

## BREXIT: AB KURUMLARINA, POLİTİKA YAPIM VE KARAR SÜREÇLERİNE ETKİSİ

Özge ONURSAL-BEŞGÜL\*  
Araştırma Makalesi

### Öz

*Bu makalede Brexit müzakere sürecinde AB kurumlarının oynadığı rol ve sürecin kurumlar üzerindeki etkisi üzerinde durulacaktır. Makalenin ilk bölümünde, müzakere sürecinin kurumlar tarafından nasıl yürütüldüğü aktarılacak; ikinci bölümde müzakereler/Çıkış Anlaşması taslak çalışmaları özetlenecektir. Makalenin son kısmında ise kısa vadede müzakere sürecinin ve Birleşik Krallığın çıkışının kurumlar üzerinde olası etkileri tartışılacaktır.*

**Anahtar Kelimeler:** Avrupa Birliği, Brexit, AB Kurumları, AB Karar Alma Süreçleri

### The Impact of Brexit on the EU Institutions, EU Policy and Decision-Making Processes

#### Abstract

*This article focuses on the role that the EU institutions played during the Brexit negotiations and the impact of the Brexit on the institutions themselves. The first part of the article will outline how the institutions carried out the negotiations and the second part will summarize the negotiations /withdrawal agreement draft works. Finally, the article will discuss the short-term implications of the Brexit negotiation process and the UK's withdrawal on the EU's institutional structure.*

**Keywords:** European Union, Brexit, EU Institutions, EU Policy Making Processes

---

\* Doç. Dr., İstanbul Bilgi Üniversitesi. ozge.onursal@bilgi.edu.tr ORCID: 0000-0001-9876-8904  
Makalenin Gönderilme Tarihi: 01/12/2019, Kabul Edilme Tarihi: 30/09/2020

## Giriş

Tarihsel olarak bakıldığında Birleşik Krallığın Avrupa Birliği (AB) ile ilişkisi hep çekimser olmuştur. Birleşik Krallık, Topluluğa katılımı sonrasında da üyeliğini müzakere etmek isteyen ve eden yegâne devlettir. Muhafazakâr Edward Heath hükümeti ile zamanın Avrupa Topluluklarına henüz üye olmuş Birleşik Krallıkta, 5 Haziran 1975 tarihinde, bu defa Harold Wilson liderliğinde İşçi Partisi hükümeti eliyle üyelik referandumuna sunulmuştur. Krallığın gördüğü bu referandum ülke için bir ilk olup, AB konularında bir norm haline gelecek sonraki uygulamalara emsal teşkil etmiştir.<sup>1</sup> Birleşik Krallık, üyeliği boyunca birçok önemli bütünleşme adımında çekimser kalmış; Euro ve Schengen vize sistemi gibi önemli politikaların dışında kalmayı tercih etmiştir. AB için, aslında, Brexit referandumunun sonucu şaşırtıcı olmamıştır. Çıkışı engellemek için Brexit referandumu öncesi AB, Birleşik Krallık ile çözüm yolları aramıştır. 19 Şubat 2016 Birleşik Krallık AB arasında bir anlaşma yapılmıştır.<sup>2</sup> Fakat bu girişimlere rağmen 23 Haziran 2016 tarihinde yapılan referandum olumsuz sonuçlanmış, oy kullananların (seçmenin %72'si) %51,9'u AB'den ayrılmayı; 48,1'i de AB üyeliğinin devamını tercih etmiştir.<sup>3</sup> Böylelikle Birleşik Krallık ile 18-19 Şubat 2016 tarihli Konsey Toplantısı'nda görüşülen anlaşma da geçersiz hale gelmiştir.

AB üyeliğinden çıkışın/ayrılmanın yasal zeminini ilk defa oluşturan AB Antlaşmasınının 50. maddesine göre çıkış süreci, üye devletin AB Zirvesi'ne niyet beyanı ile başlar (bkz. Kutu 1). Birleşik Krallık, başbakanın imzası ile 29 Mart 2017 tarihinde bu beyanda bulunmuş ve uzun bir müzakere sürecine girmiştir. AB'den Çıkış Anlaşması, AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 218 (3) maddesine istinaden müzakere edilmektedir. Sürecin başında 2019 yılına kadar anlaşmanın akdedileceği, onaylanacağı ve ilgili yasal düzenlemelerin 21 aylık bir geçiş süreci ile tamamlanacağı öngörülmüştür. Bir anlaşmaya varılamaması durumunda ise ayrılma sürecinin iki yılda tamamlanması ile Birleşik Krallığın 29 Mart 2019 gece yarısı AB'den çıkması öngörülmüştür. Ancak müzakere süreci, aşağıda da detaylandırılacağı gibi iki yılı aşmıştır. Ülkenin çıkışı 31 Ocak 2020'de gerçekleşmiştir. Çıkış sonrasında kurulacak ekonomik ilişkiye ilişkin anlaşmanın belirsizliği halan sürmektedir. 31 Aralık 2020'ye kadar olan geçiş dönemi anlaşma olmaksızın sona ererse; Britanya AB ile ilişkilerini, Dünya Ticaret Örgütü'nün

<sup>1</sup> Owen Parker, Stephen George ve Simon Bulmer, *'Brexit' Supplement to Politics in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2017), 2.

<sup>2</sup> AB Konseyi. "European Council meeting (18 and 19 February 2016) – Conclusions." Brüksel, Şubat 2016. Erişim Tarihi 12 Temmuz, 2018.

<sup>3</sup> Referandumda toplam 33,577,342 vatandaş oy kullanmış ve katılım oranı ise yüzde 72.2% olmuştur. Daha fazla bilgi için: Birleşik Krallık Parlamentosu. "Analysis of the EU Referendum results 2016." 29 Haziran 2016. Erişim Tarihi 3 Ekim, 2018.

uluslararası ticaret ilkeleri çerçevesinde yürütmeye devam edecektir.<sup>4</sup> Bu durumda AB hukuku yükümlükleri kalkacak olan Birleşik Krallık, AB nezdinde de bir üçüncü ülke statüsüne evrilecektir.

Bu makalede Brexit'in AB kurumlarına ve karar alma süreçlerine etkisine odaklanılacaktır. Brexit'in etkilerinin, ileriki yıllarda daha sağlıklı değerlendirilebilmesi mümkün olacaktır, ancak yalnızca sürecin de kurumlar üzerinde önemli etkileri olduğu görülmektedir. Bu nedenle, bu çalışmada Brexit sürecinde kurumların oynadığı rol ve sürecin kurumlar üzerindeki etkisi üzerinde durulacaktır. Makalenin ilk bölümünde, müzakere sürecinin kurumlar tarafından nasıl yürütüldüğü aktarılacak; ikinci bölümde de müzakereler/Çıkış Anlaşması taslak çalışmaları özetlenecektir. Makalenin son kısmında ise kısa vadede sürecin kurumlar üzerinde gözlemediğimiz etkileri aktarılacak ve Birleşik Krallığın çıkışının olası etkileri tartışılacaktır.

### **Kutu 1. AB Antlaşması**

#### **Madde 50**

1. Her üye devlet, kendi anayasal kurallarına uygun olarak Birlikten çekilmeye karar verebilir.
2. Çekilme kararı alan üye devlet, niyetini Avrupa Birliği Zirvesi'ne bildirir. Birlik, söz konusu devletle, Avrupa Birliği Zirvesi tarafından belirlenen yönlendirici ilkeler ışığında, bu devletin Birlik ile gelecekteki ilişkisinin çerçevesini dikkate alarak, çekilmeye ilişkin kuralları belirleyen bir anlaşmayı müzakere eder ve akdeder. Bu anlaşma, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 218. maddesinin 3. paragrafına uygun olarak müzakere edilir. Anlaşma, Birlik adına, Avrupa Parlamentosu'nun muvafakatini aldıktan sonra, nitelikli çoğunlukla hareket eden Konsey tarafından akdedilir.
3. Antlaşmalar'ın ilgili üye devlete uygulanması, çekilme anlaşmasının yürürlüğe girdiği tarihte, bunun gerçekleşmemesi halinde, Avrupa Birliği Zirvesi oybirliğiyle ve ilgili üye devletle mutabık kalarak süreyi uzatmadığı takdirde, 2. paragrafta belirtilen bildirimden iki yıl sonra sona erer.
4. 2 ve 3. paragrafların amaçları doğrultusunda, çekilen üye devletin Avrupa Birliği Zirvesi'ndeki veya Konsey'deki temsilcisi, Avrupa Birliği Zirvesi veya Konsey'de kendisini ilgilendiren görüşmelere ve kararlara katılamaz. Nitelikli çoğunluk, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 238. maddesinin 3. paragrafının (b) bendine göre belirlenir.
5. Birlik'ten çekilen bir devlet Birliğe yeniden katılmak isterse, talebi 49. maddede belirtilen usule tabi olur.

