

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ ve ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI
(HUKUK BİLİM DALI)**

**AVRUPA BİRLİĞİ’NİN ORTAKLIK ANLAŞMALARI
KARŞILAŞTIRMALI DEĞERLENDİRME**

Doktora Tezi

Jonida BEGAJ

Ankara-2016

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ ve ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI
(HUKUK BİLİM DALI)**

**AVRUPA BİRLİĞİ’NİN ORTAKLIK ANLAŞMALARI
KARŞILAŞTIRMALI DEĞERLENDİRME**

Doktora Tezi

Jonida BEGAJ

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Sanem BAYKAL**

Ankara-2016

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ ve ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI
(HUKUK BİLİM DALI)

**AVRUPA BİRLİĞİ’NİN ORTAKLIK ANLAŞMALARI
KARŞILAŞTIRMALI DEĞERLENDİRME**

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Sanem BAYKAL

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

.....	
.....	
.....	
.....	
.....	
.....	

Tez Sınavı Tarihi

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(...../...../2016)

Jonida BEGAJ

TEŐEKKÖR

Bu tez çalıőmasına, alıma sűreci boyunca bűyűk destek ve katkı veren, danıőmanım Prof. Dr. Sanem Baykal'a en derin teőekkűrlerimi sunarım. Jűri űyesi deęerli hocalarıma tez çalıőmasının daha da iyi olması için yapmıő oldukları deęerli eleőtirilere műteőekkirim. Deęerli arkadaőıma Serap Kaya'ya Tűrke metnin son halini okuduęu, yanlıőlarını dűzelttięi ve ayrıca çalıőmaya verdięi desteęi için çok teőekkűr ederim.



İÇİNDEKİLER	I
TABLOLAR VE ŞEKİLLER	VI
KISALTMALAR CETVELİ	VII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ DIŞ İLİŞKİLER HUKUKU ÇERÇEVESİNDE YAPILAN ANLAŞMALAR

I. AVRUPA BİRLİĞİ DIŞ İLİŞKİLER HUKUKU KAPSAMINDA DIŞ YETKİLER.....	8
A. AVRUPA BİRLİĞİ DIŞ İLİŞKİLER HUKUKUNA GENEL BAKIŞ	8
B. AVRUPA BİRLİĞİNİN DIŞ YETKİLERİ	18
1. Dış Yetki Kaynağı ve Kapsamı	18
2. Dış Yetkilerin Mevcudiyeti	22
a. Açık Dış Yetkiler.....	22
b. Zımni Dış Yetkiler	27
3. Dış Yetkilerin Niteliği.....	34
II. AVRUPA BİRLİĞİ DIŞ İLİŞKİLERİ KAPSAMINDAKİ POLİTİKALAR	45
A. DIŞ EKONOMİK İLİŞKİLER KAPSAMINDAKİ POLİTİKALAR	45
1. Avrupa Birliğinin Uluslararası Ticaretteki Yeri	45
2. AB Ortak Ticaret Politikasının Kapsamı, Hukuki Çerçevesi ve Araçları.....	48
3. Kalkınma İşbirliği ve İnsani Yardım Politikalarının Kapsamı, Hukuki Çerçevesi ve Araçları	61
B. DIŞ SİYASİ İLİŞKİLER KAPSAMINDAKİ POLİTİKALAR	65
1. Avrupa Birliğinin Uluslararası Siyasetteki Yeri	65
2. Ortak Dış ve Güvenlik Politikasının Kapsamı, Hukuki Çerçevesi ve Araçları	72
3. Genişleme Politikasının Kapsamı, Hukuki Çerçevesi ve Araçları.....	77
4. Komşuluk Politikasının Kapsamı, Hukuki Çerçevesi ve Araçları	92
III. AVRUPA BİRLİĞİ DIŞ İLİŞKİLERİ KAPSAMINDAKİ ANLAŞMALAR	101
A. TİCARİ, KALKINMA VE EKONOMİK İŞBİRLİĞİ ANLAŞMALARI	101
1. Avrupa Birliği Ticari Tercihler Sistemi	101
2. Avrupa Birliği - AKP İlişkileri Kapsamındaki Anlaşmalar	107

3. Avrupa Birliği - Latin Amerika İlişkileri Kapsamındaki Anlaşmalar	116
4. Avrupa Birliği - Asya İlişkileri Kapsamındaki Anlaşmalar.....	119
5. Diğer Girişimler Kapsamındaki Anlaşmalar.....	122
B. AVRUPA BİRLİĞİ KOMŞULUK VE GENİŞLEME POLİTİKALARI	
KAPSAMINDAKİ ANLAŞMALAR	124
1. Akdeniz Komşu Ülkeleriyle İlişkileri Kapsamındaki Anlaşmalar.....	124
2. Doğu Komşu Ülkeleriyle İlişkiler Kapsamındaki Anlaşmalar	127
3. Avrupa Birliğine Katılımı Hazırlayan Ortaklık Anlaşmaları.....	130

2. BÖLÜM

ORTAKLIK ANLAŞMALARININ YAPILMA USULÜ VE TARİHİ VE SİYASİ SÜRECİ KAPSAMINDA ŞEKİLLENMESİ

I. ORTAKLIK ANLAŞMALARININ GENEL ÖZELLİKLERİ VE YAPILMA USULÜ	134
A. ORTAKLIK ANLAŞMALARI KAVRAMI VE SINIFLANDIRILMASI	134
1. Ortaklık Anlaşmaları Kavramı ve Genel Özellikleri	134
2. Ortaklık Anlaşmalarının Sınıflandırılması.....	141
B. ORTAKLIK ANLAŞMALARININ HUKUKİ DAYANAKLARI, YAPILMA USULÜ VE TARAFLARI.....	148
1. Ortaklık Anlaşmalarının Hukuki Dayanakları	148
a. Ortaklık Anlaşmalarının bir Uluslararası Hukuk Normu Olarak Uluslararası Hukuktaki Yeri ve Hukuki Dayanakları	148
b. Ortaklık Anlaşmalarının bir Uluslararası Hukuk Normu Olarak Avrupa Birliği Hukukundaki Yeri ve Hukuki Dayanakları	154
c. Ortaklık Anlaşmalarının Avrupa Birliği Hukukunun Normu Olarak AB Hukukundaki Yeri ve Hukuki Dayanakları.....	157
2. Ortaklık Anlaşmalarının Yapılma Usulü Ve Tarafları.....	159
a. Ortaklık Anlaşmalarının Yapılma Usulündeki Gelişmeler	159
b. Ortaklık Anlaşmalarının Yapılma Usulünün Aşamaları	164
3. Ortaklık Anlaşmalarının Tarafları.....	171
a. Devletlerin Ortaklık Anlaşmasına Taraf Olması.....	172
b. Uluslararası Örgütlerin Ortaklık Anlaşmasına Taraf Olması.....	179

II. AVRUPA BİRLİĞİNE KATILIMI HAZIRLAYAN ORTAKLIK ANLAŞMALARININ TARİHİ VE SİYASİ SÜREÇ KAPSAMINDA ŞEKİLLENMESİ..... 180

A. AVRUPA BİRLİĞİNE KATILIMI AÇIKÇA ÖNGÖREN ORTAKLIK ANLAŞMALARI (Birinci Nesil Ortaklık Anlaşmaları - Yunanistan ve Türkiye için Ortaklık Anlaşmaları)..... 180

1. Birinci Nesil Ortaklık Anlaşmalarının İmzalanmasına Giden Süreç 180
2. Birinci Nesil Ortaklık Anlaşmalarının Amacı ve Kapsamı..... 186
3. Birinci Nesil Ortaklık Anlaşmalarının Uygulama Süreci ve Diplomatik Yaklaşımlar 192

B. GÜMRÜK BİRLİĞİNİN KURULMASINI AMAÇLAYAN ORTAKLIK ANLAŞMALARI (İkinci Nesil Ortaklık Anlaşmaları – Malta ve Kıbrıs için Ortaklık Anlaşmaları)..... 199

1. İkinci Nesil Ortaklık Anlaşmalarının İmzalanmasına Giden Süreç 199
2. İkinci Nesil Ortaklık Anlaşmalarının Amacı ve Kapsamı 200
3. İkinci Nesil Ortaklık Anlaşmalarının Uygulama Süreci ve Diplomatik Yaklaşımlar 204

C. AVRUPA ANLAŞMALARI (Üçüncü Nesil Ortaklık Anlaşmaları – MDA Ülkeleri için Ortaklık Anlaşmaları) 206

1. Üçüncü Nesil Ortaklık Anlaşmalarının İmzalanmasına Giden Süreç..... 206
2. Üçüncü Nesil Ortaklık Anlaşmalarının Amacı ve Kapsamı 209
3. Üçüncü Nesil Ortaklık Anlaşmalarının Uygulama Süreci ve Diplomatik Yaklaşımlar 213

D. İSTİKRAR VE ORTAKLIK ANLAŞMALARI (Dördüncü Nesil Ortaklık Anlaşmaları– Batı Balkan Ülkeleri için Ortaklık Anlaşmaları)..... 214

1. Dördüncü Nesil Ortaklık Anlaşmalarının İmzalanmasına Giden Süreç 214
2. Dördüncü Nesil Ortaklık Anlaşmalarının Amacı ve Kapsamı..... 220
3. Dördüncü Nesil Ortaklık Anlaşmalarının Uygulama Süreci ve Diplomatik Yaklaşımlar 225

III. AVRUPA BİRLİĞİNİN DIŞ POLİTİKA ARACI OLARAK ORTAKLIK ANLAŞMALARININ ÖNEMİ 232

A. AVRUPA BİRLİĞİ DIŞ POLİTİKA ARAÇLARI 232

1. Dış Politika Araçlarına Genel Bakış 232
2. Propaganda araçları 234
3. Diplomatik Araçlar..... 235
4. Ekonomik Araçlar 239
5. Askeri Araçlar 244

B. DIŞ POLİTİKA ARACI OLARAK ORTAKLIK ANLAŞMALARININ AVRUPA BİRLİĞİ ÜYELİĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ 246

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ORTAKLIK ANLAŞMALARININ HUKUKİ NİTELİĞİ, ETKİSİ VE SONUÇLARI

I. ORTAKLIĞIN KURUMSAL NİTELİĞİ VE YAPISI.....	261
A. ORTAKLIĞIN KURUMSAL NİTELİĞİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ	261
B. ORTAKLIĞIN KURUMLAR UNSURU AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ	272
1. Ortaklığın Asli Organı Olarak Ortaklık Konseyi	272
a. Ortaklık Konseyinin Hukuki Niteliği	272
b. Ortaklık Konseyinin Oluşumu ve Çalışma Düzeni	281
c. Ortaklık Konseyinin Görev ve Yetkileri	285
(a) İç düzeydeki yetkiler.....	286
(b) Dış düzeydeki yetkiler.....	292
2. Ortaklığın Tali Organları.....	293
a. Ortaklık Komitesi	294
b. Karma Parlamento Komisyonu	294
c. Diğer Tali Organlar	295
C. ORTAKLIĞIN UYUŞMAZLIKLARIN ÇÖZÜMÜ UNSURU AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ	296
D. ORTAKLIĞIN HUKUKİ NORMLARI	300
1. Birincil Hukuk Normları	301
2. İkincil Hukuk Normları.....	301
a. Kararlar.....	302
b. Tavsiyeler.....	303
II. ANLAŞMA TARAFLARININ HUKUKU KAPSAMINDA ORTAKLIĞIN BİRİNCİL HUKUK NORMLARI	305
A. AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME.....	305
1. Ortaklığın Birincil Hukuk Normlarının Avrupa Birliği Hukukundaki Yeri ve Bağlayıcılığı	305
2. Ortaklık Birincil Hukuk Normlarının Avrupa Birliği Hukukundaki Etkisi	310
a. Doğrudan Uygulanabilirlik ve Doğrudan Etki	310
b. Ortaklık Birincil Normlarının Doğrudan Etkisi	314
(a) Doğrudan Etki İlkesinin Dış İlişkiler Alanına Aktarılması	314
(b) Doğrudan Etki İlkesinin Ortaklık Anlaşmalarında Yorumlanması	324

B. ORTAK DEVLETLERİN İÇ HUKUKU AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME.....	336
1. Genel Bakış	336
2. Ortaklık Anlaşmalarının Ortak Devletlerin İç Hukukundaki Yeri.....	337
3. Ortaklık Anlaşmalarının Ortak Devletlerin İç Hukukundaki Yargısal Denetimi	345
4. Ortak Devletlerin Ulusal Mahkemelerinin İçtihatları Kapsamında Ortaklık Anlaşmalarının Yorumlanması	351
III. ANLAŞMA TARAFLARININ HUKUKU KAPSAMINDA ORTAKLIĞIN İKİNCİL HUKUK NORMLARI.....	359
A. ORTAKLIK KONSEYİ KARARLARININ AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKUNDAKİ YERİ, BAĞLAYICILIĞI VE ETKİSİ	359
B. ORTAKLIK KONSEYİ KARARLARININ ORTAK DEVLETLERİN HUKUKUNDAKİ YERİ, BAĞLAYICILIĞI VE ETKİSİ	371
1. Ortaklık Konseyi Kararlarının İç Hukuktaki Hukuki Niteliği	371
2. Ortaklık Konseyi Kararlarının Ortak Devletlerin Hukukundaki Bağlayıcılığı ve Etkisi.....	374
SONUÇ.....	387
KAYNAKÇA	397
TEZİN ÖZETİ.....	444
ABSTRACT	447

TABLolar VE ŞEKİLLER

Tablo 1: Üyelik sürecinin ana aşamaları.....	52
Tablo 2: AB-AKP konvansiyon ve partnerlik anlaşmalarının kronolojisi.....	59
Tablo 3: MDA Ülkelerinin AB'ye doğru adımları.....	118
Tablo 4: Batı Balkan Ülkelerinin ve Türkiye'nin AB'ye doğru adımları.....	127
Şekil 1: AB ticari tercihler hiyerarşisi.....	64



KISALTMALAR CETVELİ

AB	: Avrupa Birliği
ABA	: Avrupa Birliği Antlaşması
ABAD	: Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABİHA	: Avrupa Birliğinin İşleyişı Hakkında Antlaşma
AEA	: Avrupa Ekonomik Alanı
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AKP	: Afrika, Karayıp ve Pasifik Ülkeleri
AP	: Avrupa Parlamentosu
ASEAN	: Güneydoğu Asya Uluslar Birliği
ASEM	: Avrupa – Asya Görüşmesi
AT	: Avrupa Topluluğu
ATA	: Avrupa Topluluğu Antlaşması
BDT	: Bağımsız Devletler Topluluğu
bkz.	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
C.	: Cilt
CERT	: Kanada – Avrupa Yuvarlak Masası
CETA	: AB-Kanada Kapsayıcı Ekonomik ve Ticari Anlaşması
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
ECTI	: AB-Kanada Ticaret İnisiyatifi
EÇKÜ	: En Çok Kayrılan Ülke

EDF	: Avrupa Kalkınma Fonu
EFTA	: Avrupa Serbest Ticaret Birliği
Euromed	: Euro-Akdeniz Partnerliği
GATS	: Hizmet Ticareti Genel Anlaşması
GATT	: Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
GB	: Gümrük Birliği
GPS	: Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi
ICTY	: Eski Yugoslavya Uluslararası Ceza Mahkemesi
KFOR	: Kosova Force
MERCOSUR	: Orta ve Güney Amerika Ortak Pazarı
NAFTA	: Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması
NATO	: Kuzey Atlantik Anlaşması rgt
No.	: Numara
ODGP	: Ortak Dış ve Güvenlik Politikası
OGT	: Ortak Gümrük Tarifesi
OJ	: Official Journal (Resmi Gazete)
OTP	: Ortak Ticaret Politikası
para.	: Paragraf
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
ss.	: sayfalar
TTA	: Tercihli Ticaret Anlaşmaları
UAD	: Uluslararası Adalet Divanı
Y.	: Yıl

GİRİŞ

Yalnızca altı devletin ekonomik bütünleşme amacı ile bir araya gelerek imzaladıkları bir antlaşmayla kurulan bugünkü adıyla Avrupa Birliği (AB) ¹, yaklaşık altmış yıllık bir süreç içerisinde küreselleşen dünyada sürekli gelişen güçlü bir ekonomik ve siyasi aktör olarak kendini ispatlamaya devam etmektedir.

Avrupa bütünleşme projesinin hem başlangıçtaki heyecanlı ve umut verici sunumu hem de devam eden yıllarda başarılı bir şekilde uygulanması ve ilerlemesi diğer devletlerin ilgisini çekmiş ve onlarda bütünleşme sürecine dahil olma isteği uyandırmıştır. İç Pazarın tamamlanması, tek para biriminin kullanılması gibi önemli adımların atılmasıyla, Birliğin bütünleşme sürecinin ekonomik hedeflerinin gerçekleştiği görülmektedir. Bunun yanı sıra siyasi bütünleşme de gündeme gelen önemli konulardan biri olarak ortaya çıkmaktadır. Bütün bu gelişmeler AB'yi önemli bir örgüt haline getirmektedir.

Bu durumda birçok Avrupalı devlet AB ile daha yakın ilişkiler kurarak Avrupa bütünleşme sürecine dahil olmayı dış politikasının asıl amacı haline getirmiş ve bunun için siyasi ve hukuki yollara başvurmuştur. AB'nin bu konudaki tutumu da, özellikle ekonomik ilişkiler başta olmak üzere, üçüncü devletlerle olan ilişkilerini geliştirmekten yana olmuştur. AB hukuki düzenlemelerini bu yönde şekillendirmiştir.

¹ Çalışmamızda, Lizbon Antlaşmasının 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 ve tarihi süreçlerinin daha iyi anlatılması amacıyla yer verilmiştir.

3. devletlerle yakın ilişkiler kurulmasını öngören hükümler AB'yi kuran antlaşmaların ilk hallerinde yer almaktaydı. Böylelikle Avrupa Ekonomik Topluluğunu (AET) kuran Antlaşmanın 238. maddesi, Topluluğun bir 3. devlet devletler birliği veya uluslararası bir kuruluş ile karşılıklı hak ve yükümlülükleri, ortak faaliyetler ve özel usuller öngören bir ortaklık kurma amacıyla anlaşmalar yapabileceğini öngörmekteydi. AET Antlaşmasının bu hükmünde Topluluğun 3. taraflarla karşılıklı yakın ilişkiler kurma niyeti ortaya çıkmakta ve ortaklık anlaşmaları bu ilişkilerin kurulması için kullanılan en önemli araçlardan biri olarak öngörülmektedir. AET'nin bir ekonomi topluluğu olduğu göz önünde bulundurulduğunda, 3. taraflarla kurulacak ilişkilerin doğal olarak öncelikle ekonomik nitelikte olacağı sonucuna da varılmaktadır.

Birlik ile yakın ilişkiler kurma amacı ile AET Antlaşmasının 238. maddesine dayanarak, ortaklık başvurusunda bulunan ilk ülkeler Yunanistan ve Türkiye'dir. Bu başvurular üzerine Birlik 1960'lı yılların başında Yunanistan ve Türkiye ile iddialı² ortaklık anlaşmaları³ imzalayarak, hem bu ülkelerle bir Gümrük Birliği kurmayı⁴ hem de onların Birliğe tam üye olmasını⁵ hedeflemiştir. Bu ilk ortaklık anlaşmalarından Yunanistan ile yapılan ortaklık anlaşması, Yunanistan'ın Birliğe tam üye olması ile sona ererken, Türkiye ile yapılan ortaklık anlaşması hala geçerliliğini ve iki taraf arasındaki ilişkilerin temel hukuki dayanağı olarak önemini

² Phinnemore, David, Association: Stepping-Stone or Alternative to EU Membership, Sheffield Academic Press, UK, 1999, s. 13.

³ AET ve Yunanistan arasında bir Ortaklık Kuran Anlaşma, O.J. 1961, 132, 11.02.1961. AET ve Türkiye arasında bir Ortaklık Kuran Anlaşma, O.J. 1964, 733, 29.12.1964.

⁴ AET-Yunanistan Ortaklık Anlaşmasının 6. - 11. maddeleri, AET-Türkiye Ortaklık Anlaşmasının 2. - 5. maddeleri.

⁵ AET-Yunanistan Ortaklık Anlaşmasının 72. maddesi, AET-Türkiye Ortaklık Anlaşmasının 28. maddesi.

sürdürmektedir. Birlik ile yapılan bu ilk iki ortaklık anlaşması, daha sonra yapılan ortaklık anlaşmaları için önemli bir örnek teşkil etmiştir.

1970’li yılların başında Kıbrıs ve Malta ile yapılan ortaklık anlaşmaları⁶ ilk iki ortaklık anlaşmalarının örneğinden yola çıkarak şekillendirildiği halde, onlar kadar iddialı olamadı. Kıbrıs ve Malta ile yapılan ortaklık anlaşmaları aslında sadece gümrük birliğinin kurulmasını öngörerek, bir serbest ticaret anlaşmasından sadece biraz daha fazlasıydı. Buna rağmen Malta ve Kıbrıs 2004 yılında AB üyeliğini kazanmıştır.

Soğuk Savaşın bitmesi ve komünizm sisteminin çökmesi ile Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri reform sürecinde yardım ve bütünleşme sürecine dahil olmak istemiyle AB’nin kapısını çalmaya başladı. Devamlı etnik savaş ve istikrarsızlıklardan kurtulamayan Batı Balkan ülkeleri de 1990’lı yılların başında komünizm sistemleri çökünce Avrupa bütünleşme sürecine dahil olmak için AB’ye başvurmuştur. Avrupa’da oluşan yeni şartlar ve kendisine yönlendirilen bütün bu talepler ile baş etmek AB için kolay olmamıştır. AB bu devletlerle ilişkilerini bir hukuki temele oturtmak için yine ortaklık anlaşmalarını kullanmış, ancak bu sefer ortaklık anlaşmalarını dönemin şartlarına uygun olarak şekillendirmiştir.

Öte yandan ortaklıklar sadece AB ile ayrıcalıklı ilişkiler kurarak, ekonomiyi geliştirmek ve demokrasiyi güçlendirmek isteyen devletlerle değil, aynı zamanda EFTA ülkeleri gibi, ekonomik ve siyasi açıdan gelişmiş ülkelerle de kurulmuştur. Bu açıdan bakıldığında ortaklık anlaşmaları AB’nin üçüncü devletlerle ilişkilerini

⁶ AET ve Malta arasında Ortaklık Kuran Anlaşma: OJ L61, 14.03.1971. AET ve Kıbrıs arasında Ortaklık Anlaşma: OJ L133, 21.05.1972.

düzenlemek için çok kullanışlı ve esnek bir siyasi ve hukuki araç haline gelmiş ve önemi daha da çok artmıştır.

AB için ortaklıkların asıl amacı üçüncü devletlerle daha yakın ilişkiler kurmaktır. Ortaklık mekanizması sayesinde taraflar arasında birçok alanda işbirliği gerçekleştirilebilmektedir. Ortaklıklar aracılığı ile AB Pazarına giriş, AB politika ve programlarına katılım sağlanabilmektedir. Buna rağmen birçok devlet ortaklık anlaşması ile kurulan ortaklığı basit bir işbirliği ilişkisinden daha fazla olarak görmektedir. Nihayetinde AB ile bir ortaklık anlaşması imzalayan bütün Avrupa devletlerinin AB'ye üyelik için başvurmuş durumda olduğu da bir gerçektir. AB'ye üyelik başvurusunu ortaklık kurulmadan önce ya da ortaklık anlaşmasının imzalandığı gün yapan Slovenya gibi devletlerin de⁷, ortaklık anlaşmalarının AB üyeliği için önemli bir adım olarak algıladığı da bir gerçektir. Diğer taraftan ortaklık anlaşması imzalayan her ortak devletin AB üyesi olamaması ya da İspanya gibi bazı ülkelerin bir ortaklık anlaşması olmadan da tam üyelik kazanması gibi örnekler, bu anlaşmaların AB üyeliği için gerçekten yeterli bir adım olup olmadığı tartışmasına sebebiyet vermektedir.

Ortaklık anlaşması ve AB üyeliği arasındaki bağlantıya yönelik tartışmalara rağmen, bu anlaşmaların taraflar arasındaki ilişkinin dayandığı en önemli hukuki araç olduğu gerçeği inkâr edilemez. Bu olguya odaklanıldığında, ortaklık anlaşmalarının incelenmesi, ortaklığın bütün tarafları açısından önem arz ettiği görülmektedir.

Bir taraftan AB, dış yetkiler çerçevesinde ve dış politikaları doğrultusunda, dış ilişkilerinin düzenlenmesinde ortaklık anlaşmalarını yoğun ve esnek bir şekilde kullanmaktadır. Diğer taraftan ortak devletler, ortaklık anlaşması aracılığı ile güçlü

⁷ Bakınız: Tablo 3: MDA Ülkelerinin AB'ye doğru adımları.

bir ekonomik ve siyasi aktör olarak kendini gösteren AB ile yakın ilişkiler kurabilmekte ve Avrupa bütünleşme sürecine katılabilmektedir. Ayrıca AB'ye üyelik vaadini içeren ortaklık anlaşmaları, üyelik şartları da gereğince, ortak devletin ekonomik gelişmesini ve demokrasi reformlarının yapılmasını da teşvik etmektedir. Bütün bu sebeplerden dolayı ortaklık anlaşmalarının önemi her iki taraf için daha çok ön plana çıkmaktadır.

Ortaklık anlaşmalarının önemi ortak devletlerin vatandaşları bakımından da söz konusudur. AB ve ortak devlet arasında yapılan nerdeyse bütün ortaklık anlaşmalarının düzenlediği işçilerin ve sermayelerin serbest dolaşımı gibi konular, ortak devletlerin vatandaşlarını yakından ilgilendiren konulardır. Ortaklık anlaşmaları, ortak devlet vatandaşlarına hem ulusal yargı ve idari organları hem de Avrupa Birliği Adalet Divanı (Divan) önünde ileri sürebileceği haklar tanımaktadır. Bu haklar hem ortaklığın birincil hukuk normları olarak nitelendirilen ortaklık anlaşmalarının hükümlerinden hem de ortaklığın ikincil hukuk normları olarak nitelendirilen Ortaklık Konseylerinin kararlarından kaynaklanmaktadır. Dolayısı ile, ortaklık anlaşmalarının yarattığı ortaklık ilişkisinin AB hukuku ve ortak devletin iç hukuk sistemindeki yerini, hukuki niteliğini, bağlayıcılığını ve etkisini incelemek önem arz eden bir konudur.

Bu konuda çalışmamıza Divanın ve ulusal mahkemelerin konu ile ilgili kararları ışık tutmaktadır. Uygulamaya bakıldığında ortaklık anlaşmalarının hükümleri hem ortak devletlerin ulusal yargı organlarının hem de Divanın birçok kararının konusunu teşkil ettiği görülmektedir. Ortaklık anlaşmalarını konu eden birçok Divan kararı, bir taraftan ulusal organları yapmaları gereken iç düzenlemeleri yapmaları için teşvik ederken, diğer taraftan AB hukuk düzeninde dış ilişkiler

konusunda hukuki boşlukları doldurmak için de kullanılmaktadır. Farklı ortak devletlerin ulusal mahkemeleri de ortaklık anlaşmalarının hükümlerini yorumlayarak iç hukuklarını etkilemeye ve vatandaşlarının haklarını korumaya çalışmıştır. Çalışmamızda bu konuların incelenmesinin, AB ile bir ortaklık anlaşması yapmış bütün devletlerin hem idari ve yargı organlarının hem vatandaşlarının, ortaklık anlaşmasından maksimum fayda sağlamaları için teşvik edici nitelikte olabileceği düşünülmektedir.

Ortaklık anlaşmalarını konu eden çalışmamız 3 bölümden oluşmaktadır. Çalışmamızın birinci bölümünde, ortaklık anlaşmalarının AB dış yetkileri çerçevesinde ve AB'nin oluşturduğu dış politikalar kapsamında şekillendirilen anlaşmalar olduklarını göz önünde bulundurarak, AB dış ilişkiler hukuku çerçevesinde AB dış yetkilerinin ve dış politikalarının genel bir incelenmesine yer verilmektedir. AB dış politikalarının incelenmesi bu politikalar kapsamında yapılan bütün antlaşma türlerinin ortaya konulmasını kolaylaştırmaktadır. Çalışmamızın birinci bölümünde kullandığımız bu yöntem, AB dış ilişkiler hukuku içerisinde ortaklık anlaşmalarına daha geniş bir perspektiften bakabilme imkanı sağlamakta ve ortaklık anlaşmalarının inceleneyeceği zemini hazırlamaktadır.

Çalışmamızın ikinci bölümünde ise ortaklık anlaşmaları, ilki yapılma usulü ve ikincisi tarihi ve siyasi süreç olmak üzere iki önemli açıdan ele alınmaktadır. Ortaklık anlaşmalarının yapılma usulünün incelenmesi, AB hukuku, uluslararası hukuk ve tarafların iç hukuku olmak üzere, üç farklı hukuk düzeni çerçevesinde ayrıntılı bir şekilde yapılmaktadır. Bu kapsamda ortaklık anlaşmalarının genel özellikleri, hukuki dayanakları, akdedilmesi ve tarafları değerlendirilmektedir. Ortaklık anlaşmalarının yapılma usulü incelendikten sonra, onların

şekillendirilmesini etkileyen siyasi ve tarihi süreçlere değinilmiştir. Çalışmamız, siyasi ve tarihi inceleme kapsamında, önemli bir dış politika aracı olan AB'ye katılımı hazırlayan ortaklık anlaşmalarının türlerine odaklanmıştır. Çalışmamızda katılımı hazırlayan ortaklık anlaşmaları; (1) AB'ye katılımı açıkça öngören ortaklık anlaşmaları, (2) gümrük birliğinin kurulmasını amaçlayan ortaklık anlaşmaları, (3) Avrupa Anlaşmaları ve (4) İstikrar ve Ortaklık Anlaşmaları olmak üzere dört grupta sınıflandırılmıştır. Bu sınıflandırma anlaşmaların imzalandığı dönemin şartları, anlaşmalarının amacı ve kapsamı, anlaşmanın imzalanmasından sonraki hukuki ve siyasi gelişmeler unsurlarına dayanarak yapılmıştır. İkinci bölümün son kısmında, katılımı hazırlayan ortaklık anlaşmaları ile ilgili yapılan açıklamalar ışığında, ortaklık anlaşmalarının AB dış politika araçlarındaki yeri ve AB üyeliği üzerindeki etkisi incelenmektedir.

Çalışmamızın üçüncü bölümünde ise ortaklık anlaşmalarına daha yakın bir açıdan bakılmaktadır. Bu bölümde ortaklık anlaşmalarının, yarattığı ortaklık ilişkisinin kurumsal niteliği araştırılmakta ve bu ilişki (1) kurumlar unsuru, (2) uyuşmazlıkların çözümü unsuru ve (3) ortaklık hukuku normları unsuru açısından değerlendirilmektedir. Ortaklığın birincil hukuk normları olarak nitelendirilen ortaklık anlaşmalarının hükümleri ve ortaklığın ikincil hukuk normları olarak nitelendirilen Ortaklık Konseylerinin kararları, iki ayrı ayrı altbölümde, AB hukuku ve ortaklık taraflarının iç hukuk sistemlerindeki yeri, hukuki niteliği, bağlayıcılığı ve etkisi unsurları açısından değerlendirilmektedir. Değerlendirmeler AB hukuku ve tarafların iç hukuk normlarının yanı sıra, ayrıca, ABAD ve ulusal mahkemelerinin kararları ışığında yapılarak, daha kapsamlı bir inceleme ortaya konulmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ DIŞ İLİŞKİLER HUKUKU ÇERÇEVESİNDE YAPILAN ANLAŞMALAR

I. AVRUPA BİRLİĞİ DIŞ İLİŞKİLER HUKUKU KAPSAMINDA DIŞ YETKİLER

A. AVRUPA BİRLİĞİ DIŞ İLİŞKİLER HUKUKUNA GENEL BAKIŞ

Devletlerin ortaya çıkması ile dış ve iç işler arasındaki anayasal fark da ortaya çıkmaya başlamıştır. Coğrafi sınırları ile belirlenen ve devlet adını alan bu siyasi toplumlarda dış işler, “dış boyutu” olan işleri işaret etmekteydi⁸.

Dış işlerin bir kamu fonksiyonu olarak tanımlanması ilk kez John Locke’un Siyasi Felsefesinde görülmektedir. Locke, dış ilişkileri yürütmek için gereken bütün dış yetkileri federe yetki ismi altında sınıflandırmıştır. Locke federe yetkiyi savaş ve barış, anlaşmalar ve ittifaklar yapma yetkisi ve devlet (*commonwealth*) dışında bulunan kişi ve toplumlarla işlemler yapabilme yetkisi şeklinde tanımlamıştır⁹. Bu tanımlama, barış ve savaş konusunda karar verme yetkisi olan dış ilişkilerin klasik

⁸ Schütze, Robert, European Constitutional Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, s. 188.

⁹ Locke, John, Two Treatises of Government, (1689 yılında yazılan kitap) E-Book olarak Ocak 2005’te yayınlanmış, Section. 146 http://epublish.biz/pdf/Two_Treatises_of_Government.pdf (son erişim tarihi Ocak 2016)

amacını ortaya koymaktadır. Buna göre 3. taraflarla anlaşma yapma yetkisi de, savaş hukukunun bir türevi olarak algılanmaktaydı¹⁰.

Devletler, geleneksel olarak egemen devletlerin temel görevlerinden biri sayılan, hatta bu devletlerin var olma nedeni olarak görülen dış ilişkiler ve bu ilişkileri yürütmek için oluşturulan dış politikalar aracılığı ile birbirleri ile olan ilişkilerini tanımlar ve yürütür, toprak bütünlüklerini korur ve milli çıkarlarını gözetirler¹¹.

Ancak modern dünyada dış ilişkilerin askeri nitelikli olan bu geleneksel tanımı ve amacı aynı şekilde algılanmamaktadır. Bu doğrultuda ilk başlarda yalnızca savaş hukukundan kaynaklanan bir yetkiye dayanarak yapılan uluslararası anlaşmalar, zamanla diğer uluslararası ilişkiler türlerinde de genel bir düzenleyici araç olarak kullanılmaya başlandı.

Örneğin uluslararası ticaretin yoğunlaşması ile ticaret vergilerinin belirlenmesi, ticari yolların koordinasyonunun yapılması, fikri mülkiyet haklarının korunması gibi düzenlenmesi gereken birçok konu ortaya çıkmaya başladı. Bu durumda uluslararası anlaşmalar yoğun bir şekilde ticari ilişkileri düzenleyen önemli bir araç olarak kullanılmaya başlandı. Bu anlaşmalar sayesinde uluslararası ticaret hızlı bir şekilde gelişmeye başladı. Uluslararası ticaretin gelişmesi, devletler arasında karşılıklı ekonomik bağımlılığını da ortaya çıkardı. Bu kapsamda, küreselleşmenin ve karşılıklı ekonomik bağımlılığın mevcut olduğu günümüzde devletler arasında daha çok koordinasyon ve işbirliğine ihtiyaç duyulması kaçınılmaz oldu.

¹⁰ Haggenmacher, Peter, "Some Hints on the European Origins of Legislative Participation in the Treaty-Making Function", *Chicago-Kent Law Review*, 1991, C. 67, S. 2, ss. 313-340, s. 318.

¹¹ Keukeleire, Stephan – MacNaughtan, Jennifer, *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan Press, 2008, New York, s. 8.

Uluslararası hukukun diğ er önemli bir aktörü olan uluslararası örgütler de küreselleşen dünyada devletler gibi önemli bir rol oynamaya ba lamı tır. Uluslararası  rg tler, yapıları sayesinde bazen uluslararası arenada devletlerin ula amadı ı uluslararası işbirliği seviyelerine kadar ulaşabilmektedir. Bu çerçevede uluslararası örgütler de uluslararası hukuk çerçevesinde dış i li kilerini geliştirmektedir. Uluslararası örgütlerin dış i li kileri ve bu i li kileri yürütmek için oluşturduğu politikalar, devletlerinkinden birçok açıdan farklılık göstermektedir. Örneğin bir devlet dış politika aracılığı ile kendi çıkarlarını gözetirken, bir uluslararası örgüt ortak çıkarı gözetmekte, bir devlet sahip olduğu toprakların güvenliğini askeri araçlarla sağlamaya çalışırken, bir uluslararası örgüt askeri olmayan araçlarla küresel, sosyal ve insani güvenliğini sağlamaya  alı maktadır¹².

Böylelikle uluslararası aktörlerin dış politika ve dış i li kilerini farklı amaç ve araçlarla yürüttüğü izlenmektedir. Dış politika ve dış i li kileri etkileyen aktörlere bakıldığında, bunların sadece hükümet ve devlet başkanları ya da dış i leri bakanları gibi uluslararası hukuk s jelerini temsil eden aktörler olmadığı, günümüzde maliye bakanı ya da i  i leri bakanı gibi aktörlerin de dış politika ve dış i li kiler üzerinde etkili olduğu g r lmektedir¹³.

Gelişmeler doğrultusunda geleneksel kavramların tanımları da değişime uğramaktadır. Böylelikle dış politika, i  çıkarlar, amaçlar ve değerler doğrultusunda, dış çevreyi ve dış aktörleri etkileme amacını taşıyan politika olarak tanımlanırken,

¹²  bid, s.20.

¹³  bid, s.21.

dış ilişkilerin, dış aktörlerle ilişkileri geliştirme amacı taşıdıkları ileri sürülmektedir¹⁴.

AB'ye bakıldığında hem uluslararası ticaret alanında hem uluslararası siyaset alanında, dünyanın en önemli aktörlerinden biri olarak, dış politika ve dış ilişkiler konusunda gerekli düzenlemelere yön vermekte olduğu gözlenmektedir.

AB'nin uluslararası arenadaki faaliyeti uluslararası hukuk ve AB hukuku hükümleri çerçevesinde gelişmektedir. AB'nin uluslararası arenadaki ticari ve siyasi faaliyetleri artınca, AB dış ilişkilerinin yetki ve nitelikleri ile ilgili hukuki düzenlemeler (ihtiyaç gereği) daha çok artmış ve önem kazanmıştır. Hatta son yıllarda AB literatüründe, dış ilişkiler hukuku, dış politikaları ile ilgili düzenlemeleri de kapsayan, ayrı bir hukuk dalı olarak incelenmeye başlanmıştır¹⁵.

Dış ilişkiler hukuku, son zamanlarda yeni bir hukuk dalı olarak incelense de, özünde anayasal bir hukuk olduğu ileri sürülmektedir. Ulusal devletlerde, dış ilişkiler aktörleri ve onların yetkileri, uluslararası anlaşmalarının yapılma usulü ve uygulanması, uluslararası ticari ve siyasi ilişkiler gibi dış ilişkiler ile ilgili konular hakkında düzenlemeler genellikle anayasalarda düzenlenmiş olduğundan, dış ilişkiler hukukunun, özünde bir anayasal hukuk olduğu ileri sürülmektedir.¹⁶

Anayasal hukuk terimi AB hukuku kapsamında kullanıldığında ise açıklama gerektiren bir terim haline gelir. Anayasalar ulus-devletlere özgün hukuki metinler

¹⁴ Ibid, s.19.

¹⁵ Cremona, Marise – De Witte, Bruno (Eds.), EU Foreign Relations Law Constitutional Fundamentals, Hart Publishing, Oxford, 2008, Cremona, Marise (Ed.) Development in EU External Relations Law, Oxford University Press, Oxford, 2008, Cremona Marise - Thies Anne, (eds.) The European Court of Justice and External Relations Law - Constitutional Challenges, Hart Publishing, UK, 2013, Cardwe, Paul James (Ed), EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era, TMC Asser Press, The Hague, 2012, Koutrakos, Panos, EU Interantional Relations Law, Hart Publishing, Oxford, 2006, 2. baskı, vs.

¹⁶ Ramsey, Michael D., The Constitution's Text in Foreign Affaires, Harward University Press, ABD, 1964 (2007), s. 2.

olduğundan, anayasal hukuk kavramı AB hukuku kapsamında kullanıldığı zaman, hem AB'nin uluslararası aktör olarak yetenek ve kapasitesini, ulus-devletlerin özellikleri ile analogik karşılaştırma yönteminin kullanımını hem de kurucu antlaşmaların anayasal olarak nitelendirilebilecek özelliklerini gerekçelendirmek gerekmektedir.

Öncelikle AB'nin uluslararası bir tüzel kişiliğe sahip olmasına rağmen, uluslararası hukuk süjelerinden olan herhangi bir devlet ya da olağan uluslararası örgüt kalıbına girmediği bir gerçektir. AB, bir siyasi sistem olarak günümüzün devlet anlayışından ve olağan uluslararası örgütlerden farklılıklar göstermektedir. AB bir yandan ulus-üstü nitelikler diğer yandan da hükümetlerarası nitelikler taşımaktadır. Bu nedenle akademisyenler AB'yi post-modern uluslararası siyasi bir biçim ve *sui generis* bir politik varlık olarak tanımlamaktadır¹⁷.

AB'nin dış ilişkileri ve dış politikası ile ilgili birçok çalışma AB'nin uluslararası aktörlüğünü ulus-devlet özellikleri ile karşılaştırma yoluna gitmektedir¹⁸. Ulusal devletlerin iç hukuk sistemleri ile kıyaslama yöntemi AB hukuk sisteminin özelliklerini ve özellikle AB'nin uluslararası kapasitesini ve aktörlüğünü daha kolay bir şekilde ortaya koyduğu için literatürde sık kullanılan bir yöntemdir¹⁹. Dış ilişkiler hukukunun anayasal hukuk karakteri incelenirken kullanılan bu analogi yöntemi şu

¹⁷ Caporaso, James, "The European Union and forms of states: Westphalian, regulatory or post-modern?", *Journal of Common Market Studies*, C.34, S. 1, 1996, s. 49, Tangör, Burak, "Avrupa Birliğinin Dış İlişkileri", Akçay, Belgin - Kahraman, Sevilay - Baykal, Sanem (Eds.), Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler, Seçkin Yayın Evi, Ankara, 2008, s. 365.

¹⁸ Kahraman, Sevilay, "Avrupa Dış Politikası ve Avrupa Birliğinin Uluslararası Aktörlüğü Üzerine bir Değerlendirme", Akçay, Belgin - Kahraman, Sevilay - Baykal, Sanem (Eds.), Avrupa Birliğinin Güncel Sorunları ve Gelişmeler, Seçkin Yayın Evi, Ankara, 2008, s. 400; Keukeleire – MacNaughtan, s.32.

¹⁹ Bertherton, Charlotte - Vogler, John, *The European Union as a Global Actor*, 2. baskı, Roudledge Press, Londra ve New York, 2006. Allen, David – Smith, Michael, "Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena", *Review of International Studies*, C. 16, S. 1, Ocak 1990, ss. 19-37. Hill, Christopher – Smith, Michael (Eds), *International Relations and European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2. baskı, 2011.

unsurlara dikkat çekmektedir. Ulusal anayasalarda olduğu gibi, Birliğin kurucu antlaşmalarında da yasama, yürütme ve yargı aktörleri, onların yetki ve görevleri ile ilgili düzenlemelerin yanı sıra, dış ilişkiler ile ilgili düzenlemeler yer almakta ve AB hukuk sistemi içerisinde kurucu antlaşmaların hükümleri birincil hukuk olarak nitelendirilmektedir. Hatta ABAD kendisi de Kurucu Antlaşmadan anayasal sözleşme (şart) (*constitutional charter*) diye bahsetmiştir²⁰.

2009 yılında, anayasal terimlerden temizlenerek Lizbon Antlaşmasına dönüştürülen Anayasal Antlaşmasının reddedilmesine rağmen, kurucu antlaşmaların içerdiği birincil hukuk düzenlemeleri sebebi ile, literatürde ulusal analogiye dayanarak AB'nin anayasal hukukundan bahsedilmeye devam edilecek gibi görünmektedir. Ancak bu terim sadece analogi sebebi ile kullanılabilecektir, yoksa De Witte'nin "Avrupa Birliğinin Dış İlişkilerinde Çok Fazla Anayasal Hukuk" isimli çalışmasında da açıklandığı üzere, kurucu antlaşmalar anayasal nitelikte sayılamaz çünkü bir ulusal anayasanın içermesi gerektiği hükümlerden çok daha fazla hükümler içermektedir²¹.

Öteki taraftan, AB dış politika ve ilişkilerini değerlendirirken, ulus-devlet dış politika ve ilişkileri ile karşılaştırma yapmamaya çalışan yazarlar bile, ulus-devlet dış politika ve ilişkilerinin bazı özelliklerini, elverişli olmaları sebebi ile analizlerinde kullanmaktadır²².

²⁰ Case 294/83 Parti Ecologiste Les Verts v European Parliament [1986] ECR 1339, 23. paragraf; Opinion 1/76, 'On the Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels' [1977 ECR I-741, 12. paragraf; Case C-314/91, Beate Weber v European. Parliament [1993] ECR I-1093, 8. paragraf.

²¹ De Witte, Bruno, "Too Much Constitutional law in the European Union Foreign Relations?", Cremona, Marise – De Witte, Bruno (Eds.), EU Foreign Relations Law Constitutional Fundamentals, Hart Publishing, Oxford, 2008, ss. 3-16.

²² Keukeleire – MacNaughtan, s.33.

AB dış ilişkiler hukukunun tanımlanmasına gelince, Cremona ve De Witte AB dış ilişkiler hukukunu AB'nin dış ilişkilerini düzenleyen bütün hukuki düzenlemelerden oluşan hukuk dalı olarak tanımlamaktadır²³. Ott ve Wessel ise AB dış ilişkiler hukukunun genellikle AB ve 3. devlet ya da uluslararası örgütler arasındaki ilişkileri kapsadığını kabul ettikten sonra, bu hukukun kurumsal boyutu kapsamında dış yetkiler ve dış prosedürler, maddi boyutu kapsamında 3. taraflarla akdedilen anlaşmalarda öngörülen norm ve kuralları incelendiğini açıklamaktadır²⁴.

Tarihi sürece bakılırsa aslında Avrupa Topluluklarının ilk kurulduğu zamanlarda dış ilişkiler hukukundan bahsetmek zordur. Avrupa Topluluklarını kuran Antlaşmalar ilk halleriyle, Topluluklarının iç bütünleşmesine yoğunlaşmış, dış ilişkiler ve dış politika konusunda çok az sayıda düzenlemeler içermiştir. Bu çerçevede Toplulukların dış ilişkileri, hukuksal düzenlemelerden çok, politik dokümanlarla yürütülmüştür. Dolayısı ile Topluluklarının ilk başlarında dış ilişkiler daha çok politik açıdan incelenmiştir²⁵.

AET Antlaşmasında dış ilişkiler ile ilgili hükümler arasında Topluluğun 3. devlet veya uluslararası örgütlerle ortaklık anlaşmalarının yapılmasını, deniz aşırı ülkelerle işbirliği anlaşmalarının yapılmasını, Avrupa coğrafyasında bulunan devletlerinin Topluluğa katılmasını düzenleyen hükümler gibi az sayıda hükümler mevcuttu. Dış ilişkiler ile ilgili az sayıdaki antlaşma hükümleri Topluluğun dış ilişkilerini düzenlemede yetersiz kalmıştır. Bu durumdan ortaya çıkan boşluklar

²³ Cremona – De Witte, s. xi.

²⁴ Ott, Andrea – Wessel, Ramses, “The EU’s External Relations Regime: Multilevel Complexity In An Expanding Union”, Blockmans, Steven – Lazowski, Adam (Eds.), The European Union and its Neighbours, 2006, TMC Asser Press, The Hague, ss. 19-59 s. 19.

²⁵ Wessel, Ramses A., “The legal dimension of European foreign policy”, Å.K. Aarstad, E. Drieskens, K.E. Jørgensen, K. Laatikainen and B. Tonra (Eds.), Handbook of European Foreign Policy, London, Sage, 2015.

genellikle Divan içtihatları ile doldurulmaya çalışılmıştır. Örneğin, 1960'lı yıllarda Türkiye ile Topluluk arasında yapılan ve hala geçerliliğini koruyan ortaklık anlaşması Divanın birçok önemli kararının konusunu teşkil etmiştir. Divanın bu anlaşmayı yorumlayarak zamanla geliştirdiği içtihatlar Birlik dış hukukunun kaynağı olarak AB dış ilişkiler hukukunu zenginleştirmiştir²⁶.

Böylelikle 1990'lı yıllara kadar Birliğin dış ilişkiler hukukunun daha çok Divan içtihatlarına dayanarak geliştiği görülmektedir. Ancak 1993 yılında yürürlüğe giren ve AB'yi kuran Maastricht Antlaşması, Birliğin dış ilişkileri açısından önemli bir gelişme oluşturmuştur. Maastricht Antlaşması daha sonra oluşturulacak Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikasının (AGSP) temelini teşkil eden Ortak Dış ve Güvenlik Politikasını (ODGP), AB'nin 2. sütunu olarak getirmesinin yanı sıra, 3. Sütunda yer alan Güvenlik ve Adalet Alanı²⁷ ile çevre politikası²⁸ gibi, dış boyutu olan bir çok yeni politika alanını da kurucu antlaşmalara dahil etmiştir²⁹.

AB'nin dış politikası olarak zikredilmeye başlanan ve Maastricht Antlaşması ile getirilen bu yeni işbirliği alanının ve ODGP'nin hukuki doğasının değerlendirilmesi hukukçular için güç bir konuydu. Çünkü bir taraftan 1. Sütunda yer alan ortak ticaret politikasının dış boyutunu değerlendirmede kullanılan ölçütler, ODGP konusunda kullanılamaz durumdaydı. Başka bir ifade ile, ODGP konusunda AB kurumları (Konsey, Komisyon, Avrupa Parlamentosu ve Divan) alışılmışın dışında bir rol üstlenmekte ve karar alma süreçleri farklı uygulanmaktaydı. Örneğin 1. Sütunda nitelikli oy çoğunluğu esasına dayanan olağan karar alma prosedürü uygulanırken,

²⁶ Cremona – De Witte, s. xii.

²⁷ ABİHA'nın 79. maddesinin 3. fıkrası.

²⁸ ABİHA'nın 191. maddesinin 4. fıkrası.

²⁹ Smith, Michael, "Still Rooted in Maastricht: EU External Relations as a 'Third-generation Hybrid', European Integration, November 2012, C. 34, S. 7, ss. 699–715, s. 699.

ODGP konusunda oybirliği esasına dayanan karar alma prosedürü uygulanmaktadır³⁰. Ayrıca 1. sütunda tüzük ve yönetmelik gibi kullanılan hukuki düzenlemeler 2. sütunda kullanılmamaktaydı³¹. Bu şekilde, bir taraftan kurucu antlaşmasının dış ilişkilere yönelik düzenlemeleri ile Divanın dış ilişkiler konusunda geliştirdiği içtihatlardan oluşan ve Birlik hukuku çerçevesinde değerlendirilen bir dış ilişkiler boyutunun, diğer taraftan 2. sütundaki OGDG'yi ve 3. sütundaki politikaların dış yönlerini düzenleyen ve AB hukuku kapsamında değerlendirilen başka bir dış ilişkiler boyutunun ortaya çıkmasıyla, Birliğin dış ilişkiler konusunda bölünmüş karakteri belirlenmiş oldu.

Ancak 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması, AB'nin dış ilişkileri konusunda daha çok birleştirici bir düzenleme getirmiştir. Lizbon Antlaşmasının getirdiği en önemli yeniliklerinden biri Avrupa Topluluğunun Avrupa Birliği içine yerleştirilmesi idi. Böyle bir yenilik özellikle dış ilişkiler konusunda önemli avantajlar sağlayacaktır. Böylelikle artık bir taraftan AB dış ilişkilerde tek tüzel kişi olarak hareket edebilecek, diğer taraftan 3. taraflar Birliğin uluslararası tüzel kişiliğini ve kimliğini sorgulamadan onunla ilişkiler kurabileceklerdir³².

Lizbon Antlaşmasının birleştirici niteliğini gösteren diğer düzenlemeler, Birliğin bütün dış eylemlerinin aynı ilke ve amaçlar tarafından yönlendirilmesini öngören düzenlemelerdir³³. AB dış ilişkiler aktörleri ile ilgili yeni düzenlemeler de

³⁰ ABA'nın 24. maddesi.

³¹ ABA'nın 25. maddesi.

³² Cremona – De Witte, s. xi.

³³ ABA 21. (3) maddesi: “Birlik, bu Başlıkta ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın Beşinci Kısımında yer alan Birliğin dış eyleminin farklı alanlarının ve Birliğin diğer politikalarının dış veçhelerinin geliştirilmesi ve uygulanmasında, 1 ve 2. paragraflarda yer alan ilkelere riayet eder ve hedefleri izler.”

ABA 23. maddesi: “Birliğin bu Bölüm uyarınca gerçekleştireceği uluslararası alandaki eylemi, 1. Bölümde yer alan genel hükümlerde belirtilen ilkelere dayanır, hedefleri izler ve söz konusu hükümlere uygun olarak yürütülür.”

birleştirici amaca hizmet etmektedir. Böylelikle, bir ayağı Komisyonunda ve diğer ayağı Konseyde olan, ODGP Yüksek Temsilcisi makamı (ABA 18. maddesinde) aracılığı ile Birliğin dış eyleminin tutarlılığı (*consistency*) sağlanmaya çalışılmaktadır³⁴.

Lizbon Antlaşmasının dış ilişkiler konusunda getirdiği bu birleştirici nitelikteki düzenlemelere ve sütunlu yapının ortadan kaldırılmasına rağmen, dış politika ile ilgili prosedürler konusunda tam bir harmonizasyon sağlanamamasından dolayı 2. sütunun tadil edilmiş şekilde korunmuş olduğu söylenebilir³⁵. Bu durumun Birliğin “bölünmüş karakterinin”³⁶ devam etmesine neden olduğu görülmektedir.

Bu kapsamda AB dış ilişkilerinin iki temel kolu söz konusudur. Birincisi diplomatik faaliyetleri, güvenlik ve savunma konularını düzenleyen, genellikle de “yüksek politikalar” (*high politics*)³⁷ olarak adlandırılan Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP), ikincisi ise, geleneksel olarak, Birliğin yetkisinde olan, dış ticaret, işbirliği, kalkınma, ekonomik, finansal ve insani yardım gibi konuları kapsayarak geniş bir şekilde isimlendirilebilecek olan, “dış ekonomik ilişkilerdir”.

AB dış ilişkilerinin bu iki önemli kolunu oluşturan ODGP ve dış ekonomik ilişkiler aynı çatı altında bulunmasına rağmen, onları birbirinden ayıran önemli

ABİHA 205. maddesi: “*Bu Kısım çerçevesinde Birliğin uluslararası alandaki eylemi, Avrupa Birliği Antlaşması’nın V. Başlığı’nın 1. Bölümünde yer alan ilkelere dayanır, bu Bölümdeki hedefleri izler ve bu Bölümdeki genel hükümler uyarınca yürütülür.*”

³⁴ Hillion, Chirstophe, “Tous pour un, un pour tous, Coherence in the External Relations of the European Union”, Cremona, Marise (Ed.) Development in EU Extrenal Relations Law, Oxford Universirt Press, Oxford, 2008, s. 34.

³⁵ Baykal, Sanem, “Avrupa Birliğinde Yetki Sorunu ve Lizbon Antlaşması”, Akçay, Belgin – Kahraman, Sevilay – Baykal, Sanem (Eds.), Avrupa Birliğinin Güncel Sorunları, Seçkin Yayın Evi, 1. Baskı, Ankara, 2008, s.264.; Hill, Christopher – Smith, Michael (ed), International Relations and European Union, Oxford University Press, Oxford, 2. Baskı, 2011, s. 6.

³⁶ Schütze, s. 189.

³⁷ De Baere, Geert, “The Framework Of Eu External Competences For Developing The External Dimensions of EU Asylum And Migration Policy”, Lueven Center for Global Governance Studies, working paper no.50, Mayıs 2010, s. 5

https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp41-50/wp50.pdf

(son erişim tarihi 10.09.2015).

unsurlar mevcuttur. Bu unsurlardan biri yetki unsurudur. Birlik, ABA çerçevesinde ODGP ile ilgili genel bir dış yetkiye sahipken, ABİHA'da onun hakkında öngörölmüş birçok özel dış yetkiler söz konusudur³⁸. Dış eylem ile ilgili düzenlemeler ABA'da V. başlıkta, ABİHA'da ise V. kısımda gruplanmıştır. Bu iki grup hükümlerinin yanı sıra, Birliğin dış politika yetkisi birkaç hükümde daha öngörölmüş bulunmaktadır³⁹. Aşağıda AB'nin dış ilişkiler konusunda bölünmüş karakteri göz önünde bulundurularak, dış yetkileri daha ayrıntılı bir şekilde incelenmektedir.

B. AVRUPA BİRLİĞİNİN DIŞ YETKİLERİ

1. Dış Yetki Kaynağı ve Kapsamı

Lizbon Antlaşmasından önce, AB'nin tüzel kişiliği konusunda belirsizlik çeşitli tartışmalara sebebiyet vermiş, ancak Lizbon Antlaşması ile bu tartışmalar son bulmuştur. Lizbon Antlaşmasının yürürlüğe girmesi ile Birlik ile Topluluklar, Avrupa Birliği ismi altına birleşmiş oldu ve önceden sadece AT ve AKÇT için öngörölmüş olan tüzel kişilik, AB için de öngörölmüş oldu⁴⁰.

ABA'nın 47. maddesinde Birlik için öngörölen tüzel kişilik, uluslararası hukukta tüzel kişi statüsüne sahip olmak anlamına gelen, uluslararası tüzel kişiliktir⁴¹. Uluslararası tüzel kişilik AB'ye uluslararası hukuktan kaynaklanan hak ve yükümlölöklere sahip olmasını sağlamakta ve uluslararası arenada hukuki

³⁸ Schütze, s. 189.

³⁹ Örneğin çevre ile ilgili anlaşma yapma yetkisi ABİHA 191. (4) maddede öngörölmüştür.

⁴⁰ ABA'nın 47. maddesi.

⁴¹ Case 22/70 Commission v Council (AETR/ERTA), 1971, ECR 263.

tasarruflarda bulunma yetkisini vermektedir⁴². Birlik, uluslararası tasarruflar aracılığı ile uluslararası hukukun diğer süjeleri ile uluslararası ilişkilerini geliştirebilmektedir⁴³. Dış faaliyetini yürütmek için ise, ticari önlemlerin alınması gibi tek taraflı işlemler, ya da üçüncü taraflarla anlaşmalar akdetmek gibi iki taraflı işlemler yapabilmektedir⁴⁴. Birlik, uluslararası tüzel kişiliğe sahip olduğu için uluslararası anlaşmaları müzakere etme, akdetme ve uygulama, diplomatik temsilcilikler kurma hak ve yetkilerine de sahiptir. Uluslararası hukukun çiğnenmesi durumunda ise, Birliğin sorumluluğu da söz konusu olabilir⁴⁵. Ayrıca diğer uluslararası tüzel kişiler gibi Birlik de uluslararası hukuktan kaynaklanan haklarını uluslararası düzeyde doğrudan koruma yeteneğine sahiptir⁴⁶.

AB hukuku açısından Birliğin uluslararası tüzel kişiliğe sahip olması, onun uluslararası anlaşmaları müzakere etme ve akdetme, uluslararası rgtlere ye olma ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gibi uluslararası sözleşmelere taraf olma kapasitesine sahip olduğunu gstermektedir⁴⁷. Ayrıca, AB hukuku, Birliğin tüzel kişiliğe sahip olması dolayısı ile ye devletlerin her birinin, ulusal hukuk sistemlerinde tüzel kişilere tanınan en geniş hak ve hukuki ehliyete sahip olabileceğini ngrmektedir⁴⁸. Diğer taraftan dış ilişkiler alanında, 3. bir devlet ya da uluslararası örgütle anlaşmalar yapma yetki ve hakkını sağlayan tüzel kişilik sadece

⁴² Boczek, Boleslaw A., International Law: A Dictionary, Scarecrow Press, ABD, 2005, s. 75.

⁴³ Hoffmeister, Frank, "The Contribution of EU Practice to International Law", Cremona, Marise (Ed.) Development in EU Extrenal Relations Law, Oxford Universirt Press, Oxford, 2008, s.38

⁴⁴ Chalmers, Damian - Davies, Gareth - Monti, Giorgio, European Union Law, 2. Baskı, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, s. 632-633.

⁴⁵ Koutrakos, 2006, s. 8.

⁴⁶ Portman, Roland, Legal Personality in International Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, s. 19; Pazarcı, Hüseyin, Uluslararası Hukuk, Turhan Kitapevi, 10. baskı, Ankara 2011, s. 137,

⁴⁷ http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/union_legal_personality_en.htm (son erişim tarihi 14 Aralık 2015)

⁴⁸ ABİHA 335. maddesi

Birliğe tanınmış olup, Birlik organları bu alanda ayrı ve bağımsız yetkilere sahip değildir⁴⁹.

AB'nin tüzel kişiliğe sahip olması ona uluslararası arenada hak ve yükümlülüklerle sahip olma kapasitesini veriyorsa da, bu kapasite devletlerinki gibi genel kapsamlı⁵⁰ değildir. AB'nin bu kapasitesi ancak onun yetkili olduğu alanlarda mevcuttur⁵¹. Bu olgu devlet olmayan bütün uluslararası aktörler için geçerlidir. Nihayetinde Uluslararası Adalet Divanının uluslararası örgütlerin tüzel kişilikleri ile ilgili *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the UN* kararında: bir devletin uluslararası hukukun tanıdığı bütün hak ve yükümlülüklerle sahip olduğu ifade edilirken, bir uluslararası örgütün hak ve yükümlülüklerinin, onu kuran belgede belirtilen veya uygulamada geliştirilen hedeflere bağlı olduğu ifade edilmiştir⁵².

ABAD da *ERTA* kararında, uluslararası tüzel kişilik olarak Topluluğun, Antlaşmalarda belirtilen amaçlar çerçevesinde, 3. ülkelerle sözleşmeli ilişkiler kurma kapasitesinin mevcut olduğunu ifade etmiştir⁵³.

Bu durumda AB, ABA'nın 21. maddesinde belirlenen, uluslararası bir aktör olarak gerçekleştirmesi gerektirdiği hedefleri ancak belirli sınırlar içerisinde hareket ederek gerçekleştirilebilir. Dolayısıyla AB'nin dış ilişkiler kapsamındaki bütün faaliyetleri, onun uluslararası arenada tasarrufta bulunma yetkisine bağlıdır. ABA'nın 5. maddesinde bu yetkinin sınırı belirlenmiştir. Bu maddeye göre Birlik ancak antlaşmalarda üye devletler tarafından kendisine verilen yetkilerin sınırları içerisinde hareket eder. Bu konu ayrıca Kurucu Antlaşmalara Lizbon Antlaşması ile

⁴⁹ Case 327/91 France v Commission, 1994, 24. paragraf.

⁵⁰ Boczek, s. 75

⁵¹ Hoffmeister, 2008, s. 39

⁵² Case *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the UN*, 1949, UAD.

⁵³ Case 22/70, *ERTA*, 13. ve 14. paragraf.

eklenen 24. Deklarasyonda da vurgulanmıştır. Söz konusu deklarasyona göre AB'nin tüzel kişiliğe sahip olması, kendisine üye devletler tarafından Antlaşmalarda verilen yetkilerin dışında, hiçbir şekilde yasama faaliyetinde ya da eylemlerde bulunma hakkını ona vermez.

ABA'nın 5. maddesindeki hüküm Birlik hukukunda yetkilendirme (sınırlı yetki) ilkesi olarak isimlendirilmiş ve AB hukukun temel taşlarından biri olarak nitelendirilmiştir. Bu ilkeye göre Birliğin bütün dış (ve iç) faaliyetlerinin antlaşmalarda (açıkça ya da zımni olarak⁵⁴) belirlenmiş olan bir hukuki temele dayandırılması gerekmektedir.

Bu açıdan bakıldığında AB'nin küresel bir aktör olarak şekillenmesinde öncelikli bir rol oynayan yetki konusunun büyük bir önem taşıdığı anlaşılmaktadır. Lizbon Antlaşması ile getirilen ve Birliğe verilmeyen yetkilerin üye devletlerde kalacağını öngören ABA'nın 4. maddesi, uygulamada herhangi bir değişiklik yaratmadığı halde yetkilendirme ilkesine vurgu yapmaktadır. Bu hüküm simgesel bir şekilde Birliğin yetki kaynağının üye devletler olduğunu ve Birliğin faaliyet alanının sınırlı olduğunu vurgulamayı amaçlamaktadır⁵⁵. Dolayısı ile AB'nin yetki sınırları dışında tasarrufta bulunması, üye devletlerin egemenliğinin ihlali anlamına gelecektir⁵⁶.

Yetki sınırının ve yetki sahiplerinin kim olacağına dair son kararı verecek makamın belirlenmesi bazen çok güç olmaktadır. Divan, Birliğin yetki sınırlarının

⁵⁴ Divan yetkilendirme ilkesinin hem açık hem zımni yetkiler için geçerli olduğunu belirtmiştir: Opinion 2/94 Accession of the Community to the European Human Rights Convention, 1996 ECR I-1759, paragraf 24.

⁵⁵ Baykal, 2008, s. 260; De Burca, Grainne, "Limiting EU Powers", European Constitutional Law Review, 2005, Cilt 1, s. 93.

⁵⁶ Antoniadis, Antonis, "The EU's implied exclusive competence to conclude international agreements after the Reform Treaty: Reformed enough?", Laursen, Finn (Ed.) The EU in the Global Political Economy, P.I.E Peter Lang, Brüksel, 2009, s. 67.

belirlenmesinin Birlik hukukuna ait bir husus olduğunu ve dolayısı ile bu konuda karar verme yetkisinin kendisine ait olduğunu yönünde yorum getirirken, üye devletlerin anayasa mahkemeleri, Birlik hukukunun öncelikli olan alanlarının belirlenmesinin ulusal anayasal hukukun hususu olduğu ve bu konuda karar verme yetkisinin kendilerinde olduğunu belirtmektedir⁵⁷. Devletlerden farklı olarak, Birliğin dış ilişkileri değerlendirildiğinde, yetkinin etkililiğinden çok, yetkinin mevcudiyetine öncelik verildiği görülmektedir⁵⁸.

Bu kapsamda AB'nin dış ilişkiler alanındaki faaliyetleri incelendiğinde, Birliğin yetkisinin olup olmadığı ve Birliğin kullandığı yetkinin niteliği, araştırılması gereken iki önemli konu olarak ortaya çıkmaktadır.

2. Dış Yetkilerin Mevcudiyeti

a. Açık Dış Yetkiler

Kurucu antlaşmalarda, Birliğin tasarrufta bulunulabileceği dış alanlar, dış alanlarda kendisine tanınan yetkiler, yetkinin kullanım şekli, tasarrufta bulunulabilecek yetkili kurum, ilgili dış alanlarda karar alma şekilleri gibi unsurlar açık bir şekilde düzenlenmiş bulunmaktadır. Dolayısı ile Birlik öncelikli olarak kurucu antlaşmalarda kendisine açıkça tanınmış bu alanlarda tasarrufta

⁵⁷ Arsava, Fusun, "Kurucu Antlaşmalar ve Antlaşmalarının Anayasa Hukuku Karakteri", Prof. Dr. Cemal Mihçioğlu'na Armağan, *A.U.S.B.F Dergisi*, 1997, C. 52, S.1-4, s. 127; Baykal, 2008, s. 242.

⁵⁸ De Baere, Geert, "The Framework of EU External Competences for Developing the External Dimensions of EU Asylum And Migration Policy", *Lueven Center for Global Governance Studies, working paper no.50*, Mayıs 2010, s. 6.

https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp41-50/wp50.pdf (son erişim tarihi 10.09.2015); De Witte, Bruno, "Too Much Constitutional law in the European Union Foreign Relations?", Cremona, Marise – De Witte, Bruno (Eds.), *EU Foreign Relations Law Constitutional Fundamentals*, Hart Publishing, Oxford, 2008, ss. 3-15.

bulunabilmekte ve tasarruflarını yetki veren ilgili antlaşma hükümlerine dayandırabilmektedir.

Kurucu antlaşmalarda dış yetkiler, Birliğin dış politikalarını düzenleyen hükümler, dış boyutu olan iç politikaları düzenleyen hükümler ve uluslararası anlaşmaların yapılması ile ilgili hükümlerde öngörülmüş bulunmaktadır.

Birliğin dış ilişkiler konusundaki yetkileri öncelikle *dış politikalar* kapsamında öngörülmüştür. Bu yetkiler, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası⁵⁹, Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası⁶⁰, Komşuluk Politikası⁶¹, Ortak Ticaret Politikası (OTP)⁶², Kalkınma İşbirliği⁶³, 3. Ülkelerle Ekonomik, Finansal ve Teknik İşbirliği⁶⁴, İnsani Yardım⁶⁵ gibi dış ilişkilere yönelik politikalar kapsamında yer almaktadır.

Birliğin OGDG alanındaki yetkisi, (ortak bir savunmaya dönüşebilecek ortak bir savunma politikasının aşamalı olarak belirlenmesi de dahil), dış politikanın bütün alanlarını ve Birliğin güvenliğine ilişkin tüm meseleleri kapsamaktadır⁶⁶. Bu genel yetki, OGDG kapsamındaki alanlarda Birliğin karar alma ve bir veya daha çok devletle ya da uluslararası örgütlerle anlaşmalar yapma yetkisi⁶⁷ olmak üzere, iki özel yetkiyi içermektedir. Diğer dış politikalardan farklı olarak, OGDG için kendine özgü usul kuralları öngörülmüştür.

OGSP ise OGDG'nin ayrılmaz bir parçası olarak öngörülmüştür. Bu çerçevede Ortak Güvenlik ve Savunma politikası, Birliğe sivil ve askeri imkanlara

⁵⁹ ABA'nın 24. maddesi ve devamı.

⁶⁰ ABA'nın 42. maddesi ve devamı.

⁶¹ ABA'nın 8. maddesi.

⁶² ABİHA'nın 206. maddesi ve devamı.

⁶³ ABİHA'nın 208. maddesi ve devamı.

⁶⁴ ABİHA'nın 212. maddesi.

⁶⁵ ABİHA'nın 214. maddesi.

⁶⁶ ABA'nın 24. maddesi.

⁶⁷ ABA'nın 37. maddesi.

dayanan operasyonel kabiliyet sağlayacaktır. Birlik, bu imkanları, Birleşmiş Milletler Şartı'nda yer alan ilkelere uygun olarak, barışı sağlamak, çatışmaları önlemek ve uluslararası güvenliği güçlendirmek amacıyla Birlik dışındaki görevlerde kullanabilecektir⁶⁸.

AB Anlaşmasında dış eylem kapsamında, ODGP'nin yanı sıra, Komşuluk Politikası da düzenlenmiştir. Komşuluk politikası, Birliğin komşu ülkelerle imtiyazlı (özel) ilişkiler kurmasını öngören anlaşmalar yapmasını amaçlamaktadır⁶⁹. Bu bağlamda yapılan anlaşmalar ticari nitelikte olabilir, sınırlı bir işbirliği öngörebilir ya da bir ülkenin AB'ye üyeliğini hazırlamak amacı ile yapılabilir.

Dış yetki kapsamında ABA'da öngörülen, Birliğin yapabileceği diğer bazı uluslararası anlaşmalar ise; 3. bir devletin üye olmasını sağlayan katılım anlaşmaları⁷⁰ ve Birliğin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine taraf olmasını sağlayan anlaşmalardır⁷¹.

OTP, Birliğin 3. ülkelerle olan dış ticaret ilişkilerini düzenler. OTP aracılığı ile Birlik, bir gümrük birliği kurmak suretiyle, dünya ticaretinin ahenkli bir şekilde gelişmesine, uluslararası ticarete ve doğrudan yabancı yatırımlara uygulanan kısıtlamaların aşamalı olarak kaldırılmasına ve gümrüklerin ve diğer engellerin azaltılmasına, ortak çıkar doğrultusunda katkıda bulunur⁷². Bu tür bir politika mal ve hizmetlerin ticareti yanı sıra, fikri mülkiyetin ticari yönlerini ve yatırım ile ilgili konuları da kapsar. Bu konularda gerekirse 3. ülke ya da uluslararası örgütlerle anlaşma yapılabilmesi de öngörülmektedir.

⁶⁸ ABA'nın 42. maddesi.

⁶⁹ ABA'nın 8. maddesi.

⁷⁰ ABA'nın 49. maddesi.

⁷¹ ABA'nın 6. maddesinin 2. fıkrası.

⁷² ABİHA'nın 206. maddesi.

OTP çerçevesinde yapılacak uluslararası anlaşmaların içerdiği hükümlerin niteliğine göre farklı usul işlemleri öngörülerek, ticaret anlaşmalarının çeşitlendirildiği görülmektedir. Konseyin nitelikli çoğunlukla hareket etmesini gerektiren genel nitelikli ticari anlaşmaların yanı sıra, Konseyin oybirliğini gerektiren özel nitelikli ticari anlaşmalar da yapılabilir. Kurucu antlaşmalarda söz konusu anlaşmaların türleri şu şekilde sıralanmıştır:

- Oybirliği gerektiren hükümler içeren hizmet ticareti, fikri mülkiyetin ticari yönleri ve doğrudan yabancı yatırım alanlarındaki anlaşmalar
- Kültürel ve görsel-işitsel hizmetlerin ticareti alanında, Birliğin kültür ve dil çeşitliliğine zarar verme riski taşıyan anlaşmalar,
- Sosyal, eğitim ve sağlık hizmetlerinin ticareti alanında, söz konusu hizmetlere ilişkin ulusal organizasyonu ciddi biçimde bozma ve üye devletlerin bu hizmetleri sunma sorumluluğuna halel getirme riski taşıyan anlaşmalar.

Kalkınma İşbirliği, 3. Ülkelerle Ekonomik, Finansal ve Teknik İşbirliği ve İnsani Yardım politikaları çerçevesinde Birliğin üçüncü ülke ya da uluslararası örgütlerle, yoksulluğun azaltılması ve uzun vadede ortadan kaldırılması için katkı sağlayan her türlü anlaşmaları⁷³ ekonomik, mali ve teknik konularda işbirliği hükümleri içeren anlaşmaları⁷⁴, insani yardım alanındaki operasyonlarla ilgili anlaşmaları⁷⁵ akdetme yetisi mevcuttur.

Dış eylem çerçevesinde Birliğe ayrıca kısıtlayıcı tedbirler uygulama yetkisi de tanınmıştır. Birliğin bu tür dış eylemi genellikle devletlere ya da özel hukuki

⁷³ ABİHA'nın 209. maddesi.

⁷⁴ ABİHA'nın 210. maddesinin 3. fıkrası.

⁷⁵ ABİHA'nın 214. maddesinin 4. fıkrası.

kişilere karşı yaptırım (*sanction*) şeklinde uygulanır. Bu tür eylemi Birlik bir karar aracılığı ile tek taraflı olarak gerçekleştirebilmektedir⁷⁶.

İkinci olarak, dış yetkiler bir *dış boyutu olan Birliğin iç politikalarını* da kapsamaktadır. Kurucu antlaşmalarda Ekonomik ve Parasal Birlik⁷⁷, Araştırma ve Geliştirme⁷⁸, Çevre⁷⁹, İltica ve Göç⁸⁰, Geri Kabul⁸¹, Eğitim ve Spor⁸², Mesleki Eğitim⁸³, Kültür⁸⁴, Kamu Sağlığı⁸⁵, Trans-Avrupa Ağları⁸⁶ gibi politikaların dış boyutu vurgulanmakta ve bu alanlarda Birliğin 3. taraflarla ortaklık ve işbirliği anlaşmaları yapabileceği öngörülmektedir.

AB dış yetkilerinin mevcudiyeti ayrıca *uluslararası anlaşmalar yapma dış yetkisini* düzenleyen ABİHA'nın 216., 217. ve 218. maddelerinde de söz konusudur. ABİHA'nın 216. maddesine göre Birlik, Antlaşmalarda öngörüldüğünde veya bir anlaşmanın akdedilmesi, Birliğin politikaları çerçevesinde, Antlaşmalarda belirlenen hedeflerden birine, ulaşılması için gerekli olduğunda veya Birliğin hukuken bağlayıcı bir tasarrufunda, öngörüldüğünde veya Birliğin ortak kurallarını etkileme ya da kapsamalarını değiştirme ihtimali taşıdığı anda, bir veya daha çok üçüncü ülkeyle ya da uluslararası örgütle, Birlik kurumları ve üye devletler için anlaşmalar akdedebilir. ABİHA'nın 217. Maddesi ise Birliğin, bir veya birden çok üçüncü ülke veya uluslararası örgütle, karşılıklı hak ve yükümlülükler, ortak eylemler ve özel usuller içeren bir ortaklık kurulmasına ilişkin ortaklık anlaşmalarını akdedebileceğini

⁷⁶ ABİHA'nın Başlık IV.

⁷⁷ ABİHA'nın 219. maddesi.

⁷⁸ ABİHA'nın 191. maddesinin 4. fıkrası.

⁷⁹ ABİHA'nın 191. maddesi.

⁸⁰ ABİHA'nın 78. maddesinin 2. fıkrası.

⁸¹ ABİHA'nın 79. maddesinin 3. fıkrası.

⁸² ABİHA'nın 165. maddesi.

⁸³ ABİHA'nın 166. maddesi.

⁸⁴ ABİHA'nın 167. maddesinin 3. fıkrası.

⁸⁵ ABİHA'nın 168. maddesinin 3. fıkrası.

⁸⁶ ABİHA'nın 180. ve 196. maddesi.

öngörmektedir. ABİHA'nın 216. maddesi Birliğe uluslararası anlaşmalar yapmak için genel bir yetki tanırken, ABİHA'nın 217. maddesi ortaklık anlaşmaları yapmak için özel bir yetki tanımaktadır⁸⁷. ABİHA'nın 218. maddesi ise uluslararası anlaşmalarının usulü ile ilgili hükümler içermektedir. Ayrıca ABİHA'nın 220. maddesinde Birliğin, özellikle Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi gibi uluslararası örgütlerle işbirliği ilişkilerini yürütebilmesi için yatay bir dış yetki düzenlenmiştir.

b. Zımni Dış Yetkiler

Kurucu antlaşmaların ilk hallerinde açık dış yetkiler çok az sayıdaydı. Divan, Birliğin sadece açık dış yetkilere dayanarak uluslararası arenada yeterince güçlü bir aktör olamayacağı düşüncesindeydi⁸⁸. Bu konudaki yetersizlik, 1970'li yıllarda Divanın içtihatları ile giderilmeye çalışılmıştı. Divan, Birliğin dış yetkisinde açıklık boyutunun olmamasına rağmen, belirli şartlarda, iç yetkileri ile paralel bir şekilde, dış yetkilerin mevcudiyetini kabul eden bir içtihat serisi başlatmıştı⁸⁹. Aslında Divanın bu doğrultuda görüşü hukukta yeni bir yaklaşım değildi, daha önce Uluslararası Adalet Divanının 1949 yılı uluslararası örgütlerin zımni yetkilerinin varlığı ile ilgili kararı da bu doğrultuydu⁹⁰.

⁸⁷ Schütze, s. 193. (Bu yazara göre ABİHA 217. maddesinde öngörülen ortaklık anlaşmaları 3. taraflarla özel ve ayrıcalıklı bağlantılar kurduğu için özel anlaşmalardır).

⁸⁸ Craig - De Búrca, 2011, s.173

⁸⁹Case 22/70, ERTA, 1971 ECR 263; Cases 3, 4, and 6/76 Kramer, 1976, ECR 1279; Opinion 1/76 On the Draft Agreement Establishing a Laying-up Fund for Inland Waterway Vessels, 1977, ECR 741; Opinion 2/91, ILO Convention 170 on Chemicals at Work, 1993, ECR I-1061; Opinion 2/94 Accession of the Community to the European Human Rights Convention, 1996, ECR I-1759.

⁹⁰ Case Reparation, 1949, UAD: ...*Whereas a State possesses the totality of international rights and duties recognized by international law, the rights and duties of an entity such as the Organization must depend upon its purposes and functions as specified or implied in its constituent documents and developed in practice...* (s. 181)

Divanın, Birliğin zımni dış yetkisini belirleyen çeşitli kararlar verirken bazen önceden bu konuda esas aldığı kriterlere belli unsurlar eklediği, bazen bu kriterleri farklı bir şekilde yorumladığı ya da bazen farklı kriterler getirdiği gözükmemektedir. Aşağıdaki örneklerde de Divanın bu değişken yaklaşımı değerlendirilmektedir.

Birliğin dış yetkisi ile ilgili en önemli kararlardan biri, Divanın 1971 tarihli *ERTA* kararıdır. *ERTA* davası Komisyonun 19 Mayıs 1970 tarihli, Karayoluyla Uluslararası Taşıma Yapan Taşıt Mürettebatının Çalışmasına İlişkin Avrupa Anlaşmasının (ERTA) üye devletler tarafından müzakere ve kabulüne ilişkin 20 Mart 1970 tarihinde başlatılan Konsey işlemlerinin iptali istemiyle açılmıştı⁹¹. Bu davada Komisyonun görüşü AET Antlaşmasında (75. maddesi) belirtilen Topluluğun ortak taşımacılık politikasının uygulanması ile ilgili yetkilerin, sadece Topluluk içi konularda değil, Topluluğun üçüncü devletlerle olan ilişkilerinde de uygulanabileceği yönündeydi⁹².

Konseyin iddiasına göre ise, Topluluk sınırlı yetki ilkesi üzerine kurulmuş, dolayısı ile üçüncü devletlerle uluslararası anlaşma yapma yetkisi Kurucu Antlaşmalarda açıkça belirtilmediğinde, yetkinin mevcudiyetinin varsayılamayacağı yönündeydi. Konseye göre AT Anlaşmasının 75. maddesi Topluluğun bu konularda uluslararası anlaşma yapma yetkisini tanımamaktaydı⁹³.

Bu dava ile ilgili Divan, 25 Mart 1969 tarihli ve 543/69 sayılı Kara Taşımacılığında Sosyal Mevzuatın Uyumlaştırılması ile ilgili tüzüğe dayanarak, *ERTA* ile ilgili Topluluğun münhasır dış yetkisinin Topluluğun yapmış olduğu tasarruflardan kaynaklanabileceğini kabul etmiştir. Divana göre, ortak bir politikanın

⁹¹ Case 22/70 ERTA, 1. paragraf.

⁹² İbid, 6. paragraf.

⁹³ İbid, 9-10. paragraf.

uygulanması amacıyla, ortak kurallar getiren bir düzenlemenin yapılması, üye devletlerin, bu ortak kurallarını etkileyecek ya da kapsamalarını değiştirecek dış tasarruflarda bulunma hakkını ortadan kaldırmaktadır⁹⁴. Bu durumlarda uluslararası anlaşma yapma yetkisi Topluluğa aittir.

Divan bu kararda, Topluluğun münhasır dış yetkisinin belirlenmesinde geniş bir yorum getirmiş ve Topluluğun iç yetkisi ile dış yetkisi arasında bir paralellik olması gerektiğini vurgulamıştır⁹⁵. *ERTA* kararında Divan, Topluluğun belirli bir konudaki dış yetkisinin, Topluluk hedeflerinden birinin gerçekleşmesi amacıyla, Topluluğa iç yetki veren Antlaşma hükümleri ya da Antlaşma hükümlerine dayanılarak düzenlenmiş ikincil mevzuattan zımni bir şekilde de doğabileceğini kabul etmiştir⁹⁶.

Kramer kararında ise Divan bu konu ile ilgili yorumunu biraz değiştirmiştir. Ön-karar prosedürüne dayanarak Hollanda mahkemesi Divana Topluluğun, ortak bir politika olan tarım politikası konuları ile ilgili uluslararası düzeyde tasarrufta bulunma yetkisinin mevcut olup olmadığı sorduğunda, Divanın cevabı Topluluğun dış yetkisinin varlığını tespit edebilmek için Topluluk hukukunun sadece maddi hükümlerine değil, bütün hukuk sistemine bakılması gerektiği yönündeydi. Ona göre Topluluğun dış yetkisi sadece antlaşmanın açık bir hükmünden değil, zımni olarak antlaşmanın başka hükümlerinden, katılım anlaşmalarından ya da Topluluk organları tarafından yapılan hukuki tasarruflardan da kaynaklanabilirdi⁹⁷. Bu karara göre dış münhasır yetkilerinin varlığı, ilgili politikalarının uygulanması için Topluluk

⁹⁴ İbid, 17. paragraf.

⁹⁵ Bayraktaroğlu, Gülüm, “Avrupa Topluluğunun Milletlerarası Özel Hukuk Alanında Uluslararası Anlaşma Akdetme Yetkisi ve C-01/03 Sayılı ve 7 Şubat 2006 Tarihli Avrupa Toplulukları Adalet Divanı Görüşü”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2008, C.57 S.2, ss.17-49, s.31.

⁹⁶ Bayraktaroğlu 2008, s.26.

⁹⁷ Case 2,3 6/76 Kramer, 1976, 19. paragraf.

organlarının iç önlemler almalarına bağlı olmayacaktı. Ancak Topluluk yetkilerini kullanmadığı sürece üye devletler, Topluluğun hedeflerine uyumlu olması şartı ile, ilgili alanlarda tasarrufta bulunabilecekti⁹⁸.

ERTA ve *Kramer* kararları arasında şöyle bir fark vardır. *ERTA* kararında zımni yetkilerin varlığı iç tasarrufların alınmasına bağlanmışken, *Kramer* kararında, özel bir alanda kurucu antlaşmalar Topluluğa açık iç yetkiler tanıyorsa, etkililik açısından, o özel alanda anlaşma yapmada dış zımni yetkinin de mevcudiyeti kabul edilmektedir⁹⁹. Bu açıdan dış yetki iç yetkinin tamamlanması için gerekli görülmüştür ve bu durum literatürde “tamamlayıcılık ilkesi” (*principle of complemetarity*) olarak isimlendirilmiştir¹⁰⁰.

Ancak daha sonraki *1/94 WTO* kararında Dünya Ticaret Örgütü Anlaşması ile Uluslararası Çalışma Örgütü Anlaşmasının imzalanmasına ilişkin görüşlerinde, Divan bu geniş yorumdan geri adım atarak, Topluluğun dış münhasır yetkilerinin, onun iç yetkilerinin varlığına değil, Topluluk tarafından kullanılmasına bağlı olduğunu ifade etmiştir¹⁰¹.

Open Skies kararında da Divan, Topluluğun zımni münhasır dış yetkisinin varlığını, Topluluğun kurumlarının ilgili dış alanda belirli tasarrufları yapmış olmasına bağlamıştı¹⁰². Bu kararda Divan *ERTA* kararındaki yaklaşımının, hava taşımacılığı konusunda da uygulanabileceğini kabul etmiştir¹⁰³. Söz konusu kararda

⁹⁸ Craig - De Búrca, 2008, s.80

⁹⁹ Craig - De Búrca, 2008, s.175.

¹⁰⁰ Dashwood, Alan, “The Classic Authorities Revisited”, Dashwood, Alan - Hillion, Christophe (eds.), *The General Law of EC External Relations*, Sweet & Maxwell Press, London, 2000.

¹⁰¹ Opinion 1/94 World Trade Organisation Agreements, 1994, ECR I-5267.

¹⁰² Case C-467-98 Commission v Denmark, *Open Skies*, 2002, ECR I-9519.

¹⁰³ Hillion, Christophe, “ERTA, ECHR and Open Skies: Laying the Grounds of the EU System of External Relations”, Maduro, Miguel Poiras - Azoulai, Loic (Eds.), *The Past and Future of EU Law The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Hart Publishing, Oxford, 2010, s. 229.

Divan, üye devletlerin dış ilişkiler kapsamında bağımsız olarak yapmış olduğu tasarrufların, Topluluğun aynı alanda yapmış olduğu tasarruflara aykırı olursa, Topluluğun görevi ve kurucu antlaşmalarının hedeflerini tehlikeye atmış olabileceğini belirtmişti. Böyle bir durumda üye devletlerin tasarrufta bulunma hakkı tamamen ortadan kalkmış olmaktadır.

Divan, zımni yetkilerle ilgili geliştirdiği doktrinine Ren-Moselle nehirleri üzerinde gerçekleştirilen taşımacılığın düzenlenmesine ilişkin uluslararası anlaşmanın yapılması konusundaki *1/76 sayılı görüşünde*¹⁰⁴ nihai bir şekil verebilmiştir. Bu konu, Topluluğun ortak taşımacılık politikası bakımından iç yetkiler çerçevesinde düzenlenmektedir. Ancak söz konusu su yolları İsviçre gemileri tarafından da kullanılmaktaydı. Bu durumda Topluluğa üye olmayan bir devlet ile uluslararası bir anlaşma yapmak ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Böyle bir anlaşmanın akdedilmesi için Topluluğun gereken dış yetkisinin mevcut olup olmadığını belirlemek için Divan'a başvurulmuştur. Divan bu konuda bir dış yetkinin varlığından bahsedebilmek için, ortak politikaların gerçekleştirilmesi için Topluluk içi yetkinin kullanılarak düzenleme yapılmış olmasının gerekli olmadığını ileri sürmüştür. Divan Topluluğun söz konusu uluslararası anlaşmaya taraf olabilmesi için, bunun, ortak kurallar aracılığı ile ulaşılamayan Topluluk amaçlarının gerçekleşmesi bakımından gerekli olmasını şart koşmuştur. Bu şekilde Divan Topluluğun dış yetkisinin, Topluluğa bu konuda iç yetki veren Kurucu Antlaşma hükümlerinden kaynaklandığını kabul etmiştir¹⁰⁵. Divanın bu kararı paralellik

¹⁰⁴ Opinion 1/76, European Laying-up Fund for Inland Waterway Vessels, 1977, ECR 741.

¹⁰⁵ İbid, 4. paragraf; Bayraktaroğlu, ss.17-49, s.33.

prensibini oluşturan karar olarak nitelendirilmiştir çünkü bu karara göre Topluluğun dış yetkileri, iç yetkilerini yansıtmaktadır¹⁰⁶.

Divan içtihatları doğrultusunda şekillenen zımni dış yetkinin doktrinine göre, zımni dış yetkinin varlığı için iki şartın yerine getirilmesi gerekmektedir. Birincisi işlem yapılacak alanda Birliğin iç yetkisinin mevcudiyeti, ikincisi ise, dış yetkinin kullanımının gerekli olmasıdır. İşlem yapılacak alanda iç yetki çerçevesinde iç tasarruflarının yapılması, zımni dış yetkinin mevcudiyeti açısından bağlayıcı değildir¹⁰⁷.

AB hukukunda Divan tarafından geliştirilen zımni yetkiler doktrini geniş bir şekilde uygulandığında fiilen kurucu antlaşmalardan açıkça öngörülmeleyen alanlarda Birliğe tasarrufta bulunma yetkisini sağlamış olacaktır. Bu durumda geniş bir şekilde yorumlanan zımni yetki doktrini Birliğe amaçlarını gerçekleştirmek için her türlü yetkinin tanınması anlamına gelecektir¹⁰⁸.

Zımni yetki doktrinin geniş yorumu ne Divan ne de AB hukukçuları tarafından destek bulmaktadır. Öncelikle zımni yetki doktrinin geniş yorumu kapsamında kabul edilen Birliğin amaçlarını gerçekleştirmek için her türlü yetkiye sahip olduğu anlayışının yetkilendirme ve subsidiarite ilkelerine aykırı olduğu belirtilmektedir. Dashwood zımni yetki doktrininin kural olarak kurucu antlaşmalarda belirlenen görevleri yerine getirebilmek için vazgeçilmez ve gerekli

¹⁰⁶ Tridimas, Takis – Eeckhout, Piet, “The External Competence of the Community and the Case-Law of the Court of Justice: Principles versus pragmatism”, 1994, *Yearbook of European Law*, C.14, S.1, ss. 143-177, s. 143.

¹⁰⁷ Craig - De Búrca, 2008, s.176.

¹⁰⁸ Hartley, Trevor. C., “The Foundation of European Community Law”, 6. baskı, Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 105.

yetkilerin Birliğe ait olduğu şeklinde anlaşılması gerektiğini ileri sürerken¹⁰⁹, Weiler’e göre zımni yetki doktrini, Birliğe açıkça verilen yetkilerin daha etkili bir şekilde kullanılabilmesi için gerekli bazı ek etkilerin Birlik tarafından kullanılabilmesi anlamına gelmektedir¹¹⁰.

Kurucu antlaşmaları en son tadil eden Lizbon Antlaşması Divanın zımni yetki ile ilgili içtihatlarının özetini yansıtan yeni bir hüküm getirmiştir. ABİHA’nın 216. maddesinde Birliğin dış yetkisinin mevcut olduğu durumlar belirtilmiştir. Bu hükme göre Birlik (1) kurucu antlaşmalarda öngörüldüğünde, (2) antlaşmalarda belirlenen hedeflerden birine ulaşılması için gerekli olduğunda, (3) Birliğin hukuken bağlayıcı bir tasarrufunda öngörüldüğünde, (4) Birliğin ortak kurallarını etkileme ya da kapsamalarını değiştirme ihtimali taşıdığına, bir veya daha çok üçüncü ülkeyle ya da uluslararası örgütlerle anlaşmalar akdedebilir¹¹¹.

Bu yeni hüküm Birliğin dış ilişkileri hakkında düşünme şeklini değiştirmektedir çünkü artık Birliğin anlaşma yapma yetkisi sadece kurucu antlaşmalarda öngörüldüğü hallerde değil, belirli şartların mevcudiyeti durumunda da söz konusu olmaktadır. Bu durum literatürde şartlı münhasırlık olarak da isimlendirilmiştir¹¹².

¹⁰⁹ Dashwood, Alan, “The Limits of European Community Powers”, *European Law Review*, C.21, 1996 s.124, Baykal, 2008, s. 242.

¹¹⁰ Weiler, J.H.H, “Transformation of Europe”, *Yale Law Journal*, C.100, 1991, ss. 2403-2483, s.2243, Baykal, s. 243

¹¹¹ ABİHA’nın 216. maddesi.

¹¹² Craig - De Búrca, 2011, s.79.

Çek Cumhuriyetinin Anayasa Mahkemesi bu hükmü çok eleştirmiş çünkü ona göre bu hüküm Birliğe tam olarak tanımlanmamış durumlarda dış yetki vermektedir¹¹³.

Diğer taraftan Birliğin münhasır yetki alanlarını düzenleyen ABİHA'nın 3. maddesini 2. fıkrası, ABİHA'nın 216. hükmünü destekleyici bir şekilde formüle edilmiştir. Söz konusu hükme göre Birlik bir uluslararası anlaşmanın akdedilmesinde, anlaşma (1) Birliğin bir yasama tasarrufunda öngörülüyorsa veya (2) Birliğin iç yetkisini kullanabilmesi için gerekliyse ya da (3) Birliğin ortak kurallarını etkiliyor veya bunların kapsamını değiştiriyorsa, münhasır yetkiye sahip olacaktır¹¹⁴. Dış yetkinin zımni mevcudiyet konusu ve onun münhasır veya paylaşılmış yetki olması konusu literatürde birbirlerinden ayrı olarak değerlendirilmekte ancak Birliğin dış yetkisinin münhasır olacağı 3 durumu belirten bu hükümde hem zımni yetkinin mevcudiyeti hem de onun münhasır olması konusu birleşmektedir. Bu konuya daha netlik getirmek açısından aşağıda dış yetkilerin niteliği incelenmektedir.

3. Dış Yetkilerin Niteliği

Birliğin dış yetkisinin varlığı belirlendikten sonra, onun uluslararası arenadaki tasarrufların değerlendirilebilmesi açısından, dış yetkinin niteliğinin belirlenmesi de önemli bir konudur. Lizbon Antlaşması ile son şeklini alan ABİHA'da Birlik hukukunda yetkileri sınıflandıran yetki kataloğu getirilmiştir. Yetki

¹¹³ Çek Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi Lizbon Kararı: 19/09 Treaty of Lisbon Judgement of 26 November 2008, paragraf 186. <http://www.usoud.cz/en/decisions/20091103-pl-us-2909-treaty-of-lisbon-ii/> (Son erişim tarihi 10 Ekim 2015)

¹¹⁴ ABİHA'nın 3. maddesinin 2. fıkrası.

katalogunda AB yetkilerinin genel kategorileri münhasır, paylaşımlı ve destekleyici, koordinasyon edici ve tamamlayıcı eylemler yapma yetkisi olmak üzere üç kategori olarak belirtilmiştir. Bunların dışında, ABİHA'da Ekonomik İstihdam ve Sosyal politika ve Ortak Dış ve Güvenlik Politikası olmak üzere iki özel yetki kategorisi de düzenlenmiştir.

Münhasır yetki üye devletler tarafından tamamen Birliğe devredilmiş yetki olarak tanımlanmaktadır¹¹⁵. Antlaşmaların Birliğe münhasır yetki verdikleri alanlarda, sadece Birlik yasama faaliyetinde bulunabilir ve hukuken bağlayıcı tasarruflar kabul edebilir; üye devletler, ancak Birlik tarafından yetkilendirildiği veya Birlik tasarruflarının uygulanması gerektiği zaman yasama faaliyetinde bulunabilirler¹¹⁶. Üye devletler Birliğin yapmış olduğu düzenlemelere uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.

Dış münhasır yetkinin daha iyi anlaşılması için öncelikle tarihi sürece bir göz atmak faydalı olacaktır. Lizbon Antlaşması öncesine kadar kurucu antlaşmalarda hangi yetkilerin sadece Birlik tarafından hangilerinin Birlik ile üye devletler tarafından paylaşımlı şekilde kullanacağı konusu açık bir şekilde düzenlenmemiştir. Divanın içtihatları ile konuya açıklık getirilmeye çalışılmıştır.

Bu konuyu ele alan en önemli görüşlerden biri Divanın *Local Cost Standart* görüşüdür. Bu görüşte Divan ortak ticaret politikası kapsamında uluslararası anlaşma yapma yetkisinin münhasır nitelikte olduğuna hükmetmiştir¹¹⁷. Bu konudaki görüşünü Divan iki gerekçeye dayandırmıştır. Birinci gerekçeye göre ilgili konuda Birliğin ve üye devletlerin paylaşımlı bir yetkisinin söz konusu olması hem Birlik

¹¹⁵ D. O'Keeffe, "Exclusive, Concurrent and Shared Competence", Dashwood, Alan - Hillion, Christophe (Eds), The General Law of EC External Relations, Sweet & Maxwell Press, London, 2000.

¹¹⁶ ABİHA'nın 2. maddesinin 1. fıkrası.

¹¹⁷ Opinion 1/75, Understanding on Local Cost Standart, 1975, ECR 1355.

içindeki karşılıklı güvene hem de Birliğin 3. devletlere yönelik çıkarlarına zarar verebilir. Divan ikinci gerekçesinde üye devletlerin farklı ekonomik güçlerini dikkate almakta ve farklı ticaret politikalarının uygulanmasının tek pazardaki rekabete zarar verme riski taşıdığını ileri sürmektedir¹¹⁸. Buna benzer bir yorumu Divan ortak balıkçılık politikası ile ilgili kararlarında da getirmiştir¹¹⁹.

Divanın bu ilk içtihatlarında dış yetkilerinin münhasır niteliğinin, AB hukukunun üye devletlerin hukuklarından farklı bir hukuk düzeni olması ile ilişkilendiği görülmektedir¹²⁰. Divan içtihatlarında zımni yetkilerin varlığı da iç yetkilerin münhasır niteliğine bağlanmıştı¹²¹. Münhasır yetkiler Birlik hukukunun yeknesak uygulanması açısından gerekli olarak nitelendirilmiştir.

ERTA kararında Divan Topluluğun dış yetkisinin münhasır olabileceği başka durumlar da belirtmiştir. Divan bu kararda Topluluğun münhasır dış yetkisinin Topluluk tarafından yapılmış düzenlemelerden kaynaklanabileceğine ileri sürmüştür. Divana göre, bir ortak politikanın uygulanması amacıyla, Topluluk tarafından ortak kurallar getiren bir düzenlemenin yapılmış olması, üye ülkelerin üçüncü devletlerle böyle bir düzenlemeyi etkileyecek herhangi bir yükümlülük altına girme imkânını ortadan kaldırmaktadır. Böyle bir durumda, üçüncü devletlerle anlaşma yapma yetkisi, sadece Topluluğa aittir¹²².

Divan bu kararda, Topluluğun münhasır dış yetkisinin tespitinde geniş bir yorum getirerek Topluluğun iç yetkisi ile dış yetkisi arasında bir paralellik olması

¹¹⁸ İbid.

¹¹⁹ Case 804/79, Commission v UK, 1981, ECR 1045, 17. ve 18. paragraf.

¹²⁰ Craig - De Búrca, 2011, s. 312.

¹²¹ Cremona, Marise, "External Relations and External Competence of the European Union. The Emergence of an Integrated Policy", Craig Paul - De Búrca, Gráinne, (Eds), The Evolution of EU Law, 2. Baslı, Oxford University Press, 2011, 9. Bölüm.

¹²² Case 22/70, ERTA 17.-19. paragraf.

gerektiğini (*in foro interno, in foro externo*) vurgulamıştır. Bu bakımdan, iç düzenleme yapıldığı alanlarda, uluslararası anlaşma yapma yetkisinin münhasıran Topluluğa ait olduğu kabul edilmektedir¹²³.

Divan'ın Topluluğun münhasır dış yetkisinin olduğunu kabul ettiği bir diğer durum, Topluluğun iç düzenlemelerde üçüncü devlet vatandaşlarına muamelelere ilişkin hükümlerin ya da Topluluk kurumlarına açıkça üçüncü devletlerle müzakere yapma yetkisinin düzenlenmiş olmasıdır. Divanın 1/94 sayılı görüşünde belirtildiği üzere, bu durumda da Topluluğun münhasır dış yetkisi, Topluluk içi düzenlemenin kapsadığı alanda mevcuttur¹²⁴.

İçtihat hukukuna dayanarak Birliğin münhasır nitelikteki dış yetkisinin mevcut olduğu şartlar belirlenmeye çalışılsa da, farklı alanlara ilişkin uluslararası anlaşmaların yapılmasında Birliğin münhasıran yetkili olup olmadığını belirlemek her zaman kolay değildir. *Open Skies* kararında, Divan Topluluğun dış yetkisinin münhasır olduğu durumları özetleyerek göstermiş olsa da, *Lugano Convention ile ilgili 1/03 sayılı* görüşünde, söz konusu durumların yalnızca örnek teşkil ettiğini ve belirli alanlarda geçerli olduğunu ifade etmiştir¹²⁵. Bu yeni görüşünde Divan dış münhasır yetkilerinin tespiti ile ilgili ana hatları belirtmeye çalıştı. Divana göre Topluluğun (açık ya da zımni) münhasır yetkilerinin varlığı, yapılacak uluslararası anlaşmanın Topluluk kurallarını etkileme kapasitesine sahip olup olmadığı analizinden yola çıkarak değerlendirilecektir¹²⁶.

Lizbon Antlaşması Divanın bu konudaki içtihatlarını kodifiye etmeye çalıştı. Bunun için öncelikle yetki kataloğunda Birliğin münhasır yetkisine sahip olduğu

¹²³ Bayraktaroğlu, s.31.

¹²⁴ Opinion 1/94 World Trade Organisation Agreements, 95. paragraf.

¹²⁵ Opinion 1/03, New Lugano Convention, 2006, 121. paragraf.

¹²⁶ İbid, 124. paragraf.

alanlar sınırlı bir sayıda belirlenmiştir. Bu alanların içinde; gümrük birliği, iç pazarın işleyişi için gerekli olan rekabet kurallarının oluşturulması, para birimi avro olan üye devletler için para politikası, ortak balıkçılık politikası çerçevesinde biyolojik deniz kaynaklarının koruma altına alınması, ortak ticaret politikası¹²⁷ yer almaktadır. Burada önemli olan husus münhasır yetki alanlarının sınırlı sayıda olması ve bu alanların Birliğin münhasır yetkisine girdiğini açıkça belirtilmiş olmasıdır¹²⁸.

Birliğin *münhasır dış yetkisi* ise, ilgili alanda uluslararası anlaşma yapma yetkisinin sadece Birliğe ait olması, üye devletlerinin o alandaki yetkisinin tamamen ortadan kalkmış olması söz konusu olduğu durumlarda mevcut olacaktır. Lizbon Antlaşması ile Birliğin münhasır dış yetkileri konusunda, ilk defa Divan içtihatlarını yansıtan bir düzenleme getirildiği görülmektedir. ABİHA 3. madde 2. fıkra uyarınca Birliğin üçüncü devletlerle ya da uluslararası örgütlerle anlaşma akdetme münhasır dış yetkisinin şu üç durumda mevcut olduğu düzenlenmiştir:

- (1) Birliğin bir yasama tasarrufunda öngörüldüğü durumda,
- (2) Birliğin iç yetkisini kullanabilmesi için gerekli olduğu durumda,
- (3) Birliğin ortak kurallarını etkilediği veya bunların kapsamını değiştirdiği durumda.

Bu hüküm Birliğin uluslararası anlaşma yapma dış yetkisini düzenleyen ABİHA'nın 216. maddesi ile paralel olarak yorumlandığında bir karşılaştırmalı değerlendirme yapma fırsatı yaratmaktadır. ABİHA'nın 216. maddesinde Birliğin dış yetkisinin mevcut olduğu durumlar şu şekilde belirtilmiştir.

- (1) kurucu antlaşmalarda öngörüldüğünde,

¹²⁷ ABİHA'nın 3. maddesinin 1. fıkrası.

¹²⁸ Baykal, 2008, s. 261

(2) antlaşmalarda belirlenen hedeflerden birine ulaşılması için gerekli olduğunda,

(3) Birliğin hukuken bağlayıcı bir tasarrufunda öngörüldüğünde,

(4) Birliğin ortak kurallarını etkileme ya da kapsamlarını değiştirme ihtimali taşıdığı¹²⁹.

Aslında bu hükümde Birliğin yetkili olduğu dış alanlar genel bir şekilde sınıflandırılırken, Birliğin yetki mahiyetinin (münhasır mı yoksa paylaşımlı mı) ne olacağı konusu tartışmalı kalmaktadır¹³⁰. Her iki hükmün birlikte değerlendirilmesiyle birlikte öncelikle Birliğin hukuken bağlayıcı bir tasarrufunda öngörüldüğünde ve Birliğin ortak kurallarını etkilediği veya bunların kapsamını değiştirdiği durumlarda uluslararası anlaşma yapma dış yetkisinin münhasır olduğu kesin sonucuna varılmaktadır. Ayrıca Birliğin antlaşmalarda belirlenen hedeflerden birine ulaşılması için gerekli olduğunda ya da ABİHA'nın 3. maddesinde ifade edildiği üzere, iç yetkisini kullanabilmesi için gerekli olduğu durumlarda uluslararası anlaşma yapma münhasır yetkisine sahip olduğu görülmektedir. ABİHA'nın 216. maddesi ve ABİHA'nın 3(2) maddesi arasındaki örtüşme çok belirgindir. Cremona'ya göre, bu örtüşme sonucunda paylaşımlı dış yetkiler yok olabilir¹³¹. Böyle bir sonuca ancak kurucu antlaşma hükümlerinin yorumuna dayanarak varılabilir, ancak uygulamada durum çok daha karmaşıktır.

¹²⁹ ABİHA'nın 216. maddesi.

¹³⁰ Craig - De Búrca, 2011, s.80.

¹³¹ Cremona, Marise, "Defining Competence In EU External Relations: Lessons from the Treaty Reform Proces" Dashwood, Alan – Maresceau, Mark, (eds) Law and Practice of EU External Relations – Salient Features of a Changing Landscape, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, s. 62.

ABİHA'nın 3. madde 2. fıkrasının formüle edilme şekli eleştirilere açıktır. Kanaatimizce bu hüküm dar anlamda yorumlanmamalıdır. Bu hüküm dar anlamda dış münhasır yetkinin mevcut olduğu somut durumları değil, Divanın içtihatlarında belirttiği gibi dış münhasır yetkinin varlığını tespit etme analizinde kullanılacak kıstasları belirtmektedir. Her şeye rağmen, bu hükümle birlikte Divan tarafından yeni açıklamaların yapılması gerektiği muhtemel görünmektedir.

Lizbon Antlaşması uyarınca ikinci yetki kategorisi üye devlet ve Birliğin *paylaşımlı yetki* alanlarından oluşmaktadır. Paylaşımlı yetki alanlarında üye devletler ancak Birlik yetkisini kullanmadığı veya daha önce kullandığı yetkisini kullanmayı durdurmaya karar aldığı ölçüde, tasarrufta bulunabilir¹³². Bu alanda Birlik ve üye devletler birlikte yasama faaliyetinde bulunabilir ve hukuken bağlayıcı tasarruflar kabul edebilir. Ayrıca Birlik, antlaşmaların kendisine, münhasır yetki ve destekleyici, koordinasyon edici ve tamamlayıcı eylemler yapma yetkisi kapsamında belirtilen alanlar dışındaki bir alanda, yetki vermesi halinde bu yetkiyi üye devletlerle paylaşır¹³³.

Divanın içtihatlarında paylaşımlı dış yetkinin mevcut olduğu 5 farklı durum belirtilmiştir. Divan öncelikle paylaşımlı yetkilerin antlaşmalarda öngörülmüş olduğu durumu göstermiştir. Örneğin işbirliği ve kalkınma alanlarında yapılacak uluslararası anlaşmaların akdedilmesi için üye devletler bireysel olarak ya da Birlik ile birlikte hareket edebilmektedir¹³⁴. Paylaşımlı yetkilerin mevcut olduğu ikinci durum, Birliğin iç düzenleme yapmak için yetkili olduğu halde, bu yetkilerini kullanmadığı durumdur. Hem Birliğin hem de üye devletlerinin yetki alanlarını kapsayan bir konu

¹³² ABİHA 3. maddesi 2. fıkrası.

¹³³ ABİHA 4. maddesi 1. fıkrası.

¹³⁴ Case C-316-91, European Parliament v Council, 1994.

olması durumu paylaşımlı yetkilerin söz konusu olduğu üçüncü durumdur. Örneğin bazı ortaklık anlaşmaları hem Birliğin hem de üye devletlerin yetkili olduğu alanları kapsamaktadır. Birlik yetkilerinin, üye devletlerinin Birlik iç kurallarını etkilemeyen bazı iç “asgari kurallarından” kaynaklanması, paylaşımlı yetkilerin¹³⁵ söz konusu olduğu dördüncü durumu oluşturmaktadır. Beşinci durum Birlik ve üye devletlerin yetkilerini birbirini etkilemeden kullanabildiği alanları kapsamaktadır. Örneğin fikri mülkiyet kapsamında değerlendirilen marka hakkı gibi bir hakkın Birlik hukukundaki niteliği, iç hukuktaki hakkını etkilememektedir. Paylaşılmış dış yetki konusu ile ilgili olan Divan içtihatları ve doktrin görüşleri Lizbon Antlaşmasından sonra da geçerliliğini korumaktadır¹³⁶.

Birliğin üye devletlerle paylaştığı yetki alanları örnekleme şeklinde antlaşmada belirtilmiştir. Paylaşılmış yetkinin uygulandığı başlıca alanlar şunlardan ibarettir: iç pazar, sosyal politika, ekonomik, sosyal ve yersel uyum, biyolojik deniz kaynaklarının koruma altına alınması hariç, tarım ve balıkçılık, çevre, tüketicinin korunması, taşımacılık, trans-Avrupa ağları, enerji, özgürlük, güvenlik ve adalet alanı, antlaşmada düzenlenen yönleriyle halk sağlığını ilgilendiren ortak güvenlik meseleleri¹³⁷. Ayrıca Birlik, araştırma, teknolojik gelişme ve uzay alanlarında, başta programların oluşturulması ve uygulanması olmak üzere, tedbirler alma yetkisine sahip olacak, ancak bu yetkinin kullanılması, üye devletlerin kendi yetkilerini kullanmalarına engel olmayacaktır. Kalkınma için işbirliği ve insani yardım alanlarında da Birlik tedbirler alma ve ortak bir politika oluşturma yetkisine sahip

¹³⁵ Opinion 2/91, ILO Convention 170 on Chemicals at Work, 1993, ECR I-1061.

¹³⁶ Craig - De Búrca, 2011, s. 317-318, Craig - De Búrca, 2008, s. 181-182.

¹³⁷ ABİHA'nın 4. maddesinin 2. fıkrası.

olacak, ancak bu yetkinin kullanılması, üye devletlerin kendi yetkilerini kullanmalarına engel teşkil etmeyecektir¹³⁸.

Paylaşımlı yetkilerin uygulandığı alanların listedeki alanlarla sınırlı olmadığı, antlaşma metninde kullanılan “başlıca alanlar” ibaresinden açık bir şekilde anlaşılmaktadır. Dolayısı ile paylaşımlı yetki alanlarını düzenleyen bu hüküm “torba hüküm” olarak nitelendirilmiştir¹³⁹. Paylaşımlı yetki alanları ile münhasır ve destekleyici, koordine edici ve tamamlayıcı yetki alanları arasındaki sınırları belirlemek güç bir konu olabilir. Örneğin sosyal politikanın hangi yönlerinin hangi yetki kategorisi çerçevesinde değerlendirileceği konusu kolay aydınlatılacak bir konu değildir.¹⁴⁰

Paylaşımlı dış yetkiler açısından bakıldığında, öncelikle paylaşımlı yetkileri düzenleyen hükümlere değinilmesi gerekmektedir. Bu hükümlerden ancak ABİHA’nın 4. maddesinin 4. fıkrasında belirtilen kalkınma, işbirliği ve insani yardım alanları dış eylem kapsamında değerlendirildiği için, bu alanlarda kullanılacak yetkinin paylaşımlı dış yetki olduğu sonucu çıkarılabilir. Paylaşımlı yetkinin belirtilen diğer alanlarının ancak bir dış boyutu olacaksa paylaşımlı dış yetkisinden bahsedilebilir.

Yetkilerin üçüncü kategorisi AB’ye, üye devletlerin yetkilerini almadan ve iç hukuklarının uyumlaştırılmasına gerek kalmadan, onların tasarruflarını *desteklemeye, koordine etmeye veya tamamlamaya* izin vermektedir. Bu yetkiler sayesinde Birlik, Antlaşmalarda öngörülen belirli alanlarda ve şartlar dahilinde, üye devletlerin bu alanlardaki yetkilerini ikame etmeksizin, üye devletlerin eylemlerini desteklemek,

¹³⁸ ABİHA’nın 4. Maddesinin 3. ve 4. fıkrası.

¹³⁹ Baykal, 2008, s. 262; Craig Paul, “Competence: Clarity, Conferral, Containment and Consideration”, *European Law Review*, 2004, C. 29, ss. 323-344, s. 332.

¹⁴⁰ Craig - De Búrca, 2011, s. 84.

koordine etmek veya tamamlamak amacıyla eylemlerde bulunma yetkisine sahiptir¹⁴¹.

Bu yetki kategorisine dahil olan alanlar ABİHA'nın 6. maddesinde belirlenmiş olduğu üzere insan sağlığının korunması ve iyileştirilmesi, sanayi, kültür, turizm, eğitim, mesleki eğitim, gençlik ve spor, sivil savunma, idari işbirliği alanlarıdır. Söz konusu maddenin dar bir açıdan yorumlanması, destekleyici, koordine edici ve tamamlayıcı yetkilerin kullanıldığı alanların sınırlı sayıda olduğu düşüncesini doğurabilir, ancak ABİHA'nın tümü okunduğunda bu düşünce yanlış olabilir. Antlaşmada Birliğin bu tür yetkilere sahip olabileceği başka alanlar da düzenlenmiştir. Örneğin, bu tür yetkiler sosyal politika¹⁴² ve istihdam politikasının¹⁴³ bazı yönlerinde uygulanma imkânı bulmaktadır.

Bu yetki kategorisi kapsamındaki dış yetkiler, ancak onun kapsadığı iç politika alanlarının dış boyutu açısından düşünülebilir. Sonuç olarak, çalışmamızdaki açık dış yetkiler üzerindeki incelemelerden de anlaşılıyor ki, kurucu antlaşmalar, kültür, turizm, eğitim, mesleki eğitim, gençlik ve spor gibi iç politikalar ile ilgili konularda üçüncü devlet ve uluslararası örgütlerle işbirliği ve ya ortaklık anlaşmaları akdetme dış yetkisini düzenlemektedir. Bu açıdan bakıldığında, sözü geçen alanlarda destekleyici, koordine edici ve tamamlayıcı dış yetkilerin varlığından bahsedilebilir.

Ekonomik İstihdam ve Sosyal Politika ile ilgili yetkiler ABİHA'da ayrı bir yetki kategorisi olarak düzenlemiştir. Bu çerçevede üye devletler, ekonomi ve istihdam politikalarını, Birliğin belirlemeye yetkili olduğu ve Antlaşmada öngörülen

¹⁴¹ ABİHA'nın 2. maddesinin 5. fıkrası.

¹⁴² ABİHA'nın 153. maddesi.

¹⁴³ ABİHA'nın 147. maddesi

kurallar çerçevesinde koordine ederler¹⁴⁴. Üye devletler Birlik içinde ekonomi politikalarını koordine etmelidirler. Ayrıca Birlik, üye devletlerin istihdam politikalarının ve sosyal politikaların koordinasyonunu sağlamak için önlemler ve inisiyatifler almalıdır.¹⁴⁵

Bu yeni yetki kategorisinin ayrı olarak belirlenmesinin sebebi siyasi olarak nitelendirilmiştir. Çünkü bir yandan ekonomik, istihdam ve sosyal politika alanlarının paylaşımlı yetkiler kategorisine dahil edilmiş olmasıyla, Birliğin o alanlarda tasarrufta bulunması, üye devletlerin tasarrufta bulunmalarını engelleyebilirdi. Diğer yandan, destekleyici, koordine edici ve tamamlayıcı yetkiler kategorisinin bu alan için çok zayıf kalabileceği ileri sürülmüştür¹⁴⁶. Bu nedenle yeni bir yetki kategorisi getirildi ve bu kategori antlaşma metninde paylaşımlı yetkiler kategorisinden sonra, destekleyici, koordine edici ve tamamlayıcı yetkiler kategorisinden önce yerleştirilmiştir¹⁴⁷.

Yukarıda açıklandığı üzere Maastricht Antlaşması ile getirilen üç sütunlu yapının, Lizbon Antlaşması ile kaldırılmasına rağmen, *Ortak Dış Güvenlik ve Savunma Politikası* konusunda uygulanan kurallar farklılık göstermeye devam etmektedir. Bu nedenle bu alanda ayrı bir yetki kategorisi mevcuttur. Söz konusu kategori ABİHA'nın 2. (4.) maddesinde şu şekilde düzenlenmiş: “*Birlik, Avrupa Birliği Antlaşmasında yer alan hükümlere uygun olarak, ortak bir savunma politikasının aşamalı olarak belirlenmesini de içerecek şekilde, ortak bir dış ve güvenlik politikası belirleme ve uygulama yetkisine sahiptir*”. ABA'nın 5. Başlığında ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş olan ODGP ile ilgili kurallardan da anlaşıldığı

¹⁴⁴ ABİHA'nın 2. maddesinin 3. fıkrası.

¹⁴⁵ ABİHA'nın 5. maddesinin 2. ve 3. fıkrası.

¹⁴⁶ Craig - De Búrca, 2011, s.88.

¹⁴⁷ İbid.

üzere, bu alandaki karar alma sürecinin, diğer alanlardan farklı olarak, ulus-üstü'nden çok hükümetlerarası bir nitelikte olması mevcudiyetini sürdüren bir gerçektir. Bir dış politika alanını kapsayan Ortak Dış Güvenlik ve Savunma Politikası yetki kategorisi, doğal olarak dış yetki niteliğindedir.

II. AVRUPA BİRLİĞİ DIŞ İLİŞKİLERİ KAPSAMINDAKİ POLİTİKALAR

A. DIŞ EKONOMİK İLİŞKİLER KAPSAMINDAKİ POLİTİKALAR

1. Avrupa Birliğinin Uluslararası Ticaretteki Yeri

Her şeyden önce bir küresel ekonomik güç olarak AB'nin temelleri, içindeki ekonomik entegrasyonun başarısına ve uluslararası ticareti genişletmesine dayanmaktadır. Bir ekonomik topluluk olarak kurulan Birliğin asıl amaçlarından biri büyük bir ekonomik güç olmaktır. Bugün gelinen nokta itibarıyla, 2015 yılı verilerine göre (28 üyeli) AB'nin sınırları içerisinde yaklaşık 508 milyon tüketici yaşamakta¹⁴⁸ ve AB'de kişi başına düşen gayrisafi yurtiçi hasılanın 27,4 bin Avro olduğu görülmektedir¹⁴⁹. Şu anda AB dünya nüfusunun sadece %7'sine sahip olduğu halde, dünya ticaret hacminin beşte birden fazlasını elinde tutmakta ve dünyanın en büyük ekonomilerinden biri olma özelliğini taşımaktadır.¹⁵⁰

AB bloğu yavaş ama sağlam bir şekilde sürekli büyüyen bir ekonomik ve ticari blok haline gelmiştir. Özellikle 2008 yılından bu yana AB dünyanın en büyük ticari gücü olmuştur. Eurostat verilerine göre son on yılda AB dünya mal ve hizmet

¹⁴⁸ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics (Son erişim tarihi 23 Ekim 2015)

¹⁴⁹ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&language=en&pcode=tec00114&toolbox=type> (Son erişim tarihi 23 Ekim 2015).

¹⁵⁰ Conconi, Paola, "The EU Common Commercial Policy and Global/Regional Trade Regulation", Telò, Mario (Ed.), The EU and Global Governance, Routledge, USA and Canada, 2009, s. 156

ticaret (ithalat ve ihracat) hacminin yaklaşık %18'ini elinde tutarak dünyanın en büyük ticari aktörü haline gelmiştir. AB'den sonra dünya ticaretinde ikinci en büyük aktör olan ABD, 2008 yılı ekonomik krizinden sonra, dünya ticaret hacminin yaklaşık %15-16'sını elinde tutmaktadır¹⁵¹.

AB'nin en önemli ticaret partnerlerine bakıldığında, ilk sırada ABD'nin yer aldığı tespit edilmektedir. AB'nin toplam ticaret hacminin yaklaşık %15'ini ABD oluşturmaktadır. ABD'yi sırasıyla Çin (%13,8), Rusya (%8,4), İsviçre (%7), Norveç (%4) ve Türkiye (%3,8) izlemektedir¹⁵².

Diğer taraftan birçok ülkenin ticari açıdan, AB pazarına çok bağlı olduğu görülmektedir. AB yaklaşık olarak 80 ülkenin en önemli ticaret partneri konumundadır. Afrika, Karayıp ve Pasifik (AKP) ülkelerinin dış ticarete AB pazarına yüksek derecede bağımlı olduğu görülmektedir. Örneklere bakıldığında 90'lı yıllarda Uganda'nın dış ticaret hacminin %75'i, Moritanya'nın dış ticaret hacminin %79'u, Gine'nin dış ticaret hacminin %99'u, bütün AKP ülkelerinin dış ticaret hacminin yaklaşık %78'ini AB oluşturmaktadır.¹⁵³ Dünyanın en büyük ülkelerinden örnekler vermek gerekirse, Rusya Federasyonunun ihracat hacminin %53'ü ve ithalat hacminin %49'u¹⁵⁴, Türkiye'nin ihracat hacminin %41'si ve ithalat hacminin %38'ini¹⁵⁵ AB'nin oluşturduğu görülmektedir¹⁵⁶. Dünya ticaretinde ikinci en büyük aktör olan ABD'nin sadece 20 ülkenin en önemli ticari partneri olduğu

¹⁵¹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122532.pdf (son erişim tarihi 12 Aralık 2015)

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Bertherton - Vogler, s. 63.

¹⁵⁴ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113440.pdf (son erişim tarihi Kasım 2015)

¹⁵⁵ http://www.tim.org.tr/files/downloads/raporlar/tim_ekonomi_ve_dis_ticaret_raporu_2014.pdf (son erişim tarihi Kasım 2015)

¹⁵⁶ Bertherton - Vogler, s. 63.

düşünüldüğünde, AB'nin ticaret partnerliği konusundaki önemi daha çok ön plana çıkmaktadır¹⁵⁷.

AB'nin ana ticari kalemlerine bakıldığında, AB'nin mal ticaretinin sanayi ürünler üzerinde, hizmet ticaretinin ise taşımacılık üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir¹⁵⁸.

AB'nin dünya ticaretindeki yeri belirlenirken kullanılan istatistiklerde AB'nin iç ticaret hacmi, önemli oranlarda olduğu halde dikkate alınmamıştır. Ancak yeni ülkelerin katılımı ile AB'nin iç ticaretinde de büyük gelişmeler gösterdiği bir gerçektir. Yeni ülkelerin katılımıyla, Birlik pazarı daha çok gelişmiştir. Böylece 1995 yılında Birliğe katılan ülkeler, dış ticaret hacimlerinin yaklaşık %63'ünü Birlik pazarına yönlendirdiler. Daha sonra katılan Romanya (%75) ve Bulgaristan (%59) gibi ülkeler de aynı eğilim içinde bulunmuşlardır. Böylece Birlik içi ticaretin hacmi önemli rakamlara ulaşmıştır.

Dünya ticaretindeki bu güçlü konumunu AB birçok kez diplomatik araç olarak da kullanmıştır. AB'nin ticaret politikasının, dış politikasındaki en önemli araçlardan biri olduğu kabul gören bir olgudur¹⁵⁹. AB pazarına girme imkanının yanı sıra, mali yardım ve ekonomik işbirliğinin de sunulması, Birliğin coğrafi-siyasi çıkarlarının geliştirilmesi için sık başvurulmuş bir yol olmuştur. 2003 yılında Komisyon tarafından tanıtılan komşuluk politikası bunu ispatlayan güzel bir örnektir. Bu politika çerçevesinde AB ile kara ve deniz sınırları olan komşu ülkelere, (insan haklarına saygı, hukukun üstünlüğü, iyi yönetim gibi) bazı değerlerin tanınması

¹⁵⁷ <http://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/> (son erişim tarihi Kasım 2015)

¹⁵⁸ [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Main_exports_EU-28_2009_and_2014_\(%25_share_of_extra_EU-28_exports\)_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Main_exports_EU-28_2009_and_2014_(%25_share_of_extra_EU-28_exports)_YB16.png) (son erişim tarihi Kasım 2015)

¹⁵⁹ Conconi, 2009, s. 158.

karşılığında ve istikrar, güvenlik ve ekonomik kalkınma hedefini taşıyan ortaklık ya da işbirliği şeklinde ayrıcalıklı ticari ilişkiler sunulmuştur¹⁶⁰.

İnsani yardım ve uluslararası krizlerin yönetiminde de AB önemli bir uluslararası aktör olarak ortaya çıkmaktadır. AB ve üye ülkeleri doğal afetler mağdurlarına ve mültecilere ayrılan dünya hayati yardım fonunun %50'sini karşılamaktadırlar. Örneğin Haiti'deki deprem, Japonya'daki tsunami, Pakistan'daki sel gibi doğal afetler sırasında AB koordineli ve hızlı bir şekilde cevap vermiştir¹⁶¹.

