ın galibiyeti halinde yapılacak referandumla belirlenecektir.

Bugüne kadar bir üye devletin Birlikten ayrılması birçok kez dile getirilmiş, ileri sürülmüş olmasına rağmen uygulamaya geçirilmemiştir. Ancak bu durum çekilme konusunun aslında yeni bir durum olmadığını Birliğin kuruluşundan itibaren dolaylı şekilde de olsa gündeme getirilmesine rağmen bu konuya ilişkin bir hükmün antlaşmalara aktarılmadığını doğrulamaktadır. Bu noktada cevaplanması gereken soru antlaşmalardaki bu boşluğa rağmen “Birlikten çekilmek mümkün müdür ve nasıl?” olmalıdır. Her ne kadar Birliğin uluslararası hukuktan farklı olarak kendine özgü bir hukuku olduğu Divan tarafından bir çok kez dile getirilmiş olsa da kurucu Antlaşmaların birer uluslararası antlaşma olduğu gözönüne alındığında bu sorunun hem uluslararası hukuk açısından hem de Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın yaklaşımı göz önüne alınarak değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

### **1. Uluslararası Hukuk Kapsamında AB'den Çekilme Hakkı**

Birlikte yaşanan Grönland deneyimi, Grönland'ın farklı statüsüne rağmen antlaşmalarda çekilme konusuna ilişkin bir düzenleme bulunmasa da üye devletlerin onayı ile bunun her zaman mümkün olduğunu gözler önüne sermektedir. Bu olasılığın uluslararası hukuk kapsamında VAHS m.54'de yer verilen düzenleme ile de uyumlu olduğu antlaşmada herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiş olması halinde herhangi bir zamanda bütün tarafların rızası ile Birlikten çekilmenin de mümkün olduğu açıktır. Bu olasılığın yanı sıra VAHS'de antlaşmada sona erme veya çekilme hususunda düzenleme bulunmadığı durumlarla ilgili hükümlerin (VAHS m. 56 ve m. 62) Birlik kapsamında uygulanabilirliği konusu gündeme gelmektedir. Birliğin kendine özgü bir hukuk düzenine sahip olduğu Birlik Avrupa Birliği Adalet

---

<sup>52</sup> MALATHOUNI, s. 118.

<sup>53</sup> ÖZDEMİR, s. 1.

Divanı gerek *Van Gend en Loos*<sup>54</sup> gerekse *Costa/Enel*<sup>55</sup> kararlarında Birlik kurucu antlaşmalarının uluslararası hukuktan farklı, uluslararası hukukta yeni bir hukuk düzeni oluşturduğunu ve sıradan uluslararası antlaşmalardan farklı olarak kendine özgü bir hukuk düzeni kurduğunu belirtmiştir. Ancak bu durum Birliğin temelini oluşturan kurucu antlaşmaların birer uluslararası antlaşma olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. Nitekim, Adalet Divanı, Avrupa Ekonomik Alanına ilişkin vermiş olduğu 1/91 sayılı görüşte, Avrupa Ekonomik Alanı'nın uluslararası antlaşma temelinde kurulduğunu aynı zamanda bu antlaşmaların hukukun üstünlüğüne dayalı Topluluğun anayasal şartını oluşturduğunu belirtmektedir<sup>56</sup>. Divan bu ifadeyle Birlik kurucu antlaşmalarının gerek hukuki gerek şekilsel nitelikleri itibariyle uluslararası antlaşmalar olduğunu kabul ederken, içerikleri itibariyle anayasal metinler olduklarını vurgulamıştır<sup>57</sup>.

Bu kapsamda, VAHS m. 56 - 62'de yer verilen düzenlemeler açısından Birlikten çekilme konusunu ele alacak olursak, VAHS m. 56 uyarınca çekilme hakkına ilişkin düzenleme yer almayan antlaşmalarda tarafların çekilme olasılığını kabul etme niyetlerinin tespit edilebilmesi veya çekilme hakkının zımnen antlaşmalarda var olması halinde antlaşmadan çekilme mümkün kabul edilmiştir. Bilindiği üzere Lizbon Antlaşmasına kadar Birlik kurucu antlaşmalarında çekilmeye ilişkin açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu durumda mevcut antlaşmalarda tarafların çekilme olasılığını kabul ettikleri şeklinde yorumlanabilecek veya zımnen çekilme hakkının varlığını ortaya koyan bir hükme yer verilip verilmediğine bakmak amacıyla antlaşmaların yorumlanması gerekmektedir. Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi m. 31'de belirtildiği üzere Antlaşmaların yorumlanmasında Antlaşmanın bütünü ile birlikte giriş ve eklerini de içine alan metin ve antlaşmanın akdedilmesi ile bağlantılı bütün taraflarca yapılan antlaşma ve buna ilişkin belgeler de göz önüne alınmaktadır. Kurucu Antlaşmalara bakıldığında gerek başlangıç gerekse hükümleri arasında yer alan "Avrupa halkları arasında giderek daha sıkı hale gelen bir birlik yaratma süreci"<sup>58</sup>, "Avrupa halkları arasında,

<sup>54</sup> C-26/62 NV. Almegene Transporten Expeditie Onderneming Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] ECR 1.

<sup>55</sup> C-6/64 Costa v. ENEL [1964] ECR 585.

<sup>56</sup> Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın 14.12.1991 tarih ve 1/91 sayılı görüşü için bkz. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61991CV0001:EN:PDF>, erişim 3 Ekim 2013), para. 20-21.

<sup>57</sup> BAYKAL, s. 11.

<sup>58</sup> Avrupa Birliğini Kuran Antlaşma Başlangıç kısmı paragraf 13 ve m. ½, (<http://eur-lex.eu>

giderek daha sıkı hale gelen bir birliğin temellerini atmaya<sup>59</sup> ifadeleri dikkati çekmektedir<sup>60</sup>. Söz konusu ifadeler tarafların çekilme olasılığını kabul etme niyetlerinin aksine “daha sıkı hale gelen bir birlik” denilmek suretiyle Avrupa bütünleşme sürecinin daha ileriye taşınması hedefini destekler nitelikte değerlendirilebileceği gibi arzu edilen bütünleşmenin tersine çevrilemez nitelikte olduğu da doktrinde kabul edilmektedir<sup>61</sup>. Nitekim, Birliğin ve dolayısıyla bütünleşme sürecinin geçirdiği evreler göz önüne alındığında ekonomik amaçla yola çıkılan Birlikte siyasi bütünleşmenin de Birlik gündemine alındığı inkar edilemez bir gerçektir. Anayasal Antlaşma sürecinde yaşanan başarısızlığın her ne kadar bu hedefi sekteye uğrattığı ileri sürülebilirse de Lizbon Antlaşması ile getirilen yenilik ve değişiklikler bu hedeften tamamen uzaklaşıldığını doğrulamakta yetersiz kalmaktadır. Bunun yanı sıra Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu Kuran Antlaşma (Paris Antlaşması) dışında gerek Avrupa Birliği Antlaşması<sup>62</sup> gerekse Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşmada<sup>63</sup> (ABİHA) antlaşmaların süresiz olarak akdedildiği belirtilmektedir. Hedefi “daha sıkı hale gelen bir birlik” meydana getirmek olan Antlaşmaların süresiz olarak öngörülmesinin bilinçli bir tercih olduğunu söylemek herhalde yanlış olmaz. Öte yandan üzerinde durulması gereken bir diğer husus antlaşmalarda çekilmeye ilişkin bir hükme yer verilmemesinin bilinçli bir tercih mi yoksa tamamen gözden kaçırılmış bir düzenleme olup olmadığıdır. Her ne kadar Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın tarafların niyetini ortaya koymak adına faydalı olabilecek hazırlık çalışmaları yayınlanmamış olsa da çekilme konusunun kuruluş aşamasında gündeme geldiği ve Hill’in de belirttiği gibi süresiz ve ileriye dönük olarak daha sıkı hale gelen bir Birlik hedefi ile yola çıkılmış bütünleşme sürecinde çekilme hakkında ilişkin bir düzenlemeye antlaşmalarda yer verilmemek suretiyle üyeler üzerinde çekilme hususunda caydırıcı bir etki yaratılmaya çalışıldığı düşünülmektedir<sup>64</sup>. Gerek Antlaşmaların süresiz öngörülmesi gerekse hedefin daha sıkı hale gelen bir Birlik yaratma olması hukukun

[ropa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT](http://ropa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT), erişim 21 Temmuz 2014).

<sup>59</sup> Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma Başlangıç kısmı paragraf 1, (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>, erişim 21 Temmuz 2014).

<sup>60</sup> HILL, s. 335.

<sup>61</sup> HILL, s. 338; MALATHOUNI, s. 118.

<sup>62</sup> Avrupa Birliği Antlaşması için bkz. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>, erişim 21 Temmuz 2014).

<sup>63</sup> Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma için bkz. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>, erişim 21 Temmuz 2014).

<sup>64</sup> HILL, s. 338.



genel ilkelerinden biri olan “sözleşmeye bağlılık ilkesi”ni de destekler niteliktedir. Dolayısıyla sözleşmeye bağlılık ilkesine vurgu yapılmak suretiyle tarafların ayrılma olasılığının da önünün kapatılmak istendiği ve antlaşmada çekilmeye ilişkin bir hükme yer vermeyerek tarafların aslında bu konuda anlaşmış olduğu söylenebilir<sup>65</sup>. Bütün bunlar göz önüne alındığında VAHS m.56'nın uygulanabilmesi için gerekli olan çekilme niyetinin varlığının Birlik kurucu antlaşmalarında bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır<sup>66</sup>.