<sup>4</sup> Simon Hix, "Brexit: Where is the EU-UK Relationship Heading?" *Journal of Common Market Studies*, no 56 (2018): 11-27.

## I. Brexit Sürecinde Kurumların Rolü

Brexit referandumunun ertesi günü, 24 Haziran'da AB Başkanı Donald Tusk, bir basın açıklaması yaparak, AB'nin, "sadece bir iyi gün projesi" olmadığını, "olumsuz senaryoya" hazır olduklarını, süreçte herhangi bir "yasal boşluk" bulunmadığını beyan etmiştir.<sup>5</sup> Tusk'un çağrısı üzerine 28-29 Haziran'da toplanan AB Zirvesi referandumun siyasi sonuçlarını görüşmüştür. Toplantı sonrası yapılan ortak açıklamada 27 üye devletin hükümet ve devlet başkanları ile AB Zirvesi ve Avrupa Komisyonun başkanlarının, Birleşik Krallıktaki referandum sonucundan "derin üzüntü" duyduğu; ancak halkın iradesine de saygı duyulduğu, "Birleşik Krallık AB'den çıkana kadar, AB Hukukunun... Kraliyet için de uygulanmaya devam" edeceği ifade edilmiştir.<sup>6</sup> Ayrıca bu esnada Birleşik Krallık resmi olarak çıkışını beyan etmedikçe, herhangi bir müzakerenin başlayamayacağını da altı çizilmiştir. Bu süreç içerisinde AB Zirvesi Başkanı Donald Tusk çok aktif bir rol oynamıştır. Bu dönemde Konsey, süreci yürütmek üzere Didier Seeuws'ı Brexit çalışma kolunun başına atamıştır. 16 Eylül 2016'da yapılan AB'nin bir diğer resmi açıklaması Bratislava Deklarasyonunda, AB'nin birlik içinde devam edeceğinin altı çizilmiştir: "Her ne kadar bir ülke çıkmaya karar vermiş olsa bile, kalanlarımız için AB vazgeçilmez olarak durmaktadır. Savaşlar ve kıtadaki derin bölünmeler sonrası AB, barış, demokrasiyi güvenceye almış ve ülkelerimizin refahını sağlamıştır" denilmiştir.<sup>7</sup>

2016 Aralık ayında, 27 lider, Komisyon ile birlikte bir deklarasyon yayınlamışlardır. Bu deklarasyonda AB üye devletleri Birleşik Krallığın madde 50'yi yürürlüğe koyar koymaz müzakerelere başlamaya hazır olduklarını beyan etmişlerdir. Sürecin işleyişine dair detayların da üzerinde anlaşıldığı toplantıda Tusk, sürecin siyasi kontrolünün AB Zirvesi'nde olacağını, müzakereyi ise Komisyon'un yürüteceğini açıklamıştır. Bu minvalde sürecin aşağıdaki şekilde yürütülmesi üzerinde anlaşılmıştır:<sup>8</sup>

<sup>5</sup> AB Zirvesi. "Press statement by President Donald Tusk on the outcome of the referendum in the UK." 24 Haziran 2016. Erişim Tarihi 3 Ekim, 2018. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/24/tusk-statement-uk-referendum/>.

<sup>6</sup> AB Zirvesi. "Informal meeting at 27 Brussels, 29 June 2016 Statement." 29 Haziran 2016. Erişim Tarihi 3 Ekim, 2018 <https://www.consilium.europa.eu/media/20462/sn00060-en16.pdf>.

<sup>7</sup> AB Zirvesi. "Bratislava Declaration and Roadmap", 16 Eylül 2016. Erişim Tarihi 25 Ekim, 2018. <https://www.consilium.europa.eu/media/21250/160916-bratislava-declaration-and-roadmapen16.pdf>.

<sup>8</sup> AB Zirvesi. "Informal meeting of the Heads of State or Government of 27 Member States, as well as the Presidents of the European Council and the European Commission Brussels."

- 1) Süreç, Birleşik Krallığın AB Zirvesine madde 50'ye istinaden ayrılma istediğini belirtmesi ile başlar.
- 2) 27 AB lideri müzakerelere ışık tutacak ana ilkeleri yayınlayacaktır. Gerekli hallerde, bu ilkeler geliştirilebilir.
- 3) Komisyonun tavsiyesi ile, Genel İşler Konseyi müzakerelerin açılmasını onaylayacaktır.
- 4) Bakanlar Konseyi, konunun içerik ve detaylarına istinaden müzakere yönergelerini çıkartacaktır. Sürecin gidişatına göre bu yönergelerde değişim ve ekleme yapılabilir.
- 5) Bakanlar Konseyi, Komisyonu, Birliğin müzakerecisi olarak atar ve Komisyon 27 üye ülke adına müzakereleri yürütür. Müzakereler boyunca, Komisyonun baş müzakerecisi, liderlere ve Bakanlar Konseyi'ne rapor verecek ve Avrupa Parlamentosunu yakından ve düzenli olarak bilgilendirecektir.
- 6) AB Zirvesi, müzakerelerin, 27 ülkenin üzerinde anlaştığı ilkeler ışığında devam etmesini sağlamakla görevlidir. Bakanlar Konseyi, Komisyona kılavuzluk edecektir.

29 Mart 2017'de Birleşik Krallığın çekilme kararını resmen bildirmesiyle sürecin ilk aşaması yerine getirilmiştir. 29 Nisan tarihinde AB Zirvesi, müzakereleri şekillendirecek ana ilkeleri oybirliği ile kabul etmiştir. İlkelerin taslağı üzerinde tartışılırken, Tusk dört ilke çerçevesinde hareket edileceğini belirtmiştir:<sup>9</sup>

- 1) Öncelik, vatandaşların olacaktır. Özellikle Birleşik Krallık'ta ikamet eden, çalışan veya eğitim gören AB vatandaşlarının hakları vurgulanmıştır. Birleşik Krallığın çıkışı sonrası sayıları 3,16 milyonu bulan bu kişilerin haklarının güvence altına alınması önemlidir. Elbette kıta Avrupasında yaşayan 1,22 milyon Birleşik Krallık vatandaşı üzerine de düşünülmesi gereklidir.<sup>10</sup>

---

15 Aralık 2016. Erişim Tarihi 3 Ekim, 2018.  
<https://www.consilium.europa.eu/media/24173/15-euco-statement.pdf>.

<sup>9</sup> AB Zirvesi. "Remarks by President Donald Tusk on the next steps following the UK notification." 31 Mart 2017. Erişim Tarihi 3 Ekim, 2018.  
<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/31/tusk-remarks-meeting-muscat-malta/>.

<sup>10</sup> Avrupa Parlamentosu. "Brexit: protecting the rights of EU citizens living in the UK." Erişim Tarihi 9 Kasım, 2019.  
<https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/brexit/20170505STO73508/brexit-protecting-the-rights-of-eu-citizens-living-in-the-uk>.

- 2) AB şirketleri için de bu süreç boyunca ve sonrasında “yasal boşluk” oluşmaması yönünde çalışmalar yapılacaktır.
- 3) Birleşik Krallık, AB üyesi statüsüyle verdiği tüm “mali taahhüt ve sorumlulukları” yerine getireceğinin güvencesini vermelidir.
- 4) İrlanda ve Kuzey İrlanda arasındaki sınır müzakerelerinde katı bir tutum sergilenmemelidir ve barış sürecinin desteklenmesi gereklidir.

Hazırlıklarının, 27 ülke katılımında Genel İşler Konseyinde yapıldığı taslak ilkeler AB Zirvesinde tartışılmış ve üzerinde anlaşılmıştır.<sup>11</sup> Belirlenen ana ilkelerin başında, AB’nin, müzakereleri, bir bütün olarak yürütmesi gelmektedir. Liderler, ilk olarak Birleşik Krallık ile yakın ilişkilerini sürdürmek istediklerini belirtmiştir. İkinci olarak, müzakereler esnasında, hak ve yükümlülükler dengesinin gözetilmesi gerekliliğinin üzerinde durmuşlardır. Üçüncü olarak ise, ana ilkelerde Tek Pazar’ın bütünlüğünün her koşulda korunmasının önemi vurgulanmıştır. Bu bütünlükten kastedilen, dört serbest dolaşım ilkesinin bölünmezliğidir ve serbest dolaşım ilkeleri arasında tercih yapılmamalıdır. Bir başka deyişle, sektörel düzeyde müzakere olmayacaktır. Ayrıca bu ana ilkeler kapsamında üye olmayan bir ülkenin üye ülkelerin haklarına sahip olamayacağı da ifade edilmiştir.