Ayrıca AB dünyanın en büyük kalkınma finansmanıdır. Birlik üyeleri ile birlikte dünyada milyonlarca kişinin hayatını etkileyebilecek küresel düzeydeki kalkınma yardımının yarısından fazlasını sağlamaktadır.

AB'nin uluslararası arenadaki önemli bir kalkınma ve insani yardım sağlayıcısı ve güçlü bir ticari aktör olarak konumunu ve oluşumunu daha iyi ortaya koyabilmek için, Ortak Dış Ticaret ve Kalkınma ve İnsani Yardım Politikalarının kapsamı, hukuki çerçevesi ve araçlarının incelenmesi yararlı olacaktır.

2. AB Ortak Ticaret Politikasının Kapsamı, Hukuki Çerçevesi ve Araçları

Yukarıda anlatılan ticari alandaki büyük başarının temelinde AB'nin başarılı bir şekilde oluşturmuş olduğu OTP yer almaktadır. Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Roma Antlaşmasından beri, üye ülkeler ticaret konusunda tek ses olmayı tercih

¹⁶⁰ İbid, s. 158-159.

¹⁶¹ http://eeas.europa.eu/background/what-we-do/index_en.htm (son erişim tarihi Kasım 2015)

ederek yetkilerini Birliğe devretmiş durumundadırlar, bu nedenle bu alanlarda uygulanan politika uluslar-üstü bir seviyede yürütülmektedir¹⁶².

Ortak Ticaret Politikası Birlik oluşumunun temelinde yer alan gümrük birliğinin bir gereği olarak oluşturulmuştur. Roma Antlaşmasında düzenlenen gümrük birliğinin kurulması kapsamında, üye ülkeler arasında tarifelerin ve tarife dışı engellerin uygulanması yasaklanmış (9. madde), tüm miktar kısıtlamalarının üye ülkeler arasında kaldırılması (30. madde) öngörülmüştür. Üye ülkeler arasında malların serbest dolaşımının sağlanabilmesi için 12 yıllık bir geçiş dönemi öngörülmüştür. Böylelikle AET üyeleri 1 Temmuz 1968 tarihinde gümrük birliğini gerçekleştirmiştir. Bu bağlamda üye devletler kendi aralarındaki ticareti tamamen serbestleştirmiştir. Ayrıca ticaret sapmalarını önleyebilmek ve iç pazarın koruyabilmek amacıyla, üçüncü devletlere karşı Ortak Gümrük Tarifesi uygulamaya başlamışlardır.

Gümrük Birliğinden sonra, ekonomik bütünleşme sürecine, diğer ekonomi unsurlarını teşkil eden malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını sağlayan ortak pazarın oluşturulması ile devam edilmiştir. Ortak pazarın oluşturulabilmesi için üye ülkelerin üçüncü ülkelerle olan ticari ilişkilerinin düzenlenmesi bir gereksinim haline geldi¹⁶³. Bu nedenle bir Ortak Ticaret Politikası oluşturma ihtiyacı daha çok ön plana çıkmıştır. Ortak Ticaret Politikasının oluşturulmasını gerektiren diğer sebepler arasında; uluslararası ticaret görüşmelerinde Birliğin müzakere etme gücünü artırma, onun menfaatlerini en iyi

¹⁶² Conconi, 2009 s. 156.

¹⁶³ Sevinç, Derya, “Dış Ticaret Politikası”, Akçay, Belgin - Bayraktaroğlu Özçelik, Gülüm (Eds.), Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği Serbest Dolaşım ve Politikaları, Seçkin Yayıncılık Yayınevi, Ankara, 2010, s. 530.

şekilde koruma, haksız rekabeti önleme, üye ülkelerin üçüncü ülkelerle olan ticari ilişkilerinde ortak kurallar oluşturma ihtiyacı gibi sebepler gösterilmiştir¹⁶⁴.

Bu çerçevede OTP'nin amacının, iç ve dış olmak üzere iki boyut etrafında toplandığı görülmektedir. OTP'nin amacının iç boyutu, AB üye sayısının 6'dan 28'e çıkarılma sürecinde, bu politika kapsamında uygulanan uyumlaştırma ve geliştirme süreçleri ile ilgiliyken, dış boyutu OTP'nin sadece uluslararası mal ticaretinin düzenlenmesi ile sınırlandırılmayıp, hizmet ticareti ve diğer ticari düzenlemeler (örneğin fikri mülkiyet, teknik standartlar) ile ilgili önlemlerin geliştirilmesi ile de ilgili olmuştur¹⁶⁵.

Bu kapsamda Avrupa Birliği'nin Ortak Ticaret Politikası, birbirini tamamlayan iç (iç serbest dolaşımı) ve dış (ortak dış ticaret politikası) olmak üzere iki tür düzenlemelerden oluşmaktadır. Dış düzenlemeler iç düzenlemelerin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmakta ve üye devletlerin üçüncü devletlere karşı ortak bir politika yürütmesi ve ekonomik bütünleşme sürecinin gerçekleşmesi açısından önem arz etmektedir.

AB, ilk başta 6 ülkeden oluşan bir gümrük birliğinden, 28 ülkeden oluşan bir ekonomik birliğe geçiş yaparak büyük ve başarılı bir gelişme göstermiş oldu. Bu gelişmenin dayandığı hukuki çerçeve, ticaret konusunda Topluluğa (Birliğe) münhasır yetki tanıyan Roma Antlaşması başta olmak üzere, tadil edilmiş halleri ile kurucu antlaşmalardan oluşmuştur.

Roma Antlaşmasının 2. maddesinde Avrupa Ekonomik Topluluğunun görevleri belirlenmişti. Bu hükme göre Topluluğun görevleri, Topluluğun bütününde

¹⁶⁴ Sevinç, 2010, s. 531.

¹⁶⁵ Conconi, 2009, s. 156.

ekonomik faaliyetlerin uyumlu bir şekilde gerçekleştirilmesi, devamlı ve dengeli bir büyümeyi, istikrarı, yaşam standardının hızlı bir şekilde yükselmesini ve Topluluğun üye devletleri arasında daha sıkı ilişkilerin kurulmasını sağlamaktır. AET'yi ekonomik bütünleşmeye dayandıran Roma Antlaşmasında ortak bir pazarın kurulması ve üye devletlerin ekonomik politikalarının kademeli bir şekilde yaklaştırılması öngörülmekteydi¹⁶⁶.

Ortak Dış Ticaret Politikasının hukuki dayanağı ise Roma Antlaşmasının 3. maddesidir. Bu hükümde, Topluluğun gerçekleştireceği faaliyetler kapsamında, üye devletler arasında gümrük vergileri ile malların ticaretindeki miktar kısıtlamaları ve eş etkili diğer tüm tedbirlerin ortadan kaldırılmasını ve üçüncü ülkelere karşı ortak bir gümrük tarifesinin belirtilmesini kapsayan bir Gümrük Birliğinin kurulacağı ve ortak bir ticaret politikasının oluşturulacağı belirtilmiştir¹⁶⁷.

OTP'nın amacı ve kapsamı AET Antlaşmasının 110.-116. maddeleri¹⁶⁸ arasında ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. OTP'nin amacının (1) üye devletlerin dünya ticaretinin uyumlu bir şekilde gelişmesine, (2) uluslararası ticarete uygulanan kısıtlamaların aşamalı olarak kaldırılmasına ve (3) gümrük engellerinin azaltılmasına katkıda bulunması olduğu belirtilmiştir. Bu amaçları gerçekleştirmek için üye devletler kendi aralarında bir gümrük birliği kuracak ve ortak çıkarlar çerçevesinde hareket edecektir¹⁶⁹. OTP kapsamında üye devletlerin üçüncü ülkelere yönelik ihracata yardım sağladıkları sistemlerini, Topluluğun teşebbüsleri arasındaki rekabetin bozulmasından kaçınmak için, aşamalı olarak uyumlu hale getirmeleri

¹⁶⁶ AET Antlaşmasının 2. maddesi.

¹⁶⁷ AET Antlaşmasının 3. maddesi.

¹⁶⁸ Antlaşmanın 111. maddesi geçici hükümler içermekteydi, bu nedenle 1968 yılında gümrük birliğinin kurulması ile geçerliliğini yitirmiştir.

¹⁶⁹ AET Antlaşmasının 110. maddesi.

gerektiği öngörülmekteydi¹⁷⁰. AET'nin 113. maddesi OTP'nin ortak ilkeler üzerine kurulması gerektiğini belirtmekte ve onun kapsamı gereken temel konuları vurgulamaktaydı. Buna göre geçiş döneminden sonra, ortak ticaret politikası kapsamında dikkate alınması gereken konular arasında özellikle tarife oranlarında değişiklik yapılması, ticaret anlaşmalarının akdedilmesi, serbestleşme tedbirlerinde yeknesaklığın sağlanması, ihracat politikası ve damping veya sübvansiyon uygulanması ve ticareti koruma tedbirlerinin alınması gibi konular mevcuttur¹⁷¹.

OTP kapsamında karar alma süreçleri de ilk kurucu antlaşmada düzenlenmiştir. İlgili düzenlemelere göre Komisyon, OTP'nin uygulanması konusunda Konseye öneriler sunar¹⁷². 3. ülkelerle yapılacak anlaşmaların müzakere edilmesi gerektiğinde Komisyon, gerekli müzakereleri başlatması için kendisine izin verecek olan Konseye tavsiyelerde bulunur, Birlik adına 3. taraflarla ticari müzakereleri yürütür¹⁷³. Konsey tarafından OTP ile ilgili kararlar nitelikli çoğunlukla alınır¹⁷⁴. Özünde OTP kapsamında değerlendirilen ancak siyasi işbirliği gibi ek unsurlar içeren, 3. ülkelerle yapılan ortaklık anlaşmalar ile ilgili kararlar, oybirliği ile alınır.

Üye ülkeler, OTP'yi düzenleyen tüm hükümleri kurucu üyeler arasında gümrük birliği sağlamaya yönelik olarak belirlenen geçiş dönemi sonunda uygulamaya koyup, amaçlarını gerçekleştirmişler ve homojen bir dış ticaret politikası oluşturabilmişlerdir¹⁷⁵. Ancak AB'nin genişleme ve derinleşme süreci, OTP'nin de kapsamının değiştirilmesi gerekliliğini ortaya çıkarttı. Hem iç hem de bir dış boyutu

¹⁷⁰ AET Antlaşmasının 112. maddesi.

¹⁷¹ AET Antlaşmasının 113. maddesinin 1. fıkrası.

¹⁷² AET Antlaşmasının 113. maddesinin 2. fıkrası.

¹⁷³ AET Antlaşmasının 113. maddesinin 3. fıkrası.

¹⁷⁴ AET Antlaşmasının 113. maddesinin 4. fıkrası.

¹⁷⁵ Sevinç, 2010, s. 534.

olan OTP birçok Divan görüşünün konusu olmuştur. 1/75 sayılı *Understanding on a Local Cost Standard* görüşünde Divan, OTP'yi bir ulus-devletin dış ticaret politikası ile kıyaslayarak geniş bir şekilde yorumlamıştır¹⁷⁶. Divan tarafından OTP iç ve dış önlemler aracılığı ile sürekli gelişen bir politika olarak tanımlanmış ve bu alandaki yetkilerin Birliğin münhasır yetkileri olduğu kabul edilmiştir¹⁷⁷. Divanın içtihatlarında bu konuda belirtilen münhasırlık çok katı bir şekilde tanımlanmamıştır. *Donckerwolcke* kararında Divan üye devletlerin, AB tarafından verilen “özel bir yetkilendirme” aracılığı ile OTP'den cayabileceklerini ifade etmiştir¹⁷⁸. Uluslararası ticarete serbestleştirmeye yönelik yaklaşımın daha tutumlu olduğu 1970'li yıllarda Divanın OTP'nin kapsamı ve amacı ile ilgili içtihatları çok anlamlıydı¹⁷⁹.

1993 yılında tamamlanan Tek Pazar çerçevesinde OTP kapsamının, yeni gelişmelere uygun olarak yeniden belirlenmesi gerekmiştir. Bu çerçevede 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ve daha sonra 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması OTP ile ilgili maddeleri revize etmiştir. Öncelikle eski antlaşma metninde OTP'yi düzenleyen 110.-115. maddeler, 131.-134. maddeler olarak yeniden numaralandırmıştır. İçerik olarak ise bu maddelerden sadece, hizmet ticaretini de OTP kapsamına dahil eden 133. madde değişikliğe uğramıştır¹⁸⁰. Bu çerçevede, hizmet ticareti ve fikri mülkiyet hakları ile ilgili müzakereler ve anlaşmalar OTP kapsamına alınmış oldu¹⁸¹. Amsterdam Antlaşması ile getirilen bu değişiklik, sadece uluslararası anlaşmalar yapılmasını kapsamaktaydı, bu konular ile ilgili Birlik organlarının iç düzenleme yapmaları

¹⁷⁶ Koutrakos, 2006, s. 34

¹⁷⁷ Opinion 1/75, Understanding on a Local Cost Standard, 1975, ECR 1355.

¹⁷⁸ Case 41/76 Donckerwolcke, 1976, 37. paragraf.

¹⁷⁹ Craig - De Búrca, 2011, s. 321.

¹⁸⁰ Karluk Rıdvan, AB ve Türkiye, Sekizinci baskı, Beta Yayınları, Ankara, 2005, s. 414.

¹⁸¹ ATA 133. maddesinin 5. fıkrası.

kapsama dışında bırakılmıştı. Ayrıca diğer OTP konularından farklı olarak, hizmet ticareti ve fikri mülkiyet hakları ile ilgili müzakereler ve anlaşmalar konularında oybirliğiyle karar alma usulü geçerliydi¹⁸². Nice Antlaşması da 133. madde metninde değişiklik getirdi. Söz konusu değişikliğe göre, hüküm kapsamında yer alan alanlarla ilgili kararlar oy çoğunluğu ile alınabilecektir.

Avrupa Anayasal Antlaşması ile benzer içeriğe sahip olan Lizbon Antlaşmasında, AB ortak ticaret politikası, ortak güvenlik ve dış politika, çevre politikası, kalkınma yardımı ve üçüncü ülkelere finansal ve teknik yardım konuları ile birlikte, AB Antlaşmasının aynı başlığı altında toplanmaktadır. Lizbon Antlaşması ile ABİHA adını alan eski AT Antlaşmasında ise ortak ticaret politikasını düzenleyen hükümler 205, 206 ve 207. maddelerdir. Bu hükümler çerçevesinde OTP Birliğin Dış Eylemlerden biri sayılmış ve bu çerçevede onun dayandırılması gereken ilkeler belirtilmiştir¹⁸³. Söz konusu ilkeler arasında demokrasiye destek, hukukun üstünlüğü, insan haklarının ve temel özgürlüklerinin evrenselliği ve bölünmezliği, insan onuruna saygı, eşitlik, dayanışma, uluslararası hukukun ilkelerine saygı gibi ilkeler yer almaktadır¹⁸⁴.

ABİHA'nın 206. maddesinde OTP'nin amacı açık bir şekilde ifade edilmiştir. Buna göre Birlik bir gümrük birliği kurmak suretiyle, dünya ticaretinin ahenkli bir şekilde gelişmesine, uluslararası ticarete ve doğrudan yabancı yatırımlara uygulanan kısıtlamaların aşamalı olarak kaldırılmasına ve gümrüklerin ve diğer engellerin azaltılmasına, ortak çıkar doğrultusunda katkıda bulunur¹⁸⁵.

¹⁸² Koutrakos, 2006, s. 59-60.

¹⁸³ ABİHA'nın 205. maddesi.

¹⁸⁴ ABA'nın 21. maddesinin 1. fıkrası.

¹⁸⁵ ABİHA'nın 206. maddesi.

Lizbon Antlaşması ile OTP'nin amacı konusu pek bir değişikliğe uğramamışken, yetki konusunda değişiklik söz konusudur. Lizbon Antlaşması öncesinde, en son yapılan değişiklikle, OTP kapsamında AB'nin münhasır yetkisine, hizmetlerin ticareti ve fikri mülkiyetin iktisadi yönleri dahil edilmiştir. Paylaşımlı yetki alanına giren doğrudan yatırımlar konusu Lizbon Antlaşması ile AB münhasır yetkisine dahil edilmiştir¹⁸⁶. Lizbon Antlaşmasından önce üye ülkelerin her biri kendi ikili yatırım anlaşmalarını müzakere ederlerdi. Kısa vadede üye ülkelerin yapmış olduğu bu tür anlaşmaların etkilenmeyeceği, ancak uzun vadede bu tür anlaşmaların üye devletler yerine Birlik tarafından yapılacağı belirtilmektedir¹⁸⁷.

Birlik münhasır yetkisinin mevcudiyetinin bir göstergesi olan, Konseyin olağan yasama usulü, OTP'nin yukarıda belirtilen ve AB münhasır yetkisine dahil olan unsurlar konusunda kullanılacaktır¹⁸⁸. Ancak OTP'nin bazı unsurlarında karar alma yöntemi olarak oy birliği yönteminin kullanımı hala gerekli görülmektedir. Örneğin hizmet ticareti, fikri mülkiyetin ticari yönleri ve doğrudan yabancı yatırım alanlarındaki bir anlaşmanın müzakere edilmesinde ve akdedilmesinde, bu anlaşma iç kuralların kabul edilmesi için oybirliği gerektiren hükümler içeriyorsa, Konsey oybirliğiyle hareket eder¹⁸⁹. Konsey ayrıca aşağıdaki anlaşmaların müzakere edildiği ve akdedildiği durumlarda da oybirliği ile hareket eder. Bu anlaşmalar;

(a) kültürel ve görsel-işitsel hizmetlerin ticareti alanında, Birliğin kültür ve dil çeşitliliğine zarar verme riski taşıyan anlaşmalar,

¹⁸⁶ ABİHA'nın 207. maddesinin 1. fıkrası.

¹⁸⁷ Tezcan,ERCÜMENT, "Lizbon Antlaşmasının Gümrük Birliği ve Ortak Ticaret Politikası Açısında İçerdiği Değişiklikler" Uluslararası Stratejik Araştırma Kurumu, 7 Ekim 2010, http://www.usak.org.tr/analiz_det.php?id=14&cat=254#.Uxu4ovmSxqW (Son erişim tarihi 10.09.2015)

¹⁸⁸ ABİHA'nın 207. maddesinin 2. fıkrası.

¹⁸⁹ ABİHA'nın 207. maddesinin 4. fıkrası.

(b) sosyal, eğitim ve sağlık hizmetlerinin ticareti alanında, söz konusu hizmetlere ilişkin ulusal organizasyonu ciddi biçimde bozma ve üye devletlerin bu hizmetleri sunma sorumluluğuna hâlel getirme riski taşıyan anlaşmalardır.

Lizbon Antlaşmasının OTP konusunda getirdiği diğer bir değişiklik de Avrupa Parlamentosunun rolünün güçlendirilmesi ile ilgilidir. Eski düzenlemelerde Parlamento ticari nitelikli anlaşmaların müzakere edilmesinde ve akdedilmesinde büyük bir rol oynamıyordu¹⁹⁰. Yeni düzenlemeyle eski ortak karar alma usulü, olağan yasama usulü olarak kabul edilmiş ve Avrupa Parlamentosu ile Konsey, olağan yasama usulü uyarınca hareket ederek, tüzükler vasıtasıyla, OTP'nin uygulanmasına ilişkin çerçeveyi tanımlayan tedbirleri kabul edebilecek duruma gelmiştir.¹⁹¹ Bu konuda vurgulanması gereken nokta AP'nin rolünün OTP'nin tamamında değil, sadece OTP'nin uygulanmasına ilişkin çerçeveyi tanımlayan tedbirler konusunda öne çıkıyor olmasıdır. Anti-damping önlemleri gibi ticari enstrümanların uygulanması çerçevesinde AP'nin doğrudan bir rolü olmayacak, bu önlemlerin uygulanması daha önce de olduğu gibi, Konseyin kontrolünde ve Komisyonun sorumluluğunda olmaya devam edecektir.

Ancak AP ticaret anlaşmalarının onaylanması sürecinde daha etkili olma imkanına sahip olabilecektir. Yeni düzenlemede ticaret ile ilgili anlaşmaların sonuçlandırılmasını sağlamak üzere Konseyin karar almasından önce AP'nin “uygundur” onayının gerekli olacağı durumlar belirtilmektedir. Söz konusu durumlar şunlardan ibarettir:

(i) Ortaklık anlaşmaları,

¹⁹⁰ Bretherton – Vogler, s. 69.

¹⁹¹ ABİHA'nın 207. maddesinin 2. fıkrası.

- (ii) Birliğin, İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi'ne katılımına ilişkin anlaşma,
- (iii) İşbirliği usulleri öngörerek özel bir kurumsal çerçeve oluşturan anlaşmalar,
- (iv) Birlik açısından önemli bütçesel etkileri olan anlaşmalar,
- (v) olağan yasama usulünün veya Avrupa Parlamentosu'nun muvafakatinin gerekli olduğu özel yasama usulünün uygulandığı alanları kapsayan anlaşmalar¹⁹².

AP'nin "uygundur" onayı basit çoğunlukla karar vermesi anlamına gelmektedir. Aslında eskiden de AP'nin onayı alınıyordu, ancak bu yeni düzenleme ile bu durum şart haline getirilmiştir. AP görüşlerinin anlaşmalar konusunda hep olumlu olduğu gerekçesiyle bu değişikliğin uygulamada pek bir fark yaratmayacağı¹⁹³ ileri sürüldüğü halde, AP'nin bu yeni yetkilerini etkili bir şekilde kullanabilmek için gerekli usulleri oluşturacağı ve demokrasi ve insan hakları ile ilgili ilkeleri AB'nin ticaret politikası hedeflerine daha çok yansıtmak için çalışacağı bir gerçektir¹⁹⁴.

AP'nin rolünü güçlendiren bir başka husus da Komisyonun müzakereler sırasında yasal olarak AP'yi bilgilendirmekle yükümlü olmasıdır¹⁹⁵. Lizbon Antlaşmasının getirmiş olduğu yeniliklere rağmen, AP'nin hala ticaretle ilgili müzakerelerin başlatılmasında herhangi bir yetkisi yoktur. Bu yetki açık bir şekilde Konseye verilmiş durumdadır. Nihayetinde kurucu antlaşmalar Komisyonun, gerekli müzakereleri başlatması için kendisini yetkilendirecek olan Konseye tavsiyeler

¹⁹² ABİHA'nın 218. maddesinin 6. fıkrası.

¹⁹³ Tezcan, Ercüment, "Lizbon Antlaşmasının Gümrük Birliği ve Ortak Ticaret Politikası Açısında İçerdiği Değişiklikler" Uluslararası Stratejik Araştırma Kurumu, 7 Ekim 2010, http://www.usak.org.tr/analiz_det.php?id=14&cat=254#.Uxu4ovmSxqW (Son erişim tarihi 10.09.2015)

¹⁹⁴ Craig - De Búrca, 2011, s. 322.

¹⁹⁵ ABİHA'nın 218. maddesinin 10. fıkrası.

sunması gerektiğini ve Konsey ve Komisyonun, müzakere edilen anlaşmaların Birliğin iç politikaları ve kurallarıyla uyumlu olmasını sağlamaktan sorumlu tutulacağını belirtmektedir¹⁹⁶. Komisyon, bu müzakereleri, Konsey tarafından bu görevinde kendisine yardımcı olmak üzere atanan özel bir komite ile istişare halinde ve Konseyin kendisine verebileceği talimatlar çerçevesinde yürütür. Ancak Komisyon, müzakerelerdeki ilerlemeye ilişkin olarak, bu özel komiteye ve AP'ye düzenli olarak rapor sunar. Bu konularda Parlamente'ye yapılacak bilgilendirmeler AP'nin ticaretle ilgili özel komitesine yapılır¹⁹⁷. Aslında geçmişte Komisyon ticaretle ilgili müzakerelerdeki gelişmelerle ilgili AP'yi bilgilendirmiştir, ancak Lizbon Antlaşması ile bu durum artık bir yasal zorunluluk haline gelmiştir¹⁹⁸.

Sonuç olarak Lizbon Antlaşması OTP konusunda radikal bir değişiklik getirmemiş, sadece bu konu ile ilgili hükümleri daha sistematik bir hale getirmiş ve AP'nin rolünü güçlendirerek karar alma sürecini daha demokratik kılmaya çalışmıştır.

OTP'nin araçlarına bakıldığında, en önemli araçları ABİHA'nın 207. maddesinin 1. fıkrasında belirtilmiştir. Bu hükümde OTP'nin başlıca araçları bu şekilde sayılmıştır; Ortak Gümrük Tarifesi, mal ve hizmet ticaretine ilişkin tarife ve ticaret anlaşmalarının akdedilmesi, fikri mülkiyetin ticari veçheleri, doğrudan yabancı yatırım, ihracat politikası ve damping veya sübvansiyon durumunda alınacak ticari koruma tedbirleri¹⁹⁹. Söz konusunu hüküm sınırlandırıcı değildir, bu nedenle OTP'nin uygulandığı koşullar ve onun araçları zaman içerisinde değişiklik göstermiştir. Aşağıda OTP ana araçlarının kısa bir açıklanmasına yer verilmektedir.

¹⁹⁶ ABİHA'nın 207. maddesinin 3. fıkrasının 2. paragrafı.

¹⁹⁷ ABİHA'nın 207. maddesinin 3. fıkrasının 3. paragrafı.

¹⁹⁸ Sevinç, 2010, s. 534.

¹⁹⁹ ABİHA'nın 207. maddesinin 1. fıkrası.

Ortak Gümrük Tarifesi: AB'nin üçüncü ülkelere uyguladığı gümrük tarifesidir. OGT her yıl, bir Konsey Tüzüğü ekinde yayınlanmakta ve AB üye ülkelerinin tek başına bunu değiştirme imkanı bulunmamaktadır. 1960'lı ve 1970'li yıllarda OTP daha çok Ortak Gümrük Tarifesine ve diğer sınır önlemlerine dayandırılmaktaydı. Bugün ise (fikri mülkiyetinin ticari yönleri gibi) ticarete dolaylı bir şekilde bağlı olan önlemler de OTP kapsamında uygulanmaktadır. Roma Antlaşmasının imzalandığı 1957 yılında, gelişmiş ülkeler arasındaki ticaretin serbestleşmesi için daha çok yol kaydedilmesi gerekirken, ticareti korumanın en önemli aracı tarifeler olmuştur. O zamandan bu yana tarifelerin seviyesi çok düşürülmüştür ya da çeşitli anlaşmalarla tarifeler ortadan kaldırılmıştır²⁰⁰.

OTP'nin diğer bir aracı *İthalata ve İhracata ilişkin kurallardır*. Bunlar AB'nin uluslararası yükümlülükleri göz önünde bulundurularak, ithalatı ve ihracatı kontrol etmeye yönelik araçlardır. Söz konusu araçlar aşağıda belirtildiği şekildedir:

- *Gözetim ve korunma önlemleri:* Bu önlemler ithalatın serbestliği ilkesine dayandırıldığı halde, ithalatın Birlik üreticilerine zarar vermesini engellemek amacıyla yapılan hukuki tasarruflardır.

- *Kotaların dağıtımına ilişkin ortak kurallar:* Bu tür kurallar ithalat ve ihracatta, gerekli olduğu durumlarda uygulanacak miktar kısıtlamalarını belirleyen kurallardır.

- *Anti-damping ve anti-sübvansiyon önlemleri:* Söz konusu önlemler, ticarete haksız rekabete sebebiyet veren damping ve sübvansiyon uygulamalarına karşı Birlik bazında, belirli şartlar kapsamında alınan önlemlerdir. Bilindiği üzere DTÖ kurallarına göre de damping ve sübvansiyon haksız rekabeti teşvik ettiği için

²⁰⁰ Conconi, 2009, s. 159.

yasaklanmıştır, bu konu GATT’ın VI. maddesinde düzenlenmiştir. Birlik de Anti-damping ve anti-sübvansiyon önlemlerini geniş bir şekilde kullanmıştır. 1990’lı yıllarda bu tür önlemler yoğun bir şekilde başka ülkeler (Hindistan, Brezilya, Çin gibi) tarafından da kullanılmaya başlandı. Ancak bazı ekonomistlere göre, bu tür önlemlerin asıl amacı haksız rekabeti önlemek olsa da, Birlik tarafından daha çok koruyucu bir önlem olarak kullanılmıştır²⁰¹.

- *Haksız ticari uygulamalara karşı Birlik çıkarlarının korunması*: Böyle bir korunma üçüncü devletlerin uluslararası kurallara aykırı uygulamalar yapmalarına karşı, OTP bünyesinde alınan önlemler aracılığıyla sağlanmaktadır.

- *İhracat kredileri*: Söz konusu krediler, Birlik çapında uyumlaştırılması gereken, ancak henüz üye devletlerin aldığı önlemlerle yürütülen, ihracatın teşvikine ilişkin faaliyetlerden ibarettir.

“Bilgi ürünleri” (örneğin ileri teknoloji ya da medikal ürünler) ticaretinin önemi arttığından dolayı, *Fikri mülkiyet haklarının ticari yönlerinin korunması* da OTP kapsamında değerlendirilmektedir. Bu kapsamda alınan önlemlerin amacı fikri mülkiyet hakkının korunmasıdır. Uruguay Round müzakereleri sonucunda Fikri Mülkiyet Haklarının Ticaretle Bağlantılı Yönleri ile İlgili Anlaşma (TRIPs) imzalandı. Bu anlaşmaya göre anlaşmanın tarafları fikri mülkiyet haklarının korunması konusunda minimum bir standart oluşturmalı ve GATT’ın ayrımcılığa karşı olan geleneksel prensipleri bu konuda da uygulamalıdır.

OTP’nin diğer önemli bir aracı *anlaşmalardır*. Bunlar ikili ya da bölgesel bazda, AB ile üçüncü ülkeler arasında olan özel ticari ilişkileri düzenleyen anlaşmalardır. Birlik çok başarılı bir şekilde bölgeselliği ve çok taraflılığı OTP’de bir

²⁰¹ İbid, s. 160.

araya getirmiştir. Bir taraftan Birlik çok taraflı ticaret kurallarının güçlü bir savunucusudur, diğer taraftan da, Tercihli Ticaret Anlaşmalarının (TTA) dünyadaki en geniş ağını geliştirmiş durumundadır. Bu kapsamda yapılan uluslararası anlaşmalar ve onların türleri aşağıda incelenecektir.

3. Kalkınma İşbirliği ve İnsani Yardım Politikalarının Kapsamı, Hukuki Çerçevesi ve Araçları

AB'nin kalkınma işbirliği ve insani yardım konusundaki rolü ve aktiviteleri küresel seviyelerde başarılı bir şekilde gerçekleştirilmektedir. AB kalkınma işbirliği ve insani yardım konusunda dünyanın en büyük donörüdür. 2002 yılında dünya çapında yapılan bütün kalkınma ve mali yardımların %50'si AB tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu konuda AB'nin rolü sadece bir donör olması ile sınırlı değildir aynı zamanda Birlik ilk kuruluşundan beri dünyanın birçok gelişmekte olan ülkesi ile, özellikle güney ülkeleri ile, bu konulara dayanan karmaşık ilişkiler geliştirmiştir. Söz konusu ilişkiler bazen literatürde yüzeysel olarak nitelendirilmesine rağmen, çeşitli iç ve dış faktörlerden sürekli etkilenip yeniden şekillenmiştir²⁰².

AB'nin kalkınma ve insani yardım alanlarında aktif olmasının sebepleri tarihi, ahlaki ve ekonomik olmak üzere üç boyutta ele alınabilir. Tarihi boyutunu özellikle Fransa ve Birleşik Krallık gibi bazı üye devletlerin, dünyanın gelişmekte olan çeşitli yoksul ülkeleri ile sömürgecilik ilişkisine dayanan eski bağlarını, yeni sistem koşullarına uygun olarak devam etme eğiliminde olmalarıyla açıklayabiliriz. Ahlaki boyutu, daima insan haklarını en üst seviyede korumaya çalışan bir yapı olan

²⁰² Bertherton - Vogler, s. 111.

AB'nin, bu bağlamda dünyadaki yoksulluk ve açlığa karşı bir şeyler yapılması gerektiğini her zaman vurgulamış ve bu konularda çeşitli girişimlerde bulunmuş olmasıdır. Ekonomik boyutu ise AB'nin özellikle bakır ve uranyum ihtiyacını karşılayabilmek için pazarı geliştirmekte olan ülkelerin mal ve hammaddelerine ihtiyaç duymasındır²⁰³.

Kalkınma işbirliği, mali ve teknik yardım ve insani yardım alanları ile ilgili düzenlemeler ancak Maastricht Antlaşmasından sonra kurucu antlaşmalarda yer almıştır. Bundan önce bu alanlardaki gelişmeler OTP gibi diğer politikalar kapsamında ya da ortaklık anlaşmaları aracılığıyla gerçekleştirilmiştir²⁰⁴.

Kalkınma işbirliği ve insani yardım politikalarının hukuki çerçevesi en son olarak ABİHA'nın III. Başlığında düzenlenmiştir. İlgili hükümlere göre kalkınma işbirliği politikası ve insani yardım alanındaki operasyonlar Birliğin dış eylemi kapsamında değerlendirilir ve dış eyleminin ilkeleri ve hedefleri çerçevesinde yürütülür.²⁰⁵ Söz konusu ilkeler, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve temel özgürlüklerin evrenselliği ve bölünmezliği, insan onuruna saygı, eşitlik ve dayanışma ilkeleri ile Birleşmiş Milletler Şartı'nda yer alan ilkelere ve uluslararası hukukun ilkelerine saygıdan ibarettir.²⁰⁶ Söz konusu politikaların öncelikli hedefleri, yoksulluğun azaltılması ve uzun vadede ortadan kaldırılması ile doğal veya insan kaynaklı afetlere maruz kalan halklara, ülkelere ve bölgelere yardım etmektir²⁰⁷.

Kalkınma ve insani yardım politikaları ile ilgili ilkelere periyodik olarak hazırlanan strateji belgelerinde yer verilmektedir. 2005 yılında Konsey, Parlamento

²⁰³ Nugent, Neill, The Government and Politics of the European Union, 6. Baskı, Duke University Press, ABD, 2006, s. 513.

²⁰⁴ Craig - De Búrca, 2011, s. 324.

²⁰⁵ ABİHA'nın 208. maddesinin 1. paragrafı, ABİHA'nın 214. maddesinin 1. fıkrası.

²⁰⁶ ABA 21. maddesinin 1. fıkrası

²⁰⁷ ABİHA'nın 208. maddesinin 2. paragrafı.

ve Komisyon tarafından yapılan ortak bir açıklama olarak kabul edilen “Kalkınma Hakkında Avrupa Uzlaşması” isimli strateji belgesinde AB kalkınma politikasının öncelikli hedefinin Milenyum Kalkınma Hedefleri doğrultusunda sürdürülebilir kalkınma kapsamında yoksullukla mücadele etmek olduğu ifade edilmiştir²⁰⁸.

Kalkınma işbirliği ve insani yardım konularında AP ve Konsey olağan yasama usulü kapsamında birlikte hareket eder. Söz konusu kurumlar bu politikaların uygulanması için, gelişmekte olan ülkelerle çok yıllık işbirliği programlarına veya tematik yaklaşımli programlara ilişkin gerekli tedbirlerin alınmasına karar verir.²⁰⁹

Birliğin, üçüncü ülkelerle ve yetkili uluslararası örgütlerle, kalkınma işbirliği ve insani yardım hedeflerinin gerçekleştirilmesine katkı sağlayan her türlü anlaşmayı akdetme yetkisi de kurucu antlaşmalarda öngörülmüş bulunmaktadır.²¹⁰ Bu çerçevede bazı ticaret anlaşmaları kalkınma politikasının hedeflerini de yansıtmaktadır.

AB’nin gelişmekte olan ülkelere yardımı şu ana başlıklar altında toplanabilir:

(a) Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi: Bu sistemde daha yukarıda da anlatıldığı gibi, gelişmekte olan ülkelerin ihracatlarına tek taraflı olarak kolaylıklar sağlanmaktadır. Buna ek olarak Şubat 2001 Konsey Tüzüğü uyarınca dünyanın en az gelişmiş 50 ülkesinden silah dışındaki bütün mallar (EBA) AB pazarına gümrüksüz girmektedir.

(b) Gıda Yardımı: Gıda konusunda ciddi sorunlar yaşayan ülkelere AB tarafından gıda maddeleri gönderilmektedir.

²⁰⁸ Tangör, Burak, “Avrupa Birliği’nin Dış İlişkileri”, Akçay, Belgin - Kahraman, Sevilay – Baykal, Sanem (Eds.), Avrupa Birliği’nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler, Seçkin Yayın Evi, Ankara, 2008, s. 373.

²⁰⁹ ABİHA’nın 209. maddesinin 1. fıkrası.

²¹⁰ ABİHA’nın 209. maddesinin 2. fıkrası, ABİHA’nın 214. maddesinin 5. fıkrası.

(c) Acil yardım: Doğal afetler ve diğer insan kaynaklı krizlerle karşı karşıya kalan ülkelere yardım gönderilmektedir.

AB'nin kalkınma yardımları, AB bütçesi ve üye devletlerin katkılarıyla oluşturulan Avrupa Kalkınma Fonu olmak üzere iki kaynaktan finanse edilmektedir²¹¹.

Birlik ve üye devletler, kalkınma işbirliği alanında bireysel olarak hareket edebilirler yada ortak eylemlerde bulunabilirler. Her durumda Birlik ve üye devletler eylemlerinin tamamlayıcılığını ve etkililiğini artırmak amacıyla, politikalarını koordine ederler ve yardım programları hakkında, uluslararası örgütlerde ve uluslararası konferanslarda da birbirleriyle istişarede bulunur ve gerektiğinde yardım programlarının uygulanmasına katkıda bulunurlar²¹². Birlik ve üye devletler, kendi yetki alanlarında, üçüncü ülkelerle ve yetkili uluslararası örgütlerle işbirliği yaparlar²¹³.

Yukarıda açıklanan ilgili hükümlerden de anlaşıldığı üzere, kalkınma ve insani yardım politika alanları tamamen AB'nin münhasır yetkisinde değildir. Kalkınma politikasının bazı yönlerinde AB önemli rol alırken, bazı yönlerinde üye devletler başrol oynamaktadır. Kalkınma politikasının ticari yönleri AB'nin münhasır yetkisindeyken, finans desteği üye devletlerin sorumluluğu altındadır. Buna rağmen bazen bu konularda üye devletler arasında ya da AB kurumları ve üye devletler arasında anlaşmazlıklar doğmaktadır. Bunların asıl sebepleri üye devletler arasında hedefler, öncelikler ve çıkarlar bakımından farklılıkların bulunmasıdır. Örneğin

²¹¹ ABİHA'nın 209. maddesinin 3 fıkrası

²¹² ABİHA'nın 210. maddesi.

²¹³ ABİHA'nın 211. maddesi.

Fransa'nın kalkınma politikaları neo-kolonyal nitelikteyken, İtalya daha çok ticari bir yaklaşım benimsemektedir²¹⁴.

Birlik ayrıca gelişmekte olan ülkeler dışındaki üçüncü ülkelerle ekonomik, mali ve teknik işbirliğine yönelik tedbirler uygulama yetkisine sahiptir. Birliğin kalkınma politikasıyla uyumlu ve Birliğin dış eyleminin ilkeleri ve hedefleri çerçevesinde yürütülen bu tedbirler, üye devletlerin eylemleri ile birbirini tamamlar ve güçlendirir niteliktedir²¹⁵.

AB kalkınma işbirliği politikası, teknik ve mali işbirliği ve insani yardımlar kapsamında yapılan operasyonlar ve anlaşmaları dış ilişkilerinin bir aracı olarak kullanmaktadır. Bu şekilde AB küresel düzeydeki etkinliğini güçlendirmeye çalışmaktadır. Üye devletler hem AB'nin bu alanlardaki gücünden yararlanmakta hem de bu alanlarda kendi politikalarını çıkarları doğrultusunda geliştirebilmektedir. Ticari gücüne ek olarak AB ve üye devletlerin değişik yardım programları AB'nin küresel ekonomik aktörlüğünün önemli bir göstergesi olmaktadır²¹⁶.

B. DIŞ SİYASİ İLİŞKİLER KAPSAMINDAKİ POLİTİKALAR

1. Arupa Birliğinin Uluslararası Siyasetteki Yeri

İki dünya savaşının dramatik sonuçları Avrupa ülkelerini istikrarlı, barışçıl ve işbirlikçi bir ortamın yaratılması için çalışmaya teşvik etmiştir. Bu çalışmalar sonucunda kurulan en önemli yapılardan biri, bugün gelinen nokta itibariyle Avrupa Birliği olarak faaliyet gösteren, Avrupa Ekonomik Topluluğudur. Yukarıda da

²¹⁴ Nugent, 2006, s. 515.

²¹⁵ ABİHA'nın 212. maddesinin 1. fıkrası.

²¹⁶ Tangör, 2008, s. 375.

açıklandığı üzere, temelde ekonomik bir birlik gibi ortaya çıkan ve dünya çapında önemli bir ekonomik güç olarak kendini ispatlayan Birlik, ODGP'yi hayata geçirerek, uluslararası siyaset ve güvenlik alanında da güçlü bir aktör olmayı hedeflemiştir²¹⁷.

Birliğin uluslararası siyasi aktörlüğü konusunda ilk kurucu antlaşmalar herhangi bir vurgu yapmamaktaydı. Birliğin dış ilişkileri ile ilgili düzenlemeler sadece Roma Antlaşmasındaki Birliğe (Topluluğa) tüzel kişilik tanıyan ve bunun sayesinde onun 3. taraflarla ortaklık anlaşmaları ve ticaret anlaşmaları yapabileceğini öngören düzenlemelerdir²¹⁸. Bu düzenlemeler Birliğin daha sonra bir uluslararası siyasi aktör olarak gelişmesinde önemli bir temel teşkil etmiştir²¹⁹.

Gelinen nokta itibarıyla bugün AB, uluslararası arenada önemli bir ticari aktör olmanın yanı sıra önemli bir siyasi aktör olarak da kendini göstermektedir. Kurucu antlaşmalardaki ilgili düzenlemeler çerçevesinde, Birlik uluslararası diplomasiye ve diğer siyasi faaliyetlere çeşitli şekillerde katılmaktadır.

Öncelikle AB'nin dünyanın en önemli insan hakları ve demokratik değerler savunucusu olduğu artık genel kabul gören bir olgudur. Kurucu antlaşmaların ilk hallerinde insan haklarına yer verilmediği halde, en son Lizbon Antlaşması ile getirilen ve kurucu antlaşmalarla aynı hukuki statüye sahip olan Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı²²⁰, insan haklarının korunmasının Birlik açısından öneminin bir göstergesidir. İnsan haklarının ve demokratik değerlerinin korunması sadece Birliğin içinde değil, Birliğin dış ilişkilerinde de esaslı bir konu haline getirilmiştir. Üçüncü

²¹⁷ Söylemiş, Tarık, "Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası ve Üç Kritik Sınavı: Makedonya, Kongo ve Bosna Hersek Misyonları", *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*, 2007, C:3, S: 12, ss. 41-53, s. 41.

²¹⁸ AET Antlaşmasının 238. maddesi.

²¹⁹ Bertherton - Vogler, s. 164.

²²⁰ ABA'nın 6. maddesi.

lkelerle geliştirdiği politik diyaloglarda, üçüncü ülkelere yönelik oluşturduğu kalkınma ve yardım politikalarında ve Birleşmiş Milletler gibi önemli uluslararası forumlarda her zaman insan haklarına saygı konusunun önemini vurgulayan AB, bu konunun üçüncü ülkelerle yapmış olduğu ortaklık ve işbirliği anlaşmalarının temel unsurlarından biri olarak düzenlemesini sađlamaktadır²²¹. Bunun yanı sıra AB için AB’ye ye olmak isteyen aday ve potansiyel aday ülkeler ve komşu ülkeler ile olan ilişkilerinin değerlendirilmesinde insan haklarına ve demokratik değerlere saygı konusu en önemli değerlendirme kıstaslarından biridir²²². Bu şekilde Birlik insan hakları ve demokratik değerleri savunan en önemli uluslararası aktörlerden biri haline gelmiştir.

Dünyayı tehdit eden iklim değerikliği gibi bir konuda da AB küresel çapta önemli bir rol üstlenmiştir. Kyoto Protokolünün müzakerelerinde esaslı bir rol oynayan AB, bugün küresel ısınmanın ve emisyonların azaltılması konusunda bir uluslararası anlaşmanın akdedilmesi için çaba gösteren BM’nin en önemli destekleyicisidir²²³.

Birlik ayrıca ODGP çerçevesinde çeşitli uluslararası savaş ve çatışmalarda barışın sağlanması için siyasi, uygulayıcı ve ekonomik bir rol üstlenmektedir. Birliğin bu alandaki ilk girişimlerden biri Balkanlar’daki savaş sırasında barışın sağlanması için yapmış olduğu girişimdir, ancak bu girişiminde Birlik istenilen başarıyı sağlayamamıştır. 1991 yılında Hırvatistan ve Slovenya’nın bağımsızlıklarını ilan etmesi ve Sırların Hırvatistan’a saldırması neticesinde, bu bölgede bir iç savaş meydana gelmişti. AB’nin girişimiyle 5 Kasım 1991’de

²²¹ http://eeas.europa.eu/background/what-we-do/index_en.htm (Son erişim tarihi Ocak 2016)

²²² İnsan hakları ve demokratik değerler, özellikle ilerleme raporlarında yapılan değerlendirme kıstaslarından biri olarak yer almaktadır.

²²³ http://eeas.europa.eu/background/what-we-do/index_en.htm (Son erişim tarihi Ocak 2016)

Lahey’de taraflar bir araya getirilerek bir çözüm aranmaya çalışılmıştır ancak bir anlaşmaya varılamamıştır. Başarısız bir şekilde sonuçlanan bu siyasi inisiyatifin üzerine AB ekonomik gücünü kullanarak, Sırbistan ve Karadağ bölgesine ekonomik ambargo getirmiş ve Sırpıları önemli bir maddi zarara uğratmıştır²²⁴.

Makedonya’da Arnavutlar ve Makedonlar arasındaki etnik çatışmalar, Ağustos 2001’de imzalanan Ohri Antlaşması sayesinde ve NATO’nun müdahalesiyle son bulmuştur. AB’nin bölge üzerindeki etkisi daha çok ekonomik yardım ve zarar gören yerlerin yeniden inşası gibi faaliyetler sonucunda hissedilmiştir.

Batı Balkanlarda Bosna savaşı, Kosova savaşı gibi diğer kanlı savaşlar sırasında da, savaşların sona erdirilmesi açısından AB pek de etkili bir rol oynayamamış, Balkanlardaki bu çatışma ve savaşlar ancak ABD’nin müdahalesiyle sona ermiştir. Kapılarındaki bu savaş ve istikrarsızlık AB’yi ortak dış ve güvenlik politikası oluşturmak yolunda çabalarını güçlendirmeye teşvik etmiştir.

Ortak bir dış ve güvenlik politika oluşturma konusunda önemli gelişmeler kaydedilmesine rağmen, AB’nin uluslararası arenadaki silahlı çatışmalara ve anlaşmazlıklara müdahale yolu öncelikle siyasi uzlaşya ve diyaloga dayanmaktadır. Örneğin 2013 yılında Kosova ve Sırbistan arasında diyalogun sağlanması ve bir anlaşmaya ulaşılması için AB başarılı bir şekilde arabuluculuk yapmıştır. Ayrıca ABD, BM ve Rusya ile birlikte çalışarak AB İsrail ve Filistin arasındaki sorunun çözümü için çalışmalarına devam etmektedir²²⁵.

Bunun yanı sıra AB küresel güvenlik konusunda da kendini ispatlamaya çalışan önemli bir aktördür. Ortak Savunma ve Güvenlik Politikası çerçevesinde AB

²²⁴ Söylemiş, s. 46.

²²⁵ http://eeas.europa.eu/background/what-we-do/index_en.htm (son erişim tarihi Ocak 2016)

dünyanın çeşitli yerlerine askeri ve sivil misyonlar göndermektedir. Ancak ulusal devletler gibi resmi bir askeri doktrine sahip olmayan AB, söz konusu askeri misyonları, AB uluslararası kriz yönetimi için belirlemiş olduğu prosedürler çerçevesinde yönetmektedir. Birlik askeri müdahaleleri barış misyonları çerçevesinde düzenlenir ve büyük ölçüde NATO'nun askeri gücüne dayanmaktadır. AB şimdiye kadar yaklaşık 25 askeri misyon düzenlemiştir²²⁶. Söz konusu misyonlar sınırların yönetiminden yerel polis güçlerinin eğitimine kadar çeşitli görevler kapsamaktadır.

Bu türden ilk misyonlardan biri Makedonya'daki Concordia Misyonudur. Mart 2003'de imzalanan Berlin Plus Antlaşması NATO'nun Makedonya'daki varlığını sonlandırmış. Bölgedeki barışı koruma çerçevesinde Ohri Antlaşması'nın yürütülmesini sağlama görevi Birliğe verilmişti. Bu kapsamda 31 Mart 2003 tarihinde Birlik, Concordia askeri misyonunu Makedonya'ya yollamıştı. Bu misyonun amacı Makedonya hükümetine sınır ve bölge güvenliğinin sağlanması ve Ohri Antlaşması'nın yürütülmesinde yardımcı olmaktır. Concordia Misyonu, 15 Aralık 2003 tarihinde sona erdirilmiştir. Daha sonra Makedonya hükümetinin talebi üzerine bölgeye Birlik tarafından Proxima isimli polis misyonunu (EUPOL) gönderilmiştir. AB'nin bu ilk askeri misyonları başarılı olarak nitelendirilmişse de, küçük ve çok düşük riskli askeri misyonlar olduğu, dolayısı ile bu alanlarda AB'nin iddialı bir aktör olmaya hazır olmadığı yönünde yorumlar ortaya atılmıştır.²²⁷

²²⁶ Bono, Giovanna, "The EU's Military Doctrine: An Assessment", *International Peacekeeping*, Güz 2004, C. 11, S. 3, s. 453.

²²⁷ Söylemiş, s. 49; Farnam, Arie, "First Test For New European Army", *Christian Science Monitor*, 2003, V. 95, I. 199, s.1-2, Ulriksen, Stale - Gourlay Catriona - Mace, Catriona, "Operation Artemis: The Shape of Things to Come?", *International Peacekeeping*, Güz 2004, C. 11, S. 3, s. 509.

Yapılan bu yorumlara rağmen AB dünya çapında çeşitli başarılı askeri misyonlar göndermiştir. Kongo Ordusunun ve Gürcistan yargı sisteminin yeniden düzenlenmesi ile ilgili misyonlar, Afganistan ve Irak'taki polis güçlerinin eğitilmesi ile ilgili misyonlar, Aceh/Hindistan'da barış koruma anlaşmasının uygulanması ile ilgili misyonlar örnek olarak gösterilebilecek misyonlardır²²⁸. En son misyonlara örnek olarak, Dünya Gıda Programı'nın insani yardım taşıyan gemilerinin, Somali kara sularında korsanlardan korunmasını sağlamakla görevlendirilen EUNAVFOR Atalanta misyonu gösterilebilir²²⁹. Bütün bu örnekler AB'nin uluslararası siyasi ve güvenlik konularında pozisyonunu güçlendirmeye çalışan önemli bir aktör olarak yoluna devam ettiğinin göstergesidir.

Genişleme politikası sayesinde bölgesel düzeyde AB'nin aktör olarak etkililiği daha çok ortaya çıkmaktadır. 1957 yılında sadece altı üyeden oluşan bir Toplulukla yoluna başlayan Birlik, bugün 28 üyeden oluşarak dünyanın en büyük ticari ve siyasi aktörlerinden biri haline gelmiştir. Geçmişte gerçekleşen ve halen devam eden genişleme süreçlerinde, başlıca ekonomik ve siyasi istikrarın sağlanması, demokratik değerlerin korunması olmak üzere çeşitli şartları kapsayan şartlılık yaklaşımı sayesinde, AB sürece dahil olan bütün aktörleri önemli ölçüde etkilemekte ve kendisini önemli merkezi bir aktör olarak ön plana çıkartmaktadır.

Son gelişmeler, genişleme politikası çerçevesinde gerçekleştirilen üyelik süreçlerinin, AB'nin sadece bölgesel düzeydeki rolünde değil, küresel düzeydeki rolünde de kullanılabileceğini göstermektedir. Örneğin AB'nin, kendisine doğru yönelen Suriye mülteci akımını azaltmak amacıyla Türkiye ile vardığı anlaşmaya

²²⁸ Chapman, Bert, Military Doctrine, A reference Handbook, Greenwood Publishing Group, Oxford, 2009, s.132.

²²⁹ http://eeas.europa.eu/background/what-we-do/index_en.htm (son erişim tarihi Ocak 2016)

göre, Türkiye'nin bu konuda yardım etmesinin karşılığında açılmayan müzakere fasıllardan birkaçının açılması ve üyelik sürecinin hızlandırılması kararlaştırılmıştır²³⁰. Bu şekilde AB genişleme politikasını aday ülkelerle olan ilişkilerinin yönetimi yanı sıra, mültecilik gibi küresel çaptaki krizlerin yönetiminde de kullanma imkanı bulmuştur.

Doğuya doğru genişleyerek Bağımsız Devletler Topluluğu ve Ukrayna gibi yeni ülkelerle fiilen komşu olan AB, bütün bu yeni komşu ülkeleri ve Akdeniz'de bulunan eski komşu ülkeleri ile olan ilişkilerini daha başarılı bir şekilde yürütebilmek için Avrupa Komşuluk Politikasını oluşturmuştur. Komşuluk politikası aracılığıyla Birlik bölgede barış ve istikrarın sağlanmasını ve iyi ve güçlü komşuluk ilişkilerinin kurulmasını hedefleyerek bölgesel düzeyde aktörlüğünü güçlendirmektedir. Komşu ülkelerle ilişkilerini ve bu ilişkiler kapsamında ortaya çıkabilecek krizleri genellikle askeri güce başvurmadan yumuşak güç olarak nitelendirilen ekonomik ve diplomatik yaptırımlar aracılığı ile yönetmeye çalışan AB'ye, bu konuda her zaman istenen seviyede başarılı olamadığı yönünde eleştiriler yapılmıştır. Örneğin Ukrayna krizinde AB'nin rolü eleştirilmiştir. Bir taraftan ortaklık anlaşması sunan AB ve diğer taraftan bir gümrük birliği sunan Rusya, Ukrayna'yı bir seçim yapmaya zorlamış ve bu seçim ikiye ayrılan Ukrayna halkı arasında, birçok sivilin ölümü ile sonuçlanan çatışmaların başlamasına sebep olmuştur. Rusya'nın Kırım'a askeri müdahalede bulunmasıyla Ukrayna krizinin en üst seviyeye tırmanmasının ardından AB krizin çözümü için, bazı Rus ve Ukrayna vatandaşlarının AB'ye girmesinin yasaklanması, Rusya'ya ambargo uygulaması gibi yaptırımlarda bulunmuştur. Bu yaptırımların krizin çözümü için pek etkili olmadığı ancak AB'nin dış politika kapsamında ilk kez

²³⁰ http://ec.europa.eu/priorities/migration/docs/20151112_eu-turkey_en.pdf,
[http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-15-5860_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm) (son erişim tarihi Ocak 2016)

28 ülkenin tek ses ile hareket ederek, ilk gerçek stratejik testini geçtiği yönünde yorumlar yapılmıştır²³¹. Her şeye rağmen AB Ukrayna ile 27 Haziran 2014 tarihinde bir ortaklık anlaşması imzalayabilmiştir²³².

Birliğin uluslararası arenadaki siyasi aktörlüğünü daha somut bir şekilde ortaya koyabilmek için aşağıda OGDG'nin yanı sıra, genişleme ve komşuluk politikalarının kapsamı, hukuki çerçevesi ve bu politikalar çerçevesinde kullanılan siyasi ve hukuki araçları değerlendirilmektedir.

2. Ortak Dış ve Güvenlik Politikasının Kapsamı, Hukuki Çerçevesi ve Araçları

Kurucu antlaşmaların ilk hallerinde düzenlenmemiş olmasına rağmen Avrupa'da bir siyasi bütünleşme kurmak ve uluslararası arenada siyasi konularda da tek ses olma çabası Topluluğun ilk kurulduğu zamanlardan beri sürekli gösterilmiştir. Sovyetler tehdidi ve ABD'nin ısrarı üzerine bir orduya ve savunma bakanlığına sahip olma amacıyla oluşturulmaya çalışılan Avrupa Savunma Topluluğunun kurulmasının, 1950 yılında Fransa parlamentosu tarafından reddedilmesi ile Avrupa'da siyasi bütünleşme konusundaki ilk çabalar, başarısız olmuştur²³³. Ancak 1960'lı yıllarda Toplulukların dış ekonomik ilişkiler konusundaki artan öneminin, bir dış politika boyutu ile dengelenmesi ihtiyacı konusunda tartışmalar başlatıldı.

²³¹ Techau, Jan, "Ukraine, the Birthplace of Strategic Europe?", 18 Mart, 2014, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=55002> (son erişim tarihi Ocak 2016)

²³² http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/association_agreement/index_en.htm (son erişim tarihi Ocak 2016)

²³³ Vanhoonacker, Sophie, "A Critical Issue: From European Political Cooperation to a Common Foreign and Security Policy", Laursen, Finn – Vanhoonacker, Sophie (Eds), The Intergovernmental Conference on Political Union: institutional reforms, Martinus Nijhoff Publishers, Netherland, 1992, s. 26.

1960'lı yılların sonu, üye devletlerin ortak pazarın tamamlanması ve ekonomik ve para birliğinin oluşturulması konularında anlaşmaya vardığı bir dönemdir. Bu dönemde Topluluğun bütünleşmesinin siyasi alanlara da taşınması tekrar gündeme gelmiştir²³⁴. Bu konuda yapılan tartışmaların temelinde, bir dış politikanın oluşturulmasında Komisyona herhangi bir rol verilip verilmemesi vardı. De Gaulle ve onun taraftarları böyle bir şeyi şiddetle reddedip, dış politika konularının hükümetlerarası bir düzeyde kalması için ısrar etmiştir²³⁵. Bu konudaki tartışmalar 1969 yılında Lüksemburg Raporu ile son bulmuştur. Söz konusu raporda Toplulukların dışında ve hükümetlerarası düzeyde bir dış politika işbirliğinin geliştirilmesi önerilmekteydi. Avrupa Politik İşbirliği (European Political Cooperation) (API) olarak isimlendirilen bu mekanizmada, bir sekreterlik dahil olmak üzere, herhangi bir yeni kurumun oluşturulması öngörülmemekteydi²³⁶.

Avrupa Politik İşbirliğinin amacı üye ülkeler arasında dış politika konuları ile ilgili işbirliği, dayanışma ve görüş alışverişini sağlamaktır²³⁷. API kapsamında mümkün olduğunca üye ülkeler bir koordinasyon içerisinde ortak eylemlerde de bulunacak, birbirlerine düzenli olarak danışacaktı. Bu yapı AT'nin bünyesi dışında

²³⁴ Regelsberger, Elfriede, "EPC in the 1980s: reaching another plateau", Pijpers, Alfred - Regelsberger, Elfriede - Wessels, Wolfgang (Eds), European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe? Martinus Nijhoff Publishers, Netherland, 1988, s.5.

²³⁵ Allen, David - Wallace William, "European Political Cooperation: the historical and contemporary background", Allen, David - Rummel, Reinhardt - Wessel, Wolfgang (Eds), European Political Cooperation: Towards a foreign policy for Western Europe, Institut für Europäische Politik, Bonn, 1982, s. 22, Vanhoonacker, s. 27.

²³⁶ Davignon Report (Luxembourg), 27 October 1970, Bulletin of the European Communities. November 1970, n° 11. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. ss. 9-14.

²³⁷ Wessels, Wolfgang, "European Political Cooperation: a new approach to European foreign policy", Allen, David - Rummel, Reinhardt - Wessel, Wolfgang (Eds), European Political Cooperation: Towards a foreign policy for Western Europe, Institut für Europäische Politik, Bonn, 1982, s. 3.

oluşturulduğu için, görüşmelerin organizasyonu dönem başkanlığında olan ülke tarafından düzenlenecekti²³⁸.

Yıllar içinde bazı konular hem API hem AT çerçevesinde değerlendirilmeye başlandığı için API ve AT arasındaki ilişki ile ilgili üye devletlerin diplomatları arasında gerilimler de baş göstermeye başladı. 1980'li yılların başında üye devletler, API toplantılarına Komisyonunun da katılması gerektiği konusunda mutabakata vardılar. Böylece hem üye devletlerin temsilcileri hem Topluluk temsilcileri uluslararası konularla ilgili görüş alışverişlerinde bulunma fırsatı yakalamış olacaktı²³⁹.

Avrupa Tek Senedi'nde dış politikanın önemi vurgulanmış olmasına rağmen, 1990'lı yıllara kadar AB'nin küresel seviyedeki gücü sadece ekonomik açıdan kanıtlanmıştır. Siyasi etkinlik açısından ise AB'nin pek de önemli ilerlemeler kaydedememesi üzerine üye devletler, dönemin bazı gelişmelerinden de etkilenerek, AB'nin siyasi arenadaki rolünü güçlendirmek istemiştir. Üye devletlerinin bu yeni yaklaşımını etkileyen sebeplerden biri Doğu Bloğunun çökmesiydi. Sovyetler Birliği'nin dağılması ile uluslararası güç dengeleri ve dış politika gündemi değişmiş, kıtalar arası gerginliğin yerini, bölgesel sorunlar ve çatışmalar almıştı. Nükleer ve askeri gücün önemi azalmış, bunun yerine ekonomik güç ve coğrafi konum önem kazanmıştı. Dönemin diğer önemli değişikliği eski Yugoslavya Federal Cumhuriyeti'nin dağılmasıydı. Eski Yugoslavya Federal Cumhuriyeti'nin dağılmasının ardından, başta yeni birleşmiş olan Almanya olmak üzere, AB üye devletleri, AB sınırına çok yakın bulunan Slovenya ve Hırvatistan bağımsızlıklarını

²³⁸ Davignon Report (Luxembourg), 27 October 1970, Bulletin of the European Communities, November 1970, n° 11. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. ss. 9-14.

²³⁹ Vanhoonacker, s. 29-30.

tanıdılar. Bu gelişmeler doğrultusunda dış politika ve güvenlik konularının önemi gittikçe artmış ve AB daha etkin bir rol üstlenmek isteği içerisine girmiştir. Ancak AB'nin bu alanlardaki politikaları ve faaliyetleri çok yetersiz kalmıştır. Özellikle 1991 yılında Balkanlar'daki çatışma ve kriz ortamından sonra, AB üyesi devletlerin barışın sağlanması ve yardım operasyonlarına değişik yollardan katkıda bulunma çabaları bütün bu yardımların tutarlı ve koordine edilmiş bir şekilde yürütülmemesinden dolayı çok da etkili olmamıştır. Balkanlar'daki istikrar ortamı ancak ABD'nin askeri müdahalesi ile sağlanabilmiştir. AB'nin dış ve güvenlik politikası komşu olan Balkanlarda sınırlı ve yetersiz kalmışken, uluslararası arenada daha geniş bir kapsamda değerlendirilebilen 1990-1991 yılı Körfez savaşı, AB'nin dış politika gündemi kapsamına bile girememiştir²⁴⁰.

Bütün bu tecrübelerden yola çıkarak Birliğin dış politika konusunda yetersiz olduğu görüşü 1990 yılında Birlik bünyesinde oluşturulan Politik Birlik için Hükümetlerarası Konferans'ın (*Intergovernmental Conference on Political Union*) önem kazanmasına neden olmuştur. Bu yapının görevi, API'yi, Soğuk Savaş sonrasında oluşturulan yeni şartlara uyum sağlayacak bir dış politikaya dönüştürmektir. 1990'lı yıllarda, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) ile ilgili hükümler içeren AB Antlaşması getirildi. Bu yeni politikanın amaçları Birliğin ortak değerlerini, temel menfaatlerini, bağımsızlığını korumak, Birliğin güvenliğini her şekilde güçlendirmek, uluslararası işbirliğini geliştirmek, güçlendirilmiş

²⁴⁰ Nugent, Neil, *The Government and Politics of the European Union*, 7. Baskı, Palgrave Macmillan Publisher, New York, 2010, s. 379.

demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve temel özgürlükleri korumak ve geliştirmek şeklinde belirtilmiştir²⁴¹.

Kurucu antlaşmaları tadil eden Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları, uluslararası arenadaki değişiklikleri ve AB'nin durumunu dikkate alarak, dış politika ve savunma politikası alanlarındaki işbirliğini daha ileri düzeye taşımış ancak bu alanlardaki işbirliği hükümetlerarası işbirliği niteliğinde olmaya devam etmiştir.

Maastricht Antlaşması ODGP'yi AB'nin ikinci sütunu olarak belirlemiş oldu.

2. Sütundaki düzenlemelere göre ODGP alanlarında üye devletlerin ortak çıkarları söz konusu olmakta ve aralarında sistematik bir işbirliği kurulmaktaydı. Bakanlar Konseyi, gerekli görüldüğünde, oy birliği ile üye devletlerin benimseyecekleri ortak tutumları ve yürütülecek ortak eylemleri belirleme yetkisine sahipti²⁴². Yukarıda da açıklandığı üzere, ODGP uluslar-üstü değil, hükümetlerarası bir yapılanmadan ibarettir. Bu nedenle bu alanda karar alma yetkisi Konseye aittir ancak Konsey AB Zirvesi tarafından belirtilen genel yönlendirici ilkeler ve stratejik esaslar çerçevesinde hareket eder²⁴³. Diğer asli organların karar alma mekanizmaları bu alanda çok sınırlı bir şekilde kullanılabilmektedir. ODGP alanında karar alma araçları da farklı olmaktadır. Söz konusu politika ile ilgili tüzük, direktif gibi Birlik hukukunun tipik karar alma araçları yerine, ortak eylem, ortak tutum gibi farklı araçlar kullanılmaktadır.

Amsterdam Anlaşması ODGP ile ilgili düzenlemeleri daha da kurumsallaştırmıştır. Bu alanda kullanılan politika araçları çoğaltılmış ve daha

²⁴¹ Laursen Finn, "Explaining the Intergovernmental Conference on Political Union", Laursen, Finn – Vanhoonacker, Sophie (Eds), The Intergovernmental Conference on Political Union: institutional reforms, Martinus Nijhoff Publishers, Netherland, 1992, s. 229.

²⁴² ABA'nın 25. maddesi.

²⁴³ ABA'nın 26. maddesinin 2. paragrafı.

verimli bir duruma getirilmiştir. ODGP'nin uygulanmasına ilişkin olan kararlarda nitelikli oy çokluğu yönteminin kullanımı artırılmış ve bir üye devlete AB'yi bağlamayacak bir biçimde bir kararın uygulanmasına katılmamaya izin veren yapıcı çekimserlik getirilmiştir. 1992 yılında Batı Avrupa Birliğinin tespit ettiği barışın yeniden tesisi, kriz yönetimi, barışı koruma, insani yardım ve kurtarma görevlerinin dahil olduğu Petersberg Görevleri, Avrupa Birliği Antlaşmasına dahil edilmiştir. Lizbon Antlaşması bu görevlerin kapsamını daha da genişletmiştir²⁴⁴.

ODGP'nin geliştirilmesini sağlayan hükümlere yer veren Lizbon Antlaşması'nda, Birliğin tek ses olarak hareket etmesini sağlamak amacı ile AB Dış İşleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi makamının getirilmesi, Yüksek Temsilciye Dış İlişkiler Konsey toplantılarına başkanlık etme, AB Komisyonun Başkan Yardımcılığını yapma ve üye devletler arasında eşgüdümü sağlama görevleri verilmesi hükümlerini içeren düzenlemeler yer almıştır²⁴⁵.

Sonuç olarak Ortak Dış ve Güvenlik Politikası, birliği güçlendirip sağlamlaştırmak ve ODGP'yi içeren konularda daha etkin olmak amacıyla yapılmaktadır. ODGP ile AB'nin diğer aktörlerle ilişkilerinde daha etkili olacağı, çatışma ve sorunların olduğu yerlerde operasyonlara daha aktif katılım sağlayıp kendisinden beklenenleri daha fazla karşılayacağı düşünülmektedir.

3. Genişleme Politikasının Kapsamı, Hukuki Çerçevesi ve Araçları

AB'nin uluslararası arenada bir aktör olarak kendini göstermesini sağlayan diğer önemli bir dış politikasının, genişleme politikası olduğu söylenebilir. İlk başta

²⁴⁴ Tangör, 2008, s. 381.

²⁴⁵ ABA'nın 27. maddesi.

sadece bir prosedür olan genişleme, son dönemlerde önemli bir politika haline dönüşmüştür. Bu politikanın oluşturulma sebeplerini ve etkililiğini daha iyi anlayabilmek için gelişim sürecini incelemek yerinde olacaktır.

Başlangıçta sadece altı Avrupa ülkesini kapsayan Avrupa Birliği'nin bütünleşmesini sağlayan ekonomik başarı, kalıcı barış ve istikrar diğer devletler tarafından takdirle izlenmiştir ve onlarda da bu yeni yapı içinde olma isteği uyandırmıştır. Böylelikle Birlik yıllar içinde yayılan uzun ve devamlı bir genişleme sürecinden geçerek, üye sayısını artırarak, bugün itibarıyla 28 üyeye ulaşmıştır.

Avrupa bütünleşmesinin yeni üyelere açık olacağı ilk olarak AB projesini açıklayan Schuman Deklarasyonunda yer almaktaydı²⁴⁶. Bunun üzerine yeni üyelerin kabulü kurucu antlaşmalarda bir prosedür olarak düzenlenmişti.

Bu konu ile ilgili hükümler AKÇT Antlaşması'nın 98., AAET Antlaşması'nın 205. ve AET Antlaşması'nın 237. maddelerinde yer almıştır²⁴⁷. Söz konusu hükümlerde öngörüldüğü üzere, AB genişleme sürecine dahil olmak isteyen devletlere yönelik, birincisi tam üyelik başvurusu yapabilme şartı, ikincisi ise, başvuruda bulunan devletin tam üye olması için yerine getirmesi gereken katılma şartları olmak üzere, iki şart türü belirlenmiştir.

Kurucu antlaşmaların ilk hallerinde tam üyelik başvurusu için aranan tek şart ilgili devletin Avrupalı devlet olmasıdır. Burada bahsi geçen "Avrupalı olmak" teriminin ne anlama geleceği konusunda herhangi bir açıklama yer almadığı halde, bu

²⁴⁶ http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_en.htm (son erişim tarihi Ocak 2016)

²⁴⁷ İlgili hükümler benzer şekilde formüle edilmiştir: "Her Avrupa Devleti, işbu Antlaşmaya taraf olmak için başvuruda bulunabilir. Antlaşmaya taraf olmak isteyen Devlet Konseye başvurur. Konsey, Yüksek Otoritenin görüşünü aldıktan sonra, oybirliğiyle karar alır ve yine oybirliğiyle katılma şartlarını belirler. Bu katılma, katılma belgesinin işbu Antlaşmanın tevdi edildiği hükümet tarafından alındığı gün yürürlüğe girer."

şartın siyasi bir şarttan daha çok, coğrafi bir şart olduğu söylenebilir. Konseyin Avrupalı olmak kriterine dayanarak reddettiği tek üyelik başvurusu Fas devletinin 1987 yılında yapmış olduğu başvurdur²⁴⁸. 1963 yılında AB ile, muhtemel üyelik öngören bir ortaklık anlaşması imzalayan Türkiye de, 14 Nisan 1987 yılında AB'ye üyelik başvurusunda bulunmuştur. Türkiye topraklarının çok büyük bir kısmı Asya kıtasında bulunmasına rağmen, Konsey, Komisyon ve Parlamento, Türkiye'nin üyelik için uygun bir devlet olduğunu teyit etmiştir²⁴⁹ ve an itibariyle Türkiye üyelik müzakerelerine başlamış durumundadır. Dolayısı ile AB'nin bu konuda tutumunu coğrafi unsurları kadar, kültürel ve tarihi bir takım faktörlerin de etkilediğini söylemek mümkündür.

Kurucu antlaşmaların ilk hallerinde yer alan ilgili düzenlemelerde ise üyelik başvurusu yapan devletin Topluluğa (Birliğe) katılım şartları, Yüksek Otorite (Komisyon) görüşünü aldıktan sonra Konsey tarafından oybirliğiyle belirlenmekteydi. Görüldüğü üzere, üyelik prosedürünün bu ilk halinde yeni üyelerin kabulü sadece Konsey ve Yüksek Otorite arasında düzenlenen bir konuydu. Burada üye devletlerden, ortaklık veya katılım anlaşmalarından bahsedilmemektedir. Buna rağmen üye devletler, yeni üyelerin katılım şartlarının belirlenmesinde ve yeni üyelerin katılımına karşı veto hakkının kullanılmasında, Konsey sınırları dahilinde etkili olabilmıştır²⁵⁰.

²⁴⁸ Council Decision of 1 October 1987,

http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/23a2_en.htm (son erişim tarihi Ocak 2016)

²⁴⁹ EP resolution Doc. A4-0368/97, 4.12.1997, recital S and paragraf. 31; Luxembourg European Council of 12-13.12.1997, Presidency's Conclusions, para. 31; Commission opinion of 18.12.1989, SEC(89)2290 final; Commission communication to the Council, *European Strategy for Turkey - Initial Operational Proposals by the Commission* COM(98)0124 final, 4.3.1998.

²⁵⁰ Hillion, Christophe, "EU Enlargement", Craig, Paul – De Burca, Grainne (Eds), *The Evolution of EU Law*, 2. Baskı, Oxford University Press, Oxford, 2011, ss. 188-190.

Bu ilk düzenlemeler sadece katılım şartlarını belirleyen kurumu göstermiş olup, söz konusu şartların nelerden ibaret olduğu ve neye göre belirleneceği konusunda herhangi bir açıklama getirmemekteydi. Yeni üyelerin katılımı ile ilgili bu ilk düzenlemeye dayanarak yapılan ilk genişleme, daha sonra yapılacak bütün genişlemelerin seyrini şekillendirdiği görülmektedir. Bu düzenlemede öngörülen prosedür, üzerinde üye devletin ek kriterler koyabileceği genişleme prosedürlerinin temelini oluşturmaktadır²⁵¹.

Kurucu antlaşmaların ilk hallerine dayanarak yapılan ilk genişleme dalgası Kuzey genişlemesi olarak adlandırılmıştır. 1963 ve 1967 yıllarında AT'ye üyelik talebi ile iki kez başvuran Büyük Britanya (BB), her başvurusunda Fransa hükümetinin Başkanı De Gaulle'in vetosu ile karşı karşıya gelmiştir. De Gaulle BB'nin üyeliğini reddetmesini, BB'nin kara Avrupa'sından farklı bir yapıya sahip olduğu, ABD ile olan ilişkilerine daha fazla öncelik verdiği gibi sebeplere dayandırmaktaydı²⁵². Siyasetçiler değişince, ilgili ülkelerin siyasi yaklaşımları da değişebilmektedir. Dolayısıyla De Gaulle'in siyasi arenadan uzaklaşması ile, Topluluğun BB'ye karşı yaklaşımı da değişmiş oldu. Böylece 1969 yılında yapılan Lahaye Zirvesinde genişleme kararı alındı ve BB ile birlikte İrlanda, Danimarka ve Norveç ile üyelik müzakereleri başlatıldı²⁵³. Müzakerelerin sonunda bu dört ülkenin AB üyeliği kabul edildi. Norveç, üyeliğe kabul edildiği halde, AB'ye katılımı ilgili kendi halkı için yapmış olduğu bir referandumun olumsuz sonuçlanması ile, ilk genişleme dalgasına katılamamıştı.

²⁵¹ İbid, ss. 191.

²⁵² Preston, Christopher, "The Enlargement and Integration of the European Union: Issues and Strategies", Routledge Publishers, London, 1997, s. 31.

²⁵³ İbid, s. 32-33.

Bu şekilde gerçekleştirilen bu ilk genişleme, aslında daha sonraki genişlemelerde etkili olacak önemli unsurlar ortaya koydu. Avrupa kıtasında bulunmasına ve gelişmiş bir ekonomiye sahip olmasına rağmen, BB üyeliğinin Fransa'nın vetosuna²⁵⁴ takılması, herhangi bir aday devletin üyelik sürecinin herhangi bir üye devletin vetosu ile basit bir şekilde engellenebileceğini göstermekteydi²⁵⁵. Bu durum ayrıca genişleme sürecinin, aday devletin kurucu antlaşmalarda öngörülen yükümlülükleri yerine getirme kapasitesinden daha çok, bir üye devletin menfaatleri dolayısıyla engellenebileceğini de göstermekteydi²⁵⁶. Böyle bir durumda genişlemenin özünde, üye devletler tarafından yönetilen bir süreç olduğu kabul edilebilir.

Buna rağmen ilk üyelik başvurularını değerlendiren Konsey, üyelik müzakerelerinin açılması için aday devletlerin Birlik (o zaman Topluluk) kurallarını ve hedeflerini kabul etmeleri gerektiğini ifade etmiştir²⁵⁷. Bu şekilde, daha sonraki genişlemelerde aranan Birlik müktesebatının benimsenmesi kriterinin temeli oluşturulmuş oldu. Konseyin bu şartları getirmesindeki amacı, yeni katılacak devletlerin ona sorun yaratmasını önlemektir. Örneğin 1970 yılında başlayan üyelik müzakerelerinde Büyük Britanya adeta yeni bir Topluluk kurucu antlaşmasını

²⁵⁴ De Gaulle'nin Büyük Britanya hakkındaki görüşünü bu sözleri özetlemektedir: "Bu Avrupalı olmayan bir ülkedir... Bu ülkenin tarihi, coğrafi konumu, ekonomisi, tarımı ve insanların karakteri farklıdır. Bu ülke tam üye olamaz. (Here is a country which is not European...its history, its geography, its economy, its agriculture and the character of its people – admirable people though they are – all point in a different direction...This is a country which...cannot, despite what it claims and perhaps even believes, be a full member)

Charles de Gaulle, quoted by David Cameron July 2010

http://www.ab.gov.tr/files/EKYB/egitim_materyalleri/the_enlargement_policy_of_the_eu.pdf

(son erişim tarihi Ocak 2016)

²⁵⁵ Hillion, 2011, s. 191.

²⁵⁶ Tatham, Allan F., Enlargement of the European Union, Kluwer Law International, The Netherlands, 2009, s. 7-8.

²⁵⁷ Final Communiqué of the Hague Summit, 2 December 1969.

http://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/33078789-8030-49c8-b4e0-15d053834507/publishable_en.pdf (son erişim tarihi Ocak 2016)

yapmak için hazırlanmış ve tavrını müzakereler başlar başlamaz sergilemiştir. Bu durumda AT tarafı “müktesebat dokunulmazlığı” tanımını formüle etmek zorunda kalmıştır. Böylece bu strateji üyelik müzakerelerinde tartışılmaz bir müzakere pozisyonu haline gelmiştir²⁵⁸.

BB, İrlanda ve Danimarka’nın AT’ye üye olmasından kısa bir süre sonra, askeri rejimlerinden yeni kurtulan Yunanistan, İspanya ve Portekiz üyelik başvurusunda bulunmuştur. Avrupa’nın güneyinde, bulunan bu üç Akdeniz ülkesi, ekonomik açıdan AT’den daha az gelişmiş durumdaydı. Askeri rejimden yeni çıkmış bu ülkelerin her biri demokratik bir siyasi rejim kurma çabasıındaydı²⁵⁹.

Askeri yönetimden (Albaylar cuntasından) sonra, Yunanistan’da Karamanlis’in yönetiminde yeni bir demokratik hükümet kurulmuş ve bu yeni hükümet ülkenin demokrasiye geçişinin bir teminatı olarak 12 Haziran 1975 tarihinde Konseye üyelik başvurusunda bulunmuştur²⁶⁰. Komisyon, Yunanistan’ın üyelik başvurusu hakkındaki görüşünde, bu ülkenin ekonomik zayıflığına dikkat çekmiş ve Yunanistan’ın AT’ye katılımının Topluluk bütçesinden önemli oranda kaynak transferi gerektireceğini ifade etmiştir²⁶¹. Komisyon söz konusu görüşünde Yunanistan’ın ekonomik durumundaki zayıflıkların giderilmesi için katılım öncesi bir hazırlık dönemi gerektirdiği, ancak siyasi açıdan Yunanistan’ın üyelik

²⁵⁸ Açıkmışe, Sinem Akgöl, “Avrupa Birliğinde Koşullu Genişleme”, Akçay, Belgin - Kahraman, Sevilay - Baykal, Sanem (Eds.), Avrupa Birliği’nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler, Seçkin Yayın Evi, Ankara, 2008, s. 430.

²⁵⁹ Avrupa Birliğin Genişleme Tarihçesi <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=109> (son erişim tarihi Ocak 2016)

²⁶⁰ Yunanistan hükümetinin AET’ye üyelik başvurusunda bulunma sebeplerin ayrıntılı bir analizi için bakınız: Ifantis, Kostas, “State interests, external dependency trajectories and “Europe”, Greece”, Kaiser, Wolfram – Elvert, Jürgen (Eds), European Union Enlargement, A Comparative History, Routledge Press, London, 2004, s. 85-86.

²⁶¹ Commission Opinion on Greek Application for Membership, Bulletin of EC, Supplement no 2/1976, http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/add5c5dd-118f-412d-bf8a-277a9fc1f239/publishable_en.pdf (son erişim tarihi 10.09.2015)

başvurusunun kabul edilebileceğini ifade etmiştir. Komisyonun bu görüşünü aldıktan sonra Konsey 9 Şubat 1976 tarihinde Yunanistan ile katılım müzakerelerinin başlatılmasına karar vermiştir. Bu müzakereler 34 ay sürmüş ve 1981 yılında Yunanistan AT'ye onuncu üye olarak katılabilmektedir²⁶².

İspanya ve Portekiz'deki diktatör rejimler 1974 ve 1975 yılında yıkılmıştır. Bu ülkelerde kurulan yeni hükümetler 1977 yılında AT üyeliği için Konseye başvuruda bulunmuştur. İspanya ve Portekiz'i AT üyeliğine yönelten siyasi ve ekonomik sebepler Yunanistan'ın üyelik başvurusu sebepleri ile benzer nitelikteydi. Yunanistan gibi, bu ülkeler de AT üyeliğini yeni kurulan demokrasilerinin teminatı olarak değerlendirmekteydi²⁶³. Ayrıca bu ülkeler, üyelik sayesinde Topluluktan gelebilecek fonlarla ekonomilerinin yeniden yapılandırılması ve gelişmişlik düzeyinin artırılması hedeflerini de göz önünde bulundurmışlardır²⁶⁴. İspanya ve Portekiz ile üyelik müzakereleri 1978 yılında başlatılmış, müzakereler bitiminde, bu iki ülke 1986 yılında, ortak bir katılım anlaşması ile Topluluk üyesi olabilmektedir.

İspanya, Portekiz ve Yunanistan ile yapılan katılım müzakerelerinde, üyelik için daha önce getirilen kriterlerin yanı sıra, yeni kriterler geliştirilmiştir. Getirilen en önemli kriterlerden biri demokratik bir rejimin varlığı kriteridir. Söz konusu kriterlere ek olarak, bu ülkeler ekonomilerini Birlik ile bütünleştirme ve sınır sorunlarını çözme talepleri ile de karşılaşmışlardır. Ekonomik açıdan Birlik üyelerine göre daha az gelişmiş olan Akdeniz ülkelerinin, AT ekonomik bütünleşmesine katılabilmeleri için, ekonomik kapasitelerinin güçlendirilmesi zımni bir şart olarak

²⁶² Bitzenis, Aristidis, *The Nalkans, Foreign Direct Investment and EU Accession*, Ashgate Publishing, England, 2009, s. 259.

²⁶³ Kochenov, Dimitry, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Kluwer Law International, UK, 2007, s. 5.

²⁶⁴ Açıkmeşe, 2008, s. 425.

ileri sürülmüştür. Yunanistan ile yapılan müzakerelerde, onun ayrıca komşu devletlerle ilişkilerinin düzeltilmesinin önemi de vurgulanmıştı. Birlik, aday devletin sınır sorunlarının, genişleme sonrasında onun içine taşınmasını önlemek eğilimindeydi. Birlik kurumları Yunanistan'ın katılımının Türkiye ile Birlik arasındaki ilişkilerine zarar vermemesi gerekliliğini devamlı olarak vurgulamıştır²⁶⁵. Güney genişlemesi, Birliğin farklı siyasi ve ekonomik yapılara sahip ülkelere doğru da genişleyebileceğini göstermiştir. Ayrıca bu genişleme süreci, Birliği, yeni katılacak ülkelerin sahip olduğu özellikler ve bulunduğu şartlar doğrultusunda katılım kriterlerini geliştirmeye teşvik etmiştir.

AB'nin genişleme süreci 1995 yılında, güney ülkelerinden daha çok gelişmiş ve birbirileri ile benzer ekonomik ve siyasi yapılara sahip olan Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın Birliğe katılmasıyla devam etti. Çoğulcu demokrasi ve pazar ekonomisi geleneğine sahip olan bu üç ülkenin katılımı AB bütçesinde önemli katkılar sağlayacağı için Birlik tarafından sıcak karşılanmıştır. EFTA üyesi olan Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın Birliğe katılma talebinde bulunmasının en önemli sebebi dış ticaretlerinin önemli ölçüde Birlik pazarına bağlı olması ancak üye olmadıkları için karar alma süreçlerinin dışında kalmalarının verdiği endişeydi. Siyasi açıdan bakıldığında Avusturya, İsveç ve Finlandiya Soğuk Savaş sırasında tarafsız kalmış ve bu tutumlarını daha sonra da değiştirmemişlerdir. Eski Sovyetleri rahatsız edeceği kaygısı ile bu ülkeler Birlikten uzak durmuşlardır. 90'lı yılların başında Sovyetlerin dağılması ve Soğuk Savaş'ın sona ermesi ile, bu endişe de sona

²⁶⁵ Smith, Karen E, "The Evolution and Application of EU Membership Conitionality", Cremona, Marsie (Ed), The Enlargement of European Union, Oxford University Press, Oxford, 2005, s. 110.

ermiş oldu²⁶⁶. Komisyonun 1992 yılında hazırlamış olduğu olumlu görüşlerin ardından, çoğulcu demokratik rejimlere sahip olan Avusturya, İsveç ve Finlandiya ile katılım müzakereleri başlatıldı. Söz konusu müzakereler sorunsuz bir şekilde tamamlandı ve yapılan iç referandumların ardından, 1995 yılında bu üç ülke AB üyeliğine kabul edilmiş oldu.

Bu yeni genişleme dalgasını üyelik kriterleri açısından değerlendirmek gerekirse, sağlam demokratik rejimlere sahip olan bu ülkelerin, AB – EFTA ortaklık anlaşması sayesinde AB ile ileri bir ekonomik bütünleşme düzeyi içerisinde bulunduğu ve hatta bütünleşme sürecine önemli katkıları olduğu görülmektedir. Bu nedenle, bu yeni genişleme dalgasında, AB, üyelik kriterlerine yeni kriterler ekleme ihtiyacı duymamıştır.

4. Genişlemeden sonra AB'nin üye sayısı 15'e ulaşmıştı. Buna rağmen Birliğe üye olmak isteyen ülke sayısı gittikçe artmaktaydı. 80'li yılların sonu 90'lı yılların başında üç Akdeniz ülkesi²⁶⁷ ve komünizm rejimlerinden çıkan ve bağımsızlıklarını yeni kazanan on Merkez ve Doğu Avrupa ülkesi²⁶⁸ AB'ye üyelik başvurusunda bulunarak, 5. Genişlemeyi başlatmış ve genişleme sürecini çok daha farklı bir düzeye taşımıştır.

Yeni şartlara uyum sağlamak için öncelikle genişleme konusundaki hukuki düzenlemeler yeniden ele alındı. Maastricht Antlaşması ile getirilen değişiklikler sonucunda, yeni üyelerin başvurusu ile ilgili eski hükümler kaldırıldı ve onların

²⁶⁶ Dimitry Kochenov, EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law, Kluwer Law International, UK, 2007, s. 6.

²⁶⁷ Türkiye (14 Nisan 1987), Kıbrıs (3 Temmuz 1990) ve Malta (16 Temmuz 1990)

²⁶⁸ Macaristan (31 Mart 1994), Polonya (5 Nisan 1994), Romanya (22 Haziran 1995), Slovakya (27 Haziran 1995), Litvanya (21 Ekim 1995), Estonya (24 Kasım 1995), Litvanya (8 Aralık 1995), Bulgaristan (14 Aralık 1995), Çek Cumhuriyeti (17 Ocak 1996) ve Slovenya (10 Haziran 1996).

yerine AB Antlaşmasındaki, her Avrupalı devletin Birliğin üyesi olmak için başvuruda bulunabileceğini öngören “O” maddesi getirildi. Bu yeni düzenlemede yine Avrupalı devlet olmanın ne anlama geleceği açıklanmamıştır. Komisyon da 1992 tarihli Lizbon Zirvesine sunduğu raporda “Avrupalı devlet” kavramının, sadece bir coğrafya göstergeden ibaret olmadığını, bir Avrupa kimliğini ifade etmek amacı ile kullanıldığını belirtmiştir. Söz konusu raporda komisyonun şu ifadeleri kullanmıştır “...Avrupa hiçbir zaman resmi olarak tanımlanmamıştır. Avrupa kavramı Avrupa kimliğini oluşturan coğrafi, tarihi ve kültürel unsurların birleşmesinden meydana gelmektedir. Dolayısı ile Avrupa’nın sınırlarını çizmek mümkün değildir”.²⁶⁹ Bu şekilde Birlik organları da “Avrupalı devlet” kavramını, coğrafi sınırları ile sınırlandırmayıp, geniş bir şekilde yorumlamıştır. Komisyon bu raporda Avrupalı Kimliğinin, birincisi demokratik bir anayasanın varlığı ve insan haklarına saygı, ikincisi Birlik hukukunun benimsenmesi ve üçüncüsü bu hukukun uygulanması olmak üzere üç kriter açısından değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmiştir²⁷⁰.

Maastricht Antlaşması ile getirilen ABA’nın “O” maddesine göre yeni üyelerin kabulü için katılım şartlarının üye devletler ve üyelik için başvuran devlet arasında yapılacak bir anlaşma ile düzenleneceği öngörülmüştür. Bu anlaşmaya taraf olan her devletin, söz konusu anlaşmayı kendi anayasal sistemine göre onaylaması gerekmektedir²⁷¹. Böylece üyelik sürecinin üye devletler tarafından yönetildiği,

²⁶⁹ “Europe and the Challenge of Enlargement”, Bulletin of European Communities, Supplement no 3/1992, s. 11 http://ec.europa.eu/enlargement/archives/press_corner/research_bulletin/index_en.htm (Son erişim tarihi 10.09.2015)

²⁷⁰ Benacchio GianAntonio, – Pasa, Barbara, “A Guide to European Law, A Common Law for Europe”, Central European University Press, Budapest, 2005, s. 136.

²⁷¹ Maastricht Antlaşması ile getirilen ABA’nın “O” maddesinin 2. paragrafı.

antlaşmalarda öngörölmüş oldu ve ilk kez kurucu antlaşmalarda bir katılım anlaşmasından bahsedildi.

Hukuki düzenlemelerin yanı sıra, genişleme ile ilgili yeni kriterler de getirildi. 22 Haziran 1993 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesi'nde, Avrupa Birliği genişlemesinin Merkez ve Doğu Avrupa devletlerini de kapsayacağını kabul edilmiş AB üyeliği için yerine getirilmesi gereken kriterler belirlenmiştir. Bu kriterler siyasi, ekonomik ve Birlik mevzuatının benimsenmesi olmak üzere üç grupta toplanmıştır²⁷².

Siyasi Kriter, demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve azınlık haklarını güvence altına alan kurumların varlığını öngörmektedir. Ekonomik kriter kapsamında ise işleyen ve aynı zamanda Birlik içinde rekabetçi baskılara ve diğer serbest piyasa güçlerine dayanabilecek bir serbest piyasa ekonomisinin varlığı istenmektedir. Birlik mevzuatının benimsenmesi ise siyasi, ekonomik ve parasal birliğin amaçlarına bağlı olarak üyelik için gerekli yükümlölükleri yerine getirebilme kapasitesine sahip olmak koşullarını kapsamaktaydı.

Kopenhag kriterleri devam eden yıllarda yeniden ele alınıp geliştirildi. 1995 yılında yapılan Madrid Zirvesinde üye olmak isteyen devletlerin AB müktesebatının etkili bir şekilde uygulanmasını sağlayacak idari yapılara da sahip olması, bir kriter olarak belirlendi²⁷³.

AB bu şekilde genişlemenin hukuki zeminini hazırlamış oldu. Diğer taraftan Merkez ve Doğu Avrupa ölkeleri açısından, Avrupa bütünleşmesinin bir parçası olmak öncelikli bir hedef olarak görölmüştür. Bu ölkelerinin üyelik talepleri tarihi,

²⁷² Conclusions of the Presidency - Copenhagen, June 21-22 1993

²⁷³ Presidency Conclusions, Madrid European Council, 15-16 December 1995

psikolojik, ekonomik ve siyasi sebeplere dayandırılmaktaydı. Tarihi, coğrafi ve psikolojik açıdan Avrupalı devlet olma niteliğine sahip olduğu kabul edilen bu ülkelerin AB üyeliği, kurmaya çalıştıkları yeni demokratik rejimlerini güçlendireceği, Avrupa pazarına giriş imkanlarının yanı sıra, ticaret ve yatırımlarının artırılmasını ve ekonomik büyüme ve istikrarın sürdürülmesini sağlayacağı düşünülmekteydi²⁷⁴.

AB MDA ülkelerinin üyelik süreçlerini yönlendirmek üzere “Katılım Öncesi Strateji” olarak isimlendirilen bir üyeliğe hazırlık program oluşturmuştur. Katılım Öncesi Stratejisinde belirtilen şartları yeri getiren ve orda çizilen yolu başarı ile takip eden ülkelerle 1998 ve 2000 yıllarında üyelik müzakereleri başlatıldı.

Katılım için ilk müzakereler Avrupa Konseyinin Aralık 1997 tarihli kararıyla öncelikle Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Slovenya, Estonya ve Kıbrıs olmak üzere 6 ülke ile başlatıldı. 2000 yılında ise Bulgaristan, Letonya, Litvanya, Romanya, Malta ve Slovak Cumhuriyeti ile katılım müzakereleri açıldı²⁷⁵.

Müzakere süreçlerini tamamlayan on ülke 2004 yılında AB’ye üye oldu. Sadece Romanya ve Bulgaristan, sürecin biraz gerisinde kaldıkları için, ancak 2007 yılında AB üyesi olabilmıştır.

MDA ülkelerinden çok daha evvel, 1987 yılında tam üyelik için başvuruda bulunan Türkiye ile katılım müzakerelerinin açılması için uygun bir zaman olmadığı yönündeki Komisyon görüşünden²⁷⁶ sonra Türkiye’nin üyelik başvurusunun 28

²⁷⁴ Açıkmışe, 2008, s. 431-432.

²⁷⁵ Kochenov, s. 7.

²⁷⁶ European Commission Opinion on Turkey’s Request for the Accession to the Community, 18 December 1989.

Aralık 1989’da bir tarafa bırakılması da genişlemeye ayrı bir boyut kazandıran bir olgudur.

Beşinci genişlemeye dahil olan ancak MDA ülkelerinden daha farklı niteliklere sahip olan iki Akdeniz ülkesi Kıbrıs ve Malta’nın üyelik süreçleri diğer ülkelerden daha farklı seyretmiştir. Kıbrıs Birlik ile ilişkilerini, 1972 yılında imzalanan bir ortaklık anlaşması ile başlatmıştır. Kıbrıs, iç sorunları sebebiyle sorunlu bir aday olmasına rağmen, 1993 yılında bütün Kıbrıs adası adına Rum Yönetiminin yapmış olduğu AB üyelik başvurusu ile ilgili Komisyonun olumlu görüş bildirmesinin ardından Korfu ve Essen Zirvelerinde Kıbrıs’ın beşinci genişleme dalgasına dahil edilmesine karar verilmiştir²⁷⁷. Söz konusu Zirvelerde, 1970 yılında Birlik ile bir ortaklık anlaşması imzalayan Malta da Kıbrıs ile aynı hükümler çerçevesinde değerlendirmiştir²⁷⁸. Bunun neticesinde beşinci genişleme sürecine Kıbrıs’ın yanı sıra Malta da dahil edilmiştir.

5. Genişlemeden sonra AB’nin üye sayısı 27’ye ulaşmıştır. MDA ülkeleriyle aynı yolu takip eden Hırvatistan 1 Temmuz 2013 tarihinde AB’ye katılan 28. ve an itibariyle son ülke olmuştur.

Beşinci genişleme öncesine kadar genişleme ağırlıklı olarak sadece bir süreç niteliğindeyken, bu genişleme sırasında durum değişti. 90’lı yıllarda derinleşmeye odaklanan Birlik, ilk başta MDA ülkelerinin üyelik için hazır olmadıkları düşüncesi ile bu ülkelerin üyeliğine sıcak bakmamıştı. Üyelik kapılarını tamamen açmak

²⁷⁷ The European Council [Corfu Summit 1994], Corfu, 24-25 June 1994 , http://www.europarl.europa.eu/summits/cor1_en.htm (son erişim tarihi Ocak 2016)
The European Council [Essen Summit 1994], Essen, 9-10 December 1994, http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_en.htm (son erişim tarihi Ocak 2016)

²⁷⁸ Malta AB’ye ilk üyelik başvurusunu 1990 yılında yapmıştır. Bu başvuru hakkında Komisyon olumlu görüşünü belirleyip katılım sürecinin başlatılması beklenirken, 1996 yılında Malta hükümeti İşçi Partisinin eline geçmiş ve ilgili üyelik başvurusu geri alınmıştır. Daha sonra 1998 yılında Malta’da iktidara Hristiyan demokratların gelmesi ile, üyelik başvuru yenilenmiştir.

istemeyen Birlik, bu ülkelere yönelik üç aşamalı bir politika hazırlamıştı. Böylelikle ilk kez genişleme bir süreç olmaktan çıkıp, bir politika boyutuna ulaşmıştır.

Hazırlanan bu politikanın ilk aşaması MDA ülkeleri ile ekonomik ve işbirliği anlaşmaları imzalamaktır. 1988 Yılında başlayan ve 1993 yılına kadar devam eden bu ilk aşamanın amacı, aday ülkelerin ekonomik açıdan Birlik ekonomik sistemine yakınlaşmasını sağlamaktır. Politikanın ikinci aşaması Birlik tarafından yapılan mali ve teknik yardımlardan ibarettir. Üçüncü aşamada ise taraflar arasında daha yakın ilişkiler kuran ortaklık anlaşmalarının akdedilmesi öngörülmekteydi²⁷⁹.

5. Genişleme kapsamında bir takım yeni uygulama ve prosedürler de getirildi. Bu yeni uygulama ve prosedürler an itibariyle aday ve potansiyel aday statüsünde bulunan Türkiye, Batı Balkan ülkeleri ve İzlanda²⁸⁰ üyelik süreçlerinde de uygulanmaktadır.

Tablo 1. Üyelik sürecinin ana aşamaları.

AB Üyeliği – (En son katılan ülke Hırvatistan (2013))
Katılım Anlaşmalarının imzalanması ve onaylanması
Müzakerelerinin açılması - (Türkiye, Karadağ)
Aday Statüsünün verilmesi - (Makedonya, Arnavutluk, Sırbistan)
Ortaklık (ve İstikrar) Anlaşmalarının akdedilmesi ve uygulanması
Potansiyel Aday Statüsünün ²⁸¹ verilmesi - (Bosna-Hersek, Kosova)
Politik Diyalog ve Avrupa İşbirliği (Partnerliği) - ekonomik ve işbirliği anlaşmalarının yapılması

²⁷⁹ Açıkmeşe, 2008, s. 432.

²⁸⁰ 2015 yılında İzlanda üyelik başvurusunu geri çekmiştir.

²⁸¹ 19-20 Haziran 2000 tarihlerinde gerçekleştirilen *Feria Zirvesi* Sonuç Bildirgesinde, AB'nin öngördüğü reformları, bölgesel işbirliğini, demokrasinin üstünlüğü ilkesini kabul eden Batı Balkan ülkelerinin, potansiyel aday ülke olabilecekleri belirtilmiştir. Potansiyel aday statüsü kavramının resmi bir tanımlanması yoktur ancak İstikrar ve Ortaklık Anlaşmalarının dibacesinde bu statüye sahip ülkeler için üyelik şartlarına bağlı AB *entegrasyonu (üyeliği)* vaat edilmektedir.

Üyeliğe götüren yolun standart bir şekilde formüle edilmesine rağmen, bazı ülkelerin üyelik süreçlerinin değerlendirilmesinde farklı subjektif ve tutarsız uygulamalar görmek de mümkün olmuştur. Örneğin Polonya'nın üyelik kriterleri açısından sorunları mevcut olduğu halde, Almanya'nın baskısı çerçevesinde, bu ülke son genişleme dalgasına dahil edilmiştir²⁸². Romanya Kopenhag Kriterlerinden siyasi kriteri yerine getirmemiş olduğu halde, bu ülke ile üyelik müzakereleri başlatılmıştır²⁸³. Diğer taraftan aday ya da potansiyel aday olan ülkeler için AB yeni kriterler de ekleyebilmektedir. Batı Balkan ülkelerine yönelik yaklaşımında AB, mevcut üyelik şartlarının yanı sıra, bölgedeki istikrarı, üyeliğin ana şartlarından biri olarak ileri sürmektedir. Zagreb Zirvesinde AB üyeleri ve Batı Balkan ülkeleri entegrasyon sürecinin temelini koşulluluk oluşturduğunu ve bu koşulluluğun şimdiye kadar genişlemelerde uygulanan en geniş, ve kapsayıcısı olduğu karşılıklı olarak kabul edilmiştir²⁸⁴.

Böylece üyelik sürecinin, önceden öngörülmüş hukuki çerçeve, kriterler ve prosedürlere rağmen, özünde üye devletler tarafından yönetilen bir süreç olduğu, ilk genişlemeden itibaren mevcudiyetini sürdüren bir gerçektir. Bu durumda genişleme politikasının özünde olan müzakere süreçlerinde, her iki tarafın karşılıklı çıkarları doğrultusunda ilerlemesi ve katı uygulamalardan kaçınılabilmesi için çok dikkatli, iyi düşünülmüş ve iyi müzakere edilmiş adımların atılması gerekmektedir. Üye devletlerin yönetiminde olan genişleme politikası kapsamında muhtemel suiistimal

²⁸² Erdal, Leman – Çolakoğlu, Selçuk, “Siyasi Kriterler Açısından Yunanistan, Polonya Ve Türkiye'nin AB Üyelik Sürecinin Değerlendirilmesi”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* C: 2, S: 2 (Bahar: 2007), ss. 69-97, s. 91.

²⁸³ http://ec.europa.eu/enlargement/archives/romania/eu_romania_relations_en.htm (son erişim tarihi Ocak 2016)

²⁸⁴ General Affairs Council, Review of the Stabilisation and Association Process, Annex Section III, Brussels, 11–12 June 2001, Press 01/226.

ve keyfi davranışların önlenmesi, belki de Hillion'un önerdiği üzere, bu alandaki Divana verilecek geniş yetkiler aracılığıyla sağlanabilecektir²⁸⁵.

Son gelişmeler, genişleme politikası çerçevesinde yürütülen üyelik süreçlerinin, AB'nin sadece bölgesel düzeydeki rolünde değil, küresel düzeydeki rolünde de kullanılabileceğini göstermektedir. Örneğin AB, kendisine doğru Suriye mülteci akımını azaltmak amacı ile Türkiye ile vardığı anlaşmaya göre, Türkiye'nin bu konuda yardım etmesinin karşılığında açılmayan müzakere fasıllardan birkaçının açılması ve üyelik sürecinin hızlandırılması kararlaştırılmıştır²⁸⁶. Bu şekilde AB genişleme politikasını aday ülkelerle olan ilişkilerinin yönetimi yanı sıra, mültecilik gibi küresel çaptaki krizlerin yönetiminde de kullanma imkânı bulmuştur.

4. Komşuluk Politikasının Kapsamı, Hukuki Çerçevesi ve Araçları

Resmi olarak AB Komşuluk Politikasını (ABKP) 2003 yılında başlatmış olmasına rağmen bu politikanın kökenleri daha eski bir zamana dayanmaktadır. Komşuluk politikasının başlangıcını, 1990'lı yılların başında eski Sovyetler Birliğinin dağılmasından sonra, bağımsızlıklarını yeni kazanmış ülkelerle Partnerlik ve İşbirliği Anlaşmalarının müzakerelerinin ve 1995 yılında Akdeniz ülkelerine yönelik Barselona Sürecinin başlatıldığında görmekteyiz. Bugün komşuluk politikası Konsey tarafından AB dış ilişkilerinin bir önceliği olarak değerlendirilmektedir²⁸⁷.

²⁸⁵ Hillion, 2011, s. 216

²⁸⁶ http://ec.europa.eu/priorities/migration/docs/20151112_eu-turkey_en.pdf, (son erişim tarihi Ocak 2016) http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm (son erişim tarihi Ocak 2016)

²⁸⁷ Council Conclusions on the European Neighborhood Policy, General Affairs and External Relations Council, 18 June 2007.

Komisyonu göre komşuluk politikası sadece dış ilifkiler alanı ile sınırlı olmayıp, bir bütün olarak öncelik arz eden bir politikadır²⁸⁸.

1999 yılından ba layarak, Komisyonun aday ülkeler için hazırlamış olduğu ilerleme raporlarında, yeni AB kom ularında genişlemenin yaratacağı olumlu etkilere değinmiştir. 2001 ve 2002 aday ülkelerin  n-katılım raporlarına eklenen strateji belgelerinde, yeni komşularına karşı ortak çıkarlarına dayanan bir yakınlık politikasının (*proximity policy*) geliştirilmesinin önemi vurgulanmaya ba lanmı tı. Her ne kadar 2001 yılında komşu ülkelerin farklı gruplarına (Batı Balkanlar  lkeleri, EFTA  lkeleri, Sovyetlerden yeni bağımsızlığını kazanmış devletler, Akdeniz  lkeleri) karşı, AB ayrı yaklaşımlarda bulunmamı sa da, bu yaklaşımların ortak noktaları üzerinde durulmuştur. O dönemde Birliğin yeni sınırlarının yeni bir ayırtıcı çizgi olarak değerlendirilmemesi arzusu dile getirilmiştir. Bu konuda yeni bir politikanın gerektiği 2002 yılı strateji belgesinde açık bir şekilde açıklanmıştır. Söz konusu strateji belgesinde yeni geni lemi  olan AB'nin, herkesin ortak çıkarı için, komşu ülkeleri ile yeni bir komşuluk politikası geliştirmesi gerektiği vurgulanmaktadır²⁸⁹.

Aralık 2002'de Komisyon başkanı Prodi yapmış olduğu konuşmada, Komisyonun bu konudaki yaklaşımını aktarmıştır. Ona göre 20. yüzyılın en başarılı ve etkileyici politik dönüşümü olan AB'nin son genişlemesinin, Avrupa kıtasında en iyi istikrarı ve güvenliği sağlamasına rağmen, genişleme süreci sonsuz olamazdı.

²⁸⁸ Communication to the Commission: Implementing and Promoting the ENP, Komisyoner Ferrero – Waldner'in Komisyonu yaptđı açıklama. 22 Kasım 2005.

http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/sec_2005_1521_en.pdf (son erişim tarihi 10.09.2015)

²⁸⁹ 2002 Komisyon Strateji Belgesi: "Towards the enlarged Union - Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries, 9 Ekim 2002. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52002DC0700> (son erişim tarihi 10.09.2015)

Asıl amaç bütün Avrupa kıtasını bir serbest ticaret bölgesine dönüştürmek değildir. Bu nedenle yeni politika, AB'ye katılmak, AB ile yakın ilişkiler kurmanın tek seçenek olmadığı fikrine dayandırılmalıydı. Dolayısıyla AB artık sıradan bir partnerlikten biraz daha fazlasını ve tam üyelikten daha azını vermeye hazırlanmalıydı²⁹⁰.

2003 yılında Komisyon Avrupa Komşuluk ve Partnerlik Enstrümanını, 2004 yılında ise bu konu ile ilgili bir Strateji Belgesi kabul etti. Bu çerçevede Birlik bir Avrupa Birliği Komşuluk Politikası (ABKP) geliştirecektir. Söz konusu politika dış politika ve genişleme politikası arasında bir ilişki şekli olarak değerlendirilmiştir. AB birçok kez bu politikanın bir genişleme politikası konusu olmadığını ancak AB üyeliğini de dışlamadığını dile getirmiştir²⁹¹. Böyle bir yaklaşım farklı yorumlara ve AB'nin komşu ülkelere karşı farklı yaklaşımlarda bulunmasına sebebiyet vermiştir. Örneğin AB, komşusu olan Batı Balkan ülkelerinin AB üyeliği için potansiyel aday olduğunu birçok kez açık bir şekilde kabul etmişken, komşu Ukrayna ile ilgili üyelik konusunun konuşulmasından kaçınmıştır. Buna rağmen AB'nin bu konuda takip ettiği kaçınma stratejisi pek de işe yaramamış gibi görünmektedir, çünkü her ne kadar bazı komşu ülkelerin üyelik ihtimalini konuşmaktan kaçınsa da, durum belirli şartlarda değişebilmektedir. Ortadaki bazı belirsizlikler taraflar arasındaki işbirliği ve

²⁹⁰ Prodi'nin bu tarihi konuşması için bakınız http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-01-621_en.htm?locale=en (son erişim tarihi Ocak 2016)

²⁹¹ Dış İlişkiler ve Avrupa Komşuluk Politikası Komisyoneri, Dr. Benita Ferrero-Waldner'in konuşması: "... Let's be clear about what ENP is, and what it is not. It is not an Enlargement policy. It does not close any doors to European countries that may at some future point wish to apply for membership, but it does not provide a specific accession prospect either..." http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-04-529_en.htm (son erişim tarihi 10.09.2015)

ortak amaçlar üzerine gölge düşürebilmektedir, dolayısıyla ABKP'nin hala olgunlaşmış bir politika olduğunu söylemek oldukça güçtür²⁹².

ABKP'nin amacı AB'de ve yeni komşu ülkelerinde istikrarı, güvenliği ve refahı artırmaktır. Özellikle güvenlik açısından ABKP'nin önemi vurgulanmıştır. Avrupa Güvenlik Stratejisiyle eş zamanlı olarak oluşturulan ABKP, bu stratejinin özel bir uygulanması olarak da yorumlanmıştır²⁹³.

ABKP, taraflar arasında, yüksek bir ekonomik bütünleşme seviyesini ve derin bir politik işbirliğini içeren, sıkı ilişkilerin kurulmasını öngörmektedir. Söz konusu politikanın, demokrasi, hukukun üstünlüğü, iyi yönetim, insan haklarının korunması, serbest ticaret ve sürdürülebilir kalkınma gibi ortak değerler üzerinde kurulması öngörülmektedir. Ayrıca ortak konular arasında terörizme karşı savaş, kitle imha silahlarının önlenmesi, bölgesel uyuşmazlıkların barışçıl yollarla çözülmesi ele alınan konular arasında olacaktı²⁹⁴.

2007 yılında Konsey ABKP'nin "anahtar ilkelerini" belirledi. Bu ilkeler kapsamında AKP modernleşmeyi ve reformları geliştirmek amacı ile partnerliğe ve müşterek sahipliğe (*joint ownership*) dayanmaktadır. Ayrıca ABKP ünik, kapsayıcı, dengeleyici ve tutarlı bir politika olarak nitelendirilmiştir. ABKP'nin, AB üyeliğinden ayrı bir konu olduğu ancak buna rağmen, AB ve bu politika kapsamında onunla partnerlik kuran ülkeler arasında gelecekte daha sıkı ilişkilerin geliştirilmesini engellemeyeceği yeniden dile getirilmiştir²⁹⁵.

²⁹² Cremona, Marise, "The European Neighbourhood Policy, More than a Partnership", Cremona, Marise (Ed.) Development in EU External Relations Law, Oxford University Press, Oxford, 2008, s. 262.

²⁹³ Ibid, s. 244

²⁹⁴ Cremona, 2008, s. 248-249.

²⁹⁵ Council Conclusions of 18/19 June 2007 on Strengthening the European Neighbourhood Policy, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011016%202007%20INIT>

Söz konusu politikanın amaçlarına daha yakından bakıldığında üç önemli unsurun devamlı bir şekilde dile getirildiği görülmektedir: istikrar, güvenlik ve refah. Konsey ABKP kapsamında komşu ülkelerle insan haklarına, demokrasiye ve hukukun üstünlüğüne dayanan istikrar, güvenlik ve refah konusunda bir işbirliğinin kurulmasının amaçlandığını sürekli vurgulamıştır. AB'nin, genişlemenin yeni sınırlar ve farklılıklar yaratmasının sonucunda oluşabilecek istikrarsızlığı önlemek amacı ile bu politikayı geliştirdiği ileri sürülmektedir. Başka bir ifade ile, genişlemiş haliyle AB, Fas'tan Rusya ve Karadeniz'e kadar, sınırlarının etrafında bulunan ülkelerle, dostça ve sıkı ilişkiler kurarak, kendi güvenliğini sağlamaya çalışmaktadır²⁹⁶. Bu açıdan bakıldığında ABKP'nin asıl unsurunun güvenlik olduğu söylenebilir. Bahsedilen güvenliğin komşu ülkelerin istikrarı ve refah düzeyinin artması ile sağlanabileceği ifade edilmektedir. Ayrıca, ODGP ve Adalet ve İçişleri Politikası kapsamında değerlendirilen ve terörizme karşı savaş, kitle imha silahlarının önlenmesi, yasa dışı göç, organize suçlar, bölgesel uyuşmazlıkların barışçıl yollarla çözülmesi gibi konuları kapsayan sıkı bir işbirliği, güvenliğin artması açısından önemli bir faktör olacaktır.

İstikrar kavramı daha çok demokratikleşme, politik reform ve iyi yönetişime bağlı bir kavramdır. Öncelikle Kopenhag kriterlerinin birincisi demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü ve insan hakları ile azınlık haklarını garanti edecek kurumların istikrarı ile ilgilidir. Bu kurumsal istikrara benzer bir yaklaşım, Ukrayna için ABKP Eylem Planında öngörülmüştür²⁹⁷. Bu çerçevede istikrar demokrasi için bir ön koşul olarak öngörülmüştür. Ancak AB-Ukrayna Eylem planı belgesinde istikrar konusu

²⁹⁶ Cremona, 2008, s. 257.

²⁹⁷ AB- Ukrayna'nın Eylem Planı, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf (son erişim 15.08.2013)

güvenlik konusu ile ilintili olarak kullanılmıştır²⁹⁸. Bu bağlamda kullanılan istikrar kavramı sadece ilgili partner ülkenin politik kurumlarının istikrarını değil, aynı anda milli ve bölgesel düzeyindeki istikrarı da işaret etmektedir. Diğer yandan taraflar arasındaki işbirliğinin ekonomik boyutu göz önünde bulundurulduğunda, ekonomik istikrarın da bu konuya dahil olduğu anlaşılmaktadır.

Refah kavramı ise daha çok ekonomik reform ve ekonomik entegrasyona bağlıdır. Yüksek bir refah düzeyi AB'nin menfaatine olacaktır çünkü böyle bir durum istikrarı güçlendirecek ve yasadışı göçün arkasındaki sebeplerin bir kısmını ortadan kaldıracaktır, ayrıca AB ürünleri için iyi bir pazar yaratabilecektir. ABKP'nin ekonomik boyutu iki unsur açısından değerlendirilmektedir. Öncelikle partner ülkede pazar ekonomisinin oluşturulması için reformlar yapılacak, sonra partner ülke ve AB arasında serbest ticaret bölgesi gibi uygun bir ekonomik bütünleşme platformu oluşturulacaktır²⁹⁹. Bu çerçevede taraflar arasında ilgili anlaşmalar da yapılacaktır.

Rakamsal bir değerlendirme yapmak gerekirse, 2007-2013 yılları arasında AB, reform süreçlerini desteklemek amacı ile, ABKP kapsamındaki komşu ülkelere 12 milyar Avro mali yardım yapmıştır. Yapılan serbest ticaret anlaşmaları sayesinde 2011 yılında AB ve ABKP kapsamındaki ülkeler arasındaki ticaret hacmi 230 milyar Avro olarak hesaplanmıştır³⁰⁰.

²⁹⁸ AB - Ukrayna'nın Eylem Planı, "... The European Union and Ukraine are determined to enhance their relations and to promote stability, security and well-being... Ukraine and the European Union agreed to enter into intensified political, security, economic and cultural relations, including cross border co-operation and shared responsibility in conflict prevention and conflict resolution..." http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf (son erişim 15.08.2013)

²⁹⁹ Cremona, 2008, s. 259.

³⁰⁰ http://eeas.europa.eu/enp/about-us/index_en.htm (son erişim tarihi Elyül 2015)

Anlatılan bütün bu gerekçelerden de anlaşıldığı üzere, ABKP önemli bir politika olmasına rağmen, hukuki çerçevesinin, özellikle Lizbon Antlaşmasının öncesinde, çok güçlü olmadığı görülmüştür. Bu politika genellikle Komisyon belgeleri, Konsey sonuç bildirileri, konuşmalar, eylem planları gibi, soft law çerçevesinde değerlendirilebilecek politik ve diplomatik araçlar ile yürütülmektedir. ABKP'nin gelişmesi ile, ikili anlaşmalar, finansal araçlar, geliştirilmiş tercihler sistemi, ortak stratejiler gibi yeni hukuki enstrümanlar da geliştirilmiştir³⁰¹.

Bu politika ile ilgili hükümler ilk kez Lizbon Antlaşması aracılığıyla kurucu antlaşmalarda yer almış oldu. Bu şekilde ABKP politikası ile ilgili olan soft law belgelerinde belirtilen amaçlar, kurucu antlaşmalara dahil edilmiştir. Lizbon Antlaşması, Birliğin komşu ülkelerle, Birliğin değerleri üzerine kurulmuş ve işbirliğine dayanan yakın ve barışçıl ilişkilerle belirginleşen bir refah ve iyi komşuluk alanı oluşturmak için özel ilişkiler geliştirebileceğini öngörmektedir. Söz konusu amaçlar doğrultusunda, Birlik ilgili ülkelerle özel anlaşmalar akdedebilir. Bu anlaşmalar, karşılıklı hak ve yükümlülüklerin yanı sıra, ortak faaliyetlerin yürütülme imkânını da içerebilmektedir³⁰².

Kurucu antlaşmalara komşuluk politikası ile ilgili getirilen bu yeni düzenlemede şekil açısından dikkat çeken iki önemli unsur söz konusudur. Öncelikle bu düzenlemeye ABA'nın genel hükümleri arasında (ABA 8. maddesine) yer verilerek, onun AB'nin genişlemesi ile ilgili olan (ABA son hükümler 49. madde) ve ABİHA'daki dış eylem ile ilgili olan hükümlerden ayrı tutulduğu görülmektedir. ABKP ile ilgili olan ABA 8. maddesinin genel hükümler arasında yer alması bir tesadüf değilse, bir seçim sonucu olup olmadığı tartışmaya açık bir konu olup,

³⁰¹ Cremona, 2008, s. 263.

³⁰² ABA'nın 8. maddesi.

ABKP'nin niteliğini ve işleyişini etkileyecek gibi görünmektedir³⁰³. Ayrıca komşuluk politikası ile ilgili düzenlemenin Birliğin dış eylem ile ilgili düzenlemelerinin dışında tutulması, bu politikanın hem iç hem de dış boyutlarının mevcudiyetini göstermektedir.

İkinci olarak da, AB'nin komşu ülkelerle karşılıklı hak ve yükümlülüklerin ve ortak faaliyetlerin yürütülme imkanını içeren özel anlaşmalar yapmasını öngören ABA'nın 8. maddesinin, AB ve 3. devletlerle ortaklık anlaşmaların akdedilmesini öngören ABİHA'nın 217. maddesiyle şekil açısından benzer olduğu görülmektedir. Bu maddelerin her ikisinde de, akdedilecek anlaşmaların karşılıklı hak ve yükümlülükler, ortak faaliyetler içerebileceği yer almaktadır. Bu iki düzenleme arasındaki benzerlik, taraflar arasında yapılacak anlaşmaların hukuki dayanağı konusunda tartışmalara yol açabilir. Örneğin AB'nin, komşu ülkeleri ile yapacağı muhtemel anlaşmaları ortaklık anlaşması şeklinde mi yoksa komşuluk anlaşması şeklinde mi yapacağı konusunda bir uzlaşmaya varmak zor gibi görünmektedir. Ortaklık anlaşmalarının akdedilmesinin ABA'nın 8. maddesinde değil de AİHA'nın 217. maddesinde düzenlenmiş olması, 8. maddenin, komşu ülkelerle yapılacak muhtemel ortaklık anlaşmalarına uygun bir hukuki dayanak oluşturup oluşturmadığı da tartışmalı bir konudur.

İçerik açısından bakıldığında ABA'nın 8. maddesi kapsamında yapılacak anlaşmaların amacı komşu ülkelerle, Birliğin değerleri üzerine kurulu olan ve işbirliğine dayalı yakın ve barışçıl ilişkilerle belirginleşen bir refah ve iyi komşuluk

³⁰³ Hillion, Christophe, "The EU Neighbourhood Competence under Article 8 TEU", Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis, 19 February 2013, s. 2. <http://www.institutdelors.eu/media/euneighbourhoodart8teu-hillion-ne-jdi-feb13.pdf?pdf=ok> (son erişim tarihi 09.09.2015)

alanı oluşturmak için özel ilişkiler geliştirmektir³⁰⁴. Ayrıcalıklı ve yakın ilişkilerin kurulmasını amaçlayan ve uygulamada AB üyeliğine doğru önemli bir adım olarak görülen ortaklık anlaşmaları ise içerik açısından farklılık arz etmektedir. Buna rağmen AB kurumları tarafından birçok kez dile getirildiği üzere, komşuluk politikası üyelik vaat etmese de, gelecekte üyeliğin gerçekleştirilme ihtimalini bertaraf etmemektedir. Bu durumda muhtemel belirsizlikler özellikle AB üyeliğini amaçlayan komşu ülkeler açısından hayal kırıklığı yaratabilir³⁰⁵.

On yılını tamamlayan komşuluk politikası birçok açıdan eleştirilmiştir. ABKP'nin Avrupa merkezli bir politika olup, komşuların bölgede oynadığı rolleri dikkate almadığı ileri sürülmüştür. Diğer taraftan da komşu ülkelerle yalnızca ikili ilişkilere odaklanan ABKP, yetersiz kalmakta çünkü bölgedeki sorunlar bölgesel bir yaklaşım gerektirmektedir³⁰⁶. Şu andaki AB Dış İlişkiler Yüksek Temsilcisi Federica Mogherini, eski Avrupa komşuluk politikasının naif ve ya çelişkili olduğunu ifade etmiştir³⁰⁷. ABKP'nin yetersiz kaldığını kabul eden AB, 18 Kasım 2015 tarihinde Dış İlişkiler Yüksek Temsilcisi ve Avrupa Komisyonu aracılığı ile bu politikanın yeniden gözden geçirilmesinin ana hatlarını açıkladı. Yeni ABKP kapsamında artık AB merkezli algıdan vazgeçilip, komşu ülkelerle daha güçlü işbirliği ilişkileri kurulacaktır. Bundan sonra bölgedeki sorunlara ortaklaşa çözüm aranacaktır. Komşuluk politikası kapsamındaki çalışmalar, birincisi ekonomik kalkınma ve istihdam, ikincisi enerji alanında işbirliği, üçüncüsü güvenlik, dördüncüsü göç ve

³⁰⁴ ABA'nın 8. maddesi.

³⁰⁵ Lehne, Stefan, "Time To Reset The European Neighborhood Policy", 2014 Carnegie Endowment for International Peace, ABD, http://carnegieendowment.org/files/time_reset_enp.pdf (son erişim tarihi Ocak 2016)

³⁰⁶ Ibid.

³⁰⁷ 4 mart 2015, The EU launches a consultation on the future of its relations with neighboring countries, <http://www.euractiv.com/sections/europes-east/mogherini-makes-timid-mea-culpa-eu-neighbourhood-policy-312631> (son erişim tarihi Ocak 2016)

beşincisi komşuların komşuları olmak üzere 5 ana sütun üzerinden yürütülecektir³⁰⁸. Avrupa Komşuluk Politikasının yeniden gözden geçirilmesi AB'nin Dış ve Güvenlik Politikası konusundaki Küresel Stratejisinin parçasıdır.

III. AVRUPA BİRLİĞİ DIŞ İLİŞKİLERİ KAPSAMINDAKİ ANLAŞMALAR

A. TİCARİ, KALKINMA VE EKONOMİK İŞBİRLİĞİ ANLAŞMALARI

1. Avrupa Birliği Ticari Tercihler Sistemi

AB ortak ticaret politikasının en önemli unsurlarından biri bölgesel ve çok taraflı işbirliklerinin kombinasyonudur. Birlik bir taraftan çok taraflı ticaret kurallarını en çok destekleyen, diğer taraftan da Dünya Ticaret Örgütü'nün (DTÖ) en geniş tercihli ticaret anlaşmalar ağını oluşturan üyesidir³⁰⁹.

Uluslararası çok taraflı ticaretin en önemli ilkelerinden biri uluslararası ticarete tercihli davranışları önlemeyi amaçlayan ayrımcılık yapmama ilkesidir. Bu ilke doğrultusunda, DTÖ'ye üye ülkelerin ticari partnerleri arasında ayırım yapmamasını zorunlu kılan En Çok Kayrılan Ülke (EÇKÜ) (*Most Favoured Nation*) kuralı getirilmiştir. GATT Antlaşmasının I. maddesinde düzenlenmiş olan bu kurala göre DTÖ'ye üye bir ülke, belli bir ülkeye tanıdığı en elverişli ticari tercihler sistemini, koşulsuz olarak diğer tüm üye ülkelere tanımak zorundadır³¹⁰.

³⁰⁸ http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/181115_enp_review_en.htm (son erişim tarihi Ocak 2016)

³⁰⁹ Conconi, 2009, s. 163.

³¹⁰ En çok kayrılan ülke kuralı ayrıca bu hükümlerde öngörülmüştür: GATT I maddesi, GATS II maddesi, TRIPS 4. maddesi.