Uluslararası Adalet Divanı 1997 tarihli *Gabcikovo-Nagymaros Project* davasında 1977 yılında Macaristan ve Çekoslovakya arasında imzalanan ve çekilmeye ilişkin bir hükmün yer almadığı antlaşmada tarafların çekilme niyetinin var olmadığını antlaşmanın taraflar arasında süreklilik arz eden bir sistem yaratma karakterine de vurgu yaparak belirtmiştir<sup>67</sup>. Bunun yanı sıra böyle bir durumda antlaşmanın sadece VAHS'de sayılan sınırlı sebeplere dayandırılmak ve ilgili hükümler dar yorumlanmak suretiyle sona erdirilebileceği hüküm altına almıştır.

Kararda bahsedilen sınırlı sebepler VAHS m. 60, 61 ve 62 olup sırasıyla bu hükümlerin Birlik antlaşmalarında uygulanabilirliğini ele almak gerekmektedir. VAHS m. 60 uyarınca taraflardan birisinin antlaşmayı esaslı bir şekilde ihlal etmesi halinde antlaşmanın ihlal eden devlet açısından sona erdirilebileceği, m. 61 uyarınca da antlaşmanın ifası için kaçınılmaz olan bir nesnenin daimi olarak ortadan kalkması veya tahrip olması halinde antlaşmanın sona erdirilmesi veya çekilmenin mümkün olduğu düzenlenmiştir. Birlik hukukuna baktığımızda Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşmanın 344. maddesinde Antlaşmalar'ın yorumu veya uygulanması ile ilgili bir uyuşmazlık gündeme geldiğinde Antlaşmalarda öngörülen çözüm yöntemleri dışında bir yöntemin benimsenemeyeceği düzenlenmiş olup, üyelerden birinin Antlaşmalar gereğince üzerine düşen bir yükümlülüğü yerine getirmemesi halinde konunun Avrupa Birliği Adalet Divanı'na taşınması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Wyrozumska'nın da belirttiği gibi söz konusu hükümlerin varlığı ve Birliğin yargısal koruma sistemine sahip olduğu göz önüne alındığında VAHS m. 60'ın Birlik açısından uygulanması pek de mümkün görünmemektedir<sup>68</sup>. Benzer bir durum VAHS m.61 için de geçerlidir. Nitekim

---

<sup>65</sup> De WAELE, s. 169.

<sup>66</sup> HARHOFF, s. 29-30; WEILER, s. 286; ATHANASSIOU, s. 13; BERGLUND, s. 151.

<sup>67</sup> Case Concerning Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia) ICJ 25 September 1997, para. 100.

<sup>68</sup> WYROZUMSKA, s. 348; ZBRIAL, s. 290-328.

m.61'in Birlik açısından uygulanabilmesi için meydana gelen imkansızlığın Antlaşmalarca oluşturulan ve bir çok alanda bütünleşmeyi öngören sistemi bütünüyle ortadan kaldıracak nitelikte olması gerekmektedir. Oysa, taraflar arasında yapılan görüşmeler, uzlaşma arayışları ve reform antlaşmalarıyla Antlaşmaların işleyişinin sağlanması mümkün olup, Birlik bir çok kez bunu başarmıştır<sup>69</sup>.

VAHS m. 62'de ise antlaşmanın akdedilmesi sırasında mevcut olan şartlarda meydana gelen ve taraflarca öngörülmeyen esaslı bir değişikliğin vuku bulması halinde tarafların antlaşmayı sona erdirmesi veya antlaşmadan çekilmelerinin mümkün olduğu düzenlenmiştir. İlgili hüküm uyarınca tarafların çekilme veya sona erdirmeye talebinde bulunabilmeleri için meydana gelen değişikliğin tarafların antlaşma ile bağlanma rızalarının esasını teşkil etmesi ve antlaşmaya göre yerine getirilebilecek yükümlülüklerin kapsamını köklü bir şekilde değiştirmesi gerekmektedir. İlgili hükmün taraflarca ileri sürülebilmesi meydana gelen değişikliklerin öğrenildiği anda kabul edilmemesine bağlıdır. Bu konudaki düzenleme yine VAHS m. 45'de yer almakta olup, antlaşmada yapılan değişikliklerin açıkça veya zımnen kabul edilmesi halinde VAHS m.62'ye başvurulamayacağı hüküm altına alınmıştır. VAHS m.62 oldukça sınırlı bir kullanım alanına sahip olup, istisnai durumlarda uygulanan bir düzenlemedir<sup>70</sup>. Bu çerçevede Birliğe üye devletlerin VAHS m. 62'ye başvurmak suretiyle Birlikten ayrılma talebinde bulunmalarının mümkün olup olmadığına bakacak olursak, Birlik kurucu antlaşmalarında Birliğin oluşturulduğu günden bu yana birçok değişiklik yapıldığı ve bu değişikliklerin birçoğunun köklü ve esaslı değişiklikler olduğu bilinmektedir. Nitekim oluşturulduğu dönemde sadece ekonomik entegrasyon hedefi ile yola çıkılan Birlikte bugün ulaşılan entegrasyon seviyesi ileri düzeyde olup, ekonomik birliğin yanı sıra belirlenen ortak politikalar yaşanan değişimi gözler önüne sermektedir. Avrupa Birliği Antlaşması m. 48'de düzenlenen Antlaşma değişikliklerinde uyulması gereken prosedür uyarınca yapılacak tüm değişiklikler üye devletlerin oybirliği ile yürürlüğe girebildiğinden bugüne kadar ki süreçte Birlik kurucu antlaşmalarında yapılan her değişiklik ekonomik ve siyasi bütünleşme anlamında bir öncekinden daha ileri düzeyde işbirliğini öngörmesine rağmen tüm üye devletlerin yapılan değişikliklere rıza gösterdiği anlaşılmaktadır. Aksi halde yapılmak istenilen değişikliklerin hayata geçirilebilme olasılığı bulunmamaktadır. Dolayısıyla Birlikten

---

<sup>69</sup> WYROZUMSKA, s. 349.

<sup>70</sup> BLAGOEV, s. 232; BERGLUND, s. 151.

ayrılmak isteyen bir üye devletin VAHS m. 62'ye başvurmak suretiyle bu talebini gerçekleştirmesi pek mümkün görünmemektedir<sup>71</sup>.

Sonuç olarak, antlaşmalarda çekilmeye ilişkin herhangi bir hüküm bulunmayan durumlarda uluslararası hukuk kapsamında bu konuda VAHS'de yer verilen düzenlemelerin Birlikten ayrılmak isteyen bir üye devlet tarafından ileri sürülebilmesi açıkladığımız gerekçeler nedeniyle yerinde olmayacaktır. Birlikten ayrılmak isteyen üye devlet ancak VAHS m. 54/b'de de belirtildiği gibi diğer üye devletlerin rızasını almak suretiyle bu talebini gerçekleştirebilecektir<sup>72</sup>.

## **2. Avrupa Birliği Adalet Divanı Kararları Kapsamında AB'den Çekilme Hakkı**

Birliğin ve dolayısıyla entegrasyon sürecinin itici gücü olarak nitelendirebileceğimiz Divan, vermiş olduğu kararlarla ortaya koyduğu ilkeler sonucunda Birlik hukukunun yeknesak şekilde tüm üye devletlerce uygulanmasını sağlamanın yanı sıra kimi zaman Birliğin geleceğine dahi yön vermektedir. Birlik Antlaşmalarını yorumlama tekeli elinde bulunduran Divan, ilk olarak *Van Gend en Loos*<sup>73</sup> kararında Birlik hukukunun uluslararası hukukta yeni bir hukuki düzen oluşturduğunu, ardından *Costa v. Enel*<sup>74</sup> kararında Antlaşmaların olağan uluslararası antlaşmalardan farklı olduğunu, sınırsız bir süre için öngörüldüğünü ve üye devletlerin egemen yetkilerinin bir kısmını sınırlandırıp Topluluğa devrettiklerini<sup>75</sup>; *Simmenthal*<sup>76</sup> kararında ise üye devletlerin Antlaşmalardan doğan yükümlülükleri koşulsuz ve geriye dönüşü olmayacak biçimde kabul ettiklerini belirterek Birlik hukuku ile uluslararası hukuk arasında bir fark olduğunu ortaya koymaya çalışmıştır. Adı geçen kararların ardından *Les Verts*<sup>77</sup> kararı ile Birlik antlaşmalarının anayasal karaktere sahip olduğu vurgusunda bulunan Divan, 1/91 sayılı Avrupa Ekonomik Alanı Anlaşması (European Economic Area Agreement) (EEA)Görüşü<sup>78</sup> ile de "her ne kadar antlaşmalar uluslararası antlaşma şeklinde

<sup>71</sup> HARBO, s. 141; HOFMEISTER, s. 591; de WAELE, s. 177; ZBIRAL, s. 302.

<sup>72</sup> WYROZUMSKA, s. 349; de WAELE, s. 178.

<sup>73</sup> C-26/62 NV. Almegene Transporten Expeditie Onderneming Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] ECR I.

<sup>74</sup> C-6/64 Costa v. ENEL [1964] ECR 585

<sup>75</sup> C-6/64 Costa v. ENEL [1964] ECR 585, para.

<sup>76</sup> C-106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal [1978] ECR 629.

<sup>77</sup> C-294/83 Parti écologiste "Les Verts" v European Parliament [1986] ECR 1339.