Yine 27 üye ile Nisan ayında toplanan Bakanlar Konseyi ise müzakerelerin başlangıcını onaylamış ve Komisyonu müzakereci olarak yetkilendirmiştir. Bu süreçte müzakereye yönelik yönergeler oluşturulmuştur. Bunun esaslarına dair Komisyon, Konseye müzakereler için önerilerde bulunmuş,<sup>12</sup> bu önerileri COREPER seviyesinde Bakanlar Konseyine sunmuştur. Bu öneriler üzerine Genel İşler Konseyi müzakerelerin başlamasını, Komisyonun yürütücü olarak görevlendirmesini ve müzakere yönergelerinin kabulünü öngörmüştür. Daimî Temsilciler Komitesi (COREPER), sürecin şeffaflık ilkesi dahilinde işleyeceğini beyan etmiştir. Komite, kamuya açık bir denetim mekanizmasının oluşturulması gerekliliği üzerinde durmuştur. Komisyonun, Konsey, Avrupa Parlamentosu ve Birleşik Krallık ile paylaştığı tüm müzakere belgelerinin, AB hukuku çerçevesinde kamuya açık olması yönünde karar alınmıştır.

Bu süreçte, baş müzakereci Michel Barnier 27 AB ülkesini temsil etmektedir. Komisyon süreci içerisinde önemli bir rol oynamaktadır. Baş

<sup>11</sup> AB Zirvesi. “European Council (Art. 50) guidelines for Brexit negotiations.” 29 Nisan 2017. Erişim Tarihi 18 Ekim, 2018. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29/euco-brex-it-guidelines/>.

<sup>12</sup> Avrupa Komisyonu. “European Commission – Fact Sheet.” Erişim Tarihi 27 Eylül, 2018. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-17-648\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-648_en.htm).

müzakereciye destek vermek üzere Sabine Weyand, yardımcı baş müzakereci atanmıştır. Komisyon bünyesinde "Birleşik Kraliyet ile Madde 50 Müzakereleri" adlı özel bir görev komitesi kurulmuştur. Bu komite müzakereleri hazırlamak ve yürütmekle sorumlu olup tüm "stratejik, operasyonel, yasal ve mali işleri" koordine etmiştir.<sup>13</sup>

Müzakerelerin sonuçlanması üzerine onayı gereken Parlamento da süreci yakından takip etmiştir. Parlamento bünyesinde Brexit Yürütme Kurulu oluşturulmuştur. Başkanlığını, Avrupa İçin Liberaller ve Demokratlar İttifakı Partisi üyesi Belçikalı Guy Verhofstadt'ın yürüttüğü kurulun görevi, Parlamentodaki tartışmaları, müzakereleri, önerileri düzenlemek ve hazırlamaktır. Parlamento Nisan 2017'de sürece yönelik kırmızı çizgiler belirlemiştir. Bunlar kısaca: yapılan anlaşmada vatandaşların çıkarının gözetilmesi; müzakerelerin iyi niyet çerçevesinde ve şeffaflıkla gerçekleştirilmesi; güvenlik konuları ve kurulmak istenen iktisadi ilişkiler arasında değiş tokuşun olamayacağı; Kuzey İrlanda'daki barışın korunması, katı sınırların çizilmemesi ve Birleşik Krallığın, mali olanlar da dahil, sözünü verdiği tüm sorumlulukları yerine getirmesidir. Bu çizgilere göre tek pazara üyelik konusunda müzakere söz konusu olamaz ve serbest dolaşım arasında tercih yapılamaz. İlaveten Parlamento, AB üyelerinin Birleşik Krallık ile bire bir müzakerelere girmesini men etmiştir. Birleşik Krallığın olası Çıkış Anlaşması'nı onaylamak için Parla mentonun koymuş olduğu ilkeler bir önerge olarak Genel Kurula sunulmuş ve geçmiştir, 751 milletvekilinin 516'sı önergeyi onaylamış, 133'ü karşı oy kullanmış, 50'si çekimser kalmıştır.<sup>14</sup>

Görüldüğü üzere Brexit, ilgili birimlerin kurulması yoluyla tüm AB kurumlarına nüfuz etmiştir. Komisyonun ulusötesi, Konseyin ise uluslararası unsurları temsil etmesi ve bu iki kurum arasındaki dengenin gözetilmesi ihtiyacı, Barnier ile Seew'sın eşgüdümlü çalışması gereğine işaret etmekte ve bu durum liderler tarafından sıklıkla vurgulanmıştır. Komisyon müzakereleri yürütmekte ise de nihai karar alıcı değildir ve Konseyin siyasi liderliğine muhtaçtır. Doğaldır ki üye devletler sürece hâkim olmak istemekte ve Komisyonun rolünü ellerinden geldiğince kısıtlamaktadır. Parlamento ise anlaşmayı onaylayacağı gerekçesiyle kurulan komite aracılığıyla süreci yakın takibe almıştır.

<sup>13</sup> Bakınız [https://ec.europa.eu/info/departments/taskforce-article-50-negotiations-united-kingdom\\_en](https://ec.europa.eu/info/departments/taskforce-article-50-negotiations-united-kingdom_en). Erişim Tarihi 27 Eylül, 2018.

<sup>14</sup> Avrupa Parlamentosu. "European Parliament resolution of 5 April 2017 on negotiations with the United Kingdom following its notification that it intends to withdraw from the European Union (2017/2593(RSP)". 5 Nisan 2017. Erişim Tarihi 18 Ekim, 2018. [http://www.epgncms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/b9a0c645-21c2-4117-b933-04689cf7cb46/European\\_Parliament\\_Resolution\\_5\\_April.pdf](http://www.epgncms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/b9a0c645-21c2-4117-b933-04689cf7cb46/European_Parliament_Resolution_5_April.pdf).

## II. Müzakereler ve Taslak Çalışmaları

Yukarda belirttiği üzere 29 Nisan’da AB Zirvesi, 27 üye devleti temsilen oybirliği ile müzakerelerin ana ilkelerini belirlemiştir. Madde 50’nin işletilmesi ardından, konu ile ilgili AB Zirvesi toplantılarına Birleşik Krallık temsilcisi katılmamıştır (Tablo 1 ve 2). Bu ana ilkeler çerçevesinde, Haziran 2017’de Michel Barnier ve David Davis (Birleşik Krallığın AB’den Çıkış Bakanı) Brüksel’de müzakereleri başlatmışlardır.<sup>15</sup> Bu toplantıda müzakere sürecinde öne çıkan noktaların altı yine çizilmiştir: vatandaşların hakları, mali anlaşma ve Kuzey İrlanda sınır konusu. Birleşik Krallığın çıkışının, AB üyesi İrlanda Cumhuriyeti ile Birleşik Krallığın parçası olan Kuzey İrlanda arasında katı bir sınır yaratmaması ve adada barışı sağlayan ve Kuzey İrlanda’nın yönetimini belirleyen 1998 Belfast Anlaşması’nın korunması elzemdir. Çıkış ile birlikte, Birleşik Krallığın parçası olan Kuzey İrlanda ve AB üyesi olan İrlanda arasındaki sınır yeniden çizilecektir ve elde edilen barışın tehdit edilmemesi için bu sınırın niteliğinin müzakere edilmesi gerekmektedir. Kısaca müzakereleri özetlemek gerekirse 7 tur müzakere sonucunda Şubat 2018’de ikinci etaba geçilmiştir (Tablo 3).

**Tablo 1.** Avrupa Konseyi (Madde 50) Toplantı Tarihleri ve Ana Kararları

29 Nisan 2017	AB27 ülkeleri ilk kez toplandı. Oybirliği ile Brexit sürecinin önemli bir belgesi olan ana ilkeler üzerinde anlaşıldı.
20 Ekim 2017	Brexit müzakerelerinin ikinci aşaması için AB bünyesinde hazırlıklara başlama kararı alındı.
15 Ekim 2017	Gelişmeler gözden geçirildi, ikinci aşamaya geçiş için ana ilkeler belirlendi.
23 Mart 2018	Brexit sonrası Birleşik Krallık ile ilişkiler konusunda ana ilkeler belirlendi.
29 Haziran 2018	Gelişmeler hakkında sonuç bildirgesi yayınlandı.
17 Ekim 2018	Müzakereler değerlendirildi ve yeterli düzeyde sonuç alınmadığının altı çizildi.
25 Kasım 2018	Taslak Brexit anlaşması uygun bulundu ve anlaşmanın atıfta bulunduğu AB- Birleşik Krallığın geleceği hakkındaki taslak siyasi deklarasyon onaylandı.
13 Aralık 2018	25 Kasım’da alınan kararı teyit ederek, siyasi deklarasyonu onayladılar ve anlaşmayı desteklediler. 11 Ocak’ta Bakanlar Konseyi anlaşma için karar aldı.
21 Mart 2019	Konsey sonuçlarında hem “Çıkış Anlaşmasına ilişkin Araçlar” hem de “Siyasi Deklarasyonu Destekleyici Ortak Bildiri”yi onayladı. Ayrıca bu toplantıda uzatma konusunda iki senaryo üzerine anlaşıldı – sürecin 22 Mayıs, eğer Birleşik Krallık parlamentosu onaylamazsa ise 12 Nisan’a kadar uzatılacağını açıklandı.