Birliğin çok taraflı uluslararası ticaret alanındaki uygulamalarına bakıldığında, çok geniş bir tercihli ticaret anlaşmalar ağını oluşturarak EÇKÜ kuralına aykırı davrandığı görülmektedir. Ancak bu kurala aykırılık GATT Antlaşmasının XXIV. maddesinde öngörülen istisnalar çerçevesinde yapılmaktadır. Söz konusu istisnalar, gümrük birlikleri, serbest ticaret anlaşmaları gibi bölgesel ticaret anlaşmaları ve Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi (GPS) gibi gelişme yolundaki ülkeler lehine düşük gümrük vergisi alınması veya gümrük vergisinin hiç alınmaması gibi ayrımcı nitelikteki uygulamalar ile anti-damping ve telafi edici vergiler gibi bazı diğer uygulamalardan ibarettir³¹¹. Bu durumda bölgesel ticaret anlaşmalarının yapılabilmesi için birincisi üçüncü taraflara karşı ticaret engellerinin artırılmasının önlenmesi, ikincisi bütün üye devletler arasındaki ticaretin kolaylaştırılmasının sağlanması olmak üzere iki şart söz konusudur. Böylece aynı bölge içinde bulunan ülkelerle ayrıcalıklı ticari ilişkilerin kurulması amacı ile yapılan Tercihli Ticaret Anlaşmaları, En Çok Kayrılan Ülke Kuralının bir istisnası olarak uluslararası anlaşmalarla kabul edilmiştir.

DTÖ üyeleri, taraf oldukları bütün Tercihli Ticaret Anlaşmaları (TTA) bildirmeye yükümlüdür. Bu tür bildirmelerin, mevcut bir anlaşmaya yeni bir üye katıldığı zaman da yapılması zorunludur. Örneğin Bulgaristan ve Romanya AB Gümrük Birliğine üye olduğunda DTÖ bu konuda bilgilendirilmiştir. 1948-1194 döneminde DTÖ'ye (o dönemin adıyla GATT) 124 bildirim yapılmıştır. 1995-2007 döneminde ise 240 bildirim daha yapılmıştır³¹². 2011 Mayıs ortası itibarıyla

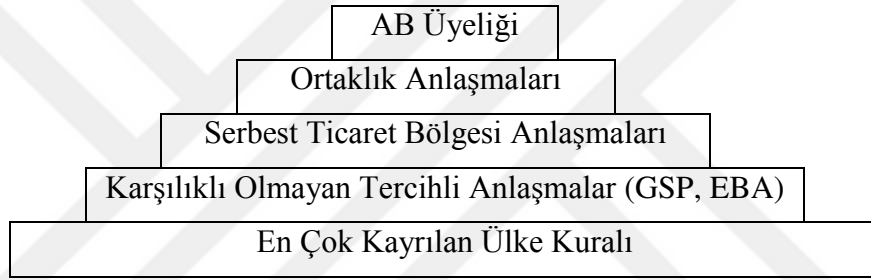
³¹¹ GATT'ın XXIV maddesi.

³¹² Conconi, 2009, s. 164.

GATT/DTÖ'ye bildirim yapılan toplam anlaşma sayısı 489'a ulaşmıştır³¹³. Bildirilen tercihli ticaret anlaşmalarının büyük kısmı AB'nin taraf olduğu anlaşmalardan ibarettir.

AB, dünyanın neredeyse bütün bölgelerinden ülkelerle ticari ilişkiler kurarak çok geniş bir tercihli ticaret ağı kurmuştur. AB, farklı bölge ve ülkelerle kurduğu değişik ticari ve ekonomik ilişkilerde türüne göre farklı anlaşmalar akdetmektedir. Aşağıdaki şekilde AB ticari tercihlerinin hiyerarşisi gösterilmiştir.

Şekil 1. AB ticari tercihler hiyerarşisi



Ülkeler arasındaki ekonomik işbirliğinin en dar kapsamlı basamağı, ilgili anlaşmalar aracılığı ile Tercihli Ticaret Alanlarının kurulmasıdır. Bu alanlarda anlaşma tarafları aralarındaki ticaret kapsamında olan bazı mallar üzerindeki gümrük vergilerini ve kotaları azaltır ancak tamamen kaldırmaz. Tercihli ticaret alanlarının üyeleri üçüncü ülkeler ile ticaret konusunda birbirinden bağımsız hareket ederler. AB ekonomik ticari tercihler hiyerarşisinin en son basamağında da herhangi bir ticari tercihten yararlanmayan ülkelerle olan ticari ilişkiler yer almaktadır. Bu ülkeler sadece DTÖ'nün en çok kayıran ülke kuralı kapsamında AB ile ticaretini gerçekleştirmektedir. Bu grupta Avustralya, Kanada, Çin, Taype, Hong Kong,

³¹³ Bu konudaki güncellenen verilere <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> internet adresinden erişmek mümkündür.

Japonya, Kore, Yeni Zelanda, Singapur ve ABD olmak üzere sadece 9 ülke yer almaktadır.

Hiyerarşinin bir üst basamağında, Genelleştirilmiş Tercihli Sistem (GTS) kapsamında AB'nin gelişmekte olan ülkelerle yapmış olduğu Karşılıklı Olmayan Tercihli (*non-reciprocal preferences*) Anlaşmalar yer almaktadır. GTS kapsamında, AB gelişmekte olan ülkelere gelen bazı sanayi ya da tarım ürünleri için tek taraflı olarak ticari engelleri kaldırmaktadır. Bu sisteme dahil olan ülkeler, belirli gelişmeler kat ettiklerinde, sistemden çıkarılmaktadırlar. Örneğin 1998 yılında Birlik üç ülkeyi³¹⁴, 2014 yılında da 9³¹⁵ ülkeyi bu sistemden çıkartarak, onlarla olan ticari ilişkilerini en çok kayırlan ülke kuralı kapsamına almıştır³¹⁶. Silah Dışında Her Şey (*Everything But Arms*) inisiyatifinde de AB az gelişmiş ülkelerle, silah dışında her sektörde ticaretin serbestleşmesini sunmaktadır³¹⁷.

GTS kapsamında AB Afrika, Karayıp ve Pasifik (AKP) ülkeleri ile Karşılıklı Olmayan Tercihli anlaşmalar akdetmiştir. 1 Ocak 2014 tarihinden itibaren AB en az gelişmiş ülkelere odaklanmayı hedefleyen yeni GTS'yi yürürlüğe koymuştur³¹⁸.

AB ithalatının dörtte üçünün en çok kayırlan ülke kuralı kapsamında olan ülkelere yönelik yapıldığını hatırlatan yazarlar, tercihli ticaretin öneminin çok fazla abartılmaması gerektiğini ileri sürmektedir³¹⁹. Böyle bir yaklaşım gelişmiş ülkeler

³¹⁴ Hong Kong, Kore ve Singapur.

³¹⁵ Kolombiya, Kosta Rika, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nikaragua, Panama, Peru, Türkmenistan.

³¹⁶ Commission Delegated Regulation (EU) No 1015/2014 of 22 July 2014, L 283/20 EN Official Journal of the European Union 27.9.2014.

³¹⁷ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/october/tradoc_152839.pdf (son erişim tarihi Ocak 2016)

³¹⁸ <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/> (son erişim tarihi Ocak 2016)

³¹⁹ Conconi, 2009, s. 166.

açısından kabul edilebilir görünse de, az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkeler için tercihli ticaret önemli olmaya devam edecektir.

Ekonomik ve ticari işbirliğinin bir üst basamağı *Serbest Ticaret Alanlarının* kurulmasıdır. Bu alanları kuran anlaşma tarafları, aralarındaki ticaretteki gümrük tarifeleri ve kotaları tamamen kaldırırılar ancak yine de her ülke üçüncü ülkelere karşı kendi özel tarife ve kotaları uygulamaya devam eder³²⁰. Böyle bir uygulama, her ne kadar ticareti kolaylaştırırsa da, ticaret sapmasına sebebiyet vermektedir. Çünkü belli bir hedef ülkeye mal ihraç etmek isteyen bir üçüncü ülke, hedef ülkenin taraf olduğu serbest ticaret alanının en düşük gümrük tarifesi uygulayan taraf ülke sınırından mallarını geçerek, vergisiz olarak serbest ticaret alanı içindeki hedef ülkeye göndertir. Bu şekilde gerçekleşen ticaret sapması haksız kazanç ve haksız rekabete sebebiyet vermektedir. AB, kendi ticari tercihler hiyerarşisinde de yer alan serbest ticaret alanları kuran ticari anlaşmaları Meksika, Şili, Güney Afrika ve İsrail gibi ülkeler ile yapmıştır.

Serbest ticaret alanlarının, ticaret sapması gibi getirmiş olduğu olumsuzlukları engellemek amacıyla ülkeler ekonomik işbirliği ve bütünleşmenin bir üst basamağına geçmeye çalışmaktadırlar O da *Gümrük Birliğidir*. Gümrük Birliğinde üye ülkeler hem kendi aralarındaki ticaret üzerindeki engelleri kaldırır, hem de üçüncü ülkelere karşı ortak gümrük tarifesi ve kotalar uygularlar.

AB ticari tercihler hiyerarşisinin ikinci basamağında yer alan ortaklık anlaşmaları, AB ve 3. ülkeler arasında gümrük birliği ya da serbest ticaret bölgesi oluşturma yanısıra, ticari olmayan konularda da (örneğin kişilerin serbest

³²⁰ Lasok, Dominik, *The Trade and Customs Law of the European Union*, 3. Baskı, Kluwer Law International, London, 1998 s. 2

dolaşımı, mali yardım ve kalkınma, siyaset gibi konularda) ortak eylemler ve kurallar öngörmektedir. Dolayısıyla ortaklık anlaşmaları, DTÖ'nun kullandığı ifade itibariyle iki veya daha çok ülkenin taraf olduğu, ancak tüm üyeleri kapsamayan tercihli ticaret anlaşmaları olarak tanımlanan Bölgesel Anlaşmalar niteliğindedir³²¹. AB'nin Türkiye, Yunanistan ve Malta ve Kıbrıs ile yapmış olduğu ortaklık anlaşmaları bir gümrük birliğinin kurulmasını öngörmekteydi. AB ve EFTA arasındaki ortaklık anlaşması ise Avrupa Ekonomik Alanını kurmaktaydı. Merkez ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile yapılan ortaklık anlaşmaları ve Batı Balkan ülkeleri ile yapılan İstikrar ve Ortaklık anlaşmaları ise ticari konuların yanı sıra kişilerin serbest dolaşımı, mali yardım ve kalkınma, siyaset gibi konuları da içererek, bu ülkelerin AB üyeliğini hazırlamaktaydı³²².

AB ekonomik ticari tercihler hiyerarşisinin başında yer alan AB üyeliği, Birliğin bir ülkeye sunabileceği en azami ekonomik ve ticari tercihli muamelesidir. Üye ülkeler, gümrük birliğinin yanı sıra, aralarındaki işçiler ve sermaye gibi diğer üretim faktörlerinin serbest dolaşımının sağlandığı Ortak Pazarı kurarlar. Ayrıca, üye ülkeler arasındaki ilişkiler ortak bir ticaret ve ekonomi politikası, ortak tarım ve ortak rekabet politikasını kapsayan en derin ekonomik bütünleşme içinde geliştirilir. AB üyeliği, ekonomik bütünleşmenin en üst seviyesi olan ekonomik ve parasal birliğe üyelik imkânını da sunmaktadır. Bütünleşmenin bu aşamasında ekonomik, parasal, mali ve sosyal politikaların uyumlaştırılması yapılır³²³. Parasal birlikte üye ülkeler

³²¹ Baldwin, Richard – Low, Patrick (eds.), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, s. 13.

³²² European Commission, Memo, Brussels, 3 December 2013, The EU's bilateral trade and investment agreements. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150129.pdf (son erişim tarihi Ocak 2016)

³²³ Kızıllırmak, A. Burça, “Ekonomik Bütünleşme Teorileri Çerçevesinde Avrupa Birliği”, Erhan, Çağrı - Kızıllırmak, A. Burcu - Olcay C. Arslan, (Eds.), *Avrupa Birliği Genel Konular*, 2. Baskı İmaj Yayınevi, Ankara, 2009, s. 159.

para birimlerini sabit bir kurla birbirleri ile bağlar ve tek bir para birimi kullanmaya başlar. Tüm ekonomik ve parasal politikalar uyumlaştırıldığında tam bir ekonomik bütünleşme sağlanmış olur.

Bu şekilde oluşturulan ticari tercihler sistemi kapsamında AB üçüncü ülkelerle çeşitli ekonomik ve ticari ilişkiler ve bu ilişkileri düzenleyen çeşitli anlaşmalar akdetmektedir. Çalışmamızın bu kısmında, Birliğin genellikle ülkelerle tek tek değil de, ülke grupları veya bölgelerle müzakere etmeyi tercih ettiğini göz önünde bulundurarak AB'nin ticari tercihler hiyerarşisi kapsamında kurduğu ilişkiler ve bu ilişkiler kapsamında yapmış olduğu anlaşma türleri ele alınmaktadır.

2. Avrupa Birliği - AKP İlişkileri Kapsamındaki Anlaşmalar

AB'nin en geniş anlaşma ağı ticari, kalkınma ve ekonomik işbirliği anlaşmalarının oluşturduğu ağıdır. Bu anlaşmalar genellikle ABİHA'nın 207. maddesine (eski ATA 133. maddesi) ve uluslararası anlaşmaların yapılma prosedürü ile ilgili olan ABİHA'nın 218. maddesine (eski ATA 300. maddesi) dayanılarak yapılır. Bunun yanı sıra, eğer anlaşma kalkınma gibi başka unsurlar da içeriyorsa, aynı anda düzenlediği konu ile ilgili olan hükümlere de dayandırılır³²⁴.

AB'nin 3. taraflarla yapmış olduğu ticaret, kalkınma ve ekonomik işbirliği anlaşmalarının sayısı yıllar içinde artmış ve içerikleri genişletilmiştir. Böylece bazı ülkelerle yapılan anlaşmalara, ticari unsurların yanı sıra, insan hakları ve politik diyalog gibi siyasi işbirliği unsurları da eklenerek, farklı işbirliği kombinasyonları ve anlaşma türleri ortaya çıkmıştır.

³²⁴ Nugent, s. 487

Birliğin üçüncü ülkelerle ticaret, kalkınma ve ekonomik işbirliği kapsamında kurduğu ilk ilişkiler Afrika, Karayıp ve Pasifik (AKP) ülkeleri ile olan ilişkilerdir. Hatta Soğuk Savaş döneminde AKP ülkeleri Birliğin ayrıcalıklı ülkeler piramidinin en üstündeydi. Diğer bölgeler daha sonra Birlik tercihli sisteminin içine yer almaya başlamıştır³²⁵.

Birliğin AKP ülkelerine yönelik ilgisi ilk kurulduğu zamanlara dayanmaktadır. Fransa başta olmak üzere bütün üye devletler, Birliğin ilk kuruluşundan beri eski sömürgelerdeki çıkarlarını koruma girişimlerinde bulundular³²⁶. Sömürgeciliğin sona ermesine karşılık, Fransa eski kolonilere yönelik, taraflar arasındaki ekonomik ve politik işbirliğinin ortak çıkarlarına dayanan ortaklık politikaları oluşturarak ilişkilerini sürdürmeye çalıştı. Fransa'nın 1946 yılı Anayasası ile düzenlenen bu ortaklık ilişkisi kapsamına, bir taraftan otonom bir statüye sahip olan Ortak Devletler (*Etates Associes*), diğer taraftan Fransa'nın entegral parçası sayılan Deniz Aşırı Topraklar (*Territoires d'outre-mer*) dahil edilmişti. Fransa 1958 yılı Anayasası da, Fransız Topluluğu ismi altında eski sömürgelerle ortaklık sisteminin devamlığını korumaktaydı³²⁷. Ancak, 1960 yıllarında Afrika'da sömürgeciliğin hızlı bir şekilde sona ermesi ile bu sistem daha fazla sürmedi.

Eski sömürgelerle ortaklık kurma girişimi sadece Fransa tarafından uygulanmadı, Büyük Britanya 2. Dünya Savaşından sonra eski sömürgeleri ile bir ortaklık şekli olan *commonwealth* sistemini kurmaya çalıştı.

³²⁵ Grilli, Enzo R, The European Community and the Developing Countries, Cambridge Universitesy Press, UK, 1993, s. 1.

³²⁶ 1957 yılında Fransa'nın çoğunlukla Afrika'da ve bir kısmı da Karayıp ve Büyük Okyanusta sömürgeleri mevcuttu. Belçika'nın kolonileri de Afrika'daydı. Hollanda'nın kolonileri ise Güney-Doğu Asya'da bulunmaktaydı. İtalya'nın Somali üzerinde Birleşmiş Milletler tarafından verilmiş bir yetkisi vardı, Almanya'nın ise hiçbir kolonisi kalmamıştı.

³²⁷ Grilli, 1993, s. 3.

Sömürgecilik sistemi işlemez hale geldiğinde, kurulan bu tür ortaklık ilişki modelleri, Avrupa-Afrika ilişkilerinin geliştirilmesinde de çok kullanışlı bir model haline geldi. Avrupa bütünleşmesinin ilk aşamalarında dominant bir partner ve büyük bir koloni sayısına sahip olan Fransa'nın ideolojik tercihleri ve politik önceliklerinin, Birliğin ilk baştaki kalkınma politikasını şekillendirmesi kaçınılmazdı. Bu şartlarda, daha geleneksel bir yaklaşım tercih eden Almanya ve Hollanda'nın itirazlarına rağmen, Birliğin kalkınma işbirliğinin temelini ortaklık ilkeleri oluşturdu (*principles of associationism*). Ortaklık ilişkisine dayanan Fransa'nın eski sömürgelerine karşı yaklaşımı Birliği kuran Antlaşmalarda da benimsendi³²⁸.

Roma Antlaşmasının IV. Bölümü Fransa, Belçika ve İtalya'nın eski ve mevcut sömürgeleri ile Birlik arasında bir ortaklık ilişkisinin kurulmasını düzenlemekteydi. Roma Antlaşmasının 131. maddesine göre Birlik, üye devletler ile özel ilişkileri olan Avrupa dışı ülke ve topraklarla ortaklık kurmayı kabul etmektedir. Söz konusu ülke ve toprakların listesine Antlaşmanın ekinde yer verilmiştir. Bu ortaklığın amacı, ülke ve toprakların ekonomik ve sosyal kalkınmasını desteklemek ve bu ülkeler ile Birlik arasında daha sıkı ekonomik ilişkiler kurmaktır³²⁹. Burada bahsedilen ilk amaç Almanya'nın kalkınma işbirliğine ilişkin vizyonuna uygunken, ikinci amaç Fransız yaklaşımına göre şekillenmiştir. Fransa'nın amacı, söz konusu ülke ve topraklarla serbest bir ticaret bölgesi kurarak, onlarla eskiden kurmuş olduğu ekonomik ve mali ilişkilerini Birliğe aktarmaktır³³⁰.

Bu düzenleme birçok kez yeniden ele alınmasına ve eski sömürgelerin bağımsızlıklarını kazanmasına rağmen özünü hiç değiştirmemiştir. En son Lizbon

³²⁸ Bertherton - Vogler, s. 112.

³²⁹ Roma Antlaşmasının 131. maddesi.

³³⁰ Grilli, 1993, s. 8.

Antlaşması ile tadil edilen ABİHA Antlaşmasının 198. maddesinde üye devletlerin; Danimarka, Fransa, Hollanda ve Birleşik Krallık ile özel ilişkileri olan Avrupa dışındaki ülke ve toprakların Birlik ile ortaklık kurmaları konusunda anlaşmaya vardıkları belirtilmektedir. Bu ortaklığın hedefi, ülkelerin ve toprakların ekonomik ve sosyal kalkınmasını desteklemek ve bunlarla Birliğin arasında sıkı ekonomik ilişkiler kurmaktır. Ayrıca söz konusu hükümde bahsi geçen ortaklığın, bu ülkeler ve topraklarda yaşayanları diledikleri ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmeye ulaştırmak amacıyla, öncelikli olarak onların menfaatlerini ve refah düzeylerini artırmaya hizmet ettiği ifade edilmektedir³³¹.

Kurucu antlaşmalardaki düzenlemelere göre üye devletler, kendi aralarında birbirlerine tanıdıkları ticaret rejimini deniz aşırı ülke ve topraklarla olan ticaretlerine de uygulayabileceklerdi.³³² Ayrıca Birliğin bu ülkelerle (ve topraklarla) yaptığı mal ticaretindeki vergiler tek taraflı yasaklanmaktayken, ülkelere, kalkınma ve sanayileşme ihtiyaçlarını karşılayacak veya bütçeleri için gelir yaratacak mali nitelikli gümrük vergileri koyma hakkı tanınmaktaydı³³³. Kurucu antlaşmalar bu şekilde Birlik ve deniz aşırı ülkeler arasında tek taraflı olarak bir serbest ticaret bölgesinin kurulmasını hedeflemekteydi.

Birlik ve deniz aşırı ülkelerle kurulan ilişkinin ortaklık (*association*) olarak isimlendirildiği halde, bu ilişki özünde dönemin ekonomik gerçeklerini yansıtan bir işbirliği partnerliğiydi (*cooperation partnership*)³³⁴. Söz konusu ilişki için kullanılan ortaklık (*association*) kavramı, Fransa'nın eski sömürgeleri ile olan ilişkilerini düzenleyen sistem modelinden alınmış bir kavramdır. Somut olarak AB-AKP

³³¹ ABİHA'nın 198. maddesi.

³³² ABİHA'nın 198. maddesinin, 1. paragraf.

³³³ ABİHA'nın 200. maddesi.

³³⁴ Bertherton - Vogler, s. 115.

ilişkilerinde, ortaklıktan çok, ekonomik ve kalkınma işbirliği ve partnerliği unsurlarının mevcut olduğu anlaşılmaktadır. Partnerlik kavramının kullanılması AB-AKP ilişkilerinde özel bir öneme sahiptir çünkü bu kavram, partner niteliğinde olan Avrupa'nın, AKP ülkelerinin politik bağımsızlığını ve kendi işlerini başkasının müdahalesi olmadan yürütme haklarını tanıdığı anlamına gelmektedir.

Her ne kadar kurucu antlaşmalarda AKP ülkeleri ile özel ilişkilerin kurulması tek taraflı olarak öngörülmüşse de, bu ilişkiler AB-AKP arasında yapılan anlaşmalarla düzenlenmektedir. Söz konusu anlaşmaların taraflar arasında kurduğu ilişkiler çok kapsamlı olup, kalkınma, serbest ticaret ve ekonomik yardım ile ilgili konuları düzenlemektedir.

AB'nin AKP ülkeleri ile ilişkileri, Yaounde, Lome ve Cotonou anlaşmaları olmak üzere, üç nesil anlaşmaları ile somut olarak düzenlenmiştir. AB-AKP arasındaki yapılan ortaklık ve partnerlik anlaşmalarının kronolojisi aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 2. AB - AKP konvansiyon ve partnerlik anlaşmalarının kronolojisi

Anlaşmalar	Tarih	AB üye sayısı	AKP üye sayısı
I Yaounde Konvansiyonu (Convention I)	1964	6	18
II Yaounde Konvansiyonu (Convention II)	1971	6	19
I Lome Konvansiyonu (Convention I)	1976	9	46
II Lome Konvansiyonu (Convention II)	1981	10	57
III Lome Konvansiyonu (Convention III)	1986	12	66
IV Lome Konvansiyonu (Convention IV)	1990	12	69
IV Sonrası Lome Konvansiyonu (Convention IV bis)	1995	15	70
Cotonou Partnerlik Anlaşması (Partnership Agreement)	2003	15	78

Birlik ve AKP arasında yapılan ilk iki Yaounde Anlaşmaları taraflar arasındaki gelecekteki ilişkilerin temelini oluşturmıştır. Bu anlaşmalar Birliği oluşturan ilk altı üye ile on sekiz Afrika ortak ülkeleri ve Madagaskar arasında yapıldı. Roma Anlaşmasındaki düzenlemeler doğrultusunda şekillenen Yaounde Anlaşmasının asıl unsurları serbest ticaret ve mali yardımdı. Anlaşma taraflar arasında serbest ticaret bölgesinin kurulmasını ve mali yardımların yapılmasını öngörmektedir. Söz konusu anlaşmada ayrıca ortaklık ilişkisini yürütmek üzere 3 organdan oluşan bir kurumsal yapının oluşturulması da öngörülmüştü. Yönetim ve denetim yetkilerine sahip olan Ortaklık Konseyi Birlik, üye devletlerin ve ortak devletlerin temsilcilerinden oluşmaktaydı. Anlaşmaya taraf olan devletlerin ulusal parlamentolarından katılan temsilcilerden oluşan Parlamenter Konferansı, Birlik ile ortak devletler arasında diyalogun gelişmesine katkıda bulunmaktaydı. Ayrıca taraflar arasındaki, anlaşmadan kaynaklanan anlaşmazlıkları çözmek için bir Hakem Mahkemesi (*Court of Arbitration*) oluşturulması öngörülmüştü³³⁵. II. Yaounde Anlaşması da I.si ile benzer içeriğe sahipti.

1963 yılında Birlik, bir deklarasyon aracılığı ile (*Declaration of Intent*) deniz aşırı ülkelerle benzer bir üretim yapısına sahip olan diğer gelişmekte olan ülkelere ortaklık teklifinde bulunmuştur. Bu ortaklığın sunduğu tercihli ticaret avantajları bu ülkeler için önemli bir gelişme fırsatı teşkil etmekteydi. 1973 yılında Birliğe katılan Birleşik Krallık, İrlanda ve Danimarka'nın eski sömürgelerinin, 1963 yılındaki Deklarasyon kapsamında ortak ülke olarak sayılıp sayılmayacağı konusunda bir ayrıma gidildi. *Commonwealth* dâhilinde bulunan Afrika, Karayıp ve Büyük Okyanus ülkelerinin ortaklık ilişkisinin içine alınabileceği kabul edildi. Ancak Hong

³³⁵ Grilli, 1993, s. 20-21.

Kong ve Avustralya gibi sanayileşmiş olan ülkeler bu kapsamın dışında tutuldu. 1970’li yılların başında bağımsızlıklarını yeni kazanmış ve ekonomik ve siyasi açıdan istikrarsızlık içinde bulunan AKP ülkeleri dünyanın içinde bulunduğu krizden olumsuz etkilenmişti. Bu şartlarda Birlik Komisyonu bu ülkelerle yeni bir ilişki kurmak için girişimlerde bulundu ve Youande Anlaşmasının yerini alacak yeni bir anlaşma hazırlanmaya başlandı. Bu yeni ilişkiye hem Birliğin Afrika’daki eski ortak ülkeleri hem de *commonwealth*’in ortak edilebilecek ülkeleri dahil edilecekti. Böylelikle AB ve AKP ülkeleri arasında Lome Anlaşması akdedildi. Bu anlaşma her beş yılda bir yenilendi. İlk yapılan Lome Anlaşması Birlik ile Afrika, Karayip ve Büyük Okyanus’ta 45 ülke arasında yapıldı. Yeni üyelerin katılımı ile Lome Anlaşması da yukarıdaki tabloda gösterildiği gibi gözden geçirilmiştir.

Yaounde Anlaşmasında olduğu gibi, Lome Anlaşmasında da bir kurumsal yapının oluşması öngörülmekteydi. Bu kapsamda anlaşmada karar alma yetkisine sahip olan Bakanlar Konseyi, bu Konseyi asiste etmek üzere Elçiler Komitesi ve danışma organı olarak Danışma Meclisin oluşturulması öngörülmekteydi³³⁶.

Lome Anlaşmasının asıl amacı Birlik ve AKP ülkeleri arasındaki ticaretin geliştirilmesiydi. Bu anlaşmada, AKP ülkelerinin sanayileşme konusundaki yetersizliği söz konusu olduğu halde, bu ülkelerle sanayileşme konusundaki işbirliğine vurgu yapılıyordu. Anlaşmada önem verilen diğer önemli bir unsur finansal ve teknolojik işbirliğiydi. Bu çerçevede, gelişmekte olan ülkelerin gelişimi için yeni programlar ve projeler geliştirilecekti.³³⁷

³³⁶ Lome Anlaşmasının 69. maddesi.

³³⁷ Bertherton - Vogler, s. 116.

Ancak Lome Anlaşması ile kurulan yeknesak tercihli ticaret sistemi AKP ülkelerinin birbirlerinden olan farklılıklarını dikkate almadığı için, bazı ülkelerin ekonomik bağımsızlıklarını güçlendirme ve dünya ekonomisi ile bütünleşmeleri konusunda yetersiz kalmıştı. Diğer taraftan, 1980’li ve 1990’lı yıllarda AB’nin Güney-Doğu Asya, Latin Amerika ve bazı Akdeniz ülkeleri ile serbest ticaret anlaşmaları gibi tercihli ticaret anlaşmaları yapması ve mali yardımlarının önemli bir kısmını bu ülkelere doğru yönlendirilmesiyle AKP ülkelerine yönelik öncelik seviyesi azalmıştı³³⁸. Aynı anda DTÖ, Lome Anlaşması kapsamında oluşturulan karşılıklı olmayan tercihli ticaret sisteminin, en çok kayırlan ülke kuralını düzenleyen GATT’ın XXIV. maddesine aykırılığının artık kabul edilmemesi gerektiği konusunda ısrarcı bir tutum sergilemekteydi³³⁹.

Bu durumda 1996 yılında Avrupa Komisyonu “21. Yüzyılın arifesinde AB – AKP arasındaki ilişkiler” ile ilgili bir yeşil belge (green paper) yayınladı. Yeşil belgede Lome sisteminin zayıf tarafları değerlendirilip, AB – AKP ilişkilerinin gözden geçirilmesi gereği vurgulanmıştı. Bu çerçevede Lome Anlaşmasının yerini alacak olan ve 2000 yılında imzalanıp 2003 yılında yürürlüğe giren Cotonou Partnerlik Anlaşmasının hazırlanması için çalışmalar başladı.

Cotonou Anlaşması daha geniş kapsamlıydı. Bu anlaşma 20 yıllığına AKP kapsamındaki 77 ülke ile 15 üyeden oluşan AB arasında yapılmıştı. Anlaşmanın her beş yılda bir gözden geçirilmesi hükmü konulmuştur.

³³⁸ Watanabe, Matsuo, “Transformation of the Relationship between Africa and Europe: The Cotonou Agreement and the Elimination of the Pyramid of Preferences”.

http://www2.jiia.or.jp/pdf/asia_centre/h15_japan/4_watanabe.pdf (son erişim tarihi 09.09.2015)

³³⁹ Commission of the European Union - Directorate General for Trade, “An Impact Study Of The EU-ACP Economic Partnership Agreements In The Six ACP RegionS”, Final Report – January 2008 s. 37.

Cotonou Anlaşması AKP ihraç mallarının nerdeyse tamamının gümrüksüz AB pazarına girmesi, ihracat gelirlerinin istikrarlı olmasını sağlayan düzenlemeler, AKP ülkelerinde kalkınma projelerine mali destek sağlayan Avrupa Kalkınma Fonu gibi Lome Anlaşmasının temel unsurlarını içermektedir³⁴⁰. Politik diyalog, kalkınmanın teşviki ve ekonomik ve ticari işbirliği Cotonou Anlaşması'nın özünü teşkil eden en önemli üç unsurdur³⁴¹.

Diğer taraftan Cotonou Anlaşması Lome'nin getirmiş olduğu sistemi önemli ölçüde değiştirmiştir. DTÖ, Lome Anlaşması ise getirilen tercihli ticaret sisteminin AKP ülkelerinin ekonomilerinin gelişmesine katkıda bulunmadığını ile sürmekteydi, bu nedenle bu sistemin değiştirilmesi için taraflara baskı uygulamaktaydı³⁴². Lome ile kurulan yeknesak tercihli ticaret sistemin yerini Cotonou Anlaşması ile getirilen Ekonomik Partnerlik Anlaşmaları almıştır. Cotonou Anlaşması, AKP ülkeleri arasındaki farklılıkları kabul ederek, alt grupların oluşturulmasını ve onlarla daha uygun mekanizmalar geliştirmeyi amaçlamıştır. Bu şekilde, AKP ülkelerinin daha fazla gelişmiş olanları ile ticaret serbestliği daha hızlı geliştirilirken, daha az gelişmiş AKP ülkelerinde yerel koşullara uygun ticari gelişme ve yatırım imkânlarının oluşturulmasına öncelik verilmiştir. AKP ülkelerinde girişimciliği teşvik etmek amacı ile özel sektörün güçlendirilmesi vurgulanmıştır. Söz konusu ülkelerde demokratik süreçlerin, insan haklarına saygı ve sivil toplumun güçlendirilmesi amacı ile siyasi işbirliği güçlendirilmiştir³⁴³.

³⁴⁰ Nugent, 2006, s. 514.

³⁴¹ Smith, Karen E., "The ACP in the European Union's network of regional Relationships: still unique or just one in the crowd?", Arts, Karin – Dickso, Anna K. (Eds), EU Development Cooperation: From Model to Symbol, Manchester University Press, UK, 2004, s. 69.

³⁴² İbid, s. 69.

³⁴³ Nugent, 2006, s. 515.

AKP ülkeleri ile oluşturulan ilişkiler AB'nin bölgesel tercihli ticaretinin gelişimi için önemlidir çünkü daha sonra AB'nin, Akdeniz, Latin Amerika, Asya, Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri ile kurduğu ilişkiler için, bir temel teşkil edecektir.

3. Avrupa Birliği - Latin Amerika İlişkileri Kapsamındaki Anlaşmalar

1980'li yıllara kadar Birlik, Latin Amerika ülkeleri ile çok yüzeysel ilişkiler kurmuştur. O zamana kadar Latin Amerika ülkelerinin otoriter rejimler tarafından yönetilmesi, dış ilişkilerinin ABD'nin etkisinde olması ve aralarında kurdukları bölgesel işbirliği şemalarının etkisiz olması, Birliğin bu bölge ile sıkı ilişkiler kurmasını engelleyen başlıca sebeplerdir³⁴⁴.

Ancak 1980'li yıllarda durum değişmeye başladı. Bir taraftan Soğuk Savaşın bitmesi ile bölgedeki gerginlik azaldı ve diğer taraftan Latin Amerika'daki eski sömürge sahipleri Portekiz ve İspanya'nın AB üyeliği, Birliğin bu bölgenin demokratikleşme ve ekonomik reformlar süreçlerine desteğinin artmasını sağlamıştır³⁴⁵.

1984 yılında Birlik, siyasi diyalog aracılığıyla Merkez Amerika'daki siyasi sorunlarının çözümüne katkıda bulunmayı hedefleyen San Jose sürecini başlattı. Birliğin bölgedeki uyuşmazlıkların çözümü ve istikrarın kurulması için en uygun yolun ekonomik kalkınma ve bölgesel işbirliğinden geçtiği yönündeki barışçıl yaklaşımı, sorunların çözümü için askeri müdahaleyi daha uygun gören ABD'nin yaklaşımından çok farklıydı³⁴⁶. Birlik başlattığı San Jose süreci kapsamında, Merkez Amerika Ülkeleri (Kosta Rika, Salvador, Guatemala, Honduras, Nikaragua ve

³⁴⁴ Smith, 2004, s. 73.

³⁴⁵ Bertherton - Vogler, s. 128.

³⁴⁶ İbid, s. 128

Panama) ile 1985 yılında Ticari ve İşbirliği Anlaşması imzaladı. 1993 yılında bu anlaşma gözden geçirildi. İmzalanan anlaşma Birliğe ithal edilecek bazı mallar konusunda ticari tercihlerin uygulanmasını ve birçok alanda taraflar arasında ekonomik ve kalkınma işbirliğinin geliştirilmesini öngörmekteydi³⁴⁷.

Latin Amerika ülkelerindeki demokrasinin ve bölgesel ekonomik şemaların güçlendirilmesi ile bu ülkelerin önemi Birlik açısından arttı ve 1990'lı yıllarda AB bu bölge ile ilişkilerini güçlendirmeye başladı. ABD'nin Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşmasının (NAFTA) bütün Amerika ülkelerini kapsayacak şekilde genişletilmesi yönündeki önermesinin gerçekleştirilmesi halinde Birliğin bu bölgedeki ekonomik çıkarlarının olumsuz etkileneceği endişesi, onu harekete geçiren diğer bir sebeptir³⁴⁸.

AB – AKP ilişkisinden farklı olarak, finansal yardım, AB – Latin Amerika ilişkilerinde en temel unsurlardan biri değildir çünkü Latin Amerika ülkelerinin ekonomik gücü AKP ülkelere göre çok daha yüksektir. Bu şartlarda AB'nin uluslararası düzeyde sağladığı finansal yardımın en düşük payı Latin Amerika'ya verilmektedir. AB – Latin Amerika ilişkisinde en önemli unsur politik diyalog aracılığı ile kurulan ilişkilerinin kurumsallaşması ve etkili ticari ve ekonomik işbirliği anlaşmalarının yapılmasıdır³⁴⁹. 1999 yılında AB ve Meksika arasında imzalanan Ekonomik Partnerlik, Politik Koordinasyon ve İşbirliği Anlaşması aracılığı ile iki taraf arasındaki ilişki daha da güçlendirildi.

³⁴⁷ Smith, 2004,s. 73.

³⁴⁸ İbid, s. 74.

³⁴⁹ İbid.

1990 yılında Birlik Rio Grubu ülkeleri³⁵⁰ ile politik diyalogu başlattı. Bu diyalog çerçevesinde tarafların dış işleri bakanları, çeşitli ortak konuları birlikte değerlendirmek üzere, yıllık toplantılara katılmıştır. 1993 yılında ise Birlik Andean ülkeleri³⁵¹ ile bir Ticari ve İşbirliği Anlaşması imzaladı. MERCOSUR (*Mercado Comun del Sur*) ülkeleri³⁵² ile ise 1995 yılında bölgeler arası çerçeve anlaşma imzalandıktan sonra, 1996 yılında Partnerlik ve İşbirliği anlaşmaları imzalandı. 2000 yılında MERCOSUR ve AB arasında bir ortaklık anlaşmasının imzalanması için görüşmeler başladı, ancak 2004 yılında görüşmeler askıya alındı. 2010 yılında ortaklık anlaşması için görüşmeler yeniden başlatıldı ve halen devam etmektedir³⁵³. Paraguay dışında MERCOSUR ülkeleri yüksek ve orta gelirli ülkeler olarak sınıflandırıldığı için, 1 Ocak 2014 tarihinden başlayarak GTS'den yararlanamayacak³⁵⁴. MERCOSUR AB'nin en önemli altıncı ticari partneridir³⁵⁵ dolayısıyla ticareti serbestleştirecek bir ortaklık anlaşmasının yapılması her iki taraf için yararlı olacaktır.

AB – Latin Amerika ilişkilerinde öncelik bölgeler arası inisiyatiflere verilmiştir. Ancak söz konusu ilişkiler genellikle, yavaş, düzensiz ve net bir yönü olmayan ilişkiler niteliğinde gelişmiştir. Aşağıda da açıklanacağı üzere, buna benzer ilişkiler AB - Asya ülkeleri arasında da geliştirilmiştir.

³⁵⁰ Arjantin, Bolivya, Brezilya, Şili, Kolombiya, Ekvator, Meksika, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay ve Venezuela.

³⁵¹ Bolivya, Ekvator, Peru ve Venezuela.

³⁵² Arjantin, Paraguay, Uruguay, Brezilya ve 2012 yılında katılan Venezuela.

³⁵³ European Commission Memo, Brussels, 3 December 2013

<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/> (son erişim 12.09. 2014)

³⁵⁴ <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/> (son erişim 12.09. 2014)

³⁵⁵ İbid

4. Avrupa Birliği - Asya İlişkileri Kapsamındaki Anlaşmalar

Birleşik Krallığın Birliğe üye olduktan sonra, Asya'daki sömürgelerini Lome Konvansiyonu kapsamı dışında bırakma kararıyla birlikte, Birliğin dikkati Afrika ülkelerine yoğunlaşmış ve Asya bölgesi AB'nin ilgi alanı dışında kalmıştır³⁵⁶. Bu durumda eski sömürgecilik bağlarına rağmen, Asya bölgesi AB tarafından en çok ihmal edilen bölge olmuştur.

1970'li yıllardan başlayarak Asya ülkelerinde simetrik olmayan bir ekonomik gelişme söz konusu olmuştur. Hong-Kong, Singapur, Tayvan, Güney Kore gibi bazı ülkeler sanayileşme yolunda çok hızlı ilerledikleri için Birlik üreticileri açısından tehlikeli olarak nitelendirilmiştir. Hatta o dönem Birlik bu ülkelere karşı, anti dumping gibi bir çok ticari önlemler de uygulamıştır.

Asya bölgesinde Birlik ilk başta Güney-doğu Asya Uluslar Birliği (*Association of Southeast Asian Nations* ASEAN) ile ilişkiler kurmuştur. Birlik – ASEAN arasındaki ilişkiler 1980 yılında imzalanan İşbirliği Anlaşması ile kurumsallaşmış oldu. Bu anlaşma çerçevesinde taraflar arasında siyasi diyalogun ve ekonomik ilişkilerin geliştirilmesi öngörülmekteydi. Bu anlaşma sayesinde Birlik ASEAN üyeleriyle ticari ilişkilerini, en çok kayrılan ülke muamelesi kapsamına almıştır³⁵⁷.

1980'li yıllarda Birlik iç pazarın kurulmasına ve diğer iç işlerine odaklandığı için Birlik ve ASEAN arasındaki ilişki ilk başta pek de dinamik bir ilişki olamamıştır. Ayrıca Soğuk Savaş döneminde ASEAN ülkelerinin bulunduğu bölgeyi

³⁵⁶ Bertherton - Vogler, s. 129.

³⁵⁷ Hwee, Yeo Lay, "The Inter-regional Dimension of EU-Asia Relations: EU-ASEAN and the Asia-Europe Meeting (ASEM) Process", Anderson, Peter – Wiessala, Georg (Eds), The European Union and Asia, Reflections and re-orientations, Nju Jork, 2007, s. 178.

stratejik öneme sahip bir bölge olarak gören AB açısından, bu savaşın bitmesi ASEAN'ın önemini azaltmıştı³⁵⁸.

1990'lı yıllarda Asya ülkeleri hızlı bir ekonomik gelişme yaşamaya başladılar. Bu durum Birlik açısından önemliydi, bu nedenle ilişkileri güçlendirmek için harekete geçildi. Ancak AB – ASEAN ilişkilerinin canlandırılması zor görüldüğü için, 1996 yılında Avrupa – Asya Görüşmesi (*Asia –Europe Meeting* ASEM) adı verilen yeni paralel bir süreç başlatıldı. ASEM süreci çok taraflı bir süreç olarak AB ülkelerinin yanı sıra 10 Asya ülkesini (Bruney, Çin, Endonezya, Japonya, Güney Kore, Malezya, Filipinler, Singapur, Tayland ve Vietnam) kapsamaktaydı. ASEM süreci genellikle siyasi, ekonomik ve kültürel unsurlar üzerinde geliştirildi³⁵⁹.

Her ne kadar ASEM yeni ve çok geniş bir platform olsa da, Çin'deki insan haklarının ihlali konusu gibi birçok hassas konuların ele alınması engellenmiştir. Bu nedenle ASEM, ASEAN – Birlik ilişkilerinde olduğu gibi taraflar arasındaki ilişkileri daha fazla geliştirmek için yetersiz kalabilmektedir. Ayrıca önemli bir ekonomik ve siyasi güce sahip olan Hindistan gibi bir ülkenin ASEM'in dışında tutulması AB için avantajlı bir durum değildir. Diğer taraftan ASEM'de yer alan ülkeler, Japonya ve Çin başta olmak üzere, birbirlerinden çok farklı özelliklere sahip ülkelerdir, dolayısı ile ASEM'in, AB'nin bu ülkelerle etkili ilişkiler geliştirmesi için uygun bir araç olmayacağı yönündeki eleştiriler mevcuttur³⁶⁰. Latin Amerika'dan sonra Asya ile kurulan benzer nitelikteki ilişkiler, bölgeler arası işbirliğinin taraflar arasındaki ilişkileri etkili bir şekilde geliştirmek için uygun bir araç olup olmadığını sorgulatmaktadır.

³⁵⁸ Bertherton - Vogler, s. 129; Hwee, s. 178-179.

³⁵⁹ Hwee, s. 178-187.

³⁶⁰ Bertherton - Vogler, s. 129; Daha ayrıntılı bilgi için bkz: Gaens, Bart (Ed), *Europe – Asia Interregional Relations, A Decade of ASEM*, Ashgate Publishing Limited, England, 2008.

Buna rağmen 11 Eylül 2001 olaylarından sonra AB Asya ülkeleri ile ikili ilişkilere dayanan yoğun bir diplomatik süreç başlattı. Öncelikle 2001 yılında AB ve Pakistan arasında İşbirliği Anlaşması imzalandı. Ayrıca AB-Hindistan zirvesinin ajandasına anti – terörizm gibi siyasi açıdan ve güvenlik açısından önem taşıyan konular eklendi. İran ile siyasi diyalog süreci başlatıldı. Japonya, Çin ve Hindistan ile Stratejik Partnerlik Anlaşmaları imzalandı. Bu anlaşmalarda ekonomik ve kültürel işbirliği, siyasi diyalog, anti – terörizm, anlaşmazlıkların önlenmesi gibi siyasi nitelikte birçok konu düzenlenmekteydi.

Bu son anlaşmalar ve diplomatik inisiyatifler genellikle AB'nin ODGP kapsamında yaptığı siyasi nitelik ve güvenlik niteliğindeki girişimlerdir. Ekonomik ve ticari açıdan ise sadece son yıllarda önemli gelişmeler söz konusu olmuştur. Bu bağlamda 2011 yılında AB ve Güney Kore arasında imzalanan Serbest Ticaret Anlaşması, Asya ülkeleri ile yapılan ilk ticari nitelikli anlaşmadır³⁶¹. 2012 yılında AB – Singapur arasında Serbest Ticaret Anlaşması imzalandı. Söz konusu anlaşma Eylül 2013'te yürürlüğe girmiştir. Singapur ile yapılan bu anlaşma, ASEAN'nın on üye ülkesinden biri ile yapılan ilk anlaşma olduğu için de ayrı bir önem taşımaktadır. Ayrıca AB – ASEAN arasındaki ticaretin üçte biri Singapur ile gerçekleştirildiği dikkate alındığında, bu ülkenin AB'nin ASEAN'daki en önemli ticari partnerini teşkil ettiği anlaşılmaktadır³⁶².

AB, Malezya ve Vietnam ile serbest ticaret anlaşması için çok başarılı görüşmeler gerçekleştirmiştir. Ancak görüşmeler halen devam etmektedir. Her ne kadar birbirinden çok farklı siyasi ve demokrasi prensiplerine sahip olan iki taraf olsa

³⁶¹ http://eeas.europa.eu/asia/docs/2012_eu_in_asia_year_facts_figures_en.pdf (son erişim tarihi Ocak 2016)

³⁶² European Commission Memo, Brussels, 3 December 2013
<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercotur/> (son erişim 12.09. 2015)

da, AB ve Çin dünyanın en önemli iki ticari bloklarını teşkil etmektedir. Bu nedenle aralarındaki işbirliğinin geliştirilmesi için en uygun yolun bulunması her iki tarafın da yararına olacaktır. AB Komisyonu Kasım 2013'ten beri, yatırım konusunda bir Anlaşmanın imzalanması için Çin ile görüşmeler yapmaktadır. Böyle bir anlaşma AB yatırımcılarına Çin pazarına kolaylıkla girme imkanını ve Çin'deki yatırımlarına yüksek bir koruma sağlayacaktır.

Çin'den sonra, AB'nin Asya'daki ikinci en büyük ticari partneri olan Japonya ile bir serbest ticaret anlaşmasının yapılması için 2013 yılında görüşmeler başladı. Böyle bir anlaşmanın gerçekleştirilmesi durumunda, iki taraf arasındaki hem ekonomik seviye hem ticaret hacmi yükselecektir.

Hızlı bir ekonomik gelişme gösteren Hindistan, AB için önem taşıyan diğer bir Asya ülkesidir. AB'nin bu ülke ile çeşitli alanlarda işbirliğinin geliştirilmesi için çalışmaları devam etmektedir³⁶³. Son yapılan çalışmalar ve girişimler AB'nin Asya'daki ülkelerle ikili ilişkilerini düzenleyen girişimler ve anlaşmaların, bölgeler arası ilişkileri düzenleyen girişim ve anlaşmalardan çok daha başarılı bir araç olduğunu göstermiştir.

5. Diğer Girişimler Kapsamındaki Anlaşmalar

Amerika Birleşik Devletleri - Haziran 2013'te AB ile ABD arasında, Trans-Atlantik Ticaret ve Yatırım Partnerliği anlaşması için müzakereler başlatıldı. Yapılan görüşmelerde, gümrük vergileri, ürünlerin teknik standartları, ticarete uygulanacak kurallar da dahil olmak üzere 20 farklı alanda düzenleme yapılabileceği kabul

³⁶³ AB'nin Asya bölgesine yönelik hazırlamış olduğu 2014-2020 Planı için bakınız http://eeas.europa.eu/asia/docs/rsp/regional-asia-mip-2014-2020_en.pdf (son erişim tarihi Ocak 2016)

edilmiştir. Böyle bir anlaşmanın yapılma inisiyatifi, AB - ABD İstihdam ve Büyüme Yüksek Seviye Çalışma Grubunun (EU-US High Level Working Group on Jobs and Growth) önerisi üzerine alınmıştır. Londra Ekonomik Politika Araştırmaları Merkezinin yapmış olduğu son bir çalışmaya göre, ticarete ve yatırıma dayanan bir trans-Atlantik anlaşmasının yapılması ve tam uygulanması, AB ekonomisine yıllık 119 milyar Avro kazandırabilecektir³⁶⁴.

Kanada – AB – Kanda ilişkileri AB – ABD ilişkileriyle benzer bir yol takip etmiştir. 1990’lı yıllarda AB ve Kanada arasında, AB-Kanada Ticaret İnisiyatifi (ECTI), Kanada – Avrupa Yuvarlak Masası (CERT) gibi çeşitli işbirliği girişimleri yapılmıştır³⁶⁵. 2014 yılında Kanada, AB’nin en önemli 12. ticaret partneriyken AB Kanada için, ABD sonra en önemli ikinci ticaret partneri durumundaydı. 2014 yılında AB ve Kanada arasındaki toplan ticaret hacmi 27 milyar Avroydu³⁶⁶. Bu iyi ilişkiler devamında 18 Kasım 2013 tarihinde AB ve Kanada arasında yapılabilecek bir Kapsayıcı Ekonomik ve Ticari Anlaşmasının (Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)) anahtar unsurları üzerine bir mutabakata varıldı. Bu anlaşma AB ve G8 üyelerinden biri ile yapılan ilk serbest ticaret anlaşması olacaktır. Söz konusu anlaşmanın çerçevesinde taraflar arasındaki gümrük engellerinin %99’u kaldırılacaktır ve her iki pazarda hizmetlerin ve sermayelerin serbest dolaşımı için uygun şartlar oluşturulacaktır. AB ve Kanada tarafından yapılan ortak bir çalışmaya

³⁶⁴ European Commission Memo, Brussels, 3 December 2013

<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/> (son erişim 12.09. 2014)

³⁶⁵ Söderbaum, Frederik – Stalgren, Partik - Van Langenhove, Luk, “The EU as a Global Actor and the Dinamic of Interregionalism: a Comparative Analysis”, Söderbaum Frederik – Van Langenhove, Luk (Eds), The EU as a Global Player, The Politics of Interregionalism, Routledge Publishing, UK, 2006, s. 83.

³⁶⁶ <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/canada/> (son erişim 12.09. 2014)

göre, böyle bir anlaşmanın yapılması durumunda, iki taraf arasındaki ticaret hacmi 25,7 milyar Avro artacaktır³⁶⁷.

B. AVRUPA BİRLİĞİ KOMŞULUK VE GENİŞLEME POLİTİKALARI KAPSAMINDAKİ ANLAŞMALAR

1. Akdeniz Komşu Ülkeleriyle İlişkileri Kapsamındaki Anlaşmalar

Fransa'nın eski sömürgecilik bağlantılarından da etkilenerek, AB, Akdeniz ülkeleri ile olan ilişkilerine sürekli önem vermiştir. 1960'lı yıllarda Birlik, Avrupa kıtasında bulunan Akdeniz ülkeleri Türkiye ve Yunanistan ile ortaklık anlaşmaları yaparken, Avrupa kıtasında bulunmayan Akdeniz ülkeleriyle de iki taraflı işbirliği ve ortaklık anlaşmaları yapmıştır³⁶⁸. 1970'li yıllarda Birlik bu ülkelerle ilgili bir Küresel Akdeniz Politikası (*Global Mediterranean Policy*) başlatmaya çalıştı. Ancak 1980'li yıllarda başlayan küresel çaptaki değişiklikler³⁶⁹ ve Orta Doğu sorunları³⁷⁰ sebebi ile bu politikanın uygulanması konusunda pek de bir ilerleme kaydedilemedi.

1990'lı yıllarda Birliğin güney üyelerinin baskısı ile durum tamamen değişti. Söz konusu üye ülkelere göre Merkez ve Doğu Avrupa bölgesi karşısında ihmal edilen Akdeniz bölgesine daha çok dikkat verilmeliydi ve doğu boyutu güney boyutu ile dengelenmeliydi. Onlara göre, devamlı istikrarsızlıkların yarattığı AB'ye doğru yoğun yasadışı göç riski, kimyasal veya biyolojik silahların AB'ye girme riski gibi

³⁶⁷ http://eeas.europa.eu/canada/index_en.htm (son erişim 12.09. 2014)

³⁶⁸ Joffe, George, "Southern Attitudes Towards an Integrate Mediterranean Region", Gillespie, R, chard (Ed), The EURO – Mediterranean Partnershi, Political and Economik Perspective, Frank Cass Publishers, UK, 1997, s. 13.

³⁶⁹ Eski Sovyetler Birliğin dağılması gibi küresel değişiklikler.

³⁷⁰ Irak ve Körfez Savaşları gibi sorunlar...

Akdeniz bölgesinden gelebilecek güvenliği tehdit eden risklerin değerlendirilmesi ve bu konuda ilgili önlemlerin alınması öncelikli bir konuydu³⁷¹.

Diğer taraftan Akdeniz ülkeleri de Avrupa'daki tek pazarın oluşturulması ve Doğu Avrupa'daki gelişmelerin onları izole edebileceğinden endişe duydukları için, AB ile ilişkilerini güçlendirme çabasına girmiştir³⁷². Nihayetinde Kuzey Afrika ve Orta Doğu ülkeleri enerji başta olmak üzere, AB pazarının en önemli tedarikçilerinden biri haline gelmiştir³⁷³.

Bu şartlar altında, 1992 yılı Lizbon raporunda, AB Dış İlişkiler Bakanları, Akdeniz ve Ortadoğu bölgelerini ODGP açısından öncelikli ve önemli bölgeler olarak değerlendirmiştir. Bu doğrultuda Komisyon söz konusu bölgelerle ilişkilerin sıkılaştırılması için bir takım öneriler yayınladı. Bu doğrultuda 1995 yılındaki Barselona Konferansı'nda Euro-Akdeniz Partnerliği (*Euromed*) başlatıldı. Barselona süreci olarak tanınan bu partnerlik inisiyatifi üç unsura dayandırılmıştır: güçlendirilmiş ve düzenli bir politik diyalog, ekonomik ve finansal bir işbirliğinin geliştirilmesi ve sosyal, kültürel ve insani boyutlarının ön plana çıkarılması. Bu hedefler Euro-Akdeniz ortaklık anlaşmaları ile ayrıntılı bir şekilde düzenlenecekti.

Euro-Akdeniz ortaklık anlaşmaları kurucu antlaşmadaki ortaklık anlaşmalarının yapılması ile ilgili olan ABİHA'nın 317. maddesine (eski ATA 310. maddesine) dayanarak yapılmıştır. Söz konusu anlaşmalar kurumsallaşmış bir politik diyalogun geliştirilmesi, serbest ticaret bölgesinin oluşturulması, sosyal, kültürel ve finansal işbirliğinin geliştirilmesini ve insan haklarının korunmasını öngörmektedir. Bu tür anlaşmalar, İsrail (1995-2000), Fas (1996-2000), Ürdün (1997-2008), Filistin

³⁷¹ Smith, 2004, s. 70.

³⁷² Joffe, s. 13.

³⁷³ Avrupa enerji hammaddesinin yaklaşık %30'u bu ülkelerden sağlanmaktadır.

Yönetimi (*Interim Agreement* 1997), Cezayir (2002-2005), Tunus (1995-1998) ve Lübnan (2002-2006) ile imzalanmış ve yürürlüğe girmiştir. 2008 yılında Suriye ile başlatılan bir ortaklık anlaşmasının müzakereleri Suriye'deki iç savaş sebebiyle askıya alınmıştır³⁷⁴.

Bu süreçte Akdeniz ülkeleri ile AB arasında kurulan partnerliğin geliştirilmesi için tarafların ve en yüksek kurumlarının geniş katılımı ile çeşitli konferans ve görüşmeler yapılmıştır. Buna rağmen bölgedeki iç ve dış sorunlar sebebi ile kurulan partnerliğin amaçları pek de gerçekleştirilememiştir. Özellikle Ortadoğu barış sürecinde gerçekleşemeyen ilerlemeler AB ve Akdeniz ülkeleri arasındaki ilişkilerin geliştirilmesini çok zorlaştırmıştır³⁷⁵.

Bu durumda 2008 yılında, yapılan işbirliği anlaşmaları, “Akdeniz için Birlik” (*Union for the Mediterranean UfM*) kapsamında yeniden ele alındı (*re-launched*). Anlaşmaların yenilenmesinin amacı taraflar arasındaki ilişkileri daha fazla somutlaştırmak ve yeni bir bölgesel projenin başlatılmasını sağlamaktır. Söz konusu proje ekonomi, çevre, enerji, sağlık, göç ve kültür gibi konuları kapsayacaktır. Avrupa Komşuluk Politikası kapsamında başlatılan bu yeni projenin enteresan tarafı, Akdeniz’e çıkışı olan Kuzey Afrika ve Ortadoğu ülkelerinin yanı sıra, Akdeniz’e çıkışı ve Avrupa kıtasında bulunan Arnavutluk, Kara Dağ, Bosna Hersek, Monako ve Türkiye gibi AB üyeliğine aday ve potansiyel aday olan ülkelerin de projeye dahil edilmesidir³⁷⁶. Bu yeni projede AB, ticaret, çevre, güvenlik, komşuluk gibi birçok dış politik hedeflerini gerçekleştirmeye çalışmıştır.

³⁷⁴ <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/euro-mediterranean-partnership/> (son erişim 12.09. 2014)

³⁷⁵ Smith, 2004,s. 72.

³⁷⁶ Euro – Mediterian Partnership: http://eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm (son erişim 10.09.2015)

Avrupa Komşuluk Politikası, yukarıda da açıklandığı üzere, genişleme politikasından ayrı tutulmuş, ancak bu politikanın, uygulandığı partner komşu ülkelerin gelecekteki muhtemel AB üyeliği için herhangi bir engel teşkil etmeyeceği, AB kurumları tarafından bir çok kez dile getirilmiştir. Bu bağlamda, ABKP'nin çok kapsamlı ve çok boyutlu bir politika olduğunu dikkate alarak, AB farklı komşu ülke grupları ile farklı ilişkiler geliştirme girişiminde bulunmuştur. AB – Akdeniz ilişkileri, yukarıda da açıklandığı üzere, Avrupa Komşuluk Politikasından çok daha önce başlatılmış olmasına rağmen, daha sonra bu politika çerçevesinde şekillendirilmiştir. AB'nin Kuzey Afrika ve Ortadoğu ülkeleri ile olan ilişkileri komşuluk politikası çerçevesinde değerlendirilebilirken, genişleme politikası kapsamında ele alınamaz. Sonuçta bu ülkeler Avrupa katısında bulunmadıkları için, AB'ye üyelikleri söz konusu olamaz.

Ancak AB - Batı Balkanlar ilişkileri hem komşuluk politikası çerçevesinde, hem de bu ülkelerin muhtemel üyeliği her zaman dile getirildiği için genişleme politikası çerçevesinde de ele alınmaktadır. Nihayetinde bu bölge ile olan ilişkilerin nihai hedefinin AB üyeliği olduğu Batı Balkanlar ile AB arasında yapılan İstikrar ve Ortaklık Anlaşmalarında da ifade edilen bir gerçektir.

2. Doğu Komşu Ülkeleriyle İlişkiler Kapsamındaki Anlaşmalar

AB – Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri ile olan ilişkiler önce komşuluk politikası kapsamında ele alındı. Daha sonra bu ülkeler AB genişleme politikası kapsamına dahil edildi ve AB'ye üyelikleri gerçekleşti. Bu ülkelerle akdedilen ve Avrupa Anlaşmaları olarak adlandırılan ortaklık anlaşmaları ABA'nın 217.

maddesine dayandırılmış ve bu ülkelerin üyelik sürecinin önemli bir adımını teşkil etmiştir.

Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri AB üyesi olduktan sonra, AB fiilen yeni ülkelerle komşu haline gelmiştir. Avrupa Komşuluk Politikası çerçevesinde eski Sovyetler Birliğinden bağımsızlığını kazanan Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) üyeleri ile Partnerlik ve İşbirliği Anlaşmaları yapılmıştır. AB, BDT üyelerinin bir kısmı ile olan ilişkilerini Avrupa Komşuluk Politikası kapsamında geliştirmişken, diğer BDT üyeleri ile daha sınırlı ilişkiler kurmuştur³⁷⁷.

AB, Avrupa Komşuluk Politikası kapsamında, Azerbaycan, Ermenistan, Beyaz Rusya, Gürcistan, Moldova ve Ukrayna ile Partnerlik ve İşbirliği Anlaşmaları geliştirmeye başlamıştır. Ancak süreçler ülkeden ülkeye değişiklik göstermiştir. Beyaz Rusya ile AB arasında 1995 yılında imzalanan Partnerlik ve İşbirliği Anlaşması, ülkedeki politik durum ve demokrasi sorunları sebebi ile askıya alınmış durumundadır. Diğer anlaşmalar ise 10 yıllık bir süre için yapıлып sona ermiştir. Söz konusu anlaşmaların sona ermesi ile AB, Doğu Avrupa ve Kafkasya ülkeleri ile yeni bir süreç başlatmıştır.

AB, büyük genişleme dalgasından sonra bu ülkelerin daha yakın bir komşu haline geldiklerini ve artık güvenlik, istikrar ve refahlarının AB'yi de etkileyeceğini dile getirmiştir. Bu durumda AB'nin dış ilişkilerinin önceliklerinden biri bu ülkelerle daha sıkı bir işbirliği yapmak olmuştur³⁷⁸. Bu kapsamda AB 2009 yılında Doğu Partnerliği sürecini başlattı. Söz konusu süreç kapsamında taraflar daha sıkı politik,

³⁷⁷ BDT ülkeleri hem AB'nin komşu politikası kapsamında alınan Azerbaycan, Beyaz Rusya, Gürcistan, Moldova, Ukrayna, hem de AB'ye fiilen komşu olmayan Özbekistan, Tacikistan, Türkmenistan, Kırgızistan, Kazakistan, Rusya Federasyonu, ülkelerden ibarettir.

³⁷⁸ AB – Akdeniz Partnerliği: http://eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm (son erişim 10.09.2015)

ekonomik ve kültürel bağlantılar kurabilecekti. Doğu Partnerliği³⁷⁹ süreci çerçevesinde AB 15 Temmuz 2010 tarihinde Azerbaycan, Ermenistan ve Gürcistan ile yeni bir ortaklık anlaşmaları neslinin yapılması için müzakereleri başlattı. Söz konusu ortaklık anlaşmalarının yapılması için Moldova ve Ukrayna ile de müzakereler başlamış durumdadır. Yapılan müzakerelerdeki anlaşmalarda yer alacak unsurlar arasında demokrasi ve iyi yönetim, enerji güvenliğinin güçlendirilmesi, ekonomik ve sosyal kalkınmanın desteklenmesi gibi unsurlar belirtilmiştir.

Avrupa Komşuluk Politikası kapsamında yapılan bu ortaklık anlaşmaları ABA'nın 8. maddesine dayandırılmış ve şimdilik, bu anlaşmalarda ortak ülkeler için bir üyelik perspektifi öngörülmemiştir. Bu nedenle AB ilk başta söz konusu anlaşmaları ortaklık anlaşması olarak değil, komşuluk anlaşması olarak isimlendirmek istemiştir. Ancak diğer taraftan AB'nin bu komşu ülkeleri, komşuluk anlaşmaları adı altında AB ile anlaşma kurmayı reddetmiş, bunun yerine özel ortaklık anlaşmaları adı altında anlaşmalarının müzakereleri başlatılmıştı. Komşuluk anlaşması yerine yapılacak bu özel ortaklık anlaşmaları anlattığımız gibi, halen müzakere aşamasındalar. Bu anlaşmaların isimlendirilmesi konusunda tartışmaların devam etmesine rağmen, anlaşmaların şekillenmesinin daha çok tarafların politik iradelerine bağlı olduğu görülmektedir. Hatta Steve Peers'in söylediği gibi: bir partnerlik ve işbirliği anlaşmasının özel ortaklık anlaşmalarından daha derin bir bütünleşme öngörme ihtimali olduğu gibi, ortaklık anlaşması olmayan bir anlaşmanın da bir ortaklık anlaşması gibi özel ilişkiler kurma ihtimali ve

³⁷⁹ AB – Doğu Partnerliği http://eeas.europa.eu/eastern/index_en.htm (son erişim 10.09.2015)

mevcuttur³⁸⁰. Bu konuda önemli olan bütün bu anlaşmalara şekil veren anlaşma taraflarının bütünleşme derecesi konusundaki iradeleridir.

3. Avrupa Birliğine Katılımı Hazırlayan Ortaklık Anlaşmaları³⁸¹

AB'ye katılımı hazırlayan ortaklık anlaşmaları Avrupa kıtasında bulunan ülkelerle yapılmıştır. Bu anlaşmaların hukuki dayanağı ABİHA'nın 217. maddesidir (eski ATA'nın 310. maddesidir). Söz konusu maddeye göre Birlik, bir veya birden çok üçüncü ülke veya uluslararası örgütle, karşılıklı hak ve yükümlülükler, ortak eylemler ve özel usuller içeren bir ortaklık kurulmasına ilişkin ortaklık anlaşmaları akdedebilir.

İlk katılım amaçlı ortaklık anlaşmaları 1960'lı yıllarda Türkiye ve Yunanistan ile yapılan ortaklık anlaşmalardır. Bu ortaklık anlaşmaları ilk olarak taraflar arasında bir gümrük birliğinin kurulmasını, daha sonra muhtemel bir AB üyeliğini düzenlemekteydi. 1970'li yıllarda Kıbrıs ve Malta ile muhtemel bir gümrük birliğinin kurulmasını öngören ortaklık anlaşmaları yapıldı, ancak ilk iki ortaklık anlaşmalarından farklı olarak, Malta ve Kıbrıs ile yapılan ortaklık anlaşmaları muhtemel bir AB üyeliği öngörmemekteydi. Buna rağmen, Malta ve Kıbrıs AB üyeliğine alındığı için, bu ülkelerle yapılan ortaklık anlaşmalarının fiilen ortak devletleri AB'ye katılıma hazırladıkları kabul edilmektedir.

³⁸⁰ Van Elsuwege, Peter - Petrov Roman, "Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with the Neighbouring Countries of the European Union?", European Law Review, Kasım 2011, s. 698; Peers, "EC frameworks of international relations: cooperation, partnership, association", Dashwood, Alan - Hillion, Christophe (Eds), The General Law of EC External Relations, Sweet & Maxwell Press, London 2000, s.175.

³⁸¹ AB'ye katılımı hazırlayan ortaklık anlaşmalardan sonra AB üyeliğini alan ülkelerle yapılan Katılım Anlaşmaları, oybirliğiyle onaylanan, kurucu antlaşmalarda değişiklik getiren ve taraflar arasında işbirliği ve ortaklık anlaşmalarının düzenlediği bütünleşme derecelerinden çok daha ileri seviyede bir bütünleşme kurdukları için çalışmamızın kapsamı dışında tutulmaktadır.

Avrupa Ekonomik Bölgesindeki (İzlanda, Norveç ve Lihtenştayn) ülkelerle yapılan ortaklık anlaşmaları taraflar arasında çok derin bir ekonomik işbirliğini düzenlemektedir. Bu anlaşmalar aracılığı ile taraflar arasında bir serbest ticaret bölgesinin kurulmasının yanı sıra diğer ekonomik unsurların (hizmetler, sermayeler ve kişilerin) serbest dolaşımı da sağlanmıştır³⁸². Üyelik perspektifi açısından bakıldığında bu ülkelerin AB üyeliğine uygunluğu kabul edilmiş bir olgudur. Dolayısıyla bu ülkelerle yapılan ortaklık anlaşmaları da AB'ye katılımı hazırlayan ortaklık anlaşmaları olarak kabul görmüştür. Ancak Norveç kendi isteğiyle AB üyeliğine girmemiştir. İzlanda'nın üyelik müzakereleri tamamlanmış ancak 2015 yılında bu ülke tek taraflı olarak AB üyeliğinin askıya alınması talebinde bulunmuştur.

1990'lı yıllarda taraflar arasındaki ilişkileri düzenleyen tek hukuki bağlayıcı araç niteliğinde olan ortaklık anlaşmaları AB'nin, Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri ile ilişkilerini düzenlemek için kullandığı araçlar arasındaki en önemli araç olarak görülmektedir. AB, ortaklık anlaşmalarını, ortaklık kuracağı farklı Avrupa ülkelerinin niteliklerini dikkate alarak şekillendirmiştir, dolayısı ile birbirinden farklı ortaklık anlaşmalarının ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. MDA ülkeleri ile yapılan ortaklık anlaşmaları AB pazarına yüksek tercihli bir girişi, serbest ticaret bölgesinin kurulmasını, ileri seviyede ekonomik ve teknik işbirliğini, finansal yardım, politik diyalog ve tam bütünleşme öngörmektedir.

AB ve MDA ülkeleri arasında yapılan ortaklık anlaşmaları, başka bir tabirle Avrupa Anlaşmaları, her ne kadar doğrudan AB üyeliğini öngörmemişse de, genişleme stratejisinde bu ülkeleri AB üyeliğine doğru götüren en önemli araç olarak

³⁸² Nugent, 2006, s. 488.

nitelendirilmiştir. Ortaklık anlaşması imzalayan bütün MDA ülkeleri Genişleme Politikası kapsamına alınmış ve 2004 yılında AB üyesi olmuştur.

Buna benzer bir süreç Batı Balkan ülkeleri ile sürdürülen İstikrar ve Ortaklık Sürecinde yaşanmıştır. Bu süreç kapsamında AB ve Batı Balkan ülkeleri arasında İstikrar ve Ortaklık Anlaşmaları imzalanmıştır. Söz konusu anlaşmalarda AB üyeliğinden doğrudan bahsedilemese de, çeşitli platformlarda Batı Balkan ülkelerinin, AB üyeliği için aday veya potansiyel aday oldukları kabul edilmiştir. İstikrar ve Ortaklık Anlaşmalarının içeriği bu ülkelerin içinde bulundukları ekonomik ve jeo-politik şartlara göre şekillenmiştir. Ticaret, kültür, siyasi işbirliği, insan hakları, politik diyalog, finansal yardım, iç reformlar için yardım, bölgedeki sürdürülebilir istikrarın kurulması gibi konular, bu anlaşmalarda genellikle düzenlenen konulardandır. İstikrar ve Ortaklık Anlaşmaları da AB'ye katılımı hazırlayan ortaklık anlaşması niteliğindedir. Nihayetinde AB ile bir İstikrar ve Ortaklık Anlaşması imzalayan Hırvatistan 2013 yılında AB'nin son katılan üyesi oldu. Diğer Batı Balkan ülkeleri de AB ile ilişkilerini aynı yolda sürdürmektedir.

AB'ye katılımı hazırlayan ortaklık anlaşmaları hem genişleme politikasının en önemli araçlarından biri hem de taraflar arasında tek hukuki bağlayıcılığı olan araç olduğu için önemi daha da çok ön planda çıkmaktadır. Bu tür anlaşmalar, nihai amaç olan AB üyeliğini sağlamazsa da taraflar arasından farklı derecelerde sıkı bir ekonomik ve siyasi işbirliği geliştirebilmektedir. Dolayısıyla bu anlaşmaların ayrıntılı bir şekilde incelenmesi ve bu anlaşmalardan azami fayda sağlama yollarının araştırılmasının, Türkiye ve Batı Balkan ülkeleri gibi hala geçerliğini koruyan ortaklık anlaşmalarına sahip ülkeler açısından yararlı olacağı kanaatindeyiz. Çalışmamızın devam eden kısmında ortaklık anlaşmalarının genel özellikleri, hukuki

dayanakları, yapılma usulü ve tarafları incelendikten sonra katılım amaçlı anlaşmaların türleri dikkate alınarak bu anlaşmaların dış politika araçlarındaki yeri ve önemi değerlendirilmektedir.



2. BÖLÜM

ORTAKLIK ANLAŞMALARININ YAPILMA USULÜ VE TARİHİ VE SİYASİ SÜREÇ KAPSAMINDA ŞEKİLLENMESİ

I. ORTAKLIK ANLAŞMALARININ GENEL ÖZELLİKLERİ VE YAPILMA USULÜ

A. ORTAKLIK ANLAŞMALARI KAVRAMI VE SINIFLANDIRILMASI

1. Ortaklık Anlaşmaları Kavramı ve Genel Özellikleri

Bu çalışmada “ortaklık anlaşması” kavramı, Birliğin 3. ülkelerle ABİHA’nın 217. maddesine (eski ATA 310. maddesine) dayanarak yapmış olduğu, İngilizcede “*association agreements*”, Türkçede “ortaklık anlaşmaları” olarak isimlendirilen anlaşmaları belirtmek amacı ile kullanılmaktadır. Ortaklık kelimesi karşılığında kullanılan İngilizce *association* terimi, Latin dilindeki *associationem*³⁸³ kelimesinden gelmektedir. Bu kelimenin anlamı birlikte olmak, bir grup insanın ortak bir amaca ulaşmak için birleşmesi demektir. Bu kelime ilk kez 1408 yılında Fransızca sözlüğünde, bu anlamda kullanılmıştır³⁸⁴. Bugünkü Fransızca (*association*), İngilizce (*association*)³⁸⁵ ve İtalyanca (*associazione*)³⁸⁶ sözlüklerde ortaklık kelimesinin ilk

³⁸³ <http://www.etymonline.com/index.php?term=association> (son erişim Ocak 2016)

³⁸⁴ <http://www.cnrtl.fr/definition/association> (Fransız Dil Kurumun resmi internet sayfası) (son erişim Ocak 2016)

³⁸⁵ <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/association> (son erişim Ocak 2016)



anlamı “Aynı amacı taşıyan insanların (ya da devletlerin) oluşturduğu birliktelik, ortaklık” şeklinde açıklanmaktadır.

Türk dilinde ise “ortaklık” kavramı İngilizcedeki hem “*partnership*” (partnerlik) kavramının hem de “*association*” kavramının karşılığı olarak kullanılmaktadır. Bu iki kavram dil bilgisi açısından çok benzer olmalarına rağmen, uygulamadaki kullanımlarında, anlamsal olarak aralarında önemli farklılıklar söz konusudur. Örneğin *Partnership Agreement* anlamındaki ortaklık anlaşmaları, çoğu zaman ticari, ekonomik gibi sadece belirli konularda devletler arasında işbirliği kurmak için yapılırken, *Association Agreement* anlamındaki ortaklık anlaşmaları, hem ekonomik hem politik açıdan daha sıkı bir işbirliği, daha derin bir bütünleşme ya da AB’ye katılımı öngören anlaşmalardır. Bu nedenle Türkçe’de iki farklı hukuki durum için aynı terimin kullanılması pek açıklayıcı olmamaktadır.

Bazı dillerde, uygun bir terim bulunamadığı için İngilizce karşılığı uyumlaştırılmıştır. Örneğin Arnavutçada, “*association*” anlamındaki anlaşmaları zikretmek için, “ortaklık” terimi yeterli bulunmayıp “*asociim*” terimi yaratılmıştır. Bunun doğru bir seçim olup olmadığı dilbilimciler tarafından tartışılırken, AB hukukçuları tarafından gerekli ve uygun görülmüştür.

Genel bir tanımlama getirmek gerekirse, ortaklık anlaşmaları farklı uluslararası örgüt ve devletlerin birbirleri ile yakın ilişkiler ve sıkı işbirliği kurmak amacı ile yaptıkları uluslararası anlaşmalardır. Bu tür anlaşmalar genellikle çeşitli sebeplerden ötürü uluslararası örgütlere aktif olarak katılmayan devletlerin örgütün bütünleşme sürecine katılmalarını sağlamak amacı ile geniş bir şekilde kullanılan bir

³⁸⁶ <http://www.dizionario-italiano.it/definizione-lemma.php?definizione=associazione> (son erişim Ocak 2016)

enstrümandır. Ortaklık anlaşmaları, hem Birlik dışında, hem de Birlik bünyesinde yapılan anlaşma türleridir.

Avrupa Birliği dışında yapılan ortaklık anlaşmalarına, Avrupa Konseyi ve Saar bölgesi arasında yapılan ortaklık anlaşması, Finlandiya ve EFTA arasında yapılan FINEFTA ortaklık anlaşması örnek gösterilebilir. Avrupa Birliği bünyesinde yapılan ortaklık anlaşmalarına ise Türkiye ile yapılan Ankara Anlaşması, Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri ile yapılan Avrupa Anlaşmaları, Batı Balkan ülkeleri ile yapılan İstikrar ve Ortaklık Anlaşmaları örnek gösterilebilir.

Bütün ortaklık anlaşmaları, Birlik bünyesi içinde yer alıp almadığına bakılmaksızın bazı ortak özelliklere sahiptir. Bu özelliklerden en önemlileri şunlardır:

(a) Ortaklık anlaşmaları uluslararası bir anlaşma statüsünde oldukları için, taraflarını uluslararası tüzel kişiliğe sahip devletler ve uluslararası örgütler oluşturabilir. Ortaklık anlaşması, diğer hükümetlerarası anlaşmalardan farklı olarak, bir örgütü ve bir devleti ortak ettiği için kendine özgü bir *sui generis hybrid* kurmaktadır³⁸⁷. Örgütle tam bir bütünleşme (üyelik) kurmayan (kuramayan) devlet, dışlanmamak için örgütle ortaklık kurma yolunu seçer. Bu durumda ortaklığı bir kısmi-bütünleşme yaklaşımı olarak değerlendirmek mümkündür.

(b) Ortaklık ilişkilerinin kurulma amaçları genellikle ekonomik ve hukuki sıkı işbirliklerinin kurulmasıdır. Ortaklıkların en önemli amacı belirli ekonomik bütünleşme sistemlerine dahil olmaktır. AB ile Türkiye arasında yapılan ortaklık anlaşması bir gümrük birliğinin kurulmasını öngörmekteyken, AB ve MDA ülkeleri ile yapılan ortaklık anlaşmaları serbest ticaret alanlarının kurulmasını

³⁸⁷ Kinnas, John N., The Politics of Association in Europe, Campus Verlags, Frankfurt, 1979, s.21 .

düzenlemekteydi. AB ve EFTA ülkeleri ile yapılan ortaklık anlaşmasının amacı ise Ortak Pazara girişi sağlayan Avrupa Ekonomik Bölgesini kurmaktır. Ortaklık anlaşmaları aracılığıyla taraflar ortak ekonomik sistemlere ve ekonomik bütünleşmelere dahil olmakta ancak örgütlerin gerektirdiği politik bütünleşmelerin dışında kalmaktadırlar.

(c) Ortaklık anlaşması genellikle ikiden daha fazla hukuki süje tarafından imzalandığı halde, kurulan ortaklık ilişkisi, biri *dominant* (örgütün ve örgüt üyelerinin yer aldığı taraf) ve diğeri *bağımlı* (*dependent*) (ortak olunan devletin ya da devletlerin yer aldığı taraf) olmak üzere iki taraflı bir ilişkidir.

(d) Ortaklık anlaşmaları sayesinde AB hukukunda “karma anlaşma” adı altına bir terim de ortaya çıkmıştır. AB bünyesinde yapılan ilk *de jure* ortaklık anlaşması 1961 yılında yapılan Atina Anlaşmasıdır. Bu anlaşma bir tarafta Birlik ve üye devletler, diğer tarafta Yunanistan tarafından imzalanmıştır. Bu ilk ortaklık anlaşması aynı anda AB hukukunda yer bulan ilk iki taraflı karma anlaşmadır³⁸⁸.

(e) Ortaklık ilişkisi genellikle ortak olunan devletin talebi ile başlatılır. Ortak olunan devlet, çeşitli sebeplerden ötürü, örgüt üyesi devletlerin aksine bütünleşmeye aktif olarak katılmayan bir devlet olur. Ancak uygulamada bunun istisnaları da görülmüştür. Örneğin Avrupa Birliği bünyesinde yapılan ilk *de facto* ortaklık anlaşması Birleşik Krallık, Kuzey İrlanda ve AKÇT arasında yapılan ortaklık anlaşmasıydı. Bu ortaklığı diğer ortaklıklardan ayıran en önemli özellik, ortaklığın Birliğin teklifi ve daveti üzerine yapılması³⁸⁹ ve ortak olunacak devletin gelişmiş ve

³⁸⁸ Maresceau, Marc, “A Typology of Mixed Bilateral Agreements”, Hillion, Christophe – Koutrakos, Panos (Eds), *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Hart Publishing, Oxford, 2010, s. 11.

³⁸⁹ Dedman, Martin, *The Origins and Development of the European Union 1945-2008: A History of European Integration*, 2. Baskı, Medison Avenue, New York, 2010, s. 59.

uluslararası arenada çok aktif bir devlet olmasıydı. Daha sonra yapılan ortaklıklar ortak devletin isteği ve başvurusu üzerine yapılmıştır. Bu ortaklıkların kurulması için başvuran devletler genelde Birliğin üyelerinden daha az gelişmiş ve bütünleşmeye aktif olarak katılmayan devletler olmuştur.

(f) Ortaklıkların aktörleri, yani ortaklığın tarafları, ortaklık ilişkisi sayesinde, hem aralarında arzu ettikleri derecede bir bütünleşme yolunda ilerlerler hem de kendi bağımsızlıklarını istedikleri ölçüde korumaya devam ederler. Başka bir ifade ile ortaklık ilişkisi sayesinde taraflar, bir taraftan ekonomik bütünleşme yolunda ilerlemek ve diğer taraftan politik bütünleşmenin dışında kalarak belirli ölçüde bağımsızlığını korumak arasındaki dengeyi sağlayabilmektedirler³⁹⁰.

(g) Anlaşmazlıkların çözülmesi amacı ise ortaklık ilişkisinin bir unsuru olmamıştır. Buna rağmen, birçok ortaklık ilişkisi anlaşmazlıkların çözümünde çok etkili olmuştur. Örneğin Avrupa Konseyi ve Saar bölgesi arasındaki ortaklık ilişkisi Saar bölgesi ile ilgili Almanya ve Fransa arasındaki sorunun çözümünde etkili olmuştur³⁹¹. Batı Balkanlarla yapılan İstikrar ve Ortaklık Anlaşmalarının da en önemli amaçlarından bir tanesi bölgedeki istikrarın sağlanması olmuştur. Ortak olunan devletler, aralarındaki işbirliğine ve bütünleşmeye odaklandıkça anlaşmazlıklardan kaçınmaya çalışır, bu anlaşmazlıkları barışçıl yollarla çözmeye yönelir. Ortaklık anlaşmaları tarafların ortak menfaatlerini ön plana çıkartmayı ve taraflar arasındaki işbirliğini geliştirmek için uygun şartlar yaratmayı amaçlar. Böylece, dolaylı bir şekilde olsa bile, ortaklıklar taraflar arasındaki anlaşmazlıkları önlemekte ve çözmekte etkili olmuştur.

³⁹⁰ Kinnas, 1979, s.21-22.

³⁹¹ Saar kömür ocaklarıyla zengin bir Alman bölgesiydi. İkinci Dünya Savaşında BM yönetimine geçti. İkinci Dünya Savaşından sonra Fransa'nın yönetimine verildi.

John Kinnas ortaklık anlaşmalarının kurmuş olduğu ortaklık ilişkisi ile ilgili şu tanımları yapmıştır: Ortaklık ilişkisi açık, merkezi olmayan (*decentralised*), asimetrik ve işbirlikçi bir sistemdir³⁹². 3. tarafların katılımına açık olduğu için ortaklık ilişkisinin **açık** bir ilişki olduğu kabul edilmektedir. Ortaklık sisteminde belirli bir merkezi otorite mevcut olmadığı ve kontroller, ortaklık anlaşmasının kurduğu kurumsal yapının farklı noktalarında uygulanabildiği için ortaklığın **merkezi olmayan** bir ilişki olduğu ileri sürülebilir. Ortaklık ilişkisi **asimetriktir** çünkü tarafların yapısı ve üstlendiği yükümlülükler genelde birbirinden farklıdır, çoğu zaman bağımlı (*dependent*) taraf (yani ortak olunan devlet) dominant tarafa göre daha çok imtiyazlara sahip olur. Özellikle AB'nin kurduğu ortaklık anlaşmalarının ağında karşılıklı olmayan yükümlülüklerin mevcut olması, DTÖ tarafından sürekli eleştirilen bir olgudur³⁹³. Ortaklık amacının özünü oluşturan taraflar arasında **ileri düzeyde bir işbirliği** oluşturma genel kabul gören bir olgudur.

Ortaklık kavramı çeşitli durumlarda kullanıldığı için AB hukukunun diğer kaynaklarında ortaklık konusunda resmi bir tanımlamaya rastlanmamaktadır³⁹⁴. Ortaklık anlaşmaları ise AB hukuku kapsamında özel bir hüküm olan ABİHA'nın 217. maddesinde düzenlenmektedir. ABİHA'nın 217. maddesine ek olarak ortaklık anlaşması kavramı, çalışmamızın 1. Bölümünde açıklanan AB-AKP arasında yapılan anlaşmaların hukuki dayanağını oluşturan deniz aşırı topraklarla ilişkileri ile ilgili hükümlerde de kullanılmıştır. Ancak bu tür ortaklıklar ile ilgili açıklamalar,

³⁹² Kinnas, 1979, s.19.

³⁹³ Commission of the European Union - Directorate General for Trade, "An Impact Study Of The EU-ACP Economic Partnership Agreements In The Six ACP RegionS", Final Report – January 2008 s. 37. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/march/tradoc_138081.pdf (son erişim tarihi 21 Aralık 2015)

³⁹⁴ Svoboda, Pavel, "Evolution of Association Agreements in EU External Relations Law", Siskova, Nadezda (Ed.), From Eastern Partnership to the Association, A Legal and Political Analysis, Cambridge Publishing, UK, 2014, s.23.

çalışmamızın ana konusunu oluşturmadığı için, 1. Bölüm açıklamaları ile sınırlı kalacaktır.

Lizbon Antlaşmasının kurucu antlaşmalara getirmiş olduğu değişikliklere rağmen özünde aynı kalan ortaklık anlaşmaları ile ilgili olan ABİHA'nın 217. maddesine göre AB bir veya daha fazla devlet ya da uluslararası örgüt ile karşılıklı hak ve yükümlülükler, ortak faaliyetler ve özel usuller belirleyen, ortaklık kuran anlaşmalar yapabilir³⁹⁵. Genel bir şekilde ifade edilmiş bu hüküm ortaklık anlaşmaların kavramı konusunda fazla açıklayıcı görünmemektedir.

Ortaklık anlaşmaları ile ilgili diğer bir tanımlamaya ABAD'ın içtihatlarında rastlanmaktadır. Demirel davasında ABAD (AB-Türkiye) ortaklık anlaşmasını Birlik ve üye olmayan bir devlet arasında özel ve ayrıcalıklı bağlar kuran bir anlaşma olarak tanımlamıştır³⁹⁶. ABAD'ın bu tanımlamasının, şeklinden çok anlaşmaların içeriğine dayanarak yapıldığı görülmektedir.

AB Dış İlişkiler Servisinin resmi internet sayfasında yer alan tanımlamaya göre ortaklık anlaşmaları, Birliğin 3. ülkelerle ikili ilişkilerini yönetmek amacı ile çok kapsamlı bir çerçeve oluşturan uluslararası anlaşmalardır³⁹⁷. Bu anlaşmalar genellikle ticaretin aşamalı bir şekilde serbestleşmesini öngörmektedir. Bazı durumlarda bu anlaşmalar AB üyeliğini hazırlar. Farklı içeriklere sahip olmasına rağmen, Avrupa Birliğinin yapmış olduğu ortaklık anlaşmaları, aşağıda belirtilen genel özellikleri de taşımaktadır³⁹⁸.

³⁹⁵ ABİHA'nın 217. maddesi.

³⁹⁶ Case 12/86 Demirel, 1987, 9. paragraf.

³⁹⁷ http://eeas.europa.eu/association/index_en.htm (son erişim 12 Kasım 2015)

³⁹⁸ İbid.

1- Birlik hukukundaki dayanağı ABİHA'nın 217. (eski ATA 310.) maddesidir.

2- Amacı daha sıkı ekonomik ve politik işbirliği kurmak, ileri düzeyde bir bütünleşmeye doğru ilerlemektir.

3- Bu tür anlaşmalar genellikle işbirliğinin yönetimi için taraflar açısından bağlayıcı kararlar alabilecek ortaklık organlarının oluşturulmasını öngörmektedir.

4- Birlik ile ortak taraf arasında ayrıcalıklı bir ilişki kurulmaktadır.

5- Çoğu zaman ortaklık anlaşması taraflar arasındaki işbirliğini yoğunlaştırmaktadır.

Böylece ABİHA'nın 217. maddesi kapsamında yer alan ortaklık anlaşmalarının genel özellikleri bu 5 madde altında toplanmaya çalışılmıştır.

2. Ortaklık Anlaşmalarının Sınıflandırılması

ABİHA'nın 217. maddesinde ortaklık anlaşmaları olarak adlandırılan uluslararası anlaşmaların akdedilmesi için özel bir yetki öngörülmüş bulunmaktadır. Bu tür anlaşmalarda taraflar için karşılıklı hak ve yükümlülükler, özel usuller öngörülebilir³⁹⁹. Söz konusu anlaşmaları düzenleyen hüküm, diğer hükümlerden farklı olarak, çok genel bir ifade ile düzenlenmiş bulunmaktadır, dolayısı ile, zaman içerisinde bu hüküm, farklı şartlar ve durumlarda, çok esnek bir şekilde kullanılmıştır. Hükümün genelliği ve esnekliği sayesinde, ortaklık anlaşmaları, Birliğin dış politikası, ticaret politikası, genişleme politikası gibi birçok dış politikalarında önemli bir araç olarak kullanılabilmektedir. Bu açıdan ortaklık

³⁹⁹ ABİHA'nın 217. maddesi.

anlaşmaları önemli bir siyasi araç olarak ortaya çıkmış, bu durum da çeşitli ortaklık ilişkilerine dayanarak ortaklıkların sınıflandırılmasını mümkün kılmıştır.

Dayandırıldıkları hukuki normun yazılı olup olmamasına bağlı olarak ortaklık anlaşmaları *de facto* veya *de jure* ortaklıklar oluşturabilmektedir. *De facto* ortaklık anlaşmaları herhangi bir yazılı hukuki norma dayanmadan yapılan ortaklık anlaşmalarıdır. Birleşik Krallık (BK) ve AKÇT arasında yapılan ortaklık anlaşması *de facto* tipinde bir ortaklık anlaşmasıdır çünkü bu anlaşma herhangi bir yazılı hukuki norma dayanmayıp, tarafların iradelerine göre yapılıp şekillendirilmiştir. Ne AKÇT anlaşmasında ne de uluslararası hukukta bu ortaklık anlaşmasının kurulması ile ilgili herhangi bir yazılı hüküm mevcut değildir. BK, AKÇT üyesi olmadığı için, AKÇT, Schuman teklifi üzerine, bu ülke ile daha yakın ilişki kurabilmenin çözümünü ortaklık anlaşması yaparak bulmuştur⁴⁰⁰. 21 Aralık 1954 tarihinde Birleşik Krallık ile AKÇT ilişkileri hakkında ortaklık anlaşması imzalanmıştır⁴⁰¹. AKÇT antlaşmasında ortaklık ile ilgili herhangi bir hüküm yer almamış, daha sonra antlaşmada yapılan değişiklikler kapsamında da bu tür bir hükme yer verilmemiştir. Avrupa Konseyi ve Saar bölgesi arasında yapılan ortaklık anlaşma da *de facto* türü bir anlaşma olarak nitelendirilmesine rağmen daha sonra hukuki mevzuatta yapılan değişikliklerle ortaklığı öngören yazılı hükümler getirilmiştir⁴⁰².

Avrupa Birliği düzeyinde ortaklıkla ilgili hükümler ilk kez AET'yi (daha sonra AT'yi) kuran Antlaşma ile getirilmiştir. Bu hükümlere dayanarak yapılan ilk ortaklık anlaşması, Yunanistan ile yapılan Atina Anlaşması, sonrasında ise Türkiye

⁴⁰⁰ Dedman, s. 59.

⁴⁰¹ Karluk Rıdvan, AB ve Türkiye, Sekizinci baskı, Beta Yayınları, Ankara, 2005, s.298.

⁴⁰² Resolution (55) 14, adopted on 05 July 1955 by Council of Europe
http://www.coe.int/t/dgal/dit/ilcd/archives/selection/Saar/default_en.asp - Avrupa Konseyin resmi sayfası (Son erişim tarihi 23 Kasım 2015)

ile yapılan Ankara Anlaşması'dır. Bu iki anlaşma da belirli bir yazılı hukuki norma dayandığı için *de jure* türünden ortaklık anlaşması olarak kabul görmüştür.

Yürürlük süresi kıstasına dayanarak ortaklık anlaşmalarının kurduğu ortaklıklar geçici veya kalıcı ortaklıklar olmak üzere iki gruba ayrılır. Kalıcı ortaklıklar genellikle ortak devletin uluslararası örgüte üyeliğini öngörmeyen, asıl amacı ticari ilişkileri geliştirmek olan ortaklıklardır. Üyelik amaçlayan ortaklıklar ise geçici ortaklıklardır ve genellikle ortak devleti üyeliğe hazırlamak amacı ile yapılır. Örneğin Yunanistan ve AB arasında kurulan ortaklık ilişkisi geçici bir ortaklık ilişkisiydi, Yunanistan'ın AB'ye üye olması ile bu ortaklık sona ermiştir. Birlik ve İsrail arasında yapılan ortaklık anlaşması ise üyelik öngörmediği için kalıcı bir ortaklık anlaşması olarak karşımıza çıkmaktadır. Belirli bir süreye bağlı akdedilen ortaklık anlaşmaları da geçici ortaklıklar kurmaktadır. Örneğin AB'nin Kuzey Afrika ülkeleri ile akdettiği ortaklık anlaşmalarının geçerliliği on yıl olarak öngörülmüştür. Ancak Türkiye ile yapılan ortaklık, üyelik amaçlayan bir ortaklık olarak nitelendirilmesine rağmen, 50 yıldan beri geçerliliğini sürdürdüğü için, geçiciliği tartışmalı bir hal almıştır. Belki de bu ortaklık quasi-geçici ortaklık olarak nitelendirilebilir.

Ortaklıklar, anlaşmaların düzenleme getirdiği işbirliği alanlarının sayısına bağlı olarak da tek işlevsel (fonksiyonel) ortaklık veya çok işlevsel ortaklıklar olarak sınıflandırılabilir. Avrupa'da kurulan ortaklıklar genellikle çok işlevseldir çünkü bu ortaklıklar çerçevesinde kurulan işbirliği birçok alanı kapsamaktadır. Tek işlevsel ortaklığa örnek olarak ise sadece kömür ve çelik alanlarını kapsayan AKÇT ve BK arasında yapılan ortaklık gösterilebilir.

AB'nin taraf olduğu ortaklık anlaşmalarını, taraflar arasında kurulan ekonomik bütünleşme derecesine göre de sınıflandırmak mümkündür. Bu kapsamda AB uygulamalarına bakıldığında, serbest ticaret alanlarının oluşturulmasını, gümrük birliklerinin ya da muhtemel gümrük birliklerinin kurulmasını ve iç pazara dahil olunmasını öngören ortaklık anlaşmalarından bahsetmek mümkündür. *Serbest Ticaret Bölgesini* kuran ortaklık anlaşmaları için örnek olarak MDA ülkeleri ile yapılan ortaklık anlaşmaları (Avrupa Anlaşmaları) ve Batı Balkan ülkeleri ile yapılan İstikrar ve Ortaklık Anlaşmaları gösterilebilir. Avrupa Anlaşmaları ve bu anlaşmalar model alınarak yapılan İstikrar ve Ortaklık Anlaşmaları sanayi ürünleri için bir serbest ticaret bölgesinin kurulmasını öngörmektedir⁴⁰³. Bu anlaşmalarda işçilerin, hizmetlerin ve sermayelerin serbest dolaşımına ise çok sınırlı bir şekilde değinilmiştir⁴⁰⁴. Birliğin Kıbrıs ve Malta ile akdettiği ortaklık anlaşmaları *muhtemel bir gümrük birliğinin kurulmasını* öngören⁴⁰⁵ ortaklık anlaşmaları olduğu için serbest ticaret anlaşmalarının sınırlı bir şekli olarak nitelendirilmiştir⁴⁰⁶. Bu anlaşmalar sadece malların serbest dolaşımıyla ilgili hükümler içeren ve karma olmayan tek ortaklık anlaşmalarıydı⁴⁰⁷. Birliğin Türkiye ve Yunanistan ile akdettiği ortaklık anlaşmaları ise gümrük birliğini kuran ortaklık anlaşmalarıdır. Birliğin kurduğu ilk ortaklık anlaşmaları olan bu anlaşmalar taraflar arasında bir *gümrük birliğinin*

⁴⁰³ Ayrıntılı bir değerlendirme için bakınız: Phinnemore, David, "Stabilisation and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans?" *European Foreign Affairs Review* S.8, 2003, ss. 77-103, s. 89.

⁴⁰⁴ Ayrıntılı bir değerlendirme için bakınız: Müller-Graff, Peter-Christian, "East Central Europe and the European Union: From Europe Agreements to a Member State Status", Müller-Graff, Peter-Christian, (Ed), East Central Europe and the European Union: From Europe Agreements to a Member State Status, Baden-Baden Nomos, 1997, s. 17.

⁴⁰⁵ Bu iki ortaklık anlaşmanın girişinde şu ifade yer almaktadır: "İlk aşamasının bitiminden 18 ay önceden, ortak devlet ve Birlik arasında kurulabilecek muhtemel bir gümrük birliğini şartları belirlemek için müzakereler açılabilir".

⁴⁰⁶ Peers, Steve, "EC frameworks of international relations: cooperation, partnership, association", Dashwood, Alan - Hillion, Christophe (Eds), The General Law of EC External Relations, Sweet & Maxwell Press, London, 2000, s. 161.

⁴⁰⁷ Maresceau, 2010, s. 11.

kurulmasının yanı sıra ekonomi politikalarının uyumlaştırılmasını da öngörmektedir⁴⁰⁸. AB ve EFTA arasında yapılan ortaklık anlaşması iç *pazarın oluşturulmasını* düzenlemektedir. Bu anlaşma en yüksek ekonomik bütünleşme derecesini sağlayan ortaklık anlaşması olmuştur. Malların serbest dolaşımı konusunu sınırlı bir şekilde düzenleyen bu anlaşma, ortak pazarın diğer unsurları olan hizmetlerin, kişilerin ve sermayelerin serbest dolaşımını sağlamakta ve ortak devletler tarafından AB mevzuatının benimsenmesini öngörmektedir⁴⁰⁹.

Literatürde AB'nin ortaklık anlaşmalarının sınıflandırılmasında kullanılan diğer bir kıstas, bu anlaşmaların ortak devletin AB'ye katılımını hazırlayan anlaşmalar olup olmaması kıstasıdır. Bu kapsamda AB'ye katılımı hazırlayan ortaklık anlaşmaları ön katılım (*pre-accession*) anlaşması olarak nitelendirilmiştir⁴¹⁰. Bu kapsamda Türkiye ve Yunanistan ile yapılan ortaklık anlaşmaları, ortak devletin muhtemel üyeliğinden ayrı bir maddede bahseden ilk ve tek ortaklık anlaşmalarıdır. Ankara Anlaşmasının 28. maddesi ve Atina anlaşmasının 72. maddesi benzer şekilde formüle edilmiştir. Bu maddelere göre *Ortaklık Anlaşmasının işleyişi, Birliği kuran Antlaşmadan doğan yükümlülüklerin tümünün Türkiye'ce (Yunanistan'ca) üstlenebileceğini gösterildiğinde, Akit Tarafları, Türkiye'nin (Yunanistan'ın) Topluluğa katılması olanağını incelerler*⁴¹¹. Dolayısıyla bu

⁴⁰⁸ Feld, Werner, "The Association Agreements of the European Communities: A Comparative Analysis", *International Organisation*, C. 19, S. 2, 1965, ss. 223-249, s.230-233.

⁴⁰⁹ Ayrıntılı bir değerlendirme için bakınız: Lazowski, Adam, "EEA Countries (Iceland, Liechtenstein and Norway)", Blockmans, Steven– Lazowski, Adam (Eds), *The European Union and its Neighbours*, TMC Asser Press, The Hague, 2006; Tezcan, Narin, "Legal constraints on EU Member States as primary law makers: a case study of the proposed permanent safeguard clause on free movement of persons in the EU negotiating framework for Turkey's accession", *Universiteit Leiden*, 2015, s. 47.

⁴¹⁰ Maresceau, 2010. s. 12.

⁴¹¹ Atina Anlaşmasının 72. maddesi: The association agreement specifies that the possibility of Greek membership of the Community may be examined as soon as the operation of the agreement has made it possible to look forward to the full acceptance by Greece of the obligations laid down in the EEC Treaty.

anlaşmaların AB üyeliğini hazırlayan anlaşmalar olarak nitelendirilmesi doğru olmaktadır.

Daha sonra Malta ve Kıbrıs ile yapılan ortaklık anlaşmaları ortak devletlerin üyeliği ile ilgili herhangi bir düzenleme içermemekteydi. Ancak bu ortaklık anlaşmalarının üyelik ile ilgili herhangi bir referans içermemesi, AB Komisyonun Malta ve Kıbrıs'ın üyelik başvurusu konusunda olumlu görüş bildirmesine mani olmamıştır. Nihayetinde 2004 yılında bu ülkeler AB'ye üye olduklarında ortaklık anlaşmalarının yerini katılım anlaşmaları almıştır⁴¹².

AB'nin MDA ülkeleri ile akdettiği ilk dört ortaklık anlaşması ilk başta ön-katılım anlaşması olarak görülmemiştir. MDA ülkelerine üyelik perspektifi tanınmasının ardından Avrupa Anlaşmaları, katılımı hazırlayan anlaşma niteliğini kazanmıştır⁴¹³. Diğer ortaklık anlaşmalarından farklı olarak Avrupa Anlaşmalarının dibacesinde yer alan, ortak ülkelerin nihai hedeflerinin Birliğe üyelik olduğu ve ortaklık anlaşmasının bu hedefe varılmasında bir yardımcı araç teşkil edeceği yönündeki düzenleme bunu güçlendirmektedir⁴¹⁴.

AB'nin Batı Balkan ülkeleriyle yapmış olduğu İstikrar ve Ortaklık Anlaşmalarında ise bu düzenleme aynı şekilde yansıtılmamıştır. İOA'ların dibacesinde potansiyel aday statüsünde olan ortak devletin, ancak AB'nin üyelik ile ilgili Kurucu Antlaşmalarında ve Kopenhag Zirvesi'nde belirtilmiş olan şartları yerine getirmesi ve ortaklık anlaşmasının özellikle de bölgesel işbirliği ile ilgili

⁴¹² Maresceau, 2010, s. 19.

⁴¹³ Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bakınız: Müller-Graff, Peter-Christian, "East Central Europe and the European Union: From Europe Agreements to a Member State Status", Müller-Graff, Peter-Christian, (Ed), East Central Europe and the European Union: From Europe Agreements to a Member State Status, Baden-Baden Nomos, 1997, s. 16.

⁴¹⁴ Shaelou, Stephanie Laulh, The EU and Cyprus: Principles and Strategies of Full Integration, Martinus Nijfohh Publishers, Hollanda, 2010, s. 10.

konuları başarılı bir şekilde uygulaması durumunda AB'ye tam entegre olabileceği⁴¹⁵ ibaresi yer almaktadır. Burada kullanılan entegre olma kavramının AB üyeliği anlamına geldiği açıkça anlaşılmaktadır. Ayrıca Birlik Batı Balkan ülkelerine yönelik AB perspektifini birçok kez dile getirmiş olduğu için bu tür anlaşmaların da katılımı hazırlayan anlaşma niteliğinde olduğu kabul edilmektedir⁴¹⁶.

ABİHA'nın 217. maddesine dayanarak yapılan diğer ortaklık anlaşma grubu güney Akdeniz ülkeleri ile yapılan EURO-Med ortaklık anlaşmalarıdır. Çalışmamızın birinci bölümünde de açıklandığı üzere bu anlaşmalar taraflar arasında sıkı ekonomi ilişkilerinin kurulmasını öngörmektedir⁴¹⁷. Ancak bu anlaşmalar genişleme politikası kapsamında değil de, komşuluk politikası kapsamında yapıldığı için ortak devletlerin AB'ye üyelik perspektifi hiçbir şekilde söz konusu değildir. Dolayısıyla EURO-Med ortaklık anlaşmaları katılımı hazırlayan anlaşma niteliğinde değildir.

Çalışmamızın aşağıdaki kısmında, çalışmamızın asıl odağı olan Avrupa Birliği katılımını hazırlayan ortaklık anlaşmalarının hukuki dayanakları, yapılma usulü ve tarafları açısından incelenmesine yer verilmektedir.

⁴¹⁵ Arnavutluk ile yapılan İOA'nın dibacesinden: "...bölgesel işbirliği ile ilgili hükümlerin başta olmak üzere işbu anlaşmanın başarılı uygulanmasına bağlı olarak ve Haziran 1993 tarihinde Avrupa Konseyi tarafından belirtilen kriterlerin yerine getirilmesine ve AB Antlaşmasına dayanarak, Avrupa Birliği Arnavutluk'u ekonomik ve siyasi entegrasyona dahil etmeye ve AB üyeliğine potansiyel bir aday olarak tanımaya hazırdır...".

⁴¹⁶ Bu konuda daha yarıntılı bilgi için bakınız: Phinnemore, David, "Stabilisation and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans?" *European Foreign Affairs Review* S.8, 2003, ss. 77-103.

⁴¹⁷ Maresceau, 2010, s. 19.

B. ORTAKLIK ANLAŞMALARININ HUKUKİ DAYANAKLARI, YAPILMA USULÜ VE TARAFLARI

1. Ortaklık Anlaşmalarının Hukuki Dayanakları

a. Ortaklık Anlaşmalarının bir Uluslararası Hukuk Normu Olarak Uluslararası Hukuktaki Yeri ve Hukuki Dayanakları

Ortaklık anlaşmalarının uluslararası hukuktaki yerlerini incelerken, öncelikle onların bir uluslararası hukuk normu niteliğinde olan uluslararası anlaşma niteliğinde olduklarını göz önünde bulundurmak gerekmektedir.

İç hukuktan farklı olarak, uluslararası hukuk sisteminde, bağlayıcı hukuki normları oluşturan merkezi bir otorite söz konusu değildir. Uluslararası hukukta hukuk normları genellikle devletler ve diğer uluslararası hukuk süjelerinin iradelerinden meydana gelen teamül ve belgelerden oluşmaktadır.

Genel doktrinde, Uluslararası Adalet Divanı (UAD) Statüsünün 38. Maddesinde, bu mahkemenin dayanabileceğinin belirtildiği uluslararası hukuki dayanaklar, uluslararası hukukun normları olarak kabul edilmektedir⁴¹⁸. Söz konusu normlar uluslararası anlaşmalar, uluslararası hukuk teamülü, hukukun genel ilkeleri, mahkeme içtihatları ve doktrinden ibarettir. UAD Statüsünün 38. maddesinde söz konusu hukuki dayanaklar arasında herhangi bir hiyerarşi belirlenmemiştir, ancak genellikle uluslararası teamül ve uluslararası antlaşmalar birincil hukuk normu olarak kabul edilmektedir.⁴¹⁹.

⁴¹⁸ Thirlway, Hugh, The Source of International Law, Oxford University Press, Oxford, 2014, s. 5-6. Kelsen, Hans, Principles of International Law, The Lawbook Exchange, USA, 2003, s. 303-365.

⁴¹⁹ Villiger, Mark E., Customary International Law and Treaties, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, 1985, s. 35-36. Ross, Alf, A Textbook of International Law, The Lawbook Exchange, USA, 2006, s. 85-86.

Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmelerinin (1968 ve 1986) dibacesinde de uluslararası anlaşmaların uluslararası hukuk kaynağı olarak önemi vurgulanmaktadır. Bu anlaşmaların dibacesinde, uluslararası anlaşmaların, devlet ve uluslararası örgütlerin, uluslararası hukuka uygun olarak aralarındaki ilişkileri düzenleme iradelerinin açık ifadesini içerdikleri için çok önemli bir hukuki kaynak oluşturduğu ve uluslararası ilişkileri düzenleyen ve geliştiren uluslararası hukukun önemli bir aracı olduğu ifade edilmektedir⁴²⁰.

Uluslararası anlaşmalar farklı kriterlere göre sınıflandırılmaktadır. Buna göre uluslararası anlaşmalar, taraf sayısı kriterine göre çift ya da çok taraflı, coğrafya kriterine göre bölgesel ya da küresel, konu kriterine göre barış, ticari, çevresel vb. anlaşma olarak nitelendirilmektedir.

Uluslararası anlaşmalar farklı tür ve niteliklerine rağmen uluslararası hukukta bu anlaşmalar ile ilgili olarak çeşitli tanımlamalar yapılmıştır. Söz konusu tanımlamaların ortak unsurları dikkate alınarak uluslararası anlaşmalarla ilgili genel bir tanımlama şu şekilde formüle edilebilir; uluslararası anlaşmalar, uluslararası hukuk sükeleri arasında yapılan⁴²¹ ve anlaşma tarafları için genellikle aynı düzeyde⁴²² karşılıklı hak ve yükümlölükler öngören bağlayıcı⁴²³ anlaşmalardır.

⁴²⁰ 1969 tarihli Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesinin Dibacesinden: “Bu Sözleşmenin Tarafı Olan Devletler, Anlaşmaların milletlerarası ilişkiler tarihindeki temel rolünü göz önünde tutarak, Milletlerarası hukukun kaynağı olarak ve, anayasal ve sosyal sistemleri ne olursa olsun, milletler arasında barışçı işbirliğini geliştirmenin bir vasıtası olarak anlaşmaların devamlı artan önemini kabul ederek...”. 1969 tarihli Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesinin Dibacenin ayrıntılı bir incelenmesi için bakınız: Dörr, Oliver - Schmalenbach, Kirsten (Eds), Vienna Convention on the Law of Treaties: a Commentary, Springer Verlag, Berlin, 2012, s. 11.

⁴²¹ Uluslararası anlaşmalara taraf olabilecek uluslararası hukukun sükeleri ile ilgili ayrıntılı bir değerlendirme için bakınız: Dörr, Schmalenbach, 2012, s.51-52.

⁴²² Brownlie, Ian, Principles of Public International Law, 7. Baskı, Oxford, 2008, s. 13.

⁴²³ Uluslararası anlaşmaların bağlayıcılığı ile ilgili ayrıntılı bir değerlendirme için bakınız: Klabbers, Jan, The Concept of Treaty in International Law, Kluwer Law International, The Hague, 1998, s. 37-38.

Uluslararası ilişkileri düzenleyen ve kullanımı gittikçe daha fazla yaygınlaşan bu önemli hukuki araç ile ilgili, yani uluslararası anlaşmalar ile ilgili genel düzenlemeleri kapsayacak bir sözleşmeye ihtiyaç duyulduğu için, 1969 yılında Viyana’da uluslararası anlaşmalar ile ilgili düzenlemeler içeren Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi imzalandı. Bu sözleşme 1980 yılında yürürlüğe girmiştir.

1969 tarihli Viyana Sözleşmesi’nin 1. maddesinde, söz konusu sözleşmenin sadece devletler arasında yapılan anlaşmalara uygulanacağı öngörülmektedir⁴²⁴. Bu hükmün, dışlayıcı değil de, olumlu bir cümle şeklinde ifade edilmiş olması dikkat çekicidir⁴²⁵. Ancak Sözleşmenin 3. maddesinde sözleşmenin, devletler ve uluslararası hukukun diğer kişileri arasında veya uluslararası hukukun bu gibi diğer kişilerinin kendi aralarında akdedilen uluslararası anlaşmalara veya yazılı şekilde yapılmayan anlaşmalara uygulanmayacağı, bu gibi anlaşmaların hukuki gücünün, etkilemeyeceği öngörülmektedir⁴²⁶. Böylece bu hüküm dolaylı bir şekilde 1969 tarihli Viyana Sözleşmesi’nin, devletler ve diğer uluslararası hukuk sùjeleri arasında yapılan anlaşmalara uygulanmayacağını öngörürken bu anlaşmaların önemi yeniden vurgulanmaktadır.

Sözleşmenin 3. maddesinde 1969 tarihli Viyana Sözleşmesi’nin kapsamına girmeyen anlaşmalara uygulanmamasının, Devletlerin, uluslararası hukukun diğer kişilerinin de tarafı oldukları uluslararası anlaşmalarla düzenlenen kendi aralarındaki münasebetlerine bu Sözleşmenin uygulanmasını etkilemeyeceği öngörülmektedir⁴²⁷. Bu hükümde devletlerin diğer devlet ya da uluslararası hukuk sùjeleri ile yaptığı karma uluslararası anlaşmalara değinildiği gör÷lmektedir. Başka bir ifade ile bu

⁴²⁴ 1969 tarihli Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesinin 1. maddesi.

⁴²⁵ Villiger, s. 59.

⁴²⁶ 1969 tarihli Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesinin 3. maddesi.

⁴²⁷ 1969 tarihli Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesinin 1. maddesinin c bendi.

hüküm, devletlerin kendi aralarındaki ilişkilerinin yine bu Sözleşme kapsamına dahil olduğunu ve devletlerin, devlet olmayan 3. bir süjeyi anlaştırmaya taraf ederek, bu sözleşmenin birbirine karşı uygulanmasından kaçınamayacağını öngörmektedir⁴²⁸. Söz konusu hüküm, ortaklık anlaşmaları gibi uluslararası karma bir anlaşma açısından yorumlandığında, şu unsurlar dikkate alınmaktadır. i. devlet ve devlet olmayan karma uluslararası anlaşmanın tarafları arasındaki ilişkileri, uluslararası anlaşmanın kendisi (içerdiği yükümlülük çerçevesinde) ve uluslararası teamül hukuku düzenler. ii. Karma anlaşmaya taraf olan (sadece) devletler arasındaki ilişkileri ayrıca 1969 tarihli Viyana Sözleşmesi düzenler⁴²⁹. Diğer taraftan Viyana Sözleşmesi'nin neticede uluslararası teamül hukukunun kodifiyesi olması gerekçesiyle, kapsamı dışında olan uluslararası anlaşmalara, uluslararası teamül hukuku normu olarak uygulanabilir⁴³⁰.

Çeşitli yazarlar 1969 tarihli Viyana Sözleşmesi'nin, yukarıda açıklandığı şekilde karma uluslararası anlaşmalara da uygulanabilirliği konusunda olumlu yorumlar getirmeye çalışmışsa da, yine de belirsizlik devam etmiştir. Uluslararası arenada uluslararası örgütlerin taraf olduğu karma anlaşmaların önemi gittikçe arttığı için söz konusu anlaşmalara uluslararası hukuk kapsamında hukuki dayanak oluşturmak için çalışmalar yapılmıştır. 1986 yılında, yine Viyana'da, devletler ve uluslararası örgütler arasındaki anlaşmaların hukuku ile ilgili düzenlemeleri içeren bir sözleşme imzalanmıştır⁴³¹. Bu sözleşmenin yürürlüğe girebilmesi, imzalayan

⁴²⁸ Villiger, s. 104.

⁴²⁹ Ibid, s. 105.

⁴³⁰ Sinclair, Ian, The Vienna Convention in the Law of Treaties, 2. Baskı, Manchester University Press, Manchester, 1984, s. 7. Daha ayrıntılı bilgi için bakınız Villiger, Mark E., Customary International Law and Treaties, A Manual on the Theory and Practice of the Interrelation of Sources, Gözden geçirilmiş 2. Baskı, Martinus Nijhoff Publishers, Holanda, 1997, ss. 141-172.

⁴³¹ Shaw, Malcolm N., International Law, 6. Baskı, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, s. 903.

devletlerin en az 35'i tarafından onaylanması ile mümkün olur. AB üyesi ve aday olan birçok devlet söz konusu sözleşmeyi imzalayıp onaylamasına rağmen Sözleşme halen yürürlüğe girmemiştir.⁴³² Türkiye bu sözleşmeyi imzalayan ülkelerden biridir. 1986 yılında imzalanan Viyana Sözleşmesi, 1969 yılında imzalanan ilk Viyana sözleşmesinin devletler arasında yapılan uluslararası anlaşmalar için öngördüğü hükümleri, uluslararası örgütler ve devletler arasında yapılan anlaşmalar için *mutatis mutandis* olarak öngörmektedir. 1986 Viyana Sözleşmesi'nin hala yürürlüğe girmemiş olmasına rağmen, bunun önemi vurgulanmaktadır.

Ortaklık anlaşmaları uluslararası hukukun sùjeleri arasında yapıldığı için özünde uluslararası anlaşmalardır. Birbirlerinden iki farklı hukuk sùjesi olan devlet (ortak olunan devlet) ve örgüt (AB) arasında yapıldığı için karma anlaşma niteliğinde olan ortaklık anlaşmaları, 1969 tarihli Viyana Sözleşmesi'nin kapsamına girmemektedir. Ancak ortaklık anlaşmalarının bu sözleşmenin kapsamına girmemesi, onların uluslararası hukuk açısından gücünü etkilememektedir⁴³³. Ayrıca 1969 tarihli Viyana Sözleşmesi'nin 3. maddesinin c bendi kapsamında, ortaklık anlaşmasına taraf olan devletler arasındaki ilişkiler bu Sözleşme kapsamında değerlendirilmektedir. Bunun yanı sıra, yukarıda da ifade edildiği üzere, söz konusu sözleşmenin hükümleri uluslararası teamül hukuku olarak ortaklık anlaşmalarına uygulanabilmektedir.

Yürürlüğe girmemiş olmasına rağmen, 1986 tarihli Viyana Sözleşmesi'nin de, özellikle onu imzalayan devletler açısından, ortaklık anlaşmalarına

⁴³² 1986 tarihli Viyana Sözleşmesini imzalayan ve onaylayan devletler hakkında daha ayrıntılı bilgi için bakınız:

http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-3&chapter=23&lang=en (son erişim Ocak 2016)

⁴³³ 1969 tarihli Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesinin 3. maddesinin a bendi.

uygulanabilecek diğ er bir hukuki norm niteliğ inde sayılması yararlı olabilir. Neticede Viyana Sözleşmelerinin hükümleri birbirleri ile paralellik göstermektedir.

Viyana Sözleşmelerinde öngörülmeyen diğ er genel hukuk prensipleri ve uluslararası teamül hukukunun hükümleri, ortaklık anlaşmalarının uluslararası hukuk kapsamında değ erlendirilmesinde başvurulacak diğ er uluslararası hukuk dayanaklarıdır.

Viyana Sözleşmelerine bakıldığında genellikle usul hukuk ile ilgili düzenlemeler içerdikleri görülmektedir. Bu sözleşmeler, uluslararası anlaşmaların akdedilmesi ve y r rl ğ e girmesi⁴³⁴, uygulanması⁴³⁵, yorumu⁴³⁶, ge erliliğ i, yürürlükten kalkması⁴³⁷ gibi konuları düzenlemektedir. Dolayısıyla ortaklık anlaşmalarının değ erlendirilmesinde bu sözleşmeler daha çok usul hukuku açısından değ er taşımaktadır.

Ortaklık anlaşmalarının maddi açıdan değ erlendirilmesinde, bir uluslararası hukuki dayanak aramak gerekirse, öncelikle bu anlaşmaların d zenlediğ i konulara bakmak gerekmektedir. Uygulamaya bakıldığında ortaklık anlaşmalarının konusu ağırlıklı olarak ekonomik niteliktedir. Yukarıda da açıklandığı üzere, genellikle taraflar arasında çeşitli ekonomik bütünleşme şemaları düzenleyen ortaklık anlaşmalarının değ erlendirilmesinde, bu tür şemalar ile ilgili olan uluslararası düzenlemelere başvurmak yerinde olacaktır.

⁴³⁴ 1969 tarihli Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesinin II Kısımın 1. ve 3. Kesimi. 1986 tarihli Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesinin II Kısımı.

⁴³⁵ 1969 tarihli Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesinin II Kısımın 3. Kesimi. 1986 tarihli Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesinin III Kısımı.

⁴³⁶ 1969 tarihli Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesinin II Kısımın 3. Kesimi. 1986 tarihli Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesinin III Kısımı.

⁴³⁷ 1969 tarihli Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesinin V Kısımı. 1986 tarihli Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesinin V Kısımı.

Ekonomik bütünleşme şemaları öncelikle GATT Anlaşmasının XXIV. maddesinde düzenlenmektedir. GATT Anlaşması kapsamında ekonomik düzenlemelerin yanı sıra, “gümrük birliği” ya da “serbest ticaret bölgesi” terimlerinin açıklanması, siyasi unsurların da mevcudiyetini göstermektedir⁴³⁸. GATT Anlaşmasının XXIV. maddesinin 8. paragrafında ortaklık, bir devletin belli bir ekonomik entegrasyon şemasına dahil olması için, üzerinden geçtiği geçici bir süreç olarak öngörülmektedir. Ekonomik konularla ilgili olmasına rağmen, ortaklık sistemleri siyasi iradenin unsurlarını içeren pozitif entegrasyon olarak nitelendirilmiştir⁴³⁹. Tarafları GATT üyesi olan ortaklık anlaşmalarının maddi açıdan yorumlanması ve değerlendirilmesinde, GATT Anlaşmasının hükümlerine ve bunlara benzer diğer uluslararası düzenlemelere başvurmak mümkün görünmektedir.

b. Ortaklık Anlaşmalarının bir Uluslararası Hukuk Normu Olarak Avrupa Birliği Hukukundaki Yeri ve Hukuki Dayanakları

Bir uluslararası anlaşma niteliğinde olan ortaklık anlaşmalarının uluslararası hukuktaki yeri daha çok AB üyesi olmayan anlaşma tarafları için önem taşırken, bu anlaşmaların AB hukukundaki yeri anlaşmaya taraf olan ve Birlik hukukuna bağlı olan Birlik ve üye devletler açısından önem taşımaktadır.

Uluslararası hukuk ve AB hukuku kendilerine has hukuk kaynakları ve yorumlama metotları olan iki farklı hukuk düzeni olarak kabul edilmektedir⁴⁴⁰. Bu bağlamda belirli bir hukuk normunun geçerliliği, uygulanabilirliği ve bağlayıcılığı,

⁴³⁸ GATT Anlaşmasının XXIV. maddesinin 8. fıkrası.

⁴³⁹ Kinnas, 1979, s.21-21.

⁴⁴⁰ Bu yaklaşım Divanın içtihatları ile desteklenmiştir: Case 26/62 Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] ECR 1.

bu iki hukuk düzeninde farklı şekillerde mümkün olmaktadır. Dolayısıyla bir uluslararası hukuk normunun Birlik hukukunda geçerli olup uygulanabilmesi için Birlik hukukun ayrılmaz parçası olması gerekmektedir. Genellikle ancak Birlik hukukunun amacı kapsamında uygulanan uluslararası hükümler Birlik hukukunun ayrılmaz parçası sayılmaktadır⁴⁴¹. Birlik hukukun ayrılmaz parçası olabilecek uluslararası anlaşmalar ile ilgili Divan içtihat niteliğinde bir takım kararlar vermiştir.

Haegeman kararında Divan ilk kez bir uluslararası anlaşma niteliğinde olan Yunanistan ile Birlik arasında akdedilen Atina Ortaklık Anlaşmasının Birlik hukukunun ayrılmaz bir parçası olduğunu belirtmiştir⁴⁴². Bu davada Yunanistan ile Birlik arasında yapılan Ortaklık Anlaşması hükümleri konusunda Divanın yorumlama yetkisi sorgulanmaktaydı⁴⁴³. Divan önkarar prosedürü çerçevesinde Birlik organlarının hukuki tasarruflarını yorumlama konusunda yetkili olduğunu hatırlatarak, Atina Ortaklık Anlaşmasının ABİHA'nın 218. ve 217. maddelerine (eski ATA 300. ve 310. maddelerine) dayanarak Konsey tarafından yapıldığı için, bu anlaşmanın, ön karar prosedürü ile ilgili olan ABİHA 267. maddesi (eski ATA 234 (1) (b) hükmü bağlamında bir Birlik organı tasarrufu niteliğinde olduğunu belirtmiştir⁴⁴⁴. Bu şekilde, Divan Atina Ortaklık Anlaşması hükümlerinin yürürlüğe girdiğinde, Birlik hukuk sisteminin ayrılmaz parçasını oluşturduğunu⁴⁴⁵, dolayısı ile bu hükümlerin yorumu konusunda kendisinin yetkili olduğunu kabul etmiştir⁴⁴⁶.

Haegeman kararında Birlik organları tarafından yapılan uluslararası anlaşmaların

⁴⁴¹ Holdgaard, Raas, *Extrenal Relations Law of the European Comunity*, Kluwer Law International, Hollanda, 2008, s. 173.

⁴⁴² Case 181/73 R. & V. *Haegeman v Belgian State* [1974] ECR, Bu kararın ayrıntılı bir incelenmesi için bakınız Kaczvorowska, Alina, *European Union Law*, 2. Baskı, Routledge, Nju Jork, 2011, s. 212, Holdgaard, s. 178.

⁴⁴³ Case 181/73 R. & V. *Haegeman v Belgian State* [1974] ECR 449.

⁴⁴⁴ Case 181/73 R. & V. *Haegeman v Belgian State*, 1974, 2-4. paragraf.

⁴⁴⁵ *İbid*, 5. paragraf.

⁴⁴⁶ *İbid*, 6. paragraf.

Birlik hukukunun ayrılmaz bir parçası olduğu ifade edilmiştir. Bu kararın, uluslararası anlaşmaların Birlik hukukunda doğurduğu etkiler bir adım öteye taşınmış olduğu ileri sürülmüştür⁴⁴⁷.

Kupferberg kararında da Divan, *Haegeman* kararına atıfta bulunarak, Birliğin yapmış olduğu bir uluslararası anlaşma hükümlerinin Birlik hukukunun ayrılmaz parçası olduğunu, Birlik bu anlaşmaların hükümlerini yerine getirmek için yükümlülük üstlendiği (*assume responsibility*) için de bu anlaşmaların Birlik organları ile üye devletler için bağlayıcı olduğunu kabul etmiştir⁴⁴⁸.