<sup>78</sup> Opinion 1/91 Draft agreement between the Community, on the one hand, and the countries

yapılsa da yine de hukukun üstünlüğü temeline dayalı Topluluğun anayasal şartını oluştururlar. Divanın da sürekli belirttiği üzere Topluluk antlaşmaları sadece üye devletleri değil onların vatandaşlarını da kapsayacak şekilde egemenliklerini devreden devletlerin yararına yeni bir hukuk düzeni kurmuştur” diyerek antlaşmaları uluslararası hukuktan farklı bir statüye yerleştirdiğini bir kez daha vurgulamıştır. Her ne kadar bugüne kadar Birlikten çekilme hakkında herhangi bir uyuşmazlık Divan önüne gelmemişse de, Divan’ın bu görüşü ile bir üye devletin Birlikten ayrılmak istemesi halinde uluslararası hukuk kapsamında Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesinin yukarıda ele aldığımız ilgili hükümlerini Birlikten çekilme için başvurulabilecek kaynaklar olarak görmediği anlaşılmaktadır<sup>79</sup>.

Divan’ın antlaşmalara ilişkin gerek ilgili kararlarda gerekse görüşlerinde yapmış olduğu bu yorumlardan Birliğin anayasal şartı olarak kabul ettiği antlaşmalarda Birlikten çıkmaya ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemesi ve antlaşmaların sınırsız süreli öngörülerek, sıkı bir entegrasyon amacına sahip olması, öncelik ilkesi ve Birliğin uluslarüstü bir yapıya sahip olduğu gibi gerekçelerle Birlikten çekilmenin mümkün olmadığı görüşünü savunduğu söylenebilir<sup>80</sup>. Nitekim Harbo’nun da belirttiği üzere, Birliğin kendine ait bir hukuk düzeni mevcut olup, uluslararası hukuk ve devletlerin iç hukukundan ayrılmaktadır. Bunun yanı sıra bir üye devletin Birlikten çekilmek istemesi ulusal hukuk karşısında uygulanma önceliğine sahip olan Birlik hukuku ile çelişmektedir<sup>81</sup>. Dolayısıyla her ne kadar Birlik antlaşmaları uluslararası antlaşma temelinde oluşturulmuşlarsa da, antlaşmalarda açıkça düzenlenmeyen çekilme hakkının özellikle öncelik ilkesi nedeniyle Birlik kapsamında ileri sürülmesi teorik olarak mümkün görünmemektedir<sup>82</sup>. Bu kapsamda Birlikten çekilmek ancak üye devletlerin tamamının onay vermesi halinde söz konusu olabilir ki zaten antlaşma değişiklikleri için de öngörülen karar yeter sayısı budur<sup>83</sup>.

## **B. Lizbon Antlaşması Sonrasında AB’den Çekilme Hakkı**

İlk olarak Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı’nın I-60. maddesinde yer verilen çekilme hakkı Anayasal Antlaşma taslağının hayata

---

of the European Free Trade Association, on the other, relating to the creation of the European Economic Area[1991] ECR I-6079 para. 21.

<sup>79</sup> ATHANASSIOU, s. 15-18.

<sup>80</sup> HILL, s. 339-341; ATHANASSIOU, s. 15-18.

<sup>81</sup> HARBO, s. 141; MALATHOUNI, s. 119.

<sup>82</sup> FRIEL, s. 412-413.

<sup>83</sup> WYROZUMSKA, s. 353.

geçirilememesi nedeniyle madde üzerinde hiçbir değişiklik yapılmaksızın 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile değişik AB Antlaşması m. 50’de aynen muhafaza edilmiştir.

Söz konusu düzenleme, Avrupa’nın Geleceğine İlişkin Konvansiyon çalışmaları sırasında hazırlanmış olup, özel bir çalışma grubu veya tartışma grubu oluşturulmaksızın Başkanlık Divanına sunulan öneriler kapsamında ortaya çıkan taslaklar üzerinden son şekline kavuşturulmuştur. Konvansiyon çalışmaları sırasında başta Komisyon olmak üzere bir çok üye devlet tarafından çekilme hakkına ilişkin bir düzenlemenin antlaşmalarda yer almasına ilişkin sakıncalar dile getirilirken; böyle bir düzenlemenin gerekliliğini savunan görüşler de ileri sürülmüştür<sup>84</sup>. Örneğin, Komisyon söz konusu düzenleme ile çekilme hakkının üye devletler tarafından bir şantaj unsuru olarak kullanılabileceğini dile getirirken; İrlanda ve Danimarka, AB karşıtlarının bu hükme dayanarak Birlikten çekilmeyi gündeme getirmelerinden endişe duymakta, bir kısım da çekilme hakkının “...daha sıkı bir Birlik..” amacını zayıflatacağını ileri sürmektedir<sup>85</sup>. Öte yandan çekilme hakkına ilişkin düzenlemenin Birliğin isteğe bağlı bir oluşum olduğu ve her daim istenildiği takdirde Birlikten ayrılmanın mümkün olduğunu vurgulayarak, AB karşıtlarının elinin zayıflatacağı da dile getirilen görüşler arasındadır<sup>86</sup>. Yapılan düzenlemeye ilişkin getirilen en büyük eleştirilerden bir diğeri ise çekilme anlaşması için nitelikli oy çokluğunun yeterli kabul edilmesi ve çekilme anlaşmasının iki yıl içinde gerçekleşmemesi halinde dahi çekilmenin mümkün kılınmasıdır. Dile getirilen görüşler arasında çekilmeye ilişkin bir düzenlemeye hiç ihtiyaç olmadığı zira uluslararası hukuk kapsamında VAHS hükümleri çerçevesinde bu konunun zaten düzenlendiği de yer almaktadır.

Yapılan çalışmalar sırasında ifade edilen tüm bu görüşler çerçevesinde bugün halen yürürlükte olan Lizbon Antlaşması ile değişik AB Antlaşması m. 50 uyarınca, Birliğe üye her devlete kendi anayasal kurallarına uygun olarak Birlikten çekilme hakkı tanınmış olup, zorunlu olmamakla birlikte çekilen üye devlet ve Birlik arasındaki ilişkinin geleceğini belirlemek üzere çekilme anlaşması yapılması öngörülmüştür.

### **1.Çekilme Prosedürü**

Birlikten çekilmek isteyen üye devletin tek yapması gereken kendi anayasal kurallarına uygun olarak bu niyetini Avrupa Birliği Zirvesi’ne

<sup>84</sup> Çekilme hakkına ilişkin hükmün oluşum aşamasına ilişkin detaylı bilgi için bkz. ZBIRAL, s. 304-315.

<sup>85</sup> BERGLUND, s. 153; ZBIRAL, s. 312-313.

<sup>86</sup> ZBIRAL, s. 313.

bildirmek olup, Zirve'nin bu bildirim karşısında ilgili üye devletle Birlik arasında çekilme sonrasında kurulacak ilişkileri de göz önüne alarak bir çekilme anlaşması müzakere etmesi ve imzalaması öngörülmüştür. Taraflar arasında böyle bir anlaşmanın imzalanması halinde bu anlaşmanın yürürlüğe girdiği tarih itibariyle çekilme gerçekleşmiş kabul edilecektir. Anlaşmanın gerçekleşmemesi halinde veya Zirve'nin oybirliğiyle hareket etmek suretiyle ve çekilmek isteyen üye devletin onayını da alarak süreyi uzatmadığı takdirde ise çekilme niyetinin Zirve'ye bildirildiği tarihten başlamak üzere iki yıl geçmesiyle çekilme otomatikman gerçekleşmiş kabul edilecek ve Birlik Antlaşmaları ilgili üye devlete uygulanmayacaktır. Dolayısıyla süre uzatımı olmadığı takdirde bir çekilme anlaşması imzalanmamış olsa dahi, çekilmek isteyen üye devletin bu niyetini Zirve'ye bildirdikten sonra en geç iki yıl içerisinde Birlikten çekilmesi mümkündür. Düzenlemede çekilmeye ilişkin getirilen tek şart çekilmek isteyen üye devletin kendi anayasal kurallarına uygun olarak bu niyetini bildirmesi gerektiği ifadesidir. Bunun dışında ilgili üye devlete herhangi bir ön koşul getirilmemiş olup, bir görüşe göre “anayasal kurallar” ifadesi ile antlaşmaların efendilerinin üye devletler olduğu ve kendi anayasal kuralları uyarınca her zaman çekilme talebinde bulunabilecekleri vurgusunun yapılmak istenmesidir<sup>87</sup>.

## **2.Çekilme Anlaşması**

ABA m. 50/2 de yer verilen çekilme anlaşması ile Avrupa Birliği'nin bugün ulaştığı entegrasyon seviyesi göz önüne alındığında gerek çekilmek isteyen devlet gerekse Birlik açısından hukuki, siyasi ve ekonomik anlamda birçok konunun ele alınması ve ayrılma neticesinde her iki tarafın da olası bir zarara uğramadan, gelecekteki ilişkilerinin düzeyinin belirlenmesi hedeflenmektedir. Çekilme anlaşmasının imzalanmasının çekilme için bir ön koşul olmadığı, anlaşmanın imzalanamaması halinde dahi çekilmenin mümkün olmasından anlaşılmaktadır. Birliğe üye kabul edilirken öngörülen prosedürden<sup>88</sup> farklı olarak çekilme anlaşmasının tarafları sadece çekilmek isteyen üye devlet ve Birlik olup, Birlik adına AB Bakanlar Konseyi'nin Avrupa Parlamentosu'nun onayını aldıktan sonra nitelikli çoğunlukla anlaşmayı imzalayabileceği düzenlenmiştir.

Her ne kadar söz konusu düzenleme ile Birlikten çekilme hakkı hukuki zemine kavuşturulmuş olsa da, düzenlemenin çok kapsamlı olmaması yeni

---

<sup>87</sup> HOFMEISTER, s. 592.