<sup>15</sup> 16 Kasım 2018 tarihinde bu göreve Steve Barclay atanmıştır. Steve Barclay öncesinde kısa süre Dominic Raab’da Bakanlık yapmıştır.



10 Nisan 2019	Ekim 2019 tarihine kadar sürecin uzatılmasına karar verildi.
17 Ekim 2019	Komisyon'un önerdiği revize edilmiş protokol ve siyasi deklarasyon kabul edildi.
29 Ekim 2019	31 Ocak 2020 tarihine kadar uzatma verildi.
24 Ocak 2020	Çıkış anlaşması imzalandı.
29 Ocak 2020	Çıkış anlaşması Birleşik Krallık tarafından onaylandı.
29-30 Ocak 2020	Çıkış anlaşması Avrupa Parlamentosu tarafından onaylandı. Bakanlar Konseyi AB'nin anlaşmayı kabul ettiğini açıkladı.
31 Ocak 2020	Birleşik Krallık AB'nden çıktı. 31 Aralık 2020'ye kadar devam edecek olan geçiş süreci başladı.

**Tablo 2.** Genel İşler Konseyi (Madde 50) Toplantı Tarihleri

27 Nisan 2017
20 Haziran 2017
25 Eylül 2017
17 Ekim 2017
20 Kasım 2017
29 Ocak 2018
27 Şubat 2018
20 Mart 2018
14 Mayıs 2018
26 Haziran 2018
20 Temmuz 2018
18 Eylül 2018
16 Ekim 2018
12 Kasım 2018
19 Mart 2019
9 Nisan 2019
15 Ekim 2019

**Tablo 3.** Müzakere Turları

1. Tur	19 Haziran 2017
2. Tur	16-20 Temmuz 2017
3. Tur	28-31 Ağustos 2017
4. Tur	25-28 Eylül 2017
5. Tur	9-12 Ekim 2017
6. Tur	9-10 Kasım 2017
7. Tur / İkinci Etap Müzakeresi	6-9 Şubat 2018
Johnson Müzakeresi	Ekim 2019

Avrupa Komisyonu, Birleşik Krallık ile AB arasında imzalanması öngörülen Çıkış Anlaşması'nın taslağını 28 Şubat 2018 tarihinde yayımlamıştır. Anlaşma, müzakere sürecinin ilk etabında AB müzakerecisi ile Birleşik Krallık arasında anlaşılan hususları yasal zemine oturtmaktadır. Taslak, altı bölümden oluşmakta ve İrlanda / Kuzey İrlanda üzerine bir protokol içermektedir. Hem Birleşik Krallık hem de AB, İrlanda konusunun önem arz ettiği ve çözülmesi gerektiği üzerinde uzlaşma sağlamışlardır. Taslağın içerdiği önemli bölümler şunlardır: vatandaşların hakları, geçiş süreçleri, mali hükümler ve kurumsal hükümler. Taslak, tartışılmak üzere Konseye ve Avrupa Parlamentosu Brexit Yürütme Kuruluna gönderilmiş, ardından Birleşik Krallığa sunulmuştur.

19 Mart 2018'de, taslağın geliştirilmiş versiyonu yayımlanmış, tarafların üzerinde anlaştıkları ve anlaşamadıkları hususlar (yeşil, sarı ve beyaz renklerle) belirtilmiştir. Bu gelişmeler ışığında, 23 Mart'ta toplanan AB Zirvesi (Madde 50 formatı) ana ilkeleri açıklamıştır. 19 Haziran 2018 tarihinde Birleşik Krallık ve Avrupa Komisyonu, yayımladıkları ortak bildiride, 19 Mart'tan beri kaydedilen gelişmeleri değerlendirmişlerdir. Barnier, özellikle iş kuruluşlarını ilgilendiren vergi, gümrük, Euratom ve malların sertifikaları konusundaki gelişmelere dikkat çekmiştir.<sup>16</sup> Ancak taraflar arasında, İrlanda/Kuzey İrlanda Protokolü hakkındaki ciddi ayrılıklar göze çarpmaktadır. Yine bu tarihte anlaşmanın son halinin, ilişkilerin geleceği ile ilgili bir siyasi deklarasyon ile birlikte, Ekim 2018'de açıklanması

<sup>16</sup> Avrupa Komisyonu. "European Commission and United Kingdom publish Joint Statement outlining further progress in Article 50 negotiations." 19 Haziran, 2018. Erişim Tarihi 25 Ekim, 2018. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4217\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4217_en.htm).

hedeflenmiştir. Bu zamanlamada, anlaşmanın Avrupa Parlamentosu, AB Zirvesi (Madde 50) ve Birleşik Krallık tarafından onaylanması zorunlu ve çıkış tarihinin yaklaşması etkili olmuştur.

Eylül ayına gelindiğinde ise pek yol alınmadığı gözlenmiştir. Barnier'in o dönem yapılan açıklamalarından, Çıkış Anlaşması'nın nasıl yönetileceği, İrlanda meselesinin akıbeti üzerine anlaşmazlıkların sürdüğü anlaşılmaktadır.<sup>17</sup> İrlanda konusunda AB'nin, Tedbir maddesi (*backstop*) diye anılan önerisi, gelecekte serbest ticaret veya benzeri bir anlaşmaya varılamaması halinde Kuzey İrlanda/İrlanda arasında katı bir sınır oluşmaması amacına matuftur. Kısaca, Kuzey İrlanda'nın Tek Pazar'ın bir unsuru olmaya devamı yönünde mekanizmalar geliştirilmektedir. Ancak tartışmalar çok yönlüdür. En basitinden, Birleşik Krallığın, İrlanda ve Kuzey İrlanda sınırı esnek olacağı için, diğer bölgelerinden Kuzey İrlanda'ya giren malların, nerede ve kimin tarafından kontrol edileceği konusu açık değildir.

Kasım 2018'e gelirken, Barnier'in de konuşmalarında görüldüğü üzere taraflar arasında, Çıkış Anlaşması'nın yüzde 80 ila yüzde 85 oranında odaya sağlanmıştır.<sup>18</sup> Fakat zor meseleler halen çözüm beklemektedir. Örneğin, coğrafi işaretler konusu gündemdedir. Daha önemlisi, İrlanda / Kuzey İrlanda arasındaki sınır rejimi üzerine çalışmalar sonuçlanmamıştır. Birleşik Krallığın, Tek Pazar ve Gümrük Birliği'nden çıkması demek, daha önce uygulanmayan gümrük, vergi ve standartların getirilmesini gerektirecektir. Bu ve benzeri uygulamaların kontrolünün, İrlanda sınırında olamayacağına dair Birleşik Krallık ile anlaşılmıştır. Aslında hedef, Kuzey İrlanda'nın Brexit'ten, mümkün olan en az seviyede etkilenmesidir. Doğaldır ki Birleşik Krallığın toprak bütünlüğünün korunması da gereklidir. Kuzey İrlanda protokolü ile Kuzey İrlanda'ya, hiçbir üçüncü ülkeye verilmeyen bir imtiyaz verilmesinin planı yapılmıştır. Buna göre, Kuzey İrlanda'nın, malların serbest dolaşımı açısından Tek Pazar'a erişiminin ve AB serbest ticaret anlaşmalarından yararlanmaya devam etmesine çalışılmaktadır.

2018 yılının Kasım ayına gelindiğinde taraflar, anlaşmanın imzalanması ve onaylanmasına bağlı olarak aşağıdaki konular üzerinde uzlaşmışlardır. 2020 yılına kadar Birleşik Krallığa yerleşen AB vatandaşları ve AB ülkelerine taşınmış olan Britanyalı vatandaşlar, mevcut uygulamalardan yararlanabileceklerdir. Birleşik Krallık ile birlikte 28 ülke, mali

<sup>17</sup> Avrupa Komisyonu. "Press statement by Michel Barnier following the General Affairs Council (Article 50)." 18 Eylül, 2018. Erişim Tarihi 25 Ekim, 2018. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-18-5829\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-5829_en.htm).