Deutsche Shell AG kararında Divan, Birliğin yapmış olduğu uluslararası anlaşmaların ve bu anlaşmaların uygulanması için oluşturulan organların (örneğin Ortaklık Konseyi) meydana getirdiği bağlayıcı ve bağlayıcı olmayan hukuki tasarrufların, Birliğin hukuk sistemin ayrılmaz parçası olduğunu belirtmiştir⁴⁴⁹.

Görüldüğü üzere Divan içtihatlarında Birliğin yapmış olduğu başta ortaklık anlaşmaları olmak üzere, uluslararası anlaşmaları, Birlik hukukun ayrılmaz parçası olarak kabul etmiş ve bu yaklaşımını ilki şekilsel ikincisi ise içeriksel (*maddi*) nitelikli olmak üzere iki gerekçeye dayandırmıştır. Divanın bu konuda ileri sürdüğü ilk gerekçeye göre uluslararası anlaşmalar Birlik organları tarafından yapıldığı için Birlik organı tasarrufu sayılmaktadır, dolayısı ile bu anlaşmalar ön karar prosedürü ile ilgili olan ABİHA 267. maddesi (ATA'nın 234. maddesi) bağlamında Birlik hukukunun ayrılmaz parçasını oluşturmaktadır. Divanın ileri sürdüğü ikinci gerekçeye göre Birlik bir uluslararası anlaşma yaparak 3. tarafa karşı belirli

⁴⁴⁷ Göçmen, İlke “Böyle Buyurdu Divan: Uluslararası Anlaşmalar ve Bu Kapsamda 1947 Tarihli GATT ve DTÖ Anlaşması ve Eklerinin Topluluk Hukukunda Doğurduğu Etkiler”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2008, C. 57, Sayı:, s. 261.

⁴⁴⁸ Case 104/81 Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG a.A., 1982, 13. paragraf.

⁴⁴⁹ Case C-188/91 Deutsche Shell AG v Hauptzollamt Hamburg-Harburg, 1993, 17 paragraf.

yükümlülükler üstlendiği (taahhütte bulunduğu), için, ATA'nın 300. maddesi (ABİHA 218. maddesi) kapsamında bu anlaşmalar hem Birliğin organları hem de üye devletler açısından bağlayıcı olarak kabul edilmektedir⁴⁵⁰.

Uluslararası hukukun diğer birincil kaynakları olan uluslararası teamül ve uluslararası hukukun genel ilkeleri, Birliğin uluslararası ilişkilerini yönetmektedir. Uluslararası hukukun bu kaynakları uluslararası hukukun süjesi olan Birlik için uluslararası arenada yapmış olduğu tasarruflar açısından bağlayıcıdır⁴⁵¹.

c. Ortaklık Anlaşmalarının Avrupa Birliği Hukukunun Normu Olarak AB Hukukundaki Yeri ve Hukuki Dayanakları

Ortaklık anlaşmalarının Birlik hukukundaki yerini belirtebilmek için öncelikle Birlik hukukun kaynaklarına ve normlar hiyerarşisine bakmamız gerekmektedir. Birlik hukukunun kaynakları birincil ve ikincil olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Birlik hukukunun birincil kaynakları olarak Kurucu Antlaşmalar, Katılım Antlaşmaları, Tadil Antlaşmaları ve Birlik Hukukunun genel prensipleri, ikincil kaynakları olarak ise Birlik organlarının tasarrufları olan tüzük, direktif ve kararlar belirlenmiştir⁴⁵².

Ortaklık anlaşmalarının Birlik hukukundaki yerini belirlerken onların bir uluslararası anlaşma olduğunu göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Birlik hukukunun normlar hiyerarşinde, Birliğin yapmış olduğu uluslararası anlaşmaların,

⁴⁵⁰ Kaczvorowska, s. 212.

⁴⁵¹ Ibid, s. 206.

⁴⁵² Birlik hukukunun kaynakları ile ilgili ayrıntılı bir inceleme için bakınız: Baykal, Sanem - Göçmen, İlke, "Avrupa Birliğinin Hukuku Kaynakları Açısından Normlar Hiyerarşisi", Prof. Dr. Erdal Onar'a Armağan, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2013, ss. 317-365.

Birlik hukukunun birincil ve ikincil normları arasında yer aldığı genel kabul gören bir olgudur⁴⁵³.

Böyle bir yaklaşım Divan içtihatlarıyla de desteklenmektedir. Yunanistan ile akdedilen Ortaklık Anlaşmasının ve 1427/71 sayılı Konsey tüzüğü'nün hükümleri arasındaki hiyerarşisi ile ilgili *Schröder* kararında, Divan, uluslararası anlaşmaların ve bu anlaşmaların yapılması ile ilgili Birlik organlarının hukuki tasarruflarının, Birlik hukukunun ikincil kaynakları niteliğinde olan birlik kurumlarının tek taraflı tasarruflarından üstün olduğunu kabul etmiştir⁴⁵⁴. Divana göre Birlik kurumlarının tüzük, direktif ve ya karar gibi tek taraflı tasarrufları uluslararası anlaşmalara uygun olmalıdır. Bu tasarruflar, uluslararası bir anlaşmaya aykırı olması halinde ABİHA'nın 263. maddesi çerçevesinde Divan tarafından iptal edilebilmektedir.

Ortaklık anlaşmalarının Birlik hukukundaki dayanağı Birlik hukukunun birincil hukuk kaynağı olan ABİHA'nın 217. (eski ATA 310.) maddesidir. Birlik hukukunda ortaklık anlaşmalarının yapılması ile ilgili olan bu hüküm, ilk kez AET Antlaşması'nda (Roma Antlaşması'nda) yer almıştır. Hükümün ilk hali şöyleydi: *“Topluluk, bir veya bir kaç devlet veya milletlerarası kuruluşlarla karşılıklı hak ve yükümlülük esasına dayalı olarak Ortaklık Anlaşmaları yapabilir. Bu anlaşmalarda ortak eylemler ve özel yöntemler öngörülebilir”*⁴⁵⁵.

Avrupa Topluluğunu kuran Antlaşmada bu hüküm şu şekli aldı: *“AT, bir ve ya daha fazla devlet ya da uluslararası örgüt ile karşılıklı hak ve yükümlülükler, ortak faaliyetler ve özel usuller belirleyen, ortaklık kuran anlaşmalar yapabilir”*⁴⁵⁶.

⁴⁵³ Holdgaard, s. 174; Kaczvorowska, s. 213.

⁴⁵⁴ Case 40/72 *Schröder KG v the Federal Republic of Germany*, 1973.

⁴⁵⁵ AET Antlaşmasının 238. maddesi.

⁴⁵⁶ AT Antlaşmasının 310. maddesi.

Kurucu antlaşmaları en son tadil eden Lizbon Antlaşması'nda ortaklık anlaşmalarının akdedilmesi ile ilgili olan hükme, ABİHA'nın 217. maddesine yer verilmiştir. ABİHA'nın 217. maddesi eski ATA 310. maddesi ile aynı şekilde formüle edilmiştir. Sadece AT yerine artık AB terimi kullanılmaktadır.

ABİHA'nın 217. maddesi çok genel bir şekilde formüle edilmiştir. Bu madde ortaklığın yoğunluğu, akıbeti ve içeriği hakkında açık bir hüküm içermemektedir. Ancak Birlik organları, Yunanistan ve Türkiye ile yapılan ilk ortaklık anlaşmalarında, kurucu anlaşmaların kapsadığı bütün konularla ilgili hükümler koyabileceklerine dair bir yaklaşım sergilemişlerdir⁴⁵⁷.

2. Ortaklık Anlaşmalarının Yapılma Usulü Ve Tarafları

a. Ortaklık Anlaşmalarının Yapılma Usulündeki Gelişmeler

Yukarıda da değinildiği üzere, Birlik mevzuatında ortaklık anlaşmaları ilk kez AET Antlaşması'nın 238. maddesinde yer almıştır. Bu hükümde Birliğin (Topluluğun) bir üçüncü devlet, bir devletler birliği veya uluslararası bir kuruluş ile karşılıklı hak ve yükümlülükler, ortak faaliyetler ve özel usuller öngören bir ortaklık kurma amacıyla anlaşmalar yapabileceği öngörülmektedir⁴⁵⁸. Ortaklık anlaşmaları ile ilgili hükmün ilk halinde ayrıca bu anlaşmaların yapılma usulü de düzenlenmiş bulunmaktaydı. Burada öngörülen usule göre bu anlaşmalar Parlamento'ya danışıldıktan sonra Konsey tarafından oy birliğiyle akdedilmekteydi⁴⁵⁹. 1961 yılında Yunanistan ve 1963 yılında Türkiye ile akdedilen ortaklık anlaşmaları AET

⁴⁵⁷ Craig - De Búrca, 2008, s.186.

⁴⁵⁸ AET Antlaşmasının 238. maddesinin 1. fıkrası.

⁴⁵⁹ AET Antlaşmasının 238. maddesinin 2. fıkrası.

Antlaşması'nın 238. maddesinin bu ilk haline dayanarak yapılan ilk ortaklık anlaşmalarıdır.

AET Antlaşması'nın 238. maddesinde öngörülen anlaşma-yapma prosedürüne ortaklık anlaşmaları yapma yetkisi Konseye aittir. Ayrıca bu prosedürde Konseyin Parlamente'ye danışması öngörülmekte ancak Parlamento görüşünün bağlayıcılığı konusunda herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Dolayısıyla uygulamalarda Parlamente'ye danışılması sadece bir prosedür gereği idi, onun görüşü Konsey için bağlayıcı değildi.

AET Antlaşması'nın 238. maddesindeki ortaklık anlaşmalarının yapılması ile ilgili hükümler çok kısıtlı olduğu için, bu antlaşmada uluslararası anlaşmaların yapılma usulü ile ilgili olan ve 238. maddeye aykırı olmayan hükümlerin uygulanması uygun görülmüştür.

Birliğin taraf olduğu uluslararası anlaşmaların yapılma usulü AET Antlaşması'nın 228. maddesinde düzenlenmekteydi. Bu hükümde Birliğin taraf olduğu uluslararası anlaşmalarla ilgili müzakerelerin Komisyon tarafından yürütüldüğü öngörülmekteydi. Ayrıca bu hükümde anlaşmaların, Kurucu Antlaşmada gerekli görüldüğü takdirde Avrupa Parlamentosunun görüşü de alındıktan sonra Konsey tarafından yapıldığı düzenlenmekteydi⁴⁶⁰.

AET Antlaşması'nın ilk halinde uluslararası bir anlaşmanın yapılması için Parlamento görüşünün alınmasının gerekli olduğunu öngören tek hüküm, ortaklık anlaşmalarıyla ilgili olan AET Antlaşması'nın 238. maddesiydi⁴⁶¹. Parlamento

⁴⁶⁰ AET Antlaşması'nın 228. maddesinin 1. fıkrası.

⁴⁶¹ Bieber, Roland, "Democratic Control of European Foreign Policy", *European Journal of International Law*, 1990, C.1, S.1, ss. 148-174, s. 159; Weiler, Joseph, "The European Parliament and Foreign Affairs: External relations of the European Economic Community", Cassese, Antonio (Ed.)

görüşünün alınması AET Antlaşması'nın 113. maddesinde düzenlenmiş olan işbirliği ve ticaret anlaşmalarının yapılma usulü, hatta AET Antlaşması'nın 237. maddesinde düzenlenmiş olan katılım anlaşmalarının yapılma usulünde⁴⁶² bile gerekmemekteydi. Dolayısıyla Parlamento görüşünün alınması sadece ortaklık anlaşmaları için gerekli görülmüşken, ticari anlaşmalar ve katılım anlaşmaları gibi diğer uluslararası anlaşmalarının yapılma usulünde Parlamento prosedürün dışında bırakılmıştır.

Katılım anlaşmalarına Birliğin değil de, sadece üye devletlerin taraf olması, bu anlaşmaları Birliğin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar ile ilgili olan AET Antlaşması'nın 228. maddesi kapsamı dışında bırakmıştır. Dolayısıyla bu anlaşmaların akdedilmesi için Parlamentonun görüşü gerekli değildi. Parlamentonun görüşü sadece yeni üyelerin kabul kararı için gerekiyordu.

Ticaret anlaşmalarının yapılma usulünde öngörülen böyle bir yaklaşımın gerekçesi olarak ise, bu anlaşmaların teknik nitelikte olup parlamento görüşünü gerektirecek siyasi konular içermemesi olarak gösterilmiştir. Ancak uygulamaya bakıldığında bir taraftan işbirliği ve ticaret anlaşmalarının ortaklık anlaşmaları gibi “karşılıklı hak ve yükümlülükler, ortak eylem ve özel prosedürler” içerdiği gözlemlenirken, diğer taraftan da ortaklık anlaşmalarının ticari ağırlıklı hükümler öngördüğü gözlenmektedir. Bu nedenle bu anlaşmalar arasındaki farkları kesin bir şekilde belirtmek zor bir hale gelmiştir. Weiler'e göre yukarıdaki hükümler geniş bir

Parliamentary Control Over Foreign Policy, Stijthoff Noordhoff International Publishers BV, Hollanda 1980, s. 168.

⁴⁶² Katılım Anlaşmalarının yapılması ile ilgili AET Antlaşmasının 237. maddesinin 2. fıkrası şu şekildedir: “...Kabul şartları ve bu kabulün işbu Antlaşmada yapılmasını gerektirdiği uyarlamalar Üye Devletlerle başvuran devlet arasında yapılacak bir anlaşma ile belirlenir. Bu anlaşma, kendi anayasal kurallarına göre onaylanmak üzere bütün Akit Devletlere sunulur...”.

şekilde yorumlanırsa Parlamento görüşünün bütün anlaşmalar için alınması gerekmektedir⁴⁶³.

Kurucu Antlaşmaların ilk hallerinde ortaklık anlaşmalarının yapılması ile ilgili hükümler değerlendirildiğinde, anlaşma yapma usulü şu şekilde özetlenebilir: Konsey Komisyona müzakereleri yürütmesi için yetki verir, anlaşma metni hazır olunca Konsey metni imzalar. Sonra Parlamentonun (olumlu veya olumsuz) görüşü alınır ve Konsey anlaşmayı akdeder (*conclusion*).

Atina Ortaklık Anlaşması hazırlandığı zaman anlaşmanın imzalanmasına kadar Parlamentonun görüşü alınmamıştı. Konsey anlaşmanın imzalanması sırasında bu anlaşmanın ancak AET Anlaşması'nın 238. maddesine uygun olarak Parlamentonun görüşü alındıktan sonra Birlik için bağlayıcı olacağını açıklamıştır⁴⁶⁴. Ancak Parlamento bu tutuma karşı çıkmıştır, çünkü ona göre AET Anlaşması'nın 238. maddesi bu şekilde yorumlanmamalı, Parlamentonun görüşü her şey bittikten sonra alınmamalıydı. Bunun üzerine Parlamento yapılacak bütün ortaklık anlaşmaları için müzakereler hakkında bilgi sahibi olmayı talep etmiş, bunun için 1964 yılında Konsey, o dönemin Konsey Başkanı Luns tarafından hazırlanan bir mektup aracılığıyla, ortaklık anlaşmalarının müzakere süreci ile ilgili Parlamentoyu bilgilendirmeyi kabul etmiştir. Bu uygulama Luns Prosedürü olarak adlandırılmıştır. Söz konusu prosedür, ortaklık anlaşmalarının yapılması sırasında Parlamentonun daha fazla dahil olmasını, anlaşma yapımı süreci ile ilgili bilgilendirilmesini öngörmekteydi⁴⁶⁵. 1973 yılında bu prosedür Westerterp prosedürü olarak

⁴⁶³ Weiler, 1980, s. 168.

⁴⁶⁴ Europäisches Parlament, Sitzungsdocumente 1961-1962, Document 61, September 18, 1961, s. 4

⁴⁶⁵ Leal-Arcas, Rafael, "The EU Constitutional Treaty and International Trade", EUCS, Dalhousie University s.22. Laursen, Finn (Ed.), The Rise and Fall of the EU's Constitutional Treaty, Brill/Nijhoff Press, Leiden, 2008, s. 22.

isimlendirilerek, diğer ticaret ve işbirliği uluslararası anlaşmaları için de kullanıldı. 1982 yılında bu prosedür tekrar gözden geçirildi ve Parlamento, Birliğin taraf olduğu bütün uluslararası anlaşmaların müzakereleri ile ilgili bilgilendirilmeye başlandı⁴⁶⁶. Kurumlar arasında bir anlaşma niteliğinde olan Luns Prosedürü aslında soft law olarak nitelendirilmiş ve bağlayıcılığı bu kapsamda değerlendirilmiştir⁴⁶⁷.

Avrupa Tek Senedi'nin 1987 yılında getirdiği değişikliklerle ortaklık anlaşmalarının yapılması için Parlamentonun olumlu görüşü zorunlu kılınmış, AET'nin 238. maddesinin 2. fıkrası şu şekli almıştır: “*Ortaklık Anlaşmaları Avrupa Parlamentosunca üye tam sayısının mutlak çoğunluğu ile onaylandıktan sonra, Konsey tarafından oy birliğiyle yapılır*”.

Ortaklık anlaşmaları genellikle bir taraftan Birlik ve üye devletler ve diğer taraftan ortak devlet tarafından imzalanarak karma şekilde yapılmıştır. Ancak bunun istisnaları da söz konusu olmuştur. Kıbrıs ve Malta ile yapılan ortaklık anlaşmaları üye devletler bu anlaşmalara taraf olmadıkları için karma anlaşma şeklinde değildi. Buna rağmen ortaklık anlaşmalarının yapılması usulü farklılık göstermemiştir. Hem karma şekilde yapılmış ortaklık anlaşmaları hem de sadece Birlik ve 3. devlet arasında yapılan ortaklık anlaşmaları için de aynı prosedür kullanılmıştır⁴⁶⁸.

Daha sonra yapılan kurucu Antlaşma reformları ile ortaklık anlaşmaları ile ilgili hüküm ATA'nın 310. maddesinde yeniden ele alınmıştır. Bu yeni düzenlemeyle

⁴⁶⁶ Van Den Pute, Lore-De Villa, Fredi-Orbie, Jan, “The EP as an International Actor in Trade: From Power to Impact”, Stavridis, Stelios-Irrera, Daniela (Eds), The European Parliament and its International Relations, Routledge, London, 2015, s. 53.

⁴⁶⁷ Maurer, Andreas, “Framework Adreements between the EP and the Commission: The legislative contract and tool-kit for parliamentarising the Treaty's grey areas” *EUSA Papers, German Institute for International and Security Affairs*, 2011, s. 2.

http://www.euce.org/eusa/2011/papers/7k_maurer.pdf (son erişim tarihi 12.06.2015)

⁴⁶⁸ Passos, Ricardo, “Mixed Agreements from the Perspective of the European Parliament”, Hillion, Christophe - Koutrakos, Panos (Eds), Mixed Agreements Revisited, the EU and its Member States in the World, Hart Publishing, Oxford, 2010, s. 272.

ortaklık anlaşmalarının yapılma usulü ortaklık anlaşmaları ile ilgili madde metninden çıkarılmıştır. Dolayısıyla bu anlaşmaların yapılma usulü uluslararası anlaşmaların yapılmasını düzenleyen ATA'nın 300. maddesine tabi tutulmuştur. Lizbon Antlaşması'nın getirdiği son değişikliklerden sonra ortaklık anlaşmalarının yapılma usulü, benzer şekilde formüle edilmiş ve ATA'nın 300. maddesinin yerini alan ABİHA'da 218. maddesinde yeniden düzenlenmiştir. Bu usulün son şekli aşağıda açıklanmaktadır.

b. Ortaklık Anlaşmalarının Yapılma Usulünün Aşamaları

Lizbon Antlaşması'nın getirmiş olduğu değişikliklerden sonra Birlik hukukunda uluslararası anlaşmaların yapılma prosedürü tek bir hükümde, ABİHA'nın 218. maddesinde yer almıştır. Bu hüküm, ODGP alanı ile ilgili bazı hükümler dışında⁴⁶⁹, Birlik hukukundaki uluslararası anlaşma yapma ile ilgili hükümlerin nerdeyse hepsini birleştirmiştir⁴⁷⁰. Bu durumda ortaklık anlaşmalarının yapılma usulü de ABİHA'nın 218. maddesinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu hükme göre ortaklık anlaşmalarının yapılma usulü aşağıdaki aşamalardan geçer.

- İnisiyatif: Komisyon bir ortaklık anlaşmasının müzakerelerinin başlatılması için Konseye önerilerde (*recommendations*) bulunur. Bu öneriler, üye devletlerden gelen uzmanlara danışılarak Komisyonun ilgili birimi tarafından hazırlanır. Lizbon Antlaşması'nın getirdiği bir değişikliğe göre Konseye anlaşma müzakerelerinin başlanması ile ilgili öneri sadece Komisyondan değil, Yüksek Temsilciden de

⁴⁶⁹ ABİHA'nın 218. maddesinin 1. fıkrası. Ayrıntılı bilgi için bakınız Craig Paul - De Búrca, Gráinne, EU Law Text, Cases and Materials, 6. Baskı, Oxford University Press, UK, 2015, s.349.

⁴⁷⁰ Wouters, Jan – Ramopoulos, Thomas, "Revisiting the Lisbon Treaty's Constitutional Design of EU External Relations", Rossi, Lucia Serena – Casolari, Federico (Eds), The EU After Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties?, Springer International Publishing, Switzerland, 2014 s. 226.

gelebilir⁴⁷¹. Ancak bu değişiklik sadece ODGP ile ilgili olan konular açısından geçerlidir, ortaklık anlaşmaları için inisiyatifi alan yine Komisyondur.

Konsey, Komisyonun önerisi üzerine, bir ortaklık anlaşmasının müzakerelerinin başlatılması için oy birliği ile karar alır. Böyle bir kural ABİHA'nın 218. maddesinin 8. fıkrasında öngörülmektedir. Öncelikle Konseyin uluslararası anlaşma yapılma usulünün her aşamasında nitelikli çoğunlukla hareket etmesini öngören bu hüküm, oybirliği gerektiren istisnai hallerin listesinde ortaklık anlaşmalarına da yer vermiştir. Dolayısıyla ortaklık anlaşmalarının yapılma usulünün her aşamasında Konseyin oybirliğiyle hareket etmesi gerekmektedir⁴⁷².

- **Müzakere:** Ortaklık anlaşmalarının yapılması için müzakereler, Konseyin bu konuda müzakereciye yetki vermesi ve müzakere talimatlarını kabul etmesi ile başlar⁴⁷³. Lizbon Antlaşması ile yeniden ele alınan bu hükümde, eski ATA'nın 300. maddesindeki hükmünden farklı olarak, müzakereci olarak doğrudan Komisyon gösterilmemektedir⁴⁷⁴. Yeni hükümde genellikle müzakereci terimi kullanılmakta, ancak müzakereci, müzakere edilecek anlaşmanın kapsayacağı konulara göre belirlenmektedir. Böylece ODGP alanından bir konu söz konusu olduğunda müzakereci olarak Yüksek Temsilci atanabilirken, ortaklık anlaşmaları için müzakerecinin Komisyon mu yoksa Komisyon ve üye devletler tarafından oluşturulacak bir heyet mi olacağı belirli değildir⁴⁷⁵.

Ortak Ticaret Politikası kapsamındaki uluslararası anlaşmaları ile ilgili ABİHA'nın 207. maddesinin 3. fıkrasında da Komisyonun uluslararası anlaşmalar

⁴⁷¹ ABİHA'nın 218. maddesinin 3. fıkrası.

⁴⁷² Eeckhout, Piet, EU External Relations Law, Oxford University Press, Oxford, 2011, s. 197.

⁴⁷³ ABİHA'nın 218. maddesinin 2. fıkrası.

⁴⁷⁴ Eeckhout, 2011, s. 196.

⁴⁷⁵ Wouters – Ramopoulos, s. 226.

için müzakere görevini yürütme yetkisinden bahsedilmektedir⁴⁷⁶. Aslında bu hükümde Komisyonun Birliğin müzakerecisi olduğu açık bir şekilde ifade edilmemekte, sadece müzakere görevinin yürütme yetkisinden bahsedilmektedir. Ayrıca Komisyonun müzakere görevini sadece tek başına değil, Konsey tarafından kendisine yardımcı olmak üzere atanan özel komitelerle istişare halinde yürütebileceği de öngörülmektedir⁴⁷⁷. Ortaklık anlaşmalarının çoğunlukla ticari nitelikte hükümler içerdiği göz önünde bulundurulduğunda, bu hükmün ortaklık anlaşmaları açısından da uygulanmasında herhangi bir engel olmadığı kanaatindeyiz.

Konseye müzakereler için Birlik müzakerecisini veya müzakere heyetinin başkanını belirleyen bir karar kabul edecektir. Komisyon da bu konuda Konseye tavsiyeler sunar⁴⁷⁸. Ancak bu tavsiyelerin bağlayıcılığı konusunda herhangi bir hüküm yoktur dolayısıyla Konsey bu tavsiyeleri dikkate alıp almamak konusunda serbesttir.

Konsey, müzakereciye talimatlar verebilir ve müzakerelerin istişare edilerek yürütülmesi gereken özel bir komite tayin edebilir⁴⁷⁹. Ancak bu özel komiteler Konseye sadece görüş bildirebilir, başka bir yetkileri yoktur⁴⁸⁰.

Konseyin müzakere için vermiş olduğu talimatlar, AB hukukunda bir yasama aracı olan direktifler anlamında değildir⁴⁸¹. Bu talimatlar bazen çok detaylı bazen de

⁴⁷⁶ ABİHA'nın 207. maddesinin 3. fıkrası: "...Komisyon, gerekli müzakereleri başlatması için kendisini yetkilendirecek olan Konseye tavsiyeler sunar. Konsey ve Komisyon, müzakere edilen anlaşmaların Birliğin iç politikaları ve kurallarıyla uyumlu olmasını sağlamaktan sorumludur. Komisyon, bu müzakereleri, Konsey tarafından bu görevinde kendisine yardımcı olmak üzere atanan özel bir komite ile istişare halinde ve Konseyin kendisine verebileceği talimatlar çerçevesinde yürütür..."

⁴⁷⁷ ABİHA'nın 207. maddesinin 3. fıkrası.

⁴⁷⁸ ABİHA'nın 218. maddesinin 3. fıkrası

⁴⁷⁹ ABİHA'nın 218. maddesinin 4. fıkrası.

⁴⁸⁰ Case C - 61/64, Commission vs. Germany, 1996.

⁴⁸¹ İngilizcede talimatlar ve direktifler için aynı terim (directives) kullanıldığı için böyle bir açıklama yapılma ihtiyacı duyulmaktadır.

genel olabilmektedir⁴⁸². Talimatların çoğu zaman genel içerikli olması Komisyona serbestlik verildiği anlamına gelmemektedir. Sonuçta üye devletlerin temsilcilerinden oluşan özel komiteler de Komisyonun performansını gözetmektedir⁴⁸³. Müzakere talimatları, müzakereci durumunda olan üye devletlere değil, sadece müzakereci durumunda olan Komisyona yöneliktir. Talimatların içeriği konusunda bilgiler yayınlanmaz, 3. tarafa bildirilmez, aksi taktirde 3. taraf müzakere talimatlarını kendi lehine kullanma imkanı bulur⁴⁸⁴.

Müzakere edilecek konular Birliğin münhasır yetkisinde ise, sadece Komisyon tarafından, paylaşımlı yetkiler alanından ise Komisyon ve üye devletler tarafından birlikte yürütülür. Teoride ortaklık anlaşması karma şekilde yapıldığı zaman, müzakereler, Birlik ve 3. taraf arasındaki müzakere ve üye devletler ve 3. taraf arasındaki müzakere olmak üzere iki kısma bölünebilir. Ancak uygulamada böyle bir ayrımın yapılması çok zordur bu nedenle genellikle müzakereler Birlik/Topluluk Metodu (*Community Method*) ile yapılmaktadır⁴⁸⁵.

Birliğin ve devletlerin müzakere etme kapasitesine bakıldığında, devletlerden sadece yürütme organı müzakerelere katılmaktayken, Birlik düzeyinde müzakerelere hem Komisyon hem Konsey birlikte katılmaktadır. Uygulamalar böyle bir katılımın çok başarılı sonuçlar ortaya çıkardığını göstermiştir.

Müzakere aşaması anlaşma metninin hazırlanmasının başlaması ile sona erer. Hazırlanacak anlaşma metninde tarafların mutabık kaldığı bütün konular işlenmeye başlar.

⁴⁸² Craig - De Búrca, 2015, s.350.

⁴⁸³ Eeckhout, 2011, s. 197.

⁴⁸⁴ Koutrakos, 2015, s. 142; Passos, 2010, s. 272.

⁴⁸⁵ Passos, 2010, s. 273.

- **Parlamentonun sürece katılımı:** Yukarıda da açıklandığı üzere, Parlamento Birliğin kuruluşundan bu yana, ortaklık anlaşmalarının yapılmasına en az dahil edilen kurumdur. Ancak tarihi süreç içinde, parlamento kendi pozisyonunu daha çok güçlendirmiştir. İlk ortaklık anlaşmaları (Atina ve Ankara ortaklık anlaşmaları) yapıldığı zaman parlamentonun sadece bağlayıcı olmayan görüşünün alınması gerekiyken, Tek Senedi'nin getirdiği değişikliklerle, ortaklık anlaşmalarının Parlamentonun üye tam sayısının mutlak çoğunluğu ile onaylaması şart olarak kabul edildi.

Sürece sadece anlaşma imzalandıktan sonra ve akdedilmeden önce dahil olan Parlamento bununla yetinmeyip, anlaşmanın yapılmasının her aşamasında etkili olmak istiyordu. Kurucu antlaşmalardaki hükümler bunu öngörmediği için, başka yollar takip edildi. Böylece 1964 yılında Luns prosedürü getirildi. Bu prosedüre göre Parlamento ortaklık anlaşmalarının müzakere süreci ile ilgili bilgilendirilecekti. Daha sonra 1990 yılında Parlamento ve Komisyon arasındaki işbirliğinin ve bilgi akımının düzenlemesi amacı ile Davranış Kuralları (*Code of Conduct*) kabul edildi. 2000 Yılında Davranış Kurallarının yerini kurumlar arasında yapılan bir Çerçeve Anlaşma (*Framework Agreement*) aldı⁴⁸⁶.

Lizbon Antlaşması ile yapılan en son değişikliklerden sonra bile Kurucu Antlaşmalarda Parlamentonun ne ortaklık anlaşmasının müzakerelerinin başlatılmasında, ne müzakere talimatlarının hazırlanmasında, ne de müzakerelere dahil olma konusunda herhangi bir rolü öngörülmüştür. Buna rağmen Lizbon Antlaşması dış ilişkiler alanında karar alma sürecinde Parlamentonun rolünü en çok

⁴⁸⁶ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=IM-PRESS&reference=20100202BKG68427> (son erişim tarihi ocak 2016)

sağlamlaştıran antlaşmadır⁴⁸⁷. ABİHA'da Avrupa Parlamentosunun, ortaklık anlaşmalarının yapılma usulünün tüm aşamalarında ivedilikle ve tam olarak bilgilendirileceği öngörülmektedir⁴⁸⁸. Ayrıca Kurucu Antlaşmalarda Konseyin, müzakerecinin önerisi üzerine, ancak Avrupa Parlamentosu'nun muvafakatini aldıktan sonra ortaklık anlaşmalarının akdedilmesine ilişkin bir karar kabul edebileceği yönündeki hüküm yer almaya devam etmektedir⁴⁸⁹.

Ancak bu hüküm parlamento tarafından yeterli görülmediği için Komisyonla yukarıda bahsi geçen kurumlar arası işbirliği anlaşması 2010 yılında yenilendi. Parlamento ve Konsey arasında işbirliğini ve bilgi akışını düzenleyen bu anlaşmanın 3. ekine göre Komisyonun, akdedilmesinden önce Parlamentonun onayını gerektiren bir uluslararası anlaşmanın müzakerelerinin başlatılması ile ilgili Konseye sunacağı önerileri aynı anda parlamentoya da bildirmesi gerekmektedir. Ayrıca parlamentoya müzakere talimatları sunulacak ve parlamentonun bu konularla ilgili görüşleri dikkate alınacaktır. Parlamento müzakerelerin gidişatı ile ilgili sürekli bilgilendirilecektir⁴⁹⁰.

- **Anlaşmanın akdedilmesi (*conclusion*):** Viyana Sözleşmeleri uluslararası anlaşmaların akdedilip bağlayıcı olabilmeleri için çeşitli yöntemler öngörmektedir. Bu yöntemler arasında imzalama (*signing*), onaylama (*ratification*), kabul (*acceptance*), teyit (*confirmation*)⁴⁹¹ gibi yöntemler sayılabilir. AB mevzuatında da uluslararası anlaşmaların akdedilmesi için bunlara benzer yöntemler öngörülmüştür. Komisyon anlaşmanın metnini (geçici olarak) imzalar ve Konseye onaylaması için

⁴⁸⁷ Koutrakos, 2015, s. 142.

⁴⁸⁸ ABİHA'nın 218. maddesinin 10. fıkrası.

⁴⁸⁹ ABİHA'nın 218. madde, 6. fıkra, a) bendi, (i) alt bendi.

⁴⁹⁰ Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission, 20.11.2010 Official Journal of the European Union L 304/47. , 3. Ekin 6. maddesi.

⁴⁹¹ 1986 tarihli Viyana Sözleşmesinin 11. maddesi.

iki tasarı sunar. Birinci tasarı anlaşmanın imzalanması, ikincisi ise anlaşmanın akdedilmesi ile ilgilidir. Konsey tarafından anlaşmanın imzalanması için bir karar, anlaşmanın akdedilmesi için de ayrı bir karar oybirliğiyle kabul edilir⁴⁹². Bu son karar anlaşma için onay niteliğindedir. Ancak çoğu zaman ortaklık anlaşmalarının aynı anda üye devletler tarafından da onaylanması gerektiği için anlaşmanın Birlik tarafından nihai onayı, üye devletlerin ulusal sistemlerine göre onaylandıktan sonra sağlanır. Konseyin bu konuda böyle bir uygulama getirmesinin sebebi kısmi karma (*partial-mixity*) anlaşmaları önlemektir⁴⁹³.

Konsey ortaklık anlaşmasının akdetme işlemini bir karar aracılığı ile yapmaktadır. Bu kararda anlaşmanın dayandığı hukuki dayanaklar, anlaşmanın diğer taraflarının onayını bildirecek olan taraf ve buna benzer konular yer alır⁴⁹⁴. Bütün bu işlemlerden önce Parlamentonun onayının alınmasının şart olduğu da unutulmamalıdır.

Ortaklık anlaşması hem Birlik ve üye devletler hem de ortak devletin iç anayasal sistemine göre onaylandıktan sonra yürürlüğe girer.

- **ABAD’a danışmak:** Her üye devlet, Avrupa Parlamentosu, Konsey veya Komisyon, ortaklık anlaşmasının, kurucu Antlaşmaların hükümlerine uygun olup olmadığı konusunda Divanın görüşünü talep etme hakkına sahiptir⁴⁹⁵. Bu konuda Divan’ın yetkisine herhangi bir sınırlama getirilmediğine göre, Divan ortaklık anlaşması tasarısını hem usul, hem maddi hukuk açısından inceleme yetkisine sahiptir.

⁴⁹² ABİHA 218. maddesinin 8. fıkrası.

⁴⁹³ De Baere, Geert, “Eu External Law”, Barnard, Catherine – Peers, Steve, (Eds) European Law, Oxford University Press, Oxford, 2014, s. 739.

⁴⁹⁴ Eeckhout, 2011, s. 202.

⁴⁹⁵ ABİHA’nın 218. maddesinin 11. fıkrası.

Adalet Divanının görüşünün olumsuz olması halinde, öngörülen anlaşma, Antlaşmalarda değişiklik yapılmadıkça yürürlüğe giremez⁴⁹⁶. Bu hükmün amacı anlaşma yürürlüğe girdikten sonra doğabilecek ve AB'nin veya anlaşmaya taraf olan 3. devletlerin çıkar ve imajlarına zarar verebilecek herhangi bir anlaşmazlığı önlemektir⁴⁹⁷. Divan daha önceki içtihatlarında, anlaşma akdedildikten sonra bu tür bir görüşü vermeyeceğini belirtmişti⁴⁹⁸. Buna rağmen, bir anlaşmanın hukuki geçerliliği, yürürlüğe girmesinden sonra da, ABİHA'nın 263. maddesi çerçevesinde, iptal davasının konusu olarak Divana götürülebilecektir.

3. Ortaklık Anlaşmalarının Tarafları

Antlaşma hükümlerine göre, ortaklık anlaşmaları Birlik ile 3. taraf arasında akdedilir. Ancak ilk ortaklık anlaşması olan Atina Anlaşması, Yunanistan'ın yanı sıra, hem Birlik hem de Birlik üyelerinin tümü tarafından imzalanmıştır. Ayrıca bu anlaşma üye devletlerin ulusal parlamentolarının onayına sunulmuştur. Böyle bir uygulamanın gerekçesi, söz konusu ortaklık anlaşmasının, AET Antlaşması'nın 238. maddesinde yer alan hükmün amacını aşması olarak gösterilmiştir⁴⁹⁹. Başka bir ifade ile hem Birlik hem de üye devletler kendi yetkileri çerçevesinde söz konusu anlaşmaya taraf olmuştu. Bu uygulama, hem yetkilendirme ilkesine uygun bir çözüm olarak görüldüğü hem de Birlik yetkilerinin sınırlarını kesin bir şekilde belirleme ihtiyacını ortadan kaldırdığı için, olumlu karşılanmıştır. Böylelikle bu ilk ortaklık

⁴⁹⁶ Ibid.

⁴⁹⁷ Chalmers, Damian - Davies, Gareth - Monti, Giorgio, European Union Law, 2. Baskı, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, s. 634.

⁴⁹⁸ Opinion 1/75 Understanding on Local Cost Standart, 1975, ECR 1355, 81. paragraf.

⁴⁹⁹ Heliskoski, Joni, Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States, Kluwer Law International, 2001, La Haye, Hollanda, s. 11.

anlaşması ile birlikte Birlik hukukunda ilk kez karma anlaşma kavramı da ortaya çıkmış oldu.

Avrupa Birliği'nin taraf olduğu ortaklık anlaşmaları, Kıbrıs ve Malta ile yapılan ortaklık anlaşmalarının⁵⁰⁰ dışında, genellikle karma anlaşma şeklinde yapılmıştır. Ortaklık anlaşmaları karma anlaşma şeklinde yapılmasına rağmen, ikili yapısı mevcut olmaya devam etmektedir. Böylelikle ortaklık anlaşmalarının tarafları bir yandan Birlik ve bütün üye devletler ve diğer yandan 3. devlet ya da uluslararası örgütlerden oluşmaktadır.

Ortaklık anlaşmalarının karma olup olmaması, anlaşmanın düzenlendiği alanların yetki sahiplerine göre belirlenmektedir. Yetki konusu yukarıda açıklandığı için, burada tekrar ele alınmayacaktır. Çalışmamızın devam eden kısmında ortaklık anlaşmalarına taraf olabilecek devlet ve uluslararası örgütler ele alınmaktadır.

a. Devletlerin Ortaklık Anlaşmasına Taraf Olması

Kurucu antlaşmalarda devletlerin ortaklık anlaşmalarının tarafı olabileceği açık bir şekilde ifade edilmiştir. Ancak uygulamada, Kıbrıs'ı devlet olarak tanımayan Türkiye'nin, Kıbrıs'ın da taraf olduğu bir ortaklık anlaşmasının tarafı olarak bulunması, bazı üye devletler tarafından devlet olarak henüz tanınmayan Kosova ile 27 Ekim 2015 tarihinde henüz yeni bir ortaklık anlaşmasının imzalaması⁵⁰¹ gibi durumlar, öncelikle ortaklık anlaşması açısından devlet kavramına kısaca değinmeyi gerekli kılmaktadır.

⁵⁰⁰ Malta Ortaklık Anlaşması resmi gazetede L61 (1971), s. 2, Kıbrıs Ortaklık Anlaşması resmi gazetede L133 (1973), s. 2.

⁵⁰¹ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/27-kosovo-eu-stabilisation-association-agreement/> (son erişim tarihi Ocak 2016)

Uluslararası hukukta devlet, toprak, halk, hükümet ve (iç ve dış) egemenlik olmak üzere dört unsurdan oluşan bir uluslararası hukuk kişisi olarak tanımlanmıştır. Uluslararası hukuk kişisi olarak devletler, diğer uluslararası hukuk kişileri gibi, uluslararası hukuktan kaynaklanan haklara ve yükümlülöklere sahip olma ve haklarını uluslararası düzeyde doğrudan koruma yeteneğine sahiptir⁵⁰². Bu bağlamda devletlerin kendileri için haklar ve bağlayıcı yükümlölükler doğuran bir ortaklık anlaşmasına taraf olabilme niteliğı tartışılmaz bir gerçektir.

Uluslararası kişilik kavramı dar anlamda yorumlandığı zaman, sadece devletleri ve uluslararası örgütleri kapsayan bir kavram olur. Ancak uluslararası düzeyde faaliyet gösteren, haklara ve yükümlölöklere sahip olan başka söljeler de söz konusudur, bu nedenle hukuki kişilik kavramının, uluslararası hukuk kurallarının yöneltildiğı bütün birimleri kapsayan bir şekilde değerlendirilmesi daha uygun olur.

AB Komisyonu da devlet kavramını geniş bir şekilde yorumlayarak, ortaklık anlaşmalarının, anlaşma hükümlerinin üstlenileceğini, uygulanıp yerine getirileceğini garanti edebilen siyasi ve yargı otoritelerine sahip olan bir 3. ölke (*country*) ile yapılabileceğini kabul etmiştir. Bu bağlamda bazı söljelerin (*entity*) uluslararası hukuki kişiliğı tartışmalı olduğu için, bu tür söljelerin AB ile yapılan bir ortaklık (uluslararası) anlaşmaya taraf olması çeşitli tartışmalara sebebiyet vermektedir.

Bu bağlamda tartışılan konulardan biri; birbirlerini ya da birinin diğerini devlet olarak tanımayan iki devletin aynı ortaklık anlaşmasına taraf olup olamaması ve olması halinde bunun ortaya çıkartabileceğı sonuçlarıdır. Uygulamaya bakacak olursak, 2012 yılının Şubat ayında Komisyon, bazı AB üyesi tarafından henüz devlet olarak tanınmayan Kosova ile bir istikrar ve ortaklık anlaşmasının yapılabilirliğı

⁵⁰² Pazarcı, Hüseyin, Uluslararası Hukuk, Turhan Kitapevi, 10. baskı, Ankara 2011, s. 137.

konusunda fizibilite çalışmalarını başlatmıştı. Bu çalışmalar sonucunda 2012 yılının Ekim ayında çıkan, Komisyonun, Konseye ve Parlamenta yönlendirmiş olduğu raporda, Kosova ile bir ortaklık anlaşmasının yapılması için herhangi bir yasal engelin mevcut olmadığı belirtilmekteydi⁵⁰³.

Raporda böyle bir anlaşmanın yapılabilirliği, anlaşmanın dayandırılacağı ABİHA'nın 218. ve 217. maddeleri çerçevesinde değerlendirilmişti. Komisyonun raporuna göre Birliğin uluslararası anlaşma yapma imkânı sadece bağımsız devlet olarak tanınmış devletler ve uluslararası örgütlerle sınırlı değildir, diğer anlaşma tarafı herhangi bir süjenin (*entity*) uluslararası hukuka dayalı olarak yapılan anlaşmalara taraf olabileceğini kabul ederse, bu süje ile de bir uluslararası anlaşma yapılabilir. Rapora göre ABİHA'nın 218. maddesi Kosova ile bir uluslararası anlaşmanın yapılmasına engel teşkil etmeyip, onunla bir anlaşmanın yapılması için hukuki dayanak olarak kullanılabilir.

Ortaklık anlaşmalarının temel hukuki dayanağı olan ABİHA'nın 217. maddesi ortaklık anlaşmalarının bir ya da daha fazla devlet ya da uluslararası örgütlerle yapılabilmesini öngörmektedir. Bu maddenin dar bir yorumu ile ortaklık anlaşmalarının taraflarının sadece devlet ya da uluslararası örgütlerin olabileceği sonucuna varılır. Ancak Komisyonun yukarıda bahsi geçen raporunda, ABİHA'nın 217. maddesinde “ortaklık anlaşması” terimi ile ilgili kesin bir tanımlama olmadığı ve AB hukukunda Kosova ile bir ortaklık anlaşmanın yapılabilmesi için bu maddenin bir engel teşkil etmediği belirtilmektedir. Komisyon bununla ilgili gerekçelerini ABİHA'nın 217. maddesindeki hükmünün amacına dayandırmıştır. Ona göre

⁵⁰³ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a Feasibility Study for a Stabilization and Association Agreement between the European Union and Kosovo, 10. 10. 2012, s. 3.

ABİHA'nın 217. maddesi bir ortaklığın özünde, karşılıklı hak ve yükümlölükler, ortak eylemler ve özel usullerin yer aldığını öngörmektedir. Birlik uygulamalarında da ortaklık anlaşmaları 3. ülke ile ayrıcalıklı ilişkiler kurmak için kullanılmıştır. Ortaklık anlaşmaları genellikle de ortak değerler ve ilkeleri vurgular, önemli ticari unsurlar içerir, ortak devletin hukuki normlarının ve politikalarının AB müktesebatına ve politikalarına yaklaşmasını öngörür ve işbirliğinin yapılmasını düzenler. Ortaklıklar ayrıca karar alma mekanizmalarının kurulmasını öngörür. Dolayısı ile AB, anlaşma hükümlerinin, üstlenileceğı, uygulanıp yerine getirileceğini garanti edebilen siyasi ve yargı otoritelere sahip olan 3. bir ülke ile bu tür anlaşmaları yapabilir.

Bu çerçevede, Kosova'nın bağımsız bir devlet olarak tanınıp tanınmamasına bakılmaksızın, Kosova ile bir ortaklık anlaşmasının yapılabilirliği iki unsura göre değerlendirilmiştir: Birincisi AB ve AB üyelerinin Kosova'yı anlaşma tarafı olarak kabul etmeleri, ikincisi ise Kosova'nın, anlaşma hükümlerinin üstlenileceğini, uygulanıp yerine getirileceğini garanti edebilen siyasi ve yargı otoritelere sahip olmasıdır.

Komisyon'a göre AB'nin bazı üye devletlerinin Kosova'yı bağımsız bir devlet olarak tanımaması, Kosova otoritelerinin bir ortaklık anlaşmasında öngörülen yükümlölükleri üstlenmeleri için hukuki bir engel teşkil etmemektedir. Ayrıca Kosova ile bir ortaklık anlaşmasının yapılması, bazı üye ülkelerin Kosova'yı bağımsız bir devlet olarak tanımamasına aykırı değildir. Burada tanınma ve devlet olma arasındaki farka dikkat çekilmektedir. Birçok yazara göre bir devletin var olması, onun diğer devletler tarafından tanınmasına bağılı değildir. Örneğin Makedonya Cumhuriyetinin Yunanistan tarafından tanınmaması, onun bir devlet

olmadığı anlamına gelmez⁵⁰⁴. Ancak devlet olarak tanınmamanın da belirli hukuki etkileri mevcuttur.

Devlet olarak tanınmamanın hukuki etkileri, tanınmamanın uluslararası hukukun bir yükümlülüğünden mi yoksa başka sebeplerden mi kaynaklanıp kaynaklanmadığına göre değişir. Eğer tanınmama uluslararası hukukun bir yükümlülüğünden kaynaklanıyorsa, o zaman tanınma konusu olan süje tanınmadan kaynaklanan hiçbir hakka sahip olamaz. Böyle bir süjenin uluslararası hukukta ne tür yükümlülüklerinin olacağı konusu belli değildir, bu konuda bir hukuki boşluk söz konusudur. Ancak böyle bir süjenin bir toprak üzerinde somut kontrole sahip olması, devletleri etkileyebilecek fiillerinden sorumlu olması için bir hukuki dayanak teşkil edebilir. Böyle bir süjenin tanınmamasının hukuki etkileri, BM Güvenlik Konseyi tarafından belirlenmelidir. Buna rağmen, uzun vadede hukuka aykırı olarak kurulan bir devletin yokluğu (yok niteliğinde sayılması) tartışmalıdır⁵⁰⁵.

Eğer tanınmama siyasi, diplomatik gibi başka sebeplerden kaynaklanıyorsa, tanınma konusu olan süje tanınmadan kaynaklanan sadece bazı haklardan yararlanamaz. Bir süjenin bu tür sebeplerden dolayı devlet olarak tanınmaması onun tamamen hukuki boşlukta, uluslararası hukukun sınırları dışında var olduğu anlamına gelmez. Bir devletin kurulması onun tanınmasına bağlı olmadığı için tanınmayan devletler de uluslararası hukuk sisteminde haklara ve yükümlülüklerle sahip olabilmekte, bu hukukun çiğnenmesinden sorumlu tutulabilmektedirler. Tanınmayan devletle diplomatik ilişkiler kurulmaz ancak resmiyet dışı ilişkiler kurulabilir, hatta

⁵⁰⁴ Vidmar, Jure “Explaining the Legal Effects of Recognition”, *International and Comparative Law Quarterly*, 2012, C. 61, S. 2, 361–387.

⁵⁰⁵ Boczek, Boleslaw A., *International Law: A Dictionary*, Scarecrow Press, ABD, 2005, s. 90.

uluslararası anlaşmalar da yapabilir⁵⁰⁶. Kosova ile yapılacak ortaklık anlaşması da bu çerçevede değerlendirilebilir.

Sonuç olarak uluslararası hukuk kuralları devlet olarak tanınmamanın hukuki etkileri konusunda yeterli değildir. Buna rağmen uygulamada görüldüğü üzere, tanınmayan bir devlet hem uluslararası arenada kendi haklarını ve çıkarlarını koruma konusunda yetersiz kalabilir, hem de onunla sözleşmeli ilişkiler kuran devletler, onu yükümlülüklerini yerine getirmeye zorlama konusunda yetersiz kalabilir.

Tanıma, kendini devlet olarak ilan eden bir süjenin, bir devletin hükümeti tarafından yapılan tek taraflı ve geri alınmaz bir politik kararın açıklanması ile devlet olarak kabul edilmesidir⁵⁰⁷. Şekline göre tanıma açık ya da zımni, *de jure* ya da *de facto*, bireysel ya da toplu, şartlı ya da şartsız olabilir.

AB, bazı üye devletleri tarafından tanınmayan bir devletle yapmış olduğu bir ortaklık anlaşmasının, AB'nin o devleti tanıdığı anlamı taşımadığını ifade etmektedir⁵⁰⁸. Aslında AB'nin bir devleti tanıma yetkisi yoktur, bu nedenle Komisyonun raporunda geçen böyle bir açıklama ya gereksiz ya da AB üyelerinin toplu bir tanıma yapmalarının söz konusu olmadığını kastetmektedir.

Bir devletin tanımadığı bir devlet ile bir ortaklık anlaşmasına taraf olması, o devleti zımni bir şekilde tanıdığı anlamına gelip gelmediğinin tartışmaları ele alınırken, ilk önce zımni tanımanın tanımlanması gerekmektedir. Zımni tanıma, tersini gösteren herhangi bir açıklamanın olmadığı durumda, mantıken ve sonuç

⁵⁰⁶ İbid, s. 91.

⁵⁰⁷ İbid, s. 98.

⁵⁰⁸ Communication From The Commission To The European Parliament And The Council on a Feasibility Study for a Stabilization and Association Agreement between the European Union and Kosovo, 10. 10. 2012, s. 3.

olarak tanıma niteliğinde kabul edilebilecek herhangi bir eylem ya da davranışın sonucu olarak nitelendirilebilir⁵⁰⁹.

Yukarıdaki tanımdan yola çıkarak zımni tanıma olarak kabul edilebilecek eylemler şunlardır: diplomatik ilişkilerin kurulması, ikili ilişkileri düzenleyecek bir anlaşmanın yapılması, sadece devletlerin üye olabileceği bir örgüte üye olmak isteyen bir aday için olumlu oy kullanılması vb⁵¹⁰. Kosova ile ortaklık anlaşmasının fizibilite çalışması raporunda, yapılacak anlaşmanın Kosova'nın AB ya da üye devletleri tarafından bağımsız bir devlet olarak tanındığı anlamını taşımadığı belirtilmişti. Ancak anlaşma yapılacağı zaman Kosova'yı tanımayan üye devletler açık bir şekilde, böyle bir anlaşmaya taraf olarak Kosova'yı tanımadıklarını ifade etmedikleri taktirde, zımnen onu tanıdıkları anlamı çıkartılabilir çünkü bir ortaklık anlaşması taraflar arasında çok sıkı işbirliklerinin ve imtiyazlı ilişkilerin kurulmasını öngörmektedir. Diğer taraftan AB zaten bir devleti tanıma hakkına sahip olmadığı için böyle bir açıklama yapmasına bile gerek yoktur.

Kosova örneği bazı üye devletler tarafından tanınmayan bir ortak devlet örneğidir. Uygulamada ortaklık anlaşmasıyla ortak olunan devletin Birliğin bir üyesi tarafından devlet olarak tanınmadığı haller de söz konusudur. Türkiye ile AB ortaklık anlaşmasının bir devamı niteliğinde olan Ek Protokol 2005 yılında imzalandığı zaman, Türkiye'nin devlet olarak tanımadığı Kıbrıs AB üyesi olmuş, dolayısıyla bu anlaşmanın tarafı haline gelmişti. Bu durumda Türkiye bu anlaşmayı imzalayarak

⁵⁰⁹ Boczek, s. 103.

⁵¹⁰ Malone, Linda A., International Law, Aspen Publishers, New York, 2008, s. 42.

Kıbrıs'ı devlet olarak tanımadığını açık bir şekilde ifade ederek⁵¹¹, zımnî tanıma ile ilgili muhtemel şüphelerin önünü kesmiştir.

b. Uluslararası Örgütlerin Ortaklık Anlaşmasına Taraf Olması

Ortaklık anlaşmalarının tarafı olarak uluslararası örgütlerin de olabileceği öngörülmüştür. Burada açıklanması gereken husus hangi uluslararası örgütlerin böyle bir anlaşmaya taraf olabileceği hususudur. Birliğin ortaklık anlaşmalarının tarafları ancak hükümetler arası (devletlerarası) kurulan uluslararası örgütlerden oluşabilir. Sivil toplum örgütleri (NGO), kendi doğaları gereği, ortaklık anlaşmalarının tarafı olamaz. Bu anlaşmalara örnek olarak AB ve MERCOSUR arasında 2007 yılında yapılan ortaklık anlaşması gösterilebilir.

⁵¹¹ <http://www.mfa.gov.tr/ek-protokol-ve-deklarasyon-metni.tr.mfa>

II. AVRUPA BİRLİĞİNE KATILIMI HAZIRLAYAN ORTAKLIK ANLAŞMALARININ TARİHİ VE SİYASİ SÜREÇ KAPSAMINDA ŞEKİLLENMESİ

A. AVRUPA BİRLİĞİNE KATILIMI AÇIKÇA ÖNGÖREN ORTAKLIK ANLAŞMALARI (Birinci Nesil Ortaklık Anlaşmaları - Yunanistan ve Türkiye için Ortaklık Anlaşmaları)

1. Birinci Nesil Ortaklık Anlaşmalarının İmzalanmasına Giden Süreç

Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Antlaşma, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu kuran Antlaşmadan farklı olarak Topluluğa üçüncü devletlerle ortak olma imkânını tanımaktaydı. Bu konu ile ilgili düzenleme 3. devletlerle ortaklık kurulmasını öngören AET Antlaşması'nın 238. maddesinde yer almaktaydı.

AET kurulduktan hemen sonra İspanya, Yunanistan ve Türkiye, bu hükmeye dayanarak ortaklık için başvuruda bulunmuştur. Bu başvurular ile ilgili AET Parlamentosu, vekil Willy Birkelbach aracılığıyla sunduğu bir raporda AET ile ortaklığın ve üyeliğin sadece bir devletin arzusu üzerine gerçekleştirilecek olgular olmadığını, ortaklığın kurulabilmesi için bazı temel şartların yerine getirilmiş olması gerektiği yönünde görüşünü ifade etmiştir. Parla­mentonun görüşüne göre ortak devletler üye devletlerin entegrasyon sürecini tehlikeye sokmamalıdır. Üyelik ile ilgili kendilerinden talep edilen şartları yerine getirmedi­kleri sürece, ortak devletlere belirli ayrıcalıklar tanınmamalıydı. Birkelbach'ın sunduğu Parlamento raporunda ortaklık kalıcı olmayan, üyeliğe doğru bir aşama olarak nitelendirilmiş ve bu iki konu

paralel bir şekilde ele alınmıştır⁵¹². Bu şekilde ortaklık ve üyelik için gereken şartları belirten 1962 tarihli bu rapor, o dönem için bir çeşit genişleme doktrini olarak ele alınmış ve Kopenhag kriterlerinin öncüsü olarak nitelendirilmiştir⁵¹³.

Bu rapora dayanarak Franko'nun totaliter rejimi altında bulunan İspanya'nın ortaklık başvurusu reddedilirken, serbest piyasa ekonomisi ve demokratik rejimlerini güçlendirmeye çalışan Türkiye ve Yunanistan'ın ortaklık başvuruları olumlu karşılanmıştır⁵¹⁴.

İlk önce Yunanistan'ı ortaklık anlaşmasına götüren süreci değerlendirmek gerekirse, öncelikle Yunanistan'ın başvurusunun AET'nin kuruluşundan bir yıl sonra, yani 1959 yılında, Roma Antlaşması'nın 238. maddesine dayanarak resmi olarak yapıldığını vurgulamak gerekmektedir. O dönemde Yunanistan'da, ülkenin Birlik ile ortaklık kurmasını reddeden birçok kesim söz konusuydu. Sanayi üreticileri Birlikle ortaklığın rekabet kurallarında getireceği muhtemel değişiklikleri kabul etmemekteydi. Ayrıca kendilerini Avrupa medeniyetinden farklı bir medeniyet olarak nitelendiren Helenistik medeniyete ait gören Yunanlar da buna karşı çıkmaktaydı. Bütün bu muhalefetlere rağmen, dönemin başbakanı Karamanlis AET'ye ortaklık başvurusunu yapmıştır⁵¹⁵.

Yunanistan'ı Ortak Pazar ve Akdeniz bölgesi arasında bir köprü olarak nitelendiren Karamanlis, AET ile ortaklığın Yunanistan'ın lehine olacağını

⁵¹² Rapport fait au nom de la commission politique sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté par M. Willi Birkelbach Rapporteur. [s.l.]: Services des publications des Communautés européennes, 15.01.1962. 20 p. ISBN 2837/2/62/2. (Assemblée parlementaire européenne, Documents de séance 1961- 1962, Document 122).

⁵¹³ Faucompret, Eric - Konings, Jozef, Turkish Accession to the EU, Satisfying the Copenhagen Criteria, Routledge Yayınları, ABD, 2008, s. 24.

⁵¹⁴ Hillion, Christophe, "The Copenhagen Criteria and their Progeny", Hillion, Christophe (Ed), EU Enlargement: A Legal Approach, Hart Publishing, ABD, 2004 s. 5.

⁵¹⁵ Gürzel, Günay Aylin, "Greece's Accession to the EU And Its Integration Process", Tez, Bilkent Üniversitesi, Ankara, Eylül, 2004, s 9.

düşünmekteydi. Karamanlis, Yunanistan'ın AET'ye üye olmasının dönemin şartları itibari ile imkânsız olduğunu, bu ülkenin altılara göre ekonomik ve sosyal yönden çok daha geri bir konumda olduğunu kabul etmekteydi. Bu durumda, ona göre, AET ile bir ortaklık Yunanistan'a ekonomik yönden gelişmek için fırsat tanıyacak ve daha sonra AET'ye üyeliğini mümkün kılacaktı. Ayrıca, Karamanlis tarafından yönetilen ERE hükümeti, yeni sona eren 2. Dünya Savaşı sonrasında yeni kurulan iki kutuplu dünya düzeninde, Batı ile ilişkilerini güçlendirmek ve ülke içindeki komünist hareketlerin önünü kesmek için NATO'dan sonra AET ile yakınlaşmayı uygun bir dış politika hamlesi olarak görmekteydi. AET ile ortaklığın Yunanistan ekonomisinin gelişmesinde önemli bir etken olacağı düşünülmekteydi⁵¹⁶.

Yunanistan'ın AET'ye ortaklık başvurusunu etkileyen diğer bir faktör ABD olarak gösterilmiştir. Ancak bu konuda farklı yorumlar ve görüşler mevcuttur. Bir taraftan ABD'nin, Yunanistan'ın AET ile yakınlaşmasına yönelik destekleyici bir tavır sergilemiş olduğu ileri sürülürken, diğer taraftan, Karamanlis arşivleri ABD'nin bu konudaki rolünün çok küçük olduğunu göstermektedir. Aslında aralarındaki ortaklığın amaçlarından birinin, Avrupa ülkelerinin o dönemdeki Amerikan bağımlılığını azaltmak olduğu, hem AET'nin hem de Yunanistan'ın kabul ettiği bir olgudur⁵¹⁷.

Yukarıda açıklanan faktörlerin yarattığı şartlarda yapılan Yunanistan'ın ortaklık başvurusu, AET tarafından kabul edilmiş ve ortaklık müzakereleri başlatılmıştır. Müzakereler nihayetinde 1961 yılında AET-Yunanistan arasında

⁵¹⁶ Kassimeris, Christos, "Greece and the American Embrace: Greek Foreign Policy Towards Turkey, the US and the Western Alliance", *Tauris Academic Studies Yayınları*, Nju Jork, 2010, s. 138.

⁵¹⁷ İbid, s. 139.

ortaklık anlaşması imzalanmıştır⁵¹⁸. Bu anlaşma Roma Antlaşması'nın 238. maddesine dayanarak yapılan ilk ortaklık anlaşmasıdır⁵¹⁹. Söz konusu anlaşma Kasım 1962 yılında yürürlüğe girmiş ve herhangi bir süreye tabi tutulmamıştır.

Yunanistan'dan sonra AET'ye ortaklık başvurusunda bulunan ikinci devlet Türkiye'dir. Türkiye AET ile bir ortaklık ilişkisi kurmak için 1959 yılında başvuruda bulunmuştur. Türkiye'yi AET ile ortaklık ilişkisine teşvik eden faktörler siyasal, ekonomik ve kültürel nitelikte faktörler olmuştur. Türkiye'yi AET ile bir ortaklık ilişkisi kurmaya teşvik eden siyasal faktörlerden dış siyasal faktörler olarak Sovyetler Birliği'nin Türkiye üzerinde artan baskısı ve Yunanistan'ın AET'ye yapmış olduğu ortaklık başvurusu gösterilmiştir.

Sıcak denizlere açılmak amacı ile Türk Boğazlarını ele geçirmek tarihsel olarak Sovyetlerin çok önemli bir politika hedefi olarak belirlenmiştir. Bu amaca ulaşabilmek için Sovyetler Birliği Türkiye üzerindeki baskısını özellikle 2. Dünya Savaşı sonrası dönemde artırmıştır. 2. Dünya Savaşının sona ermesinden bir süre önce yapılan Yalta Konferansı'nda savaş sonrasında Boğazların statüsünün değiştirilmesi teklifi, Türkiye ve Sovyetler arasında imzalanan Dostluk ve Saldırmazlık Anlaşmasının uygulanmasının Türk-Sovyet sınırında değişiklik yapılması ve Boğazlarda Sovyetlere üs verilmesi şartlarına bağlanması, Sovyetlerin Türkiye üzerinde uyguladığı baskının göstergeleriydi⁵²⁰. Sovyet tehdidi karşısında büyük bir güvenlik boşluğu hisseden Türkiye, bu boşluğu gidermek için Batı Bloğunun kurduğu tüm örgütlerin içinde yer almak amacı ile girişimlere başlamıştır.

⁵¹⁸ Commission Of The European Communities, Greece And The European Community, Europe Information, 14/78, Eylül 1978. http://aei.pitt.edu/960/1/enlargement_greece.pdf (son erişim 15 Ocak 2016).

⁵¹⁹ Ibid.

⁵²⁰ Oran, Baskın, Türk Dış Politikası-Cilt:1 (1919-1980), 5. baskı, İstanbul, İletişim Yayınevi, 2003, s.496 ve devamı.

Bu bağlamda Türkiye öncelikle NATO üyesi olmuş ve daha sonra OEEC (daha sonraki adı OECD) ve Avrupa Konseyi'ne katılmıştır⁵²¹. Türkiye Batı Bloku içinde yerini sağlamlaştırmak için tüm batılı örgütler içinde yer alma politikası kapsamında Avrupa Topluluklarına yaklaşmış ve bu şekilde AET'ye ortaklık anlaşması için başvuruda bulunmuştur⁵²².

Yunanistan faktörüne gelince, tarih boyunca Türkiye ve Yunanistan arasında pek çok anlaşmazlık ve sorunun bulunması, Türkiye'yi Yunanistan konusuna dikkatli bir politika izlemeye teşvik etmiştir. Bu kapsamda Türkiye, Yunanistan'ın katıldığı bütün siyasi uluslararası platformlarda yer alarak, bu ülkenin kendi tezlerine yeni taraf ülkeler bulmasını ve Türkiye'nin çıkarlarını olumsuz etkilemesini önleme stratejisini izlemiştir⁵²³. Yunanistan'ın 15 Mayıs 1959'da AET'ye ortaklık için başvurması Türkiye'yi de harekete geçirmiştir. Türkiye, Yunanistan'ın başvurusundan iki hafta sonra, AET'ye aynı nitelikte bir başvuru yapmıştır.

İç siyasal faktörlere gelince AET'ye yaklaşımı etkileyen politik ortam, o dönemdeki hükümetin Batı lehine politikası ve AET'ye üye olunması durumunda bunun hükümetin bir başarısı olarak sergilemek istenmesi Türkiye ortaklık başvurusunu etkileyen en önemli faktörlerdir⁵²⁴.

Siyasi faktörlerin yanı sıra, ekonomik faktörler de Türkiye'nin AET'ye ortaklık başvurusunu teşvik etmiştir. Türkiye, AET'ye ortaklık için başvurduğu

⁵²¹ Çalış, Şaban - Akgün, Birol - Kutlu Önder (Ed.), Uluslararası Örgütler ve Türkiye, Çizgi Kitabevi, Konya. 2006, s. 207; Bostancıoğlu, Burcu, Türkiye-AB İlişkilerinin Politikası, İmge Kitabevi, Ankara, 1999, s. 338 ve devamı.

⁵²² Erdoğan, Mehmet Murat, "Soğuk Savaş Sonrasında Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri 1990-2005", Doktora Tezi, Ankara, 2006, s. 2.

⁵²³ Can, Hacı - Özen, Çınar, Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık İlişkisi, Gazi Kitap Evi, Ankara, Ağustos 2005, s.4.

⁵²⁴ Erhan, Çağrı - Arat, Tuğrul, "AET'yle İlişkiler", Oran, Baskın (Ed.), Türk Dış Politikası-Cilt:1 (1919-1980) 5. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul 2003, s. 814.

dönemde önemli yapısal sorunları olan bir ülke konumundaydı. 1950’li yılların başında Türkiye’nin kapalı korumacı ekonomik politikalarının gevşetildiği, ithalatın artırıldığı, dış yardım, kredi ve yabancı sermaye yatırımlarının önem kazandığı bir dönem olmuştur. Ancak 1950’li yılların ortalarından itibaren Türkiye’de, daha önce izlenen liberal dış ticaret politikasından sapmalar olmuş ve ithalat kısıtlamalarına gidilmiştir⁵²⁵. Ayrıca Türkiye ortaklık başvurusundan 1 yıl önce önemli bir devalüasyon yapmıştır. O zaman ABD dolarının değeri 2.80 TL’den 11.00 TL’ye çıkarılmıştır. Sonuç olarak, Türkiye’nin AET’ye ortaklık için başvurduğu dönem, Türkiye’nin dış borç, yüksek enflasyon ve dış ticaret açığı sorunları ile karşı karşıya kaldığı ve o dönemin hükümetinin ekonomik anlamda içe dönük bir ekonomi siyasetine yöneldiği ve ekonomisinin tarım ağırlıklı bir yapıya sahip bir dönemdi.

Bütün bu ekonomik sorunların mevcudiyeti, Türkiye’yi AET ile yakınlaşmaya teşvik etmiştir. Nihayetinde Türkiye Avrupa pazarına bağımlıydı. Türkiye’nin ortaklık başvurusunun yapıldığı dönemde altıların Türkiye’nin dış ticaretindeki payı %35’e ulaşarak altılar Türkiye’nin birinci öncelikli dış ticaret partneri niteliğini kazanmıştı. Bu durumda, Türkiye’nin AET pazarından kopması ekonomik açıdan olumsuz sonuçlara sebebiyet verebilen bir gelişme olarak değerlendirilmişti⁵²⁶.

Türkiye’yi, AET ile ortaklık anlaşması için başvuruda bulunmaya itten diğer bir ekonomik faktör de artan dış kredi bulma sıkıntısı olmuştur. ABD’den beklediği

⁵²⁵ Boratav, Korkut, “İktisat Tarihi”, Akşin, Sina (Ed.), Türkiye Tarihi Cilt:4, Çağdaş Türkiye: 1908-1980, 6. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000, s. 310 ve devamı.

⁵²⁶ Can - Özen, s. 6.

miktarda finansal yardım alamayan Türkiye, AET’yi uygun şartlarda borç alabileceği önemli bir finansal merkez olarak değerlendirmiştir⁵²⁷.

Yukarıda bahsedilen Yunanistan faktörü, Türkiye’nin AET’ye ortaklık için başvurmasını hızlandıran siyasi açıdan önemli bir faktör değil, aynı zamanda ekonomik açıdan da önemli bir faktördür. O dönem, iki Akdeniz ülkesi olan Türkiye ve Yunanistan’ın ihraç ettiği ürünler benzerlik gösterdiği için, Yunanistan’ın AET ile yapacağı bir ortaklık anlaşmasının, Türkiye ithalatını olumsuz yönde etkileyeceği düşünülmekteydi⁵²⁸.

Bütün bu faktörlerden yola çıkarak Türkiye AET’ye ortaklık başvurusunu yapmıştır. Söz konusu başvuru kabul edilmiş ve ortaklık müzakereleri başlatılmıştır. Bu müzakereler başvurudan itibaren dört yıl sürmüştür. Görüşmeler sonucunda 12 Eylül 1963’te Türkiye ile Federal Almanya, Fransa, Hollanda, İtalya, Belçika, Lüksemburg Dışişleri Bakanları ve AET Konsey Dönem Başkanı arasında ortaklık anlaşmasının imzalanmıştır. Avrupa Parlamentosu’nun, 28 Kasım 1963 yılında verdiği olumlu görüşten sonra Bakanlar Konseyi’nin kararıyla anlaşma, 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir⁵²⁹.

2. Birinci Nesil Ortaklık Anlaşmalarının Amacı ve Kapsamı

AET’nin imzalamış olduğu ilk iki ortaklık anlaşmasının hukuki dayanağı olan Roma Antlaşması’nın 238. maddesi genel nitelikteydi ve ortaklığın şekli ya da

⁵²⁷ Erhan - Arat, s. 814; Can, Hacı, “Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık İlişkisinin Hukuki Çerçevesi”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Güz 2003, C.3, S.1, ss. 19-43, a. 21.

⁵²⁸ Can - Özen, s. 7.

⁵²⁹ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/association_agreement_1964_en.pdf (son erişim tarihi Ocak 2016)

kapsamı konusunda herhangi bir açıklama içermemekteydi⁵³⁰. Bu durumda Birlik organları, bu ilk ortaklık anlaşmalarında, kurucu anlaşmanın kapsadığı konuları düzenleyebilecekleri yönünde görüş belirtmiştir⁵³¹. Dolayısıyla ilk ortaklık anlaşmalarının hükümleri genel olarak AET'yi kuran Antlaşmanın hükümlerinden esinlenerek düzenlenmiştir⁵³².

Yunanistan 1959 yılında AET'ye ortaklık başvurusu yaptığında, Konsey Roma Antlaşmasının III. Hükmüne dayanarak anlaşma müzakerelerini yürütmesi için Komisyonu görevlendirmiştir. Yunanistan ile yapılan ortaklık müzakereleri türündeki ilk müzakereler olduğu için büyük bir önem taşımaktaydı. Müzakereler genellikle taraflar arasında kurulacak bir gümrük birliği üzerine yoğunlaşmıştı⁵³³. Müzakereler sonucunda Anlaşma 1961 yılında imzalanmıştır.

Yunanistan ile yapılan bu ilk ortaklık anlaşması daha sonra yapılan ortaklık anlaşmaları için bir örnek teşkil etmiştir. Türkiye'nin ortaklık başvurusu da AET tarafından Yunanistan ile yapılan ortaklık anlaşması müzakerelerinin tecrübesinden yararlanarak değerlendirilmiştir. Dolayısı ile Türkiye ile ortaklık müzakereleri süreci, Yunanistan'a göre daha az sancılı geçmiştir. Atina ve Ankara Anlaşmaları⁵³⁴ paralellik gösteren iki anlaşma olmasına rağmen, ilki 79 maddeden, öbürü ise 33 maddeden oluşmaktadır. Ankara Anlaşması'nda, Atina Anlaşması'nın içeriği gibi somut düzenlemeler getirilmemiştir, sadece ileride yapılması amaçlanan

⁵³⁰ Bu hükmün daha sonraki halleri de bu konuda açıklamalar içermemektedir.

⁵³¹ Peers, Steve, "EC Frameworks of International relations: Co-operation, Partnership and Association", Dashwood, Alan - Hillion Christophe (Eds) The General Law Of E.C External Relations, Cambridge University Press, Cambridge 2000.

⁵³² Karluk Rıdvan, AB ve Türkiye, Sekizinci baskı, Beta Yayınları, Ankara, 2005, s. 381.

⁵³³ Kinnas, 1979, s. 57.

⁵³⁴ Bu iki ortaklık Anlaşmasının, biri Atina'da ve biri Ankara'da imzalanmış olması nedeniyle literatürde "Atina Anlaşması" ve "Ankara Anlaşması" olarak da ifade edilmektedir. Bu çalışma kapsamında da genel olarak bu terminoloji kullanılmıştır.

bütünleşmenin bir çerçevesi çizilmiştir⁵³⁵ Dolayısıyla Ankara Anlaşması bir çerçeve anlaşma olarak daha net bir şekilde ortaya çıkarılmıştır. Bu durumda Yunanistan'ın neden Türkiye gibi daha az sancılı bir müzakere süreci yaşamadığı sorusu ortaya çıkmış, bunun cevabı da Yunanistan'ın ortaklık müzakerelerinin AET için de yeni bir olgu ve pilot niteliğinde bir tecrübe olmasına bağlanmıştır⁵³⁶.

Ankara Anlaşması ve Atina Anlaşması, ortak devletin AET'ye üye olmasını öngördükleri için tam üyeliğe yöneliktirler⁵³⁷. AET üyeliği ile ilgili olan Ankara Anlaşması'nın 28. maddesi ve Atina Anlaşması'nın 72. maddesinin hükümleri aynı şekilde formüle edilmiştir. Bu hükümler şöyledir: *Ortaklık Anlaşmasının işleyişi, Topluluğu kuran Antlaşmadan doğan yükümlülüklerin tümünün Türkiye'ce (Yunanistan'ca) üstlenebileceği gösterildiğinde, Akit Tarafları, Türkiye'nin (Yunanistan'ın) Topluluğa katılması olanağını incelerler*⁵³⁸.

Bu hükümlerde açık bir şekilde muhtemel bir katılımdan bahsedilmektedir. Başka bir ifade ile AET'nin Türkiye ve Yunanistan ile yaptığı ortaklık anlaşmalarında, bu ülkelerin belirli şartlarda AET'ye katılımı öngörülmektedir. Birliğin akdettiği bu ilk ortaklık anlaşmalarını diğer ortaklık anlaşmalarından ayıran en önemli unsur da budur; katılım beklentisinin anlaşma metninde, özel bir maddede, açıkça belirtilmiş olmasıdır. Daha sonra yapılan ortaklık anlaşmalarında, ortak devletin Birliğe katılma ihtimali, bu şekilde belirtilmemiştir. Sonradan Birliğe üye olacak devletlerin muhtemel katılımı, 1. nesil ortaklık anlaşmalarından farklı olarak,

⁵³⁵ Can, Hacı, "Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık İlişisinin Hukuki Çerçevesi", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Güz 2003, C.3, S.1, ss. 19-44, s. 21.

⁵³⁶ Kinnas, 1979, s. 58.

⁵³⁷ Bilici, Nurettin, "Avrupa Birliği – Türkiye İlişkileri", 3. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2007, s. 64.

⁵³⁸ Official Journal of the European Communities, No 26, 1963.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/association_agreement_1964_en.pdf (Son erişim tarihi ocak 2016)

ya anlaşmanın dibacesinde zikredilmiştir ya da uluslararası platformlarda diplomatlar tarafından dile getirilmiştir.

Üyelik ile ilgili olan bu hükmün hukuki bağlayıcılığı konusunda görüş ayrılığı söz konusudur. Türkiye, bu hükme dayanarak ortaklık ilişkisinin "sonraki bir üyeliğin bağlayıcı bir ön aşaması" olduğunu ileri sürerken, Birlik tarafı, bunu sadece "incelenmesi gereken bir olanak" olarak görmektedir. Birliğin görüşüne göre, Ankara Anlaşması'nın 28. maddesi ile, Türkiye'ye Birlik üyeliğine giriş hakkı verilmemiş, daha ziyade, Türkiye'nin üyelik imkanının sadece bütün yükümlülüklerin Türkiye tarafından yerine getirilmesi durumunda incelenebileceği hükmüne bağlanmıştır⁵³⁹.

Bu ilk iki ortaklık anlaşmasının hukuki dayanağı olan AET'nin 238. maddesinin yukarıda da değerlendirdiğimiz üzere, çok genel ifadelerden ibaret olduğu ve ortaklığın yoğunluğu ve akıbeti konusunda açık bir hüküm içermediği görülmektedir. Söz konusu hükmün genel nitelikte ve bazı yönlerden belirsiz olması bu hükmün hukuki bağlayıcılık derecesini de zayıf kılmaktadır. Bundan yola çıkarak, aynı hukuki temele dayanan ve benzer nitelikte olan bu ilk iki ortaklık anlaşmasının, farklı uygulamalara tabi tutulma ihtimallerinin yüksek olduğu ileri sürülebilir. Uygulamaya bakıldığında Yunanistan ile yapılan ortaklık anlaşması Yunanistan'ın üyeliği ile sona ermişken, aynı nitelikte bir ortaklık anlaşması imzalayan Türkiye'nin üyelik çabaları ise 50 yıldan fazla devam etmektedir. Türkiye ile yapılan ortaklık Birliğin taraf olduğu en uzun ortaklıktır.

İfade edildiği üzere Ankara Anlaşması Türkiye'nin AB üyeliğini açık bir şekilde öngörmektedir. Ayrıca bu konu AB Adalet Divanının çeşitli kararlarında

⁵³⁹ Can, Hacı, "Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık İlişkisinin Hukuki Çerçevesi", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Güz 2003, C.3, S.1, ss. 19-44, s. 22.

vurgulanmaktadır⁵⁴⁰. Buna rağmen hala bazen diplomatik çevrelerce Türkiye'nin üyelik ihtimali tartışmaya devam edilmekte, hatta Türkiye için üyelik yerine "ayrıcalıklı ortaklık" gibi başka alternatifler de sunulmaktadır⁵⁴¹. Oysa Divan tarafından da, Türkiye ve Birlik arasındaki ortaklığın zaten "ayrıcalıklı bir ilişki" niteliğinde olduğu⁵⁴², ortaklık anlaşmasının ise katılımı hazırlayan bir ön aşama olarak tasarlandığı kabul edilmiştir⁵⁴³.

Türkiye'nin üyelik perspektifine gelince, zaten bu olgunun otomatik bir şekilde gerçekleşmesi beklenemez. Üyelik daha çok taraflar arasında müzakereler sonucunda belirlenecek bir konudur. Bu açıdan bakıldığında Can'ın da ifade ettiği gibi Ankara Anlaşması'nın 28. maddesinin hukuki bağlayıcılığı zayıf kalmakta, dolayısıyla üyelik perspektifinin daha çok siyasi hedef olarak değerlendirilmesi gerekmektedir⁵⁴⁴. Buna rağmen Atina ve Ankara ortaklık anlaşmaları, tarafların stratejik amacı olan katılımı içeren tek ortaklık anlaşmaları olarak önemini korumaktadır⁵⁴⁵.

İlk ortaklık anlaşmalarının düzenlediği diğer konulara bakıldığında ortaklık ilişkisinin amaçları, ilkeleri, gümrük birliğinin esasları⁵⁴⁶, tarım⁵⁴⁷, işçilerinin, hizmetlerin ve sermayelerin serbest dolaşımı⁵⁴⁸, rekabet, mevzuat ve ekonomik

⁵⁴⁰ Örneğin Case 12/86 Demirel, 9. paragraf.

⁵⁴¹ <http://www.usakgundem.com/yazar/1496/merkel'in-'İmtiyazlı-ortaklık'-önerisi-ne-anlama-geliyor.html> (Almanya Başbakanı Merkel ve Fransa Cumhurbaşkanı Sarkozy, Türkiye için AB üyeliği yerine, "imtiyazlı ortaklık" teklif etmiştir.)

⁵⁴² Case 12/86 Demirel, 9. paragraf.

⁵⁴³ Opinion of Mr Advocate General Darmon on Case 12/86 Demirel, 19.05.1987, 14. paragraf.

⁵⁴⁴ Can, 2003, s. 22.

⁵⁴⁵ Phinnemore, s. 64.

⁵⁴⁶ AET-Türkiye Ortaklık Anlaşmasının (Ankara Anlaşmasının) 1.-7. maddeleri, AET – Yunanistan Ortaklık Anlaşmasının (Atina Anlaşmasının) 1. – 11 ve 32 – 43. maddeleri.

⁵⁴⁷ Ankara Anlaşmasının 11. maddesi, Atina Anlaşmasının 32 – 43. maddeleri.

⁵⁴⁸ Ankara Anlaşmasının 11.- 14. maddeleri, Atina Anlaşmasının 22. -31. ve 44. – 50. maddeleri.

politikaların uyumlaştırılması⁵⁴⁹, ortaklığın organları⁵⁵⁰, uyuşmazlıkların çözüm yollarının⁵⁵¹ hükme bağlandığı görülmektedir.

Bu kapsamda esas itibariyle içerisinde malların, hizmetlerin, sermayenin ve işçilerin ortak bir rekabet düzeni çerçevesinde serbestçe dolaşabileceği bir “ekonomik alanın” yaratılması için bir program öngörülmüştür⁵⁵². Kademeli olarak kurulacak olan gümrük birliği, anlaşmaların temelini oluşturmaktadır⁵⁵³.

AB – Türkiye Ortaklık Konseyinin 1/95 sayılı kararı, AB’nin bir üçüncü ülke ile kurduğu ilk işlevsel gümrük birliğini kurmuştur. Yunanistan ile yapılan ortaklık anlaşması da bir gümrük birliği öngörmekteydi, ancak bu gümrük birliği kurulmadan önce Yunanistan AB üye olabilmıştır. Türkiye ile AB arasındaki gümrük birliği ise hala işlevsel en uzun gümrük birliğidir.

Ortaklık Anlaşmalarında Türkiye ve Yunanistan’ın Birlik ile bütünleşme programının çerçevesi şekillendirilmiştir. Anlaşmalar bu çerçevenin nasıl doldurulacağı, bütünleşmenin hangi düzeye ulaşabileceği ve ortaklığın sürekliliği konusunda net açıklamalar içermemektedir. Bu konuya açıklık getiren Divan, Ankara Antlaşması’nın oluşturduğu çerçevenin, Ortaklık Konseyi kararları ve ek Protokollerle doldurulabileceğini ifade etmiştir⁵⁵⁴.

Ortaklık Anlaşmalarına eklenen Protokoller, ticari ve mali hükümler içermektedir. Örneğin Geçici Protokol Türkiye için önem taşıyan dört ana ihraç mal (tütün, kuru üzüm, kuru incir, fındık) ile ilgili olarak Birliğin tanıdığı ayrıcalıklara

⁵⁴⁹ Ankara Anlaşmasının 16.-20. maddeleri, Atina Anlaşmasının 51. – 57. maddeleri.

⁵⁵⁰ Ankara Anlaşmasının 23. maddesi, Atina Anlaşmasının 65. – 71. maddeleri.

⁵⁵¹ Ankara Anlaşmasının 25. maddesi, Atina Anlaşmasının 67. maddesi.

⁵⁵² Ankara Anlaşmasının 10. maddesi.

⁵⁵³ Hacı Can, Türkiye - Avrupa Topluluğu Ortaklık Hukukunda Kişilerin Serbest Dolaşımı, İzmir, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yayını, 2006, s. 15.

⁵⁵⁴ Case 12/86 Demirel, 16. ve 17. paragraf.

ilişkin ayrıntılar ile hazırlık döneminden geçiş dönemine geçişi sağlayacak koşul ve süreleri düzenlemektedir⁵⁵⁵. Bu protokolün hazırlanma amacı, anlaşmanın onay süreci yüzünden geç yürürlüğe girmesi durumunda, ticari hükümlerin aksamadan uygulanmasını sağlamaktır. Mali Protokol ise, Antlaşmanın 3. maddesinde belirtilen hazırlık dönemi içinde Türk ekonomisinin kuvvetlendirilmesi suretiyle geçiş ve son dönem şartlarını yerine getirmesi için, Konsey tarafından 9 Mayıs 1963 tarihinde Türkiye'ye verilmesi kararlaştırılan 175 milyon ECU'luk kredinin uygulanma esaslarını belirtmektedir⁵⁵⁶.

Ortaklık Antlaşmaları, ortak devlet ile AET arasında ortaklığın yürütülmesi ve gelişmesi için bazı organların oluşturulmasını öngörmekteydi. Bunun sonucunda, Ortaklık Konseyi, Ortaklık Komitesi, Karma Parlamento Komisyonu ve Gümrük Birliği Komitesi gibi ortaklık organları kurulmuştur. Anlaşma ile kurulan tek organ Ortaklık Konseyidir. Diğer yardımcı organlar Ortaklık Konseyinin kararı ile kurulmuştur. Bu çalışmanın 3. Bölümünde ortaklık anlaşmalarının oluşturduğu kurumsal yapı ile ilgili ayrıntılı bir değerlendirme yapılacaktır.

3. Birinci Nesil Ortaklık Anlaşmalarının Uygulama Süreci ve Diplomatik

Yaklaşımlar

Yunanistan'da yaşanan askeri darbe sonrasında demokratik rejimin yerine askeri ve otoriter bir rejimin kurulmasıyla AET ile 1962 yılında akdedilen ortaklık

⁵⁵⁵ Ankara Anlaşmasına eklenen Geçici Protokol: Resmî Gazete ile yayımı: 12. 2.1964 - Sayı : 11631

⁵⁵⁶ Ankara Anlaşmasına eklenen Mali Protokol: Resmî Gazete ile yayımı: 12. 2.1964 - Sayı : 11631.

anlaşması askıya alınmıştır. AET ile Yunanistan arasındaki ilişkiler ancak 1974 yılında Yunanistan'da tekrar demokratik rejimin kurulmasıyla yeniden başlamıştır⁵⁵⁷.

Yunanistan, ülkede demokratik rejimin yeniden tesisinden sonra Roma Antlaşması'nın 237'nci, AKÇT Antlaşması'nın 98'inci ve EURATOM Antlaşması'nın 205'inci maddelerine dayanarak 12 Haziran 1975'te Topluluklara tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. Bu başvuru ile ilgili Komisyon 29 Ocak 1976 tarihinde bir rapor yayınlamıştır. Söz konusu raporda, Avrupa Komisyonu Yunanistan'ın üye olabilmesi için, ekonomik açıdan yeterli seviyede olmadığı yönünde görüşünü belirtmiştir⁵⁵⁸.

Bu görüşe rağmen, taraflar arasındaki ilişkiler hız kazanmıştır. 27 Temmuz 1976 yılında Birlik ile Yunanistan arasında katılım müzakereleri başlatılmıştır. Yunanistan'ın Birliğe katılım süreci üye ülkeler tarafından da desteklenmiştir. 3 yıl süren görüşmeler sonucunda 28 Mayıs 1979 tarihinde taraflar arasında Katılım Anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşma 1 Ocak 1981 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Yunanistan'ın ekonomik açıdan gerekli gelişmeyi tam olarak gösterememesi ülkenin siyasal ve sosyal alanda Birlik bünyesine entegrasyonunu tam anlamıyla sağlayamamasına neden olmuştur. Fakat Soğuk Savaş zamanında konjonktürden etkilenen Birlik, komünizmin yayılmasını engellemek için Yunanistan'ın tam üyelik başvurusunu kabul etmiştir. Özetle Birliğin ikinci genişlemesi ekonomik olarak pek bir fayda sağlamamakla birlikte, siyasal olarak demokrasi rejiminin sosyalizme karşı

⁵⁵⁷ Karamouzi, Eirini, Greece, the EEC and the Cold War, 1974-1979, The Second Enlargement, Palgrave Macmillan, UK, 2014, s. 34.

⁵⁵⁸ European Commission Opinion on the application for membership of the European Economic Community (EEC) by Greece On 29 January 1976. Bulletin of the European Communities. February 1976, n° Supplement 2/1976. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/add5c5dd-118f-412d-bf8a-277a9fc1f239/publishable_en.pdf (son erişim tarihi Ocak 2016)

korunabileceği ve ülkenin Batı ittifakına olan bağlılığını güçlendireceği yönünde görüşünden etkilenmiştir⁵⁵⁹.

Soğuk Savaş konjonktüründen etkilenen Birlik, komünizmin yayılmasını engellemek için Yunanistan'ın üyeliğini desteklemiş⁵⁶⁰ fakat Yunanistan tam üye olduktan sonra, Birliğe uyum sağlamakta zorlanmıştır. Yunanistan ekonomisinin düzeyinin Birlik ekonomisinin düzeyinden çok daha düşük olmasından dolayı, Yunanistan'ın gelişmesi için Birlik fonundan yararlanması konusu üye ülkelerin Birlik ekonomisine yapacakları katkıların artması gerekmiştir. Bu durum, üye devletlerin ekonomileri ve doğrudan Birlik ekonomisi açısından bir yük olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca Yunanistan'ın, demokrasi rejimine geçiş sürecinde karşılaştığı sorunları tam olarak çözememesi Birliğe siyasi kriterler yönünden de bir yük getirmiştir. Üyelik için gereken şartları yerine getiremeyen, dolayısı ile üyeliğe hazır olmadığı halde kabul edilen Yunanistan, halen mevcut olan siyasi ve ekonomik sorunları sebebi ile AB için önemli bir sorun teşkil etmektedir⁵⁶¹.

Atina Anlaşması ile aynı nitelikte olduğu halde, Türkiye ile imzalanan ortaklık anlaşmasının seyri ise, bambaşka olmuştur. Ankara Anlaşması AB tarihinde imzalanan ikinci ortaklık anlaşması olmasına ve AB üyeliğini açık bir şekilde öngörmesine rağmen, Türkiye henüz AB üyeliğine alınmış değildir. 1962 yılında AET Parlamentosu adına Birkelbach'ın sunduğu raporda ortaklığın kalıcı değil de,

⁵⁵⁹ Schneider Christina J., "Enlargement Processes and Distributional Conflicts, The Politics of Discriminatory Membership in the European Union", *Springer Science, + Business Media B.V, C.* 132, S. 1, 2007, ss. 85-102. <http://polisci2.ucsd.edu/cjschneider/articles/pdf/EnlargeProcess-O035.pdf> (Son erişim tarihi 03.09.2015)

⁵⁶⁰ Ibid.

⁵⁶¹ Bu konuda ayrıntılı bir inceleme için bakınız: Panagiotarea, Eleni, *Greece in the Euro, economy delinquency or system failure?*, ECPR Press, UK, 2013, s. 29 ve devamı.

üyelik için bir aşama olduğu açıklanmış⁵⁶² olmasına rağmen Ankara Anlaşması halen yürürlükte ve taraflar arasında en uzun süren ortaklığı teşkil etmektedir.

Ankara Anlaşması'nın imzalanmasından sonraki süreci daha yakından incelemek gerekirse, öncelikle bu anlaşmada öngörülmüş olan bir gümrük birliğinin kurulmasına giden süreci hazırlık dönemi, geçiş dönemi ve son dönem başlığı altında yeniden ele almalıyız.

Anlaşmaya göre Hazırlık Dönemi 5 yıl olarak öngörülmüş ancak görüşmelerin uzaması nedeniyle 1 Aralık 1964 – 31 Aralık 1972 tarihleri arasındaki 8 yıllık bir süreci kapsamıştır. Bu dönemde, Birlik tek taraflı olarak üstleneceği yükümlülüklerle Türk ekonomisini güçlendirmeyi taahhüt etmiştir. Ayrıca Birlik Geçici Protokol ile belirlenmiş bazı tarım ürünlerinin ithalatı konusunda kolaylıklar sağlamıştır⁵⁶³.

23 Kasım 1970 tarihinde imzalanan ve 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe giren Katma Protokol⁵⁶⁴ ise, hazırlık dönemini bitirmiş ve geçiş dönemini başlatmıştır. Bu Protokol, Ortaklık Anlaşması'nda düzenlenen alanların Türkiye'nin ekonomik durumuna uygun bir şekilde yürürlüğe konmasını sağlayan bir “uygulama anlaşması”⁵⁶⁵ niteliğini taşımaktadır. Bu protokolde, Ortaklık Anlaşmasıyla yaratılan

⁵⁶² Rapport fait au nom de la commission politique sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté par M. Willi Birkelbach Rapporteur. [s.l.]: Services des publications des Communautés européennes, 15.01.1962. 20 p. ISBN 2837/2/62/2. (Assemblée parlementaire européenne, Documents de séance 1961- 1962, Document 122).

⁵⁶³ Uysal, Ceren, “Türkiye – Avrupa Birliği İlişkilerinin Tarihsel Süreci Ve Son Gelişmeler”, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, C.1, 2001, ss. 140-153, s. 142.

⁵⁶⁴ TBMM, Katma Protokolün onaylanmasını 22 Temmuz 1971 tarih ve 1448 sayılı Kanunla uygun bulmuştur (Resmi Gazete, 29 Aralık 1972, No: 14406).

⁵⁶⁵ Karluk, Rıdvan, Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Olan Ortaklık ilişkileri ve Türk Dış Ticareti içinde Topluluğun Yeri, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Eskişehir, 1974, s. 20.

hukuki temel üzerinde geçiş döneminin ayrıntıları ve özellikle de kurulacak gümrük birliğinin ilke ve usulleri ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir⁵⁶⁶.

Aynı dönem içinde Türkiye ayrıca Birliğin ortak gümrük tarifesi ve tarım politikasına uyum sağlamayı taahhüt etmiştir. Katma Protokol, sanayi ürünleri için gümrük birliğinin kurulmasıyla ilgili hükümlerin yanında, tarım ürünleri⁵⁶⁷, işçilerin serbest dolaşımı ve yerleşme hakkı⁵⁶⁸, sermayenin ve hizmetlerin serbest dolaşımı⁵⁶⁹, taşımacılık⁵⁷⁰, rekabet, vergilendirme, ekonomi politikalarının ve mevzuatın yakınlaştırılması⁵⁷¹ konularında da düzenlemeler getirmektedir⁵⁷².

Türkiye Katma Protokol’de düzenlenen yükümlölüklerini 1973 ve 1976 yıllarında yerine getirdi; ancak 1978 yılında gümrük vergisi indirimlerini durdurdu. Bu dönemde Türkiye yıllardır içinde bulunduğu ekonomik ve siyasi sorunlar sebebiyle Katma Protokol’den kaynaklanan yükümlölüklerini yerine getirememiştir.

Türkiye’nin iç politik yaşamında o dönemde yaygın olan düşünceler ve endişeler, Birlik ile yaratılan ortaklık ilişkisinin bir çeşit sömürü düzeni kurmakta olduğu, ulusal pazarı Birlik ürünlerine açmanın sanayileşmeyi ve kalkınmayı engelleyeceği, dolayısıyla korunma önlemlerinin muhafaza edilmesi gerektiği yönünde olmuştur. Bu durum Türkiye’nin ortaklık ilişkisinin geliştirilmesi için çaba harcamaktan kaçınmasına sebep olmuştur⁵⁷³.

⁵⁶⁶ Katma Protokol’ün 7. – 35. maddeleri.

⁵⁶⁷ Katma Protokol’ün 33. maddesi.

⁵⁶⁸ Katma Protokol’ün 36. maddesi.

⁵⁶⁹ Katma Protokol’ün 50. ve 41. maddeleri.

⁵⁷⁰ Katma Protokol’ün 42. maddesi.

⁵⁷¹ Katma Protokol’ün III Kısmı

⁵⁷² Bu konuda daha ayrıntılı bir inceleme için bakınız: Özen, Can, Türkiye-Avrupa Topluluğu Gümrük Birliği ve Tam Üyelik Süreci Üzerine Etkileri, Gazi Kitabevi, Ankara, 2002, s. 18.

⁵⁷³ Can, 2006, s. 18.

Başlangıçta ekonomik gerekçelere dayandırılan sorunlar, daha sonra 12 Eylül 1980 askeri yönetimi döneminde siyasi boyut kazanmaya başlamıştır. Bu gelişmelerin sonucunda 22 Ocak 1982 tarihinde Avrupa Parlamentosu, Türkiye-AET ortaklık anlaşmasının askıya alınmasını Konsey ve Komisyondan istemesinin ardından Türkiye ile siyasi ilişkiler dondurulmuş ve mali işbirliği askıya alınmıştır⁵⁷⁴. Bu dönemde, Katma Protokol'ün sadece ticari hükümleri işlemeye devam etmiş, fakat diğer bütün hükümlerinin uygulanması Birlik tarafından askıya alınmıştır. 1983 yılında Türkiye'de sivil idarenin yeniden kurulması ve 1984 yılından itibaren Türkiye'nin dışa açılma sürecinin başlaması (liberal ekonomi politikalarının izlenilmesi), ortaklık rejiminin yeniden canlanmasını sağlamıştır.

16 Eylül 1986 tarihinde Türkiye - AET Ortaklık Konseyi Brüksel'de toplandı. Böylece 12 Eylül 1980 tarihinden itibaren dondurulmuş bulunan Türkiye-AET ilişkilerinin yeniden kurulma süreci başladı. Türkiye, ertelemiş olduğu gümrük vergileri uyum ve indirim takvimini 1988 yılından itibaren hızlandırılmış bir şekilde yeniden yürürlüğe koymuştur.

Taraflar arasındaki ilişkilerin yeniden kurulmasından sonra, 14 Nisan 1987 tarihinde, Türkiye, Birliğe tam üye olmak üzere müracaatta bulunmuştur. Türkiye'nin üyelik müracaatına ilişkin Komisyon tarafından 1989 yılında hazırlanan görüşte, Türkiye'nin üyelik konusundaki ehliyeti kabul edilmekle birlikte, Türkiye'nin tam üyeliğe hazır olmadığı, Birliğin kendi içindeki derinleşme sürecinin

⁵⁷⁴ http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/turkiye_-_ab_kronoloji.pdf
(Son erişim tarihi 03.09.2015)

tamamlanmasına ve gelecek genişlemesine kadar beklenmesi ve bu arada Türkiye ile gümrük birliği sürecinin tamamlanması önerilmiştir⁵⁷⁵.

Bunun üzerine Türk makamları, Katma Protokol'de öngörüldüğü üzere, gümrük birliğinin, 1995 yılında tamamlanması için gerekli hazırlıkların yapılmasını hızlandırmıştır. 5 Mart 1995 tarihinde yapılan Ortaklık Konseyi toplantısında alınan 1/95 sayılı Karar⁵⁷⁶ uyarınca Türkiye ile Avrupa Topluluğu arasındaki gümrük birliğinin son dönemine geçiş yapılmıştır. Böylece Türkiye, Topluluğun iç pazarına “kısmen ve pasif” bir şekilde dâhil olmuştur⁵⁷⁷. Bir çerçeve anlaşması olan Ankara Anlaşması ve bu anlaşmanın uygulama anlaşması niteliğinde olan Katma Protokol'ün asıl ekonomik hedefi olan gümrük birliği, bu şekilde gerçekleşmiştir. Ancak Türkiye'yi tam üyeliğe götürecek süreç henüz tamamlanmış değildir.

AB'nin genişleme politikası çerçevesinde oluşturduğu ve her genişleme dalgasında yeniden ele aldığı üyelik ile ilgili genel stratejisi ve şartları ile Türkiye'den özel olarak talep ettiği şartlar henüz yerine getirilmiş değildir. Aralık 1999'da adaylık statüsünü alan ve 2005 yılında AB ile üyelik müzakerelerine başlayan Türkiye'nin üyeliği henüz çok uzak görünmektedir. Türkiye'nin üyelik süreci, AB genişleme süreci çerçevesinde karşılaştırılmalı bir şekilde aşağıda ortaklık anlaşmalarının AB üyeliği üzerindeki etkisi ile ilgili bölümde daha ayrıntılı incelenecektir.

⁵⁷⁵ Commission Opinion On Turkey's Request For Accession To The Community. Brussels, 20 Aralık 1989. <http://aei.pitt.edu/4475/1/4475.pdf> (Son erişim tarihi 03.09.2015)

⁵⁷⁶ 31.12.1994 tarih ve 22158 sayılı T.C. Resmi Gazetesi.

⁵⁷⁷ Can, 2006, s. 19.

B. GÜMRÜK BİRLİĞİNİN KURULMASINI AMAÇLAYAN ORTAKLIK ANLAŞMALARI (İkinci Nesil Ortaklık Anlaşmaları – Malta ve Kıbrıs için Ortaklık Anlaşmaları)

1. İkinci Nesil Ortaklık Anlaşmalarının İmzalanmasına Giden Süreç

AET'in kurulduğu dönemde, Kıbrıs ve Malta Akdeniz'in kuzeyinde Büyük Britanya'nın egemenliği (ve garantörlüğü) altında iki adaydı. Büyük Britanya'nın sömürgeleri olarak bu iki adanın uluslararası arenada kendi başlarına hareket etmeleri, dolayısıyla uluslararası örgütlerle ilişki kurmaları mümkün değildi⁵⁷⁸. Kıbrıs ve Malta ancak 1960'lı yılların başında, kendi bağımsızlıklarını kazandıktan sonra, Birlik ile ilişkilerini geliştirmeye başladı⁵⁷⁹.

Bağımsızlıktan sonra kurulan ve Milliyetçi Parti tarafından yönetilen ilk Malta hükümeti, Birlik ile ilişkilerinin geliştirilmesini desteklemekteydi. Malta'nın en önemli ticaret partneri olan Büyük Britanya AET'ye üyelik başvurusunda bulununca, Malta da ihracatının en büyük pazarını kaybetme endişesine kapılmıştı. Bu durumda Malta, asıl hedefi gümrük birliğinin olduğu bir ortaklık anlaşmasının imzalanması için Birliğe 1964 yılında başvuruda bulunmuştur. 1970 yılının Aralık ayında Birlik Malta ile bir ortaklık anlaşması imzalar. Bu anlaşma 1971 yılında yürürlüğe girer⁵⁸⁰ ve Birliğin imzalamış olduğu 3. ortaklık anlaşması olur.

Kıbrıs'ın da Birlik ile ilişkilerinin başlangıcı 1960'lı yıllardır. Bu ilişkiler Kıbrıs'ın İngiltere ile sürdürdüğü siyasi ve ekonomik ilişkilere dayanmaktaydı.

⁵⁷⁸ Joseph, Borg – Inguanez, John, "Malta and the European Community" Busuttil, S – Lerin, F – Mizzi, L. (eds.), Option Meditrraneennes, Malta: Food, Agriculture, Fisheries and the Environment, C. B, S. 07, CIHEAM, Montpellier, 1993. ss. 145-149, s. 145.

⁵⁷⁹ Harwood, Mark, Malta in the European Union, Ashgate Publishing, England, 2014, s. 31-32.

⁵⁸⁰ AET ve Malta arasında Ortaklık Kuran Anlaşma: OJ L61, 14.03.1971.

1961’de İngiltere ve Kıbrıs arasında Tercihli Ticaret Anlaşması imzalanmıştır. İngiltere Birliğe üye olmak için 1 Ağustos 1961 tarihinde başvurduğunda, Kıbrıs önemli bir ihraç pazarını kaybetme korkusuyla karşı karşıya gelmiştir. Daha sonra garantör devlet statüsünde olan Türkiye ve Yunanistan’ın AET ile birer ortaklık anlaşması imzalamaları da Kıbrıs’ı olumsuz etkileyebileceği düşünülmüştür. Bunun üzerine Türk ve Rum toplumları, Kıbrıs’ın Birlik ile bir Ortaklık Anlaşmasının imzalanmasına ortak bir şekilde kararlaştırmıştır. Bu karar çerçevesinde Kıbrıs, Birliğe 1962 yılında ortaklık için başvuruda bulunmuş, ancak 1963 olayları çıkınca Türk toplumu hem hükümetten hem de Temsilciler Meclisi’nden dışlanmıştır. Bu gelişmeler nihayetinde Türk tarafı ortaklık müzakerelerine katılamamıştır⁵⁸¹.

Bütün Kıbrıs adına Rumlar Birlik ile ortaklık müzakerelerine devam etmiştir, Müzakereler sonucunda Birlik ile Kıbrıs arasında bir ortaklık kuran anlaşma imzalanmıştır. Sadece Rumlardan oluşan Kıbrıs Cumhuriyeti tarafından imzalanan bu anlaşma, 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe girmiştir⁵⁸². Böylece Kıbrıs; Yunanistan (1962), Türkiye (1964) ve Malta’dan (1971) sonra Birlik ile ortaklık anlaşması imzalayan dördüncü devlet olmuştur.

2. İkinci Nesil Ortaklık Anlaşmalarının Amacı ve Kapsamı

Kıbrıs ve Malta ile yapılan ortaklık anlaşmalarında, beşer yıllık iki dönemde gerçekleştirilecek gümrük birliğinin kurulması öngörülmüştü⁵⁸³. Birinci dönemde

⁵⁸¹ Tamçelik, Soyalp, “Kıbrıs ve Avrupa Birliği İlişkileri - I”, *Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2003, ss. 165-186, s. 168.

⁵⁸² AET ve Kıbrıs arasında Ortaklık Anlaşma: OJ L133, 21.05.1972.

⁵⁸³ AET – Malta Ortaklık Anlaşmasının 2. maddesi, AET – Kıbrıs Ortaklık Anlaşmasının 2. maddesi.

Birlik ve ortak devlet arasında %70 oranında ticaret engellerinin kaldırılması, gümrük vergisi ve tarifelerinin indirilmesi, ikinci dönemde de kademeli bir şekilde taraflar arasında gümrük birliğinin kurulması öngörülmüştü⁵⁸⁴. Bu anlaşmaların nihai hedefinin muhtemel bir gümrük birliği olduğu vurgulanmıştır⁵⁸⁵.

İlk iki ortaklık anlaşmalarında olduğu gibi Malta ve Kıbrıs ile yapılan ortaklık anlaşmalarında da bir kurumsal çerçevenin oluşturulması öngörülmekteydi. Bu anlaşmalarda, anlaşmaların uygulanmasını sağlamak için iki tarafın temsil edildiği, bir Ortaklık Konseyinin kurulması öngörülmekteydi. Ortaklık Konseyinin amacı, anlaşmadan doğan sorumlulukların yerine getirilmesini sağlamak için her türlü tedbiri almaktı⁵⁸⁶.

Kıbrıs ile yapılan ortaklık anlaşmasında vurgulanması gereken özel bir konu anlaşmanın, adadaki iki toplum arasında ayırım gözetmeksizin, ada nüfusunun tamamına yönelik olmasıdır⁵⁸⁷. Bu husus, anlaşmanın 5. maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir: “*Akit taraflar arasındaki ticareti düzenleyen kurallar üye devletler arasında veya bu devletlerin vatandaşları veya şirketleri arasında ya da Kıbrıs’ın vatandaşları veya şirketleri arasında herhangi bir ayırımcılığa yol açmayacaklardır*”. Bu açıdan bakıldığında, Birliğin Kıbrıs ile bir ortaklık anlaşması yaparak, adadaki sorunların çözümüne az da olsa katkıda bulunabilmeyi amaçladığı

⁵⁸⁴ AET – Malta Ortaklık Anlaşması I Ekinin 1. maddesi, AET – Kıbrıs Ortaklık Anlaşması I Ekinin 1. maddesi.

⁵⁸⁵ Tatham, Allan F., *Enlargement of the European Union*, Kluwer Law International, Netherlands, 2009, s. 118. Tamçelik, Soyalp, “Kıbrıs ve Avrupa Birliği İlişkileri - I”, *Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2003, ss. 165-186, s. 169-170.

⁵⁸⁶ AET – Malta Ortaklık Anlaşmasının 12. maddesi, AET – Kıbrıs Ortaklık Anlaşmasının 12. maddesi.

⁵⁸⁷ Tamçelik, s. 170.

ileri sürülebilir. Ayrıca Kıbrıs yönetimi Birlik ile ortaklığı adanın yeni pazarlara açılması ve ekonomisinin geliştirilmesi için önemli bir adım olarak görmekteydi⁵⁸⁸.

Daha sonra MDA ülkeleri ile imzalanan Avrupa Anlaşmalarının aksine, Kıbrıs ve Malta ile yapılan ortaklık anlaşmalarında siyasi diyalog unsuruna yer verilmemiştir. Kıbrıs ve Malta ile siyasi diyalog, Genel İşler Konseyinin özel bir kararı, Türkiye ile Ortaklık Konseyinin özel kararları ve Helsinki Avrupa Konseyinin sonuçları esas alınarak gerçekleştirilmiştir⁵⁸⁹.

Söz konusu ortaklık anlaşmalarının diğer önemli bir hususu mali boyutudur. Bu anlaşmalar kapsamında Birlik hem Malta hem de Kıbrıs ile üç adet Mali Protokol imzalamıştır⁵⁹⁰. Bu protokoller çerçevesinde ortak devletlere Birlik tarafından önemli rakamlarda finansal yardımlar sağlanmış ve ekonomik reformlar desteklenmiştir⁵⁹¹.

Bu ortaklık anlaşmalarının, katılımı hazırlayan ortaklıklar olup olmadığı tartışma konusu olmuştur. Bir görüşe göre bu ortaklık anlaşmaları gümrük birliğinin kurulmasını öngördükleri için Ankara ve Atina Anlaşmalarına benzerlik göstermektedir ve bunların Birliğe katılımı hazırlayan anlaşmalar olduğu ileri sürülmüştür⁵⁹².

Diğer bir görüşe göre, Malta ve Kıbrıs ile yapılan anlaşmalar sadece ticari amaçlar güden ayrıcalıklı ortaklık anlaşmalarıdır. Bu anlaşmaları, üyelik öngören

⁵⁸⁸ AET – Kıbrıs Ortaklık Anlaşmasının 5. maddesi. Ayrıntılı bir inceleme için bakınız: David Clark, The Enlargement and Integration of the European Union: Issues and Strategies, Londra, Routledge yayın evi, 1997, s. 219.

⁵⁸⁹ http://www.eu-coordinator.gov.cy/harmonization/harmonization.nsf/dmlhistory_tr?dmlhistory_tr?opendocument (son erişim tarihi Ocak 2016)

⁵⁹⁰ AET – Kıbrıs Ortaklık Anlaşmasının 5. maddesi. Ayrıntılı bir inceleme için bakınız: David Clark, The Enlargement and Integration of the European Union: Issues and Strategies, Londra, Routledge yayın evi, 1997, s. 219.

⁵⁹¹ Borg – Inganez, s. 146. Tamçelik, s. 169.

⁵⁹² Phinnemore, 1999, s. 65.

Türkiye ve Yunanistan ile yapılan ortaklık anlaşmalarından ayırmak için bu anlaşmalar “serbest ticaret ortaklık anlaşmaları” olarak da isimlendirilmiştir⁵⁹³.

Aslında Malta ve Kıbrıs ile yapılan ortaklık anlaşmalarının hiçbir hükmünde Birliğe katılımdan bahsedilmediği bir gerçektir. Bu anlaşmalarda “gümrük birliği” unsuru üzerinde daha çok vurgu yapılmaktadır⁵⁹⁴. Bu ortaklık anlaşmalarında serbest ticaret ve kalkınma anlaşmaları unsurlarının, ortaklık anlaşmalarının unsurları ile birleştiği görülmektedir. Söz konusu anlaşmalarda AB üyeliği ile ilgili hiçbir hükmün yer almamasından ve anlaşmaların asıl amacının gümrük birliğinin kurulması olduğundan, bu anlaşmaları Türkiye ve Yunanistan ile yapılan ortaklık anlaşmalarından ayırmak için, bu anlaşmalar “Gümrük Birliğinin Kurulmasını Asıl Amaç Olarak Öngören Ortaklıklar”, ya da kısaca Gümrük Birliği Ortaklıkları olarak isimlendirmek mümkündür.

Bu iki anlaşmayı bir önceki anlaşmalardan ve daha sonraki ortaklık anlaşmalarından ayıran diğer bir önemli özelliği, anlaşma taraflarının sadece Birlik ve ortak devletten oluşmasıdır. Birliğe üye devletler bu anlaşmalara taraf olmamıştır çünkü onların münhasır yetkisine giren herhangi bir konu bu anlaşmalarda yer almamıştır⁵⁹⁵. Bu açıdan bakıldığında, Malta ve Kıbrıs ile yapılan ve karma anlaşma niteliğinde olmayan ortaklık anlaşmalarının üyelik öngören anlaşmalardan farklı olarak, daha düşük bir düzeydeki bütünleşmeyi amaçlayan anlaşmalar olduğu kabul edilmektedir.

⁵⁹³ Karluk, 2005, s. 305.

⁵⁹⁴ Phinnemore, 1999, s. 47.

⁵⁹⁵ Heliskoski, Joni, *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, Kluwer Law International, Hollanda, 2001, s. 3.

Birliğe katılımı amaçlayan anlaşmalar olarak nitelendirilmemesine rağmen, bu anlaşmaların dolaylı bir şekilde de olsa, Kıbrıs ve Malta'nın üyelik sürecini en azından teknik açıdan kolaylaştırdığı bir gerçektir.

3. İkinci Nesil Ortaklık Anlaşmalarının Uygulama Süreci ve Diplomatik Yaklaşımlar

Kıbrıs ve Malta ile yapılan ortaklık anlaşmalarında, nihai hedefin gümrük birliği olduğu vurgulanmıştır. Ancak hem Malta hem Kıbrıs için ortaklık anlaşmasının uygulanması aksaklıklara uğramıştır.

Malta'nın Birlik ile ilişkileri bu ülkenin aşırı görüş ayrılıklarına sahip iki partili siyasi sisteminin etkisi altında şekillenmiştir⁵⁹⁶. Milliyetçi Parti döneminde Malta ile imzalanan ortaklık anlaşması, İşçi Partisi hükümetin başına gelince, bu partinin Birlik aleyhine olan yaklaşımı sebebi ile askıya alınmıştır⁵⁹⁷. İşçi Partisinin iktidarda kaldığı 6 yıl boyunca Malta ile yapılan ortaklık anlaşmasının öngördüğü gümrük birliği için gereken adımlar atılmamıştır ve ekonomik reformlar yapılmamıştır. 1987 yılında Malta'da Milliyetçi Parti yeniden iktidara gelince, Malta ile Birlik arasındaki ilişkiler yeniden canlanmıştır. Malta'nın bu yeni hükümeti, askıya alınan ortaklık anlaşmasının uygulanmasından daha ileriye giderek, 1990 yılında doğrudan Birlik üyeliği için başvuruda bulunmuştur⁵⁹⁸.

Kıbrıs ile yapılan ortaklık anlaşmasının uygulanma süreci de politik faktörlerden etkilenmiştir, ancak bu faktörler Malta'daki politik faktörlerden daha

⁵⁹⁶ Cini, Michelle, "Culture, Institutions and Campaign Effects: Explaining the Outcome of Malta's EU Accession Referendum", Szczerbiak, Aleks – Taggart, Paul (Eds), EU Enlargement and Referendums, Routledge, London, 2005, s. 29.

⁵⁹⁷ Tatham, s. 118.

⁵⁹⁸ İbid, s. 119.

farklıydı. Kıbrıs adasında fiilen halkın bölünmüş olması, adadaki karışık durum ve Türkiye'nin adaya girmesi, Birliği Kıbrıs konusunda daha dikkatli bir yaklaşım sergilemeye sevk etmiştir. Adadaki siyasi sorunlar ekonomik sorunlara da sebebiyet vermiştir. Bu nedenle ortaklık anlaşmasının öngörmüş olduğu ilk dönem başarı ile tamamlanmışken, gümrük birliğine doğru giden ikinci dönem için hem Birlik hem Kıbrıs tarafından gerekli adımlar atılmamıştır. Bu durum yaklaşık on yıl sürmüştür. Kıbrıs ancak 1987 yılında ortaklık anlaşmasının öngörmüş olduğu ikinci dönem yükümlülüklerini yerine getirmeye hazır hale gelmiştir. 3 yıl sonra, 1990 yılında Kıbrıs (Rum Yönetimi) Birliğe üyelik başvurusunda bulunmuştur. Böylelikle, Kıbrıs adına üyelik başvurusunu yapan Rum yönetimi, Türkiye'nin üyelik başvurusundan da etkilenererek, Birlik ile daha yakın ilişkiler kurma çabasına girmiştir⁵⁹⁹.

Haziran 1992 yılında Lizbon'da toplanan Avrupa Konseyi, Birliğin Kıbrıs ve Malta ile olan ilişkilerini, ortaklık anlaşmalarının uygulanmasını güçlendirerek, bu ülkelerin üyelik başvurusunu değerlendirmeye alarak ve bu ülkelerle politik diyalogu geliştirerek devam ettireceğini ifade etmiştir⁶⁰⁰. Tabii ki Kıbrıs gibi fiilen bölünmüş olan bir devletin üyelik başvurusunu değerlendirmek Birliği çok zorlayan bir olgu olmuştur.

Yunanistan'ın dönem başkanlığı sırasında, Kıbrıs ile yapılan Ortaklık Antlaşmasına dayanarak, Birlik ile Kıbrıs arasında bir gümrük birliğinin kurulması için müzakereler başlatılmıştır. Bu müzakereler fiilen Birlik ile yalnızca Kıbrıs Rum Yönetimi arasında gerçekleştirilmiştir. Müzakereler sonucunda imzalanan Gümrük

⁵⁹⁹ Redmond, John, "Cyprus, Malta and the European Community Accession, Association or Partnership", Washington, 1993, (paper presented at European Community Studies Association Third Biannual Conference), s. 3, <http://core.ac.uk/download/pdf/5079883.pdf> (son erişim tarihi 12.09.2015)

⁶⁰⁰ Tatham, s. 120.

Birliği Antlaşması 1 Ocak 1998 tarihinde yürürlüğe girmiştir⁶⁰¹. Aynı şekilde Malta ve AT arasında da bir gümrük birliği kurulmuştur. Malta ve Kıbrıs'ın 2004 yılında AB üyesi olmasıyla, bu ülkelerle yapılan ortaklık anlaşmaları sona ermiştir.

C. AVRUPA ANLAŞMALARI (Üçüncü Nesil Ortaklık Anlaşmaları – MDA Ülkeleri için Ortaklık Anlaşmaları)

1. Üçüncü Nesil Ortaklık Anlaşmalarının İmzalanmasına Giden Süreç

Soğuk Savaşın ve ardından sosyalist rejimlerin sona ermesinden sonra SSCB dağıldı. Bu konjonktüre bağılı olarak sosyalizmin siyasal, sosyal ve ekonomik izlerini silmek amacıyla Merkezi Avrupa ülkeleri (Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Macaristan) ve Doğı Avrupa ülkeleri (Polonya, Estonya, Litvanya, Letonya) AB ile yakınlaşma çabalarına başlamıştır. Totaliter rejimlerden çıkan Balkan ülkeleri de (Bulgaristan ve Romanya) aynı yönde hareket etmiştir.

Sovyetler Birliği'nin dağılımından sonra, Birlik ile Karşılıklı Ekonomik Yardım Konseyi⁶⁰² arasında, 25 Haziran 1988'de imzalanan Ortak Bildiri ile taraflar birbirlerini resmen tanıdılar.⁶⁰³

1989'da Berlin duvarının yıkılmasından sonra, Birlik ile MDA ülkeleri arasında Ekonomik ve Ticari İşbirliği Anlaşmaları imzalanmaya başlanmıştır. Bu anlaşmalar birbirlerinden değışen bazı farklılıklar göstermekle beraber genelde benzer bir şekilde düzenlenmiştir. Söz konusu anlaşmalar için 10 yıllık bir geçerlilik

⁶⁰¹ Kıbrıs'ın 31.12.1987 tarihli Resmi Gazetesinde yayınlanan 321/1987 sayılı kanun

⁶⁰² Council For Mutual Economic Assistance- CMEA/COMECON

⁶⁰³ 88/345/EEC Council Decision of 22 June 1988 on the conclusion of the Joint Declaration on the establishment of official relations between the European Economic Community and the Council for Mutual Economic Assistance.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31988D0345>

(Son erişim tarihi 03.09.2015)

süresi öngörülmüştü⁶⁰⁴. Ayrıca bu anlaşmalar kapsamında, Birliğin MDA ülkeleri ile olan ticaretindeki kotaların kaldırılması ve bu ülkeleri "Genelleştirilmiş Tercihler Sistemine (GSP)" dahil edilmesi öngörülmekteydi⁶⁰⁵.

Birlik MDA ülkeleri ile yapmış olduğu Ekonomik ve İşbirliği Anlaşmaları aracılığı ile be ülkelerle ekonomik ve ticari ilişkilerini geliştirmiştir. Ayrıca Birlik sağladığı finansal yardımlar aracılığıyla bu ülkelerde yaşanan dönüşüm sürecini, desteklemiştir. Bu kapsamda, Birlik, Polonya ve Macaristan'a yapılacak yardımlar ile ilgili PHARE⁶⁰⁶ Programını⁶⁰⁷ oluşturmuştur. İlk başta sadece Polonya ve Macaristan için tasarlanan bu programından diğer MDA ülkeleri ile Bulgaristan ve Romanya da AB üyesi olana kadar yararlanmıştır. Daha sonra PHARE Programından ayrıca Arnavutluk, Bosna Hersek ve Makedonya da yararlanmıştır.

AB-MDA ülkeleri arasındaki ilişkilerde atılan bir sonraki adım Avrupa Anlaşmaları olarak adlandırılan ortaklık anlaşmalarının imzalanmasıdır. İlk ortaklık anlaşmaları 1991 yılında Polonya⁶⁰⁸, Macaristan⁶⁰⁹ ve Çekoslovakya⁶¹⁰ ile imzalanmıştır.

MDA ülkelerinin AB üyelik konusu sık sık gündeme gelmeye başlayınca, 1993 yılında Kopenhag Zirvesinde Kopenhag Kriterleri olarak adlandırılan üyelik için gerekli kriterler belirlenmiştir. Bu kriterler siyasi, ekonomik ve Birlik

⁶⁰⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-92-27_en.htm?locale=en
(Son erişim tarihi 03.09.2015)

⁶⁰⁵ Kavalalı, Murat, Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci: AB'nin Merkezi Doğu Avrupa ve Batı Balkan Ülkeleri İle İlişkileri, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, AB İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ekim 2005, s. 23.

⁶⁰⁶ PHARE: Poland and Hungary Aid for Reconstruction of the Economy.

⁶⁰⁷ The Bulletin of the European Communities No 12, Volume 22, 28.12.1989, L 375.
<http://aei.pitt.edu/65135/1/BUL333.pdf> (Son erişim tarihi 03.09.2015)

⁶⁰⁸ AT – Polonya Ortaklık Anlaşması: OJ, L348, 31.12.1993

⁶⁰⁹ AT – Macaristan Ortaklık Anlaşması: OJ, L 25, 29.01.1994.

⁶¹⁰ Ortaklık anlaşmalarının imzalandığı dönemde, Çekoslovakya henüz bölünmemiştir. OJ, L360, 31.12.1993.

mevzuatının benimsenmesi olmak üzere üç grupta toplanmıştır. Siyasi Kriter kapsamında demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve azınlık haklarını güvence altına alan kurumların varlığı şartı kabul edilmiştir. Ekonomik Kriter, işleyen ve Birlik içinde rekabetçi baskılara ve diğer serbest piyasa güçlerine dayanabilecek bir serbest piyasa ekonomisinin varlığını gerektirmektedir. Birlik Mevzuatının Benimsenmesi kriteri ise siyasi, ekonomik ve parasal birliğin hedeflerine bağlı olarak üyelik için gerekli yükümlülükleri yerine getirebilme kapasitesine sahip olmayı öngörmektedir.

Kopenhag Zirvesi sonucu, 1993-1996 yılları arasında imzalanan diğer Avrupa Anlaşmalarının strüktürünü ve içeriğini etkilememiş bu anlaşmalar Kopenhag Zirvesi öncesinde imzalanan ilk Avrupa Anlaşmaları ile benzer biçimde şekillendirilmiştir⁶¹¹. MDA ülkeleri ile Birlik arasındaki sözleşmeli ilişkilerin kronolojik bir derlemesine aşağıdaki tabloda yer verilmektedir.

⁶¹¹ Maresceau, Marc, “Pre-accession”, Cremona, Marise (Ed) The Enlargement of European Union, Oxford University Press, Oxford, 2003, s. 15.

Tablo 3: MDA Ülkelerinin AB'ye doğru adımları⁶¹²

Ülke	İşbirliği Anlaşması	Avrupa Anlaşması	Katılım Anlaşması
1. Bulgaristan	1993	1995	2007 (yürürlük)
2. Çek Cumhuriyeti	1992	1995	2004
3. Estonya	1995	1998	2004
4. Macaristan	1992	1994	2004
5. Letonya	1995	1998	2004
6. Litvanya	1995	1998	2004
7. Polonya	1992	1994	2004
8. Romanya	1994	1995	2007 (yürürlük)
9. Slovenya	1997	1999	2004
10. Slovakya	1992	1995	2004

2. Üçüncü Nesil Ortaklık Anlaşmalarının Amacı ve Kapsamı

AB, MDA ülkeleri ile ayrı ayrı, süresi belirtilmeyen ortaklık anlaşmaları akdetmiştir. AB ile MDA ülkeleri arasındaki ilişkinin temel hukuki belgesi olan bu anlaşmalar birbirleriyle benzer bir şekilde düzenlenmiştir.

Avrupa Anlaşmaları öncelikle taraflar arasında bir serbest ticaret alanının oluşturulmasını öngörmekteydi⁶¹³. AA'lar, Bulgaristan⁶¹⁴, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Romanya⁶¹⁵ ve Slovak Cumhuriyeti için on yıl, Litvanya⁶¹⁶ ve Slovenya⁶¹⁷ için altı yıl ve Letonya⁶¹⁸ için dört yıl sürecek olan maksimum süre

⁶¹² Tabela, DG Enlargement and External Action Service resmi internet sayfasından alınan bilgilerle dayanarak düzenlemiştir. http://ec.europa.eu/enlargement/about/directorate-general/index_en.htm (Son erişim Ocak 2016)

⁶¹³ AT – Bulgaristan Ortaklık Anlaşması'nın 1. maddesi, AT – Çek Cumhuriyeti Ortaklık Anlaşmasının 8. maddesi.