<sup>88</sup> Avrupa Birliği Antlaşması m. 49.

birtakım soruları gündeme getirmektedir. Örneğin çekilmek isteyen devletin çekilme gerçekleşene kadar ki süreçte Birlik içerisindeki yeri ve konumu ne olacaktır? ABA m. 50/4 uyarınca “2 ve 3. paragrafların amaçları doğrultusunda, çekilen üye devletin Avrupa Birliği Zirvesi’ndeki veya Konsey’deki temsilcisi, Avrupa Birliği Zirvesi veya Konsey’de kendisini ilgilendiren görüşmelere ve kararlara katılamaz” denilerek çekilen üye devletin sadece çekilme ile ilgili görüşme ve kararlarda söz sahibi olamayacağı, bu kapsamda çekilme anlaşmasına ilişkin olarak Konseyde gerçekleştirilecek oylamada ve süre uzatımı gündeme gelirse Avrupa Birliği Zirvesinde yapılacak oylamaya katılamayacağı belirtilmiştir. Bunun aksi ile yorumundan çekilme gerçekleşene kadar ilgili üye devletin çekilme talebinde bulunmamış gibi sahip olduğu hak ve yetkileri kullanabileceği sonucuna ulaşılmaktadır<sup>89</sup>. Ancak, çekilmek isteyen bir devletin, çekilmenin sonuçlanmasıyla birlikte kendisini bağlamayacak birçok konuda söz sahibi olması ne kadar doğru olacaktır? Nitekim bu durumda çekileceği kesin olan bir devlet, dilerse karar alımını bloke edebileceği gibi, çıkmaza da sürükleyebilir. Bunun yanı sıra çekilme gerçekleştikten sonra Avrupa vatandaşlığı ve serbest dolaşım kapsamında çekilen üye devlete yerleşen kişilerin hukuki durumu ve çekilen devletin de taraf olduğu Divan önündeki bir davanın mevcudiyeti halinde bunun akıbetinin ne olacağı akla gelen ilk sorular arasındadır<sup>90</sup>. Aslında ABA m.50/2’de yer verilen çekilme anlaşması ile akla gelen bu tarz soruların taraflarca müzakere edilerek, çözüme kavuşturulmasının amaçlandığı söylenebilir. Nitekim ilgili fıkarda “...bu devletin Birlik ile gelecekteki ilişkisinin çerçevesini dikkate alarak, çekilmeye ilişkin kuralları belirleyen bir anlaşmayı...” denilmek suretiyle yoruma açık bir ifade tarzı tercih edilmiştir. Böylece Birlik maddede açıkça belirtmekten kaçınarak, antlaşmanın içeriği konusunda kendisine geniş bir alan tanımıştır. Çekilmek isteyen devletin ekonomik birliğe veya Schengen alanına dahil olup olmaması gibi bir çok konu çekilmeye ilişkin kuralların belirlenmesinde önemi haiz olduğu gibi çekilmek isteyen devletin Birlik ile arasındaki entegrasyonun boyutuna göre antlaşmanın akdedilmesi gerekecektir. Bir diğer deyişle, maddede yer verilen bu ifade ile çekilme anlaşmalarının içeriği çekilmek isteyen devlete göre değişiklik gösterebilecektir.

Sonuç olarak, Lizbon Antlaşmasıyla kurucu antlaşmalara dahil olan çekilme hakkındaki düzenleme Birlikten çekilmenin mümkün olup olmadığı konusundaki tartışmalara son vermekle birlikte, çekilmeye ilişkin kurallar

---

<sup>89</sup> WYROZUMSKA, s. 361-362.

<sup>90</sup> HOFMEISTER s. 594 vd; HERBST, s. 1757; MALATHOUNI, s. 121.

açısından bir kesinlik ihtiva etmemektedir. Bir üye devletin olası bir çekilme talebiyle Birliğe başvurması halinde ancak bahsettiğimiz sorulara ilişkin net cevaplara ulaşılabacağı düşünülmektedir.

### **III. Çekilme Hükümüne İhtiyaç Duyulma Nedenleri**

Birlikten çekilme konusuna Anayasal Antlaşmanın gündeme geldiği tarihe kadar kurucu antlaşmalarda yer verilmezken, Divan'ın yapmış olduğu yorumlardan da anlaşıldığı üzere üye devletlerin tek taraflı çekilme hakkına sahip olmadıklarının kabul edildiği anlaşılmaktadır. Öte yandan, uluslararası hukuk kapsamında Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesinde çekilme konusunda yer verilen düzenlemelerin Birlik hukukuna uygulanması yukarıda açıkladığımız nedenlerle pek de olası görünmemektedir.

Delaysıyla ABA m. 50 öncesinde Birlikten tek taraflı çekilme hakkı hukuki dayanaktan yoksun iken, tarafların rızası ile çekilmenin her zaman için mümkün olduğu söylenebilir. Öte yandan gerek antlaşma maddeleri gerekse Divan içtihadında süresiz kurulan Birliğin geriye dönülmez bir entegrasyon oluşturduğu ifadelerinden yola çıkılarak Birlikten tek taraflı çekilmenin mümkün olamayacağı dile getirilirken, “tek taraflı çekilme hakkına” olanak tanıyan ABA m. 50 nasıl ve neden kurucu antlaşmalara dahil olmuştur?

Avrupanın Geleceğine İlişkin Konvansiyon çalışmalarında Konvansiyon Başkanı Giscard d'Estaing tarafından çekilme hakkına ilişkin düzenlemenin Anayasal Antlaşmanın süresiz öngörülmesi nedeniyle gerekli olduğu belirtilmişse de gerek AB Antlaşması gerek Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşmanın süresiz olduğu düşünüldüğünde bu açıklama yetersiz kalmaktadır<sup>91</sup>. Çekilme hakkına ilişkin düzenlemenin aslında AB karşıtlarının Anayasal Antlaşma çalışmalarının hayata geçirilmesini sekteye uğratmamaları amacıyla öngörüldüğü de ileri sürülmekte olup<sup>92</sup>, çekilme hakkını Birlik hukuku kapsamında bir zemine oturtmak ve Birliğin demokratik yönünü güçlendirmek de öne çıkan diğer gerekçelerdir<sup>93</sup>.

#### **A. Çekilme Hakkını Hukuki Zemine Kavuşturmak**

Çekilme hakkına ilişkin herhangi bir hükme yer verilmeyen Birlik kurucu antlaşmalarında bu konuda açık bir düzenlemeye yer verilmesi başta belirsizliği gidermekle beraber, kendisini uluslararası hukuktan ve

---

<sup>91</sup> ZBIRAL, s. 312.

<sup>92</sup> ZBIRAL, s. 312.

<sup>93</sup> MALATHOUNI, s. 117-120.



diğer uluslararası örgütlerden farklı bir yere koyan Birliğin kendi hukuku çerçevesinde bu ihtiyacı karşılamasına neden olmuştur. Bunun yanı sıra çekilmeye ilişkin düzenleme ile Birlikten tek taraflı çekilmek isteyen bir devletin entegrasyon sürecini sekteye uğratmak, Birliğin işlerliğini bloke etmek gibi Birlik için çekilmeden daha ağır sonuçlar meydana getirebilecek farklı alternatiflere başvurma olasılığının da azaltılmış olduğu söylenebilir. Nitekim çekilme hakkı klasik doğal haklardan olup, Birlikten ayrılmak isteyen bir devletin bu isteğinin diğer üye devletlerce kabul edilmemesi nedeniyle üyelik sıfatının devam etmesi halinde çekilmenin alternatifi olarak başvurabileceği bir takım yollar mevcuttur<sup>94</sup>. Her ne kadar mevcut Birlik düzenlemeleri ile bu alternatiflere başvurulmasının önüne geçilmeye çalışılmış olsa da, bu yollara başvurulması halinde ayrılmak isteyen devletin Birliği işlevsiz kılması mümkün görünmektedir.

Weiler'in detaylı bir şekilde ele aldığı bu alternatiflerin başında "pasif üyelik" adı verilen yöntem gelmektedir<sup>95</sup>. Bu durumu en iyi açıklayan örnek, "boş sandalye krizi" olarak bilinen ve 1965 yılında Fransa'nın yedi ay süre ile Topluluk kurumlarında yer almayı reddederek karar alımını engellediği süreçtir<sup>96</sup>. Krizin çıkış noktası, ortak tarım politikasının finansmanıdır. Ancak bu tek sebep olmayıp, Bakanlar Konseyinde kararların oybirliği yerine oy çokluğu yöntemi ile alınması da Fransa'yı rahatsız eden diğer bir konudur. Yaşanan anlaşmazlık neticesinde Fransa Temmuz 1965'den Aralık 1965 tarihine kadar Bakanlar Konseyi ve Zirve toplantılarına katılmayarak Birliği belli bir süre işlevsiz kılmayı başarmıştır. Sorun, Lüksemburg Uzlaşısı<sup>97</sup> olarak bilinen ve üye devletlerin "hayati ulusal çıkar" olarak gördükleri kararları veto etmelerine olanak tanıyan bir uzlaşıyla giderilmiştir. Her ne kadar Fransa'nın bu tutumu karşısında Komisyon veya diğer bir üye devlet tarafından konunun Divan'a taşınması mümkünse de, uzlaşi ile sorunun çözülmesi nedeniyle mevcut bu imkan kullanılmamıştır. Weiler, Fransa'nın bu tutumuyla üyelikten çekilmek yerine "pasif üyelik" yöntemiyle üyelikten doğan faydalardan yararlanırken, diğer üye devletlerin davranışları üzerinde etkili olmaya da devam ettiğini belirtmiştir<sup>98</sup>. Weiler bu durumun çekilmekten

<sup>94</sup> HERBST, s. 1759-1760; ZBIRAL, s. 318.

<sup>95</sup> WEILER, s. 288-295.

<sup>96</sup> Lüksemburg Uzlaşısı hakkında detaylı bilgi için bkz. CHALMERS et al., s. 13 vd; LENAERTS / VAN NUFFEL, s. 494-496.