<sup>18</sup> Avrupa Komisyonu. "Speech by Michel Barnier at the closing session of Eurochambre's European Parliament of Enterprises 2018." 10 Ekim 2018. Erişim Tarihi 9 Kasım, 2019. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-18-6089\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-6089_en.htm).

sorumluluklarına dair vermiş oldukları sözlerin hepsini yerine getireceklerdir. Bu, özellikle Avrupa Sosyal Fonu ve bölgesel politika konusunda aksaklık olmaması açısından önemlidir. Birleşik Krallık ile var olan tüm programlar devam edecektir. Birleşik Krallığa üyeliğin tüm hak ve sorumlulukları ile yerine getirirken 2020'nin sonuna kadar bir geçiş dönemi imtiyazı tanınmıştır. 2020'ye kadar farklı başlıklarda paralel müzakereler yürütülerek ilişkinin geleceği üzerinde anlaşmaya varılması hedeflenmektedir. Çıkış Anlaşması ile birlikte bir siyasi bildiri de yayımlanacaktır. 2020 sonrası için ise güvenlik, dış işleri ve askeri iş birliği, hava ulaşımı ve taşımacılık gibi sektörlerde iş birliğinin sürdürüleceği öngörülmektedir.

15 Kasım 2018'de Michel Barnier, Brexit Anlaşması'nın taslağını, Başkan Donald Tusk'a teslim etmiştir. Tusk, bu taslak ile, Brexit ile AB'ye yansıtacak olumsuz sonuçların olabileceğince sınırlandırıldığını ve 27 AB üye ülkesi yanında AB'nin de çıkarlarının korunacağını belirtmiştir. Ardından 25 Kasım'da yapılan toplantıda AB ülkeleri, taslak Brexit anlaşmasını uygun bulduklarını açıklamışlar ve Anlaşma'da atıfta bulunulan AB-Birleşik Krallığın geleceği hakkındaki siyasi deklarasyon taslağını onaylamışlardır. Bundan sonra yine zor bir dönemece girilmiş ve anlaşmanın onaylanma süreci başlamıştır.

Bu karar sonrası, Anlaşma'nın onaylanma sürecinin birkaç adımda işlemesi beklenmektedir. 25 Kasım'da AB üye ülke liderleri; üç kurumu - Komisyon, Avrupa Parlamentosu ve Konsey'i - anlaşmanın yürürlüğe sokulması için gerekli adımları atmak üzere görevlendirmiştir. İlk adım, Komisyonun iki konuda öneri hazırlaması ile başlamıştır: Çıkış Anlaşması'nın imzalanması ile ilgili Konsey Kararı ve Çıkış Anlaşması'nın sonuçlandırılması ile ilgili Konsey Kararı. 5 Aralık tarihinde Komisyon, "AB'den ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğundan Çıkış Anlaşması'nın Birleşik Krallık ve Kuzey İrlanda ile imzalanması ve sonuçlandırılması için süreci başlatmıştır. İkinci adım, 11 Ocak 2019'da Konseyin (Madde 50) Çıkış Anlaşmasının imzalanmasına ilişkin kararı olmuş ve anlaşma, onay için Avrupa Parlamentosuna gönderilmiştir.

Anlaşmanın yürürlüğe girebilmesi için, Birleşik Krallık parlamentosu tarafından da onaylanması gerekmektedir. 15 Ocak 2019 günü Başbakan Theresa May, anlaşmayı Avam Kamarasına getirmiştir. Anlaşmanın 230 oyla reddi, Birleşik Krallık tarihinde bir hükümetin parlamentodaki en büyük yenilgisi addedilmektedir. May, Komisyon ile yeni bir diyaloga girerek, parlamentosunda dirence neden olan unsurları değiştirmeye çabalamıştır. 11 Mart tarihinde Avrupa Komisyon Başkanı Juncker ile May arasında

Strazburg'da gerçekleşen toplantı sonrasında iki belge üzerinde anlaşılmıştır: “Çıkış Anlaşmasına ilişkin Araçlar” ve “Siyasi Deklarasyonu Destekleyici Ortak Açıklama”. Ancak bu buluşmanın hemen ertesi günü olan 12 Mart tarihinde Birleşik Krallık Parlamentosu anlaşmayı ikinci defa reddetmiştir.

Bunun üzerine 20 Mart'ta Theresa May, Tusk'a bir mektup göndererek 50. Madde sürecinin 30 Haziran'a kadar uzatılmasını ve ayrıca Avrupa Konseyinin Juncker ile üzerinde anlaşılan belgeleri onaylamasını istemiştir. Konsey, 21 Mart'ta bu belgeleri onaylamış ve Birleşik Krallık Parlamentosunun, Çıkış Anlaşması'nı 29 Mart'a kadar onaylaması şartıyla sürecin 22 Mart'a kadar uzatılabileceğini açıklamıştır. Parlamentosunun kabulünün olmaması durumunda, sürenin 12 Nisan'a kadar uzatılabileceğini bildirmiştir. Ayrıca Konsey, bu tarihin Nisan sonrasına uzatılmasının gerektiği durumda, Birleşik Krallık'ın gerçekleşecek olan Avrupa Parlamentosu seçimlerine katılması önkoşulunu da belirtmiştir. May, 29 Mart'ta üçüncü kez parlamentosunun onayını istemiş, ve yine başarısız olmuştur. May'in bu sefer 30 Haziran'a kadar talep edeceği erteleme, Ekim sonuna kadar kabul edilmiştir. Bu kararda, siyasi deklarasyonunun tekrar gözden geçirilebileceği ancak Çıkış Anlaşması'nın yeniden müzakere edilemeyeceğinin altı çizilmiştir.

Ard arda gelen başarısızlıklar neticesinde, Başbakan May, Mayıs ayında hem parti liderliği hem de başbakanlık görevlerinden istifa etmiştir. Temmuz 2019'da bu görevleri Boris Johnson devralmıştır. Johnson, anlaşmanın tekrar müzakere edilmesi gerektiğini savunmuştur. Özellikle de AB'nin İrlanda sınıрыyla ilgili tedbir maddesinin (*backstop*) iptalini istemektedir.

Birleşik Krallık'ta konunun kilitlenmesi üzerine, Eylül 2019'de Komisyon öncülüğünde müzakere süreci yeniden başlamıştır. Ekim ayında ise Komisyon, revize edilmiş İrlanda / Kuzey İrlanda Protokolü ve Siyasi Deklarasyonu'nu onay için Konseye göndermiştir.<sup>19</sup> Tedbir maddesinden vazgeçilmiş ve yeni bir plan üzerinde anlaşılmıştır. 17 Ekim'de bu belgeler kabul edilmiş ve 21 Ekim'de çıkış anlaşması bir kez daha Avrupa Parlamentosu'na gönderilmek üzere onaylanmıştır. Bu yeni protokol ile Kuzey İrlanda, AB Gümrük Birliğinden çıkacak ve Tek Pazar ile kısmi uyum içinde olacaktır. 29 Ekim Konsey toplantısında, anlaşmanın onaylanması için sürecin 31 Ocak 2020 tarihine kadar uzatıldığı açıklanmıştır. Dolayısıyla, Komisyon onay sürecini 19 Ekim'de ikinci kez başlatmıştır. İlk süreçte olduğu gibi, Konsey (Madde 50) ikinci adımda, 21 Ekim tarihinde Çıkış

<sup>19</sup> Avrupa Komisyonu. “Letter from President Jean-Claude Juncker to President Donald Tusk.” 17 Ekim, 2019. Erişim Tarihi 9 Kasım, 2019. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter\\_president\\_juncker\\_to\\_president\\_tusk\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter_president_juncker_to_president_tusk_0.pdf).

Anlaşması'nın imzalanmasına ilişkin karar almış ve onayı için anlaşmayı yeniden Avrupa Parlamentosuna göndermiştir. 23 Ocak 2020 tarihinde Birleşik Krallık parlamentosu anlaşmayı onaylanmıştır.

AB nezdinde bundan sonraki aşamalarda, 29 Ocak'ta Avrupa Parlamentosunun basit çoğunlukla onay vermiştir. Bu onay ardından Konsey (Madde 50) AB adına Çıkış Anlaşması'nı sonuçlandırmıştır. Karar, güçlendirilmiş nitelikli çoğunluk (*reinforced qualified majority*) gerektirmektedir. Diğer deyişle kararın, 27 AB üye devleti nüfusunun en az yüzde 65'inin; en az da yirmi üye devletin desteğini alması ile sonuca bağlanmıştır. Son olarak ise AB Başkanı iç sürecin tamamlandığı açıklamasını 20 Ocak'ta yapmış ve süreç böylelikle sonuçlanmıştır. Çıkış anlaşması 31 Ocak 2020'de yürürlüğe girmiş ve Birleşik Krallık AB'den ayrılmıştır. 31 Aralık 2020'ye kadar devam edecek olan geçiş dönemi başlamıştır.