⁶¹⁴ AT – Bulgaristan Ortaklık Anlaşması, OJ, L 358, 31.12.1994.

⁶¹⁵ AT – Romanya Ortaklık Anlaşması, OJ, L 357, 31.12.1994.

⁶¹⁶ AT – Litvanya Ortaklık Anlaşması, OJ, L 51/3, 02.02.1998.

⁶¹⁷ AT – Slovenya Ortaklık Anlaşması, OJ, L 51/3, 02.02.1998

⁶¹⁸ AT – Letonya Ortaklık Anlaşması, OJ, L 26/3, 02.02.1998.

içinde, AB ile ortak ülkeler arasında serbest ticareti kurmayı amaçlamaktaydı⁶¹⁹. Her Avrupa Anlaşması'nın yürürlüğe girdiği tarihinden başlayarak, Birlik ile ortak ülkeler arasındaki ticarete herhangi yeni bir gümrük vergisi uygulanmayacaktı⁶²⁰. Bu anlaşmaların amacı, Birlik ile ortak ülkeler arasında mallar, hizmetler, işçiler ve sermayenin serbest dolaşabileceği bir serbest ticaret bölgesinin kurulmasıydı⁶²¹. MDA ülkeleri ayrıca kendi aralarında da serbest ticaret bölgesi (CEFTA⁶²²) kurmuşlardı. Bu ülkeler AB üyesi olunca CEFTA'dan ayrıldılar.

Avrupa anlaşmaları diğer ortaklık anlaşmaları gibi mali konuları da düzenlemektedir. Bu anlaşmalar önceden başlatılan PHARE programı çerçevesinde mali yardımın devamını öngörmektedir.

AA'lar, ticari ve ekonomik hükümlerin yanı sıra, AB'nin daha önce imzalamış olduğu ortaklık anlaşmalarından farklı olarak ilk kez Politik Diyalog⁶²³ ve Kültürel İşbirliği⁶²⁴ bölümlerini de içermektedir⁶²⁵. Politik diyalog unsuru, taraflar arasında, ortak çıkarlar konusunda yapılacak, yüksek siyasi seviyelerdeki görüşmelerin kurumsallaştırılmasını öngörmektedir. Politik diyalog sayesinde taraflar dış politika konularında da ortak bir tutum sergilemeye çalışmaktaydı⁶²⁶.

⁶¹⁹ İlgili ortaklık anlaşmalarının 6. 7. ve 8. maddeleri.

⁶²⁰ Fındıkçı, Aydın, "Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Avrupa Birliğine Tam Üyeliklerinin Dünyü, Bugünü ve Geleceği", *Mülkiye Dergisi*, 2001, C: XXV, S: 228, s.273.

⁶²¹ İlgili Ortaklık Anlaşmaların III Bölümü.

⁶²² <http://www.cefta.int/> (Son erişim tarihi 03.09.2015)

⁶²³ İlgili Ortaklık Anlaşmalarının I Bölümü.

⁶²⁴ İlgili Ortaklık Anlaşmalarının VII Bölümü

⁶²⁵ [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-92-27_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-92-27_en.htm?locale=en)

⁶²⁶ Ramsey, Lynn Elizabeth, *The Polish Europe Agreement: An Analysis Of Implementation And Implementation Theory In European Union External Relations Agreements*, Doktora tezi, School Of Law University Of Glasgow, Nisan 1998, s. 125.

Daha önceki ortaklık anlaşmalarında olduğu gibi, Avrupa Anlaşmaları da ortaklığın kurumsal yapısını düzenlemiştir. Bu anlaşmalarda, her iki tarafın temsil edildiği, bir Ortaklık Konseyinin kurulması öngörülmekteydi⁶²⁷.

AA'ların bir diğer önemli unsuru müktesebatın yakınlaştırılmasıydı. Bu çerçevede ortak ülkelerin milli müktesebatlarını AB müktesebatına uygun hale getirmeleri gerekmekteydi⁶²⁸. Böyle bir düzenlemenin, Kopenhag Kriterlerinden birini teşkil ettiği düşünüldüğünde, bu düzenlemenin, MDA ülkelerini AB üyeliğine hazırlayan bir düzenleme niteliğinde olduğu sonucuna varılmaktadır⁶²⁹.

AB üyeliği konusu ile ilgili bir değerlendirme yapıldığında, Ankara ve Atina Anlaşmalarından farklı olarak Avrupa Anlaşmalarının maddelerinde ortak devletlerin muhtemel üyeliğinden bahsedilmediği tespit edilmektedir. AA'ların sadece dibacesinde, ortak ülkelerin nihai hedeflerinin Birliğe üyelik olduğu ve ortaklığın bu hedefe ulaşılmasında bir yardımcı araç teşkil ettiğinin belirtildiği görülmektedir⁶³⁰. Böyle bir düzenlemeden dolayı AA'lar olağan serbest ticaret anlaşmalarının çok ötesine geçerek, MDA ülkelerini tam üyeliğe hazırlayan bir belge olarak nitelendirilmiştir⁶³¹.

⁶²⁷ Örneğin AT-Polonya ortaklık Anlaşmasının 102 - 110. maddeleri, AT-Bulgaristan Ortaklık Anlaşmasının 105-113. maddeleri,

⁶²⁸ Örneğin AT-Bulgaristan Ortaklık Anlaşmasının 69-71. maddeleri, AT-Polonya ortaklık Anlaşmasının 68. - 70. maddeleri,

⁶²⁹ Lazowski, Adam, "Approximation of Laws", Ott, Andrea – Kirstyn, Inglis, (Eds) Handbook on European Enlargement: A commentary on the Enlargement Process, TMC Asser Press, The Hague, 2002.

⁶³⁰ Örnek olarak bakınız AB – Polonya Ortaklık Anlaşmasının dibacesi.

⁶³¹ Gürsoy, Elif, "Avrupa Anlaşmalarının Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Ekonomik Gelişimine Etkisi", www.dtm.gov.tr/dtmadmin/.../avrupa_anlasmalarinin_merkezi_ve.doc (son erişim tarihi 12 Eylül 2014)

Kopenhag Zirvesi öncesinde yapılan ilk 3 AA, bir üyelik aracından çok, bir üyelik alternatifi olarak algılanmıştır⁶³². Oysa aslında AA'larda ortak devletin AB üyeliği, tarafların ortak amacı olarak belirtilmemiş ve anlaşmaların dibacesindeki ifade bir hukuki bağlayıcılık içermemektedir⁶³³. Bu ilk üç Avrupa Anlaşmaları'nın dibacesinde üyelik ile ilgili olan ifadenin, ortakların birbirlerinin amaçlarının farkında olmasının, ifadenin anlaşmanın dibacesinde yer alması ise taraflar açısından hukuki bağlayıcılığını önleme çabasının bir göstergesi olduğu şeklinde yorumlanmıştır⁶³⁴.

AB üyeliğinin bir alternatifi olarak nitelendirilen ilk üç AA ile benzer bir içeriğe ve strükture sahip olmalarına rağmen, Kopenhag Zirvesinin sonrasında yapılan AA'lar AB üyeliği için birer araç olarak nitelendirilmiştir⁶³⁵. AB üyeliği için bir alternatif ya da AB üyeliğini hazırlayan bir araç olmasına bakılmaksızın, Avrupa anlaşmaları, çeşitli uluslararası platformlarda, MDA ülkelerinin AB üyeliğini hazırlayan hukuki belgeler olarak kabul edilmiştir. Bu tür anlaşmalar aracılığı ile Birlik ve üye ülkeler, ortaklık kurulan ülkelerin yapacağı reformları desteklemeyi ve bu çerçevede yardımlarını sunmayı üstlenmişlerdir. Böylece Ortaklık Anlaşmaları AB'ye katılım stratejisinin en önemli aracı haline gelmiştir.

⁶³² Shaelou, Stephanie Laulh, *The EU and Cyprus: Principles and Strategies of Full Integration*, Martinus Nijfohh Publishers, Hollanda, 2010, s. 10.

⁶³³ Ramsey, Lynn Elizabeth, *The Polish Europe Agreement: an Analysis of Implementation and Implementation Theory in European Union External Relations Agreements*, Doktora tezi, School Of Law University Of Glasgow, Nisan 1998, s. 123.

⁶³⁴ Maresceau, 2003, s. 15.

⁶³⁵ İbid, s. 18.

3. Üçüncü Nesil Ortaklık Anlaşmalarının Uygulama Süreci ve Diplomatik Yaklaşımlar

Haziran 1993 yılında yapılan Kopenhag Zirvesi AB'nin, MDA ülkeleri ile olan ilişkilerine yeni bir boyut kazandırarak, bu ülkelerinin AB'ye katılımını kesin hale getirmiştir. Kopenhag Zirvesi'nde bu ülkelerin üyelikleri, bütün tarafların ortak hedefi olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda üyelik için sağlanması gereken kriterler belirlenmiş, ancak MDA ülkelerinin üyeliklerinin gerçekleşmesiyle ilgili bir tarih öngörülmemiştir⁶³⁶.

Kopenhag Zirvesi'nden sonra 31 Mart 1994'de Macaristan, 5 Nisan 1994'de Polonya, 22 Haziran 1995'de Romanya, 27 Haziran 1995'de Slovakya, 27 Ekim 1995'de Letonya, 27 Kasım 1995'de Estonya, 12 Aralık 1995'de Litvanya, 16 Aralık 1995'de Bulgaristan, 17 Ocak 1996'da Çek Cumhuriyeti ve 10 Haziran 1996'da Slovenya AB'ye üyelik için başvurmuştur⁶³⁷.

MDA ülkeleri ile Katılım Anlaşmaları 2003 yılında Atina'da imzalanmış ve 2004 yılında bu ülkeler AB üyesi olmuştur⁶³⁸. Bu genişleme dalgasına Kıbrıs ve Malta da dahil olmuştur. Romanya ve Bulgaristan'ın tam üyeliği 2007 yılında gerçekleştirilmiştir.

5. Genişleme sürecinde çeşitli deklarasyonlar, bağlayıcı olmayan taahhütler, politik araçlar ya da bunlara benzer *soft law* nitelikli diğer araçlar geniş bir şekilde kullanılmıştır. MDA ülkelerinin üyelik süreci, ortaklık anlaşmaları gibi hukuki çerçevelerin düzenlenmesinin yanı sıra, karşılıklı ilişkilerde istikrar ve esnekliğin dikkatli bir kombinasyonunun olumlu sonuçlar yaratabileceğini göstermiştir. Başka

⁶³⁶ Conclusion of the Presidency – Copenhagen, June 21-22, 1993, SN 180/93.

⁶³⁷ http://ec.europa.eu/enlargement/policy/from-6-to-28-members/index_en.htm

⁶³⁸ İbid

bir ifade ile bağlayıcı hükümlere ek olarak tek taraflı imtiyazların tanınması sürecin ilerlemesine yardımcı olmuştur. Tarafların böyle bir yaklaşımı ortaklıktan katılıma giden süreç boyunca izlenmiştir.

Genişleme sürecinde bağlayıcı hukukun rolü önemliydi ancak tek başına yeterli olmamıştır. Ağırlıklı olarak ortaklık anlaşmalarından oluşan bağlayıcı hukuk, AB ve ortak devletler arasındaki ilişkinin sadece bir unsurunu teşkil etmektedir. Tabi ki bu önemsiz bir unsur değildir. Tam tersine, bağlayıcı hukuk, devletler arasındaki ilişkilerin kalıcı, barışçıl ve istikrarlı bir zeminde geliştirilmesini sağlayan bir unsurdur⁶³⁹. Avrupa Anlaşmaları da ilk başta AB üyeliğinin bir alternatifi olarak düzenlenirken, daha sonra içerik ve strüktürleri değiştirilmediği halde, bu anlaşmalar muhtemel bir üyeliğin aracı ve ön aşaması olarak gösterilmiş ve bu şekilde kullanılmıştır. Avrupa Anlaşmaları ortak devletlerin AB üyeliği ile sona ermiştir.

D. İSTİKRAR VE ORTAKLIK ANLAŞMALARI (Dördüncü Nesil

Ortaklık Anlaşmaları– Batı Balkan Ülkeleri için Ortaklık Anlaşmaları)

1. Dördüncü Nesil Ortaklık Anlaşmalarının İmzalanmasına Giden Süreç

İtalya, Avusturya, Yunanistan gibi eski AB üyesi olan ülkelerin tam arasında yer alan Balkan coğrafyası, istikrarsızlık, savaş ve çatışmaların son yıllara kadar devam ettiği bir coğrafyadır. Romanya ve Bulgaristan gibi ülkeler AB üyesi olduktan sonra, bu bölgedeki istikrarsızlık ve çatışmalar artık AB coğrafyasının sınırına değil, tam içine taşınmış oldu, dolayısı ile bu bölgedeki sorunlar AB için çözüme kavuşturulması gereken bir konu haline gelmiştir.

⁶³⁹ Müller-Graff, Peter-Christian, “Legal framework for EU – CEEC relations”, Maresceau, Marc (Ed.), Enlarging the European Union, Relation Between the EU and Central and Eastern Europe, Longman Press, London, 1997, s.29.

İstikrarı sağlamak amacı ile askeri açıdan müdahalede bulunmakta yetersiz kalan AB, bölgedeki ülkelerle diplomatik ilişkileri kurmakta, hatta bazı şartların yerine getirilmesi durumunda AB üyeliğini de kapsayan AB entegrasyonunu sunmaktadır. Bu doğrultuda, AB Batı Balkan ülkelerine yönelik, en önemli hukuki aracı İstikrar ve Ortaklık Anlaşmaları (İOA) olan İstikrar ve Ortaklık Süreci (İOS) olarak adlandırılan yeni bir politika geliştirmiştir.

AB – Balkan ülkeleri arasındaki ilişkilerin başlangıcını araştırmak için Balkan ülkelerindeki komünist rejimlerin son bulduğu ve eski Yugoslavya Federal Sosyalist Cumhuriyeti'nin (Yugoslavya'nın) dağıldığı 1990'lı yılların başına bakmak gerekir. Bu dönemde eski Yugoslavya'dan ayrılan ülkeler (Bosna–Hersek, Hırvatistan, Makedonya, Sırbistan, Karadağ, Kosova) ve Arnavutluk AB ile diplomatik ilişkilerini geliştirme çabalarına başlamıştır. AB tarafından bu ülkelerinden oluşan bölge, "Batı Balkan" olarak isimlendirilmiştir.

Totaliter rejimlerden çıkan Batı Balkan ülkelerinin demokratik rejime geçiş dönemi, MDA ülkelerinin geçiş dönemine göre, daha sancılı olmuştur. Post-komünist dönemde MDA ülkeleri köklü ekonomik ve politik değişim süreçlerini başarılı bir şekilde gerçekleştirirken, Batı Balkan ülkeleri etnik çatışmalar, savaşlar, ekonomik ve siyasi istikrarsızlık engellerine takılmıştır. Slovenya, Hırvatistan, Bosna Hersek (1991-1995), Kosova (1999) ve Makedonya'da (2001) meydana gelen silahlı çatışma ve savaşlar ile Bulgaristan'daki (1997) ekonomik sistemin çöküşü ve Arnavutluk'taki (1997) devlet organlarının çöküşü sebebi ile ortaya çıkan iç

çatışmalar bölgede istikrarsızlık yaratmış ve uluslararası güvenlik endişelerine sebebiyet vermiştir⁶⁴⁰.

Balkanlardaki krizlerin kendilerine doğru sıçrayacağı endişesi ile Avrupa ülkeleri ve uluslararası örgütler bölgeye çeşitli şekillerde müdahale etmeye başlamıştır. Avrupa ülkeleri, Batı Balkan ülkelerine duruma göre insani yardım gönderme, mali destek sağlama, yeni oluşan devletleri tanıma, diplomatik ilişkiler kurma, gözlemci ve barış güçleri gönderme gibi çeşitli müdahalelerde bulunmuştur. Ancak barışı sağlamak konusunda AB pek de etkin bir rol oynayamamıştır. Bu rolü ABD üstlenmiştir. AB'nin Balkanlar'da üstlendiği en önemli görev Bosna'da barış anlaşmasının imzalanmasından sonra, Bosna Hersek'in Mostar şehrinin idaresiydi⁶⁴¹.

Batı Balkanlardaki durum AB'nin daha dikkatli bir yaklaşımını ve iyi düşünülmüş bir politikasını gerektirmiştir. AB, Mostar'ın idaresi görevini yürütürken bölgeye yönelik yeni bir politikanın da temelleri oluşmaya başlamıştı. Bu çerçevede AB 1997 yılında *Bölgesel İşbirliği Yaklaşımı* (kısaca Bölgesel Yaklaşım) adı altında yeni bir politika geliştirmiştir⁶⁴². Bölgesel yaklaşım politikası, AB ile bir ortaklık anlaşması olmayan Güney-Doğu Avrupa ülkelerine yönelik bir politika olarak tasarlanmıştır⁶⁴³. Bölgesel yaklaşım kapsamında, demokrasi, hukukun üstünlüğünün ve iyi komşuluk ilişkilerinin sağlanmasını kapsayan siyasi boyut ve

⁶⁴⁰ Balkan'daki kriz ve savaşlar konusunda ayrıntılı bilgi için bakınız: P. Siani Davies, "Introduction: international intervention (and non-intervention) in the Balkans", in P. Siani-Davies (ed.), *International Intervention in the Balkans since 1995*, Routledge Press, London and New York, 2003, ss. 15–26.

⁶⁴¹ Council Decision 96/442/CFSP, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31996D0508> (son erişim tarihi Ocak 2016)

⁶⁴² Bölgesel yaklaşım konusunda daha ayrıntılı bilgi için bakınız: Mustafa Turkeş ve Göksu Göksöz, 'The European Union strategy towards the Western Balkans: exclusion or integration?', *East European Politics and Societies*, C.20, S.4, 2006, ss. 675–677.

⁶⁴³ Bölgesel yaklaşım konusunda daha ayrıntılı bilgi için bakınız: Turkeş, Mustafa – Göksöz, Göksu, 'The European Union strategy towards the Western Balkans: exclusion or integration?', *East European Politics and Societies*, C.20, S.4, 2006, ss. 675–677.

ekonominin yeniden canlandırılmasını amaçlayan ekonomik boyut, organize suçlarla ve yolsuzlukla mücadele ve sınırların entegre yönetimini kapsayan güvenlik boyutu olmak üzere üç temel boyut belirlenmiştir⁶⁴⁴. Bölgesel yaklaşım politikası, hem bölge ülkeleri arasında daha sıkı bir işbirliği sağlamayı hem de bu ülkelerle AB arasında oluşturulacak ikili ilişkiler için zemin oluşturmaya hedeflemiştir.

1999 yılında NATO'nun Sırbistan'ı bombalaması ile son bulan Kosova savaşından sonra, etkili finansal kaynakların eksikliği, bölgenin tarihi ve coğrafi bağlarının göz önünde bulundurulmaması gibi sebeplerden dolayı, AB'nin Batı Balkanlar için geliştirdiği Bölgesel Yaklaşım politikasında fazla ilerleme kaydedemediği gözlemlenmiştir⁶⁴⁵. Bu nedenle AB Batı Balkanlar'a yönelik politikasını gözden geçirme ihtiyacı hissetmiştir.

26 Mayıs 1999 tarihinde, Batı Balkan ülkelerinin reform sürecini desteklemek ve bu ülkeleri AB'ye yakınlaştırmak için Komisyonun oluşturduğu, İstikrar ve Ortaklık Süreci (İOS) isimli yeni bir strateji sayesinde taraflar arasındaki ilişkiler yeni bir boyut kazanmıştır. IOS çerçevesinde, belirlenen reformlara uyum sağlayan ülkeler ile İstikrar ve Ortaklık Anlaşması imzalanması öngörülmüştür⁶⁴⁶.

Batı Balkanlar'ın AB bütünleşmesinin en önemli çerçevesini teşkil eden İOS'nin (1) bölgesel istikrar ve (2) AB üyeliğinin de dâhil olduğu AB bütünleşmesi

⁶⁴⁴ European Commission, Regional Cooperation in the Western Balkans, A Policy Priority for the European Union, 2005. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/nf5703249enc_web_en.pdf (Son erişim tarihi 03.09.2015)

⁶⁴⁵ Papadimitriou, Dimitris, "The EU's Strategy in the Post-Communist Balkans," *Southeast European and Black Sea Studies*, September 2001, C.1, S.3, ss. 69-94, s.79.

⁶⁴⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/sap_en.htm

olmak üzere iki amacı vardır. Bu amaçlar hiyerarşisinde, bölgedeki istikrarın ön planda, AB bütünleşmesinin ise ikincil bir konumda olduğu görülmektedir⁶⁴⁷.

Buna rağmen İstikrar ve Ortaklık Süreci, Batı Balkan ülkelerinin AB ile bütünleşme olanağı bulacağı ve her ülkenin kendi durumuna göre değerlendirileceği bir temel üzerine oturtulmuştur. İOS bölgesel nitelikte bir süreç olmasına rağmen, uygulamada AB bölgedeki ülkeler ile olan ilişkilerini her ülkenin kendi özelliklerine göre değerlendirmiştir. Bu sürecin öncesine kadar AB, bölgesel politikalarında ülkesel özelliklere önem vermeden, sadece Batı Balkan ülkelerinin birbirleriyle olan ilişkilerine yönelik girişimlerde bulunmuştu. İOS kapsamında uygulanan bire bir ilişki kurma politikası ise ülkeler arasındaki farklılıkları dikkate aldığı ve Batı Balkan ülkelerine AB üyeliğinin önünü açtığı için önem kazanmaktadır⁶⁴⁸.

19-20 Haziran 2000 tarihlerinde gerçekleştirilen *Feria Zirvesi* Sonuç Bildirgesinde, üye ülkelerin İOS'ye verdikleri desteği tekrar vurgulanmıştır. Bildirgede, AB'nin öngördüğü reformları, bölgesel işbirliğini, demokrasinin üstünlüğü ilkesini kabul eden Batı Balkan ülkelerinin, AB üyeliğine potansiyel aday ülke olabilecekleri belirtilmiştir⁶⁴⁹. Bu hususlara ek olarak, Batı Balkan ülkelerinin AB ile bütünleşmelerinin önemi dile getirilirken, bu ülkelerin kendi aralarında da bölgesel işbirliğinin önemi vurgulanmıştır. Ayrıca, Makedonya ile AB arasında bir İstikrar ve Ortaklık Anlaşması imzalanması için müzakere sürecinin başlatılmasından

⁶⁴⁷ Elbasani, Arolda, "Enlargement in the Western Balkans: EU Incentives and Domestic Constrains", Biliarsky, Ivan – Cristea, Ovidiu - Oroveanu, Anca (Eds.), *The Balkans and Caucasus: Parallel Processes on the Opposite Sides of the Black Sea*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, 2012, ss. 256-277, s.268.

⁶⁴⁸ The Stabilisation & Association Process

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:r18003> (son erişim tarihi Ocak 2016)

⁶⁴⁹ European Council Santa Maria de Feira Summit 2000, Conclusion of Presidency, 67. paragraf.

memnuniyet duyulduğu ve aynı sürecin Hırvatistan ile kısa bir süre sonra başlamasının ümit edildiği belirtilmiştir⁶⁵⁰.

Bu şekilde ilk İOA'nın müzakere ve imzalanma süreci fiilen başlatılmış oldu. 26 Mart 2001 tarihli Konsey kararı ile Makedonya ve AB ilişkileri farklı bir noktaya taşınmış ve ilk İOA imzalanmıştır. Makedonya'nın ardından 29 Ekim 2001'de İstikrar ve Ortaklık Anlaşması imzalayan ikinci ülke Hırvatistan olmuştur.

Feira Zirvesi kararları çerçevesinde AB üye ülkeleri ile Batı Balkan ülkeleri arasında ilk Zirve toplantısı, 23-24 Kasım 2000 tarihlerinde, Zagreb'de gerçekleştirilmiştir. Bu zirvesinin ertesinde açıklanan "*Zagreb Deklarasyonu*" ile Batı Balkan ülkeleri bölgesel işbirliğini güçlendirmek, bölgesel bir serbest ticaret bölgesini oluşturmak, adalet ve içişleri alanında yakın işbirliğini sağlamak ve organize suçlarla, yolsuzlukla ve yasa dışı göçle etkin bir şekilde mücadele edebilmek için siyasi diyalog mekanizmasının oluşturulması yönünde anlaşmaya vardıklarını ve bu bağlamda İstikrar ve Ortaklık Anlaşmalarının şekillendirileceği açıklamışlardır⁶⁵¹.

AB ise Feira Zirvesi Sonuç Bildirgesine dayanarak, Batı Balkan ülkelerinin AB üyeliği için potansiyel aday olduklarını vurgulamıştır. AB ayrıca AB üyeliğin AB Antlaşması hükümleri ve Kopenhag Kriterleri çerçevesinde İstikrar ve Ortaklık Anlaşmasının uygulanmasına bağlı olduğunu ifade etmiştir. AB, bölgeye yönelik politikasının İOS'nin olduğunu belirtmiştir⁶⁵².

⁶⁵⁰ İbid, 70. pragraf.

⁶⁵¹ European Commission Zagreb Summit 24 November 2000 Final Declaration.

⁶⁵² İbid.

Zagreb Zirvesi'nde, AB üyeleri ve Batı Balkan ülkeleri, entegrasyon sürecinin temelini koşulluluk oluşturduğunu karşılıklı olarak kabul etmiş oldular⁶⁵³. Bu koşulluluğun kapsamı o zamana kadar genişlemelerde kullanılan şartlılıktan daha geniş ve kapsayıcıydı.

İOS kapsamında AB tarafından talep edilen reformları gerçekleştiren Batı Balkan ülkeleri ile İstikrar ve Ortaklık Anlaşması imzalama süreçleri başlatıldı. Bu anlaşmalar aracılığıyla, Batı Balkan ülkelerinin AB üyeliğine hazırlanması ve bölgede istikrarın sağlanması amaçlanmaktaydı.

2. Dördüncü Nesil Ortaklık Anlaşmalarının Amacı ve Kapsamı

Bütün İOA'lar genellikle AA'ların modeline dayanarak düzenlenmiş, ancak bu anlaşmalara Batı Balkanların özellikleri ve bulunduğu şartlar göz önünde bulundurularak bazı ek unsurlar eklenmiştir⁶⁵⁴. Bu durumda İOA'lar, AB'ye katılımı öngören klasik ortaklık anlaşmalarının ve özellikle Avrupa Anlaşmalarının niteliklerinin büyük bir kısmını taşımaktadır. Avrupa Anlaşmalarında olduğu gibi İOA'larda da politik diyalog⁶⁵⁵, ticaretin serbestliği⁶⁵⁶, bölgesel işbirliğinin geliştirilmesi⁶⁵⁷, ortaklık organlarının oluşturulması⁶⁵⁸ gibi konular düzenlenmiştir⁶⁵⁹.

⁶⁵³ General Affairs Council, Review of the Stabilization and Association Process, Annex Section III, Brussels, 11–12 June 2001, Press 01/226.

⁶⁵⁴ Blockmans, Steven – Lazowski, Adam, The European Union and Its Neighbours, ASSER Yayınları, UK, 2006, s.328.

⁶⁵⁵ İlgili Anlaşmalarının II Bölümü.

⁶⁵⁶ İlgili Anlaşmalarının IV Bölümü.

⁶⁵⁷ İlgili Anlaşmalarının III Bölümü.

⁶⁵⁸ Örneğin AB – Hırvatistan İstikrar ve Ortaklık Anlaşmasının 110. – 116. maddeleri, AB – Sırbistan İstikrar ve Ortaklık Anlaşmasının 119. – 125. maddeleri.

⁶⁵⁹ Ayrıntılı bir inceleme için bakınız: Panebianco, Stefania - Rossi, Rosa, "EU attempts to export norms of good governance to the Mediterranean and Western Balkan countries", Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics, 2004, s.6. <http://aei.pitt.edu/6109/1/jmwp53.pdf> (son erişim tarihi 16.09.2015)

Bütün İOA'ların 1. maddesinde tarafların bu anlaşmalarla ortaya koyduğu hedefler benzer şekilde ifade edilmektedir. Bu kapsamda taraflar ortaklığın amacını *“Batı Balkan ülkelerinin demokrasiyi ve hukuk devletini sağlamlaştırma çabalarını desteklemek, taraflar arasındaki politik diyalogun devamı için işlevsel bir çerçeve oluşturmak, ortak devletlerin içinde ve bulundukları bölgede politik, ekonomik ve kurumsal istikrarın sağlanmasına katkıda bulunmak, iki taraflı ticaret anlaşmalarının sonuçlanması için ekonomik önlemler almak, adalet ve içişlerinde yoğunlaştırılmış işbirliği için kurumsal ilişki geliştirmek, anlaşma hedeflerini sağlayabilmek için gerekli tüm alanlarda geniş işbirliğine gitmek”* şeklinde ifade etmişlerdir⁶⁶⁰.

Ortaklık anlaşmalarının hedeflerini düzenleyen İOA'lardaki 1. madde AA'lardaki 1. maddeden farklılık göstermektedir. Örneğin Batı Balkan ülkeleri ile ilk olarak Makedonya ile müzakere edilen ve 2001 yılında imzalanan İstikrar ve Ortaklık Anlaşmasında bölgesel işbirliğinden bahsedilirken, Slovenya ile yapılan Avrupa Anlaşmasında bu konuda herhangi bir düzenleme yer almamıştır⁶⁶¹. Batı Balkan ülkelerinden ilk olarak Makedonya ile yapılan ilk İOA, daha sonra akdedilen İOA'lar için bir model teşkil etmiştir. Böylelikle bölgedeki istikrarın Batı Balkan ülkelerinin arasındaki işbirliği aracılığı ile sağlanması ile ilgili düzenlenme bütün İOA'larda düzenlenen bir konu olmuştur⁶⁶².

İOA'lar aracılığı ile AB, Batı Balkan ülkelerine uygun bir ortaklık yaratmaya çalışmıştır. Bu anlaşmalar öncelikle Batı Balkan ülkelerinin aralarındaki işbirliği

⁶⁶⁰ AB – Makedonya İstikrar ve Ortaklık Anlaşmasının 1. maddesi, AB-Arnavutluk İstikrar ve Ortaklık Anlaşması 1. maddesi. (diğer İOA'ların 1. maddesi de aynı şekilde ifade edilmiştir).

⁶⁶¹ Gugu, Aida, “Main Features of Stabilization and Association Agreements and the Differences with Europe Agreements”, *Albanian Center for International Trade*, Tirane, 2003.

⁶⁶² İlgili Anlaşmaların III Bölümü.

aracılığı ile bölgedeki istikrarı sağlamak ve daha sonra çeşitli katkılar aracılığı ile bu ülkelerin AB'ye entegrasyonunu sağlamak amacı ile yapılmıştır. Böylece AB'nin Batı Balkanlara yönelik oluşturduğu bölgesel yaklaşım, İOA'ların hukuki çerçevesine dahil edilmiştir⁶⁶³. Zaten İOA'ların 3. maddesinde bölgesel yaklaşımın anlaşmanın ana unsurlarından birini teşkil ettiği ifade edilmektedir.

Makedonya ile yapılan İOA'nın 4. ve 12. maddeleri, benzer şekilde bütün İOA'larda düzenlendiği gibi, ortak devletin bölgedeki diğer devletlerle ekonomik ve siyasi işbirliğini geliştirme yükümlülüğünü düzenlemektedir. Bu işbirliği kapsamında bölgedeki devletler aralarında serbest ticaret bölgesinin kurulması için birbirleri ile ilgili ticari anlaşmalar yapmaktadırlar. 2006 yılında Batı Balkan ülkeleri, CEFTA Anlaşmasını imzalayarak Orta Avrupa Serbest Ticaret Bölgesine dahil oldular. Bu anlaşmanın imzalayan devletler tarafından onaylanması sadece bir yıl sürdü. Bu kadar hızlı bir onay süreci bölgedeki ülkelerin bölgesel işbirliğine verdiği önemin göstergesi olarak yorumlanmıştır⁶⁶⁴.

AA'lardan farklı olarak, İOA'ların düzenlediği diğer bir konu adalet ve içişleri alanında işbirliğidir⁶⁶⁵. Örnek vermek gerekirse Polonya ile yapılan ortaklık anlaşmasında adalet ve içişleri alanında işbirliği ile ilgili herhangi bir referans yer almamaktaydı çünkü söz konusu alan, Polonya ile imzalanan ortaklık anlaşmasından sonra AB mevzuatına dahil olmuştu⁶⁶⁶.

Müktesebatın yaklaşması da İOA'ların düzenlediği diğer bir önemli konudur⁶⁶⁷. AA'lardan farklı⁶⁶⁸ olarak müktesebatın uyumlaştırılması konusu

⁶⁶³ AB – Makedonya İstikrar ve Ortaklık Anlaşmasının I ve II Bölümü.

⁶⁶⁴ <http://www.cefta.int/> (son erişim tarihi Ocak 2016)

⁶⁶⁵ İlgili İstikrar ve Ortaklık Anlaşmalarının VII Bölümü

⁶⁶⁶ Ott ve Kirstyn, s 165.

⁶⁶⁷ İlgili İstikrar ve Ortaklık Anlaşmalarının VI Bölümü

İOA'larda çok ayrıntılı bir şekilde düzenlenmemiştir. Örneğin Hırvatistan ve Makedonya ile yapılan İOA'larda müktesebatın yaklaşması ile ilgili sadece bir madde söz konusudur. Aslında Batı Balkan ülkelerinin iç mevzuatlarının AB mevzuatına uyumlaştırılması bu ülkelerin bir hukuki yükümlülüğü yerine getirmesinden çok bir irade süreci olarak gerçekleştirilmiştir⁶⁶⁹.

İOA'lar diğer bütün ortaklık anlaşmaları gibi kurumsal bir yapının oluşturulmasını düzenlemektedir. Bu kapsamda anlaşmaların uygulanmasını sağlamak ve anlaşma hedefleri kapsamında gerekli kararları almak üzere İstikrar ve Ortaklık Konseyinin kurulması öngörülmektedir⁶⁷⁰.

İOA'ları AA'lardan ayıran diğer bir unsur, AB üyeliği ile ilgili düzenlemenin şeklidir. İOA'ların maddelerinde AB üyeliği ile ilgili herhangi bir düzenlemeye rastlanmamaktadır. Avrupa Anlaşmalarının dibacesinde yer alan, ortak ülkelerin nihai hedeflerinin Birliğe üyelik olduğu ve ortaklık anlaşmasının bu hedefe varılmasında bir yardımcı araç teşkil ettiği yönündeki üyelik ile ilgili hüküm, İOA'larda aynı şekilde yansıtılmamıştır. İOA'ların dibacesinde AB'nin üyelik ile ilgili Kurucu Antlaşmalarda ve Kopenhag Zirvesinde belirtmiş olduğu şartlarının yerine getirilmesi halinde, ortaklık anlaşmasının, bölgesel işbirliği ile ilgili düzenlemeleri başta olmak üzere içerdiği bütün düzenlemelerin başarılı bir şekilde

⁶⁶⁸ Avrupa Anlaşmalarındaki düzenlemeler için örnek olarak bakınız AT – Estonya Ortaklık Anlaşmasının 68. maddesi, AT Litvanya ve AT – Letonya Ortaklık Anlaşmalarının 68. maddesi.

⁶⁶⁹ Lazowski, Adam, “Approximation of Laws”, Ott Andrea – Kirstyn, Inglis, (Eds) Handbook on European Enlargement: A commentary on the Enlargement Process, TMC Asser Press, The Hague, 2002.

⁶⁷⁰ AB-Makedonya İOA'nın 108. maddesi.

uygulanması durumunda potansiyel aday statüsünde olan ortak devletin AB'ye tam entegre olabileceği ifadesi kullanılmaktadır⁶⁷¹.

Bu ifadede öncelikle, AB'nin, Batı Balkan ülkeleri için ilk kez potansiyel aday kavramını getirdiği görülmektedir. Potansiyel aday statüsü AB ile İOA imzalayan bütün Batı Balkan ülkelere tanınmaktaydı. Potansiyel aday statüsü kavramının aslında resmi bir tanımlanması yoktur ancak İOA'ların dibacesinde bu statüye sahip ülkeler için üyelik şartlarına bağlı olarak AB *entegrasyonu* vaat edilmektedir. Bu durumda Batı Balkan ülkeleri için kullanılan entegrasyon kavramının üyelik kavramına eşdeğer olduğu ileri sürülebilir⁶⁷².

Diğer taraftan, İOA'lar Batı Balkan ülkelerinin AB üyeliğini açık bir şekilde öngörmemiş olmalarına rağmen, bu ülkelerin AB'ye katılımı birçok kez dile getirilmiştir⁶⁷³. Ancak anlaşmanın dibacesindeki ifadeden de anlaşılacağı üzere, Batı Balkan ülkelerinin AB entegrasyonu (ve dolayısı ile üyeliği) bir dizi şartlara bağlanmış ve bu şartların bir önceki üyelik süreçlerinde talep edilen şartlardan çok daha kapsamlı olduğu görülmektedir.

⁶⁷¹ Arnavutluk ile yapılan İOA'nın dibacesinden: ... RECALLING the European Union's readiness to integrate to the fullest possible extent Albania into the political and economic mainstream of Europe and its status as a potential candidate for European Union membership on the basis of the Treaty on European Union and fulfilment of the criteria defined by the European Council in June 1993, subject to the successful implementation of this Agreement, notably regarding regional cooperation...

⁶⁷² Panebianco - Rossi, s.6.

⁶⁷³ http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm (son erişim tarihi 14.06.2015), EU – Western Balkans Thessaloniki Summit, 21 June 2003, Declaration, European Council, Presidency Conclusions – Thessaloniki, 19 and 20 June 2003.

3. Dördüncü Nesil Ortaklık Anlaşmalarının Uygulama Süreci ve Diplomatik Yaklaşımlar

İlk İOA'lar imzalandıktan sonra, 2003 yılında gerçekleşen Selanik Zirvesi'nde İOA'ların AB üyeliği sürecinde kullanılacak ilk ve son anlaşma olduğu açıklandı⁶⁷⁴. Bu şekilde Batı Balkan ülkelerinin üyelik sürecinde başka hukuki bağlayıcılığı olan bir anlaşmanın yapılmayacağı kesin bir şekilde belirtilmiş oldu. Bu zirvede ayrıca, AB Partnerliği, ikili ve Birlik programlarına katılmak gibi daha önceki genişleme sürecinde, kullanılan bazı araçların da kullanılması kararlaştırıldı⁶⁷⁵. Bu durumda AB'nin, MDA ülkelerinin katılım sürecinde kullandığı Ön-katılım Sürecini, İstikrar ve Ortaklık Sürecine model olarak kullanmaya çalıştığı görülmektedir.

AB'nin Batı Balkan ülkelerine yönelik tasarladığı ve temelinde İOA'ların bulunduğu İstikrar ve Ortaklık Süreci, bölgedeki ülkelerin çeşitli sorunları sebebi ile her ülkede farklı şekillerde ilerledi. AB Batı Balkan ülkelerinin ilerleme süreçlerini takip etmek ve değerlendirmek için her yılın Ekim ayında her ülke için ayrı ayrı İlerleme Raporları hazırlar. Batı Balkan ülkelerinin AB entegrasyonu yolundaki en son durumu aşağıdaki tabloda özetlenmiştir⁶⁷⁶.

⁶⁷⁴ EU – Western Balcans Thessaloniki Summit, 21 June 2003, Declaration.

⁶⁷⁵ European Council, Presidency Conclusions – Thessaloniki, 19 and 20 June 2003, 41. paragraf.

⁶⁷⁶ Tablonun verileri AB resmi sayfasından alınmıştır:

<http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information> (son erişim tarihi Ocak 2016)

Tablo 4: Batı Balkan Ülkelerin ve Türkiye'nin AB'ye doğru adımları

Batı Balkan ve Türkiye	Ticaret ve İşbirliği Anlaşmasının İmzalanma Tarihi	İOA İmzalanma Tarihi	İOA Yürürlük Tarihi	AB Üyelik Müracaat tarihi	Aday Statüsünün Verilme Tarihi	Katılım Müzakereleri Başlama Tarihi	AB Üyelik Tarihi
Arnavutluk	1992	2006	2009	2009	2014	-	-
Bosna Hersek	-	2008	2015	-	-	-	
Hırvatistan	-	2001	2005	2003	2004	2005	2013
Makedonya	1998	2001	2004	2004	2005	-	-
Sırbistan	-	2008	2013	2009	2012	2014	-
Karadağ	2007	2008	2010	2008	2010	2012	-
Kosova	-	-	-	-	-	-	-
<u>Türkiye</u> ⁶⁷⁷		1963	1964		1999	2005	-

Tabloda da görüldüğü üzere, ülkeden ülkeye ilerleme durumları büyük farklılık göstermektedir. Makedonya ve Hırvatistan ile ilk İOA'lar 2001 yılında imzalanmışken, diğer Batı Balkan ülkeleri ile ortaklık anlaşmaları ancak 2008 yılında imzalanabilmiştir. 2008 yılında bağımsızlığını ilan eden Kosova ile ise İOA'nın imzalanması için fizibilite çalışması olumlu şekilde tamamlanmış ve müzakere süreci devam etmektedir.

An itibariyle Hırvatistan 2013 yılında AB üyeliğini alan tek Batı Balkan ülkesidir. AB üyeliğine başvuran ve AB aday statüsünü alan Makedonya (2005),

⁶⁷⁷ Kıyaslama amacı ile tabloda Türkiye'ye de yer verilmiştir.

Karadağ (2010), Sırbistan (2012) ve Arnavutluk (2014) olmak üzere dört Batı Balkan ülkesi söz konusudur. Bunlardan sadece Karadağ ile katılım müzakereleri başlatılmıştır.

AB ile İOA imzalayan Makedonya ve Arnavutluk⁶⁷⁸, bu anlaşmaların yürürlüğe girmesi ile hemen AB'ye üyelik için başvuruda bulunmuştur. Hırvatistan, Karadağ⁶⁷⁹ ve Sırbistan⁶⁸⁰ ise İOA'lar yürürlüğe girmeden önce üyelik başvurularını yapmışlar ve yine bu anlaşmalar yürürlüğe girmeden önce aday statüsünü kazanmışlardı. Bu durum, İOA'ların üyelik için gerekli ve önemli bir adım olup olmadığı tartışmasını yeniden gündeme getirmiştir.

Batı Balkan ülkelerinin AB entegrasyon yolunda ilerleme süreçlerini etkileyen faktörlerin farklılık gösterdiği görülmektedir. Bu ülkelerin her birinin kendine özgü sorunlarının mevcudiyeti sebebiyle, AB, üyelik için sunduğu genel şartların yanı sıra, özel durumlarını da göz önünde bulundurarak her ülke için ayrı ayrı özel şartlar belirlemiştir.

Örneğin, adaylık statüsünü aldıktan sonra Hırvatistan'ın AB yolunda karşılaştığı en önemli iki özel şart Eski Yugoslavya Uluslararası Ceza Mahkemesi (ICTY) ile işbirliği yapması ve Slovenya ile yaşadığı sınır problemlerini çözmesiydi. Hırvatistan'ın ICTY ile gerekli işbirliğini yapmaması nedeniyle AB, 17 Mart 2005 olarak kararlaştırılan üyelik müzakerelerinin başlangıç tarihini ertelemiş⁶⁸¹, 150 Sırp'ın ölümünden ve 150 bin Sırp'ın yerlerinden edilmesinden sorumlu olan

⁶⁷⁸ AB – Arnavutluk İstikrar ve Ortaklık Anlaşması, OJ, L 107, 28.04.2009

⁶⁷⁹ AB – Karadağ İstikrar ve Ortaklık Anlaşması, OJ, L 108, 29.04.2010

⁶⁸⁰ AB – Sırbistan İstikrar ve Ortaklık Anlaşması, OJ, L 278/14, 29.04.2008

⁶⁸¹ http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/croatia/index_en.htm (son erişim tarihi Mayıs 2016). Ayrıntılı bilgi için bakınız Rachel Kerr, “Lost in Translation? Perception of the ICTY in the former Yugoslavia”, James Gow et al, (Der.), Prosecuting War Crimes: Lessons and Legacies of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, Nju York, Routledge, 2014, s.109.

General Ivan Cermak, General Mladen Markac ve General Ante Gotovina'nın yakalanıp ICTY'ye teslim edilmediği müddetçe müzakerelerin başlamayacağını açıklamıştır⁶⁸².

Pek çok Hırvat tarafından, Hırvat Bağımsızlık Savaşı ve Bosna Savaşı'nda savaş suçu işledikleri gerekçesiyle yargılanması beklenen kişiler, savaş kahramanı ve hatta ulusal kahraman olarak görülmüş ve özellikle milliyetçi kesim tarafından bu kişilerin teslim edilmeleri büyük bir saygısızlık olarak değerlendirilmiştir⁶⁸³. Fakat AB üyelik sürecinde Hırvatistan, yukarıda adı geçen generalleri ve birçok vatandaşını savaş suçlusu sanığı olarak ICTY'ye teslim etmek durumunda kalmıştır. Hırvatistan'ın teslim ettiği savaş suçları sanıklarının Sırpları öldürmek, yerlerinden etmek, yaralamak gibi birçok suçtan yargılandığı davalara 11 Mart 2008 tarihinde başlanmıştır⁶⁸⁴. Bu gelişmelerden sonra Birleşmiş Milletler Uluslararası Savaş Suçları Mahkemesi Başsavcısı Carla Del Ponte, Hırvatlar ile tam işbirliğinin sağlandığını duyurmuş⁶⁸⁵, bunun üzerine Brüksel'de yapılan AB Dışişleri Bakanları Toplantısı'nda Hırvatistan ile müzakerelerin en kısa zamanda başlayacağını belirtilmiştir⁶⁸⁶.

2008 yılına kadar pürüzsüz bir şekilde ilerleyen müzakere süreci, yıllardır Slovenya-Hırvatistan arasında süren sınır anlaşmazlığı sebebiyle sekteye uğramıştı. Adriyatik Denizi'nin kuzeyindeki Piran Koyu bölgesinin karadan ve denizden paylaşımına ilişkin olan bu sorun eski Yugoslavya'nın dağılmasından sonra ortaya

⁶⁸² 2005 Yılı Hırvatistan İlerleme Raporu, s. 23-24.

⁶⁸³ Delegation of the European Union to the Republic of Croatia: Overview of EU-Croatia Relations. <http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=en&content=62> (son erişim tarihi Aralık 2015)

⁶⁸⁴ BBC: Del Ponte Takes Swipe at Croatia (17 Şubat 2005).

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4274269.stm> (son erişim tarihi Ocak 2016)

⁶⁸⁵ <http://www.icty.org/en/press/assessment-prosecutor-co-operation-provided-croatia> (son erişim tarihi Mayıs 2016)

⁶⁸⁶ Uğurlu, Sezen, "Political Criteria for Accession to the EU: Human Rights Conditionality and the Croatian Case" *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 2013, C: 68, No. 3, ss. 165-190, s. 176

çıkıştır. Her iki taraf da Piran Koyu üzerinde hak iddia etmiştir⁶⁸⁷. Bu sorun sebebiyle Aralık 2008’de gerçekleştirilen AB Zirvesinde Slovenya, Hırvatistan ile müzakereye açılması beklenen 10 yeni başlıktan 9’unu bloke etmiş, 5 başlık yerine sadece 3 tanesinin geçici olarak kapatılmasına müsaade etmiştir⁶⁸⁸. Bu süreçte AB’nin, Birlik üyesi Slovenya ile aday ülke Hırvatistan arasındaki ikili anlaşmazlığının çözümünde merkezi bir rol oynadığı görülmektedir. Bu bağlamda, özellikle Avrupa Komisyonundan yapılan açıklamalar, aday ülke Hırvatistan’ın müzakere sürecinin ikili anlaşmazlıklara kurban edilmemesi gerektiği yönünde olmuştur. Nihayetinde, 4 Kasım 2009 tarihinde, AB öncülüğünde taraflar arasında sınır anlaşmazlığının çözümüne ilişkin bir mutabakat metni⁶⁸⁹ imzalanmış ve Hırvatistan’ın adaylık sürecindeki bir engel daha ortadan kaldırılmıştır.

Avrupa Komisyonunun, *“aday ülke Hırvatistan’ın müzakere sürecinin ikili anlaşmazlıklara kurban edilmemesi gerektiği”* gibi yapıcı benzer açıklamaları, Makedonya ile Yunanistan arasındaki isim anlaşmazlığı konusunda da yapılmamıştır. 23 Haziran 2008’de yapılan AB zirvesinde, Makedonya ile Yunanistan arasındaki Makedonya’nın anayasal ismi ile ilgili olan sorunun çözümü, bu ülkenin AB’ye katılım için bir önkoşul olarak kabul edilmiştir⁶⁹⁰. Bu durumda, Makedonya’nın AB üyeliği için Yunanistan ile olan bu sorununa bir çözüm bulmaktan başka seçeneğinin

⁶⁸⁷ Mutuş, Ceren, “AB’den farklı bir yaklaşım: Hırvatistan-Slovenya Sınır Anlaşmazlığı”, F. Elmas (Ed.), Son Dönem Türk Dış Politikasında Balkanlar: Riskler ve Fırsatlar Ekseninde Bir Bölge, USAK Yayınları, Ankara, ss. 24-31.

⁶⁸⁸ Council conclusions of 8 December 2008 on enlargement (16981/08), s. 6-7. Ayrıntılı bilgi için bakınız. Ceren Mutuş, “Hırvatistan’ın AB Üyeliğinde Mutlu Son: Türkiye İçin Dersler”, Kutlay, Mustafa (Der.), Analist: AB Dönem Başkanlıklarının Kısacasında Türkiye – AB İlişkileri, Ankara, USAK Yayınları, 2010, s. 38-40.

⁶⁸⁹ Hırvatistan ve Slovenya arasında imzalanan mutabakat zaptına göre Piran Koyu üzerindeki anlaşmazlığın Hırvatistan’ın AB’ye üyeliğinden sonra uluslararası hakemlik vasıtasıyla çözülmesi kararlaştırılmıştır.

⁶⁹⁰ Ağca, Fehmi “Batı Balkanların Geleceğinde Avrupa Birliği ve Türkiye’nin Rolü”, *Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi*, 2010, C5, No:1, ss. 45-65, s. 56.

kalmadığı gibi görülmektedir. Makedonya ve AB arasındaki ilişkileri düzenleyen en önemli ve bağlayıcı belge olan İOA da bu sorunu çözmekte yetersiz kalmaktadır.

Sırbistan'ın entegrasyon sürecinin ilerlemesi için konulan özel şartlar arasında, bu ülkenin Eski Yugoslavya Uluslararası Ceza Mahkemesi ile işbirliği yapması ve 2008 yılında bağımsızlığını ilan eden Kosova ile ilişkilerini normalleştirme şartları söz konusudur. Bosna'daki Srebrenitsa katliamından sorumlu olan Ratko Mladic'in Mayıs 2011'de, Hırvatistan'daki Krajina katliamlardan sorumlu olan Goran Hadzic'in ise Temmuz 2011'de yakalanması ve mahkeme karşısına çıkarılmasıyla Sırbistan'ın önündeki engellerden biri kalkmış oldu⁶⁹¹. Kosova ile ilişkilerin normalleştirme süreci ise sancılı bir şekilde devam etmektedir. Bu konuda Sırbistan AB'nin talep ettiği seviyede gelişmeler kaydetmemiş olsa bile, bu ülke AB tarafından desteklenmektedir. AB yöneticileri Sırbistan'ın Rusya ile olan tarihi ve kültürel bağları ve Çin ile olan çok yakın ticari ilişkilerinden⁶⁹² rahatsızlık duymakta, bu nedenle AB'nin Sırbistan'ın ilerleme sürecine daha ılımlı yaklaşığı ileri sürülmektedir⁶⁹³.

En çok ilerleme kaydeden ülke Karadağ, AB entegrasyon sürecini çok hızlı ve olumlu bir şekilde sürdürmektedir. Karadağ, 2006 yılında Yugoslavya Federasyonu'ndan ayrılarak bağımsızlığını ilan etmiştir. Bu ülke, Batı Balkanların nüfus bakımından en küçük ve etnik sorunların daha az yaşandığı ülkesidir. Bu nedenle, Karadağ'ın tam üyelik sürecinde önemli bir engelle karşılaşmadan ilerlemesini sağlayabilecek şartlara sahip olduğu görülmektedir. 2007 yılında AB ile İstikrar ve Ortaklık Anlaşması imzalayan ve 2008 yılında tam üyelik başvurusunda

⁶⁹¹ <http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?id=282> (son erişim tarihi Ocak 2016)

⁶⁹² 2014 yılında Sırbistan ve Çin arasında 13 tane anlaşma imzalanmıştır.

⁶⁹³ Opinion from Henrik von Homeyer, [The Global Public Policy Institute \(GPPi\)](http://www.gppi.org), Berlin, Mart 2015, <https://euobserver.com/opinion/128157> (son erişim tarihi Ocak 2016)

bulunan Karadağ, 17 Aralık 2010 tarihinde aday ülke statüsünü elde etmiştir. AB ile 2012 yılında üyelik müzakerelerine başlayan Karadağ, an itibariyle Hırvatistan'dan sonra AB ile üyelik müzakerelerine başlayan ikinci Batı Balkan ülkesidir.

Bosna Hersek örneği ise en az ilerleme kaydeden ülke örneğidir. Yoğun uluslararası çabalara rağmen, Bosna Hersek'te istikrarın kalıcılığı hala kanıtlanmamıştır. Bu ülkede eski savaşların etkileri hala hissedilmekte ve Sırp, Boşnak ve Hırvat kimlikleri arasındaki çekişmeler devam etmektedir. Bu durum, Bosna-Hersek'in Kopenhag kriterlerinin karşılanması konusunda yeterli çalışmalar yapamadığını göstermektedir. Bu nedenle, bu ülke ile 2008 yılında imzalanan İOA, ancak 2015'te yürürlüğe girmiştir. Batı Balkanlar'da AB ile bütünleşme sürecini tamamlayabilecek en son ülkenin Bosna Hersek olacağı ileri sürülmektedir⁶⁹⁴.

2014 yılında aday statüsünü alan Arnavutluk'a yönelik ise, entegrasyon sürecinin ilerlemesi için herhangi bir özel şart söz konusu değildir. Bu ülkeden sadece Batı Balkan ülkelerinin bütünleşme süreci için İOS ve İOA'da belirlenen genel şartların yerine getirilmesi talep edilmektedir. Yolsuzluk, organize suçlar, yargı sisteminin yetersizliği gibi iç sorunlar bu ülkenin çözmesi ve ilerleme kaydetmesi gerektiği konular arasında gösterilmiştir⁶⁹⁵. Arnavutluk entegrasyon sürecinin yavaş ilerlemesinin tamamen iç sorunlara bağlı bir konu olduğu görülmektedir.

Batı Balkanlar'ın en yeni devleti Kosova ise AB tarafından BM Güvenlik Konseyinin 1244/99 sayılı kararı çerçevesinde ve Uluslararası Adalet Divanı'nın Kosova ile ilgili görüşü dikkat alınarak değerlendirilmektedir. Kosova AB'nin bütün

⁶⁹⁴ Ağca, s. 54

⁶⁹⁵ http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/albania/index_en.htm
(son erişim tarihi Ocak 2016)

üyeleri tarafından tanınmadığı⁶⁹⁶ halde, AB Kosova ile bir İOA'nın imzalanması için fizibilite çalışmasını olumlu bir şekilde tamamlamış ve 2012 yılında müzakerelerine başlamış durumundadır⁶⁹⁷. Böyle bir anlaşma imzalandığında, ilk kez bazı AB üyeleri tarafından tanınmayan bir devletle bir ortaklık anlaşması imzalanmış olacaktır. Her şeye rağmen Kosova AB'nin Batı Balkan politikası çerçevesinde değerlendirilmekte ve bu ülkenin geleceğinin AB bütünleşmesi olduğu kabul edilmektedir.

Özetlemek gerekirse AB, İOS kapsamında bütün Batı Balkan ülkeleri ile İOA'ları imzalayarak, bu ülkelere AB perspektifi sunmaktadır. Batı Balkan ülkelerinin entegrasyon süreçleri farklı hukuki ve diplomatik hatlardan ve farklı hızlarla ilerlemesine rağmen, eninde sonunda bu sürecin Batı Balkan ülkelerinin AB entegrasyonu ve tam üyeliği ile sonuçlanacağına kesin gözle bakılmaktadır.

III. AVRUPA BİRLİĞİNİN DIŞ POLİTİKA ARACI OLARAK ORTAKLIK ANLAŞMALARININ ÖNEMİ

A. AVRUPA BİRLİĞİ DIŞ POLİTİKA ARAÇLARI

1. Dış Politika Araçlarına Genel Bakış

Yukarıda AB üyeliğini amaçlayan ortaklık anlaşmalarının türlerine değindikten sonra, çalışmamızın bu bölümünde bu anlaşmaların AB dış politikası araçları arasındaki yerini inceleyip, AB üyeliğindeki önemini değerlendireceğiz.

⁶⁹⁶ Kosova'yı henüz tanımamış AB üyeleri: Romanya, Slovakya, İspanya, Yunanistan ve Kıbrıs'tır.

⁶⁹⁷ http://eeas.europa.eu/kosovo/index_en.htm (son erişim tarihi Ocak 2016)

Konumuza kavramsal tanımlarla başlamak gerekirse, dış politikanın bir devletin veya uluslararası örgütün diğer uluslararası süjelere yönelik tutum ve davranışlarının bütünü olarak tanımlandığı görülmektedir. Bu tutum ve davranışlar devletin veya uluslararası örgütün dışa ilişkin siyasi, ekonomik, hukuki, sosyal vb. tutumlarını” kapsar⁶⁹⁸. Devletlerin veya uluslararası örgütlerin dış politika kapsamındaki çeşitli amaçlarını sınırlı sayıda dış politika araçları aracılığıyla gerçekleştirmeye çalışır⁶⁹⁹.

Bu bağlamda dış politika araçlarını tanımlamak gerekirse, dış politika araçları, politika yapıcıları tarafından, uluslararası aktörlere, farklı şartlarda yapmayacağı şeyleri yaptırmak amacı ile kullanılan araçlardır⁷⁰⁰. Bir devletin ulusal dış politikasında genellikle kullandığı araçlar şu şekilde sınıflandırılmaktadır:

- propaganda (psikolojik) araçları
- diplomasi ya da müzakerelere dayanan araçlar
- ekonomik ya da para değeri olan kaynaklar şeklindeki araçlar
- askeri güce ya da silahlara dayanan araçlar

Devletlerin dış politika araçları ile ilgili olan bu genel sınıflandırma, önemli bir uluslararası aktör olan AB’nin kullandığı dış politika araçlarının değerlendirilmesi açısından yararlı bir çıkış noktasını oluşturmaktadır. Ancak böyle bir değerlendirme kapsamında AB’nin dış politika araçları değerlendirilirken,

⁶⁹⁸ Sönmezoğlu, Faruk, Uluslararası İlişkiler Sözlüğü, Dış Politika, 3. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 2000.

⁶⁹⁹ Gönlübol, Mehmet, Uluslararası Politika, 2. Baskı, Sevinç Yayınları, Ankara, 1979, ss. 86-91.

⁷⁰⁰ Smith, Karen E., “The Instruments of European Union Foreign Policy”, Zielonka, Jan (Ed.), Paradoxes of European Foreign Policy, Kluwer Law International, Hollanda, 1998, ss. 67-85, s. 68.

AB'nin diğ er uluslararası aktörlerden farklılık gösteren bazı özelliklerinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

 rneğ n AB'de siyasi ve ekonomik dış politikalar ile ilgili karar-alma prosedürlerinin birbirlerinden farklılık göstermesi, dış politikada kullanılacak araçların belirlenme konusunu karmaşık bir hale getiren bir unsurdur. Bu kapsamda AB ve  ye devletler arasındaki yetki paylaşımı dış politikayı ve dolayısı ile dış politika çerçevesinde kullanılan araçların belirlenmesini etkileyen önemli bir unsurdur.  rneğ n bazı dış ekonomik araçlar AB yetkisinde olan alanlarda yalnızca AB tarafından kullanılabilirken, diplomatik yaptırımlar gibi diğ er bazı araçlar  ye devletlerin yetkisinde olan dış alanlarda, ancak AB ile koordine edilerek kullanılabilir.

Devletlerin uluslararası arenada kullandığı klasik dış politika araçlarından yola çıkarak, AB'nin dış politika araçlarının incelenmesi, bu konuda daha net bir tablo ortaya koymamıza yardımcı olacaktır.

2. Propaganda araçları

Propaganda, diplomatik araçlardan farklı olarak hükümetleri değ l, yabancı kamuoyunu etkilemek amacı ile kullanılan bir dış politika aracıdır. Çünkü propaganda görüşleri ve değ erleri kontrol etmek, davranışları belirlenen doğ rutuda değ iştirmek amacıyla önceden planlanarak psikolojik teknikleri de içeren sistematik bir takım araç ve semboller kullanılarak yürütülen bilinçli bir davranıřtır⁷⁰¹.

⁷⁰¹ Barbour, Christine – Wright, Gerald C., “Keeping the Republic, Power and Citizenship in Amerikan Politics”, 6. Baskı, CQ Press, USA, 2014, s. 729.

AB genellikle (dış bilgilendirme programları, medya kontrolü gibi) propaganda için gerekli olan mekanizmalardan yoksundur. Komisyon üye devletlere ve dış kamuoyuna yönelik sadece genel bilgilendirme yapmaktadır. AB, basın açıklamaları gibi bilgilendirme amaçlı kullandığı araçlarda, propaganda yapmak amacı ile kelimeleri manipüle etmekten kaçınmaktadır çünkü yapılan açıklamalar devletlerin birbirleri ile yaptıkları çok dikkatli müzakereler sonucunda oluşturulmakta ve farklı şekillerde anlaşılmanın önlemesini amaçlamaktadır⁷⁰². Dolayısıyla sansasyonellik ve manipülasyon gibi propagandanın tipik araçları AB dış politikasında kullanılmamaktadır.

3. Diplomatik Araçlar

Dış politika ve diplomasi birbirleri ile karıştırılan iki kavramdır. Oysa aslında diplomasi dış politikanın yürütme biçimi ya da aracıdır⁷⁰³. Harold Nicolson diplomasiyi dar anlamda uluslararası sùjelerin diplomatlar aracılığıyla gerçekleştirdikleri görüşmeler süreci, geniş anlamda ise dış politikada kullanılan siyasi etkileme yöntem ve teknikleri olarak nitelendirmiştir⁷⁰⁴.

Uluslararası tüzel kişiliğe sahip bir uluslararası aktör olan AB, çok sayıda diplomatik misyonlar ve temsilcilikleri aracılığı ile diğer uluslararası aktörlerle çeşitli iletişim kanalları kurabilmektedir. Ancak bu kolay bir süreç değildir, çünkü AB'nin çok boyutlu yapısı ve yukarıda anlatılan diğer sebepler, onun uluslararası arenada tek

⁷⁰² Smith, Karen E., 1998, s. 69.

⁷⁰³ Gönlübol, s. 107.

⁷⁰⁴ Sönmezoğlu, s. 218.

ses olarak ortaya çıkmasını zorlaştırmaktadır⁷⁰⁵. Kurucu antlaşmaları tadil eden birçok antlaşma sayesinde bu durum netleştirilmeye çalışılmıştır ancak bu konudaki zorluğun devam ettiği söylenebilir.

Buna rağmen, AB'nin uluslararası arenada kullandığı diplomatik araçlar şu şekilde sıralanabilir: diplomatik girişimler (*demarches*) ve açıklamalar, bildiriler (deklarasyonlar) yapmak, yüksek seviye ziyaretleri gerçekleştirmek, uluslararası faaliyetleri desteklemek, diplomatik yaptırımlar uygulamak, diplomatik tanınmalar yapmak, iki taraflı ya da bölgesel politik diyalog süreçleri yürütmek, AB üyeliğini sunmak, barış planları teklif etmek, özel temsilci göndermek, barış konferansları finanse etmek, ateşkes gözetmenleri göndermek, yabancı şehirleri geçici olarak yönetmek, seçim gözetmenleri göndermek vb.

Bu dış politika araçlarının büyük bir kısmı devletler tarafından da kullanılmaktadır. Ancak üyelik perspektifi sunmak gibi araçların bir kısmı ise sadece AB'ye özgüdür ve bir devlet tarafından kullanılmaya uygun olmayan araçlardır.

Siyasi girişimler (*demarches*) ve bildiriler (deklarasyonlar) AB'nin en çok kullandığı diplomatik araçlardır. Siyasi girişimler genellikle siyasi konularda bilgi talep eden ya da belirli gelişmeler konusunda bir tutum ya da kaygı içeren ve elçiler aracılığı ile 3. devletlerin hükümetlerine iletilen özel mesajlardır⁷⁰⁶.

Deklarasyonlar ise belirli bir konuda kaygıyı, kınamayı, yaptırımları ya da destekleyici memnuniyeti ifade etmek için kullanılan araçlardır. AB'nin ortak tutumları ise daha çok resmi niteliktedir ve AB'nin dış politika konusunda

⁷⁰⁵ Hocking, Brian – Smith, Michalel, “Conepts and Analysis”, Smith, Michael – Keukeleir, Stephan – Vanhoonacker, Sophie (Eds), The Diplomatic System of the European Union: Evolution, Change and Challenges, Routledge, New York, 2016, s. 15.

⁷⁰⁶ Smith, Karen E, “The EU as a Diplomatic Actor”, Koops, Joachim A - Macaj, Gjovalin (Eds), The European Union as a Diplomatic Actor, Palgrave Macmillan, New York, 2015, s. 163.

hedeflerini ifade etmeyi amaçlar. AB'nin belirli bir konuda tutumu, onun yüksek seviyedeki temsilcilerinin belli bir devleti ziyaret etmesi aracılığıyla da ifade edilebilir.

AB diplomatik yaptırımlarını, belli bir uluslararası faaliyeti kınayan BM kararını destekleyerek uygulayabilir. Diplomatik yaptırımlar ayrıca elçileri geri çağırmak ve yüksek düzey diplomatik iletişimi kesmek şeklinde de gerçekleştirilmektedir.

Diplomatik tanıma ise her zaman kullanılmaya uygun olmayan bir diplomatik araçtır. Örneğin eski Yugoslavya'nın dağılmasından sonra kurulan cumhuriyetleri tanımak konusunda AB tek bir yaklaşım sergileyememiştir. 1992 yılında Bosna Hersek'in bağımsızlığının tanınması bir ortak tanıma ile gerçekleştirilirken, Makedonya'nın ortak tanınması, Yunanistan tarafından engellenmiştir. Böylece üye devletler bireysel olarak Makedonya'yı tanıma işlemini gerçekleştirmiştir. Benzer durum Kosova'nın tanınması konusunda da yaşanmaktadır.

Politik diyalog AB'nin çok sık kullandığı bir diplomasi aracıdır. Bu araç, bölgesel işbirliğini teşvik etmek ve siyasi destek göstermek amacı ile kullanılmıştır. ABD ya da ortak devletler gibi önemli partnerlerle politik diyaloglar daha yoğun ve çeşitli diplomatik düzeylerde gerçekleştirilmektedir. Hindistan gibi ülkelerle ise AB daha nadir çalışmalarla politik diyalogu gerçekleştirmektedir.

AB üyeliği perspektifi, AB üyesi olmak isteyen bazı devletlerin hükümetleri üzerinde etki kurmak amacı ile kullanılan çok spesifik bir araçtır. Böyle bir araç ancak Avrupa ülkelerine yönelik kullanılabilir. AB üyeliği perspektifi, AB üyeliğini isteyen ülkelerde birçok ekonomik ve politik reformların yapılmasını ve iyi

komşuluk ilişkilerinin kurulmasını teşvik eden en güçlü araçtır. Kıbrıs'ın AB üyeliği perspektifi ise, ayrıca, adadaki sorunları çözmeyi de amaçlamıştır. Benzer durum Batı Balkan ülkeleri için de söz konusudur. Batı Balkan ülkelerine vaat edilen AB üyelik perspektifi aracılığıyla bu bölgede istikrarın sağlanması da amaçlanmaktadır.

AB diplomatik araçlar kullanarak, anlaşmazlıkları çözmeye ya da muhtemel tehlikeli çatışmaları önlemeye çalışmıştır. Barışı sağlama sürecinde kullanılan barış teklifleri ya da temsilcilerin gönderilmesi gibi dış politika araçları genellikle çok az etkilidir, ancak bazen bu araçların kullanılması önemli sonuçlar sağlayabilmektedir. Örneğin 1991 ve 1992 yıllarında, AB eski Yugoslavya'da ateşkesin sağlanması için çeşitli girişimlerde bulunmuştur. AB başarılı bir şekilde barış konferansını gerçekleştirmiş ve barış planını oluşturmuştur.

Bosna Müslümanları ve Hırvatlar arasındaki düşmanlığa son veren ve Bosna Hersek Federasyonu'nu kuran, 1994 yılı Washington Anlaşması'na dayanarak, AB'ye Bosna'daki Mostar şehrinin yönetim görevi verilmiştir. AB'nin Mostar'daki yönetimi 1994-1996 yıllarında sürmüştür. Bu süreçte AB Mostar'ın yönetimi için bir yönetici belirleyip, şehrin altyapı tamirine ve sosyal hizmetlerin geliştirilmesine katkıda bulunmuştur. AB'nin görevlendirdiği bir polis grubu, şehirdeki polis teşkilatının birleştirilmesine yönelik çalışmalar yapmıştır. Ek olarak da, AB İstikrar Pakti'nı teklif ederek Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinde bölgesel istikrarın sağlanması için katkıda bulunmuştur.

Doğrudan bir diplomasi aracı olmamasına rağmen, AB'nin taraf olduğu ortaklık anlaşmaları birçok diplomasi unsuru içermektedir. Örneğin politik diyalog, özellikle AA'lardan sonra ortaklık anlaşmalarının düzenlediği önemli konularından biridir. MDA ülkelerine yönelik oluşturulan bölgesel istikrar paktının hükümleri

AA'ların, Batı Balkan ülkelerine yönelik oluşturulan istikrar ve ortalık süreci stratejisinin hükümleri de İOA'ların metinlerinde yer almıştır. Çalışmamızda daha önce açıklanmış olduğu üzere, Avrupa ülkeleri ile yapılan ortaklık anlaşmalarında, doğrudan veya dolaylı olarak yer alan en önemli diplomatik araç ise AB üyeliği perspektifidir. Bu araç sayesinde AB bölgedeki en etkili uluslararası aktör haline gelmiştir. İçerdikleri bütün bu diplomasi araçları sayesinde ortaklık anlaşmalarının önemi daha çok ortaya çıkmaktadır.

4. Ekonomik Araçlar

AB'nin dış politikada kullandığı ekonomik araçlarının yelpazesi çok geniştir. Nihayetinde AB'nin en güçlü dış politika araçları her zaman ekonomik araçlar olmuştur. Bu araçları müspet ve menfi dış politika ekonomik araçları olmak üzere ikiye sınıflandırmak mümkündür. Müspet dış politika ekonomik araçları başlıca şunlardır: ticaret anlaşmaları, ticaret ve işbirliği anlaşmaları veya ortaklık anlaşmalarının yapılması, 3. tarafların gümrük birliğine dahil edilmesi, gümrük vergilerinin azaltılması, kotaların artırılması, 3. devletlerin Genelleştirilmiş Tercihler Sistemine dahil edilmesi, mali yardımların sunulması vb.

Menfi dış politika ekonomik araçları ise şu şekilde sıralanabilir: ambargo (ihracatta) ya da boykot (ithalatta) uygulanması, anlaşmaların sonuçlandırılmasının geciktirilmesi ya da anlaşma müzakerelerinin askıya alınması, anlaşmaların askıya alınması, gümrük vergilerinin artırılması, kotaların indirilmesi, devletlerin GTS'den ihraç edilmesi, verilen mali yardımın azaltılması ya da geri çekilmesi vb.

AB, başta anlaşmalar olmak üzere, nispi dış politika ekonomik araçları sayesinde, yukarıda da anlatıldığı üzere, dünyanın en geniş ticari ağını geliştirmiştir. Bu şekilde AB dünyanın en önemli ticari partnerlerinden biri haline gelmiştir.

3. Ülkelere karşı ambargo ya da boykot gibi uluslararası yaptırımların uygulanmasında, AB genellikle BM ya da ABD ile birlikte hareket eder. Bu tür yaptırımlar en son Rusya ve İran'a karşı uygulanmıştır.

Uluslararası yaptırımların uygulanması her zaman iyi bir seçim olmayabilir çünkü böyle uygulamalar tutarsızlıklara sebebiyet vermektedir. Örneğin 1995 yılında Nijerya'ya karşı uygulanan ambargoda petrol ambargo listesine dahil edilmemiştir. AB 1989 yılında, insan haklarının ihlal edildiği gerekçesi ile, Romanya ve Bulgaristan ile yapılan ticaret ve işbirliği anlaşmasının müzakerelerini askıya almıştır. Rusya Çeçenistan'daki savaşı devam ettirdiği ve AB buna karşı tutumunu açık bir şekilde sergilediği halde, 1995 yılında Rusya ile AB arasında müzakere edilen geçici (*interim*) anlaşmasının sonuçlandırılması engellenmemiştir⁷⁰⁷.

3. Bir devletle yapılan üyelik ya da anlaşma müzakerelerini veto ederek, geciktirilmesine ya da askıya alınmasına sebebiyet vermek de bir üye devletin çıkarları lehine kullanılmayan açık bir menfi dış politika aracıdır. Uygulamada da görüldüğü üzere, Yunanistan Makedonya ve Türkiye'nin üyelik sürecinin kendi çıkarları doğrultusunda geciktirilmesine sebebiyet verebilmektedir.

Dış politika menfi araçları, tutarsızlıklara sebebiyet verdiği, doğrudan halka zarar verme yüksek ihtimalini taşıdığı ve 3. ülkelerle ilişkilerin normalleştirme sürecini zorlaştırdığı için, çok dikkatli bir şekilde kullanılması gereken araçlardır.

⁷⁰⁷ Smith, Karen E., 1998, s. 73.

AB genellikle uluslararası anlaşmalar, mali yardım, pozitif diyalog araçlarına dayanarak dış politikasını geliştirmektedir.

AB'nin kullandığı bu ekonomik araçlarının yanı sıra, üye devletler de kendi yetkileri çerçevesinde ve AB hukukuna aykırı olmamak kaydıyla, 3. ülkelerle yatırımlar yapma, 3. devletlerle ekonomik işbirliği anlaşmaları akdetme, onlara yardım ve kredi sağlama gibi çeşitli ekonomik araçları bireysel olarak kullanmaktadır.

Sınırlı kaynaklara sahip olan AB'nin dış politikaya ayırdığı bütçe payı nispeten küçük olarak nitelendirilebilir. Buna rağmen miktar olarak bir değerlendirme yapıldığında, AB'nin dış politika araçlarına ayırdığı para miktarı, her bütçe döneminde artırılarak çok yüksek rakamlara ulaşmıştır⁷⁰⁸.

Ekonomik araçlar çerçevesinde, sadece mali araçlar açısından bir değerlendirme yapmak gerekirse, dış politika önceliklerine uygun olarak, AB dış mali desteğini sunmak için en son bu araçları belirlemiştir:

- Ön Katılım Yardım Aracı, (*The instrument for Pre-Accession Assistance* IPA)
- Avrupa Komşuluk Aracı, (*The European Neighbourhood Instrument* (ENI))
- İstikrar ve Barış Aracı, (*Instrument For Stability and Peace* (ISP))
- Demokrasi ve İnsan Hakları için Avrupa Aracı, (*European Instrument for Democracy and Human Rights* (EIDHR))
- Kalkınma ve İşbirliği Aracı, (*Development and Cooperation Instrument* (DCI))

⁷⁰⁸ Keukeleir, Stephan – Delreux, Tom, *The Foreign Policy of the European Union*, 2. Baskı, Palgrave Macmillan, UK, 2014, s. 108.

- Partnerlik Aracı (*Partnership Instrument* (PI))⁷⁰⁹

Ön Katılım Yardım Aracı (IPA): IPA, AB üyeliğini amaçlayan aday ve potansiyel aday statüsünde ülkelere, AB değerlerine, müktesebatına ve politikalarına uyum sağlamak için siyasi, kurumsal, hukuki, idari, sosyal ve ekonomik reformlar oluşturmaya ve uygulamaya yardım ederek, AB'nin Genişleme Politikasını desteklemektedir⁷¹⁰. IPA, ülkeye özel, çok uluslu ve sınır aşırı işbirliği olmak üzere üç farklı program türünü kapsamaktadır. Komisyonun ve yararlanan ülkelerin birlikte hazırladıkları strateji belgesinde öncelikli konular ve ilerlemenin değerlendirilmesinde kullanılacak göstergeler yer almaktadır⁷¹¹.

Avrupa Komşuluk Aracı (ENI): ENI Avrupa Komşuluk Politikasının uygulanmasında kullanılan en önemli araçtır. Ondan önce uygulanan Avrupa Komşuluk ve Partnerlik Aracı gibi, ENI de, AB ve doğu ile güney komşuları arasındaki politik işbirliğinin güçlendirilmesini ve ekonomik entegrasyonun ilerletilmesini teşvik etmektedir. ENI, AB'nin bu ülkelerle birlikte oluşturduğu ortak eylem planları ve var olan anlaşmalar çerçevesinde uygulanmaktadır⁷¹².

İstikrar ve Barış Aracı⁷¹³ (ISP): ISP, çatışmaların önlenmesi, kriz öncesi ve sonrasında durumlara müdahale edilmesi ve barışın sağlanması ile ilgili Birliğin dış politikaları ve eylemlerinin etkililiğini ve tutarlılığını arttırmak amacı ile

⁷⁰⁹ European Commission, Management Plan 2015, Service of Foreign Policy Instruments, 31.07.2015, European Parliament, Directorate General for External Policies, The EU's 2014-2020 External Financial Instruments: An Opportunity for the European Parliament to Play a Greater Role, Ocak 2014.

⁷¹⁰ Haziran 2014 itibaren IPA'dan yararlanan ülkeler şunlardır: Arnavutluk, Bosna, İzlanda, Kosova, Karadağ, Sırbistan, Türkiye ve Makedonya.

⁷¹¹ Keukeleir – Delreux, s. 108-109.

⁷¹² ENI'den yararlanacak ülkeler Cezayir, Ermenistan, Azerbaycan, Belarus, Mısır, Gürcistan, İsrail, Ürdün, Libya, Lübnan, Moldova, Fas, Filistin, Suriye, Tunus ve Ukrayna. Eski araçtan farklı olarak ENI Rusya ile iki taraflı işbirliğini kapsamamaktadır. Ancak Rusya çok taraflı ya da sınır aşırı işbirliği programlarına katılabilecektir.

⁷¹³ Eskiden sadece İstikrar Aracı olarak bilinmekteydi

oluşturulmuştur. Bu araç küresel bir amaca hizmet etmekte ve bütün üçüncü ülkeler tarafından kullanılabilir. ISP kapsamında AB hem sivil toplumla hem de ulusal ve uluslararası örgütlerle birlikte çalışmaktadır.

Demokrasi ve İnsan Hakları için Avrupa Aracı (EIDHR): Bu araç sayesinde AB dünyadaki üçüncü ülkelerde demokrasi ve insan haklarının korunmasını teşvik etmektedir. EIDHR genel bir amaca sahiptir. Bu konuda özel bir dikkat, geçiş döneminde olan, hassas olan ya da çatışmadan çıkan ülkelere verilmektedir.

Kalkınma ve İşbirliği Aracı (DCI): Bu araçla Birlik öncelikle yokluğa son vermeyi çalışmaktadır. Ayrıca AB ekonomik, sosyal ve çevresel sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmeyi amaçlamaktadır. DCI aracılığı ile Birlik, ilgili bölgelerde demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, iyi yönetimi, insan haklarını ve uluslararası hukukun ilkelerinin korunmasını desteklemektedir. DCI'dan Orta Asya, Orta Doğu, Latin Amerika ve Güney Afrika ülkelerinin yararlanabileceği öngörülmüştür⁷¹⁴.

Partnerlik Aracı (PI): Partnerlik aracının amacı, AB'nin üçüncü ülkelerle olan ilişkilerinde ortak çıkarları geliştirmek ve AB değerlerini teşvik etmektir. PI özellikle AB'nin ikili, bölgesel ve çok taraflı ilişkilerini desteklemektedir. PI ayrıca AB'nin üçüncü ülkelerle olan ticari ilişkilerini teşvik etmeyi de amaçlamaktadır. Partnerlik Aracı çok kapsayıcıdır ve diğer araçların kapsamadığı ülkeleri de kapsamaktadır. Söz konusu araçtan özellikle ABD, Kanada, Brezilya, Hindistan, Çin ve Güney Afrika yararlanabilecektir. AB'nin kullandığı bütün bu ticari ve mali araçlar, AB'ye dünyanın en büyük donör ve en büyük ticaret ortağı vasfını kazandırmıştır.

⁷¹⁴ Keukeleir – Delreux, s. 109.

Ortaklık anlaşmaları açısından bir değerlendirme yapmak gerekirse, bu anlaşmalar gümrük birliğinin ya da serbest ticaret alanlarının kurulmasını düzenleyerek AB'nin en önemli dış politika ekonomik araçlarını teşkil etmektedir. Ayrıca ön-katılım veya CARD gibi mali araçların uygulanması ile ilgili hükümler de ortaklık anlaşmalarında düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu bağlamda ortaklık anlaşmalarının AB ile üçüncü ülke arasındaki hem diplomatik hem ekonomik ilişkileri düzenleyen en önemli hukuki araç olduğu görülmektedir.

5. Askeri Araçlar

Dış politika askeri araçlarına sahip olmaması ve diğer aktörler üzerinde etkin olmak için sadece ekonomik ve diplomatik araçlara başvurmamasından dolayı literatürde AB genellikle “sivil güç” olarak tanımlanmıştır⁷¹⁵.

Ortak savunma görevi, ilk başlarda ABD, NATO ve milli askeri güçlere verilirken daha sonra Batı Avrupa Birliğine verilmiştir. Danimarka, İrlanda ve Yunanistan gibi birçok üye devlet, savunma ve askeri konuların tartışılmasına bile karşı çıkmıştır. Buna rağmen, AB sınırlarına kadar dayanan çeşitli savaşlar ve ortak savunma ile ilgili konuları birçok kez yeniden gündeme getirmiştir.

AB'nin savunma görevlerini üstlenen Batı Avrupa Birliği, bu konuda yetersiz görülmüştür. AB, eski Yugoslavya'nın dağılmasından sonra meydana gelen Kosova savaşının sona erdirilmesi konusunda ortak bir politika üretememiş, Slovenya ve Hırvatistan'ın tanınması konusunda ve Bosna savaşında ortak bir tavır ortaya koyamamıştır. O dönemde Birliğin yerine getirebildiği tek askeri nitelikli görev

⁷¹⁵ Boie, Hannah, *Civilian Power, An Analysis of Euro-Mediterranean Relations*, Transaction Publishers, Berlin, 2010, s. 74-75.

Mostar şehrinin yönetimi idi. AB'nin sınırlarında meydana gelen savaşlar ancak ABD'nin müdahalesiyle durdurulabilmiştir.

Bu durumları değerlendiren AB, Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikasını (AGSP) oluşturma kararı aldı. Bu politika çerçevesinde Birlik, ortak çatışmaları yürütme, uluslararası durumları izleme, bilgi toplama gibi yeni politika araçları sayesinde, barışı koruma, kriz yönetimi, insani operasyonlar gibi faaliyetleri gerçekleştirmek amacıyla asker ve polis güçlerini sorunlu bölgelere göndermektedir⁷¹⁶. AGSP ortak bir savunma politikasını da kapsamakta ve Ortak Dış ve Güvenlik Politikasının tamamlayıcı parçasıdır.

Kurucu antlaşmaları en son tadil eden Lizbon Antlaşması, ODGP'nin en önemli unsurunu teşkil eden ve AB'nin askeriye ve savunma alanlarını kapsayan AGSP'nin adını Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası (OGSP) olarak değiştirmiştir. Kurucu Antlaşmada OGSP görevleri olarak: barışı koruma ve çatışma sonrası istikrarı sağlama, ortak silahsızlandırma operasyonları, insani ve kurtarma görevleri, askeri danışma ve destek görevleri gibi görevler belirtilmiştir. Bu görevlerin yerine getirilmesini sağlamak için de AB Askeri Komitesi, AB Askeri Personeli gibi askeri nitelikte çeşitli birimler oluşturulmuştur⁷¹⁷.

Ortaklık anlaşmaları açısından bakıldığında, bu anlaşmaların askeri nitelikte herhangi bir hüküm içermediği görülmektedir. Ancak İstikrar ve Ortaklık Anlamaları başta olmak üzere ortaklık anlaşmalarının bölgesel düzeyde istikrarı ve barışı sağlamayı hedeflediği bir gerçektir. Bölgedeki istikrarsızlığın ve silahlı çatışmaların

⁷¹⁶ Efe, Haydar, "AB'nin Avrupa Güvenlik Ve Savunma Politikası Oluşturma Çabaları" *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Güz 2007, C:3, S:2, ss. 1-31, s. 2

⁷¹⁷ Akçadağ, Alagöz, Emine, Lizbon Antlaşması Işığında Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası, 31 Mart 2010, <http://www.bilgesam.org/Images/Dokumanlar/0-38-2014041058emine.pdf> (Son erişim tarihi Aralık 2015)

son bulması ya da önlenmesi için, bu anlaşmalar aracılığıyla AB'nin sunduğu üyelik perspektifinin askeri müdahale kadar etkili bir araç olduğu görülmektedir.

B. DIŞ POLİTİKA ARACI OLARAK ORTAKLIK ANLAŞMALARININ AVRUPA BİRLİĞİ ÜYELİĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

AB üyeliği perspektifi, yukarıda da anlatıldığı üzere AB'nin Avrupa ülkelerine yönelik kullandığı en önemli ve etkili araç olmuştur. Üyelik perspektifi hem diplomatik ve ekonomik ilişkilerin hem de istikrarın sağlanması açısından çok etkili bir araç olmuştur. Katılımı amaçlayan ortaklık anlaşmaları da üyelik perspektifini öngörerek, bu dış politika aracını güçlü bir hukuki aracın içerisine yerleştirmiş olmaktadır. Çalışmamızın bu kısmında katılımı amaçlayan ortaklık anlaşmalarının AB üyeliği üzerindeki etkisi incelenmektedir.

Yukarıda da açıklandığı üzere, temellerini ekonomik entegrasyona dayandıran AB'nin dış politikasının en güçlü araçları ilk baştan beri ekonomik araçlar olmuştur. Ancak AB projesinin geliştirilmesi sürecinde AB'nin dış politikası, ekonomik ve diplomatik dış politika araçlarının bütünleştirilmesi ile şekillendirilmiştir. Bunun en güzel örneği ortaklık anlaşmalarıdır. Ortaklık anlaşmaları, karma nitelikleri dolayısı ile hem ticari ve ekonomik hem de siyasi ve sosyal unsurlar içermektedir. Ortaklık anlaşmalarının kapsamında ekonomik dış araçlar yardımı ile demokratik reformların teşvik edilmesi ve insan haklarının korunması sağlanmaya çalışılmaktadır⁷¹⁸.

⁷¹⁸ Smith, Karen E., 1998, s. 73.

Bu şekilde düzenlenen geniş kapsamlı ortaklık anlaşmaları AB'nin dış politikası kapsamında sık kullandığı bir araç haline gelmiştir. Ancak bu anlaşmaların yapılma süreci, çalışmamızın anlaşmaların yapılma usulü ile ilgili bölümünde de anlatıldığı üzere çeşitli hukuki ve siyasi etkenlere bağlandığı için, anlaşmaların yapılma amacı, imzalanma ve uygulanma süreçleri her zaman aynı olmamıştır. Öncelikle ortaklık anlaşmalarının yapılması için 3. devletlerle müzakerelerin başlatılması kararı siyasi nitelikte karar olduğu için siyasi çıkarlara bağlanmaya müsaittir. Nihayetinde müzakereci devlet AB tarafından istenilen politik ve siyasi koşulları yerine getirirse, AB müzakere edilen anlaşmayı sonuçlandırır. Ortaklık anlaşmasının sonuçlandırılması, ortak devlet lehine politik destek de getirmektedir ancak tüm AB üyeleri tarafından imzalanması gerektiği için, bu konu da siyasi çıkarlara bağlanmaya müsaittir.

Ortaklık anlaşmalarının metninde yer alan konular ise genellikle AB'nin onayladığı konulardan ibarettir. Başka bir ifade ile ortaklık anlaşmalarında düzenlenen serbest ticaretin kapsamı, ekonomik işbirliğinin amacı ve sıklığı, politik diyalogun kapsamı gibi unsurlar genellikle AB tarafından belirlenen konulardır. Ortaklık anlaşmasının müzakeresinde ve düzenlenmesinde Kinnas'ın da tespit etmiş olduğu dominant-bağılı taraflar arasındaki ilişki, bu şekilde ağırlıkla AB ve üye devletler tarafından yönetilmektedir. Dolayısıyla ortak devletin üyelik perspektif ile ilgili düzenlemenin ortaklık anlaşmalarına dahil edilmesi ve düzenleme şekli yine ağırlıkla AB ve üyeleri tarafından belirlenen bir konu olmuştur.

Katılım amaçlı ortaklık anlaşmalarının içeriği incelediğinde, ortak devletlerin üyelik perspektifi ile ilgili düzenlemelere değinildiği görülmektedir. Bu anlaşmalarda, anlaşmanın bir maddesinde ya da dibacesinde düzenlenen ortak

devletin üyelik perspektifi, belirli şartlar yerine getirildiğinde AB'nin ortak devlete üyelik vaadini ifade etmekteydi. Ancak uygulamaya bakıldığında, katılım amaçlı ortaklık anlaşmaları AB üyeliği için gerekli ve önemli bir adım olarak belirtilmiş olduğu halde, bu tür anlaşmalar her zaman AB üyeliğini sağlayamamıştır. Diğer taraftan AB ile bir ortaklık anlaşması olmadığı halde, bazı devletler AB üyeliğini alabilmiştir. Bu durumda katılım amaçlı ortaklık anlaşmalarının üyelik perspektifi konusunda bağlayıcılığı sorgulanmaya müsait olmaktadır. Ancak buna rağmen ortaklık anlaşmalarının AB genişleme stratejisi ve politikasının en önemli araçlarından biri haline geldiği tartışılmaz bir gerçektir.

Ortaklık anlaşmalarının AB üyeliği üzerindeki etkisini değerlendirmek için kronolojik bir analizle başlamak yerinde olur. Yukarıda da incelendiği üzere, Birliğin imzaladığı ilk ortaklık anlaşmaları niteliğini taşıyan Yunanistan ve Türkiye ile yapılan ortaklık anlaşmaları ortak devletlerin Birliğe muhtemel üyeliğini anlaşma metninde açık bir şekilde, özel bir madde ile düzenleyen ilk ve tek ortaklık anlaşmalarıdır⁷¹⁹. AET üyeliği ile ilgili olan Ankara Anlaşması'nın 28. maddesi ve Atina Anlaşmasının 72. maddesinin hükümleri aynı şekilde formüle edilmiştir: Bu maddelere göre: *Ortaklık Anlaşmasının işleyişi, Topluluğu kuran Antlaşmadan doğan yükümlülüklerin tümünün Türkiye tarafından (Yunanistan tarafından) üstlenilebileceği gösterildiğinde, Akit Tarafları, Türkiye'nin (Yunanistan'ın) Topluluğa katılması olanağını incelerler*⁷²⁰. Bu ifadeden de anlaşılacağı üzere bu anlaşma metinlerinde açık bir şekilde muhtemel bir katılımdan bahsedilmektedir.

⁷¹⁹ Bilici, Nurettin, "Avrupa Birliği – Türkiye İlişkileri", 3. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2007, s. 64.

⁷²⁰ Atina Anlaşması 72. maddesinin original metni şu şekilde: The association agreement specifies that the possibility of Greek membership of the Community may be examined as soon as the operation of the agreement has made it possible to look forward to the full acceptance by Greece of the obligations laid down in the EEC Treaty.

Birlik, Türkiye ve Yunanistan ile yaptığı ortaklık anlaşmalarında, bu ülkelerin belirli şartlarda Birliğe katılımını öngörmektedir.

12 Haziran 1975 tarihinde Yunanistan Birliğe tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. Bu başvuru üzerine Komisyon, konuyla ilgili hazırladığı raporda, Yunanistan'ın ekonomik açıdan yeterli seviyede olmadığı yönünde görüşünü belirtmiştir. Yunanistan'ın yetersizliği ile ilgili bu görüşe rağmen, AB-Yunanistan ilişkileri hız kazanmış ve 27 Temmuz 1976 yılında katılım müzakereleri başlatılmıştır. Üye ülkeler tarafından da desteklenen müzakere süreci 3 yıl sürmüştür. Yunanistan 1 Ocak 1981 tarihinde Birliğin 10. üyesi olmayı başarmıştır⁷²¹.

AET - Türkiye arasında imzalanan ortaklık anlaşmasının uygulanması ise, bambaşka bir şekilde ilerlemiştir. AET Parlamentosu adına Birkelbach'ın 1962 yılında sunduğu raporda ortaklık kalıcı değil de, üyelik için bir aşama olarak belirtilmiş⁷²² olmasına rağmen, Ankara Anlaşması halen yürürlüktedir. 14 Nisan 1987 tarihinde, Türkiye, AT'ye, tam üye olmak üzere müracaat etmiştir. Türkiye'nin üyelik müracaatına ilişkin Komisyon tarafından 1989 yılında hazırlanan görüşte, Türkiye'nin üyelik konusundaki ehliyeti kabul edilmekte ancak, Türkiye'nin tam üyeliğe hazır olmadığı, Birliğin kendi içindeki derinleşme sürecinin tamamlanmasına

⁷²¹ European Commission Opinion on the application for membership of the European Economic Community (EEC) by Greece On 29 January 1976. Bulletin of the European Communities. February 1976, n° Supplement 2/1976. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/add5c5dd-118f-412d-bf8a-277a9fc1f239/publishable_en.pdf (son erişim tarihi Ocak 2016)

⁷²² Rapport fait au nom de la commission politique sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté par M. Willi Birkelbach Rapporteur. [s.l.]: Services des publications des Communautés européennes, 15.01.1962. 20 p. ISBN 2837/2/62/2. (Assemblée parlementaire européenne, Documents de séance 1961- 1962, Document 122).

ve gelecek genişlemesine kadar beklenilmesi ve bu arada Türkiye ile gümrük birliği sürecinin tamamlanması önerilmişti⁷²³.

Bunun üzerine Türk makamları, gümrük birliğinin, Katma Protokol'de öngörüldüğü gibi, 1995 yılında tamamlanması için gerekli hazırlıkların yapılmasını hızlandırmıştır. 5 Mart 1995 tarihinde yapılan Ortaklık Konseyi toplantısında alınan 1/95 sayılı Karar uyarınca Türkiye ile Birlik arasında gümrük birliği kurulmuştur. Birlik ve Türkiye arasındaki ilişkinin ortaklık anlaşması ve Katma Protokol gibi güçlü hukuki dayanaklara dayandırılmasına rağmen, Türkiye'nin tam üyeliği gerçekleşmiş değildir. Bir taraftan AB'nin genişleme politikası çerçevesinde oluşturduğu ve her genişleme dalgasında yeniden ele alıp geliştirdiği genel üyelik şartları ve diğer taraftan AB'nin ya da belirli üye devletlerin Türkiye'den özel olarak talep ettiği şartlar henüz yerine getirilmiş değildir. Aralık 1999'da adaylık statüsünü alan ve 2005 yılında AB ile üyelik müzakerelerine başlayan Türkiye'nin üyeliği henüz çok uzak görünmektedir.

Ortaklık anlaşmalarının, tam üyelik konusunda pek etkili bir araç olmadığını gösteren diğer bir örnek Malta ve Kıbrıs ile yapılan ortaklık anlaşmalarıdır. Malta ve Kıbrıs ile yapılan ortaklık anlaşmalarında serbest ticaret ve kalkınma anlaşmaları unsurlarının birleştiği görülmektedir. Bu anlaşmaların asıl amacı Gümrük Birliği'nin kurulmasıdır. Kıbrıs ve Malta ile yapılan ortaklık anlaşmalarında AB üyeliği ile ilgili herhangi bir düzenleme yer almamaktaydı. Buna rağmen, bu iki ülkenin AB üyeliği diplomatik çevrelerde kesin gözle görülmüştür. Şöyle ki Komisyon üyesi Dahrendorf Malta'nın bir gün AB üyesi olacağını kesin bir olgu olarak ifade etmiştir. Farklı

⁷²³ Commission Opinion On Turkey's Request For Accession To The Community. Brussels, 20 Aralık 1989. <http://aei.pitt.edu/4475/1/4475.pdf> (son erişim tarihi Ocak 2016)

yazarlar ise Malta ve Kıbrıs'ın AB üyeliğini, onlarla yapılan iki ortaklık anlaşmasının doğal bir sonucu olarak yorumlamışlardır⁷²⁴.

Malta ve Kıbrıs 1990 yılında doğrudan Birlik üyeliği için başvuruda bulundular⁷²⁵. Haziran 1992 yılında Lizbon'da toplanan Avrupa Konseyi, Birliğin Kıbrıs ve Malta ile ilişkilerini ortaklık anlaşmalarının uygulanmasını güçlendirerek, bu ülkelerin üyelik başvurusunu değerlendirerek ve politik diyalogu geliştirerek devam ettireceğini ifade etmiştir⁷²⁶. 27 Mayıs 1997 tarihinde, Birliğin Kıbrıs ile imzalamış olduğu Gümrük Birliği Anlaşması 1 Ocak 1998 tarihinde resmen yürürlüğe girmiştir. Aynı şekilde Malta ve Birlik arasında da gümrük birliği kurulmuştur. 2004 Yılında ise Malta ve Kıbrıs'ın AB üyeliği gerçekleşmiş ve bu ülkelerle yapılan ortaklık anlaşmaları sona ermiştir.

Birliğin, Malta ve Kıbrıs ile yapmış olduğu ortaklıkların seyrinden yola çıkarak, tam üyeliğin bir ortaklık anlaşmasında öngörülmemiş olmasının, ortak devletin AB üyesi olamayacağı anlamına gelmediği görülmektedir. Ayrıca bu ilk ortaklık anlaşmalarının imzalanması, ortak devletin AB üyeliği için, bir şart olarak da ileri sürülmemiştir. Dolayısı ile ilk ortaklık anlaşmalarının AB üyeliği perspektifi açısından pek de etkili bir araç olmadığı görülmektedir. Hatta İspanya ve Portekiz'in tam üyeliğinin bir ortaklık anlaşması olmadan gerçekleştirilmiş olması, varılan bu sonucu güçlendirmektedir.

Aslında İspanya ve Portekiz, Birliğe ilk başvurularını 1962 yılında gerçekleştirmiş ancak her iki ülkenin de diktatörlükle yönetilmesi sonucu başvuruları reddedilmiştir. Bu iki ülkenin az gelişmiş ekonomileri ve demokrasiye geçişlerinde

⁷²⁴ Phinnemore, s. 65.

⁷²⁵ Tatham, s. 119.

⁷²⁶ İbid, s. 120.

karşılaştıkları sorunlar, AB ile ilişkilerinin yavaş bir şekilde ilerlemesine sebep olmuştur. 29 Haziran 1970 tarihinde İspanya ile Birlik arasında Tercihli Ticaret Anlaşması imzalanmıştır. Haziran 1977'de İspanya'da demokratik seçimler yapılmıştır. Bu şekilde İspanya'da demokratik rejim yeniden kurulmuş ve bir ay sonra bu ülkenin AB'ye üyelik başvurusu yinelemiştir. Bu başvuru ile ilgili Komisyon tarafından hazırlanan olumlu görüş Konseye bildirilmiştir. Bunun üzerine, İspanya ile üyelik müzakerelerinin başlatılmasına karar verilmiştir. Jacques Chirac tarafından yönetilen Fransa İspanya'nın AB üyeliğine karşı çıkmıştır. Jacques Chirac İspanya'nın ortak tarım politikasına dahil olmasının Birlik için katlanılmaz bir durum yaratacağını ifade etmiştir. O, İspanya ile bir ortaklık anlaşması yapılmasının daha uygun bir seçenek olacağı görüşündeydi⁷²⁷.

1970'li yılların ortalarına doğru diktatörlükten demokratik düzene geçiş süreci yaşayan Portekiz'e, demokrasinin kalıcı olmasını desteklemek amacıyla AB tarafından, 150 milyon avro tutarında finansal yardım sağlanmış, işçilerin Birlik içinde dolaşımı kolaylaştırılmış ve tarım alanında bazı imtiyazlar tanınmıştır. Lizbon hükümeti üye devletlerin başkentlerini tek tek ziyaret ettikten sonra 1977 yılında AB üyeliği için resmi başvuruda bulunmuştur. Bu başvuru ile ilgili Komisyonun görüşü olumlu olmuş ve katılım müzakerelerinin başlatılması kararı alınmıştır. Bu dönemde Portekiz ekonomisinin ve demokrasisinin güçlü olmadığı gerekçesi ile bu ülkenin üyelik için hazır olmadığı konusunda birçok tartışmalar ortaya çıkmıştır. Ancak Portekiz için AB üyeliği, ülkedeki demokrasiyi güçlendirmeyi ve ekonomiyi geliştirmeyi destekleyecek bir yol olarak görülmüştür. Portekiz ile bir ortaklık

⁷²⁷ De La Guardia, Ricardo Martin, "In Search of Lost Europe: Spain", Kaiser, Wolfram – Elvert, Jürgen (Eds), European Union Enlargement, a Comparative History, Routledge Publishing, Londra, 2004, s. 108.

anlaşması yapılmamış, Portekiz ve Birlik arasında sadece bir ticaret anlaşması akdedilmiştir. Şaşırtıcı bir şekilde bu anlaşma Portekiz hükümeti tarafından bir ön-üyelik anlaşması olarak sunulmuştur⁷²⁸.

İspanya ve Portekiz'in üyelik için uygun olmadıkları yönündeki tartışmalara rağmen Avrupa Konseyi, İspanya, Portekiz ve Yunanistan tarafından gelen üyelik başvurularını değerlendirmek için Komisyonu görevlendirmiştir. 19 Nisan 1978 tarihinde Komisyon, "*The April Fresco*" olarak da bilinen "Genişleme Sorunları Üzerinde Değerlendirme" raporunu Konseye sunmuştur. Bu raporda Komisyon Güney Avrupa ülkelerinin üyelik başvurusunun Birliği bir politik sorumluluk yükü altına soktuğunu belirtmektedir. Komisyona göre totaliter rejimlerden yeni çıkan bu ülkelerin AB üyeliği, bu ülkelerdeki demokrasinin güçlenmesine yardımcı olacak, ayrıca Birlik içi ticaretin gelişmesine katkıda bulunacaktır⁷²⁹. Bu raporla Güney Avrupa ülkelerinin üyelik süreci geri dönülmez bir yola girmiştir. İspanya ve Portekiz ile 1978-1979 yıllarında başlatılan üyelik müzakereleri 1986 yılında bu ülkelerin Birliğe katılmalarıyla sonuçlanmış, böylece Birliğin üye sayısı on ikiye yükselmiştir.

EFTA ülkelerinin AB'ye katılımı ise bireysel bir ortaklık anlaşması olmadan gerçekleştirilmiştir. 1989 yılında, Avrupa Komisyonu başkanı Jacques Delors, Birlik ve EFTA arasında Avrupa Ekonomik Alanı'nın (AEA) kurulması fikrini ortaya atmıştır. Böyle bir anlaşma ile iç pazar EFTA ülkelerine doğru de yayılabilecekti. Avrupa Ekonomik Alanı'nı kuran Ortaklık Anlaşması 1990 yılında müzakere edilmeye başlandı ve 1994 yılında yürürlüğe girdi. Birlik ve EFTA arasında kurulan

⁷²⁸ Pinto, Antonio Costa– Teixeira, Nuno Severiano, "From Atlantic Past to European Destiny: Portugal", Kaiser, Wolfram – Elvert, Jürgen (Eds), *European Union Enlargement, a Comparative History*, Routledge Publishing, Londra, 2004, s. 129.

⁷²⁹ De La Guardia, s. 109.

Avrupa Ekonomik Alanı, EFTA ülkeleri için Birliğin müktesebatını kabul etmek ancak karar alma mekanizmalarına dahil olmamak anlamına gelmekteydi. Bu durum EFTA bölgesindeki birçok ülkenin tutumlarını değiştirmelerine ve AB üyeliğine başvurmalarına sebep olmuştur⁷³⁰.

Finlandiya 18 Mart 1992’de AB üyeliği için başvuruda bulunmuştur. Üyelik müzakereleri 1993 yılında başlamış ve yaklaşık bir yıl sürmüştür. Güçlü bir demokrasi ve ekonomiye sahip olması ve AEA ortaklık anlaşması sayesinde Birliğin iç pazar ile ilgili bütün müktesebatına uyum sağlamış olması, Finlandiya ile üyelik müzakerelerini kolaylaştırmıştır. 1995 yılında Finlandiya AB üyesi olmuştur. Aynı şekilde bir yıl süren müzakereler sonucunda, Finlandiya ile benzer bir yapıya sahip İsveç de 1995 yılında AB üyesi olmuştur. EFTA’nın diğer bir önemli üyesi Avusturya AB üyeliğini ekonomiyi yeniden canlandırmak için bir araç olarak görmekteydi⁷³¹. Avusturya da Finlandiya ve İsveç gibi istikrarlı bir demokrasiye ve gelişmiş bir ekonomiye sahipti bu nedenle üyelik müzakereleri çok kısa sürmüş ve 1995 yılında AB üyesi olabilmıştır.

EFTA ülkeleri, AB üyelik sürecinde Birlik ile bireysel ortaklık anlaşmaları akdetmemişlerdir. Ancak Birlik-EFTA arasında yapılan AEA Ortaklık Anlaşması bu ülkelerin üyelik sürecini (özelikle müktesebatın uyumu açısından) kolaylaştıran ve hızlandıran bir unsur olarak değerlendirilmiştir. Bu şekilde 1995 yılına kadar gerçekleştirilen genişleme süreçlerinde, ortaklık anlaşmaları üyelik açısından bir dış politika aracı olarak ya kullanılmamış ya da önemli bir araç olarak

⁷³⁰ Gussarsson, Maria, “Combining Dependence with Distance: Sweden”, Kaiser, Wolfram – Elvert, Jürgen, European Union Enlargement (Eds), a Comparative History, Routledge Publishing, Londra, 2004, s.190.

⁷³¹ Elvert, Jürgen, “A Fool’s Game or a Comedy of Errors?: EU Enlargements in Comparative Perspective”, Kaiser, Wolfram – Elvert, Jürgen (Eds), European Union Enlargement, a Comparative History, Routledge Publishing, Londra, 2004, s.209.

değerlendirilmemiştir. Ancak 1990'lı yıllardan sonra, akdedilen ortaklık anlaşmaları AB üyeliği açısından önemli bir dış politika aracı olarak kullanılmıştır.

1990'lı yıllarda AB ile MDA ülkeleri arasından Avrupa Anlaşması olarak isimlendirilen ortaklık anlaşmaları imzalanmıştır. Yukarıda da ayrıntılı bir şekilde açıklandığı üzere, Avrupa Anlaşmaları serbest ticaret anlaşmalarından çok daha fazla kapsayıcıdır ve MDA ülkelerini tam üyeliğe hazırlayan bir anlaşma niteliğindedir⁷³². Aslında Ankara ve Atina Anlaşmalarından farklı olarak Avrupa Anlaşmalarının metninde ortak devletlerin muhtemel üyeliğinden bahsedilmemektedir. Sadece Avrupa Anlaşmalarının dibacesinde, ortak devletlerin nihai hedeflerinin Birliğe üyelik olduğu ve ortaklığın bu hedefe ulaşılmasında bir yardımcı araç teşkil ettiği belirtilmektedir.

Kopenhag Zirvesi öncesinde yapılan ilk üç Avrupa Anlaşması bir üyelik aracından çok, bir üyelik alternatifi olarak algılanmıştır⁷³³. Bu ilk anlaşmaların dibacesinde üyelik ile ilgili olan ifade, ortakların birbirlerinin amaçlarının farkında olduğunun, ifadenin anlaşmanın dibacesinde yer alması ise taraflar açısından hukuki bağlayıcılığının önlenmeye çalışıldığının bir göstergesidir şeklinde yorumlanmıştır⁷³⁴. İlk üç Avrupa Anlaşmaları AB üyeliğine bir alternatif olarak yapılırken, aynı strükture göre yapılan daha sonraki Avrupa Anlaşmaları AB üyeliği için birer araç olarak nitelendirilmiştir. Avrupa Anlaşmalarının bir üyelik aracı olup olmadığı, bu anlaşmaların ne içeriğini ne de dibacesini etkilemiştir. Buna rağmen Avrupa Anlaşmaları, çeşitli uluslararası platformlarda da, MDA ülkelerinin AB

⁷³² Gürsoy, Elif, “Avrupa Anlaşmalarının Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Ekonomik Gelişimine Etkisi”, www.dtm.gov.tr/dtmadmin/.../avrupa_anlasmalarinin_merkezi_ve.doc (son erişim tarihi 12.05.2015)

⁷³³ Shaelou, 2010, s. 10.

⁷³⁴ Maresceau, 2003, s. 15.

üyeliğini hazırlayan hukuki belgeler olarak değerlendirilmiş ve AB'ye katılım stratejisinin en önemli aracı olmuştur.

Haziran 1993 yılında yapılan Kopenhag Zirvesi AB'nin, MDA ülkeleri ile olan ilişkilerine yeni bir boyut kazandırmış ve MDA ülkelerinin AB'ye katılımını kesin hale getirmiştir. Kopenhag Zirvesi'nde alınan kararla bu ülkelerin üyelikleri, akit tarafların ortak hedefi olmuştur. Üyelğin ön şartı olan ve yerine getirilmesi gereken kriterler belirlenmiştir. Kopenhag Zirvesi'nden sonra MDA ülkeleri AB'ye üyelik için başvurmuştur⁷³⁵. MDA ülkeleri ile Katılım Anlaşmaları 2003 yılında Atina'da imzalanmış ve 2004 yılında bu ülkeler AB'ye üyelik statüsünü kazanmışlardır⁷³⁶. Romanya ve Bulgaristan'ın tam üyeliği 2007 yılında gerçekleştirilmiştir⁷³⁷.

MDA ülkelerinin üyelik süreci, hukuki çerçevelerin düzenlenmesinin yanı sıra, istikrar ve esnekliğin dikkatli bir kombinasyonun da gerekli olduğunu göstermiştir. Başka bir ifade ile bu ülkelerin üyelik sürecinde, taraflar arasındaki ilişkiyi düzenleyen bağlayıcı hukuki hükümlere ek olarak, tek taraflı imtiyazların da tanınması sürecin ilerlemesine yardımcı olmuştur. Tarafların böyle bir yaklaşımı ortaklıktan katılıma giden süreç boyunca izlenmiştir. Genişleme sürecinde çeşitli deklarasyonlar, bağlayıcı olmayan taahhütler, diplomatik araçlar ya da bunlar gibi soft law nitelikli diğer araçlar geniş bir şekilde kullanılmıştır.

Genişleme sürecinde bağlayıcı hukuk kapsamında değerlendirilen ortaklık anlaşmalarının rolü önemli ancak tek başına yeterli olmamıştır. Bağlayıcı hukuk, AB ve ortak devletler arasındaki ilişkinin sadece bir unsurunu teşkil etmiştir. Tabi ki

⁷³⁵ Karluk, 2014.

⁷³⁶ Karluk, 2005, s. 156.

⁷³⁷ Shaelou, 2010, s. 11 .

bunun önemsiz bir unsur olduğu söylenemez. Tam tersine, devletler arasındaki ilişkilerin kalıcı, barışçıl ve istikrarlı bir zeminde geliştirilmesini sağlayan en önemli unsurlardan biri bağlayıcı hukuk unsurudur⁷³⁸. AA'lar da ilk başta AB üyeliğinin bir alternatifi olarak düzenlenirken, daha sonra içerik ve yapıları değiştirilmediği halde, muhtemel bir üyeliğin aracı ve ön aşaması olarak gösterilmiş ve bu şekilde kullanılmıştır. AA'lar MDA ülkelerinin üyeliği ile sona ermiştir.

Yukarıda da incelendiği üzere, AB Batı Balkanlar'a yönelik yeni bir politik yaklaşım ve bu çerçevede yeni bir ortaklık anlaşması türü tasarlamıştır. AB Batı Balkan ülkeleri ile 2000'li yıllarda IOA'ları imzalamaya başlamıştır. Batı Balkan ülkeleri için tasarlanan İOS çerçevesinde açıkça bağlılık içeren "AB üyeliği" İOS ve IOA'larda terim olarak kullanılmamıştır. Bunu yerine AB entegrasyonundan bahsedilmektedir. Buna rağmen birçok yazara göre AB üyeliğinin AB entegrasyonun doğal bir sonucu olduğu kabul edilmektedir⁷³⁹.

Birçok üye devlet Batı Balkanların üyeliğine karşı çıkmıştır. Bu karşı çıkışın gerekçesi olarak Batı Balkan ülkelerinin AB üyeliğinin bir önceki MDA ülkelerine doğru gerçekleştirilen büyük genişleme dalgasının yarattığı yükü ağırlaştırma ihtimali gösterilmiştir⁷⁴⁰. Bazı üye ülkelere göre de Batı Balkanların kendilerine özgü bir çok sorunun olması sebebi ile, MDA ülkelerine tanınan ayrıcalıkların onlara tanınmaması gerekmektedir.

AB'ye üye ülkelerin Batı Balkan ülkelerinin muhtemel AB üyeliği konusundaki tereddütlerine rağmen, AB Komisyonu İOS ile ilgili yaptığı açıklamada, üyelik terimini kullanmadan, bu politikanın Batı Balkan bölgesini AB

⁷³⁸ Müller-Graff, 1997, s.29.

⁷³⁹ Panebianco - Rossi, s.6.

⁷⁴⁰ Friis, Lykke – Murphy, Anna, "Turbo Charged Negotiations: The EU and Stability Pact for SouthEastern Europe", *Journal of European Public Policy*, C.7, S.5, 2000, s. 772–773.

entegrasyonuna doğru yönlendireceğini belirtmiştir⁷⁴¹. Bundan bir yıl sonra Konsey Batı Balkan ülkeleri için potansiyel aday terimini kullanmıştır⁷⁴². Bu terimin de AB üyeliği konusunda zayıf bir bağlayıcılık içerdiği ileri sürülebilir. Phinnemore'ın da açıkladığı gibi, bu potansiyel aday statüsü teriminin resmi bir tanımı yoktur, bu statü ilgili ülkelere üyelik açısından bağlayıcı bir hak sağlamamaktadır. Ancak siyasi açıdan değerlendirildiğinde potansiyel aday statüsü, ilgili ülkelere üyelik perspektifini taahhüt etmektedir⁷⁴³.

Avrupa Anlaşmalarının dibacesinde yer alan, ortak ülkelerin nihai hedeflerinin Birliğe üyelik olduğu ve ortaklık anlaşmasının bu hedefe varılmasında bir yardımcı araç teşkil ettiği yönündeki üyelik ile ilgili hüküm, İOA'larda aynı şekilde yansıtılmamıştı. İOA'ların dibacesinde, AB'nin üyelik ile ilgili Kurucu Antlaşmalarda ve Kopenhag Zirvesinde belirtmiş olduğu şartların yerine getirilmesi halinde ve ortaklık anlaşmasının özellikle de bölgesel işbirliği ile ilgili konuların başarılı bir şekilde uygulanması durumunda potansiyel aday statüsünde olan ortak devlete AB üyeliği verilebilecektir⁷⁴⁴ ifadesi yer almaktadır.

Bu ifadeden de anlaşılacağı üzere Batı Balkan ülkeleri için üyelik şartları her zamankinden daha kapsamlı bir hale gelmiştir⁷⁴⁵. Üyelik süreci ile ilgili ne AA'lar ne de İOA'lar yeterince açıklayıcı değildir. Strüktürel açıdan bu anlaşmaların

⁷⁴¹ European Commission, Western Balkans: Enhancing the European Perspective, Press Communication, IP/08/378.

⁷⁴² European Council, Presidency Conclusions, Santa Maria de Fiera European Council Meeting, Point V/D, 19–20 June 2000.

⁷⁴³ Phinnemore, ss. 98–102.

⁷⁴⁴ Arnavutluk ile yapılan İOA'nın dibacesinin original metni şu şekilde: RECALLING the European Union's readiness to integrate to the fullest possible extent Albania into the political and economic mainstream of Europe and its status as a potential candidate for European Union membership on the basis of the Treaty on European Union and fulfilment of the criteria defined by the European Council in June 1993, subject to the successful implementation of this Agreement, notably regarding regional cooperation.

⁷⁴⁵ Phinnemore, s. 100.

birbirleri ile benzerlik göstermesi, bu anlaşmaların aynı amaca yönelik olduğunun bir göstergesi olarak yorumlanabilir, ancak anlaşmaların dibacesinde üyelik ile ilgili ifadelerle bakıldığında AA'lar üyelik için bir yardımcı araç olarak belirtilmişken, İOA'ların başarılı uygulanması AB üyeliğinin şartlarından biri olarak ileri sürülmüştür.

Diğer taraftan İOA'ların ortak ülkeyi üyelik için uygun hale mi getirdiği yoksa ortak ülkenin üyelik sürecinin ilerlemesini mi sağladığı konusuna hiçbir yerde açıklık getirilmemiştir. Ayrıca İOA'lar bir ülkenin potansiyel aday statüsünden aday statüsüne ne şekilde ilerleyeceği konusuna da herhangi bir açıklama getirmemektedir⁷⁴⁶. Sonuç olarak İOA'lar, bir Batı Balkan ülkesini AB üyeliğine götüren ön-aşama olarak düşünülebilir, ancak bu anlaşmaların bu amaca ulaşmak için tek başına yeterli bir araç olmadığı görülmektedir. İOA'ların imzalanıp uygulanması, AB üyeliği için yapılması gereken önemli ve zorunlu bir şart olduğu halde, AB üyeliğini kesin hale getirmemekte, üyeliği açık bir şekilde taahhüt etmemektedir.

Ortaklık anlaşmaları Batı Balkan ülkelerinin AB üyeliği için vazgeçilmez ve çok önemli bir dış politika aracıdır. Batı Balkan ülkelerinin İOA'lardan sonra, AB'nin çizmiş olduğu çerçeve içerisinde üyeliğe doğru takip edeceği yol haritası da çok açık ve bellidir. Hatta bu yol haritasını takip eden Hırvatistan 2014 yılında AB'nin 28. üyesi olabilmıştır.

Diğer taraftan uzun bir süreden beri üyeliğini bekleyen ve bunun için çabalayan Türkiye için aynı şeyi söylemek güçtür. AB ile 50 yıl önce, tam üyeliği öngören bir ortaklık anlaşması imzalanmasına ve bu anlaşmanın neticesinde başarılı

⁷⁴⁶ Elbasani, Arolda, "EU enlargement in the Western Balkans: strategies of borrowing and inventing", *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 2008, C.10, S.3, ss. 293 — 307, s. 303.

bir şekilde bir gümrük birliği kurulmasına rağmen, Türkiye için tam üyelik uzun bir sürece bağlı bir olgu olarak görünmektedir. Buna rağmen Türkiye ve AB arasında imzalanan ortaklık anlaşması taraflar arasındaki ilişkileri düzenleyen en önemli ve hukuki bağlayıcılığı en güçlü olan belgedir. Bu açıdan bakıldığında, Türkiye çok boyutlu bir tam üyelik sürecine devam ederken, bu belgeden azami fayda sağlayacağı yolları arayarak çıkarları doğrultusunda onu kullanabilir. Bu gaye kapsamında, çalışmamızın aşağıda devam eden III. bölümünde, ortaklık anlaşmalarının yarattığı düzenin niteliği araştırıldıktan sonra, bu anlaşmalardan kaynaklanan hakların, vatandaşlar tarafından ne şekilde yargı organları önüne getirilip değerlendirildiği incelenmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ORTAKLIK ANLAŞMALARININ HUKUKİ NİTELİĞİ, ETKİSİ VE SONUÇLARI

I. ORTAKLIĞIN KURUMSAL NİTELİĞİ VE YAPISI

A. ORTAKLIĞIN KURUMSAL NİTELİĞİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ortaklık ilişkisi, uluslararası anlaşma niteliğinde olan ortaklık anlaşması aracılığıyla kurulan ilişkidir. Ortaklık anlaşmalarında ortaklığın kurumsal niteliği ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısı ile ortaklığın bir uluslararası örgüt olarak mı yoksa sadece basit bir sözleşme ilişkisi olarak mı değerlendirilmesi gerektiği pek açık değildir. Bu durumda ortaklığın kurumsal niteliğini değerlendirebilmek için ortaklık ilişkisinin uluslararası tüzel kişiliğe sahip olan Birlik ve devletler arasında kurulmuş olduğunu dikkate alarak, öncelikle uluslararası hukuk ve Birlik kurallarına başvurmanın uygun olacağı kanaatindeyiz.

Doktrindeki genel görüşe göre, ortaklık anlaşması ortaklığın kurumsal niteliği ile ilgili herhangi bir hüküm içermediği için, ortaklık, uluslararası örgüt olarak kabul edilmemektedir. Bu görüşü destekleyen diğer bir gerekçe ortaklığın uluslararası ilişkilerde hem kendisi için hem de üyeleri için bağımsız olarak kararlar alabilecek ve sorumluluk taşıyabilecek yetkilere sahip olmamasıdır. Bu çerçevede ortaklık anlaşması devletlerarası kurumsallaşma yaratmayan bir uluslararası anlaşma,

ortaklığın kurumları ise sadece anlaşma taraflarının birlikte karar aldıkları anlaşma organları olarak nitelendirilmektedir. Bu durumda hak ve yükümlülüklerin sahibi ortaklığın kendisi değil, anlaşma taraflarıdır⁷⁴⁷.

Doktrinde daha azınlıkta olan görüş ise uluslararası örgütlerin bazı tipik özelliklerini dikkate alarak, ortaklığın bu tipik özelliklere sahip olduğunu savunmaktadır⁷⁴⁸. Bu durumda ortaklığın bir uluslararası kuruluş olup olmadığını değerlendirebilmek için öncelikle uluslararası kuruluşların tanımına ve yapısına değinmek gerekmektedir.

Aslında uluslararası örgütler uluslararası hukukta açık bir şekilde tanımlanmamıştır. Viyana sözleşmeleri, uluslararası örgütleri, çok basit ve kısa bir şekilde hükümetler arası örgütler olarak tanımlamaktadır⁷⁴⁹. Ancak bu tanım uluslararası arenadaki bütün uluslararası örgütlerin tanımlanması için yeterli bir tanım olarak görünmemektedir.

Doktrinde uluslararası örgütler en geniş şekilde, iki veya daha fazla devletin (ya da devlet ve örgütlerin), aralarında yaptıkları bir antlaşma ile kurdukları ve kurucuları ayrı bir tüzel kişiliğe ve organlara sahip, belli bir amaç için yaratılan ve genellikle sürekliliği olan bir uluslararası aktör olarak tanımlanmaktadır⁷⁵⁰. Uluslararası Hukuk Komisyonu'nun (ILC) 2003 yılında yaptığı tanıma göre, “uluslararası örgüt” terimi, bir antlaşma veya uluslararası hukuk belgesi ile kurulan

⁷⁴⁷ Can, 2003, s.39. Can - Özen, s.76.

Oppermann, Die Assoziierung Griechenlands mit der Europäischen Gemeinschaft, s. 503.

http://www.zaoerv.de/22_1962/22_1962_1_2_a_486_508.pdf son erişim Ocak 2015.

Petersmann, Struktur und aktuelle Fragen des Assoziationsrecht, s. 271.

http://www.zaoerv.de/33_1973/33_1973_2_a_266_311.pdf son erişim Ocak 2015.

⁷⁴⁸ Seyersted, Finn, “Objective International Personality of Intergovernmental Organizations” *Nordic Journal of International Law* S. 34, 1964, s.3. Seyersted, Finn, *Common Law of International Organisations*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2008, s. 58-63.

⁷⁴⁹ 1969 ve 1986 Viyana Sözleşmeleri, madde 2 (i).

⁷⁵⁰ Schermers, Henry G. - Blokke, Niels M., *International Institutional Law*, 5. Baskı, IDC Publishers, Hollanda, 2011, s. 31.

ve kendine özgü tüzel kişiliği bulunan yapıları göstermektedir. Bu Komisyona göre devletlerin yanı sıra diğer tüzel kişiler de uluslararası örgütlere üye olabilmektedir⁷⁵¹.

Bu genel tanımlardan yola çıkarak bir uluslararası örgütün varlığının kabul edilmesi için şu unsurların mevcudiyeti gerektiği sonucuna varılmaktadır: bir kuruluş anlaşmasının olması, kurucu tarafların devlet ve/veya uluslararası örgütlerden oluşması, kuruluşun tüzel kişiliğe ve bir kurumsal yapıya sahip olması ve süreklilik arz etmesi⁷⁵².

Ortaklık ilişkisini bu unsurlar çerçevesinde değerlendirecek olursak, ortaklığın bir uluslararası anlaşma ile kurulduğu, dolayısı ile uluslararası kuruluşların mevcudiyeti için gerekli olan ilk şartın yerine getirildiği görülmektedir. Ayrıca ortaklık anlaşmasının tarafları devletler ve devlet olmayan ancak bir uluslararası tüzel kişiliğe sahip olan Birlik'ten ibaret olduğu için, uluslararası örgütlerin varlığı için gerekli olan taraflar şartının da yerine getirildiği görülmektedir. Ortaklık anlaşmasının öngördüğü kurumsal yapı da uluslararası örgütlerin kurumsal yapısına benzer niteliktedir. Sonuçta ortaklığın asıl organı olan Ortaklık Konseyi, karar alma ve tavsiyelerde bulunma yetkisine sahip olduğuna göre hukuki kural koymaya yetkili bir organ olarak nitelendirilebilmektedir. Süreklilik unsuru açısından bakıldığında, kurulan her ortaklık için süreklilik unsurunun varlığından bahsedilmesi kolay değildir. Özellikle AB üyeliğini amaçlayan ortaklıklar açısından süreklilik unsurunun varlığı tartışmalıdır. Avrupa Anlaşmaları ile kurulan ortaklıklar sadece birkaç senelik bir süre için geçerli olmuş ve MDA ülkelerinin AB üyeliğinin kazanılması ile bu ortaklıklar son bulmuştur. Ancak Türkiye ile AB arasında kurulan ortaklığa

⁷⁵¹ UN Doc A/64/10, International Law Commission, 'Report of the International Law Commission, Fifty-fifth Session' [5 May–6 July and 7 July– 8 August 2003] GAOR 58th Session, Supp 10, s. 38.