<sup>97</sup> Lüksemburg Uzlaşısı hakkında detaylı bilgi için bkz. CHALMERS et al., s. 13 vd; LENAERTS / VAN NUFFEL, s. 494-496.

<sup>98</sup> WEILER, s. 283.

daha sakıncalı olduğunu, üye devletlerin bu tarz yaklaşımlarla üyelikten doğan sorumluluklardan kaçmak suretiyle Birliğin ulaşmak istediği hedeflere ulaşmasını engel olabilecekleri gibi ilerlemesini de sekteye uğratabileceklerini belirtmektedir<sup>99</sup>. Birliğin işleyişine engel olmak yerine Birlikten çekilmeleri istenmeyen bir sonuç olsa da Birliğin devamı için çok daha tercih edilir bir tutumdur.

Dile getirilen bir diğer yöntem ise pasif üyeliğin tam tersi olarak nitelendirilebileceğimiz “aşırı aktif üyelik”tir. Bu durumda ise üye devlet pasif kalmak yerine Birliği pasif kılacak nitelikte aktif davranarak tek taraflı düzenlemeler yapmaktadır. 1982 yılında İngiltere’nin ortak balıkçılık politikası konusundaki tutumu ve bu alanda yaptığı düzenlemeler “aşırı aktif üyelik” konusuna verilebilecek en iyi örnektir.<sup>100</sup> İngiltere, Katılım Antlaşmasının 102. maddesinde Birliğe katılım tarihinden itibaren en geç 6 yıl içerisinde Konsey’in denizlerdeki biyolojik kaynakların muhafazası ve balıkçılık kaynaklarının korunması amacıyla Komisyon önerisi üzerine harekete geçerek, balıkçılık koşullarını belirleyeceği düzenlenmiştir. Komisyonun önerisini sunmasına rağmen Konsey’de İngiltere’nin karar alma prosedürünü bloke etmesi nedeniyle uzlaşma sağlanamadığı için bir düzenleme yapılamamıştır. İngiltere, Konsey’de gerekli kararın alınmaması ve 102. maddede belirtilen sürenin dolması nedeniyle Komisyonu da bilgilendirmek suretiyle kendi balıkçılık kaynaklarını korumak üzere tek taraflı önlemler almış ve yürürlüğe koymuştur. Bunun üzerine Komisyon İngiltere aleyhine Divan’a başvurmuş ve dava İngiltere aleyhine sonuçlanmıştır. Weiler tarafından ele alınan son alternatif, “seçmeli üyelik”dir. Bu durumda ise üye devletin beğendiği düzenlemelere uyup diğerlerini göz ardı etmesi hali söz konusudur. Belirtmek gerekir ki diğer alternatifler gibi seçmeli üyeliğinde Birlik kapsamında uygulanması pek de kolay değildir. Beğenmediği düzenlemeleri göz ardı eden üye devlet aleyhine ABİHA m. 258 ve 259 uyarınca gerek Komisyon gerekse diğer bir üye devlet tarafından antlaşmadan doğan yükümlülüklerini yerine getirmediği gerekçesiyle yargısal denetime başvurulabilir. Her ne kadar politik endişelerle bu prosedür kimi zaman uygulamaya konulmasa da, özellikle ön karar adı verilen prosedür ile de üye devlet vatandaşları aracılığıyla üye devlet tasarruflarının Birlik hukukuna uygunluğunun denetimi yorum yoluyla olsa dahi gerçekleştirilebilmektedir. Ayrıca nihai kararı veren mahkemenin ulusal

---

<sup>99</sup> WEILER, s. 298.

<sup>100</sup>C-804/79 Commission v. United Kingdom [1981] ECR 1045. Geniş bilgi için bkz. WEILER, s. 290-292.

mahkeme olması kararın icrasını kolaylaştırmaktadır. Nitekim 258 ve 259. maddeler kapsamında Divan'a başvurulması halinde üye devletin Divan kararına uymaması halinde öngörülebilecek tek yaptırım tazminat iken, ön karar prosedürü kapsamında hukukun üstünlüğünün kabul edildiği üye devletlerde ulusal mahkeme kararına uyulmaması gibi bir durum söz konusu olmayacaktır<sup>101</sup>.

Sonuç olarak kurucu antlaşmalar kapsamında tek taraflı çekilmeye ilişkin herhangi bir hükmün bulunmaması halinde çekilmek isteyen üye devletin bu üç alternatif yola başvurma olasılığı yüksek olup, Birliğin işleyişinin sekteye uğratılması mümkün görünmektedir. Bu nedenle Birlikten çekilmek isteyen üye devlete bu imkanın açıkça antlaşmalarda yer verilerek tanınmış olması üye devletlerin bu bahsedilen dolaylı yollara başvurmalarını engelleyerek, en azından Birlikte kalmak ve yola devam etmek isteyen üye devletler arasında entegrasyonun muhafazasına hizmet edecektir.

## **B. Antlaşmaların Efendileri Üye Devletler**

Özellikle 90'lı yılların başından itibaren Birlik yetkilerinin genişlemesi ile birlikte Kompetenz-Kompetenz sorunu olarak bilinen AB hukuku ve ulusal hukuk ilişkileri açısından yetkinin kime ait olduğu problemi gündeme gelmeye başlamıştır<sup>102</sup>. Başta Almanya olmak üzere bir çok üye devlet yüksek mahkemelerince ele alınmış olan bu konu hakkında en dikkat çekici karar Alman Anayasa Mahkemesince ilk olarak Maastricht<sup>103</sup> kararında dile getirilen "Antlaşmaların Efendisinin Üye Devletler Olduğu" ifadesidir. Divan'ın ulusal mahkemelerin yetkisine müdahale eder tarzda kararlar verdiğinin düşünülmesi Alman Anayasa Mahkemesini harekete geçirmiş, Antlaşmaların Efendilerinin üye devletler olduğu belirtilmek suretiyle üye devletlerin egemenlik yetkilerinden feragat etmedikleri sadece kullanılmak üzere bir kısmını devrettikleri;bu nedenle aslında entegrasyonun açık ve maddi sınırlarının üye devletlerce belirlenebileceği ve onların görüşünün aksine hareket edilemeyeceği ifade edilmiştir<sup>104</sup>. Alman Anayasa Mahkemesi'nin benzer görüşleri muhafaza ettiği 2009 tarihli Lizbon<sup>105</sup> kararından da anlaşılmaktadır.

---

<sup>101</sup> WEILER, s. 296-298.

<sup>102</sup> SOYKAN, s. 66.

<sup>103</sup> Brunner v. The European Union Treaty, Bundesverfassungsgericht, 12 Ekim 1993 [1994] I CMLRep. 57.

<sup>104</sup> ARSAVA, s. 78.

<sup>105</sup> Lizbon Kararı, Bundesverfassungsgericht, 2 BvE 2/08, 30 June 2009, ([http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/es20090630\\_2bve000208en.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/es20090630_2bve000208en.html), erişim 28 Eylül 2013).

Anayasa Mahkemesi bu kararda da Avrupa entegrasyonuna yön verenlerin ve antlaşmalar üzerinde nihai kontrolün üye devletlere ait olduğunu belirtmek suretiyle “Antlaşmaların Efendileri” vurgusunu yinelemiştir<sup>106</sup>.

Her ne kadar Divan aksi görüşü savunsa da bu kararlar kapsamında üye devlet üst derece mahkemelerinin Birliğe devredilen yetkilerin geri alınmasının mümkün olduğunu ve üye devletlerin diledikleri zaman Birlikten de ayrılmak hakkına sahip olduklarını kabul ettikleri sonucuna varılmaktadır.

Bunun yanısıra yapılan her tadil antlaşmasıyla Birlik kapsamında oybirliği ile karara bağlanacak konuların sayısının azaltılarak, nitelikli çoğunluk sisteminin ağırlıklı olarak kabul edilmesi, üye devletlerin önceden sahip oldukları veto yetkisini ortadan kaldırarak, kesinlikle karşı oldukları bir konu hakkında etkisiz olmalarına neden olmuştur. İşte bu noktada çekilme hakkının antlaşma metinlerine dahil edilmesi suretiyle üye devletlerin eşitlik, egemenlik ve self-determinasyon haklarına sahip olduğu vurgusu yapılarak, üye devletlerin Antlaşmaların Efendileri olarak muhafaza edildiği söylenebileceği gibi<sup>107</sup>, alınan kararı beğenmemeleri halinde veto etme yetkisinin yerine çekilme hakkını kullanabileceklerdir<sup>108</sup>. Nitekim ABA m. 50 kapsamında Birlikten çekilmek isteyen her üye devlete herhangi bir önkoşul getirilmeksizin bu hak tanınmış olup, bu konuda en hassas kararlara imza atan Alman Anayasa Mahkemesi, çekilme hakkına ilişkin düzenlemenin antlaşmalara dahil olmasından duyduğu memnuniyeti yine Lizbon kararında dile getirmiştir<sup>109</sup>.

### **C. Demokrasi**

Konvansiyon Başkanlık Divanı tarafından dile getirildiği üzere çekilme hakkına ilişkin düzenlemenin Birliğin, dahil olduktan sonra çıkılması mümkün olmayan katı bir yapı olduğu eleştirisine yönelik siyasi bir yanıt olarak öngörüldüğü belirtilmiştir<sup>110</sup>. Bilindiği üzere Birlik, AB karşıtları tarafından çekilme hakkına ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemesi nedeniyle sıkça ulusların hapishanesi olmakla itham edilmekte ve bu durum kimi zaman iç politika aracı olarak da kullanılmaktadır<sup>111</sup>. Getirilen düzenlemenin Birliğin

---

<sup>106</sup> DOUKAS, s. 871; MİNDEK, s.6-7.

<sup>107</sup> HOFFMEISTER, s. 592

<sup>108</sup> HOFFMEISTER, s. 16.