### III. Brexit Sürecinin Kurumlara Etkisi

#### A. AB Zirvesi ve Bakanlar Konseyi

AB Zirvesi, üye devletlerin başbakanları veya devlet başkanlarından oluşmaktadır. Lizbon Anlaşması ile bir AB Başkanı makamı da oluşturulmuştur. Yukarıda görüldüğü üzere süreç içerisinde AB Zirvesinin yanısıra AB Başkanı da hayli aktif bir rol oynamıştır. AB Zirvesinin, Brexit de dahil olmak üzere, peş peşe gelen krizler eşliğinde daha da güçlendiğini söyleyebiliriz.

Bakanlar Konseyi ise AB üyesi devletlerin hükümetlerinde görevde bulunan bakanlardan oluşur. AB Zirvesi ve Bakanlar Konseyi, Birliği oluşturan devletlerin ulusal çıkarlarının temsil edildiği kurumlardır. Bakanlar Konseyi, tek bir tüzel kişiliğe sahiptir, ancak 10 ayrı katılımla toplanır. Bu değişik katılımlara “konfigürasyon” adı verilir. Birleşik Krallığın Birlikten çıkışının ardından, bu konfigürasyonlar üstünde etkilerinin olması kaçınılmazdır.<sup>20</sup> Özellikle dış politikadan sorumlu Dış İşleri Konseyinde Birleşik Krallık aktif rol oynamaktaydı. Dolayısıyla Krallığın çıkışının etkisinin bu konfigürasyona ciddi etki edeceği düşünülmektedir.

Referandum sonrası Başbakan Theresa May, ‘AB’nin geleceği’ gündemi ile toplanacak olan AB Zirvesi toplantılarına katılmama kararı almıştır. Brexit’in tartışıldığı durumlar hariç Birleşik Krallık, Zirve ve Bakanlar

<sup>20</sup> Uwe Puette “Brexit and EU Institutional Balance How Member States and Institutions Adapt Decision- making,” in *The Law & Politics of Brexit*, ed. Federico Fabbrini (Oxford: Oxford University Press, 2017), 258-262.

Konseyi toplantılarına katılmaya devam etmiştir. Çıkış ile birlikte hem AB Zirvesi hem de Bakanlar Konseyinde Birleşik Krallık temsil edilmeyecektir. Ayrıca Birleşik Krallığın dönem başkanlığını, Haziran-Aralık 2017 tarihleri arasında üstlenmesi planlandığı için, referandum sonrasında dönemlik başkanlık sistemi rotasyonu da değişmek durumunda kalmıştır.

Bakanlar Konseyi bağlamında, çıkışın gözle görülür en büyük etkisi, oy oranları üzerinde olmuştur çünkü Bakanlar Konseyindeki oy oranları değişecektir. Lizbon Antlaşması uyarınca Konseyde çoğu karar çifte çoğunluk sistemi ile alınmaktadır. Bu sisteme göre, karar alınabilmesi için üye ülkelerin en az % 55'inin (27'den 15), AB nüfusunun en az % 65'ini kapsayacak şekilde onay vermesi gerekmektedir. Jacobs tarafından yapılan analizde Birleşik Krallığın çıkışının çifte çoğunluk sistemindeki ilk şartı çok etkilemesi beklenilmemektedir, ancak ikinci şart için durum aynı değildir.<sup>21</sup> Birleşik Krallık, AB'nin üçüncü en yüksek nüfuslu ülkesidir. Bu nedenle çıkışı, karar alma dinamiklerinde kendini hissettirecektir. Avrupa Parlamentosu tarafından yapılan çalışmada Birleşik Krallığın, vetoyu en sık kullanan üye ülke olduğu belirtilmiştir. Oy kullanım pratiklerinde Birleşik Krallık ile ortak hareket etme eğiliminde olan İsveç, Danimarka ve Hollanda'nın tercihlerinde olabilecek değişiklikler Konsey'de yeni koalisyonların kurulmasına imkan verebilir.<sup>22</sup>

### **B. Avrupa Komisyonu**

Avrupa Komisyonu, Birliğin yürütme koludur ve genel AB çıkarını korumakla sorumludur. 28 üyeden oluşan ve her bir ülkenin birer komisyon üyesinin bulunduğu Komisyon, Birliğe siyasi önderlik yapar. Komisyon üyelerinin, Komisyon Başkanı tarafından onlara verilmiş görevleri vardır. Bu sorumluluklar politikalara göre belirlenmiştir. Komisyon, Brexit sürecinde de alınan kararların yürürlüğe konulmasına ilaveten müzakere sürecinde de aktif rol oynamıştır. Öyle ki Puette bu rolü, Komisyonun genişleme müzakerelerinde oynadığına benzetmiş ve Komisyonun, geçici de olsa yeniden güçlendiğine dikkat çekmiştir.<sup>23</sup> Komisyon, müzakere sürecinde kritik önemi Tek Pazar ve dört serbest dolaşım ilkesi konularına hakimdir ve bu çerçevede önemli roller üstlenmiştir.

<sup>21</sup> Francis B. Jacobs, *The EU after Brexit Institutional and Policy Implications* (Palgrave Pivot, Cham, 2018).

<sup>22</sup> Avrupa Parlamentosu. "The impact of the UK's withdrawal on the institutional set-up and political dynamics within the EU." Nisan 2019. Erişim Tarihi 26 Kasım, 2019. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621914/IPOL\\_STU\(2019\)621914\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621914/IPOL_STU(2019)621914_EN.pdf), s. 6.

<sup>23</sup> Puette "Brexit and EU Institutional Balance How Member States and Institutions Adapt Decision-making", 252.

Çıkış kararı verildiği dönemde, Birleşik Krallığın en kıdemli Brüksel diplomatı olarak bilinen Komisyon üyesi Lord Jonathon Hill'in sorumlu olduğu politika, "Mali İstikrar, Mali Hizmetler ve Para Piyasaları Birliği", en önemli görevlerden biriydi. Komisyon başkanı Jean-Claude Juncker'in, görev dağılımını yaparken bu portföyü Birleşik Krallığa vermesi bir iyi niyet göstergesi olarak düşünülmüştür. Ancak ülkenin çıkış kararı alması ile birlikte bu görevin Britanyalı bir komisyon üyesi ile sürdürülmesi tartışılır hale gelmiştir. Lord Hill'in Haziran 2016'da istifası sonrası Birleşik Krallığın muhtemelen son adayı olarak görev yapacak olan Sir Julian King Komisyon üyeliğine atanmıştır.<sup>24</sup> Sir King Güvenlik Birliği portföyünü üstlenmiştir.

Çıkış müzakerelerinin uzaması neticesinde Birleşik Krallık, Komisyon görev değişimi sürecinde de yer almak durumunda kalmıştır. Avrupa Parlamentosu, 16 Temmuz 2019 tarihinde Komisyonun ilk kadın başkanı olacak olan Ursula von der Leyen'i Komisyon Başkanı seçmiştir. Leyen, 26 Komisyon üye adayını açıklamış olup 30 Eylül tarihinde Parlamento onay sürecini başlatmıştır. Birleşik Krallık'tan aday önerisi gelmemiştir. Komisyonun, o dönemde üye sayısı da tartışmaya açılmıştır, zira Lizbon Antlaşması'nın 17. Maddesi uyarınca, Komisyon üye sayısının, AB üyelerinin üçte ikisine düşürülmesinin önü açıktır. Juncker komisyonunda bu hüküm uygulanmamış olup her ülkenin birer üyesi olmuştur. Von der Leyen döneminde de Komisyonun 27 üyeli yapısının devamı etmesine karar verilmiştir.

Brexit bağlamında, Komisyonda görevli Britanyalı vatandaş sayısı da gündemdedir. 2016 yılında bu rakam 1.164 olup tüm çalışanların yüzde %3,5'ini oluşturmaktadır.<sup>25</sup> 2019 rakamlarına göre görevli sayısı 805 ile %2,5'e düşmüştür.<sup>26</sup> Birleşik Krallık Parlamentosu Dış İlişkiler Komitesi daha 2013 yılında bu konuyu ele almış ve raporunda, Birleşik Krallığın, toplam AB nüfusuna oranla (12.76%) Komisyonda temsilinin düşük olduğunu belirtmiştir.<sup>27</sup> Dolayısıyla çıkışın, Komisyon çalışmalarına büyük büyük bir etkisinin olmayacağı söylenebilir.

<sup>24</sup> Jennifer Rankin, "UK's European commissioner quits in wake of Brexit vote", *Guardian*, 25 Haziran 2016,

<https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/25/uk-european-commissioner-jonathan-hill-quits-brexit> (Erişim Tarihi 27 Eylül 2018).