⁷⁵² Brownlie, Ian, Principles of Public International Law, Oxford, 2003, s. 649. Schermer. - Blokke, s. 31.

bakıldığında, bu ortaklığın amacı AB üyeliği olduğu halde, fiilen (*de facto*) süreklilik unsuruna sahip olduğu sonucuna varılabilir.

Buraya kadar yapılan açıklamalardan uzun süreli ortaklıkların genel olarak bir uluslararası örgüt olarak nitelenebileceği sonucuna varılabilir. Ancak genel doktrine göre, ortaklığın bir uluslararası örgüt olarak kabul edilebilmesi için bu şartlar yeterli değildir. Ortaklığın tüzel kişiliğinin eksikliği nedeniyle, ortaklık bir örgüt olarak kabul edilmemektedir. Bu bağlamda ortaklığın uluslararası tüzel kişiliğinin gerçekten olup olmadığını uluslararası hukuk kuralları ve yeni uygulamalar çerçevesinde araştırmak, konunun daha net bir şekilde ortaya konulmasına yardımcı olacaktır. Bunun için öncelikle uluslararası örgütlerin tüzel kişilik kazanma yollarına ve uluslararası tüzel kişilik tanımına değinmek yerinde olacaktır.

Uluslararası örgütler, devletlerden farklı olarak uluslararası hukukun asli sùjeleri değil, diğer uluslararası sùjelerin birleşmelerinden ortaya çıkan türemiş kişiliğe sahiptirler. Uluslararası hukukun genel esaslarında, uluslararası örgütlere devletler gibi asıl bir hukuk sùjesi olma vasfı tanıyan genel bir norm yoktur. Dolayısıyla devletlerin aksine, uluslararası örgütlerin kendiliğinden uluslararası hukuk tüzel kişiliği söz konusu değildir. Uluslararası örgütlerin uluslararası hukuk tüzel kişiliği ve bunun kapsamı, uluslararası hukukun genel kurallarından ortaya çıkmamaktadır. Uluslararası örgütlerin tüzel kişiliği, kurucu devletlerin/örgütlerin takdirindedir. Dolayısı ile uluslararası örgütlerin hepsinin uluslararası hukuk tüzel kişiliğinden bahsetmek mümkün değildir⁷⁵³. Bu durumda uluslararası örgütlerin uluslararası hukuk tüzel kişiliğinin kazanılma yollarına bir göz attıktan sonra, ortaklığın tüzel kişiliğe sahip olup olmadığını değerlendirmek daha kolay olacaktır.

⁷⁵³ Can, 2003, s.34.

Uluslararası örgütlerin tüzel kişilik kazanmasının öncelikli yolu, bunun örgütün kuruluş belgesinde açık bir şekilde öngörülmüş olmasıdır. Örneğin, bir yargı organı olmasına rağmen, bir uluslararası örgüt olarak tasarlanan Uluslararası Ceza Mahkemesi (UCM), diğer ceza mahkemelerinden farklı olarak, 1998 tarihli Roma Statüsü olarak isimlendirilen özel bir antlaşma ile kurulmuştur. Roma Statüsü'nün 4. maddesinde açık bir şekilde bu mahkemeye uluslararası tüzel kişilik tanınmış ve devletlerle antlaşmalar akdetme yetkisi verilmiştir. Böylece, herhangi bir uluslararası örgütün veya devletin müdahalede bulunamayacağı ayrı bir hukuki kişiliğe sahip olan UCM, kendi başına anlaşma yapma, diplomatik ve uluslararası ilişkiler kurma ve dokunulmazlık ve ayrıcalıklara sahip olma gibi hak ve yetkilere sahiptir⁷⁵⁴. Antlaşma ile tüzel kişilik kazanmanın diğer bir örneği, Fransız Milletler Cemiyeti'nin (*La Francophonie*) örneğidir. Fransız Milletler Cemiyeti'nin 1970 yılındaki kuruluşu herhangi bir anlaşmaya dayanmamaktaydı, dolayısıyla tüzel kişiliği de söz konusu değildi. 2005 Yılında kabul edilen bir antlaşma ile bu kuruluşun ismi Uluslararası Frankofon Kuruluşu (*International Organisation of La Francophonie*) olarak değiştirildi ve kuruluşu uluslararası bir örgüt olarak tüzel kişiliği ayrı bir hükümde tanınmış oldu⁷⁵⁵. Güneydoğu Asya Devletleri Birliği (ASEAN) da 1967 yılında bir deklarasyonla kurulmuş olması nedeniyle, tüzel kişiliğe sahip bir kuruluş değildi. Bu örgüt yaklaşık kırk yıl boyunca kararlarını oybirliği usulü ile almıştı ve üye devletlerden ayrı bir kişiliğe sahip olamamıştı. Bazı yazarlar bu dönemde ASEAN'ın en azından göreceli ve sübjektif olarak *de facto* bir

⁷⁵⁴ Başlar, Kemal, "Uluslararası Kuruluşlar ve Uluslararası Hukuk Kişiliği", *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*, 2012, Cilt 8, S. 30, ss.1-23, s5

⁷⁵⁵ Charter of Francophony, 9/2. maddesi.

<http://www.francophonie.org/IMG/pdf/chartesfrancophonie.pdf> (Son erişim tarihi 03.09.2015)

tüzel kişiliğe sahip olduğunu ileri sürmüştür⁷⁵⁶. ASEAN, hukuk tüzel kişiliğini ancak 15 Aralık 2008’de yürürlüğe giren ASEAN Şartının 3. maddesi ile kazanabilmiştir⁷⁵⁷.

Uluslararası örgütlerin tüzel kişilik kazanmasının ikinci yolu zımni tüzel kişiliktir. Bazı uluslararası örgütlerin kurucu belgelerinde açık bir şekilde örgütün tüzel kişiliğinden bahsedilmediği halde, uygulama ve yargı kararlarında bu tür örgütlerin tüzel kişilik sahibi olduğu *fiilen* kabul edilmektedir. Bunun tipik örneği Birleşmiş Milletlerdir (BM). BM Şartında açık bir şekilde uluslararası tüzel kişiliğinden bahsedilmediği halde, yukarıda da incelendiği üzere, Uluslararası Adalet Divanının 1949 tarihli *Reparation* davasında, BM’nin fonksiyonel anlamda uluslararası tüzel kişiliğe sahip olduğuna karar verilmiştir⁷⁵⁸. Bu örnek, uluslararası örgütlerin tüzel kişiliğinin, kurucu antlaşmasında özel bir hükümle öngörülmesinin, mevcudiyetini belirleyen tek yöntem olmadığını göstermektedir.

1993-2009 yılları arasında AT’den ayrı bir anlaşma ile kurulan AB’nin de hukuki kişiliği yoğun tartışmalar sebebiyet vermiştir. Bir görüşe göre, AB Antlaşması’nda AB’ye açık bir şekilde hukuki kişilik veren herhangi bir hükmün yer almaması, AB Lizbon Antlaşması’nın 1 Aralık 2009’da yürürlüğe girmesine kadar tüzel kişiliğe sahip değildi. Karşı görüş ise, AB’nin yapmış olduğu uluslararası anlaşmalardan yola çıkarak 1993-2004 yılları arasında zımnen, 2004-2010 yılları arasında ise *fiilen* tüzel kişilik sahibi olduğunu ileri sürmüştür. Bu görüşe göre,

⁷⁵⁶ Lin, Chun Hung, “ASEAN Charter: Deeper Regional Integration under International Law?”, *Chinese Journal of International Law*, 2010, C. 9, S. 4, s. 821-837.

<http://chinesejil.oxfordjournals.org/content/9/4/821.full> (son erişim Aralık 2014)

⁷⁵⁷ <http://www.asean.org/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf> (Son erişim tarihi 03.09.2015)

⁷⁵⁸ *Reparation For Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, [1949], I.C.J. Rep. 174, 179, <http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1835.pdf> (Son erişim tarihi 03.09.2015)

AB'nin antlaşma yapma ve hukuki bağlayıcılığı olan açıklamalar yapma yetkisi ancak tüzel kişiliğinin varlığı ile açıklanabilmektedir⁷⁵⁹.

Uluslararası tüzel kişilik, ayrıca, çok özel durumlarda sadece belli bir devletin özel durumu dolayısı ile belli bir yapıya tüzel kişilik tanınması ile⁷⁶⁰, ya da örf ve adet kuralları ya da nezaket gereği çerçevesinde belli yapıların tüzel kişiliğinin kabul edilmesi⁷⁶¹ ile mümkün olmaktadır. Ancak bu son iki durum konumuzun dışında kaldığı için bu çalışmada ayrıntılı olarak ele alınmayacaktır.

Uluslararası örgütlerin tüzel kişilik kazanma yolları ile ilgili bu açıklamalar, ortaklık ilişkisinin değerlendirilmesi açısından yol gösterici niteliktedir. Öncelikle hiçbir ortaklık anlaşmasında, ortaklığın tüzel kişiliğinin öngörülmesi olmadığına dikkate aldığımızda ortaklığın açıkça bir tüzel kişiliğe sahip olmadığı sonucuna varılmaktadır. Ayrıca yukarıda bahsi geçen uluslararası kişilik kazanmanın son iki yolu da ortaklığın tüzel kişiliğe sahip olması için söz konusu değildir. Bu durumda, ortaklığın ancak zımni ve *de facto* olarak tüzel kişiliğe sahip bir uluslararası örgüt olup olmadığı araştırılabilir. Bunun için öncelikle uluslararası tüzel kişilik kavramını değerlendirmemiz gerekmektedir.

Uluslararası örgütlerin tüzel kişiliğini tanımlamak için, tüzel kişilikle ilgili genel hukuk teorisinden yola çıkılmaktadır. Buna göre, belirli bir hukuk sisteminde hak ve yükümlülükler sahip olma kapasitesine ve organları aracılığı ile ifade ettiği

⁷⁵⁹ AB tüzel kişiliği ile ilgili tartışmalar için bakınız: Kuijper, Pieter Jan – Wouters, Jan – Hoffmeister, Frank, De Baere, Geert – Ramopoulos, Thomas, *The Law of EU External Relations, Cases, Materials and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, 2. Baskı, Oxford University Press, Oxford, 2015, s. 1-20. Başlar, Kemal, "Uluslararası Kuruluşlar ve Uluslararası Hukuk Kişiliği", *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*, 2012, Cilt 8, S. 30, ss.1-23, s. 7.

⁷⁶⁰ Örneğin İtalya Papalığa tüzel kişilik tanıyıp onunla anlaşmalar yapmaktadır.

⁷⁶¹ Örneğin *Arab Monetary Fund v. Hashim and others* davasında, İngiliz Lordlar Kamarası, Arap Para Fonu'nun, Birleşik Arap Emirlikleri tarafından uluslararası kişi kabul edilmesi ve merkezinin bu ülkede bulunması dolayısıyla, nezaket kuralı gereği, İngiliz mahkemelerinde Fonun uluslararası hukuk kişiliğinin kabul edilmesi gerektiğine karar vermiştir.

ve kendisine ait bir iradeye sahip olabilen her oluşum tüzel kişiliğe sahiptir⁷⁶². Dolayısı ile uluslararası örgütlerin de uluslararası hukuktan kaynaklanan hak ve yükümlülöklere sahip olma yetenekleri ve kendilerine ait bir iradesi mevcut olursa uluslararası hukuk tüzel kişiliğine sahip olabilecektir.

Uluslararası tüzel kişiliğe sahip bir uluslararası örgütün varlığının en önemli şartlarından biri, organları aracılığı ile ifade ettiğı ve kendisine ait bir iradeye sahip olmasıdır⁷⁶³. “Kendi ayrı iradesi” terimini göstermek için İngilizce, Almanca ve Fransızca literatüründe “*a will of its own*” (kendi iradesi), “*der eigene Wille*” (kendi iradesi), “*volonte distincte*” (ayrı iradesi) terimleri kullanılmıştır. Bu terimlerden Fransızca terim daha spesifikdir çünkü hukuki yapının kendi iradesine sahip olmasının yanı sıra, söz konusu iradenin başkalarının iradesinden ayrı (*distincte*) olacağını da belirtmektedir. Yani bu terim, organ iradesinin üye devletlerin iradelerinden ayrı tutulması gerektiğini de belirtmektedir⁷⁶⁴. Böyle bir ayrımın yapılması önem taşımaktadır çünkü alınan kararların, bir *ad hoc* devlet grubu tarafından değil de, karar alma yetkisine sahip ve devletler grubundan ayrı olan bir süje tarafından alındığını göstermektedir. Bu tür süjeler Uluslararası Adalet Divanının kullandığı ifade ile “*belirli bir otonomiye sahip hukuk süjeleri*” olarak nitelendirilmiştir⁷⁶⁵.

Ortaklık iradesinin ortaya çıkma şekli geleneksel uluslararası örgütlerin iradelerinin ortaya çıkma şekli ile benzerlik göstermektedir. Özellikle Ortaklık Konseylerinin anlaşma tarafları için bağlayıcı kararlar alma ve onlara yönelik

⁷⁶² Schermers - Blokker, s. 44.

⁷⁶³ Weissberg, Guenter, International Status of the United Nations, Oceana Publications, New York, 1961, s. 21.

⁷⁶⁴ Schermers - Blokker, s. 44-45.

⁷⁶⁵ ICJ Advisory Opinion on “Legality of the Use By a State of Nuclear Weapons In Armed Conflict”, of 8 July 1996, paragraf 19.

tavsiyelerde bulunma yetkisi, ortaklığın kendisine özgü bir iradesinin olduğunu göstermektedir. Buna rağmen sadece ortaklığın irade mevcudiyeti yetmez, yukarıda açıklandığı üzere, aynı şekilde bu iradenin tarafların iradesinden ayrı olması gerekmektedir. Ortaklığın bir örgüt olmadığını savunan görüşte, ortaklıkta kararlar oy birliği ile alındığı için ortaklığın iradesinin, tarafların iradesinden ayrı olmadığı ileri sürülmektedir. Aksini savunanlar ise uluslararası hukuktaki bazı uygulamalara dayanarak, ortaklıkta olduğu gibi, uluslararası kişiliğe sahip birçok uluslararası örgütte de kararların oybirliği ile alındığını ve tarafların kendi hükümetlerinin talimatları doğrultusunda hareket ettiğini ileri sürmektedir. Ayrıca her üye devletin oy haklarının yanı sıra siyasi ve ekonomik güçleri ölçüsünde az ya da çok uluslararası bir örgütün iradesini etkileyebileceği bir gerçektir. Dolayısı ile bu görüşe göre ortaklık ilişkisinde, ortaklık iradesini ortaya koyan Ortaklık Konseyinin bir uluslararası örgütün organı niteliğini taşıyıp taşımadığı tespitinde böyle bir ayırıcı faktörün belirleyici olması yeterli görünmemektedir⁷⁶⁶.

Örgütlerin tüzel kişiliğinin varlığı için, kurumsal iradenin tarafların iradesinden ayrılmasının önemli bir şart olduğunu ileri süren görüşü reddedenlere göre, bu konuda önemli olan iradenin ayrılması değil, önemli olan Ortaklık Konseyinin akit tarafları arasındaki ilişkileri ortaklık adına en azından şeklen hukuki yönden bağlayıcı olarak düzenleyip düzenleyemeyeceğidir. Bu açıdan bakıldığında sadece ortaklığın kurumsal iradesinin ortaya çıkma şekline dayanarak, ortaklığın tüzel kişiliğinin olmadığını savunmak güçtür⁷⁶⁷.

⁷⁶⁶ Lavranos, Nikolaos, *Legal Interaction between Decisions of International Organizations and European Law*, Groningen: Europa Law Pub Netherlands, 2004, s. 64; Başlar, Kemal, "Gümrük Birliği Anlaşmasının, (1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın) Hukuksal Niteliği", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Güz: 2004, C.4, S.1, ss. 151-198, s. 161.

⁷⁶⁷ Can - Özen, s.83.

Tüzel kişiliğin mevcudiyetini gösteren diğer bir etken, ilgili süjenin hukuki işlem yapabilme, dolayısıyla hak ve yükümlülöklere sahip olabilme yetkisine sahip olmasıdır. Bu kapsamda bir oluşum, hukuki işlem yapma yetkisine sahip olursa, onun tüzel kişiliğinin varlığından bahsedilebileceğı ileri sürölmektedir⁷⁶⁸. Uluslararası hukuk uygulamalarına bakıldığında, fiili ya da zımni tüzel kişilik, hukuki işlemler yapan ancak kurucu belgelerde tüzel kişiliğı açık bir şekilde öngörölmemiş olan örgötlere yönelik çıkan bir kavramdır. Bu açıdan bakıldığında ortaklığın tüzel kişiliğinden bahsetmek mümkün görönmektedir. Çünkü nihayetinde ortaklık belirli bir düzeyde kurumsallaşarak, belirli görev ve yetkiler sahip bir organ olan Ortaklık Konseyi aracılığıyla hukuki işlemler yapabilmektedir. Nihayetinde Ortaklık Konseyleri hukuki işlem niteliğinde ve taraflar için bağlayıcı kararlar alabilen organlardır. Burada vurgulanması gereken nokta, ortaklığın tüzel kişiliğinin varlığını ortaya koymaya çalışan görüşün, Ortaklık Konseyinin yetki ve görevlerine dayandığı ve ortaklığın tüzel kişiliğini kurumsal olarak bu çerçevede açıkladığıdır.

Ortaklığın uluslararası örgüt olmadığını savunan görüş, ortaklığın asıl organı olan Ortaklık Konseyinin, ortaklık adına üçüncü taraflarla ilişki kurma gibi bir yetkisinin olduğunu öngörölmediğine vurgu yapmaktadır. Bu görüşe göre Ortaklık Konseyi sadece ortaklığın amaçları doğrultusunda anlaşma tarafları arasındaki ilişkiyi düzenleme yetkisine sahip olmakta, ortaklık kendisi için ve üyeleri yerine üçüncü taraflarla işlem yapabilen bir uluslararası örgüt olarak ortaya çıkamamaktadır. Bu görüşü güçlendirmek için ayrıca ortaklığın faaliyet alanının dar kapsamlı olması sebebiyle belli bir bütçesinin söz konusu olmaması gerekçesi ileri

⁷⁶⁸ Brownlie, Ian, Principles of Public International Law, Oxford, 2003, s. 649.

sürülmüştür. Ancak buna rağmen dar bütçeli birçok örgüte uluslararası ve ulusal hukuklarda tüzel kişilik tanınmaktadır⁷⁶⁹.

AB hukuku kapsamında bir değerlendirme yapmak gerekirse Birliğin anlaşma yapma ve uluslararası örgütlere üye olma yetkisinden yola çıkılabilir. Birliğin çeşitli uluslararası örgütlere üye olma ve uluslararası süljelerle anlaşma yapma yetkisini Birliğin dış yetkileriyle ilgili çalışmamızın 1. bölümünde incelemiştik. Burada konumuz açısından yararlı olan unsur şudur: Birliğin uluslararası anlaşmalar aracılığıyla yeni uluslararası örgüt kurma yetkisinin mevcudiyetidir. Birliğe böyle bir yetki Divanın 1/76 sayılı görüşünde tanınmıştır⁷⁷⁰. Wessel Divanın bu görüşünden yola çıkarak, ortaklık anlaşmaları aracılığıyla kurulan ortaklıkları Birlik tarafından oluşturulan yeni uluslararası örgütler olarak nitelendirmiştir⁷⁷¹.

Görüldüğü üzere, ortaklığın uluslararası örgüt olarak varlığını tamamen reddetmek için ileri sürülen gerekçelerin yeterli olup olmadığı birçok hukukçu açısından tartışmalı bir konu olarak kalmaktadır. Kanımızca teorik olarak ortaklığın uluslararası örgüt olduğunu savunmak için ileri sürülen gerekçeler mantıken kabul edilir nitelikte görünse de, uygulamada ortaklığın örgüt olarak ortaya çıkmasının pratik bir anlamı ve önemli bir fonksiyonu bulunmamaktadır. Hatta böyle bir durum, AB üyeliğini amaçlayan ortak devletler için istenmeyen sonuçlar da doğurabilir. Aşağıda Ortaklık Konseyinin hukuki niteliğinin incelenmesi, ortaklığın hukuki niteliği konusuna da ışık tutmaktadır.

⁷⁶⁹ Seyersted, Finn, *Common Law of International Organisations*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2008, s. 61.

⁷⁷⁰ Opinion 1/76 On the Draft Agreement Establishing a Laying-up Fund for Inland Waterway Vessels, 1977, ECR 741, 5. paragraf.

⁷⁷¹ Wessel, Ramses A. – Blockmans, Steven “The Legal Status and Influence Of Decisions of International Organizations and Other Bodies in the European Union”, 2014, *European Legal Studies, Research Papers In Law*, 1/2014, s. 8.

B. ORTAKLIĞIN KURUMLAR UNSURU AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bütün ortaklık anlaşmaları öngördükleri ortaklık rejiminin sürekli ve düzenli bir şekilde işleyebilmesi için, etkin bir kurumsal yapının oluşturulmasını öngörmektedir. Ortaklık anlaşmaları genellikle, asli organ niteliğinde olan ve karar alma yetkisine sahip Ortaklık Konseyinin kuruluşunu doğrudan düzenlerler. Diğer yardımcı organlar bazen Ortaklık Konseyinin kararı ile kurulur (örneğin Ankara Antlaşması), bazen de kurulmaları ortaklık anlaşmasının hükümlerinde doğrudan öngörülür (Örneğin AB – Bulgaristan Ortaklık Anlaşması). Bu kapsamda ortaklığın kurumsal yapısı ile ilgili açıklamaların, asli organ olarak Ortaklık Konseyi ve tali organ olarak diğer yardımcı organlar olmak üzere ikili bir ayrıma gidilerek yapılması daha faydalı olacaktır.

1. Ortaklığın Asli Organı Olarak Ortaklık Konseyi

a. Ortaklık Konseyinin Hukuki Niteliği

Ortaklık Konseyi bütün ortaklık anlaşmalarında kurulması açık bir şekilde öngörülen ortaklığın asli organıdır. Yukarıda anlatılan, ortaklığın hukuki niteliği üzerindeki görüş ayrılıkları, Ortaklık Konseyinin kurumsal niteliği ile ilgili de mevcuttur.

Hakim görüşe göre, ortaklık anlaşmaları, Birlik ile ortak devlet arasında herhangi bağımsız bir uluslararası kurumsallaşma yaratmayan uluslararası anlaşmalardır. Dolayısı ile ortaklığın organları sadece akit tarafların birlikte karar

aldıkları “anlaşma organı” (treaty organ) olarak nitelendirilebilmektedir⁷⁷². Diğer bir görüş, Ortaklık Konseyinin âkit tarafların birbirlerine danışmalarını ve karar almalarını sağlayan "sınırlı bir uluslararası konferans" olduğunu ifade etmektedir. Ortaklığı uluslararası hukuk kişiliğine sahip bir uluslararası örgüt olarak kabul eden azınlıkta olan görüşte ise, Ortaklık Konseyine "örgüt organı" niteliği tanınmasında herhangi bir engel olmadığı ileri sürülmektedir⁷⁷³. Bu durumda uluslararası örgüt, örgüt organı ve anlaşma organı terimlerini, uluslararası arenadaki işbirliği şekilleri ışığında yakından incelemek konuya daha fazla açıklık getirilebilir.

Uluslararası arenada uluslararası işbirliği farklı şekillerde gerçekleştirilmektedir. Devletler, aralarındaki işbirliklerini, bazen Deniz Hukuku konusundaki BM Konferansı gibi (1973-1982) yıllarca sadece resmi bir konferans şeklinde geliştirebilirken, bazen de G8’de olduğu gibi, sadece belirli forumlar şeklinde geliştirmeyi tercih edebilirler. Ayrıca devletler, aralarındaki işbirliğini, AGİT gibi bağlayıcılık taşımayan kuruluşlar ya da bağlayıcı anlaşmalar aracılığı ile de geliştirebilmektedirler. Bu bağlayıcı anlaşmalar taraflar açısından maddi hak ve yükümlülükler öngörmenin yanı sıra, uluslararası işbirliğinin geliştirilmesinde kullanılmak üzere gereken kurumların oluşturulmasını da düzenleyebilmektedirler. Anlaşmalarla kurulan bu kurumlar BM, NATO gibi bir uluslararası örgüt şeklinde olabileceği gibi, UAD gibi bir uluslararası mahkeme şeklinde de olabilmektedir. Anlaşmaların kurduğu kurumlar, geleneksel anlamdaki bir uluslararası örgüt ya da mahkeme ya da bir uluslararası örgütün kurumu olmadan, bazen de, basit bir şekilde

⁷⁷² Ulfstein, Geir, “Treaty Bodies”, Bodansky, Daniel – Brunnée, Jutta – Hey, Ellen, (Ed.), The Oxford Handbook of International Environmental Law, Oxford University Press, Oxford, 2007. ss 877 – 889. Wessel – Blockmans, 1/2014; Oppermann, s. 503; Petersmann, s. 271.

⁷⁷³ Can, 2003, s.39; Lavranos, s. 64.

yalnızca bir “anlaşma organı”⁷⁷⁴ (*treaty body*) olarak isimlendirilen bir yapı olabilmektedir⁷⁷⁵. Bu bağlamda, Ortaklık Konseyinin niteliği, uluslararası örgüt, uluslararası örgüt organı ve anlaşma organlarının özelliklerinin ayrı ayrı incelenmesi ile daha net bir şekilde ortaya konulabilecektir.

Uluslararası örgütlerin özellikleri yukarıda incelendiği için burada tekrar incelenmeyecektir. Uluslararası örgütlerin organlarına bakıldığında, öncelikle bu organların uluslararası örgütün kurucu anlaşması hükümleri ya da örgütün diğer kurumları tarafından kurulduğu görülmektedir. Anlaşma organları ise genellikle bir uluslararası örgütten bağımsız olarak, anlaşma ile kurulmaktadır⁷⁷⁶. Anlaşma organları için örnek olarak İnsan Hakları Komitesi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, silah kontrolleri ile ilgili çok taraflı anlaşma taraflarının toplantıları, iklim değişiklikleri ile mücadele kapsamında yapılan anlaşma taraflarının konferansları (*Conferences of Parties*) gösterilebilir.

Nikolaos Lavranos, “*Uluslararası Örgütlerin Kararları ve Avrupa Hukuku Arasındaki Hukuksal Etkileşim*” adlı kitabında, Türkiye – AT Ortaklık Konseyinin hukuki niteliğini değerlendirmiştir. Bu çalışmada Lavranos, Ortaklık Konseyinin, kararlarını oybirliği ile aldığı gerekçesi ile akit taraflardan bağımsız olarak karar alamadığını ve bu nedenle bir uluslararası örgüt organı olarak kabul edilemeyeceği yönündeki görüşe karşı çıkmıştır. Ona göre, birçok uluslararası örgütte kararlar oybirliği ile alınmaktadır, bu sebeple böyle bir faktör belirleyici nitelikte değildir. Bu bağlamda yazar Ortaklık Konseyini, ortaklık antlaşması ile kurulan ve âkit

⁷⁷⁴ Daha kapsayıcı olması için, “*treaty body*” kavramı “antlaşma organı” yerine “anlaşma organı” şeklinde çevirilmeyi tercih edilmektedir.

⁷⁷⁵ Ulfstein, Geir, “Reflections on Institutional Design - Especially Treaty Bodies”, Klabbers, Jan – Wallendahl, Asa (eds), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Edward Elgar Publishing, UK, 2011, ss. 431 – 447. Ulfstein, 2007. ss 877 – 889.

⁷⁷⁶ Schermers - Blokke, s. 44-45.

tarafından bağımsız olarak kararlar alabilen bir örgüt organı olarak nitelendirmiştir⁷⁷⁷.

Divan *Taflan-Met* davasında Ankara Anlaşması'nın 22. maddesine dayanarak, Konseyin bağlayıcı kararlar alabilen bir organ olduğunu ifade etmiştir⁷⁷⁸. Divanın bu karardaki tespitine dayanarak Ortaklık Konseyinin kararlarının niteliğini değerlendiren Lavranos, Ortaklık Konseyinin aldığı kararların, bir hükümetlerarası toplantı kararından çok daha fazla olduğunu, bu kararların bir uluslararası örgüt kararı veya ayrı bir "anlaşma" olduğunun tartışılabileceğini ifade etmektedir. Bu durumda asıl tartışma AET-Türkiye Ortaklık Konseyinin bağımsız bir uluslararası örgüt olup olmadığı, böyle bir örgüt olmaması halinde hangi uluslararası örgütün organı olarak kabul edilebileceğinin belirlenmesinde odaklanmaktadır. Buna cevap olarak yazar, Konseyin, tarafların iradesiyle açıkça kurulan bir uluslararası örgüt olmadığını, dolayısıyla zımnen kurulmuş bir uluslararası örgüt ve aynı zamanda bu örgütün tek organı olarak kabul edilebileceğini fikrini ileri sürmektedir⁷⁷⁹. Lavranos, Konseyin bir sekretaryasının ve merkezinin olmamasının bu fikri savunmayı zorlaştırdığını, dolayısıyla, fonksiyonellik bakımından Ortaklık Antlaşması'nın kurumsallaşmış bir düzenleme olarak kabul edilebileceğini ifade etmektedir. Ona göre, Ortaklık Konseyinin ortaklık anlaşmasından kaynaklanan yetkileri göz önünde bulundurulduğunda, bu yapının *filen* bir uluslararası örgütün organı olarak kabul edilebileceği söylenebilir.

⁷⁷⁷ Lavranos, s. 64.

⁷⁷⁸ Case C-277/94, *Taflan-Met and Others*, 1996, 17. paragraf orijinal dilde bu şekildedir: "... EEC-Turkey Association Council ... a body provided for by the Agreement and empowered by the Contracting Parties to adopt measures..."

⁷⁷⁹ Lavranos, s. 64.

Lavranos'un Ortaklık Konseyinin bir uluslararası örgüt organı ya da bir uluslararası örgüt olarak kabul edilebileceği görüşünü, geleneksel uluslararası hukuk kavramları ve mantığı ile savunmaya çalıştığı görülmektedir.

Diğer taraftan, çoğu yazar, Ortaklık Konseyinin, üye devletlerden ayrı bir karar alma niteliği olmadığını bu nedenle Konseyin bir anlaşma organı olarak nitelendirilmesi gerektiğini dile getirmektedir⁷⁸⁰. Bu durumda uluslararası hukukta yeni bir kavram olan “anlaşma organı” kavramını araştırmak, konunun netleştirilmesi açısından faydalı olacaktır.

Anlaşma organı kavramı uluslararası hukukta yeni bir kavram olduğu için bu konuda fazla bir akademik çalışma yapılmamıştır. Ne antlaşmalar hukukunda ne de uluslararası örgütler hukukunda bu konuya özel bir dikkat verilmiştir. Bu konuda yapılan çalışmalar sadece son yıllara aittir. Yapılan çalışmalarda ve uygulamadaki hukukta, sınırlı bir şekilde anlaşma organlarının yetkileri ve çalışma usullerinin, dayandıkları anlaşma hükümleri ile düzenlendiği kabul edilmekte, ancak söz konusu organların yardımcı organlar kurma yetkisi, kararlarının hukuki niteliği, muhtemel tüzel kişilikleri gibi konularda pek açıklayıcı bilgiler bulunmamaktadır⁷⁸¹.

Wessel ve Blockmans 2014 yılında uluslararası organların kararlarının niteliği ile ilgili yaptıkları çalışmada, Divanın çeşitli kararlarında Ortaklık Anlaşmalarının oluşturduğu organların doğaları gereği, bu anlaşmalara doğrudan

⁷⁸⁰ Wessel – Blockmans, 1/2014.

⁷⁸¹ Pauwelyn J., - Wessel, R.A. – Wouters, J. (Eds.), *Informal International Lawmaking: Mapping the Action and Testing Concepts of Accountability and Effectiveness*, Oxford University Press, Oxford, 2012. Kirsten Schmalenbach, “International Organizations or Institutions, General Aspects”, Wolfrum, Rudiger (Ed), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2012. Wolfrum, Rüdiger – Röbn, Volker (Eds), *Developments of International Law in Treaty Making*, Springer, Berlin, 2005. Klabbers, Jan – Peters Anne - Ulfstein, Geir, *The Constitutionalisation of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2009. Ryngaert, Cedric – Molenaar, Erik - Nouwen, Sarah (Eds), *What's Wrong with International Law?*, Brill Nijhoff, Leiden.

bağlı (*directly connected*) olduğu sonucuna varıldığını hatırlatarak, Ortaklık Konseylerinin, özellikle 3. tarafların bakış açısından, ortaklıkların uluslararası organları niteliğinde olduğunu kabul etmemek için mevcut bir engel bulunmadığını ifade etmişlerdir⁷⁸².

“*Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels*” görüşünde, Divan, Topluluğun bir 3. ülke ile yalnızca sözleşmeli ilişkiler kurma değil, aynı anda onunla olan işbirliğini geliştirmek için uluslararası kamu kurumları gibi uygun ortak organları kurma yetkisinin de bulunduğunu ifade etmiştir⁷⁸³. Söz konusu organların uluslararası anlaşmalarla olan bağlantısı, Divan tarafından en önemli nokta olarak gösterilmiştir. Aşağıda da inceleneceği üzere, Divan birçok kararında özellikle Ortaklık Konseylerinin, ortaklık anlaşmalarıyla olan doğrudan bağlantısına vurgu yapmıştır.

Kurucu antlaşmalarda ise anlaşmalarla kurulan organlar ve onların kararları ile ilgili özel bir hüküm bulunmadığına göre, genel hüküm olarak ABİHA’nın 218. maddesinin en uygun çerçeveyi sunduğu görülmektedir. ABİHA’nın 218. maddesinin 9. paragrafı, anlaşma ile kurulan uluslararası organlardan bahsetmektedir. Bu hükmü göre “*Temsilcisi’nin önerisi üzerine, bir anlaşmanın uygulanmasını askıya alan ve **anlaşmayla kurulan bir organın**, anlaşmanın kurumsal çerçevesini tamamlayan veya değiştiren tasarrufları hariç, hukuki etkileri olan tasarruflar kabul etmeye davet etmesi halinde, bu organ bünyesinde Birlik adına kabul edilecek pozisyonları belirleyen bir karar kabul eder*”. Aslında uluslararası anlaşma ile kurulan organların statüsü konusunda bu hüküm pek

⁷⁸² Wessel – Blockmans, s. 17.

⁷⁸³ Opinion 1/76 On the Draft Agreement Establishing a Laying-up Fund for Inland Waterway Vessels, 1977, ECR 741, 5. paragraf.

açıklayıcı olmamasına rağmen, en azından bu hükümde anlaşma ile kurulan organlardan bahsedilmektedir. Bu hükümde öngörülen prosedür ilk kez Amsterdam Antlaşması ile getirildiğinde, sadece ortaklık anlaşmaları ile kurulan organları kapsamaktaydı. Nice Antlaşması ile hükmün uygulama alanı bütün uluslararası anlaşmalar ile kurulan organları da kapsayacak şekilde genişletildi⁷⁸⁴.

Görüldüğü üzere Divan kararlarında ve kurucu antlaşmaların hükümlerinde Ortaklık Konseyi hakkında, uluslararası örgüt ya da örgüt organı değil, anlaşma organı terimi kullanılmıştır.

Ortaklık Konseylerinin niteliğini değerlendirirken “neden devletler işbirliklerini, bir uluslararası örgüt aracılığı ile değil de, bir anlaşma organı aracılığı ile geliştirmeyi tercih etmektedir?” sorusuna verilecek cevap, bu konu ile ilgili birçok tartışmaya ışık tutabilir. Bu sorunun cevabı çeşitli sebeplere ve durumlara bağlı olarak farklılık gösterebilir. Örneğin 1970’li ve 1980’li yıllarında, çok taraflı çevre anlaşmalarında, uluslararası örgüt yerine anlaşma organlarının tercih edilmesinin sebebi olarak, geleneksel uluslararası örgütlerin maliyetlerinin yüksek olması ve bürokrasi açısından çok etkili olmamaları gösterilmiştir. Anlaşma organlarının kullanılmasının daha az maliyetli ve daha çok etkili olduğu görülmüştür. Ayrıca bu organlar, örgütlerden daha iyi işleyen ve esnek olan bir araç olarak da değerlendirilmiştir⁷⁸⁵.

Uluslararası insan hakları ve silah kontrolleri konusundaki işbirliklerinin geliştirilmesi için, uluslararası örgüt yerine, anlaşma organlarının tercih edilmesinin sebebi olarak ise, anlaşmaların düzenlediği alanın çok sınırlı olması gösterilmiştir.

⁷⁸⁴ Wessel – Blockmans, 1/2014.

⁷⁸⁵ Ulfstein, Geir - Churchill, Robin, “Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law”, *American Journal of International Law*, October 2000, C. 94, S. 4, ss. 623-659, s.630.

Tabi ki uygulamaya bakıldığında bu gerekçe her zaman geçerli olmayabilir. Çünkü bu sebeplere dayanarak Kimyasal Silahlar Antlaşması uluslararası bir örgüt kurarken, Yer Mayınları Antlaşması ile böyle bir yolun neden tercih edilmediğinin açıklanması zor olacaktır⁷⁸⁶.

Anlaşma organlarının tercih edilmesinin diğer bir önemli sebebi egemenliğe müdahaleyi en asgari seviyede tutabilmektir. Örneğin Antarktika İşbirliği'nde anlaşma organlarının kullanılması bu sebepten ötürü tercih edilmiştir. Hatta bu konuda bir sekretaryanın kurulması için 40 yıllık bir süre gerekti çünkü böyle bir organın varlığı devletlerin Antarktika üzerindeki egemenlik iddialarını tehdit edebilirdi.

Yukarıda da açıklandığı üzere, anlaşma organlarında bahseden ABİHA'nın 218. maddesinin 9. paragrafının hükmü, ilk kez Amsterdam Antlaşması ile getirildiğinde, sadece ortaklık anlaşmaları ile kurulan anlaşma organlarını kapsamaktaydı. Nice Antlaşması ile bu hükmün uygulama alanı bütün uluslararası anlaşmalar ile kurulan organları da kapsayacak şekilde genişletildi. Antlaşma kurucularının bu şekilde sergilenen kapsayıcı yaklaşımına dayanarak, yukarıda uluslararası anlaşma organları hakkında yapılan değerlendirmelerin, Ortaklık Konseyi konusunda da yapılmasında bir engel görünmemektedir.

Ortaklık Konseyi değerlendirildiğinde, oluşturulma sebebinin anlaşmanın uygulanmasını sağlamak olduğunun, ortaklık anlaşmalarında açık bir şekilde belirtildiği görülmektedir. Bu çerçevede yukarıda açıklanan, taraflar arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi için anlaşma organlarının kurulmasının tercih edilmesinin sebepleri, Ortaklık Konseyi için de uyarlanabilir. Sonuçta, ortaklık anlaşmasının

⁷⁸⁶ Ulfstein, 2011, ss. 431 – 447.

uygulanmasının bir örgüt değil de bir organ aracılığı ile sağlanması, bürokratik engelleri ortadan kaldırdığı için daha etkili, esnek ve daha az maliyetlidir. Ayrıca ortaklık anlaşmalarının düzenlediği alanlar sınırlı olduğu için, daha geniş bir örgütlenmeye ihtiyaç duyulmamaktadır. Son olarak da anlaşmanın tarafları bir anlaşma organı tercih ederek, egemenliklerine muhtemel müdahaleyi en asgari seviyede tutabilmektedirler. Diğer taraftan ortaklık anlaşmaları AB’de dış ilişkileri düzenlemek için çok sık kullanılan bir araçtır. AB’nin yaptığı onlarca ortaklık anlaşmasının her birinin bir uluslararası örgüt kurduğunu kabul etmek, zaten karışık olan bu yapıya daha karışık bir boyut katacaktır.

Başka bir açıdan bakıldığında, vurgulanması gereken diğer bir önemli nokta, ortaklık anlaşması taraflarının bu konudaki iradesidir. Yani anlaşma taraflarının iradesi bir ortaklık anlaşmanın uygulanmasını sağlamak için bir uluslararası örgüt değil de bir anlaşma organı tercih etme yönünde ise, belirli hukuki gerekçelere dayanarak bunun aksini ispatlama çabası kanımızca fonksiyonsuz ve gereksizdir.

Anlaşma organlarının uluslararası düzeyde ortaya çıkışı, globalleşen dünyanın doğal bir sonucu olarak görülebilir. Bu organlar sayesinde devletler uluslararası hukukun etkililiğini güçlendirmek için, ihtiyaçları çerçevesinde bir kurumsal yapı oluşturabilmektedir.

Anlaşma organları, uygulanacak uluslararası hukuk açısından değerlendirilecek olursa, bu organların hepsine ya da bir kısmına uluslararası örgütlere uygulanan antlaşmalar hukukunun uygulanıp uygulanmayacağı sorgulanabilir. Bu açıdan bakıldığında, “uluslararası örgüt yerine, anlaşma organlarını açık bir şekilde tercih eden taraflara, neden uluslararası örgütler hukuku uygulansın ki?”, sorusu sorulabilir. Bu sorunun cevabı, anlaşma organlarının

yetkileri belirtilirken kullanılan hukuki dayanak açısından anlamlı olabilir. Buna göre, “kurucu anlaşma etkililik prensibi temelinde mi yorumlanmalıdır, başka bir ifade ile anlaşma hükümleri yorumlanırken, öncelikli olarak amaç ve hedeflerinin yerine getirilmesi mi göz önünde bulundurulmalıdır?” sorusuna da cevap aranabilir. Ayrıca, uluslararası örgütler için belirli şartların varlığında kabul edilen zımni yetki konusu, anlaşma organları için de geçerli olacak mıdır? En önemlisi de, uluslararası örgütlerde olduğu gibi, anlaşma organlarının bir uluslararası tüzel kişiliği olabilir mi? Bütün bu sorular aşağıda Ortaklık Konseyi Kararlarının hukuki niteliği incelenirken daha ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır.

b. Ortaklık Konseyinin Oluşumu ve Çalışma Düzeni

Avrupa Birliği ile yakın ilişkiler kurmak isteyen devletler, siyasal, ekonomik ve hukuki işbirliğinin güçlendirilmesi, serbest ticaret bölgeleri veya gümrük birliğinin oluşturarak ticaret ve ekonomik ilişkilerin geliştirilmesi ve Birlik ile bütünleşme sürecinin tamamlanması amacıyla, AB ile ortaklık anlaşmaları akdetmiştir⁷⁸⁷. Bu anlaşmaların uygulamasını sağlamak amacıyla oluşturulan Ortaklık Konseylerine karar alma ve tavsiyede bulunma yetkileri tanınmıştır⁷⁸⁸. Ortaklık anlaşmalarında, ortaklık konseylerinin oluşumu, yapısı ve niteliğinden söz

⁷⁸⁷ Weib, Wolfgang “EC Agreements in the Member States”, Andrea, Ott – Kirstyn, Inglis, (Eds) Handbook on European Enlargement: A commentary on the Enlargement Process, TMC Asser Press, The Hague, 2002, s. 201, Başlar, Kemal, “Gümrük Birliği Anlaşmasının, (1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın) Hukuksal Niteliği”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Güz: 2004, C.4, S.1, ss. 151-198, s. 153.

⁷⁸⁸ Örneğin Ankara Anlaşmasının 22. maddesi.

eden hükümlerin küçük farklılıklar hariç, aynı şekilde formüle edildiği görülmektedir⁷⁸⁹.

Ortaklık Konseyi, bir taraftan Birlik üyesi devletlerin hükümetleri ile Konsey ve Komisyon temsilcilerinden, diğer taraftan ortak devlet hükümetinin temsilcilerinden oluşmaktadır⁷⁹⁰. Ortaklık Konseyi toplantılarına bir taraftan üye devlet hükümetlerinin temsilcileri, AB Konsey ve Komisyon temsilcileri ve diğer taraftan ortak devlet hükümetinin temsilcileri katılmaktadır. Uygulamada Ortaklık Konseyinin toplantılarında taraf devletler bakanlık seviyesindeki temsilciler tarafından temsil edilirken, teknik konuları inceleyen Ortaklık Komitelerin toplantılarında, AB Komisyonun ilgili temsilcileri tarafından temsil edilmektedir⁷⁹¹.

Ortaklık anlaşmalarında kısaca Birlik tarafı demek yerine, Birlik ve diğer bütün üye devletler tek tek sayılmıştır. İlgili hükmün bu şekilde yazılması doktrinde tartışma yaratan bir konu olmasına rağmen, ortaklık anlaşmasının karma niteliğini yansıttığı için gerekli ve açıklayıcı bir ifade olduğu düşünülmektedir. Yalnızca Birlik ve ortak devlet arasında yapılan ortaklık anlaşmalarında, Birlik tarafının temsilcisi olarak sadece Konsey ve Komisyon gösterilmiştir. Böyle bir uygulamanın asıl sebebi ilk bölümde açıkladığımız üzere, anlaşmanın kapsadığı alanlar konusunda yetki sahiplerinin farklı olmasıdır. Nihayetinde her iki durumda da Ortaklık Konseyinin

⁷⁸⁹ Örneğin, AB-Bulgaristan Ortaklık Anlaşması 105. maddesi, AB-Hırvatistan Ortaklık Anlaşması 110. maddesi, AB-Letonya Ortaklık Anlaşması 110. madde, AB-Polonya Ortaklık Anlaşması madde 102. maddesi vb.

⁷⁹⁰ Örneğin AB -Türkiye Ortaklık Anlaşması 23. maddesi, AB – Yunanistan Anlaşması 65. maddesi vb.

⁷⁹¹ Hoffmeister, Frank, “The Contribution of EU Practice to International Law”, Cremona, Marise (Ed.) Development in EU External Relations Law, Oxford University Press, Oxford, 2008, s. 52.

ikili bir yapısı söz konusudur, dolayısı ile Ortaklık Konseyinde tarafların birer oyu vardır ve kararlar oybirliğiyle alınır⁷⁹².

Ortaklık Konseyi başkanlığı, altışar aylık süreler için ortak devlet ile Birlik temsilcilerinden biri tarafından, sıra ile yapılır⁷⁹³. Ortaklık Konseylerinin kabul ettikleri içtüzüklerinde genellikle Birlik ile üye devletler tarafından atanan bir memur ile ortak devlet tarafından atanan bir memurdan oluşan bir Sekreteryaya oluşturulur. Ortaklık Konseyinin içtüzüğünde ayrıca çalışma biçimi ve koşulları belirtilir.

Ortaklık anlaşmalarında Ortaklık Konseylerinin her altı ayda (bazılarında yılda) en az bir kez bakanlar düzeyinde toplanması öngörülmektedir⁷⁹⁴. İlk ortaklıklarda Konseyler çok sık toplanıyordu. Örneğin AT-Yunanistan Ortaklık Konseyi dört buçuk yılda 24 kere toplanmıştır. Daha sonraki ortaklıklarda ise durum çok değişti. Avrupa Ortaklıklarında Ortaklık Konseyleri yılda en az bir kere toplanmaktaydı, hatta AB-Polonya Ortaklık Konseyinin toplantıları arasında bazen bir buçuk yıldan daha fazla süreler geçmiştir⁷⁹⁵.

Ortaklık Konseyi, büyükelçiler seviyesinde de toplanıp kararlar alabilmektedir. Bu iki düzey toplantı arasında hukuki açıdan herhangi bir fark yoktur. Bakan düzeyinden daha alt düzeydeki temsilciler de eğer toplantıya tarafları temsilen katılıyorsa, aynı yetkilere sahip olacaktır. Ortaklık Konseyi toplantılarının iki düzey şeklinde kararlaştırılmasının amacı Ortaklık Konseyinin işleyişini kolaylaştırmak ve toplantılarının devamlılığını sağlamaktır. Toplantıların her dönem en az bir kez bakanlar düzeyinde yapılması hükmü ise, bu organın siyasi organ olma

⁷⁹² Örneğin AB- Polonya Ortaklık Anlaşmasının 104. maddesi.

⁷⁹³ Örneğin AB – Türkiye Ortaklık Anlaşması 24. maddesi.

⁷⁹⁴ AB- Polonya Ortaklık Anlaşmasının 102. maddesi, AB – Macaristan Ortaklık Konseyin iç Tüzüğü'nün 2. maddesi.

⁷⁹⁵ Phinnemore, 1999, s. 82-83.

niteliğini koruyabilmek için öngörüldüğü ileri sürülmektedir⁷⁹⁶. AB – Macaristan Ortaklık Konseyi gibi bazı Ortaklık Konseyi içtüzüklerinde toplantıların kamuya kapalı olarak gerçekleştirileceği öngörülmektedir⁷⁹⁷.

Ortaklık Konseyinin toplantıları genellikle AB Bakanlar Konseyinin toplantılarının yapıldığı yerde yapılmaktadır. Hatta bu konu Ortaklık Konseylerinin içtüzüklerinde bu yönde düzenlemiştir. Ancak istisnai hallerde toplantılar ortak devlet hükümetinin bulunduğu şehirde yapılabilmektedir⁷⁹⁸. Ortaklık Konseyinin toplantılarının gündemini belirleme yetkisi içtüzüklerle, taraflarının da görüşünü aldıktan sonra, Ortaklık Konseyinin başkanına aittir. Bunun için uluslararası olağan toplantılarda gündem belirleme olağan prosedürü dışında ayrı bir prosedür belirlenmemiştir.

Yukarıda da açıklandığı üzere Ortaklık Konseyinde kararlar oybirliği ile alınmaktadır. Dolayısı ile her iki tarafın veto hakkı oybirliği prosedürünün doğal bir sonucudur. İki tarafın varlığından bahsedildiği halde, Birliğin ve üye devletlerin ortak bir tutum belirleyip tek ses olarak ortaya çıkabilmeleri karmaşık bir prosedürden geçmektedir. Öncelikle Ortaklık Konseyinde ele alınacak konular ile ilgili Komisyon önerileri hazırlar ve bu önerileri AB Bakanlar Konseyine onay için gönderir. Gönderilen öneriler, Ortaklık Konseyinin toplantılarında kullanılmak üzere ortak bir tutum olarak kabul edilmeden önce Konseyin içindeki Genişleme Grubu ve

⁷⁹⁶ Can - Özen, s. 97-98.

⁷⁹⁷ Evans, Andrew, *The Integration of the European Community and Third States in Europe: A Legal Analysis*, Clarendon Press, Oxford, 1996, s. 296.

⁷⁹⁸ Örneğin AB - Litvanya Ortaklık Konseyinin toplantıları Brüksel ve Lüksemburg'da yapılmıştır. Bknz: *Lithuania Constitution and Citizenship Laws Handbook: Strategic Information and Basic Laws*, International Business Publications, USA, 2015, s. 208.

COREPER tarafından incelenip tartışılır⁷⁹⁹. Ortak tutum Birlik ve üye devletlerin ortak oyunu belirleyeceği için, son olarak da oybirliği ile onaylanması gerekmektedir. Bu durumda, uygulamada veto hakkının ayrıca anlaşmayı imzalayan Birlik ve bütün devletler için ayrı ayrı söz konusu olduğu görülmektedir.

Uygulamadaki bu durumun zorluğunu azaltmak için Ortaklık Konseyi toplantıları genellikle AB Genel İşler Konseyi toplantılarının sonrasında yapılmaktadır. Bu kapsamda Birlik ve üye devletler tarafındaki ortak tutum ancak uzlaşi ile sağlanmaktadır. Anlaşılacağı üzere Ortaklık Konseyinde karar alma prosedürü çok hassas ve uzlaşiye dayanan bir prosedürdür. Ortaklık sisteminde karar alma prosedüründe iki tarafın veto hakkı öngörülmüşken, uygulamada ortak devletin yanı sıra hem bütün üye devletlerin hem Birliğin veto hakkı söz konusudur. Bu nedenle Ortaklık Konseyleri tarafından alınan kararların sayısı genellikle azdır⁸⁰⁰.

Ortaklık Konseyi için ayrı bir bütçe öngörülmemiştir. Konseyin masrafları, anlaşma tarafı olan devletler tarafından karşılanır. Böyle bir düzenleme genellikle Ortaklık Konseyinin içtüzüğünde düzenlenmiş olmaktadır.

c. Ortaklık Konseyinin Görev ve Yetkileri

Ulusal hukukta güçler ayrılığı ilkesi uyarınca, yasama, yürütme ve yargı birbirilerinden bağımsız üç ayrı güç olarak ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede yasama görevi parlamento, yürütme görevi hükümet ve yargı görevi bağımsız mahkemeler

⁷⁹⁹ Rupp, Michael Alexander, "The Pre-accession Strategy and the Governmental Structures of the Visegrad Countries", Henderson, Karen (Ed), Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union, UCL Press, UK, 1999, s. 84.

⁸⁰⁰ Takacs, Tamara, "Legal Status of Migrants Under the Association, Partnership and Cooperation Agreements of the EU, How far from EU Citizenship", Talani, Leila Simona (Ed), Globalisation, Migration and the Future of Europe: Insiders and Outsiders, Routledge, London, 2012, s. 85.

tarafından icra edilmektedir. Uluslararası düzeyde ise iç hukukta olduğu gibi, güçlerin ayrımının yapılması zorunlu olmayabilir. Uluslararası örgütlerde ve benzer şekilde anlaşma organlarında da, çoğu zaman hem yasama hem yürütme gücü tek yerde bulunmaktadır. Bu çerçevede, Ortaklık Konseyi kararlarının bir taraftan bir yasama aracı ve diğer taraftan akit taraflar için zorunlu ve bağlayıcı olduğu göz önünde bulundurularak, Konseyin uluslararası düzeydeki yasama ve yürütme yetkileri, karar alma yetkisi olarak incelenecektir.

Ortaklık Konseyinin hukuki işlemlerinin iç düzeydeki yetki ve dış düzeydeki yetki çerçevesinde incelenmesi teoride daha açıklayıcı görünmektedir. İç düzeydeki yetki kavramı, ortaklık ilişkisi içindeki hukuki işlemler için kullanılacaktır. Dış düzeydeki yetki kavramı ise Ortaklık Konseyi ve diğer devlet ya da uluslararası örgütler arasında yapılabilen hukuki işlemler için kullanılacaktır.

(a) İç düzeydeki yetkiler

Ortaklık Konseyi, öncelikle ortaklığın temel karar alma organı görevini üstlenmektedir, bu nedenle gerekli yetkilerle donatılmıştır. Ortaklık Konseyinin yetkilerinin kapsamı, genel olarak Ortaklık Anlaşmalarının hükümlerinde belirtilmiştir. Bu kapsamda bütün ortaklık anlaşmalarında benzer şekilde ifade edilen Ortaklık Konseyinin görev ve yetkileri ile ilgili hükümler uyarınca, Ortaklık Konseyi anlaşmada belirtilen amaçların gerçekleştirilmesi için, anlaşmada öngörülen hallerde gerekli kararları ve önlemleri alabilir ve hukuki bağlayıcılığı olmayan yararlı tavsiyelerde bulunabilir⁸⁰¹. Bu hükümden Ortaklık Konseyinin yetkisinin anlaşma ile belirtilen amaçların gerçekleştirilmesi için, anlaşmaların öngördüğü durumlarla

⁸⁰¹ Örneğin AET – Türkiye Ortaklık Anlaşmasının 22. maddesi.

sınırlandırıldığı anlaşılmaktadır. Ortaklık Konseyi için öngörülen diğer bir görev, anlaşma hedeflerini göz önünde tutarak, ortaklık rejiminin sonuçlarının belirli aralıklarla incelemektir.

Konsey ayrıca, anlaşmanın yorumu ve uygulanması ile ilgili taraflar arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkların çözümü konusunda da görevlendirilmiştir⁸⁰². Konsey, taraflarca önüne getirilen uyuşmazlıkları, ya alacağı bir karar ile çözecektir ya da Avrupa Birliği Adalet Divanına veya kararlaştırılmış herhangi bir başka yargı merciine götürme yetkisine sahiptir. Uyuşmazlık hakkındaki Konsey veya mahkeme kararları, tarafları bağlar ve taraflar bunun gereklerini yerine getirmekle yükümlüdür.

Ortaklık Konseyi kararlarının oybirliği ile alındığı düşünüldüğünde, ortaklık anlaşmalarında Konseyin uyuşmazlıkların çözümü ile ilgili öngörülen yetkisinin pek de kullanışlı olmadığı sonucuna varılabilir. Zira anlaşmaya aykırı davranan tarafın kendi aleyhine bir kararı onaylamaya yanaşması muhtemel görünmemektedir. Uygulamada da ortaklık anlaşmalarında öngörülen uyuşmazlıkların çözüm ile ilgili bu yolun şimdiye kadar kullanılmasına rastlanmamaktadır. Bu nedenle böyle bir yetki, sembolik olarak nitelendirilebilecek kadar kullanışsız gözükmektedir⁸⁰³.

Kural olarak Ortaklık Konseyi sadece Ortaklık Anlaşması ve eki niteliğindeki diğer belgelerin düzenlendiği alanlarda yetkili olduğu için kararlarını "sınırlı yetki" prensibi çerçevesinde almaktadır. Ancak Ortaklık Konseyinin her ne kadar bireysel olarak yetkilendirilmesi durumu söz konusu ise de, anlaşmada belirtilen hedeflerin

⁸⁰² Örneğin AET – Türkiye Ortaklık Anlaşmasının 25. maddesi.

⁸⁰³ Ruffer, Emil, "Interpretation, Implementation and Enforcement of Association Agreements: Institutional Structures, Disputes Settlement Mechanisms and the Jurisdiction of the Court of Justice" Siskova, Nadezda (Ed) From Eastern Partnership to the Association: A Legal and Political Analysis, Cambridge Scholars Publishing, UK, 2014, s. 46. Ulfstein, 2011, ss. 431 – 447.

gerçekleşmesi için geniş bir takdir alanı bulunmaktadır. Çünkü Ortaklık Anlaşması ayrıntılarının düzenlenmesini Konseye bırakmaktadır.

Konsey her şeyden önce anlaşmanın genel ve muğlak ifadelerini öncelikle AB hukukunun ilke ve esaslarına uygun olarak yorumlayıp uygulayacaktır. Anlaşma hükümlerini yorumlama yetkisi sadece ortaklık anlaşmasının yorumu ile sınırlı olup, anlaşmanın tadilatı için kullanılamaz. Ancak bir anlaşmanın yorumlanması ve tadil edilmesi arasındaki sınır her zaman çok belirli olmayabilir, dolayısı ile devamlı bir uygulama zaman içinde resmi olmayan bir anlaşma tadilatına sebebiyet vermektedir⁸⁰⁴. Aşağıda da açıklanacağı üzere, ortaklık anlaşmasının tadilat sonucunu yaratan ortaklık konseyi kararları, diğer kararlardan farklı bir niteliğe sahip olmakta ve farklı sonuçlar ortaya çıkarmaktadır⁸⁰⁵.

Türkiye – AB Ortaklık Konseyinin karar alma yetkisinin, Ankara Anlaşması'nın 22. maddesinin 3. paragrafında genişletildiği görülmektedir. Bu hükme göre, Ortaklık Konseyi anlaşma amaçlarından birine ulaşmak için âkit tarafların ortak bir davranışı gerekli görüldüğü takdirde, anlaşmada gerekli yetki öngörülmemiş olsa bile, uygun kararları alabilecektir. Burada bir nevi "şartlı genel yetki" verilmesi söz konusudur. Can'a göre, bununla "sınırlı yetki" ilkesi ihlal edilmemekte, ama önemli derecede yumuşatılmaktadır⁸⁰⁶.

Ortaklık Konseyinin görev ve yetkilerinin ortaklık anlaşmalarının metinlerinde açık bir şekilde düzenlenmiş olduğunu belirtmiştik. Ancak bir anlaşma

⁸⁰⁴ Ulfstein, 2011, ss. 431 – 447.

⁸⁰⁵ Aşağıda da açıklanacağı üzere, anlaşma sınırlarını aşan ortaklık konseyi kararları, hukuki açıdan bir karar değil, yeni bir anlaşma olarak değerlendirilebilmektedir.

⁸⁰⁶ Can - Özen, s. 95.

organı niteliğinde olan Ortaklık Konseyinin zımni yetkilere de sahip olabileceği ileri sürülmektedir⁸⁰⁷.

Bazı durumlarda, anlaşmalar çok açıklayıcı olmayınca, uluslararası hukukun genel ilkelerine başvurmak gerekebilir. Yukarıda da anlatıldığı üzere, UAD 1949 yılı *Reparation* kararında ilk kez zımni yetki doktrini kabul edilmiştir. Bu bağlamda, anlaşma organları için de zımni yetkilerden bahsedilebilir mi sorusunu ileri sürmüştük. Aslında, taraf devletlerin bir uluslararası örgüt yerine, daha mütevazı bir yapıya sahip olan bir anlaşma organı kurmayı tercih ettikleri düşünüldüğü zaman, zımni yetki doktrininin bu durumda çok daha dikkatli bir şekilde yorumlanması gerektiği kanısındayız. Diğer taraftan, akit tarafların zımni yetki doktrininin uygulanmasını açık ve kesin bir şekilde reddettiklerine rastlamak da zordur. Bu çerçevede, uluslararası örgütlerin zımni yetkileri konusunda ileri sürülen mantığın anlaşma organları konusunda ileri sürülmesi için açık bir engel görünmemektedir.

Bu konuda önemli olan kullanılacak zımni yetkinin anlaşma amaçlarının gerçekleştirilmesini sağlamak için gerekli olmasıdır. Ayrıca anlaşma organı tarafından verilen kararların, anlaşma tarafları için ek bir maddi (*substantive*) yükümlülük getirmemeleri gerekmektedir⁸⁰⁸. Uygulamaya bakıldığında, ortaklık anlaşmasının düzenlediği alanların sınırlı ve anlaşma organlarının yetkilerinin az olduğu görülmektedir. Bu durumda anlaşma organlarının, uluslararası örgütlerin aksine, maddi hukuk açısından zımni yetkiyi kullanabileceği pek fazla geniş bir alan kalmamaktadır.

⁸⁰⁷ Ulfstein, Geir, "Treaty Regimes", Duncan, B. Hollis (Ed.), *The Oxford Guide to Treaties*, Oxford University Press, UK, 2012, s 428 – 448.

⁸⁰⁸ *Ibid.*

Usul kuralları konusunda ise, anlaşma organının serbestçe davranabileceği geniş bir faaliyet alanı olduğu kabul edilmektedir. Nihayetinde anlaşma organının çalışma usullerinin kendisi tarafından belirlenmesini engelleyecek bir sebep yoktur. Uygulamada da Ortaklık Konseylerinin ilk kararları genellikle çalışma usullerini düzenleyen kendi iç tüzüklerinin kabul edilmesi ile ilgilidir.

Ortaklık Konseyine verilen diğer bir yetki, görevinde ona yardımcı olabilecek ve özellikle anlaşmanın iyi yürütülmesi için gerekli işbirliği devamlılığı sağlayacak yardımcı tali organlar oluşturma yetkisidir. Ortaklık Konseyi bu organların görev ve yetkilerini belirler⁸⁰⁹. Böyle bir durumda Ortaklık Konseyinin kendisine tanınmış yetkileri kendisi tarafından kurulmuş olan yardımcı organlara devredip devredemeyeceği, bunun mümkün olması halinde yetkilerinin ne kadarını devredebileceği tartışılmaya açık bir konudur. Hakim görüşe göre Ortaklık Konseyi, bir anlaşmanın kurduğu asli organ olarak, kendisi tarafından kurulan yardımcı tali organlara genel bir yetki devrinde bulunamaz. Ancak Konsey bu organları belirli alanlarda yetkili kılabilir. Bazı ortaklık anlaşmaları Konseyin bazı yetkilerini Ortaklık Komitesine devredebileceğini öngörmektedir⁸¹⁰. Böyle durumda Komite kararlarını ve ya tavsiyelerini oluştururken Ortaklık Konseyiyle aynı prosedürlere göre (yani oybirliğiyle) hareket etmek zorundadır⁸¹¹. Bu yetkilendirme sınırlı bir şekilde gerçekleştirilmeli ve uygulamaya yönelik olmalıdır⁸¹². Belirli bir organın yetkilendirilmesinin kapsamı açıkça belirtilmelidir. Konsey tamamen devre dışı bırakılamaz çünkü yetkinin asıl sahibi kendisidir.

⁸⁰⁹ Örneğin AT – Türkiye Ortaklık Anlaşması 24. maddesi.

⁸¹⁰ Örneğin AB – Karadağ İstikrar ve Ortaklık Anlaşmasının 123. maddesi.

⁸¹¹ Ruffer, s. 44.

⁸¹² Can - Özen, s. 90. Ulfstein, 2011, ss. 431 – 447.

Kemal Başlar, Ankara Anlaşması'nın, AET-Türkiye Ortaklık Konseyine kendi yardımcı organlarını kurma hakkı vermesine rağmen, bu tür bir yetkinin diğer ülkelerle yapılan ortaklık anlaşmaların metinlerinde öngörülmediğine dikkat çekmektedir. Ankara Anlaşması'nda, komitelerin kurulmasıyla ilgili olan 24. maddesinin 3. fıkrasına göre: "*Ortaklık Konseyi, görevlerinde kendisine yardım edebilecek her komiteyi ve özellikle Anlaşma'nın iyi yürütülmesi için gerekli işbirliği devamlılığını sağlayacak bir komite kurmaya karar verebilir.*" Diğer ülkelerle yapılan ortaklık anlaşmalarda ortaklık komitesinin kurulması doğrudan anlaşma metninde düzenlenmektedir⁸¹³. Bunu gerekçe göstererek Başlar, AET – Türkiye Ortaklık Konseyini, en güçlü Ortaklık Konseyi olarak nitelendirmektedir⁸¹⁴. Steve Peers'e göre de AET - Türkiye Ortaklık Konseyine ilişkin düzenlemeler, diğer Ortaklık Konseylerine verilen hak ve yetkilerden biraz daha fazlasını içermektedir⁸¹⁵.

Kanımızca böyle bir gerekçe, AET-Türkiye Ortaklık Konseyinin, diğer Ortaklık Konseylerinden daha güçlü olduğunu ispatlamak için yeterli görünmemektedir. Nihayetinde, yardımcı tali organların kurulması diğer ortaklık anlaşmalarının metinlerinde doğrudan öngörülmüş olmasaydı ya da diğer ortaklık konseylerine yardımcı organ kurma yetkisi doğrudan verilmeseydi bile, anlaşmanın uygulanması ile yükümlü olan her Konseyin, bu çerçevede kendine yardımcı olabilecek tali organlar kurmasına engel olacak herhangi bir sebep yoktur.

⁸¹³ Örnek olarak bakınız: AB-Bulgaristan Ortaklık Anlaşması 109/1. maddesi, AB-Hırvatistan Ortaklık Anlaşması 114/1 maddesi.

⁸¹⁴ Başlar, Kemal, "Gümrük Birliği Anlaşmasının, (1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın) Hukuksal Niteliği", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Güz: 2004, C.4, S.1, ss. 151-198, s. 154. Başlar, Kemal, "Uluslararası Kuruluşlar ve Uluslararası Hukuk Kişiliği", *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*, 2012, Cilt 8, s. 17.

⁸¹⁵ Peers, Steve, "Living in Sin: Legal Integration Under the EC-Turkey Customs Union", *European Journal of International Law*, 1996, C.7, S. 3, ss. 411-430, s. 421.

(b) Dış düzeydeki yetkiler

Uluslararası örgütlerin uluslararası hukukta hak ve yükümlülüklerle sahip olması, onların uluslararası tüzel kişiliğine bağlanmıştır. *Reparation for Injuries* davasında UAD “uluslararası hayatın gereklilikleri” ve “devletlerin ortak faaliyetlerindeki devamlı artışa” vurgu yaparak, geniş bir yorumla hangi yapıların uluslararası hukuk süjesi sayılacağını belirtmiştir. Bu kararda UAD şu ifadeleri kullanmıştır: “*her hukuk sisteminde, hukuk süjelerinin, doğası ve hakları açısından benzer olmak zorunluluğu yoktur, onların doğası toplum gerekliliklerine bağlıdır. Tarih boyunca uluslararası hukukun geliştirilmesi uluslararası hayatın gerekliliklerinden etkilenmiştir. Devletlerin ortak faaliyetlerindeki devamlı artış, uluslararası düzeyde, faaliyette bulunan ve devlet olmayan bazı yapıların (oluşumların) ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir*”⁸¹⁶.

Bu açıdan bakıldığında, anlaşma organı niteliğinde olan Ortaklık Konseylerinin uluslararası düzeyde 3. taraflarla anlaşma yapmak gibi dış yetkilere sahip olması şaşırtıcı olurdu. Anlaşma organlarının muhtemel dış yetkilerinden bahsetmeden önce, anlaşma taraflarının uluslararası örgüt yerine anlaşma organı kurma yönündeki iradesini göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Ayrıca uluslararası örgütün bir tüzel kişiliği mevcutken, anlaşma organlarının genellikle böyle bir özelliği yoktur. Ortaklık anlaşmalarında, anlaşma organı olan Ortaklık Konseyinin dış düzeydeki yetkilerinden söz edilmez.

Ancak diğer taraftan bazen anlaşma organları bir “dış politika” geliştirme ihtiyacı duyabilir. Örneğin belli bir görevi yerine getirmek için finansal yardım sağlayan bir finansal örgütle ilişki kurabilirler. Bu durum UAD’ın *Reparation for*

⁸¹⁶ Case *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the UN*, 1949, 178. paragraf.

Injuries davasında kullandığı “uluslararası toplumun gereklilikleri” ifadesinin bir uygulaması niteliğinde olabilir. Anlaşma organlarının dış düzeydeki yetkilerinin varlığının kabul edilmesi durumu, söz konusu organlara uluslararası hukukta hak ve yükümlülöklere sahip olma iznini verecektir ancak bu organlara hiçbir şekilde akit tarafları için yeni yükümlölükler getirme kapasitesini sağlamayacaktır.

Burada vurgulanması gereken nokta, anlaşma organlarının amacının anlaşma hükümlerinin uygulanmasını sağlamak olmasıdır. Bu bağlamda, dış düzeyde kullanılacak muhtemel usul yetkileri, sadece bunların amacını gerçekleştirmek niyeti ile kabul edilebilir. Nihayetinde anlaşma taraflarının anlaşma organlarını oluşturma iradesi de bu yöndedir. Taraflar için bağlayıcı anlaşmalar yapma yetkisi ise, anlaşma organları için söz konusu değildir.

2. Ortaklığın Tali Organları

Ortaklık Anlaşmasının asli organı olan Ortaklık Konseyleri, anlaşmanın kendilerine verdiği yetkiye dayanarak, yardımcı organlar kurabilmektedir. Ancak yukarıda da değinildiğı üzere, söz konusu yardımcı organlar sadece Ortaklık Konseyi tarafından değil, bazen doğrudan anlaşma hükümleri ile de kurulabilmektedir. Ortaklık Konseylerinin kurduğı organlar genellikle şunlardan ibarettir: Ortaklık Komitesi, Karma Parlamento Komisyonu ve diğer değişik tali organlar. Bunların yanı sıra Ortaklık Konseyi, ihtiyaçlara bağlı olarak geçici özel komiteler de kurabilmektedir.

a. Ortaklık Komitesi

Ortaklık Komitesi", anlaşmanın uygulanabilmesi için gerekli işbirliğinin devamlılığını sağlamak ve Ortaklık Konseyine yardımcı olmak amacıyla oluşturulan bir organdır. Bürokratlardan (müsteşar ve danışmanlar) oluşan Ortaklık Komitesinin başlıca görevleri arasında ortaklık anlaşmasında düzenlenen konuların uygulanmasını sağlamak, ortaya çıkan sorunları tespit etmek, Konseye çözüm önerileri sunmak, Konseyin gündemini hazırlamak sayılabilir⁸¹⁷.

Bazı ortaklık anlaşmaları Konseyin bazı karar-alma yetkilerini Ortaklık Komitesine devredebileceğini öngörmektedir⁸¹⁸. Böyle bir durumda Komite kararlarını veya tavsiyelerini oluştururken Ortaklık Konseyiyle aynı prosedürlere göre (yani oybirliğiyle) hareket etmek zorundadır⁸¹⁹. Ayrıca yukarıda da açıklandığı üzere, bu yetki devri sınırlı bir şekilde gerçekleştirilmeli ve uygulamaya yönelik olmalıdır⁸²⁰.

b. Karma Parlamento Komisyonu

Ortaklığın parlamenter boyutu Karma Parlamento Komisyonunda yansıtılmaktadır. Bu Komisyon anlaşma çerçevesinde danışma ve demokratik denetim görevini yerine getirmektedir. Karma Parlamento Komisyonu, Ortak devletin meclisinden ve Avrupa Parlamentosundan seçilen eşit sayıdaki üyeden oluşmaktadır. Bu Komisyonun toplantı yapma sıklığı genellikle kendi içtüzüğünde

⁸¹⁷ Örneğin AT-Türkiye Ortaklık Anlaşması 24. maddesi.

⁸¹⁸ Örneğin AB – Karadağ İstikrar ve Ortaklık Anlaşmasının 123. maddesi.

⁸¹⁹ Ruffer, s. 44.

⁸²⁰ Can - Özen, s. 90. Ulfstein, 2011, ss. 431 – 447.

düzenlenmektedir⁸²¹. Karma Parlamento Komisyonu Ortaklık Konseyinin kendisine sunduğu Yıllık Faaliyet Raporlarını inceler ve ortaklık anlaşmasının kapsadığı alanlar konusunda görüş ve tavsiyelerde bulunur. Her ne kadar bu organ karar alma yetkisine sahip olmasa da, taraflar açısından bir forum niteliğinde⁸²² olup taraflar arasındaki iletişimi sağladığı ve ortaklık anlaşmalarının uygulanmasıyla doğrudan ilgili olduğu için önemli bir role sahiptir⁸²³.

c. Diğer Tali Organlar

Ortaklık Konseyleri, ihtiyaçları doğrultusunda Ortaklık Komitesi ve Ortaklık Karma Parlamento Komisyonu dışında, farklı yardımcı organların kurulmasına karar verebilmektedir. Örneğin AT – Türkiye Ortaklık Konseyi, 1/95 sayılı karar ile Gümrük Birliği Ortak Komitesini kurmuştur. Bu Komite, Türkiye'nin, AB Komisyonun ve üye devletlerin temsilcilerinden oluşmaktadır. Gümrük Birliği Ortak Komitesi toplantılarında gümrük birliğinin işleyişiyle ilgili tüm konuları ele alır. Bu Konsey, Ortaklık Konseyi için tavsiyeler oluşturmak amacıyla görüş ve bilgi alışverişinde bulunur ve gümrük birliğinin düzgün bir şekilde işlemlerini sağlar.

⁸²¹ Örneğin AB – Karadağ Karma Parlamento Komisyonun İçtüzüğü'nün 6. maddesinde toplantı yapma sıklığı yılda en az iki kere olarak düzenlenmiştir.

⁸²² Rupp, Michael Alexander, "The Pre-accession Strategy and the Governmental Structures of the Visegrad Countries", Henderson, Karen (Ed), Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union, UCL Press, 1999, UK, s. 85.

⁸²³ Ruffer, s. 44.

C. ORTAKLIĞIN UYUŞMAZLIKLARIN ÇÖZÜMÜ UNSURU AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Anlaşma yükümlülüklerinin daha fazla geliştirilmesi ile, söz konusu yükümlülüklerin etkili bir şekilde yerine getirilmesi önemi gittikçe artan bir konu olmuştur. Uluslararası hukukta, uluslararası anlaşmalardan doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesi görevi anlaşma taraflarına bırakılmıştır. Anlaşma hükümlerini yerine getirmeyen taraf, uluslararası hukukta genellikle anlaşmaların sona erdirilmesi, askıya alınması ya da mahkemeler tarafından sorumluluğu ortaya konulması şeklindeki yaptırımlara maruz bırakılmaktadır. Sürekli artan anlaşma yükümlülüklerini yerine getirmeme durumları göz önünde bulundurduğunda, anlaşmanın uygulanmasını sağlayacak mekanizmaları geliştirme yoluna gidilmiştir. Bu yollardan biri de uyuşmazlıkların çözümü yetkisinin, asıl görevi anlaşmanın uygulanmasını sağlamak olan anlaşma organlarına verilmesi olmuştur⁸²⁴.

Böyle bir yol ortaklık anlaşmalarının uygulanmasını sağlamak konusunda da tercih edilmiştir. Her ortaklık anlaşmasında akit tarafların uyuşmazlık konularını anlaşmanın asli organı olan Ortaklık Konseyine sunma hakkına sahip olduğu düzenlenmiştir⁸²⁵. Başka bir ifade ile, anlaşma tarafları, anlaşmanın uygulama ve yorumu ile ilgili olan her anlaşmazlığı Ortaklık Konseyine götürebilmektedir. Her ne kadar Ortaklık Konseylerinin uygulamada uyuşmazlıkların çözümü konusunda yetkisini kullanmasına neredeyse hiç rastlanmamış olsa da, bu konunun

⁸²⁴ Ulfstein, 2011, ss. 431 – 447.

⁸²⁵ Örneğin AET – Türkiye Ortaklık Anlaşmasının 25. maddesi.

değerlendirilmesi bazı açılardan ilgi çekici hukuki değerlendirmeler ortaya çıkartmaktadır⁸²⁶.

Öncelikle karma şekilde yapılan ortaklık anlaşmaları söz konusu olduğunda, “akit taraflar” kavramı daha karmaşık bir anlam içermektedir çünkü Birlik ve üye devletler tarafı tek taraf olarak sayılmaktadır. Bu durumda Birlik üyesi devletler birbirlerine danıştıktan sonra bir uzlaşmaya vararak ortak bir tutum belirlerler. Böyle bir ortak tutumun belirlenmesinden sonra belirli bir uyuşmazlığın çözümü için Ortaklık Konseyine başvurabilirler. Bu şartlarda Birlik üyesi olan devletlerin bireysel başvuruları mümkün görünmemektedir.

Taraflar arasındaki muhtemel uyuşmazlık alanlarının anlaşmanın uygulanması ve yorumlanması ile sınırlı olduğu her ortaklık anlaşmasında belirlenmiştir. Burada tartışma konusu olabilecek husus, “anlaşma” teriminin neleri kapsamı gerekeceği ile ilgilidir. Bu çerçevede Ortaklık Konseyi önüne gelecek uyuşmazlıkların konusunu, sadece ortaklık anlaşmasının hükümlerinin yorumlanması ve uygulanması mı yoksa Ortaklık Konseyi kararları gibi ortaklığın diğer ikincil hukuk normlarının yorumlanması ve uygulanması mı kapsayacaktır? Bu konuda geniş bir yoruma başvurulmaktadır⁸²⁷. Nihayetinde uyuşmazlıkların çözüm mekanizması, ortaklık ilişkisinde çıkabilecek bütün uyuşmazlıklarının çözümünü amaçlamaktadır. Dolayısı ile ortaklık anlaşmasına dayanarak ve onun uygulanmasını sağlamak amacı ile çıkarılan Ortaklık Konseyinin kararları da bu mekanizmanın kapsamında olmalıdır⁸²⁸.

⁸²⁶ Ruffer, s. 46.

⁸²⁷ Bilgin, Aslı, “The Dispute Settlement Procedures in the Ankara Agreement, Decision No. 1/95 and the Jurisdiction of the European Union Court of Justice”, Akçay, Belgin – Akipek, Şebnem, (Eds), Turkey’s Integration Into the European Union, Lexinton Books, UK, 2013, s. 74.

⁸²⁸ Can - Özen, s. 122.

Ortaklık anlaşması çerçevesinde Ortaklık Konseyi önüne bir anlaşmazlık getirildiğinde, Konsey, bu anlaşmazlığın çözümü için literatürde “siyasi çözüm” ve “yargısal çözüm” olarak isimlendirilen iki yol takip edebilmektedir⁸²⁹.

Ortaklık anlaşmalarında, Ortaklık Konseyinin uyuşmazlığı bir karar yolu ile çözebileceği öngörüldüğü zaman, uyuşmazlığa bir siyasi çözüm getirilme niyeti söz konusudur. Çünkü anlaşmanın yorumlanmasından ve uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıkları karara bağlama yetkisi, öncelikle bir siyasi organ niteliğinde olan Ortaklık Konseyinin kendisine bırakılmıştır. Yukarıda da ifade edildiği üzere, Ortaklık Konseyi bir taraftan ortak devlet ve diğer taraftan üye devletler ile Birlik temsilcileri tarafından oluşan ikili bir yapıya sahiptir. Ortaklık Konseyinde kararlar oybirliği ile alındığı için uyuşmazlıkların çözümü için alınacak kararların da oybirliği ile, yani bir uzlaşma ile alınması gerekecektir. Aksi halde uyuşmazlığın çözümü sağlanmayacaktır. Ayrıca, belirli bir uyuşmazlığın çözümü için Ortaklık Konseyine başvurabilmek için AB ve üye devletler tarafının kendi aralarında da bir ortak tutum belirlemeyebilmeleri gerekmektedir.

Uyuşmazlıklarını yargısal çözüm yolu da Ortaklık Konseyinden geçmektedir. Bu durumda Ortaklık Konseyi, uyuşmazlığın çözümü için ya ABAD’a, ya başka bir yargı organına ya da bir tahkim kuruluna başvurma yetkisine sahiptir. Uyuşmazlığı bir yargı mercine başvurarak ya da bir karara bağlayarak çözmek Ortaklık Konseyinin takdirine bırakılmıştır. ABAD’ın, Birliğin taraf olduğu bir uluslararası anlaşmanın yorumlanması konusundaki yetkisi ve söz konusu anlaşmalarda yer alan bir tahkim koşulu gereğince karar verme yetkisi zaten kurucu anlaşmalarda düzenlenmiş bulunmaktadır. Ancak bu durumlarda, belirli bir uyuşmazlığı yargı

⁸²⁹ Bilgin, s. 76, Can - Özen, s. 122.

mercilerine götürme kararı Ortaklık Konseyine aittir. Ortaklık Konseyinin karar verebilmesi için fiilen bütün tarafların oybirliği gerektiğine göre, böyle bir kararın alınmasını engellemek için her üye devletin, Birliğin ve ortak devletin veto hakkı bulunmaktadır. Bu durumda uyuşmazlıkların yine ancak taraflar arasındaki uzlaşma yolu ile çözülebileceği sonucuna varılmaktadır⁸³⁰. Bu durumda ortaklık anlaşmaları kapsamında Divanın uyuşmazlıkların çözümü konusunda ikincil nitelikte bir role sahip olduğu ileri sürülmüştür⁸³¹. Ancak bu durum sadece Ortaklık Konseyinin tarafları arasındaki uyuşmazlıklar açısından geçerli kabul edilebilir. Zira nihayetinde ön-karar prosedürü çerçevesindeki ortaklık anlaşmaları ya da Ortaklık Konseyi kararları Divan incelemesinin konusu olabilmektedir⁸³².

Anlaşmanın yorumlanmasından ve uygulanmasından ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümü için kullanılan bu prosedürler eleştirilmiştir. Çünkü uyuşmazlıkların çözümünü ancak taraflar arasındaki konsensüse bağlayan bu tür prosedürler dolayısı ile bağlayıcı olması gereken hukuki yükümlülükler, teknik ve müzakere konularına dönüşmüş olmaktadır⁸³³. Diğer taraftan uygulamada genellikle devletler birbirilerini uluslararası bir mahkemeye vermekten kaçınırlar. Uygulamada da bu yolun kullanılmasına rastlanmamaktadır. Ancak farklı bir açıdan bakıldığında, uyuşmazlıklarının çözümünde bir anlaşma organının kullanılmasının, çatışmasız ve çok taraflı bir çözüm getirip, sorunu düzeltmek yerine onu önlemeye yaradığı da söylenebilir. Zira belli bir devletin anlaşma yükümlülüklerini yerine getirmediğinin tespit edilmesi, kendi başına bir yaptırım sayılabilir çünkü söz konusu devlet için bu

⁸³⁰ Erhan, Çağrı - Gürbüz, Aysun, “Türkiye’nin AB İle İlişkilerinde Alternatif Model Arayışı: Kapsamlı Ekonomik Entegrasyon Anlaşması”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 2013, C.12, S. 1, s. 60. Reçber, Kamuran, “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerine Hukuksal Bir Bakış”, *Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 2002, C. 4 S. 2

⁸³¹ Bilgin, s. 88.

⁸³² ABİHA’nın 267. maddesi.

⁸³³ Ulfstein, 2011, ss. 431 – 447.

durum bir politik mahcubiyet (political embarrassment) teşkil etmektedir. Ancak tabi ki böyle durumlar bağlayıcı hukuki sonuçlar doğurmamaktadır.

D. ORTAKLIĞIN HUKUKİ NORMLARI

Bir sistemin hukuk kuralları değerlendirilirken, genellikle yazılı ve yazılı olmayan hukuk kuralları şeklinde bir ayrıma gidilmektedir. Ortaklığın hukuki normlarını değerlendirirken böyle bir ayrıma gidilmesi gereksizdir çünkü ortaklıklarda, ortaklığın teamül hukuk kuralları ya da ortaklığın genel ilkeleri gibi yazılı olmayan hukuk kuralları söz konusu değildir. Ancak, ortaklık ilişkisinin bir uluslararası anlaşma niteliğinde olan ortaklık anlaşması ile kurulduğu dikkate alındığında, uluslararası hukukun örf ve adetleri ile genel ilkeleri ortaklık ilişkisinde uygulanma imkanı bulabilecektir.

Ortaklık ilişkisinde uygulanan yazılı hukuk kaynaklarını, birincil hukuk ve ikincil hukuk kaynakları olarak ikiye ayırmak mümkündür. Böyle bir ayırım ortaklık hukuk normlarının hiyerarşisini gündeme getirmektedir. Söz konusu hiyerarşi kapsamında birincil hukuk kaynakları ikincil hukuk kaynaklarından üstün olduğu için ikincil hukuk kaynaklarının birincil hukuk kaynaklarına aykırı olamayacağı kabul edilmektedir. Ortaklık rejiminde hukuk kurallarının hiyerarşisi mevcut olmasına rağmen ikincil hukuk kurallarının birincil hukuk kurallarına uygunluk denetimini yapacak bir mekanizma öngörülmemektedir.

1. Birincil Hukuk Normları

Ortaklık ilişkisinde birincil hukuk normları öncelikle ortaklık ilişkisinin tarafları arasında imzalanan ortaklık anlaşmasının metnini ve onun eki niteliğinde olan belgeleri kapsamaktadır. Ayrıca bir ortaklık çerçevesinde imzalanan protokoller ve bildiriler de ortaklık ilişkisinin birincil hukuk kaynaklarına dahil olmaktadır.

Ortaklık anlaşmasının, diğer yazılı birincil hukuk kaynakları karşısında önceliğe sahip olup olmadığı tartışmalı bir konudur. Bir taraftan diğer birincil hukuk kaynaklarının, ortaklık anlaşmasından tamamen bağımsız metinler olmadığı kabul edilirken, diğer taraftan da bu metinlerin ortaklık anlaşmasının ayrılmaz parçası olmalarının bir ikincilik çağrıştırıp çağrıştırmadığı tartışmaya açıktır⁸³⁴.

2. İkincil Hukuk Normları

Ortaklık ilişkisinde ikincil hukuk kaynakları, ortaklık organları tarafından, yetkileri çerçevesinde ve ortaklık anlaşmasının uygulanması amacıyla çıkarılan hukuki düzenlemelerden oluşmaktadır. Söz konusu düzenlemeler türev nitelik taşır ve birincil hukuk kaynaklarına aykırı olmamaları gerekmektedir.

Ortaklık organlarının oluşturabileceği hukuki tasarrufların türleri ortaklık anlaşmalarının metinlerinde öngörülmüş olmaktadır. Bu kapsamda ortaklık anlaşmaları, yukarıda da ayrıntılı bir şekilde açıklandığı üzere, ortaklık ilişkisinin asli karar alma organı olan Ortaklık Konseylerine karar alma ve yararlı tavsiyelerde bulunma yetkisini tanımış bulunmaktadır. Ancak zamanla uygulamada tavsiyelerle

⁸³⁴ Can - Özen, s.292.

aynı nitelikte olan üçüncü bir hukuki tasarrufun daha ortaya çıktığı gözlemlenmiştir. Söz konusu hukuki tasarruf rezolüsyondur (ilke kararı). Ortalık ilişkisinin tali organlarının yetkilendirdikleri alanlarda oluşturdukları hukuki tasarruflar da ikincil hukuk kaynakları arasında yer almaktadır.

a. Kararlar

Ortaklık Konseylerinin görevlerini yerine getirirken kullandığı en temel hukuki tasarruf kararlardır. Ortaklık anlaşmalarının metinlerinde Ortaklık Konseyinin karar alma yetkisi ve alınacak kararların taraflar için bağlayıcılığı öngörülmüştür. Anlaşma tarafları, hem anlaşmadan hem de Ortaklık Konseyinin kararlarından doğan bütün yükümlülükleri yerine getirmek için gereken bütün tasarrufları yapmakla yükümlüdür⁸³⁵.

Açıkladığı üzere Ortaklık Konseyi, ortaklık anlaşmasının belirlemiş olduğu sınırlar içerisinde kararlarını oybirliğiyle almaktadır. Sınırlı yetki ilkesi kapsamında Ortaklık Konseyinin kararları anlaşma sınırlarını aşamaz. Ortaklık anlaşmasının sınırlarını aşan bir karar alındığı zaman, artık bir anlaşma organının kararından değil, tarafların iradelerinden bahsetmek mümkün olacaktır. Bu durumda taraflar bir uzlaşmaya varmışsa herhangi bir sorun olmaz, yapılan işlem bir anlaşma değişikliği ya da istisna olarak sayılabilir. Ancak taraflardan biri kendi temsilcisinin yetkisini aştığı gerekçesi ile alınan karara itiraz ederse, o zaman anlaşmaya aykırılık sebebi ile, söz konusu kararı iptal ettirilebilir.

⁸³⁵ Örneğin AET – Türkiye Ortaklık Anlaşmasının 7. ve 22. maddeleri.

Ortaklık Konseylerinin kararlarının uluslararası hukuk açısından niteliği ile ilgili, ortaklık anlaşmaları herhangi bir açıklama getirmemiştir. Bu nedenle bu konuda hukukçular çeşitli görüşler ileri sürmüştür. Ortaklık anlaşmalarının metinlerinden yola çıkarak, OKK'larının, hükümetler arası bir toplantı kararı mı, yoksa uluslararası bir örgüt kararı mı, ya da bir uygulama anlaşması mı olduğunu belirlemek zordur⁸³⁶. Ortaklık konseyi kararları ayrıca “basit usul”e göre imzalanan uluslararası anlaşmalar, “ad hoc anlaşmalar”, “mini anlaşmalar”, “anlaşma benzeri işlemler”, ya da “bağlayıcı uluslararası irade açıklamaları” olarak da nitelendirilmiştir⁸³⁷. Ortaklık Konseyi kararlarının niteliği hem uluslararası hukuk hem AB hukuku kapsamında aşağıdaki bölümde geniş bir şekilde değerlendirilecektir.

b. Tavsiyeler

Ortaklık Konseyinin yararlı tavsiyelerde bulunma yetkisi her ortaklık anlaşmasında öngörülmüş bulunmaktadır. Tavsiyeleri kararlardan ayıran en önemli özelliği taraflar üzerinde herhangi bir bağlayıcılığının olmamasıdır. Ortaklık anlaşmaları tavsiyelerin hukuksal sonuçları ile ilgili herhangi bir düzenleme içermemektedir. Buna rağmen tavsiyeler gelecekte yapılacaklarla ilgili bir siyasi çerçeve çizmek ve tarafları belirli bir tutuma sevk etmek amacı ile kullanılmaktadır. Bu nedenle tavsiyeler bağlayıcı olmasa da esnek hukuk aracı olarak siyasi etkiler gösterebilmektedir.

⁸³⁶ Başlar, 2004, s. 35.

⁸³⁷ Can - Özen, s.293.

Tavsiyeler de kararlar gibi oybirliği ile karara bağlanmaktadır. Her ne kadar tavsiyelerin hukuki bağlayıcılığı olmadığı ileri sürölse de, bu hukuki araçların oy birliği ile karara bağlanması ve tarafların ortak tutumunu göstermesi nedeni ile uzun dönemde hukuki sonuçlar doğurabilecekleri kabul edilmektedir⁸³⁸. Bu açıdan bakıldığında tavsiyelerin de kararlar kadar önemli olduğu söylenebilmektedir.

c. Diğer İkincil Hukuk Kaynakları

Ortaklık anlaşmalarında öngörölmediği halde, AB – Türkiye Ortaklık Konseyi gibi bazı Ortaklık Konseyleri, ilke kararlarını da bir hukuki ve siyasi araç olarak kullanmaktadır. İlke kararları tarafların geleceğe yönelik niyet bildirisi niteliğini taşımaktadır. İlke kararları da, Ortaklık Konseyinin diğer hukuki işlemlerinde olduğu gibi, tarafların oybirliği ile karara bağlanmaktadır.

İlke kararları, tavsiyelerde olduğu gibi, hukuki bağlayıcılığı söz konusu olmadığı halde, içinde tarafların ortak niyeti ve açık iradeleri yer aldığı için önem taşımakta ve zımni bir bağlayıcılığa sahip olmaktadır.

⁸³⁸ İbid, s. 298.

II. ANLAŞMA TARAFLARININ HUKUKU KAPSAMINDA ORTAKLIĞIN BİRİNCİL HUKUK NORMLARI

A. AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME

1. Ortaklığın Birincil Hukuk Normlarının Avrupa Birliği Hukukundaki Yeri ve Bağlayıcılığı

AB'nin dış eylemleri, sadece AB'nin uluslararası gelişmelerde oynadığı önemli rol ile ilgili değil, aynı anda AB'nin bu gelişmelere cevap verebilme kapasitesi ve ihtiyacı ile de ilgilidir. Hem Divan⁸³⁹ hem de AB hukukçuları devamlı bir şekilde AB hukukunun bağımsızlığını (ayrı bir düzen olmasını) vurgularken, yıllar içinde AB hukukunun küresel gelişmelere olan bağımlılığı daha da çok ön plana çıkmıştır. Bu şekilde uluslararası hukuk, AB'nin sadece dış ilişkilerinde değil, iç hukuk düzeninde de etkili bir rol oynamaya devam etmiştir. Bu bağlamda ortaklık anlaşmaları hem Birliğin dış ilişkilerini düzenlemekte kullandığı önemli bir araç hem de Birliğin iç hukukunda önemli etkiler yaratan bir hukuk normu olarak ortaya çıkmaktadır. Ortaklık anlaşmalarının AB hukukundaki yerini çalışmamızın ikinci bölümünde ayrıntılı bir şekilde incelediğimiz için burada bu konuya kısaca değineceğiz.

Ortaklık anlaşmalarının AB hukukunda geçerli olup uygulanabilmesi için öncelikle Birlik hukukun parçası olması gerekmektedir. Bu doğrultuda, Divan

⁸³⁹ Case 26/62 Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen, 1963 ECR 1. gibi içtihatlarında.

ortaklık anlaşmalarının Birlik hukukunun ayrılmaz bir parçasını olduğunu kabul eden içtihat niteliğinde bir takım kararlar vermiştir.

Haegeman kararında Divan ilk kez bir Ortaklık Anlaşması hükümlerinin Topluluk hukukunun ayrılmaz bir parçası olduğunu belirtmiştir⁸⁴⁰. Bu davada Yunanistan ile yapılan Ortaklık Anlaşması hükümlerini Divanın yorumlama yetkisi sorgulanmaktaydı⁸⁴¹. Divan ön-karar prosedürü çerçevesinde Topluluk kurumlarının hukuki tasarruflarını yorumlamaya yetkili olduğunu hatırlatarak, Atina Anlaşması ABİHA'nın 218. ve 217. maddelerine (eski ATA 300. ve 310. maddelerine) dayanarak Konsey tarafından yapıldığı için, bu anlaşmanın, ön karar prosedürü ile ilgili olan ABİHA'nın 267. maddesi (eski ATA 234 (1) (b) hükmü) bağlamında bir Topluluk Organı tasarrufu niteliğinde olduğunu ifade etmiştir⁸⁴². Bu şekilde, Divan Atina Anlaşması hükümlerinin yürürlüğe girmekle Birlik hukukun ayrılmaz parçasını oluşturduğunu⁸⁴³, dolayısı ile bunların yorumu konusunda kendisinin yetkili olduğunu kabul etmiştir⁸⁴⁴. *Haegeman* kararında Topluluk tarafından akdedilen ortaklık anlaşmalarının Topluluk hukukunun ayrılmaz bir parçası olduğu ortaya konulmuştur. Bu şekilde ortaklık anlaşmalarının Topluluk hukukunda doğurduğu etkiler bir adım öteye taşınmış gözükmektedir⁸⁴⁵.

Kupferberg davasında Divanın, Topluluğun yapmış olduğu bir uluslararası anlaşmanın hükümlerinin Topluluk hukukunun ayrılmaz bir parçası olduğunu kabul

⁸⁴⁰ Case 181/73 R. & V. *Haegeman v Belgian State*, 1974, ECR 449, Bu kararın ayrıntılı bir incelenmesi için bakınız Kaczvorowska, s. 212, Holdgaard, Raas, *Extrenal Relations Law of the European Community*, Kluwer Law International, Hollanda, 2008, s. 178.

⁸⁴¹ Case 181/73 R. & V. *Haegeman v Belgian State*, 1974, ECR 449.

⁸⁴² *Ibid*, 2-4. paragraf.

⁸⁴³ *Ibid*, 5. paragraf

⁸⁴⁴ *Ibid*, 6. paragraf

⁸⁴⁵ Göçmen, İlke “Böyle Buyurdu Divan: Uluslararası Anlaşmalar ve Bu Kapsamda 1947 Tarihli GATT ve DTÖ Anlaşması ve Eklerinin Topluluk Hukukunda Doğurduğu Etkiler”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2008, C. 57, Sayı:, s. 261.

etmesinin yanı sıra, Topluluk bu anlaşmaların hükümlerini yerine getirmek için yükümlülük üstlendiği için, bu anlaşmaların Topluluk organları ile üye devletler için bağlayıcı olduğunu da kabul etmiştir⁸⁴⁶.

Deutsche Shell AG davasında Divan daha ileriye giderek, Topluluğun yapmış olduğu uluslararası (ve dolayısıyla ortaklık) anlaşmaların yanı sıra, bu anlaşmaların uygulanması için oluşturulan (Ortaklık Konseyi gibi) organların yaptığı bağlayıcı ve bağlayıcı olmayan hukuki tasarrufların da, Topluluk hukukunun ayrılmaz parçası olduğunu belirtmiştir⁸⁴⁷.

Divan içtihatlarından da anlaşıldığı üzere, Divan, Topluluğun yapmış olduğu ortaklık anlaşmalarının Topluluk hukukunun ayrılmaz parçası olduğunu kabul etmenin yanı sıra, bu yaklaşımını ilki şekilsel ikincisi ise içeriksel (maddi) nitelikte olmak üzere iki gerekçeye dayandırmıştır. Divanın bu konudaki ilk gerekçesine göre ortaklık anlaşmaları, Topluluk organları tarafından yapıldığı için Topluluk organı tasarrufu niteliğinde kabul edilmektedir. Dolayısı ile bu anlaşmalar ABİHA'nın 267. maddesi (ATA 234. maddesi) doğrultusunda Topluluk hukukunun ayrılmaz parçasını oluşturmaktadır. Divanın ikinci gerekçesine göre Topluluk bir ortaklık anlaşması yaparak 3. tarafa karşı yükümlülük üstlenmektedir, dolayısı ile kurucu anlaşmalarda da öngörüldüğü üzere bu anlaşmaların bağlayıcılığı hem Topluluk organları hem de üye devletler açısından geçerlidir. Divanın görüşüne göre, ABİHA'nın 218. maddesinde (ATA 300. maddesinde) düzenlenmiş olan üye devletlerin bu yükümlülüğü, sadece iç ilişkilerde Topluluk karşısında üstlenmiş oldukları bir Topluluk hukuku yükümlülüğüdür⁸⁴⁸. Üçüncü devletler karşısında bir etkisi yoktur.

⁸⁴⁶ Case 104/81 Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG a.A, 1982, 13. paragraf.

⁸⁴⁷ Case 188/91 Deutsche Shell AG v Hauptzollamt Hamburg-Harburg, 1993, 17. paragraf.

⁸⁴⁸ Case 104/81 Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG a.A, 1982 13. paragraf.

Üye devletler, hukuk düzenlerini Topluluk müktesebatına uyumlu hale getirmek için Topluluğun akdettiği uluslararası anlaşmaların hükümlerini iç hukuklarında düzenlemeler yapmak suretiyle yürürlüğe koymak zorundadırlar. Üye devletlerin yükümlülüğü, ayrıca “Topluluğa sadakat” ilkesinden de ortaya çıkmaktadır⁸⁴⁹.

Ortaklık anlaşmalarının AB hukukunun ayrılmaz bir parçası ve Divanın yetkisinde olduğunu tespit ettikten sonra, bu anlaşmaların AB hukukundaki yerini değerlendirmek gerekmektedir. Bunun için öncelikle AB hukuk kaynaklarının hiyerarşisine bakılmalıdır. AB hukukunun norm hiyerarşisinde, AB hukukunun kaynakları, şu şekilde sıralanmaktadır: birincil hukuk, AB’nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar ve ikincil hukuk.

Birincil hukuk, üye devletlerin doğrudan “kurucu otorite” olarak kabul ettiği düzenlemelerden oluşmaktadır. AB Birincil kaynakları, AB hukukunun birincil kaynakları kurucu antlaşmalar, kurucu antlaşmaları tadil eden antlaşmalar, katılım antlaşmaları ve bu antlaşmalara ekli protokollerden ibarettir. AB hukukun genel prensipleri ile uluslararası teamül hukuku da birincil hukuk kaynakları arasında yer almaktadır⁸⁵⁰.

İkincil hukuk kaynakları, AB’nin kurucu antlaşmalarından kaynaklanan ve Birlik kurumlarının yetkileri çerçevesinde düzenledikleri, direktifler, kararlar ve tüzükler gibi tasarruflardır. Normlar hiyerarşisinde doğal olarak ikincil hukuk,

⁸⁴⁹ Kaczvorowska, s. 212.

⁸⁵⁰ Baykal, Sanem - Göçmen, İlke, “Avrupa Birliğinin Hukuku Kaynakları Açısından Normlar Hiyerarşisi”, Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan, Ankara Üniversitesi Basınevi, Ankara, 2013, ss. 317-365, s. 344.

birincil hukukun altında yer almaktadır. Dolayısıyla ikincil hukuk kaynakları, birincil hukuk kaynakları ile uyumlu olarak yorumlanacaktır⁸⁵¹.

Ortaklık anlaşmalarının Birlik hukukundaki yerini belirlerken bu anlaşmaların bir uluslararası anlaşma olduğunu göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Ortaklık anlaşmalarının AB normlar hiyerarşisindeki yeri öncelikle Divanın içtihatlarında belirlenmiştir. *Schröder* davasında Divan ortaklık anlaşmalarının Birlik hukuk kaynakları hiyerarşisindeki yerini belirtmiş oldu. Bu kararda Divan ortaklık anlaşmalarının ve bu anlaşmaların yapılması ile ilgili Birlik organlarının hukuki tasarruflarının, Birlik hukukunun ikincil kaynaklarından üstün olduğunu kabul etmiştir⁸⁵². Bu durumda Birlik hukuku hiyerarşisindeki ikincil bir normun, bir ortaklık anlaşmasına aykırı olması halinde ABİHA'nın 263. maddesi çerçevesinde bu norm Divan tarafından iptal edilebilir.

Birlik hukukunun normlar hiyerarşinde, Birliğin yapmış olduğu uluslararası anlaşmaların, Birlik hukukunun birincil ve ikincil normları arasında yer aldığı kabul edilmektedir⁸⁵³. Başka bir deyişle, AB'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar, Birlik hukukunun normlar hiyerarşisi bakımından, birincil hukuka göre alt, ikincil hukuka göre üst bir düzeyde yer almaktadır. Bu anlaşmaların, Birlik ve onun kurumları açısından bağlayıcılığı kurucu antlaşmalarda öngörülmektedir. Bu durumda, Birlik kurumları, hukuki tasarruflar oluştururken, ilgili uluslararası anlaşmaları da göz önünde bulundurarak, bu anlaşmalara uygun bir şekilde hareket etmek zorundadır.

⁸⁵¹ Ibid, s. 345.

⁸⁵² Case 40/72 *Schröder KG v the Federal Republic of Germany*, 1973 ECR 125.

⁸⁵³ *Holdgaard*, s. 174; *Kaczvorowska*, s. 213.

Birliğin taraf olduğu uluslararası anlaşmalara aykırı olan Birlik ikincil hukuk kurallarının geçersizlik yaptırımına tabi tutulup tutulamayacağı konusu da Divan tarafından karara bağlanmıştır. Ancak bu konuda Divanın açık bir çizgisi oluşmamıştır. Divan, *International Fruit Company* davasında, Birliğin bağlı olduğu bir anlaşma ile bağdaşmayan bir Birlik organı tasarrufunun hukuka aykırı olduğunu hükme bağlamıştır ve bu nedenle de söz konusu tasarrufu iptal etmiştir⁸⁵⁴. Buna karşılık Divan, *Bananas* davasında, doğrudan etkili olmayan bir uluslararası anlaşma hükmüne aykırı olan bir Birlik organı tasarrufunu geçersiz kılmamıştır⁸⁵⁵.

2. Ortaklık Birincil Hukuk Normlarının Avrupa Birliği Hukukundaki Etkisi

a. Doğrudan Uygulanabilirlik ve Doğrudan Etki

Doğrudan uygulanabilirlik ve doğrudan etki Birlik hukukunun önemli ilkelerindedir. Bazı yazarlar tarafından bu iki kavram arasındaki fark son derece önemsiz görüldüğü için, bu iki kavram birbirlerinin yerine kullanılabilmektedir. Ancak birçok hukukçuya göre bu iki kavram arasındaki fark, Birlik hukukunun doğasını anlamak açısından çok önemlidir⁸⁵⁶.

Doğrudan etki kavramı, doğrudan uygulanabilirlik kavramı ile çok yakın olduğu halde, aralarında önemli farklılıklar da söz konusudur. Doğrudan etki doktrini Divan tarafından geliştirilmiştir. Doğrudan etki ilkesi, Birlik hukukunun ulusal mahkemeler ve ulusal hukuk sistemlerinde uygulanması ve bağlayıcılığı ile doğrudan

⁸⁵⁴ Case 21/72 - 24/72, *International Fruit Company*, 1972, ECR I-219.

⁸⁵⁵ Case C-280/93 *Federal Republic of Germany v Council of the European Union, Bananas*, 1994, ECR I-4973.

⁸⁵⁶ Foster, Nigel, *Foster on EU Law*, 2. Baskı, Oxford University Press, New York, 2009, s. 170.

ilgili olduğu için ve ayrıca Birlik hukukunun önceliği ilkesini de güçlendirdiği için Birlik hukukunda önemli bir role sahiptir. Divan, içtihatlarında pek açıklayıcı olmayan bir terminoloji kullandığı için, bu iki kavramın anlaşılması zorlaştırılmıştır⁸⁵⁷. Divan birçok kararında “doğrudan etki” kavramını kullanmadan, sadece bireyler tarafından ulusal mahkemeler önünde ileri sürülebilen ve doğrudan uygulanabilen bir Birlik normunun açıklanması ile yetinmiştir. Bu terimlerin birbirinin yerine geçer bir şekilde kullanılması son zamanlarda azalmıştır.

Uluslararası hukukta da tanınan bir kavram olan doğrudan uygulanabilirlik, Birlik hukukunda bazı Birlik hükümlerinin, üye devletlerin hukuk sistemlerinde hukuki geçerlilik kazanma yolunu gösteren bir kavramdır⁸⁵⁸. Doğrudan uygulanabilirlik bir Birlik hukuku normunun üye devletin ulusal hukukuna dahil olması ve herhangi bir tamamlayıcı iç düzenlemeye gerek olmadan uygulanması anlamına gelmektedir⁸⁵⁹. Kurucu antlaşmalarda doğrudan uygulanabilirlik kavramı, tüzüklerin uygulanmasını düzenleyen hükümlerde öngörülmüştür. Nihayetinde tüzükler doğrudan uygulanan ve doğrudan etki gösteren Birlik tasarrufları olarak nitelendirilmiştir. Dolayısı ile kural olarak üye devletler, yeni hukuki tasarruflarda bulunarak, Birlik tüzüklerini iç hukuk sistemlerine geçirmekle yükümlü değildir. (Birlik hukukunun daha etkili bir şekilde uygulanmasını sağlamak amacı ile ek tasarrufların yapılmasının tüzüklerde öngörüldüğü durumlar hariçtir (*Case 39/72, Commission v Italy*)).

⁸⁵⁷ Rossi, Lucia Serena, “A New Revision of the EU Treaties After Lisbon?”, Rossi, Lucia Serena – Casolari, Federico, *The EU After Lisbon: Amending Or Coping with the Existing Treaties?*, Springer International Publishing, İsviçre, 2014, s. 10. Foster, 2009, s. 170.

⁸⁵⁸ Foster, 2009, s. 170.

⁸⁵⁹ Günuğur, Haluk, *Avrupa Birliğinin Hukuk Düzeni*, EKO Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi Yayını, Ankara, 2007, s. 43.

Doğrudan etkililik ise bir Birlik hukuku normunun, gerçek ve tüzel kişilere ulusal yargı organları önünde doğrudan ileri sürülebileceği haklar doğurması anlamına gelmektedir⁸⁶⁰. Bu nedenle doğrudan etki, Birlik hukukunun, üye devletlerin ulusal hukuklarında doğrudan etkiler doğurmasıdır. Dolayısı ile bu etki, sadece devletler açısından değil, gerçek ve tüzel kişiler bakımından da bir hukuk kaynağı oluşturur ve kendine ters düşen tüm ulusal hukuk kurallarının uygulanmasını önler⁸⁶¹. Doğrudan etkililiğin doğrudan en önemli sonuç, bir Birlik hukuku normunun özel ve tüzel sülere ulusal merciler önünde ileri sürülebilecek haklar sağlamasıdır⁸⁶².

Lizbon Antlaşması ile yapılan değışikliklerden sonra bile doğrudan uygulanan hükümler ile ilgili kurucu antlaşmalarda, herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Doğrudan etki ilkesinin de, AB hukukunun temel ilkelerinden biri olduğu genel kabul gördüğü halde, kurucu antlaşmalara dahil edilmemesi, yine üye devletlerin egemenlik ile ilgili konularda tedbirli davranma eğilimine bağlanmıştır. Diğer taraftan hem Divan hem de AB hukukçuları tarafından bu ilke konusunda yapılan tanımlar, pek açıklayıcı olmayan, üstü kapalı tanımlar olarak nitelendirilmiştir⁸⁶³. Gelecekte yapılabilecek olan kurucu antlaşmaların tadilatlarında bu konuyu açıklığa kavuşturarak, doğrudan etki ilkesinin vatandaşlar için daha anlaşılır ve kullanılabilir hale getirilme gereksinimi söz konusudur.

Doğrudan etkililik ile yakından bağlantılı bir başka kavram da Birlik hukukunun önceliğı ilkesidir. Öncelik ilkesi kapsamında, Birlik hukuku, ulusal

⁸⁶⁰ Foster, 2009, s. 171.

⁸⁶¹ Günuğur, 2007, s. 43.

⁸⁶² Güneş, Ahmet M., “Avrupa Birliğı Yönergelerinin Doğrudan Etkisi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2009, C.58 S.2, s. 288.

⁸⁶³ Rossi, s. 170.

hukuk normlarından önce gelir ve kendisiyle uyumlu olmayan ulusal hukuk normundan öncelikli olarak uygulanır. Dolayısıyla bu ilke gereği, ulusal hukuk kurallarının Birlik hukuku normları ile uyumlu olmadığı hallerde, Birlik normlarının ulusal merciler tarafından öncelikli olarak uygulanması gerekmektedir. Bu ilkeye dayanarak, Birlik hukukunun, uluslararası hukuk normlarından çok daha güçlü bir etki yarattığı ileri sürülebilmektedir⁸⁶⁴. Bu noktada Birliğin doğrudan etki ilkesi ile öncelik ilkesi arasında önemli bir paralellik ortaya çıkmaktadır. AB hukukunun önceliği ilkesi, kurucu antlaşmalarda yer almayan ve Divan içtihatları ile ortaya çıkan bir ilkedir. Anayasal Anlaşmasında, Birlik hukukunun bir bütün olarak ulusal hukuka nazaran öncelikli olarak uygulanması gerektiği açıkça öngörülmüşken, Lizbon Antlaşması'nda bu konuda açık bir şekilde ifade edilmiş bir hüküm yoktur. Sadece Lizbon Antlaşmasına eklenen 17 numaralı Deklarasyonda, Birlik hukukunun, Divanın içtihatlarında belirtilen şartlar kapsamında, ulusal hukuka göre öncelikli olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca, 17 numaralı Deklarasyonda, Birlik hukukunun önceliği ilkesinin Lizbon Antlaşmasında yer almaması, bu ilkenin varlığını ve Divanın bu konu ile ilgili mevcut içtihadını hiçbir şekilde etkilemediği belirtilmiştir⁸⁶⁵. Üye devletler Birlik hukukunun önceliği ilkesinin kurucu antlaşmalarda düzenlemesi konusunda tedbirli bir şekilde yaklaşırsa⁸⁶⁶ da, bu ilke AB hukukunun temel taşlarından birini teşkil etmeye devam etmektedir.

Doğrudan uygulanabilirlik ilkesi sadece tüzükler açısından uygulanabilirken, doğrudan etki ilkesi, Divanın çeşitli kararlarında da belirtildiği üzere kurucu

⁸⁶⁴ Güneş, 2009, s. 288.

⁸⁶⁵ Bu konu ile ilgili ayrıntılı bir değerlendirme için bakınız: Güneş, Ahmet M., "Lizbon Antlaşması Sonrasında Avrupa Birliği", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2008, C. XII, S. 1-2, s. 748.

⁸⁶⁶ Bu konu ile ilgili tartışmalar için bakınız: Rossi, Lucia Serena – Casolari, Federico, (Eds) *The EU After Lisbon: Amending Or Coping with the Existing Treaties?*, Springer International Publishing, İsviçre, 2014, s 7-8.

antlaşma hükümlerine, tüzüklere, direktiflere, kararlara ve Birliğin taraf olduğı uluslararası antlaşmalara uygulanmaktadır. Bir uluslararası antlaşma niteliğini taşıyan ortaklık antlaşmalarının doğrudan etkisi çalışmamızın aşağıda devam eden kısmında kapsamlı bir şekilde değerlendirilmektedir.

b. Ortaklık Birincil Normlarının Doğrudan Etkisi

(a) Doğrudan Etki İlkesinin Dış İlişkiler Alanına Aktarılması

Kurucu Antlaşmalarda ortaklık veya uluslararası antlaşmaların doğrudan etkisi ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Buna rağmen Divan, birçok kararında Birliğin taraf olduğı uluslararası antlaşma hükümlerinin belirli şartlarda doğrudan etkili olabileceğini kabul etmiştir.

Divan, Birlik hukukunun öncelliğı ilkesini geliştirirken, Birlik hukukunun üye devletlerin ulusal hukukları karşısında her zaman öncelikli olacağını belirtmiştir. Ancak Birlik hukuku ve uluslararası hukuk arasındaki ilişki konusuna, öncelik ilkesi cevap vermekte yetersiz kalmıştır ve bu durum bir takım sorunlara sebebiyet vermiştir. Bu sorunlar genellikle uluslararası hukukun Birlik hukuku açısından ne ölçüde ve ne şekilde bağlayıcı olacağı ve Birlik tasarruflarının geçerliliğini mahkemeler önünde ileri sürme hakkının bireylere verilmesi konuları ile ilgilidir.

Bu konularda Divan görüşünü, ilk kez *International Fruit Company*⁸⁶⁷ kararında belirtmiştir. Bu davanın konusu, her ne kadar ironik bir şekilde, Topluluğun kendisinin değil de sadece üye devletlerin taraf olduğı bir uluslararası antlaşmanın (GATT) hükümleri ile ilgili olsa da, bu karar uluslararası antlaşmaların

⁸⁶⁷ Case 21/72 - 24/72, *International Fruit Company*, 1972, ECR I-219.

AB hukukundaki etkileri konusunda önemli bir dönüm noktası olmuştur. *International Fruit Company* davasında bir Hollanda mahkemesi, Divana, 3. ülkelerden elma ithalatını sınırlandıran Topluluğun 3. tüzüğünün GATT'ın XI. maddesine aykırılık nedeni ile geçersiz sayılıp sayılamayacağı ve bu konuda bireylerin doğrudan GATT hükümlerine dayanarak mahkemeye başvurup başvuramayacağını sormuştur. Ayrıca bu konuda Divanın yetkisi de sorgulanmıştır. Görüşünde Divan, konu ile ilgili yetkisinin varlığını değerlendirirken, ön karar prosedürü ile ilgili olan eski ATA'nın 234. maddesini geniş bir şekilde yorumlayarak, Topluluk hukuk normlarının geçerliliğini, uluslararası hukuk dahil, her düzeyde değerlendirme yetkisine sahip olduğunu ifade etmiştir⁸⁶⁸.

Divan ayrıca Topluluk hukuk normlarının uluslararası hukuka aykırılık sebebi ile geçersiz sayılabilmesi için iki şartın yerine getirilmesi gerektiğini belirtmişti. Bu bağlamda, bir Topluluk tasarrufunun, uluslararası hukukun ilgili hükümlerine aykırılık sebebi ile geçersiz sayılabilmesi için, öncelikle söz konusu uluslararası hukukun ilgili hükümlerinin Topluluk için bağlayıcı olmaları gerekmektedir⁸⁶⁹. İkinci olarak, bireylerin bir uluslararası hukuk hükmüne dayanarak ulusal mahkemelere başvurabilmeleri için, uluslararası hukukun ilgili hükümlerinin Topluluk hukukunda doğrudan etkili olup Topluluk vatandaşlarına haklar tanınması gerekmektedir⁸⁷⁰.

Divan, GATT'ın XI. maddesinin Topluluk için bağlayıcı olduğunu ancak bu hükmün dahil olduğu anlaşmanın doğası, sistemi ve lafzı dolayısı ile çok esnek olmasının, vatandaşlara mahkemeler önünde ileri sürebilecekleri hakları tanımadığını

⁸⁶⁸ İbid, 4. paragraf.

⁸⁶⁹ İbid, 7. paragraf.

⁸⁷⁰ İbid 8. paragraf.

ileri sürmüştür. Divan tarafından, bu anlaşmada kabul edilen derogasyonlar, koruma tedbirleri, istisnalar ve uyuşmazlıkların çözümü için öngörülen sistem söz konusu anlaşmanın esnekliğinin sebebi olarak nitelendirilmiştir⁸⁷¹.

International Fruit Company kararının, uluslararası hukukun Topluluk hukuku sistemine uygulanması konusunda önemli katkıları olmuştur çünkü bu kararda ilk kez uluslararası hukukun Topluluk hukukuna kabul edilmesinin temelleri belirtilmiştir. Ayrıca Divan bu kararda uluslararası anlaşma hükümlerinin doğrudan etkili olabileceği ihtimalini kabul ederek önemli bir adım atmıştır. Bu şekilde, Topluluk hukuku ile üye devletlerin iç hukukları arasındaki ilişkide uygulanan, Topluluk hukukunun önemli özelliklerinden birini teşkil eden ve *Van Gend en Loos* kararı ile geliştirilen doğrudan etki ilkesinin, Birliğin dış ilişkileri alanında da uygulanabileceği kabul edilmiş oldu⁸⁷². Divan doğrudan etki ilkesinin uluslararası anlaşmalara uygulanmasını, anlaşmaların içerdiği özel hükümlerden çok, onların hukuki doğasına bağlamıştı. Böyle bir yaklaşım Divanın daha sonraki uluslararası ilişkiler alanındaki içtihatlarına öncülük teşkil edecektir. *International Fruit Company* kararında ilk kez uluslararası anlaşma hükümlerinin Topluluk hukukunda doğrudan etkili olma ihtimali kabul edildiği için, bu kararın önemi büyüktür⁸⁷³. Ancak bu karar beraberinde cevap arayan birçok sorulara da sebebiyet vermiştir. Örneğin esnek olmayan bir anlaşma doğrudan etkili olacak mıdır, olacaksa bir anlaşmanın doğrudan etkili olabilmesi için ne ölçüde bir esneklik kabul edilmelidir? Bunlar ve bunlara benzer sorular, daha sonraki içtihatlarda cevap aranan sorular olmuştur.

⁸⁷¹ İbid 19.-20.. paragraf.

⁸⁷² Koutrakos, 2006, s. 218-219.

⁸⁷³ Holdgaard, s. 246

International Fruit Company kararından dört yıl sonra Divan yine uluslararası anlaşma hükümlerinin doğrudan etkisi ile ilgili bir karar verme imkanı bulmuştur. Divan *Bresciani* davasında verdiği kararda Afrika ülkeleri ile yapılan Yaounde Sözleşmesinin malların serbest dolaşımı ile ilgili hükümlerinin Topluluk hukukunda doğrudan etkili olup olmadıklarını değerlendirmiştir. Yaounde Sözleşmesi bir taraftan Topluluk ile üye devletler ve diğer taraftan Afrika ülkeleri ve Madagaskar, Fransa, Belçika ve Hollanda'nın eski sömürgeleri arasında 1963 yılında yapılan karma bir ortaklık anlaşmasıydı. Senegal ve Fransa'dan İtalya'ya deri ithal eden bir tüccar olan Bresciani kamu sağlığı denetlemesi sebebi ile ithal ettiği mallar için istenen harcı, gümrük vergileriyle eş anlamlı bir yükümlülük olarak nitelendirerek ödemeyi reddetmişti. Bunun üzerinde mahkemeye başvuran Bresciani söz konusu harcın malların serbest dolaşımı ile ilgili ATA'nın 25. maddesi ile Yaounde Anlaşması'nın B/2 maddesine aykırılığını iddia etmiştir. Divanın önüne ön karar prosedürü çerçevesinde gelen başvuruda söz konusu harcın, gümrük vergisi ile eş etkili sayılıp sayılmayacağı sorulmuştur⁸⁷⁴.

Divan, Yaounde Sözleşmesi'nin ilgili maddesine dayanarak bireylerin mahkeme önünde doğrudan hak talep edebilmesini, söz konusu hükmün doğrudan etkisine bağlamıştır. Bunu gerekçelendirirken de hem ilgili hükmün hem de onun dahil olduğu Yaounde Sözleşmesi'nin ruhunu (doğasını), genel yapısını ve lafzını değerlendirmiştir. Divan öncelikle anlaşmanın yapıldığı spesifik bağlamı değerlendirmiştir⁸⁷⁵. Söz konusu anlaşmanın amacı, kurucu antlaşmaların ilgili hükümlerinde öngörüldüğü üzere (eski AET Antlaşmasının IV. Bölümü) Topluluk ve deniz aşırı ülkelerle bir ortaklık kurmaktır. Anlaşma taraflarının amacı aralarında

⁸⁷⁴ Case 87/75 *Conceria Daniele Bresciani v Amministrazione Italiana delle Finanze*, 1976, ECR 129.

⁸⁷⁵ *Ibid*, 16. paragraf.

özel ve ayrıcalıklı ekonomik ve siyasi bağlantılar kurmaktır. İkinci olarak, Divan söz konusu anlaşmanın ruhunu (doğasını) değerlendirirken bu anlaşmanın yükümlülükler açısından asimetrik bir karakteri olduğunu ve ortak devlet lehine aşamalı bir şekilde gümrük vergilerinin ve onlarla eş etkili diğer yükümlülüklerin kaldırılmasını düzenlediğini göz önünde bulundurmaktaydı. Divana göre bu ortaklık anlaşmanın asimetrik karakteri, bazı hükümlerinin doğrudan etkili olması için bir engel teşkil etmemekteydi.⁸⁷⁶ Divan Yaounde Sözleşmesi'nin B/2 maddesini ayrıca değerlendirmiştir. Divan bu hükmün eski ATA'nın 25. maddesi ile benzerliğine dayanarak, söz konusu hükmün doğasını yorumlamıştır. Divana göre üye devletler Birliğe karşı ATA'nın 25. maddesi kapsamında olan yükümlülüklerini, aynı şekilde ortak devlete karşı Ortaklık Anlaşmasının B/2 maddesi kapsamında da üstlenmişlerdir. Bu nedenle Yaounde Sözleşmesi'nin malların serbest dolaşımı ile ilgili B/2 maddesinde öngörülen “*Topluluğa yapılan ithalatta gümrük vergilerinin tamamen kaldırılması*” hükmünü, açıkça ya da üstü kapalı biçimde de olsa, herhangi bir rezerv taşımadığı gerekçesi ile Topluluk hukukunda doğrudan uygulanacak ve etkiler doğuracak bir hüküm olarak nitelendirmiştir⁸⁷⁷. Divan kararında, davacının karşı çıktığı harcın gümrük vergisi ile eş etkili olduğunu kabul edip, bu harcın hem eski ATA'nın 25. maddesine hem de Yaounde Sözleşmesi'nin B/2 maddesine aykırılığını tespit etmiştir.

International Fruit Company kararında doğrudan etki ilkesinin uluslararası anlaşmalarda uygulanması için gereken parametreleri belirtilmişken, *Bresciani* kararı söz konusu ilkenin uygulanabileceği esnekliğinin bir örneğini teşkil etmektedir. Ancak *Bresciani* davasında uluslararası anlaşmanın asimetrik karakterde olması

⁸⁷⁶ İbid, 23. paragraf.

⁸⁷⁷ İbid 25. paragraf.

doğrudan etkililik prensibinin uygulanmasını neden engellemediği pek açıklanmamıştır, dolayısı ile yine soru işaretleri mevcut kalmıştır⁸⁷⁸.

*Kupferberg*⁸⁷⁹ davasında Divan uluslararası anlaşma hükümlerinin Topluluk hukukunda doğrudan etkili olabilmesi için gereken şartları daha net bir şekilde açıklığa kavuşturmuştur. *Kupferberg* davasında, Portekiz'den ithal ettiği ürünler dolayısıyla ek harçlar ödemesi talep edilen bir Alman tacirin, böyle bir uygulamanın Portekiz ile yapılan STA'nın 21. maddesinin ilk fıkrasına aykırı olduğunu ileri sürerek Almanya mahkemesine başvurması üzerine, Almanya Federal Maliye Mahkemesi, Birlik ile Portekiz arasında yapılan STA hükümlerinin yorumlanması için ön karar prosedürü çerçevesinde Divana başvurmuştur. Bu davaya katılan Danimarka, Almanya, Büyük Britanya ve Fransa temsilcileri mahkemede yaptıkları açıklamalarda Topluluk ile EFTA üyesi bir devlet arasında yapılan bir STA'nın hiçbir hükmünün doğrudan etkiye sahip olmaması gerektiğini savunmuşlardır. Bu devletlerin temsilcileri iddialarına gerekçe olarak STA'ya üye devletlerin değil de yalnızca Topluluğun taraf olmasını, uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin olarak öngörülen maddeleri, karma komitelerin saklı tutulan rolünü, korunma hükmü maddelerinin varlığını ileri sürmüşlerdir. Divan "Topluluğun taraf olduğu anlaşmaların Topluluk hukukunun ayrılmaz parçası olduğunu" kabul eden *Haegeman* kararını hatırlatarak, üye devletlerin temsilcileri tarafından ileri sürülen gerekçeleri reddetmiştir. Ayrıca Divan doğrudan etki ilkesinin uluslararası anlaşmaların hükümlerine uygulanabilmesi için dikkate alınması gereken prensipleri belirtmiştir.