<sup>109</sup> BLAGOEV, s. 234.

<sup>110</sup> MALATHOUNI, s. 117.

<sup>111</sup> BERGLUND, s.153-154.

güvenilirliğinin yanı sıra daha demokratik olmasına da katkı sağlayacağı ve Birliğin üye devletlerle olan ilişkilerinde daha az hegemonyacı, daha çok liberal bir görünüme kavuşmasına hizmet edeceği ileri sürülmektedir<sup>112</sup>.

Çekilme hakkına ilişkin düzenlemeyle bir yandan Birliğin demokratik yüzü güçlendirilirken diğer taraftan “ulusların hapishanesi” gibi yıpratıcı olumsuz eleştirilerden etkilenmemesi amaçlanmıştır.

#### **IV. Çekilme Hakkının Avrupa Birliğine Olası Etkileri**

Çekilme hakkının Birlik kurucu antlaşmalarına dahil edilmesi yukarıda ele aldığımız ihtiyaçları gidermek amacıyla öngörülmüş olsa da bu düzenlemenin ilk anda, Birliğin temel amaçlarından biri olan Avrupa halkları arasında giderek daha sıkı hale gelen bir Birlik oluşturmak hedefine giden yolda bir takım sakıncaları da beraberinde getireceği olasılığı devam etmektedir. Nitekim, çekilme hakkının üye devletlerce bir pazarlık aracı olarak kullanılmasının önüne geçilmesi ve çekilme hakkının “a la carte” üyeliğe yol açacak şekilde kullanımına izin verilmemesi Birliğin geleceği açısından önem taşımaktadır.

##### **A. Pazarlık Aracı Olarak**

Anayasal Antlaşmanın hazırlık aşamasında Komisyon, antlaşmalarda çekilme hakkına ilişkin bir düzenleme yapılması halinde ulusal çıkar, iç siyaset gibi nedenlerle üye devletlerin her fırsatta bu maddeye dayanarak hoşnut olmadıkları Birlik düzenlemeleri karşısında Birliği çekilmek ile tehdit edebileceklerini ve bu suretle yapılacak düzenleme üzerinde istedikleri değişikliklerin yapılmasını sağlamaya çalışabileceklerini ileri sürmüştür. Komisyon’un bu görüşünde pek de haksız olmadığı son yıllarda İngiltere’nin Birlikten çekilme konusunu tekrar gündeme getirmesiyle doğrulanmıştır.

İngiltere, Birliğe katıldığı ilk günden itibaren entegrasyonun her alana yayılmasına karşı çıkmış ve mümkün olduğunca bundan uzak durmuştur. Nitekim, Schengen alanına dahil olmadığı gibi, halen kendi para birimini muhafaza etmektedir. Ancak Lizbon Antlaşmasının yürürlüğe girmesiyle birlikte ortak politika alanlarının genişlemesi özellikle sosyal politika konusunda Birliğin yaptığı düzenlemelerden rahatsızlık duyması, yaşanan Euro krizi neticesinde her ne kadar kendisi euro alanına dahil olmasa da 25 üye devlet tarafından imzalanan ve kendisinin imzalamayı reddettiği “Bütçe Pakti” İngiltere için bardağı taşıran son damla olmuştur. Bütçe açığı

---

<sup>112</sup> MALATHOUNI, s. 117.

ve kamu borcuna sınırlar getiren ve ülke bazında yaptırımları olan “Bütçe Paktı” uyarınca, üye devletlerin bankaları belli kurallara göre Avrupa Birliği Merkez Bankasınca denetlenebilecek, hatta gerekirse kapatılabilecektir<sup>113</sup>. İngiltere açısından Euro alanına katılmaktan bile daha kabul edilemez olan bu düzenlemenin yanı sıra iç siyasette yaşanan gelişmeler sonucu Başbakan Cameron, 2015 yılında yapılacak seçimler neticesinde Birlik üyeliğine devam edip etmeme konusunu referanduma sunacağını beyan etmiştir.

İngiltere’nin Birlikle olan asıl meselesi Birliğe devrettiği yetkilerin bir kısmını geri istemesidir. Bu amaçla Birlikle olan üyelik ilişkisinin yeniden gözden geçirilmesini talep etmekte ve yapılacak bu görüşmenin neticesinde çekilme konusunun referanduma götürüleceği anlaşılmaktadır<sup>114</sup>. Diğer bir deyişle İngiltere taleplerinin Birlik tarafından kabul edilmesi halinde referanduma başvurmayabilecektir.

Kurucu Antlaşmalarda çekilme hakkına ilişkin bir düzenlemenin bulunmadığı dönemlerde dahi Birliğin çekilme tehdidi ile karşı karşıya kaldığı bilinmektedir. Zira, İngiltere’nin Birliği çekilmek ile tehdit ettiği ilk olay bu olmayıp 1974 yılında da İngiltere’nin Birliğe katılım şartlarının yeniden görüşülmesi amacıyla çekilme pazarlık aracı olarak kullanılmış ve bu tehdit işe yaramıştır. Benzer bir tehdit “boş sandalye krizi” olarak bilinen ve Fransa’nın Birlikte karar alımını engellediği girişimdir<sup>115</sup>. Nitekim bu krizin ardından Fransa’nın talep ettiği koşulları içeren Lüksemburg Uzlaşısı imzalanmıştır.

Ancak 1978 ve 1984 yıllarında Avrupa Parasal Sistemi ve Avrupa Tek Senedi görüşmelerinde İngiltere’nin yine çekilme olasılığını dile getirmesi aynı etkiyi yaratmamış, bu sefer girişim başarısızlıkla sonuçlanmıştır. İngiltere’nin çekilme tehdidinin sonraki iki olayda etkili olmamasının nedeni olarak entegrasyonun derinleşmesi ve her üye devletin Birlikten çekilmeleri halinde katlanacakları maliyetin ne olacağı konusundaki farkındalıklarının artmış olması gösterilmektedir<sup>116</sup>.

Diğer bir deyişle çekilme tehdidi ile karşılaşıldığında tarafların davranışını belirleyecek olan çekilmenin taraflara getireceği maliyet ve

---

<sup>113</sup> ÖZEL, s. 1.

<sup>114</sup> CORBETT, s. 1; de SCHOUTHEETE, s. 3.

<sup>115</sup> SCHNEIDER/CEDERMAN, s. 638-639.

<sup>116</sup> SHORTEN, s. 7.

tehdidin inandırıcılığıdır<sup>117</sup>. Dolayısıyla, fayda ve zarar denklemi çekilmek isteyen devletin kararını belirleyecek olup, aynı zamanda diğer devletlerin çekilmek isteyen devleti gözden çıkarıp çıkaramayacaklarını belirlemede de en önemli veridir<sup>118</sup>. Çekilme halinde Birliğin bu ayrılıktan zarar göreceği kesin olan durumlarda çekilme tehdidi etkili bir pazarlık aracı olabileceği gibi, tersi durumda bu tehdit dikkate bile alınmayabilir. Her durumda kesin olan tek şey ise pazarlık aracı olarak çekilme hakkının kullanılacağı ileri sürülmesinin üye devletler arasındaki dayanışma ilkesini zedeleyeceği ve güvensizlik yaratacağıdır<sup>119</sup>. Birlik antlaşmalarında çekilme hakkına ilişkin düzenleme olmadığı dönemlerde dahi üye devletlerce pazarlık aracı olarak ileri sürülen bu durumun Antlaşmalar kapsamında hukuki zemine kavuşturulmuş olması İngiltere örneğinden de anlaşılacağı gibi üye devletlerce daha sık tehdit aracı olarak kullanılabilmesi şüphesini kuvvetlendirmekte ise de gelen entegrasyon düzeyinde çekilme hakkı üye devletlerce Birlik ile ters düştikleri her durumda başvurabilecekleri bir alternatif gibi görünmemektedir.

### **B. AB Entegrasyonunun Geleceği**

Gerek AB gerek ABİHA antlaşmalarının başlangıç kısımlarında ayrıca AB Antlaşmasının 1. maddesinde belirtildiği üzere Avrupa Birliği'nin temel amaçlarından birisi "Avrupa halkları arasında giderek daha sıkı hale gelen bir birlik" oluşturmaktır. Kuruluşundan bugüne Birlikte yaşanan gelişmeler gözönüne alındığında Birliğin yetki ve faaliyet alanının ve buna bağlı olarak kurumsal yapı içinde meydana gelen değişikliklerin yürürlüğe giren her tadil antlaşmasıyla arttırıldığı gözönüne alındığında "daha sıkı hale gelen bir birlik" ifadesinin Birlik üzerindeki etkisi daha net anlaşılmaktadır. İmzalanan her tadil antlaşmasıyla artan Birlik yetkisi, üye devletlerin hakimiyet alanlarına bir tehdit olarak algılanıp itirazlar yükselse de Anayasal Antlaşma dışında ki tüm antlaşmalar bir şekilde yürürlüğe girmiştir. Zira Anayasal Antlaşma hayata geçirilememiş olsa da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması Anayasal Antlaşmada yer verilen düzenlemelerin neredeyse tamamını aynı şekilde muhafaza etmektedir. Dolayısıyla yapılan her reform antlaşmasıyla Antlaşmalarda belirtilen daha sıkı bir birlik hedefine bir adım daha yaklaşıldığı ve bu hedeften vazgeçilmediği sonucuna varmak mümkündür.

---

<sup>117</sup> ZBIRAL, s. 317-319; BERGLUND, s. 162; MALATHOUNI, s.122.

<sup>118</sup> LECHNER / OHR, s. 359-362.

<sup>119</sup> SHORTEN, s.15.