<sup>25</sup> Oliver Patel and Christine Reh, "Brexit: The Consequences for the EU's Political System" (UCL Constitution Unit Briefing Paper, 2016), erişim tarihi 9 Kasım 2019, <https://www.ucl.ac.uk/european-institute/news/2016/may/brexit-consequences-eus-political-system>.

<sup>26</sup> Avrupa Komisyonu. "Key figures on European Commission staff." Erişim Tarihi 9 Kasım, 2019. [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff\\_en](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff_en).

<sup>27</sup> Patel and Reh, "Brexit: The Consequences for the EU's Political System."



### *C. Avrupa Parlamentosu*

Avrupa Parlamentosu, doğrudan seçim yolu ile beş sene boyunca görev yapmak üzere seçilen 751 parlamenterden oluşmaktadır. Parlamento, vatandaşların AB nezdinde temsil edildiği kurumdur. Parlamento, en başından itibaren Brexit sürecinde rol almak istediğini beyan etmiştir. Parlamantonun Çıkış Anlaşması'nı onaylayacak olması, AB vatandaşlarının kurumsal çerçevedeki yeri bağlamında önemli bir adımdır. Parlamento, kurulan komiteler yoluyla müzakereleri şekillendirmeye de çalışmıştır.

Birleşik Krallık, AB'nin üçüncü büyük ülkesi olarak AB toplam nüfusunun yüzde 12,76'sını oluşturmakta olup<sup>28</sup> Parlamento'da 73 sandalye sahibidir. Birleşik Krallığın Avrupa şüpheliği bağlamında Parlamentodaki etkisi büyük olmuştur. Birleşik Krallık Bağımsızlık Partisi'nin (UKIP) 1990'ların sonunda beri Avrupa Parlamentosu seçimlerinde gösterdiği başarılar, Avrupa nezdinde diğer şüpheli partilerin oluşum ve gelişimini de etkilemiştir.<sup>29</sup> Partinin eski liderlerinden Nigel Farage (Brexit Partisi lideri) AB Parlamentosunu AB karşıtı söylemlerinde araçsallaştırmıştır.

Çıkış kararının ardından, AB kurumları bağlamında en önemli tartışma konularından biri Krallığın, Avrupa Parlamentosu seçimlerine katılıp katılmayacağı olmuştur. Krallık, anlaşmanın neticelendirilememesi ve çıkış sürecinin uzaması üzerine, 23 Mayıs'ta Parlamento seçimlerine katılmış olup, çıkışa kadar Nigel Farage da dahil, 28'i Brexit Partisi üyesi olmak üzere toplam 73 milletvekili ile temsil edilmiştir.

Haziran 2018'de alınan Konsey Kararı ile Birleşik Krallığın çıkışının sonuçlanması üzerine 27 üyeden oluşacak olan Birliğin Parlamento toplam sandalye sayısı 705 olarak belirlenmiştir.<sup>30</sup> Bu süreçte izlenecek ilkeler de belirlenmiştir: azalan oranlılık ilkesine sadık kalınacak; hiçbir üye devlet sandalye kaybetmeyecek; ve olabildiğince az şekilde üye devletlere sandalye dağıtımı olacaktır.

Uzun vadede parti grupları da çıkıştan çok etkileneceklerdir. Birleşik Krallığın eski başbakanı David Cameron 2009 yılında tüm parlamenterlerini merkez sağ partisi Avrupa Halk Partisi'nden çıkarıp Çekya ve Polonya kaynaklı partilerle, Avrupa Muhafazakâr ve Reformistler Grubu adıyla yeni

<sup>28</sup> Patel and Reh, "Brexit: The Consequences for the EU's Political System."

<sup>29</sup> Puette "Brexit and EU Institutional Balance How Member States and Institutions Adapt Decision- making", 262-263.

<sup>30</sup> Avrupa Parlamentosu. "The impact of the UK's withdrawal on the institutional set-up and political dynamics within the EU." Nisan 2019. Erişim Tarihi 26 Kasım, 2019. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621914/IPOL\\_STU\(2019\)621914\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621914/IPOL_STU(2019)621914_EN.pdf), s. 45.

bir platform oluşturmuştur.<sup>31</sup> Britanyalı muhafazakarların aralarından ayrılması, 2014-9 döneminde Parlamentodaki en güçlü üçüncü grup olması vasfıyla, özellikle bu gruba etki edecektir. Dolayısıyla çıkışın, siyasi gruplar arasındaki dinamikleri de etkilemesi beklenmektedir.<sup>32</sup> Özellikle sağ partiler ve Avrupa şüpheli partiler bağlamında Birleşik Krallığın çıkışı yeni bir dinamik yaratacaktır.

#### **D. Adalet Divanı ve Diğer Kurumlar**

AB Adalet Divanı, her üye devletten bir hakim ile 11 savcıdan oluşmaktadır. Genel Mahkeme'de ise her üye devletten iki hakim görev yapar. 31 Ocak 2020 itibarıyla Britanyalı yargıç ve savcılarının yetkileri sona ermiştir ve Britanyalı hakimlerin görevden ayrılmışlardır.

Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komite ve Avrupa Bölgeler Komitesinde görevde bulunan toplam 350 üyenin 24'ü Büyük Britanya'nındı. Krallık, bu görevlerden de çekilmiştir. Komite, halihazırda 326 üyeden oluşmaktadır. Son olarak, diğer kurumları ilgilendiren ve taraflar arasında sürecin başında hemen müzakere edilmiş olan önemli bir mesele, Londra'da bulunan Avrupa İlaç Ajansı (EMA) ve Avrupa Bankacılık Otoritesinin (EBA) taşınmasıdır. Kasım 2017'de alınan karara göre EMA Amsterdam'a, EBA ise Paris'e taşınmıştır.

#### **Sonuç**

Brexit, AB için önemli bir kriz nedenidir ancak bu, AB'nin karşı karşıya olduğu tek kriz değildir. AB, son on yıla bakıldığında, Eurokrizi, göç krizi, yönetim krizi ve yükselen Avrupa şüpheliği gibi çeşitli sancılar yaşamıştır. Brexit'i, bu krizlerin bütünü içinde değerlendirmek önemlidir. Nugent'in da belirttiği gibi aslında bahsi geçen krizlerin, bir ölçüde belki Brexit'e yol açmış olduğunu bile düşünebiliriz çünkü bu krizler, Birleşik Krallık'ta zaten var olan AB şüpheliğinin artmasına kesinlikle katkıda bulunmuşlardır.<sup>33</sup>

Genel olarak referandum sonrası süreci değerlendirdiğimizde, AB kurumları bağlamında Komisyonun Brexit sürecinde önemli bir rol oynadığı yadsınamaz. Hatta yukarıda da bahsedildiği gibi süreç, Doğu genişlemesi örneğindeki gibi Komisyonu görünür kılmıştır. 11 Şubat 2019 tarihinde

<sup>31</sup> Puette "Brexit and EU Institutional Balance How Member States and Institutions Adapt Decision-making", 263.

<sup>32</sup> Jacobs, *The EU after Brexit Institutional and Policy Implications*.

<sup>33</sup> Neill Nugent, "Brexit: Yet another crisis for the EU," in *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe*, ed. Benjamin Martill and Uta Staiger (UCL Press, 2018).

yayımlanan Avrupa Ombudsman raporunda Komisyonun bu süreci şeffaflıkla yürüttüğünün altı çizilmiştir. Raporda Komisyonun ve AB'nin süreç içinde "meşruiyetini artırdığı" vurgulanmış; "tüm ana paydaşların her adımda bilgilendirmesi" ile "AB'nin birleşik kalmasına yardımcı" olduğu ifade edilmiştir.<sup>34</sup> Barnier ve Madde 50 Ekibi görevlerini, paydaşlarla daimi iletişim içinde yerine getirmişlerdir. Komisyon; iş dernekleri, sendikalar, çevre ve tüketici örgütleri, üniversiteler, düşünce kuruluşları ve sivil toplum örgütleri gibi paydaşlar ile toplantılar düzenlemiş ve bunları herkese açık olarak çevrimiçi yayınlamıştır. Fakat genel olarak bakıldığında sürecin en etkin rolünü oynayan kurum, AB Zirvesi ve AB Zirvesi Başkanı olmuştur. Hatta Brexit müzakere sürecinin Komisyonu görünür kılsa da, Maastricht sonrası birçok krizdekine benzer şekilde, hükümetlerarası dinamikleri güçlendirdiğini söyleyebiliriz. Özellikle, bu süreçte Lizbon sonrası yeni bir makam olarak ortaya çıkan AB Zirvesi Başkanı'nın rolü güçlenmiştir.