⁸⁷⁸ Koutrakos, 2006, s. 224.

⁸⁷⁹ Case 104/81 Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG a.A., 1982, ECR 3461

Bu bağlamda öncelikle Divan, uluslararası hukuk hükümlerinin doğrudan etkiye sahip olup olmadığını, anlaşma taraflarının kendilerinin belirlediğini ifade etmiştir. Dolayısı ile Topluluğun taraf olduğu bir uluslararası anlaşmanın hükümlerinin Topluluk hukuk düzeninde doğrudan etkiye sahip olup olmadığı, ancak Topluluk kurumları tarafından anlaşmada düzenlenmemişse, Divan tarafından belirlenecektir⁸⁸⁰. Uygulamada anlaşma tarafları anlaşma hükümlerinin uygulama etkilerini nadiren belirler. Bu şartlarda Divan içtihatları, anlaşma hükümlerinin tarafların hukuklarında uygulanma etkilerinin, ancak anlaşma taraflarının iç hukuklarına göre belirlenmesi gerektiği yönünde olmuştur⁸⁸¹.

İkinci olarak, Divan yargısal konularda karşılıklılık ilkesine değinmiştir. Divana göre bir anlaşma tarafının mahkemeleri, belirli hükümlerin doğrudan etkisini tanırken, diğer tarafın mahkemeleri aynı hükümlerin doğrudan etkisini tanımıyorsa bu durum kendiliğinden karşılıklılık ilkesine aykırılık teşkil etmeyecektir⁸⁸². Çünkü önemli olan anlaşma hükümlerinin taraflar açısından uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak ve *bona fide* ilkesi çerçevesinde yerine getirilmesidir. Bu nedenle taraflar bir anlaşma yükümlülüğünü yerine getirirken, bunu nasıl yapacaklarını belirlemekte serbesttir.

Üçüncü olarak da Divan STA ile kurulan ve karar alma yetkisine sahip olan anlaşma organlarını değerlendirerek, bu organların varlığının anlaşmanın belirli hükümlerinin doğrudan etkili olabilmesi için engel teşkil etmediğini ifade etmiştir⁸⁸³.

⁸⁸⁰ İbid, 17. paragraf.

⁸⁸¹ Holdgaard, s. 247.

⁸⁸² Case 104/81 Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG a.A, 1982, ECR 3461, 18. paragraf.

⁸⁸³ İbid, 20. paragraf.

Doğrudan etkili hükümlerin şartsız olması anlaşma organlarının herhangi bir tasarrufta bulunmalarını gerektirmemektedir.

Son olarak da Divan, korunma hükmü (himaye önlemleri) maddelerinin amaçlarının sınırlı olması sebebi ile bu maddelerin, anlaşma hükümlerinin doğrudan uygulanmasını engellemek için yeterli bir sebep teşkil etmediklerini ifade etmiştir⁸⁸⁴.

Bu şekilde Divan doğrudan etki ilkesinin uygulanmasını engellemeyecek olan hususları belirtmiştir. Divan bu açıklamalar ışığında, STA'nın 21/I maddesinin doğrudan etkiye sahip olmasını belirleme yetkisinin kendisinde olduğunu ifade ettikten sonra, konu ile ilgili değerlendirmeyi Topluluk hukuku kriterlerine göre yapmıştır. Böylelikle Divan, söz konusu hükümlerin Topluluk hukukunda doğrudan etkili olabilmesi için koşulsuz ve yeterince açık olup olmadığı hususunu anlaşmanın amacı, konusu ve kapsamı çerçevesinde değerlendirmiştir. Divan STA'nın amacını hatırlattıktan sonra STA'nın ilgili hükmünün gümrük vergileri ve eş etkiye sahip vergiler, miktar sınırlamaları ve bunlara eş etkili tedbirlerin kaldırılması sureti ile sağlanan mal ticaretinin serbestleşmesinin, anlaşma taraflarının vergi uygulamaları nedeni ile zarar görmesine engel olacağını ifade etmiştir⁸⁸⁵. Divan STA'nın 21. maddesini değerlendirerek, bu maddenin ilk fıkrasının, anlaşma taraflarına, vergileme alanındaki hususlarda ayrımcılığa karşı koşulsuz bir yükümlülük yükleyen ve sadece belirli bir vergileme sistemine tabi ürünlerin, birbirleri ile aynı türden ürünler olduğu bulgusuna dayanan ve sınırlarının doğrudan doğruya anlaşmanın amacından ortaya çıktığı bir hüküm olduğu sonucuna varmıştır. Böylece Divan Portekiz ile Topluluk arasında yapılan STA'nın 21. maddesinin ilk fıkrasının,

⁸⁸⁴ İbid, 21. paragraf.

⁸⁸⁵ İbid, 24 – 25. paragraf.

mahkemeler tarafından uygulanabileceği, dolayısı ile Topluluk hukukunda doğrudan etki yaratabileceğini ifade etmiştir⁸⁸⁶.

Bu karar uluslararası anlaşmaların doğrudan etkisinin tanınması açısından önemli bir karar olmuştur çünkü bu etkinin engellenemeyeceğini gösteren birçok hususa vurgu yapmıştır. Ayrıca Divan uluslararası anlaşmaların doğrudan etkisini belirleme yetkisinin asıl sahibinin anlaşma tarafları olduğunu kabul ederek, bu konudaki kendi yetkisinin ikincil nitelikte olduğunu vurgulamıştır.⁸⁸⁷ En önemlisi de bu kararda, Topluluğun taraf olduğu uluslararası anlaşma hükümlerinin doğrudan etkili olarak değerlendirilebilmesi için Divan, çift aşamalı (*two-tier*) testi geliştirmiştir⁸⁸⁸. Bu çerçevede, ilgili hükümlerin doğrudan etkisi değerlendirilirken öncelikle, hükümlerin ait olduğu uluslararası anlaşmanın amacı, konusu ve kapsamı değerlendirilerek anlaşmanın esneklik derecesi araştırılır. İkinci aşamada ise, incelemeye alınan somut hükümlerin yeterince açık ve koşulsuz olup olmadığı araştırılır.

Topluluk ile Portekiz arasında akdedilen Serbest Ticaret Anlaşması'nın uygulanması ve yorumlanması *Polydor* davasının konusunu da oluşturmuştur. *Polydor* kararında Divan, Topluluğun taraf olduğu uluslararası anlaşma hükümlerinin doğrudan etkisinin varlığının değerlendirilmesinde uygulanan testlerden biri olan, anlaşmanın amacının yorumlanması ile ilgili yeni bir yaklaşım sergilemiştir. Söz konusu davada Divana, Kurucu Antlaşmanın fikri mülkiyet ve malların serbest dolaşımı ile ilgili olan (Eski ATA 28. maddesinin) hükmünün yorumlanmasının,

⁸⁸⁶ İbid, 26. paragraf.

⁸⁸⁷ Çamlıbel, Esin - Tutucu, Aslı, "1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının AB Hukukunda Doğrudan Uygulanabilirliği ve İçerdiği Rekabet Hükümlerinin Doğrudan Etkisine İlişkin Bir İnceleme" *Rekabet Dergisi*, Nisan 2010, C. 11, S. 2, ss. 7-83, s. 47.

⁸⁸⁸ Chalmers, Damian - Davies, Gareth - Monti, Giorgio, *European Union Law*, 2. Baskı, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, s. 285.

benzer şekilde ifade edilen STA'nın hükmünün yorumlanmasında kullanılıp kullanılmayacağı sorulmuştur. Divana göre, bahsi geçen iki hükmün, benzer şekilde ifade edilmesi, onların aynı şekilde yorumlanmasını gerektirmemektedir. Söz konusu hükümlerin, ait oldukları anlaşmaların amaç, konu ve kapsamı çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Verdiği kararda Divan STA'nın amacının ortak ve sonradan tek pazarın kurulması ve üye devletlerin ekonomik politikalarının yakınlaştırılması olduğunu, Portekiz ile yapılan STA'nın amacının ise Topluluk ile Portekiz arasındaki bazı ticaret engellerinin kaldırılması olduğunu hatırlatmıştır⁸⁸⁹. Bu çerçevede Divan, amaçları farklı olan iki anlaşmanın benzer şekilde ifade edilen hükümlerinin, aynı anlama gelmediği, dolayısı ile aynı şekilde yorumlanamayacağı sonucuna varmıştır. *Polydor* kararı daha sonra birçok kararda referans olarak gösterilmiştir.

*Simmenthal*⁸⁹⁰ kararında Divan, bir uluslararası anlaşmanın hükmünün doğrudan etkili olmasının doğurduğu sonuçları belirtmiştir. Divan bunu şu şekilde ifade etmiştir: “Doğrudan uygulanma, Topluluk hukukunun normlarının bir bütün olarak tüm üye devletlerde aynı şekilde etkiler doğurmasıdır. Bu etkiler, söz konusu normların yürürlüğe girmeleri ile başlar ve yürürlükte kaldıkları sürece devam eder. Topluluk hukukunun doğrudan uygulanan normları, herhangi bir ulusal hukuk tasarufuna gerek duyulmaksızın ilgilendirdikleri hukuk sükeleri açısından hak ve yükümlölükler doğurur. Söz konusu hukuk sükeleri Topluluk hukukundan kaynaklanan ilişkilere taraf olan üye devletler olabileceği gibi, özel ve tüzel kişiler de olabilir”.

⁸⁸⁹ Case 270/80 *Polydor v Harlequin*, 1982, ECR 329, 16. paragraf.

⁸⁹⁰ Case 106/77, *Italian Minister of Finance v Simmenthal*, 1978.

Divanın içtihatlarında bu şekilde geliştirilen uluslararası anlaşmaların hükümlerinin doğrudan etkisi ilkesi, ortaklık anlaşmaları kapsamında da yorumlanmıştır. Bu konu çalışmamızın devam eden kısmında ele alınmaktadır.

(b) Doğrudan Etki İlkesinin Ortaklık Anlaşmalarında Yorumlanması

Yukarıda da açıklandığı üzere *Kupferberg* kararında uluslararası anlaşma hükümlerinin Topluluk hukuk düzeninde doğrudan etkili sayılabilmesi için gereken şartlar belirlenmişti. Ancak uluslararası anlaşmaların Topluluk hukukunda doğrudan etkili olabilmesinin formülü açık ve kesin bir şekilde ancak *Demirel* kararında formüle edilmiştir. *Demirel* kararı daha sonraki benzer içtihatlarda referans olarak kullanılmıştır.

*Demirel*⁸⁹¹ kararı bir Ortaklık Anlaşmasının hükümlerinin yorumlanması ile ilgili verilen en önemli kararlardan biridir. *Demirel* davasında Türk vatandaşı Meryem Demirel, geçici bir vizeyle, yasal olarak Almanya’da çalışmakta olan eşini ziyaret etmek için yanına gitmiştir. Bayan Demirel, vizesinin süresinin bitiminde bitiminde hamile olduğunu ve geçimini sağlayacak başka bir kaynağı olmadığı gerekçesiyle Almanya’dan ayrılmamıştır. Bunun üzerine bulunduğu ilin idaresi 5 Haziran 1985 tarihine kadar ülkeden ayırmadığı takdirde sınır dışı edileceğine dair bir karar almıştır. Bu kararın hukuki dayanağı olarak Almanya’nın aile birleşmesi için, 8 yıl devamlı ve yasal oturma öngören mevzuatı gösterilmiştir. Meryem Demirel söz konusu kararın, işçilerin serbest dolaşımını düzenleyen Ankara Ortaklık Anlaşması’nın 12. ve Katma Protokolün 36. maddesine aykırılık nedeni ile iptali için Stuttgart İdare Mahkemesine başvurmuştur. Stuttgart İdare Mahkemesi, Bayan

⁸⁹¹ Case 12/86 Demirel.

Demirel'in AET - Türkiye Ortaklık Anlaşması ve Katma Protokol açısından bir hak elde edip edemeyeceği konusuna açıklık getirmek için Divana başvurmuştur.

Divan *Demirel* kararında Türkiye ile yapılan Ortaklık Anlaşmasının 12. ve eki olan Katma Protokolün 36. maddesinde öngörülen işçilerin serbest dolaşımı ile ilgili hükümlerin doğrudan etkililiği ile ilgili şunu belirtmiştir: *Topluluk (Birlik) ile üye olmayan bir ülke arasındaki bir anlaşma hükmünün “doğrudan etkili” nitelikte sayılması için temel alınan ölçüt, söz konusu anlaşmanın lafzı ve ruhu itibariyle, ilgili hükmün uygulanması için ilave tedbirleri gerektirmeyecek kadar açık ve kesin bir şekilde düzenlenmiş olmasıdır*⁸⁹².

Divan *Demirel* kararında, ortaklık anlaşmasının doğasını ve amaçlarını değerlendirmeden önce, ortaklığın davada sorgulanan hükümlerinin açık, kesin ve koşulsuz olup olmadığını değerlendirmiştir. Divan, değerlendirmesinde Ankara Anlaşmasının amaçları olan Topluluk yardımı ile Türkiye ekonomisinin güçlendirilmesinin, gümrük birliğinin kurulmasının, ekonomik politikalarının koordinasyonunun, karar alma yetkisine sahip olan bir Ortaklık Konseyi aracılığı ile gerçekleştirilebileceğine vurgu yapmıştır. Buna dayanarak, Divan, Ankara Anlaşması'nın ilgili hükümlerini, program nitelikli olması sebebi ile yeterince açık ve kesin olmadığından ve Katma Protokolün 36. maddesinde yer alan “serbest dolaşımın uygulama yöntemlerini Ortaklık Konseyi kararlaştırır” şeklindeki koşulu, uygulanmak bakımından ileride alınacak bir karara bağlı hüküm olarak kabul ettiğinden, doğrudan etkili olarak görmemiştir⁸⁹³.

⁸⁹² İbid 18. paragraf.

⁸⁹³ İbid 24. paragraf.

Demirel kararında dikkat çeken hususlardan biri, uluslararası anlaşma hükümlerinin doğrudan etkisini değerlendirmek için uygulanan iki aşamalı testin, daha önceki kararlardan farklı uygulanmasıdır. Daha önceki kararlarda, özellikle GATT ile ilgili olan kararlarda, Divan öncelikle, testin ilk aşamasında ilgili uluslararası anlaşmanın doğasını ve amaçlarını değerlendirmiştir, ikinci aşamada ise somut hükümlerinin açık, kesin ve koşulsuz olup olmadığını incelemiştir. *Demirel* kararında ise farklı bir uygulama söz konusudur, çünkü *Demirel*'de Divan önce somut hükümlerin niteliğini incelemiştir. Aslında somut hükümlerin değerlendirmesini yaparken Divan Anlaşmanın amaçlarına da değinmiştir. Böylece iki aşamalı doğrudan etkililik testinin aşamaları üst üste konulmuş gibi görünmektedir, ancak Divan bunu anlaşmayı değil, somut hükümleri değerlendirmek amacı ile yapmıştır⁸⁹⁴. Daha sonraki benzer kararlarda, Divan *Demirel* kararında uyguladığı metodu takip ederek bunu bir formül haline getirmiştir⁸⁹⁵.

Böylelikle, Birliğin taraf olduğu bir uluslararası anlaşma ve dolayısı ile bir ortaklık anlaşması hükümlerinin doğrudan etkiye sahip olup olmadığının tespitinde uygulanan test, *Demirel* kararını da dikkate alarak, şu şekilde olacaktır:

1 – Öncelikle ilgili hükümlerin iç hukuklarında doğrudan etkisinin anlaşma tarafları açısından öngörülmüş olup olmadığına bakılır.

2 – Eğer böyle bir düzenleme yoksa Birlik hukukunda bir hükmün doğrudan uygulanabilmesi için

(a) İlgili hükümler yeterince açık, kesin ve koşulsuz olmalıdır

⁸⁹⁴ Koutrakos, 2006, s. 238.

⁸⁹⁵ Holdgaard, s. 248.

(b) İlgili hükümlerin ait olduğu anlaşmanın amacı, doğası ve yapısı doğrudan etki için elverişli olmalıdır⁸⁹⁶.

*Kziber*⁸⁹⁷ davasının konusu, AET ile Fas arasında imzalanmış İşbirliği Anlaşması olduğu halde, Divan bu anlaşmanın bir hükmünü, *Demirel* kararında belirlenen iki aşamalı doğrudan etki testine tâbi tutmuştur. Bu doğrultuda öncelikle ilgili hükmün açık, kesin ve koşulsuz olması ve daha sonra anlaşmanın niteliği incelenmiştir⁸⁹⁸.

Demirel kararında dikkat çeken diğer bir husus, Divanın Ortaklık Anlaşmasının doğası ve amacı konusunda ayrıntılı bir inceleme yapmamasıydı. Söz konusu davada Divan sadece Ortaklık Anlaşmasının amaçlarını saymakta ve Ortaklık Anlaşmasının planlayıcı (çerçeve anlaşma) niteliğini kabul etmektedir. Bir taraftan, böyle bir yaklaşımın nedeni olarak, Divanın, davanın konusunu teşkil eden somut hükümlerin doğrudan etkili olmadığı sonucuna vardıktan sonra bu konuda ayrıntılı bir inceleme yapma gereğini duymamış olabileceği ileri sürülebilir. Diğer taraftan, Divan, Ortaklık Anlaşmalarını doğaları gereği zaten doğrudan etki yaratabilecek nitelikte anlaşmalar olarak saydığı için, ayrıntılı bir incelemeye gerek duymadığı kabul edilebilir. Aslında Divan Ortaklık Anlaşmasını planlayıcı olarak nitelendirmiş ve uygulanmasını sağlayacak Ortaklık Konseyinin önemine vurgu yapmıştır. Başka bir ifade ile Ortaklık Anlaşmasının planlayıcı yapısı, Ortaklık Konseyi aracılığı ile somut kurallara dönüştürülecektir. Bu durumda Ortaklık Anlaşmasının doğrudan etkili olmasının açık bir şekilde kabul edilmesi onun doğasına aykırı olurdu. Anlaşma taraflarının amacının aralarındaki entegrasyonu aşamalı bir şekilde

⁸⁹⁶ İbid, s. 249.

⁸⁹⁷ Case C – 18/90 *Kziber*, 1991, ECR I-199.

⁸⁹⁸ İbid 15 – 22. paragraf.

gerçekleştirmek olduğu dikkate alındığında, Divanın bu konudaki yaklaşımının yerinde olduğu sonucuna varılabilir. Nihayetinde, Ortaklık Konseyine, işçilerin serbest dolaşımı ile ilgili düzenleme yapma yetkisini tanıyan Ek Protokolün 36. maddesi, böyle bir yetkinin kullanımında, taraflar arasında aşamalı bir şekilde kurulan gümrük birliğindeki ve ekonomik politikaların yakınlaşma sürecindeki gelişmelerin dikkate alınması gereğini ortaya koymaktadır⁸⁹⁹.

Ortaklık Anlaşmalarının özelliklerinden birinin, içerdіği hükümlerin Kurucu Antlaşmalardaki hükümlerle paralellik göstermesi olduğunu daha önce ifade etmiştik. Bu bağlamda Yunanistan ve Türkiye ile yapılan Ortaklık Anlaşmaları hem türündeki ilk anlaşmalardır hem de içerik açısından bahsettiğimiz özelliğı taşıdıklarını kanıtlar niteliktedir. Dolayısıyla Ortaklık Anlaşmaları bir bütün olarak kurucu antlaşmaların içeriğı ile paralellik gösterirken, bunlardan farklı bir niteliğı sahip STA'lardaki sadece bazı hükümlerin ifade şekli kurucu antlaşmaların bazı hükümleriyle benzerlik göstermektedir.

Yukarıda da açıklandığı üzere, Divanın önüne gelen davaların spesifik olguları ve hukuki kapsamına bağlı olarak, Kurucu Anlaşmaların hükümleri ile benzer ya da aynı şekilde ifade edilen uluslararası anlaşmaların hükümlerinden farklı şekilde yorumlanabilmektedir. Böyle bir farklılık Birlik hukukunun uluslararası hukuktan farklı bir hukuk düzenine sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Bu çerçevede Divan, uluslararası hükümlerin Birlik hukuku içerisinde doğrudan uygulanabilmeleri için uyulması gereken şartları belirtmiştir. Dolayısı ile Birliğin taraf olduğu her uluslararası anlaşma hükmü, hatta Birlik hukukunun normları ile

⁸⁹⁹ Koutrakos, 2006, s. 238.

aynı şekilde ifade edilen hükümlerin, Birlik hukuk düzeninde doğrudan etkili olabilmeleri için söz konusu şartları yerine getirmeleri gerekmektedir⁹⁰⁰.

Bu açıdan bakıldığında, Divanın yaklaşımı hem istikrarlı hem de temkinli bir yaklaşımı olarak nitelendirilebilir. Ancak Divan, Ortaklık Anlaşmaları bakımından, söz konusu anlaşmaların Birlik ile ortak devlet arasında daha yoğun bir entegrasyon kurduklarını dikkate alarak, bu anlaşma hükümlerinin doğrudan etkililiği ve Birlik hukukunun benzerlik gösterdiği hükümleri ile benzer şekilde yorumlanması konusunda göreceli olarak daha geniş ve kapsayıcı bir yaklaşım sergilemiştir⁹⁰¹.

Divan, ilk kez bir Ortaklık Anlaşması hükümleri ile ilgili, 1961 yılında Yunanistan ile akdedilen Ortaklık Anlaşmasını konu eden *Pabst & Richarz*⁹⁰² kararında karar vermiştir. Söz konusu davada, Yunanistan'dan Almanya'ya ithal edilen içkilere ek vergilerin uygulanmasının Ortaklık Anlaşmasının 53. maddesine aykırılık teşkil edip etmediği incelenmiştir. Yunanistan ile akdedilen Ortaklık Anlaşmasının 53. maddesi, taraflardan hiçbirinin diğer tarafın ürünleri üzerinde, benzer nitelikte kendi ürünlerinde doğrudan veya dolaylı olarak uyguladığı vergiyi aşacak surette, doğrudan veya dolaylı olarak iç vergi uygulamayacağını ve bununla birlikte taraflardan hiçbirinin diğer tarafın ürünleri üzerinden diğer ürünleri dolaylı olarak korumaya elverişli iç vergi uygulamayacağını öngörmektedir. Divan, söz konusu anlaşmanın 53. maddesinin, yerine getirilmesi veya etkilerinin, başka bir hukuk işleminin yapılmasını gerektirmeyen açık ve net bir yükümlülük içermesi dolayısı ile doğrudan uygulanabilir nitelikte olduğunu ifade edip, Almanya

⁹⁰⁰ İbid, s. 232.

⁹⁰¹ Çamlıbel - Tutucu, s. 47.

⁹⁰² Case 17/81 Pabst & Richarz v Hauptzollamt Oldenburg, 1982, ECR 1331.

tarafından uygulanan vergilendirmenin bu maddeye aykırılık teşkil ettiği sonucuna varmıştır.

Divan Atina Anlaşması'nın 53. maddesini yorumlarken, eski ATA'nın 90. maddesinin (ABİHA 110. maddesinin), bu madde ile olan benzerliği nedeni ile, aynı şekilde yorumlanma ihtimalini değerlendirmiştir. Divan bu konu ile ilgili şunu belirtmiştir: ATA'nın 90. maddesi (ABİHA 110. maddesi) *ile aynı şekilde ifade edilen Ortaklık Anlaşmasının ilgili hükmü, Topluluk ile Yunanistan arasındaki ortaklık çerçevesinde, aynı fonksiyona sahiptirler. Söz konusu maddenin ait olduğu hükümler grubunun amacı bir gümrük birliği kurmak, tarım politikalarını uyumlaştırmak, işçilerin serbest dolaşımını sağlamak ve Topluluk hukukunun diğer ilgili gerekliliklerini yerine getirmek sureti ile Yunanistan'ın Topluluğa katılımını hazırlamaktır*⁹⁰³.

Polydor kararından farklı olan ve *Polydor*'dan sadece 3 ay sonra verilen bu karara göre, bir Ortaklık Anlaşması söz konusu olunca, Birlik hukuku normlarının yorumu, uluslararası anlaşmaların hükümlerinin yorumu için de uygulanabilecektir. Burada farklı yorumu sağlayan unsur, ortak devlet için öngörülen AB'ye katılım perspektifidir. Bahsi geçen davanın görüldüğü yıl, Yunanistan'ın AB üyeliğine kabul edilmiş olması dikkat çeken bir olgudur⁹⁰⁴.

Tabii ki ATA'nın 310. maddesine dayanarak yapılan bütün Ortaklık Anlaşmalarının AB üyelik perspektifi verdikleri söylenemez. Dolayısıyla Divan kararlarında ortaklık anlaşmaları konusunda her zaman aynı değerlendirilme yapılmamıştır. Örneğin Divan, AKP ülkeleri ile yapılan Ortaklık Anlaşmasının

⁹⁰³ İbid, 26. paragraf.

⁹⁰⁴ Eeckhout, Piet, EU External Relations Law, Oxford University Press, UK, 2011, s. 307.

hükümlerini *Reyners*⁹⁰⁵ davasında yorumlarken, kurucu antlaşma hükümleri ile benzediği halde, aynı şekilde yorumlanamayacağı sonucuna varmıştır. Divan, kişilerin serbest dolaşımı ile ilgili AB – İsviçre arasında akdedilen anlaşmayı konu alan *Grimme*⁹⁰⁶ davasında da *Polydor* kararını referans olarak göstermiştir. Bundan yola çıkarak, Birlik hukuku hükümleri ile benzer şekilde formüle edilen ortaklık anlaşmalarının hükümleri, söz konusu anlaşmaların düzenlediği ilişkinin yakınlık derecesine göre, benzer şekilde yorumlanabilecek, başka bir ifade ile, bu hükümler aynı anlama gelecektir.

Buna rağmen, Birlik hukuku hükümleri ile benzer şekilde formüle edilen Birliğin taraf olduğu uluslararası antlaşma hükümlerinin yorumunu belirlemek için, söz konusu anlaşmanın düzenlediği ilişkinin yakınlık derecesini ölçecek herhangi bir ölçüt Divan tarafından açık bir şekilde belirtilmemiştir⁹⁰⁷. Kanımızca AB’ye katılım amacını taşıyan ortaklık anlaşmalarındaki AB üyelik perspektifi, taraflar arasındaki ilişkinin yakınlık derecesi açısından önemli bir ölçüt olarak tespit edilebilir.

Divanın bu konudaki yaklaşımı genel olarak değerlendirildiğinde, ortak devletlerin AB entegrasyonunu düzenleyen Avrupa (Ortaklık) Anlaşmalarını konu eden birçok davada *Polydor* kararı referans alınırken⁹⁰⁸, doğrudan AB üyeliğini öngören Türkiye ve Yunanistan ile yapılan Ortaklık Anlaşmaları ile ilgili hiçbir davada böyle bir referans gösterilmemiş olması dikkat çekicidir⁹⁰⁹. Buna rağmen, bu

⁹⁰⁵ Case 2/74 *Reyners v Belgium State*, 1974, ECR 631.

⁹⁰⁶ Case C-351/08 *Christian Grimme v Deutsche Angestellten*, 2009, ECRI – 10777.

⁹⁰⁷ Koutrakos, 2006, s. 234.

⁹⁰⁸ (Polonya Ortaklık Anlaşması ile ilgili olan), Case *Ghszczuii* ve case *Pohrzeptowicz-Meyer*, (Bulgaristan Ortaklık Anlaşması ile ilgili olan) Case *Kondova*, (Çek Cumhuriyeti Ortaklık Anlaşması ile ilgili olan) case *Barkocf*, (Slovenya Ortaklık Anlaşması ile ilgili olan) Case *Deutscher Handballbimd*.

⁹⁰⁹ Tobler, Christa, “Equal Treatment Of Migrant Turkish Citizens In The Eu: Contrasting The Kahveci Case With The Olympique Lyonnais Case”, *Ankara Law Review*, Yaz 2010, C. 7 S. I, ss. 1-28, s. 23

konuda genel bir sonuca varmak güçtür çünkü Divan bu konu ile ilgili yaklaşımını genelleştirmeden, her olaya göre farklı olguları dikkate alarak oluşturduğunu belirtmiştir.

Pabst & Richarz kararında, *Demirel* kararından farklı olarak, Yunanistan ile yapılan Ortaklık Anlaşmasının amaçları yorumlanırken, söz konusu anlaşmanın Yunanistan'ın AB üyeliğini hazırlar nitelikte olması vurgulanarak, bu anlaşmanın doğrudan etkili olduğu görüşü desteklenmiştir. *Demirel* kararında ise, Türkiye ile yapılan Ortaklık Anlaşmasının amaçları yorumlanırken, bu amaçlara ulaşmak için oluşturulan kurumsal yapıya ve anlaşmanın planlayıcı niteliğine vurgu yapılarak, açık bir şekilde ifade edilmese bile, bu anlaşmanın doğrudan etkili olmadığı görüşü desteklenmiştir. Yani Divan, aynı nitelikte olan, aynı amaçları taşıyan, hatta içerikleri de benzer şekilde hazırlanan iki ortaklık anlaşmasının doğrudan etkililiği konusunda farklı noktalara vurgu yaparak, farklı görüşler belirtmiştir.

Ortaklık Anlaşmalarının hükümlerinin Birlik hukukunda doğrudan etkisi Avrupa Ortaklık Anlaşmalarında da incelenmiştir. *Gloszczuk*⁹¹⁰ kararında AB ile Polonya arasında akdedilen Ortaklık Anlaşmasının hükümleri değerlendirilmektedir. Bu davada Divandan söz konusu Ortaklık Anlaşmasının kendi işinde çalışan kişilere ayrımcılık yapılmasını yasaklayan 44. maddesinin doğrudan etkili olup olmadığının değerlendirilmesi istenmiştir. Divan Polonya ile akdedilen Ortaklık Anlaşmasının 44. maddesinin doğrudan etkili olacak kadar açık, kesin ve koşulsuz olduğunu belirttikten sonra şu açıklamaları getirmiştir. Ortaklık Anlaşmasının amacı Polonya'daki kalkınmayı ve refahı artırmak için ve bu ülkenin AB'ye üye olmasını kolaylaştırmak için, taraflar arasındaki ticaretin geliştirilmesi ve ekonomik

⁹¹⁰ Case C- 63/99, *Gloszczuk*, 2001, ECR I-6369.

ilişkilerinin uyumlaştırılmasını sağlayacak bir ortaklığın kurulmasıdır⁹¹¹. Ortaklık Anlaşmasının amacı Polonya'daki ekonomik kalkınmayı teşvik etmek olduğuna göre, söz konusu anlaşma asimetrik yükümlülükler içermektedir. Ancak böyle bir durum, Ortaklık Anlaşmasının bazı hükümlerinin doğrudan etkili olması için engel teşkil etmemektedir⁹¹². Buna benzer bir yaklaşım Avrupa Ortaklık Anlaşmaları ile ilgili diğer bazı davalarda da sergilenmiştir.

Ortak devlet lehine asimetrik yükümlülükler düzenleyen anlaşmalar genellikle ayrıcalıklı ilişkiler kurmak amacı ile yapılmıştır. Ayrıcalıklı ilişkileri düzenleyen anlaşmalar şu şekilde sınıflandırılabilir:

- (a) bir devletin AB üyeliğini hazırlayan anlaşmalar (örneğin Türkiye ve Yunanistan ile yapılan Ortaklık Anlaşmaları),
- (b) bazı üye devletlerin tarihsel olarak bağlı olduğu devlet ve bölgelerle ayrıcalıklı ilişkiler kuran anlaşmalar (örneğin AKP ülkeleri ile yapılan anlaşmalar),
- (c) işbirliği, ekonomik gelişmeyi ve ticareti destekleyen ancak daha az ayrıcalıklar tanıyan anlaşmalar (Akdeniz ülkeleri ile yapılan anlaşmalar) ve
- (d) coğrafi yakınlık sebebi ile ayrıcalıklar sağlayan anlaşmalar (örneğin Komşuluk Anlaşmaları)⁹¹³.

Ortak devlet lehine asimetrik yükümlülükler içermesi Ortaklık Anlaşmalarının bir özelliğidir. Doğrudan etki testinin ikinci aşamasında yapılan anlaşmaların değerlendirmesinde, böyle bir özellik dikkate alınmaktadır. Ancak doğrudan etki, anlaşmanın ortak devlet lehine asimetrik düzenleme içeriyor olması

⁹¹¹ İbid 35. paragraf.

⁹¹² İbid 36. paragraf.

⁹¹³ Holdgaard, s. 302-303.

gerekçesiyle bertaraf edilemez. Olası bir doğrudan etkinin kaldırılabilmesi için anlaşmanın kendi içinde ya da AB Konseyinin onay kararında açık bir düzenleme yapılması gerekmektedir⁹¹⁴.

Yukarıda incelendiği üzere, Divan ilk kez, *International Fruit* kararında, Topluluk hukukunda doğrudan etkili uluslararası hükümlere aykırı olan Topluluk hukukunun ikincil düzenlemelerinin geçersiz sayılabileceğini kabul etmiştir. *Bresciani* kararında ise, Divan yorumunu genişleterek, Topluluk hukukunda doğrudan etkili uluslararası hükümlere aykırı olan ulusal düzenlemelerin de bir kenara bırakılacağını kabul etmiştir. Bu yaklaşımın asıl amacı Topluluk hukukunun homojen bir şekilde uygulanmasını sağlamaktır. Bahsi geçen her iki kararda doğrudan etkili hükümlerin Topluluk ve devletler için bir yükümlülük getirdikleri görülmektedir. Ortaklık anlaşmalarını konu eden *Pabst & Richarz* kararı ve *Demirel* kararı da devletler için yükümlülük getiren durumları düzenlemektedir. Peki Birlik hukukunda doğrudan etkili uluslararası hükümler, gerçek ve tüzel kişiler (yani özel kişiler) için yükümlülük getirebilir mi? Ya da başka bir ifade ile, Birlik hukukunda doğrudan etkili uluslararası hükümler mahkemelerde özel kişilerin fiillerine karşı ileri sürülebilir mi? Bunun cevabını *Kolpak* kararında bulabiliriz.

*Kolpak*⁹¹⁵ davasının konusunu, AB ile Slovakya arasında akdedilen Ortaklık Anlaşmasının hükümleri teşkil etmektedir. Söz konusu davada Almanya'da bir hentbol takımında yasal olarak oynayan bir Slovakya vatandaşı, kendisine iş koşulları konusunda uygulanan ayrımcılığın, AB ile Slovenya arasında akdedilen Ortaklık Anlaşmasının 38. maddesine aykırılık teşkil ettiğini iddia etmiştir. Bahsi geçen madde, Birliğin üye ülkelerinde yasal olarak istihdam edilen Slovakya

⁹¹⁴ Çamlıbel - Tutucu, s. 53.

⁹¹⁵ Case 438/00, Deutscher Handballbund eV v. Marcos Kolpak, 2003.

vatandaşlarına karşı iş koşulları ile ilgili ayrımcılığı yasaklamaktadır. Bu kapsamda Divana, Ortaklık Anlaşmanın hükümlerinin bir özel kişiye karşı ulusal mahkemede ileri sürülüp sürülemeyeceği sorulmuştur. Divan, değerlendirmesinde öncelikle söz konusu Ortaklık Anlaşmasının 38. maddesinin hükmünün doğrudan uygulanır nitelikte olduğu sonucuna varmıştır. Divan sonra Birlik hukukunda doğrudan etkili olan uluslararası hükümlerin, sadece Devletlerin idari makamlarına karşı değil, aynı anda özel ve tüzel kişilere karşı da ileri sürülebileceğini belirtmiştir⁹¹⁶. Benzer bir yorum AB ile Rusya arasında akdedilen Partnerlik Anlaşmasını konu eden *Simutenkov*⁹¹⁷ kararında da yapılmıştır.

Özetlemek gerekirse, uluslararası anlaşma hükümleri olarak Ortaklık Anlaşmaları hükümlerinin belirli koşulların varlığı halinde, doğrudan etkiye sahip olabileceği Divan tarafından kabul edilen bir olgudur. Birliğin üçüncü devletlerle yapmış olduğu ortaklık anlaşmalarının hükümlerinin, lafzı ile anlaşma konusu ve türü dikkate alındığında yerine getirilmesi veya etkileri bakımından başka bir işlemin yapılmasını gerektirmeyecek şekilde açık ve kesin bir yükümlülük içermesi durumunda, doğrudan etkiye sahip olacağı kabul edilmektedir. Bu, her şeyden önce ilgili anlaşmanın yorumlanması ile ortaya çıkarılacaktır. Aynı zamanda bir ortaklık anlaşması hükmünün doğrudan etkisinin kabul edilebilmesi için her hüküm bakımından özel olarak inceleme yapılması gerekmektedir. Bu durumda, Birliğe üye olmayan bir devletle yapılan anlaşmanın genel hükümleri aksini öngörmediği sürece bir birey ulusal mahkemeler ve idari makamlar önünde bu anlaşmanın hükümlerini hukuki dayanak olarak ileri sürebilecektir. Ayrıca ortaklık anlaşmasına taraf olan

⁹¹⁶ İbid 31-36. paragraf.

⁹¹⁷ Case C-265/03, Igor Simutenkov v. Ministerio de Educación y Cultura, Real Federación Española de Fútbol, 2005, ECR I-2579.

ortak devletin AB'ye katılımını hedeflemesi halinde dahi, ilgili münferit hükümler doğrudan etkiye sahip olabileceği gibi, bu hükümlerin yorumu paralellik gösteren Birlik hukuku normlarının yorumu ile aynı şekilde yapılabilecektir.

B. ORTAK DEVLETLERİN İÇ HUKUKU AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME

1. Genel Bakış

Yalnızca Birlik ile 3. devlet arasında yapılan ortaklık anlaşmalarının hükümleri Birlik hukuku normu olarak Birlik ve üye devletlerde geçerli olup Birlik kurumları ve üye devletler için bağlayıcıdır⁹¹⁸. Birliğin yanında, üye devletlerin de ortaklık anlaşmasının tarafı olması, söz konusu anlaşmaya karma bir nitelik kazandırmaktadır. Karma anlaşmalar söz konusu olduğunda, üye devletlerde Birlik hukuku olarak sadece Birliğin yetki alanına giren anlaşma hükümleri geçerlidir. Üye devletlerin münhasır yetki alanına giren anlaşma hükümleri Birlik hukuku kapsamında değerlendirilmez. Bu durumlarda üye devletlerin yetkisinde olan ortaklık anlaşmasının ilgili hükümlerinin uygulanması ve etkileri, üye devletlerin iç hukuklarına göre belirlenmektedir. Başka bir ifade ile, ortaklık anlaşmasının karma şekilde yapıldığı durumlarda, üye devletler için Birlik hukuku yükümlülüklerinin yanı sıra, salt uluslararası yükümlülükler de söz konusudur. Ancak üye devletler, kendi yetkileri çerçevesinde olan anlaşma yükümlülüklerini yerine getirirken, Birliğe sadakat ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundalar.

⁹¹⁸ ABİHA'nın 216. maddesinin 2. fıkrası.

Karma anlaşmalar Birlik ve üye devletler için farklı yetki alanlarına dahil olan yükümlülükler düzenlediği halde, Birlik ve üye devletler anlaşmanın tek tarafı olarak belirlenmiştir ve anlaşmanın uygulanmasından ortaklaşa sorumludurlar. Bu nedenle Birlik ile üye devlet arasındaki yetki paylaşımı, bir iç mesele olarak ortak devleti ilgilendirmez. Ortak devlet açısından ortaklık anlaşmalarının bütün hükümleri uluslararası hukuk çerçevesinde değerlendirilir ve iç hukuk düzenlemelerine uygun olarak uygulanır ve etki doğurur. Bu açıklamaları göz önünde bulundurarak, aşağıdaki değerlendirmeler, anlaşma tarafları için salt uluslararası hukuk niteliğinde olan anlaşma hükümleri kapsamında yapılmıştır.

2. Ortaklık Anlaşmalarının Ortak Devletlerin İç Hukukundaki Yeri

Bir uluslararası anlaşma olan ortaklık anlaşmalarının ulusal hukuklardaki yeri genellikle Anayasalarda, özel durumlarda da uluslararası anlaşmalarla ilgili ayrı kanunlarda düzenlenmiş bulunmaktadır. Ulusal Anayasalar genellikle uluslararası anlaşmaların iç hukukta geçerlilik kazanmalarının usulünü ve iç hukuk normlar hiyerarşisindeki yerini belirtmektedir. Arnavutluk Anayasası gibi bazı anayasalar ayrıca bu anlaşmaların doğrudan uygulanabilirliğini ve doğrudan etkisini de düzenleyebilmektedir. Aşağıda örneklenme şeklinde, AB ile akdedilen bir ortaklık anlaşmasına taraf olan bazı devletlerin bu konudaki iç düzenlemeleri değerlendirilmektedir.

Öncelikle Türk hukuku açısından bakıldığında, ortaklık anlaşması, Türk Anayasası'nın 90. maddesinin 5. fıkrası çerçevesinde, bir uygun bulma kanununla yürürlüğe konulduktan sonra kanun hükmünde bir etkiye sahip olur. Böyle bir

düzenleme hem 1961 hem de 1982 yılı Anayasalarında mevcuttur. Bu bağlamda ortaklık anlaşması Resmi Gazetede yayınlandıktan sonra Türk hukukunun parçası haline gelmiştir.

Usulüne uygun yürürlüğe konulmuş uluslararası anlaşmaların kanunlarla aynı hükümde olmasını öngören Türk Anayasası'nın 90/5. maddesi, bu iki hukuki tasarrufun hiyerarşisi konusunda sessiz kalarak, iki farklı görüşün ileri sürülmesine sebebiyet vermiştir. İlk görüş Türk Anayasası'nın 90. maddesinin lafzına dayanarak uluslararası anlaşmaların kanunlarla hiyerarşi açısından eş değerde olduğunu savunmaktadır. Bu bağlamda ortaklık anlaşması ile Türk kanunları arasında bir uyumsuzluk söz konusu olduğunda, kural olarak *lex posterior derogat priori* (yeni kural önceki kuralı kaldırır) ilkesine göre giderilecektir. İkinci görüş ise, Türk Anayasası'nın ilgili hükmünün iki hukuki tasarruf arasındaki hiyerarşi konusunda herhangi bir açıklama içermediğini savunarak, ortaya çıkan boşluğunun uluslararası anlaşmalara üstünlük tanıyarak doldurulmasını savunan görüştür⁹¹⁹.

Uluslararası anlaşmaların iç hukuk olarak uygulanması konusunda birleşme ve dönüştürme olmak üzere iki teori mevcuttur. Birleşme teorisine göre uluslararası anlaşmalara, uluslararası hukuk karakterini yitirmeksizin etkileri açısından kanunla eşdeğer bir pozisyon tanınmakta ve iç hukukta geçerli olmalarına izin verilmektedir.

⁹¹⁹ Bu konu ile ilgili ayrıntılı incelemeler için bakınız: Başlar, Kemal, "Uluslararası Anlaşmaların Onaylanması, Üstünlüğü ve Anayasal Denetimi Üzerine", *Milletler Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni: Prof. Dr. Sevin Toluner'e Armağan*, Sayı 24/1-2, 2004, s. 19. Can, Hacı, "Türk Hukuk Düzeninin Milletlerarası Hukuka Açıklığı", *Yasama Dergisi*, S. 12, 2009, ss. 5-65. Özkan, Işıl, *Uluslararası Hukuk – Ulusal Hukuk İlişkileri*, *Yasama Dergisi*, C. 8, Özel sayı (Armağan), 2013, ss. 2127-2176.

Dönüştürme teorisine göre ise uluslararası anlaşmalar iç hukuk normlarına dönüştürülmektedir⁹²⁰.

Türk Anayasası'nın, uluslararası anlaşmaların iç hukuk düzenlemesi haline gelip gelmediğine açıklık getirmediği ileri sürülmektedir. Burada söz konusu olan sadece ilgili uluslararası anlaşmanın onaylanması veya onaylanmasının uygun bulunmasıdır. Onay işleminin hukuksal sonucu ise uluslararası anlaşmaya kanun hükmünde bir değer tanınmasıdır. Bu yüzden, iç hukuk açısından “kanunlaşmış” uluslararası anlaşmalardan değil, yalnızca “kanun hükmündeki” uluslararası anlaşmalardan bahsedilebilir. Dolayısıyla, uluslararası anlaşmaların uluslararası hukuk karakterini kaybetmeksizin iç hukukta kanun gücünde bağlayıcılığa sahip olduğu ileri sürülmektedir⁹²¹.

1982 Anayasası'nda anlaşmaların Türk hukukundaki yeri ve değeri konusunda tek açık düzenleme, 2004 yılında yapılan değişiklikle getirilen, temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası antlaşmaların kanunlarla çatışması halinde uyumsuzluğun çözümünde antlaşma hükümlerinin dikkate alınacağına ilişkin 90/5. maddesine eklenen hükümdür. Anayasaya eklenen bu yeni hüküm Avrupa Birliği uyum paketi çerçevesinde getirilmiştir⁹²².

Burada “temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası antlaşmalar” ifadesi tartışmaya açıktır çünkü iki şekilde yorumlanabilir. Bir taraftan sadece insan hakları konusunu özel olarak düzenleyen uluslararası anlaşmaların bu kategoriye girdiği, insan hakları ile ilgili sadece bazı hükümler içeren diğer anlaşmaların söz konusu

⁹²⁰ Lovric, Daniel, A Constitutional Friendly to International Law: Germany and its Volkerrechtsfreundlichkeit, Australian Year Book of International Law 4, 2006.

⁹²¹ Can, Hacı, Türkiye - Avrupa Topluluğu Ortaklık Hukukunda Kişilerin Serbest Dolaşımı, TOBB Yayını, İzmir, 2006.

⁹²² Başlar, “Uluslararası Anlaşmaların Onaylanması, Üstünlüğü ve Anayasal Denetimi Üzerine”, 2004, s. 21.

hükümün kapsamı dışında tutulduğu ileri sürülebilir. Diğer taraftan geniş bir yorumla, insan hakları ile ilgili hükümler içeren bütün uluslararası anlaşmaların ilgili hükümlerinin kanunlardan üstün tutulabileceği kabul edilebilir. Meclis görüşmeleri sırasında da bu konuda açıklayıcı bir bilgiye rastlanmamaktadır⁹²³. Kanımızca “temel hak ve özgürlüklerle ilgili anlaşmalar” ibaresi, hükümün lafzına bağlı kalmadan ve insan haklarına uluslararası hukukta verilen önem ile diğer devletlerin bu konudaki geniş ve olumlu yaklaşımı göz önünde bulundurularak, geniş bir şekilde yorumlanmalıdır.

AB - Türkiye ilişkilerinde en önemli bağlayıcı hukuki araç olan Ankara Anlaşması, Birliğin akdettiği ilk anlaşmalardan biri olduğu için, temel hak ve özgürlüklerle ilgili herhangi bir özel hüküm içermemektedir. Ancak diğer taraftan bu anlaşma, bireylere sadece bazı sosyal ve ekonomik hakları vermektedir. Bu haklarla ilgili olan ortaklık anlaşması hükümlerinin temel hak ve özgürlükler kapsamında değerlendirilip kanunlardan üstün tutulması Türk Anayasası açısından uygun görülmektedir. Buna benzer hükümler Çek Cumhuriyeti Anayasası’nın 10. maddesinde, Slovakya Anayasası’nın 11. maddesine, Romanya Anayasası’nın 20. maddesinde vb hükümlerde de öngörülmüş bulunmaktadır⁹²⁴.

Avrupa Birliği, 2000’li yılların sonlarına doğru, taraf olduğu uluslararası anlaşmalarına insan temel hak ve özgürlükler ile ilgili hükümler dahil etmeye başlamıştır. Söz konusu hükümlerin ticari mahiyette olan anlaşmalara dahil olmasının bu anlaşmaların uygulanmasını zorlaştıracığı kabul edildiği halde, bunların ortaklık anlaşmalarına eklenmesi bir şart haline gelmiştir. Gürcistan ve

⁹²³ Ibid, s. 37.

⁹²⁴ Gongora Mera, Manuel Eduardo, Inter-American Judicial Constitutionalism: On the Constitutional Rank of Human Rights Treaties in Latin America through National and Inter-American Adjudication, Inter-American Institute of Human Rights, 2011, s. 67.

Moldovya ile 2013 yılında akdedilen ortaklık anlaşmaları insan temel hak ve özgürlükler ile ilgili özel hükümler içermektedir⁹²⁵.

1990'lı yıllarda anayasalarını değiştirmiş olan ülkelerin anayasal metinlerine bakıldığında bir uluslararası anlaşması olan ortaklık anlaşmalarının tamamına üstünlük tanınmasını sağlayacak düzenlemelerin yer aldığı görülmektedir. Avrupa Birliği ile ortaklık anlaşmaları yapan bu ülkeler, söz konusu anlaşmaların iç hukuk normlarında üstünlüğünü Anayasalarında kabul etmiştir.

Bu ülkelerden biri olan Polonya, Anayasası'nın 91. maddesinin 2. fıkrasına göre bir kanunla onaylanan bir uluslararası antlaşma, bu tür kanun hükümleri ile uyumlaştırılmazsa kanunlardan üstün olur⁹²⁶. Polonya hukukunda, uluslararası anlaşmaların ancak bir kanunla ulusal norma dönüştüğü zaman kanunlarla eşit statüye sahip olacağı kabul edilmiştir, aksi halde kanunlardan üstün olduğu öngörülmektedir. Ancak Polonya Anayasası bir uluslararası antlaşma ve kanun arasındaki uyumsuzluğun etkileri konusunda herhangi bir hüküm içermediği için aykırı hükümlerin iptalinin mi yoksa etkisizliğinin mi söz konusu olacağı açık değildir. Polonya ile akdedilen ortaklık anlaşması da bu çerçevede değerlendirilmektedir. Birçok kez Polonya mahkemelerinin kararlarının konusu olan bu ortaklık anlaşması Polonya Anayasası'nın 9. maddesi kapsamında Polonya için bağlayıcı olarak kabul edilmiştir.

Benzer hükümler 90'lı yıllarda hazırlanan diğer modern anayasalarda da görülmektedir. Çek Cumhuriyeti'nin 1992 Anayasası'nın 10. maddesi,

⁹²⁵ The European Parliament's Role in Relation to Human Rights in Trend and Investment Agreement. Directorate General For External Policies of Union Study, 2014, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/433751/EXPO-JOIN_ET\(2014\)433751_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/433751/EXPO-JOIN_ET(2014)433751_EN.pdf) (son erişim tarihi Ocak 2016)

⁹²⁶ Kortmann, Constantijn – Fleuren, Josef – Voermas, Wim (Eds), Constitutional Law of the 10 EU member States: The 2004 Enlargement, Kluwer, Netherlands, 2006, s. VIII-13.

Parlamentonun onaylanmasına izin verdiği ve Çek Cumhuriyeti açısından yürürlüğe konulmuş bağlayıcı antlaşmaların, hukuk düzeninin bir parçasını oluşturduğunu öngörmektedir. Bu şekilde iç hukukun parçası olan uluslararası antlaşma hükümleri, kanunlarla çatışıyorsa, antlaşma hükümleri öncelikli olarak uygulanır⁹²⁷. Estonya Anayasası'nın 123/2 maddesi de Estonya kanunlarının Parlamento tarafından onaylanan antlaşmalarla çatıştığında, antlaşma hükümlerinin uygulanacağını düzenlemektedir. Bu şekilde Estonya Anayasası sadece Parlamento tarafından onaylanan anlaşmalara öncelik ve uygulanabilirlik tanımaktadır⁹²⁸.

Letonya'nın mevzuatı da uluslararası anlaşmalara iç mevzuata nazaran öncelik tanımaktadır. Bu kapsamda Letonya Uluslararası Antlaşmalar Kanunu'nun 13. maddesi Parlamento tarafından onaylanan bir uluslararası anlaşmanın, Letonya Cumhuriyeti'nin hukuki düzenlemelerinden farklı hükümler öngörüyorsa, uluslararası hükümlerin öncelikli olarak uygulanacağını düzenlemektedir⁹²⁹.

Benzer düzenlemeler Litvanya hukukunda da mevcuttur. Litvanya Anayasası'nın 138/3 maddesi uyarınca, uluslararası anlaşmalar, onaylandıktan sonra kanunlar gücünde, iç hukuk sisteminin parçası olmaktadır⁹³⁰. Litvanya Anayasası uluslararası anlaşmaların kanun gücünde olduğunu kabul ettiği halde bu anlaşmalar ve kanunlar arasındaki hiyerarşi konusunda sessiz kalmaktadır. Bu konuyu Litvanya'nın Uluslararası Anlaşmalar Kanunu düzenlemektedir. Söz konusu

⁹²⁷ Martinico, Giuseppe – Pollicino, Oreste, *The Interaction Between Europe's Legal System: Judicial Dialogue and the Creation of Supranational Laws*, Edward Elgar, UK, 2012, s. 30

⁹²⁸ Albi, Anneli, *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge University Press, UK, 2005, s. 89.

⁹²⁹ Van Elsuwege, Peter, *From Soviet Republics to EU Member States: A Legal and Political Assessment of Baltic States Accession to the EU*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2008, s. 162. Law of International Treaties of Republic of Latvia. www.vvc.gov.lv (son erişim tarihi Ocak 2016)

⁹³⁰ Constitution of the Republic of Lithuania, 1992, http://www.ctbto.org/fileadmin/user_upload/pdf/Legal_documents/national_provisions/Lithuania_ConstitutionAndPenalProvisions_251092.PDF (son erişim Ocak 2016)

kanunun 2/2 maddesine göre eğer Litvanya tarafından onaylanan ve geçerlilik kazanmış bir uluslararası anlaşma, iç kanunlardan farklı bir düzenleme içeriyorsa, uluslararası anlaşma hükümleri öncelikli olarak uygulanacaktır. Bu durumda Litvanya hukuku kapsamında ortaklık anlaşmasına, iç hukuk düzenlemeleri karşısında üstünlük tanınmaktadır.

Kıbrıs Anayasası'nın 169/3 maddesinde uluslararası antlaşmaların, Resmi Gazetede yayımlandıkları tarihten itibaren, Anayasa haricinde, diğer bütün ulusal hukuktan üstün olduğu kabul edilmektedir⁹³¹. Bulgaristan Anayasası'nın 5/4. maddesine göre usule uygun olarak imzalanan, onaylanan, ilan edilen ve yürürlüğe giren bütün uluslararası antlaşmalar iç hukukun bir parçasıdır ve Parlamento düzenlemelerinden üstündür⁹³². Sırbistan Anayasası'nın 16. maddesi de aynı şekilde, onaylanan uluslararası antlaşmaların ve genel olarak kabul edilen diğer uluslararası hukuk kurallarının Sırbistan iç hukukundan üstün olduğunu öngörmektedir⁹³³.

Kosova Anayasası'nın 19/2. maddesi usule uygun onaylanan uluslararası antlaşmaların yanı sıra, uluslararası hukukun bağlayıcı kurallarının da Kosova kanunlarına nazaran üstün olduğunu öngörmektedir⁹³⁴. Hukuk normlarının hiyerarşisini belirleyen Arnavutluk Anayasası'nın 116. maddesinde uluslararası antlaşmalar Anayasanın altında ve kanunların üstünde sıralanmıştır. Ayrıca bu

⁹³¹ Martinico, Giuseppe – Pollicino, Oreste, The Interaction Between Europe's Legal System: Judicial Dialogue and the Creation of Supranational Laws, Edward Elgar, UK, 2012, s. 28.

⁹³² Kellermann, Alfred E., "Constitutional Legal Aspects Of The Integration Process To The EU", Report for Matra Multi Country Project Briefing Seminars "Impact of EU Accession on the National Legal Orders" of Member States (old and new) and (pre) candidate countries - Version 14.11. 04, 2004, s. 28.

<http://nbu.bg/PUBLIC/IMAGES/File/departamenti/pravo/32.pdf> (son erişim tarihi 23.09.2015)

⁹³³ Constitution of Serbia

https://www.constituteproject.org/constitution/Serbia_2006.pdf

⁹³⁴ Constitution of Kosovo

<http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Kushtetuta.e.Republikes.se.Kosoves.pdf>

(son erişim ocak 2016)

Anayasanın 122/2 maddesinde ulusal kanunlarla çelişen uluslararası anlaşmaların üstün tutulacağı öngörülmektedir⁹³⁵.

Avrupa Birliği üyesi olmadan önce Romanya kendi Anayasasında Avrupa Birliği hukukuna ve insan hakları ile ilgili anlaşmalara iç normlara göre üstünlük tanımıştır (madde 148/2). Slovakya Anayasası da 7/2. maddesinde Birlik müktesebatının üstünlüğünü üyelikten önce düzenlemiştir.

Malta ve Macaristan'da ulusal hukuk ve uluslararası hukuk birbirinden farklı iki sistem olarak kabul edilmekte, dolayısıyla bu ülkelerde uluslararası anlaşmalar doğrudan iç hukukun bir parçasını oluşturmamaktadır.

Avrupa Birliğinin en eski üye ülkelerin Anayasalarında da özel olarak uluslararası anlaşmaları veya genel olarak uluslararası hukuku, iç kurallarından üstün tutukları görülmektedir. Böylelikle Almanya Anayasası'nın 59. maddesine göre Federal Almanya Cumhuriyeti'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar, federal hukukun ayrılmaz bir parçasıdır ve iç hukuktaki geçerliliği onaylanmalarına bağlıdır. Usulüne uygun onay sürecinden sonra, uluslararası anlaşmalar kanunlarla eşdeğer tutulmuştur. Söz konusu anlaşmaları uygun bulma kanunları Anayasaya aykırı olamaz⁹³⁶.

Fransız Anayasası'nın 55. maddesi ise usule uygun kabul edilen ve yayınlanan uluslararası anlaşmaların kanunlardan üstünlüğününü ancak karşılıklılık koşuluyla kabul etmektedir. Bu üç şartı yerine getiren uluslararası anlaşmalar,

⁹³⁵ Constitution of Albania

http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=224108#LinkTarget_1407 (son erişim ocak 2016)

⁹³⁶ Lovric, 2006.

herhangi bir ek işleme gerek kalmadan Fransa iç hukukunun parçası haline gelmektedir⁹³⁷.

Yunanistan Anayasası'nın 28/1. maddesinde uluslararası anlaşmaların ve uluslararası hukukun genel olarak kabul edilen kurallarının kanunla onaylandıktan sonra Yunan iç hukukun bir parçası haline geldiği ve bunlara aykırı hükümler içeren kanunlardan üstün tutulduğu öngörülmektedir. İtalya (10/1 madde), İrlanda (9/3 madde) ve Portekiz (8/1 madde) Anayasaları, uluslararası hükümlere açık bir şekilde üstünlük tanımadan, atıfta bulunarak kanunların onlarla uyumlu olmasını öngörmektedir. Hollanda Anayasası ise uluslararası anlaşmaların Anayasaya aykırılığının kabul edilebilmesi için şart koştur. Söz konusu Anayasasının 91/1 maddesine göre bir uluslararası anlaşmanın Anayasaya aykırı hükümleri ancak Parlamentonun 2/3 olumlu oyları ile kabul edilir.

3. Ortaklık Anlaşmalarının Ortak Devletlerin İç Hukukundaki Yargısal Denetimi

Bir uluslararası anlaşma olan ortaklık anlaşmalarının yargısal denetimi genellikle Anayasa Mahkemeleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Anayasa Mahkemelerinin oluşumunu ve çalışma esaslarını düzenleyen kanunlar, bu mahkemelerin yetkisi kapsamında uluslararası anlaşmaların Anayasalara uygunluğunun denetlenmesini ve bazen de kanunların uluslararası anlaşmalara uygunluğunun denetlenmesini düzenlemektedir. Bazı devletlerin iç mevzuatında bunlara benzer düzenlemeler yer almadığı halde Anayasa Mahkemeleri içtihat

⁹³⁷ Boyron, Sophie, The Constitution of France: A Contextual Analysis, Hart Publishing, Oxford, 2013.

yoluyla konuya bu yönde çözüm getirmiştir. Aşağıda yine örnekleme şeklinde bu konu bazı devletlerin iç hukuk düzenlemeleri kapsamında incelenmektedir.

Değerlendirmelere yine Türk hukuk sisteminden başlayacak olursak, uluslararası antlaşmaların denetimine Türk Anayasası'nın 90/5. maddesinin engel olması dikkat çekmektedir⁹³⁸. Gerek Anayasada gerek Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunda, uluslararası anlaşmaların yürürlüğe girmeden önce Anayasaya uygunluğunun denetlenmesi yetkisininin Anayasa Mahkemesine ait olduğu konusunda herhangi bir düzenleme söz konusu değildir. Anayasa Mahkemesi bu sorunu ilk olarak 1996 yılında önüne gelen bir davada *de facto* olarak aşmıştır ve böyle bir denetim görevinin olduğunu içtihat yoluyla geliştirmiştir⁹³⁹.

Litvanya Anayasası'nın 138/3 maddesi uyarınca, uluslararası anlaşmaların kanun gücünde olduğu ve Uluslararası Anlaşmalar Kanunun bu anlaşmalara kanunlar karşısında öncelik tanıdığı yukarıda açıklanmıştır. Türk Anayasasından farklı olarak, Litvanya Anayasası'nın 105/3 maddesi Anayasa Mahkemesine uluslararası anlaşmaların Anayasa'ya uygunluğunu denetleme görevini vermektedir. Ancak bu Anayasada, bu mahkemenin kanunların uluslararası anlaşmalara uygunluğunu denetleme görevinden bahsedilmemektedir. Avrupa Birliği ile 1998 yılında bir Ortaklık Anlaşması imzalayan Litvanya mahkemelerinin, bu anlaşma ile ilgili herhangi bir kararı söz konusu olmamıştır. Her ne kadar 2004 yılında AB üyeliğini

⁹³⁸ Türk Anayasasının 90/5. maddesi “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası Andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz...”

⁹³⁹ 1996 yılında Anayasa Mahkemesine 4163 sayılı “İslam Ükeleri Arası Yatırım ve İhracat Kredi Sigortası Kurumu Kuruluş Anlaşmasının Onaylanması ve uygun Bulunduğunda dair Kanunun” iptali için başvuruda bulunmuştu. Ayrıntılı bilgi için Bakınız, Başlar, “Uluslararası Anlaşmaların Onaylanması, Üstünlüğü ve Anayasal Denetimi Üzerine”, 2004, s. 51.

olarak Ortaklık Anlaşmasını sona erdirmişse de, Litvanya'nın hukuk sisteminde uluslararası anlaşmaların uygulanması ve etkisi konusunda enteresan yaklaşımlar söz konusu olmuştur. Bu tür yaklaşımlar genellikle Doğu Bloğunun diğer ülkelerini de karakterize etmiştir⁹⁴⁰.

Litvanya Anayasa Mahkemesi'nin, 2004 yılında vermiş olduğu bir kararda, açık bir şekilde görevlendirilmediği için, Parlamento tarafından kabul edilen anlaşmaların kanun hükmünde olduğu, ancak bu tür hukuki tasarrufların kanunlara aykırılığının denetlenmesi görevinin Anayasada yer almadığı gerekçesi ile Mahkemeler Kanunun 90. maddesinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6/1 maddesine uygun olup olmadığını incelemekten kaçınmıştır⁹⁴¹.

Bu mahkeme daha önceki kararlarında da buna benzer bir yaklaşım sergilemiştir. 1995 yılında Cumhurbaşkanı Algirdas Brazauskas Anayasa Mahkemesi'ne başvurup, İnsan Hakları Sözleşmesi'nin bazı hükümlerinin Anayasaya uygulunun incelenmesini istemiştir. Mahkeme ilgili hükümleri Anayasaya uygun bulduktan sonra, enteresan bir yorumda da bulunmuştur. Mahkemeye göre ulusal kanunların uluslararası anlaşmalara aykırı olmaları halinde, bu sorun anayasal yargı sistemi içerisinde çözülecektir. Litvanya Anayasa Mahkemesi gerekçesinde uluslararası anlaşma hükümlerinin doğrudan uygulanabilir nitelikte olmadığı, dolayısı ile Litvanya'nın iç düzenlemelerinin Sözleşmeye aykırılık teşkil edip etmediğinin ilk derece mahkemeler tarafından karara bağlanamayacağını ileri sürmüştür. Sonuç olarak kanunların uluslararası anlaşmalara uygunluğunun denetlenmesi, ancak doğrudan uygulanabilir nitelikte olan uluslararası anlaşma

⁹⁴⁰ Klimas, Tadas – Vaiciukaite, Jurate, "Incorporation of International Agreements Into the Law of Lithuania", *Florida Coastal Law Journal*, Yaz 2003, ss 195-205, s. 199.

⁹⁴¹Söz konusu karar için bakını: Decision On the refusal to investigate part of the petition <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2004/d040407.htm> (Son erişim tarihi Ocak 2016)

hükümleri açısından ilk derece mahkemeler tarafından yapılabilir. Litvanya Anayasa Mahkemesi bir uluslararası anlaşmanın doğrudan uygulanabilirliğinin olmamasının gerekçesi olarak, söz konusu anlaşmanın, uygulanmasının sağlanması için tarafların takip edebileceği herhangi bir prosedürün belirtilmemiş olmasını göstermişti⁹⁴². Bu durumda ortaklık anlaşmasının hükümleri, buna benzer davaların konusu olursa, uygulama prosedürü ile ilgili herhangi bir hükmün belirtilmediği durumlarda Litvanya’da doğrudan uygulanamayacağı söylenebilir.

Litvanya hukuk sistemi, kanunların usulüne uygun olarak onaylanmış uluslararası anlaşmalara uygunluğunu denetleyen makamın hangisi olacağını açık bir şekilde düzenlemeyip, bu makamın içtihat yolu ile Anayasa Mahkemesi olduğunu belirtmişken, Polonya Anayasa Mahkemesi Kanununun 3. maddesinde bu görevin Anayasa Mahkemesine ait olduğu açık bir şekilde düzenlemiştir⁹⁴³. Bu çerçevede ilk derece mahkemelere, kanunlarla uluslararası anlaşmaların çatışması durumunda sorunun çözümü için Anayasa Mahkemesine başvurma hakkı verilmektedir.

Slovakya’da ilk derece mahkemeleri, uluslararası anlaşma ile çatışan bir kanun hükmünü tespit ettikten sonra, sorunu bekletici mesele yaparak, Anayasa Mahkemesine iletmektedir. Letonya Anayasa Mahkemesi Kanununun 16. maddesinin 2. ve 6. paragrafı uyarınca, Anayasa Mahkemesine, hem uluslararası anlaşmalar ile Anayasa arasındaki ihtilafları çözme hem de kanunların Anayasaya aykırı olmayan uluslararası anlaşmalara uygunluğunu denetleme görevi

⁹⁴² Söz konusu karar için bakınız Decision on European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, of Jan. 25, 1995, Valstybės žinios 1995 No. 9 s. 24, <http://www.lrkt.lt/doclinks/main.htm> (Son erişim tarihi Ocak 2016)

⁹⁴³ The Constitutional Tribunal Act of Poland - <http://trybunal.gov.pl/en/about-the-tribunal/legal-basis/the-constitutional-tribunal-act/> (son erişim tarihi Şubat 2016)

verilmektedir. Slovenya Anayasası'nın 160/1. maddesi de benzer bir hüküm içermektedir.

Fransız Anayasası'nın 54. maddesine göre Anayasa Konseyi bir uluslararası anlaşmanın Fransız Anayasasına aykırı hükümler içerdiği sonucuna varması halinde böyle bir anlaşmanın onaylanması ancak gerekli Anayasa değişikliğinden sonra mümkündür. Böyle bir denetimi Anayasa Mahkemesinden isteme yetkisi Cumhurbaşkanına, Başbakana, Meclis Başkanlarına, 60 milletvekiline veya 60 senatöre verilmiştir⁹⁴⁴.

Benzer şekilde Romanya Anayasa Mahkemesine uluslararası anlaşmaların Anayasaya uygunluğunu denetleme yetkisi 29 Ekim 2003 tarihli Anayasa değişikliği ile verilmiştir. Anayasa Mahkemesinden böyle bir denetimi isteme yetkisi, Meclis Başkanlarına, 50 milletvekiline veya 25 senatöre verilmiştir⁹⁴⁵.

Macaristan Anayasası Mahkemesi Kanununun 1. maddesinde belirtilen Mahkeme görevleri arasında, uluslararası anlaşmaların kabul edildikten sonra ancak yayınlanmadan önce Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasaya uygunluğunu ve kanunların uluslararası anlaşmalara uygunluğunu denetleme görevleri yer almaktadır. Macaristan Anayasa Mahkemesi iç hukukun parçası haline gelmiş uluslararası anlaşmaların denetiminin yapılmasının da anayasa yargısının mantığında olduğunu ifade etmiştir. Macaristan Anayasa Mahkemesi, kendisine verilen bu yetkiyi 30/1998 tarihli kararında⁹⁴⁶ kullanarak AB-Macaristan Ortaklık Anlaşması'nın 62 maddesinin

⁹⁴⁴ Peters, Anne, "The Globalisation of State Constitutions", Nijman, Janne – Nolkaemper, Andre, (Eds), New Perspectives on the Divide Between National and International Law, Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 264 ve 58. dipnot.

⁹⁴⁵ Cochinescu, Nicolae, "Romania", Constitutional Courts and European Integration, European Commission for Democracy Through Law, Council of Europe Publishing, 2005, s. 169-170.

⁹⁴⁶ Bu kararın İngilizce metni için bakınız: http://www.mkab.hu/letoltesek/en_0030_1998.pdf (Son erişim tarihi Ocak 2016)

Anayasaya aykırılığını tespit etmiştir. Söz konusu kararda Mahkeme, rekabeti engelleyen uygulamaların yasaklanması ile ilgili olan Ortaklık Anlaşmasının 62. maddesinin (ve bu hükmün uygulanmasına yönelik Ortaklık Konseyinin kararını) Macaristan milli egemenliğine sınırlama getirdiği gerekçesiyle Anayasaya aykırı olduğunu ifade etmiştir⁹⁴⁷.

Bulgaristan Anayasa Mahkemesi Kanununun 12/4 maddesinde Anayasa Mahkemesinin görevleri sayılmaktadır. Söz konusu mahkemenin görevleri arasında onaylama öncesi uluslararası anlaşmaların Anayasaya ve kanunların Bulgaristan'ın taraf olduğu uluslararası anlaşmalara uygunluğunu denetleme görevleri yer almaktadır. Aynı şekilde Estonya Anayasa Mahkemesi'nin görevlerinden biri olarak uluslararası anlaşmaların onaylanma öncesi anayasal denetimi öngörülmüştür.

Arnavutluk Anayasa Mahkemesi'nin Oluşturulması ve Çalışması Hakkındaki Kanunda da kanunların ve diğer normatif düzenlemelerin uluslararası anlaşmalara ve Anayasaya uygunluğunu denetleme görevi Anayasa Mahkemesine verilmiştir. Söz konusu Kanunun 52. maddesine göre Anayasaya aykırı bulunan uluslararası anlaşmalar onaylanmaz. Arnavutluk Anayasa Mahkemesi'nin Oluşturulması ve Çalışması Hakkındaki Kanun, ön denetime ilave olarak, sonradan denetime de yer vermektedir. Bu kanunun 50. maddesine göre, kanun ve diğer normatif düzenlemelerin Anayasaya ve uluslararası anlaşmalara uygunluğunun denetlenmesi

⁹⁴⁷ Tatham Allan, "Keeping the Faith: The Trials and Tribulations of the Hungarian Constitutional Court in Following its European Vocation", Bobek, Michal (Ed), Central European Judges Under the European Influence: The Transformative Power of the EU Revisited, Hart Publishing, Oxford, 2015, s. 372.

amacı ile yürürlüğe girmelerinden sonraki üç yıl içinde Anayasa Mahkemesine sunulmaları mümkündür⁹⁴⁸.

2014 yılı Aralık ayında Avrupa Birliği ile Ortaklık Anlaşması imzalayan Ukrayna'nın da, Anayasa Mahkemesi Kanununda Anayasa Mahkemesine hem onay sürecinde bulunan hem de onaylanmış ve yürürlüğe girmiş uluslararası anlaşmaların anayasal denetimini yapma yetkisi verilmiştir.

Onaylanmış uluslararası anlaşmaların Anayasalara aykırılığının tespit edilmesi ve onları uygun bulma kanunun iptal edilmesi durumunda, bu anlaşmaların hukuksal niteliği belirsizleşmiş olacaktır. Macaristan Anayasa Mahkemesi bu duruma cevap olarak, uluslararası anlaşmaların tamamen ya da kısmen Anayasaya aykırılığının tespit edilmiş olmasının, ilgili anlaşma kapsamında Macaristan tarafından yüklenilen uluslararası yükümlülükler herhangi bir etkisi bulunmamaktadır. Bu durumda ya Anayasa hükümleri değişikliğe gidilerek anlaşmaya uygun hale getirilecektir ya da aykırılığı gidermek amacı ile uluslararası düzeyde gereken yapılacaktır⁹⁴⁹.

4. Ortak Devletlerin Ulusal Mahkemelerinin İçtihatları Kapsamında Ortaklık Anlaşmalarının Yorumlanması

Devletlerin iç hukuklarında öngörülen usule uygun olarak yürürlüğe giren ortaklık anlaşmalarının hükümleri, bir iç hukuk normu olarak ulusal mahkemeler tarafından uygulanabilir hale gelmektedir. Bu anlaşmalar, her ne kadar iç hukuk

⁹⁴⁸ Ligji nr. 8577, date 10.02.200, per Organizimin dhe Funksionimin e Gjykes Kushtetuese te republikes se Shqiperise:

http://www.gjk.gov.al/web/ligji_per_organizimin_dhe_funksionimin_e_gjykes_kushtetues_82.pdf
(son erişim tarihi Şubat 2016)

⁹⁴⁹ Tatham, 2015, s. 372-373.

normu özelliğini kazanmışsa da, aynı anda onların bir AB normu olma özelliği devam eder. Dolayısıyla ulusal mahkemeler ortaklık anlaşmalarını değerlendirirken, onların bu özelliğini göz önünde bulundurmakta ve iç hukuk yanı sıra, AB hukukunu da dikkate almakta serbestlerdir.

Bu konuda ortak devletlerin ulusal mahkemeleri çeşitli yaklaşımlar sergilemiştir. Bu mahkemelerin bir kısmı iç hukuk ve AB hukukunun, birbirinden ayrı ve bağımsız iki farklı hukuk düzeni olmalarına vurgu yaparak, ortaklık anlaşmalarının hükümlerini yalnızca iç hukuk kapsamında değerlendirmiştir. Diğer bazı mahkemeler ise, ortak devletin asıl amacı olan AB bütünleşmesi ve bu kapsamda iç mevzuatın AB hukuku ile yakınlaştırılma yükümlülüğüne vurgu yapmakta ve ortaklık anlaşmalarının yorumunda AB hukukunu dikkate almaktadırlar.

İlk yaklaşımın bir örneği olarak dikkat çeken kararlardan biri Macaristan Anayasa Mahkemesi'nin Avrupa Anlaşmaları ile ilgili 30/1998 sayılı kararıdır⁹⁵⁰. Söz konusu davada davacı, rekabet hukuku ile ilgili bazı kuralların eski ATA'nın 85., 86. ve 92. maddelerine uygun olarak uygulanmasını düzenleyen Macaristan Ortaklık Anlaşmasının 62(2)⁹⁵¹ maddesi ve bu maddenin uygulanmasını sağlayan Ortaklık Konseyinin ilgili Kararlarının Anayasaya aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Davacıya göre Birliğin Kurucu Antlaşmalar hükümlerine yapılan bu atıflar, yabancı hukuk niteliğinde olan AB hukuk normlarının ve Divan içtihatlarının, iç hukukta doğrudan

⁹⁵⁰ Bu kararın İngilizce metni için bakınız: http://www.mkab.hu/letoltesek/en_0030_1998.pdf. (Son erişim tarihi Ocak 2016)

⁹⁵¹ Benzer hükümler bütün Avrupa Anlaşmalarında vardı: Orijinal metin şu şekilde ifade edilmiştir: Article 62(2) EA: 'Any practices contrary to this Article shall be assessed on the basis of criteria arising from the application of the rules of Articles 85, 86 and 92 [now Articles 81, 82 and 87 EC].

uygulanması sonucunu doğurmaktadır. Bu da Macaristan Cumhuriyeti'nin egemenliğine aykırılık anlamına gelecektir⁹⁵².

Macaristan Anayasa Mahkemesi muhakemesinde, sözü geçen Ortaklık Konseyi Kararının rekabet ile ilgili Birlik hukukunun iç hukukta doğrudan uygulanması sonucunu doğurduğunu kabul etmiştir. Mahkeme doğrudan uygulanma ilkesinin AB hukuku kapsamında değerlendirilebilen, bir yabancı bağımsız hukuk düzenin meselesi olduğunu belirtmiştir. Bu durumda, Anayasa Mahkemesi, Birlik hukukunun Macaristan'da doğrudan uygulanmasının Birlik hukukunun uygulama kurallarına dayandırılmayacağı sonucuna varmıştır. Mahkemeye göre Birlik hukukunun kuralları ancak Macaristan'ın onaylamış olduğu Ortaklık Anlaşmasında öngörüldüğü ölçüde, Macaristan'da Birlik hukuku olarak değil, bir anlaşma yükümlülüğü olarak uygulanabilecektir. Macaristan Anayasa Mahkemesi bu dava ile ilgili kararını şu şekilde ifade etmiştir: Macaristan Anayasası'nın 2. maddesine göre başka bir hukuk düzenine ait olan ve oluşturulmalarında Macaristan'ın herhangi bir etkisi olmayan (çünkü Macaristan AB üyesi değildi) hukuk normları, Macaristan hukuk sisteminde bağlayıcı olamaz. Bu tür normların bağlayıcı olabilmesi için açık bir şekilde ifade edilmiş bir anayasal yetkilendirme gerekmektedir⁹⁵³.

Görüldüğü üzere, Macaristan Anayasa Mahkemesi'nin, Macaristan'ın AB üyesi olmadığı ve AB yasama sürecine katılmadığı gerekçelerine dayanarak, AB hukukunun Macaristan'da doğrudan uygulanmasının ancak bir anayasal yetkilendirme ile mümkün olacağını ifade ettiği görülmektedir.

⁹⁵² Tatham, 2015, s. 372.

⁹⁵³ Macaristan Anayasa Mahkemesinin Avrupa Anlaşması Kararının, 19. Paragraf. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Albi, Anneli, EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe, Cambridge University Press, UK, 2005, s. 58.

Buna ek olarak Macaristan Anayasa Mahkemesi, bir uluslararası anlaşmanın Parlamento tarafından onaylanması ile Anayasa değişikliğinin mümkün olamayacağını, bu konuda ancak Anayasada öngörülen usulun uygulanabileceğini hatırlayıp, Anayasa değişikliği konusunda Parlamentonun sınırsız yetkiye sahip olmadığını, Macaristan Anayasası'nın 2. maddesinin çiğnenemeyeceğini vurguladığı görülmektedir.

Macaristan Anayasa Mahkemesi bu kararda, aslında Ortaklık Anlaşmasının anayasaya aykırı olduğunu ima etmemektedir. Mahkeme sadece bu anlaşmanın ilgili hükümlerinin Macaristan hukuk düzeninde doğrudan uygulanamayacağını ifade etmiştir. Mahkemenin, bu şekilde ulusal mahkemelerin ve idari makamlarının iç hukuku yorumlarken, AB hukukunu dolaylı bir şekilde uygulayabilecekleri sonucuna vardığı ileri sürülebilir⁹⁵⁴. Macaristan Anayasa Mahkemesi'nin yaklaşımının katılım öncesinde Ortaklık Anlaşmasını yorumlayan başka ülkelerin Anayasa Mahkemeleri tarafından da benimsendiği görülmektedir.

Polonya mahkemeleri, Ortaklık Anlaşmalarının iç hukukta uygulanması ile ilgili en çok karar veren mahkemelerdir. Polonya Anayasa Mahkemesi Macaristan Anayasa Mahkemesi'ne göre daha AB dostu (*Euro-friendly*) olarak nitelendirilebilen bir yaklaşım sergilemiştir. Bu mahkeme 1997 yılında verdiği bir kararda ilk kez Ortaklık Anlaşması hükümlerini değerlendirme fırsatı bulmuştur⁹⁵⁵. Anayasa Mahkemesi'ne başvuran Ombudsman, Kamu Görevlisi Hakkındaki Kanunun kadın ve erkek emeklilik yaşlarını farklı düzenleyen ilgili maddesinin Anayasa'nın cinsiyet

⁹⁵⁴ Tatham, Allan F., "Enhancing judicial application of the aquis communautaire before accession", *CLEER Working Paper* 2009/5, s. 10-11.

⁹⁵⁵ Constitutional Tribunal, Judgment 29 September 1997, No. K. 15/97, - bu kararla ilgili ayrıntılı bir değerlendirme için bakınız: Kellermann, Alfred E., "The Rights of Non-Member State Nationals under the EU Association Agreements", *European Journal of Law Reform*, C. X, S. 3, 2008, ss. 339-382. s. 360.

bazında ayrımını yasaklayan ilgili maddesine aykırı olmasının yanı sıra, söz konusu hükmün cinsiyet temelinde ayrımcılık yapılmasını yasaklayan ABAD'ın içtihatları ve AB kurucu anlaşmalarının ilgili hükümleriyle de bağdaşmadığını ileri sürmüştür. Polonya Anayasa Mahkemesi, Ombudsman'ın ileri sürdüğü AB hukuku normlarını dikkate alarak şunu ifade etmiştir: "AB hukuku Polonya için bağlayıcı değildir. Ancak AB – Polonya Ortaklık Anlaşması'nın 68. ve 69. maddeleri, Polonya'nın gelecekte çıkaracağı kanunların AB müktesebatı ile uyumlu olmaları konusunda, en yüksek çabayı gösterme yükümlülüğünü düzenlemektedir. Bu çerçevede, iç hukuku AB müktesebatı ile uyumlaştırma yükümlülüğünün, mevcut hukuki tasarrufların yorumunun da AB müktesebatına mümkün olduğunca en yakın şekilde yapılması yükümlülüğünü doğurmaktadır."

Görüldüğü üzere, Polonya Anayasa Mahkemesi, iç hukukun AB hukukuna uygun yorumlanmasını, ortaklık anlaşmasından kaynaklanan bir iç hukuk gereği olarak nitelendirmiştir. Macaristan Anayasa Mahkemesi'nden farklı olarak, Polonya Anayasa Mahkemesi iç hukukun AB hukukuna uygun yorumlanmasının Anayasaya aykırılık teşkil ettiği gibi bir sonuca varmamıştır, tam tersine, bunu bir iç hukuk gereği olarak yorumlamıştır. Bu şekilde Polonya Anayasa Mahkemesi, iç hukuk normlarının yorumunda AB dostu prensibini geliştirmiş oldu. Daha sonraki kararlarında da bu mahkeme AB hukukunun dikkate alınması gereğini ifade etmiştir.

Alkolü içkiler konusunda uyarılar ve tanıtımlar ile ilgili başka bir kararında⁹⁵⁶ Polonya Anayasa Mahkemesi ABAD'ın *Colson* ve *Marleasing* kararlarına atıfta bulunduktan sonra, katılım öncesi dönemde bulunduğu için, Polonya'nın AB hukukunun ilkelerini uygulama yükümlülüğü olmadığını, ancak AB hukuku ile

⁹⁵⁶ Constitutional Tribunal, Judgment 28 January 2003, No. K. 2/02.

uyumlu şekilde yapılan yorumlamanın, iç hukukun AB hukukuna uyumlaştırılması için bir pratik (alıştırma) ve en kolay uyumlaştırma aracı olarak nitelendirilebileceğini ifade etmiştir. Bunun için Mahkeme iki önkoşul ileri sürmüştür: (1) yorumlanacak iç hukuk kuralı, açık bir şekilde AB hukukuna aykırı olmamalıdır. (2) esnek yorum için yeterince kanuni boşluğun mevcudiyeti gereklidir.

Polonya'nın Anti-Tekel Mahkemesi (*Antimonopoly Court* – daha sonra ismi Tüketici Mahkemesi olarak değiştirilmiştir) bir kararında da, rekabet hukuku ile ilgili özel hükümlerinin olmamasından dolayı, iç hukukta oluşan boşlukların AB hukukun normları ile doldurulmaması için bir neden olmadığını ifade etmiştir⁹⁵⁷.

Polonya Yüksek Mahkemesi Polonya barlarında rekabet hukukunun uygulanması ile ilgili bir davada, “ekonomik faaliyet” kavramının tanımı için AB – Polonya Ortaklık Anlaşması'nın 44. maddesine atıfta bulunmuştur. Buna dayanarak Mahkeme, barmenliğin bir ekonomik aktivite olmadığı, dolayısı ile rekabet hukuku kapsamında bir girişim sayılamayacağı yönündeki gerekçeleri reddetmiştir⁹⁵⁸.

Estonya Yüksek Mahkemesi'nin Anayasal İnceleme Dairesi de, kendisine temyiz edilen bir dava çerçevesinde Estonya ile yapılan Ortaklık Anlaşması'nın işçilerin eşit muameleye tabi tutulması ve müktesebatının uyumlaştırılması ile ilgili hükümlerinin Anayasaya uygunluğunu denetleme imkanı bulmuştur. Söz konusu yargı mercinin bu dava ile ilgili yaptığı muhakemesinde iç hukuk normlarının AB müktesebatı ile uyumlaştırılmasının Ortaklık Anlaşmasının bir gereği olduğunu ifade edip, eşit muamelenin AB hukukun genel ilkelerinden biri olduğunu hatırlatmıştır. Bu bağlamda, söz konusu mahkeme, işçilerin eşit muameleye tabi tutulması ile ilgili

⁹⁵⁷ Case XVII Amr 65/96 - bu kararla ilgili ayrıntılı bir değerlendirme için bakınız: Kellermann, Alfred E., “The Rights of Non-Member State Nationals under the EU Association Agreements”, *European Journal of Law Reform*, C. X, S. 3, 2008, ss. 339-382, s. 362.

⁹⁵⁸ Söz konusu karar için bakınız Albi, 2005, s. 42.

uygulama ve davalarda, hem alt mahkemelerin hem de idari kurumların AB hukukunun ilkelerine uygun olarak davranmaları gerektiğini ifade etmiştir. Aslında Estonya Yüksek Mahkemesi birçok kararında AB-dostu yaklaşımını sergilemiştir. Hatta 1997 yılında vermiş olduğu bir kararda şu ifadeyi kullanmıştır: “eşit muamele ilkesi AB hukukunun genel ilkelerinden biri olduğu için, Estonya hukukunun genel ilkelerinden biri olarak da tanınması gereklidir”⁹⁵⁹.

Çek Yüksek Mahkemesi’nin Skoda automobilova a.s. kararı, AB hukuk kurallarının ve Divanın içtihatlarının iç hukukta uygulanması için bir bahane olarak nitelendirilmiştir. Bu kararda Çek Yüksek Mahkemesi Çek ve AB karar-alma süreçleri ile ilgili değerlendirmelerde bulunmuştur. Bu mahkeme, ekonomik rekabetin korunması konusunda Çek hukuki kavramlarının yeterli olmaması sebebiyle, AB’nin kuralları ve mahkeme içtihatlarından yararlanması gereğini vurgulamıştır⁹⁶⁰.

Türk mahkemelerinin kararlarına bakıldığında, diğer aday ülkelerde olduğu gibi, nadiren AB hukukuna referans yapıldığı görülmektedir. Türk mahkemelerinin Ankara Anlaşması ile doğrudan ilgili olan bir kararı yoktur. Bu mahkemeler genellikle ya kararlarında ayrıntılı bir açıklama getirmeden, dava konusu unsurun AB hukukunun normlarına uygunluğundan bahsetmiştir, ya da hem uluslararası hukuk niteliğinde olan ortaklık normlarından kaynaklanan yükümlülükler hem de ulusal düzenlemenin kaynağı olma niteliği üzerinden ulusal hukuku AB hukukuna uyumlu

⁹⁵⁹ Bu davaların ayrıntılı bir incelenmesi ve daha fazla örnekler için bakınız: Evas, Tatjana, *Judicial Application of European Union Law in post-Communist Countries: The Cases of Estonia and Latvia*, Ashgate Publishing, England, 2012.

⁹⁶⁰ Tatham, 2009, s. 12.

bir şekilde yorumlamıştır⁹⁶¹. Bu son durum Danıştay 10. Dairesinin 2003 yılında Ortaklık Konseyi Kararı ile ilgili vermiş olduğu bir kararda görülmektedir. Söz konusu karar, Ortaklığın ikincil kaynaklarının incelendiği aşağıdaki bölümde ayrıntılı bir şekilde incelenecektir.

Ortaklık Anlaşmalarının ortak devletlerin iç hukuklarında uygulanması ile ilgili verilen kararların sayısı oldukça azdır. Genellikle üst derece mahkemeler, uluslararası hukuk ve AB hukuku çerçevesinde ortaklık anlaşmalarını daha sık bir şekilde uygularken, alt derece mahkemeler, bunu çok nadiren yapmaktadır. İç yargı mercilerinin, ortaklık anlaşmasının hükümlerine ve AB'nin diğer müktesebatına bu şekilde kayıtsız kalması, özellikle AB'ye katılımı amaçlayan bir ülke için, AB bütünleşmesine hiçbir katkısı olmamaktadır. Ayrıca bu ülkelerin AB'ye katıldığı an, tecrübesiz ve yeni hukuk düzeninden habersiz olan ulusal mahkemeler, kendi işlevlerini düzgün bir şekilde yerine getirmekte çok zorluk çekecektir.

Yukarıda açıklanan örnek kararlarda da görüldüğü üzere, Ortaklık Anlaşmalarının iç hukuklarda açık bir şekilde doğrudan etkisi düzenlenmiş değildir. Bu konu, bir taraftan her ortak devletin iç hukuktaki düzenlenmelerine diğer taraftan yargı mercilerinin konu ile ilgili yaklaşımına göre şekil almıştır.

⁹⁶¹ Göçmen, İlke, “Avrupa Birliği İle Türkiye İlişkileri Çerçevesinde Türk Mahkemelerinin Avrupa Birliği Hukuku Karşısındaki Tutumuna Yönelik Bir Öneri: AB-Dostu Yorum Yöntemi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2014, C.63 S.1: ss. 131-167 s. 149.

III. ANLAŞMA TARAFLARININ HUKUKU KAPSAMINDA ORTAKLIĞIN İKİNCİL HUKUK NORMLARI

A. ORTAKLIK KONSEYİ KARARLARININ AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKUNDAKİ YERİ, BAĞLAYICILIĞI VE ETKİSİ

Yukarıda incelendiği üzere AB'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmaların AB hukukun ayrılmaz parçası ve bağlayıcı olduğu hem Divan içtihatlarında belirtilmiş hem de kurucu antlaşmalarda öngörülmüş bir kuraldır. Ancak AB hukukunu etkileyen önemli bir norm kategorisi daha vardır, o da Ortaklık Anlaşması ile kurulan organların⁹⁶² kararlarıdır. Bu olgunun, zaten çok karmaşık olan AB'nin hukuk yapısına, yeni bir karmaşık boyut kattığı ileri sürülmektedir⁹⁶³.

Ortaklık anlaşması organlarının kararlarının⁹⁶⁴ bir taraftan AB hukukunda hukuki niteliği belirsizken, diğer taraftan bir uluslararası hukuk kaynağı olarak ortaya çıkan bu kararların uluslararası hukuki niteliği de pek açık değildir. Uluslararası Adalet Divanının Statüsünde uluslararası anlaşmalar ve teamül hukuk, uluslararası hukukun birer hukuk kaynağı olarak açık bir şekilde belirtilirken, uluslararası anlaşmalarla kurulan organların kararlarının hukuki statü ve etkisi konusu pek açık değildir.

Doktrinde, Ortaklık Konseyinin hukuki niteliği konusunda mevcut olan fikir ayrılıkları Ortaklık Konseyi Kararları konusunda da geçerli olmaktadır. Birlik

⁹⁶² Ortaklık Anlaşması ile kurulan bütün organlar, devam eden açıklamalarda Ortaklık Konseyi kavramına dahil sayılacaktır.

⁹⁶³ Wessel, Ramses A. – Blockmans, Steven “The Legal Status And Influence Of Decisions Of International Organizations And Other Bodies In The European Union”, 2014, *European Legal Studies, Research Papers In Law*, 1/2014, s. 2.

⁹⁶⁴ Çalışmamızda “karar” teriminden aynı anda tavsiyeler ve diğer Ortaklık Konseylerinin hukuki tasarrufları da anlaşılacaktır.

düzeyinde Komisyon ve Konseyin, OKK'larını, taraflar arasında yapılmış devletler hukuku anlaşmaları olarak değerlendirdiği görülmektedir⁹⁶⁵. Divan ise OKK'ların hukuki niteliği konusunda açık bir görüş belirtmemiştir. Ancak, Divan, OKK'ların Birlik hukukunda geçerli olması için kural olarak Birliğin bir aktarma işlemine bağlı olmadığını belirtmiştir⁹⁶⁶. Buna gerekçe olarak OKK'ların Ortaklık Anlaşması'nın uygulanması için çıkarıldığını ve bu nedenle Anlaşma ile doğrudan bağlantı içerisinde olmalarını göstermektedir⁹⁶⁷. Bu şekilde Divan Konsey ve Komisyonun görüşüne karşı mesafeli bir yaklaşım sergilemiştir⁹⁶⁸. Buna rağmen OKK'ların AB düzeyinde hukuki statüsü, ancak onların bağlayıcılığı, geçerliliği ve etkisi incelendiği zaman daha net bir şekilde ortaya çıkabilecektir.

Ortaklık Anlaşmalarının AB hukukundaki yerini yukarıda değerlendirirken, Divanın ilk kez *Haegeman* kararında kullandığı “AB tarafından yapılan uluslararası anlaşmaların, AB hukukunun ayrılmaz bir parçasını teşkil ettiği” yönündeki ünlü ifadesini hatırlatmıştık. Birlik için bağlayıcı olan uluslararası anlaşmaların doğrudan etkisini değerlendirdiğimizde ise, bu konuda açıklamalar içeren *International Fruit Company* kararını ayrıntılı bir şekilde incelemiştik. Bu karar neticesinde uluslararası anlaşmaların kural olarak Birlik hukuki tasarruflarının hukuka uygunluğunun denetlenmesinde bir ölçüt olarak kullanılabilmesi kabul edilmiştir. Söz konusu kararda Divan Birlik hukukunun normlarının uluslararası hukuka aykırılık sebebi ile geçersiz sayılabilmesi için iki şartın yerine getirilmesi gerektiğini belirtmişti. Bu bağlamda, bir Birlik tasarrufunun, uluslararası hukukun ilgili hükümlerine aykırılık sebebi ile geçersiz sayılabilmesi için, öncelikle söz konusu uluslararası hukukun ilgili

⁹⁶⁵ Çamlıbel - Tutucu, s. 23.

⁹⁶⁶ Case 30/88, Greece v Commission, 1988, ECR 3711, 11-18. paragraf.

⁹⁶⁷ Case C-192/89, Sevince v. Staatssecretaris van Justitie, 1990, ECR I-346, 8. paragraf.

⁹⁶⁸ Çamlıbel - Tutucu, s. 23.

hükümlerinin Birlik için bağlayıcı olması gerekmektedir⁹⁶⁹. İkinci olarak, bireylerin bir uluslararası hukuk hükmüne dayanarak ulusal mahkemelere başvurabilmeleri için, uluslararası hukukun ilgili hükümlerinin Birlik hukukunda doğrudan etkili olup vatandaşlara haklar tanınması gerekmektedir⁹⁷⁰.

Divanın bu yaklaşımı 2011 yılındaki *American Air Transport Association and others*⁹⁷¹ görüşünde de benimsemiştir. Söz konusu görüşte Divan daha önceki içtihatlarına atıfta bulunarak AB'nin uluslararası hukuka olan bağlılığını kabul etmektedir. Ancak bu bağlılık, belirtildiği gibi, sınırsız olarak değil, belirli özel şartlarda geçerli olabilmektedir⁹⁷².

Görüldüğü üzere, Divanın hem eski hem yeni içtihatlarında, uluslararası anlaşmaların AB hukukundaki yeri ve etkisi açık bir şekilde belirtilmişken, anlaşma organlarının kararlarının AB hukukundaki yeri ve etkisi pek fazla incelenmemiş bir konudur.

⁹⁶⁹ Case 21/72 - 24/72, International Fruit Company, 1972, ECR I-219, 7. paragraf.

⁹⁷⁰ Ibid, 8. paragraf.

⁹⁷¹ Case C-366/10, American Air Transport Association and others, 21 Aralık 2011. American Air Transport Association and others kararında Divan uluslararası hukukun AB hukuk düzenindeki etkisine ve Birliğin hukuki tasarruflarının hukuka uygunluk denetiminde ölçüt olarak kullanılabilen uluslararası normlarına değinmiştir. 2003 yılında AB iklim değişikliği ile mücadele politikası kapsamında sera gazlarının emisyonun ticareti ile ilgili bir şema hazırlanmıştır. 2008/101/EC sayılı Direktife göre, 1 Ocak 2012 tarihinden itibaren havacılık faaliyetleri de bu şemaya dahil olacaktı. Söz konusu direktif çerçevesinde, üçüncü ülkelere ait olan hava yolları da dahil olmak üzere bütün havayolları, Birliğin havaalanlarından kalkan ya da havaalanlarına inen uçaklarının sera gazı emisyonunun ödeneklerini satın alma ve teslim etme zorunluluğu getirilmiştir. ABD'li ve Kanadalı birçok havayolu şirketi 2008/101/EC sayılı direktifin geçersizliğini iddia ederek Birleşik Krallık mahkemesine başvurmuşlar. Onlara göre söz konusu direktif uluslararası teamül hukukuna ve Şikago Anlaşması, Kyoto Protokolü ile Open Skies Anlaşmasının bazı hükümlerine aykırıydı. Bu konu ile ilgili İngiltere ve Wales Yüksek Mahkemesi ABAD'a önkarar prosedürü kapsamında yaptığı başvurusunda, uluslararası ilke ve normlar ışığında bir AB direktifinin geçerliliğinin değerlendirilip değerlendirilemeyeceğini sormuştur. ABAD verdiği kararda daha önce vermiş olduğu kararlarını da hatırlatarak, öncelikle ulusal bir mahkemenin Birliğin hukuki tasarruflarının geçerliliği konusunda yetkili olmadığını, bu yetki ancak kendisine ait olduğunu belirtmiştir. Bu bağlamda, Divan değerlendirmesini yaparken, öncelikli olarak AB'nin prensip olarak uluslararası hukuka bağlı olduğunu ifade edilmiştir. Ona göre bir tüzel kişi olarak Birlik uluslararası hukuk kapsamında hak ve yükümlülükler sahip olabilmektedir, dolayısı ile bu hukuka bağlıdır.

⁹⁷² Opinion of Advocate General Kokott in Case C-366/10 American Air Transport Association and others, 43. 44. 45. paragraf.

Nihayetinde uluslararası arenada, birçok uluslararası anlaşma ile taraflar için bağlayıcı kararlar alabilen organlar kurulduğu bir gerçektir. “*Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels*” görüşünde, Divan, Birliğin bir 3. ülke ile yalnızca akdi ilişkiler kurmaya değil, aynı anda onunla olan işbirliğini geliştirmek için uluslararası kamu kurumları gibi uygun ortak organlar kurma yetkisinin bulunduğunu ifade etmiştir. Bu görüşünde Divan, söz konusu organlara karar alma yetkilerinin verilebileceğini de eklemiştir⁹⁷³.

Kurucu antlaşmalara bakıldığında, anlaşma organlarının kurulması ile ilgili özel bir prosedür ya da hüküm öngörülmemektedir. 1. paragrafında “3. ülke ve uluslararası örgütlerle yapılan anlaşmalardan” bahseden ABİHA’nın 218. maddesinin, 6. paragrafının (a) noktasında parlamentonun onayını gerektiren anlaşmalar arasında “*ortaklık anlaşmaları*” ve “*işbirliği usulleri öngörerek özel bir kurumsal çerçeve oluşturan anlaşmalar*” yer almaktadır. Ortaklık Anlaşmaları dışında kurumsal çerçeve öngören diğer anlaşmalar, partnerlik ve işbirliği anlaşmalarıdır. Ayrıca Avrupa Ekonomik Alanı, Avrupa Ortak Hava (Aviation) Alanı gibi anlaşmalar da ortak kurumsal yapılar öngörmektedir.

Uluslararası uygulamalara bakıldığında çok taraflı çevre anlaşmaları kapsamında oluşturulan karar alma organlarına Taraflar Konferansı (*Conference of Parties*) ya da Taraflar Toplantısı (*Meeting of Parties*) da denilmektedir. Taraflar Konferansının uluslararası örgüt olarak nitelendirilmesi konusunda bir görüş birliği

⁹⁷³ Opinion 1/76 On the Draft Agreement Establishing a Laying-up Fund for Inland Waterway Vessels, 1977, ECR 741, 25. paragraf.

bulunmamasına rağmen, onların da, Ortaklık Konseyleri gibi, bağlayıcı kararlar alma yetkisinin mevcudiyeti bir gerçektir⁹⁷⁴.

Buna rağmen anlaşma organlarının, onları kuran uluslararası anlaşmalarla olan bağlantısı, bu organların AB hukukundaki yerinin tespiti açısından en önemli nokta olarak değerlendirilmiştir. Divan içtihatlarında özellikle OKK'ların ortaklık anlaşmalarıyla olan doğrudan bağlantısına vurgu yapılmıştır.

Bundan yola çıkarak, Kurucu Antlaşmalarda uluslararası anlaşma organlarının kararları ile ilgili özel bir hüküm bulunmadığına göre, uluslararası anlaşmalarla ilgili olan genel hüküm olarak ABİHA'nın 218. maddesinin en uygun çerçeveyi sunduğu görülmektedir. "Uluslararası anlaşma" terimi Divan tarafından geniş bir şekilde tanımlanmıştır. Divana göre uluslararası anlaşma, yapısı ya da şekli ne olursa olsun, uluslararası hukukun sùjeleri tarafından yapılan ve bağlayıcı etkisi olan her taahhüttür⁹⁷⁵. Divan bu değerlendirmeyi ABİHA'nın 218 (11) hükmüne dayanarak yapmıştır. Bu hükmeye göre "*Bir üye devlet, Avrupa Parlamentosu, Konsey veya Komisyon, öngörülen anlaşmanın, Antlaşmaların hükümlerine uygun olup olmadığı konusunda Adalet Divanının görüşünü alabilir*". Bu çerçevede, Divan bahsi geçen görüşünde bir uluslararası anlaşma tarafından oluşturulan organların muhtemel kararlarının da dikkate alınması gerektiğini kabul etmektedir⁹⁷⁶.

ABİHA'nın 218. maddesinin 9. paragrafı, uluslararası organlar konusunda daha açıklayıcı gibi görünmektedir. Bu hükmeye göre "*Konsey, Komisyonun veya Birlik Dışışleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi'nin önerisi üzerine, bir*

⁹⁷⁴ Wessel – Blockmans, 1/2014.

⁹⁷⁵ Opinion 1/75 Understanding on Local Cost Standart, 1975, ECR 1355, paragraf A; Opinion 2/92 Revised Decision of the OECD on national treatment, 1995 ECR I-521, paragraf II.1.

⁹⁷⁶ Opinion 1/91 EEA, 1991, ECR I-6079; Opinion 2/94 Accession of the Community to the European Human Rights Convention, 1996, ECR I-1759; Opinion 1/00 ECAA, 2002, ECR I-3493; Opinion 1/09 European Patent Court [2011] ECR n.y.r. Cf.

anlaşmanın uygulanmasını askıya alan ve anlaşmayla kurulan bir organın, anlaşmanın kurumsal çerçevesini tamamlayan veya değiştiren tasarruflar hariç, hukuki etkileri olan tasarruflar kabul etmeye davet edilmesi halinde, bu organ bünyesinde Birlik adına kabul edilecek pozisyonları belirleyen bir karar kabul eder”. Aslında uluslararası organların kararlarının statüsü bu hükümde açık değildir, ancak en azından Kurucu Antlaşmaların bu hükmünde anlaşma ile kurulan organlardan ilk kez bahsedilmektedir.

Bu hükümde öngörülen prosedür ilk kez Amsterdam Antlaşması ile getirildiğinde, sadece ortaklık anlaşmaları ile kurulan organları kapsamaktaydı. Nice Antlaşması ile hükmün uygulama alanı bütün uluslararası anlaşmaları da kapsayacak şekilde genişlettirildi⁹⁷⁷. Bu hükmün geliştirilmesinin sebebinin, organ kararlarının, Birlik hukuku sisteminde, anlaşmalarla aynı statü ve etkiye sahip olduklarını kabul eden Divan içtihatlarının dikkate alınması olduğu ileri sürülmektedir⁹⁷⁸. Heliskoski’ye göre ABİHA’nın madde 218 (9) hükmünün mantığı (*raison d’etre*), söz konusu organların kararlarının, AB kurumları tarafından herhangi bir tasarruf yapılmasına gerek kalmadan, Birlik hukuk sisteminde hukuki etkiler gösterebilir nitelikte olmasıdır⁹⁷⁹.

Sonuç olarak uluslararası hukuk kapsamında olan ve Birliğin taraf olduğu bir uluslararası anlaşma ile kurulan organların kararlarının, Antlaşma metinlerinde, Birlik hukuk sistemine dahil edildiği görülmektedir. Dolayısı ile bu kararlar Birlik hukukunun parçası olduğu için yeknesak bir şekilde yorumlanmalı ve uygulanmalıdır. Ayrıca bu kararlar Divanın yetkisine de dahil olmaktadır.

⁹⁷⁷ Wessel – Blockmans, 1/2014.

⁹⁷⁸ Heliskoski, s. 557-558.

⁹⁷⁹ İbid, s. 558.

Divan OKK'lar ile ilgili ilk kez *Sevince* kararında görüşünü belirtmiştir. *Sevince* kararını⁹⁸⁰ kısaca özetlemek gerekirse; Türk vatandaşı olan Salih Zeki Sevince, 1979 yılında Hollandalı bir kadınla evlenmesi sebebiyle Hollanda'da oturma izni almıştır. 1980 yılında Bay Sevince'nin oturma iznin uzatılması için yaptığı başvuru, Hollandalı eşinden boşanmış olması gerekçesiyle Hollanda Adalet Bakanlığı tarafından kabul edilmemiştir. Bunun üzerine Sevince 2/76 ve 1/80 sayılı AET-Türkiye Ortaklık Konseyi Kararlarına dayanarak yasal olarak çalışmış olduğunu dolayısıyla istediği bir işte çalışma hakkına sahip olduğunu ileri sürerek, Hollanda Yüksek Idare Mahkemesine başvurmuştur. Söz konusu mahkeme konuya açıklık getirilmesi amacıyla Divana önkarar prosedürü çerçevesinde başvurmuştur. Ulusal mahkeme kurucu antlaşma kapsamında, bir üye ülkenin mahkemelerinin, Adalet Divanına Ortaklık Konseyi Kararlarının hükümlerinin yorumlanması amacıyla başvuruda bulunup bulunamayacağını sormuştur. Mahkeme ayrıca, Türkiye ile yapılan Ortaklık Anlaşmasına ve Katma Protokole dayanarak düzenlenmiş olan OKK'larının da Birlik Hukukunun bir parçası olarak kabul edilip edilmediği ve OKK'ların Birlik Hukuku kapsamında kabul edilmesi durumunda ilgili hükümlerinin doğrudan etkiye sahip olup olmadığı hususlarının açıklığa kavuşturulmasını istemiştir.

Divan muhakemesinde, Ortaklık Anlaşmasının Birlik Hukukun ayrılmaz parçası olduğu yolundaki içtihatlarını hatırlatarak⁹⁸¹, Ortaklık Konseyi Kararlarının da bir ortaklık anlaşması olan Ankara Anlaşmasına doğrudan dayanarak ve bu Anlaşmaya uygulama imkanı kazandıran özelliklerinden dolayı Anlaşmanın kendisi

⁹⁸⁰ Case C-192/89 *Sevince v. Staatssecretaris van Justitie*, 1990, ECR I-346.

⁹⁸¹ *Ibid*, 8. paragraf. (*Case 12/86 Demirel*, 1987, ECR 3719, 7. Paragraf ve *Case 30/88 Greece v Commission*, 1989, ECR 3711, 12 paragraf)

gibi Birlik Hukukunun ayrılmaz parçası olduğunu ifade etmiştir⁹⁸². Divanın Ankara Anlaşması gibi Birlik kurumlarından biri tarafından akdedilen bir anlaşmada karar verme yetkisi olduğu için, bu anlaşma ile oluşturulan ve onun uygulanmasını sağlayan Ortaklık Konseyi Kararları konusunda da karar verme yetkisinin bulunduğunu belirtmiştir. Divan Ortaklık Konseyi Kararlarının AET Antlaşması'nın 177. maddesi kapsamında değerlendirilmeleri gerektiğini açıklamıştır⁹⁸³.

Divan kendisi tarafından daha önce uluslararası anlaşmaların doğrudan etkisini belirlemekte kullanılan ölçütlerin OKK'ların hükümlerinin doğrudan etkisi hususunda aynen uygulanması gerektiğini ifade etmiştir⁹⁸⁴. Divan *Demirel* Kararına atıfta bulunarak, Birlik ile Birlik üyesi olmayan bir devlet arasında imzalanan bir anlaşma hükmünün, doğrudan uygulanabilmesi için bu hükmün lafzı ve ruhu itibariyle ek herhangi bir tedbir veya yasal düzenleme gerektirmeyecek kadar açık ve kesin bir şekilde olması gerektiğine karar vermiştir. Ona göre bu ölçüt aynen Ortaklık Konseyi Kararlarının hükümleri için de geçerli olacaktır⁹⁸⁵. Sonuç olarak *Sevince* kararında Divan, OKK'ların da Birlik hukukun ayrılmaz parçasını teşkil ettiğini ve doğrudan etkili olabileceklerini kabul etmiştir.

Daha önce vermiş olduğu *Greece v. Council*⁹⁸⁶ kararında, Divan Ortaklık Konseyinin kararlarının hukuki etkisini kabul etmişti ancak bu kararların hukuki statüsü ile ilgili pek açıklayıcı olmamıştı. Ancak *Greece v. Commission*⁹⁸⁷ kararında Divan, *Haegeman* davasında kullandığı aynı dili kullanarak, Ortaklık Anlaşması ile doğrudan bağlantılı oldukları gerekçesi ile, OKK'ların da Birlik hukukunun ayrılmaz

⁹⁸² İbid, 9. paragraf.

⁹⁸³ İbid, 10, 11. 12. paragraf.

⁹⁸⁴ İbid, 14. paragraf.

⁹⁸⁵ İbid, 15. paragraf.

⁹⁸⁶ Case 204/86, *Greece v. Council*, 1988, ECR 5323.

⁹⁸⁷ Case 30/88, *Greece v Commission*, 1988, ECR 3711.

parçası olduğunu ifade etmiştir. Bu davanın konusu, Yunanistan'ın, AET - Türkiye Ortaklık Konseyinin, Türkiye'ye yapılacak finansal yardımlarla ilgili 2/80 sayılı Kararının, Komisyon tarafından uygulanmaya konulmasının iptalini istemesinden ibarettir. Söz konusu davada Yunanistan, Ankara Anlaşması'nın Uygulanması ile İlgili Prosedürleri düzenleyen 64/737/EEC sayılı Anlaşmanın⁹⁸⁸ 2. maddesine dayanarak ilgili OKK'nın uygulanmasının ancak Komisyonun görüşü alındıktan sonra Konseyin oybirliği ile alacağı bir kararla mümkün olacağını ileri sürmüştür. Böyle bir prosedür takip edilmediği gerekçesi ile Yunanistan, Komisyonun Türkiye'deki projeleri finanse etmesinin hukuki dayanaktan yoksun olduğunu savunmuştur⁹⁸⁹. Buna karşı çıkan Komisyon 64/737/EEC sayılı Anlaşmanın 2. maddesinin amacının Ortaklık Konseyinin her kararını aktarma yükümlülüğünü içermediğini, sadece söz konusu kararların Birlik içinde uygulanabilmesi için böyle bir prosedürün uygulanmasının gerekli olduğunu ileri sürmüştür. Konseyin bu konulardaki uygulamaları da bu yöndeydi⁹⁹⁰. Divan, görüşünde ortaklık anlaşmalarının Birlik hukukunun ayrılmaz parçası olduğunu ifade eden *Demirel* kararı gibi eski kararlarına atıfta bulunduktan sonra, söz konusu anlaşmaların uygulanması amacı ile çıkarılan OKK'ların da bu anlaşmalarla doğrudan bağlantılı oldukları için Birlik hukukunun ayrılmaz parçası olduğunu belirtmiştir⁹⁹¹. Divan ilgili OKK'nın uygulanması için ek bir hukuki tasarrufa gerek olmadığını ifade ederek, Yunanistan'ın iddiasını reddetmiştir⁹⁹².

⁹⁸⁸ 64/737/EEC: Agreement on measures and procedures required for the implementation of the Agreement establishing an Association between the EEC and Turkey.

⁹⁸⁹ Case 30/88, Greece v Commission, 1988, ECR 3711, 10. paragraf.

⁹⁹⁰ İbid, 11. paragraf.

⁹⁹¹ İbid, 12. paragraf.

⁹⁹² İbid, 16-17. paragraf.

Görüldüğü üzere Divan birçok kararında, Ortaklık Konseyi kararlarının Ortaklık Anlaşması'nın kendisi gibi yürürlüğe girmesiyle Birlik hukukunun ayrılmaz parçası olduğunu hükme bağlamıştır⁹⁹³. Ayrıca Ortaklık Konseyi kararlarının Birlik hukukunda geçerli olmasının kural olarak Birliğin bir aktarma işlemine bağlı olmadığı kabul edilmektedir. Divan buna gerekçe olarak Ortaklık Konseyi kararlarının Ortaklık Anlaşması'nın uygulanması için çıkarıldığını ve bu nedenle Anlaşma ile doğrudan bağlantılı olmasını göstermektedir⁹⁹⁴. Divana göre, Ortaklık Konseyi kararlarının Ortaklık Anlaşmasına ilişkin doğrudan bağlantısı, Anlaşma hükümlerini yürürlüğe koyma işlevinden çıkmaktadır⁹⁹⁵. Divan OKK'ları açık bir şekilde Birliğin taraf olduğu bir uluslararası anlaşma olarak nitelendirmemektedir, ancak söz konusu anlaşmalarla aynı muameleye tabi tutmaktadır.

Bundan yola çıkarak Birlik hukukundaki norm hiyerarşisi çerçevesinde bir değerlendirme yapmak gerekirse, Ortaklık ikincil hukuk kuralları, Ortaklık Anlaşması ile doğrudan bağlantılı olduğu ve Divan tarafından Ortaklık Anlaşması ile aynı muameleye tabi tutulduğu için bu kuralların anlaşma ile aynı düzeyde yer alması gerektiği sonucuna varılabilir. OKK'ların oybirliği usulüne tabi tutulması da, anlaşmalarla aynı norm düzeyinde olmalarını destekleyen bir unsurdur.

Ancak diğer taraftan, OKK'lar ortaklık ilişkisinin ikincil hukuki kaynakları olarak, norm hiyerarşisi açısından da bir ikincilik çağırışmakta, dolayısıyla OKK'ların anlaşmalarla aynı norm düzeyinde olması hukuki açıdan uygun görünmemektedir. Bu durumda öncelikle OKK'ların mahiyetini değerlendirmek

⁹⁹³ Case 188/91 Deutsche Shell AG v Hauptzollamt Hamburg-Harburg, 1993, I-363, 17. paragraf; Case C-192/89 Sevince, 9. ve 22. paragraf; Case C-277/94 Taflan-Met, 18. ve 21. paragraf.

⁹⁹⁴ Case C-192/89 Sevince, 8. paragraf.

⁹⁹⁵ Case 30/88, Greece v Commission, 1988, ECR 3711, 13. paragraf; Case C-192/89 Sevince, 9. paragraf.

gerekir, yani ilgili OKK'ların ortaklık anlaşmasını tadil eden mi yoksa onu sadece uygulayan kararlar mı olup olmadığını değerlendirmek gerekmektedir⁹⁹⁶. Bu bağlamda farklı OKK türü için farklı değerlendirme yapmak mümkün olmaktadır. Örneğin Ortaklık Anlaşmasını tadil eden OKK'ları, anlaşma organının ultra vires tasarrufu olarak değil de, aslında basit usule göre imzalanan uluslararası anlaşmalar olarak nitelendirmek mümkün görünmektedir. Bu durumda OKK'lar anlaşmalarla aynı norm düzeyinde değerlendirilebilir. Diğer türdeki OKK'ları yalnızca anlaşma organı tasarrufu olarak kabul etmek ve anlaşmaların norm düzeyinin altında değerlendirmek yerinde olurdu. Bu tür hukuki tasarrufların Birlik hukukundaki yerinin açık bir şekilde belirtilmesi açısından belki de yasal düzenlemeler gereklidir.

Divanın, ortaklık anlaşmalarının ve OKK'larının, Birlik kurumları tarafından da akdedildiği için bir organ tasarrufu niteliğinde olduğu ve bir aktarma işlemine gerek kalmadan doğrudan uygulanabileceği yönündeki içtihatları, düalist teoriyi benimseyen doktrin tarafından eleştirilmiştir. Özellikle Alman kaynaklarından aktarılan bu doktrin tarafından ortaklık ilişkisinin sadece uluslararası hukuk karakterine sahip olduğu ve dolayısıyla bununla yaratılan organın Birlik organı teşkil edemeyeceğine yönelik itirazı ileri sürülmüştür. Bu görüşe göre OKK'lar, hukuki etkilerini akit tarafların birbiriyle örtüşen irade açıklamalarından alırlar, dolayısıyla Birliğin münhasır tasarrufları değil, salt uluslararası hukuki tasarruflardır. Bu nedenle OKK'lar ancak aktarma işlemiyle Birlik hukukunda etkisini gösterebilirler⁹⁹⁷.

OKK'ların yürürlüğe girdiği veya kabul edildiği tarihten itibaren Birlik hukukunda geçerlilik kazandığının esas alınması Birlik yetkilerinin Ortaklık Konseyine devredildiği anlamına gelir, halbuki Divanın yaklaşımına itiraz edenler

⁹⁹⁶ Albi, 2005, s. 43.

⁹⁹⁷ Can - Özen, s. 293.

Birliğin böyle bir yetkisinin olmadığını ileri sürmüştür. Ancak burada gerçek anlamda bir yetki devrinin söz konusu olduğunu söylemek zordur. Çünkü OKK'lar Ortaklık Anlaşması'nın imzalanmasında olduğu gibi her iki akit tarafın ortak iradesiyle alınmaktadır. Birliğin onayı olmadan kararların alınması mümkün olamayacağına göre, Birlik hukukunda geçerli normların yaratılmasında yine sonuçta Birlik organları işlev görmektedirler⁹⁹⁸.

Hacı Can, Divanın, OKK'ların Birlik hukukunda hukuki sonuç doğurabilmesi için kural olarak Birliğin bir aktarma işleminin gerekli olmadığı görüşünü gerekçe bakımından sağlam bulmadığı halde, onun esas alınması gerektiği kanısındadır. Ona göre Ortaklık Konseyine verilen yetki sadece uluslararası hukuk alanında karar alma yetkisidir, yoksa Ortaklık Konseyine ayrıca tarafların (bu anlamda Birliğin) iç hukuk düzenlerinde doğrudan geçerli normlar yaratma yetkisi verilmemiştir⁹⁹⁹.

Üçüncü ülkelerle özel ve ayrıcalıklı ilişkiler kuran ortaklık anlaşmaları imzalama konusunda Birliği yetkili kılan ABİHA'nın 217. maddesi, bu kapsamda yaratılan uluslararası organların Birlik hukukunda geçerli kurallar koymaya yetkili kılınmasına imkan verir niteliktedir. ABİHA'nın 216 (2). maddesi ise, Birliğin akdettiği uluslararası anlaşmaların Birlik organları ve üye devletler için doğrudan bağlayıcılığını öngörmektedir. Bu hükmün, akdedilen anlaşmayla kurulan bir organ tarafından alınan kararlara da uygulanmaması için ortada herhangi bir sebep yoktur. Zira bu kararlar, Divanın belirttiği gibi anlaşmanın uygulanmasını sağlamak üzere kabul edilmişlerdir ve anlaşma ile doğrudan bir bağlantı içerisinde bulunmaktadır. Bu sebeplerden dolayı, OKK'ların Birlik hukuk düzeninde, bir onaylama işlemi olmadan, doğrudan uygulanabilmesi gerekmektedir.

⁹⁹⁸ İbid, s.293.

⁹⁹⁹ Can, 2006.

B. ORTAKLIK KONSEYİ KARARLARININ ORTAK DEVLETLERİN HUKUKUNDAKİ YERİ, BAĞLAYICILIĞI VE ETKİSİ

1. Ortaklık Konseyi Kararlarının İç Hukuktaki Hukuki Niteliği

OKK'ların iç hukuktaki niteliği doktrinde tartışmalı bir konu olmuştur. Avrupa Birliği ile MDA ülkeleri arasından imzalanan Avrupa ortaklık anlaşmalarına bakıldığında, OKK'ların taraflar arasında bir uzlaş (anlaşma) sonucunda alındığı gözükmektedir. Bu anlaşmalarında OKK'lar ile ilgili şu ifade yer almaktadır; *"Konsey, karar ve tavsiyelerini taraflar arasındaki anlaşma (uzlaş) ile düzenler"*¹⁰⁰⁰.

Avrupa Birliğine katılmayı amaçlamayan Şili gibi üçüncü ülkelerle yapılan ortaklık anlaşmalarında da benzer bir ifadenin yer aldığı görülmektedir¹⁰⁰¹. AEA Anlaşması ile kurulan Avrupa Ekonomik Alan Konseyinin alacağı kararlar için de benzer bir durum söz konusudur. Bu Anlaşma'nın 90. maddesinin 2. fıkrasına göre; *"AEA Konseyi kararları, bir yanda Topluluk, diğer yanda EFTA ülkeleri arasında ulaşılabacak bir anlaşma aracılığıyla alınacaktır"* ifadesi bunu doğrulamaktadır.

Ankara Anlaşmasında ise böyle bir düzenleme söz konusu değildir. Hacı Can'ın aktardığı Alman öğretisindeki hakim görüşe göre ise OKK'lar, kararın alınması ile bağlayıcı hale gelen, basit usulde akdedilen uluslararası hukuk sözleşmeleri olarak nitelendirilebilecek, uluslararası hukuka dayalı irade

¹⁰⁰⁰ AB-Hırvatistan Ortaklık Anlaşması (madde 112/c.4), AB-Litvanya Ortaklık Anlaşması (madde 113/2), AB-Letonya Ortaklık Anlaşması (madde 112/2), AB-Polonya Ortaklık Anlaşması (madde 104/2): Orijinal dildeki metin şu şekildedir: *(It shall draw up its decisions and recommendations by Agreement between the two Parties)*. (Ortaklık Konseyi karar ve tavsiyelerini taraflar arasındaki anlaşma ile kabul eder)

¹⁰⁰¹ AB - Şili Ortaklık Anlaşmasının 5/4. maddesinin orijinal dildeki metni şu şekildedir: *"The Association Council shall adopt decisions and recommendations by mutual agreement between the Parties."*(Ortaklık Konseyi karar ve tavsiyelerini taraflar arasında karşılıklı anlaşma ile kabul eder)

açıklamalarıdır. Bu çerçevede OKK'lar “ad hoc anlaşmalar”, mini anlaşmalar, “anlaşma benzerleri” ya da “sui generis kararlar” olarak nitelendirilmektedir¹⁰⁰².

Türk hukukunda bu konu ile ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Türkiye’de OKK’ların hukuki niteliği ile ilgili tartışmalar 1/95 sayılı Gümrük Birliği ile ilgili OKK’nın ortaya çıkması ile başlamıştır.

Kemal Başlara göre AT - Türkiye Ortaklık Konseyi’nin kararlarını diğer Ortaklık Konseylerinin kararlarından farklı bir şekilde değerlendirilmelerini haklı kılan bir sebep bulunmadığına göre, pek çok ortak ülkede olduğu gibi, OKK’ların Türk hukuk sisteminde de “anlaşma” olarak nitelendirilmesi yanlış olmayacaktır¹⁰⁰³. Başlar anlaşmaların (beyanname, genel senet, tahkimname, mutabakat zaptı gibi) çeşitli şekillerde ortaya çıkabileceğini ifade ederek, Türkiye’nin gümrük birliğini gerçekleştirmek amacı ile uluslararası yükümlülük altına girdiği her OKK’nın teknik anlamda bir anlaşma olduğunu ileri sürmüştür¹⁰⁰⁴. Başlar “kararın” hukuki niteliğini Türk anayasa hukuku açısından inceleyerek, 1982 Anayasasındaki “anlaşma” ifadesinin genel anlamda kullanılmış olduğu ve bu kavram içerisinde uluslararası örgütlerin hukuksal yükümlülük doğuran tasarruflarının da dahil edilip edilemeyeceği konusunda bir açıklığın bulunmadığına dikkat çekmektedir. Bu bağlamda yazar Konseyin aldığı kararların “uygulama anlaşması” olarak yorumlanması ve değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmektedir¹⁰⁰⁵. Başlar OKK’larda, Ortaklık Anlaşması ve Katma Protokol’de yer verilmeyen değişken nitelikli yükümlülöklere yer verilmesi halinde, OKK’ların bir “uygulama anlaşması”

¹⁰⁰² Can - Özen, s.293.

¹⁰⁰³ Başlar, Kemal, “Gümrük Birliği Anlaşmasının, (1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı’nın) Hukuksal Niteliği”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Güz: 2004, C.4, S.1, ss. 151-198, s. 162.

¹⁰⁰⁴ İbid, s. 165.

¹⁰⁰⁵ İbid, s. 168.

olarak değil, bağımsız bir anlaşma olarak nitelendirilebileceğini ifade etmiştir¹⁰⁰⁶. Toluner de OKK'ları bağımsız yeni bir uluslararası anlaşma olarak değerlendirmektedir. Ona göre Ortaklık Konseyi gibi bir uluslararası organ kararına bağlayıcılık ve uygulanabilirlik kazandıracak bir Anayasa hükmü bulunmadığına göre, içerdikleri bazı hükümlerden dolayı, OKK'ların yeni bir anlaşma olarak değerlendirilmesi gerekmektedir¹⁰⁰⁷.