Lizbon Antlaşmasıyla getirilen düzenlemelerle Birlik yetkilerinde meydana gelen artış, üye devletlerin Birlikle paylaştıkları hakimiyet alanlarında da genişlemeye neden olmuş ve bir çok yeni alanda da hakimiyet yetkilerini Birlikle paylaşmak durumunda kalmışlardır. Artan entegrasyon düzeyinin doğal bir sonucu olan bu durumun özellikle entegrasyon yanlısı olmayan üye devletleri rahatsız ettiği de bilinen bir gerçektir. Çekilme hakkına ilişkin düzenlemenin Antlaşmaya dahil edilmesi ile artan yetkilerden rahatsız olan üye devletlerin bu hükme başvurusunun önünü açmış olup, üye devletler ilgili hükme başvurmak suretiyle kolaylıkla Birlikten ayrılabilirlerdir. “Daha sıkı bir Birlik” hedefine zıt bir hüküm olarak nitelendirilebilecek olan AB m. 50’nin, çekilme hakkına başvuracak üye sayısının çok olması halinde entegrasyonun dağılma riskini beraberinde getireceği düşünülebilir<sup>120</sup>. Ancak çekilme hakkına başvuruda belirleyici olan faktörün fayda ve zarar dengesi olduğu gözönüne alındığında Birlik ile yapılacak çekilme anlaşmasının önemi artmaktadır. Çekilmek isteyen devlet ile Birlik arasındaki ilişkilerin geleceğini belirleyecek olan çekilme anlaşmasının içeriğine ilişkin düzenleme oldukça muğlak olup, bu durumun özellikle tercih edildiği çekilmek isteyen devletin Birlikle olan entegrasyon düzeyine göre anlaşmanın içeriğinin oluşturulacağı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla yapılacak anlaşmada taraflar arasında belli oranda işbirliğinin muhafaza edilmesi söz konusu olup, bunun düzeyi önem arz etmektedir. Diğer bir deyişle yapılacak anlaşma ile çekilmek isteyen devlete Birlik bütünleşme konuları “a la carte”<sup>121</sup> menü olarak sunulup, dilediği konularda işbirliğine izin verilmesi diğer üye devletler üzerinde de özendirici bir etki yaratabileceği gibi “daha sıkı bir Birlik” amacına da ters düşecektir<sup>122</sup>. Zira AB m. 50’nin getirilme amacının bu olmadığı düşünülmekle beraber, çekilme nedeniyle her iki tarafın da zarara uğrayacakları konular üzerinde işbirliği alternatiflerini değerlendirecekleri akla yatkın gelmektedir. Aksi durum çekilmek isteyen devletin bir nev’i ödüllendirilmesi sonucunu doğuracağı için diğer üye devletleri de bu yolu tercih etme konusunda cesaretlendirebilir.

Her ne kadar “daha sıkı bir Birlik” amacına ters gibi görünse de çekilme hakkına Antlaşmalarda yer verilmiş olmasının entegrasyonun daha ileri bir seviyeye ulaşmasına da hizmet edebileceği düşünülebilir. Nitekim entegrasyonun ulaştığı düzeyden rahatsız olan üye devletlerin Birlikten

---

<sup>120</sup> HOFMEISTER, s. 599.

<sup>121</sup> Geniş bilgi için bkz. MAJONE, s. 228 vd.; von ONDORZA, s. 7-9.

<sup>122</sup> HOFMEISTER, s. 599.



çekilmeleri halinde Birlik içerisinde kalan üye devletlerin üzerinde uzlaşma sağladıkları her konuda entegrasyon düzeylerini arttırmaları önünde herhangi bir engel kalmamış olacaktır. Dolayısıyla çekilme hakkının entegrasyonun geleceği konusunda olumlu ve olumsuz etki yaratması mümkün olup, hangi etkinin geçerli olacağını belirleyecek olan çekilen devletin Birlik ile kuracağı işbirliği ilişkisidir.

## SONUÇ

Anayasal Antlaşma Taslağına kadar Antlaşmalarda yer almayan çekilme hakkına ilişkin düzenleme Lizbon Antlaşmasıyla yürürlüğe girmiş ve hiç bir kısıtlama olmaksızın tüm üye devletlerin bu hükme başvurusu mümkün kılınmıştır. Birliğin oluşumundan tam 52 yıl sonra yürürlüğe girmiş olsa da çekilme hakkının ilk günden üzerinde tartışılan bir konu olduğu ancak Antlaşmalara bilinçli olarak dahil edilmediği söylenebilir. Nitekim Avrupa halkları arasında daha sıkı bir Birlik kurmak hedefiyle yola çıkılan entegrasyon sürecinde ilk andan çekilmeden bahsedilmesi Birliğin ulaşmak istediği entegrasyon hedefiyle bağdaşmamaktaydı. Lizbon Antlaşmasına kadar geçen süreçte her ne kadar Antlaşmalarda çekilme hakkı tanınmamış olsa da, bütün üye devletlerin rıza göstermesi halinde çekilmenin mümkün olduğu bunun dışında Viyana Antlaşmalar hukuku Sözleşmesinin ilgili hükümlerine başvurmak suretiyle çekilme talebinde bulunulsa da ilgili maddelerin Birlik Antlaşmalarına uygulanamayacağı düşünülmektedir. Nitekim Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın farklı kararlarda yapmış olduğu yorumlar da bu fikri doğrular niteliktedir.

Birliğin bugün ulaştığı entegrasyon düzeyine bakıldığında bu düzeye çok da kolay ulaşılmadığı çoğu zaman bu süreçte Birliğin de bazı tavizlerde bulunduğu bilinmektedir<sup>123</sup>. Nitekim Maastricht Antlaşmasıyla gelen üç sütunlu yapı, ortak politika alanlarının artırılması, Divan tarafından ortaya konulan öncelik ilkesi gibi kavramların üye devletlerce kabul edilmesinde sıkıntı yaşanılması “katmanlı yetki ilkesi”<sup>124</sup> adı verilen düzenlemenin de Antlaşmaya dahil olmasını sağlamıştır<sup>125</sup>. Görüldüğü üzere entegrasyon sürecinin daha ileriye götürülmesi kimi zaman üye devletler lehine farklı düzenlemelerin de gündeme gelmesine neden olabilmekte bu suretle Birlik ve üye devletler arasında denge sağlanmaya çalışılmaktadır. Benzer bir durum

---

<sup>123</sup> DAMMANN, s. 143-144.

<sup>124</sup> Katmanlı yetki ilkesi hakkında detaylı bilgi için bkz. De NORIEGA, s. 113; HARTLEY, s. 122; CRAIG/DE BURCA, s. 94.

<sup>125</sup> DAMMANN, s. 143-144.

Divan'ın malların serbest dolaşımına ilişkin meydana getirdiği *Dassonville*<sup>126</sup> formülünde de yaşanmış olup, oldukça geniş bir yorum yöntemiyle nerdeyse üye devletlerin her düzenlemesini eş etkili tedbirler kapsamında değerlendiren Divan, *Keck*<sup>127</sup> kararı ile bu duruma üye devletler lehine bir sınırlama getirmiştir<sup>128</sup>. Aslında çekilme hakkına ilişkin düzenlemeye de bu pencereden bakmak yerinde olabilir. Anayasal Antlaşma Taslağı başta ismi olmak üzere sembolik de olsa bir çok federatif unsurlar taşıyan bir Antlaşmadır. Her ne kadar içerisinde çekilme hakkına yer verilmiş olsa da özellikle taşıdığı federatif unsurlar nedeniyle üye devletlerin çok fazla tepkisini çekmiş ve sonuçta yürürlüğe girememiştir. Lizbon Antlaşmasına bakıldığında dikkati çeken Anayasal Antlaşmada yer verilen düzenlemelerin bir çoğunun muhafaza edilmesine rağmen Antlaşmanın yürürlüğe girmiş olmasıdır. Bunun en önemli nedenlerinden biri olarak bahsedilen federatif unsurların antlaşmadan çıkarılmış olması ve çekilme hakkının muhafaza edilmiş olması gösterilebilir. Nitekim, Lizbon Antlaşmasında yer verilen düzenlemeler ile entegrasyon çok daha ileri bir düzeye ulaştırılırken, üye devletlere tanınan çekilme hakkı ile bu durumdan rahatsız olabilecek üye devletlere de çıkış imkanı tanınmıştır. Diğer bir deyişle üye devletlere egemenlik yetkilerinin bir kısmını Birliğe devretmiş olsalar da halen Antlaşmaların Efendileri olduklarının garantisini verilirken, Birliğin isteğe bağlı bir örgüt olduğu vurgusu da yapılmıştır.

Çekilme hakkına Antlaşmalarda yer verilmesi bu konudaki belirsizliği gidermekle beraber çekilme konusunu hukuki bir zemine kavuşturmuş olsa da, üye devletlerin tanınan bu hakka başvurmasında etkili olacak şey Birlik üyeliğinden elde edilen fayda-zarar analizidir. Dolayısıyla Birlikten ayrılmanın maliyeti getireceği faydadan daha fazla olduğu durumlarda hiç bir üye devletin Birlikten çekilmek istemeyeceği açıktır. Bugün ulaşılan entegrasyon düzeyi düşünüldüğünde üye devletlerin çekilmeleri halinde hatırı sayılır menfaat kaybına uğrayacakları da aşıkardır. Aynı risk Birlik açısından da geçerli olup, özellikle büyük devletlerin çekilmek istemesi halinde belli politika alanlarında güç kaybedilmesi ve kapsamlı bir Antlaşma değişikliğine gidilmesi muhtemeldir<sup>129</sup>. ABA m.50'de yer verilen çekilme anlaşmasıyla bu tür olumsuzlukların da mümkün olan en hafif şekilde atlatılması hedeflenmiştir.