Kurumlar bağlamında önemli olan: Brexit gerçekleştiğinde AB politika yapım sürecinde gidilecek değişikliklerin neler olacağı ve bunlar için yeni bir anlaşmaya gerek duyulup duyulmayacağıdır. Komisyon, Mart 2017'de "AB'nin geleceği, 2025 itibarıyla AB 27 için yansımalar ve senaryolar" adlı bir raporla AB'nin geleceği tartışmasına ön ayak olmuştur.<sup>35</sup> Raporda, reform sürecinin başlatılması gündeme getirilmiştir. Tartışmaların, AB'yi, yeni bir anlaşmaya götürüp getirmeyeceği henüz bilinmemektedir. Birleşik Krallık, Avrupa bütünleşme sürecine geç dahil olmuşsa da, sürece önemli etkilerde bulunmuş bir devlettir. Sürecin gidişatını, parasal birlikte olduğu gibi, bazen kısıtlamış; bazen ise bölgesel politikanın ortaya çıkmasında olduğu gibi, önünü açmıştır. Birleşik Krallık, bütünleşme süreci içerisinde hem hükümetlerarası bakışı hem de liberal ekonomik gündemi temsil etmiştir.<sup>36</sup> Ülkenin çıkışı ile hiç şüphesiz tüm bu dinamiklerin seyri uzun süre tartışılacaktır.

<sup>34</sup> Avrupa Ombudsmanı. "Closing note on the Strategic Initiative with the European Commission on the negotiations on the UK withdrawal from the EU (SI/1/2017/KR)". Erişim Tarihi 9 Kasım, 2019. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/109825>.

<sup>35</sup> Avrupa Komisyonu. "White Paper on the Future of Europe, Reflections and Scenarios for the EU 27 by 2025." Mart 2017. Erişim Tarihi 12 Kasım, 2019. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white\\_paper\\_on\\_the\\_future\\_of\\_europe\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf).

<sup>36</sup> Michelle Cini and Amy Verdun "The implications of Brexit for the future of Europe," in *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe*, ed. Benjamin Martill and Uta Staiger (UCL Press, 2018).

**Kaynakça**

- AB Zirvesi. “Bratislava Declaration and Roadmap”, 16 Eylül 2016. Erişim Tarihi 25 Ekim, 2018. <https://www.consilium.europa.eu/media/21250/160916-bratislava-declaration-and-roadmapen16.pdf>.
- AB Zirvesi. “European Council (Art. 50) guidelines for Brexit negotiations.” 29 Nisan 2017. Erişim Tarihi 18 Ekim, 2018. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexit-guidelines/>.
- AB Zirvesi. “European Council meeting (18 and 19 February 2016) – Conclusions.” Brüksel, Şubat 2016. Erişim Tarihi 12 Temmuz, 2018. <http://www.consilium.europa.eu/media/21787/0216-euco-conclusions.pdf>.
- AB Zirvesi. “Informal meeting at 27 Brussels, 29 June 2016 Statement.” 29 Haziran 2016. Erişim Tarihi 3 Ekim, 2018. <https://www.consilium.europa.eu/media/20462/sn00060-en16.pdf>.
- AB Zirvesi. “Informal meeting of the Heads of State or Government of 27 Member States, as well as the Presidents of the European Council and the European Commission Brussels.” 15 Aralık 2016. Erişim Tarihi 3 Ekim, 2018. <https://www.consilium.europa.eu/media/24173/15-euco-statement.pdf>.
- AB Zirvesi. “Press statement by President Donald Tusk on the outcome of the referendum in the UK.” 24 Haziran 2016. Erişim Tarihi 3 Ekim, 2018. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/24/tusk-statement-uk-referendum/>.
- AB Zirvesi. “Remarks by President Donald Tusk on the next steps following the UK notification.” 31 Mart 2017. Erişim Tarihi 3 Ekim, 2018. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/31/tusk-remarks-meeting-muscat-malta/>.
- Avrupa Komisyonu. “European Commission – Fact Sheet.” Erişim Tarihi 27 Eylül, 2018. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-17-648\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-648_en.htm).
- Avrupa Komisyonu. “European Commission and United Kingdom publish Joint Statement outlining further progress in Article 50 negotiations.” 19 Haziran 2018. Erişim Tarihi 25 Ekim, 2018. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4217\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4217_en.htm).
- Avrupa Komisyonu. “Key figures on European Commission staff.” Erişim Tarihi 9 Kasım, 2019. [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff\\_en](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff_en).
- Avrupa Komisyonu. “Letter from President Jean-Claude Juncker to President Donald Tusk.” 17 Ekim 2019. Erişim Tarihi 9 Kasım, 2019. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter\\_president\\_juncker\\_to\\_president\\_tusk\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter_president_juncker_to_president_tusk_0.pdf).

- Avrupa Komisyonu. “Press statement by Michel Barnier following the General Affairs Council (Article 50)”. 18 Eylül 2018. Erişim Tarihi 25 Ekim, 2018. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-18-5829\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-5829_en.htm).
- Avrupa Komisyonu. “Speech by Michel Barnier at the closing session of Eurochambre's European Parliament of Enterprises 2018.” 10 Ekim 2018. Erişim Tarihi 9 Kasım, 2019. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-18-6089\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-6089_en.htm).
- Avrupa Komisyonu. “White Paper on the Future of Europe, Reflections and Scenarios for the EU 27 by 2025.” Mart 2017. Erişim Tarihi 12 Kasım, 2019. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white\\_paper\\_on\\_the\\_future\\_of\\_europe\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf).
- Avrupa Ombudsmanı. “Closing note on the Strategic Initiative with the European Commission on the negotiations on the UK withdrawal from the EU (SI/1/2017/KR)”. Erişim Tarihi 9 Kasım, 2019. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/109825>.
- Avrupa Parlamentosu. “European Parliament resolution of 5 April 2017 on negotiations with the United Kingdom following its notification that it intends to withdraw from the European Union (2017/2593(RSP)”. 5 Nisan 2017. Erişim Tarihi 18 Ekim, 2018. [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/b9a0c645-21c2-4117-b933-04689cf7cb46/European\\_Parliament\\_Resolution\\_5\\_April.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/b9a0c645-21c2-4117-b933-04689cf7cb46/European_Parliament_Resolution_5_April.pdf).
- Avrupa Parlamentosu. “Brexit: protecting the rights of EU citizens living in the UK.” Erişim Tarihi 9 Kasım, 2019. [https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/brexit/20170505S\\_T073508/brexit-protecting-the-rights-of-eu-citizens-living-in-the-uk](https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/brexit/20170505S_T073508/brexit-protecting-the-rights-of-eu-citizens-living-in-the-uk).
- Avrupa Parlamentosu. “The impact of the UK’s withdrawal on the institutional set-up and political dynamics within the EU.” Nisan 2019. Erişim Tarihi 26 Kasım, 2019. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621914/IPOL\\_STU\(2019\)621914\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621914/IPOL_STU(2019)621914_EN.pdf).
- Birleşik Krallık Parlamentosu. “Analysis of the EU Referendum results 2016.” 29 Haziran 2016. Erişim Tarihi 3 Ekim, 2018. <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7639> ().
- Cini, Michelle ve Amy Verdun. “The implications of Brexit for the future of Europe.” İçinde *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe*, der. Benjamin Martill ve Uta Staiger. UCL Press, 2018.
- Hix, Simon. “Brexit: Where is the EU–UK Relationship Heading?” *Journal of Common Market Studies* no 56 (2018): 11-27.

- Jacobs, Francis B. *The EU after Brexit Institutional and Policy Implications*. Palgrave Pivot, Cham, 2018.
- Nugent, Neill. “Brexit: Yet another crisis for the EU.” İçinde *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe*, der. Benjamin Martill ve Uta Staiger. UCL Press, 2018.
- Rankin, Jennifer. “UK's European commissioner quits in wake of Brexit vote”, *Guardian*, 25 Haziran 2016. Erişim Tarihi 27 Eylül, 2018. <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/25/uk-european-commissioner-jonathan-hill-quits-brexit>.
- Parker, Owen, Stephen George, ve Simon Bulmer. *'Brexit' Supplement to Politics in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Patel, Oliver, ve Christine Reh. “Brexit: The Consequences for the EU’s Political System.” UCL Constitution Unit Briefing Paper, 2016. Erişim tarihi 9 Kasım, 2019. <https://www.ucl.ac.uk/european-institute/news/2016/may/brexit-consequences-eus-political-system>.
- Puette, Uwe. “Brexit and EU Institutional Balance How Member States and Institutions Adapt Decision- making.” İçinde *The Law & Politics of Brexit*, der. Federico Fabbrini. Oxford: Oxford University Press, 2017.