Diğer taraftan öğretilerde birçok yazar OKK'nın bir anlaşma olarak nitelendirilemeyeceği görüşündedir. Hacı Can'a göre özellikle tartışmalı olan 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının bir anlaşma olarak değerlendirilmesi hukuki anlamda yanlış olurdu. Yazar OKK'ların Ortaklık Anlaşması ve Katma Protokol hükümleri uyarınca alınması, ortaklık ilişkisinin sınırlarını değiştirmemesi, sadece gümrük birliğinin son aşamasını uygulamaya koyması ve içerik olarak ortaklığın birincil hükümleri ile uyum içerisinde olması sebebi ile Ortaklık Anlaşmasının 22. maddesi uyarınca yalnızca bir karar olarak kabul edilmesi gerektiğini savunmaktadır. Can'a göre OKK'lar yalnızca bir organın hukuki işlemidir, onların uluslararası anlaşma olarak nitelendirilmesi suni bir hukuki yapılandırma olur¹⁰⁰⁸. Reçber'e göre de 1/95 sayılı OKK'nın anlaşma olarak nitelendirilmesi yanıltıcı ve yanlış olur. Söz konusu karar ortaklığın birincil hükümlerine dayanarak alınmıştır ve bu hükümlerde herhangi bir değişikliğe sebep olmamıştır¹⁰⁰⁹.

Farklı görüşteki yazarların ileri sürdüğü gerekçeler hukuki açıdan yerinde olmasına rağmen, farklı bakış açıları farklı sonuçlara varılmasına sebebiyet vermiştir.

¹⁰⁰⁶ Ibid, s. 174.

¹⁰⁰⁷ Aktaran Çamlıbel - Tutucu, s. 23.

¹⁰⁰⁸ Can - Özen, s. 294.

¹⁰⁰⁹ Reçber, Kamuran, "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerine Hukuksal Bir Bakış", *Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 2002, C. 4 S. 2.

Kanaatimizce bu konuda dikkat edilmesi gereken nokta OKK'ların türüdür. Haklı olarak Anneli Albi, Ortaklık Konseyi kararlarını, Anlaşmayı tadil eden, Anlaşmayı yorumlayan ve tarafların uyuşmazlıklarının çözümü ile ilgili kararlar olmak üzere üçe ayırmaktadır¹⁰¹⁰. Bu bağlamda farklı OKK türü için farklı değerlendirme yapmak mümkün olmaktadır. Örneğin Ortaklık Anlaşmasını tadil eden OKK'ları, anlaşma organının ultra vires tasarrufu olarak değil de, aslında basit usule göre imzalanan uluslararası anlaşmalar olarak nitelendirmek mümkün görünmektedir. OKK'ların oybirliği ile alınması böyle bir sonucu destekleyen bir unsurdur. Diğer türdeki OKK'ları yalnızca anlaşma organı tasarrufu olarak kabul etmek, hem uluslararası hukuktaki bu yeni olguların iç hukukta benimsenmesi açısından, hem de iç hukukun, anlaşma organlarının kararlarını benimseyen AB hukukuna uyumu açısından faydalı görünmektedir. Bu tür hukuki tasarrufların iç hukukta tanınması ve yerinin açık bir şekilde belirtilmesi için yasama alanında düzenlemeler gerekli olmaktadır.

2. Ortaklık Konseyi Kararlarının Ortak Devletlerin Hukukundaki Bağlayıcılığı ve Etkisi

OKK'lar ister kendine özgü anlaşmalar ister kendine özgü organ kararları olarak nitelendirilsin, sonuçta Türk hukuk düzeninde etkili olabilmeleri için mutlaka bir iç hukuka aktarma işlemi gerekli olmaktadır¹⁰¹¹.

OKK'ları yalnızca bir anlaşma organı kararı olarak nitelendiren görüş iç hukuka aktarma gerekliliğinin gerekçesi olarak Türk Anayasası'nın 6. maddesini göstermektedir. Türk Anayasası'nın 6. maddesinde, millete ait olan egemenliğin

¹⁰¹⁰ Albi, 2005, s. 43.

¹⁰¹¹ Can - Özen, s. 354.

Anayasa'nın koyduğu esaslara göre yetkili devlet organları aracılığı ile kullanılacağı açıkça öngörülmüştür. Bu nedenle, söz konusu devlet organları dışında kalan ve Anayasa'dan kaynağını almayan başka organlar egemenlikten doğan yetkileri kullanamayacaklardır. Bu durumda bir uluslararası anlaşma organı tarafından alınan ve bağlayıcı olan OKK'ların doğrudan Türk hukukunda uygulanması mümkün görünmemektedir. OKK'ların Türk iç hukukunda yürürlüğe girmesi, ilgili devlet organları tarafından gerçekleştirilecek bir aktarma işlemine bağlıdır.

İç hukuka aktarılmayan OKK'lara dayanılarak yapılan idari işlemler hukuka aykırıdır, çünkü OKK'lar uluslararası hukuk düzenlemeleri niteliğindedir. Uluslararası hukuk düzenlemeleri, ilke olarak düalist sistemi benimseyen Türk Anayasası gereğince onaylanmadığı sürece Türk hukukunda doğrudan hüküm ve sonuç doğurmazlar. Bunun için bir aktarma/onay işlemi gereklidir. Aksi halde, Anayasa'nın egemenlik anlayışına aykırı bir durum ortaya çıkar. Dolayısıyla iç hukukta uygulanma kabiliyeti olmayan bu düzenlemelerin idari işlemlerin hukuki dayanağını oluşturması mümkün değildir. Bu yüzden, sırf OKK'lara istinaden yapılan idari işlemler, hukuki temel açısından hukuka aykırı olurlar. Bu tür idari işlemlere karşı yargı yolu açıktır¹⁰¹².

Ortaklık anlaşmasının Ortaklık Konseyinin karar alma yetkisini öngörmüş olması bu sonucu değiştirmez. Çünkü Ortaklık Konseyinin iç hukukta doğrudan norm yaratma yetkisi olmadığı için karar alma yetkisi uluslararası hukuk alanıyla sınırlı kalmaktadır. Ortaklık Konseyi kararlarının iç hukukta uygulanabilmeleri veya etkili olabilmeleri için, bir iç hukuk işlemiyle onlara ilişkin olarak bir uygulama emri verilmesi gereklidir. Yani, Ortaklık Konseyi kararlarının iç hukukta uygulanması

¹⁰¹² Can, 2006.

amacıyla yapılan idari işlemlerin mutlaka ulusal bir hukuki dayanağının olması gerekir¹⁰¹³.

Her ne kadar OKK'lar, sadece uluslararası hukuk alanı ile sınırlı olarak uygulansa da iç hukukta dolaylı etkileri vardır. Bu dolaylı etkiler, özellikle mevzuat değişikliklerinde gerçekleşmektedir. 1/80, 1/95, 2/97 ve 1/98 sayılı Ortaklık Konseyi Kararlarından doğan uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmesi için ulusal mevzuatta ve kurumsal yapılanmada çok sayıda değişiklikler ve yenilikler getirilmiştir. Örneğin 27 Şubat 2003 tarih ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'da, Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde getirilen düzenlemeler saklı tutulmuştur. Bu Kanunun uygulama Yönetmeliği'nin¹⁰¹⁴ “Avrupa Birliği Üyesi Ülke Vatandaşları ile Bunların Eş ve Çocukları” başlıklı 50. maddesinde doğrudan 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararına gönderme yapılmıştır. Bu hükme göre; *“Avrupa Birliği üyesi ülke vatandaşları ile bunların Avrupa Birliği üyesi ülkelerin vatandaşı olmayan eş ve çocuklarının çalışma izni talebinde bulunmaları halinde, çalışma izinleri istisnai olarak verilebilir.*

OKK'ları yalnızca bir anlaşma olarak nitelendiren görüşe göre de, onların iç hukukta hüküm ve sonuç doğurmaları için bir aktarma işlemi gerekliliği söz konusudur. Bu görüşün gerekçesi uluslararası anlaşmalar ile ilgili olan Türk Anayasasının 90. maddesidir. Söz konusu aktarma işlemi OKK'ların niteliğine göre değişebilmektedir. Örneğin Ortaklık Anlaşmasını tadil eden nitelikte bir OKK, yeni bir uluslararası anlaşma olarak nitelendirilip, Türk Anayasasının 90. maddesinin 1.

¹⁰¹³ İbid.

¹⁰¹⁴ Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği, 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun 22. maddesine dayanılarak hazırlanmıştır. Resmi Gazete 29.08.2003, sayı: 25214.

fıkrasında öngörüldüğü üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulması ile iç hukukta geçerli olabilecektir. 90. maddesinin 4. fıkrasına göre Türk kanunlarına değişiklik getiren uluslararası anlaşmalar da Meclis onayı ile iç hukukta geçerli olabilecektir. Buna dayanarak Başlar 1/95 sayılı OKK'yı, Türk gümrük mevzuatına değişiklik gerektiren bir düzenleme olarak değerlendirip, OKK'nın Meclis onayından geçmesi gerektiğini savunmaktadır¹⁰¹⁵.

Yalnızca Ortaklık Anlaşmasının uygulanması amacı ile çıkarılan bir OKK, Türk Anayasasının 90. maddesinin 3. fıkrası kapsamında uygulama anlaşması olarak değerlendirilebilir. Bu tür OKK'ların iç hukuka aktarılması resmi gazetede yayınlanması ile mümkün olacaktır. OKK'ları sadece bir anlaşma organının kararları olarak nitelendiren görüşteki yazarlar, Türk hukukunda bu konu ile ilgili bir düzenlemenin olmaması durumunda, Anayasa'nın bu hükmünün, organ kararları için de kıyasen uygulanabileceğini ileri sürmektedir. Can 1/95 sayılı OKK'nın ekonomik ve ticari içeriği nedeniyle Resmi Gazetede onaylanması gereken bir uygulama anlaşması olarak değerlendirilebileceği görüşündedirler¹⁰¹⁶.

Reçber'e göre ise 1/95 sayılı OKK'nın bir anlaşma değil, yalnızca bir karar olduğunu kabul edilerek, uluslararası anlaşmaların onaylanması ve yürürlüğe konulması ile ilgili prosedürlerin uygulanamaması gerekmektedir. Bu yazar söz konusu OKK'nın yürürlüğe girmesi için ek bir işleme gerek olmadığı görüşündedir¹⁰¹⁷.

Bilindiği üzere, 1/95 sayılı OKK ne Meclis tarafından onaylanmıştır ne de Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Bu durumda söz konusu OKK'nın Türk hukukunda

¹⁰¹⁵ Başlar, 2004, s. 170.

¹⁰¹⁶ Can - Özen, s. 353.

¹⁰¹⁷ Reçber, Kamuran, "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerine Hukuksal Bir Bakış", *Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 2002, C. 4 S. 2.

henüz yürürlüğe girmediğinin ileri sürülme ihtimali mevcuttur. Ancak uygulamaya bakıldığında 1995 yılında uluslararası hukukta geçerlilik kazanan 1/95 sayılı OKK, aslında yıllardır Türk iç hukukunda da uygulanmaktadır. 1/95 sayılı OKK gibi, diğer OKK'ların da iç hukukta yürürlüğe girmediği ve bağlayıcı olmadığı iddiaları hukuki gerekçesi açısından haklı görünse bile, bunların teorik düzeyde kaldığı görülmektedir¹⁰¹⁸. Bu konu ile ilgili tartışmalar ancak Anayasal düzenlemelerle giderilebilecektir.

Mahkeme uygulamalarına bakacak olursak, AB yargı uygulamasından farklı olarak, Türk mahkemelerinin, AB-Türkiye OKK'larını dava konusu olarak incelemeye alma fırsatı olmamıştır. Bu konuda tek istisna 2003 yılında Danıştay'ın vermiş olduğu bir karardır Türk rekabet hukukunun AB hukuku ile ilişkisi, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 1/95 sayılı OKK md. 41 ve ATA md. 86(2)'ye dayandırılmaktadır. 1/95 sayılı OKK md. 41'de *“Türkiye, gümrük birliğinin yürürlüğe girmesini izleyen birinci yılın sonuna kadar, kamu teşebbüsleri ve diğer teşebbüslere verilen özel ve münhasır haklar ile ilgili kurallarının, başta 90'ıncı madde olmak üzere, AETA hükümlerinin ve bunun yanı sıra ikincil mevzuatın ve bu temel üzerinde geliştirilmiş olan içtihatların içerdiği ilkelere uygun hale getirilmesini sağlar”* olarak ifade edilen hüküm ister kamu ister özel teşebbüs olsun rekabet kuralları konusunda AB hukukuna aykırı hak ve yetkilere sahip olamayacağını belirtmektedir. ATA md. 86(2) ise *“Genel ekonomik yarar hizmetlerini yürütmekle görevli veya gelir amaçlı tekel niteliği taşıyan teşebbüsler, kendilerine verilmiş belirli görevlerin ifasını hukuken veya fiilen engellemek kaydıyla, bu Antlaşma'nın kurallarına, özellikle rekabete ilişkin olanlara tâbidir.”*

¹⁰¹⁸ Çamlıbel - Tutucu, s. 27.

ifadesi ile teşebbüslerin hak ve yetkilerinin AB hukukuna aykırı olamayacağını açıkça belirtmektedir. Danıştay 10. Dairesi, bu kuralları kaynak almış ve kurucu anlaşma kurallarının Türk rekabet hukuku için uygulanabilir olduğu kanısına varmıştır.

Konuya ilişkin olarak Türk mahkemelerinin, gümrük birliğine ilişkin alanlar dışındaki konularda açık bir değerlendirmesinden söz edilememekle birlikte, ulusal kuralları yorumlarken AB hukukuna duyarlı yaklaşımlar ortaya koymaya çalıştıkları gözlenmektedir. Bu şekilde, AB hukukunu, bir araç olarak doğrudan kullanmıyorlarsa da varılacak sonuç açısından, onu dikkate almaktalar. Ayrıca, bu mahkemeler, mevcut bir kuralı yorumlarken ortaklık ilişkisi kapsamındaki yükümlülükleri gözeterek ulusal hukukun izin verdiği ölçüde AB hukukuna uyumlu bir yaklaşımı tercih edebilmektedir¹⁰¹⁹.

MDA ülkelerinde, OKK'lar genellikle hükümetler tarafından düzenlenen ve genellikle parlamentonun onayını gerektirmeyen uygulayıcı anlaşma olarak nitelendirilmiştir¹⁰²⁰. Bu ülkelerin mevzuatında OKK'ların iç hukukta yürürlüğe girme usulünün belirlenmesinin hükümetlere bırakıldığı görülmektedir. Örneğin Polonya hükümeti OKK'ları, Resmi Gazeteden daha düşük seviyede bir resmi gazetede yayınlamayı tercih etmiştir. Ancak diğer taraftan Bulgaristan Anayasa Mahkemesi'nin 1992 yılında vermiş olduğu bir kararına dayanılarak, onaylanmamış ve yayınlanmamış OKK'ların Bulgaristan devlet kurumları için bağlayıcılığının şüpheli olduğu ileri sürülmüştür. Aynı şekilde Litvanya Anayasa Mahkemesi'nin de

¹⁰¹⁹ Göçmen, 2014, s.149-150.

¹⁰²⁰ Başlar, 2004, s. 155.

onaylanmamış bir anlaşmanın doğrudan etki yaratan hükmünü anayasaya aykırı bulduğu bir kararı söz konudur¹⁰²¹.

Söz konusu ülkelerin OKK'ların iç hukukta uygulanabilirliğine ilişkin yaklaşımları farklı kriterlerden beslenmektedir. Polonya için Ortaklık Anlaşması'nda işaret edilen ihtimaller referans alınmakta olup Anlaşma'nın ilgili bir ihtimale yer vermiş olması halinde doğrudan uygulama alanı bulmasını uygun bulunmaktadır. Litvanya'da ve Estonya'da ise resmi gazetede ilan edilmelerinin OKK'ların doğrudan etki ortaya çıkarması için yeterli olduğu görüşü geçerlidir. Bulgaristan, Slovenya ve Letonya gibi ülkelerde ise OKK'ların iç hukuka doğrudan etki edebilmeleri ülkelerin parlamentolarının onayı koşuluna bağlanmıştır¹⁰²².

Hoffmeister, tekçi hukuk sistemlerinde OKK'ların doğrudan etki doğurabilmesi için parlamento onayı koşulunun bulunmasının gereksiz olduğunu çünkü bu tip sistemlerde parlamentolar yasama yetkilerini kısmen yürütme organına devredebilmekte ve yürütme organının kanunlarla eşit düzeyde kanun hükmünde kararname çıkarmasına olanak tanıyabilmektedir. Dolayısıyla, OKK'ların iç hukuktaki yerlerinin kanun hükmünde kararname gibi değerlendirilmesi gerektiği üzerinde durmaktadır. Dualist sistemli ülkelerde ise OKK'ların iç hukukta yer bulabilmesi ve doğrudan uygulanabilir bir nitelik kazanabilmesi için bir uygun bulma kanununun çıkarılması gerekliliği söz konusudur. Malta ve Macaristan gibi ülkeler bu sistemi uygulayan ülkelerdir.

Bulgaristan, yasama yetkisinin tamamen Parlamento'ya verildiği bir ülke olarak OKK'ların kabul ediliş prosedürü konusunda bazı ek düzenlemeler yapma

¹⁰²¹ Albi, 2005, s. 44.

¹⁰²² Hoffmeister, Frank, "The Contribution of EU Practice to International Law", Cremona, Marise (Ed.), Development in EU External Relations Law, Oxford University Press, Oxford, 2008, s.217. Başlar, 2004, s. 156.

gereği duymuştur. OKK'ların Bakanlar Kurulu kararıyla iç hukukta yer alabildiği ülkede, söz konusu durum yürütmenin yasamanın alanına uygunsuz olarak girmesi anlamına geldiğinden kuvvetler ayrılığı prensibine ve Anayasaya aykırılık teşkil etmektedir. Bu durumun düzeltilebilmesi adına ülke, Bakanlar Kurulu'nun kabul ettiği OKK'ların iç hukukta uygulanabilir hale gelmesini Parlamentonun onayı koşuluna bağlamıştır. Böylece iç hukuka uygun hale getirilen OKK'lar, uluslararası anlaşma statüsünde değerlendirilmiş ve iç hukuk hiyerarşisinde kanunların üstünde yer almış ve *lex posterior* ilkesi dışında değerlendirilmiştir. Eytimov, bu düzenlemelere paralel bir görüş içindedir. Ona göre OKK'lar, nitelikleri gereği uluslararası statüye sahiptirler, ortaklık-üstü hukuk düzeni (supra-association legal order) olarak nitelediği bu statü gereği hiyerarşik olarak Anayasadan aşağıda ve kanunlardan yukarıda bir konumda değerlendirilmelidirler.

Bulgaristan Yüksek İdare Mahkemesi (Danıştay) 3420 sayılı ve 9 Nisan 2002 tarihli kararında, OKK'ların Bulgaristan hukukunun parçası ve bağlayıcı olduğunu ifade etmiştir. Söz konusu mahkeme, AB hukukunun ancak iki şekilde iç hukuku etkileyebileceğini söylemiştir. Öncelikle AB müktesebatı ile uyumlaştırılan iç mevzuatın yorumlanmasında AB hukuku bir rehber niteliğinde olacaktır. İkinci olarak da AB hukuku OKK'lar aracılığı ile uygulanabilecektir¹⁰²³.

OKK'ların iç hukuk düzeninde alacağı yer ve etki edebilme gücü, kural bazında da değerlendirilebilmektedir. Örneğin Türk Anayasası sadece temel hak ve özgürlüklerin üstünlüğünü kabul etmektedir. Benzer bir durum Çek Cumhuriyeti için de geçerli olup Anayasasının 10. maddesinde düzenlenmiştir. Temel hak ve

¹⁰²³ Bu kararla ilgili ayrıntılı bir değerlendirme için bakınız: Kellermann, Alfred E., "The Rights of Non-Member State Nationals under the EU Association Agreements", *European Journal of Law Reform*, C. X, S. 3, 2008, ss. 339-382, s. 366.

özgürlükler dışındaki konularda ise özel yasalarda açık bir hüküm bulunması ve Kanunlar Külliyyatında yayınlanması koşuluyla iç hukukta doğrudan etki etmesi mümkün kılınmıştır. Çek hukuku üzerinde doğrudan etki doğuracak anlaşmaların Parlamento onayından geçmesi zorunluluğu bulunmakta olup, yürütme organı olarak Hükümetin kabul etmesi yeterli bulunmamakta ve Hükümetin bir anlaşmayı kabul etmiş olması anlaşmayı anayasaya üstün kılmamaktadır. Bu durum, Ortaklık Konseyi kararlarının statüsünde de kendini göstermektedir. Kararların iç hukuktaki statüsüne yönelik net ve açık bir düzenleme olmaması sebebiyle kıyas yoluna gidilerek yorum yapılabilmektedir. Tyc, Konsey kararlarını uluslararası anlaşma statüsünde değerlendirmekte ve gücünün Ortaklık Anlaşması'ndan geldiği yönünde yorumlamaktadır. Örneğin, Ostrava Bölge Mahkemesi'nin 26 Ekim 1988 tarihinde verdiği bir kararıyla ilgili olarak, ithalat gümrük vergilerinin Ortaklık Konseyinin 3/96 sayılı ilgili kararından türemiş olduğu ve bu yönüyle *sui generis* (kendine özgü) niteliğe haiz olduğu görüşüne varan Tyc, bu tür kararın iç hukukta doğrudan etki doğurabilmesi gerektiği görüşünü ortaya koymuştur. Ancak Çek Hukuku açısından Kanunlar Külliyyatında yayınlanmış olma kriterini karşılamadığından 3/96 sayılı kararın doğrudan uygulanamayacağına karar verilmiştir.

Kıbrıs, AB'ye tam üye olmadan önce mevcut Anayasasında uluslar - üstü bir kural bulunmadığından Temsilciler Meclisi Konsey kararlarının uygulanabilmesi için kanun çıkarmaktaydı. Şu anda durumda ise, Konsey kararlarının iç hukukta uygulanması için gereken işlemlerin gerçekleştirilmesi sözleşme taraflarının uluslararası sorumluluğu olarak kabul edilmekte ve Parlamento OKK'ları *de facto* olarak onaylamaktadır.

Estonya’da genel uygulama, Ortaklık Anlaşması hükümlerinin mahkemelerde doğrudan uygulanamayacağı yönünde olmakla birlikte bazı maddeler ise doğrudan iç hukuka etki edebilecek şekilde değerlendirilmektedir. Temel kural, konsey kararlarının Resmi Gazetede yayınlanması gerekliliği olup bu gereklilik kararlara bağlayıcı bir nitelik de kazandırmaktadır. Ayrıca, Ortaklık Anlaşmasının iç hukukta doğrudan etki etmemesi durumunu giderebilmek ve Anlaşmayı iç hukukta uygulanabilir kılmak amacıyla 1/99 sayılı Konsey Kararı iç hukuka da aktarılmıştır. Bu düzenleme ve uygulamalara rağmen Konsey kararlarının Estonya iç hukukundaki yeri açık ve net bir düzenlemeye kavuşturulmuş durumda değildir.

Macaristan’da kararların iç hukuktaki statüsü nispeten net biçimde düzenlenmiş olup Anayasa ve kanunların hiyerarşik olarak altında değerlendirilmiştir. Uluslararası anlaşma statüsünde değerlendirilen OKK’lar ülkede, genel hükümler çerçevesinde iç hukukta düzenlenmektedir. Kişi hak ve yükümlülüklerini etkileyen hükümler bir kanunla iç hukuka aktarılmakta, diğer kararlarda ise genel olarak Bakanlar Kurulu kararı ilgili kararın iç hukuka aktarılması için yeterli bulunmaktadır. Kararların yayınlanmasında genel kural Bakanlar Kurulu Kararnamesi olup, istisnai bir durumun olmaması halinde kararların resmi olarak yayınlanması geçerli bir uygulama olmaktadır.

OKK’ların uluslararası anlaşmalara denk kabul edildiği Letonya’da Konsey kararları iç hukukta doğrudan etki etmez, genel kural kararların Parlamento (*Saeima*) onayını almasıdır. Kararların iç hukukta etki edebilmeleri konusunda kararların konu kapsamından hareketle iki farklı yol benimsenmiştir. Teknik nitelikte olan kararlar için Parlamento onayı zorunluluğu bulunmayıp Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe girmeleri kabul edilmiştir. Ancak Avrupa Anlaşmasının Protokollerinin

değiştirilmesi gibi önemli konularda kararların iç hukukta etki alanı bulabilmesi Parlamento onayı şartına ve Anayasanın ilgili hükümler için öngördüğü şekil şartlarının gerçekleşmesi şartına bağlanmıştır. Burada iki adımlı bir süreç öngörülüp Bakanlar Kurulu'nun kabulüyle kararın uygulanmaya başlanması mümkün kılınmış ancak kesinlik kazanması uygulama sonrası Parlamento'nun onayı ile mümkün kılınmıştır. Bu sürecin zaman alıyor olması, istisnai durumlar için ise üçüncü bir yolun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Anayasa'nın 81. maddesi ile gerçekleştirilen bu düzenleme istisnai hallerde Bakanlar Kurulu'na kanun ile eş değerde tüzük çıkarma yetkisi vererek ilgili bir Konsey kararının Bakanlar Kurulu tarafından iç hukuka aktarılmasını mümkün kılmıştır. Ancak bu uygulama, Parlamento'nun yetki sahası sınırlarına girilebilmesi konusunda sorun yaratabilecek bir uygulama olarak değerlendirilmektedir.

Litvanya'da Konsey kararlarının iç hukukta etki doğurabilmesi ile alakalı olarak sistematik bir düzenlemeden bahsedilememektedir. Adaylık döneminde bu konu ile alakalı açık bir düzenlemenin bulunmadığı ülkede, konu uygulamaya bırakılmış ve kararlar genel olarak uygulama yoluyla iç hukukta etki doğurmuş, bunun için yasama ya da yürütme organlarının tasarrufla bulunmasına gerek görülmemiştir. Ülke, 20 den fazla Konsey kararını kabul etmiş ve hepsini bu yolla uygulamıştır.

Slovak Cumhuriyeti'nde Hükümet OKK'ların imzalanabilmesi için bakanlara onay yetkisi vermekte ve Dışişleri Bakanlığı'nın bildirimi ile Ortaklık Konseyi kararları Kanunlar Külliyyatı'nda yayınlanmaktadır. Bu durum, ülkenin yasalarında değişiklik ortaya çıkaran kararların kabulü konusunda eleştirilmektedir. Çünkü bu tür bir kararParlamento'nun onayı alınmadan önce uluslararası bir anlaşmanın metnini

değiştirebilmektedir. Vehar ve Ilesi, Konsey Kararlarının iç hukuka aktarılması prosedürünün Bakanlar Kurulu onayı ve Resmi Gazetede yayınlanması şeklinde olması gerektiğini, tüm kararların sıkı bir şekilde bu aşamalar gözetilerek iç hukukla buluşturulması gerektiğini savunmaktadır. Onlara göre, yayınlanmamış Konsey kararları mahkemelerce yok hükmünde değerlendirilmeli ve Anayasa’da hüküm bulunmasa bile kararlar Hükümet ve Parlamento onayını takiben Resmi Gazetede yayınlanmalıdır. Slovak Cumhuriyeti, 1994 yılından başlamak suretiyle alınacak tüm kararların yayınlanacağı ve geçmiş tarihli kararların ise bu açıdan incelenerek yayınlanması gerektiği düşünülen kararların durumunun görüşülmesi gerektiği kanaatine varmıştır.

AB – Hırvatistan İstikrar ve Ortaklık Anlaşmasının onaylanması sırasında, Ortaklık Konseyine devredilecek yetkiler konusu Hırvatistan’da tartışılmıştır. Hırvatistan Parlamentosunun sağ kolu İstikrar Ortaklık Anlaşmasını bir yetki devri gerektiren bir anlaşma olarak değerlendirerek, nitelikli çoğunlukla onaylanmasını talep ederken, Hırvatistan Başbakanı ve Avrupa Entegrasyon Bakanı, söz konusu anlaşmanın sadece bir uluslararası anlaşma olduğunu ve basit çoğunlukla onaylanması gerektiğini ileri sürmüştür. Nihayetinde İstikrar Ortaklık Anlaşması Hırvatistan Parlamentosu tarafından oyların 2/3 ile onaylanmıştır. Daha sonra bu anlaşmanın uygulanması için Parlamento bir kanun çıkardı. Söz konusu kanunun 6. maddesi, OKK’ların Parlamento onayına tabi tasarruflar olduğunu öngörmekteydi. Bu şekilde Hırvatistan hukuk sisteminde OKK’lar uluslararası anlaşmalarla aynı seviyede tutulmuştur¹⁰²⁴.

¹⁰²⁴ Kellermann, Alfred E., “Constitutional Legal Aspects Of The Integration Process To The EU”, Report for Matra Multi Country Project Briefing Seminars “Impact of EU Accession on the National Legal Orders” of Member States (old and new) and (pre) candidate countries - Version 14.11. 04,

AB ile bir İstikrar ve Ortaklık Anlaşması imzalayan Arnavutluk'un Anayasası da OKK'lar ile ilgili herhangi bir hüküm içermemektedir. Ancak uygulamada OKK'lar Arnavutluk Resmi Gazetesi'nde yayınlanmaktadır.

Sonuç olarak, yukarıdaki açıklamalardan da görüldüğü üzere, OKK'ların hukuki niteliğinin tartışmalı olduğu durumlarda bile, OKK'ların iç hukuklarda resmi bir şekilde aktarılması gerekmektedir.



SONUÇ

Avrupa bütünleşme projesinin hem başlangıçtaki heyecanlı ve umut verici sunumu hem de devam eden yıllardaki başarılı uygulanması ve ilerlemesi diğer devletlerin ilgisini çekmiş ve onlarda bu bütünleşme sürecine dâhil olma isteği uyandırmıştır. Birçok Avrupalı devlet bu isteği dış politikasının asıl amacı haline getirmiş ve bunun için siyasi ve hukuki yollara başvurmuştur.

AB'nin bu konudaki tutumu da, özellikle ekonomik ilişkiler başta olmak üzere, 3. devletlerle olan ilişkilerini geliştirmekten yana olmuştur. Birliğin hukuki düzenlemeleri de bu yönde şekillenmiştir. 3. Devletlere AB ile sıkı ilişkiler kurma ve bütünleşme imkanını sağlayan hükümler AB'yi kuran antlaşmaların ilk hallerinde mevcuttu. Bu hükümlerden en önemlisi Birliğin bir veya daha fazla devlet ya da uluslararası örgüt ile karşılıklı hak ve yükümlülükler, ortak faaliyetler ve özel usuller belirleyen, ortaklık kuran antlaşmaların akdedilmesini düzenleyen hükümdür. Söz konusu hüküm kurucu antlaşmaların ilk hallerinde AET Antlaşması'nın 238. maddesi, son hallerinde ise ABİHA'nın 217. maddesi olarak, özünü değiştirmeden yer almaktadır.

Bu hükme dayanarak AB, Avrupa ülkeleri, Güney Akdeniz ülkeleri, Latin Amerika ülkeleri gibi birçok ülke ile ortaklık antlaşmaları yapmıştır. Bu antlaşmalar AB tarafından, başta ekonomik ve ticari ilişkiler olmak üzere, dış ilişkilerinin düzenlenmesinde yoğun ve esnek bir şekilde kullanılan önemli bir hukuki araç olmuştur. Bunlardan sadece Avrupa kıtasında bulunan ülkelerle yapılan ortaklık antlaşmaları taraflar arasında daha derin bir bütünleşme düzenlemektedir. Bu

çalışmada bu tür ortaklık anlaşmaları AB'ye katılımı hazırlayan ortaklık anlaşmaları olarak nitelendirilmektedir.

Çalışmamızda, ortaklık anlaşmalarının AB'nin dış yetkileri ve oluşturduğu dış politikalar kapsamında şekillendirilen anlaşmalar olduklarını göz önünde bulundurarak, AB dış ilişkiler hukuku, AB dış yetkileri ve dış politikalarının değerlendirilmesine yer verilmiştir. Bu şekilde ortaklık anlaşmalarının incelenmesi için bir teorik zemin hazırlanmakta ve onlara daha geniş bir perspektiften bakma imkanı sağlanmaktadır. Çalışmamızın birinci bölümünde yapılan en önemli tespitlerden biri yeni bir hukuk dalı olarak ortaya çıkan AB dış ilişkiler hukukunun tanımlanması ve kapsamıdır. Çalışmamızda çeşitli yazarların AB dış ilişkiler hukukunun tanımlanmasına değinilmiştir. Cremona ve De Witte AB dış ilişkiler hukukunu AB'nin dış ilişkilerini düzenleyen bütün hukuki düzenlemelerden oluşan hukuk dalı olarak tanımlamaktadır¹⁰²⁵. Ott ve Wessel ise AB dış ilişkiler hukukunun genellikle AB ve 3. devlet ya da uluslararası örgütler arasındaki ilişkileri kapsadığını kabul ettikten sonra, bu hukukun kurumsal boyutu kapsamında dış yetkiler ve dış prosedürler, maddi boyutu kapsamında 3. taraflarla akdedilen anlaşmalarda öngörülen norm ve kuralları incelendiğini açıklamaktadır¹⁰²⁶.

Çalışmamızda dış ilişkiler hukuku kapsamında olan AB dış yetkileri, kurucu antlaşmalardaki düzenlemeler ve Divan içtihatları ışığında incelenmiştir. Bu incelemede yapılan en önemli tespit, ortaklık anlaşmalarının yapılmasının dış yetkilerin (açık ve zımni olarak) mevcudiyeti ve niteliği¹⁰²⁷ ile ilgili tartışmaların odağındaki konulardan biri olarak değerlendirilmesidir. Nihayetinde paylaşımlı yetki

¹⁰²⁵ Cremona – De Witte, s. xi.

¹⁰²⁶ Ott – Wessel, s. 19.

¹⁰²⁷ Yetki kategorileri konusu

ve karma anlaşma kavramları, ilk kez Yunanistan ve Türkiye ile yapılan ortaklık anlaşmaların değerlendirilmesi sırasında ortaya çıkan kavramlardır¹⁰²⁸. Dolayısıyla AB'nin dış yetkileriyle ilgili değerlendirmeler ortaklık anlaşmalarının şekillenmesinin incelenmesi açısından önem arz etmiştir.

Dış yetkilerle ilgili açıklamalar, bu yetkilere dayanarak AB'nin oluşturduğu dış politikaların değerlendirilmesi açısından da önem arz etmektedir. Çalışmamızda dış politikalar ile ilgili incelemeler (1) dış ekonomik ve (2) dış siyasi ilişkiler kapsamındaki politikalar olmak üzere ikili bir ayrıma gidilerek yapılmıştır. Böyle bir ayrım dış yetkilerin ve politikaların niteliğinin farklılığından tercih edilmiştir. Bu konuda çalışmamızda yapılan önemli bir tespit AB dış ilişkilerinin iki temel kolunun söz konusu olmasıdır. Birincisi diplomatik faaliyetleri, güvenlik ve savunma konularını düzenleyen, genellikle de “yüksek politikalar” (*high politics*)¹⁰²⁹ olarak adlandırılan Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP), ikincisi ise, geleneksel olarak, Birliğin yetkisinde olan, dış ticaret, işbirliği, kalkınma, ekonomik, finansal ve insani yardım gibi konuları kapsayarak geniş bir şekilde isimlendirilebilecek olan, “dış ekonomik ilişkilerdir”. Bundan yola çıkarak çalışmamızda dış ekonomik ilişkiler kapsamında, ortak ticaret politikası, kalkınma işbirliği ve insan yardım politikaları, dış siyasi ilişkiler kapsamında ise ODGP, genişleme ve komşuluk politikaları, kapsam, hukuki çerçeve ve araçlar açısından değerlendirilmiştir.

Dış politikaların incelenmesinde başvurulan bu gruplandırma yöntemi, Birliğin dış ilişkileri kapsamında yapmış olduğu bütün anlaşmaların incelenmesinde de kullanılmıştır. Ancak bunun için, önce Birliğin uluslararası ticaret ve siyasetteki yeri ve başarılı aktörlüğü ortaya konulmuştur, daha sonra bu başarısında kullanılan

¹⁰²⁸ Heliskoski, s. 3.

¹⁰²⁹ De Baere, s. 5.

en önemli araç olan anlaşmalar gruplandırılarak değerlendirilmiştir. Böylece dış ekonomik ilişkiler kapsamında Birliğin AKP, Latin Amerika ve Asya ülkeleri ile yapmış olduğu anlaşmalar, siyasi ilişkiler kapsamında ise Akdeniz ve Doğudaki komşu ülkeler ile Avrupa'daki ülkelerle yapmış olduğu ortaklık anlaşmaları ele alınmıştır.

Böyle bir gruplandırma aslında sadece AB'nin anlaşmalı ilişkiler ağının genel bir tablosunu ortaya koymak amacıyla yapılmıştır. Oysa içerik açısından anlaşma grupları arasında, anlaşmaların ticari nitelikli bir anlaşma mı yoksa siyasi nitelikli bir anlaşma mı olup olmadığı kıstasından yola çıkarak kesin sınırlar çizmek güçtür. Uygulamada ticari ilişkiler kapsamında yapılan serbest ticaret anlaşmaları ticari konuların yanı sıra çeşitli siyasi işbirliklerini de düzenleyebildiği görülmektedir. Ya da bir ortaklık anlaşması özünde taraflar arasında serbest ticaret bölgesi ya da gümrük birliği gibi bir ekonomik bütünleşme derecesini düzenlerken aynı anda politik diyalog ve bölgesel istikrar gibi siyasi nitelikteki unsurları da içerebilmektedir. Çalışmamızda vurgulanan konu da budur: Ortaklık anlaşmalarının 3. devletlerle ilişkilerin geliştirilmesinde hem ticari hem siyasi bir araç olarak yoğun ve esnek bir şekilde kullanılmasının, bu anlaşmaların Birliğin dış ilişkileri çerçevesinde önemini daha çok ön plana çıkartmasıdır. Böylece çalışmamızda Birliğin anlaşmalı ilişkiler ağı tablosu ortaya konarak, ortaklık anlaşmalarının yeri ve önemi belirlenmektedir.

Çalışmamızda diğer bir tespit ortaklık anlaşmalarının bir yandan AB tarafından dış ilişkileri geliştirmek için diğer yandan ortak devletler tarafından, güçlü bir ekonomik ve siyasi aktör olarak kendini gösteren AB ile yakın ilişkiler kurabilmek için yoğun ve esnek bir şekilde kullanılan bir hukuki araç olmalarıdır.

Ancak ortaklık anlaşmaları Avrupa kıtasındaki devletler açısından daha da önemlidir çünkü bu anlaşmalar sayesinde bu devletler Avrupa bütünleşme sürecine katılabilmekte ve AB üyeliğine hazırlanabilmektedir. Ortak Devletin AB'ye katılımını hazırlayan bu ortaklık anlaşmaları, üyelik şartları gereğince, ortak devletin ekonomik gelişmesini ve demokrasi reformlarının yapılmasını da teşvik etmektedir. Bütün bu sebeplerden dolayı ortaklık anlaşmalarının önemi her iki taraf için daha çok ön plana çıkmaktadır.

Çalışmamızda yapılan diğer bir önemli tespit ortaklık anlaşmalarının AB hukuku, uluslararası hukuk ve ortak devletin iç hukuku olmak üzere üç farklı hukuk düzeninde bir hukuk normu olarak ortaya çıkmasıdır. Bundan yola çıkarak bu anlaşmaların yapılma usulünün incelenmesi bu üç hukuk sistemi açısından ele alınmıştır. Bu kapsamında ortaklık anlaşmalarının genel özellikleri, hukuki dayanakları, akdedilmesi ve tarafları yine tarihi süreçler içerisinde yapılan değişiklikler dikkate alınarak değerlendirilmektedir.

Siyasi ve tarihi süreç kapsamında, önemli bir dış politika aracı olarak nitelendirilen AB'ye katılımı hazırlayan ortaklık anlaşmalarının türleri incelenmiştir. Çalışmamızda bu anlaşmalar; (1) AB'ye katılımı açıkça öngören ortaklık anlaşmaları, (2) gümrük birliğinin kurulmasını amaçlayan ortaklık anlaşmaları, (3) Avrupa Anlaşmaları ve (4) İstikrar ve Ortaklık Anlaşmaları olmak üzere dört grupta sınıflandırılmıştır. Bu sınıflandırma anlaşmaların imzalandığı dönemin şartları, amacı ve kapsamı, imzalanmasından sonraki hukuki ve siyasi gelişmeler unsurlarına dayanarak yapılmıştır.

İlk katılım amaçlı ortaklık anlaşmalarını, 1960'lı yıllarda Türkiye ve Yunanistan ile yapılan ortaklık anlaşmaları oluşturmaktadır. Bu anlaşmalar taraflar

arasında önce bir gümrük birliğinin kurulmasını ve daha sonra muhtemel bir AB üyeliğini öngörmektedir. Bu ilk ortaklık anlaşmalarından Yunanistan ile yapılan ortaklık anlaşması, Yunanistan'ın Birliğe tam üye olması ile sona ererken, Türkiye ile yapılan ortaklık anlaşması hala geçerliliğini ve iki taraf arasındaki ilişkilerin temel hukuki dayanağı olarak önemini sürdürmektedir. Çalışmamızda incelediğimiz üzere çeşitli sebeplerden ötürü farklı bir seyir takip eden bu ilk iki ortaklık anlaşması, daha sonra yapılan ortaklık anlaşmaları için önemli bir örnek teşkil etmiştir.

1970'li yıllarda Kıbrıs ve Malta ile gümrük birliğinin kurulmasını öngören ortaklık anlaşmaları, ilk iki anlaşmalar kadar iddialı olamamıştı¹⁰³⁰ çünkü bu anlaşmalar basit bir serbest ticaret anlaşmasından sadece biraz daha fazlasıydı, ayrıca ilk iki ortaklık anlaşması gibi ortak devlet için muhtemel bir AB üyeliğini öngörmemektedir. Buna rağmen, çalışmamızda ayrıntılı bir şekilde açıklandığı üzere, bu anlaşmalar Malta ve Kıbrıs'ın AB üyeliği sürecine en azından teknik açıdan katkıda bulunmuştur, bu nedenle bu ülkelerle yapılan ortaklık anlaşmalarının, fiilen, ortak devletlerin AB'ye katılımlarını hazırladıkları kabul edilmektedir.

1990'lı yıllarda AB'nin, Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri ile ilişkilerini düzenlemek için kullandığı araçlar arasında ortaklık anlaşmaları en önemli hukuki bağlayıcılığı olan araç olarak ortaya çıkmaktadır. AB ile MDA ülkeleri ile yapılan ortaklık anlaşmaları, ya da diğer isimleri ile Avrupa Anlaşmaları, her ne kadar doğrudan bir şekilde AB üyeliğini öngörmemiş ise de, genişleme stratejisinde bu ülkeleri AB üyeliğine hazırlayan ve ona doğru götüren en önemli araç olarak nitelendirilmiştir.

¹⁰³⁰ Phinnemore, s. 13.

Devamlı etnik savaş ve istikrarsızlıklardan kurtulamayan Batı Balkan ülkeleri de 1990'lı yılların başında komünizm sistemi çökünce Avrupa bütünleşme sürecine dâhil olmak için AB'ye başvurmuştur. AB bu devletlerle ilişkilerini bir hukuki temele oturtmak için yine ortaklık anlaşmalarını kullanmış, ancak bu sefer AB 'nin bu anlaşmaları dönemin şartlarına uygun olarak şekillendirdiği ortaya çıkmaktadır. Batı Balkan ülkeleri ile imzalanan İstikrar ve Ortaklık Anlaşmaları, bu ülkelerin, üyelik anlamına gelen AB'ye tam entegre olmalarını öngörmekte ve AB'ye katılımı hazırlayan ortaklık anlaşmaları olarak nitelendirilmektedir. Nihayetinde AB ile bir İOA imzalayan Hırvatistan 2013 yılında AB'ye katılan son üye oldu. Diğer Batı Balkan ülkeleri de AB ile ilişkilerini aynı yolda sürdürmektedir.

Çalışmamızda tespit edildiği üzere, AB'ye katılımı hazırlayan ortaklık anlaşmaları hem genişleme politikasının en önemli araçlarından biri hem de taraflar arasındaki ilişkinin dayandığı en önemli hukuki bağlayıcılığı olan araç olarak ortaya çıkmaktadır. Bu anlaşmaların ortak devletler tarafından AB ile yakın ilişkiler kurabilmek ve Avrupa bütünleşme sürecine katılabilmek amacıyla kullanıldığı ifade edilmiştir. AB ile bir ortaklık anlaşması imzalayan bütün Avrupa devletlerinin AB'ye üyelik için başvurmuş durumda olduğu bir gerçektir. Dolayısıyla bu anlaşmaların akdedilmesi ve AB üyeliği süreci arasındaki bağlantı özellikle yürürlükte olan bir ortaklık anlaşmasının tarafı olan Türkiye ve Batı Balkan ülkeleri başta olmak üzere, ortaklığın bütün tarafları açısından, önem arz eden bir konu oldu. Bu nedenle çalışmamızda bu anlaşmaların AB dış politika araçlarındaki yeri ve AB üyeliği üzerindeki etkisi karşılaştırmalı bir şekilde değerlendirilmiştir.

Bu doğrultuda MDA ve Batı Balkan ülkeleri ile yapılan ortaklık anlaşmaları bu ülkelerin AB üyeliği için çok önemli bir araç olarak değerlendirilmişken, İspanya

gibi bazı ülkeler bir ortaklık anlaşması olmadan da AB üyesi olabilmektedir. Malta ve Kıbrıs gibi ülkelerle yapılan ortaklık anlaşmaları, AB üyeliğini öngörmemelerine rağmen bu ülkelerin üye olması ile sonuçlanmışken, diğer taraftan bu konuyu açık bir şekilde düzenleyen bir ortaklık anlaşmasının tarafı olan Türkiye'nin üyeliği henüz uzak görünmektedir. Bütün bu örnekler, şekillenmesi farklı siyasi ve tarihi sebeplerden etkilenen ortaklık anlaşmalarının AB üyeliği için gerçekten yeterli bir adım olup olmadığı tartışmalarına sebebiyet vermiştir. Çalışmamızda ortaklık anlaşmasının akdedilmesi ve AB üyeliği olgusu arasındaki bağlantıya yönelik bu tartışmalara rağmen, bu anlaşmaların taraflar arasındaki ilişkinin dayandığı en önemli hukuki araç olduğu tespiti gerekçelendirilmiştir. Nihayetinde geniş ve esnek bir şekilde kullanılan bu anlaşmalar, AB ve 3. devletler arasında farklı derecelerde ekonomik ve siyasi işbirliği kurulmasını sağlamaktadır.

Ortaklık anlaşmalarının önemi ortak devletlerin vatandaşları bakımından da söz konusudur. AB ve ortak devlet arasında yapılan nerdeyse bütün ortaklık anlaşmalarının düzenlediği işçilerin ve sermayelerin serbest dolaşımı gibi konular, ortak devletlerin vatandaşlarını yakından ilgilendiren konulardır. Böylece ortaklık anlaşmaları, ortak devlet vatandaşlarına hem ulusal hem de Birliğin yargı ve idari organları önünde ileri sürebileceği haklar tanımaktadır. Bu haklar ortaklık anlaşmalarının hükümlerinden kaynaklanabileceği gibi ortaklık organlarının kararlarından da kaynaklanabilir. Dolayısı ile ortaklık anlaşmalarının yarattığı ortaklık ilişkisinin AB hukuku ve ortak devletin iç hukuk sistemindeki yerini, hukuki niteliğini, bağlayıcılığını ve etkisini incelemek önem arz eden bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çalışmamızda ortaklık anlaşmalarının, yarattığı ortaklık ilişkisinin kurumsal niteliği araştırılmakta ve bu ilişki (1) kurumlar unsuru, (2) uyumsuzlukların çözümü unsuru ve (3) ortaklık hukuku normları unsuru açısından değerlendirilmektedir. Yapılan değerlendirmeler kapsamında ortaklık anlaşmalarının bir ortaklık hukuk düzeni kurup kurmadığı konusu araştırılmıştır ve gerekçelendirilerek olumsuz bir sonuca ulaşılmıştır. Bu sonuca bağlı olarak ortaklığın kendisi ve onun kurduğu organlarının hukuki niteliği ile ilgili tartışmalar, bunların bir uluslararası örgüt, örgüt organı veya anlaşma organı niteliğinde olup olmaması üzerinde yoğunlaşmıştır. Çeşitli yazarların bu konudaki farklı görüşleri ve gerekçelerini değerlendirdikten sonra, çalışmamızda ortaya koyduğumuz en önemli tespit ortaklık anlaşmalarının oluşturduğu ortaklığın bir örgüt niteliğinde olmadığı, dolayısıyla oluşturduğu organların da bir örgütün organları olmadığı yönünde oldu.

Bu bağlamda bu çalışmada, tarafların iradesi, tercihi, anlaşmaların düzenlediği konuların sınırlı olması, organları daha etkili kılma çabası ve bunun gibi diğer gerekçelere dayanarak Ortaklık Konseylerinin anlaşma organı niteliğinde olduğu tespiti ortaya konulmuştur. Uluslararası hukukta yeni bir kavram olarak ortaya çıkan “anlaşma organı” kavramı özellikle uluslararası hukukçular başta olmak üzere, birçok hukukçu tarafından tartışılan bir kavram olarak meydana gelmiştir. Tarafımızca bu kavramın uluslararası düzeyde ortaya çıkışı globalleşen dünyanın doğal bir sonucu olarak görülebilir ve uluslararası hukukta yeni bir olgu olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Bu organlar sayesinde devletler uluslararası hukukun etkililiğini güçlendirmek için, ihtiyaçları çerçevesinde bir kurumsal yapı oluşturabilmektedir. Anlaşma organları yeni bir hukuki olgu olduğu için, hem uluslararası düzeyde hem de ulusal düzeyde çözüm arayan birçok konuyu da

beraberinde getirmektedir. Böylece anlaşma organlarının ve onların hukuki düzenlemelerinin hukuki niteliğinin belirlenmesi, uluslararası örgüt olarak kabul edilmediklerine göre uluslararası örgütler hukukunun onlara uygulanmaya elverişli olup olmaması, anlaşma taraflarının iç hukuklarında geçerliliği ve etkisi gibi konular hem uluslararası düzeyde hem de iç hukuklarda yeni düzenlemeler gerektiren konular olarak ortaya çıkmaktadır.

Çalışmamızda son olarak ortaklığın birincil hukuk normları olarak nitelendirilen ortaklık anlaşmalarının hükümleri ve ortaklığın ikincil hukuk normları olarak nitelendirilen Ortaklık Konseylerinin kararları, iki ayrı ayrı altbölümde, AB hukuku ve ortaklık taraflarının iç hukuk sistemlerindeki yeri, hukuki niteliği, bağlayıcılığı ve etkisi unsurları açısından değerlendirilmektedir. Değerlendirmeler AB hukuku ve tarafların iç hukuk normlarının yanı sıra, ayrıca, AB Adalet Divanı ve ulusal mahkemelerin kararları ışığında yapılarak, daha kapsamlı bir inceleme ortaya konulmaya çalışılmıştır.

KAYNAKÇA

- AÇIKMEŞE, Sinem Akgül, “Avrupa Birliğinde Koşullu Genişleme”, AKÇAY, Belgin - KAHRAMAN, Sevilay - BAYKAL, Sanem (Eds.), Avrupa Birliği’nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler, Seçkin Yayın Evi, Ankara, 2008.
- AĞCA, Fehmi “Batı Balkanların Geleceğinde Avrupa Birliği ve Türkiye’nin Rolü”, *Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi*, 2010, C5, No:1, ss. 45-65.
- AKÇADAĞ Alagöz, Emine, Lizbon Antlaşması Işığında Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası, 31 Mart 2010.
- AKÇAY, Belgin – AKİPEK, Şebnem, (Eds), Turkey’s Integration Into the European Union, Lexinton Books, UK, 2013.
- AKÇAY, Belgin - BAYRAKTAROĞLU Özçelik, Gülüm (Eds.), Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği Serbest Dolaşım ve Politikaları, Seçkin Yayıncılık Yayınevi, Ankara, 2010.
- AKÇAY, Belgin - KAHRAMAN, Sevilay - BAYKAL, Sanem (Eds.), Avrupa Birliğinin Güncel Sorunları ve Gelişmeler, Seçkin Yayın Evi, Ankara, 2008.
- AKŞİN, Sina (Ed.), Türkiye Tarihi Cilt:4, Çağdaş Türkiye: 1908-1980, 6. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000.
- ALBİ, Anneli, EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe, Cambridge University Press, UK, 2005.
- ALLEN, David – RUMMEL, Reinhardt – WESSEL, Wolfgang (Eds), European Political Cooperation: Towards a foreign policy for Western Europe, Institut für Europäische Politik, Bonn, 1982.

ALLEN, David – SMİTH, Michael, “Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena”, *Review of International Studies*, C. 16, S. 1, Ocak 1990, ss. 19-37.

ALLEN, David – WALLACE William, “European Political Cooperation: the historical and contemporary background”, ALLEN, David – RUMMEL, Reinhardt – WESSEL, Wolfgang (Eds), *European Political Cooperation: Towards a foreign policy for Western Europe*, Institut für Europäische Politik, Bonn, 1982.

ALTINTAŞ, Ömer Faruk, *Avrupa Birliği Hukukunun Kaynakları*, 5 Nisan 2007, Adalet Bakanlığı AB Genel Müdürlüğü, www.abgm.adalet.gov.tr/pdf/abhkayn.pdf

ANDERSON, Peter – WİESSALA, Georg (Eds), *The European Union and Asia, Reflections and re-orientations*, Nju Jork, 2007.

ANTONİADİS, Antonis, “The EU’s implied exclusive competence to conclude international agreements after the Reform Treaty: Reformed enough?”, LAURSEN, Finn (Ed.) *The EU in the Glorbal Political Economy*, P.I.E Peter Lang, Brüksel, 2009.

ARSAVA, Fusun, “Kurucu Antlaşmalar ve Antlaşmalarının Anayasa Hukuku Karakteri”, Prof. Dr. Cemal Mıhçıoğlu’na Armağan, *A.U.S.B.F Dergisi*, 1997, C. 52, S.1-4.

ARTS, Karin – DİCKSO, Anna K. (Eds), *EU Development Cooperation: From Model to Symbol*, Manchester University Press, UK, 2004.

- BALDWIN, Richard – LOW, Patrick (eds.), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- BARBOUR, Christine – WRIGHT, Gerald C., “Keeping the Republic, Power and Citizenship in American Politics”, 6. Baskı, CQ Press, USA, 2014.
- BARNARD, Catherine – PEERS, Steve, (Eds) *European Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- BAŞLAR, Kemal, “Gümrük Birliği Anlaşmasının, (1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın) Hukuksal Niteliği”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Güz: 2004, C.4, S.1, ss. 151-198.
- BAŞLAR, Kemal, “Uluslararası Anlaşmaların Onaylanması, Üstünlüğü ve Anayasal Denetimi Üzerine”, *Milletler Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni: Prof. Dr. Sevin Toluner’e Armağan*, Sayı 24/1-2, 2004.
- BAŞLAR, Kemal, “Uluslararası Kuruluşlar ve Uluslararası Hukuk Kişiliği”, *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*, 2012, C: 8.
- BAYKAL, Sanem - GÖÇMEN, İlke, “Avrupa Birliğinin Hukuku Kaynakları Açısından Normlar Hiyerarşisi”, Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2013, ss. 317-365.
- BAYKAL, Sanem, “Avrupa Birliğinde Yetki Sorunu ve Lizbon Antlaşması”, AKÇAY, Belgin – KAHRAMAN, Sevilay – BAYKAL, Sanem (Eds.), *Avrupa Birliğinin Güncel Sorunları*, Seçkin Yayın Evi, 1. Baskı, Ankara, 2008.

BAYRAKTAROĞLU, Gülüm, “Avrupa Topluluğunun Milletlerarası Özel Hukuk Alanında Uluslararası Anlaşma Akdetme Yetkisi ve C-01/03 Sayılı ve 7 Şubat 2006 Tarihli Avrupa Toplulukları Adalet Divanı Görüşü”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2008, C.57 S.2, ss.17-49.

BENACCHIO GianAntonio, – PASA, Barbara, “A Guide to European Law, A Common Law for Europe”, Central European University Press, Budapest, 2005.

BERTHERTON, Charlotte - VOGLER, John, The European Union as a Global Actor, 2. baskı, Roudledge Press, Londra ve New York, 2006, s. 63.

BİBER, Roland, “Demokratik Control of European Foreign Policy”, *European Journal of International Law*, 2009, ss. 148-174.

BİLGİN, Aslı, “The Dispute Settlement Procedures in the Ankara Agreement, Decision No. 1/95 and the Jurisdiction of the European Union Court of Justice”, Akçay, BELGİN – Akipek, ŞEBNEM, (Eds), Turkey’s Integration Into the European Union, Lexinton Books, UK, 2013.

BİLİARSKY, Ivan – CRİSTEA, Ovidiu - OROVEANU, Anca (Eds.), The Balkans and Caucasus: Parallel Processes on the Opposite Sides of the Black Sea, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, 2012.

BİLİCİ, Nurettin, “Avrupa Birliği – Türkiye İlişkileri”, 3. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2007.

BİTZENİS, Aristidis, The Nalkans, Foreign Direct Investiment and EU Accession, Ashgate Publishing, England, 2009.

BLOCKMANS, Steven – LAZOWSKI, Adam, (eds.), *The European Union and its Neighbours*, TMC Asser Press, The Hague, 2006.

BOBEK, Michal (Ed), *Central European Judges Under the European Influence: The Transformative Power of the EU Revisited*, Hart Publishing, Oxford, 2015.

BOCZEK, Boleslaw A., *International Law: A Dictionary*, Scarecrow Press, ABD, 2005.

BODANSKY, Daniel – BRUNNÉE, Jutta – HEY, Ellen, (Eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

BOHACIK, Branislav, “International Agreements in the National Legal Orders of the Candidate Countries: The Slovak Republic”, OTT, Andrea– INGLIS, Kirstyn, (Eds) *Handbook on European Enlargement: A commentary on the Enlargement Process*, TMC Asser Press, The Hague, 2002, ss. 323-330.

BOÏE, Hannah, *Civilian Power, An Analysis of Euro-Mediterranean Relations*, Transaction Publishers, Berlin, 2010.

BORATAV, Korkut, “İktisat Tarihi”, AKŞİN, Sina (Ed.), *Türkiye Tarihi Cilt:4, Çağdaş Türkiye: 1908-1980*, 6. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000.

BOSTANCIOĞLU, Burcu, *Türkiye-AB İlişkilerinin Politikası*, İmge Kitabevi, Ankara, 1999.

BOYRON, Sophie, *The Constitution of France: A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2013.

BOZKURT, Enver – ÖZCAN, Mehmet - KÖKTAŞ Arif, AB Hukuku, 3. Baskı, Asil Yayınları, Ankara, 2006

BROWNLİE, Ian, Principles of Public International Law, 7. baskı, Oxford, 2008.

BROWNLİE, Ian, Principles of Public International Law, Oxford, 2003

BUSUTTİL, S – LERİN, F – MİZZİ, L. (ed.), Option Meditrraneennes, Malta: Food, Agriculture, Fisheries and the Environment, C. B, S. 07, CIHEAM, Montpellier, 1993.

CAN, Hacı - ÖZEN, Çınar, Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık İlişkisi, Gazi Kitap Evi, Ankara, Ağustos 2005.

CAN, Hacı, “Türk Hukuk Düzeninin Milletlerarası Hukuka Açıklığı”, *Yasama Dergisi*, S. 12, 2009.

http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2009/sayi12/5-65.pdf

CAN, Hacı, “Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık İlişkisinin Hukuki Çerçevesi”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Güz 2003, C.3, S.1, ss. 19-43.

CAN, Hacı, Türkiye - Avrupa Topluluğu Ortaklık Hukukunda Kişilerin Serbest Dolaşımı, TOBB Yayını, İzmir, 2006.

CASSESE, Antonio (Ed.) Parliamentary Control Over Foreign Policy, Stijthoff Noordhoff International Publishers BV, Hollanda 1980.

CHALMERS, Damian - DAVİES, Gareth - MONTİ, Giorgio, European Union Law, 2. Baskı, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

CİNİ, Michelle, “Culture, Institutions and Campaign Effects: Explaining the Outcome of Malta’s EU Accession Referendum”, SZCERBIAK, Aleks –

- TAGGART, Paul (Eds), EU Enlargement and Referendums, Routledge, London, 2005.
- CLARK, David, The Enlargement and Integration of the European Union: Issues and Strategies, Routledge yayın evi, Londra, 1997.
- COCHINESCU, Nicolae, “Romania”, Constitutional Courts and European Integration, European Commission for Democracy Through Law, Council of Europe Publishing, 2005.
- CONCONI, Paola, “The EU Common Commercial Policy and Global/Regional Trade Regulation”, TELÒ, Mario (Ed.), The EU and Global Governance, Routledge, USA and Canada, 2009.
- COURELA, Pedro, “The Dilemmas of the EU as a Foreign Policy Actor”, CUPERUS, Rene - A. DUFFEK, Karl – FRÖSCHL, Erich – MÖRSCHER Tobias (Eds), The EU – s Global Player?, LIT Verlag, Berlin, 2006.
- CRAIG Paul - DE BÚRCA, Gráinne, EU Law Text, Cases and Materials, 5. Baskı, Oxford University Press, UK, 2011.
- CRAIG Paul - DE BÚRCA, Gráinne, EU Law Text, Cases and Materials, 6. Baskı, Oxford University Press, UK, 2015.
- CRAIG Paul, “Competence: Clarity, Conferral, Containment and Consideration”, European Law Review, 2004, C. 29, ss. 323-344.
- CRAIG, Paul - DE BÚRCA, Gráinne, EU LAW Text, Cases and materials, 4. Baskı, Oxford University Yayını, UK, 2008.

CRAÍG, Paul – DE BURCA, Grainne (Eds), The Evolution of EU Law, 2. Baskı, Oxford University Press, Oxford, 2011.

CREMONA, Marise – DE WITTE, Bruno (Eds.), EU Foreign Relations Law – Constitutional Fundamentals, Hart Publishing, Oxford, 2008.

CREMONA, Marise (Ed), The Enlargement of European Union, Oxford University Press, Oxford, 2003.

CREMONA, Marise (Ed.) Development in EU External Relations Law, Oxford University Press, Oxford, 2008.

CREMONA, Marise, “Defining Competence In EU External Relations: Lessons from the Treaty Reform Process” DASHWOOD, Alan – MARESCEAU, Mark, (eds) Law and Practice of EU External Relations – Salient Features of a Changing Landscape, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

CREMONA, Marise, “External Relations and External Competence of the European Union. The Emergence of an Integrated Policy”, CRAÍG Paul - DE BÚRCA, Gráinne, (Eds), The Evolution of EU Law, 2. Baslı, Oxford University Press, 2011.

CREMONA, Marise, “The European Neighbourhood Policy, More than a Partnership”, CREMONA, Marise (Ed.) Development in EU External Relations Law, Oxford University Press, Oxford, 2008

CUPERUS, Rene - A. DUFFEK, Karl – FRÖSCHL, Erich – MÖRSCHER Tobias (Eds), The EU – s Global Player?, LIT Verlag, Berlin, 2006.

ÇALIŞ, Şaban - AKGÜN, Birol - KUTLU Önder (Ed.), Uluslararası Örgütler ve Türkiye, Çizgi Kitabevi, Konya. 2006.

ÇAMLIBEL, Esin - TUTUCU, Aslı, “1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının AB Hukukunda Doğrudan Uygulanabilirliği ve İçerdiği Rekabet Hükümlerinin Doğrudan Etkisine İlişkin Bir İnceleme” *Rekabet Dergisi*, Nisan 2010, C. 11, S. 2, ss. 7-83.

D. O’KEEFFE, “Exclusive, Concurrent and Shared Competence”, DASHWOOD, Alan - HILLION, Christophe (Eds), *The General Law of EC External Relations*, Sweet & Maxwell Press, London, 2000.

DACE LUTERS-Thümmel, “International Agreements in the National Legal Orders of the Candidate Countries: Latvia”, OTT, Andrea– INGLIS, Kirstyn, (Eds) *Handbook on European Enlargement: A commentary on the Enlargement Process*, TMC Asser Press, The Hague, 2002, ss. 267-280.

DASHWOOD, Alan - HILLION, Christophe (Eds), *The General Law of EC External Relations*, Sweet & Maxwell Press, London, 2000.

DASHWOOD, Alan – MARESCEAU, Mark, (eds) *Law and Practice of EU External Relations – Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

DASHWOOD, Alan, “The Classic Authorities Revisited”, DASHWOOD, Alan - HILLION, Christophe (eds.), *The General Law of EC External Relations*, Sweet & Maxwell Press, London, 2000.

DASHWOOD, Alan, “The Limits of European Community Powers”, *European Law Review*, C.21, 1996.

DE BAERE, Geert, “Eu External Law”, BARNARD, Catherine – PEERS, Steve, (Eds) *European Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

- DE BAERE, Geert, “The Framework Of Eu External Competences For Developing The External Dimensions of EU Asylum And Migration Policy”, *Lueven Center for Global Governance Studies, working paper no.50*, Mayis 2010, https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp41-50/wp50.pdf
- DE BURCA, Grainne, “Limting EU Powers”, *European Constitutional Law Review*, 2005, C.1.
- DE LA GUARDÍA, Ricardo Martin, “In Search of Lost Europe: Spain”, KAISER, Wolfram – ELVERT, Jürgen (Eds), *European Union Enlargement, a Comparative Histori*, Routledge Publishing, Londra, 2004.
- DE WITTE, Bruno, ‘Too Much Constitutional Law in the European Union’s Foreign Relations?’, CREMONA, Marise – DE WITTE, Bruno (Eds.), *EU Foreign Relations Law – Constitutional Fundamentals*, Hart Publishing, Oxford, 2008, ss. 3-15.
- DEDMAN, Martin, *The Origins and Development of the European Union 1945-2008: A History of European Integration*, 2. Baskı, Medison Avenue, New Jork, 2010.
- DÖRR, Oliver-SCHMALENBACH, Kirsten (Eds), *Vienna Convention on the Law of Treaties: a Commentary*, Springer Verlag, Berlin, 2012.
- DUNCAN, B. Hollis (Ed.), *The Oxford Guide to Treaties*, Oxford University Press, UK, 2012.
- EECKHOUT, Piet, *EU Extrenal Relations Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, s. 197.

EFE, Haydar, “AB’nin Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası Oluşturma Çabaları”

Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, Güz 2007, C:3, S:2, ss. 1-31.

ELBASANI, Arolda, “Enlargement in the Western Balkans: EU Incentives and Domestic Constrains”, BİLİARSKY, Ivan – CRISTEA, Ovidiu - OROVEANU, Anca (Eds.), *The Balkans and Caucasus: Parallel Processes on the Opposite Sides of the Black Sea*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, 2012, ss. 256-277.

ELBASANI, Arolda, “EU enlargement in the Western Balkans: strategies of borrowing and inventing”, *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 2008, C.10, S.3, ss. 293 — 307

ELSUWEGE, Peter - PETROV Roman, “Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with the Neighbouring Countries of the European Union?”, *European Law Review*, Kasım 2011.

ELVERT, Jürgen, “A Fool’s Game or a Comedy of Errors?: EU Enlargements in Comparative Perspective”, KAISER, Wolfram – ELVERT, Jürgen (Eds), *European Union Enlargement, a Comparative History*, Routledge Publishing, Londra, 2004.

EMİLİOU, Nicholas, “International Agreements in the National Legal Orders of the Candidate Countries: Cyprus”, OTT, Andrea– INGLIS, Kirstyn, (Eds) *Handbook on European Enlargement: A commentary on the Enlargement Process*, TMC Asser Press, The Hague, 2002, 239-250.

- ERDAL, Leman – ÇOLAKOĞLU, Selçuk, “Siyasi Kriterler Açısından Yunanistan, Polonya Ve Türkiye'nin AB Üyelik Sürecinin Değerlendirilmesi”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* C: 2, S: 2 (Bahar: 2007), ss. 69-97.
- ERHAN, Çağrı - KIZILIRMAK, A. Burcu - OLCAY C. Arslan, (Eds.), *Avrupa Birliği Genel Konular*, 2. baskı İmaj Yayınevi, Ankara, 2009.
- ERHAN, Çağrı - ARAT, Tuğrul, “AET’yle İlişkiler”, ORAN, Baskın (Ed), *Türk Dış Politikası-C:1 (1919-1980)*, 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001.
- ERHAN, Çağrı - ARAT, Tuğrul, “AET’yle İlişkiler”, ORAN, Baskın (Ed.), *Türk Dış Politikası-Cilt:1 (1919-1980)* 5. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul 2003.
- ERHAN, Çağrı - GÜRBÜZ, Aysun, “Türkiye’nin AB İle İlişkilerinde Alternatif Model Arayışı: Kapsamlı Ekonomik Entegrasyon Anlaşması”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 2013, C.12, S. 1.
- EVANS, Andrew, *The Integration of the European Community and Third States in Europe: A Legal Analysis*, Clarendon Press, Oxford, 1996.
- EVAS, Tatjana, *Judicial Application of European Union Law in post-Communist Countries: The Cases of Estonia and Latvia*, Ashgate Publishing, England, 2012.
- FAUCOMPRET, Eric - KONİNGS, Jozef, *Turkish Accession to the EU, Satisfying the Copenhagen Criteria*, Routledge Yayınları, ABD, 2008.
- FELD, Werner, “The Association Agreements of the European Communities: A Comparative Analysis”, *International Organisation*, C. 19, S. 2, 1965, ss. 223-249.

FINDIKÇI, Aydın, “Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Avrupa Birliğine Tam Üyeliklerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği”, *Mülkiye Dergisi*, 2001, C: XXV, S: 228.

FOSTER, Nigel, Foster on EU Law, 2. Baskı, Oxford University Press, New York, 2009.

FRİİS, Lykke – MURPHY, Anna, “Turbo Charged Negotiations: The EU and Stability Pact for SouthEastern Europe”, *Journal of European Public Policy*, C.7, S.5, 2000.

GİLLESPİE, Richard (Ed), The EURO – Mediterranean Partnershi, Political and Ekonomik Perspective, Frank Cass Publishers, UK, 1997.

GONGORA MERA, Manuel Eduardo, Inter-American Judicial Constitutionalism: On the Constitutional Rank of Human Rights Treaties in Latin America through National and Inter-American Adjudication, Inter-American Institute of Human Rights, 2011.

GÖÇMEN, İlke “Böyle Buyurdu Divan: Uluslararası Anlaşmalar ve Bu Kapsamda 1947 Tarihli GATT ve DTÖ Anlaşması ve Eklerinin Topluluk Hukukunda Doğurduğu Etkiler”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2008, C. 57.

GÖÇMEN, İlke, “Avrupa Birliği İle Türkiye İlişkileri Çerçevesinde Türk Mahkemelerinin Avrupa Birliği Hukuku Karşısındaki Tutumuna Yönelik Bir Öneri: AB-Dostu Yorum Yöntemi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2014, C.63 S.1: ss. 131-167.

GÖNLÜBOL, Mehmet, Uluslararası Politika, 2. Baskı, Sevinç Yayınları, Ankara, 1979.

GRİLLİ, Enzo R, The European Community and the Developing Countries, Cambridge Universities Press, UK, 1993.

GUGU, Aida, “Main Features of Stabilization and Association Agreements and the Differences with Europe Agreements”, *Albanian Center for International Trade*, Tirane, 2003 <http://pdc.ceu.hu/archive/00002099/>

GUSSARSSON, Maria, “Combining Dependence with Distance: Sweden”, KAİSER, Wolfram – ELVERT, Jürgen, (Eds) European Union Enlargement, a Comparative History, Routledge Publishing, Londra, 2004.

GÜNEŞ, Ahmet M., “Avrupa Birliği Yönergelerinin Doğrudan Etkisi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2009, C.58 S.2.

GÜNEŞ, Ahmet M., “Lizbon Antlaşması Sonrasında Avrupa Birliği”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2008, C. XII, S. 1-2

GÜNUĞUR, Haluk, Avrupa Birliğinin Hukuk Düzeni, EKO Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi Yayını, Ankara, 2007.

GÜRSOY, Elif, “Avrupa Anlaşmalarının Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Ekonomik Gelişimine Etkisi”,

www.dtm.gov.tr/dtmadmin/.../avrupa_anlasmalarinin_merkezi_ve.doc

GÜRZEL, Günay Aylin, “Greece’s Accession To The EU And Its Integration Process”, Tez, Bilkent Üniversitesi, Ankara, Eylül, 2004.

- HAGGENMACHER, Peter, "Some Hints on the European Origins of Legislative Participation in the Treaty-Making Function", *Chicago-Kent Law Review*, 1991, C. 67, S. 2, ss. 313-340.
- HARTLEY, Trevor. C., "The Foundation of European Community Law", 6. Baskı, Oxford University Press, Oxford, 2007.
- HELISKOSKI, Joni, Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States, Kluwer Law International, Hollanda, 2001.
- HENDERSON, Karen (Ed), Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union, UCL Press, UK, 1999.
- HILL, Christopher – SMITH, Michael (ed), International Relations and European Union, Oxford University Press, Oxford, 2. Baskı, 2011.
- HILLION, Christophe - KOUTRAKIS, Panos (Eds), Mixed Agreements Revisited, the EU and its Member States in the World, Hart Publishing, Oxford, 2010.
- HILLION, Christophe (Ed), EU Enlargement: A Legal Approach, Hart Publishing, ABD, 2004.
- HILLION, Christophe, "ERTA, ECHR and Open Skies: Laying the Grounds of the EU System of External Relations", MADURO, Miguel Pinares - AZOULAI, Loic (Eds.), The Past and Future of EU Law The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty, Hart Publishing, Oxford, 2010.

HILLION, Christophe, "EU Enlargement", CRAIG, Paul – DE BURCA, Grainne (Eds), The Evolution of EU Law, 2. Bask1, Oxford University Press, Oxford, 2011.

HILLION, Christophe, "The Copenhagen Criteria and their Progency", HILLION, Christophe (Ed), EU Enlargement: A Legal Approach, Hart Publishing, ABD, 2004.

HILLION, Christophe, "The EU Neighbourhood Competence under Article 8 TEU", Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis, 19 February 2013.

<http://www.institutdelors.eu/media/euneighbourhoodart8teu-hillion-ne-jdi-feb13.pdf?pdf=ok>

HILLION, Christophe, "Tous pour un, un pour tous, Coherence in the External Relations of the European Union", CREMONA, Marise (Ed.) Development in EU Extrenal Relations Law, Oxford Universirt Press, Oxford, 2008.

HOCKING, Brian – SMITH, Michalel, "Conepts and Analysis", SMITH, Michael – KEUKELEIR, Stephan – VANHOONACKER, Sophie (Eds), The Diplomatic System of the European Union: Evolution, Change and Challenges, Routledge, New York, 2016.

HOFFMEISTER, Frank, "The Contribution of EU Practice to International Law", CREMONA, Marise (Ed.), Development in EU Extrenal Relations Law, Oxford Universirt Press, Oxford, 2008.

HOLDGAARD, Raas, Extrenal Relations Law of the European Comunity, Kluwer Law International, Hollanda, 2008.

HWEE, Yeo Lay, "The Inter-regional Dimension of EU-Asia Relations: EU-ASEAN and the Asia-Europe Meeting (ASEM) Process", Anderson, Peter – Wiessala, Georg (Eds), The European Union and Asia, Reflections and re-orientations, Nju Jork, 2007.

IFANTIS, Kostas, "State interests, external dependency trajectories and "Europe", Greece", KAISER, Wolfram – ELVERT, Jürgen (Eds), European Union Enlargement, A Comparative History, Routledge Press, London, 2004.

J MARKO - J WILHELM, "Stabilization And Association Agreements", ANDREA, Ott – Kirstyn, INGLIS, (Eds) Handbook on European Enlargement: A commentary on the Enlargement Process, TMC Asser Press, The Hague, 2002.

JOFFE, George, "Southern Attitudes Towards an Integrate Mediterranean Region", GILLESPIE, Richard (Ed), The EURO – Mediterranean Partnershi, Political and Economik Perspective, Frank Cass Publishers, UK, 1997.

JOSEPH, Borg – JOHN, Inguanez, "Malta and the European Community" BUSUTTIL, S – LERIN, F – MIZZI, L. (ed.), Option Meditrraneennes, Malta: Food, Agriculture, Fisheries and the Environment, C. B, S. 07, CIHEAM, Montpellier, 1993.

JUTTA, Brunnée – ELLEN, Hey (Ed.), The Oxford Handbook of International Environmental Law, Oxford University Press, UK, 2007.

KACZVOROWSKA, Alina, European Union Law, 2. Baskı, Routledge, Nju Jork, 2011.

KAHRAMAN, Sevilay, “Avrupa Dış Politikası ve Avrupa Birliğinin Uluslararası Aktörlüğü Üzerine bir Değerlendirme”, AKÇAY, Belgin - KAHRAMAN, Sevilay - BAYKAL, Sanem (Eds.), Avrupa Birliği’nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler, Seçkin Yayın Evi, Ankara, 2008.

KAİSER, Wolfram – ELVERT, Jürgen (Eds), European Union Enlargement, A Comparative History, Routledge Press, London, 2004

KAİSER, Wolfram – ELVERT, Jürgen, European Union Enlargement, a Comparative Histori, Routledge Publishing, Londra, 2004.

KARAMOUZİ, Eirini, Greece, the EEC and the Cold War, 1974-1979, The Second Enlargement, Palgrave Macmillan, UK, 2014.

KARLUK Rıdvan, AB ve Türkiye, Sekizinci baskı, Beta Yayınları, Ankara, 2005.

KARLUK, Rıdvan - TONUS, Özgür, “Avrupa Birliğinin Genişleme Perspektifinde Türkiye’nin Yeri”, Türkiye İktisat Kongresi için hazırlanan makale Mayıs 2004.

KARLUK, Rıdvan, “Avrupa Birliğinin Balkanlara Genişlemesi: Balkan Ülkelerine Üyelik Perspektifi”, International Conference On Eurasian Economies 2014.
<http://avekon.org/papers/1163.pdf>

KARLUK, Rıdvan, Türkiye’nin Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Olan Ortaklık ilişkileri ve Türk Dış Ticareti içinde Topluluğun Yeri, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Eskişehir, 1974.

KASSİMERİS, Christos, “Greece and the American Embrace: Greek Foreign Policy Towards Turkey, the US and the Western Alliance”, *Tauris Academic Studies Yayınları*, Nju Jork, 2010.

KAVALLALI, Murat, Avrupa Birliğinin Genişleme Süreci: AB’nin Merkezi Doğu Avrupa ve Batı Balkan Ülkeleri İle İlişkileri, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, AB İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ekim 2005.

KELLERMANN, Alfred E., “Constitutional Legal Aspects Of The Integration Process To The EU”, Report for Matra Multi Country Project Briefing Seminars “Impact of EU Accession on the National Legal Orders” of Member States (old and new) and (pre) candidate countries - Version 14.11. 04, 2004.
<http://nbu.bg/PUBLIC/IMAGES/File/departamenti/pravo/32.pdf>

KELLERMANN, Alfred E., “The Rights of Non-Member State Nationals under the EU Association Agreements”, *European Journal of Law Reform*, C. X, S. 3, 2008, ss. 339-382.

KELSEN, Hans, Principles of International Law, The Lawbook Exchange, USA, 2003.

KERR, Rachel, “Lost in Translation? Perception of the ICTY in the former Yugoslavia”, GOW, James - KERR, Rachel - PAJI, Zoran (Eds.), Prosecuting War Crimes: Lessons and Legacies of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, Routledge, Nju Jork, 2014.

KEUKELEİR, Stephan – DELREUX, Tom, The Foreign Policy of the European Union, 2. Baskı, Palgrave Macmillan, UK, 2014.

- KEUKELEIRE, Stephan – MACNAUGHTAN, Jennifer, The Foreign Policy of the European Union, Palgrave Macmillan Press, New York, 2008.
- KIZILIRMAK, A. Burcu, “Ekonomik Bütünleşme Teorileri Çerçevesinde Avrupa Birliği”, ERHAN, Çağrı - KIZILIRMAK, A. Burcu - OLCAY C. Arslan, (Eds.), Avrupa Birliği Genel Konular, 2. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2009.
- KLABBERS, Jan – PETERS Anne - ULFSTEIN, Geir, The Constitutionalisation of International Law, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- KLABBERS, Jan – WALLEND AHL, Asa (eds), Research Handbook on the Law of International Organizations, Edward Elgar Publishing, UK, 2011.
- KLABBERS, Jan, The Concept of Treaty in International Law, Kluwer Law International, The Hague, 1998.
- KLIMAS, Tadas – VAICIUKAITE, Jurate, “Incorporation of International Agreements Into the Law of Lithuania”, *Florida Coastal Law Journal*, Yaz 2003, ss. 195-205.
- KINNAS, John N., The Politics of Association in Europe, Campus Verlag, Frankfurt, 1979.
- KOCHENOV, Dimitry, EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law, Kluwer Law International, UK, 2007.
- KOOPS, Joachim A - MACAJ, Gjovalin (Eds), The European Union as a Diplomatic Actor, Palgrave Macmillan, New York, 2015.

KORTMANN, Constantijn – FLEUREN, Josef – VOERMAS, Wim (Eds),
Constitutional Law of the 10 EU member States: The 2004 Enlargement,
Kluwer, Netherlands, 2006.

KOUTRAKOS, Panos, (Ed), European Foreign Policy: Legal and Political
Perspectives, Edward Elgar Publishing, UK, 2011.

KOUTRAKOS, Panos, EU International Relations Law, 2. Bask, Hart Publishing,
Oxford, 2015.

KOUTRAKOS, Panos, EU International Relations Law, Hart Publishing, Oxford,
2006.

KUIJPER, Pieter Jan – WOUTERS, Jan – HOFFMEISTER, Frank, DE BAERE,
Geert – RAMOPOULOS, Thomas, The Law of EU External Relations,
Cases, Materials and Commentary on the EU as an International Legal Actor,
2. Baskı, Oxford University Press, Oxford, 2015.

LASOK, Dominik, The Trade and Customs Law of the European Union, 3. Baskı,
Kluwer Law International, London, 1998.

LAURSEN Finn, “Explaining the Intergovernmental Conference on Political
Union”, LAURSEN, Finn – VANHOONACKER, Sophie (Eds), The
Intergovernmental Conference on Political Union: institutional reforms,
Martinus Nijhoff Publishers, Netherland, 1992.

LAURSEN, Finn – VANHOONACKER, Sophie (Eds), The Intergovernmental
Conference on Political Union: institutional reforms, Martinus Nijhoff
Publishers, Netherland, 1992.

LAURSEN, Finn (Ed) *The Rise and Fall of the EU's Constitutional Treaty* Brill, EUCE Dalhousie University, Nijhoff, Leiden, 2008.

LAURSEN, Finn (Ed.) *The EU in the Global Political Economy*, P.I.E Peter Lang, Brüksel, 2009.

LAVRANOS, Nikolaos, *Legal Interaction between Decisions of International Organizations and European Law*, Groningen: Europa Law Pub Netherlands, 2004.

LAZOWSKI, Adam, “Approximation of Laws”, Andrea, Ott – Kirstyn, Inglis, (Eds) *Handbook on European Enlargement: A commentary on the Enlargement Process*, TMC Asser Press, The Hague, 2002.

LAZOWSKI, Adam, “EEA Countries (Iceland, Liechtenstein and Norway)”, Blockmans, Steven– Lazowski, Adam (Eds), *The European Union and its Neighbours*, TMC Asser Press, The Hague, 2006.

LEAL-ARCAS, Rafael, “The EU Constitutional Treaty and International Trade”, LAURSEN, Finn (Ed) *The Rise and Fall of the EU's Constitutional Treaty* Brill, EUCE Dalhousie University, Nijhoff, Leiden, 2008.

LEHNE, Stefan, “Time To Reset The European Neighborhood Policy”, 2014 Carnegie Endowment for International Peace, ABD, http://carnegieendowment.org/files/time_reset_enp.pdf

LIN, Chun Hung, “ASEAN Charter: Deeper Regional Integration under International Law?”, *Chinese Journal of International Law*, 2010, C. 9, S. 4, s. 821-837 <http://chinesejil.oxfordjournals.org/content/9/4/821.full>

Lithuania Constitution and Citizenship Laws Handbook: Strategic Information and Basic Laws, International Business Publications, USA, 2015.

LOCKE, John, Two Treaties of Government, (1689 yılında yazılan kitap) E-Book olarak Ocak 2005'te yayınlanmış, Section. 146
http://epublish.biz/pdf/Two_Treatises_of_Government.pdf

LOVRİC, Daniel, A Constitutional Friendly to International Law: Germany and its Volkerrechtsfreundlichkeit, Australian Year Book of International Law 4, 2006.

MADURO, Miguel Poiars - AZOULAI, Loic (Eds.), The Past and Future of EU Law The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty, Hart Publishing, Oxford, 2010.

MALONE, Linda A., International Law, Aspen Publishers, New York, 2008.

MARESCEAU, Marc (Ed.), Enlarging the European Union, Relation Between the EU and Central and Eastern Europe, Longman Press, London, 1997.

MARESCEAU, Marc, "A Tipology of Mixed Bilateral Agreements", HILLION, Christophe – KOUTRAKOS, Panos (Eds), Mixed Agreements Revisted: The EU and its Member States in the World, Hart Publishing, Oxford, 2010.

MARESCEAU, Marc, "Pre-accession", CREMONA, Marise (Ed) The Enlargement of European Union, Oxford University Press, Oxford, 2003.

MARK Harwood, Malta in the European Union, Ashgate Publishing, England, 2014.

MARTİNİCO, Giuseppe – POLLİCİNO, Oreste, The Interaction Between Europe's Legal System: Judicial Dialogue and the Creation of Supranational Laws, Edward Elgar, UK, 2012.

MAURER, Andreas, "Framework Adreements between the EP and the Commission: The legislative contract and tool-kit for parliamentarising the Treaty's grey areas" *EUSA Papers, German Institute for International and Security Affairs*, 2011,

http://www.euce.org/eusa/2011/papers/7k_maurer.pdf

MUTUŞ, Ceren, "Hırvatistan'ın AB Üyeliğinde Mutlu Son: Türkiye İçin Dersler", KUTLAY, Mustafa (Ed.), Analist: AB Dönem Başkanlıklarının Kısacasında Türkiye – AB İlişkileri, USAK Yayınları, Ankara, 2010.

MUTUŞ, Ceren, "AB'den farklı bir yaklaşım: Hırvatistan-Slovenya Sınır Anlaşmazlığı", F. ELMAS (Ed.), Son Dönem Türk Dış Politikasında Balkanlar: Riskler ve Fırsatlar Ekseninde Bir Bölge, USAK Yayınları, Ankara, 2010.

MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian, (Ed), East Central Europe and the European Union: From Europe Agreements to a Member State Status, Baden-Baden Nomos, 1997.

MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian, "East Central Europe and the European Union: From Europe Agreements to a Member State Status", MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian, (Ed), East Central Europe and the European Union: From Europe Agreements to a Member State Status, Baden-Baden Nomos, 1997.

- MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian, “Legal framework for EU – CEEC relations”,
MARESCEAU, Marc (Ed.), Enlarging the European Union, Relation
Between the EU and Central and Eastern Europe, Longman Press, London,
1997.
- NİJMAN, Janne – NOLLKAEMPER, Andre, (Eds), New Perspectives on the Divide
Between National and International Law, Oxford University Press, Oxford,
2007.
- NUGENT, Neil, The Government and Politics of the European Union, 7. Baskı,
Palgrave Macmillan Publisher, New York, 2010.
- NUGENT, Neill, The Government and Politics of the European Union, 6. Baskı,
Duke University Press, ABD, 2006.
- OPPERMANN, Die Assoziierung Griechenlands mit der Europäischen Gemeinschaft;
http://www.zaoerv.de/22_1962/22_1962_1_2_a_486_508.pdf
- ORAN, Baskın, Türk Dış Politikası-Cilt:1 (1919-1980), 5. Baskı, İletişim Yayınevi,
İstanbul, 2003.
- OTT, Andrea - WESSEL, Ramses, “The EU’s External Relations Regime:
Multilevel Complexity in an Expanding Union”, BLOCKMANS, Steven –
LAZOWSKI, Adam, (eds.), The European Union and its Neighbours, TMC
Asser Press, The Hague, 2006.
- OTT, Andrea– INGLİS, Kirstyn, (Eds) Handbook on European Enlargement: A
commentary on the Enlargement Process, TMC Asser Press, The Hague,
2002.

ÖZKAN, Işıl, Uluslararası Hukuk – Ulusal Hukuk İlişkileri, *Yasama Dergisi*, C. 8, Özel sayı (Armağan), 2013, ss. 2127-2176.

P. SĪANĪ Davies, “Introduction: international intervention (and non-intervention) in the Balkans”, in P. SĪANĪ-Davies (ed.), *International Intervention in the Balkans since 1995*, Routledge Press, London and New York, 2003.

PANAGĪOTAREA, Eleni, *Greece in the Euro, economi delinquency or system failure?*, ECPR Press, UK, 2013.

PANEĪIANCO, Stefania - Rossi, Rosa, “EU attempts to export norms of good governance to the Mediterranean and Western Balkan countries”, *Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics*, 2004.
<http://aei.pitt.edu/6109/1/jmwp53.pdf>

PAPADĪMITRĪOU, Dimitris, “The EU’s Strategy in the Post-Communist Balkans,” *Southeast European and Black Sea Studies*, September 2001, C.1, S.3, ss. 69-94.

PASSOS, Ricardo, “Mixed Agreements form the Perspektive of the European Parliament”, HILLĪON, Christophe - KOUTRAKUS, Panos (Eds), *Mixed Agreements Revisited, the EU and its Member States in the World*, Hart Publishing, Oxford, 2010.

PAUWELYN J., - WESSEL, R.A. – WOUTERS, J. (Eds.), *Informal International Lawmaking: Mapping the Action and Testing Concepts of Accountability and Effectiveness*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

PAZARCI, Hüseyn, *Uluslararası Hukuk*, Turhan Kitapevi, 10. baskı, Ankara 2011.

PEERS, Steve, “EC frameworks of international relations: cooperation, partnership, association”, DASHWOOD, Alan - HILLION, Christophe (Eds), *The General Law of EC External Relations*, Sweet & Maxwell Press, London, 2000.

PEERS, Steve, “Living in Sin: Legal Integration Under the EC-Turkey Customs Union”, *European Journal of International Law*, 1996 S.7, ss. 411-430.

PETERS, Anne, “The Globalisation of State Constitutions”, NIJMAN, Janne – NOLLKAEMPER, Andre, (Eds), *New Perspectives on the Divide Between National and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

PETERSMANN, Struktur und aktuelle Fragen des Assoziationsrecht, http://www.zaoerv.de/33_1973/33_1973_2_a_266_311.pdf

PHINNEMORE, David, “Stabilisation and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans?” *European Foreign Affairs Review* S.8, 2003, ss. 77-103.

PHINNEMORE, David, *Association: Stepping-Stone or Alternative to EU Membership*, Sheffield Academic Press, UK, 1999.

PIJPERS, Alfred - REGELSBERGER, Elfriede – WESSELS, Wolfgang (Eds), *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?* Martinus Nijhoff Publishers, Netherland, 1988

PINTO, Antonio Costa– TEIXEIRA, Nuno Severiano, “From Atlantic Past to European Destiny: Portugal”, KAISER, Wolfram – ELVERT, Jürgen (Eds), *European Union Enlargement, a Comparative History*, Routledge Publishing, Londra, 2004.

PORTMAN, Roland, Legal Personality in International Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

PRESTON, Christopher, The Enlargement and Integration of the European Union: Issues and Strategies, Routledge Publishers, London, 1997.

PRN, Evelin, "International Agreements in the National Legal Orders of the Candidate Countries: Estonia", OTT, Andrea– INGLİS, Kirstyn, (Eds) Handbook on European Enlargement: A commentary on the Enlargement Process, TMC Asser Press, The Hague, 2002, ss. 251-255.

RAMSEY, Lynn Elizabeth, The Polish Europe Agreement: An Analysis Of Implementation And Implementation Theory In European Union External Relations Agreements, Doktora tezi, School Of Law University Of Glasgow, Nisan 1998.

RAMSEY, Michael D., The Constitution's Text in Foreign Affairs, Harvard University Press, ABD, 1964 (2007).

REÇBER, Kamuran, "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerine Hukuksal Bir Bakış", *Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 2002, C. 4 S. 2.

REDMOND, John, "Cyprus, Malta and the European Community Accession, Association or Partnership", Washington, 1993, (paper presented at European Community Studies Association Third Biannual Conference), <http://core.ac.uk/download/pdf/5079883.pdf>

REGELSBERGER, Elfriede, "EPC in the 1980s: reaching another plateau", PİJPERS, Alfred - REGELSBERGER, Elfriede – WESSELS, Wolfgang

- (Eds), *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?* Martinus Nijhoff Publishers, Netherland, 1988.
- ROSS, Alf, *A Textbook of International Law*, The Lawbook Exchange, USA, 2006.
- ROSSÌ, Lucia Serena – CASOLARÌ, Federico, (Eds) *The EU After Lisbon: Amending Or Coping with the Existing Treaties?*, Springer International Publishing, İsviçre, 2014.
- ROSSÌ, Lucia Serena, “A New Revision of the EU Treaties After Lisbon?”, ROSSÌ, Lucia Serena – CASOLARÌ, Federico, (Eds) *The EU After Lisbon: Amending Or Coping with the Existing Treaties?*, Springer International Publishing, İsviçre, 2014.
- RUFFER, Emil, “Interpretation, Implementation and Enforcement of Association Agreements: Institutional Structures, Disputes Settlement Mechanisms and the Jurisdiction of the Court of Justice” SÌSKOVA, Nadezda (Ed) *From Eastern Partnership to the Association: A Legal and Political Analysis*, Cambridge Scholars Publishing, UK, 2014.
- RUPP, Michael Alexander, “The Pre-accession Strategy and the Governmental Structures of the Visegrad Countries”, HENDERSON, Karen (Ed), *Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union*, UCL Press, UK, 1999.
- RYNGAERT, Cedric – MOLENAAR, Erik - NOUWEN, Sarah (Eds), *What’s Wrong with International Law?*, Brill Nijhoff, Leiden.
- SCHERMERS, Henry G. - BLOKKE, Niels M., *International Institutional Law*, IDC Publishers, 5. Baskı, Hollanda, 2011.

SCHMALENBACH, Kirsten, “International Organizations or Institutions, General Aspects”, Wolfrum, Rudiger (Ed), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2012.

SCHNEIDER Christina J., “Enlargement Processes and Distributional Conflicts, The Politics of Discriminatory Membership in the European Union”, *Springer Science, + Business Media B.V*, C. 132, S. 1, 2007, ss. 85-102.
<http://polisci2.ucsd.edu/cjschneider/articles/pdf/EnlargeProcess-O035.pdf>

SCHÜTZE, Robert, European Constitutional Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

SEVİNÇ, Derya, “Dış Ticaret Politikası”, AKÇAY, Belgin - BAYRAKTAROĞLU Özçelik, Gülüm (Eds.), Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği Serbest Dolaşım ve Politikaları, Seçkin Yayıncılık Yayınevi, Ankara, 2010.

SEYERSTED, Finn, “Objective International Personality of Intergovernmental Organizations” *Nordic Journal of International Law* S. 34, 1964.

SEYERSTED, Finn, Common Law of International Organisations, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2008.

SHAELOU, Stephanie Laulh, The EU and Cyprus: Principles and Strategies of Full Integration, Martinus Nijfohh Publishers, Hollanda, 2010.

SHAW, Malcolm N., International Law, Cambridge University Press, Cambridge, 6. Baskı, 2008.

SİNCLAİR, Ian, The Vienna Convention in the Law of Treaties, 2. Baskı, Manchester University Press, Manchester, 1984.

SÍSKOVA, Nadezda (Ed.), From Eastern Partnership to the Association, A Legal and Political Analysis, Cambridge Publishing, UK, 2014.

SMÍTH, Karen E, “The EU as a Diplomatic Actor”, KOOPS, Joachim A - MACAJ, Gjovalin (Eds), The European Union as a Diplomatic Actor, Palgrave Macmillan, New York, 2015.

SMÍTH, Karen E, “The Evolution and Application of EU Membership Conitionality”, CREMONA, Marsie (Ed), The Enlargement of European Union, Oxford University Press, Oxford, 2005.

SMÍTH, Karen E., “The ACP in the European Union’s network of regional Relationships: still unique or just one in the crowd?”, ARTS, Karin – DİCKSO, Anna K. (Eds), EU Development Cooperation: From Model to Symbol, Manchester University Press, UK, 2004.

SMÍTH, Karen E., “The instruments of European Union Foreign Policy”, ZİELONKA, Jan (Ed.), Paradoxes of European Foreign Policy, Kluwer Law International, Hollanda, 1998.

SMÍTH, Michael – KEUKELEİR, Stephan – VANHOONACKER, Sophie (Eds), The Diplomatic System of the European Union: Evolution, Change and Challenges, Routledge, New York, 2016.

SÖDERBAUM Frederik – VAN LANGENHOVE, Luk (Eds), The EU as a Global Player, The Politics of Interregionalism, Routledge Publishing, UK, 2006.

SÖDERBAUM, Frederik – STALGREN, Partik - VAN LANGENHOVE, Luk, “The EU as a Global Actor and the Dinamic of Interregionalism: a Comparative Analysis”, SÖDERBAUM Frederik – VAN LANGENHOVE, Luk (Eds), The

- EU as a Global Player, The Politics of Interregionalism, Routledge Publishing, UK, 2006.
- SÖNMEZOĞLU, Faruk, Uluslararası İlişkiler Sözlüğü, Dış Politika, 3. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 2000.
- STAVRİDİS, Stelios - IRRERA, Daniela (Eds), The European Parliament and its International Relations, Routledge, London, 2015.
- SVOBODA, Pavel, “Evolution of Association Agreements in EU External Relations Law”, SÍSKOVA, Nadezda (Ed.), From Eastern Partnership to the Association, A Legal and Political Analysis, Cambridge Publishing, UK, 2014.
- SZCERBIAK, Aleks – TAGGART, Paul (Eds), EU Enlargement and Referendums, Routledge, London, 2005.
- TAKACS, Tamara, “Legal Status of Migrants Under the Association, Partnership and Cooperation Agreements of the EU, How far from EU Citizenship”, TALANI, Leila Simona (Ed), Globalisation, Migration and the Future of Europe: Insiders and Outsiders, Routledge, London, 2012.
- TALANI, Leila Simona (Ed), Globalisation, Migration and the Future of Europe: Insiders and Outsiders, Routledge, London, 2012.
- TAMÇELİK, Soyalp, “Kıbrıs ve Avrupa Birliği İlişkileri - I”, *Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2003, ss. 165-186.
- TANGÖR, Burak, “Avrupa Birliğinin Dış İlişkileri”, AKÇAY, Belgin - KAHRAMAN, Sevilay – BAYKAL, Sanem (Eds.), Avrupa Birliğinin Güncel Sorunları ve Gelişmeler, Seçkin Yayın Evi, Ankara, 2008.

TATHAM Allan, F., “Keeping the Faith: The Trials and Tribulations of the Hungarian Constitutional Court in Following its European Vocation”, BOBEK, Michal (Ed), Central European Judges Under the European Influence: The Transformative Power of the EU Revisited, Hart Publishing, Oxford, 2015.

TATHAM, Allan F., Enlargement of the European Union, Kluwer Law International, The Netherlands, 2009.

TATHAM, Allan F., “Enhancing judicial application of the *aquis communautaire* before accession”, *CLEER Working Paper* 2009/5

TELÒ, Mario (Ed.), The EU and Global Governance, Routledge, USA and Canada, 2009.

TEZCAN, Ercüment, “Lizbon Antlaşmasının Gümrük Birliği ve Ortak Ticaret Politikası Açısında İçerdiği Değişiklikler” Uluslararası Stratejik Araştırma Kurumu, 7 Ekim 2010,

http://www.usak.org.tr/analiz_det.php?id=14&cat=254#.Uxu4ovmSxqW

TEZCAN, Narin, “Legal constraints on EU Member States as primary law makers: a case study of the proposed permanent safeguard clause on free movement of persons in the EU negotiating framework for Turkey's accession”, Universiteit Leiden, 2015.

THIRLWAY, Hugh, The Source of International Law, Oxford University Press, Oxford, 2014.

TOBLER, Christa, “Equal Treatment Of Migrant Turkish Citizens In The Eu: Contrasting The Kahveci Case With The Olympique Lyonnais Case”, *Ankara Law Review*, Yaz 2010, C. 7 S. I, ss. 1-28.

TRIDIMAS, Takis – EECKHOUT, Piet, “The External Competence of the Community and the Case-Law of the Court of Justice: Principles versus pragmatism”, 1994, *Yearbook of European Law*, C.14, S.1, ss. 143-177.

TURKEŞ, Mustafa – GÖKSÖZ, Göksu, ‘The European Union strategy towards the Western Balkans: exclusion or integration?’, *East European Politics and Societies*, C.20, S.4, 2006.

TYC, Vlademir, “International Agreements in the National Legal Orders of the Candidate Countries: Czech Republic”, OTT, Andrea– INGLİS, Kirstyn, (Eds) *Handbook on European Enlargement: A commentary on the Enlargement Process*, TMC Asser Press, The Hague, 2002, ss. 229-237.

UĞURLU, Sezen, “Political Criteria for Accession to the EU: Human Rights Conditionality and the Croatian Case” *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 2013, C: 68, No. 3, ss. 165-190.

ULFSTEIN, Geir - CHURCHILL, Robin, “Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law”, *American Journal of International Law*, October 2000, C. 94, S. 4, ss. 623-659.

ULFSTEIN, Geir, “Treaty Bodies”, BODANSKY, Daniel – BRUNNÉE, Jutta – HEY, Ellen, (Eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

ULFSTEIN, Geir, "Treaty Regimes", DUNCAN, B. Hollis (Ed.), The Oxford Guide to Treaties, Oxford University Press, UK, 2012.

ULFSTEIN, Geir, "Reflections on Institutional Design - Especially Treaty Bodies", KLABBERS, Jan – WALLEND AHL, Asa (eds), Research Handbook on the Law of International Organizations, Edward Elgar Publishing, UK, 2011.

UY SAL, Ceren, "Türkiye – Avrupa Birliği İlişkilerinin Tarihsel Süreci Ve Son Gelişmeler", *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, C.1, 2001, ss. 140-153.

VADAPALAS, Vilenas – JARUKAITIS, Irmanas, "International Agreements in the National Legal Orders of the Candidate Countries: Lithuania", OTT, Andrea–INGLIS, Kirstyn, (Eds) Handbook on European Enlargement: A commentary on the Enlargement Process, TMC Asser Press, The Hague, 2002, ss. 281-289.

VAN DEN PUTE, Lore-DE VILLA, Fredi - ORBIE, Jan, "The EP as an International Actor in Trade: From Power to Impact", Stavridis, Stelios-Irrera, Daniela (Eds), The European Parliament and its International Relations, Routledge, London, 2015.

VAN ELSUWEGE, Peter, From Soviet Republics to EU Member States: A Legal and Political Assessment of Baltic States Accession to the EU, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2008.

VANHOONACKER, Sophie, "A Critical Issue: From European Political Cooperation to a Common Foreign and Security Policy", LAURSEN, Finn – VANHOONACKER, Sophie (Eds), The Intergovernmental Conference on

Political Union: institutional reforms, Martinus Nijhoff Publishers, Netherland, 1992.

VÂRHELYI, Oliver, “International Agreements in the National Legal Orders of the Candidate Countries: Hungary”, OTT, Andrea– INGLIS, Kirstyn, (Eds) Handbook on European Enlargement: A commentary on the Enlargement Process, TMC Asser Press, The Hague, 2002, ss. 257-265.

VEHAR, Primoz – ILESIC, Thomaz, “International Agreements in the National Legal Orders of the Candidate Countries: The Slovak Republic”, OTT, Andrea– INGLIS, Kirstyn, (Eds) Handbook on European Enlargement: A commentary on the Enlargement Process, TMC Asser Press, The Hague, 2002, ss. 331-339.

VIDMAR, Jure “Explaining the Legal Effects of Recognition”, *International and Comparative Law Quarterly*, 2012, C. 61, S. 2, 361–387.

VİLLİGER, Mark E., Commentary on the Vienna Convention on the Law of Treaties, Koninklijke Brill NV Publisher, Hollanda, 2009.

VİLLİGER, Mark E., Customary International Law and Treaties, A Manual on the Theory and Practice of the Interrelation of Sources, Gözden geçirilmiş 2. baskı, Martinus Nijhoff Publishers, Holanda, 1997.

WATANABE, Matsuo, “Transformation of the Relationship between Africa and Europe: The Cotonou Agreement and the Elimination of the Pyramid of Preferences”.

http://www2.jia.or.jp/pdf/asia_centre/h15_japan/4_watanabe.pdf

WEİB, Wolfgang “EC Agreements in the Member States”, ANDREA, Ott – KIRSTYN, Inglis, (Eds) Handbook on European Enlargement: A commentary on the Enlargement Process, TMC Asser Press, The Hague, 2002.

WEİLER, Joseph, “The European Parliament and Foreign Affairs: Extrenal relations of the European Economic Community”, CASSESE, Antonio (Ed.) Parliamentary Control Over Foreign Policy, Stijthoff Noordhoff International Publishers BV, Hollanda 1980.

WEİLER, Joseph, “Transformation of Europe”, *Yale Law Journal*, C.100, 1991, ss. 2403-2483.

WEİSSBERG, Guenter, International Status of the United Nations, Oceana Publications, New York, 1961.

WESSEL Ramses A., “The legal dimension of European foreign policy”, Å.K. AARSTAD, E. DRIESKENS, K.E. JØRGENSEN, K. LAATIKAINEN and B. TONRA (Eds.) Handbook of European Foreign Policy, London: Sage, 2015.

WESSEL, Ramses A. – BLOCKMANS, Steven “The Legal Status And Influence Of Decisions Of International Organizations And Other Bodies In The European Union”, 2014, *European Legal Studies, Research Papers In Law*, 1/2014.

WESSELS, Wolfgang,” European Political Cooperation: a new approach to European foreign policy,” ALLEN, David – RUMMEL, Reinhardt – WESSEL, Wolfgang (Eds), European Political Cooperation: Towards a

foreign policy for Western Europe, Institut für Europäische Politik, Bonn, 1982.

WILLIAMS, Michael C., “Hobbes and International Relations: A Reconsideration”, *International Organization Journal*, (Spring, 1996), C. S, No. 2, ss. 213-236.

WOLFRUM, Rudiger (Ed), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2012.

WOLFRUM, Rüdiger – RÖBN, Volker (Eds), Developments of International Law in Treaty Making, Springer, Berlin, 2005.

WOUTERS, Jan – RAMOPOULOS, Thomas, “Revisiting the Lisbon Treaty’s Constitutional Design of EU External Relations”, ROSSI, Lucia Serena – CASOLARI, Federico (Eds), The EU After Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties? Springer International Publishing, Switzerland, 2014.

ZIELONKA, Jan (Ed.), Paradoxes of European Foreign Policy, Kluwer Law International, Hollanda, 1998.

MAHKEME KARARLARI

- Case 104/81 Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG a.A, 1982, ECR 3461.
- Case 12/86, Demirel, 1987.
- Case 17/81 Pabst & Richarz v Hauptzollamt Oldenburg, 1982, ECR 1331.
- Case 181/73 R. & V. Haegeman v Belgian State, 1974, ECR 449.
- Case 188/91 Deutsche Shell AG v Hauptzollamt Hamburg-Harburg, 1993, I-63.

- Case 2/74 Reyners v Belgium State, 1974, ECR 631.
- Case 204/86, Greece v. Council, 1988, ECR 5323.
- Case 21/72 - 24/72, International Fruit Company, 1972, ECR 1-219.
- Case 22/70 Commission v Council, (AETR/ERTA), 1971, ECR 263.
- Case 26/62 Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen, 1963 ECR 1.
- Case 30/88, Greece v Commission, 1988, ECR 3711.
- Case 327/91 France v Commission, 1994.
- Case 40/72 Schröder KG v the Federal Republic of Germany, 1973 ECR 25.
- Case 41/74 Van Duyn v Home Office.
- Case 41/76 Donckerwolcke, 1976.
- Case 438/00, Deutscher Handballbund eV v. Marcos Kolpak, 2003.
- Case 804/79, Commission v UK, 1981, ECR 1045.
- Case 87/75 Conceria Daniele Bresciani v Amministrazione Italiana delle Finanze, 1976, ECR 129.
- Case 9/70 Grad v Finanzamt Traunstein.
- Case 93/71 Leonesio v Italian Ministry of Agriculture.
- Case C – 18/90 Kziber, 1991, ECR I-199.
- Case C - 61/64, Commission v Germany, 1996.
- Case C- 63/99, Gloszczuk, 2001, ECR I-6369.
- Case C-192/89 Sevince v. Staatssecretaris van Justitie, 1990, ECR I-346.
- Case C-265/03, Igor Simutenkov v. Ministerio de Educación y Cultura, Real Federación Española de Fútbol, 2005, ECR I-2579.
- Case C-277/94 Taflan-Met and Others, 1996.

- Case C-280/93 Federal Republic of Germany v Council of the European Union, Bananas, 1994, ECR I-4973.
- Case C-316-91, European Parliament v Council, 1994.
- Case C-351/08 Christian Grimme v Deutsche Angestellten, 2009, ECRI – 10777.
- Case C-366/10, American Air Transport Association and others, 21 Aralık 2011.
- Case C-467-98 Commission v Denmark, Open Skies, 2002, ECR I-9519.
- Case Reparation for Injuries Suffered in the Service of the UN, 1949, UAD.
- Case XVII Amr 65/96.
- Case 106/77, Italian Minister of Finance v Simmenthal, 1978.
- Case 270/80 Polydor v Harlequin, 1982, ECR 329.
- Cases 3, 4, and 6/76 Kramer, 1976 ECR 1279.
- Çek Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi Lizbon Kararı: US 19/09 Treaty of Lisbon Judgement of 26 November 2008, paragraf 186.
<http://www.usoud.cz/en/decisions/20091103-pl-us-2909-treaty-of-lisbon-ii/>
- ICJ Advisori Opinion on “Legality Of The Use By A. State Of Nuclear Weapons In Armed Conflict”, of 8 July 1996.
- Opinion 1/00 ECAA, 2002, ECR I-3493.
- Opinion 1/03, New Lugano Convention, 2006.
- Opinion 1/09 European Patent Court [2011] ECR n.y.r. Cf.
- Opinion 1/75 Understanding on Local Cost Standart, 1975, ECR 1355.
- Opinion 1/76 On the Draft Agreement Establishing a Laying-up Fund for Inland Waterway Vessels, 1977, ECR 741.

- Opinion 1/91 EEA, 1991, ECR I-6079.
- Opinion 1/94 World Trade Organisation Agreements, 1994, ECR I-5267
- Opinion 2/91, ILO Convention 170 on Chemicals at Work, 1993, ECR I-1061.
- Opinion 2/92 Revised Decision of the OECD on national treatment, 1995 ECR I-521.
- Opinion 2/94 Accession of the Community to the European Human Rights Convention, 1996, ECR I-1759.
- Opinion of Advocate General Kokott in Case C-366/10 American Air Transport Association and others.

ANLAŞMALAR ve RESMÎ BELGELER

- 1969 tarihli Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesi
- 1986 tarihli Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesi
- 2002 Komisyon Strateji Belgesi: “Towards the enlarged Union - Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries, 9 Ekim 2002. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52002DC0700>
- 88/345/EEC Council Decision of 22 June 1988 on the conclusion of the Joint Declaration on the establishment of official relations between the European Economic Community and the Council for Mutual Economic Assistance. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31988D0345>

- AB – Arnavutluk İstikrar ve Ortaklık Anlaşması
- AB – Bulgaristan Ortaklık Anlaşması
- AB – Estonya Ortaklık Anlaşması
- AB – Hırvatistan İstikrar ve Ortaklık Anlaşması
- AB – Makedonya İstikrar ve Ortaklık Anlaşması
- AB – Polonya Ortaklık Anlaşması
- AB- Ukrayna'nın Eylem Planı
- AET – Türkiye Ortaklık Anlaşması
- AET – Yunanistan Ortaklık Anlaşması
- AT – Kıbrıs Ortaklık Anlaşması
- AT – Malta Ortaklık Anlaşması
- Avrupa Birliği Antlaşması
- Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma
- Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması
- Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması
- Avrupa Topluluğu Antlaşması
- Comission Of The European Communities, Greece And The European Community, Europe Information, 14/78, Eylül 1978.
http://aei.pitt.edu/960/1/enlargement_greece.pdf
- Commission communication to the Council, *European Strategy for Turkey - Initial Operational Proposals by the Commission* COM(98)0124 final, 4.3.1998.

- Commission Delegated Regulation (EU) No 1015/2014 of 22 July 2014, L 283/20 EN Official Journal of the European Union 27.9.2014
- Commission of the European Union - Directorate General for Trade, “An Impact Study Of The EU-ACP Economic Partnership Agreements In The Six ACP RegionS”, Final Report – January 2008
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/march/tradoc_138081.pdf
- Commission of the European Union - Directorate General for Trade, “An Impact Study Of The EU-ACP Economic Partnership Agreements In The Six ACP RegionS”, Final Report – January 2008.
- Commission Opinion on Greek Application for Membership, Bulletin of EC, Supplement no 2/1976
- Commission Opinion On Turkey's Request For Accession To The Community. Brussels, 20 Aralık 1989. <http://aei.pitt.edu/4475/1/4475.pdf>
- Communication From The Commission To The Europeanparliament And The Council on a Feasibility Study for a Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Kosovo.
- Communication to the Commission: Implementing and Promoting the ENP, Komisyoner Ferrero – Waldner’in Komisyona yaptığı açıklama. 22 Kasım 2005. http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/sec_2005_1521_en.pdf
- Conclusions of the Presidency - Copenhagen, June 21-22 1993
- Constitution of Albania
http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=224108#LinkTarget_1407
- Constitution of Kosovo

<http://www.kryeministri->

ks.net/repository/docs/Kushtetuta.e.Republikes.se.Kosoves.pdf

- Constitution of Serbia

https://www.constituteproject.org/constitution/Serbia_2006.pdf

- Constitution of the Republic of Lithuania, 1992,

http://www.ctbto.org/fileadmin/user_upload/pdf/Legal_documents/national_provisions/Lithuania_ConstitutionAndPenalProvisions_251092.PDF

- Council Conclusions of 18/19 June 2007 on Strengthening the European Neighbourhood Policy,

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011016%202007%20INIT>

- Council Conclusions on the European Neighbourhood Policy, General Affairs and External Relations Council, 18 June 2007.

- Council Decision of 1 October 1987.

- Davignon Report (Luxembourg), 27 October 1970, Bulletin of the European Communities. November 1970, n° 11. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- EP resolution Doc. A4-0368/97, 4.12.1997, recital S and paragraph. 31; Luxembourg European Council of 12-13.12.1997, Presidency's Conclusions, para. 31; Commission opinion of 18.12.1989, SEC(89)2290 final.

- Europe and the Challenge of Enlargement, Bulletin of European Communities, Supplement no 3/1992

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/press_corner/research_bulletin/index_en.htm

- European Commission Opinion on the application for membership of the European Economic Community (EEC) by Greece On 29 January 1976. Bulletin of the European Communities. February 1976, n° Supplement 2/1976. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- European Commission Opinion on Turkey's Request for the Accession to the Community, 18 December 1989.
- European Commission Zagreb Summit 24 November 2000 Final Declaration
- European Commission, Management Plan 2015, Service of Foreign Policy Instruments, 31.07.2015.
- European Commission, Memo, Brussels, 3 December 2013, The EU's bilateral trade and investment agreements.

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150129.pdf

- European Commission, Regional Cooperation in the Western Balkans, A Policy Priority for the European Union, 2005.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/nf5703249enc_web_en.pdf

- European Council Santa Maria de Feira Summit 2000, Conclusion of Presidency
- European Parliament, Directorate General for External Policies, The EU's 2014-2020 External Financial Instruments: An Opportunity for the European Parliament to Play a Greater Role, October 2014
- Final Communiqué of the Hague Summit, 2 December 1969.

- Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission, 20.11.2010 Official Journal of the European Union L 304/47
- GATT Antlaşması
- General Affairs Council, Review of the Stabilisation and Association Process, Annex Section III, Brussels, 11–12 June 2001, Press 01/226
- General Affairs Council, Review of the Stabilisation and Association Process, Annex Section III, Brussels, 11–12 June 2001, Press 01/226.
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf
- Ligji nr. 8577, date 10.02.200, per Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë
http://www.gjk.gov.al/web/ligji_per_organizimin_dhe_funksionimin_e_gjykatës_kushtetues_82.pdf
- Presidency Conclusions, Madrid European Council, 15–16 December 1995
- Rapport fait au nom de la commission politique sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté par M. Willi Birkelbach Rapporteur. [s.l.]: Services des publications des Communautés européennes, 15.01.1962.
- Resolution (55) 14, adopted on 05 July 1955 by Council of Europe
http://www.coe.int/t/dgal/dit/ilcd/archives/selection/Saar/default_en.asp
- The Bulletin of the European Communities No 12, Volume 22, 28.12.1989, L 375. <http://aei.pitt.edu/65135/1/BUL333.pdf>
- The Constitutional Tribunal Act of Poland - <http://trybunal.gov.pl/en/about-the-tribunal/legal-basis/the-constitutional-tribunal-act/>

- The European Council [Corfu Summit 1994], Corfu, 24-25 June 1994,
http://www.europarl.europa.eu/summits/cor1_en.htm
- The European Council [Essen Summit 1994], Essen, 9-10 December 1994,
http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_en.htm
- The European Parliament's Role in Relation to Human Rights in Trend and Investment Agreement. Directorate General For External Policies of Union Study,
2014,[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2014/433751/EXPO-JOIN_ET\(2014\)433751_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2014/433751/EXPO-JOIN_ET(2014)433751_EN.pdf)
- Türk Anayasası
- UN Doc A/64/10, International Law Commission, 'Report of the International Law Commission, Fifty-fifth Session' [5 May–6 July and 7 July– 8 August 2003] GAOR 58th Session.

TEZİN ÖZETİ

Bu çalışmada Avrupa Birliğinin, kurucu antlaşmaların düzenlemeleri kapsamında 3. devletlerle yaptığı, karşılıklı hak ve yükümlülükler, ortak faaliyetler ve özel usuller öngören ortaklık anlaşmaları karşılaştırmalı bir şekilde incelenmektedir. Bu anlaşmalar AB tarafından, başta ekonomik ve ticari ilişkiler olmak üzere, 3. devletlerle farklı seviyelerde ve alanlarda ilişkilerinin düzenlenmesinde yoğun ve esnek bir şekilde kullanılan önemli bir hukuki araç olarak ortaya çıkmaktadır. Çalışmamızın birinci bölümünde, ortaklık anlaşmalarının AB dış yetkileri çerçevesinde ve AB'nin oluşturduğu dış politikalar kapsamında şekillendirilen anlaşmalar olduklarını göz önünde bulundurarak, öncelikle AB dış ilişkiler hukukunun, dış yetki ve politikalarının genel bir değerlendirilmesine yer verilmektedir ve daha sonra AB dış politikalar kapsamında yapılan bütün antlaşma türleri ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Çalışmamızda dış ekonomik ilişkiler kapsamında Birliğin AKP, Latin Amerika ve Asya ülkeleri ile yapmış olduğu anlaşmalar, siyasi ilişkiler kapsamında ise Akdeniz ve Doğudaki komşu ülkeler ile Avrupa'daki ülkelerle yapmış olduğu ortaklık anlaşmaları ele alınmıştır. Böyle bir gruplandırma sadece AB'nin anlaşmalı ilişkiler ağının genel bir tablosunu ortaya koymak amacıyla yapılmıştır. Bu şekilde, AB dış ilişkiler hukuku içerisinde ortaklık anlaşmalarına daha geniş bir perspektiften bakabilme imkanı sağlanmakta ve ortaklık anlaşmalarının inceleneceği zemin hazırlanmaktadır.

Çalışmamızda, Avrupa kıtasındaki devletlerle yapılan ortaklık anlaşmalarına vurgu yapılmaktadır. Bu anlaşmalar bir yandan AB tarafından dış ilişkilerinin düzenlenmesinde yoğun ve esnek bir şekilde kullanılmakta olduğu için, diğer yandan ortak devletler tarafından AB ile yakın ilişkiler kurabilmek ve Avrupa bütünleşme

sürecine katılabilmek amacıyla kullanıldığı için tarafımızca AB'ye katılımı hazırlayan ortaklık anlaşmaları olarak nitelendirilmektedir. Çalışmamızın ikinci bölümünde ortaklık anlaşmalarının yapılma usulünün genel bir tablosuna yer verildikten sonra, siyasi ve tarihi inceleme kapsamında, önemli bir dış politika aracı olan AB'ye katılımı hazırlayan ortaklık anlaşmalarının türleri incelenmektedir. Çalışmamızda bu anlaşmalar; (1) AB'ye katılımı açıkça öngören ortaklık anlaşmaları, (2) gümrük birliğinin kurulmasını amaçlayan ortaklık anlaşmaları, (3) Avrupa Anlaşmaları ve (4) İstikrar ve Ortaklık Anlaşmaları olmak üzere dört grupta sınıflandırılarak incelenmektedir. Bu sınıflandırma anlaşmaların imzalandığı dönemin şartları, amacı ve kapsamı, imzalanmasından sonraki hukuki ve siyasi gelişmeler unsurlarına dayanarak yapılmıştır.

Çalışmada Avrupa'daki devletlerle ortaklık anlaşmalarının akdedilmesi ve AB üyeliği olgusu arasındaki bağlantı ile ilgili tartışmalar değerlendirilmektedir. Bu kapsamda ortaklık anlaşmalarını AB üyeliği için önemli ve gerekli bir araç olarak algılayan Batı Balkan ülkeleri örneği, açık bir şekilde üyeliği öngören bir ortaklık anlaşmasına taraf olan ancak henüz üye olamayan Türkiye örneği, ortaklık anlaşması olmadan da üyelik kazanan İspanya örneği gibi bu tartışmalara sebebiyet veren durumların şart ve sebepleri araştırılmaktadır. Bu çalışmada söz konusu tartışmalara rağmen ortaklık anlaşmalarının taraflar arasındaki ilişkilerin dayandığı en önemli hukuki bağlayıcılığı olan araç olarak, özellikle yürürlükte olan bir ortaklık anlaşmasının tarafı olan Türkiye ve Batı Balkan ülkeleri başta olmak üzere, ortaklığın bütün tarafları açısından önem arz eden bir konu olduğu gerekçelendirilmektedir.

Çalışmamızda ortaklık anlaşmalarının önemi ortak devletlerin vatandaşları açısından da ortaya konulmaktadır. Ortaklık anlaşmaların metinlerinde ya da ortaklık organlarının kararlarında yer alan işçilerin ve sermayelerin serbest dolaşımı gibi, ortak devletlerin vatandaşlarını yakından ilgilendiren düzenlemeler, bu vatandaşlara hem ulusal hem de Birliğin yargı ve idari organları önünde ileri sürebileceği haklar tanımaktadır. Bu bağlamda ortaklık anlaşmalarının yarattığı ortaklık ilişkisinin AB hukuku ve ortak devletin iç hukuk sistemindeki yerini, hukuki niteliğini, bağlayıcılığını ve etkisini incelemek önem arz eden bir konu olarak çalışmamızın üçüncü bölümünde ayrıntılı bir şekilde ele alınmaktadır. Değerlendirmeler AB hukuku ve tarafların iç hukuk normlarının yanı sıra, ayrıca, AB Adalet Divanı ve ulusal mahkemelerin kararları ışığında yapılarak, daha kapsamlı bir inceleme ortaya konulmaya çalışılmıştır.

ABSTRACT

In this study are examined in a comparative way the association agreements concluded by EU with 3rd states, which according to the dispositions of the European Union founding treaties can involve reciprocal rights and obligations, common actions and special procedures. These agreements used by the EU to establish different levels of cooperation with 3rd states, in different areas, especially in trade and economic relations, are emerging as an important extensively used and flexible legal tools. Considering that the association agreements are shaped within the framework of EU external competences and foreign policies, in the first chapter of our study a general examination of EU external relations law, external competences and foreign policies is made. Further on all different types of agreements concluded under EU foreign policies are examined. In this study, in the framework of external economic relations, there are examined agreements concluded with ACP, Latin America and Asia countries. While in the framework of political relations there are examined association agreements with neighbor countries in Mediterranean, in the East of EU and in Europe. Such a grouping in fact was made only in order to reveal the overall picture of the EU's contractual relationships network. In this way, there is provided an appropriate ground for the examination of association agreements and the opportunity to approach them from a broader perspective within the framework of external relations law.

In our study, the emphasis is on the partnership agreement made with the European states. These agreements on one hand are extensively and flexibly used by the EU within the establishment of foreign relations; on the other hand they are used by the associated countries to create closer relations with the EU and to join the

European integration process. Therefore such agreements are specified as association agreements preparing for accession to the EU. At the beginning of the second chapter of this study, an overall picture of the legal procedures on how the association agreements are made is treated. Further on, the shaping of association agreements preparing for accession to the EU as an important tool of foreign policy are examined within historical and political processes. These agreements are classified into four groups. (1) association agreements that are clearly provided for EU accession, (2) association agreements that aim to create a customs union, (3) Europe Agreement, (4) Stabilisation and Association Agreements. Such a classification is based on elements like the conditions of the periods in which the agreements were concluded, the purpose and scope of the agreements and the legal and political developments after they were signed.

In this study, the link between EU membership and the conclusion of the association agreements is assessed in the light of different discussions about the matter. In this context, the conditions and reasons of different cases giving rise to these discussions are treated. An example of this is the case of Western Balkan countries, which perceived the association agreements as an important and necessary tool for EU membership. Another example is the case with Turkey, which even though is part of an association agreement that clearly issued on the EU membership, still is not a member of EU. There is also the case of Spain which achieved the membership ahead, even without concluding before an association agreement. In this study is argued that despite such discussions, these agreements have always maintained their importance due to the fact that they are the most important legally binding instruments, in which is based the relationship between the parties.

Examination of association agreements preparing for the accession to the EU is an important issue for all the parties involved, especially for a country like Turkey and the Western Balkan countries which are part of ongoing association agreements.

In this study is set forth also the importance of association agreements for the citizens of the associated states. Such dispositions, like the free movement of workers and capital set down in the text of association agreements or in the decisions of the association bodies, closely concern the citizens of the associated states. This kind of legal arrangements recognize to citizens some rights that could be claimed in front of both the national and EU judicial and administrative bodies. In this context, in the third chapter the association relationship created by the association agreement is examined in the terms of its legal status, legal nature and binding effects within the framework of Union law system and the national law systems of associated states. Assessment are made in the light of the norms of EU law and national law of the parties of association as well as in the light of the decisions of the EU Court of Justice and national courts, trying to put forward a more comprehensive review on the matter.