---

<sup>126</sup> Case 8/74, Procureur du Roi v. Benoît & Gustave Dassonville, [1974] E.C.R. 837; Dassonville formülü hakkında geniş bilgi için bkz. WOLF, s. 96; BARNARD, s. 74.

<sup>127</sup> Cases 367-268/91, Keck & Mithouard Cases, [1993] ECR I-6097.

<sup>128</sup> DAMMANN, s. 143-144.

<sup>129</sup> EMMANOULIDIS, s. 14 vd.

Sonuç olarak, Birliğin ulaşmak istediği amaca ters bir kavram olarak görünse de Antlaşmalarda yer verilen çekilme hakkı ile daha sıkı bir Birlik olma yolunda devam etmek istemeyen üye devletlerin Weiler’ın da belirttiği gibi farklı alternatiflere başvurmak suretiyle entegrasyonu sekteye uğratmaları yerine ABA m. 50’ye dayanarak Birlikten çekilmelerine imkan sağlanmış olup, çekilme hakkı konusundaki belirsizlik giderilerek Birliğin demokratik yönünün güçlendirildiği düşünülmektedir.

### KAYNAKÇA

- ARSAVA, Fusun, “Üye Devletlerin Anayasa Tasarısı Işığında Statüsü ve Etki Olanakları”, Uluslar arası Hukuk ve Politika, C. 2, S. 1, 2006, s. 77-90.
- ATHANASSIOU, Phoebus, “Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU, Some Reflections, European Central Bank Legal Working Paper Series, No.10, 2009, s. 1-48.
- BARNARD, Catherine, The Substantive Law of the EU: Four Freedoms, Oxford University Press, Oxford, 2013
- BAYKAL, Sanem, “Avrupa Birliği Hukuku”, (<http://v2.etcf.org.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF34A6A1C05169DACA>, erişim 15 Nisan 2014).
- BERGLUND, Sara, “Prison or Voluntary Cooperation? The Possibility of Withdrawal from the European Union”, Scandinavian Political Studies, C. 29, Sa. 2, 2006, s. 147-167.
- BLAGOEV, Boyko, “Expulsion of a Member State from the EU after Lisbon: Political Threat or Legal Reality?”, Tilburg Law Review, C. 16, 2011, s. 191-237.
- CHALMERS, Damian / HADJEMMANUIL, Christos / MONTI, Giorgio / TOMKINS, Adam, European Union Law, Cambridge University Press, 2007.

- CORBETT, Richard, “Cameron’s double blackmail”,(<http://www.richardcorbett.org.uk/camerons-double-blackmail/>, erişim 11 Nisan 2014).
- CRAIG, Paul / De BURCA, Grainne, EU Law: Texts, Cases and Materials, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- DAMMANN, Jens C., “The Right to Leave the Eurozone “, Texas Internaional Law Journal, C. 1, Sa. 2, 2013, s. 125-155.
- De NORIEGA, Antonio Estella, The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- De SCHOUTHEETE, Philippe, “Institutional Reform in the EU”, European Policy Brief, No.19, 2014, s. 1-8 (<http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2014/03/EPB19.pdf>, erişim 11 Nisan 2014).
- De WAELE, Henri, “The European Union on the Road to a New Legal Order-The Changing Legality of Member State Withdrawal”, Tilburg Foreign Law Review, C. 12, 2005, s. 169-178.
- DIXON, Martin, Textbook on International Law, b. 6, Oxford 2007.
- DOĞAN, İlyas, Devletler Hukuku, b. 2, Ankara 2013.
- DOUKAS, Dimitrios, “The Verdict Of the German Federal Constitutional Court on the Lisbon Treaty: Not guilty, but don’t do it again!”, European Law Review, C. 34, 2009, s. 866-888.
- DÖRR, Oliver / SCHMALENBACH, Kirsten, Vienna Convention on Law of Treaties, A Commentary, Springer, Heidelberg, 2012.
- EMMANOUILIDIS, Janis A., “Institutional Consequences of Differentiated Integration”, Bertelsmann Foundation and the Center for Applied Policy Research (C·A·P) Discussion Papers, 2007, s. 1-17.
- FRIEL, Raymond, “Secession from the European Union: Checking out of the Proverbial Cockroach Motel”, Fordham International Law, C. 27, Sa. 2, 2003, s. 590-641.
- FRIEL, Raymond, “Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution”, International and Comparative Law Quarterly, C. 32, Sa. 2, 2004, s. 407-428.

- GÜNDÜZ, Aslan, Milletlerarası Hukuk: Temel Belgeler, Örnek Kararlar, b. 5, Beta Yayıncılık, İstanbul 2009.
- HARBO, Florentina, “Secession Right – an Anti-Federal principle? Comparative Study of Federal States and the EU”, *Journal of Politics and Law*, C. 1, Sa. 3, 2008, s.133-148.
- HARHOFF, Frederik, “Greenland’s Withdrawal from the European Communities”, *Common Market Law Review*, C. 20, Sa. 1, 1983, s. 13-33.
- HARTLEY, Trevor, *The Foundations of European Union Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- HILL, John, “The European Economic Community: The Right of Memberstate Withdrawal”, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, C. 12, 1982, s. 335-357.
- HOLZNER, Burkart / HOLZNER, Leslie, *Transparency in Global Change*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2006.
- LENAERTS, Koen / VAN NUFFEL, Piet, *European Union Law*, Sweet&Maxwell, b. 3, 2010.
- LECHNER, Susanne / OHR, Renate, “The Right of Withdrawal in the Treaty of Lisbon: a game theoretic reflection on different decision processes in the EU”, *European Journal of Law and Economics*, C. 32, Sa. 3, 2011, s. 357-375.
- MAJONE, Giandomenico, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge 2014.
- MALANCZUK, Peter, *Akehurst’s Modern Introduction to International Law*, Routledge, New York, 1997.
- MALATHOUNI, Eliza, “Should I Stay or Should I Go?: The Sunset Clause As Self Confidence or Suicide”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, C. 15, 2008, s. 115-124.
- MASON, Kevin, “European Communities Commission-Greenland-EC Commission Draft Approves Withdrawal of Greenland from the European Community and Proposes Terms for Economic Reassociation”, *Georgia Journal of International and Comparative Law*,

C. 13, Sa. 3, 1983, s. 865.

- MİNDEK, Can, “Federal Almanya Anayasa Mahkemesi’nin Lizbon Antlaşması Kararı Üzerine Bir Değerlendirme”, İktisadi Kalkınma Vakfı, ([http://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/1-federal\\_almanya\\_anayasa\\_mahkemesi-can\\_mindek-temmuz\\_09.pdf](http://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/1-federal_almanya_anayasa_mahkemesi-can_mindek-temmuz_09.pdf), erişim 28 Temmuz 2011).
- ÖZDEMİR Haluk, “İngilizler ve Avrupa Bütünleşmesi”, Ankara Strateji Enstitüsü, (<http://www.ankarastrateji.org/yazar/doc-dr-haluk-ozdemir/ingilizler-ve-avrupa-butunlesmesi/>, erişim 11 Nisan 2014).
- ÖZEL, Saruhan, “İngiltere Sonunda Yol Ayrımına Geldi”, ([http://www.zaman.com.tr/saruhan-ozel/ingiltere-sonunda-yol-ayrimina-geldi\\_2044109.html](http://www.zaman.com.tr/saruhan-ozel/ingiltere-sonunda-yol-ayrimina-geldi_2044109.html), erişim 15 Nisan 2014).
- PAZARCI, Hüseyin, Uluslararası Hukuk, b. 11, Ankara 2012.
- SCHNEIDER, Gerald / CEDERMAN, Lars-Erik, “The Change of Tide in Political Cooperation: A Limited Information Model of European Integration”, International Organization, C. 48, Sa. 4, 1994, s. 633-662.
- SHORTEN, Andrew, “Constitutional Secession Rights, Blackmail threats and multinational democracy”, 2010, s. 1-16 ([http://eis.bris.ac.uk/~plcdib/territory/papers/shorten\\_blackmail.pdf](http://eis.bris.ac.uk/~plcdib/territory/papers/shorten_blackmail.pdf), erişim 15 Kasım 2013).
- SOYKAN, Hacer, Avrupa Topluluğu Hukukunun Üye Ülkelerde Uygulanmasında Ulusal Mahkemeler ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı İlişkisi, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2005.
- VAUBEL, Roland, “Secession in the European Union”, Economic Affairs, C. 33, sa. 3, 2013, s.288-302.
- VILLIGER, E. Mark, Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009.
- Von ONDORZA, Nicolai, “Strengthening the Core or Splitting Europe? Prospects and Pitfalls of a Strategy of Differentiated Integration”, SWP Research Paper, 2013, s. 1-34 ([http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research\\_papers/2013\\_RP02\\_orz.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2013_RP02_orz.pdf), erişim 11 Nisan 2014).
- WEISS, Friedl, “Greenland’s withdrawal from the European

Communities”, *European Law Review*, C. 10, 1985, s. 173-185.

- WEILER, Joseph, H. H., “Alternatives to Withdrawal from an International Organization: The Case of the European Community”, *Israel Law Review*, C. 20, 1985, s. 282-298.
- WOLF, Susan, *Briefcase on European Community Law*, Cavendish Publishing, London, 1999.
- WYROZUMSKA, Anna, “Withdrawal from the Union”, BLANKE, Herman-Joseph / MANGIAMELI, Stelio, (eds.) *The European Union After Lisbon*, Springer, Almanya 2012.
- ZBRIAL, Robert, “Searching for an optimal Withdrawal Clause for the European Union”, NIEDOBIEK, Matthias / ZEMANEK, (eds.) Jiří, *The Constitutional Treaty-A Critical Appraisal*, Berlin: Duncker & Humblot, 2007, s. 298-328 (<http://ssrn.com/abstract=2081662>, erişim 11 Ekim 2013).

